

Warszawa, 2 sierpnia 2022 r.

259/2022/KS

**Szanowny Pan**  
**dr hab. Marcin Wiącek, prof. UW**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**  
Aleja Solidarności 77  
00-090 Warszawa

Szanowny Panie Rzeczniku,

Helsińska Fundacja Praw Człowieka (HFPC, Fundacja) oraz Sieć Obywatelska Watchdog Polska z zaniepokojeniem przyjęły wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie z 7 czerwca 2022 r., oddalający odwołanie Rzecznika Praw Obywatelskich od zgody Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów na przejęcie przez Polski Koncern Naftowy Orlen S.A. kontroli nad Polska Press sp. z o.o. (sygn. XVII AmA 43/21).

Wyrok dotyczył bezprecedensowego działania polegającego na podporządkowaniu władzy publicznej istotnej części sektora prywatnych mediów za pośrednictwem transakcji dokonanej przez spółkę kontrolowaną przez Skarb Państwa. Zakup ten wzbudził szerokie obawy co do jego skutków dla ochrony wolności mediów, prawa do informacji oraz ochrony pluralizmu medialnego, wyrażone także przez HFPC w piśmie do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK)<sup>1</sup> i wystąpieniu do RPO<sup>2</sup>, jak również w piśmie Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska do RPO. W tym kontekście HFPC i Sieć Obywatelska Watchdog Polska z dużym zadowoleniem odnotowały fakt złożenia odwołania przez RPO od decyzji Prezesa

---

<sup>1</sup> Pismo HFPC do Prezesa UOKiK z 11.01.2021 r., <https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2021/01/Opinia-do-UOKiK.pdf>.

<sup>2</sup> Pismo HFPC do RPO z 2.03.2021 r., <https://www.hfhr.pl/czy-decyzja-prezesa-uokik-dotyczaca-koncentracji-pkn-orlen-i-polska-press-jest-zgodna-z-prawem-pismo-hfpc-do-rpo/>.

UOKiK w marcu 2021 r. HFPC kontynuowała monitorowanie postępowania, w tym również złożyła opinię przyjaciela sądu (kopia opinii HFPC stanowi załącznik do tego pisma)<sup>3</sup>.

Wyrok SO w Warszawie z 7 czerwca 2022 r. przyjęliśmy z rozczarowaniem zarówno w zakresie samego rozstrzygnięcia, jak i jego uzasadnienia. Obawiamy się, że wyrok ten – jeżeli będzie utrzymany w mocy – miałby nie tylko złe konsekwencje dla samej sprawy przejęcia Polska Press, ale stanowiłby także istotny negatywny precedens o szerszym znaczeniu. Przedstawiona w wyroku zawężająca wykładnia zakresu prawa konkurencji mogłaby nieść daleko idące niekorzystne skutki dla ochrony konsumentów oraz ochrony wolności mediów, prawa do informacji i ochrony pluralizmu medialnego. Dlatego apelujemy do Pana Rzecznika o wniesienie apelacji od wyroku Sądu I instancji.

Wyrok Sądu I instancji i jego uzasadnienie budzą poważne wątpliwości z kilku powodów.

Niepokojąca w naszej ocenie jest, między innymi, akceptacja przez Sąd I instancji pominięcia w analizie dokonanej przez Prezesa UOKiK okoliczności, że uczestnikiem koncentracji jest podmiot zależny od Skarbu Państwa i tego, jak fakt ten wpłynie na konkurencję na badanych rynkach. Odnotowanie przez Sąd, że Skarb Państwa nie jest podmiotem bezpośrednio uczestniczącym w transakcji, trudno uznać za wystarczające w sytuacji, gdy tego rodzaju struktura właścicielska oznacza powiązania strukturalne PKN Orlen z szeregiem spółek działających na rynkach środków społecznego przekazu, zarówno rynku ogólnokrajowym, jak i rynkach regionalnych (są to Telewizja Polska S.A. z terenowymi oddziałami czy Polskie Radio S.A. wraz ze spółkami radiofonii regionalnej, jak również Polska Agencja Prasowa S.A). Okoliczność ta ma w naszej opinii ważne znaczenie w kontekście oceny ryzyka istotnego ograniczenia konkurencji, czyli kluczowej przesłanki, która powinna być badana przez Prezesa UOKiK przy wydawaniu zgody na koncentrację w świetle art. 18 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów. Prawdopodobnie staje się bowiem koordynowanie swoich działań przez media finalnie kontrolowane przez Skarb Państwa, tj. przez portale internetowe i prasę wydawaną przez pasywnego uczestnika koncentracji oraz spółki mediów publicznych, szczególnie w zakresie informacji i publicystyki, w tym w odniesieniu do linii programowych redakcji. Warto odnotować, że ryzyko koordynowania działań przez spółki kontrolowane przez państwo badane jest przez Komisję Europejską przy niektórych postępowaniach w sprawie oceny koncentracji<sup>4</sup>. Wśród czynników branych pod uwagę przez Komisję Europejską w takich sytuacjach jest m. in. to, czy rola agencji rządowej zarządzającej udziałami państwa w takich spółkach jest wyraźnie ograniczona i czy agencja ta może wpływać na autonomię tych spółek<sup>5</sup>. Niestety, tego rodzaju elementy nie były badane w przedmiotowym postępowaniu, a Sąd I instancji w uzasadnieniu wręcz odrzucił jakąkolwiek potrzebę zwrócenia uwagi na strukturę właścicielską aktywnego uczestnika transakcji. Tego rodzaju stanowisko może prowadzić również do akceptacji pomijania istotnych ryzyk ograniczenia konkurencji również w przyszłych transakcjach z udziałem Skarbu Państwa, co może prowadzić do niekorzystnych skutków dla ochrony praw konsumentów.

---

<sup>3</sup> Opinia HFPC z 6.2022 w sprawie przejęcia Polska Press przez PKN Orlen, <https://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2022/06/Opinia-HFPC-Polska-Press.pdf>.

<sup>4</sup> Np. Decyzja Komisji Europejskiej z 12 listopada 2009 r. w sprawie COMP/M.5549 - EDF/Segebel.

<sup>5</sup> Ibidem, par. 98.

Szczególnie niepokojące w uzasadnieniu Sądu I instancji jest w naszej ocenie zdecydowane odrzucenie przez Sąd możliwości uwzględnienia takich wartości jak pluralizm treści medialnych w toku analizy skutków transakcji na gruncie prawa konkurencji. Jest to o tyle zaskakujące, że w dotychczasowej praktyce Prezesa UOKiK organ wyraźnie dostrzegał szczególny charakter rynków medialnych i odnotowywał potrzebę uwzględnienia przez urząd tych wartości przy ocenie transakcji oddziałujących na tego rodzaju rynki. Tytułem przykładu, w decyzji nr RPZ-2/2004 Prezes UOKiK zwrócił uwagę, że „*[n]iebezpieczeństwo prezentacji «jednego punktu widzenia» w odniesieniu do spraw o zasięgu regionalnym i lokalnym, a przez to ograniczeń w pozyskiwaniu przez obywateli informacji o tych sprawach jest realne i okoliczność tę Urząd musi traktować jako negatywną konsekwencję koncentracji*”<sup>6</sup>, a w decyzji nr RWR 7/2004, organ odnotował ryzyko negatywnego wpływu transakcji „*na rozwój pluralizmu opiniotwórczego kształtowanego przez lokalne media prasowe*”<sup>7</sup>. Podobnie w niedawnej decyzji nr DKK- 1/2021 Prezes UOKiK uznał wpływ na pluralizm treści medialnych za jeden z czynników istotnych przy ocenie skutków koncentracji, zauważając, że „*dla słuchaczy istotną wartością jest zróżnicowanie treści nadawanych w stacjach, a nie jakość pojedynczej stacji. Natomiast ujednolicanie wszystkich stacji posiadanych przez jeden podmiot wydaje się wysoce prawdopodobne chociażby w zakresie publicystyki*”<sup>8</sup>.

Odstąpienie od tej utrwalonej praktyki uwzględniania wartości pluralizmu przez organ w ramach analizy koncentracji dotykających rynki mediów miałoby negatywne skutki nie tylko dla wolności mediów i prawa do informacji, ale również byłoby niekorzystne w świetle zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i prawa, wynikającej z klauzuli demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji. Tymczasem wyrokiem z dnia 7 czerwca 2022 r. Sąd I instancji nie tylko akceptuje pominięcie przez Prezesa UOKiK elementów związanych z pluralizmem medialnym w analizie, ale wręcz wyklucza dopuszczalność uwzględnienia ich przez organ na gruncie prawa konkurencji, wbrew dotychczasowej, wyżej przytoczonej praktyce urzędu. Stanowisko Sądu I instancji odbiega również od poglądów wyrażanych w doktrynie, przedstawiających możliwość wykładni prawa konkurencji w sposób przyjazny ochronie pluralizmu medialnego<sup>9</sup>.

Utrzymanie w mocy wyroku SO w Warszawie z 7 czerwca 2022 r. mogłoby na dłuższy czas poważnie utrudnić uwzględnianie wspomnianych wartości konstytucyjnych w postępowaniach przed Prezesem UOKiK i Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów (działając na zasadzie negatywnego precedensu). Tym samym znaczenie przedmiotowego orzeczenia wykracza także poza samą sprawę zakupu Polska Press przez PKN Orlen i może mieć skutki także w innych sprawach dotyczących koncentracji na rynkach medialnych, czy – szerzej – także w innych przypadkach, w których kwestia ochrony konkurencji powiązana jest z ochroną wolnością mediów. Tytułem przykładu, taki negatywny skutek mógłby być odczuwany potencjalnie również w kontekście problemu prasy wydawanej przez władze samorządowe, będącej

---

<sup>6</sup> Decyzja Prezesa UOKiK z 11 lutego 2004 r. nr RPZ-2/2004.

<sup>7</sup> Decyzja Prezesa UOKiK z 11 lutego 2004 r. nr RWR 7/2004

<sup>8</sup> Decyzja Prezesa UOKiK z 7 stycznia 2021 r. nr DKK- 1/2021.

<sup>9</sup> J. Polański, *Antymonopolowe déjà vu? Wolność słowa w analizie antymonopolowej*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny”, 2021, nr 3; Konstantina Bania, *The role of media pluralism in the enforcement of EU competition law*, Diss. 2015.

konkurencją dla niezależnej prasy lokalnej, czyli zagadnienia, które było już przedmiotem krytycznych wystąpień RPO<sup>10</sup>.

Z powyższych powodów Helsińska Fundacja Praw Człowieka i Sieć Obywatelska Watchdog Polska chciałyby podkreślić istotną wagę kontynuowania postępowania w sprawie z odwołania RPO od zgody Prezesa UOKiK na przejęcie przez PKN Orlen kontroli nad Polska Press dla ochrony praw i wolności człowieka. Dlatego apelujemy o złożenie przez Pana Rzecznika apelacji od wyroku Sądu I instancji.

W imieniu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka oraz Sieci Obywatelskiej Watchdog Polska,

Łączę wyrazu szacunku,

Piotr Kładoczny  
Helsińska Fundacja Praw Człowieka  
Wiceprezes Zarządu

Załącznik:

Opinia przyjaciela sądu HFPC w sprawie o sygn. XVII AmA 43/21.

---

<sup>10</sup> RPO: samorządy nie powinny wydawać prasy, ale jedynie biuletyny informacyjne, 9.05.2018,  
<https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-samorzady-nie-powinny-wydawac-prasy-jedynie-biuletyny-informacyjne>