



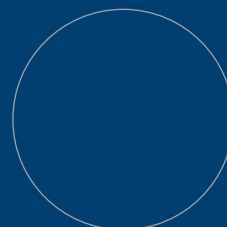
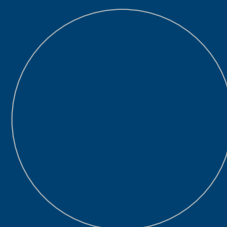
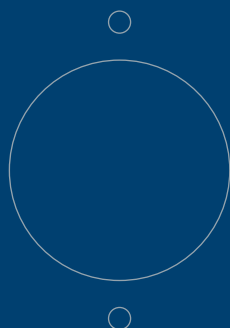
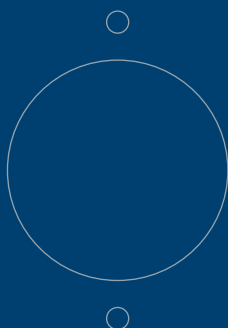
URZĄD OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW

Polski sektor telekomunikacyjny

w świetle działań organu antymonopolowego

Polish Telecommunication Sector

and the Activity of the Anti-monopoly Authority



Publikacja przygotowana dzięki wsparciu finansowemu Unii Europejskiej





URZĄD OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW

Polski sektor telekomunikacyjny

w świetle działań organu antymonopolowego

**Opracowanie zostało przygotowane przez zespół pracowników
Departamentu Analiz Rynku UOKiK w składzie: Adam Żołnowski, Wojciech Szymczak**

URZĄD OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
Departament Współpracy z Zagranicą i Komunikacji Społecznej
Plac Powstańców Warszawy 1, 00-950 Warszawa
tel. (0 22) 55 60 800
e-mail: uokik@uokik.gov.pl
www.uokik.gov.pl



Publikacja finansowana ze środków pomocowych UE
w ramach projektu PHARE PL 9905.04

© Copyright by Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
Warszawa styczeń 2003

Przygotowanie do druku i druk:



Prepress Management - Studio DTP

ul. Miedziana 11, 00-958 Warszawa
tel. (0 22) 654 93 02 lub 07, fax (0 22) 654 89 00
e-mail: studio@pm-studio.pl
www.pm-studio.pl

ISBN 83-918399-8-2



PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Liczba, charakter i przebieg postępowań

Departament Analiz Rynku (DAR) opracował zbiór 107 decyzji dotyczących sektora telekomunikacji wydanych w latach 1991-2002 przez Urząd Antymonopolowy (UA) i Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK)¹. W jego tworzeniu oparto się na materiałach źródłowych pozyskanych z Departamentu Przemysłu i Infrastruktury, Departamentu Prawnego, Delegatur oraz Archiwum UOKiK.

Spośród 107 decyzji zgromadzonych przez DAR, 56 zostało wydanych przez Centralę Urzędu a pozostałych 51 przez Delegatury. Najwięcej postępowań było prowadzonych przez Delegatury w Warszawie, Łodzi i Katowicach, które wydały w badanym okresie od 8 do 10 decyzji. Najwięcej postępowań w sprawach dotyczących telekomunikacji prowadzono w roku 2000, aż 22².

Spośród 107 postępowań, aż 103 były prowadzone przeciwko Telekomunikacji Polskiej S.A., w tym cztery przeciwko TP S.A. i innym podmiotom, z którymi zawierała ona porozumienia.

51 postępowań zakończyło się decyzjami umarzającymi postępowanie³. Pozostałych 56 postępowań zakończyło się wydaniem decyzji stwierdzającej stosowanie praktyk monopolistycznych i zakazującej ich stosowania. W 27 przypadkach organ antymonopolowy nałożył na operatora kary pieniężne.

Spośród przeanalizowanych przez DAR odwołań od decyzji Prezesa Urzędu, 21% decyzji zostało przez Sąd Antymonopolowy w całości oddalonych, 21% decyzji zostało zmienionych w części lub w całości, natomiast 58% decyzji zostało w całości uchylonych.

Biorąc pod uwagę podział tematyczny przyjęty w części głównej opracowania, najwięcej postępowań prowadzonych przez organ antymonopolowy w sektorze telekomunikacji dotyczyło nieprawidłowości w rozliczeniach wkładów inwestycyjnych abonentów, ich grup oraz gmin, na których terenie zamieszkiwali (29%)⁴. Nieco mniej 23% spraw dotyczyło stosunków operatorów z abonentami. Procentowy udział postępowań dotyczących stosunków TP S.A. z innymi operatorami stacjonarnymi oraz działań tej firmy prowadzących do ograniczenia konkurencji na rynkach telewizji kablowej, audiotekstu oraz książek telefonicznych był podobny – odpowiednio 12% i 13%. Procentowy udział pozostałych typów spraw nie był wyższy niż 7%.

¹ Opracowanie nie zawiera wszystkich decyzji, które Urząd wydał w sprawach telekomunikacji w latach 1991-2002. Zaprezentowanie pełnego zbioru decyzji było niemożliwe z przyczyn formalnych.

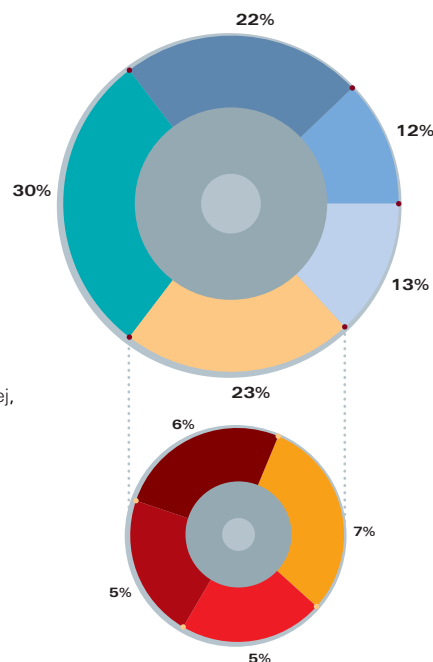
² Zjawisko to było związane z licznie wnoszonymi w tym okresie skargami dotyczącymi braku rozliczenia wkładu abonentów i gmin w proces inwestycyjny.

³ W tej liczbie mieści się 9 postępowań, które zostały wszczęte, aby dokonać zmiany wcześniejszej decyzji uchylonej przez Sąd Antymonopolowy.

⁴ Szczegółowe wyjaśnienie istoty problemu znajduje się w części głównej opracowania.

Udział procentowy poszczególnych typów postępowań

- Postępowania dotyczące rozliczeń wkładów inwestycyjnych
- Postępowania dotyczące stosunków operatora z abonentami
- Postępowania dotyczące stosunków TP S.A. z innymi operatorami stacjonarnymi
- Postępowania dotyczące wpływu TP S.A. na rynki telewizji kablowej, książek telefonicznych i audiotekstu
- Postępowania dotyczące struktury cen TP S.A.
- Postępowania dotyczące stosunków TP S.A. z operatorami komórkowymi
- Postępowania dotyczące braku współpracy z organem antymopolowym
- Inne postępowania



Źródło: Opracowanie własne na podstawie zebranych decyzji

Charakter działań monopolistycznych TP S.A.

Stwierdzone działania monopolistyczne TP S.A., które były przedmiotem postępowań prowadzonych przez organ antymonopolowy można podzielić na dwie grupy. Pierwsza są to działania o charakterze monopolistycznym mogące wynikać z procesu przekształcania się tego podmiotu z państwowej jednostki organizacyjnej posiadającej prawnie usankcjonowany monopol na usługi telekomunikacyjne, w działające na w pełni rynkowych zasadach przedsiębiorstwo komercyjne⁵. Druga grupa to działania tego przedsiębiorstwa zmierzające do:

- utrzymania posiadanej dominującej pozycji na rynku poprzez blokowanie wejścia na rynek nowych przedsiębiorców oraz hamowanie rozwoju i próby eliminacji z rynku konkurencyjnych podmiotów,
- uzyskania nieuzasadnionych korzyści kosztem własnych abonentów oraz innych operatorów, zarówno stacjonarnych jak i komórkowych,
- utrudniania prowadzonych postępowań organowi antymonopolowemu.

Właściwie można stwierdzić, że obecnie Urząd już bardzo rzadko ma do czynienia z działaniami z pierwszej z wymienionych grup. TP S.A. jest w pełni ukształtowanym przedsiębiorstwem komercyjnym. Praktyki monopolistyczne prowadzone przez tę firmę w chwili obecnej wynikały

⁵ Warto tutaj zauważyć, że samo wyodrębnienie się z PPTT spółki TP S.A. nie oznaczało automatycznego przeistoczenia się jej w podmiot prowadzący działalność gospodarczą na całkowicie komercyjnych zasadach. TP S.A. tak jak większość innych sprywatyzowanych przedsiębiorstw państwowych potrzebowała pewnego okresu czasu, aby w pełni się przeobrazić. Co zresztą jak wspomniano pokazuje charakter prowadzonych przeciw niej postępowań.



głównie z tego, że może ona próbować w stosunku do konkurentów prowadzić politykę podobną do tej, jakie prowadzą przedsiębiorstwa działające w wysoko konkurencyjnym otoczeniu rynkowym. Problem polega na tym, że TP S.A. w takim otoczeniu nie funkcjonuje a niektóre z jej działań prowadzić mogą do tego, że otoczenie takie będzie powstawało bardzo powoli.

Należy tutaj podkreślić, że to, iż Telekomunikacja Polska S.A. jest podmiotem dominującym na rynku nie jest samo w sobie sprzeczne z prawem antymonopolowym i niekoniecznie musi prowadzić do nadużyć. Duży potencjał gospodarczy przedsiębiorstw w takich branżach jak telekomunikacja jest bardzo często korzystny ze społecznego punktu widzenia, ponieważ właśnie na tych podmiotach spoczywa zadanie prowadzenia kosztownych inwestycji infrastrukturalnych i długookresowych prac z dziedziny badań i rozwoju.

Bardzo ważna rola, jaką odgrywa TP S.A. w procesie rozwoju społeczno-ekonomicznego naszego kraju nie budzi wątpliwości. Już sam wysiłek, jaki to przedsiębiorstwo włożyło w przyspieszenie telefonizacji kraju w latach dziewięćdziesiątych zasługuje na bardzo pozytywną ocenę. Niemniej nie należy zapominać, że TP S.A. w tym samym okresie dopuszczała się praktyk monopolistycznych ograniczających konkurencję na rynku i godzących w prawa konsumenta, przeciwdziałanie którym, jest podstawowym zadaniem UOKiK, z którego stara się jak najlepiej wywiązywać.

Zmiany w przedmiocie postępowań prowadzonych przez organ antymonopolowy

Biorąc pod uwagę wspomniane zmiany, jakie zachodzą w zachowaniu TP S.A. oraz zaawansowanie procesu liberalizacji polskiego rynku telekomunikacyjnego można spróbować wskazać, które z wyodrębnionych w tym opracowaniu tematycznych grup postępowań będą coraz rzadziej pojawiać się w działalności organu antymonopolowego, które mogą zwiększać swoją obecność, a które mogą zmienić swój charakter. Można również wysunąć hipotezę, jakie nowe problemy mogą pojawić się w najbliższym czasie.

Zapewne coraz mniej miejsca w działalności organu antymonopolowego będą zajmować sprawy związane z włączaniem abonentów, ich grup oraz gmin, na których terenie zamieszkują, w proces inwestycyjny. Telekomunikacja Polska S.A. coraz rzadziej angażuje wymienione podmioty w finansowanie rozbudowy infrastruktury telekomunikacyjnej. UOKiK raczej nie powinien mieć do czynienia z orzekaniem w sprawach dotyczących finansowania majątku operatora przez gminy, ponieważ działania tego typu praktycznie przestały być prowadzone przez TP S.A. Regulator może mieć do czynienia z pojedynczymi sprawami wnoszonymi przez abonentów lub ich grupy, jednakże biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenia, nie powinny być to postępowania liczne. Telekomunikacja Polska S.A. posiada wypracowany system rozliczania wkładów klientów indywidualnych i jego funkcjonowanie od dłuższego czasu nie wzbudza kontrowersji, co do pewnego stopnia było również zasługą UOKiK.

Problemem rynku telekomunikacyjnego w Polsce w najbliższym czasie z pewnością wciąż będzie polityka cenowa TP S.A. Proces równoważenia cen⁶ przebiega wolniej niż oczekiwano. Struktura cen usług na rynku telefonii stacjonarnej zapewne nadal będzie przedmiotem analiz Urzędu i może stać się przedmiotem kolejnych postępowań.

W najbliższym czasie można oczekiwać zmiany charakteru ewentualnych spraw dotyczących praktyk monopolistycznych TP S.A. stosowanych wobec innych działających na rynku opera-

⁶ Proces równoważenia cen oferowanych przez TP S.A. ma doprowadzić do ustalenia odpowiednich proporcji pomiędzy cenami poszczególnych usług świadczonych przez tą firmę, a w szczególności cen połączeń lokalnych, międzystrefowych oraz międzynarodowych.

torów stacjonarnych. Ponieważ podmioty te mają już podpisane umowy z TP S.A. oraz są przyłączone do jej sieci telekomunikacyjnej należy oczekiwać, że największe problemy na płaszczyźnie stosunków między operatorami mogą w najbliższym czasie dotyczyć różnych działań prowadzących do powiększenia udziału poszczególnych podmiotów w rynku lokalnym. Niektóre działania prowadzące do zwiększenia liczby abonentów mogą okazać się sprzeczne z prawem antymonopolowym. Pierwsze tego typu sprawy, dotyczące różnicowania cen na rynkach lokalnych były już przedmiotem postępowań prowadzonych przez Urząd.

Zmian można spodziewać się w grupie spraw dotyczących łamania praw konsumentów. Coraz lepsza orientacja polskiego społeczeństwa, jeśli chodzi o reguły rządzące gospodarką rynkową, a także podnoszenie świadomości praw konsumenckich, (co jest jednym z priorytetów działalności UOKiK) mogą zaowocować zwiększaniem się liczby postępowań Urzędu dotyczących stosunków poszczególnych operatorów ze swoimi abonentami. Może stać się tak również, dlatego że usługi telekomunikacyjne spełniają coraz istotniejszą rolę w życiu współczesnego społeczeństwa.

Należy też założyć, że może nastąpić wzrost liczby postępowań dotyczących rynku telefonii komórkowej, który to rynek charakteryzujący się strukturą oligopolistyczną, sprzyja działaniom naruszającym prawa konsumentów. Ponadto telefonia komórkowa staje się coraz istotniejszym sposobem komunikowania się, co przekłada się na szybki wzrost liczby abonentów operatorów komórkowych. Znaczenie telefonii komórkowej powinno jeszcze wzrosnąć w momencie wprowadzenia na rynek telefonii trzeciej generacji, tzn. UMTS.

Jak wykazano, sprawy dotyczące ingerencji TP S.A. w rozwój telefonii komórkowej nie należały do zbyt licznych. Istnieją zatem nikłe przesłanki, aby sądzić, że ten stan rzeczy może ulec gwałtownym zmianom.

Prawdopodobne jest natomiast, że w przyszłości przedmiotem postępowań ponownie stać się mogą występujące okresowo nieprawidłowości w sposobie rozliczeń międzyoperator-
skich oraz w sposobie ich negocjowania przez TP S.A.

Nowe typy spraw, które mogą być przedmiotem postępowań w najbliższych latach to:

- nieprawidłowości związane z liberalizacją połączeń międzynarodowych – po dopuszczeniu konkurencji na ten rynek TP S.A. może, w mniej lub bardziej świadomie, stosować praktyki monopolistyczne, próbując chronić swoją pozycję na rynku,
- nieprawidłowości wynikające z rozszerzenia na nowe typy usług możliwości wyboru operatora za pomocą prefiksu,
- nieprawidłowości związane z dopuszczeniem praktyki przenoszalności numerów,
- naruszanie uregulowań dotyczących uwolnienia pętli abonenckiej,
- nieprawidłowości wynikające z oferowania przez nowych operatorów „wdzwanianego” dostępu do internetu,
- nieprawidłowości wynikające z zaostrzającej się walki konkurencyjnej operatorów o klientów „biznesowych”,
- nieprawidłowości dotyczące wprowadzania nowych usług i standardów w usługach telekomunikacyjnych, np. wspomnianego UMTS,
- nieprawidłowości wynikające z konsolidacji i konwergencji rynku⁷, a także z pojawiania się na nim nowych podmiotów.

⁷ Konwergencja rynku w tym przypadku oznacza łączenie obecności na rynku telekomunikacyjnym z posiadaniem udziałów w innych przemysłach opartych na kapitałochłonnej infrastrukturze np. przemyśle energetycznym.



WSTĘP

Jeszcze w latach osiemdziesiątych zanim powszechnie uznano konieczność liberalizacji usług telekomunikacyjnych w celu podwyższenia ich efektywności, w większości rozwiniętych krajów rynek telekomunikacyjny był zdominowany przez jeden podmiot, który miał wyłączność na świadczenie usług telekomunikacyjnych i pełnił funkcję „narodowego operatora telekomunikacyjnego”. Taki stan rzeczy był równoznaczny z całkowitą monopolizacją sektora w wielu państwach, również tych o gospodarce rynkowej.

Deregulacja, która najczęściej wiązała się z prywatyzacją jedyne dotychczasowego operatora na rynku, oznaczała zniesienie barier wejścia na rynek dla innych przedsiębiorstw krajowych i zagranicznych. Od początku wiadomo było, że pozycja rynkowa tych podmiotów, przynajmniej w początkowym okresie działalności, będzie znacznie gorsza niż dotychczasowego operatora. Zapewnienie uczciwej konkurencji na rynku zdominowanym przez jeden podmiot stało się poważnym wyzwaniem dla narodowych organów antymonopolowych. Co więcej, w niektórych krajach deregulacja takich sektorów jak telekomunikacyjny wręcz stała się jednym z impulsów do powołania specjalnej instytucji zajmującej się ochroną konkurencji.

Jak pokazuje praktyka, organy antymonopolowe ze wszystkich właściwie krajów, gdzie miała miejsce deregulacja, rozpatrywały i wciąż rozpatrują bardzo liczne sprawy z dziedziny telekomunikacji. Były narodowy „telekom” jest zazwyczaj jednym z podmiotów najczęściej prowadzących działania naruszające przepisy o ochronie konkurencji.

W Polsce fakt powołania organu antymonopolowego wyprzedził w czasie deregulację. Pomimo to jednak, działania „narodowego operatora”, jakim w pierwszych latach istnienia polskiego organu antymonopolowego było niezrestrukturyzowane jeszcze Przedsiębiorstwo Użyteczności Publicznej Polska Poczta, Telegraf i Telefon (PTTT), były przedmiotem prowadzonych przez Urząd postępowań i wydawanych decyzji.

TP S.A., szczególnie w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych, zachowywała się częstokroć w sposób odzwierciedlający jej monopolistyczną pozycję na rynku. Podobnie jak to miało miejsce w okresie gospodarki nakazowo-rozdziałowej TP S.A. często występowała z pozycji siły traktując wysuwane pod adresem konsumentów propozycje, jako niepodlegające negocjacji. Ponieważ klienci, szczególnie na początku lat dziewięćdziesiątych, nie mieli żadnej alternatywy, musieli godzić się na stawiane przez TP S.A. warunki. W przeciwnym razie byli oni narażeni na sankcje w postaci:

- braku wykonania zamawianej usługi,
- wykonanie usługi w zakresie węższym niż pożądanym,
- odroczenie wykonania usługi w czasie.

Szczególnie widoczne było to w sposobie prowadzenia intensywnej działalności inwestycyjnej prowadzonej na początku lat dziewięćdziesiątych. Sprawy dotyczące nieprawidłowości wynikających z angażowania konsumentów w proces inwestycyjny oraz niejasnych procedur przyłączania ich do sieci telekomunikacyjnej należą do najczęściej podejmowanych przez polski organ antymonopolowy. Pozostałe główne typy spraw z sektora telekomunikacji będących przedmiotem postępowań prowadzonych przez Urząd to:

- nieprawidłowości w sposobie świadczenia usług telekomunikacyjnych przez operatorów zgłaszane przez abonentów,
- zakłócanie przez TP S.A. rozwoju konkurencji na rynku usług audiotekstowych, usług telewizji kablowej oraz książek telefonicznych,
- nieprawidłowości w stosunkach pomiędzy TP S.A. i innymi operatorami telefonii stacjonarnej,
- nieprawidłowości w stosunkach pomiędzy TP S.A. i operatorami telefonii komórkowej,
- nieprawidłowości w polityce cenowej prowadzonej przez TP S.A. - stosowanie nieprawidłowej struktury cen, sugerującej „subsydiowanie krzyżowe” jak również, stosowanie zawyżonych cen na poszczególne usługi i zbyt wysokich opłat w rozliczeniach międzyoperatorskich,
- nieprawidłowości w stosunkach pomiędzy operatorami telekomunikacyjnymi a organem antymonopolowym.

Przytłaczająca większość spraw, związanych z sektorem telekomunikacji, rozpatrywanych przez organ antymonopolowy była prowadzona przeciwko Telekomunikacji Polskiej S.A. Spośród 107 decyzji przeanalizowanych przez Departament Analiz Rynku zaledwie cztery postępowania były prowadzone przeciwko innym podmiotom niż: P.U.P. Polska Poczta, Telegraf i Telefon, jej sukcesor Telekomunikacja Polska S.A. lub osoby z kierownictwa, któregoś z tych podmiotów. Kilka postępowań prowadzonych przez organ antymonopolowy dotyczyło antykonkurencyjnych porozumień TP S.A. i innych podmiotów (np. Polskiej Telewizji Kablowej S.A.).

Cztery postępowania, były prowadzone przeciwko operatorowi telefonii komórkowej – PTK Centertel sp. z o.o. lub przeciw osobom z kierownictwa tej firmy. Co znaczące wymieniony operator telefonii komórkowej jest spółką zależną TP S.A. Według materiałów zebranych przez DAR, Urząd nie prowadził do tej pory postępowań przeciwko żadnemu z dwóch powstałych operatorów telefonii komórkowej, ani przeciwko żadnemu z konkurentów TP S.A. na rynku telefonii stacjonarnej⁸.

1. Nieprawidłowości wynikające z włączania abonentów w proces rozbudowy infrastruktury telekomunikacyjnej oraz ich przyłączania do sieci

Stopień telefonizacji Polski na początku lat dziewięćdziesiątych był jednym z najniższych w skali europejskiej. Przyspieszenie telefonizacji kraju stało się ważnym wyzwaniem dla władz a w szczególności dla Telekomunikacji Polskiej S.A., na której jako na jedynym operatorze obecnym na rynku spoczywała odpowiedzialność za prowadzenie działań inwestycyjnych. Działania TP S.A. na tym polu były stymulowane również przez rządowy program telefonizacji wsi.

Ponieważ jak wspomniano, do pewnego momentu TP S.A. była „operatorem narodowym”, większość jej klientów, i to zarówno prywatnych jak i instytucjonalnych, przyzwyczajona do realiów gospodarki centralnie planowanej, jeszcze w połowie lat dziewięćdziesiątych traktowała to przedsiębiorstwo jak przedstawiciela administracji państwowej, bądź też jednostkę użyteczności publicznej. W międzyczasie jednak zaszła bardzo istotna zmiana – TP S.A. została przekształcona w podmiot prawa handlowego i zaczęła działać jak normalne przedsiębiorstwo działające na własny rachunek, przynoszące realne korzyści oraz zagrożone upadłością jak każde inne.

⁸ Liczne postępowania były prowadzone przeciwko przedsiębiorstwom świadczącym usługi na rynku usług telewizji kablowej m.in. kilka przeciwko Telewizji Kablowej VECTRA S.A. Ponieważ jednak raport nie dotyczy transmisji programów radiowych i telewizyjnych to kwestię tych postępowań pominięto skupiając się jedynie na tych z nich, w które zaangażowani byli operatorzy telekomunikacyjni oraz które dotyczyły dzierżawy łączy i kanalizacji należących do Telekomunikacji Polskiej S.A.



Dokonane zmiany wymagały również zmian w sposobie w jaki Telekomunikacja Polska S.A. traktowała swoich abonentów oraz podmioty z nią współpracujące.

Powszechną praktyką na początku lat dziewięćdziesiątych było angażowanie przez Telekomunikację Polską S.A. swoich przyszłych klientów oraz gmin, na których terenie ci klienci zamieszkiwali, w proces finansowania inwestycji mających na celu rozbudowę istniejącej infrastruktury telekomunikacyjnej.

Wkład w rozbudowę infrastruktury był wnoszony w dwojakiej formie:

- jako robocizna – udział przyszłych abonentów w prowadzeniu prac inwestycyjnych – w szczególności w tworzeniu kanalizacji, w której miały być położone kable telekomunikacyjne,
- jako wkład finansowy.

Wpłaty wnoszone w drugim z opisanych przypadków należy traktować jako pobieranie przez TP S.A. opłat pozacennikowych. Jakkolwiek do tej pory wspieranie rozbudowy sieci telekomunikacyjnej było przez ogół obywateli postrzegane jako działanie na rzecz dobra wspólnego, jakim de facto było dofinansowywanie własności publicznej, to po przekształceniu w przedsiębiorstwo komercyjne, opłaty pozacennikowe pobierane przez TP S.A. należy traktować jako finansowanie majątku przedsiębiorstwa, które ten majątek będzie wykorzystywać w celu uzyskania zysku, a zysk ten tworzyć będą przychody generowane od osób fizycznych i prawnych, m.in. tych, które wносиły wkłady na rozwój niezbędnej infrastruktury.

W umowach dotyczących „wspólnego finansowania” inwestycji, zawieranych, np. z gminami, umieszczana była klauzula mówiąca o przeniesieniu praw do powstałego w wyniku inwestycji majątku na rzecz TP S.A. Sąd Antymonopolowy w swoim orzeczeniu z 1995 roku (XVII Amr 51/94) stwierdził, że TP S.A. ma prawo pobierać od swoich przyszłych abonentów lub gmin, na których terenie prowadzone są inwestycje dodatkowe opłaty pozacennikowe, jednak pod warunkiem, że zachowana będzie zasada ekwiwalentności świadczeń, to znaczy osoby fizyczne i prawne wnoszące wkład w rozbudowę sieci otrzymają rekompensatę w postaci zwrotu poniesionych kosztów, bądź też w postaci limitu bezpłatnych impulsów do wykorzystania. Sytuację taką usprawiedliwiał chociażby wspomniany wcześniej fakt wielkiego wysiłku finansowego i organizacyjnego, jaki podejmowała TP S.A. przyspieszając telefonizację kraju. Mimo niewątpliwej słuszności powyższego orzeczenia należy wspomnieć tutaj, że finansowanie majątku TP S.A. przez inne osoby prawne prowadziło czasami do takich sytuacji jak ta, która miała miejsce w Lublinie w roku 1996, kiedy to Lubelska Spółdzielnia Mieszkaniowa zwróciła się z ofertą wydzierżawienia od TP S.A. części kanalizacji telekomunikacyjnej – wybudowanej przy jej wsparciu finansowym w celu świadczenia usług telewizji kablowej, na co nie uzyskała zgody.

Telekomunikacja Polska S.A. stosowała już przed wydaniem ww. orzeczenia Sądu Antymonopolowego praktykę rekompensowania osobom fizycznym wniesionych wkładów poprzez przyznanie im prawa do wykorzystania bezpłatnych impulsów. Przedmiotem wyjątkowo dużej liczby postępowań prowadzonych w ciągu niemalże całej dotychczasowej działalności polskiego organu antymonopolowego była kwestia rekompensowania przez TP S.A. wkładu w inwestycje podmiotom nie będącym osobami fizycznymi, czyli przede wszystkim gminom.

Telekomunikacja Polska S.A. pomimo wspomnianego rekompensowania wkładu w inwestycje osobom fizycznym nie stosowała takiej praktyki wobec gmin, które pozbawione były jakiegokolwiek rekompensaty. Kwestia ta stała się przedmiotem postępowania organu antymonopolowego, a po wydaniu przez niego decyzji zakazującej tej praktyki jako monopolistycznej, była także przedmiotem postępowania przed Sądem Antymonopolowym. Sąd Antymonopolowy wydał w tej sprawie w roku 1994 orzeczenie (sygn. akt XVII Amr 40/93), które potwierdzało słuszność decyzji Urzędu Antymonopolowego. Sąd stwierdził, że rekompensowanie wkładów inwestycyjnych osobom fizycznym przy jednoczesnym zaniechaniu takiej praktyki w stosunku do gmin jest przykładem nierównego traktowania klientów, którzy mają takie same prawa. W wyniku postępowania nakazano TP S.A. rozliczyć na rzecz gminy, która złożyła wniosek o wszczęcie postępowania, wniesiony przez nią wkład finansowy w rozbudowę inwestycji.

Wydanie decyzji nakazującej zaprzestania przez TP S.A. praktyk monopolistycznych polegających na nierozliczaniu wkładu finansowego gmin, nie spowodowało automatycznego rozliczenia wkładów wszystkich gmin, które brały udział w finansowaniu inwestycji na terenie kraju. Wiele gmin, wobec których TP S.A. stosowała podobne praktyki monopolistyczne zwracało się w kolejnych latach do UOKiK dochodząc swoich praw. Doprowadziło to do sytuacji, w której, w latach 1999-2000 większość Delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zajmujących się rynkami lokalnymi prowadziła postępowania w sprawie rekompensat dla gmin.

Opierając się na słuszności rozumowania zawartego we wcześniejszych decyzjach organu antymonopolowego oraz na orzeczeniach wydanych przez Sąd Antymonopolowy, Delegatury UOKiK wydały szereg decyzji nakazujących TP S.A. zaprzestanie praktyk monopolistycznych oraz rozliczenie kwot wkładów inwestycyjnych, które były przedmiotem sporu. Należy niestety zauważyć, że większość tych decyzji została po wniesieniu odwołania uchylona przez Sąd Antymonopolowy. Główną przyczyną takiego stanu rzeczy był zapis artykułu 21 pkt. 1 Ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów z dnia 24 lutego 1990 roku, wg którego „nie wszczyna się postępowania, jeżeli od końca roku, w którym zaprzestano stosowania praktyki monopolistycznej upłynął rok”. Później w podobnych sprawach nie wszczynano już postępowań lub je umarzano właśnie ze względu na upływ terminu przedawnienia.

Sprawa braku rekompensaty wkładu gmin pokazuje w dość jaskrawy sposób, problem braku znajomości przepisów antymonopolowych w polskim społeczeństwie, a przede wszystkim wśród władz samorządowych. Wskazać należy także na nikły rezonans społeczny podejmowanych przez organ antymonopolowy decyzji – co doprowadziło do sytuacji, w której do Delegatur trafiało dużo przedawnionych wniosków. Składane były one zarówno przez pojedyncze gminy, jak również przez ich związki i stowarzyszenia.

Organ antymonopolowy miał jednak do czynienia nie tylko ze sprawami, w których chodziło o nieprawidłowości związane z rozliczaniem wkładów gmin. Prowadzone były również postępowania dotyczące rozliczania wkładów osób fizycznych. Urząd stwierdził na przykład, że Telekomunikacja Polska S.A., a dokładnie niektóre z jej jednostek terenowych, prowadziły działania, które z perspektywy czasu można postrzegać jako próbę ominięcia przepisu dotyczącego rekompensowania opłat pozacennikowych związanych z finansowaniem inwestycji w terenie również, w stosunku do osób prywatnych. Taką praktyką, która została wykryta przez NIK i badana przez Urząd Antymonopolowy w 1992 roku było nakłanianie osób, które chciały uzyskać telefon do wnoszenia darowizn na rzecz Fundacji Rozwoju Telekomunikacji Lubelskiej. Ponieważ darowizny te nie były wpłacane bezpośrednio na rzecz TP S.A., nie można było ich potraktować jako „opłaty pozacennikowej”, nie odnosił się zatem do nich wymóg ich rekompensowania. Urząd Antymonopolowy uznał nakłanianie do wpłacania darowizn na rzecz FRTL za praktykę monopolistyczną, zakazał jej stosowania oraz ukarał TP S.A. karą pieniężną, (decyzja nr DL-5-500-6/92 z 30 czerwca 1992 roku). W uzasadnieniu decyzji wskazano na szereg nieprawidłowości wynikających z postępowania TP S.A., między innymi stwierdzono, że wpłaty darowizn nie wynikały z jakichkolwiek bezinteresownych i szlachetnych pobudek dobroczyńców chcących wspomóc TP S.A. w jej wysiłku telefonizacji kraju. Od ich wpłacenia uzależniona była długość oczekiwania na podłączenie telefonu, co tak jak w przypadku opisanych wcześniej opłat pozacennikowych, powodowało, że podmioty chcące uzyskać przyłączenie stosowały się do sugestii TP S.A. i dokonywały wpłaty darowizn, traktując je jako część opłaty za usługę przyłączenia.

Procedury angażowania przyszłych abonentów w proces finansowania inwestycji i późniejsze rozliczanie ich wkładu zaowocowały również szeregiem postępowań przeciwko TP S.A. prowadzonych przez Centralę i Delegatury UOKiK, dotyczących pojedynczych przejawów domniemanego wykorzystywania pozycji dominującej. W wielu wypadkach istotny wpływ na ich występowanie miały czynniki ekonomiczne oddziałujące na gospodarkę kraju, a w szczególności wysoka stopa inflacji powodująca szybkie dewaluowanie się wartości wkładów inwestycyjnych wniesionych przez poszczególne podmioty. Urząd miał do czynienia z przypadkami manipulowania sposobem rozliczeń dokonywanych z poszczególnymi klientami lub ich grupami, przy wykorzystaniu istnienia czynnika inflacyjnego.



W jednym z rozpatrywanych przypadków, TP S.A. rozliczała wkład abonentów dokonując jego zwrotu w postaci impulsów telefonicznych, nie rewaloryzując wartości tych impulsów z uwzględnieniem wskaźnika inflacji, którego wpływ (biorąc pod uwagę to, że rozliczenie rozłożone było na okres kilku lat) był znaczący i powodował, że w rzeczywistości abonenci otrzymali z powrotem jedynie część zainwestowanych funduszy. Sąd Antymonopolowy nie uznał takiego postępowania za praktykę monopolistyczną, ponieważ w umowach zawartych z abonentami nie było mowy o rewaloryzacji i na tej podstawie rozliczenia dokonane w roku 2000 według cen z 1992 roku, (kiedy to wkład został wniesiony) były z prawnego punktu widzenia dopuszczalne, (sygn. Akt. XVII Ama 44/01). Należy się z tym zgodzić, pomimo że obiektywnie rzecz biorąc abonenci ponieśli straty i ich rzeczywisty wkład finansowy w inwestycję nie został w pełni zrekompensowany.

Postępowanie TP S.A. może jednak budzić pewne wątpliwości, kiedy weźmiemy pod uwagę fakt, że to samo przedsiębiorstwo usiłowało dokonywać rewaloryzacji wartości wpłacanych przez abonentów wkładów inwestycyjnych w trakcie trwania procesu inwestycyjnego nawet wówczas, gdy powodowało to nierówne traktowanie konsumentów. Najlepszym przykładem takiego postępowania jest rozpatrywana przez Urząd Antymonopolowy w roku 1996 sprawa sporu pomiędzy TP S.A., a Społecznym Komitetem Telefonizacji Miasta i Gminy Ozimek. Zakład Telekomunikacji w Opolu wykorzystał swoją monopolistyczną pozycję na rynku lokalnym narzucając Komitetowi niekorzystne warunki umowy. TP S.A. umieściła we wspomnianej umowie klauzulę mówiącą o tym, że Społeczny Komitet będzie rewaloryzował swoje wkłady zgodnie ze wskaźnikiem inflacji, natomiast jeśli tego nie zrobi TP S.A. zmniejszy zakres inwestycji proporcjonalnie do wielkości dewaluacji wkładu. Jednocześnie w umowie nie zawarto wiążących postanowień dotyczących ostatecznego terminu zakończenia inwestycji, ponadto Społeczny Komitet nie miał właściwie żadnego wpływu na jej przebieg. Podpisana umowa łamała zatem zasadę ekwiwalentności świadczeń. W opisywanym przypadku nie doszło jednak do złamania prawa antymonopolowego, ponieważ TP S.A., pomimo gróźb oraz zapisu w umowie, nie zmniejszyła zakresu inwestycji chociaż Społeczny Komitet nie zrewaloryzował swoich wkładów w oczekiwanej wysokości.

W tej samej sprawie TP S.A. dopuściła się jednak nierównego traktowania klientów co zostało uznane przez UA za praktykę monopolistyczną niezgodną z prawem, (decyzja nr DK 535/02/95/96/DC z 31 stycznia 1996 roku). Społeczny Komitet Telefonizacji Miasta i Gminy Ozimek dążył do możliwie najszybszego podłączenia telefonów swoim członkom i z tego względu był zainteresowany sukcesywnym uruchamianiem poszczególnych fragmentów zakładanej sieci. Odbывало się to przy założeniu, że ewentualne podwyżki cen, spowodowane inflacją, nie wpłyną na sytuację członków Społecznego Komitetu Telefonizacji Miasta i Gminy Ozimek, zwłaszcza w taki sposób, że doprowadzi to do nierównego traktowania poszczególnych grup członków. Okazało się jednak, że członkowie Komitetu byli rozliczani wg różnych zasad, pomimo że w tym samym czasie przystępowali do komitetu i w tym samym czasie wnosili wkład finansowy. Urząd orzekł, że różnicowanie cen może mieć miejsce pod warunkiem, że jego kryteria są jednolite dla wszystkich klientów, co w opisanym przypadku ewidentnie nie miało miejsca.

TP S.A. różnicowała sposoby rozliczeń wkładów inwestycyjnych wobec swoich klientów, bez wiarygodnego uzasadnienia, np. również w 1995 roku, dwóm społecznym komitetom telefonizacji działającym na terenie Wrocławia zaproponowano rozliczenia na innych warunkach. Różnica polegała na sposobie ustalenia ceny impulsów telefonicznych – stanowiącej podstawę rozliczenia wkładów inwestycyjnych komitetów. W przypadku Społecznego Komitetu Telefonizacji Ulicy Nefrytowej do rozliczenia użyto cenę impulsów obowiązującą w dniu zawarcia umowy o korzystanie z abonamentu telefonicznego natomiast w przypadku Społecznego Komitetu Telefonizacji Gaj cenę z dnia, w którym zgromadził on wymagany wkład finansowy. Po raz kolejny, biorąc pod uwagę stopę inflacji w tym okresie, jeden z Komitetów otrzymał lepsze warunki umowy niż drugi. (Zgromadzenie wkładów inwestycyjnych następowało znacznie wcześniej niż podpisanie umowy o korzystanie z abonamentu). W tym przypadku Urząd również wydał decyzję, w której uznał postępowanie TP S.A. za niezgodne z prawem antymonopolowym i nakazał jego zaprzestania, (decyzja nr DL WR 14/96 z 31 lipca 1996 roku).

Można mniemać, że nieprawidłowości podobne do opisanych powyżej występowały w jeszcze innych przypadkach jednak zapewne wiele z nich nie zostało zgłoszonych do Urzędu, a część na skutek przedawnienia w ogóle nie stała się przedmiotem postępowania. Jak już wspomniano wcześniej wiedza społeczeństwa na temat przepisów antymonopolowych mimo że systematycznie rośnie, nadal jest niewystarczająca. UOKiK od pewnego czasu intensywnie pracuje nad zmianą takiego stanu rzeczy. Źródła, z których poszczególne osoby, a często również małe podmioty gospodarcze czerpały informacje na temat prawa antymonopolowego były dość przypadkowe.

W roku 2001 UOKiK rozpatrywało sprawę przedsiębiorstwa „Rensa Auto” z Warszawy, którego właściciel nie otrzymał rozliczenia wniesionego w 1993 wkładu inwestycyjnego i nie domagał się go od TP S.A. tylko dlatego, iż w ogóle nie wiedział, że taka rekompensata mu się należy. Dopiero cztery lata później na podstawie doniesień prasowych zgłosił żądanie jego rozliczenia. Po niesatysfakcjonującym załatwieniu sprawy zwrócił się do UOKiK, ale wówczas jego roszczenie było już przedawnione.

Podsumowując kwestię nieprawidłowości występujących w trakcie angażowania przez TP S.A. abonentów w proces finansowania inwestycji należy stwierdzić, że liczba tego typu postępowań w ostatnich latach zmniejsza się w bardzo szybkim tempie. Wynika to z coraz mniejszego zakresu angażowania abonentów w proces inwestycyjny. O ile TP S.A. wciąż stosuje tego typu praktyki w odniesieniu do osób fizycznych, wspólne inwestycje z gminami praktycznie nie są już prowadzone. Należy zatem mniemać, że w najbliższym czasie Urząd nie powinien mieć do czynienia z podobnymi sprawami szczególnie jeśli weźmiemy pod uwagę fakt, że liczba spraw dotyczących problemów z rozliczeniem osób fizycznych była mniejsza niż liczba tego typu spraw dotyczących gmin.

Zmiana wynika także z faktu, iż TP S.A. w chwili obecnej odchodzi od kapitałochłonnych inwestycji skupiając się na maksymalizacji wykorzystania posiadanego majątku („Strategia TP S.A.”). Niewykluczone, że operator zintensyfikuje działania inwestycyjne w przyszłości, co ponownie stworzy warunki dla występowania nieprawidłowości.

Pomimo zmniejszania się liczby spraw związanych z rozliczaniem wkładów inwestycyjnych, ważne są działania, których celem jest edukowanie przedsiębiorców i władz lokalnych w kwestiach ochrony konkurencji i konsumentów, w czym szczególne znaczenie będą miały media.

2. Zgłaszane przez abonentów nieprawidłowości w sposobie świadczenia usług telekomunikacyjnych przez operatorów

W okresie 1991-2002 polski organ antymonopolowy badał liczne sprawy dotyczące sposobów traktowania przez operatorów telefonii stacjonarnej i komórkowej swoich klientów. Wiele zgłaszanych spraw nie stało się przedmiotem postępowania prowadzonego przez UA/UOKiK, ponieważ były one raczej sporami pomiędzy poszczególnymi abonentami a TP S.A., które powinny być rozstrzygane przez sądy powszechne na podstawie Kodeksu Cywilnego, niż sprawami dotyczącymi praktyk monopolistycznych. Niektóre z takich spraw, w których przypadku rozpoczęto postępowanie zostały umorzone. W omawianym okresie zaistniała jednak pewna liczba spraw, które nosiły znamiona nadużywania dominującej pozycji na rynku.

Jedna z takich spraw, rozpatrywanych przez UOKiK w 1994 roku ponownie dotyczyła pobierania od klientów dodatkowych pozacennikowych opłat związanych z przyłączeniem ich do sieci TP S.A. W tym przypadku jednak sprawa nie tylko dotyczyła rozliczania wkładów inwestycyjnych wnoszonych na rozbudowę infrastruktury telekomunikacyjnej, ale również zawyżania przez TP S.A. opłat za usługę przyznania abonamentu telefonicznego. W sytuacji, w której istniała lista



oczekujących na podłączenie telefonu, która powstała na skutek podkreślanego przez TP S.A. braku technicznych możliwości podłączenia, po zapłaceniu określonej kwoty opłaty pozacennikowej abonenci byli podłączani poza kolejnością. Urząd stwierdził, że w przypadku niewystępowania pobieranej opłaty w cenniku, wszyscy klienci mieli takie samo prawo do podłączenia i powinni być obsługiwani w kolejności zgłoszeń, w szczególności, że usługi telekomunikacyjne są usługami o charakterze powszechnym. Działanie TP S.A. zostało uznane za praktykę monopolistyczną i UA zakazał jej zaniechania, (decyzja nr DO-III-500-12/93/137/ZW z 6 lipca 1994 roku).

Tak jak wspomniano na wstępie w początkowym okresie działania przedsiębiorstwo Telekomunikacja Polska SA podejmowało działania charakterystyczne dla państwowej jednostki organizacyjnej, jaką było przed przekształceniem w spółkę prawa handlowego. Pierwsze sprawy, które były przedmiotem postępowania Urzędu Antymonopolowego dotyczyły działań w oczywisty sposób sprzecznych z elementarnymi zasadami konkurencji. Przykładem może być sprawa rozpatrywana przez Urząd Antymonopolowy w roku 1992, która dotyczyła usługi wykonania łącza do mieszkania prywatnego przez przedsiębiorstwo inne niż TP S.A., którego ceny były sześć razy niższe od tych zaproponowanych klientowi przez terenową jednostkę operatora. Telekomunikacja zaprotestowała przeciwko angażowaniu podmiotów trzecich w proces podłączania do jej sieci nowego abonenta. Ponieważ jednak Telekomunikacja Polska S.A. nie miała już monopolu na świadczenie tego typu usług, jej opór był typową próbą wykorzystania posiadanej pozycji rynkowej. Przedsiębiorstwo zresztą szybko zaprzestało podobnych zachowań usprawiedliwiając, zaistnienie spornej sytuacji „brakiem doświadczenia we współpracy z innymi wykonawcami w zakresie budowy przyłączy telefonicznych na podstawie przedstawionej dokumentacji” i postępowanie umorzono, (decyzja nr ZO-500-13/92/306/ZW z 22 czerwca 1992 roku). Sprawa ta pokazuje, że w początkowym okresie działania przedsiębiorstwa TP S.A. wiele z działań postrzeganych jako monopolistyczne mogło być wynikiem bardziej niewiedzy i przyzwyczajenia do określonych form postępowania niż świadomego i celowego działania monopolistycznego.

Kwestią, która była kilkakrotnie przedmiotem postępowania Urzędu były przypadki przenoszenia na abonenta, niezapłaconych zobowiązań poprzedniego użytkownika określonego urządzenia abonenckiego. Telekomunikacja Polska S.A. warunkowała ponowne przyłączenie danego urządzenia do sieci uregulowaniem zaległych rachunków poprzedniego użytkownika. Sytuacja taka miała miejsce w przypadku przejmowania zakupionych nieruchomości przez nowych użytkowników, najczęściej przedsiębiorstwa. Ponieważ pobieranie opłat za usługi jest każdorazowo definiowane w umowie z abonentem, kwestię długów poprzedniego użytkownika urządzenia regulowała jego umowa z TP S.A. i na jej podstawie operator powinien je egzekwować, a nie wymagać ich pokrywania przez nowego abonenta, dla którego są one opłatą pozacennikową, pobieraną bez należytego uzasadnienia.

Większość abonentów, którzy znaleźli się w opisanej powyżej sytuacji przystawała na warunki TP S.A. Działo się tak, ponieważ podmioty te nie miały właściwie żadnej alternatywy. Niezapłacenie zobowiązań poprzedniego użytkownika urządzenia wiązało się z brakiem podłączenia do sieci TP S.A. a tym samym z niemożliwością prowadzenia normalnej działalności gospodarczej jak również pełnego użytkowania obejmowanych nieruchomości. Z takim przypadkiem Urząd miał do czynienia, np. w roku, 1995 kiedy spółdzielnia PSS Społem „Widok” we Wrocławiu przejmując ponownie obiekt od dzierżawiącej go spółki Montospawex, została zmuszona do zapłaty zobowiązań, które powstały w ramach umowy podpisanej przez Montospawex z TP S.A.

Telekomunikacja Polska S.A. mogła narzucić takie warunki nowemu abonentowi ponieważ nie miał on żadnego wyboru. Gdyby na rynku istnieli również inni operatorzy wtedy mógłby zwrócić się do nich. W omawianych przypadkach z różnych przyczyn taka możliwość nie miała miejsca. Dlatego też Urząd za każdym razem uznawał zgłoszone postępowanie tego typu za praktykę monopolistyczną i nakazywał TP S.A. jej zaniechania, (np. decyzja nr DL WR 4/95 z 20 czerwca 1995 roku). Słuszność stanowiska Urzędu została potwierdzona przez wyrok Sądu Antymonopolowego, (sygn. akt XVII Amr 58/95).

Urząd miał do czynienia również z innymi przypadkami wykorzystywania przez operatora posiadającego dominującą pozycję na rynku swojej siły rynkowej w celu zmuszenia abonentów do zaakceptowania niekorzystnych warunków umowy, albo też korzystnego dla TP S.A. rozstrzygnięcia sporu, jaki zaistniał pomiędzy nią a abonentem.

Przykładowo Telekomunikacja Polska S.A. wykorzystywała jako formę nacisku odmowę świadczenia usług również w stosunku do tych swoich abonentów, którzy posiadali już podpisane umowy. Dotyczyło to głównie abonentów, którzy z różnych uzasadnionych przyczyn wstrzymywali dokonywanie płatności. Taka sytuacja miała miejsce, np. w sprawie rozpatrywanej w 1994 roku przez Delegaturę UA w Gdańsku, której dotyczyła decyzja nr DG 53-7/94 z 30 grudnia 1994 roku. Wówczas to UA uznał opisane praktyki za monopolistyczne i nakazał ich zaniechania.

W pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych, niektóre sprawy, którymi zajmował się Urząd, a które dotyczyły nierównego traktowania klientów przez Telekomunikację Polską S.A., wynikały głównie ze złego stanu technicznego oraz opóźnień w rozbudowie infrastruktury.

Pomimo dużej awaryjności oraz wyraźnie niższych standardów świadczenia usług dla niektórych grup klientów, szczególnie zamieszkujących tereny wiejskie, TP S.A. nie stosowała, żadnych mechanizmów, które powodowałyby wyrównanie cen biorące pod uwagę wymienione czynniki. Na przykład w roku 1994 rozpatrywana była sprawa zgłoszona przez grupę abonentów z Pszczulej Woli, którzy mimo iż mogli korzystać z połączeń telefonicznych tylko przez siedem godzin dziennie płacili standardowy abonament w wysokości takiej jak wszyscy inni abonenci, (decyzja nr DO-III-53-S-5/1074/93/94/KG z 28 kwietnia 1994 roku).

Co więcej, jedna ze spraw dotyczyła kwestii stosowania formy rozliczeń z klientami, która nie tylko nie rekompensowała różnic w jakości świadczonych usług, ale dzieliła abonentów według tego, czy są czy też nie są obsługiwani przez centrale automatyczne. Ci pierwsi byli objęci bardziej korzystnymi formami rozliczeń, gdyż istniały techniczne możliwości stosowania wobec nich taryf cenowych zróżnicowanych w zależności od pory dnia.

W roku 1993 TP S.A. zastosowała cennik, według którego ceny połączeń wykonywanych w soboty, niedziele i święta oraz w dni powszednie pomiędzy godziną 23:00 a 6:00 rano były o 75% niższe od tych stosowanych w pozostałym czasie. Problem polegał na tym, że taryfy te mogły być stosowane jedynie wobec około 36% ówczesnych abonentów TP S.A., którzy byli obsługiwani przez centrale automatyczne. Tego typu praktyki zostały uznane przez Urząd za praktyki monopolistyczne i zakazane jako takie, które prowadzą do nierównego traktowania abonentów, (decyzja DO-III-500-25/93/ZW z 30 lipca 1993 roku).

Bardzo duży rezonans społeczny, a nawet można rzec oburzenie, wywołały działania, które TP S.A. podjęła w roku 1998, a które dotyczyły praktycznie wszystkich klientów korzystających z jej usług. Telekomunikacja Polska S.A. rozpoczęła mianowicie naliczanie karnych odsetek za zwłokę tym klientom, których opłaty wpłynęły na konto TP S.A. po 15 dniu miesiąca, który to dzień był przez przedsiębiorstwo wyznaczony jako termin zapłaty za usługi świadczone w poprzednim miesiącu.

Postępowanie to uznano, za praktykę monopolistyczną. W „Regulaminie wykonywania usług telekomunikacyjnych o charakterze powszechnym przez TP S.A.” określono czas uiszczenia opłat na 15 dzień każdego miesiąca. W tym samym dokumencie, a także w piśmie Dyrekcji Spółki z dnia 7 lutego 1996 roku, jako miejsce właściwe do uiszczenia opłat wskazywano placówki bankowe i pocztowe. Z tych przepisów wynikało, że opłata uiszczona w tych placówkach do 15 dnia miesiąca jest opłatą uiszczoną w terminie. Trudno jest, bowiem oczekiwać, by abonent był odpowiedzialny, za to kiedy, jego wpłata zostanie zaksięgowana na koncie TP S.A.,



(jest to sprzeczne m.in. z regulacjami zawartymi w Kodeksie Cywilnym). Urząd stwierdził, że praktyka ta jest w żaden sposób nieuzasadniona, godzi w prawa konsumentów, a ponadto przynosi przedsiębiorstwu nieuzasadnione korzyści finansowe, jako że TP S.A. zaczęła masowo wystawiać karne noty odsetkowe.

Urząd, rozpatrując tę sprawę stwierdził ponadto, że TP S.A. winna była wprowadzenia swoich klientów w błąd nie podając im prawidłowych informacji, a ponadto nie stworzyła w regulaminie świadczenia usług o charakterze powszechnym warunków dochodzenia przez nich swoich praw jako że, nie stworzyła procedur reklamacyjnych w zakresie niesłusznego naliczenia opłat za zwłokę (przypadek ten był wyłączony z ogólnych zasad reklamacji, a nie był nigdzie indziej osobno uregulowany).

Ponieważ sprawa niesłusznego naliczania odsetek zbulwersowała opinię publiczną i została szybko nagłośniona przez media a także, ponieważ proceder ten stanowił istotne, naruszenie interesu społecznego organ antymonopolowy zakazał stosowania praktyk tego typu i nadał decyzji w tej sprawie rygor natychmiastowej wykonalności, (decyzja nr RWA 3/98 z 15 maja 1998 roku).

Szereg opisanych powyżej przypadków stanowiących reprezentatywne sprawy spośród tych, którymi zajmował się organ antymonopolowy w latach 1991-2002 pokazuje, że TP S.A. stosunkowo często podejmowała działania, które bezpośrednio lub pośrednio godziły w interes ówczesnych lub potencjalnych abonentów.

Większość przedsiębiorstw działających w silnie konkurencyjnym otoczeniu nigdy nie pozwoliłaby sobie na podobne zachowania wobec swoich klientów, ponieważ tak niepopularne posunięcia jak ostatnia z opisanych spraw mogłoby w sposób bardzo istotny negatywnie wpłynąć na rynkowy wizerunek przedsiębiorstwa, (proces budowania, którego jest długotrwały i niezwykle kosztowny) lub skrajnych przypadkach nawet zmniejszyć udział rynkowy podmiotu. Co istotne, ostatnie z rozpatrywanych spraw miały miejsce w okresie, w którym TP S.A. miała już konkurentów, przynajmniej na rynkach lokalnych. Ich potencjał rynkowy był jednak na tyle niewielki, że TP S.A. mogła go lekceważyć, co więcej dążyła do jego minimalizacji poprzez niezgodne z prawem działania monopolistyczne.

Biorąc pod uwagę to, że zmiana operatora na innego wciąż stanowi problem wynikający m.in. z braku przenoszalności numerów, a usługi operatorów konkurujących z TP S.A. zazwyczaj nie są wyższej jakości niż te świadczone przez byłego monopolistę, można się spodziewać, że sprawy tego typu mogą nadal wpływać do Urzędu.

Z drugiej strony obiektywnie trzeba przyznać, że nastąpiła poprawa w kontaktach pomiędzy TP S.A., a jej abonentami. Przedsiębiorstwo to przestało traktować klientów w taki sposób jak to miało miejsce w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych. Obecne rynkowe podejście do konsumenta jest wynikiem nie tylko zmian prawnych i strukturalnych, ale również pojawieniem się konkurentów. Jak wspomniano powyżej obecność konkurencyjnych firm w sektorze telekomunikacji nie stanowi dla TP S.A. bezpośredniego zagrożenia w sensie ekonomicznym, ale raczej bodziec psychologiczny wpływający na jej postępowanie wobec klientów.

Pozytywnym sygnałem jest to, że niektóre typy spraw od kilku lat nie są przedmiotem postępowań, np. opisywana sprawa cedowania zobowiązań. Można w tym zjawisku dopatrywać się także m.in. pozytywnej roli, jaką odegrał w procesie zmian w sektorze telekomunikacyjnym organ antymonopolowy.

3. Nieprawidłowości we współpracy TP S.A. z innymi operatorami telefonii stacjonarnej

Dużym wyzwaniem dla polskiego organu antymonopolowego były sprawy związane z wejściem na lokalny rynek nowych operatorów telekomunikacyjnych. W większości przypadków były to przedsiębiorstwa, o potencjale ekonomicznym znacznie mniejszym niż ten, jakim dysponowała Telekomunikacja Polska S.A. Zadaniem Urzędu było dołożenie starań, aby TP S.A., jako operator dominujący na rynku, przestrzegała zasad konkurencji.

Początkowo głównym problemem, jaki rodziły stosunki TP S.A. z innymi, szczególnie najmniej szymi operatorami działającymi na rynku było, to że Telekomunikacja próbowała traktować ich jak pozostałych abonentów odmawiając prawa do rozliczeń na zasadach „międzyoperatorskich”. Przykładem może być postępowanie przeciwko TP S.A., które toczyło się w roku 1996 na wniosek Zygmunta Filipiaka. Przedsiębiorca ten świadczył usługi telekomunikacyjne na podstawie zezwolenia przyznanego mu przez Ministerstwo Łączności. Pomimo to, TP S.A. przy rozliczeniach nie traktowała go jak samodzielnego operatora, ale jak zwykłego abonenta, stosując tylko 5% upustu. Taki sposób rozliczania powodował zagrożenie eliminacji operatora z rynku – środki finansowe, jakie pozostawały po rozliczeniu się z TP S.A. nie wystarczały na pokrycie kosztów działalności przedsiębiorcy nie mówiąc o zysku. TP S.A. tymczasem osiągała nieuzasadnione korzyści. UOKiK uznał takie postępowanie za praktykę monopolistyczną i nakazał jej zaniechania (decyzja RŁO-6/96 z 22 lipca 1996 roku), słuszność stanowiska Urzędu została potwierdzona przez Sąd Antymonopolowy, który oddalił odwołanie TP S.A. w tej sprawie, (sygn. akt XVII Amr 70/96).

Podobne praktyki TP S.A. stosowała względem podmiotów dla których usługi telekomunikacyjne nie stanowiły podstawowej działalności oraz dla tych, które z takich podmiotów zostały wydzielone. W podobny sposób jak przedsiębiorstwo pana Zygmunta Filipiaka potraktowano, np. Mazowieckie Zakłady Rafineryjne i Petrochemiczne S.A., co było przedmiotem postępowania prowadzonego przez UOKiK w roku 1996 (decyzja nr DDI-27/96 z 16 grudnia 1996 roku), a także wydodrębnione z WSK „PZL” Mielec – Przedsiębiorstwo Telekomunikacyjne „Centrala” Sp. z o.o., (decyzja DDI-11/97 z 18 czerwca 1997 roku).

Szczególnym przykładem traktowania innych operatorów na równi z abonentami była rozpatrywana przez Urząd Antymonopolowy w 1996 roku sprawa zgłoszona przez Lublin Telekom S.A. Jednym z jej elementów było wymaganie przez TP S.A. od wchodzącego na rynek operatora wkładu w rozbudowę jej sieci telekomunikacyjnej. Doszło więc do sytuacji w której jeden przedsiębiorca wymaga od drugiego, aby ten wniósł wkład w powstanie obiektu, który później będzie przedmiotem umowy dzierżawy.

Stawiane przez TP S.A. żądanie było jednym z warunków przyłączenia nowego operatora do sieci. Ponieważ operator sieci telekomunikacyjnej użytku publicznego nie może odmówić przyłączenia do sieci nowego operatora lub stawiać mu warunków, które takie przyłączenie uniemożliwią, organ antymonopolowy oraz Sąd Antymonopolowy uznały takie postępowanie za praktykę monopolistyczną i nakazały jej zaniechania, (decyzja nr DO-III-500-20/434/95/KG z dnia 6 grudnia 1995 roku).

Opisane do tej pory sytuacje (poza ostatnią) dotyczyły operatorów, którzy mieli podpisane umowy z TP S.A. oraz byli przyłączeni do jej sieci. Stosowanie przez TP S.A., praktyk monopolistycznych innego typu, stwierdzono w stosunku do nowych operatorów, którzy otrzymali koncesje i rozpoczynali działalność jako konkurenci TP S.A. na rynku połączeń lokalnych⁹. Tutaj zwykle praktyki stosowane przez TP S.A., które były badane przez UOKiK, dotyczyły:

- trybu podpisania, negocjowania oraz treści umowy,
- przyłączania operatora do sieci,
- różnicowania sposobu traktowania klientów na terenach objętych koncesją danego operatora, szczególnie w zakresie warunków podpisywanych umów,
- ograniczania zakresu usług, które konkurenci TP S.A. byli gotowi świadczyć.

⁹ Wejście na ten rynek wymagało połączenia ich sieci z siecią TP S.A.



W roku 1998 wydając decyzję w sprawie stosowania praktyk monopolistycznych wobec Telekom-Modlin S.A. (później Netia Telekom-Modlin S.A.) Urząd ukarał TP S.A. za utrudnienia w zawieraniu umowy (m.in. opieszałość w odpowiedzi na korespondencję oraz przeciąganie procedury) oraz opóźnienie w przyłączeniu do sieci, karą w wysokości 100.000 zł. Co bardzo istotne wysokość kary Urząd motywował nie tylko tym, że zakazana praktyka była niezgodna z art. 5 ust. 1 pkt 6 oraz art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy antymonopolowej, ale również tym, że TP S.A. w swoich kontaktach z Telekom-Modlin S.A. wykazała się wyraźnym brakiem dobrej woli. Utrudnianie podpisania umowy było m.in. również przedmiotem wspomnianego już wcześniej postępowania prowadzonego na wniosek PT „Centrala” sp. z o.o. (decyzja DDI 40/98 z 18 sierpnia 1998 r.)

W roku 1997 UOKiK wydał decyzję dotyczącą praktyk monopolistycznych, jakich Telekomunikacja Polska S.A. dopuszczała się względem PT Szeptel S.A. (decyzja nr DDI-II-19/97 z 12 września 1997 r.). Praktyki polegały na proponowaniu potencjalnym abonentom zamieszkałym na terenie gmin Sokół, Kobylin, Borzymy i Klesze Kościelne – czyli na obszarze, gdzie rozpoczęła swoje działania spółka Szeptel, korzystniejszych warunków przyłączenia do sieci telekomunikacyjnej niż to było w przypadku abonentów zamieszkałych poza tym terenem (TP S.A. obniżyła ceny, a ponadto nie wymagała wkładu inwestycyjnego w rozbudowę sieci, co praktykowała powszechnie na innych obszarach). UOKiK oraz Sąd Antymonopolowy uznały takie postępowanie za zupełnie nieuzasadnione ekonomicznie, świadomie nakierowane na eliminację z rynku słabszego konkurenta, tj. przedsiębiorstwa Szeptel. Za stosowanie opisanych praktyk na TP S.A. została nałożona kara pieniężna.

Innym sposobem eliminowania konkurencji na szczeblu lokalnym były próby ograniczania zakresu usług świadczonych przez nowych lokalnych operatorów telefonii stacjonarnej. W roku 1996 na wniosek Lublin Telekom S.A. Urząd Antymonopolowy rozpatrywał sprawę odmowy podpisania przez TP S.A. umowy umożliwiającej świadczenie usług telekomunikacyjnych typu infolinia i audiotekst. Organ antymonopolowy po raz drugi z rzędu (po raz pierwszy rok wcześniej) wydał decyzję uznającą postępowanie TP S.A. w stosunku do Lublin Telekom S.A. za praktykę monopolistyczną i nakazał zaprzestania jej stosowania, (decyzja DDI 32/96 z 30 grudnia 1996 roku).

Jednym z bardzo istotnych przejawów ingerowania Telekomunikacji Polskiej S.A. w rozwój konkurencji na rynku telekomunikacji i to nie tylko stacjonarnej ale również komórkowej była praktyka zawyżania cen za dzierżawę łączy. Wygórowane opłaty, jakie pobierała TP S.A. automatycznie wpływały na podwyższenie cen stosowanych przez innych operatorów korzystających z łączy dzierżawionych od TP S.A., a tym samym na obniżenie ich konkurencyjności.

Telekomunikacja Polska S.A. wyjaśniała swoje postępowanie m.in., faktem że zaciągnęła wysokie kredyty inwestycyjne (m.in. na rozbudowę dzierżawionych łączy) i musi pozyskiwać środki na obsługę i spłatę zadłużenia. Zarówno UOKiK, jak i później Sąd Antymonopolowy stwierdziły, że wszystkie dostarczone przez TP S.A. argumenty są niewystarczające, aby usprawiedliwić stosowanie zawyżonych cen dzierżawy łączy, (decyzja nr DDI-10/97 z 13 czerwca 1997 roku). Sąd Antymonopolowy zakazał stosowania przez TP S.A. cen wyższych od przeciętnie stosowanych przez przedsiębiorstwa telekomunikacyjne działające w UE, w odniesieniu do łączy 64 kbit/s o długości ponad 100 km oraz 2 Mbit/s o długości 25-100 km oraz ponad 100 km, (wyrok sygn. Akt XVII Amr 43/97).

Zawyżanie cen dzierżawy łączy w sposób szczególny dotyczyło operatorów telefonii komórkowej, którzy według przepisów wydanych przez Ministerstwo Łączności byli zmuszeni do używania łączy TP S.A. we wszystkich połączeniach pomiędzy centralami typu MSC oraz pomiędzy urządzeniami BTS i BSC w przypadku połączeń między sieciami obu operatorów.

Zaprezentowany powyżej przegląd spraw dotyczących stosunków pomiędzy TP S.A. a innymi operatorami działającymi na rynku lokalnym, jakimi zajmował się do tej pory organ antymonopolowy pokazuje, jak ważna jest jego rola w kwestii regulowania rynku telekomunikacyjnego. Operujący od niedawna na rynku operatorzy stacjonarni konkurujący z TP S.A. wielokrotnie

są zwyczajnie bezradni w sporach z tym przedsiębiorstwem, którego siła rynkowa oraz możliwości finansowe znacznie przekraczają ich własny potencjał.

Nowi operatorzy są zmuszeni współpracować z TP S.A. chociażby dlatego, że w jej posiadaniu pozostaje większość zaplecza infrastrukturalnego w kraju. Ponadto ponieważ wciąż większość abonentów w kraju korzysta z usług właśnie tego operatora, kwestia wszelkiego typu rozliczeń międzyoperatorskich jest, w sytuacji stosowania przez TP S.A. praktyk monopolistycznych, dla jej konkurentów znaczącym problemem.

Szczególnie problemy jakie napotykają nowi operatorzy konkurujący z TP S.A. pokazują, jak dużą rolę do odegrania na rynku telekomunikacyjnym mają jego regulatorzy, a mianowicie UOKiK i Urząd Regulacji Telekomunikacji i Poczty (URTIP).

Ponad dziesięcioletnia działalność organu antymonopolowego w sektorze telekomunikacji doprowadziła do eliminacji szeregu niezwykle szkodliwych praktyk. Telekomunikacja Polska S.A. i inne podmioty, przeciwko którym toczyły się postępowania, zwykle bowiem zaprzestawały domniemych praktyk monopolistycznych, czasami nawet jeszcze w trakcie postępowania powodując jego umorzenie.

Biorąc pod uwagę dotychczasowe postępowania prowadzone przez UOKiK przeciwko TP S.A. dotyczące stosunków tego przedsiębiorstwa z konkurentami, można zaryzykować stwierdzenie, że rozwój konkurencji, w szczególności na rynku telefonii stacjonarnej, bez interwencji organu antymonopolowego w ogóle nie byłby możliwy, a jeśli nawet to miałby on znacznie mniejszy zakres niż to ma miejsce obecnie.

4. Nieprawidłowości we współpracy TP S.A. z operatorami telefonii komórkowej

Stosunkowo rzadko w minionym dziesięcioleciu organ antymonopolowy zajmował się sprawami telefonii komórkowej. Rynek telefonii komórkowej istnieje w Polsce niedługo i oligopolistyczna struktura, jaka go charakteryzuje zapewnia lepsze warunki konkurowania niż to ma miejsce na zdominowanym przez Telekomunikację Polską S.A. rynku telefonii stacjonarnej. Postępowania wszczynane przeciwko operatorom komórkowym (głównie PTK Centertel) były bardzo nieliczne i żadne z nich nie zakończyło się do tej pory stwierdzeniem stosowania przez tych przedsiębiorców praktyk monopolistycznych. Do tej pory operator komórkowy został ukarany tylko raz, za brak współpracy z UOKiK podczas prowadzonego postępowania.

Co ważne, niemalże równie rzadko organ antymonopolowy rozpatrywał sprawy związane z zakłócaniem konkurencji na rynku telefonii komórkowej przez inne podmioty, a dokładnie rzecz ujmując, przez operatora dominującego na rynku dzierżawy łączy telefonicznych, czyli Telekomunikację Polską S.A. W latach 1997-2002 takie sprawy były podejmowane przez UOKiK tylko trzy razy.

Tak jak w przypadku operatorów konkurujących z TP S.A. na rynku telefonii stacjonarnej, tak i tutaj przedsiębiorstwo to stosowało praktyki monopolistyczne polegające na wymuszaniu przyjęcia przez operatora komórkowego niekorzystnych dla niego warunków umowy. Szczególnie widoczne było to w sprawie dotyczącej podpisania umowy pomiędzy TP S.A. a Polkomtel S.A. w 1996 roku.

We wspomnianej sprawie TP S.A. zastosowała w stosunku do Polkomtel S.A. groźbę bezprawną, dotyczącą odcięcia od ruchu międzynarodowego w przypadku nieprzyjęcia proponowanych przez TP S.A. zasad rozliczeń. Ponadto narzuciła rażąco krótkie terminy i uciążliwe warunki negocjowania takie, że Polkomtel S.A. nie był w stanie w porę zareagować na jej żądania. Nie otrzymawszy odpowiedzi Telekomunikacja Polska S.A. nakazała odpowiednim



służbom bezwarunkowe odcięcie sieci GSM 1, bez oczekiwania na odpowiedź Polkomtela. Na skutek wykonania tego polecenia operator komórkowy został odcięty od sieci operatorów zagranicznych. Stanowiło to spełnienie groźby bezprawnej.

Urząd nakazał zaniechania stosowania praktyk monopolistycznych będących przedmiotem postępowania. Jednocześnie nałożył na TP S.A. karę pieniężną w wysokości 1 mln złotych płatną do budżetu, (decyzja nr DDI-4/97 z 1 kwietnia 1997 roku). Decyzja organu antymonopolowego została podtrzymana przez Sąd Antymonopolowy, który rozpatrując odwołanie TP S.A. nie podważał faktu stosowania przez tę spółkę praktyk monopolistycznych, jedynie zakwestionował wysokość kary wskazując na jej nadmierną wysokość i obniżając ją do poziomu 250.000 zł, (sygn. Akt XVII Ama 42/97).

Podobny charakter miały dwa postępowania prowadzone przez organ antymonopolowy przeciwko TP S.A. w związku z jej stosunkami z PTK Centertel Sp. z o.o. Pierwsze w roku 1997 zostało wszczęte z urzędu i dotyczyło wypowiedzenia przez TP S.A. w dniu 7 maja 1996 r. bez podstawy prawnej umowy międzyoperatorskiej z Polską Telefonią Komórkową Centertel Sp. z o.o. oraz wymuszenie w umowie z dnia 26 września 1996 r. przyjęcia przez tę firmę nieekwiwalentnych rozliczeń międzyoperatorskich, nie opartych na kosztach wzajemnych połączeń. Pomimo, że organ antymonopolowy stwierdził stosowanie przez TP S.A. praktyk monopolistycznych w stosunku do przedsiębiorstwa Centertel, (decyzja DDI 21/97 z 14 października 1997 r.). Sąd Antymonopolowy rozpatrując odwołanie TP S.A. stwierdził, że ustawa antymonopolowa nie reguluje stosunków pomiędzy przedsiębiorcami, które są oparte na relacjach dominacji i zależności, w jakich pozostają PTK Centertel Sp. z o.o. i TP S.A. będąca większościowym udziałowcem tego przedsiębiorstwa, (sygn. akt XVII Ama 49/98).

Na tej podstawie UOKiK umorzył również postępowanie, które w roku 1999 wszczął na wniosek Najwyższej Izby Kontroli, a które dotyczyło podniesienia przez TP S.A. z dniem 1 marca 1994 r. opłat za połączenie kierowane ze swojej sieci do analogowej sieci Polskiej Telefonii Komórkowej „Centertel” Sp. z o.o. w celu zminimalizowania w ten sposób niekorzystnych skutków finansowych wynikających z realizacji zasad rozliczeń z operatorem tejże sieci ruchomej, wprowadzonych w dniu 17 grudnia 1993 roku, (decyzja DDI-12/99 z 11 marca 1999 roku).

Niewielka liczba postępowań prowadzonych przez Urząd, które dotyczą rynku telekomunikacji komórkowej wynika z dwóch głównych przesłanek:

- swoistej niechęci operatorów telefonii komórkowej do zgłaszania swoich problemów do organu antymonopolowego (częstokroć wolą próbować rozwiązywać sporne kwestie polubownie, co jest możliwe, ponieważ jako duże podmioty dysponują odpowiednim potencjałem ludzkim i finansowym),
- niewielkiej liczby samych operatorów komórkowych ograniczającej w naturalny sposób liczbę spraw spornych zgłaszanych do Urzędu.

Wydaje się, że głównym zadaniem organu monopolowego w odniesieniu do sektora telefonii komórkowej w najbliższych latach będzie skupienie się na ochronie praw konsumenta. Oligopolistyczna struktura, opierająca się na istnieniu kilku dużych podmiotów o znaczącym potencjale rynkowym zwykle generuje znacznie więcej problemów na płaszczyźnie konsument - przedsiębiorca, niż w stosunkach pomiędzy samymi przedsiębiorcami. Z tego typu sytuacją mamy do czynienia, np. w sektorze bankowym.

Niezbędne będą zatem w najbliższej przyszłości analizy dotyczące przestrzegania praw konsumentów w sektorze telefonii komórkowej, które dadzą odpowiedź na pytanie, czy brak postępowań Urzędu w tym segmencie rynku wynika z istotnego braku problemów, czy też, np. z braku znajomości swoich praw przez konsumentów.

5. Utrudnienie przez TP S.A. rozwoju konkurencji na rynku telewizji kablowej, usług teletekstowych i książek telefonicznych

Jednym z częściej rozpatrywanych problemów dotyczących rozwoju telekomunikacji w Polsce były relacje pomiędzy Telekomunikacją Polską S.A. będącą właścicielem prawie całej kanalizacji, w której ułożone mogły być kable służące do transmisji programów telewizyjnych, a przedsiębiorstwami świadczącymi usługi telewizji kablowej.

Telekomunikacja Polska S.A. na różne sposoby utrudniała rozwój przedsiębiorstw zajmujących się transmisją telewizji kablowej. Najczęściej organ antymonopolowy miał do czynienia z praktykami polegającymi na utrudnianiu zawierania umów dotyczących udostępniania kanalizacji technicznej.

TP S.A. najczęściej tłumaczyła ograniczenia w zawieraniu umów:

- technicznymi problemami w udostępnianiu kanalizacji,
- zbyt małą „przepustowością” łączy,
- swoimi planami rozwojowymi, w których realizacji dzierżawa miała być istotną przeszkodą.

Telekomunikacja Polska S.A. twierdziła ponadto, że nie jest zobowiązana do tego, aby udostępniać swoją kanalizację techniczną innym operatorom na cele telewizji kablowej ponieważ telewizja kablowa nie jest usługą o charakterze powszechnym jak to jest w przypadku połączeń głosowych. TP S.A. utrzymywała ponadto, że jej postępowanie nie wpływa hamująco na rozwój telewizji kablowej ponieważ, przedsiębiorstwa zajmujące się tego typu działalnością mogą używać również innych niż podziemna typów instalacji np. napowietrznej, jak również mogą zbudować sobie własną instalację techniczną, niezależną od tej posiadanej przez TP S.A.

Trzeba jednak pamiętać, że instalacja napowietrzna daje znacznie gorszą jakość przekazu oraz jest znacznie bardziej zawodna. Natomiast propozycję wysuwaną pod adresem przedsiębiorstw zajmujących się telewizją kablową, (czyli głównie małych, działających na rynkach lokalnych firm), aby zbudowały sobie nową kanalizację techniczną, przez jedno z największych przedsiębiorstw w kraju¹⁰, które swoją własną kanalizację budowało korzystając z wkładów bardzo wielu innych podmiotów, należy uznać za jeden z przejawów wykorzystywania siły rynkowej TP S.A.

Jak wykazały postępowania prowadzone przez UOKiK, niektóre problemy stwarzane telewizjom kablowym na terenie kraju przez TP S.A. w kilku przypadkach miały na celu promowanie rozwoju przedsiębiorstwa Polska Telewizja Kablowa S.A., w której Telekomunikacja miała udziały. Przypadkiem, który w sposób szczególny dowiódł takiej właśnie motywacji TP S.A. w tym względzie było postępowanie dotyczące sytuacji jaka zaistniała na lokalnym rynku telewizji kablowej w Lublinie. W roku 1996 Telekomunikacja Polska S.A. odmówiła przedłużenia umów dzierżawy kanalizacji technicznej Lubelskiej Telewizji Kablowej S.A. (LTK S.A.), która wcześniej świadczyła usługi używając do tego infrastruktury TP S.A. (podobna sytuacja miała miejsce również w Katowicach w roku 1992, decyzja nr ZO-500-3/92/MM z 11 marca 1992 roku). Odmowa praktycznie uniemożliwiała LTK dalszy rozwój, (jeśli nie w ogóle działanie). Przedsiębiorstwo zgłosiło tę praktykę do UOKiK jako domniemane działanie monopolistyczne.

W trakcie postępowania okazało się, że TP S.A. odmówiła przedłużenia umowy dzierżawy również dwóm innym przedsiębiorstwom - Elektrim TV sp. z o.o. oraz Spółdzielni Mieszkaniowej LSM (nieco później Lubelska Spółdzielnia Mieszkaniowa w Lublinie LSM, również złożyła wniosek w tej samej sprawie). Jedynym przedsiębiorstwem, któremu przedłużono umowę była spółka PTK S.A., z którą TP S.A. podpisała wcześniej umowę określającą ogólne

¹⁰Telekomunikacja Polska S.A. była w 2001 roku drugim pod względem wielkości przychodów największym przedsiębiorstwem w kraju. Jej przychody wynosiły 15.463 mln PLN.



ramy współpracy stron, w celu budowy i eksploatacji sieci telewizji kablowej przez samodzielny podmiot gospodarczy, który ww. przedsiębiorstwa planowały utworzyć. Podmiot ten miał zresztą oferować swoje usługi na znacznie większym terenie niż tylko w samym Lublinie.

UOKiK po rozpatrzeniu sprawy wydał decyzję, że podpisane przez TP S.A. i PTK S.A. porozumienie jest praktyką monopolistyczną i narusza ustawę antymonopolową. Urząd nakazał zaniechania stosowania ww. praktyki, (decyzja nr DL-53S-30/95/535/301/IM). Decyzja Urzędu została podtrzymana przez Sąd Antymonopolowy, który oddalił odwołanie, jakie złożyła TP S.A., (sygn. akt XVII Amr 45/96).

TP S.A. utrudniała swoim postępowaniem rozwój telewizji kablowej także w innych ośrodkach miejskich. Przykładem mogą być dwie decyzje wydane przez UOKiK dotyczące skarg, jakie złożyło na postępowanie TP S.A. przedsiębiorstwo Telewizja Kablowa Vectra S.A. Dotyczyły one utrudnień w dzierżawieniu, eksploataowaniu i unowocześnianiu swojej kanalizacji technicznej. TP S.A. między innymi nie zgodziła się na dokonanie przez dzierżawcę wymiany kabli koncentrycznych (miedzianych) na optyczne (światłowodowe). W obu sprawach Urząd uznał postępowanie TP S.A. za praktykę monopolistyczną, (decyzja nr RGB 2/2002 z 26 lutego 2002 roku oraz DL WR 14/2002 z 5 sierpnia 2002 roku).

W drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych do Urzędu wpływały wnioski, ze skargami na TP S.A. od przedsiębiorstw świadczących usługi telewizji kablowej, ale postępowania były umarzane na wniosek wnioskodawcy, ponieważ TP S.A. dążyła do rozwiązania sprawy w sposób polubowny. Należy zakładać, że był to pozytywny wpływ decyzji wydanych przez Urząd w latach dziewięćdziesiątych m.in. w sprawach opisanych powyżej.

Oprócz ingerencji TP S.A. w rozwój telewizji kablowej organ antymonopolowy rozpatrywał sprawy dotyczące rozwoju innych typów działalności związanych z telekomunikacją. Głównie dotyczyło to rynku książek telefonicznych oraz rynku usług audiotekstowych.

W przypadku rynku książek telefonicznych TP S.A., Nynex International Publishing Company, Polish-American Enterprise Fund, Polish Private Equity Fund, Polish Private Equity Fund II i Andrzej Bonarski zawarli umowę zawiązującą spółkę PKT, w której TP S.A. (w ramach swojego wkładu) zobowiązała się do udostępnienia PKT na okres 12 lat na zasadzie wyłączności, baz danych o abonentach telefonicznych. Wejście w życie tego porozumienia przynajmniej na 12 lat zlikwidowałoby konkurencję na rynku książek telefonicznych i praktycznie (biorąc pod uwagę nadal niewielką liczbę abonentów operatorów konkurencyjnych dla TP S.A.) ustanowiłoby monopol na tym rynku. Postępowanie umorzono, ponieważ w jego trakcie TP S.A. wycofała się z opisanego porozumienia i tym samym przestała być udziałowcem PKT, (decyzja DK-53S/296/95/PK z 25 października 1995 roku). Należy jednak wspomnieć, że dwa lata później właśnie PKT wystąpiło z wnioskiem o wszczęcie postępowania przeciw TP S.A., które na zasadach wyłączności wspierała Nord Trans Biuro Reklam sp. z o.o. i Nord Trans Handelshus AB. Postępowanie umorzono na prośbę wnioskodawcy, pozostaje jednak faktem, że działania TP S.A. wpływające na konkurencję na tym rynku mogą ponownie występować w przyszłości, (decyzja DDI-25/97 z 10 grudnia 1997 roku).

Innym rynkiem, na którym widoczny był wpływ TP S.A. był rynek usług audiotekstowych. W roku 2000 holenderskie przedsiębiorstwo Antillephone N.V. złożyło wniosek o wszczęcie postępowania w sprawie ograniczania konkurencji na rynku usług audiotekstowych poprzez odmowę przez TP S.A. dokonywania automatycznych połączeń tego typu. Holenderski przedsiębiorca zarzucał TP S.A. posiadanie porozumień z innymi firmami ograniczającymi dostęp do rynku usług audiotekstowych. UOKiK nie stwierdził istnienia tego typu porozumień niemniej, uznał że postępowanie TP S.A. względem Antillephone N.V. wpływa szkodliwie na rozwój konkurencji na rynku, a ponadto stawia w uprzywilejowanej pozycji niektóre podmioty na nim działające. Urząd stwierdził zatem stosowanie przez TP S.A. praktyk monopolistycznych,

zakazał ich stosowania oraz nałożył na TP S.A. karę w wysokości 1.000.000 zł, (decyzja DDI 7/2000 z 15 września 2000 roku).

Przypadki opisane powyżej są dość szczególnej natury, jako że nie dotyczą bezpośrednio usług telekomunikacyjnych. Mimo, to dają jednak obraz tego, w jaki sposób przedsiębiorstwo dominujące na jednym rynku poprzez posiadane zasoby i siłę rynkową może hamować rozwój konkurencji na innych rynkach. Są one dowodem na to, że organ antymonopolowy powinien dokładnie monitorować nie tylko te rynki, na których mamy do czynienia z pozycją dominującą jakiegoś przedsiębiorcy, ale także te, na które może on oddziaływać w sposób pośredni.

6. Nieprawidłowości w polityce cenowej stosowanej przez TP S.A.

Największym problemem, z którym organy regulacyjne i antymonopolowe spotykają się w krajach o takiej strukturze rynku jak ta, którą mamy w Polsce, jest niewłaściwie kształtowana struktura cen oferowanych przez przedsiębiorstwo dominujące na rynku.

Byli operatorzy narodowi posiadają bazę infrastrukturalną oraz świadczą właściwie wszystkie rodzaje usług, które są charakterystyczne dla obszaru rynku, na którym działają. Bardzo często świadczą nawet wszystkie usługi we wszystkich rodzajach telefonii, włączając w to również telefonię komórkową. Taka sytuacja ma miejsce, np. w Szwecji, gdzie przedsiębiorstwo Telia jest obecne zarówno na rynku telefonii stacjonarnej jak i komórkowej. W Polsce sytuacja jest nieco inna, ale poprzez powiązanie kapitałowe TP S.A. z PTK Centertel, były operator narodowy może wpływać również na ten obszar rynku telekomunikacyjnego. Mając zatem wszystkie atuty oraz świadcząc różnego rodzaju usługi TP S.A., tak jak inni dominujący operatorzy może kształtować strukturę cen w taki sposób, że niektóre usługi będzie świadczyć na rynku świadomie ponosząc straty rekompensowane przez zawyżone przychody z innych rodzajów usług. Taki sposób budowania struktury cen nazywamy subsydiowaniem krzyżowym. Oczywiście zaniżone ceny mogą być stosowane przez TP S.A. na te usługi, które są również świadczone przez konkurentów, a zawyżane na te, które TP S.A. świadczy jako jedyny operator na rynku. W przypadku tych ostatnich klient nie ma wyboru i musi zaakceptować narzuconą cenę.

Należy w tym miejscu podkreślić, że nie zawsze subsydiowanie krzyżowe jest praktyką monopolistyczną, a tylko wtedy, kiedy prowadzi do eliminacji z rynku słabszych podmiotów gospodarczych przez przedsiębiorców dominujących na rynku.

Na rynkach, na których nie mamy do czynienia z przedsiębiorstwem o pozycji dominującej podmioty mają swobodę w kształtowaniu cen oraz używaniu ich struktury do walki konkurencyjnej. Dysponują one zwykle relatywnie wyrównanym potencjałem rynkowym, zatem nie mamy do czynienia z sytuacją, w której jedna firma może łatwo wyeliminować pozostałe z rynku jak to dzieje się w przypadku rynku telekomunikacji.

W Polsce na skutek stopniowej deregulacji poszczególnych segmentów rynku (tzn. najpierw połączeń lokalnych, później międzystrefowych i dopiero w styczniu 2003 roku połączeń międzynarodowych), przez niemalże całe lata dziewięćdziesiąte mieliśmy do czynienia z warunkami niezwykle sprzyjającymi subsydiowaniu krzyżowemu.

Telekomunikacja Polska S.A. próbowała walczyć z innymi operatorami działającymi na rynkach lokalnych zaniżając ceny przyłączenia nowych abonentów tam, gdzie miała konkurentów, dodatkowo stosując zawyżone ceny dotyczące dzierżawy łączy, co negatywnie wpływało nie tylko na konkurencję na rynku telefonii stacjonarnej, ale również na rynku telefonii komórkowej, (kwestie te opisano już powyżej). Głównym jednak problemem dotyczącym struktury cen



było subsydiowanie krzyżowe polegające na globalnym zaniżaniu cen na połączenia lokalne, tam gdzie TP S.A. miała najliczniejszych i relatywnie najsilniejszych konkurentów, przy jednoczesnym zawyżaniu cen na połączenia międzystrefowe. Na rynku tych ostatnich TP S.A. początkowo nie miała konkurencji, a od czasu jego liberalizacji konkurencja jest wciąż bardzo niewielka.

W lipcu 1993 roku Urząd Antymonopolowy zarzucił TP S.A. stosowanie nadmiernie wygórowanych cen, (decyzja DO-III-500-25/93/ZW z 30 lipca 1993 roku). Zarzut ten dotyczył w szczególności cen za rozmowy międzymiastowe. TP S.A. postanowiła podwyższyć po raz kolejny cenę impulsu, co motywowała wzrostem cen powodowanym inflacją. Brak zróżnicowania podwyżki w odniesieniu do różnych typów rozmów utrzymywał istniejącą strukturę cen i powodował, że ceny rozmów średnio i długodystansowych wzrastały proporcjonalnie do wzrostu cen rozmów strefowych. Wynikiem podwyżki były ceny wyższe niż obowiązujące w 24 krajach OECD i kilkakrotnie wyższe niż ceny połączeń obowiązujące wówczas w Czechosłowacji i na Węgrzech.

Urząd zakazał stosowania praktyki monopolistycznej polegającej na stosowaniu rażąco zawyżonych cen i co za tym idzie wycofanie decyzji o podwyżce oraz nakazał zamrożenie ceny na poziomie 800 zł za impuls do końca 1993 roku.

W roku 1998 Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów po raz kolejny zakwestionował strukturę cen stosowanych przez TP S.A. W decyzji wydanej 22 lipca 1998 r. organ antymonopolowy wprost zarzucił TP S.A. stosowanie subsydiowania krzyżowego i zażądał zrównoważenia stosowanego cennika. Miało to polegać głównie na podwyższeniu ceny połączeń lokalnych oraz obniżeniu zawyżanych cen połączeń powyżej 100 km (trzecia strefa taryfikacyjna). Pomimo wniesienia przez TP S.A. w latach 1998-2001 dwóch odwołań od tej decyzji jej postanowienia zostały utrzymane w mocy, (decyzja nr DDI 36/98 z 22 lipca 1998 roku).

W roku 2001 UOKiK dokonał oceny wykonania przez TP S.A. wydanej w 1998 roku decyzji. W ówczesnej ocenie organu antymonopolowego TP S.A. w części opłat dotyczących abonamentu i rozmów lokalnych zrównoważyła swoją taryfę. W wyniku dokonanych obniżek, opłaty za rozmowy międzymiastowe w latach 1998-2000 spadły o 41%. Mimo to, maksymalna cena rozmowy w 2001 roku była o 39% wyższa od średniej UE, a do tego w analizowanym okresie różnica ta jeszcze się zwiększyła. Urząd uznał obniżkę cen za niewystarczającą i nałożył karę w wysokości 1% przychodu za każdy rozpoczęty miesiąc, co dało łącznie kwotę 54.099.611,25 zł., (decyzja nr DDI 2/01 z 26 stycznia 2001 roku).

Od decyzji TP S.A. złożyła odwołanie do Sądu Antymonopolowego, który uchylił decyzję Urzędu zarzucając mu uchybienia proceduralne powodujące, że TP S.A. nie była w stanie należycie bronić swoich praw. Tym samym nałożoną na TP S.A. karę anulowano, (sygn. akt XVII Ama 90/01).

Należy stwierdzić jednakże, iż sam fakt stosowania przez TP S.A. subsydiowania krzyżowego został dowiedziony jeszcze w roku 1998 i kwestią otwartą pozostaje, czy zmiany dokonane przez to przedsiębiorstwo w strukturze stosowanych cen są wystarczające, czy też nie. Jeśli mamy do czynienia z tym drugim przypadkiem, to należy sądzić, że wysokość cen będzie przedmiotem kolejnych postępowań prowadzonych przez organ antymonopolowy.

Nieprawidłowości w prowadzonej przez TP S.A. polityce cenowej polegały nie tylko na stosowaniu niezrównoważonej struktury cen. Oprócz opisanego wcześniej zawyżania cen dzierżawy łączy przedmiotem postępowania Urzędu były również sprawy dotyczące cen stosowanych przez TP S.A. na poszczególne usługi.

W roku 1996 przedmiotem sprawy rozpatrywanej przez UOKiK była kwestia wysokości opłaty pobieranej przez TP S.A. za dodatkową usługę jaką było „blokowanie połączeń automatycznych”. TP S.A. nie pobierała za tę usługę jednorazowej płatności, ale dodatkową opłatę abonamentową. Urząd uznał takie postępowanie za naruszenie praw konsumenta, (decyzja nr DDI 23/96 z 4 listopada 1996 roku). Opłata abonamentowa jest pobierana przez operatora

telekomunikacyjnego w zamian za gotowość do świadczenia określonych usług. „Blokowanie połączeń automatycznych” de facto zmniejsza zakres tej gotowości, zatem nie ma podstaw, aby jeszcze zwiększać opłatę abonamentową. Stwierdzono, że takie postępowanie naruszało „zasadę ekwiwalentności świadczeń umowy wzajemnej” i przynosiło TP S.A. nieuzasadnione korzyści. Tym samym uznano je za praktykę monopolistyczną i nakazano jego zaniechania.

Nieprawidłowa struktura cen stosowanych przez Telekomunikację Polską S.A. jest bodajże najpoważniejszym problemem jaki dotyka rynek telekomunikacyjny w Polsce jako całość. Dotychczasowe działania interwencyjne prowadzone w tej kwestii przez organ antymonopolowy nie przyniosły w pełni zadowalających efektów.

Kłopoty z regulacją struktury cen TP S.A. wynikają głównie z tego, że:

- wykazanie subsydiowania krzyżowego w warunkach braku odpowiednio do tych celów prowadzonej przez TP S.A. księgowości jest bardzo trudne, ponieważ w ten sposób brak jest całkowicie niepodważalnego materiału dowodowego dla Sądu Antymonopolowego,
- powolna i prowadzona „w przeciwną stronę” niż w wielu innych krajach (tzn. od połączeń lokalnych do międzynarodowych) liberalizacja usług telekomunikacyjnych generuje słabe impulsy rynkowe do samoczynnego harmonizowania się struktury cen. Inni operatorzy telefonii stacjonarnej mogli konkurować z TP S.A. na polskim rynku tylko w zakresie najmniej dochodowych połączeń, co powodowało, że nie byli oni w stanie zbudować odpowiedniego potencjału, aby efektywnie konkurować cenami z TP S.A. Ponadto, Telekomunikacja Polska S.A. dysponowała wciąż możliwościami subsydiowania krzyżowego, chociażby ze względu na monopol w połączeniach międzynarodowych.

Należy oczekiwać, że całkowita liberalizacja rynku telekomunikacyjnego, która nastąpi w roku 2003 poprzez likwidację monopolu TP S.A. na rynku połączeń międzynarodowych, wpłynie pozytywnie na harmonizację struktury cen dominującego operatora oraz ułatwi działania UOKiK w tym zakresie.

7. Nieprawidłowości w stosunkach pomiędzy operatorami telekomunikacyjnymi a organem antymonopolowym

Warto wspomnieć również, że organ antymonopolowy prowadząc postępowania dotyczące sektora telekomunikacji wiele razy spotykał się z niechętną do współpracy postawą przedsiębiorstw działających w sektorze, w szczególności Telekomunikacji Polskiej S.A.

Zachowanie osób zajmujących kluczowe stanowiska w tym przedsiębiorstwie było kilkakrotnie przedmiotem postępowania prowadzonego przez organ antymonopolowy. W większości prowadzonych postępowań chodziło o utrudnianie postępowania poprzez:

- nie udzielanie żądanych informacji,
- opóźnianie udzielania informacji na żądanie organu antymonopolowego,
- udzielanie informacji niekompletnych.

Najczęściej postępowanie kończyło się ukaraniem osoby odpowiedzialnej za współpracę z organem antymonopolowym. Pierwsza taka decyzja zapadła jeszcze w 1991 roku (decyzja nr ZO-064-3/91/ZD z 29 października 1991 roku), kiedy karę za udzielenie niekompletnych informacji nałożono na Dyrektora Generalnego ówczesnej państwowej jednostki organizacyjnej Polska Poczta, Telegraf i Telefon. (Urząd po powtórным rozpatrzeniu uchylił później tę decyzję, (decyzja nr ZO-51-11/91/53/MM z 20 stycznia 1992 roku).



W roku 2002 roku po raz pierwszy Urząd spotkał się z podobną postawą operatora z sektora telefonii komórkowej. We wrześniu 2002 roku organ antymonopolowy wydał dwie decyzje dotyczące ukarania PTK Centertel sp. z o.o. oraz prezesa tego przedsiębiorstwa, za utrudnianie czynności kontrolnych prowadzonych przez uprawnionych przedstawicieli Urzędu, (decyzja nr DDI-85/2002 z 27 września 2002 roku oraz decyzja DDI-79/2002 z 19 września 2002 roku).

Organy antymonopolowe wydają się mieć do odegrania coraz ważniejszą rolę w globalizującej się gospodarce. Istotne jest jednak by zdawać sobie sprawę z dysproporcji potencjałów tych organów i największych przedsiębiorstw działających na rynku. Ma to szczególne znaczenie biorąc pod uwagę fakt, że sprawy analizowane przez UOKiK mają zazwyczaj formę „dochodzeń”, w których konieczne jest zebranie materiału dowodowego, niezbędnego do wydania merytorycznej decyzji, niejednokrotnie następnie analizowanej przez Sąd Antymonopolowy w ramach postępowania odwoławczego. Dlatego też dla skutecznego działania Urzędu niezbędne jest silne wsparcie społeczne, jak również wsparcie ze strony przedsiębiorców, w których interesie organ antymonopolowy przecież działa.



OFFICE FOR COMPETITION AND CONSUMER PROTECTION

Polish Telecommunication Sector

and the Activity of the Anti-monopoly Authority

The report has been prepared by Adam Żołnowski and Wojciech Szymczak
- Market Analyses Department, UOKiK.



SUMMARY AND CONCLUSIONS

Number, Character and Course of Proceedings

The Department of Market Analyses (DAR, Departament Analiz Rynku) has analysed a collection of 107 decisions concerning the telecommunication sector, which have been received between 1991–2002 by the Anti-monopoly Office (UA, Urząd Antymonopolowy) and the Office for Competition and Consumer Protection (UOKiK, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów)¹. The report is based upon materials received from the Department of Industry and Infrastructure, Legal Department, Branch Offices and UOKiK Record Office.

Out of the 107 decisions gathered by DAR, 56 had been issued by the Central Office of UOKiK, and the remaining 51 – by Branch Offices. Most proceedings had been held before Branch Offices in Warsaw, Łódź, and Katowice, which announced from 8 to 10 decisions in the period under examination. Most proceedings in cases concerning telecommunications, namely as many as 22², were in 2000.

Out of the 107 proceedings, as many as 103 were against Telekomunikacja Polska S.A., including four against TP S.A. and other entities with which it had made arrangements.

51 proceedings ended with discontinuance³. The remaining 56 proceedings ended with a decision stating that monopolistic practices were applied and banning their further application. The Anti-monopoly Office imposed financial penalties on the operator in 27 cases.

Out of the appeals against the decision of the President of the Office which DAR had analysed, 21% of the decisions were fully dismissed by the Anti-monopoly Court, 21% of the decisions were changed partly or fully, and 58% were fully annulled.

Taking into consideration the topical division adopted in the main part of the study, most proceedings before the Anti-monopoly Office in the telecommunication sector concerned incorrect settlements of investment contributions from subscribers, groups of subscribers and local authorities (29%)⁴. A little fewer, i.e. 23% of cases concerned relationships between operators and subscribers. Proportional share of proceedings concerning relationships between TP S.A. and other fixed operators as well as the company's activities leading to limited competition on the markets of cable television, audio-text and telephone directories was similar – 12% and 13% respectively. Proportional share of the remaining types of cases was not higher than 7%.

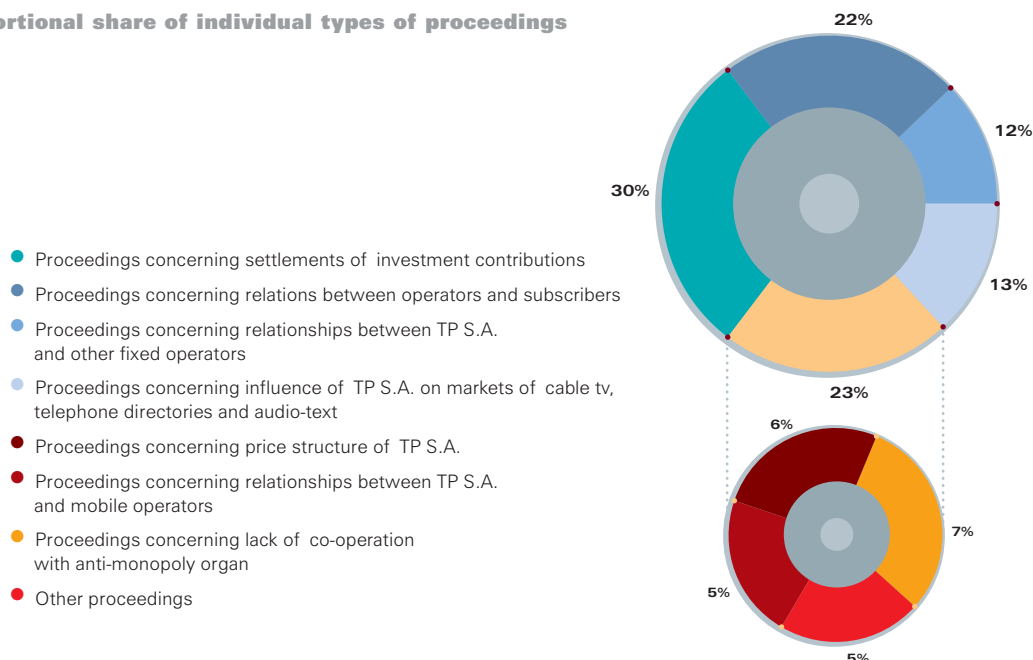
¹ The Study does not include all the decisions announced by the Office in telecommunication cases in 1991–2002. Presenting the whole collection of decisions was impossible for formal reasons.

² The phenomenon was related to complaints, numerous at that time, concerning unsettled contributions to the investment process from subscribers and communes.

³ The number includes 9 proceedings which were instituted in order to change a previous decision annulled by the Anti-monopoly Court.

⁴ The problem has been explained in detail in the main part of the study.

Proportional share of individual types of proceedings



Source: Own study based on decisions gathered

Character of Monopolistic Operations of TP S.A.

Confirmed monopolistic practices of TP S.A., which were the subject of proceedings before the Anti-monopoly Office, can be divided into two groups. The first group consists of monopolistic practices that can result from the process of transformation from a state-owned company with a legally sanctioned monopoly for telecommunication services into a commercial enterprise fully based on market rules⁵. The other group is the company's practices which were aimed at:

- maintaining its dominant position in the market by blocking the entry for new entrepreneurs, stopping development and attempts to eliminate competitive entities from the market,
- obtaining unjustified benefits at the expense of its own subscribers and other operators, both fixed and mobile ones,
- hindering the proceedings before the anti-monopoly authority.

Essentially, the Office very rarely deals with practices from the first group mentioned above. TP S.A. is a fully shaped commercial enterprise, and its current monopolistic practices result mainly from its attempts to have a policy similar to that of companies in a highly competitive market environment. The problem is that TP S.A. does not function in a fully competitive market, and some of its practices can cause competition to develop very slowly.

It must be emphasised that dominant position of Telekomunikacja Polska S.A. in the market is not intrinsically inconsistent with the anti-monopoly law and does not necessarily lead to anti-competition practices. Big economic potentials of companies in industries such as telecommunications are very frequently beneficial from the social point of view, as it is these entities that are burdened with the task of carrying out expensive infrastructural investments and long-term research and development.

⁵ It's worth noticing that separating TP S.A. from PPTT alone did not mean its automatic transformation into an entity fully based on commercial rules. TP S.A., like most other privatized state-owned enterprises, needed some time in order to fully transform. This is, as mentioned above, indicated by the character of proceedings against it.



Undoubtedly, TP S.A. plays a vital role in the process of Poland's social and economic development. Itself the company's effort to accelerate telephonisation of the country in the 1990s deserves a very positive evaluation. However, one must remember that TP S.A. simultaneously adopted monopolistic practices, aimed at limiting competition in the market and threatening consumers' rights. Such practices counteract with the fundamental task of UOKiK, namely protecting consumers and competition.

Changes in the Subject of Proceedings before the Anti-monopoly Office

Taking into consideration the afore-mentioned changes in the conduct of TP S.A. and the advancement of the liberalisation process of the Polish telecommunication market, an attempt can be made to indicate which of the topical groups of the proceedings separated in this study will appear less regularly in the activity of the anti-monopoly authority, which of them might become increasingly common, and which might change their character. A hypothesis can also be put forward about what kind of new problems might appear in the nearest future.

Undoubtedly, the number of cases related to involvement of subscribers, groups of subscribers and local authorities in the investment process will be decreasing in the activity of the anti-monopoly authority. Telekomunikacja Polska S.A. is ceasing this practice to involve these entities in financing the development of telecommunication infrastructure. UOKiK is rather unlikely to deal with adjudicating in cases concerning financing the operator's property by local authorities, because such activities have been practically abandoned by TP S.A. The regulator might deal with single cases brought by subscribers or groups of subscribers, but taking into consideration the experience so far such proceedings should not be numerous. Telekomunikacja Polska S.A. has developed procedures to settle individual clients' contributions, and the procedures have functioned without controversies for a long period of time. The role of the UOKiK in this process should be mentioned.

The price policy of TP S.A. is bound to remain the problem of the telecommunication market in Poland in the near future. The process of price rebalancing⁶ is slower than it had been expected. The price structure of services on the fixed telephone market will certainly remain the subject of analyses of the Office and might become the subject of other proceedings.

In the near future, a change in the character of possible cases concerning monopolistic practices of the TP S.A. in relation to other fixed operators in the market can be expected. Since these entities have already signed contracts with TP S.A. and are connected to its telecommunication network, presumably the biggest problems in relationships between operators in the near future may concern various activities leading to the increase in share of individual entities in the local market. Some of these activities can prove inconsistent with the anti-monopoly law. The first cases of this type, which concerned differentiating prices on local markets, have already been the subject of proceedings before the Office.

Changes can be expected in the group of cases concerning violation of consumer rights. Poles' knowledge of rules which govern the market economy have been improving, and their awareness of consumer rights has been growing due to the activity of UOKiK. This may lead to an increase in the number of proceedings before the Office which will concern relationships between individual operators and their subscribers. It may also happen because telecommunication services are becoming increasingly important in the modern society's life.

⁶ The process of rebalancing prices offered by TP S.A. is supposed to lead to appropriate proportions between prices of individual services rendered by the company, and in particular between prices of local, inter-city and international calls.

It should also be assumed that there might be an increase in the number of proceedings concerning the mobile telephone market, because it is characterised by an oligopolistic structure and favours violating consumers' rights. Furthermore, mobile telephone is becoming increasingly important in communicating, which means a rapid increase in the number of subscribers of mobile operators. The importance of mobile telephone should also increase even more when the third generation telephone, i.e. UMTS is introduced onto the market.

As observed, the cases when TP S.A. interfered in the development of mobile telephone have not been numerous. Therefore, a conclusion can be drawn that this state of affairs might undergo violent changes.

However, it is probable that occasional incorrect settlements between operators and incorrect ways of negotiating them by TP S.A. might yet again become the subject of cases in the future.

New types of cases that might be the subject of proceedings in the years to come are:

- improprieties in liberalisation of international calls – after admitting competition to this market, TP S.A. might less or more consciously apply monopolistic practices, trying to protect its position in the market,
- improprieties in extending a possibility to choose an operator by means of a prefix onto new types of services,
- improprieties in admitting the practice of number portability,
- violating regulations on releasing the subscriber's loop,
- improprieties in the "dial-up" access to the Internet offered by new operators,
- improprieties resulting from intensified fight of competing operators over "business" clients,
- improprieties concerning new services and standards introduced in telecommunication services, e.g. the afore-mentioned UMTS,
- improprieties resulting from consolidation and convergence of the market⁷, and also from new entry.

⁷ Market convergence in this case means combining presence in the telecommunication market with having shares in other industries based on the capital-intensive infrastructure, e.g. power industry.



INTRODUCTION

Already in the 1980s, before the need to liberalise telecommunication services to increase their efficiency was acknowledged, the telecommunication market in most developed countries had been dominated by one entity which had exclusive rights to render telecommunication services and played a role of the “national telecommunication operator”. Consequently, the sector was monopolised in many countries, also in those with market economies.

Deregulation, which most often referred to privatisation of the only operator in the market also meant removing barriers for other domestic and foreign companies to enter the market. Since the beginning it had been clear that those entities’ market position, at least in the initial period of their activity, would be much worse than the position of the incumbent operator. Securing fair competition on the market dominated by one entity became a serious challenge for national anti-monopoly authorities. Moreover, deregulation of sectors like telecommunications in some countries actually became an impulse to establish special authorities for competition protection.

As practice has shown, there have been numerous cases related to telecommunication companies before anti-monopoly authorities in almost all countries. A former national “telecom” is usually one of the entities which most often violated regulations of competition protection.

In Poland, the anti-monopoly authority had been established prior to deregulation. In spite of this, activities of the “national operator”, functioning in the first years of the Polish anti-monopoly authority’s existence as not yet restructured Public Utility Undertaking Polish Post, Telegraph and Telephone (PTTT, Polska Poczta, Telegraf i Telefon), were the subject of proceedings before the Office and of decisions that it announced.

TP S.A., particularly in the early 1990s, frequently behaved in a way reflecting its monopolistic position in the market. The same way as it used to act in the period of the centrally planned economy, TP S.A. frequently acted from a position of strength, treating proposals put to consumers as not negotiable. Since customers, particularly in the early 1990s, had no alternative, they had to agree to the conditions set by TP S.A. Otherwise, they were liable to sanctions in the form of:

- lack of execution of the service ordered,
- execution of a service in the range narrower than required,
- postponed execution of the service.

It was particularly visible in the way the intensive investment activity in the early 1990s was carried out. Cases related to improprieties resulting from involving consumers in the investment process and unclear procedures of connecting them to the telecommunication network have been among the most frequently dealt with by the Polish anti-monopoly authority. The remaining main types of cases in the telecommunication sector being the subject of proceedings before the Office have been:

- improprieties in the way of rendering telecommunication services by operators notified by subscribers,

- TP S.A. disturbing the development of competition in the markets of audio-text services, cable television services and telephone directories,
- improprieties in relationships between TP S.A. and other operators of fixed telephone,
- improprieties in relationships between TP S.A. and operators of mobile telephone,
- improprieties in the price policy of TP S.A. – applying an incorrect price structure suggesting using “cross-subsidizing” as well as applying overstated prices for individual services and overstated rates in settlements between operators,
- improprieties in relationships between telecommunication operators and the anti-monopoly authority.

An overwhelming majority of cases in the telecommunication sector before the Anti-monopoly Office was against Telekomunikacja Polska S.A. Only four proceedings out of 107 decisions analysed by the Department of Market Analyses were conducted against other entities than: P.U.P. Polska Poczta, Telegraf i Telefon and its successor Telekomunikacja Polska S.A. or people from managing staffs from either of these. A few proceedings before the Anti-monopoly Office concerned anti-competition arrangements of TP S.A. and other entities (e.g. Polska Telewizja Kablowa S.A.).

The four proceedings were set against the mobile telephone operator – PTK Centertel sp. z o.o. or against people from the managing staff of this company. Significantly, the aforementioned mobile telephone operator is a subsidiary company of TP S.A. According to materials gathered by DAR, there have not yet been any proceedings before the Office against any of the remaining two mobile telephone operators, or against any competitor of TP S.A. in the market of fixed telephone⁸.

1. Improprieties resulting from involving subscribers in the development of telecommunication infrastructure and connection to the network

The level of telephonisation of Poland in the early 1990s was one of the lowest in Europe. Accelerating telephonisation of the country became an important challenge for the country’s authorities, and in particular for Telekomunikacja Polska S.A., which, as the only operator present in the market, was responsible for conducting investment operations. The operations of TP S.A. in this field were also stimulated by the government program of rural telephonisation.

Since, as mentioned before, TP S.A. was the “national operator” up to a certain moment even in the mid-1990s, most of its clients, both private and institutional which were accustomed to realities of the centrally planned economy, treated the company as a representative of state administration, or as a public utility unit. In the meantime, however, there was an important change – TP S.A. was commercialised and began acting on its own account, bringing real profits and bearing risk of bankruptcy as any other companies.

These changes in the telecom environment also required changes in the way in which Telekomunikacja Polska S.A. treated its subscribers and entities co-operating with it.

A common practice in the early 1990s was that Telekomunikacja Polska S.A. involved its future customers and local authorities in the process of financing investments aiming at the development of the existing telecommunication infrastructure.

⁸ Numerous proceedings have been conducted against companies rendering services on the market of cable television, including a few against Telewizja Kablowa VECTRA S.A. However, since this report does not concern transmission of radio and television programs, issues related to those proceedings were skipped, while concentrating only on those in which telecommunication operators were involved and which concerned leasing connections and duct systems belonging to Telekomunikacja Polska S.A.



Such contributions to the development of infrastructure were made in two forms:

- as labour – participation of future subscribers in carrying out investment work, in particular in constructing duct systems where telecommunication cables were to be put,
- as financial contribution.

Payments made in the second group of the cases described should be treated as collecting out-of-tariff charges by TP S.A. Until then, however, supporting the development of the telecommunication network had been perceived by most citizens as acting for the common good, which was de facto financing public property, but after transformation into a commercial enterprise, out-of-tariff charges collected by TP S.A. ought to be treated as financing the property of the enterprise, which will use the property in order to gain profit, and the profits will be created from revenues generated from natural persons and corporations, including those who made contributions to the development of necessary infrastructure.

In contracts concerning “joint financing” of investments, concluded e.g. with local authorities, there was a clause about transferring rights to the property originated as a result of the investment onto TP S.A. The Anti-monopoly Court in its judgment from 1995 (XVII Amr 51/94) stated that TP S.A. had the right to collect additional out-of-tariff charges from its future subscribers or local authorities of communes where investments were conducted, under the condition, however, that the principle of equivalency of considerations is preserved, that is natural persons and corporations making contributions to the development of the network shall receive compensation in the form of a refund of any costs borne, or in the form of a limit of free-of-charge impulses to use. This situation was justified, for instance, by the afore-mentioned huge financial and organisational effort that TP S.A. had made to accelerate telephonisation of the country. Despite undisputed rightness of the above judgment, it should be mentioned that financing the property of TP S.A. by other corporations sometimes led to situations like the one that took place in Lublin in 1996, when Lubelska Spółdzielnia Mieszkaniowa (the Housing Co-operative of Lublin) turned to TP S.A. with a request to lease a part of the telecommunication duct system in order to render services of cable television. The system had been built with the co-operative’s financial support, but TP S.A. refused to lease it.

Already before the above-mentioned judgment of the Anti-monopoly Court, Telekomunikacja Polska S.A. had compensated contributions made by natural persons by granting them the right to use free-of-charge impulses. The subject of an exceptionally high number of proceedings during almost all the activity of the Polish Anti-monopoly Office so far has been the question of compensations of TP S.A. for investment contributions to entities not being natural persons, i.e. first of all to local authorities.

Despite the afore-mentioned compensation procedures towards natural persons for investment contributions, Telekomunikacja Polska S.A. did not apply this practice in relation to local authorities, which were deprived of any compensation. The question became the subject of proceedings before the Anti-monopoly Office, and after it had announced a decision to ban such practices as monopolistic, it was also the subject of proceedings before the Anti-monopoly Court. The Anti-monopoly Court came to a judgment on this matter in 1994 (file no. XVII Amr 40/93), which confirmed rightness of the verdict of the Anti-monopoly Office. The Court stated that compensating natural persons for investment contributions while not applying such a practice in relation to local governing authorities was an example of unequal treatment of clients who have the same rights. As a result of the proceedings, TP S.A. was ordered to settle, for the benefit of the local authorities, the financial contribution to the development of the investment made by the local authorities which had applied to institute the proceeding.

This decision did not cause automatic settling of contributions from all local authorities which had participated in financing investments in Poland. Many local authorities in relation to which TP S.A. had applied such monopolistic practices turned to UOKiK to claim their rights in the following years. In 1999–2000, it led to the situation where there were pro-

ceedings on compensations for local authorities before most Branch Offices of the Office for Competition and Consumer Protection dealing with local markets.

Basing on rightness of thinking included in previous decisions of the Anti-monopoly Office and on judgments of the Anti-monopoly Court, Office Branches of UOKiK announced a number of decisions ordering TP S.A. to cease monopolistic practices and settle amounts of investment contributions that were the subject of disputes. Unfortunately, however, it should be noticed that most of those decisions were annulled by the Anti-monopoly Court upon appealing against them. The main reason for such a state of affairs was the provision of article 21 item 1 of the Act "on counteracting monopolistic practices and protection of consumer interests" of 24th February 1990, according to which "proceedings shall not be instituted if it has been more than a year since the end of the year when the monopolistic practice was ceased to be applied". Later in similar cases no proceedings were instituted or they were discontinued because the time-limit was statute-barred.

The matter of the lack of compensation for local authorities' contributions shows quite vividly the problem of the lack of knowledge of anti-monopoly regulations within the Polish society, and first of all among local authorities. Also, hardly perceptible social resonance of decisions announced by the Anti-monopoly Office should be emphasised, which led to the situation where many statute-barred applications were submitted to the Office Branches. They were submitted both by single local authorities and their unions and associations.

The Anti-monopoly Office, however, did not only deal with cases where the issue was improprieties with settling local authorities' contributions. Proceedings also concerned settling of the contributions of natural persons. The office stated, for example, that Telekomunikacja Polska S.A., and, specifically, some of its field units ran operations that could be perceived from the time perspective as an attempt to evade the regulation concerning compensating out-of-tariff charges related to financing local investments also with regard to natural persons. An example of such a practice, discovered by the Supreme Chamber of Control (NIK, Naczelna Izba Kontroli) and examined by the Anti-monopoly Office in 1992 was inducing people who wanted to obtain a telephone line to make donations to the Foundation of Development of Telecommunication of Lublin (FRTL, Fundacja Rozwoju Telekomunikacji Lubelskiej). Since those donations were not paid directly to TP S.A., they could not be treated as an "out-of-tariff" charge, so the requirement of compensating did not apply to them. The Anti-monopoly Office considered inducing to pay donations to FRTL a monopolistic practice, banned it and fined TP S.A. (decision no. DL55006/92 of 30th June 1992). A number of improprieties resulting from the behaviour of TP S.A. were pointed out in the justification to the decision; for example, it was found that making donations had not resulted from unselfish and noble motives of benefactors who had wanted to support TP S.A. in its effort to telephonise the country. Paying them was related to the period of connecting a telephone line, and, like in the case of the out-of-tariff charges described before, entities that wanted to have a connection followed the suggestions of TP S.A. and made donations, treating them as a partial payment for connecting.

The practise of involving future subscribers in the process of financing investments and settling their contribution afterwards was followed by a number of proceedings against TP S.A. before the Central Office and Branch Offices of UOKiK. The proceedings concerned single signs of assumed abuse of dominant position. In many cases, their occurrence was significantly affected by economic factors influencing the country's economy, and in particular a high inflation rate responsible for fast devaluation of the value of investment contributions made by individual entities. The Office dealt with cases concerning manipulating with methods of settlements for individual clients or groups of clients with the use of the inflation factor.

In one of the cases considered, TP S.A. returned subscribers' contribution as telephone impulses and did not revalorise their value with regard to the inflation rate. The settlement was divided for a period of a few years, so the influence of inflation was essential and subscribers really reclaimed only a part of the funds invested. The Anti-monopoly Court did not



consider such behaviour a monopolistic practice, because there was nothing mentioned about revalorisation in the contracts concluded with subscribers, and on that basis settlements made in 2000 based on prices from 1992, when contributions were made, were acceptable from the legal point of view (file no. XVII Ama 44/01). One must agree with this, although objectively subscribers met with losses and their real financial contribution in the investment was not fully compensated.

The conduct of TP S.A. may, however, arise some doubts, as the same company tried to revalorise the value of investment contributions during the investment process even when it meant unequal treatment of consumers. The best example of such conduct is the dispute between TP S.A. and the Social Committee for Telephonisation of the City and Commune of Ozimek, resolved by the Anti-monopoly Office in 1996. The Telecommunication Unit in Opole abused its monopolistic position in the local market to impose unfavourable terms and conditions of the contract on the Committee. In the afore-mentioned contract, TP S.A. put a clause saying that the Social Committee shall revalorise its contributions in accordance with the inflation rate, and if it does not happen to do so, TP S.A. shall decrease the investment range in proportion to the value of the devaluated contribution. At the same time, the contract did not include binding provisions concerning the deadline for the investment. Moreover, the Social Committee had virtually no influence on its course. Therefore, the signed contract violated the principle of equivalency of considerations. In the case described, however, anti-monopoly law was not violated, because despite threats and contractual provisions TP S.A. did not decrease the investment range, even though the Social Committee had not revalorised its contributions in the amount expected.

In the same case, however, TP S.A. unequally treated its customers, which UA considered an unlawful monopolistic practice (decision no. DK 535/02/95/96/DC of 31st January 1996). The Social Committee for Telephonisation of the City and Commune of Ozimek wanted its members to be connected to the telephone network promptly and therefore was interested in successive start-up of individual fragments of the network being put. It was happening with the assumption that any possible price rises caused by inflation would not influence the situation of the members of the Social Committee for Telephonisation of the City and Commune of Ozimek and, in particular, would not lead to unequal treatment of individual groups of members. However, it appeared that the members of the Committee were settled according to different rules, although they had joined the committee at the same time and made financial contributions at the same time. The Office judged that prices could be differentiated on condition that its criteria were uniform for all clients, which evidently had not happened in the case described.

TP S.A. differentiated ways of settling investment contributions in relation to its clients without trustworthy justification, e.g. also in 1995, when two social committees for telephonisation in the area of Wrocław were proposed settlements on different conditions. The difference was in the way of determining prices of telephone impulses – a basis to settle the committees' investment contributions. In case of the Social Committee of Nefrytowa Street, prices of impulses from the day when the contract to use telephone subscription was concluded were used for settlements, and in case of the Social Committee for telephonisation Gaj – prices from the day when it gathered the required financial contribution. Once again, taking into consideration the inflation rate in that period, one of the Committees received better conditions of the contract than the other one. (Investment contributions were gathered much earlier than the contract to use subscription was concluded.) In this case, the Office in its decision also considered the conduct of TP S.A. inconsistent with the competition law and ordered to cease it (decision no. DL WR 14/96 of 31st July 1996).

Supposedly, improprieties similar to the ones described above took place also in other cases, but many of them might have not been notified to the Office, and a part of them did not become the subject of any proceedings at all as statute-barren. As it was mentioned before, the society's knowledge of anti-monopoly regulations, although systematically growing, is still insufficient. UOKiK has been working to change this for some time, as the sources

from which individual persons and often also small businesses took information about the anti-monopoly law have been rather random.

In 2001, UOKiK considered the case of company "Rensa Auto" from Warsaw, whose owner had not received any settlement of the investment contribution made in 1993 and had not demanded it from TP S.A. only because he did not know that he was entitled to such a compensation. Only four years later did he learn from newspapers that he could claim to settle it. He turned to UOKiK after an unsatisfactory solution of the case, but then his demand was already statute-barren.

Summarizing the question of improprieties occurring when TP S.A. involved subscribers in the process of financing investments, it should be stated that the number of such proceedings in the recent years has been rapidly decreasing. It is because the range of involving subscribers in the investment process is decreasing. Although TP S.A. still applies such practices with regard to natural persons, common investments with local authorities are practically not being carried out. Consequently, the Office should not be dealing with similar cases in the nearest future, in particular if we take into consideration the fact that the number of cases concerning problems with settling natural persons was lower than the number of such cases concerning local authorities.

The change is also due to the fact that TP S.A. has changed its strategy and is not involved in capital-intensive investments in order to concentrate on maximizing the use of the property possessed ("Strategy of TP S.A."). It cannot be excluded that the operator will intensify its investment operations in the future, which will re-create conditions for occurrence of improprieties.

Although the number of cases concerning settling investment contributions is decreasing, it is important to educate entrepreneurs and local authorities in relation to competition and consumer protection, the process in which the media will have a particular role.

2. Improprieties in the way of rendering telecommunication services by operators notified by subscribers

In the period 1991–2002, there were numerous cases before the Polish Anti-monopoly Office concerning ways of treating customers by operators of fixed and mobile telephone. Many cases did not become the subject of any proceedings before UA/UOKiK, because they were disputes between individual subscribers and TP S.A., which were supposed to be adjudicated by common courts on the basis of the Civil Code. However, a number of cases had signs of the abuse of dominant position in the market.

One of such cases before UOKiK in 1994, once again regarded collecting additional out-of-tariff charges from clients in order to connect them to the network of TP S.A. However, the case did not only concern settling investment contributions made for the development of telecommunication infrastructure, but also overstated charges of TP S.A. for granting the telephone subscription. There was a waiting list of people wanting to have a telephone line connected, which was according to TP S.A. due to the lack of technical possibilities to connect these individuals. However, it was discovered that subscribers were connected outside of the waiting list after paying out-of-tariff charges. The Office stated that since the collected payment was not in the tariff, all clients had the same right to be connected and should be serviced in the order of applications, in particular that telecommunication services are services of common character. The operation of TP S.A. was considered a monopolistic practice and UA ordered to cease it (decision no. DO-III-500-12/93/137/ZW of 6th July 1994).



As mentioned in the introduction, in the initial period of operation, Telekomunikacja Polska SA took actions characteristic of a state-owned organisational unit, it used to be before transformation into a company of commercial law. The first cases which were subject to proceedings before the Anti-monopoly Office concerned activities obviously inconsistent with fundamental competition rules. An example can be the case before the Anti-monopoly Office in 1992, which regarded the service of execution of a link to a private flat by a competitor of TP S.A. whose prices were six times lower than the ones proposed to the customer by a field unit of the operator. Telekomunikacja protested against involving third parties in the process of connecting the new subscriber to its network. However, since Telekomunikacja Polska S.A. did not have the monopoly to render services of this type any more, its resistance was a typical attempt to take advantage of its market position. Afterwards, the company quickly ceased similar practices justifying occurrence of the disputable situation by "the lack of experience in co-operation with other contractors when building telephone connections on the basis of the documentation presented" and the proceedings were discontinued (decision no. ZO-500-13/92/306/ZW of 22nd June 1992). The case shows that, in the initial period of the activity of TP S.A., many of its operations perceived as monopolistic could rather be due to the lack of knowledge and problems with adaptation to certain forms of conduct, rather than conscious and deliberate monopolistic actions.

The question which has been the subject of proceedings before the Office a few times were cases of transferring unpaid liabilities of the previous user of a certain subscriber unit onto a new subscriber. Telekomunikacja Polska S.A. conditioned renewed connection of a given unit to the network with paying the previous user's outstanding bills. Such a situation took place when immovable properties were taken over by new users, most often companies, which had purchased them. Since payments for services are always defined in the contract with a subscriber, the question of debts of the previous user of a unit was governed by the contract with TP S.A., and the operator should execute them on its basis, rather than make the new subscriber, for whom they were out-of-tariff charges collected without due justification, pay them.

Most subscribers who found themselves in the situation described above agreed to the conditions proposed by TP S.A. The reason was that those entities actually had no alternative. If they had not paid the previous user's liabilities it would have meant being disconnected from the network of TP S.A. and, consequently, being unable to run business and fully use the immovable properties that had taken over. The Office dealt with such a case, e.g. in 1995, when co-operative PSS Spółem "Widok" in Wrocław took over a building from Montospawex, which had previously leased it from the co-operative, and was made to pay liabilities which originated under the contract signed by Montospawex with TP S.A.

Telekomunikacja Polska S.A. was able to impose such conditions on the new subscriber because the subscriber had no choice. If other operators had been present in the market, then they could have been turned to. In the cases discussed it was impossible for various reasons. Therefore the Office each time considered such conduct a monopolistic practice and ordered TP S.A. to cease it (e.g. decision no. DL WR 4/95 of 20th June 1995). Rightness of the Office's standpoint was confirmed with the sentence of the Anti-monopoly Court (file no. XVII Amr 58/95).

The Office also dealt with other cases when the operator with dominant position in the market used its market power in order to force subscribers to accept unfavourable conditions of a contract or to adjudicate disputes between TP S.A. and a subscriber in favour of the former.

For example Telekomunikacja Polska S.A. exerted pressure by refusing to render services also to those of its subscribers who already had signed contracts. It mainly regarded subscribers who had ceased paying for various justified reasons. Such a situation took place, e.g. in the 1994 case before the Branch Office of UA in Gdańsk, related to decision no. DG 53-7/94 of 30th December 1994. Back then, UA considered the practices described monopolistic and ordered to cease them.

In the early 1990s, some cases that the Office dealt with and that regarded unequal treatment of customers by Telekomunikacja Polska S.A., originated mainly from the poor technical state and delays in the development of infrastructure.

Despite high failure frequency and significantly lower standards of rendering services for some groups of clients, especially those in rural areas, TP S.A. did not use any mechanisms that would cause rebalancing prices with consideration of the above-mentioned factors. For example, in 1994, there was a case notified by a group of subscribers from Pszczela Wola, who, although they only could use telephone connections for seven hours a day, paid the standard subscription in the same amount as all other subscribers (decision no. DO-III-53-S-5/1074/93/94/KG of 28th April 1994).

Moreover, one of the cases concerned the question of using the form of settlements with customers, which not only did not compensate the difference in the quality of services rendered, but also divided subscribers according to whether they were serviced by automatic telephone exchanges. Those who were serviced by automatic exchanges had more favourable forms of settlements, i.e. there were technical possibilities to provide them with price tariffs differentiated according to the time of day.

In 1993, TP S.A. used a price-list according to which prices of calls made on Saturdays, Sundays and holidays and on weekdays between 11:00 pm and 6:00 am were 75% lower than the ones made at other times. The problem was that the tariffs could only be used by about 36% of subscribers of TP S.A. at that time, who were serviced by automatic telephone exchanges. The Office considered such practices monopolistic and banned them as practices that led to unequal treatment of subscribers (decision DO-III-500-25/93/ZW of 30th July 1993).

Enormous social resonance, or even indignation, was caused by actions taken by TP S.A. in 1998, which concerned virtually all subscribers using its services. Namely, Telekomunikacja Polska S.A. began adding default interest to bills of those customers whose payments came in onto the account of TP S.A. after the 15th day of the month, the day that the company had fixed as a date to pay for services rendered in a previous month.

Such conduct was considered a monopolistic practice. In the "Rules and regulations of rendering telecommunication services of common character by TP S.A.", the time of payments was specified as the 15th day of each month. In the same document, and also in the letter from the Company Management of 7th February 1996, banks and post offices were indicated as a places where to make payments. From those regulations it was clear that a payment made there until 15th day of the month is a payment made on time. It is difficult to expect from a subscriber to be responsible for when their payment is put down on the account of TP S.A. (it is, e.g., inconsistent with regulations included in the Civil Code). The Office stated that such a practice was by no means justified, it violated consumer rights and also brought unjustified financial profits to the company, as TP S.A. had begun adding default interest in huge amounts.

Considering this case, the Office also stated that TP S.A. was guilty of misinforming their customers, not providing them with correct information, and also did not provide any conditions of claiming their rights in the rules and regulations of rendering services of common character, as it had not created complaint procedures for groundless adding default interest (the case was excluded from general rules for complaints, and was not separately regulated anywhere else).

As the case of groundless adding interest made public opinion angry and was quickly made known by media and also because such conduct was significant violation of social interest, the Anti-monopoly Office banned such practices and ordered the decision in this matter to be immediately executed (decision no. RWA 3/98 of 15th May 1998).

The number of the cases described above, being representative cases among those that the Anti-monopoly Office dealt with in 1991–2002, shows that TP S.A. relatively frequently took



actions which directly or indirectly violated the interest of subscribers of that time or potential subscribers.

Most companies operating in highly competitive environment would never allow themselves similar conduct in relation to their customers, because such unpopular behaviour as cases could have significantly negative influence on the market image of the company (the process of building of which is long and very costly). In extreme cases it could even decrease the market share of the entity. Significantly, the last of the cases considered took place when TP S.A. already had competitors, at least in local markets. Their market potential was, however, so small that TP S.A. could disregard it, and even aimed at minimizing it through unlawful monopolistic actions.

Taking into consideration that switching from one operator to another is still a problem resulting from, e.g. importability of numbers, and services of operators competing with TP S.A. are usually not of higher quality than the ones rendered by the former monopolist, it can be expected that the Office still can deal with such cases.

On the other hand, it must be stated that contacts between TP S.A. and its subscribers have improved. The company stopped treating its clients as it used to in the early 1990s. The current market approach to consumers is not only a result of legal and structural changes, but is also due to competitors that have emerged. As mentioned, the presence of competitors in the telecommunication sector is not a direct threat to TP S.A. in an economic sense, but rather a psychological stimulus influencing its conduct in relation to its clients.

A positive signal is that some types of cases have not been the subject of proceedings for a few years now, e.g. the case of ceding liabilities. This phenomenon is a result of the clearly positive role played by the anti-monopoly authority in the process of changes in the telecommunication sector.

3. Improprieties in co-operation between TP S.A. and other operators of fixed telephone

Problems connected with emerging new telecommunication operators on the local market were a big challenge for the Polish anti-monopoly authority. They were mostly companies with economic potentials much lower than in case of Telekomunikacja Polska S.A. The task of the Office was to make sure that TP S.A. observes competition rules as the operator which dominates in the market.

At first the main problem in relations between TP S.A. and other companies, in particular the smallest companies in the market was that Telekomunikacja Polska S.A. tried to treat them as other subscribers, refusing the right for settlements on an "inter-operators" principle. Proceedings against TP S.A. in 1996 instituted by Mr Zygmunt Filipiak is an example. This businessman rendered telecommunication services under a license granted to him by the Ministry of Communications. Despite this, TP S.A. did not accept him in settlements as an independent operator, but as an ordinary subscriber, applying only a 5% discount. There was a threat that such methods of settlements would eliminate the operator from the market – surplus left after settlements with TP S.A. was not enough to cover operation costs, not mentioning any profits. At the same time, TP S.A. obtained unjustified benefits. UOKiK considered such conduct a monopolistic practice and ordered to a cessation (decision RŁO-6/96 of 22nd July 1996). The correctness of this decision was confirmed by the Anti-monopoly Court, which dismissed the appeal of TP S.A. in this case (file no. XVII Amr 70/96).

TP S.A. used similar practices in relation to entities for which telecommunication services were not their core activities and in relation to those which had been separated from such entities. For example, Mazowieckie Zakłady Rafineryjne i Petrochemiczne S.A. had the same problem as Mr Zygmunt Filipiak's company, which was the subject of proceedings before UOKiK in 1996 (decision no. DDI-27/96 of 16th December 1996). It was also the case with Przedsiębiorstwo Telekomunikacyjne "Centrala" sp. z o.o., separated from WSK "PZL" Mielec (decision DDI-11/97 of 18th June 1997).

A particular example of treating other operators like subscribers was the case before the Anti-monopoly Office in 1996, submitted by Lublin Telekom S.A. One of its elements was the fact that TP S.A. required, from this operator who was emerging on the market, contribution to the development of its telecommunication network. In essence, one contractor required from the other to contribute to the development of the object which would be leased later.

The demand made by TP S.A. was one of the conditions for connecting the new operator to the network. Since an operator of the public telecommunication network cannot refuse to connect a new operator to the network or impose conditions to make such a connection impossible, the anti-monopoly authority and the Anti-monopoly Court considered this practice monopolistic and ordered TP S.A. to cease it (decision no. DO-III-500-20/434/95/KG of 6th December 1995).

The situations described above (except for the case of Lublin Telekom S.A.) concerned operators which had contracts signed with TP S.A. and were connected to its network. The fact that TP S.A. applied monopolistic practices of another type was discovered in relation to new operators which had received licenses and commenced activities as competitors of TP S.A. in the market of local calls⁹. In this case practices applied by TP S.A. and examined by UOKiK included:

- procedure of signing and negotiating contracts and the contents of contracts,
- connecting operators to the network,
- differentiating customers service in areas included in a given operator's license, in particular in relation to the terms and conditions in concluded contracts,
- limiting the range of services which competitors of TP S.A. were ready to provide.

In 1998, the Anti-monopoly Office examined monopolistic practices used against Telekom Modlin S.A. (later Netia Telekom Modlin S.A.). The Anti-monopoly Office imposed a penalty on TP S.A. for hindering the process of concluding a contract (e.g. delays in replying to correspondence and prolonged procedures) and delays in connecting to the network. The penalty amounted to PLN 100,000. Most importantly, the Office in justifying the amount of the penalty explained that the practice was not only inconsistent with art. 5 item 1 p. 6 and art. 5 item 1 p. 1 of Anti-monopoly Law, but also that TP S.A. had demonstrated in its relations with Telekom Modlin S.A. an evident lack of goodwill. Hindering the process of concluding a contract was also examined in the afore-mentioned proceedings instituted by PT "Centrala" Sp. z o.o. (decision DDI 40/98 of 18th August 1998).

In 1997, the Anti-monopoly Office issued a decision concerning monopolistic practices of Telekomunikacja Polska S.A. in relation to PT Szeptel S.A. (decision no DDIII19/97 of 12th September 1997). The practices consisted in proposing better conditions of connecting to the telecommunication network to potential subscribers residing in Sokoły, Kobylin, Borzymy and Klesze Kościelne districts – i.e. in the area where Szeptel commenced its activity, than to subscribers residing outside those districts (TP S.A. reduced prices and did not require any investment contribution to the network development, which it required regularly in other areas). UOKiK and the Anti-monopoly Court considered such practices completely unjustified in economic terms, intentionally focused on eliminating the weaker competitor, i.e. Szeptel, from the market. The penalty was imposed on TP S.A. for applying these practices.

⁹ Operators have to be connected to the network of TP S.A. to start their operations.



Other methods to eliminate competition on the local level included attempts to limit the range of services rendered by new local fixed telephone operators. In 1996, there was a case brought to the Anti-monopoly Office by Lublin Telekom S.A., when TP S.A. refused to conclude a contract enabling to render infoline and audio-text telecommunication services. In its decision, the anti-monopoly authority for the second time (the first time in 1995) considered the conduct of TP S.A. a monopolistic practice in relation to Lublin Telekom S.A. and ordered to cease it (decision DDI 32/96 of 30th December 1996).

One of the significant manifestations of Telekomunikacja Polska S.A. interfering in the development of competition on the telecommunication market, both on the markets of fixed and mobile telephones, was the practice of overstating prices for leasing lines. The excessive fees charged by TP S.A. to other operators automatically increased prices applied by other operators who used lines leased from TP S.A., which, consequently, decreased their competitiveness.

Telekomunikacja Polska S.A. explained its conduct, e.g. by the fact that it had incurred high investment credits (also for the development of leased lines) and it had to gain resources for debt service and repayment. Both UOKiK and, later, the Anti-monopoly Court, stated that all the arguments supplied by TP S.A. were insufficient to justify the excessive prices for leased lines (decision no. DDI-10/97 of 13th June 1997). The Anti-monopoly Court prohibited TP S.A. to use any prices higher than prices used on average by telecommunication companies operating in the EU, in relation to 64 kbit/s lines with the length exceeding 100 km and 2 Mbit/s lines with the length of 25–100 km and over 100 km (sentence file no. XVII Amr 43/97).

Overstated prices for leased lines concerned, in particular, mobile telephone operators, who, in accordance with regulations issued by the Ministry of Communications, had to use lines belonging to TP S.A. in all connections between MSC exchanges and between BTS and BSC units in case of connections between networks of two operators.

The above review of cases concerning relations between TP S.A. and other operators in the local market, which have been dealt with by the anti-monopoly authority, shows how important is its role in regulating the telecommunication market. Fixed telephone operators who have been competing with TP S.A. in the market for a short time, are frequently powerless in disputes with this company, whose market strength and financial abilities significantly exceed their own potentials.

One of the reasons for which new operators have to co-operate with TP S.A. is that it possesses a majority of back-up facilities in Poland. Furthermore, since a majority of subscribers in Poland still use services of this operator, any inter-operator settlements in which TP S.A. applies monopolistic practices are an important problem for its competitors.

In particular, the problems encountered by new operators competing with TP S.A. show how important is the role of regulators in the telecommunication market, i.e. the role of UOKiK and the Office of Telecommunications and Post Regulation (URTIP, Urząd Regulacji Telekomunikacji i Poczty).

The more than ten years of the anti-monopoly authority's operation in the telecommunication sector has eliminated several extremely harmful practices. Telekomunikacja Polska S.A. and other entities against which proceedings were instituted usually ceased the monopolistic practices, sometimes even where proceedings were pending, which caused their discontinuance.

Considering the proceedings before UOKiK against TP S.A. on relations of this operator with its competitors so far, one can venture to say that the development of competition, in particular on the market of fixed telephone, would not have been possible without the anti-monopoly authority's interference, and even if it had been possible, then its range would have been considerably narrower.

4. Improprieties in co-operation between TP S.A. and mobile telephone operators

Throughout the last ten years, the anti-monopoly authority has been rarely involved in cases of dealing with the mobile telephones sector. The market of mobile telephone is quite young in Poland and its oligopolistic structure secures better conditions for competition than in case of the market of fixed telephone, dominated by Telekomunikacja Polska S.A. Proceedings instituted against mobile telephone operators (mainly PTK Centertel) have been very few and up to now none of them has finished with a statement that such a company applied monopolistic practices. A mobile telephone operator has been only punished once, for lack of co-operation with UOKiK during pending proceedings.

What is important, the anti-monopoly authority almost equally rarely examined cases connected with disturbance of competition on the market of mobile telephone by other entities, more specifically by the operator dominating on the market of telephone leased lines, i.e. Telekomunikacja Polska S.A. UOKiK examined such cases only three times between 1997–2002.

Like in the case of operators competing with TP S.A. on the market of fixed telephone, also in this case the company applied monopolistic practices such as forcing mobile telephone operators to accept terms and conditions of contract that were unfavourable for them. It was especially noticeable in the case related to the contract between TP S.A. and Polkomtel S.A. concluded in 1996.

In this case, TP S.A. used, in relation to Polkomtel S.A., illegal duress, threatening to disconnect it from international traffic if Polkomtel S.A. refused to accept the settlement terms proposed by TP S.A. Furthermore, it imposed glaringly short and burdensome negotiating conditions so that Polkomtel S.A. would not be able to respond in time to the demands of TP S.A. When Telekomunikacja Polska S.A. did not receive any reply from Polkomtel, it did not wait and ordered appropriate units to unconditionally disconnect the GSM 1 network. Consequently, the mobile telephone operator was disconnected from networks of foreign operators.

After examination the Anti-monopoly Office ordered TP S.A. to abandon these monopolistic practices under examination. Simultaneously, it imposed a penalty on TP S.A., amounting to PLN 1 million, payable to the national budget (decision no. DDI-4/97 of 1st April 1997). The anti-monopoly authority's decision was upheld by the Anti-monopoly Court, which upon examining the appeal of TP S.A. did not challenge the fact that TP S.A. did apply monopolistic practices but only contested the amount of the penalty, indicating that it was excessive and decreasing it to PLN 250,000 (file no. XVII Ama 42/97).

Two proceedings before the anti-monopoly authority against TP S.A. with regard to its relations with PTK Centertel Sp. z o.o. were of similar nature. The first case, in 1997, was instituted ex officio. On 7th May 1996, TP S.A. illegally terminated the inter-operator contract with Polska Telefonía Komórkowa Centertel Sp. z o.o. and, in the contract of 26th September 1996, forced this company to accept not equivalent inter-operator settlements, which were not based on costs of mutual connections. It was despite the fact that the anti-monopoly authority stated that TP S.A. applied monopolistic practices in relation to Centertel (decision DDI 21/97 of 14th October 1997). Upon examining the appeal of TP S.A., the Anti-monopoly Court stated that the Anti-monopoly Law did not regulate relations between companies based on domination and dependence relations, characteristic for PTK Centertel Sp. z o.o. and TP S.A., which was the majority shareholder of the first company (file no. XVII Ama 49/98).

In this base, UOKiK also discontinued proceedings which had been instituted in 1999 upon the request of the Supreme Chamber of Control, because, as of 1st March 1994, TP S.A. increased charges for calls directed from its network to the analogue network of Polska Telefonía Komórkowa "Centertel" Sp. z o.o. in order to minimise unfavourable financial effects resulting from settlement rules with this mobile network operator, which had been introduced on 17th December 1993 (decision DDI-12/99 of 11th March 1999).



The low number of proceedings concerning the market of mobile telecommunication which were examined by the Anti-monopoly Office resulted from two main factors:

- certain reluctance of mobile telephone operators to inform the anti-monopoly authority of their problems (they frequently attempt to resolve disputes amicably, which is possible, because they have appropriate human and financial resources as large business entities),
- small number of mobile telephone operators reduces the number of disputes submitted to the Anti-monopoly Office.

It seems that the main task for the anti-monopoly authority in relation to the market of mobile telephone in the next few years will be to focus on the protection of consumer rights. An oligopolistic structure, based on the existence of a few huge businesses with significant market potentials usually generates many more problems in relations between a consumer and a seller than in relations between sellers themselves. It is the case, e.g. of the banking segment.

Therefore, analyses concerning compliance with consumer rights will be necessary in the near future in the market of mobile telephone. Such analyses should reveal whether the lack of proceedings before the Office in the segment is due to the actual lack of problems or, e.g. that the consumers are not aware of their rights.

5. Hindering the development of competition on the markets of cable television, tele-text services and directories by TP S.A.

One of the most frequently examined the problems concerning the development of telecommunications in Poland has been relations between Telekomunikacja Polska S.A., the owner of the nearly whole duct system, where cables for TV transmission could be placed, and companies rendering services of cable television.

Telekomunikacja Polska S.A. used various methods to hinder growth of companies transmitting cable television. The anti-monopoly authority mostly dealt with practices which hindered concluding contracts concerning access to technical ducts.

Most frequently, TP S.A. explained restrictions in concluding contracts with:

- technical problems in granting access to ducts,
- too low "capacity" of lines,
- its own development plans where leasing was to be an important obstacle.

Furthermore, Telekomunikacja Polska S.A. claimed that it was not obliged to grant access to its technical ducts to other operators so that they can transmit cable television, as cable television is not a public service, which is the case with voice calls. Also, TP S.A. maintained that it did not hinder the development of cable television, as companies rendering such services could also use other types of facilities than underground facilities, e.g. overhead systems. TP S.A. also suggested they could establish their own technical facilities, independent of the facilities owned by TP S.A.

One must not forget, however, that overhead systems provide significantly worse quality of transmission and are considerably less reliable. At the same time, the proposal to establish their own technical ducts was put forward to cable television companies (i.e. mainly small companies in local markets) by one of the biggest companies in Poland¹⁰, which established its own technical ducts using contributions from many other entities. This should be considered a symptom of abusing the market strength by TP S.A.

¹⁰ Telekomunikacja Polska S.A. was the second biggest company in Poland in 2001 in terms of receipts. Its receipts amounted to PLN 15,463 m.

As the proceedings before UOKiK demonstrated, some problems created by TP S.A. for cable television companies throughout the country in a few cases were aimed at promoting the development of Polska Telewizja Kablowa S.A., in which TP S.A. had shares. The case, which particularly evidenced such motivation of TP S.A. concerned the situation in the local market of cable television in Lublin. In 1996, Telekomunikacja Polska S.A. refused to prolong contracts to lease technical ducts for Lubelska Telewizja Kablowa S.A. (LTK S.A.), which had previously rendered services using the infrastructure of TP S.A. (A similar situation had taken place in Katowice in 1992 (decision no. ZO-500-3/92/MM of 11th March 1992). Due to this refusal, LTK was practically unable to expand, or even render services. The company submitted these practices to UOKiK as assumed monopolistic practices.

It was demonstrated in the course of proceedings that TP S.A. had refused to prolong lease contracts also to other two companies – Elektrim TV sp. z o.o. and Spółdzielnia Mieszkaniowa LSM. (A little later also to Lubelska Spółdzielnia Mieszkaniowa in Lublin LSM, which submitted a motion in the same case). The only company whose lease contract was prolonged was PTK S.A., with which TP S.A. had signed a contract to define a general framework of co-operation. It aimed at establishing and operating the network of cable television through an independent business, which the companies planned to establish. This entity was also supposed to offer its services not only in Lublin, but in a much larger area.

Having examined the case, UOKiK decided that the agreement signed by TP S.A. and PTK S.A. was a monopolistic practice which violated anti-monopoly law. UOKiK ordered to cease the practice (decision no. DL-53S-30/95/535/301/IM). The decision of UOKiK was upheld by the Anti-monopoly Court, which dismissed the appeal submitted by TP S.A. (file no. XVII Amr 45/96).

TP S.A. hindered the development of cable television also in other municipalities. Two decisions issued by UOKiK, concerning complaints against TP S.A. submitted by Telewizja Kablowa Vectra S.A. can serve as examples. TP S.A. hindered the leasing, operating and modernising of its technical ducts and did not agree to replace leased coaxial (copper) cables with optic (fibreglass) cables. In both cases, UOKiK recognised the conduct of TP S.A. as a monopolistic practice (decision no. RGB 2/2002 of 26th February 2002 and DL WR 14/2002 of 5th August 2002).

In the late 1990s, complaints were submitted to UOKiK against TP S.A. from companies which rendered services of cable television, but proceedings were discontinued as TP S.A. tried to resolve the disputes amicably. It should be assumed that this was due to the positive impact of decisions which had been issued by the Anti-monopoly Office in 1990s, also in the cases described above.

Besides interference of TP S.A. in the development of cable television, the anti-monopoly authority also examined cases concerning the development of other types of activities related to telecommunications. This concerned mainly the markets of telephone directories and audio-text services.

In the case of the market of telephone directories TP S.A., Nynex International Publishing Company, Polish-American Enterprise Fund, Polish Private Equity Fund, Polish Private Equity Fund II and Andrzej Bonarski concluded a contract to establish the PKT company, in which TP S.A. (within its contribution) committed to grant PTK a 12-year exclusive right to use the databases which had the telephone subscribers' data. If such agreement had come into force, it would have eliminated competition on the market of telephone directories for at least 12 years and would have practically (taking into account the small number of subscribers of competitors of TP S.A.) established a monopoly in this market. The proceedings were discontinued since during the proceedings TP S.A. withdrew from the agreement described and stopped being a PTK shareholder (decision DK-53S/296/95/PK of 25th October 1995). It should be mentioned, however, that two years later PKT itself submitted a motion



to start proceedings against TP S.A., which provided exclusive rights to and supported Nord Trans Biuro Reklam sp. z o.o. and Nord Trans Handelshus AB. The proceedings were discontinued upon the request of the applicant, but it is still a fact that practices of TP S.A. influencing competition in this market may re-occur in the future (decision DDI-25/97 of 10th December 1997).

Another market where the impact of TP S.A. was noticeable was the market of audio-text services. In 2000, a Dutch company called Antillephone N.V. submitted a motion to start proceedings. The proceedings concerned limiting competition in the market of audio-text services resulting from the fact that TP S.A. had refused to accept such automatic connections. The Dutch company accused TP S.A. of having agreements with other companies, which limited access to the market of audio-text services. Although UOKiK did not discover such agreements; nevertheless, it admitted that the conduct of TP S.A. in relation to Antillephone N.V. had harmful impact on competition in this market and that it privileged some entities active in this market. Therefore, UOKiK found that TP S.A. applied monopolistic practices, banned such practices and imposed a penalty on TP S.A., amounting to PLN 1,000,000 (decision DDI 7/2000 of 15th September 2000).

The cases described above are of specific nature as they do not directly relate to the telecommunication services. Nevertheless, they give an overview of methods by which a company dominating in one market can inhibit the development of competition in other markets through its resources and market strength. They demonstrate that the anti-monopoly authority should precisely monitor not only the markets where one company has a dominant position but also where such a company may have indirect impact.

6. Improprieties in the price policy applied by TP S.A.

The biggest problem encountered by the regulatory and anti-monopoly authorities in countries with such a market structure as in Poland, is an incorrectly shaped structure of prices offered by a company dominating in the market.

Former national operators have the infrastructure base and render practically all types of services which are specific for the market area where they operate. They often provide all services in all types of telephones, including mobile telephones. This is the case in Sweden, where the Telia company is active in the markets of both fixed and mobile telephones. The situation in Poland is slightly different but, through the capital links between TP S.A. and PTK Centertel, the former national operator may also influence this area of the telecommunication market. Therefore, holding all the trumps and rendering various services, TP S.A., as well as other dominating operators, may shape the price structure in such a way that they will render some services intentionally suffering losses, compensated by overstated receipts from other types of services. Building the price structure in this way is called cross-subsidizing. Of course, understated prices can be used by TP S.A. for services which are also rendered by competitors, and overstated prices for services rendered solely by TP S.A. In case of the latter, a customer has no choice and must accept the imposed price.

It must be stressed that cross-subsidizing is not always a monopolistic practice, but only when it leads to elimination of other, weaker businesses from the market by businesses dominating in the market.

In markets where there is no company with a dominant position, entities are free to shape prices and use their structure for a competitive fight. They usually have relatively similar market potentials, so it is not a situation when one company can easily eliminate others from the market in the way possible on the telecommunication market.

In Poland, as a result of gradual deregulation of individual market segments (i.e. in the first place local calls, then inter-city calls and, only in January 2003, international calls), we had conditions extremely favourable for cross-subsidizing throughout almost all 1990s.

Telekomunikacja Polska S.A. attempted to fight with other operators in local markets by understating prices for connecting new subscribers in areas where it had competitors. In addition, it applied overstated prices for leased lines, which had negative impact not only on competition on the market of fixed telephones, but also on the market of mobile telephones (these matters have been already described above). But the main problem concerning the price structure was cross-subsidizing, i.e. TP S.A. globally understated prices of local calls in areas where it had the most numerous and relatively strong competitors and simultaneously overstated prices of inter-city calls. Initially, TP S.A. had no competitors in the latter market, and even since the market has been liberalised competition has remained only slight.

In July 1993, the Anti-monopoly Office charged TP S.A. with using excessively high prices (decision DO-III-500-25/93/ZW of 30th July 1993). The charge concerned, in particular, prices of inter-city calls. TP S.A. decided to increase the price of an impulse yet again, and justified it with the increase of costs caused by inflation. No differentiation of the price rise in relation to various types of calls consolidated the existing price structure, and consequently prices for medium- and long-distance calls increased proportionally to the increase of prices of local calls. Due to the price rise, prices were higher than the ones binding in 24 OECD countries and a few times higher than prices of calls binding at that time in the Czech Republic and Hungary.

UOKiK banned the use of the monopolistic practice of applying glaringly high prices and to withdraw the decision to raise prices. It also ordered to freeze the price at the level of old zł 800 for an impulse until the end of 1993.

In 1998, the Office for Competition and Consumer Protection again questioned the structure of prices applied by TP S.A. In the decision of 22nd July 1998, the anti-monopoly authority directly charged TP S.A. with applying cross-subsidizing and demanded to rebalance the price-list. The idea was mainly to increase prices of local calls and decrease the overstated prices of calls over 100 km (the third tariff zone). TP S.A. submitted two appeals against this decision in 1998–2001, but provisions of the decision were upheld (decision no. DDI 36/98 of 22nd July 1998).

In 2001, UOKiK assessed how the decision from 1998 had been implemented by TP S.A. In that assessment of the anti-monopoly authority, TP S.A. rebalanced its tariff for fees concerning subscription and local calls. As a result of price reductions, prices of inter-city calls were reduced by 41% in 1998–2000. Nevertheless, the maximum price of calls in 2001 was by 39% higher than the EU average, and the difference increased in the analysed period. The anti-monopoly authority considered the price reduction insufficient and imposed a penalty amounting to 1% of receipts for each commenced month, which gave the total of zł 54,099,611.25 (decision no. DDI 2/01 of 26th January 2001).

TP S.A. appealed to the Anti-monopoly Court, which annulled the decision of the Office, blaming it for procedural faults which TP S.A. had not been able to duly defend its rights. Therefore, the penalty imposed on TP S.A. was annulled (file no. XVII Ama 90/01). Nevertheless it must be said that using cross-subsidizing by TP S.A. was proved in 1998, and it is still an open issue whether modifications made by the company in the structure of prices are sufficient. If the latter is the case, it should be supposed that the level of prices will be the subject of proceedings before the anti-monopoly authority in the future.

Improprieties in the price policy of TP S.A. consisted not only in not rebalancing the price structure. In addition to the overstated prices for leased lines described above, there were also proceedings before the Anti-monopoly Office which concerned prices applied by TP S.A. for individual services.



In 1996, UOKiK examined a case concerning the fee charged by TP S.A. for the additional service of "blocking automatic calls". TP S.A. did not charge for this service only once and charged an additional subscription fee. The Office considered this violation of consumer rights (decision no. DDI 23/96 of 4th November 1996). The subscription fee is charged by a telecommunication operator in exchange for readiness to render certain services. "Blocking automatic calls" de facto reduced the range of such readiness, so there were no grounds for increasing the subscription fee. It was found that such practices violated the "principle of equivalency of considerations of a mutual contract" and gave TP S.A. unjustified benefits. Therefore, it was considered a monopolistic practice and the Office ordered a cessation of such practices.

The improper price structure applied by Telekomunikacja Polska S.A. is probably the most important issue on the telecommunication market in Poland as a whole. Interventions of the anti-monopoly authority in this area have not brought any completely satisfactory effects so far.

It is difficult to regulate the price structure of TP S.A. mainly because:

- it is very difficult for the Anti-monopoly Court to give absolutely certain evidence on cross-subsidizing if TP S.A. does not have proper for such purposes book-keeping,
- liberalisation of telecommunication services is slow and "in the other direction" than in many other countries (i.e. from local calls to international calls) and generates weak market impulses for automatic harmonisation of the price structure. Other fixed telephone operators could compete with TP S.A. in the Polish market only in area of the least profitable calls and due to that they were not able to establish proper potentials for effective competition with prices applied by TP S.A. Moreover, Telekomunikacja Polska S.A. still had cross-subsidizing abilities, e.g. due to the monopoly in international calls.

It can be expected that the full liberalisation of the telecommunication market, which will take place in 2003 by eliminating the monopoly of TP S.A. on the market of international calls, will have positive impact on harmonisation of the dominating operator's price structure and facilitate UOKiK actions in this field.

7. Improprieties in relations between telecommunication operators and the anti-monopoly authority

It is also worth mentioning that the anti-monopoly authority, in conducting proceedings concerning the telecommunication segment, has frequently noticed reluctant attitude of the companies in this segment, in particular the attitude of Telekomunikacja Polska S.A.

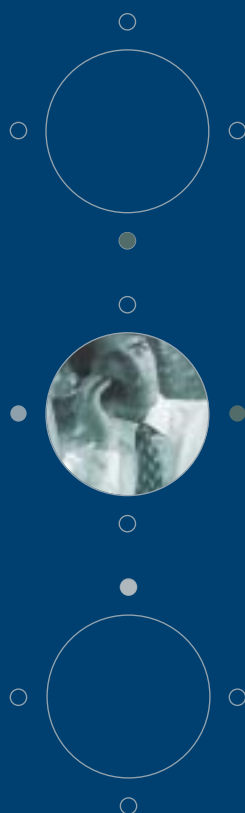
The conduct of persons in key posts in this company has been the subject of proceedings before the anti-monopoly authority several times. The majority of the proceedings were about hindering proceedings through:

- not providing the information requested,
- delaying the information requested by the anti-monopoly authority,
- providing incomplete information.

As a result of such proceedings, a person responsible for co-operation with the anti-monopoly authority was usually punished. The first decision of this type was made in 1991 (decision no. ZO-064-3/91/ZD of 29th October 1991), when the penalty for providing incomplete information was imposed on the General Director of the state-owned, at that period, organisational unit Polska Poczta, Telegraf i Telefon. After re-examination, the Office withdrew this decision (decision no. ZO-51-11/91/53/MM of 20th January 1992).

In 2002, the Office encountered a similar attitude with mobile telephone operator for the first time. In September 2002, the anti-monopoly authority issued two decisions in which it punished PTK Centertel sp. z o.o. and its president for hindering the audit made by authorised UOKiK representatives (decision no. DDI-85/2002 of 27th September 2002 and decision no. DDI-79/2002 of 19th September 2002).

It is expected that anti-monopoly authorities are increasingly important in the global economy. It is, however, essential to see the disproportions in potentials of such authorities and the biggest companies in the market. This is particularly important, taking into consideration that proceedings of UOKiK take the form "investigations", where it is necessary to gather sufficient evidence needed to issue a decision which is quite often analysed after appeal by the Antimonopoly Court. Therefore, for effective action the anti-monopoly authority needs strong social support as well as support of companies in whose interest it operates.



URZĄD OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
Pl. Powstańców Warszawy 1, 00-950 Warszawa
tel. +48 22 55 60 800
www.uokik.gov.pl