



03980200460861  
RPW/10339/2021 P  
2021-05-12



PREZES

**URZĘDU OCHRONY  
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW**  
*TOMASZ CHRÓSTNY*

Warszawa, dnia 7 maja 2021 r.

DOK-3.071.19.2021.TM

Szanowna Pani  
Gabriela Morawska-Stanecka  
Wicemarszałek Senatu  
Rzeczypospolitej Polskiej

*Szanowna Pani Marszałek,*

w odpowiedzi na pismo z dnia 30 marca 2021 r. zawierające prośbę o zapoznanie się i odniesienie do oświadczenia złożonego przez Senatora Kazimierza Kleinę złożonego podczas 22 posiedzenia Senatu RP, niniejszym pragnę przedstawić następujące stanowisko.

Na podstawie licznych dotychczasowych doświadczeń Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej jako: „Prezes UOKiK”) ustalono, że u wszystkich przedsiębiorców (zwłaszcza u większych operatorów paliwowych takich jak między innymi sieci ORLEN, LOTOS, SHELL, BP, Circle K), jednym z głównych czynników - decydującym o cenie sprzedaży detalicznej paliw na stacji - oprócz rzeczywistych, ponoszonych kosztów sprzedaży detalicznej paliw - jest poziom cen na stacjach konkurencyjnych, z uwagi na fakt, że konkurencja pomiędzy stacjami paliw odbywa się na rynkach lokalnych.

Odnosząc się do problemu wyższych cen paliw płynnych na rynkach oddalonych od większych ośrodków miejskich pragnę wskazać, że czynnikami mającymi wpływ na cenę powyższych, są przede wszystkim zmieniające się koszty zakupu u dostawcy, relacje między cenami paliw a ceną gazu, poziom realizacji marż, wysokość kosztów utrzymania stacji, jakość produktu i obsługi, lokalizacja stacji, ilość punktów sprzedaży na lokalnym rynku, ewentualne utrudnienia drogowe, bliskość granicy, koszty transportu, wielkość sprzedaży. Należy również zaznaczyć, że kluczowym czynnikiem dla kształtowania wysokości cen paliwa w danej okolicy jest obecność tańszych paliw na stacjach zlokalizowanych przy sklepach wielkopowierzchniowych i centrach handlowych lub na stacjach należących do jednostek samorządu terytorialnego.

Lokalne rynki położone w oddaleniu od ośrodków miejskich, w wielu przypadkach mają charakter oligopolistyczny (w dużych miastach, nabywcy paliw mają do wyboru

większą liczbę stacji paliw). Charakterystyczną cechą rynku o strukturze oligopolistycznej, jest to, że z uwagi na niewielką liczbę podmiotów - konkurentów, dostosowania cenowe są stosunkowo łatwe i przejrzyste. Wzajemna zależność cenowa podmiotów oligopolistycznych zmusza ich do stałej obserwacji cenowej i dostosowywania cen do cen konkurentów. Dzieje się to przede wszystkim w obawie przed odpływem nabywców do blisko zlokalizowanej stacji stosującej cenę niższą.

Eliminowanie przez przedsiębiorców działających na rynkach posiadających wskazaną wyżej strukturę, powyższego ryzyka, za pomocą mechanizmów monitorowania cen i stacji referencyjnych (tj. traktowanych jako konkurencyjne dla danej stacji), przy wykorzystaniu współczesnych środków informatycznych sprawia, że ceny paliw obecnie wyrównują się często w stosunkowo krótkim okresie czasu. Wyżej opisane zachowania cenowe nie muszą jednak oznaczać naruszenia zakazu zawierania porozumień ograniczających konkurencję wskazanego w art. 6 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2021 r., poz. 275, dalej jako: „Ustawa”), nawet jeśli, ich rezultatem są jednolite/zbliżone ceny i zanik konkurencji cenowej (co w odczuciu klientów mogłoby by świadczyć o dokonaniu przez przedsiębiorców antykonkurencyjnych uzgodnień). Należy podkreślić, że w orzecznictwie antymonopolowym zachowania polegające na podążaniu za liderem, które nazywane są paralelnymi, nie są zakazane i kwalifikowane jako praktyki ograniczające konkurencję, jeżeli nie są one wynikiem uzgodnień konkurentów tylko skutkiem opisanych wyżej autonomicznych, chociaż takich samych, mechanizmów ustalania cen detalicznych, czyli skutkiem wzajemnych dostosowań cenowych opartych na informacjach dostępnych na rynku.

Natomiast w kontekście wskazanych w oświadczeniu Pana Senatora, jednostronnych działań przedsiębiorców działających na rynku paliw, informuję że zgodnie z art. 9 Ustawy, zakazane jest nadużywanie pozycji dominującej na rynku właściwym. Aby działania przedsiębiorcy zakwalifikować jako jedną z wymienionych w art. 9 ww. Ustawy praktyk ograniczających konkurencję, należy uprzednio dowieść, że przedsiębiorca ten posiada pozycję dominującą na rynku właściwym. Zgodnie z art. 4 pkt 10 Ustawy przez pozycję dominującą rozumie się pozycję przedsiębiorcy, która umożliwia mu zapobieganie skutecznej konkurencji na rynku właściwym poprzez stworzenie mu możliwości działania w znacznym zakresie niezależnie od konkurentów, kontrahentów oraz konsumentów. Przepis ten wprowadza jednocześnie domniemanie, że przedsiębiorca posiada pozycję dominującą, jeżeli jego udział w rynku właściwym przekracza 40%. Zgodnie z art. 9 ust. 2 pkt 1 Ustawy, nadużywanie pozycji dominującej polega w szczególności na „bezpośrednim lub pośrednim narzucaniu nieuczciwych cen”. Praktyka ta ma - co do zasady - charakter eksploatacyjny. Jej istotą nie jest wpływanie na strukturę rynku, lecz uzyskiwanie korzyści kosztem innych podmiotów - kontrahentów. Kontrahentami mogą być zarówno konsumenci, jak i przedsiębiorcy. W celu stwierdzenia stosowania, przez przedsiębiorcę posiadającego pozycję dominującą na rynku właściwym, praktyki określonej w art. 9 ust. 2 pkt 1 Ustawy, konieczne jest stwierdzenie kumulatywnego spełnienia dwóch przesłanek: narzucania cen, oraz nieuczciwego charakteru narzucanych cen.

W kontekście powyższego, pragnę podkreślić, że zjawisko wzrostu cen paliw, występujące w ostatnich miesiącach, nie jest samo w sobie wystarczającą podstawą do

powzięcia podejrzenia, że dochodzi do stosowania praktyk ograniczających konkurencję, w postaci nadużywania pozycji dominującej.

W tym miejscu warto także zaznaczyć, że Prezes UOKiK nie jest organem odpowiedzialnym za regulowanie poziomu cen<sup>1</sup>. Organ antymonopolowy nie może wpływać na politykę cenową przedsiębiorców tak długo, jak długo nie wypełnia ona znamion deliktu antymonopolowego określonego przepisami ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. W przeciwnym wypadku, takie działanie Prezesa UOKiK mogłoby być uznane za nieuzasadnioną ingerencję w zagwarantowaną konstytucyjnie swobodę prowadzenia działalności gospodarczej, która obejmuje swobodę przedsiębiorcy do kształtowania cen swoich usług<sup>2</sup>.

Ponadto pragnę wskazać, że pobieranie cen wysokich, nawet wygórowanych przez podmiot dominujący, nie jest zakazane w świetle ustawodawstwa antymonopolowego. Cena nadmiernie wygórowana to cena, której wysokość jest w rażący sposób oderwana od wartości ekonomicznej świadczenia dominanta<sup>3</sup>. Należy także podkreślić, że Prezesa UOKiK obowiązują wysokie standardy, w zakresie gromadzenia materiału dowodowego w sprawach o stosowanie praktyk ograniczających konkurencję i jedynie odpowiednie uprawdopodobnienie zaistnienia antykonkurencyjnych praktyk uzasadnia podjęcie kroków formalnych przewidzianych w Ustawie<sup>4</sup>.

W kontekście wystąpienia Pana Senatora, podkreślenia raz jeszcze wymaga stwierdzenie, że ceny paliw ciekłych nie podlegają regulacji Prezesa UOKiK. Są one wyznaczone na zasadach rynkowych - uzależnione są m.in. od cen ropy naftowej na rynkach światowych, wysokości stawek podatku akcyzowego i opłaty paliwowej, a także od kursu USD oraz euro. Wskazać można, że na dzień 26 kwietnia 2021 r. cena ropy naftowej Brent wynosiła ok. 64,22 USD za baryłkę, ropy WTI ok. 61,05 USD za baryłkę.

Hurtowe ceny sprzedaży paliw PKN Orlen na dzień 24 kwietnia 2021 r. wyniosły:

Benzyna bezołowiowa 95	4 055,00 zł/m <sup>3</sup>
Benzyna bezołowiowa 98	4 260,00 zł/m <sup>3</sup>
Olej Napędowy Ekodiesel	3 978,00 zł/m <sup>3</sup>

Hurtowe ceny sprzedaży paliw Grupy Lotos na dzień 24 kwietnia 2021 r. wyniosły:

---

<sup>1</sup> Z tego względu interwencje organów antymonopolowych związane z nadmiernie wygórowaną ceną, jako praktyką eksploatacyjną, są niezwykle rzadkie i ograniczają się do szczególnie uzasadnionych przypadków, np. bardzo wysokich podwyżek cen leków; por.: Colangelo, Margherita and Desogus, Claudia, *Antitrust Scrutiny of Excessive Prices in the Pharmaceutical Sector: A Comparative Study of the Italian and UK Experiences*, World Competition: Law and Economics Review, Vol. 41, No. 2, 2018.

<sup>2</sup> Wolności działalności gospodarczej jako tzw. publicznemu prawu podmiotowemu o charakterze „negatywnym” odpowiada ogólny obowiązek państwa nienaruszenia swobody działania beneficjentów tego prawa w sferze działalności gospodarczej, zob. np.: wyrok TK z dnia 19 stycznia 2010 r., SK 35/08, OTK-A 2010, nr 1, poz. 2.

<sup>3</sup> Por. np.: wyrok SN z dnia 4 października 2017 r., III SK 49/16, s. 14-15.

<sup>4</sup> Wolność działalności gospodarczej wymaga interpretacji prawa *in dubio pro libertate*, co oznacza, że w sytuacjach wątpliwych prawo należy interpretować w sposób korzystny dla przedsiębiorców, domniemywając wolność działalności gospodarczej, a nie jej ograniczenie; zob.: wyrok TK z 28 stycznia 2003 r., K 2/02, OTK ZU 2003, nr 1/A, poz. 4.

Benzyna bezołowiowa 95	4 056,00 zł/m <sup>3</sup>
Benzyna bezołowiowa 98	4 256,00 zł/m <sup>3</sup>
Olej napędowy Eurodiesel	3 977,00 zł/m <sup>3</sup>

Natomiast ceny detaliczne paliw na dzień 23 kwietnia 2021 r., wyrażone w złotych za litr brutto, kształtowały się następująco:

	min.	śr.	max.
ON	4,89	5,17	5,57
PB95	4,99	5,22	5,49
LPG	2,27	2,52	2,86

Dodatkowo informuje, że przedstawione dane pochodzą ze źródeł ogólnodostępnych, a Prezes UOKiK nie prowadzi bieżącego monitoringu cen paliw. Warto w tym miejscu także podkreślić, że stałą analizę wysokości cen paliw na terenie kraju prowadzi Polska Izba Paliw Płynnych<sup>5</sup>.

Odnosząc się do sygnalizowanej kwestii koncentracji polegającej na przejęciu przez PKN Orlen kontroli nad Grupą Lotos, informuję, że wskazana przez Pana Senatora koncentracja spełniała wymagania określone w art. 1(2) i 3(1)(b) Rozporządzenia Rady (WE) nr 139/2004 z dnia 20 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw. Zgodnie z zasadą pojedynczej instytucji (one stop shop) zawartą w tym rozporządzeniu, koncentracje o wymiarze unijnym są rozpatrywane przez Komisję Europejską, natomiast te które takiego wymiaru nie posiadają przez organy państw członkowskich (jeżeli spełniają kryteria związane z obowiązkiem zgłoszenia określone w prawie krajowym). W związku z powyższym koncentracja polegająca na przejęciu przez PKN Orlen kontroli nad Grupą Lotos była rozpatrywana przez Komisję Europejską (Sprawa M. 9014). Należy podkreślić, że Komisja Europejska przeprowadziła bardzo szczegółowe badanie rynku w tej sprawie i dokonała wnikliwej oceny tej koncentracji pod kątem jej wpływu na stan konkurencji na poszczególnych rynkach na które wywierała ona wpływ. W efekcie Komisja uznała, że przejęcie Grupy Lotos przez PKN Orlen może doprowadzić do istotnego ograniczenia konkurencji na wielu rynkach. Z tego względu Komisja Europejska uzależniła możliwość przejęcia Grupy Lotos przez PKN Orlen od pełnego wywiązania się z nałożonych na PKN Orlen zobowiązań.

W szczególności, po zbadaniu stanu konkurencji na lokalnych rynkach sprzedaży detalicznej paliw na stacjach benzynowych, Komisja Europejska zobowiązała PKN Orlen do sprzedaży konkurentowi prawie 400 stacji paliw Lotosu - to jest ok. 80 % całej sieci Lotosu. Ponadto Komisja zobowiązała również PKN Orlen m.in. do zbycia 30 proc. udziałów w rafinerii Lotos oraz prawa do ok. połowy produkcji rafinerii, a także zbycia dziewięciu składów paliw na rzecz niezależnego operatora logistyki, co umożliwi wejście nowego uczestnika na rynek paliw.

<sup>5</sup> <http://paliwa.pl/monitoring-cen-paliw/cennik-raportow-cenowych>

Tym samym należy uznać, że wskazana koncentracja nie będzie miała negatywnego wpływu na wysokość cen paliw, a jednocześnie zapewniony zostanie dostęp do paliw po konkurencyjnych cenach zarówno dla konsumentów jak i przedsiębiorstw.

Odpowiadając także na sformułowane przez Pana Senatora pytanie, czy organ antymonopolowy poddawał analizie koszty funkcjonowania spółek paliwowych, w tym ich wydatków, inwestycji, w celu stwierdzenia czy nie dochodzi w nich do marnotrawstwa, informuję, że Prezes UOKiK nie posiada uprawnień do kontrolowania sposobu zarządzania przedsiębiorstwami, w tym kontrolowania racjonalności ich inwestycji i wydatków.

Jednocześnie pragnę zapewnić, że wszystkie sygnały o potencjalnych nieprawidłowościach, które wpływają do Urzędy Ochrony Konkurencji i Konsumentów poddawane są wnikliwej analizie, a w przypadku dostrzeżenia możliwości interwencji Prezesa UOKiK, podejmowane są odpowiednie działania.

Wyrażam nadzieję, że powyższe wyjaśnienia okażą się przydatne.

Z wyrazami szacunku,

PREZES  
URZĘDU  
OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW  
Tomasz Chmósta