



**PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW**

DDI-2-53/51/776/00/ML

Warszawa 7.02.2002 r.

DECYZJA nr DDI 19/2002

Na podstawie art. 105 § 1 kpa w związku z art. 80 oraz art. 84 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. *o ochronie konkurencji i konsumentów* (Dz. U. z 2000 r., Nr 122, poz. 1319) Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów **umarza** postępowanie antymonopolowe wszczęte z wniosku Śląskiej Regionalnej Kasy Chorych z siedzibą w Katowicach w sprawie:

- zawarcia przez Telekomunikację Polską SA z siedzibą w Warszawie porozumienia z publicznymi zakładami opieki zdrowotnej działającymi na obszarze Śląskiej Regionalnej Kasy Chorych, mającego na celu ograniczenie dostępności do usługi telekomunikacyjnej numeru „999” niepublicznym zakładom opieki zdrowotnej, świadczącym usługi pogotowia ratunkowego na podstawie umów ze Śląską Regionalną Kasą Chorych o udzielanie świadczeń zdrowotnych na rzecz osób objętych powszechnym ubezpieczeniem zdrowotnym, co może stanowić naruszenie art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów*;
- nadużywania pozycji dominującej przez Telekomunikację Polską SA z siedzibą w Warszawie, poprzez odmowę udostępnienia usługi z grupy Abonenckich Usług Specjalnych AUS =999= niepublicznym zakładom opieki zdrowotnej świadczącym usługi pogotowia ratunkowego na podstawie umów ze Śląską Regionalną Kasą Chorych o udzielanie świadczeń zdrowotnych na rzecz osób objętych powszechnym ubezpieczeniem zdrowotnym, co może stanowić naruszenie art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów*.

Uzasadnienie

W dniu 26 lipca 2000 r. do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (zwanego dalej również Prezesem Urzędu lub organem antymonopolowym) wpłynął wniosek Śląskiej Regionalnej Kasy Chorych z siedzibą w Katowicach (zwaną dalej wnioskodawcą lub Śląską Kasą) o wszczęcie postępowania administracyjnego w sprawie stosowania przez Telekomunikację Polską SA z siedzibą w War-

szawie (zwaną dalej TP SA) praktyk monopolistycznych polegających na ograniczaniu dostępności do usług telekomunikacyjnych niepublicznym zakładom opieki zdrowotnej, świadczącym usługi pogotowia ratunkowego na podstawie umów z wnioskodawcą o udzielanie świadczeń zdrowotnych na rzecz osób objętych powszechnym ubezpieczeniem zdrowotnym.

W uzasadnieniu wniosku Śląska Kasa wskazała, iż kilkakrotnie występowała do TP SA o podział obszaru zgłoszeniowego numeru 999 na terenie działania Śląskiej Regionalnej Kasy Chorych, dotychczas obsługiwanego przez Publiczne Zakłady Opieki Zdrowotnej i wyodrębnienie kilku niezależnych stref zgłoszeniowych numeru 999, w których działalność prowadziłyby dwie niezależne jednostki pogotowia ratunkowego, tj.: Niepubliczny Zakład Opieki Zdrowotnej „San-Trans” z siedzibą w Pszczynie oraz Niepubliczny Zakład Opieki Zdrowotnej „Eskulap” z siedzibą w Zabrze.

TP SA poinformowała Śląską Kasę o fakcie, iż jeśli nawet istnieją techniczne możliwości podziału dotychczasowej strefy zgłoszeniowej numeru 999, to obecne regulacje prawne uniemożliwiają spółce podjęcie takich działań.

Obecnie działające centra zgłoszeniowe, korzystające z numeru 999, nie mogą być pozbawione tego numeru, jeśli spełniają wymagania stawiane pogotowiu ratunkowemu. TP SA mogłaby rozwiązać taką umowę jedynie na podstawie wyraźnego oświadczenia woli abonenta o chęci rozwiązania umowy lub kiedy abonent ten nie płaci faktur albo nie wywiązuje się z działalności, na którą przydzielony został numer 999. Również i zmiana obszaru obsługiwanego przez dane centrum zgłoszeniowe wymaga uprzedniej zgody właściwego abonenta numeru 999.

Prezes Urzędu, na podstawie analizy zebranego materiału nie uznał działań TP SA, świadczonych w zakresie Abonenckich Usług Specjalnych, za posiadające znamiona praktyk monopolistycznych i zgodnie z art. 21 ust 4 ówczesnie obowiązującej ustawy z dnia 24 lutego 1998 r. *o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów* (Dz. U. z 1997 r. nr 49, poz. 318 z późn. zmianami), pismem z dnia 30 października 2000 r. poinformował wnioskodawcę o braku podstaw prawnych do wszczęcia postępowania przeciwko TP SA.

W dniu 17 listopada 2000 r. Śląska Kasa podtrzymała wniosek z dnia 26 lipca 2000 r. W odpowiedzi na podtrzymanie wniosku o wszczęcie postępowania antymonopolowego, decyzją DDI nr 1 z dnia 4 stycznia 2001 r., Prezes Urzędu odmówił uwzględnienia żądania wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie stosowania przez TP SA praktyk monopolistycznych polegających na ograniczaniu dostępności do usług telekomunikacyjnych niepublicznym zakładom opieki zdrowotnej świadczącym usługi pogotowia ratunkowego na podstawie umów ze Śląską Kasą o udzielanie świadczeń zdrowotnych na rzecz osób objętych powszechnym ubezpieczeniem zdrowotnym.

Wnioskodawca, pismem z dnia 18 stycznia 2001 r., odwołał się od ww. decyzji zarzucając jej naruszenie prawa procesowego - art. 21 ust. 4 ustawy *o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów* oraz prawa materialnego, tj. art. 39 ustawy z dnia 23 listopada 1990 roku *o łączności* (Dz. U. Nr 117, poz. 564 z późn. zm.).

Mając na względzie zmianę linii orzeczniczej Sądu Antymonopolowego, zgodnie z którą organ antymonopolowy – w przypadku podtrzymania przez wnioskodawcę żądania wszczęcia postępowania – zobowiązany jest do wszczęcia tego postępowania, nawet gdy jest przekonany o braku naruszenia przepisów ustawy w danej sprawie,¹ decyzją DDI nr 5/2001 z dnia 28 lutego 2001 r., Prezes Urzędu uchylił w całości decyzję z dnia 4 stycznia 2001 r., DDI nr 1/2001. Jednocześnie Prezes Urzędu wszczął z wniosku Śląskiej Kasy postępowanie w sprawie ograniczania dostępności do usług telekomunikacyjnych niepublicznym zakładom opieki zdrowotnej świadczącym usługi pogotowia ratunkowego.

W toku postępowania Prezes Urzędu zwrócił się do Śląskiej Kasy o wykazanie, że jest ona podmiotem uprawnionym do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania antymonopolowego. Prezes Urzędu wezwał także do udowodnienia, że zgodnie z art. 84 ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów* Śląska Kasa posiada interes prawny w powyższej sprawie.

W odpowiedzi na ww. pytania Śląska Kasa stwierdziła (pisma z dnia 2 listopada i 20 grudnia 2001 r.), że:

- kasy chorych z mocy ustawy z dnia 6 lutego 1997 r. *o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym* (Dz. U. Nr 28, poz. 153 z późn. zm.) są organizatorami świadczeń zdrowotnych na obszarze swojego działania i w tym celu, jako przedsiębiorca, przeprowadzają postępowania konkursowe, w wyniku których wyłaniają świadczeniodawców, z którymi zawierają umowy o udzielanie świadczeń zdrowotnych. Z tego tytułu kasy chorych mają przymiot przedsiębiorcy w rozumieniu art. 4 pkt. 1 ustawy antymonopolowej,
- kasy chorych są instytucją ubezpieczenia zdrowotnego reprezentującą interesy ubezpieczonych. Ustawodawca nałożył na kasy obowiązek zapewnienia ubezpieczonym jakości i równego dostępu do świadczeń zdrowotnych poprzez ich kontraktowanie w drodze konkursu ofert. Postępowanie konkursowe ma na celu wyłonienie świadczeniodawców oferujących, przy konkurencyjnej cenie, wysoki standard wykonywanych świadczeń zdrowotnych i ich szeroką dostępność dla ubezpieczonych.

Mając na uwadze przedstawiony powyżej stan faktyczny Prezes Urzędu zważył, co następuje.

I. Zgodnie z art. 84 ust. 1 pkt 1 ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów* z wnioskiem o wszczęcie postępowania antymonopolowego, w związku z podejrzeniem naruszenia przepisów ww. ustawy, może wystąpić przedsiębiorca, który wykaże swój interes prawny. Tak więc, aby uzyskać przymiot strony czynnie legitymowanej w postępowaniu antymonopolowym, trzeba wykazać się nie tylko statusem przedsiębiorcy, ale również wykazać swój interes prawny.

¹ Wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 15 listopada 2000 r. sygn. akt XVII Ama 9/00

Prezes Urzędu nie kwestionuje faktu, że Śląska Kasa jest przedsiębiorcą w rozumieniu art. 4 pkt 1 ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów*. Kasy chorych, zgodnie z art. 66 ust. 2 ustawy *o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym*, posiadają osobowość prawną. Ich działalność polega, zgodnie z art. 53 tej ustawy, na zawieraniu umów o udzielanie świadczeń na podstawie odrębnych przepisów. Zawierając umowy ze świadczeniodawcami, kasy chorych tworzą strukturę organizacyjną, w której realizowane są świadczenia objęte powszechnym ubezpieczeniem zdrowotnym. Powszechny charakter tego ubezpieczenia i co za tym idzie powszechny charakter świadczeń zdrowotnych, świadczonych w jego ramach nie pozostawiają wątpliwości, że są to usługi o charakterze publicznym. Takie też stanowisko znalazło odzwierciedlenie w orzecznictwie Sądu Antymonopolowego.² Z tych względów należy uznać, że Śląska Kasa jest przedsiębiorcą w rozumieniu przepisów ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów*.

Jednakże, tak jak już powyżej wskazano nie jest to wystarczająca przesłanka uprawniająca podmiot do uzyskania czynnej legitymacji w postępowaniu antymonopolowym. Niezbędne bowiem jest posiadanie również interesu prawnego. Zdaniem Prezesa Urzędu, Śląska Kasa nie udowodniła w tej sprawie swojego interesu prawnego.

W polskim ustawodawstwie administracyjnym brak jest definicji interesu prawnego. Jednakże nie jest to pojęcie nieznane w procedurze administracyjnej. Ustawodawca w art. 28 kpa określa, przy pomocy kryterium posiadania interesu prawnego, podstawową instytucję kodeksu postępowania administracyjnego, jaką jest strona postępowania. Należy zauważyć, że definicję pojęcia „interes prawny” wypracowano w polskim orzecznictwie w związku z przepisami kpa dotyczącymi strony w postępowaniu administracyjnym. Definicja pojęcia interes prawny nie została jednak wyrowadzona z definicji „strony”. Przeciwnie, „interes prawny” jest jednym z elementów składających się na pojęcie „strony”.

Pomimo braku definicji legalnej interesu prawnego, pojęcie to w polskim prawie administracyjnym posiada bardzo głęboką treść, dzięki orzecznictwu Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Wyrok NSA z dnia 22 lutego 1984 r., I S.A. 1748/83 (niepublikowany)

„Mieć interes prawny w postępowaniu administracyjnym znaczy to samo, co ustalić przepis prawa powszechnie obowiązującego, na którego podstawie można skutecznie żądać czynności organu z zamiarem zaspokojenia jakiejś potrzeby albo żądać zaniechania lub ograniczenia czynności organu sprzecznych z potrzebami danej osoby.”

Wyrok NSA z dnia 20 kwietnia 1998 r. (IV S.A. 1106/97) LEX nr 43360

„Pojęcie interesu prawnego może być rozumiane jako obiektywna, czyli rzeczywiście istniejąca potrzeba ochrony prawnej. Interes ten musi być osobisty, własny, indywidualny i konkretny, dający się obiektywnie stwierdzić, oraz aktualny a nie ewentualny. W rozumieniu art.

² wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 13 sierpnia 2001 r. sygn. akt XVII Ama 114/00

33 ustawy o NSA nie wystarczy wykazanie jakiegokolwiek interesu prawnego, lecz musi to być interes prawny, a więc oparty na prawie.”

Wyrok NSA z dnia 5 października 1998 II S.A. 1104/98 (LEX nr 41301)

„Interes prawny w postępowaniu administracyjnym oznacza ustalenie przepisu prawa powszechnie obowiązującego, na podstawie którego można żądać skutecznie czynności organu z zamiarem zaspokojenia jakiejś potrzeby, albo żądać zaniechania lub ograniczenia czynności organów sprzecznych z potrzebami danej osoby. Od tak pojmowanego interesu prawnego trzeba odróżnić interes faktyczny, tj. stan, w którym obywatel wprawdzie jest bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, nie może jednak tego zainteresowania poprzeć przepisami prawa powszechnie obowiązującego.”

Wyrok NSA z dnia 19 kwietnia 1999 r. II SAB 154/98 (niepublikowany)

„Interes prawny musi być zawsze jednostkowy, realny, konkretny i sprawdzalny. Podstawą interesu prawnego dla określonego podmiotu może być tylko konkretny przepis prawa materialnego, który w ten sposób stwarza mu legitymację procesową. Z przepisu tego (art. 28 kpa) powinno wynikać, że dana osoba (fizyczna, prawna lub inna jednostka organizacyjna) może lub powinna uzyskać konkretne korzyści, albo może być obciążona powinnością określonego zachowania wyznaczonego zakazem lub nakazem.”

Na podstawie powyżej przytoczonych orzeczeń należy stwierdzić, iż orzecznictwo stoi na stanowisku, że interes prawny to taki, który wynika z określonego przepisu prawa odnoszącego się wprost do sytuacji danego podmiotu.

Analiza sytuacji prawnej Śląskiej Kasy w przedmiotowym postępowaniu wskazała, iż podmiot ten nie posiada interesu prawnego. Jak wynika z materiału zgromadzonego w sprawie, zarzuty wobec TP SA, przedstawione przez Kasę, dotyczą bezpośrednio interesu Niepublicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej „San-Trans” oraz Niepublicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej „Eskulap”, nie zaś Śląskiej Kasy. Kasy chorych są bowiem instytucjami ubezpieczeniowymi realizującymi powszechne ubezpieczenie zdrowotne. Zadaniem Śląskiej Kasy jest wykonywanie zadań przewidzianych w ustawie o powszechnym ubezpieczeniu społecznym, w tym wybór najkorzystniejszej oferty przedstawionej przez zakłady opieki zdrowotnej lecz nie ochrona praw tych zakładów. Nie można bowiem uznać, aby kasy chorych pełniły funkcje organów samorządowych zakładów opieki zdrowotnej. Ustawodawca powołując do życia kasy chorych, z całą pewnością nie chciał, aby kasy stanowiły organizację broniącą interesów zakładów opieki zdrowotnej. Świadczyć o tym może chociażby przepis art. 4 ust 8 ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym, zgodnie z którym *„Kasa chorych nie może prowadzić zakładów opieki zdrowotnej, nie może być ich właścicielem ani nie może posiadać w jakiegokolwiek formie praw własności w stosunku do podmiotów prawnych prowadzących zakłady opieki zdrowotnej i apteki, w szczególności nie może być akcjonariuszem lub udziałowcem spółek prowadzących zakłady opieki zdrowotnej, akcjona-*

riuszem lub udziałowcem spółek prowadzących obrót lekami”. Powyższy przepis jednoznacznie wskazuje, iż zamiarem Ustawodawcy było wyraźne oddzielenie interesów zakładów opieki zdrowotnej od interesów kas chorych.

Podkreślenia wymaga również fakt, iż Śląska Kasa – wezwana do uprawdopodobnienia swojego interesu prawnego - nie wskazała konkretnego przepisu powszechnie obowiązującego prawa materialnego, który mógłby mieć bezpośrednie zastosowanie do jej sytuacji prawnej, w wyniku ograniczenia i odmowy przez TP SA przyznania Niepublicznym Zakładom numeru skróconego AUS -999.

Mając na uwadze powyższe, w opinii Prezesa Urzędu Śląska Kasa nie wykazała, iż posiada interes prawny, który jest przesłanką konieczną do wystąpienia z wnioskiem o wszczęcie postępowania antymonopolowego w związku z podejrzeniem naruszenia przepisów ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów*.

II. Ustawa *o ochronie konkurencji i konsumentów* nie reguluje bezpośrednio kwestii bezprzedmiotowości postępowania, odsyłając w tym względzie do przepisów kpa. Przepis art. 105 § 1 kpa stanowi, że „*gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe, organ administracji państwowej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania*”. Umorzenie z powodu bezprzedmiotowości jest obligatoryjne, co wynika z kategorię brzmienia przepisu art. 105 § 1 kpa. Przesłanką umorzenia jest bezprzedmiotowość postępowania „z jakiegokolwiek przyczyny”, czyli z każdej przyczyny powodującej brak jednego z elementów materialnego stosunku prawnego w odniesieniu do jego strony podmiotowej lub przedmiotowej. Z bezprzedmiotowością postępowania mamy do czynienia wówczas, gdy w sposób oczywisty organ stwierdzi brak podstaw prawnych i faktycznych do merytorycznego rozpatrzenia sprawy.³ Przesłanka umorzenia postępowania może istnieć jeszcze przed wszczęciem postępowania, co zostanie ujawnione dopiero w toczącym się postępowaniu. Tym bardziej jednak należy postępowanie umorzyć, gdy postępowanie to od samego początku było bezprzedmiotowe.⁴ Dalsze prowadzenie postępowania stanowiłoby w takich przypadkach o jego wadliwości, mającej wpływ na wynik sprawy (za *Kodeks Postępowania Administracyjnego. Komentarz*, prof. dr hab. Barbara Adamiak i prof. dr hab. Janusz Borkowski, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 1996).

Mając na względzie okoliczność, iż Śląska Kasa nie posiada czynnej legitymacji w niniejszym postępowaniu, należy uznać to postępowanie za bezprzedmiotowe i zgodnie z dyspozycją art. 105 § 1 kpa, umorzyć je.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono jak w sentencji.

³ Wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 1995 r., SA/Ld 2424/94, ONSA 1996/2/80

⁴ Wyrok NSA z dnia 14 maja 1998 r. I SA/Kr 1141/97

Niniejsze rozstrzygnięcie nie ma charakteru merytorycznego, w związku z czym nie zamyka drogi do ponownego wszczęcia postępowania w tej sprawie – z urzędu, bądź z wniosku uprawnionego podmiotu.

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

Z upoważnienia
Prezesa Urzędu Ochrony
Konkurencji i Konsumentów
Podpisał Dyrektor
Departamentu Przemysłu i Infrastruktury
Andrzej Graduszyński

Otrzymuje:

Śląska Regionalna Kasa Chorych
ul. Gen. Jankego 15 A
40-615 Katowice

Telekomunikacja Polska SA
Dyrekcja Spółki
ul. Nowy Świat 6/12
00-400 Warszawa