

**URZĄD OCHRONY  
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW**

*DELEGATURA w m. st. WARSZAWIE*

Pl. Powstańców Warszawy 1

00-950 Warszawa 1, P - 36

Tel. (0-22) 826-89-54, Fax (0-22) 826-89-54

E-mail: [warszawa@uokik.gov.pl](mailto:warszawa@uokik.gov.pl)

RWA- 59/02/171/2000/RP



Warszawa, dn. 31 lipca 2000r.

**DECYZJA Nr RWA – 18/2000**

Na podstawie art. 21 ust. 4 ustawy z dnia 24 lutego 1990 roku o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów (Dz. U. z 1999 roku Nr 52, poz. 547; zm.: Dz. U. z 2000 roku Nr 31, poz. 381) po rozpoznaniu wniosku Starostwa Powiatowego w Cieszynie **odmawia się wszczęcia postępowania antymonopolowego** w sprawie nakazania Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych S.A. z siedzibą w Warszawie zaniechania stosowania praktyk monopolistycznych określonych:

1. w art. 5 ust. 1 pkt 6 ww. ustawy, polegającej na narzucaniu w umowie na wykonywanie blankietów praw jazdy i świadectw kwalifikacji, uciążliwego warunku określającego ceny ww. dokumentów bez możliwości ich negocjacji, co przynosi przedsiębiorcy narzucającemu ten warunek nieuzasadnione korzyści;
2. w art. 7 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy, polegającej na pobieraniu nadmiernie wygórowanej ceny za wytworzenie blankietu prawa jazdy.

**UZASADNIENIE**

Do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów - Delegatury w m.st. Warszawie wpłynął wniosek z dnia 4 lutego 2000 roku (uzupełniony pismem z dnia 31 marca 2000 roku) Starostwa Powiatowego w Cieszynie (zwanego dalej Starostwem lub wnioskodawcą) o wszczęcie administracyjnego postępowania antymonopolowego w sprawie stosowania przez Polską Wytwórnię Papierów Wartościowych S.A. z siedzibą w Warszawie (zwaną dalej PWPW) praktyk monopolistycznych określonych w art. 5 ust. 1 pkt 6 oraz art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 24 lutego 1990 roku o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów

konsumentów - Dz. U. z 1999 roku Nr 52, poz. 547; zm.: Dz. U. z 2000 roku Nr 31, poz. 381 (zwanej dalej: ustawą antymonopolową).

We wniosku Starostwo podniosło, że PWPW jest monopolistą w zakresie wykonywania blankietów praw jazdy i świadectw kwalifikacji. PWPW wykonuje ww. dokumenty na podstawie umowy z dnia 22 grudnia 1998 roku, nr DMM 056/98, zawartej z Ministerstwem Transportu i Gospodarki Morskiej. Wnioskodawca wyjaśnia, iż w ramach zadań własnych prowadzi wydawanie praw jazdy i świadectw kwalifikacji dla osób zamieszkujących na terenie powiatu cieszyńskiego. Za czynności te pobiera opłatę administracyjną w wysokości ustalonej przez Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej.

Wnioskodawca podkreśla, iż PWPW przedstawiła Starostwu projekt umowy nr DMD 0003/99 na wykonywanie dokumentów komunikacyjnych: praw jazdy i świadectw kwalifikacji. Z uwagi na brak sprecyzowania w umowie jej istotnych warunków Starostwo wystąpiło pismem z dnia 7 czerwca 1999 roku do PWPW z prośbą o ich uściślenie. W odpowiedzi PWPW nadesłała aneks nr 2 z dnia 18 maja 1999r. do umowy nr DMM 056/98, z treści którego wynikało niezrozumiałe dla wnioskodawcy różnicowanie cen praw jazdy i świadectw kwalifikacji, różniących się z wyglądu tylko kolorem. Z uwagi na przedstawione we wniosku zastrzeżenia Starostwo nie podpisało przedmiotowej umowy i skierowało wniosek do Urzędu.

We wniosku Starostwo podniosło, iż PWPW odmawia negocjacji warunków zawieranej z nim umowy. Podkreśla, że PWPW narzuca w umowie ceny, których - ze względu na ich nieuzasadnione różnicowanie - Starostwo nie akceptuje. Wyjaśnia, że odmowę negocjowania ww. warunków, w tym w aspekcie wysokości przedmiotowych cen, PWPW uzasadnia umowami zawartymi z MTiGM. Wnioskodawca twierdzi, iż z uwagi na fakt, że nie jest stroną tych umów, ustalenia w nich zawarte nie są dla niego wiążące.

W opinii Starostwa opisane zdarzenia świadczą o stosowaniu przez spółkę PWPW S.A. praktyki monopolistycznej, określonej w art. 5 ust. 1 pkt 6 ww. ustawy.

We wniosku Starostwo zarzuca również spółce PWPW stosowanie praktyki monopolistycznej, określonej w art. 7 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy.

Naruszenie powyższego przepisu – w opinii wnioskodawcy – polega na pobieraniu przez PWPW nadmiernie wygórowanej ceny za blankiet prawa jazdy, który od świadectwa kwalifikacji różni się jedynie kolorem.

Wnioskodawca podkreśla, iż Powiat Cieszyński realizując swoje podstawowe zadania jest zobowiązany wydatkować środki publiczne w sposób celowy i oszczędny (art. 28 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 26 listopada 1998r. o finansach publicznych – Dz. U. Nr 155, poz. 1014 z późn. zm.). Stąd wnioskodawca uważa, że wyrazem jego należytej staranności jest zbadanie czy PWPW, zajmująca pozycję monopolistyczną, proponuje korzystne warunki umowy, a w szczególności, czy nie ma zamiaru pobierania nadmiernie wygórowanych cen w rozumieniu art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy antymonopolowej.

Dla dokonania pełnej oceny zasadności wniosku złożonego przez Starostwo, Urząd przeprowadził postępowanie wyjaśniające, podczas którego uzyskał niezbędne dane i informacje z Ministerstwa Transportu i Gospodarki Morskiej.

Jak wynika z wyjaśnień przekazanych pismem z dnia 6 czerwca 2000 roku przez Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej – Departament Transportu Samochodowego, sprawa powierzenia PWPW wytwarzania dokumentów prawa jazdy i świadectwa kwalifikacji została przesądzona decyzją Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z dnia 31 marca 1998 roku, wyrażającą zgodę na zawarcie w tym zakresie 10-letniej umowy. PWPW jako jedyna firma w Polsce była w stanie zagwarantować odpowiedni poziom technologiczny i odpowiedni zakres zabezpieczeń wymagany przy produkcji prawa jazdy, którego wzór odpowiada ustaleniom zawartym w dyrektywie Unii Europejskiej nr 91/439/EWG.

W oparciu o ww. decyzję Prezesa UZP, w dniu 22 grudnia 1998 roku Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej zawarło z Polską Wytwórną Papierów Wartościowych S.A. umowę nr DMM/056/98 zobowiązującą PWPW do wytwarzania wypełnionych blankietów praw jazdy i świadectw kwalifikacji (§ 1 pkt 1 ppk a). Aneks nr 2 z dnia 18 maja 1999 roku do ww. umowy ustalono m.in. warunki płatności i cenę za całokształt usług związanych z wyprodukowaniem gotowego dokumentu. I tak w § 2 ww. aneksu ustalono cenę za wytworzenie 1 sztuki prawa jazdy w wysokości 23,30 PLN, a cenę za wytworzenie 1 sztuki świadectwa kwalifikacji w wysokości 14,50 PLN. Ceny te zawierają nie tylko koszt wytworzenia lecz również koszty pośrednie takie jak: transport z i do urzędów wydających prawa jazdy i świadectwa kwalifikacji, zabezpieczenie przesyłek, bezpłatne dostarczanie programów komputerowych ułatwiających właściwe wypełnianie zamówień na wytworzenie dokumentu. Zgodnie z ustawą Prawo o ruchu drogowym, właściwe do wydawania praw jazdy i świadectw kwalifikacji są organa administracyjne wskazane w art. 89 ust. 3 i art. 97 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 roku Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. Nr 98 poz. 602 ze zm.). Wynegocjowane przez Ministerstwo ceny są cenami umownymi, przy czym mają charakter wiążący dla wskazanych w powyższych przepisach organów administracji.

MTiGM wyjaśnia, iż cena prawa jazdy (23,30 PLN) i świadectwa kwalifikacji (14,50 PLN), których rzeczywiste koszty wyprodukowania są takie same, uzasadniona jest względami społecznymi. Z uwagi na okresową ważność świadectwa kwalifikacji (np. w wieku powyżej 55 lat coroczna wymiana) zasadnym było ustalenie opłaty za wydanie dokumentu na możliwie najniższym poziomie – opłata za wydanie prawa jazdy wynosi 50 PLN, a świadectwa kwalifikacji 20 PLN. PWPW uznała w tym względzie argumenty Ministerstwa i z racji stosunkowo niewielkiego udziału (około 10%) świadectw kwalifikacji w ogólnej wielkości produkcji przystąpiła na niższą cenę z uwagi na zachowanie rentowności całego kontraktu.

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów przeanalizował materiały zebrane w toku postępowania wyjaśniającego oraz zarzuty wnioskodawcy w aspekcie ewentualnego naruszenia ustawy antymonopolowej. Uznał, że z zawartych w żądaniu (wniosku) oraz posiadanych przez Urząd informacji wynika, iż nie zostały naruszone przepisy ww. ustawy. Wobec czego pismem z dnia 16 czerwca 2000 roku Urząd

Ochrony Konkurencji i Konsumentów – Delegatura w m.st. Warszawie, działając na podstawie art. 21 ust. 4 ww. ustawy poinformował wnioskodawcę o odmowie wszczęcia postępowania administracyjnego w przedmiotowej sprawie.

Wnioskodawca pismem z dnia 28 czerwca 2000 roku podtrzymał swoje żądanie wszczęcia postępowania w niniejszej sprawie. Zdaniem wnioskodawcy, brak jest podstaw prawnych do uznania, że warunki umów narzucane przez PWPW, jako ustalone wcześniej pomiędzy MTiGM a PWPW, są dla Starostwa wiążące. W jego opinii, żadne przepisy ustawy Prawo o ruchu drogowym, ani wydanych na jej podstawie aktów wykonawczych, nie dają podstaw do takich wniosków. Wnioskodawca podnosi, iż decyzja Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z dnia 31 marca 1998 roku, wyraża tylko zgodę Prezesa UZP na zawarcie umowy na czas dłuższy niż 3 lata (art. 73 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 roku o zamówieniach publicznych – Dz. U. Z 1998r., Nr 119, poz. 773 ze zm.), nie oznacza zgody na postanowienia umowy a ponadto dotyczy tylko umowy pomiędzy MTiGM a PWPW.

### **Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów zważył, co następuje.**

Za istotę praktyk monopolistycznych uznaje się bezprawne zastosowanie (nadużycie) siły rynkowej przez przedsiębiorcę, prowadzące do ograniczenia samodzielności pozostałych uczestników rynku (np. kontrahentów). Mówiąc o ograniczeniu samodzielności uczestników rynku w podejmowaniu racjonalnych działań gospodarczych, należy podkreślić, że przedmiotem zainteresowania ww. ustawy nie jest ochrona jakiegokolwiek samodzielności, lecz tylko takiej, która jest zagrożona istnieniem dominującego przedsiębiorcy czy też porozumienia monopolistycznego (por.: S. Gronowski „Ustawa antymonopolowa. Komentarz.” C.H.BECK Wyd. 2, str. 156-157). Jednakże w świetle ustawy antymonopolowej samo posiadanie pozycji dominującej (czy jej kwalifikowanej formy – pozycji monopolistycznej) nie jest zakazane. Zakazane jest natomiast nadużywanie takiej pozycji na rynku.

Urząd przeanalizował, czy działania PWPW wyczerpują wszystkie przesłanki niezbędne dla ich uznania za praktyki monopolistyczne.

Zdaniem wnioskodawcy, PWPW stosuje praktykę monopolistyczną, określoną w art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy antymonopolowej na skutek narzucenia w umowie na wykonywanie dokumentów komunikacyjnych: praw jazdy i świadectw kwalifikacji cen za wytworzenie ww. dokumentów i braku możliwości ich negocjacji.

Z praktyką określoną w powyższym przepisie mamy do czynienia, gdy podmiot o pozycji dominującej narzuca uciążliwe warunki umów, przynoszące przedsiębiorcy narzucającemu te warunki nieuzasadnione korzyści.

Dla stwierdzenia praktyki monopolistycznej z art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy antymonopolowej konieczne jest zatem łączne spełnienie następujących przesłanek:

- narzucenie warunków umowy kontrahentowi przez przedsiębiorcę o pozycji dominującej,
- uciążliwy charakter tych warunków,
- osiągnięcie nieuzasadnionych korzyści przez przedsiębiorcę.

Zgodnie z art. 2 pkt 6 ustawy antymonopolowej przez pozycję monopolistyczną uważa się pozycję przedsiębiorcy, polegającą na tym, że przedsiębiorca ten nie spotyka się z konkurencją na rynku krajowym lub lokalnym. Nie ulega wątpliwości, iż PWPW jako jedyny wykonawca blankietów praw jazdy i świadectw kwalifikacji, posiada pozycję monopolistyczną na rynku w rozumieniu art. 2 pkt 6.

Sprawa powierzenia PWPW wytwarzania dokumentów prawa jazdy i świadectwa kwalifikacji została przesądzona decyzją Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z dnia 31 marca 1998 roku, wyrażającą zgodę na zawarcie w tym zakresie 10-letniej umowy. PWPW jako jedyna firma w Polsce była w stanie zagwarantować odpowiedni poziom technologiczny i odpowiedni zakres zabezpieczeń wymagany przy produkcji prawa jazdy, którego wzór odpowiada ustaleniom zawartym w dyrektywie Unii Europejskiej nr 91/439/EWG. W oparciu o ww. decyzję Prezesa UZP, MTiGM zawarło z PWPW ramową umowę, przyznającą PWPW, jako jedynemu wytwórcy w kraju, prawo wykonywania blankietów praw jazdy i świadectw kwalifikacji.

Jednakże mimo, iż PWPW posiada pozycję monopolistyczną na rynku wytwarzania blankietów praw jazdy i świadectw kwalifikacji, to nie można uznać, iż wykorzystuje swoją pozycję narzucając Starostwu warunki umowy. Jak wynika z wyjaśnień przekazanych przez MTiGM, warunki umowy zawartej przez PWPW w dniu 22 grudnia 1998 roku z Ministerstwem są wiążące dla organów administracji wymienionych w art. 89 ust. 3 i art. 97 ust. 1 i 3 ustawy Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. Nr 8, poz. 112), a więc również dla Starostwa. Załącznik do tej umowy ustala m.in. właśnie warunki płatności i cenę za całokształt usług związanych z wyprodukowaniem gotowego dokumentu. Cena ta zawiera nie tylko koszt wytworzenia lecz również koszty pośrednie takie jak: transport z i do urzędów wydających prawa jazdy i świadectwa kwalifikacji, zabezpieczenie przesyłek, bezpłatne dostarczanie programów komputerowych ułatwiających właściwe wypełnianie zamówień na wytworzenie dokumentu.

Nie można również uznać, iż proponowane ceny mają charakter uciążliwy i mogą przynosić PWPW nieuzasadnione korzyści, skoro jak wynika z informacji MTiGM oraz przekazanych kalkulacji cen ww. dokumentów, to nie cena wytworzenia prawa jazdy została zawyżona, lecz ze względów społecznych i na wniosek Ministerstwa zaniżona została cena świadectwa kwalifikacji (taka sytuacja ma miejsce również przy pobieraniu opłat, także przez wnioskodawcę, za wydawanie przedmiotowych dokumentów).

PWPW uznała bowiem względy społeczne przedstawione przez MTiGM i z racji stosunkowo niewielkiego udziału świadectw kwalifikacji w ogólnej wielkości produkcji (około 10%) przystąpiła na niższą cenę z uwagi na zachowanie rentowności całego kontraktu.

W przedmiotowej umowie Ministerstwo, po przeprowadzeniu negocjacji, zaakceptowało ceny zaproponowane przez PWPW na podstawie przedstawionej kalkulacji. A co najistotniejsze w przedmiotowej sprawie, cena wytworzenia blankietu prawa jazdy oparta jest na rzeczywistych kosztach wytworzenia tego dokumentu - co było przedmiotem badania MTiGM.

Analiza wniosku oraz dokumentów przekazanych przez wnioskodawcę, jak również przez MTiGM w toku postępowania wyjaśniającego nie daje zatem podstaw do wszczęcia postępowania administracyjnego pod zarzutem naruszenia przez PWPW art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy antymonopolowej.

We wniosku Starostwo zarzuca PWPW także naruszenie art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy antymonopolowej.

Istotą praktyki monopolistycznej określonej w tym przepisie jest pobieranie przez przedsiębiorcę zajmującego na rynku pozycję monopolistyczną nadmiernie wygórowanych cen. Przez „cenę nadmiernie wygórowaną” w świetle art. 7 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy należy rozumieć 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.

Jak wyjaśnia MTiGM wynegocjowane przez Ministerstwo ceny są cenami umownymi, przy czym mają charakter wiążący dla organów administracji wymienionych w art. 89 ust. 3 i art. 97 ust. 1 ustawy Prawo o ruchu drogowym. Różnica w cenie prawa jazdy (23,30 PLN) i świadectwa kwalifikacji (14,50 PLN), uzasadniona jest względami społecznymi.

Z uwagi na okresową ważność świadectwa kwalifikacji (np. w wieku powyżej 55 lat coroczna jego wymiana) zasadnym było ustalenie opłaty za wydanie tego dokumentu na możliwie najniższym poziomie – opłata za wydanie prawa jazdy wynosi 50 PLN, zaś świadectwa kwalifikacji 20 PLN.

Wobec ustalenia takiego poziomu ceny za wydanie świadectwa kwalifikacji zasadnym było również adekwatne obniżenie ceny za wytworzenie tego dokumentu.

Jak już wspomniano wyżej, PWPW uznała w tym względzie argumenty Ministerstwa i z racji stosunkowo niewielkiego udziału świadectw kwalifikacji w ogólnej wielkości produkcji (około 10%) przystąpiła na niższą cenę z uwagi na zachowanie rentowności całego kontraktu.

Jak wynika z dołączonej przez Ministerstwo kalkulacji przedmiotowych cen, zasadniczo powinny one kształtować się na poziomie ceny wytworzenia prawa jazdy. Zaniżenie ceny wytworzenia świadectwa kwalifikacji uzgodnione zostało pomiędzy MTiGM a PWPW i jak argumentuje Ministerstwo podyktowane było względami społecznymi.

Nieuzasadnione są zatem argumenty Starostwa w tej kwestii, tym bardziej, że analogiczna sytuacja ma miejsce w przypadku wydawania przedmiotowych dokumentów przez organa administracji (również przez Starostwo Powiatowe w Cieszynie). Opłata za wydanie prawa jazdy wynosi 50 PLN, zaś świadectwa kwalifikacji 20 PLN; zostały one ustalone przez Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej rozporządzeniem z dnia 24 stycznia 2000 roku w sprawie wysokości opłat



i wynagrodzeń za sprawdzenie kwalifikacji oraz za wydanie dokumentów, określonych przepisami Prawa o ruchu drogowym (Dz. U. Nr 8, poz. 112).

Mając powyższe na uwadze nie można uznać kwestionowanych przez wnioskodawcę działań PWPW za praktykę z art. 7 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy.

Przepis art. 21 ust. 4 ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów stanowi, że nie wszczyna się postępowania antymonopolowego, jeżeli z zawartych w żądaniu (wniosku) oraz posiadanych przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów informacji wynika, iż nie zostały naruszone przepisy ustawy. Regulacja ta, o charakterze szczególnym w stosunku do rozwiązań przewidzianych w kodeksie postępowania administracyjnego, ma za zadanie zapobiegać wszczynaniu postępowań, gdy już z samego wniosku strony wynika jego oczywista bezzasadność.

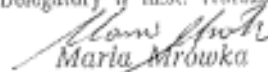
Ze względu na zasadę ekonomii postępowania może wchodzić w rachubę odmowa wszczęcia postępowania przez organ antymonopolowy nawet w sytuacji ponowienia żądania przez uprawnionego w trybie art. 21 ust. 4 ustawy antymonopolowej (por.: S. Gronowski „Ustawa antymonopolowa. Komentarz.” C.H.BECK, str. 362-363).

Przedstawione wyżej argumenty bezspornie prowadzą do wniosku, iż żądanie wszczęcia postępowania zawarte we wniosku Starostwa jest oczywiście bezzasadne.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

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

WICEDYREKTOR  
Delegatury w m.st. Warszawie

  
Maria Mrówka

Otrzymuje:

Starostwo Powiatowe  
w Cieszynie  
ul. Bobrecka 29  
43-400 CIESZYN