

**PREZES**  
**URZĘDU OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW**

**Delegatura Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów**

**w Lublinie**

20-074 Lublin, ul. Spokojna 9a  
Tel. (0-81) 532-35-31, 743-77-30, 532-54-48, Tel/Fax (0-81) 532-08-26  
E-mail: lublin@uokik.gov.pl

---

Lublin, dnia 12 lipca 2003 r.

RLU – 57S – 106A /810/02/EW

**DECYZJA RLU Nr 20/03**

Na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. nr 122 poz. 1319 z późn. zm.) oraz stosownie do art. 28 ust. 6 tej ustawy i § 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2002 r. w sprawie określenia właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Dz. U. nr 18 poz. 172), po przeprowadzeniu postępowania antymonopolowego wszczętego na wniosek Izby Gospodarczej Medycyna Polska w W. ,

– działając w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów:

**nie stwierdza się stosowania przez Narodowy Fundusz Ochrony Zdrowia z Warszawy praktyk ograniczających konkurencję**, o których mowa w art. 8 ust. 1 i 2 pkt 5 ww. ustawy, polegających na nadużywaniu pozycji dominującej na rynku organizowania świadczenia usług w zakresie protetyki słuchu, poprzez niezorganizowanie konkursu ofert na świadczenie tych usług w roku 2003 lecz przedłużeniu przez Podlaską Regionalną Kasę Chorych w Białymstoku (obecnie Wojewódzki Oddział NFZ) umów na świadczenie tych usług ze świadczeniodawcami świadczącymi te usługi w 2002 r.

## Uzasadnienie

W dniu 18.11.2002 r. do Delegatury UOK i K w Lublinie wpłynął wniosek Izby Gospodarczej Medycyna Polska z Warszawy o wszczęcie postępowania antymonopolowego przeciwko Podlaskiej Regionalnej Kasie Chorych w Białymstoku, pod zarzutem nadużywania pozycji dominującej na rynku organizowania świadczenia usług w zakresie protetyki słuchu, poprzez niezorganizowanie na rok 2003 konkursu ofert w tym przedmiocie, lecz przedłużeniu umów na 2003 r. ze świadczeniodawcami świadczącymi te usługi w 2002 r. tj. w sposób określony w art. 8 ust. 1 i 2 pkt 5 ustawy o ochronie (...). W oparciu o powyższy wniosek, uzupełniony o należną opłatę za wniosek, organ antymonopolowy wszczął postępowanie antymonopolowe w dniu 31 grudnia 2002 r.

We wniosku o wszczęcie postępowania antymonopolowego Izba Gospodarcza Medycyna Polska stwierdziła, że :

1. Podlaska Regionalna Kasa Chorych nie przeprowadziła na rok 2003 konkursu ofert na świadczenie usług w zakresie protetyki słuchu lecz przedłużyła umowy z dotychczasowymi świadczeniodawcami, którzy świadczyli te usługi w 2002 r.
2. Takie działanie Kasy jest naruszeniem zasady równego dostępu do świadczeń zdrowotnych określonej w art. 1a ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym. Wybiórcze zaniechanie konkursu ofert w zakresie protetyki słuchu odbiera możliwość świadczenia usług w 2003 r. innym przedsiębiorcom. Utrudnia im to dostęp do rynku tych usług i jest sprzeczne z ustawą o ochronie konkurencji i konsumentów...

Odpowiadając na postawione zarzuty, PRKCH stwierdziła, że zarzuty te nie znajdują oparcia w rzeczywistym stanie faktycznym oraz wyjaśniła, co następuje :

1. W roku 2003 świadczenia z zakresu audioprotetyki słuchu dla osób ubezpieczonych w tej Kasie świadczy siedmiu świadczeniodawców: „ Audifon”- Centrum Obsługi Osób Nieśłyszących w Bielsku Podlaskim, Audioprotetyka Ewa Ł. świadcząca usługi w Białymstoku, Łomży i Suwałkach, SP Dziecięcy Szpital Kliniczny w Białymstoku, „GA RESOUND” także w Białymstoku, Łomży i Suwałkach, SONO s.c. w Białymstoku, TMC s.c. w Białymstoku i Tadeusz W. w Suwałkach.
2. Zgodnie z decyzją Zarządu z dnia 08.10.2002 r. okres obowiązywania umów z podmiotami udzielającymi świadczeń zdrowotnych został w zakresie protetyki słuchu przedłużony na 2003 r. na podstawie zapisów umów umożliwiających

- prolongatę czasu ich obowiązywania z zachowaniem formy renegotjacji cen aparatów słuchowych oraz wartości kontraktu.
3. Konkursy na świadczenie usług w 2003 r. ogłoszono w zakresie optyki okularowej, przedmiotów ortopedycznych i środków pomocniczych.
  4. Zdaniem PRKCH siedmiu świadczeniodawców udzielających świadczeń zdrowotnych w zakresie protetyki słuchu, biorąc pod uwagę wskazane wyżej miejsca udzielania tych świadczeń, w pełni zabezpiecza ubezpieczonym w tej kasie dostępność do tego rodzaju świadczenia.
  5. „Zasady udzielania świadczeń zdrowotnych w PRKCH ” – dokument przyjęty przez Zarząd PRKCH wprowadza wymóg rejestracji zlecenia na zaopatrzenie w aparat słuchowy przez ubezpieczonego przed jego realizacją w gabinecie audioprotetycznym, co pozwala Kasie kontrolować okres używalności tego aparatu, wysokość udziału własnego ubezpieczonego oraz podstawowe kryteria przyznawania tych aparatów.
  6. Ustalając wartość umowy na 2003 r. PRKCH posługiwała się metodologią zbliżoną do roku 2002, a mianowicie podstawą ustalenia tej wartości jest prognoza wykonania obliczona na datę renegotjacji z poszczególnymi świadczeniodawcami, zaś wartość kontraktu odpowiada ok. 80% prognozy wykonania.
  7. PRKCH stwierdziła, że podejmowanie decyzji o prowadzeniu postępowania konkursowego następuje na podstawie oceny zabezpieczenia świadczeń zdrowotnych na terenie działania Kasy, nie zaś na podstawie oceny wielkości konkurencji świadczeniodawców w danym sektorze. Skoro gabinety audioprotetyczne działają we wszystkich miastach województwa podlaskiego tj. Białymstoku, Suwałkach, Łomży oraz Bielsku Podlaskim, a dodatkowo zakontraktowano jeszcze usługi w DS Dziecięcy Szpital Kliniczny w Białymstoku zrealizowano tym samym postulat równego dostępu ubezpieczonych do świadczeń zdrowotnych.

**Oceniając przedstawiony stan faktyczny organ antymonopolowy ustalił i zważył, co następuje :**

Z dniem 1 kwietnia 2003 r. weszła w życie i zaczęła obowiązywać ustawa o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia ( Dz. U. z 2003 r. nr 45 poz. 391). Zgodnie z przepisami tej ustawy został utworzony Narodowy Fundusz Zdrowia. W skład funduszu wchodzi Centrala i Oddziały

Wojewódzkie Funduszu. Zgodnie z treścią art. 202 ustawy Fundusz z dniem wejścia w życie ustawy stał się podmiotem wszelkich praw i obowiązków kas chorych. Zaś Regionalne Kasy Chorych przekształciły się z mocy prawa w Oddziały Wojewódzkie Funduszu. NFZ zapewnił ciągłość udzielania świadczeń zdrowotnych ubezpieczonym, w szczególności wstąpił w prawa i obowiązki kas chorych wynikające z umów o udzielanie świadczeń zdrowotnych zawartych przed dniem wejścia w życie ustawy między kasami chorych a świadczeniodawcami. Dotychczasowe umowy będą obowiązywały do czasu zawarcia nowych umów na warunkach wynikających z nowych regulacji prawnych w tym zakresie.

Wobec powyższego na mocy upoważnienia wydanego przez Prezesa UOK i K z dnia 14 maja 2003 r., postanowieniem z dnia 22 maja 2003 r. uległ zmianie podmiot przeciwko, któremu prowadzone było postępowanie antymonopolowe w niniejszej sprawie z Podlaskiej Regionalnej Kasy Chorych w Białymstoku na Narodowy Fundusz Zdrowia w Warszawie.

Funduszowi został postawiony zarzut nadużywania pozycji dominującej na lokalnym rynku organizowania świadczeń zdrowotnych dla ubezpieczonych w Funduszu na terenie województwa podlaskiego w zakresie świadczenia usług protetyki słuchu na 2003 r. poprzez niezorganizowanie konkursu ofert w tym przedmiocie lecz przedłużenia na 2003 r. umów ze świadczeniodawcami, którzy świadczyli te usługi w 2002 r., co może stanowić naruszenie art. 8 ust. 1 i 2 pkt 5 ustawy o ochronie (...).

Dla uznania praktyki określonej w tym przepisie za ograniczającą konkurencję, zachowanie przedsiębiorcy musi spełniać łącznie następujące przesłanki : 1) posiadanie pozycji dominującej na rynku właściwym, 2) przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji .

Zgodnie z art. 4 pkt 9 ustawy – przez pozycję dominującą rozumie się pozycję przedsiębiorcy, która umożliwia mu zapobieganie skutecznej konkurencji na rynku właściwym przez stworzenie mu możliwości działania w znacznym zakresie niezależnie od konkurentów, kontrahentów oraz konsumentów. Domniemywa się, że przedsiębiorca ma pozycję dominującą, jeżeli jego udział w rynku przekracza 40 %.

Z kolei, wg pkt 8 tego artykułu – pod pojęciem rynku właściwego rozumie się rynek towarów, które ze względu na ich przeznaczenie, cenę oraz właściwości, w tym jakość, są uznane 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 ceny i koszty transportu, panują zbliżone warunki konkurencji.

W sprawie będącej przedmiotem rozpoznania, organ antymonopolowy przyjął, że „Fundusz” funkcjonuje - w aspekcie produktowym - na rynku organizowania usług na świadczenie dla ubezpieczonych w tym Funduszu świadczeń w zakresie protetyki słuchu, natomiast w ujęciu geograficznym – na obszarze województwa podlaskiego, gdzie ma swoją siedzibę Wojewódzki Oddział NFZ w miejsce PRKCH.

Tak więc rynkiem właściwym w nin. sprawie jest rynek organizowania usług w zakresie protetyki słuchu na terenie województwa podlaskiego.

Na tak określonym rynku Fundusz zajmuje niekwestionowaną pozycję monopolistyczną. Jest podmiotem, który organizuje usługi o charakterze użyteczności publicznej. Jednym z rodzajów tych usług są usługi w zakresie protetyki słuchu.

Do dnia 01.04.2003 r. ten rodzaj usług był organizowany przez Regionalne Kasy Chorych, w tym przypadku przez Podlaską Regionalną Kasę Chorych w Białymstoku dla osób ubezpieczonych na terenie działania tej Kasy.

Przepisami prawa, które regulowały ten tryb była ustawa o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym ( Dz. U. z 1997 r. Nr 28 poz. 153 ze zm.) i rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 27.11.1998 r. w sprawie konkursu ofert na zawieranie przez Kasy Chorych umów o udzielanie świadczeń zdrowotnych.

Zgodnie z art. 54. 1.<sup>12</sup> Zawieranie przez kasy chorych umów o udzielanie świadczeń zdrowotnych odbywa się po uprzednim przeprowadzeniu konkursu ofert. Natomiast § 2 rozporządzenia, o którym mowa wyżej wskazuje, że umowy mogą być zawarte przez Kasy Chorych, zwane dalej „zamawiającym”, wyłącznie ze świadczeniodawcami, którzy złożyli ofertę, zwanymi dalej „oferentami” i zostali wybrani na zasadach określonych w rozporządzeniu.

Z dniem 01 kwietnia 2003 r. weszła w życie i zaczęła obowiązywać ustawa o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia ( Dz. U. z 2003 r. Nr 45 poz. 391). Zgodnie z przepisami – art. 202 tej ustawy, Fundusz z dniem wejścia jej w życie zapewnił ciągłość udzielania świadczeń zdrowotnych ubezpieczonym, w szczególności wstąpił w prawa i obowiązki kas chorych wynikające z umów o udzielanie świadczeń zdrowotnych zawartych przed dniem wejścia w życie ustawy między kasami chorych a świadczeniodawcami. Umowy te obowiązują do czasu zawarcia nowych umów na warunkach wynikających z przedmiotowej ustawy.

W trakcie prowadzonego postępowania w niniejszej sprawie Prezes UOK i K zwrócił się do Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń Zdrowotnych w Warszawie o stanowisko w przedmiocie trybu zawierania przez Kasy Chorych umów na świadczenie usług medycznych. Pismem z dnia 28 stycznia 2003 r. Prezes UNUZ-u wyjaśnił, że:

1. UNUZ chroniąc interesy ubezpieczonych przypomniał kasom chorych, że są one zobowiązane do zapewnienia ciągłości świadczeń zdrowotnych dla ubezpieczonych w 2003 r.
2. Zgodnie z ustawą o poz kasy chorych zawierają umowy o udzielanie świadczeń zdrowotnych ze świadczeniodawcami po uprzednim przeprowadzeniu konkursu ofert. Z cytowanego przepisu wynika, iż podstawowym instrumentem zapewniającym ubezpieczonym ustawy katalog świadczeń zdrowotnych jest umowa zawierana przez kasę chorych ze świadczeniodawcami po uprzednim przeprowadzeniu konkursu ofert. Z cywilnoprawnego charakteru umów zawieranych pomiędzy kasami chorych a świadczeniodawcami wynika możliwość wprowadzania w nich zmian w formie odpowiedniego aneksu do umowy. **Możliwe jest zatem także zawieranie w aneksach do umów postanowień dotyczących przedłużania obowiązywania umowy pomiędzy stronami.**
3. UNUZ wyraża pogląd, że kontraktowanie świadczeń zdrowotnych na 2003 r. powinno nastąpić na zasadzie zawierania umów po uprzednim przeprowadzeniu postępowań konkursowych bądź aneksowania dotychczas obowiązujących umów. Kontraktowanie świadczeń powinno być przeprowadzone w sposób ewolucyjny, a nie rewolucyjny. Istotne jest, aby poziom finansowania świadczeń zdrowotnych nie doprowadził do ograniczenia, a wręcz załamania rynku świadczeniodawców, a w konsekwencji do braku dostępności ubezpieczonych do świadczeń.
4. Fakt wchodzenia na rynek usług medycznych nowych podmiotów, nie zobowiązuje zdaniem UNUZ, kasy chorych do ogłaszania dla tych podmiotów konkursu ofert w zakresie świadczeń, które opisywane podmioty mają do zaoferowania, w sytuacji, gdy obowiązujące umowy są realizowane prawidłowo i zabezpieczają dostępność do świadczeń w ramach powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego.

W niniejszej sprawie Prezes UOK i K zwrócił się także do wszystkich Kas Chorych Polsce o informacje na temat kontraktowania świadczeń zdrowotnych w zakresie protetyki słuchu na 2003 r. Z nadesłanych informacji wynika, że żadna z Kas ( Lubelska Regionalna Kasa Chorych jako jedyne w trakcie trwania postępowania antymonopolowego taki konkurs zorganizowała) nie zorganizowała na 2003 r. w tym zakresie konkursu ofert, gdyż mając stanowisko w tej sprawie Ministra Zdrowia z informacją o zmianie sytemu działania (wejściem w życie ustawy o powszechnym ubezpieczeniu w NFZ, likwidację

kas chorych) przedłużono aneksami umowy ze świadczeniodawcami z 2002 r. na pierwszy kwartał 2003 r. lub na cały 2003 r.

W trakcie postępowania antymonopolowego Prezes UOK i K chciał uzyskać stanowiska potencjalnych konkurentów na rynku świadczenia usług określonym w niniejszej sprawie w zakresie protetyki słuchu, odnośnie obowiązujących rozwiązań przyjętych przez PRKCH. Jednak wnioskodawca nie był w stanie wskazać tylko jedną firmę, która uznana mogłaby zostać za konkurenta na terenie działania tej Kasy. Wskazana jedna firma GEERS Akustyka Słuchu z Łodzi stwierdziła, że zainteresowana było startem w konkursie ofert, jeżeli taki byłby zorganizowany przez PRKCH na 2003 r.

Ponadto Prezes UOK i K stwierdza, że pomimo, iż ustawa o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym i rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 27.11.1998 r. w sprawie konkursu ofert na zawieranie przez Kasy Chorych umów o udzielanie konkursu ofert na zawieranie przez Kasy Chorych umów o udzielanie świadczeń zdrowotnych ( Dz. ponadto. Nr 148 poz.978 z późn. zm.) nie precyzują kiedy mają być przeprowadzane konkursy ofert oraz na jaki okres Kasa Chorych ma podpisać z wybranym przez siebie świadczeniodawcą umowę, to te akty prawne zobowiązywały Kasy Chorych do określenia warunków, zasad udzielania świadczeń i w pierwszej kolejności odbywać się to powinno w drodze konkursu ofert. Jest to tym bardziej uzasadnione, że praktyka z lat ubiegłych wskazuje na organizowanie takich konkursów z zachowaniem reguł konkurencji na rynku.

Niemniej biorąc pod uwagę fakt, że rok 2003 r. był specyficznym okresem przemian w służbie zdrowia w zakresie reorganizacji podmiotów organizujących rynek świadczeń dla ubezpieczonych, a umowy zostały przedłużone aneksami, nie zawarto zaś nowych umów, należy uznać, że działania prawie wszystkich kas chorych ( wyjątek stanowi Lubelska Regionalna Kasa Chorych w Lublinie, która w miesiącu marcu 2003 r. ogłosiła konkurs na te usługi) polegające na przedłużeniu ze świadczeniodawcami z 2002 r. umów na świadczenie usług w zakresie protetyki słuchu, aneksami na 2003 r. były uzasadnione. Decyzje takie Zarządy tych kas podjęły w oparciu o stanowisko ówczesnego Ministra Zdrowia, co także Prezes UNUZ-u dopuszcza w swoich wyjaśnieniach jako sposób działania jako zgodny z prawem i pomimo, że nie jest to oficjalna wykładnia przepisów prawa, nie można czynić NFZ z tego tytułu zarzutu naruszenia ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów ... .

Istotnym w tej sprawie jest także fakt, że w wyniku działań Podlaskiej Regionalnej Kasy Chorych polegających na przedłużeniu umów na 2003 r. z siedmioma świadczeniodawcami z roku 2002 r. nie nastąpiło ograniczenie dostępu do tych usług osobom ubezpieczonym w tej kasie.

Nie było ograniczenia konkurencji, gdyż tylko jedna firma była zainteresowana startem w konkursie. Z ustaleń tych należy wnioskować, że siedmiu dotychczasowych świadczeniodawców stanowi większość tego rynku i oni

między sobą konkurują świadcząc usługi w zakresie protetyki słuchu na 2003 r. na terenie województwa podlaskiego.

Nie jest zadaniem Prezesa UOK i K w świetle art. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów ... ochrona prywatnych interesów jednej firmy, a w tym przypadku tylko z taką mamy do czynienia.

W ocenie Prezesa UOK i K trudno zatem zarzucić na podstawie zebranego materiału dowodowego PRKCH a obecnie Funduszowi, że swoim działaniem naruszył przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (...).

Z tych względów orzeczono jak w sentencji niniejszej decyzji.

Stosownie do treści art. 78 ust. 1 ustawy o ochronie (...) w związku z art. 479<sup>28</sup> § 2 k.p.c. – od niniejszej decyzji przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w terminie dwutygodniowym od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Delegatury UOK i K w Lublinie.

Otrzymują :

1. Izba Gospodarcza  
Medycyna Polska
2. Narodowy Fundusz Zdrowia