



**PREZES  
URZĘDU OCHRONY  
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW  
DELEGATURA WE WROCŁAWIU**

50-413 Wrocław, ul. Walońska 3-5  
tel.(071)344 65 87, (071)34 05 920, fax (071)34 05 922  
e-mail: wroclaw@uokik.gov.pl

Wrocław, 31.07.2007 r.

RWR 410-2/07/AG/18

**Decyzja RWR 27 /2007**

Na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. *o ochronie konkurencji i konsumentów* (j.t. Dz. U. 2005 r. Nr 244, poz. 2080 ze zm.) w związku z art. 131 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. *o ochronie konkurencji i konsumentów* (Dz. U. z 2007 r., Nr 50, poz. 331 ze zm.), oraz stosownie do art. 28 ust. 6 tej ustawy i § 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2002 r. *w sprawie określenia właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów* (Dz. U. nr 18 poz. 172 ze zm.), po przeprowadzeniu postępowania antymonopolowego wszczętego z urzędu przeciwko Przedsiębiorstwu Komunikacji Samochodowej Żary SA z siedzibą w Żarach oraz Miejskiemu Zakładowi Komunikacyjnemu Sp. z o.o. z siedzibą w Żaganiu,

w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

**nie stwierdza się** stosowania przez ww. przedsiębiorców praktyki ograniczającej konkurencję i naruszającej zakaz, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 powołanej wyżej ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r., tj. zawarcia porozumienia ograniczającego konkurencję na rynku przewozu osób zwykłą komunikacją autobusową na trasie Żary – Żagań, polegającego na bezpośrednim lub pośrednim ustalaniu cen biletów jednorazowych i miesięcznych na ww. trasie.

**UZASADNIENIE**

1. W okresie od 29 marca 2006 r. do 15 listopada 2006 r. organ antymonopolowy przeprowadził postępowanie wyjaśniające mające na celu wstępne ustalenie, czy zachowania rynkowe przewoźników prowadzących działalność przewozu osób w regularnej komunikacji zbiorowej na trasie Żary-Żagań mogą stanowić naruszenie przepisów ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (dalej: *ustawa o ochronie (...)* lub *ustawa antymonopolowa*).

W trakcie ww. postępowania ustalono, iż na ww. trasie usługi przewozu osób komunikacją autobusową świadczy sześciu przewoźników: Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej SA w Żarach, Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej Sp. z o.o. w Zielonej Górze, Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej Sp. z o.o. w Bolesławcu, PKS Intertrans PKS SA w Głogowie, Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej Sp. z o.o. w Nowej Soli oraz Miejski Zakład Komunikacyjny Sp. z o.o. w Żaganiu. Z zebranego materiału wynika, iż od grudnia 2005 r. dwaj przewoźnicy, tj. PKS SA w Żarach i MZK Sp. z o.o. w

Żaganiu stosują na tej trasie takie same ceny biletów jednorazowych, a od kwietnia 2006 r. – również biletów miesięcznych. Powstało więc podejrzenie, że zachowania takie mogą stanowić naruszenie art. 5 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy o ochronie (...).

*Dowód: akta postępowania wyjaśniającego RWR 400-5/06/AG ( załącznik nr 1 i 2).*

**2.** W związku z powyższymi ustaleniami, postanowieniem nr 26/07 z dnia 17 stycznia 2007 r. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wszczął z urzędu **postępowanie antymonopolowe** przeciwko Przedsiębiorstwu Komunikacji Samochodowej Żary SA z siedzibą w Żarach (dalej: PKS) oraz Miejskiemu Zakładowi Komunikacyjnemu Sp. z o.o. z siedzibą w Żaganiu (dalej: MZK) w sprawie uznania za ograniczające konkurencję i nakazania zaniechania porozumienia polegającego na bezpośrednim lub pośrednim ustalaniu cen biletów jednorazowych i miesięcznych na trasie Żary - Żagań, co może stanowić naruszenie art. 5 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy o ochronie (...).

*Dowód: karty 1-3.*

**3.** W odpowiedzi na stawiane zarzuty, MZK uznał zarzut za niesłuszny twierdząc, iż autobusy MZK rozpoczynają zwykle swoje kursy z peryferyjnych przystanków na terenie Żagania i kończą na peryferyjnych przystankach w Żarach. Natomiast PKS Żary wykonuje swoje kursy na trasie krótszej, tj. od przystanku Rynek w Żaganiu do przystanku ul. Ułańska w Żarach. MZK wykonuje zaledwie kilka kursów pokrywających się z trasą autobusów PKS. Bilety MZK są faktycznie tańsze, ponieważ MZK za cenę biletu jednorazowego normalnego 3,50 zł i miesięcznego 112 zł wozi pasażerów na trasie o długości 26 km (28 przystanków), natomiast trasa PKS wynosi tylko 15 km (12 przystanków) za tę samą cenę. Jednocześnie MZK zaznaczył, iż wykonując komunikację pomiędzy Żaganiem a Żarami tymi samymi autobusami równolegle prowadzi komunikację miejską na terenie miasta Żagań. Cena biletu jednorazowego normalnego zakupionego w autobusie w Żaganiu lub w Żarach wynosi w MZK 1,80 zł, a w PKS 1,40 zł, przy czym na najdłuższej linii (Żagań PKP – Żary ul. Zgorzelecka) na 28 przystanków aż 27 to przystanki miejskie.

PKS również nie zgodził się ze stawianym zarzutem, uważając go za niesprawiedliwy i nieuzasadniony. Zdaniem PKS obaj przewoźnicy od lat konkurują na wspólnie obsługiwanych liniach komunikacyjnych, a PKS często spotyka się z nieuczciwą konkurencją ze strony MZK.

*Dowód: karty 8, 119-121.*

### **Przeprowadzone przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów postępowanie dowodowe pozwoliło na ustalenie następującego stanu faktycznego:**

**1.** PKS jako Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej Spółka Akcyjna z siedzibą w Żarach zostało zarejestrowane w Krajowym Rejestrze Sądowym 23.10.2003 r. przez Sąd Rejonowy w Zielonej Górze, VIII Wydział Gospodarczy KRS pod numerem 0000177461. Przedmiotem działalności PKS jest m.in:

- transport lądowy pozostały (PKD 60.2),
- działalność wspomagająca transport, działalność związana z turystyką (PKD 63.0),
- sprzedaż detaliczna paliw do pojazdów mechanicznych (PKD 50.0),
- działalność kurierska (PKD 64.12.A).

Przewóz osób na trasie Żary-Żagań PKS wykonuje na podstawie zezwoleń: nr 0000521/2 z dnia 24.10.2006 r. oraz nr 0000522/2 z dnia 24.10.2006 r. wydanych przez Marszałka Województwa Lubuskiego.

*Dowód: karty 125-127, 130, 133.*

2. MZK powstał z przekształcenia zakładu budżetowego pod nazwą Miejski Zakład Komunikacyjny w Żaganiu w należąca do Gminy Miejskiej Żagań spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością i został zarejestrowany w Krajowym Rejestrze Sądowym 12.08.2003 r. przez Sąd Rejonowy w Zielonej Górze, VIII Wydział Gospodarczy KRS pod numerem 0000170325. Przedmiotem działania MZK jest m.in.:

- transport pasażerski miejski (PKD 60.21.A),
- transport pasażerski międzymiastowy drogowy (PKD 60.21.B),
- pozostały pasażerski transport rozkładowy (PKD 60.21.C),
- pozostały pasażerski transport lądowy (PKD 60.23.Z),
- sprzedaż detaliczna paliw (PKD 50.50.Z).

MZK wykonuje przewozy osób na trasie Żary-Żagań na podstawie zezwoleń na obsługę 17 linii komunikacyjnych, wydanych przez Marszałka Województwa Lubuskiego.

*Dowód: karty 96-118.*

3. Długość trasy Żary-Żagań, obsługiwanej wspólnie przez obu przewoźników wynosi 15 km. PKS obsługuje przedmiotową trasę od przystanku ul. Ułańska w Żarach do przystanku Rynek w Żaganiu. Liczba przystanków na tej trasie wynosi 12-14, przy czym są to przystanki na terenie Żar albo Żagania i tylko jeden przystanek (Marszów) znajduje się pomiędzy tymi miejscowościami. Trasa obsługiwana przez MZK jest do 11 km dłuższa od linii PKS w zależności od linii komunikacyjnej – tylko jedna linia komunikacyjna MZK jest identyczna pod względem długości z liniami obsługiwanymi przez PKS. MZK zarówno w Żarach jak i w Żaganiu obsługuje po kilka przystanków miejskich więcej niż PKS.

PKS w dni robocze na trasie Żary-Żagań wykonuje 42 kursy dziennie. MZK na przedmiotowej trasie wykonuje dziennie 65 kursów

*Dowód: karty 96-118, 131-135.*

4. Poza MZK i PKS, przewozy osób w komunikacji zwykłej, z przystankiem w miejscowości Marszów, na liniach komunikacyjnych zawierających w sobie odcinek Żary-Żagań, wykonują również następujący przewoźnicy:

- Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Bolesławcu Sp. z o.o. – **2 kursy**,
- „Intertrans” PKS SA w Głogowie – **2 kursy**,
- Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej Sp. z o.o. w Zielonej Górze – **2 kursy**,
- Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej Sp. z o.o. w Nowej Soli – **4 kursy**.

Wskazani wyżej przewoźnicy wykonują przewóz osób na przedmiotowej trasie, która jest tylko fragmentem dłuższych linii komunikacyjnych.

*Dowód: karty 11-12, 273-274, 297-304, 424 załącznika nr 1 i 2 do akt sprawy.*

5. Mając na uwadze postawiony zarzut Prezes UOKiK dokonał porównania cen biletów jednorazowych i miesięcznych oraz dat ich wprowadzania przez poszczególnych przewoźników na przedmiotowej trasie (Tab. 1 i Tab. 2).

**Tab. 1.** Ceny biletów jednorazowych normalnych w komunikacji zwykłej na trasie Żary – Żagań w latach 2005-2006.

Data	PKS Żary	MZK Żagań	PKS Zielona	PKS Bolesławiec	PKS Głogów	PKS Nowa Sól
------	----------	-----------	-------------	-----------------	------------	--------------

			<b>Góra</b>			
Ceny obowiązujące na przełomie 2005/2006	2,20	2,40	4,80	1,90	4,10	4,40
1.09.05					4,20	
20.09.05	1,70					
23.09.05						5,00
24.09.05		2,80				
1.10.05				2,00		
13.12.05	<b>3,30</b>					
19.12.05		<b>3,30</b>				
1.04.06		<b>3,40</b>				
18.04.06	<b>3,40</b>					
22.07.06	<b>3,50</b>					
20.08.06		<b>3,50</b>				

Źródło: karty 13-16, 18-36, 143-266, 275-295, 305-416, 418-423 załączników nr 1 i 2 do akt sprawy.

**Tab. 2.** Ceny biletów miesięcznych normalnych w komunikacji zwykłej na trasie Żary – Żagań w latach 2005-2006.

Data	PKS Żary	MZK Żagań	PKS Zielona Góra	PKS Bolesławiec	PKS Głogów	PKS Nowa Sól
Ceny obowiązujące na przełomie 2005/2006	70,00	74,80	b.d.*	113,78	b.d.*	141,00
1.09.05				118,13		
19.09.05				120,75		
20.09.05	54,40					
23.09.05						160,00
24.09.05		86,80				
19.12.05		105,60				
1.04.06		<b>108,80</b>				
18.04.06	<b>108,80</b>					
20.04.06				123,38		
22.07.06	<b>112,00</b>					
20.08.06		<b>112,00</b>				

\* b.d. oznacza brak danych

Źródło: karty 13-16, 18-36, 143-266, 275-295, 305-416, 418-423 załączników nr 1 i 2 do akt sprawy.

Jak widać, do grudnia 2005 r. pomiędzy MZK a PKS istniała wyraźna konkurencja cenowa. Zarówno ceny biletów jednorazowych jak i biletów miesięcznych są do tego momentu w MZK znacznie wyższe niż ceny stosowane na przedmiotowej trasie przez PKS. Cena biletu jednorazowego normalnego na przedmiotowej trasie wynosiła w PKS 1,70 zł, podczas gdy w MZK – 2,80 zł. Natomiast cena biletu miesięcznego normalnego wynosiła 54,40 zł w PKS i 105,60 w MZK.

Sytuacja zmieniła się w grudniu 2005 r., gdy PKS podniósł cenę biletu jednorazowego do 3,30 zł (13 grudnia 2005 r.). Sześć dni później (19 grudnia 2005 r.) MZK również

wprowadził podwyżkę cen biletów jednorazowych – na 3,30 zł. Ceny biletów miesięcznych pozostały bez zmian.

Do następnej podwyżki cen doszło w kwietniu 2006 r. Tym razem jako pierwszy ceny podniósł MZK (1 kwietnia 2006 r.) wprowadzając cenę 3,40 zł. Taką samą cenę wprowadził kilkanaście dni później (18 kwietnia) PKS. W tym samym czasie podniesiono ceny biletów miesięcznych – w obu przypadkach na 108,80 zł.

Kolejna zmiana cen nastąpiła 22 lipca 2006 r., gdy PKS jako pierwszy podniósł cenę biletu jednorazowego na 3,50 zł oraz cenę biletu miesięcznego na 112,00 zł. W niespełna miesiąc później (20 sierpnia) to samo uczynił MZK.

Ceny biletów u innych przewoźników, a także daty ich wprowadzenia były i są zróżnicowane.

6. W trakcie postępowania organ antymonopolowy przeprowadził analizę udziału PKS i MZK w przewozie osób w komunikacji zwykłej na trasie Żary - Żagań (Tab. 3 - Tab. 5, stanowiące zał. nr 1 do niniejszej decyzji). Analizę przeprowadzono na podstawie następujących kryteriów:

- a) dzienna liczba kursów w dni robocze na trasie Żary – Żagań,
- b) średniodzienna liczba osób przewiezionych na trasie Żary - Żagań,
- c) średniomiesięczna liczba sprzedanych biletów jednorazowych na ww. trasie

*Dowód: karty 14-61, 185.*

#### **Ad a)**

Udział w przewozach na przedmiotowej trasie mierzony liczbą wykonywanych na niej kursów (Tab. 1) rozkłada się następująco: MZK Żagań – 55,5%, PKS Żary – 35,9%, PKS Nowa Sól – 3,4%, PKS Bolesławiec, PKS Zielona Góra i Intertrans Głogów – po 1,7%. Łączny udział Uczestników postępowania w przewozach na trasie Żary-Żagań wynosi 91,4%.

**Tab. 3.** Zestawienie liczby kursów poszczególnych przewoźników, wykonywanych w dni robocze na trasie Żary-Żagań.

<b>Przewoźnik</b>	<b>Liczba kursów w dni robocze</b>	<b>Udział %</b>
MZK Żagań	65	55,5 %
PKS Żary	42	35,9 %
PKS Nowa Sól	4	3,4%
PKS Bolesławiec	2	1,7 %
PKS Zielona Góra	2	1,7 %
Intertrans Głogów	2	1,7 %
<b>Razem</b>	<b>117</b>	<b>100 %</b>

*Źródło: opracowanie UOKiK na podstawie akt sprawy.*

Do porównania pozycji rynkowej na podstawie innych niż liczba kursów kryteriów przyjęto tylko dane dot. Uczestników postępowania. Z uwagi na niewielkie ilości kursów wykonywanych na przedmiotowej trasie przez innych przewoźników oraz fakt, że są to kursy przelotowe, będące niewielkim fragmentem dłuższych linii komunikacyjnych, organ antymonopolowy założył, iż ich łączny udział w rynku mierzony według innych kryteriów

również nie może być większy niż 10%. Nie bez znaczenia w tej kwestii jest wynik innego przeprowadzonego przez organ antymonopolowy postępowania dotyczącego tej samej trasy (decyzja nr DI Wr 33/2001 z dnia 30.11.2001 r.), gdy liczba przewoźników oraz wykonywanych przez nich kursów była identyczna, a ich łączny udział w rynku kształtował się na poziomie od 1,5% do 7% w zależności od przyjętego kryterium obliczania.

**Ad b)**

Pod względem średniodziennej liczby pasażerów przewożonych na trasie Żary - Żagań w komunikacji zwykłej udział MZK wynosił **55 %** w roku 2005 i wzrósł do **69 %** w roku 2006. Udział PKS w tym czasie wynosił odpowiednio **35 %** i **21 %** (Tab. 4 – załącznik nr 1 do niniejszej decyzji).

**Ad c)**

Podobnie, jak w przypadku poprzedniego kryterium, pod względem średniej liczby biletów jednorazowych oraz miesięcznych sprzedawanych miesięcznie na przedmiotowej trasie, udział MZK w rynku jest największy. Według sprzedaży biletów jednorazowych wynosił on **52 %** w roku 2005 i **70 %** w roku 2006, podczas gdy udział PKS wyniósł odpowiednio **38** i **20%**. Natomiast udział MZK przy sprzedaży biletów miesięcznych na trasie Żary-Żagań wynosił **69 %** w roku 2005 i **70 %** w roku 2006. Udział PKS wyniósł w tych latach odpowiednio **21** i **20 %**.

7. W dniu 16 maja 2007 r. w imieniu Prezesa UOKiK przeprowadzono kontrolę w siedzibach Uczestników postępowania, podczas której nie znaleziono dowodów na to, że zbieżność cen była wynikiem zмовы cenowej pomiędzy MZK i PKS. W trakcie kontroli dokonano natomiast następujących ustaleń:

- przewoźnicy mają obowiązek podania do wiadomości publicznej, nowych cen oraz terminu ich wprowadzenia, z co najmniej 7-dniowym wyprzedzeniem; muszą oni również powiadomić o tym Urząd Marszałkowski,
- PKS zwykle podaje informację o dacie wprowadzenia i wysokości cen biletów w lokalnej prasie,
- MZK wywiesza nowe cenniki wraz z datą ich wejścia w życie w swoich autobusach.

Dodatkowo, po przeprowadzeniu kontroli PKS wyjaśnił, iż trasa PKS obejmuje przejazd pomiędzy przystankami Żary ul. Ułańska – Żagań, Rynek i wynosi 15 km, za cenę 3,40 zł. Trasa MZK jest znacznie dłuższa (25 km) i obejmuje również peryferyjne obszary obu miejscowości, a cena biletu wynosi również 3,40 zł. Pasażer jadący autobusem PKS z Żagania do Żar, aby dostać się dalej, niż do ul. Ułańskiej, musiałby wykupić dodatkowy bilet na komunikację miejską w Żarach (obsługiwaną przez PKS) za 1,40 zł. W efekcie cena biletu na tej samej trasie wynosi 3,40 zł dla MZK oraz 4,80 zł dla PKS.

*Dowód: karty 201-215.*

**Mając na uwadze zebrany materiał dowodowy Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów zważył, co następuje:**

*1) Naruszenie interesu publicznoprawnego*

Podstawą do zastosowania przepisów ustawy *o ochronie* (...) jest uprzednie stwierdzenie przez Prezesa Urzędu, czy w niniejszej sprawie wszczęcie i przeprowadzenie postępowania antymonopolowego było zasadne z punktu widzenia interesu publicznoprawnego.

W świetle art. 1 ust. 1 i 2 ustawy *o ochronie* (...) celem regulacji w niej przyjętych jest zapewnienie rozwoju konkurencji, ochrona przedsiębiorców narażonych na stosowanie praktyk ograniczających konkurencję i ochrona interesów konsumentów. Tak określony cel ustawy pozwala przyjąć, iż ma ona charakter publicznoprawny i służy ochronie ogólnospołecznego interesu. Powyższe przesądza o wyłączeniu możliwości podejmowania przez organ antymonopolowy działań w celu ochrony wyłącznie interesów indywidualnych. Taką interpretację potwierdza orzecznictwo Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (patrz wyroki z dnia 28.05.2001, sygn. akt XVII Ama 82/00; z dnia 4.07.2001, sygn. akt XVII Ama 108/00; z dnia 30.05.2001 r., sygn. akt XVII Ama 80/00; z dnia 6.06.2001, sygn. akt XVII Ama 78/00) i Sądu Najwyższego (wyrok z dnia 27 sierpnia 2003 r., sygn. akt I CK 184/03).

Tym samym nie każde naruszenie prawa w stosunkach cywilno-prawnych kwalifikuje sprawę do postępowania w trybie ww. ustawy. Odmiennie niż to ma miejsce w postępowaniu cywilnym ukierunkowanym na ochronę praw podmiotowych stron, postępowanie w trybie ustawy antymonopolowej ma za swój przedmiot ochronę interesu publicznoprawnego, co ma miejsce wtedy, gdy skutkami działań sprzecznych z ustawą dotknięty jest szerszy krąg uczestników rynku, bądź gdy wywołują one inne niekorzystne zjawiska na rynku wymagające ingerencji ze strony organów działających w trybie tej ustawy.

W niniejszej sprawie dwóm przewoźnikom wykonującym usługi przewozu osób w autobusowej komunikacji zwykłej na trasie Żary - Żagań został postawiony zarzut zawarcia porozumienia – kartelu cenowego, co do wprowadzenia jednolitych cen za ww. usługi. Nie budzi więc wątpliwości, iż w takich okolicznościach interwencja Prezesa Urzędu podjęta w formie wszczęcia postępowania administracyjnego na gruncie ustawy antymonopolowej, była uzasadniona z punktu widzenia ochrony interesu społecznego pasażerów, którzy na skutek stosowania jednolitych cen biletów przez Uczestników postępowania pozbawieni zostali korzyści wynikających z konkurencji cenowej.

## *2) Zakres postawionego zarzutu*

Uczestnikom postępowania został postawiony zarzut zawarcia porozumienia ograniczającego konkurencję, polegającego na bezpośrednim lub pośrednim ustalaniu cen biletów jednorazowych i miesięcznych na trasie Żary - Żagań, co może stanowić naruszenie art. 5 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy *o ochronie* (...).

## *3) Uczestnicy postępowania*

Przy pomocy norm prawa antymonopolowego realizowana jest ochrona uczestników rynku przed antykonkurencyjnymi praktykami ze strony innych przedsiębiorców. Przepisy określające zakaz stosowania praktyk ograniczających konkurencję, zawarte w art. 5 i 8 ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów* stosuje się zatem jedynie do przedsiębiorców i ich związków.

Zgodnie z art. 4 pkt 1 ustawy *o ochronie (...)* w związku z art. 86 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. – *Przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej* (Dz. U. Nr 173, poz. 1808), pod pojęciem „przedsiębiorcy” należy rozumieć przedsiębiorcę w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. *o swobodzie gospodarczej* (Dz. U. Nr 173, poz. 1807), a także: a) osobę fizyczną, osobę prawną, a także jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej, organizującą lub świadczącą usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o działalności gospodarczej, b) osobę fizyczną wykonującą zawód we własnym imieniu i na własny rachunek lub prowadzącą działalność w ramach wykonywania takiego zawodu.

Zgodnie z ww. ustawą *o swobodzie działalności gospodarczej*, pod pojęciem przedsiębiorcy należy rozumieć osobę fizyczną, osobę prawną i jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną – wykonującą we własnym imieniu działalność gospodarczą (art. 4 ust. 1 ww. ustawy). Właściwa dla przedsiębiorcy działalność gospodarcza to zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły (art. 2 ww. ustawy).

Nie ulega zatem wątpliwości, że przymiot przedsiębiorcy mają zarówno Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej Żary SA w Żarach oraz Miejski Zakład Komunikacyjny Sp. z o.o. w Żaganiu. Oba ww. podmioty są spółkami prawa handlowego, działającymi w formie spółek z ograniczoną odpowiedzialności lub spółek akcyjnych.

#### 4) Rynek właściwy i jego struktura

Ponieważ poddane ocenie organu antymonopolowego zachowania uczestników postępowania zachodzą w strukturze rynkowej, istotne znaczenie ma określenie rynku właściwego w niniejszej sprawie, czyli – zgodnie z art.4 pkt 8 ustawy *o ochronie (...)* – rynku towarów, które ze względu na ich przeznaczenie, cenę oraz właściwości, w tym jakość są uznawane przez ich nabywców za substytuty oraz są oferowane na obszarze, na którym ze względu na ich rodzaj i właściwości, istnienie barier dostępu do rynku,(...) panują zbliżone warunki konkurencji preferencji konsumentów.

Mówiąc o rynku właściwym, określa się rynek w ujęciu produktowym i geograficznym. Rynek w znaczeniu przedmiotowym odnosi się do towarów w rozumieniu art. 4 pkt 6 ustawy antymonopolowej (m.in. rzeczy, usługi). Natomiast rynek w ujęciu geograficznym odnosi się do obszaru, na jakim te towary są oferowane.

Nawiązując do ustawowej definicji rynku właściwego, stwierdzić należy, iż produktem w niniejszej sprawie jest usługa przewozu osób zwykłą komunikacją autobusową. Nabywcami tego produktu są osoby korzystające z usług przewozowych głównie w celu dojazdu do szkół i pracy, nie tylko do i z miejscowości Żary i Żagań, ale także do miejscowości leżących pomiędzy nimi (przystanek w miejscowości Marszów). Z usług przewozu korzystają na ogół mieszkańcy miejscowości, przez które przebiega przedmiotowa trasa autobusowa, codziennie dojeżdżający do szkół i pracy. Substytutem komunikacji zwykłej z tego względu nie jest autobusowa komunikacja pośpieszna, m.in. dlatego, że



przystanki pośrednie, znajdujące się w małych miejscowościach, które są obsługiwane przez komunikację zwykłą, w przypadku kursów pośpiesznych są pomijane. Tym samym te dwa rodzaje komunikacji odpowiadają innym potrzebom komunikacyjnym. Ponadto, należy zaznaczyć, że nie są to substytuty również ze względu na różnicę w cenie biletów, które w komunikacji pośpiesznej są droższe.

Jako rynek geograficzny w sprawie, wyodrębniono rynek lokalny, którym jest trasa Żary – Żagań. Granice geograficzne rynku produktowego właściwego wyznaczają przystanki na linii komunikacyjnej Żary - Żagań. Przystanek, zgodnie z definicją przyjętą w art. 4 pkt 8 a ustawy z dnia 6 września 2001 *o transporcie drogowym* (Dz.U. z 2001 r. Nr 125, poz.1371, ze zm.) - zwaną ustawą o transporcie drogowym, jest to miejsce przeznaczone do wsiadania i wysiadania pasażerów na danej linii komunikacyjnej. Linia komunikacyjna, zgodnie z pkt 8 ww. art. tej ustawy, jest to połączenie komunikacyjne na określonej drodze między przystankami wskazanymi w rozkładzie jazdy, po której odbywają się regularne przewozy osób. Zgodnie z art. 1 pkt 2 d) ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. *o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. Nr 149, poz. 1452) z dniem 27 września 2003 r. pojęcie „linia osobowa regularna” zostało zastąpione pojęciem „linia komunikacyjna”.

Na linii komunikacyjnej pomiędzy przystankami Żary ul. Ułańska a Żagań Rynek dochodzi do rywalizacji pomiędzy Uczestnikami i tym samym zachodzą warunki do powstania i rozwoju konkurencji na rynku usług przewozu osób zwykłą komunikacją autobusową. Wynika to z zastosowania art. 20 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy *o transporcie drogowym*, w myśl którego **zezwozenie na wykonywanie przewozów odnosi się do danej linii komunikacyjnej**. Poszczególne inne linie komunikacyjne na terenie województwa lubuskiego nie spełniają przesłanki substytucyjności. Ze względu na różne miejsca docelowe przewozów usługi przewozowe na każdej linii mają bowiem innych odbiorców, a różnice te determinują niejednorodne warunki konkurencji występujące na poszczególnych liniach. Również dotychczasowe orzecznictwo Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (d. Sądu Antymonopolowego) nigdy nie negowało uznania danej linii komunikacyjnej za oddzielny rynek właściwy (np. wyrok S.A z dnia 17 lipca 2002 r., sygn. akt XVII Ama 103/01; wyrok SOKiK z dnia 16 lutego 2005 r., sygn. akt XVII Ama 40/04).

Ponadto, za takim wyodrębnieniem rynku właściwego przemawia istnienie silnie rozwiniętej komunikacji pasażerskiej związanej z przemieszczaniem się mieszkańców pomiędzy miastami Żary i Żagań, mającej odzwierciedlenie w dużej częstotliwości kursów właśnie na tej trasie i szczególnie w godzinach tzw. szczytu komunikacyjnego.

**Tak więc rynkiem właściwym w prowadzonym postępowaniu jest rynek przewozu osób zwykłą komunikacją autobusową na trasie Żary - Żagań.**

Łączny udział Uczestników niniejszego postępowania na tak zakreślonym rynku wynosi ok. 90%.

Poza MZK i PKS, przewozy osób w komunikacji zwykłej, z przystankiem w miejscowości Marszów, na liniach komunikacyjnych zawierających odcinek Żary-Żagań, wykonują również: Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Bolesławcu Sp. z o.o., „Intertrans” PKS SA w Głogowie, Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej Sp. z o.o. w Zielonej Górze, Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej Sp. z o.o. w Nowej Soli. Ich łączny udział w rynku właściwym nie przekracza jednakże 10%.

Należy przy tym zaznaczyć, iż w niniejszej sprawie mamy do czynienia z silnie skoncentrowanym, dojrzałym i przejrzystym rynkiem, charakteryzującym się niską siłą nabywczą konsumentów oraz z produktem homogenicznym. Uczestnicy postępowania, posiadający łącznie znaczną część tego rynku, charakteryzują się podobnym poziomem kosztów jednostkowych i konkurują ze sobą również na innych rynkach geograficznych.

#### 5) Rodzaj porozumienia

Na gruncie przepisów ustawy o ochronie (...) praktyki ograniczające konkurencję można podzielić na praktyki indywidualne oraz porozumienia, w zależności od tego, czy uczestnikiem zakazanego ustawą zachowania jest jeden podmiot gospodarczy, czy też grupa takich podmiotów, współdziałająca ze sobą z zamiarem osiągnięcia celu zakazanego ustawą.

Przedmiotem porozumień ograniczających konkurencję może być obrót towarami na jednym (porozumienia poziome – horyzontalne), bądź różnych szczeblach obrotu (porozumienia pionowe – wertykalne). Porozumienia mogą być zawierane przez konkurentów (porozumienia poziome), reprezentujących zarówno stronę popytową, jak i podażową, lecz również przez podmioty ze sobą nie konkurujące (porozumienia pionowe), tj. działające na różnych szczeblach obrotu towarowego. W orzecznictwie antymonopolowym za szczególnie destrukcyjne dla konkurencji i interesów pozostałych uczestników rynku są porozumienia poziome, ponieważ na skutek ujednoczenia ofert lub zachowań ich uczestników zmniejszają możliwość wyboru u ich kontrahentów (E. Modzelewska-Wąchał, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów – komentarz*, Wyd. Twigger, Warszawa 2002 s. 45).

Charakteryzując porozumienie, którego zawarcie zarzuca się Uczestnikom postępowania należy mieć na uwadze, że działają oni na tym samym szczeblu obrotu towarowego i po tej samej stronie rynku (stronie podażowej), będąc konkurentami w stosunku do siebie. Z powyższego wynika, że **porozumienie, objęte zarzutem postępowania, ma charakter poziomy (horyzontalny)**.

Zarzucana Uczestnikom porozumienia praktyka antykonkurencyjna ma charakter cenowy i mieści się w hipotezie art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie (...), a więc zgodnie z art. 6. ust 2 nie mają do niej zastosowania przepisy art. 6 ust. 1 pkt 1, które mówią o wyłączeniu niektórych porozumień poziomych spod zakazu, gdy łączny udział w rynku członków porozumienia w roku kalendarzowym poprzedzającym zawarcie porozumienia nie przekracza 5%. Reguła *de minimis* nie ma również zastosowania do analizowanej sprawy, ponieważ obaj Uczestnicy postępowania posiadają większość rynku właściwego.

#### 6) Analiza przesłanek zarzutu z art. 5 ust.1 i pkt 1 ustawy o ochronie (...)

W myśl art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie (...) zakazane są porozumienia, których celem lub skutkiem jest wyeliminowanie, ograniczenie lub naruszenie w inny sposób konkurencji na rynku właściwym, polegające m.in. na ustalaniu bezpośrednio lub pośrednio cen sprzedaży towarów. Dla stwierdzenia istnienia takiego porozumienia konieczne jest zatem łączne zaistnienie dwóch poniższych przesłanek:

1. Fakt zawiazania porozumienia według zasad określonych w artykule 4 pkt 4 ustawy antymonopolowej.
2. Nielegalny charakter porozumienia w postaci kwalifikowanego celu lub skutku porozumienia, którym jest wyeliminowanie, ograniczenie lub naruszenie w inny sposób konkurencji na rynku właściwym.

- Zgodnie z art. 4 pkt 4 ustawy antymonopolowej, przez porozumienie rozumie się:
- a) umowy zawierane między przedsiębiorcami, między związkami przedsiębiorców oraz między przedsiębiorcami i ich związkami albo niektóre postanowienia tych umów,
  - b) uzgodnienia dokonane w jakiegokolwiek formie przez dwóch lub więcej przedsiębiorców lub ich związki,
  - c) uchwały lub inne akty związków przedsiębiorców lub ich organów statutowych.

Definicja porozumienia w powyższym brzmieniu jest definicją szeroką, pozwalającą na objęcie zakazami wynikającymi z art. 5 ustawy *o ochronie (...)* wszelkich form skoordynowanych zachowań niezależnie działających przedsiębiorców lub ich związków, które wywołują negatywne skutki rynkowe w postaci wyeliminowania, ograniczenia lub naruszenia konkurencji na rynku właściwym. Warunkiem uznania określonych skoordynowanych działań przedsiębiorców za porozumienie jest ich dobrowolność u wszystkich uczestników.

Przeprowadzone postępowanie dowodowe nie wykazało aby PKS SA w Żarach oraz MZK Sp. z o.o. w Żaganiu zawarli porozumienie w formie umowy pisemnej, odpowiadającej normie art. 4 pkt 4 lit a) ustawy *o ochronie (...)*. Tym samym brak jest bezpośrednich dowodów istnienia między Uczestnikami postępowania porozumienia ograniczającego konkurencję.

Brak dowodu na zawarcie porozumienia w formie pisemnej nie przesądza jeszcze o braku naruszenia art. 5 ustawy antymonopolowej. W świetle orzecznictwa antymonopolowego o zawarciu zakazanego porozumienia może bowiem świadczyć również ustalenie, że nastąpiła świadoma koordynacja zachowań przedsiębiorców i przyjęcie sposobu współdziałania, którego skutkiem jest ograniczenie konkurencji. Porozumieniem są uzgodnienia dokonane w jakiegokolwiek formie przez przedsiębiorców lub ich związki, czyli czynności i działania niespełniające przesłanek uznania ich za umowy. Istotą takich porozumień jest skoordynowanie zachowań rynkowych konkurentów, zaś celem wyeliminowanie lub ograniczenie konkurencji, czyli wyeliminowanie niepewności co do przebiegu procesów rynkowych i warunków działania członków porozumienia (por.. wyrok S.A. w Warszawie z dnia 5.10.2005 r., sygn. akt VI A Ca 1146/04).

Dla uznania działań podmiotów za sprzeczne z ustawą *o ochronie (...)* wystarczy stwierdzenie, że ograniczyły one swoją swobodę w stosunkach z osobami trzecimi na podstawie wspólnego uzgodnienia. Stwierdzenie praktyki ograniczającej konkurencję następuje wówczas przez wykazanie zaistnienia określonych, wspólnych tym podmiotom zachowań. Zakaz porozumień ograniczających konkurencję obejmuje zatem wszelkie formy koordynacji działań między przedsiębiorcami, które w sposób celowy prowadzą, w wyniku praktycznej współpracy, do wyeliminowania konkurencji oraz ryzyka gospodarczego, i które powodują powstawanie warunków rynkowych sprzecznych z regułami konkurencji.

Od porozumień w formie uzgodnionych działań odróżnia się działania paralelne, polegające na podobnym dostosowaniu się przedsiębiorców do zmienionych warunków rynkowych (w tym do zachowań konkurentów) i ich adekwatność do nowej sytuacji na rynku<sup>1</sup>. Stwierdzenie naruszenia art. 5 ust. 1 ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów* wymaga dowiedzenia, że zawarcie porozumienia stanowi jedyne uzasadnienie dla zachowań rynkowych przedsiębiorców. Również w orzecznictwie wspólnotowym stwierdza się, że nie

---

<sup>1</sup> Wyrok Sądu Apelacyjnego z dnia 5 października 2005 r.; sygn. akt VI ACa 1146/04.

można uznać porozumienia za udowodnione, jeżeli przedsiębiorcy wykażą że ich zbieżne zachowanie wynika z przyczyn innych niż antykonkurencyjne porozumienie<sup>2</sup>. Natomiast obowiązek podmiotów konkurencyjnych zachowania niezależności nie pozbawia tych podmiotów prawa to dostosowywania się świadomie do istniejącego i oczekiwanego zachowania konkurentów. Wykluczone są natomiast bezpośrednio lub pośrednio kontakty między nimi<sup>3</sup>. Równoległe zachowania cenowe na rynkach o cechach oligopolistycznych produktów homogenicznych nie są wystarczającym dowodem istnienia praktyki uzgodnionej<sup>4</sup>.

Podkreślenia wymaga fakt, że wszczynając postępowanie w rozpatrywanej sprawie Prezes Urzędu nie dysponował żadnym dokumentem mogącym wprost potwierdzać fakt zawarcia przez PKS i MZK porozumienia ograniczającego konkurencję. Przyjęcie przez Prezesa Urzędu, że do zawarcia takiego porozumienia mogło dojść podyktowane było zaobserwowaniem braku konkurencji cenowej pomiędzy tymi przedsiębiorcami od roku 2006.

Jak już wyżej zostało wskazane, zebrany w sprawie materiał dowodowy pozwala na stwierdzenie, iż w niniejszej sprawie mamy do czynienia z homogenicznym towarem, jakim są usługi przewozu osób zwykłą komunikacją autobusową. Rynek natomiast jest silnie skoncentrowany, dojrzały i przejrzysty. Jednakże, jak wykazano wcześniej, pomimo warunków rynkowych sprzyjających powstaniu milczącej koordynacji, nie można stwierdzić, że obaj przewoźnicy dokonali jakichkolwiek uzgodnień. Wprowadzane przez nich ceny były co prawda identyczne, jednakże różne były terminy ich wprowadzenia – różnice w dacie wprowadzenia nowych cen wynoszą od sześciu do trzydziestu dni. W danym przypadku świadome paralelne zachowanie cenowe obu przewoźników, które samo w sobie nie jest zakazane, w świetle zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego nie było wynikiem uzgodnienia w rozumieniu art. 4 pkt 4 lit. b ustawy *o ochronie* (...).

Zgodnie z § 2. Rozporządzenia ministra transportu i budownictwa z dnia 13 stycznia 2006 r. w sprawie treści, sposobu i terminów ogłaszania rozkładów jazdy oraz ich aktualizacji, warunków ponoszenia kosztów związanych z zamieszczaniem informacji dotyczących rozkładów jazdy oraz podawaniem rozkładów jazdy do publicznej wiadomości (Dz.U.2006 Nr 12, poz. 79) „przewoźnik podaje rozkład jazdy do publicznej wiadomości w formie ogłoszeń wywieszonych na dworcach i przystankach wymienionych w tym rozkładzie jazdy oraz w punktach sprzedaży biletów, co najmniej na 7 dni przed terminem jego obowiązywania. Rozkład jazdy może być ponadto podany do publicznej wiadomości w inny sposób zwyczajowo przyjęty, w szczególności w formie książek, broszur, ulotek, na nośnikach elektronicznych lub w formie informacji telefonicznej”.

O planowanej zmianie cen obaj przewoźnicy z odpowiednim wyprzedzeniem informowali pasażerów, a także Urząd Marszałkowski. Zmiana przez jednego konkurenta cen biletów, tak jak ich nowa wysokość oraz planowana data wprowadzenia zmian nie były zatem informacjami, które można byłoby uzyskać tylko w trakcie ścisłej współpracy obu

<sup>2</sup> Por.: wyrok ETS w sprawie nr 29-30/83 *Compagnie Royale Asturienne des Mines SA i Rheinzink GmbH przeciwko Komisji*.

<sup>3</sup> Por. wyrok ETS w połączonych sprawach od 40/73 do 48/73, 50/73 i od 54/73 do 56/73 *Suiker Unie i inni*, pkt 173-174; wyrok ETS w połączonych sprawach C-89/85, C-104/85, od C-116/85 do 117/85 i od C-125/85 do C-129/85 *Wood pulp*, pkt 71.

<sup>4</sup> Decyzja Komisji Europejskiej z dnia 6 października 1984 r. w sprawie nr IV/30.350 *Zinc* (Dz. Urz. WE z 1984 nr L 220, s. 27-45).

przewoźników. Można stąd wywnioskować, iż wprowadzenie tych samych cen następowało w wyniku dostosowywania się jednego z dwóch dominujących przewoźników do zachowań drugiego. Na gruncie prawa antymonopolowego takie naśladowanie cenowe jest dopuszczalne. Mając zaś na uwadze częstotliwość kursów wykonywanych przez obu przedsiębiorców na przedmiotowej trasie, nawet niewielka różnica w cenie biletu może mieć ogromne znaczenie dla przewoźnika - cena wyższa może spowodować przesunięcie się liczby pasażerów w kierunku tańszego przewoźnika, zaś cena niższa może zmniejszyć przychody firmy, bądź prowadzić do generowania straty. Zważyć należy również, iż ewentualna przewaga konkurencyjna osiągnięta wskutek obniżenia cen na rynku oligopolistycznym jest krótkotrwała, z uwagi na reakcje konkurentów, którzy mogą szybko obniżyć ceny swoich produktów, natomiast nadmierne, nieuzasadnione warunkami ekonomicznymi podniesienie cen wiąże się z ryzykiem, iż konkurenci pozostaną przy cenach niższych, lub podwyższą je o mniejszą kwotę odbierając klientów firmie wprowadzającej znaczne podwyżki. Niechęć do zastosowania cen różniących się od cen konkurenta świadczy o wyborze bezpieczniejszego wariantu (naśladowanie) z powodu braku pewności zarówno jednego jak i drugiego przewoźnika co do ewentualnych zachowań pasażerów oraz reakcji rywala na zmiany cen.

Porozumienie ograniczające konkurencję, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 jest uznawane za jedno z poważniejszych naruszeń prawa antymonopolowego. Jednakże każde naruszenie prawa musi zostać udowodnione. Tymczasem prowadzone postępowanie nie dowiodło, aby Uczestnicy ustalali ceny biletów bądź zasady ich kształtowania, ani też, aby ustalali inne warunki współpracy w jakiegokolwiek formie. Informacje uzyskane w trakcie postępowania nasuwają nawet wniosek o istnieniu poważnego konfliktu pomiędzy PKS a MZK – głównie w zakresie realizacji przez MZK komunikacji miejskiej na terenie Żar.

W świetle przedstawionych powyżej okoliczności Prezes Urzędu stwierdził, że te same okoliczności, które były wystarczające dla uprawdopodobnienia naruszenia przepisów ustawy antymonopolowej, nie stanowią same w sobie dowodu zawarcia porozumienia między PKS a MZK. W sprawie brak jest jednoznacznych i niepodważalnych dowodów koordynacji przez Uczestników postępowania działań w zakresie polityki cenowej na trasie Żary-Żagań. Zebrany w sprawie materiał dowodowy nie zawiera bezpośrednich dowodów na uzgadnianie zachowań przez konkurujących ze sobą przewoźników. Również okoliczności faktyczne sprawy nie są tego rodzaju, by w sposób jednoznaczny świadczyły o zawarciu porozumienia. Istnieje bowiem możliwość racjonalnego wytłumaczenia zaobserwowanych zbieżności zachowań Uczestników postępowania, co zostało podane wcześniej.

Wobec powyższego zarzut zawarcia przez Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej Żary SA w Żarach i Miejski Zakład Komunikacyjny Sp. z o.o. w Żaganiu zakazanego prawem porozumienia ograniczającego konkurencję, polegającego na bezpośrednim lub pośrednim ustalaniu cen biletów jednorazowych i miesięcznych na trasie Żary – Żagań należy uznać za nieudowodniony.

Wobec faktu nie spełnienia pierwszej przesłanki, tj. zawiązania porozumienia według zasad określonych w artykule 4 pkt 4 i art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy, brak jest również spełnienia przesłanki drugiej, tj. kwalifikowanego celu lub skutku porozumienia, którym jest wyeliminowanie, ograniczenie lub naruszenie w inny sposób konkurencji na rynku właściwym.

W powyższych okolicznościach sprawy Prezes Urzędu na podstawie art. 11 ust. 1 powołanej ustawy nie stwierdził w sentencji decyzji stosowania zarzucanej Przedsiębiorstwu Komunikacji Samochodowej Żary SA w Żarach i Miejskiemu Zakładowi Komunikacyjnemu Sp. z o.o. w Żaganiu praktyki ograniczającej konkurencję. Zgodnie z powołanym przepisem Prezes Urzędu wydaje decyzję o niestwierdzeniu stosowania praktyki ograniczającej konkurencję, jeżeli nie stwierdzi naruszenia zakazów określonych w art. 5 lub w art. 8.

**Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji.**

**Stosownie do treści art. 78 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, w związku z art. 479<sup>28</sup> § 2 k.p.c. – od niniejszej decyzji przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów - w terminie dwutygodniowym od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów Delegatura we Wrocławiu.**

Z up. Prezesa UOKiK  
Dyrektor Delegatury UOKiK we Wrocławiu  
Zbigniew Jurczyk

Otrzymują:

- 1) Przedsiębiorstwo Komunikacji  
Samochodowej SA w Żarach  
ul. Okrzei 31/33  
68-200 Żary
  
- 2) Miejski Zakład  
Komunikacyjny Sp. z o.o. w Żaganiu  
ul. Młynarska 6  
68-100 Żagań