



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

Warszawa, 21 lipca 2023 r.

DKK-2.071.7.2022

**Pan**  
**Marcin Wiącek**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

*Szanowny Panie Rzeczniku,*

w nawiązaniu do przekazanego przez Pana Ministra Andrzeja Klarkowskiego<sup>1</sup> pisma<sup>2</sup> dotyczącego braku możliwości uwzględnienia kwestii pluralizmu środków społecznego przekazu przy kontroli koncentracji na rynku mediów poniżej przedstawiam swoje stanowisko.

Jednocześnie pragnę poinformować, iż mając na względzie chęć udzielenia jak najbardziej kompleksowej odpowiedzi Panu Rzecznikowi, zwróciłem się również z prośbą o przedstawienie przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego (dalej „MKiDN”) oraz Krajową Radę Radiofonii i Telewizji (dalej „KRRiT”) opinii do projektu mojego stanowiska w tej sprawie.

Jak słusznie Pan wskazuje, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej „Prezes UOKiK”), w toku badania zgodności z prawem konkurencji zgłoszonej koncentracji ma zadanie zapobiegać wszelkim możliwym niepożądanym aspektom przejęć w kontekście jej wpływu na konkurencję na rynkach, a zatem wyłącznie chronić efektywną konkurencję rynkową. Przesłanka ochrony pluralizmu mediów zatem nie jest i nie może być uwzględniana w analizie transakcji dokonywanej na podstawie przepisów ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. *o ochronie konkurencji i konsumentów* (Dz. U. z 2021 r. poz. 275 ze zm. – dalej „ustawa o ochronie konkurencji”). Ani przepisy Konstytucji RP, ani ustaw nie ustanawiają bowiem Prezesa UOKiK organem stojącym na straży wolności prasy czy też innych środków społecznego przekazu i nie przyznają mu w tym zakresie żadnych kompetencji. Badanie zaś przesłanek wskazanych w innych ustawach lub z tych ustaw wywodzonych, stanowiłoby działanie bez podstawy prawnej i poza granicami prawa, a zatem byłoby nielegalne. Stanowisko to zostało potwierdzone w powołanym przez Pana Rzecznika wyroku Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Pismo z 17 listopada 2022 r., znak: BPRM.511.7.4.2022

<sup>2</sup> Pismo z 9 listopada 2022 r., znak: VII.716.26.2020.CW

<sup>3</sup> Wyrok z dnia 7 czerwca 2022 roku (sygn. akt XVII AmA 43/21)

Jednocześnie prawo Unii Europejskiej<sup>4</sup> dopuszcza możliwość wprowadzenia przez Państwa Członkowskie do krajowych systemów prawnych odpowiednich regulacji (środków krajowych), stanowiących dodatkowe w stosunku do przepisów prawa ochrony konkurencji ograniczenia koncentracji, np. z uwagi na pluralizm mediów. Pluralizm mediów jest bowiem niezbędny zarówno dla prawidłowego funkcjonowania rynku medialnego, jak również do właściwego funkcjonowania społeczeństwa demokratycznego. Podzielam zatem stanowisko Pana Rzecznika co do zasadności rozważenia wprowadzenia w stosunku do koncentracji dokonywanych na rynkach medialnych dodatkowych przepisów prawnych ustalających szczególne zasady oceny transakcji pomiędzy przedsiębiorcami działającymi na takich rynkach. Przepisy te będą mogły określać przesłanki zachowania pluralizmu środków masowego przekazu. Regulacja taka powinna określać zarówno konkretne przesłanki uprawniające do wydania zgody lub zakazu koncentracji ze względu na zachowanie pluralizmu mediów, jak i ustanawiać organ właściwy do dokonywania takiej oceny. Wskazuję jednak, że naszym zdaniem przepisy te nie powinny zostać wprowadzone do *ustawy o ochronie konkurencji*, lecz stanowić odrębną od niej regulację.

Wydaje się, że organem najlepiej usytuowanym do oceny koncentracji medialnych pod względem zachowania pluralizmu jest KRRiT. Organ ten bowiem ma konstytucyjne umocowanie do ochrony pluralizmu w radiofonii i telewizji. KRRiT jest także organem, który ma już doświadczenie w zakresie oceny pluralizmu na znacznej części rynku mediów. Zgodnie bowiem z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 *o radiofonii i telewizji* (tj. Dz. U. z 2017 r. poz. 1414, 2111, z 2018 r. poz. 650, 915, 1717.) KRRiT stoi na straży wolności słowa w radiu i telewizji, samodzielności dostawców usług medialnych i interesów odbiorców oraz zapewnia otwarty i pluralistyczny charakter radiofonii i telewizji. Doświadczenie KRRiT w tym zakresie może być wykorzystane również na rynku prasy. KRRiT ma również bieżącą, specjalistyczną wiedzę na temat rynków mediów.

Należy zauważyć, że przesłanki oceny koncentracji medialnej z punktu widzenia zachowania pluralizmu mediów muszą różnić się od przesłanek branych pod uwagę przy ocenie antymonopolowej, dokonywanej na podstawie *ustawy o ochronie konkurencji*. Przeciwdziałanie antykonkurencyjnym koncentracjom przedsiębiorców dokonywane jest przez organy ochrony konkurencji zgodnie z wypracowaną na przestrzeni wielu lat i uwzględniającą wiedzę ekonomiczną metodologią. Teoretyczne i empiryczne badania ekonomiczne, jak również praktyka urzędów ochrony konkurencji wskazują na szereg scenariuszy, w ramach których może dojść do istotnego ograniczenia konkurencji w wyniku koncentracji. Scenariusze takie opisane są w publikowanych przez organy ochrony konkurencji dokumentach, zawierających wyjaśnienie ich podejścia do oceny koncentracji<sup>5</sup> i stanowią powszechnie przyjęte ramy dla oceny zgłaszanych koncentracji z punktu widzenia ochrony konkurencji. Kryteria i mierniki wykorzystywane przez UOKiK do oceny koncentracji w kontekście ich

<sup>4</sup> art. 21 ust 4 Rozporządzenia Rady (WE) nr 139/2004 z dnia 20 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw

<sup>5</sup> Jako przykład można wskazać tu wyjaśnienia Komisji Europejskiej (Wytyczne w sprawie oceny horyzontalnego połączenia przedsiębiorstw na mocy rozporządzenia Rady w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (2004/C 31/03) oraz Wytyczne w sprawie oceny niehoryzontalnych połączeń przedsiębiorstw na mocy rozporządzenia Rady w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (2008/C 265/07)).

wpływu na stan konkurencji są zatem oparte na ekonomicznych podstawach oraz obiektywne i mierzalne, a także co bardzo istotne spójne z tymi wykorzystywanymi przez inne organy antymonopolowe, w tym Komisję Europejską.

Ocena pluralizmu mediów wymaga z kolei zastosowania zupełnie innych narzędzi i kompetencji. Są one zbieżne z tymi obecnie wykorzystywanymi przez KRRiT (np. przy ocenie w ramach postępowań o udzieleniu lub cofnięciu koncesji).

Zasadna byłaby więc ocena tych dwóch aspektów koncentracji przez dwa niezależne organy, z których każdy działałby w oparciu o własne kryteria określone w odrębnych aktach prawnych. Model taki funkcjonuje z powodzeniem chociażby w zakresie oceny transakcji dokonywanych na rynkach usług finansowych. Prezes UOKiK ocenia koncentrację na rynkach finansowych wyłącznie pod kątem zachowania warunków konkurencji – tj. czy w jej wyniku dojdzie do istotnego ograniczenia konkurencji na rynkach właściwych - badając m.in. pozycję rynkową uczestników koncentracji i ich konkurentów, strukturę rynku, bariery wejścia na rynek, fazę rozwoju rynku. Natomiast Komisja Nadzoru Finansowego, której jednym z głównych zadań jest zapewnienie stabilności i bezpieczeństwa rynku finansowego, oceniając transakcje bierze pod uwagę w szczególności kondycję finansową i rękojmię inwestora, plan działalności oraz złożone przez inwestora zobowiązania dotyczące m.in.: ładu korporacyjnego, adekwatności kapitałowej, ewentualnego wsparcia kapitałowego, polityki dywidendowej. Rozstrzygnięcia obu tych organów nie są od siebie uzależnione ani pod względem czasowym, ani merytorycznym. W sytuacji gdy choćby jeden z ww. organów nie wyrazi zgody na transakcję, nie może ona zostać przeprowadzona. W mojej ocenie przyjęcie takiego modelu w zakresie oceny koncentracji na rynkach medialnych byłoby optymalne i uwzględniałoby wszystkie aspekty koncentracji medialnych.

W tym miejscu należy również wskazać, że obecnie na szczeblu unijnym podejmowane są działania legislacyjne mające na celu wprowadzenie zasad funkcjonowania wszelkiego rodzaju mediów w Unii Europejskiej poprzez procedowanie projektu Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne ramy dla usług medialnych na rynku wewnętrznym („europejski akt o wolności mediów”) i zmieniającego dyrektywę 2010/13/UE. Projektowane Rozporządzenie ma, między innymi, nałożyć na Państwa Członkowskie obowiązek zapewnienia w krajowych systemach prawnych przepisów materialnych i proceduralnych gwarantujących ocenę przypadków koncentracji na rynku mediów, które mogą mieć istotny wpływ na pluralizm mediów i niezależność redakcyjną. W art. 21 Projektowanego Rozporządzenia wskazano przy tym, że „Ocena, koncentracji na rynku mediów, które mogą mieć istotny wpływ na pluralizm mediów i niezależność redakcyjną jest odrębna od ocen z zakresu prawa konkurencji, w tym ocen przewidzianych w przepisach dotyczących kontroli połączeń”.

Jak wynika z projektu „Stanowiska RP w odniesieniu do dokumentu UE Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne ramy dla usług medialnych na rynku wewnętrznym („europejski akt o wolności mediów”) i zmieniającego dyrektywę 2010/13/UE (COM(2022) 457)” wejście w życie projektowanego rozporządzenia będzie skutkowało „koniecznością dokonania nowelizacji obowiązujących w Polsce aktów

prawnych, w szczególności ustawy o radiofonii i telewizji. Ostateczny zakres niezbędnych zmian będzie uzależniony od ostatecznego kształtu przyjętych regulacji. W oparciu o brzmienie projektu uznać należy, że konieczne mogą być następujące zmiany obowiązujących przepisów poprzez rozszerzenie kompetencji polskiego regulatora – KRRiT również na rynek prasy. Zmiana ta byłaby zmianą gruntowną, zmieniającą cały dotychczasowy system prawny obowiązujący na rynku prasy, gdyż rynek ten obecnie nie jest regulowany w polskim porządku prawnym. Rozszerzeniu ulec by musiał katalog zadań KRRiT. Zgodnie z projektowanymi przepisami krajowe organy regulacyjne zostaną wyposażone w uprawnienia do żądania przedstawienia informacji od osób fizycznych i prawnych, do których zastosowanie mają przepisy projektowanego rozporządzenia. Krajowe organy regulacyjne będą zobowiązane do przeprowadzania postępowań mających na celu ocenę koncentracji na rynku mediów mogącej mieć istotny wpływ na pluralizm i niezależność mediów. Ocena dokonywana przez organy regulacyjne ma być przeprowadzana w sposób odrębny od oceny z zakresu prawa konkurencji, w tym ocen przewidzianych w przepisach dotyczących kontroli połączeń”.

Jak wynika z powyższego, przewidywane są zmiany przepisów prawa unijnego i krajowego mające skutkować rozszerzeniem ochrony pluralizmu środków społecznego przekazu przy kontroli koncentracji na rynku mediów. W naszej ocenie rozwiązania legislacyjne dotyczące ochrony pluralizmu mediów, w tym oceny koncentracji na rynkach medialnych, powinny być prowadzone w ramach prac nad wdrożeniem Projektowanego Rozporządzenia.

Potwierdza to także stanowisko przedstawione przez MKiDN<sup>6</sup> oraz KRRiT<sup>7</sup>, o które zwróciłem się w związku ze wskazanym na wstępie pismem Pana Rzecznika. Pan Minister również dostrzega, po wejściu w życie przepisów Projektowanego Rozporządzenia, konieczność dostosowania obowiązującego w Polsce ustawodawstwa krajowego do prawa UE w zakresie ochrony pluralizmu środków społecznego przekazu przy kontroli koncentracji. Jednakże z uwagi na fakt, iż nieznanym jest jeszcze ostateczny kształt przepisów tego rozporządzenia, a intensywny proces legislacyjny nad tym projektem wciąż jest w toku, w chwili obecnej nie są jeszcze prowadzone ani planowane przez resort kultury prace legislacyjne w tym zakresie.

Z kolei KRRiT jasno podkreśla, że to ten organ został konstytucyjnie wskazany do realizacji zadań związanych z zapewnieniem ładu na rynku mediów – zwłaszcza w kontekście pluralizmu mediów. I w tym obszarze wobec przyszłych zmian regulacyjnych to KRRiT jest właściwy w zakresie ustaleń i wydawania opinii w obszarze zachowania pluralizmu na rynku mediów, w tym prasy. W zakresie regulacji konkurencyjności rynkowej właściwy natomiast pozostaje Prezes UOKiK, z wyjątkiem tych procedur, które odnoszą się do procedury koncesjonowania.

Odnosząc się z kolei do sygnalizowanych przez Pana Rzecznika postulatów dotyczących zmiany obowiązujących regulacji w zakresie kontroli koncentracji realizowanej przez podległy mi Urząd uważam, że proponowana w piśmie Pana Rzecznika zmiana przepisów ustawy ochrony konkurencji nie jest zasadna. Jak wynika z wyżej wskazanych argumentów, kwestia ochrony pluralizmu mediów powinna zostać rozwiązana poprzez zmianę innych niż *ustawa o ochronie konkurencji* przepisów krajowych, a ocena koncentracji na rynkach medialnych pod

<sup>6</sup> Pismo z dnia 27 czerwca 2023 r.

<sup>7</sup> Opinia załączona do pisma Przewodniczącego KRRiT z czerwca 2023, znak: DS.071.30.1.2023

względem zachowania pluralizmu powinna być podejmowana w sposób odrębny od ocen przewidzianych w przepisach dotyczących kontroli koncentracji. Zatem to te (odrębne od *ustawy o ochronie konkurencji*) przepisy powinny regulować specyficzne zasady oceny koncentracji pod kątem zachowania pluralizmu, w tym także określać i definiować wszelkie konstrukcje prawne, które mogą okazać się konieczne do prawidłowego dokonywania takiej oceny.

*Z poważaniem,*  
*Tomasz Chróstny*  
*Prezes*  
*Urzędu Ochrony Konkurencji i*  
*Konsumentów*  
*/podpisano elektronicznie/*

Do wiadomości:

Pan Andrzej Klarkowski  
Podsekretarz Stanu  
Zastępca Szefa Kancelarii Rady Ministrów

