



**PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW**

DDI-2-53-190/612/2001/BC

Warszawa, dn. 1 kwietnia 2010 r.

DECYZJA nr DOK 2/2010

I. Na podstawie art. 10 ust. 2 w związku z art. 8 ust. 1 oraz art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jednolity: Dz. U. z 2005 r., nr 244, poz. 2080 z późn. zm.) oraz w związku z art. 131 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. *o ochronie konkurencji i konsumentów* (Dz. U. Nr 50, poz. 331 z późn. zm.) Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, po przeprowadzeniu postępowania antymonopolowego na wniosek Stowarzyszenia Marketingu Bezpośredniego z siedzibą w Warszawie,

uznaje za ograniczającą konkurencję

praktykę stosowaną przez spółkę Poczta Polska S.A. z siedzibą w Warszawie na krajowym rynku przyjmowania, przemieszczania i doręczania druków adresowanych o masie do 20 gramów

polegającą na bezpośrednim narzucaniu nadmiernie wygórowanych cen za usługi wprowadzonych cennikiem za usługi pocztowe z dniem 1 stycznia 2001 r.

oraz

stwierdza jej zaniechanie z dniem 7 stycznia 2002 r.

II. Na podstawie art. 75 w związku z art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jednolity: Dz. U. z 2005 r., nr 244, poz. 2080 z późn. zm.) w związku z art. 131 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. *o ochronie konkurencji i konsumentów* (Dz. U. Nr 50, poz. 331 z późn. zm.) Prezes Urzędu ochrony Konkurencji i Konsumentów, uwzględniając wynik niniejszego postępowania antymonopolowego, nakłada na Poczta Polska S.A. z siedzibą w Warszawie, obowiązek

zwrotu na rzecz Stowarzyszenia Marketingu Bezpośredniego z siedzibą w Warszawie kosztu niezbędnego do celowego dochodzenia praw w kwocie 2 000 zł (słownie: dwa tysiące złotych), które wnioskodawca poniósł w przedmiotowym postępowaniu w związku z pokryciem kosztu opinii biegłego.

U z a s a d n i e n i e

W dniu 18 maja 2001 r. do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: Prezes UOKiK lub organ antymonopolowy) wpłynął wniosek Stowarzyszenia Marketingu Bezpośredniego z siedzibą w Warszawie (dalej: SMB lub Wnioskodawca) o wszczęcie postępowania antymonopolowego przeciwko Państwowemu Przedsiębiorstwu Użyteczności Publicznej „Poczta Polska” z siedzibą w Warszawie (dalej: Poczta Polska) w związku z podejrzeniem naruszenia przepisów art. 8 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. *o ochronie konkurencji i konsumentów* (tekst jednolity: Dz. U. z 2005 r., nr 244, poz. 2080 z późn. zm.) (dalej: Ustawa) poprzez nadużywanie pozycji dominującej na rynku właściwym polegające na bezpośrednim narzucaniu nieuczciwych, nadmiernie wygórowanych cen za usługi pocztowe wprowadzone cennikiem usług pocztowych obowiązującym od dnia 1 stycznia 2001 r.

We wniosku sformułowano zarzut nadużywania pozycji dominującej w związku ze zmianą cen za usługi pocztowe dokonaną przez Poczta Polską mocą zarządzenia nr 70 Dyrektora Generalnego Poczty Polskiej z dnia 15 grudnia 2000 r., które weszło w życie dnia 1 stycznia 2001 r. Wnioskodawca podniósł, że w nowym cenniku ceny usług pocztowych, w stosunku do poprzednio obowiązujących, wzrosły odpowiednio:

- dla listów zwykłych o wadze do 20 g – 25%,
- dla listów poleconych – 8%,
- dla kartek pocztowych – 42,86%,
- dla druków o masie do 20 g – 42,86%.

We wniosku o wszczęcie postępowania, SMB zarzuciło Poczcie Polskiej wykorzystanie pozycji dominującej na rynku nie tylko poprzez skalę podwyżek, ale także

sposób jej wprowadzenia. Zdaniem Wnioskodawcy, ogłoszenie nowego cennika w dniu 28 grudnia 2000 r., z datą obowiązywania od dnia 1 stycznia 2001 r., bezpośrednio godziło w interes członków SMB.

W dniu 18 czerwca 2001 r. Prezes UOKiK wszczął postępowanie wyjaśniające w sprawie ustalenia, czy nastąpiło naruszenie przepisów ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów* przez Poczte Polską poprzez wykorzystanie pozycji dominującej na rynku właściwym polegające na bezpośrednim narzucaniu nieuczciwych, nadmiernie wygórowanych cen. Postępowanie wyjaśniające zostało zamknięte postanowieniem z dnia 18 lipca 2001 r.

W dniu 16 października 2001 r. decyzją nr DDI 54/2001, Prezes UOKiK na podstawie art. 85 ust. 1 ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów* odmówił wszczęcia postępowania antymonopolowego z wniosku SMB w sprawie stosowania przez Poczte Polską praktyk ograniczających konkurencję polegających na nadużywaniu pozycji dominującej poprzez bezpośrednie narzucanie nieuczciwych, nadmiernie wygórowanych cen. W uzasadnieniu decyzji organ antymonopolowy wskazywał, iż z informacji zawartych we wniosku oraz z informacji posiadanych przez Prezesa UOKiK w sposób oczywisty wynika, iż nie naruszono zakazu określonego w art. 8 ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów*.

Pismem z dnia 5 listopada 2001 r. SMB wniosło odwołanie od wyżej wymienionej decyzji Prezesa UOKiK, wnosząc o jej uchylenie oraz zmianę i wszczęcie postępowania antymonopolowego przeciwko Poczcie Polskiej.

Na skutek powyższego odwołania w wyroku z dnia 21 maja 2003 r. Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: SOKiK) orzekł, iż zmienia decyzję z dnia 16 października 2001 r. o nr DDI 54/2001 w ten sposób, że: „wszczyna postępowanie antymonopolowe w sprawie stosowania przez Państwowe Przedsiębiorstwo Użyteczności Publicznej „Poczta Polska” z siedzibą w Warszawie praktyk ograniczających konkurencję polegających na nadużywaniu pozycji dominującej poprzez bezpośrednie narzucanie nieuczciwych, nadmiernie wygórowanych cen za usługi, wprowadzonych cennikiem za usługi pocztowe z dniem 1 stycznia 2001, co może stanowić naruszenie art. 8 ust. 2 pkt 1

ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.” Wyrok wraz z uzasadnieniem został doręczony organowi antymonopolowemu w dniu 3 lipca 2003 r., natomiast akta postępowania zwrócono 17 września 2003 r.

Mając na względzie powyższe rozstrzygnięcie SOKiK, pismem z dnia 18 lipca 2003 r. Prezes UOKiK zawiadomił strony postępowania – SMB oraz Poczta Polska – o wszczęciu postępowania antymonopolowego.

Po wysłuchaniu wniosków stron, co do liczby biegłych i ich wyboru, Prezes Urzędu postanowieniem z dnia 25 listopada 2004 r. na wniosek SMB postanowił przeprowadzić dowód z pisemnej opinii biegłego eksperta – pana prof. Grzegorza Karasiewicza. Przedmiotem opinii była analiza zmian w „Cenniku za usługi pocztowe w obrocie krajowym”, wprowadzonym przez Poczta Polska z dniem 1 stycznia 2001 r. Przedmiotem badania objęte zostały zmiany opłat za druki adresowane do 20 g dokonane na przestrzeni lat 1995 – 2001 w odniesieniu do zmian cen produktów konsumpcyjnych oraz poziomu inflacji.

W dniu 6 kwietnia 2005 r. biegły ekspert przedstawił opinię pt.: „*Analiza zmian opłat za druki adresowane do 20 g wprowadzonych cennikiem za usługi pocztowe w obrocie krajowym z dniem 1 stycznia 2001 r. przez Państwowe Przedsiębiorstwo Uszyteczności Publicznej Poczta Polska*” (dalej: Analiza). Opinia powyższa posługując się wielowymiarową metodą porównawczą oparta została na kilkunastu przesłankach oceny zmian opłat za druki do 20 g obowiązujących w 2001 r.

Pismem z dnia 27 października 2009 r. Prezes Urzędu zawiadomił strony o zakończeniu postępowania dowodowego w niniejszej sprawie oraz wyznaczył termin przedstawienia ostatecznego stanowiska w odniesieniu do zgromadzonego materiału dowodowego.

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów ustalił, co następuje.

Otoczenie prawne rynku usług pocztowych

Niniejsza sprawa dotyczy świadczenia usług pocztowych. W związku z tym zwrócić należy uwagę na otoczenie prawne rynku usług pocztowych, który przez długi czas objęty był monopolem państwowym. Rozstrzygając w niniejszej sprawie należy zwrócić uwagę

na trwający od kilku lat proces liberalizacji rynku usług pocztowych. Przekłada się on na liczne zmiany, zarówno o charakterze rynkowym, jak i w sferze legislacyjnej. Oprócz zlikwidowania barier prawnych dostępu do rynku (m. in. rezygnacja z zezwolenia na świadczenie usług kurierskich oraz usług pocztowych o charakterze powszechnym polegających na przyjmowaniu, przewożeniu i doręczaniu w obrocie krajowym i zagranicznym przesyłek listowych o masie powyżej 2.000 g lub listów wartościowych o masie powyżej 2.000 g), nastąpiło szereg zmian, które miały na celu dostosowanie regulacji krajowych do wymogów dyrektyw wspólnotowych. Jednym z elementów przygotowywania Poczty Polskiej do mającego nastąpić najpóźniej do końca 2012 roku pełnego otwarcia rynku usług pocztowych, jest przeprowadzona w lipcu 2009 r. komercjalizacja tego przedsiębiorcy polegająca na zmianie formy prowadzonej działalności z przedsiębiorstwa państwowego w spółkę prawa handlowego, której jedynym właścicielem jest Skarb Państwa. Zgodnie z założeniem ustawodawcy, proces komercjalizacji wpłynąć powinien na zwiększenie szans rozwoju Poczty Polskiej jako przedsiębiorcy zasiedziałego na rynku pocztowym, którego struktura zmieniać się będzie konsekwentnie w kierunku bardziej konkurencyjnej. Działając w formie spółki akcyjnej przedsiębiorca ten będzie posiadał znacznie szerszy wachlarz możliwości pozyskiwania kapitału inwestycyjnego. Zmiana formy prawnej powinna również wpłynąć pozytywnie na wewnętrzną organizację przedsiębiorcy, w tym usprawnienie organizacyjnych oraz rynkowych procesów decyzyjnych. I tak, zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z dnia 5 września 2008 r. *o komercjalizacji państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej „Poczta Polska”* (Dz.U. Nr 180, poz. 1109), P.P.U.P. Poczta Polska z dniem 1 września 2009 r. przekształcona została w spółkę akcyjną o nazwie „Poczta Polska Spółka Akcyjna”. Na podstawie przepisu art. 2 ust. 2 ww. ustawy, spółka ta wstąpiła we wszystkie stosunki prawne byłego przedsiębiorstwa państwowego, w tym również w prawa i obowiązki przedsiębiorcy wynikające ze stosunków administracyjnoprawnych. Wobec powyższego niniejszą decyzję kończąca postępowanie wszczęte przeciwko P.P.U.P. Poczta Polska wydać należało wobec spółki Poczta Polska S.A.

Jednakże, z uwagi na fakt, iż przedmiotowe postępowanie, stosownie do treści wniosku o jego wszczęcie, dotyczy działania Poczty Polskiej, które miało miejsce na przełomie 2000-2001 r., a jego skutki dały się odczuć na rynku do momentu wejścia w życie kolejnego cennika, tj. do dnia 6 stycznia 2002 r., istotne znaczenie w niniejszej

sprawie ma stan prawny aktualny na rok 2001. Dotyczy to zarówno formy prawnej prowadzenia działalności, jak również prawnego otoczenia przedsiębiorcy pocztowego. W odniesieniu do regulacji rynku pocztowego obowiązywały wówczas przepisy ustawy z dnia 23 listopada 1990 r. o łączności (tekst jednolity: Dz. U. z 1995 r. Nr 117, poz. 564 z późn. zm.). Zgodnie z art. 3 ust. 4 ww. ustawy, do wyłącznej właściwości Poczty Polskiej należało wówczas wykonywanie pocztowych usług o charakterze powszechnym w zakresie:

- 1) przyjmowania, przewozu i doręczenia:
 - a) przesyłek listowych - z wyjątkiem druków bezadresowych i ankiet – o masie do 2000 g,
 - b) listów wartościowych o masie do 2000 g,
 - c) paczek pocztowych oraz
- 2) nadawanie i doręczenie przekazów pocztowych.

Wykonywanie ww. usług stanowiło tak zwany „obszar zastrzeżony” Poczty Polskiej. Obszar zastrzeżony obecny jest również w aktualnie obowiązującej ustawie z dnia 12 czerwca 2003 r. *Prawo pocztowe* (Dz. U. z 2003 r., nr 130, poz. 1188 z późn. zm.), jednakże jego zakres uległ znacznemu ograniczeniu. Od 1 stycznia 2006 r. operatorowi publicznemu (czyli Poczcie Polskiej) przysługuje wyłączność świadczenia usług pocztowych polegających na:

- 1) przyjmowaniu, przemieszczaniu i doręczaniu w obrocie krajowym:
 - a) przesyłek z korespondencją,
 - b) przesyłek reklamowych,
 - c) przesyłek innych niż wymienione w punktach a) i b), nadanych w sposób uniemożliwiający sprawdzenie zawartości o masie nieprzekraczającej 50 g
- 2) przyjmowaniu, przemieszczaniu i doręczaniu w obrocie zagranicznym przesyłek o masie nieprzekraczającej 50 g;
- 3) przyjmowaniu i doręczaniu w obrocie krajowym i zagranicznym przesyłek z korespondencją, o ile w procesie przyjmowania lub doręczania stają się one przesyłkami o masie nieprzekraczającej 50 g.

Nowym, w stosunku do wcześniej obowiązującej ustawy o łączności, rozwiązaniem jest umożliwienie innym przedsiębiorcom świadczenia usług w obszarze zastrzeżonym dla Poczty Polskiej, pod warunkiem jednakże pobierania za takie same usługi dwupółkrotności opłaty za przyjęcie, przemieszczenie i doręczenie przesyłki listowej stanowiącej przesyłkę najniższego przedziału wagowego najszybszej kategorii określonej w cenniku Poczty Polskiej. Ustawa *Prawo pocztowe* weszła w życie w dniu 23 sierpnia 2003r., a zatem już po wszczęciu niniejszego postępowania. Ustawa *Prawo pocztowe* zastąpiła wcześniej obowiązującą ustawę o łączności.

Uczestnicy postępowania

Stowarzyszenie Marketingu Bezpośredniego

Stowarzyszenie Marketingu Bezpośredniego z siedzibą w Warszawie zostało założone w czerwcu 1995 roku przez przedstawicieli 10 firm (obecnie liczy bez mała 100 członków). Do SMB należą firmy wykorzystujące w swej działalności techniki marketingu bezpośredniego, jak również agencje marketingu bezpośredniego i reklamowe, brokerów baz danych, firmy telemarketingowe, firmy wysyłkowe i katalogowe, przedsiębiorstwa usługowe, firmy produkcyjne oraz działające w branży internetowej i nowych mediów. SMB posiada osobowość prawną.

SMB jest organizacją zrzeszającą przedsiębiorców, którzy w ramach prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej w sposób masowy przesyłają listy zwykłe, druki oraz paczki. Poszczególni członkowie SMB wysyłają w ciągu roku korespondencję liczoną w milionach sztuk i należą do największych indywidualnych klientów Poczty Polskiej.

Zgodnie z § 7 pkt 6 statutu Stowarzyszenia Marketingu Bezpośredniego, do zadań SMB należy m.in. reprezentowanie interesów swoich członków przed organami władzy.

Uznać należy, iż SMB jako związek przedsiębiorców statutowo powołany do reprezentowania interesów swoich członków, posiada legitymację czynną do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania antymonopolowego w sprawie nadużywania pozycji dominującej przez Poczta Polska, jeżeli praktyka ta dotyka interesów prawnych członków SMB jako kontrahentów Poczty Polskiej.

Poczta Polska

Poczta Polska jest przedsiębiorcą powołanym do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie usług pocztowych, w tym do zapewniania ciągłości świadczenia usług pocztowych o charakterze powszechnym, w obrocie krajowym i zagranicznym, na obszarze całego kraju oraz do zapewnienia bezpieczeństwa obrotu pocztowego, w celu bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania potrzeb ludności, organów państwowych, samorządu terytorialnego oraz gospodarki narodowej (art. 1 ustawy z dnia 30 lipca 1997 r. *o państwowym przedsiębiorstwie użyteczności publicznej "Poczta Polska"* (Dz. U. z 1997 r., Nr 106, poz. 675 z późn. zm.)).

Przedmiotem działalności gospodarczej Poczty Polskiej jest:

- 1) świadczenie usług pocztowych,
- 2) emisja, wprowadzanie i wycofywanie z obiegu znaczków pocztowych, kartek pocztowych oraz kopert z nadrukowanym znakiem opłaty pocztowej,
- 3) wykonywanie innych usług związanych z wykorzystaniem służby pocztowej, w szczególności w zakresie obsługi organów władzy publicznej, kolportażu prasy i wydawnictw, filatelistyki,
- 4) świadczenie usług finansowych i wykonywanie czynności z nimi związanych,
- 5) pośrednictwo w wykonywaniu usług finansowych, w tym czynności bankowych,
- 6) świadczenie usług logistycznych, a w szczególności przesyłek towarowych oraz ich konfekcjonowanie i magazynowanie.

Jak zostało wskazane wyżej, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 5 września 2008 r. *o komercjalizacji państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej „Poczta Polska” P.P.U.P.* Poczta Polska z dniem 1 września 2009 r. przekształcona została w spółkę akcyjną o nazwie „Poczta Polska Spółka Akcyjna”. Spółka ta wstąpiła we wszystkie stosunki prawne byłego przedsiębiorstwa państwowego.

Przedmiot postępowania i argumenty stron

Przedmiotem niniejszego postępowania administracyjnego jest ocena dokonanej przez Poczta Polska z dniem 1 stycznia 2001 r. podwyżki cen za usługę druku adresowego o wadze do 20 g. W dniu 28 grudnia 2000 r. Poczta Polska ogłosiła nowe ceny za usługi pocztowe, które faktycznie zaczęły obowiązywać od dnia 2 stycznia 2001 r. Średni wzrost

cen w wyniku powyższych zmian wyniósł 14,8%. Opłata za druki adresowe w poszczególnych kategoriach wagowych wzrosła odpowiednio:

- o masie do 20 g wzrost o 42,8%,
- o masie ponad 20 g do 50 g wzrost o 10%,
- o masie ponad 50 g do 100 g wzrost o 8,3%,
- o masie ponad 100 g do 250 g wzrost o 7,1%,
- o masie ponad 250 g do 500 g wzrost o 11,8%,
- o masie ponad 500 g do 1.000 g wzrost o 13,0%
- o masie ponad 1.000 g do 1.500 g wzrost o 20,7%,
- o masie ponad 1.500 g do 2.000 g wzrost o 12,5%.

Jakkolwiek we wniosku o wszczęcie postępowania, SMB zarzuciło Poczcie Polskiej wykorzystanie pozycji dominującej na rynku nie tylko poprzez skalę podwyżek, ale także zbyt krótki, zdaniem Wnioskodawcy, termin ich wprowadzenia, zakres przedmiotowy postępowania został jednak na mocy orzeczenia SOKiK ograniczony jedynie do pierwszego z powyższych zarzutów.

W wyroku z dnia 21 maja 2003 r. SOKiK orzekł, iż „wszczyna postępowanie antymonopolowe w sprawie stosowania przez Państwowe Przedsiębiorstwo Użyteczności Publicznej „Poczta Polska” z siedzibą w Warszawie praktyk ograniczających konkurencję polegających na nadużywaniu pozycji dominującej poprzez bezpośrednie narzucanie nieuczciwych, nadmiernie wygórowanych cen za usługi, wprowadzonych cennikiem za usługi pocztowe z dniem 1 stycznia 2001, co może stanowić naruszenie art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów*.” SOKiK ograniczył tym samym przedmiot niniejszego postępowania do zarzutu narzucenia cen w nadmiernej wysokości.

Jak wynika z treści wniosku o wszczęcie postępowania antymonopolowego oraz z zakresu legitymacji czynnej SMB do złożenia takiego wniosku, zarzut stawiany Poczcie Polskiej w ramach niniejszego postępowania dotyczy wprowadzenia podwyżki cen na usługę druku adresowego o masie do 20 g. Usługa ta, w okresie którego dotyczy postępowanie, była najczęściej wykorzystywaną przez członków SMB usługą Poczty Polskiej. Zgodnie z twierdzeniem Wnioskodawcy, podwyżka cen za świadczenie tej właśnie usługi godzi w sposób oczywisty w działalność gospodarczą prowadzoną przez członków SMB. Stowarzyszenie to jako związek przedsiębiorców statutowo umocowany

do ochrony interesów gospodarczych swoich członków jest uprawniony do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania antymonopolowego tylko w zakresie praktyk ograniczających konkurencję godzących w ww. interesy. W związku zatem z faktem, iż interesów członków SMB jako przedsiębiorców dotyka jedynie podwyżka cen usługi druku adresowanego do 20 g, przedmiotem wszczętego przez SOKiK na wniosek SMB postępowania w sprawie zmiany przez Poczta Polską cen usług w roku 2001 było zbadanie zawartego we wniosku zarzutu nadużycia pozycji dominującej poprzez narzucanie nadmiernie wygórowanej ceny za usługę druku adresowanego o masie do 20 g. Wobec powyższego oraz zgodnie z zasadą, iż to Wnioskodawca jest gospodarzem postępowania antymonopolowego wszczętego z jego wniosku, postępowanie w niniejszej sprawie dotyczy zmiany ceny świadczenia przez Poczta Polską usługi druku adresowanego o masie do 20 g.

W powołanym wyroku SOKiK zakwestionował zastosowaną przez organ antymonopolowy - w celu oceny podwyżek cen usług świadczonych przez Poczta Polską - metodę porównawczą, polegającą na porównaniu cen usług w Polsce z cenami obowiązującymi w krajach Unii Europejskiej. SOKiK stanął na stanowisku, iż Prezes UOKiK powinien dokonać porównania cen z cenami poczt zagranicznych świadczących usługi w Polsce, ewentualnie zastosować kosztową metodologię badania cen.

Jakkolwiek metoda porównawcza cen stosowanych przez dominanta z cenami obowiązującymi w tym samym zakresie u przedsiębiorców konkurencyjnych zdaje się być najbardziej skuteczna i miarodajna, tak jednak nie mogła być ona wzięta pod uwagę w niniejszym postępowaniu. Zastosowanie porównania cen Poczty Polskiej z cenami poczt zagranicznych świadczących usługi w Polsce nie było (i nadal nie jest) możliwe, ponieważ żaden inny podmiot nie może świadczyć w Polsce usług pocztowych objętych niniejszym postępowaniem. Wynika to z faktu istnienia obszaru zastrzeżonego dla operatora publicznego, którego zakres obejmuje przedmiotową usługę druku adresowanego o wadze do 20 g. Rynek świadczenia powyższej usługi zdaje się być w pełni zmonopolizowany przez operatora publicznego, którym jest Poczta Polska.

Niemniej jednak, kierując się wskazówkami Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Prezes UOKiK w toku postępowania przeprowadził dowód z opinii biegłego, który dokonał analizy porównawczej cen wprowadzonych przez Poczta Polską

z dniem 1 stycznia 2001 r. Analiza powyższa objęła swym zakresem zmianę opłat za świadczenie usługi druku adresowanego o wadze do 20 g w odniesieniu do zmian cen innych wybranych dóbr konsumpcyjnych.

Autor Analizy zrezygnował jednocześnie z kosztowej metody oceny zmian przedmiotowych opłat za usługi, z uwagi na niedoskonałość tej metody, która mogłaby doprowadzić do błędnych wniosków w zakresie zasadności ekonomicznej podwyżek. Jak wskazuje on w swojej opinii, opieranie cen na kosztach może prowadzić do powstania niebezpiecznego zjawiska, jakim są ciągłe podwyżki cen wywołane jedynie wzrostem kosztów. Wynika to z samonapędzającego mechanizmu, opartego na sprzężeniu zwrotnym. Wzrost kosztów powoduje prawie automatyczną podwyżkę ceny, która z kolei wywołuje spadek popytu i wielkości sprzedaży, a to pociąga za sobą wzrost jednostkowego kosztu. Taki mechanizm może zaistnieć przede wszystkim na rynkach charakteryzujących się wysokim stopniem monopolizacji. Należy mieć na względzie, iż Poczta Polska w badanym okresie była jedynym dostawcą usługi druków adresowanych o wadze do 20 g.

Przyjęcie metody kosztowej w niniejszym przypadku mogło zatem doprowadzić do błędnych wniosków w zakresie oceny działań Poczty Polskiej w kontekście naruszenia zakazu stosowania praktyk ograniczających konkurencję.

Jak wynika z przeprowadzonej Analizy, Poczta Polska dokonała w 2001 r. zmian cen usługi druku adresowanego o masie do 20 g na skalę znacznie przekraczającą stosowny wzrost poziomu inflacji oraz wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych. Powyższa podwyżka odbiegała również znacząco od tych dokonywanych w latach 1997-2000.

Tab. 1. Porównanie wzrostu cen usługi druk adresowany do 20 gramów z inflacją (1995 =100)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Inflacja (wskaźnik cen towarów i usług)	119,4	137,1	153,0	164,1	181,2	191,2
Wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych	111,9	128,6	143,9	154,4	170,0	179,3
Druk adresowany do 20 gramów	114,3	142,9	157,1	171,4	200,0	285,7

Źródło: Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2002, GUS, Warszawa 2002, s. 333-335; Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2001, GUS, Warszawa 2001, s.

329; Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2000, GUS, Warszawa 2000, s. 321-323.

Powołany w sprawie biegły ekspert ustalił również, jaka była skala przedmiotowej podwyżki w odniesieniu do lat poprzednich, gdzie punktem odniesienia była każdorazowo cena z poprzedniego roku. Porównanie to wykazało znaczne odchylenia wzrostu cen za usługę druku adresowanego o masie do 20 g w stosunku do zmian poziomu inflacji o wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych.

Tab. 2. Porównanie wzrostu cen druk adresowany do 20 gramów z inflacją (rok poprzedni =100)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Inflacja (wskaźnik cen towarów i usług)	126,8	119,4	114,8	111,6	107,3	110,4	105,5
Wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych	127,8	111,9	114,9	111,9	107,3	110,1	105,5
Druk adresowany do 20 gramów	b.d.	114,3	125,0	110,0	109,1	116,7	142,9

Źródło: Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2002, GUS, Warszawa 2002, s. 333-335; Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2001, GUS, Warszawa 2001, s. 329; Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2000, GUS, Warszawa 2000, s. 321-323.

Dokonana Analiza pozwoliła również na ustalenie różnicy pomiędzy zmianami cen usługi druku adresowanego o masie do 20 g a odpowiadającymi im w czasie zmianami cen innych produktów.

Tab.3. Ceny usługi druk adresowany do 20 gramów i porównywalnych produktów w latach 1995-2001 (w PLN)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Sok jabłkowy za 1 l.	2,23	2,65	2,72	2,23	2,85	3,43	3,20
Pralka automatyczna (5 kg suchej bielizny)	938,97	1033,00	1154,00	1214,00	1214,00	1476,00	1464,00
Benzyna silnikowa Euro-Super	1,30	1,51	1,80	1,87	2,82	3,09	3,03

Druk adresowany do 20 gramów	0,35	0,4	0,5	0,55	0,6	0,7	1,0
------------------------------	------	-----	-----	------	-----	-----	-----

Źródło: Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2002, GUS, Warszawa 2002, s. 338-339; Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2001, GUS, Warszawa 2001, s. 329; Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2000, GUS, Warszawa 2000, s.326-327; Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 1999, GUS, Warszawa 1999, s.346-349; Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 1998, GUS, Warszawa 1998, s.306-310.

Tab.4. Porównanie wzrostu cen usługi druk adresowany o wadze do 20 g w stosunku do wzrostu cen innych produktów (1995 = 100)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Sok jabłkowy za 1 l.	100,0	118,8	122,0	100,0	127,8	153,8	143,5
Pralka automatyczna (5 kg suchej bielizny)	100,0	110,0	122,9	129,3	129,3	157,2	155,9
Benzyna silnikowa Euro-Super (1995=100)	100,0	116,2	138,5	143,8	216,9	237,7	233,1
Druk adresowany do 20 gramów (1995=100)	100,0	114,3	142,9	157,1	171,4	200,0	285,7

Źródło: Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2002, GUS, Warszawa 2002, s. 338-339; Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2001, GUS, Warszawa 2001, s. 329; Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2000, GUS, Warszawa 2000, s.326-327; Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 1999, GUS, Warszawa 1999, s.346-349; Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 1998, GUS, Warszawa 1998, s.306-310.

Prezes UOKiK przyjął ustalenia dokonane przez powołanego w sprawie biegłego eksperta oraz dokonał na ich podstawie oceny zastosowanej przez Poczta Polską podwyżki cen usługi druku adresowanego do 20 g pod kątem zgodności z przepisami o zakazie nadużywania pozycji dominującej.

Argumentacja SMB

SMB zarzuca Poczcie Polskiej wykorzystanie pozycji dominującej na rynku nie tylko poprzez skalę podwyżek, ale także sposób jej wprowadzenia. Wnioskodawca stoi na stanowisku, iż ogłoszenie nowego cennika w dniu 28 grudnia 2000 r., który wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2001 r., bezpośrednio godzi w interes członków SMB. Wnioskodawca wyraża opinię, iż dokonana przez Poczta Polską w powyższym cenniku podwyżka ceny usługi druku adresowanego o masie do 20 g postawiła pod znakiem zapytania opłacalność działalności gospodarczej członków SMB.

Argumentacja Poczty Polskiej

Poczta Polska stoi na stanowisku, iż ustalając nowe ceny za poszczególne usługi kierowała się wieloma względami, a przede wszystkim:

- aktualnym poziomem opłat z uwzględnieniem popytu na usługi pocztowe,
- ujednoczeniem opłat za listy i druki,
- względami społecznymi, zwłaszcza zapewnieniem dostępności do powszechnych usług pocztowych,
- sytuacją na rynku firm świadczących usługi konkurencyjne względem usług pocztowych,
- zamierzeniami poczty w zakresie rozwoju usług pocztowych, zarówno w ujęciu ilościowym, jak i jakościowym.

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zważył, co następuje

Zgodnie z treścią wniosku o wszczęcie postępowania antymonopolowego oraz wyrokiem SOKiK z dnia 21 maja 2003 r., a także wobec zakresu legitymacji czynnej Wnioskodawcy, przedmiotem rozważań organu antymonopolowego w niniejszej sprawie jest ustalenie, czy działanie Poczty Polskiej polegające na wprowadzeniu podwyżek cen świadczonej przez nią usługi druku adresowanego o masie do 20 g w roku 2001 narusza przepisy ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów*, tj. czy stanowi ono przejaw stosowania praktyki ograniczającej konkurencję.

Podstawa prawna wydania decyzji

Zgodnie z brzmieniem art. 131 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. *o ochronie konkurencji i konsumentów* (Dz. U. Nr 50, poz. 331 z późn. zm.), która weszła w życie dnia 21 kwietnia 2007 r. do postępowań antymonopolowych wszczętych oraz niezakończonych przed tą datą stosuje się przepisy dotychczasowe. W związku z powyższym oraz wobec faktu, iż postępowanie antymonopolowe w niniejszej sprawie wszczęte zostało przed datą 21 kwietnia 2007 r., do wydania przedmiotowej decyzji stosuje się przepisy dotychczasowe, a zatem regulację Ustawy.

Naruszenie interesu publicznoprawnego

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów należy do dziedziny prawa publicznego, chroniącego interes ogólnospołeczny. Publicznoprawny charakter Ustawy uzasadnia przyjęcie stanowiska, że nie wszystkie zachowania przedsiębiorców i ich związków, powodują zastosowanie jej instrumentów. Powinno to następować wówczas, gdy skutkami działań sprzecznych z ustawą dotknięty jest szerszy krąg uczestników rynku, bądź gdy działania te wywołują na rynku inne niekorzystne zjawiska wymagające ingerencji ze strony organów działających na podstawie tej ustawy.

Pojęcie interesu publicznego było przedmiotem wielu orzeczeń Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów i Sądu Najwyższego. Z utrwalonej linii orzeczniczej można wysnuć następujące wnioski:

- ✓ Interes publiczny występuje wtedy, gdy skutkami określonej praktyki dotknięty może być szerszy krąg uczestników rynku.¹
- ✓ Interes publiczny występuje jedynie w tych sprawach, w których zmierza do ochrony konkurencji rozumianej nie jako sytuacja pojedynczego przedsiębiorcy, ale jako zjawisko charakteryzujące funkcjonowanie gospodarki.²
- ✓ Interes publiczny nie jest pojęciem o charakterze stałym i jednolitym. Powinien być ustalany w każdej sprawie indywidualnie.³
- ✓ Określenie „publiczny” oznacza dotyczący ogółu, dostrzeżony przez nieokreśloną z góry grupę osób, nie jednostki, czy też określoną grupę.⁴

Mając na względzie powyższe, rozpatrując przedmiotową sprawę w aspekcie naruszenia interesu publicznoprawnego, organ antymonopolowy wziął pod uwagę, czy wprowadzenie nowego cennika z dniem 1 stycznia 2001 r. przez Poczta Polska dotyka szerszego kręgu uczestników rynku, bądź czy narusza samo zjawisko konkurencji.⁵

¹ wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 24 stycznia 1991 r. (XVII Amr 8/90, Orzecznictwo Gospodarcze 1991, nr 2, poz. 35; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 maja 2001 r., I CKN 1217/98, OSNC 2002, nr 1 poz. 13)

² wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 maja 2001 r. (I CKN 1217/98, OSNC 2002, nr 1, poz. 13)

³ wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 4 lipca 2001 r., XVII Ama 108/00.

⁴ tamże

⁵ wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 czerwca 2008 r., III SK 40/07.

Usługi świadczone przez Poczta Polską skierowane są do bliżej nieokreślonego kręgu osób – klientów zarówno biznesowych, jak i indywidualnych konsumentów. Należy również podkreślić, iż Wnioskodawca zrzesza przedsiębiorców, którzy w ramach prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej w sposób masowy przesyłają druki adresowane, w tym te o masie do 20 g. Poszczególni członkowie SMB wysyłają w ciągu roku korespondencję liczoną w milionach sztuk i należą do największych indywidualnych klientów Poczty Polskiej.

Mając na względzie powyższe, należy przyjąć, że skutkami decyzji cenowych Poczty Polskiej dotknięty jest zawsze szeroki krąg uczestników rynku, obejmujący z góry nie ograniczoną liczbę klientów przedsiębiorców zrzeszonych w SMB. Uznać należy zatem, iż narzucanie przez Poczta Polską przedsiębiorcom zrzeszonym w SMB, a także innym przedsiębiorcom prowadzącym podobną do nich działalność, cen nadmiernie wygórowanych na usługę druku adresowanego o masie do 20 g, może doprowadzić do naruszenia interesu publicznoprawnego w rozumieniu powołanego wyżej orzecznictwa, co uzasadnia administracyjną ingerencję Prezesa UOKiK.

Ponadto, wskazać należy, iż dla ustalenia wystąpienia naruszenia interesu publicznego wystarczające może być również stwierdzenie faktu nadużycia przez przedsiębiorcę, przeciwko któremu prowadzi się postępowanie, siły rynkowej w stosunkach ze słabszymi uczestnikami rynku – samo nadużycie posiadanej uprzywilejowanej pozycji rynkowej narusza bowiem interes publiczny, szczególnie w sytuacji, gdy nadużycie ma charakter powtarzalny, a występując w stosunkach o charakterze umownym dotyka szerokiego kręgu uczestników rynku⁶.

Rynek właściwy

Działania przedsiębiorców, stanowiące nadużycie ich siły rynkowej, ujawniają się zawsze na rynku właściwym. Dominacja rynkowa nie występuje na rynku pojętym ogólnie (w sensie ekonomicznym), rozumianym jako ogół stosunków zachodzących pomiędzy podmiotami uczestniczącymi w procesach wymiany towarowej. Praktyka nadużywania pozycji dominującej ma zawsze miejsce na rynku relewantnym, który określa, będąca

istotą konkurencji, płaszczyznę współzawodnictwa przedsiębiorców w prowadzonej przez nich działalności gospodarczej.

Zgodnie z definicją ustawową, rynkiem właściwym jest rynek towarów, które ze względu na ich przeznaczenie, cenę oraz właściwości, w tym jakość, są uznawane przez ich nabywców za substytuty oraz są oferowane na obszarze, na którym ze względu na ich rodzaj i właściwości, istnienie barier dostępu do rynku, preferencje konsumentów, znaczące różnice cen i koszty transportu, panują zbliżone warunki konkurencji⁷.

Rynek właściwy wyznaczyć należy zatem zarówno pod względem przedmiotowym (rynek produktowy), jak i terytorialnym (rynek geograficzny). Identyfikacja rynku właściwego jest więc wynikiem połączenia między rynkami produktów wzajemnie wymiennych i geograficznym zasięgiem terytorium, na którym dochodzi do obrotu tymi produktami.

W opinii Prezesa UOKiK jako rynek właściwy w niniejszej sprawie wyznaczyć należało **krajowy rynek przyjmowania, przemieszczania i doręczania druków adresowanych o wadze do 20 gramów.**

Definiując rynek właściwy w przedmiotowej sprawie przeanalizowano wszystkie czynniki kształtujące takie aspekty rynku właściwego, jak charakter produktu oraz zasięg geograficzny.

Aspekt produktowy rynku.

Pośród kryteriów, którymi należy kierować się w procesie wyznaczania rynku właściwego w jego aspekcie produktowym, wymienić należy:

1. Z perspektywy popytu:
 - charakter i przeznaczenie produktu,
 - cenę produktu.
2. Z perspektywy podaży:
 - sposób wytworzenia produktu/świadczenia usługi,
 - koszt zmiany popytu rynkowego w stronę substytutów.

⁶ Zgodnie z E.Modzelewska-Wąchal, „Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz” Warszawa 2002, str.13, 14

⁷ Art. 4 pkt 8 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Produktem, którego dotyczy niniejsze postępowanie jest usługa druku adresowanego o masie do 20 gramów. Usługa ta polega na przyjęciu, przemieszczeniu oraz dostarczeniu druku adresowanego określonej wagi (do 20 gramów). Drukiem tym może być ulotka reklamowa, broszura lub tym podobna przesyłka zawierająca informacje pisemną lub graficzną, wykonana w więcej niż jednym egzemplarzu, na papierze lub innym materiale używanym w drukarstwie za pomocą technik drukarskich lub podobnych, w opakowaniu umożliwiającym sprawdzenie jej zawartości.⁸ Charakterystyczną cechą przedmiotowej usługi jest fakt, iż pomimo swojej masowości oraz powtarzalności wzoru, pojedynczy druk przeznaczony jest dla indywidualnie określonego adresata.

W okresie, którego dotyczy stosowanie zakwestionowanej ceny na ww. usługę, zarówno w ofercie Poczty Polskiej, jak i też innych przedsiębiorców pocztowych, brak było produktu mogącego stanowić substytut powyższej usługi. Jak zostało podkreślone, możliwość masowego nadania druku jednakowej treści do wielu indywidualnie określonych odbiorców stanowi charakterystyczną cechę przedmiotowej usługi. Dla odbiorców powyższej usługi substytutem nie może być w szczególności usługa przesyłki listowej, kartki pocztowej, czy też paczki. Zauważyć należy, iż proces nadania druku adresowanego nie wymaga od nadawcy kopertowania przesyłki, a odbiorca może zapoznać się z jej charakterem bez konieczności otwierania koperty. Z uwagi na indywidualnie wskazanego adresata, druk adresowy nie znajduje również substytutu w postaci druku bezadresowego, jako nieopatrzonej adresem informacji pisemnej lub graficznej kolportowanej masowo do nieoznaczonego indywidualnie odbiorcy. Druk adresowy stanowi również usługę odmienną od druku bezadresowego z uwagi na poziom cen obydwu usług. Cena za usługę druku adresowanego o masie do 20 g jest pięciokrotnie wyższa od ceny świadczenia usługi druku bezadresowego w tym samym przedziale wagowym.

Zwrócić należy również uwagę na charakter przedmiotowej usługi z perspektywy przedsiębiorcy, w którego ofercie usługa się znajduje. Podkreślenia wymaga, iż przyjęcie, przemieszczenie i dostarczenie druku o jednolitej treści do więcej niż jednego indywidualnie określonego odbiorcy stanowić musi dla Poczty Polskiej usługę odrębną od pozostałych przesyłek pocztowych w zakresie procesu świadczenia usługi. I tak, sposób przyjęcia przesyłki stanowiącej druk adresowany (zawsze od jednego podmiotu bez

⁸ Źródło: http://www.poczta-polska.pl/df_list_kraj_druk.htm

względem na liczbę adresatów) odróżnia ją od zwykłej przesyłki listowej, kartki pocztowej czy paczki. Sposób dostarczenia druku adresowanego, przez wzgląd na indywidualnie oznaczonych adresatów, odróżnia natomiast przedmiotową usługę od usługi druku bezadresowego.

Zauważyć należy zatem, iż usługa druku adresowanego o masie do 20 g nie znajdowała w okresie, którego dotyczy przedmiotowe postępowanie, usługi podobnej do siebie pod względem charakteru, przeznaczenia, ceny oraz sposobu świadczenia, co mogłoby ewentualnie wpłynąć na rozszerzenie zakresu rynku właściwego w niniejszej sprawie. Przedmiotowa usługa nie posiadała stosownego substytutu, przez wzgląd zarówno na popytowe, jak i podażowe uwarunkowania jej funkcjonowania (świadczenia) na rynku.

Wobec powyższego oraz z uwagi na przedmiot i zakres wniosku SMB o wszczęcie postępowania antymonopolowego, zdaniem Prezesa UOKiK, rynek właściwy w niniejszej sprawie wyznaczyć należało właśnie w odniesieniu do świadczenia usługi druku adresowanego o masie do 20 gramów.

Aspekt geograficzny rynku.

Z uwagi na krajowy zakres działalności Poczty Polskiej przy świadczeniu usługi druku adresowanego, terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest właściwym rynkiem geograficznym dla wyżej wskazanej usługi. Usługa ta świadczona jest wyłącznie w obrocie krajowym.

Pozycja dominująca Poczty Polskiej na rynku właściwym

Na wyznaczonym, jak wyżej, rynku właściwym funkcjonują - po jego stronie popytowej - przedsiębiorcy lub inne podmioty nadające masowo przesyłki druku adresowanego o masie do 20 g. Podażową stronę przedmiotowego rynku reprezentuje natomiast Poczta Polska jako podmiot działający w warunkach monopolu prawnego.

Jak wyżej wspomniano, w roku 2001, a zatem w roku trwania praktyki stosowania cen, podlegających ocenie w niniejszym postępowaniu, Poczta Polska posiadała wyłączność na wykonywanie pocztowych usług o charakterze powszechnym w zakresie przyjmowania, przewozu i doręczania w obrocie krajowym i zagranicznym przesyłek

listowych - z wyjątkiem druków bezadresowych i ankiet - o masie do 2000 g, listów wartościowych o masie do 2000 g, paczek pocztowych oraz nadawanie i doręczanie przekazów pocztowych (tzw. obszar zastrzeżony dla Poczty Polskiej). Z mocy prawa (art. 3 ust. 4 ustawy *o łączności*) Poczta Polska była zatem jedynym podmiotem świadczącym usługi przyjmowania, przemieszczania i doręczania druków adresowanych do 20 gramów i tym samym jedynym przedsiębiorcą działającym na rynku właściwym. Biorąc pod uwagę powyższe regulacje, wprowadzające prawny monopol Poczty Polskiej w powyższym zakresie produktowym, stwierdzić należy, iż żaden inny przedsiębiorca nie mógł w przedmiotowym czasie legalnie świadczyć usług na wyznaczonym wyżej rynku właściwym. Udział Poczty Polskiej w ustalonym w sprawie rynku właściwym określić należy zatem na poziomie 100%.

Nadużywanie przez Poczta Polska pozycji dominującej poprzez bezpośrednie narzucanie nieuczciwych, nadmiernie wygórowanych cen na usługę druku adresowanego o masie do 20 g wprowadzonych cennikiem za usługi pocztowe z dniem 1 stycznia 2001 r.

Zgodnie z art. 8 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 8 ust. 1 Ustawy, zakazane jest nadużywanie pozycji dominującej polegające na bezpośrednim lub pośrednim narzucaniu nieuczciwych cen, w tym cen nadmiernie wygórowanych albo rażąco niskich, odległych terminów płatności lub innych warunków zakupu albo sprzedaży towarów.

Z praktyką ograniczającą konkurencję, o której mowa w art. 8 ust. 2 pkt. 1 ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów* mamy do czynienia wówczas, gdy łącznie występują następujące przesłanki:

- **narzucenie** cen przez podmiot zajmujący pozycję dominującą na rynku właściwym,
- narzucane ceny mają charakter **nieuczciwy**.

Ustawa *o ochronie konkurencji i konsumentów* nie wprowadza jednoznacznych kryteriów wskazujących, czy określona cena ma charakter „uczciwy” czy „nieuczciwy”. Wprawdzie wskazuje, iż pod pojęciem ceny nieuczciwej należy rozumieć m. in. cenę „nadmiernie wygórowaną”, jednakże i to sformułowanie jest niedookreślone. W związku z powyższym pomocą w zakresie oceny, czy oferowane przez określony podmiot o

pozycji dominującej warunki umowne są nieuczciwe, służyć muszą poglądy orzecznictwa oraz literatury przedmiotu.

I tak, zgodnie z doktryną przedmiotu, przez „narzuconą cenę nadmiernie wygórowaną” rozumieć należy cenę narzuconą nabywcy przez podmiot monopolistyczny, z racji posiadanej siły rynkowej, rażąco zawyżoną w stosunku do wartości świadczenia. Taka cena istotnie narusza zasadę ekwiwalentności świadczeń uczestników umowy. Według Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości cena nadmiernie wygórowana to taka, która nie znajduje uzasadnienia w odniesieniu do ekonomicznej wartości sprzedawanego produktu. Ekonomiczna wartość jest przy tym sprowadzona do kosztów własnych przedsiębiorstwa i cen jego konkurentów. Stosunek pomiędzy kosztami i ceną nadmiernie wygórowaną jest mierzony zyskiem. Odniesienie natomiast do cen konkurentów może być podstawą do określenia, czy zdolność przedsiębiorstwa do osiągnięcia większej rentowności jest rezultatem większej efektywności.⁹

W myśl stanowiska Sądu Apelacyjnego w Warszawie wyrażonego w wyroku z dnia 14 czerwca 2005 r., sygn. akt VI ACa 93/05, dla przesądzenia, czy konkretne ceny są nadmiernie wygórowane zasadnicze znaczenie ma prawidłowy dobór kryteriów oceny. Zdaniem Sądu, przy definiowaniu ceny nadmiernie wygórowanej, w celu wyeliminowania błędów w ocenie, należy posługiwać się dwójakiego rodzaju kryteriami. Pierwsze z nich związane są z analizą kosztową działalności gospodarczej przedsiębiorcy. Wyróżnia się tu kryteria odnoszące się do: kosztów własnych przedsiębiorcy wynikających z kalkulacji ceny towaru (usługi), wielkości zysku w cenie jednostkowej, rentowności rozumianej jako stosunek zysku do kosztów własnych. Drugie powstają z porównania cen występujących na rynku właściwym z cenami potencjalnych konkurentów przedsiębiorcy na innych rynkach (tzw. analiza porównawcza cen).

W podobny sposób wypowiada się również doktryna przedmiotu, stwierdzając, iż: dla ustalenia, czy monopolistyczny przedsiębiorca stosuje ceny nadmiernie wygórowane, należałoby w miarę możliwości analizować jego kalkulację kosztową, jak i ceny stosowane na innych porównywalnych rynkach.¹⁰

⁹ Stanisław Gronowski, „Ustawa antymonopolowa. Komentarz”, CH BECH, Warszawa 1999, wyd. 2, str. 251

¹⁰ Tamże, str. 254

Jak zostało już wyżej wskazane, metoda kosztowa w przypadku analizy decyzji cenowych przedsiębiorcy działającego na rynku silnie zmonopolizowanym może okazać się zawodną w kontekście oceny zgodności tych decyzji z prawem antymonopolowym. Jakkolwiek jest to metoda szeroko polecana w orzecznictwie oraz literaturze przedmiotu, z uwagi na powyższe biegły badający poziom cen w niniejszej musiał jednak odstąpić od jej zastosowania. W konsekwencji, poniższe wnioski w zakresie oceny rynkowych działań Poczty Polskiej nie zawierają odniesień do kosztu prowadzonej przez nią działalności.

Jedną z ważnych przesłanek przy podejmowaniu przez przedsiębiorców decyzji cenowych jest również obserwacja cen bezpośredniej i pośredniej konkurencji. Jednakże Polska Poczta w badanym okresie nie miała konkurencji na rynku krajowym (działała w warunkach monopolu prawnego), a uwzględnienie cen stosowanych przez poczty w innych krajach europejskich, z uwagi na różnice m.in. w zakresie siły nabywczej pieniądza w danym kraju, mogło okazać się niemiarodajne. Zastosowanie w niniejszej sprawie analizy porównawczej w odniesieniu do działalności przedsiębiorców obecnych na podobnych przedmiotowemu rynkach produktowych również mogło okazać się zawodne. Biorąc zatem pod uwagę postulat przeprowadzenia analizy porównawczej dla określenia poziomu konkurencyjnej uczciwości cen wprowadzonych przez Poczcie Polską na rok 2001, organ antymonopolowy, zgodnie z wnioskami płynącymi z opinii biegłego, oparł swoje zważenia na analizie cen innych dóbr konsumpcyjnych oraz poziomu inflacji, a także trzech wybranych produktów. Jako punkt odniesienia zostały wybrane zmiany cen: soku jabłkowego, pralki automatycznej oraz benzyny silnikowej. Wybór tych akurat produktów, dokonany został przez biegłego w sposób nieprzypadkowy. Rynki sprzedaży tych trzech produktów przedstawiały bowiem w analizowanym okresie różną sytuację konkurencyjną. I tak, rynek soku jabłkowego charakteryzował się największą intensywnością konkurowania, jego struktura zbliżona była do modelu rynku konkurencji doskonałej (a więc stopień kontroli cen przez dostawców był relatywnie niski), rynek pralek automatycznych – był rynkiem zbliżonym do oligopolu zróżnicowanego (co oznaczało większy stopień kontroli cen przez dostawców), natomiast rynek benzyny silnikowej charakteryzował się najniższym stopniem intensywności konkurowania – sytuacja zbliżona do oligopolu jednorodnego przy dominacji rynkowej jednego dostawcy (wówczas Petrochemia Płock) i dużej ingerencji państwa (instytucji państwowych) w decyzje cenowe. Wybór powyższych produktów daje zatem szansę dokonania właściwej

oceny poziomu wysokości cen Poczty Polskiej w odniesieniu do zmian cen na innych rynkach produktowych, nieidentycznych pod względem struktury konkurencji. Podkreślenia wymaga, iż każdy z tych rynków charakteryzował się wyższym stopniem konkurencyjności od rynku właściwego wyznaczonego w niniejszej sprawie.

1. Analiza cen druków adresowanych do 20 gramów w latach 1995 - 2001 w porównaniu do inflacji (wzrostu cen) i wzrostu cen produktów konsumpcyjnych (towary i usługi).

Tab. 1. Porównanie wzrostu cen usługi druk adresowany do 20 gramów z inflacją (1995 =100)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Inflacja (wskaźnik cen towarów i usług)	119,4	137,1	153,0	164,1	181,2	191,2
Wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych	111,9	128,6	143,9	154,4	170,0	179,3
Druk adresowany do 20 gramów	114,3	142,9	157,1	171,4	200,0	285,7

Źródło: Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2002, GUS, Warszawa 2002, s. 333-335; Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2001, GUS, Warszawa 2001, s. 329; Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2000, GUS, Warszawa 2000, s. 321-323.

Jak wynika z danych zamieszczonych w powyższej tabeli, wskaźnik wzrostu cen druków adresowanych do 20 g na przestrzeni lat 1995-2001 był wyższy od wskaźnika wzrostu cen oraz cen towarów i usług konsumpcyjnych odpowiednio o 94,5 oraz 106,4 punktu procentowego, co oznacza około dwa razy wyższy wzrost cen druku adresowanego do 20 g niż inflacja (185,7% cena druku, 91,2% inflacja). Szczególnie rażąco odbiegająca od inflacji była podwyżka cen druków adresowanych w – istotnym w niniejszej sprawie - roku 2001, gdyż odbiegała ona od inflacji z poprzedniego roku ponad 30 punktów procentowych w górę, a od inflacji, która rzeczywiście wystąpiła o ponad 35 punktów procentowych. Wielkości te ilustruje poniższe zestawienie.

Tab. 2. Porównanie wzrostu cen druk adresowany do 20 gramów z inflacją (rok poprzedni =100)

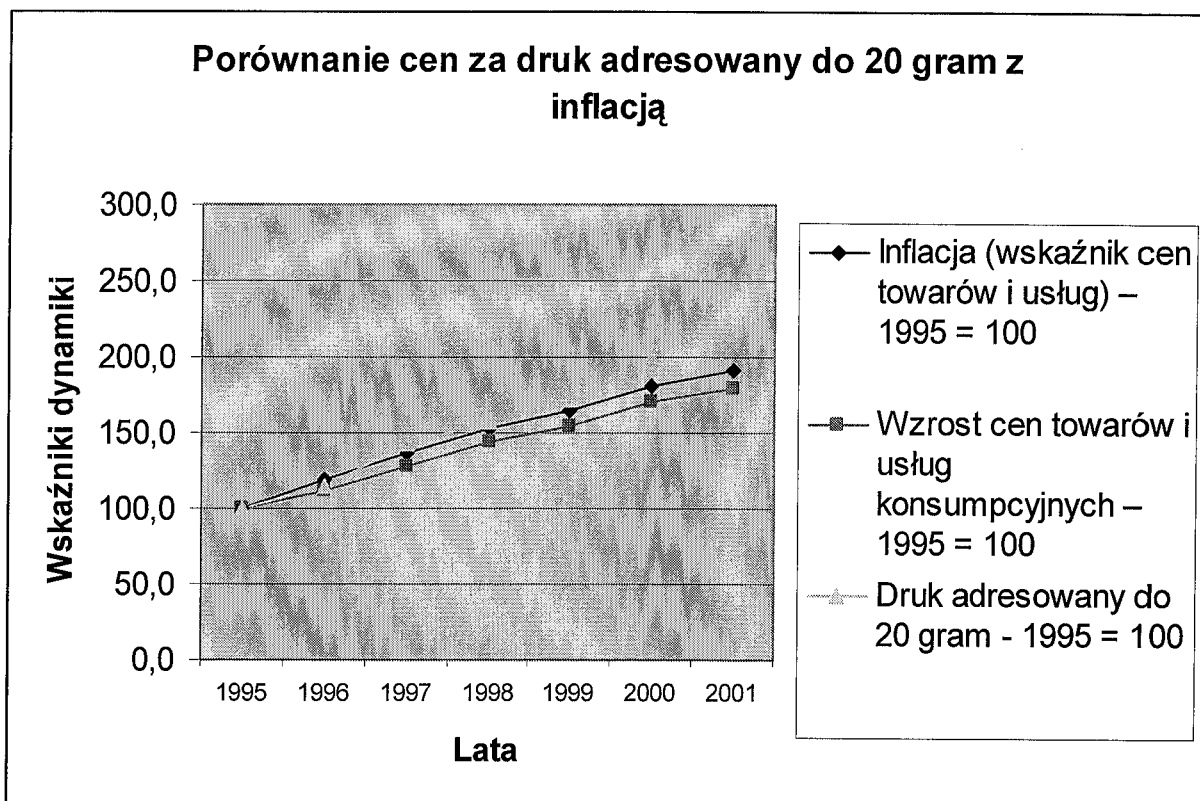
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001

Inflacja (wskaźnik cen towarów i usług)	126,8	119,4	114,8	111,6	107,3	110,4	105,5
Wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych	127,8	111,9	114,9	111,9	107,3	110,1	105,5
Druk adresowany do 20 gramów	b.d.	114,3	125,0	110,0	109,1	116,7	142,9

Źródło: Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2002, GUS, Warszawa 2002, s. 333-335; Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2001, GUS, Warszawa 2001, s. 329; Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2000, GUS, Warszawa 2000, s. 321-323.

Jak wynika z powyższego, wzrost cen usługi druków adresowanych do 20 gramów zastosowany przez Poczta Polską z dniem 1 stycznia 2001 r. oznaczał wzrost cen przekraczający siedmiokrotność wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w roku 2001. Ponadto, wzrost ten był czterokrotnie wyższy od wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych za rok 2000, co oznacza ponadto, iż Poczta Polska dopuściła się podwyżki cen świadczonych przez nią usług bez odwołania do kosztu poniesionego w roku poprzedzającym rok dokonania podwyżki. Takiej podwyżki cen nie można inaczej nazwać jak rażąco wysoką i uznać należy, iż na rynkach o wyższym stopniu konkurencji nie byłaby ona możliwa do przeprowadzenia.

Przedstawione dane liczbowe zobrazowane zostały na poniższym diagramie, na którym wskaźnik dynamiki wzrostu cen za druk adresowany o wadze do 20g za rok 2001 znacząco odbiega od wskaźnika dynamiki wzrostu inflacji oraz cen dóbr konsumpcyjnych.



Źródło: Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2002, GUS, Warszawa 2002, s. 333-335; Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2001, GUS, Warszawa 2001, s. 329; Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2000, GUS, Warszawa 2000, s. 321-323.

2. Analiza cen druków adresowanych do 20 gramów w latach 1995 - 2001 w porównaniu do wzrostu cen wybranych produktów, gdzie sytuacja na rynku charakteryzowała się wyższym stopniem konkurencyjności – sok jabłkowy za 1 l, pralka automatyczna (5 kg suchej bielizny) i benzyna silnikowa (Euro-Super).

Tab.3. Ceny usługi druk adresowany do 20 gramów i porównywalnych produktów w latach 1995-2001 (w PLN)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Sok jabłkowy za 1 l.	2,23	2,65	2,72	2,23	2,85	3,43	3,20
Pralka automatyczna (5 kg suchej bielizny)	938,97	1033,00	1154,00	1214,00	1214,00	1476,00	1464,00
Benzyna silnikowa	1,30	1,51	1,80	1,87	2,82	3,09	3,03

Euro-Super							
Druk adresowany do 20 gramów	0,35	0,4	0,5	0,55	0,6	0,7	1,0

Źródło: Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2002, GUS, Warszawa 2002, s. 338-339; Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2001, GUS, Warszawa 2001, s. 329; Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2000, GUS, Warszawa 2000, s.326-327; Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 1999, GUS, Warszawa 1999, s.346-349; Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 1998, GUS, Warszawa 1998, s.306-310.

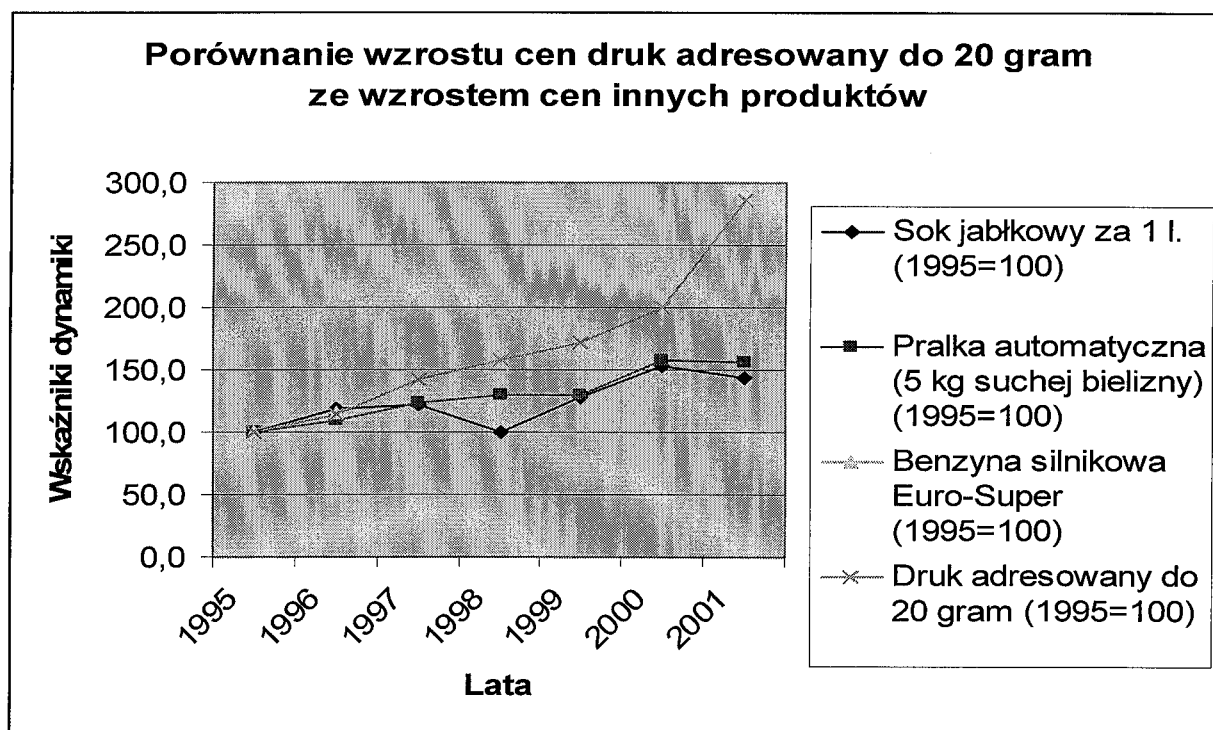
Tab.4. Porównanie wzrostu cen usługi druk adresowany o wadze do 20 g w stosunku do wzrostu cen innych produktów (1995 = 100)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Sok jabłkowy za 1 l.	100,0	118,8	122,0	100,0	127,8	153,8	143,5
Pralka automatyczna (5 kg suchej bielizny)	100,0	110,0	122,9	129,3	129,3	157,2	155,9
Benzyna silnikowa Euro-Super (1995=100)	100,0	116,2	138,5	143,8	216,9	237,7	233,1
Druk adresowany do 20 gramów (1995=100)	100,0	114,3	142,9	157,1	171,4	200,0	285,7

Źródło: Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2002, GUS, Warszawa 2002, s. 338-339; Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2001, GUS, Warszawa 2001, s. 329; Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2000, GUS, Warszawa 2000, s.326-327; Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 1999, GUS, Warszawa 1999, s.346-349; Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 1998, GUS, Warszawa 1998, s.306-310.

Jak wynika z powyższych zestawień, rynki produktowe, na których przedsiębiorcy działali w warunkach silniejszej niż rynek usług pocztowych konkurencji, charakteryzowały się w badanym czasie mniejszą skalą podwyżek niż miało to miejsce w przypadku działania Poczty Polskiej w niniejszej sprawie. W porównaniu do zmian cen wybranych produktów wzrost ceny usługi druk adresowany do 20 gramów charakteryzował się najwyższym stopniem. W stosunku do wzrostu cen soku jabłkowego był on prawie o 150 punktów procentowych większy, w stosunku do cen pralki automatycznej prawie o 130, a w porównaniu z ceną benzyny o ponad 50 punktów procentowych. Uznać należy zatem, iż wprowadzając z dniem 1 stycznia 2001 r. cennik na usługi pocztowe, Poczta Polska dopuściła się zastosowania podwyżki cen za świadczone usługi w stopniu znacznie przekraczającym wzrost cen towarów i usług na innych rynkach produktowych w Polsce.

Podobny wniosek wysnuć można z analizy diagramu przedstawiającego wskaźniki dynamiki zmian cen na ww. rynkach produktowych. Wykres wyraźnie obrazuje odmiennność trendu zmiany ceny usługi druku adresowanego zastosowanej przez Poczte Polską w 2001 r. w stosunku do zmian cen na pozostałych rynkach produktowych. Wskaźnik dynamiki wzrostu cen soku jabłkowego, pralki automatycznej, jak również benzyny silnikowej wskazuje wyraźnie na obniżenie dynamiki wzrostu cen tych produktów w roku 2001. Odwrotnie natomiast zachowuje się wskaźnik wzrostu ceny druku adresowanego Poczty Polskiej, którego podwyżka jest zdecydowanie najsilniejsza właśnie w tym okresie.



Źródło: Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2002, GUS, Warszawa 2002, s. 338-339; Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2001, GUS, Warszawa 2001, s. 329; Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2000, GUS, Warszawa 2000, s.326-327; Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 1999, GUS, Warszawa 1999, s.346-349; Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 1998, GUS, Warszawa 1998, s.306-310.

Zarówno zatem analiza porównawcza wysokości wzrostu ceny druku adresowanego do wzrostu poziomu inflacji oraz wzrostu poziomu cen dóbr konsumpcyjnych, jak również porównanie wzrostu tej ceny w stosunku do wybranych konkretnych trzech produktów, prowadzą do zgodnego wniosku, iż podwyżka cen za

usługę druku adresowanego dokonana przez Poczta Polską w drodze ogłoszenia cennika usług pocztowych na rok 2001 nie była bynajmniej odzwierciedleniem stosunków ekonomicznych panujących w tym czasie w polskiej gospodarce.

Oznaczać to musi niedostosowanie zaproponowanych na rok 2001 cen świadczonych przez tego przedsiębiorcę usług do kosztowych warunków prowadzenia działalności gospodarczej. Zarówno bowiem producenci soku jabłkowego, pralek jak i dostawcy benzyny nie zauważyli podstaw do tak drastycznego podniesienia poziomu cen ich towarów. Poczta Polska nie przedstawiła ponadto innych konkretnych czynników ekonomicznych wskazujących na konieczność dokonania podwyżki w tak znacznej wysokości.

W szczególności, za usprawiedliwiającą tak wysokie podwyżki nie można uznać okoliczności funkcjonowania firm świadczących usługi konkurencyjne względem usług pocztowych. Zauważyć należy, iż jak już zostało wyżej udowodnione, na rynku ustalonym jako właściwy w niniejszej sprawie, Poczta Polska nie spotyka się z żadną konkurencją ze strony innych podmiotów.

Uzasadnieniem ekonomicznym dokonanych przez Poczta Polską podwyżek nie jest także zamiar rozwoju usług pocztowych, który w gospodarce rynkowej powinien być dokonywany bez dodatkowego obciążenia konsumentów.

Wobec faktu, iż Poczta Polska na wyznaczonym rynku właściwym posiada pozycję monopolistyczną, a zgromadzony w sprawie materiał dowodowy wyraźnie wskazuje, iż wzrost opłaty za usługę druku adresowanego o wadze do 20g dokonany cennikiem Poczty Polskiej na 2001 r. stanowi cenę nadmiernie wygórowaną w rozumieniu przepisów antymonopolowych, uznać należało, iż zastosowanie powyższych cen oznacza nadużycie posiadanej przez tego przedsiębiorcę pozycji dominującej na krajowym rynku świadczenia usługi druku adresowanego o wadze do 20g.

Zaniechanie stosowania praktyki

W związku z powyższymi ustaleniami stwierdzić należy, iż przedmiotowe działanie Poczty Polskiej stanowi przejaw nadużywania pozycji dominującej, o którym mowa w art.

8 ust. 2 pkt 1 Ustawy, a w konsekwencji Prezes UOKiK powinien wydać na podstawie art. 9 Ustawy decyzję uznającą to zachowanie za praktykę ograniczającą konkurencję i nakazać jej zaniechanie.

Jednakże, zgodnie z przepisem art. 10 ust. 2 w przypadku, gdy zachowanie rynkowe przedsiębiorcy przestało naruszać zakaz, o którym mowa w art. 8 Prezes UOKiK wydaje decyzję o uznaniu praktyki za ograniczającą konkurencję i stwierdza jej zaniechanie. Przy czym ciężar udowodnienia okoliczności zaniechania stosowania praktyki spoczywa na przedsiębiorcy.

Jak wynika z dokumentów przekazanych przez Poczta Polska Prezesowi Urzędu pismem z dnia 24 marca 2009 r. będący przedmiotem niniejszego postępowania cennik za usługi pocztowe zastąpiony został nowym cennikiem wprowadzonym w życie z dniem 7 stycznia 2002 r. mocą zarządzenia nr 114 Dyrektora Generalnego Poczty Polskiej z dnia 21 grudnia 2001 r. Przedsiębiorca ten zaprzestał zatem stosowania przedmiotowej praktyki z dniem 7 stycznia 2002 r. Jakkolwiek bowiem nowy cennik wprowadzony został stosownym aktem prawnym z dnia 21 grudnia, jednakże faktyczne jego obowiązywanie, zgodnie z przepisami ww. zarządzenia, przewidziano na dzień 7 stycznia 2002 r., tę ostatnią datę uznać należy za dzień zakończenia stosowania praktyki. Praktyka polegająca na stosowaniu opłat wprowadzonych w drodze dokumentu przedsiębiorcy ogłaszanego do wiadomości publicznej i w stosownym miejscu, ulega zaniechaniu z dniem zakończenia obowiązywania tego dokumentu. W przypadku cennika usług Poczty Polskiej jest to dzień wejścia w życie nowego cennika usług.

Koszty postępowania

Stosownie do art. 75 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, Prezes Urzędu rozstrzyga o kosztach postępowania, w drodze postanowienia, które może być zamieszczone w decyzji kończącej postępowanie. Zgodnie z art. 69 ust. 1 ww. ustawy w postępowaniu wszczętym na wniosek strona przegrywająca sprawę jest obowiązana zwrócić drugiej stronie, na jej żądanie, koszty niezbędne do celowego dochodzenia praw i celowej obrony, w tym także koszty opinii biegłych i instytucji naukowych.

Wnioskodawca wniósł o przyznanie zwrotu kosztów postępowania w wysokości 2000 zł (słownie: dwa tysiące złotych). Koszt w powyższej wysokości wnioskodawca

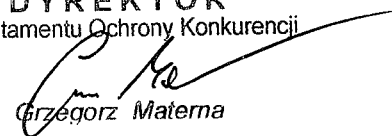
poniósł wpłacając zaliczkę na poczet wynagrodzenia biegłego powołanego w niniejszej sprawie.

Wobec faktu, iż uznano za zasadny wniosek SMB o stwierdzenie, iż działanie Poczty Polskiej polegające na bezpośrednim narzucaniu nadmiernie wygórowanych cen za usługi wprowadzonych cennikiem za usługi pocztowe z dniem 1 stycznia 2001 r., stanowi przejaw nadużywania pozycji dominującej na rynku właściwym, Prezes Urzędu, na żądanie SMB, zobowiązał Poczta Polską do zwrotu SMB kosztów niezbędnych do celowego dochodzenia praw w trakcie przedmiotowego postępowania antymonopolowego we wskazanej wyżej wysokości.

Wobec powyższego, orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszej decyzji przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w terminie dwutygodniowym od dnia doręczenia decyzji.

Z upoważnienia
Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji
i Konsumentów
DYREKTOR
Departamentu Ochrony Konkurencji


Grzegorz Materna

Otrzymują:

1. Poczta Polska S.A.

ul. Rakowiecka 26,

00-940 Warszawa

2. Stowarzyszenie Marketingu Bezpośredniego

ul. Wybieg 21

00-788 Warszawa