



PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
TADEUSZ AZIEWICZ

DDI-2-423-2/925/00/BC

Warszawa, 26 stycznia 2001 r.

D E C Y Z J A
Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
nr DDI nr 2/2001

- I. Na podstawie art. 105 § 1 kpa w związku z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów (Dz. U. z 1999 r. Nr 52, poz. 547 z późn. zm.), **umarza się postępowanie w sprawie nałożenia na Telekomunikację Polską S.A. kary pieniężnej z tytułu niewykonania decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów nr DDI 36/98 z dnia 22 lipca 1998 r. w punkcie 1 nakazującym zaniechania stosowania praktyk monopolistycznych polegających na nadużywaniu pozycji dominującej na rynku poprzez utrzymywanie struktury opłat za usługi telefoniczne nie uzasadnionej kosztami związanymi ze świadczeniem usług telefonicznych, ograniczającej rozwój konkurencji na rynku usług telefonii stacjonarnej.**

- II. Na podstawie art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów, **nakłada się na Telekomunikację Polską S.A. z siedzibą w Warszawie karę pieniężną w wysokości 54.099.611,25 zł (pięćdziesiąt cztery miliony dziewięćdziesiąt dziewięć tysięcy sześćset jedenaście złotych dwadzieścia pięć groszy) płatną do budżetu państwa z tytułu niewykonania decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów nr DDI 36/98 z dnia 22 lipca 1998 r. w punkcie 2 nakazującym zaniechania stosowania praktyk monopolistycznych polegających na pobieraniu nadmiernie wygórowanych opłat za połączenia telefoniczne międzystrefowe na odległość powyżej 100 km (w 3 strefie taryfikacyjnej) przy uwzględnieniu ustalonego w krajowej taryfie telekomunikacyjnej systemu zniżek taryfikacyjnych.**

Uzasadnienie

Dnia 22 lipca 1998 r. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wydał decyzję nr DDI-36/98, w której nakazał Telekomunikacji Polskiej S.A. (zwanej dalej TP S.A.) zaniechania stosowania praktyk monopolistycznych polegających na:

1. nadużywaniu pozycji dominującej na rynku poprzez utrzymywanie struktury opłat za usługi telefoniczne nie uzasadnionej kosztami związanymi ze świadczeniem usług telefonicznych, ograniczającej rozwój konkurencji na rynku usług telefonii stacjonarnej,
2. pobieraniu nadmiernie wygórowanych opłat za połączenia telefoniczne międzystrefowe na odległość powyżej 100 km (w 3 strefie taryfikacyjnej) przy uwzględnieniu ustalonego w krajowej taryfie telekomunikacyjnej systemu zniżek taryfikacyjnych,

co stanowiło naruszenie art. 5 ust. 1 i art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i o ochronie interesów konsumentów - Dz. U. z 1999 r. Nr 52, poz. 547 z późn. zm. (zwanej dalej ustawą antymonopolową). W uzasadnieniu tejże decyzji, Prezes Urzędu uznał, iż zbyt powolna restrukturyzacja przez operatora dominującego opłat za połączenia międzymiastowe skutkująca utrzymywaniem wysoce niekorzystnej dla rozwoju konkurencji na rynkach lokalnych struktury taryf jest przejawem stosowania praktyki monopolistycznej. Antykonkurencyjne oddziaływanie taryfy TP S.A. wobec operatorów lokalnych doznawało wzmocnienia poprzez fakt, iż rozliczenia finansowe z tytułu współpracy sieci TP S.A. z sieciami tych operatorów w ówczesnym stanie faktycznym były dokonywane w oparciu o taryfę TP S.A. Biorąc pod uwagę zdecydowaną przewagę rynkową TP S.A. względem konkurentów, Prezes Urzędu uznał, iż nie stwarza to warunków dla uzyskania drogą negocjacji z TP S.A. zasad rozliczeń opartych na obiektywnych kryteriach oraz uwzględniających równoprawne traktowanie niezależnych operatorów i TP S.A. jako dominującego operatora sieci lokalnych.

Odnosząc się do postawionego TP S.A. w wyżej przytoczonej decyzji zarzutu naruszenia art. 7 ust. 3 ustawy antymonopolowej poprzez pobieranie nadmierne wygórowanych opłat za połączenia międzymiastowe na najdalszą odległość (ponad 100 km), wskazać należy, iż Prezes Urzędu dokonując oceny poziomu opłat TP S.A. oparł się na analizie porównawczej cen pobieranych przez TP S.A. i zagranicznych operatorów telekomunikacyjnych. Zgodnie z poglądem orzecznictwa antymonopolowego przy ocenie kryteriów ceny nadmiernie wygórowanej odchodzi się od analizy kosztowej na rzecz bardziej obiektywnych kryteriów porównawczych z cenami stosowanymi przez potencjalnych konkurentów na innych rynkach, nie wyłączając zagranicznych, co w ostatecznym rachunku sprzyja wymianie i lepiej realizuje cele konkurencji (wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 25 czerwca 1995 r., sygn. akt Amr 10/92 oraz wyrok z dnia 19 listopada 1992 r., sygn. Akt XVII Amr 23/92). W świetle porównań z opłatami na innych rynkach (kraje OECD, UE, Europa Środkowa) opłata pobierana przez TP SA w 1997 r. (cena jednostki taryfikacyjnej 0,17 zł) za 3 minutową rozmowę międzymiastową na odległość ponad 100 km (w szczycie) była średnio o 30% wyższa od średnich opłat pobieranych za analogiczną rozmowę we wskazanych powyżej grupach krajów. Dla oceny poziomu opłat operatora istotne znaczenie ma także analiza tych opłat na tle cen wybranych towarów

i usług oraz średnich wynagrodzeń. Jak ustalono w ww. decyzji, opłata za 3 minutową rozmowę międzymiastową na odległość ponad 100 km mierzona w relacji do innych towarów i usług była wówczas w Polsce w porównaniu z innymi krajami bardzo wysoka. Zbliżone wnioski wyciągnięto także z analizy ilości rozmów międzymiastowych, które można kupić za średnie wynagrodzenie w Polsce i badanych krajach.

W dniu 6 sierpnia 1998 r. TP S.A. złożyła odwołanie od ww. decyzji, wnosząc o jej uchylenie. Odwołanie to zostało cofnięte pismem procesowym powoda z dnia 21 września 1998 r. Postanowieniem z dnia 4 listopada 1998 r. Sąd Antymonopolowy wobec cofnięcia przez Telekomunikacje Polską S.A. odwołania, umorzył postępowanie odwoławcze i tym samym decyzja nr DDI 36/98 stała się prawomocna.

Biorąc pod uwagę trudności w natychmiastowym wykonaniu decyzji ustalono, iż TP S.A. będzie przedkładała Prezesowi UOKiK okresowe sprawozdania z postępów w wykonaniu tej decyzji. W związku z tym organizowano spotkania z przedstawicielami TP S.A., a także prowadzono korespondencję pisemną, które to działania miały na celu zestawienie informacji o przebiegu prac nad wykonaniem decyzji Prezesa UOKiK. Od sierpnia 1998 r. TP S.A. przedstawiała szereg dokumentów, zawierających informacje o planowanych zmianach w strukturze taryf i działań z tym związanych (wprowadzenie metodologii kosztowej). Były to m. in.: „Założenia polityki restrukturyzacji taryf TP S.A.” obejmujący politykę taryfową do 2003 r. oraz „Raport z przebiegu prac nad identyfikacją struktury i pozycji kosztów usług telekomunikacyjnych w TP S.A.”. Podczas spotkań przedstawiciele TP S.A. i Urzędu, Prezes Urzędu wielokrotnie wskazywał na niezadawalający przebieg zmian. Jednocześnie zwracał uwagę na potrzebę:

- zwiększenia działań na rzecz uelastycznienia struktury taryf telefonicznych, w szczególności opracowania mechanizmów mogących stanowić przeciwwagę dla wprowadzanych podwyżek (m. in. zróżnicowania wysokości opłat abonamentowych w zależności od typu abonenta),
- intensyfikacji działań na rzecz odejścia od zjawiska cen nadmiernie wygórowanych za usługi międzystrefowe.

Oprócz ww. decyzji wpływ na politykę taryfową TP S.A. w ostatnich latach miała także zawarta w dniu 17 września 1998 r. pomiędzy Ministrem Łączności a TP S.A. Umowa Telekomunikacyjna, zobowiązująca TP S.A. m. in. do:

- przedstawiania Ministrowi informacji o planowanych zmianach cen na usługi telekomunikacyjne o charakterze powszechnym i za dzierżawę łączy telekomunikacyjnych na rok następny w terminie do 31 października danego roku oraz o planowanej polityce w zakresie cen obejmującej okres trzech lat;
- wprowadzenia, w terminie 1 roku, ewidencji księgowej umożliwiającej ustalenie kosztów i przychodów, odrębnie dla każdego rodzaju usługi oraz przedstawienia Ministrowi, po kolejnym roku, kalkulacji cen usług powszechnych oraz za dzierżawę łączy opracowaną na podstawie tej ewidencji;
- systematycznego zmieniania struktury cen usług telekomunikacyjnych, dążąc do osiągnięcia struktury tych cen występującej w krajach OECD.

Minister Łączności nie zgłosił zastrzeżeń do przedstawionego przez TP S.A. projektu polityki taryfowej na rok 1999. Stwierdził, że za prawidłowy należy uznać zaproponowany kierunek zmian struktury cen usług telekomunikacyjnych, zgodny z trendami panującymi w krajach OECD oraz uelastyczenie polityki taryfowej. Podkreślił, że w założeniach tych TP S.A. przyjęła zalecenia OECD z 1991 r. dotyczące kształtowania taryf, a także kieruje się wytycznymi zawartymi w Umowie Telekomunikacyjnej oraz decyzji Prezesa UOKiK z 22 lipca 1998 r.

Opisany wyżej projekt polityki taryfowej nie podlegał ocenie Prezesa Urzędu, który jednakże analizował poszczególne zmiany cen wprowadzane przez TP S.A. Zastrzeżenia Prezesa UOKiK wzbudziły decyzje cenowe wprowadzone w życie przez TP S.A. z dniem 1 stycznia 2000 r.

Zgodnie z polityką taryfową TP S.A., przyjętą zgodnie z zasadami rebalansowania taryf, działania na rok 2000 przewidywały wielokierunkowe zmiany opłat, a mianowicie:

- podwyższenie opłat abonamentowych oraz opłat za połączenia miejscowe,
- realne obniżenie opłat za połączenia międzymiastowe i międzynarodowe poprzez wydłużenie czasu zaliczania jednostek taryfikacyjnych,
- wprowadzenie działań osłonowych w formie okresowych zniżek promocyjnych i opcjonalnych planów taryfowych, łagodzących skutki rebalansowania taryfy (dostosowanych do możliwości technicznych systemów bilingowych).

Wprowadzony 1 stycznia 2000 r. nowy cennik za krajowe usługi telekomunikacyjne spowodował istotny wzrost opłat za połączenia miejscowe (12,5%) oraz za abonament (33%). Zmiany te nie zostały zrównoważone obniżką opłat za połączenia międzystrefowe – za taką bowiem trudno uznać ograniczoną w czasie tzw. „promocję zimową”, polegającą na obniżeniu z początkiem lutego 2000 cen połączeń międzystrefowych o 33% w dni robocze w godzinach 18-22 oraz w dni weekendowe i świąteczne w godzinach 8-22. Deklaracje dalszej obniżki ww. opłat, przedłożone na wezwanie Urzędu były nieskonkretyzowane tak co do skali, jak i terminu ich wprowadzenia. Już wtedy, po przeprowadzeniu wstępnej oceny, Urząd krytycznie ocenił realizację decyzji Prezesa UOKiK i sygnalizował, że opłaty za połączenia międzystrefowe na odległość powyżej 100 km nadal miały charakter nadmiernie wygórowany, a dotychczasowy zakres ich redukcji był niewystarczający.

O ile rzeczywiście nastąpił realny i nominalny wzrost opłaty za połączenie miejscowe z 0,24 zł do 0,27 zł za 3 minuty, oraz podwyższenie opłaty abonamentowej z 15 zł do 20 zł, to opłaty za połączenia w ruchu międzymiastowym pozostały na dotychczasowym poziomie (aby to wykonać przy jednoczesnym podwyższeniu opłaty za impuls – który w przypadku połączeń międzymiastowych naliczany jest z odpowiednią częstotliwością – wydłużono czas naliczania impulsów). TP S.A. uważała, iż zaproponowane przez nią odsunięcie w czasie podwyżek opłat za połączenia miejscowe do 16 stycznia 2000 r. oraz wydłużenie czasu zaliczania jednostki taryfikacyjnej w ruchu miejscowym z 3 do 6 minut w soboty i niedziele (od 17 stycznia 2000 r. do 31 marca 2000 r.) stanowią działania osłonowe dla „złagodzenia skutków rebalansowania taryfy i umożliwienia abonentom

przystosowania się do nowych relacji pomiędzy opłatami stałymi i zmiennymi”. Zdaniem Urzędu takowe rozwiązanie trudno uznać za akcje zniżkowo-promocyjne.

Kolejne zmiany cen, które weszły w życie z dniem 1 lipca 2000 r. spowodowały, że obawy Prezesa UOKiK podzielił Minister Łączności, który wystąpił z wnioskiem o zbadanie, czy ostateczne decyzje cenowe TP S.A. są praktykami monopolistycznymi w rozumieniu ustawy antymonopolowej (pismo Ministra Łączności do Prezesa UOKiK z dnia 14 lipca 2000 r. znak: DST-WT-5427-3-1/00).

Wprowadzone z dniem 1 lipca 2000 r. zmiany taryfowe:

- miesięczna opłata abonamentowa wzrosła z 20 zł do 25 zł (25%);
- cena jednostki taryfikacyjnej wzrosła z 0,27 zł do 0,29 zł (7,4%);
- obniżono opłaty za połączenia telefoniczne międzymiastowe powyżej 100 km (III strefa) z 0,64 zł na 0,56 zł (12,5%).

W ocenie Ministra, TP S.A. nie przedstawiła konkretnego, w tym kosztowego uzasadnienia wprowadzonych od 1 lipca 2000 r. zmian, w związku z czym trudno zweryfikować ich zasadność. Szczególnie odnosi się to do opłaty za miesięczny abonament telefoniczny, w której następuje największy wzrost, a która dla abonenta stanowi koszt stały. Złagodzenie skutków wzrostu opłat mogłoby, zdaniem Ministra Łączności, nastąpić poprzez zaoferowanie przez TP S.A. pakietów taryfowych, które pozwoliłyby abonentom na wybór najkorzystniejszych dla nich opcji. Odnosi się to przede wszystkim do abonentów mieszkaniowych o niskich dochodach, dla których wzrost opłat - przede wszystkim stałych - jest najdotkliwszy. Ministerstwo Łączności zalecało TP S.A. wprowadzenie pakietów taryfowych w październiku ubiegłego roku, jednak spółka dotychczas nie zaoferowała swoim abonentom żadnych opcji taryfowych. Złagodzenie skutków wzrostu opłat mogłoby również nastąpić poprzez zmianę sposobu taryfikacji rozmów lokalnych tj. uzależnienie opłaty od faktycznego czasu trwania rozmowy jak to jest w: Austrii, Belgii, Danii, Finlandii, Francji, Węgrzech, Islandii, Irlandii, Włoszech, Holandii, Norwegii, Hiszpanii, Szwecji i Wielkiej Brytanii, nie zaś taryfikowanie ich co 3 minuty. Również w odniesieniu do taryf za międzynarodowe połączenia telefoniczne Ministerstwo zalecało spółce już w 1997 i 1998 roku wprowadzenie okresów pozaszczytowych, czego spółka nie uczyniła.

Jednocześnie Minister Łączności podkreślił, iż podjęcie przez TP S.A. procesu równoważenia taryf telefonicznych było i jest przez niego akceptowane. Jednak sposób wprowadzanych przez spółkę w ostatnim okresie czasu zmian cen usług telefonicznych prowadzący do uprzywilejowania niektórych podmiotów oraz skala podwyżek cen bez ich kosztowego uzasadnienia budzi obawy, czy powyższe zmiany jak również planowane w następnych latach doprowadzą do osiągnięcia przez TP S.A. stanu zrównoważenia taryf telefonicznych do końca 2003 r., co zostało ustalone w protokole Nr 12/2000 z posiedzenia Rady Ministrów w dniu 21 marca 2000 r.

Ponadto Minister poinformował, iż nie wyraził opinii do przedstawionego przez TP S.A. harmonogramu równoważenia taryf w okresie 2000-2003 ze względu na jego ogólnikowość, brak konkretnych wysokości planowanych w latach 2000-2003 zmian cen usług telekomunikacyjnych objętych harmonogramem, szczegółowego uzasadnienia i oszacowania skutków tych zmian cen, w tym ich wpływu na przychody

TP S.A. oraz zobowiązał do przedstawienia kalkulacji cen dla poszczególnych usług objętych harmonogramem (pismo Ministra Łączności z dnia 14 lipca 2000 r., znak:DST-WT-5427-3-1/00).

Od 1 września 2000 r. TP S.A. wprowadziła specjalną taryfę dla użytkowników internetu. Według nowej taryfy, opłata za połączenie z internetem poprzez numer dostępowy TP S.A. (0-20) wynosi 0,29 zł za 6 minut połączenia w dni robocze w godzinach 18.00-8.00 oraz przez całą dobę w soboty, niedziele i święta; tyle samo wynosi koszt 3-minutowego połączenia w dni robocze w godzinach 8.00-18.00. TP S.A. wprowadziła taryfę internetową w odpowiedzi na postulaty użytkowników sieci. Dotychczas połączenia internetowe były rozliczane tak samo jak połączenia lokalne, a od 1 września 2000 r. sytuacja ta uległa zmianie. Zdaniem TP S.A., dzięki temu posunięciu koszt połączeń do internetu został znacząco zredukowany w porach pozaszczytowych, co stanowi dostrzegalne udogodnienie dla klientów indywidualnych, korzystających z internetu głównie porą wieczorną oraz w dni wolne od pracy. Poza tym taryfa TP S.A. nie uległa zmianie, w szczególności nie zostały obniżone ceny za połączenia w ruchu międzymiastowym.

Uznając, iż upłynął już dostatecznie długi okres na zrównoważenie taryfy TP S.A., a także oceniając zwłaszcza ostatnie zmiany wprowadzone przez TP S.A. w lipcu i wrześniu 2000 r. (brak jakichkolwiek modyfikacji poza zmianami dla użytkowników internetu), Prezes Urzędu w dniu 4 października 2000 r. wszczął postępowanie w sprawie nałożenia kary z tytułu niewykonania decyzji Prezesa Urzędu nr DDI 36/98 z dnia 22 lipca 1998 r. W ocenie Prezesa Urzędu wszczęcie postępowania było uzasadnione:

- negatywną oceną dotychczasowego sposobu i tempa przeprowadzania przez TP S.A. zmian struktury taryf od momentu wydania decyzji do chwili obecnej, a w szczególności zmianami w cenniku usług telefonicznych wprowadzonymi 1 lipca 2000 r.,
- oraz niedostatecznym obniżeniem opłat za połączenia telefoniczne międzystrefowe na odległość powyżej 100 km (w 3 strefie taryfikacyjnej) przy uwzględnieniu ustalonego w krajowej taryfie telekomunikacyjnej systemu zniżek taryfikacyjnych.

W trakcie postępowania Prezes Urzędu ocenił stopień realizacji działań prowadzonych przez TP S.A., a zawartych w „Raporcie z przebiegu prac nad identyfikacją struktury i pozycji kosztów usług telekomunikacyjnych w TP S.A.”, który został przekazany Urzędowi w grudniu 1998 r. Biorąc pod uwagę aspekty działalności TP S.A., którymi interesował się Prezes Urzędu w trakcie postępowania zbadano, na ile zaawansowane są prace związane z procesem identyfikacji struktury przychodów i ruchu telefonicznego, a także z wdrożeniem elastycznych taryf (rabaty, zniżki). Badając wykonanie decyzji Prezesa Urzędu, Urząd powołał biegłego celem oceny zmian podstawowych elementów taryf telefonicznych TP S.A. w latach 1998-2000, w szczególności w kontekście realizacji decyzji Prezesa UOKiK z 22 lipca 1998 roku.

TP S.A. w piśmie z dnia 21 grudnia 2000 r. (znak: CSG/TP-104/00) podniosła, iż decyzja Prezesa Urzędu została sformułowana w sposób niejednoznaczny, sugerując, iż taryfa TP S.A. powinna być wzorowana na średnich wartościach stosowanych w krajach OECD, co miałyby zapewnić strukturę polskich taryf zorientowaną kosztowo. TP S.A. powołała się na orzeczenie Sądu Antymonopolowego z 11 stycznia 1995 r. (XVII Amr 45/94 Wokanda 1995 nr 12), w którym stwierdzono, iż decyzja organu antymonopolowego wydana w sposób nieprecyzyjny, stwarzający możliwość różnej interpretacji przy jej wykonaniu i nakładająca na stronę obowiązek zaniechania tak sprecyzowanej praktyki monopolistycznej, nie ma waloru wykonawczego, co czyni tę decyzję wadliwą. Jednocześnie TP S.A. stoi na stanowisku, iż proces rebalansowania taryf w TP S.A. jest od 1998 r. konsekwentnie realizowany, a działania spółki nie pozostają w sprzeczności z decyzją Prezesa Urzędu.

Ponadto TP S.A. powołała się na ustalenia Rady Ministrów z dnia 21 marca 2000 r., która przyjęła, że „zrównoważenie taryf Telekomunikacji Polskiej S.A. nastąpi do końca 2003 r. Do czasu osiągnięcia stanu zrównoważenia taryf za usługi telefoniczne Minister Łączności nie będzie stosował regulacji w zakresie opłat maksymalnych”. Potwierdzenie tych zapisów nastąpiło w Porozumieniu Regulacyjnym zawartym w dniu 25 lipca 2000 r. pomiędzy Ministrem Łączności a France Telecom S.A. Cogecom S.A., Kulczyk Holding S.A., Tele-Inwest S.A. w związku z Umową Prywatyzacyjną. W dokumencie tym znajduje się zapis o możliwości pobierania opłaty za deficyt dostępu do końca okresu równoważenia taryf.

W oparciu o zebrany w sprawie materiał dowodowy, Prezes Urzędu zważył, co następuje:

W dniu 22 lipca 1998 r. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wydał decyzję nr DDI 36/98 nakazującą zaniechanie stosowania praktyk monopolistycznych polegających na :

- 1) utrzymywaniu struktury opłat za usługi telefoniczne nie uzasadnionej kosztami związanymi ze świadczeniem usług telefonicznych, ograniczającej rozwój konkurencji na rynku usług telefonii stacjonarnej, co stanowiło naruszenie art. 5 ust. 1 ustawy antymonopolowej;
- 2) pobieraniu nadmiernie wygórowanych opłat za połączenia telefoniczne międzystrefowe na odległość powyżej 100 km, co uznane zostało za praktykę monopolistyczną w rozumieniu art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy antymonopolowej.

Antykonkurencyjność stosowanej struktury polega na tym, iż TP S.A. pobiera za wysokie opłaty za połączenia międzymiastowe i z uzyskanych wpływów pokrywa deficyt spowodowany zbyt niskimi opłatami abonamentowymi i opłatami za rozmowy lokalne. Natomiast pozostali operatorzy, którzy świadczą jedynie usługi na rynkach

lokalnych nie mają możliwości pokrywania swoich strat. Chcąc być konkurencyjni, muszą utrzymywać opłaty na poziomie zbliżonym do opłat TP S.A.

Należy podzielić w części argumenty TP S.A., iż proces równoważenia struktury taryf jest procesem długotrwałym. Ponadto niepożądana byłaby, z punktu widzenia ogółu abonentów, natychmiastowa zmiana cen zgodnie z kierunkiem wskazanym w decyzji. Nie należy jednak zapominać, iż od chwili wydania decyzji upłynęło już ponad dwa lata (decyzja uprawomocniła się w listopadzie 1998 r.).

W wyniku wprowadzonych w analizowanym okresie przez TP S.A. zmian, zaczęły wzrastać opłaty abonamentowe i za rozmowy lokalne. Po raz pierwszy w działalności telekomunikacji wprowadzono zniżki w połączeniach lokalnych poprzez wydłużenie czasu zaliczania impulsu. Obniżono także opłaty za połączenia międzymiastowe oraz wydłużono stosowane okresy zniżkowe.

W latach 1998-2000 TP S.A. (jak ilustruje tabela 1 stanowiąca załącznik nr 1 do niniejszej decyzji) wprowadziła 4 podwyżki opłaty abonamentowej, w tym 2 w roku 2000, kolejno o 10%, 36%, 33% i 25%. Łączny wzrost tej opłaty wyniósł 150% (odpowiednio o 10%, 36% i 67% w kolejnych latach). Tym samym wzrost miesięcznego abonamentu znacznie wyprzedził inflację w tym okresie, bowiem na przestrzeni ostatnich trzech lat realna wartość abonamentu wzrosła o ponad 92%. W połowie 2000 roku wysokość rocznego abonamentu była nadal w zależności od kategorii abonenta o 47-55% niższa od średniej dla krajów UE, wynoszącej 140,70/166,30 EUR wobec 75,27 EUR w Polsce.

Te istotne podwyżki są zgodne z zaleceniami OECD i pomimo pewnych zastrzeżeń można je także uznać za zgodne z decyzją UOKiK z 1998 roku. Wydaje się także, że realizują postulat zawarty w Umowie Telekomunikacyjnej zobowiązujący TP S.A. do systematycznego zmieniania struktury cen usług telekomunikacyjnych, dążąc do osiągnięcia struktury tych cen występującej w krajach OECD.

Opłata abonamentowa ma bowiem w założeniach pokrywać uzasadnione koszty utrzymania linii abonenckiej wraz z wyposażeniem abonenckim w centrali, a także koszty administracyjne związane z obsługą abonentów (kartoteki, rachunki, księgowość, itp.). Utrzymywanie abonamentu na niskim, w porównaniu z innymi krajami, poziomie oznacza zwykle konieczność pokrywania deficytu sieci dostępowej z innych źródeł, przede wszystkim z opłat za ruch.

Ostatnie podwyżki, zdaniem biegłego, wyczerpują potrzeby TP S.A. w tym zakresie, pogląd biegłego podziela również Prezes Urzędu. W ocenie TP S.A. koszt świadczenia abonamentu telefonicznego wynosił w roku 2000 około 21,33 zł. Przy średniorocznej cenie abonamentu wynoszącej 22,50 zł usługa ta staje się dochodowa (przychody są większe od kosztów o ponad 5%). Tym samym nie ma podstaw do twierdzenia, że firma musi nadal dofinansowywać deficyt dostępu lokalnego z innych źródeł, np. z wysokich opłat za rozmowy międzymiastowe i międzynarodowe.

Odnosząc się do wzrostu cen za rozmowy miejscowe należy w tym miejscu przypomnieć, iż w analizowanym okresie TP S.A. wprowadziła 5 podwyżek (załącznik nr 1), kolejno o 6%, 10,5%, 14%, 12,5% i 7,4%. Łączny wzrost tej opłaty

wyniósł ponad 61%, odpowiednio 6%, 26% i 21% w kolejnych latach. Tym samym wzrost cen rozmów miejscowych znacznie wyprzedził inflację w tym okresie.

Jednocześnie w połowie 1999 roku, dla połączeń miejscowych wprowadzona została obniżona o 50% taryfa nocna obowiązująca każdego dnia w godzinach od 22:00 do 08:00. Zniżka ta realizowana jest w ten sposób, że okres zaliczania jednostek taryfikacyjnych w porze nocnej wynosi 6 minut. Tym samym analizując ceny rozmów miejscowych w tych godzinach, zdaniem biegłego, można stwierdzić, że w całym analizowanym okresie łączny spadek tej opłaty wyniósł ponad 14%.

W połowie 2000 roku, maksymalna (w porze szczytu) średnia cena trzyminutowej rozmowy miejscowej (0,078 EUR) była w Polsce o około 32% niższa od średniej dla krajów UE (0,108 EUR). Niższe opłaty w tej kategorii występowały jedynie w Grecji i Hiszpanii.

Podobnie jak w przypadku opłaty abonamentowej, te znaczące podwyżki cen rozmów miejscowych są zgodne z zaleceniami OECD oraz z zapisami zawartymi w Umowie Telekomunikacyjnej z 17 września 1998 r., bowiem wysokość planowanej na rok 2000 ceny jednostki taryfikacyjnej (0,27 zł) była znana Ministerstwu Łączności już w roku 1998.

Porównując warunki świadczenia usług połączeń lokalnych należy stwierdzić, iż Polska należy do nielicznych krajów, w których wpływ zniżek pozaszczytowych na cenę połączeń miejscowych jest niewielki. Wynika to z faktu, iż zagraniczni operatorzy oferują znacznie szerszy pakiet zniżek pozaszczytowych. Uwzględniając ten fakt, okazuje się, że cena rozmowy miejscowej jest tylko o nieco ponad 18% niższa od średniej UE. W tym kontekście niższe niż w Polsce ceny rozmów miejscowych występują nie tylko we wspomnianej już Grecji i Hiszpanii, ale także w Luksemburgu oraz w Republice Słowackiej. Należy jednak wziąć pod uwagę, iż z analiz kosztowych wynika, że TP S.A. planowała uzyskać nadwyżkę przychodów nad kosztami świadczenia rozmów miejscowych w wysokości prawie 43% (przy cenie jednostki taryfikacyjnej 0,27 zł w ciągu całego roku). Z wyliczeń biegłego wynika, że przy średniorocznej cenie jednostki 0,28 zł nadwyżka ta może wzrosnąć do 48%. Obecnie usługi świadczenia połączeń lokalnych charakteryzują się dużą rentownością (46%).

Zmiany cen rozmów miejscowych powinny być uznawane za krok w dobrym kierunku, całkowicie wyczerpujący potrzeby w tym zakresie. Zakres wprowadzonych zniżek pozaszczytowych dla połączeń miejscowych jest mniejszy od spodziewanego i nie stanowi wystarczającej osłony towarzyszącej znaczącej podwyżce ceny rozmów w porze dziennej. Zastrzeżenia budzi również kalendarz zmian - wprowadzenie prostych podwyżek przed szerszymi działaniami restrukturyzacyjnymi może jeszcze dobitniej świadczyć o wykorzystywaniu pozycji dominującej na rynku.

Uwzględniając całokształt dokonanych przez TP S.A. zmian w stosunku do wszystkich zaleceń zawartych w decyzji należy stwierdzić, że decyzja Prezesa Urzędu z lipca 1998 r. realizowana jest w sposób wybiórczy, możliwie jak najkorzystniejszy dla TP S.A. Świadczy o tym wysoki procentowo wzrost opłat abonamentowych i za rozmowy lokalne w porównaniu do obniżek opłat za połączenia

międzymiastowe. Przez cały dotychczasowy przebieg kontroli wykonywania decyzji, Urząd wielokrotnie zwracał TP S.A. uwagę na potrzebę wprowadzenia pakietyzacji taryf tj. wprowadzenia specjalnego socjalnego abonamentu np. dla użytkowników o niższych dochodach, zróżnicowania abonamentu dla przedsiębiorstw i konsumentów, i innych działań osłonowych, podejmowanych w interesie konsumentów a także na niedostateczne obniżenie opłat za rozmowy międzymiastowe (pismo Prezesa UOKiK z dnia 31 stycznia 2000 r., pismo z dnia 28 lutego 2000 r.).

Równocześnie Urząd podkreślał, iż sposób równoważenia taryf przez TP S.A., który w szczególności z początkiem 2000 r. przybrał kierunek istotnie obciążający użytkowników usług (jednocześnie i zasadniczo nie rekompensowany wzrost opłat za usługi stanowiące podstawowy element koszyka usług telefonicznych – abonament i połączenia miejscowe) nie może spotkać się z aprobatą UOKiK. Stąd też, w ocenie Urzędu, spółka w swych działaniach równoważących taryfy w większym stopniu uwzględnić winna czynniki osłonowe, odczuwalne przez konsumentów (przykładowo objęcie miesięczną opłatą abonamentową pewnych usług realizowanych w ramach korzystania z abonamentu, przedstawienie specjalnych planów taryfowych np. niższy abonament dla osób rzadziej korzystających z telefonu lub zróżnicowanie abonamentu dla klientów mieszkaniowych i instytucjonalnych). Ważnym elementem restrukturyzacji taryf, nie tylko w kontekście działań osłonowych, byłoby także zdaniem Urzędu dążenie do wprowadzenia sekundowego taryfikowania połączeń.

Jednakże mimo powyższych zastrzeżeń, biorąc pod uwagę określenie przez Prezesa Urzędu praktyki w pkt 1 decyzji z 22 lipca 1998 r. trudno uznać, iż ze względu na uciążliwość dla konsumentów wprowadzanych bez działań osłonowych podwyżek cen za abonament i rozmowy lokalne, TP S.A. nie wykonuje pkt 1 decyzji z 22 lipca 1998 r. Nie ulega wątpliwości, iż TP S.A. w części dotyczącej opłat za abonament i rozmowy lokalne w części lub całkowicie zrównoważyła swoją taryfę. Pobierane opłaty trudno uznać obecnie za ograniczające konkurencję.

Jednym z zarzutów podnoszonych przez TP S.A. przeciwko uznaniu jej działań za niewykonywanie decyzji jest zaakceptowane przez Radę Ministrów (w dniu 21 marca 2000 r.) rozłożenie całego procesu równoważenia taryf do 2003 r.

Tymczasem, o ile pierwsza praktyka stwierdzona w decyzji odnosiła się do struktury taryfy TP S.A., o tyle w punkcie drugim w sposób wyraźny zostały uznane za nadmiernie wygórowane opłaty za połączenia telefoniczne międzystrefowe na odległość powyżej 100 km.

Praktyką monopolistyczną z art. 7 ust. 1 pkt 3 jest pobieranie przez operatora, posiadającego pozycję co najmniej dominującą na rynku, opłat telekomunikacyjnych wyższych od przeciętnie stosowanych w tym względzie przez przedsiębiorstwa telekomunikacyjne działające w Unii Europejskiej. W warunkach istnienia konkurencji na rynku, żaden przedsiębiorca nie byłby bowiem w stanie wyegzekwować takich cen od innych przedsiębiorców czy konsumentów. Zatem, domaganie się nadmiernie wygórowanych cen jest możliwe jedynie w następstwie eksploatacji przez monopolistycznego operatora swej pozycji rynkowej. Nie ulega wątpliwości, że TP SA nadal posiada pozycję monopolistyczną na rynku świadczenia

połączeń międzymiastowych. Mimo przyznania koncesji żaden z operatorów nie rozpoczął jeszcze działalności na tym rynku.

W analizowanym okresie TP S.A. wprowadziła 4 zmiany nominalnych opłat za rozmowy międzymiastowe (załącznik nr 1), kolejno: wzrost o 6% oraz obniżki o 20%, 16% i 12,5%. Łączny spadek tych opłat wyniósł prawie 38% (41% w stosunku do maksymalnej ceny obowiązującej w lipcu i sierpniu 1998 roku), w tym 15,6% w roku 1998, 15,8% w roku 1999 i 12,5% w roku 2000. Stosunek cen rozmów międzymiastowych do rozmów miejscowych zmalał w tym okresie z 15:1 do 5,8:1, co było efektem obniżania tych pierwszych, podwyższania tych drugich lub obu ruchów jednocześnie.

Mimo tego, obecnie maksymalna nominalna cena rozmowy międzymiastowej, (jak pokazuje wykres stanowiący załącznik nr 2) jest o ponad 39% wyższa niż średnia UE i różnica ta wzrosła w stosunku do roku 1998. Po uwzględnieniu zniżek pozaszczytowych stosowanych przez operatorów zagranicznych i TP S.A., różnica ta wynosi ponad 40,5%. Tym samym ceny rozmów międzymiastowych mogą być w dalszym ciągu klasyfikowane jako nadmiernie wygórowane.

Z dokonanych przez biegłego analiz kosztowych wynika, że w roku 1998 TP S.A. uzyskała nadwyżkę przychodów nad kosztami świadczenia rozmów międzymiastowych w wysokości ponad **[Punkt 1 załącznika nr 3 do decyzji, zawierającego informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa]**

Również w tym przypadku koszty realizacji połączeń (rozmów) w stosunku do roku 1998 wzrosły w stopniu wyższym niż wynikałoby to z ogólnego wskaźnika inflacji.

Monopolistyczny przedsiębiorca ma, trudne do udowodnienia, możliwości wkalkulowywania do ceny pozornych kosztów działalności. Zatem kosztowe metody nie zachęcają do podnoszenia efektywności gospodarowania przez obniżanie cen. Dlatego orzecznictwo przy ocenie kryteriów ceny nadmiernie wygórowanej z ostrożnością podchodzi do analizy kosztowej na rzecz bardziej obiektywnych kryteriów porównawczych z cenami stosowanymi przez potencjalnych konkurentów na innych rynkach, nie wyłączając zagranicznych.¹ W momencie wydawania decyzji nie były znane koszty TP S.A. i dlatego m. in. Urząd oparł się na metodzie porównawczej. Również obecnie, badając sposób wykonania decyzji, aby uzyskać adekwatne wyniki, należy dalej posługiwać się tą metodą. Warto przypomnieć w tym miejscu, że w orzecznictwie antymonopolowym stwierdza się m. in., przejawem praktyki monopolistycznej z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy antymonopolowej jest pobieranie przez operatora, posiadającego silnie dominującą pozycję na rynku, opłat telekomunikacyjnych wyższych od przeciętnie stosowanych w tym względzie przez przedsiębiorstwa działające w Unii Europejskiej (wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 17 grudnia 1997 r., sygn. akt XVII Ama 43/97).

Ponadto obecnie, gdy znane są koszty usług, dodatkowym argumentem na uznanie cen za nadmiernie wygórowane jest rentowność tej usługi, rozumianej jako stosunek kwoty zysku do osiągniętych przychodów. Poniższe tabele prezentują rentowność na podstawie danych za rok 1998 i 1999 (dane liczbowe wyrażone są w zł).

¹ Stanisław Gronowski: *Ustawa antymonopolowa, komentarz*, Warszawa 1999 r., str. 256

[Punkt 2 załącznika nr 3 do decyzji, zawierającego informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa]

Przeprowadzone powyżej obliczenia stanowią kolejny argument za tym, żeby opłaty stosowane przez TP S.A. za połączenia międzymiastowe uznać za nadmiernie wygórowane. Trudno bowiem zaakceptować, aby opłaty w wyniku pobierania których TP S.A. zyskuje ***[Punkt 3 załącznika nr 3 do decyzji, zawierającego informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa]*** nie uznać za nadmiernie wygórowane. Nie ulega wątpliwości, iż jedynie dzięki faktycznej pozycji monopolistycznej na rynku połączeń między strefowych możliwe jest pobieranie tak wysokich cen.

Od lat TP S.A. uzyskuje bardzo dobre wyniki finansowe. Wielkość dochodów w rozumieniu przepisów o podatku od osób prawnych wynosiła w 1998 r. ***[Punkt 4 załącznika nr 3 do decyzji, zawierającego informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa]*** zł, a w 1999 r. już ***[Punkt 5 załącznika nr 3 do decyzji, zawierającego informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa]*** zł (pismo TP S.A. z dnia 23 listopada 2000 r. – korekta zeznania podatkowego TP S.A. za 1998 i 1999 r.). Po podniesieniu opłat za abonament i rozmowy lokalne uzyskała dodatkowe przychody, które pokryły częściowo lub całkowicie związane z tymi usługami koszty. Zdaniem Prezesa Urzędu nie ma uzasadnienia, aby TP nadal otrzymywała dodatkowe przychody z tytułu świadczenia usług międzystrefowych, wielokrotnie przewyższające koszty świadczenia tych usług. O ile w momencie wydawania decyzji można było przypuszczać, iż znaczna część wpływów przeznaczana jest na pokrycie deficytu z tytułu kosztów abonamentu i rozmów lokalnych, o tyle obecnie przypuszczenie takie byłoby bezpodstawne. Jak stwierdzono w opinii, po wprowadzonych podwyżkach opłaty za rozmowy lokalne w pełni pokrywają koszty tej usługi, a nawet przynoszą dochód (faktu tego nie kwestionuje zresztą sama TP S.A.- dane zawarte w piśmie z dnia 21 grudnia 2000 r., znak: CSG/TP-104/00). Zdaniem Prezesa Urzędu, dalsze obniżenie opłat za połączenia międzymiastowe powyżej 100 km spowoduje jedynie pewne zmniejszenie zysku TP S.A. Przedsiębiorstwo działające w warunkach gospodarki rynkowej nie może liczyć na stały, zagwarantowany procent zysku. Z tego powodu argumentację TP S.A., iż nie jest możliwa dalsza obniżka tych cen bez podwyższania innych, ponieważ zmniejszyłyby się ***[Punkt 6 załącznika nr 3 do decyzji, zawierającego informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa]*** zysk przedsiębiorstwa należy uznać za nieuzasadnioną ekonomicznie (wielkość zysku według oświadczenia złożonego przez przedstawiciela TP S.A. na spotkaniu w siedzibie Urzędu w dniu 17 listopada 2000 r.).

Reasumując, zaproponowane obniżenie cen rozmów międzymiastowych należy uznać za niewystarczające. W szczególności, pozostaje ono w sprzeczności z punktem 2 decyzji UOKiK z 22 lipca 1998 r., w której nakazano TP S.A. zaniechania stosowania praktyki monopolistycznej polegającej na pobieraniu nadmiernie wygórowanych opłat za połączenia międzystrefowe na odległość powyżej 100 km przy uwzględnieniu ustalonego w taryfie systemu zniżek pozaszczytowych.

Zgodnie z uzasadnieniem do tej decyzji poziomem odniesienia powinien być średni poziom cen stosowanych przez przedsiębiorstwa działające w Unii Europejskiej. Na szczególne podkreślenie zasługuje fakt, że rozpiętość cen stosowanych w Polsce do średniej EU wzrosła z 27,5% do 39,4%.

Przepis artykułu 15 ustawy antymonopolowej stanowi, iż w wypadku gdy przedsiębiorca nie wykonuje decyzji, o której mowa w art. 8 ust. 1 i 3, art. 9, art. 11a ust. 4 i 5 lub wyroków sądów zmieniających taką decyzję, jest obowiązany wpłacić za każdy napoczęty miesiąc niewykonania w terminie decyzji lub wyroku sądu karę pieniężną w wysokości 1% przychodu; decyzję w tej sprawie wydaje Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Niezbędną przesłanką dla zastosowania kar pieniężnych z art. 15 jest uprzednio toczące się postępowanie administracyjne zakończone decyzją lub wyrokiem sądowym, w którym stwierdzone praktyki monopolistyczne, zakazując ich stosowania (art. 8 ust. 1 i 3 ustawy antymonopolowej) albo zakazano łączenia przedsiębiorców (art. 11a ust. 4 i 5). Ponadto warunkiem zastosowania kar pieniężnych z art. 15 jest istnienie decyzji lub wyroku sądu, nadających się do wykonania.

W przeciwieństwie do innych kar pieniężnych, których wysokość mieści się w określonym przedziale przychodu, kary z art. 15 ust. 1 są naliczane zasadniczo w jednej stawce wynoszącej 1% przychodu ukaranego przedsiębiorcy. W orzecznictwie wyłoniła się kwestia, czy kara pieniężna z art. 15 ust. 1 ma charakter maksymalny, to znaczy czy może być ustalona w niższej wysokości (jak ma to miejsce z pozostałymi karami), czy też stawka wynosząca 1% przychodu za każdy rozpoczęty miesiąc niewykonania wspomnianego obowiązku ustawy przesądza o sztywnym charakterze tej kary, nie dopuszczając możliwości ustalenia jej w niższej wysokości. Za maksymalnym charakterem kary pieniężnej przemawiałyby względy wykładni funkcjonalnej. Mogą bowiem zaistnieć sytuacje, gdy ustalenie kary pieniężnej w wysokości 1% przychodu za każdy rozpoczęty miesiąc niewykonania decyzji, stanowiłoby sankcję zbyt restrykcyjną². Rozpoznając powyższy problem, Sąd Najwyższy uznał jednak, że wykładnia językowa art. 15 ust. 1 ustawy antymonopolowej wskazuje na sztywną stawkę kary pieniężnej, nie znajdując tym samym podstaw do traktowania tej kary jako kary maksymalnej (wyrok Sądu Najwyższego z 23 września 1998 r., Ama I CKN 835/97).

Biorąc pod uwagę, iż wykonanie decyzji nie było możliwe do zrealizowania natychmiast - niewłaściwe byłoby uznanie, iż decyzja nie jest wykonywana od momentu jej wydania. Jak wykazano powyżej, po wydaniu decyzji następowały pewne obniżki taryf opłat za połączenia międzymiastowe; jednak po ponad 2 latach od wydania decyzji, zdaniem Prezesa Urzędu, upłynął już wystarczający okres, w którym decyzja powinna być ostatecznie zrealizowana. W lipcu 2000 r. nastąpiły pewne dalsze obniżki opłat za połączenia międzymiastowe, które zostały uznane przez Prezesa Urzędu za niewystarczające. Kolejna zmiana taryfy nastąpiła we wrześniu

² Stanisław Gronowski: *Ustawa antymonopolowa, komentarz*, Warszawa 1999 r., str. 408

2000 r., jednak oprócz rozdziału taryfy za usługi telefoniczne i internetowe, żadne zmiany w zakresie opłat za połączenia międzymiastowe nie nastąpiły. To właśnie było powodem wszczęcia przez Prezesa Urzędu postępowania w sprawie nałożenia kary z tytułu niewykonywania decyzji Prezesa Urzędu nr DDI 36/98 z dnia 22 lipca 1998 r. Ponieważ przy okazji ostatniej zmiany cennika TP S.A. nadal utrzymała nadmiernie wygórowane opłaty za połączenia międzymiastowe i nie wykorzystwała możliwości ich zmiany, Prezes Urzędu przyjął, iż za początek okresu niewykonania decyzji należy uznać wrzesień 2000 r.

Jak wynika z dokumentów przedstawionych przez TP S.A., uzyskany w 1999 r. przychód przedsiębiorstwa wyniósł ***[Punkt 7 załącznika nr 3 do decyzji, zawierającego informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa]***

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów na podstawie art. 15 ust. 1 ustawy antymonopolowej nałożył na TP S.A. karę pieniężną w wysokości 54.099.611,25 zł (pięćdziesiąt cztery miliony dziewięćdziesiąt dziewięć tysięcy sześćset jedenaście złotych dwadzieścia pięć groszy), co stanowi 1% przychodu za każdy rozpoczęty miesiąc niewykonywania decyzji Prezesa Urzędu (5 miesięcy), przy czym za przychód rozumiana jest, w myśl art. 2 pkt 10 ustawy antymonopolowej 1/12 przychodu uzyskanego w roku podatkowym poprzedzającym dzień wydania decyzji w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób prawnych lub fizycznych.

Karę pieniężną należy wpłacić na konto Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów:

NBP o/o Warszawa 10101010-7878-223-1 Warszawa

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

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

Załączniki:
tabela nr 1
wykres nr 1

Otrzymuje:

Zarząd Spółki
Telekomunikacja Polska S.A.
ul. Nowy Świat 6/12
00-400 Warszawa