



**PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW**
DDI-2-53-14/02/DG

Warszawa, dnia 24 lipca 2002 r.

**Decyzja
Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
Nr DDI- 56/2002**

Na podstawie art. 101 ust. 2 pkt. 2 lit b ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. 2000, nr 122, poz. 1319 z późn. zmianami) Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów nakłada na Telekomunikację Polską S.A. z siedzibą w Warszawie karę pieniężną w wysokości 3521,90 zł stanowiącej równowartość 1 000 EURO, w związku z nieudzieleniem w terminie informacji dotyczących: 1) przyczyn różnicowania cen usług dodatkowych związanych z wydawaniem spisów abonentów, 2) wyłączenia spod różnicowania usługi tytuł naukowy, 3) kosztów jednostkowych usług dodatkowych związanych z wydawaniem spisów abonentów - żądanych przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów na podstawie art. 45 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, w piśmie z dnia 11 lutego 2002 r. w punktach 8, 9 i 11 niniejszego pisma (sprawa sygn. akt DDI-2-53/225/948/01/DG).

Uzasadnienie

W dniu 11 lutego 2002 r. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (zwany dalej Prezesem Urzędu) wszczął z urzędu na podstawie art. 44 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (dalej zwana ustawą) postępowanie antymonopolowe w sprawie nadużywania pozycji dominującej przez Telekomunikację Polską S.A. (zwaną dalej stroną lub TP SA) poprzez:

1. Narzucanie nieuczciwych cen za usługi związane z wydawaniem spisów abonentów tj. cen:
 - kształtowanych w oderwaniu od kosztów oraz
 - zróżnicowanych w zależności od obszaru geograficznego właściwego ze względu na instalację urządzenia abonenckiego, co może stanowić naruszenie art. 8 ust. 2 pkt. 1 ww. ustawy,
2. Narzucanie uciążliwych warunków umów poprzez pobieranie w ramach wydawania spisów abonentów opłaty dodatkowej oraz opłaty za umieszczenie dodatkowej linii telefonicznej, co przynosi

TP S.A. nieuzasadnione korzyści i może stanowić naruszenie art. 8 ust. 2 pkt. 6 ww. ustawy.

Zgodnie z art. 84 ust. 3 ustawy Prezes Urzędu, pismem z dnia 11 lutego 2002 r., zawiadomił TP S.A. o wszczęciu postępowania i zwrócił się na podstawie art. 45 ustawy o przedstawienie stosownych wyjaśnień w sprawie. Zgodnie z dyspozycją art. 45 ust. 2 Prezes Urzędu w ww. piśmie zawarł: zakres informacji, cel żądania, termin na udzielenie wyjaśnień, pouczenie o sankcjach za nieudzielenie informacji lub za udzielenie informacji nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd. W ww. piśmie Prezes Urzędu określił TP S.A. 14 dniowy termin na udzielenie żądanych wyjaśnień.

W dniu 27 lutego 2002 r. (pismo z dnia 25 lutego 2002 r.) strona złożyła częściowe wyjaśnienia, jednocześnie informując, że w zakreślonym przez Prezesa Urzędu 14 dniowym terminie nie było możliwe zebranie informacji w zakresie pkt. 8, 9 i 11 pisma Prezesa Urzędu z dnia 11 lutego 2002 r. tj. informacji dotyczących:

- przyczyn różnicowania cen usług dodatkowych związanych z wydawaniem spisów abonentów w zależności od grupy cenowej (pkt. 8)
- wyłączenia spod różnicowania usługi tytuł naukowy (pkt. 9)
- kosztów jednostkowych usług dodatkowych związanych z wydawaniem spisów abonentów (pkt. 11).

W związku z powyższym pełnomocnik strony, zwrócił się do Prezesa Urzędu o przedłużenie terminu jednocześnie zobowiązując się, iż udzieli żądane przez Prezesa informacje zawarte w pkt. 8, 9 i 11 ww. pisma w dodatkowym 14 dniowym terminie. Pełnomocnik strony wyjaśnił, że prośba ta spowodowana jest koniecznością „sięgnięcia do materiałów źródłowych, gdyż nie jest możliwe uzyskanie wyjaśnień od osób, które zajmowały się przygotowaniem cennika”. Prezes Urzędu mając na uwadze skomplikowany charakter spraw z zakresu praktyk ograniczających konkurencję oraz to, że każda sprawa powinna być wyjaśniona w sposób rzetelny, wszechstronny i obiektywny nie wyraził sprzeciwu, co do przedłużenia ww. terminu.

Dnia 13 marca 2002 r. upłynął drugi termin wyznaczony na udzielenie odpowiedzi na pytania Prezesa Urzędu, w trakcie którego TP S.A. również nie przedstawiła żądanych przez Prezesa Urzędu informacji.

W dniu 27 marca 2002 r. (w 42 dniu licząc od dnia doręczenia TP S.A. pisma Prezesa Urzędu z dnia 11 lutego 2002 r.) Prezes Urzędu wszczął postępowanie w sprawie nałożenia kary w związku z brakiem odpowiedzi na pytania zadane w punktach 8, 9 i 11 pisma Prezesa Urzędu z dnia 11 lutego 2002 r. Zgodnie z przepisami KPA strona została zawiadomiona o wszczęciu niniejszego postępowania. Osoba uprawniona w siedzibie TP S.A. pokwitowała odbiór zawiadomienia o wszczęciu postępowania w sprawie nałożenia kary w dniu 4 kwietnia 2002 r. W tym samym dniu tj. 4 kwietnia TP S.A. złożyła wyjaśnienia dotyczące pkt. 8, 9 i 11 pisma Urzędu z dnia 11 lutego 2002 r.

W piśmie z dnia 10 kwietnia 2002 r., będącym odpowiedzią na zawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawie nałożenia kary TP S.A. wyjaśniła, że:

1. nie była w stanie przedstawić odpowiedzi na zagadnienia zawarte w pkt. 8, 9 i 11 ze względu na zaistniałe zmiany organizacyjne w strukturze TP S.A. Wydawaniem spisów abonentów zajmowała się bowiem wcześniej Samodzielna Jednostka Organizacyjna TP DiTel. Jednocześnie TP S.A. wyjaśniała, że dla przygotowania odpowiedzi niezbędne było odwołanie się do wiedzy osób, które były odpowiedzialne za przygotowanie cennika. Poprzez odejście osób, które zajmowały się przygotowaniem cennika było to utrudnione.
2. bez zbędnej zwłoki udzieliła wyjaśnień dotyczących pkt. 8, 9 i 11 pisma.
3. otrzymała zawiadomienie o wszczęciu postępowania w dniu 5 kwietnia 2002 r., a pismo z odpowiedziami zostało złożone przed datą doręczenia zawiadomienia o wszczęciu postępowania (4 kwietnia 2002 r.).
4. nieudzielenie w określonym terminie odpowiedzi nie wynikało ze złej woli strony i nie wiązało się z góry powziętym zamiarem nieudzielenia w ogóle tych odpowiedzi.

Prezes Urzędu w oparciu o zgromadzony materiał dowodowy zważył, co następuje.

Prezes Urzędu jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów. Prezesowi Urzędu przyznano szczególne kompetencje związane ze sprawowaniem kontroli przestrzegania przez przedsiębiorców przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Konkurencja oraz ochrona konsumentów poprzez ustawę o ochronie konkurencji i konsumentów stały się dobrem

szczególnie chronionym. Wszelkie działania Prezesa Urzędu podejmowane są w interesie publicznym mając na uwadze ochronę tego dobra.

Szczególne rola Prezesa Urzędu wyraża się przez to, że za pomocą instrumentów prawnych posiada on uprawnienia do ingerowania w prowadzenie przez przedsiębiorców działalności gospodarczej. Jak wiadomo swoboda prowadzenia działalności gospodarczej jest prawem gwarantowanym Konstytucją RP i tylko szczególne, ważne okoliczności mogą wpływać na jej ograniczenie. Takie ograniczenie stanowi właśnie ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Każdy przedsiębiorca prowadząc działalność gospodarczą musi pozostawać w zgodzie z zapisami niniejszej ustawy.

W celu efektywnego sprawowania kontroli nad przestrzeganiem przez przedsiębiorców przepisów ustawy, Prezesowi Urzędu zostały nadane przez Ustawodawcę instrumenty umożliwiające dyscyplinowanie przedsiębiorców w zakresie wykonywania przepisów obowiązującego prawa. Mają one umożliwić egzekwowanie obowiązków, jakie spoczywają na przedsiębiorcach w zakresie wynikającym z ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Takim uprawnieniem jest między innymi art. 101 ust. 2 pkt. 2 lit. b ustawy, który przewiduje możliwość nałożenia w drodze decyzji kary pieniężnej, jeżeli choćby nieumyślnie przedsiębiorca nie udzielił informacji żądanych przez Prezesa Urzędu na podstawie art. 45 ustawy. Prezes Urzędu na podstawie tego przepisu może wymierzyć karę w wysokości od 200 do 5000 EURO. O tym, jak istotnym narzędziem jest uprawnienie Prezesa Urzędu do nałożenia kary, świadczy fakt, że nawet w przypadku braku umyślności ze strony przedsiębiorcy, który nie udzielił żądanych przez Prezesa Urzędu informacji, może być na tego przedsiębiorcę nałożona kara pieniężna.

Należy podkreślić, że Prezes Urzędu przy rozstrzyganiu spraw antymonopolowych, związany jest terminami do rozpatrzenia sprawy. W postępowaniu w sprawie praktyk ograniczających konkurencję Prezes Urzędu powinien rozpatrzyć sprawę w terminie 4 miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Terminowość rozstrzygania w sprawach antymonopolowych ze względu na ich przedmiot, w szczególności ze względu na możliwości oddziaływania na rynek, jest w postępowaniu przed Prezesem Urzędu niezwykle istotna. Należy także zwrócić uwagę na szczególnie skomplikowanych charakter spraw antymonopolowych, a co za tym idzie konieczność zasięgania informacji od strony postępowania wielokrotnie w czasie trwania postępowania. Umożliwienie stronie wydłużania terminów na udzielenie odpowiedzi prowadziłoby do bardzo złej praktyki, która wpłynęłaby niewątpliwie na długość postępowania, a co za tym idzie na dobra chronione przepisami ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów

(konkurencję i prawa konsumentów). Tak samo istotny dla postępowania jest więc fakt uzyskania od przedsiębiorcy informacji, jak też to czy ta informacja zostanie przekazana w terminie.

W niniejszej sprawie Prezes Urzędu uznał za konieczne nałożenie na TP S.A. kary pieniężnej przewidzianej w przepisach niniejszej ustawy. Prezes Urzędu rozstrzygając sprawę wziął pod uwagę przedstawione przez stronę wyjaśnienia, jednak nie uznał, aby usprawiedliwiły one uchybienie ze strony TP S.A.

Ad. 1 Strona w trakcie niniejszego postępowania argumentując przyczyny popadnięcia w zwłokę wyjaśniała, że dla przygotowania odpowiedzi niezbędne było odwołanie się do wiedzy osób, które były odpowiedzialne za przygotowanie cennika wpisów dodatkowych związanych z wydawaniem spisów abonentów. W związku z rozwiązaniem stosunku pracy z osobami, które zajmowały się przygotowaniem cennika, było to zdaniem strony utrudnione. Prezes Urzędu w tym zakresie uznał, że przedstawione wyjaśnienia w piśmie z dnia 3 kwietnia 2002 r. które mówią między innymi o tym, że:

- większy wpis (większa ilość znaków) pociąga za sobą większe koszty przygotowania do druku oraz większe koszty samego druku,
- ceny wpisów zawierające zbliżoną ilość znaków ustalone zostały na tym samym poziomie,
- zróżnicowanie opłat w poszczególnych grupach cenowych miało na celu umożliwienie abonentom z terenów słabo rozwiniętych gospodarczo (...) skorzystanie z usług oferowanych przez TP S.A.,
- wyłączenie ze zróżnicowania cenowego tytułu naukowego ze względu na ścisły związek z osobą abonenta,
- brak ewidencji jednostkowych kosztów wpisów dodatkowych,

nie mają charakteru informacji wymagających wiedzy specjalistycznej. Na przykład fakt posiadania kalkulacji kosztów (bądź jej brak) jest informacją, która nie jest związana z konkretną osobą, pracownikiem przedsiębiorcy, lecz z przedsiębiorcą. Zmiany personalne w ocenie Prezesa Urzędu, w tym przypadku nie mają dla oceny sprawy istotnego znaczenia. Kształtowanie wysokości opłat za usługi dodatkowe jest elementem polityki cenowej przedsiębiorcy, która nie może być zależna i znana jedynie pojedynczym pracownikom zatrudnionym w TP S.A. Cennik reklam w kampanii 2001/2002 w zakresie usług dodatkowych odnosił się do całego obszaru działalności TP S.A. i był związany z wydawaniem spisów abonentów na terenie całego kraju. Wydaje się, że wydawanie spisów abonentów jest przedsięwzięciem, które ze względu na zasięg wiąże się ze znacznymi kosztami dla

przedsiębiorcy, a te powinny być poddane szczegółowej analizie przed przystąpieniem do realizacji usługi. W przypadku występowania z taką ofertą, ustalenie wysokości cen, koszty usługi, planowany zysk, powinny być zweryfikowane i akceptowane przez uprawnione organy przedsiębiorcy po przeprowadzeniu takiej właśnie analizy. Przyjęcie wyjaśnień TP S.A. za zasadne powodowałoby, że każda zmiana zatrudnienia u strony uniemożliwiłaby ciągłość prowadzenia przez niego działalności.

Jednocześnie Prezes Urzędu zwraca uwagę, że zagadnienia dotyczące przedstawienia kosztu usługi, wyłączenia spod różnicowania usługi tytuł naukowy, oraz różnicowanie innych usług dodatkowych nie były informacjami, które Prezes Urzędu zażądał po raz pierwszy w postępowaniu. Pytania 8, 9 i 11 były spowodowane wątpliwościami Prezesa Urzędu powstałymi na gruncie wcześniej uzyskanych wyjaśnień i stanowiły kontynuację postępowania dowodowego w zakresie kosztów świadczenia usług dodatkowych, w kontekście wcześniej uzyskanych informacji o kosztowym świadczeniu niniejszych usług. TP S.A. w trakcie prowadzonego postępowania wyjaśniającego oraz już w czasie postępowania w sprawie praktyk ograniczających konkurencję wyjaśniała i podkreślała kilkakrotnie, że usługi dodatkowe związane z wydawaniem spisów abonentów były właśnie ustalone w oparciu o ponoszone koszty (dowód pismo TP S.A. z dnia 25 lutego 2002 r.). Tak więc należy stwierdzić, że pytania 8, 9 i 11 Prezesa Urzędu, które miały uszczegółwić informacje związane z ceną usług i kosztem ich świadczenia są jedynie kontynuacją wcześniej poruszanych problemów. Nie znajduje w związku z tym uzasadnienia wyjaśnienie strony, iż nieudzielenie wyjaśnień w terminie spowodowane jest tym, że strona musiała zasięgnąć specjalnych informacji na temat np. jednostkowych kosztów świadczenia usług dodatkowych. Należy domniemywać, że strona oświadczając w dniu 25 lutego 2002 roku, że świadczy usługi w oparciu o koszty, składając w tym dniu takie oświadczenie powinna posiadać informację na temat tego, czy posiada koszty jednostkowe usług, czy też nie. Mając na uwadze wcześniejsze wyjaśnienia, z których wynikało, że usługi dodatkowe związane z wydawaniem spisów abonentów świadczone są w oparciu o koszty, tym bardziej niezrozumiałe jest to, że strona w piśmie z dnia 3 kwietnia 2002 r. oświadczyła, że nie prowadziła ewidencji kosztów jednostkowych usług dodatkowych związanych z wydawaniem spisów abonentów.

Przedstawione przez TP S.A. w piśmie z dnia 3 kwietnia informacje mają charakter pobieżnych i powierzchownych. Informacje przedstawione przez stronę można uzyskać poprzez analizę porównawczą cen zawartych w cenniku

lub posiadają przymiot informacji znanej stronie (np. czy usługa świadczona jest w oparciu o koszty).

Ad. 2 Należy stwierdzić, że ze stanu faktycznego sprawy wynika, iż strona miała łącznie, aż 28 dni na udzielenie wymaganych informacji - sumując termin określony przez Prezesa Urzędu oraz dodatkowy termin, o który strona wnioskuje w piśmie z dnia 25 lutego 2002 r.

TP S.A. spóźniła się z udzieleniem informacji na żądanie Prezesa Urzędu o 21 dni, licząc od dnia upływu powtórnego terminu na udzielenie wyjaśnień tj. 13 marca 2002 r do chwili ich udzielenia - 4 kwietnia.

Istotne dla sprawy jest również to, że dodatkowy termin na udzielenie wyjaśnień w wymiarze 14 dni został określony przez samą zainteresowaną stronę. Strona już w momencie zapoznania się z pismem z dnia 11 lutego 2002 r. (najpóźniej w dniu udzielenia częściowej odpowiedzi tj. w dniu 27 lutego) wiedziała o niemożności udzielenia odpowiedzi w wyznaczonym przez Prezesa Urzędu terminie. Tak też należy tłumaczyć wystąpienie z wnioskiem o jego przedłużenie. W związku z tym mając świadomość niemożności dochowania terminu strona wnosząc o przedłużenie terminu o kolejne 14 dni, miała zapewne na uwadze realne możliwości zebrania wymaganych informacji.

Pełnomocnik strony oświadczając, że TP S.A. bez zbędnej zwłoki udzieliła żądanych informacji, nie wskazał istotnych okoliczności świadczących o tym, że niezwłocznie po odpadnięciu przyczyny powodującej niemożność udzielenia informacji, te informacje zostały przekazane.

Ad 3. TP S.A. oświadczyła, że otrzymała zawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawie nałożenia kary (5 kwietnia 2002 r.) po złożeniu stosownych wyjaśnień (4 kwietnia 2002 r.). Z potwierdzenia odbioru wynika natomiast, że strona pokwitowała odbiór zawiadomienia o wszczęciu postępowania w sprawie nałożenia kary w tym samym dniu, w którym Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów odnotował wpływ bezpośredni wyjaśnień dotyczących pkt. 8, 9 i 11 do biura podawczego Urzędu tj. 4 kwietnia 2002 r. Tym samym należy przypuszczać, że dopiero powzięcie informacji o wszczęciu postępowania w sprawie nałożenia kary spowodowało dopełnienie przez TP S.A. obowiązku udzielenia informacji.

Ponadto Prezes Urzędu zwraca uwagę, że strona w postępowaniu o sygnaturze akt DDI-2-53-/225/948/01/DG korzystała z profesjonalnej obsługi prawnej zapewniającej gwarancję merytoryczności i fachowość prowadzenia sprawy. Tym samym pełnomocnik strony powinien wykazać się znajomością przepisów prawa, jak również przedsięwziąć wszelkie

przewidziane prawem środki umożliwiające uniknięcie reprezentowanej przez niego stronie konsekwencji wynikających z jego naruszenia.

Sumując powyższe wyjaśnienia TP S.A., Prezes Urzędu uznał, że nie sanują one zwłoki w udzieleniu odpowiedzi, natomiast fakt nieudzielenia informacji w wyznaczonym terminie przemawia za nałożeniem na stronę kary pieniężnej. W szczególności za takim rozstrzygnięciem stoją następujące argumenty:

1. TP S.A. udzieliła stosownych wyjaśnień dopiero po 50 dniach od dnia otrzymania pisma Prezesa Urzędu z dnia 11 lutego 2002 r.
2. TP S.A. miała łącznie, aż 28 dni na udzielenie wyjaśnień w terminie.
3. Pytania zadane przez Prezesa Urzędu były związane z kontynuacją wątków wcześniej rozpoczętych w trakcie postępowania o sygnaturze akt DDI-2-53/225/02/DG; nie miały charakteru informacji nowych, pojawiających się po raz pierwszy w trakcie postępowania.
4. Wartość dowodowa uzyskanych wyjaśnień była niewspółmierna do czasu oczekiwania na niniejsze wyjaśnienia.
5. Przesuwanie przez TP S.A. terminów na udzielenie odpowiedzi na wezwania Prezesa Urzędu jest zjawiskiem nagminnym. Prezes Urzędu we wcześniejszych przypadkach, gdy zwłoka w udzieleniu odpowiedzi była nieznaczana odstępował od uruchamiania procedury antymonopolowej w sprawie nałożenia kary, korzystając z uprawnienia do fakultatywnego nakładania kary pieniężnej.
6. TP S.A. korzysta z fachowej pomocy prawnej.

Prezes Urzędu zdecydował nałożyć na TP S.A. karę w wysokości 3521,90 zł, co stanowi równowartość 1000 EURO. Przy ustalaniu wymiaru kary Prezes Urzędu uwzględnił okres, stopień oraz okoliczności uprzedniego naruszenia przepisów ustawy – stosownie do dyspozycji art. 104 ustawy. Należy jednak podkreślić, że katalog przesłanek wskazanych w art. 104 ustawy, którymi powinien kierować się Prezes Urzędu przy ustalaniu wymiaru kary jest przykładowy. Kary stosowane przez Prezesa Urzędu na podstawie art. 101 ust. 2 pkt. 2 ustawy mają zastosowanie do przedsiębiorców o różnym potencjale finansowym, dlatego też konieczne jest także rozróżnienie wysokości kary z uwzględnieniem również tej przesłanki. Należy mieć na uwadze przy ustalaniu wysokości kary jej uciążliwość dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz dla przedsiębiorstw o tak znaczącej pozycji jak TP S.A.

Nakładając na stronę karę w podwyższonej wysokości w stosunku do wymiaru kary minimalnej, Prezes Urzędu wziął pod uwagę długość okresu,

który minął od upływu terminu na udzielenie wyjaśnień (13 marca 2002 r.) do dnia ich udzielenia (4 kwietnia 2002 r.), potencjał finansowy TP S.A. Zgodnie ze skonsolidowanym raportem rocznym SA-RS 2001 przychody netto ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów wyniosły w roku 2001 – 17 324 202 000 zł (4 745 187 000 EURO).

Dodatkowo Prezes Urzędu stwierdza, że sam fakt udzielenia informacji tzn. dopełnienie nałożonego obowiązku mimo uchybienia terminu, jak również element braku umyślności, został uznany Przez Prezesa Urzędu za okoliczność łagodzącą przy ustalaniu wymiaru kary.

Mając na uwadze powyżej wskazane okoliczności Prezes Urzędu orzekł jak w sentencji decyzji.

Od niniejszej decyzji służy stronie odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Antymonopolowego w terminie dwutygodniowym od dnia otrzymania decyzji, za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Z upoważnienia
Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji
i Konsumentów

ZASTĘPCA DYREKTORA
Departamentu Przemysłu i Infrastruktury

Steppan
Jolanta Steppa

Otrzymuje:

Pan Henryk Romańczuk
pełnomocnik Telekomunikacji Polskiej S.A.
Wierzbowski i Wspólnicy Kancelaria Adwokacka
ul. Nowogrodzka 68
02-014 Warszawa