



Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Departament
Ochrony Konkurencji

Warszawa, 15 października 2020 r.

DOK-3.071.53.2020/TM

Szanowny Pan
dr n. pr. Marek Woch
Biuro Rzecznika Małych
i Średnich Przedsiębiorców
ul. Wilcza 46
00-679 Warszawa

Szanowny Panie,

W odpowiedzi na Pana pismo z dnia 9 września 2020 r., które wpłynęło do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w dniu 15 września 2020 r., dotyczące sytuacji ekonomicznej przedsiębiorców działających na rynku sprzedaży paliw uprzejmie informujemy, że po przeanalizowaniu przekazanych informacji, na obecnym etapie brak jest uzasadnionych podstaw do podjęcia przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej także jako: „Prezes Urzędu” lub „Prezes UOKiK”) działań w ramach ustawowych kompetencji.

W przekazanym piśmie wskazuje się na problem jakim jest powstawanie miejskich i gminnych stacji paliw, które prowadzone są przez jednostki samorządu terytorialnego. W opinii Polskiej Izby Paliw Płynnych, powstawanie stacji paliw, finansowanych ze środków jednostek administracji publicznej, stanowi nieuczciwą konkurencję dla stacji paliw prowadzonych przez średnich bądź małych przedsiębiorców. Wskazano również na fakt, że czynniki takie jak nieograniczony budżet gmin i miast oraz korzystanie z przywilejów zastrzeżonych tylko dla inicjatyw samorządowych, przyczyniają się do umacniania pozycji stacji paliw prowadzonych przez samorządy, co z kolei znacznie ogranicza możliwości rozwoju prywatnych, mniejszych przedsiębiorców.

Na wstępie pragniemy wyjaśnić, że Prezes Urzędu jest centralnym organem administracji rządowej, realizującym cele ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jednolity Dz. U. z 2020 r., poz. 1076 i 1086, dalej: „ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów” lub „Ustawa”). Ustawa ta określa warunki rozwoju i ochrony konkurencji i konsumentów oraz zasady podejmowanej w interesie ogólnospołecznym ochrony interesów

przedsiębiorców i konsumentów. Znajduje ona zatem zastosowanie wówczas, gdy zagrożony lub naruszony jest interes publiczny, polegający na zapewnieniu właściwych warunków funkcjonowania rynku gospodarczego. Rynek taki funkcjonować może prawidłowo wówczas, gdy zapewniona jest możliwość powstania i rozwoju konkurencji. Jednocześnie, Ustawa chroni konkurencję jako zjawisko o charakterze instytucjonalnym. Za zagrożenie lub naruszenie konkurencji w takim rozumieniu należy uznać zaś jedynie takie działania, które dotyczą konkurencji rozumianej nie jako sytuacja pojedynczego przedsiębiorcy (grupy przedsiębiorców), lecz jako zjawisko charakteryzujące funkcjonowanie gospodarki.

Jednocześnie, przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów precyzyjnie wskazują jedynie dwie sytuacje, które mogą - na gruncie obowiązujących przepisów Ustawy - zostać zakwalifikowane jako publicznoprawne naruszenie reguł konkurencji, uprawniające Prezesa Urzędu do podjęcia działań, tj.:

- (i) porozumienia ograniczające konkurencję - art. 6 Ustawy zakazuje porozumień, których celem lub skutkiem jest wyeliminowanie, ograniczenie lub naruszenie w inny sposób konkurencji na rynku;
- (ii) nadużywanie pozycji dominującej - art. 9 Ustawy zakazuje nadużywania pozycji dominującej na rynku właściwym przez jednego lub kilku przedsiębiorców.

W związku z wyżej wskazanym zakresem kompetencji Prezesa UOKiK, przedmiotową sprawę należałoby przeanalizować pod kątem możliwości naruszenia art. 9 Ustawy, tj. należałoby zbadać, czy działania gminnych lub miejskich stacji paliw stanowią potencjalne naruszenie pozycji dominującej na lokalnych rynkach sprzedaży paliw płynnych. Pragniemy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 4 pkt 10 Ustawy, o pozycji dominującej przedsiębiorcy możemy mówić, gdy posiada siłę rynkową, 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 właściwym przekracza 40%.

Przekładając powyższe na grunt niniejszej sprawy, z przekazanych informacji nie wynika jakoby stacje paliw finansowane przez jednostki samorządowe posiadały pozycję dominującą na lokalnych rynkach sprzedaży paliw płynnych. W tym miejscu należy również zaznaczyć, że samo posiadanie pozycji dominującej na rynku właściwym nie stanowi naruszenia przepisów antymonopolowych, gdyż takim naruszeniem będzie wyłącznie nadużywanie pozycji dominującej. Należy dodatkowo wskazać, że zgodnie z art. 9 ust. 2 pkt 1 Ustawy, nadużywanie pozycji dominującej może polegać w szczególności na bezpośrednim lub pośrednim

narzucaniu nieuczciwych cen, w tym cen nadmiernie wygórowanych albo rażąco niskich, czego wydaje się nie dotyczyć zaprezentowana sprawa.

Jednocześnie należy wskazać, że problem jakim jest potencjalnie niska marża uzyskiwana przy sprzedaży paliw ciekłych przez stacje paliw prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego nie stanowi praktyki naruszającej konkurencję w myśl ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Natomiast jeżeli, Państwa zdaniem w przedmiotowej sprawie może dochodzić do sprzedaży paliw poniżej kosztów ich wytworzenia, to w tym miejscu należy wskazać, iż zgodnie z treścią art. 15 ust. 1 pkt 1 tej ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. z 2019 r. poz. 1010 i 1649, dalej: „UZNK”): „Czynem nieuczciwej konkurencji jest utrudnianie innym przedsiębiorcom dostępu do rynku, w szczególności przez sprzedaż towarów lub usług poniżej kosztów ich wytworzenia lub świadczenia albo ich odsprzedaż poniżej kosztów zakupu w celu eliminacji innych przedsiębiorców”.

Niezależnie pragniemy wskazać, że powyższa ustawa jest aktem prywatnoprawnym i nie jest ustawą na podstawie której Prezes Urzędu może podejmować jakiegokolwiek działania. Ochrona przewidziana w UZNK służy głównie zabezpieczeniu indywidualnych interesów przedsiębiorców, a wszczęcie postępowania na jej podstawie następuje zasadniczo na żądanie uprawnionego - pokrzywdzonego przedsiębiorcy. Zatem kwalifikacja działań podmiotów, jako czynów nieuczciwej konkurencji, uprawnia przedsiębiorcę do dochodzenia roszczeń na drodze sądowej w ramach powództwa cywilnoprawnego, nie zaś w postępowaniu przed Prezesem UOKiK, który działając na podstawie Ustawy, jako aktu należącego do dziedziny prawa publicznego, chroni interes publiczny, nie zaś indywidualny interes poszczególnych przedsiębiorców.

W konsekwencji powyższych wskazań, organ antymonopolowy nie może wpłynąć na politykę gminnych lub miejskich stacji paliw, gdyż działania tych podmiotów nie wypełniają znamion deliktu antymonopolowego. Uznać zatem należy, że na obecnym etapie brak przesłanek do pojęcia interwencji przez Prezesa UOKiK w przedmiotowej sprawie.

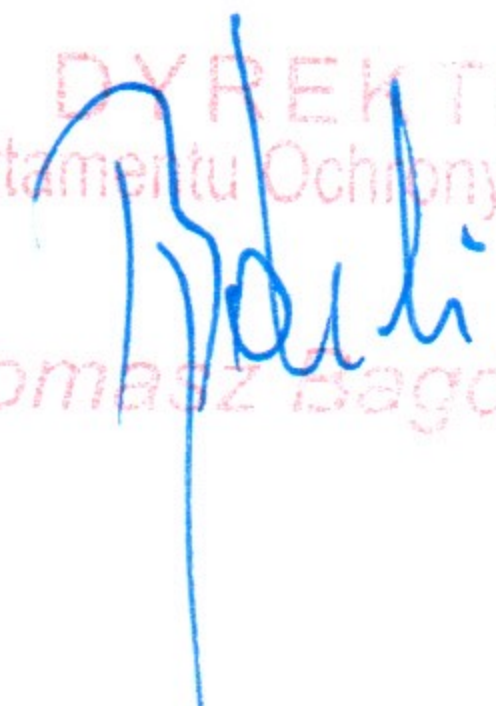
Ponadto, odpowiadając na Pana zapytanie, pragniemy wskazać, że dotychczas do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów nie wpływały sygnały, czy zawiadomienia dotyczące zaprezentowanego w przekazanym piśmie problemu.

W piśmie Polskiej Izby Paliw Płynnych, podnosi się również kwestię legalności praktyk samorządów terytorialnych oraz konieczności poddania ocenie, czy powstawanie stacji paliw finansowanych z budżetu jednostek administracji państwowej jest zgodne z obowiązującymi przepisami prawa tj. z Ustawą o gospodarce komunalnej z dnia 20 grudnia 1996 r. (tekst jednolity Dz.U. 1997 poz. 43). W stosunku do zaprezentowanej kwestii, należy uznać, że Prezes UOKiK nie

posiada kompetencji do dokonania przedmiotowej oceny. Prezes Urzędu nie jest władny do weryfikacji, czy kontroli działań podejmowanych przez państwowe jednostki organizacyjne w zakresie w jakim te działania nie dotyczą stosowania ww. praktyk ograniczających konkurencję. Słowem, organ antymonopolowy nie posiada uprawnień do kontrolowania zgodności działań jednostek samorządu terytorialnego z przepisami ustawy o gospodarce komunalnej. Ocena działań organów wykonawczych samorządu należy do organów nadzorujących działalność gminną. Zgodnie z art. 86 Ustawy o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. (tekst jednolity Dz. U. 2020 r. poz. 713 i 1378), organami nadzoru nad działalnością gminną jest Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw finansowych - regionalna izba obrachunkowa.

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że brak jest podstaw do podjęcia przez Prezesa Urzędu w przedstawionej sprawie kroków formalnych przewidzianych w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów.

Z upoważnienia
Prezesa Urzędu Ochrony
Konkurencji i Konsumentów

DYREKTOR
Departamentu Ochrony Konkurencji

Tomasz Bagdziński