



**PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
DELEGATURA UOKiK W KRAKOWIE**

RKR-411-3/06/MS-18/07

Kraków, dn. 28 grudnia 2007r.

DECYZJA Nr RKR - 80/2007

- I. Na podstawie art. 9 w związku z art. 28 ust. 6 ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2005r. Nr 244, poz. 2080 z późn. zm.) w związku z art. 131 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007r o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50 poz. 331 z późn. zm.) oraz § 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2002r. w sprawie określenia właściwości miejscowej i rzeczowej Delegatur UOKiK (Dz. U. Nr 18 poz. 172 z późn. zm.), po przeprowadzeniu na wniosek Bożeny Paluch wykonującej działalność gospodarczą pod nazwą Firma Handlowo–Usługowa COSSMA postępowania antymonopolowego,

w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów:

uznaje się działania Miasta Łańcuta za praktykę ograniczającą konkurencję na lokalnym rynku przewozów regularnych na trasie Rzeszów – Przeworsk – Jarosław i naruszającą zakaz z art. 8 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 w/w ustawy o ochronie (...), polegającą na nadużywaniu pozycji dominującej na lokalnym rynku udostępniania przystanków komunikacji autobusowej na obszarze Miasta Łańcuta poprzez niewyrażenie zgody na korzystanie przez Bożeną Paluch z przystanków położonych na placu przy ulicy Piłsudskiego i Cetnarskiego i nakazuje się jej zaniechania.

- II. Na podstawie art. 101 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 28 ust. 6 ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2005r. Nr 244, poz. 2080 z późn. zm.) w związku z art. 131 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007r o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50 poz. 331 z późn. zm.) oraz § 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2002r. w sprawie określenia właściwości miejscowej i rzeczowej Delegatur UOKiK (Dz. U. Nr 18 poz. 172 z późn. zm.), po przeprowadzeniu na wniosek Bożeny Paluch wykonującej działalność gospodarczą pod nazwą Firma Handlowo–Usługowa COSSMA postępowania antymonopolowego,

w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów:

nakłada się na Miasto Łańcut karę pieniężną w wysokości 18.593 zł (słownie: osiemnaście tysięcy pięćset dziewięćdziesiąt trzy), płatną do budżetu państwa.

UZASADNIENIE

W dniu 29.06.2006r. do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów Delegatura UOKIK w Krakowie – zwanego dalej „organem antymonopolowym” wpłynął wniosek Bożeny Paluch wykonującej działalność gospodarczą pod nazwą Firma Handlowo–Usługowa COSSMA z siedzibą w Rzeszowie, przy ul. Morgowej 71 – zwanej dalej „Wnioskodawcą” - o wszczęcie postępowania antymonopolowego przeciwko Powiatowi Jarosławskiemu, Polskiej Izbie Gospodarczej Transportu Samochodowego i Spedycji, Miastu Łańcut oraz Polskiej Komunikacji Samochodowej CONNEX Łańcut Sp. z o.o. pod zarzutem stosowania praktyk ograniczających konkurencję. Po uzupełnieniu wniosku, organ antymonopolowy wszczął postępowanie wyjaśniające w przedmiotowej sprawie.

Złożony przez Wnioskodawcę wniosek został następnie ograniczony przez niego pismem z dnia 9.10.2006r. Po ograniczeniu i doprecyzowaniu wniosku, Wnioskodawca zażądał ostatecznie wszczęcia postępowania antymonopolowego przeciwko:

- Powiatowi Jarosławskiemu - pod zarzutem naruszenia art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2005r. Nr 244, poz. 2080 z późn. zm.) – zwanej dalej „ustawą antymonopolową z 2000r.”, tj. nadużywania pozycji dominującej na lokalnym rynku organizowania komunikacji autobusowej na terenie powiatu poprzez przeciwdziałanie rozwojowi konkurencji na lokalnym rynku przewozów regularnych polegające na odmowie uzgodnienia wydania zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych na linii Rzeszów – Przeworsk – Jarosław.
- Miastu Łańcut - pod zarzutem naruszenia art. 8 ust. 2 pkt 1 i 5 w/w ustawy, tj. nadużywania pozycji dominującej na lokalnym rynku dysponowania przystankami autobusowymi poprzez narzucanie rażąco niskich opłat za wjazd na przystanki na placu przy ul. Piłsudskiego i Cetnarskiego oraz przeciwdziałanie rozwojowi konkurencji na lokalnym rynku przewozów regularnych, polegające na odmowie udostępnienia Wnioskodawcy przystanków autobusowych położonych na tym placu oraz
- Polskiej Komunikacji Samochodowej CONNEX Łańcut Sp. z o.o. pod zarzutem naruszenia art. 8 ust. 2 pkt 5 w/w ustawy, tj. nadużywania pozycji dominującej na lokalnym rynku zarządzania dworcem autobusowym w Łańcutie poprzez przeciwdziałanie rozwojowi konkurencji na lokalnym rynku przewozów regularnych polegające na odmowie udzielenia Wnioskodawcy zgody na korzystanie z tego dworca.

Po przeanalizowaniu zebranego materiału dowodowego organ antymonopolowy zamknął w dniu 30.01.2007r. postępowanie wyjaśniające, uznając, iż zebrany materiał dowodowy może uzasadniać podejrzenie, że odmowa przez Miasto Łańcut udostępnienia przystanków autobusowych może ograniczać konkurencję. W związku z powyższym w dniu 15.02.2007r. wszczęte zostało przeciwko Miastu Łańcut postępowanie antymonopolowe pod zarzutem naruszenia art. 8 ust. 2 pkt 5 w/w ustawy o ochronie (...), tj. stosowania praktyki ograniczającej konkurencję, polegającej na nadużywaniu pozycji dominującej na lokalnym rynku udostępniania przystanków komunikacji autobusowej na obszarze Miasta Łańcuta poprzez niewyrażenie zgody na korzystanie przez Bożeną Paluch z przystanków położonych na placu przy ulicy Piłsudskiego i Cetnarskiego.

W przypadku zarzutów przeciwko Polskiej Komunikacji Samochodowej CONNEX Łańcut Sp. z o.o. wszczęte zostało odrębne postępowanie antymonopolowe, natomiast w przypadku Powiatu Jarosławskiego brak było podstaw prawnych i faktycznych do wszczęcia postępowania antymonopolowego i w związku z tym w dniu 10.04.2007r. organ antymonopolowy prawomocną decyzją nr RKR-28/2007 odmówił wszczęcia postępowania antymonopolowego pod zarzutem stosowania praktyk ograniczających konkurencję.

Odnosząc się do zawiadomienia o wszczęciu postępowania antymonopolowego zarzutu, Miasto Łańcut – zwane dalej „Miastem” – stwierdziło, że zarzuty podniesione przez Wnioskodawcę nie są uzasadnione. Zdaniem Miasta, gmina nie jest przedsiębiorcą w rozumieniu art. 4 ustawy o ochronie (...), a przedmiotowy plac nie stanowi drogi publicznej, lecz jest mieniem komunalnym, udostępnianym na podstawie umów cywilnoprawnych. Ponadto wyjaśniło, że nie jest możliwe wyrażenie Wnioskodawcy zgody na korzystanie z placu, ponieważ brak jest miejsca i występuje zagrożenie dla ruchu drogowego i pieszych. Miasto podniosło, że z placu, którego przepustowość jest ograniczona, korzysta 18 przewoźników i wjazd autobusów należących do kolejnych przewoźników nie jest możliwy. Obowiązkiem Miasta jako jednostki samorządu terytorialnego jest zapewnienie mieszkańcom bezpieczeństwa, w tym na przedmiotowym placu. Miasto podniosło także, że obok jest zlokalizowany plac targowy i parking, na którym zatrzymują się samochody osobowe oraz autokary turystyczne, co skutkuje dużym natężeniem ruchu ulicznego i pieszego.

W toku przedmiotowego postępowania organ antymonopolowy ustalił, następujący stan faktyczny

Wnioskodawca prowadzi działalność gospodarczą w zakresie zbiorowego transportu drogowego osób na podstawie wpisu do ewidencji gospodarczej prowadzonej przez Prezydenta Miasta Rzeszowa pod numerem 9717. W związku z planowanym uruchomieniem przewozów regularnych na trasie Rzeszów – Przeworsk – Jarosław Wnioskodawca wystąpił do Marszałka Województwa Podkarpackiego - o wydanie zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych na tej trasie, stosownie do treści art. 18 i nast. ustawy z dnia 6 września 2001r. transporcie drogowym (t.j. Dz. U. z 2007r. Nr 125, poz. 874 z późn. zm.) – zwanej dalej „ustawą o transporcie (...)”.

Ponieważ zgodnie z art. 22 ust. 1 w/w ustawy o transporcie przewoźnik ubiegający się o wydanie zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych w krajowym transporcie regularnym jest zobowiązany dołączyć do wniosku o wydanie takiego zezwolenia:

- rozkład jazdy uwzględniający przystanki, godziny odjazdów, długość linii komunikacyjnej i odległość między przystankami oraz
- potwierdzenie uzgodnienia zasad korzystania z przystanków i dworców autobusowych, dokonanych z ich właścicielami lub zarządzającymi,

Wnioskodawca wystąpił do właściwych podmiotów: gmin, zarządców dróg oraz dworców autobusowych o wyrażenie zgody i uzgodnienie zasad korzystania z należących do nich przystanków i dworców autobusowych.

Wśród podmiotów, do których wystąpił Wnioskodawca było także Miasto Łańcut, do którego zwrócił się pismem z dnia 30.12.2005r. z prośbą o wyrażenie zgody na korzystanie przez niego z przelotowego przystanku autobusowego w Łańcucie – określanego jako

„Rynek” - położonego na placu przy zbiegu ulic Piłsudskiego i Cetnarńskiego. W odpowiedzi na powyższy wniosek Miasto - pismem z dnia 12.01.2006r. (znak: BI-5552/2/06) – odmówiło zgody na udostępnienie Wnioskodawcy w/w przystanku, uzasadniając to: ograniczoną przepustowością zatok przystankowych, zaspokojeniem potrzeb komunikacyjnych przez innych przewoźników, którym Miasto zawarło umowy na korzystanie z mienia komunalnego oraz obawą, że zwiększenie liczby przewoźników korzystających z w/w przystanku spowoduje zagrożenie bezpieczeństwa dla samych przewoźników, jak i ich pasażerów. Jednocześnie Miasto poinformowało Wnioskodawcę, że może skorzystać z dworca autobusowego, którym zarządza PKS CONNEX Sp. z o.o. w Łąncucie.

W konsekwencji powyższych działań Miasta, Wnioskodawca nie uruchomił planowanej linii autobusowej na trasie Rzeszów – Przeworsk – Jarosław, albowiem Marszałek Województwa Podkarpackiego decyzją z dnia 28.07.2006r. (znak: DT.II.5432/2/-78/AB/06) odmówił mu udzielenia zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych na tej trasie. Do dnia wydania decyzji Wnioskodawca – mimo złożenia kolejnego wniosku - nie otrzymał od Miasta zgody na korzystanie z przedmiotowego przystanku i nie może uruchomić przewozów regularnych na planowanej trasie.

Na podstawie treści udzielonych przez Miasto wyjaśnień (dowód: pismo z dnia 24.07.2006r. znak: BI-5552/33/06, z dnia 1.03.2007r. znak: BI-552/33/06/07, z dnia 5.06.2007r. znak: BI-552/33/06/07) organ antymonopolowy ustalił, że w Łąncucie znajduje się dworzec autobusowy, stanowiący własność miasta, który jest aktualnie wydierżawiony przez PKS CONNEX Sp. z o.o. w Łąncucie. Dzierżawca pobiera od przewoźników opłaty za wjazd na teren dworca w wysokości od 8,50 do 9,50 za każdy wjazd albo zryczałtowane opłaty miesięczne, które zostały wynegocjowane z przewoźnikami (dowód: pismo PKS z dnia 24.07.2006r. znak: DO/252/2006).

Oprócz dworca na terenie Łąncuta znajduje się 13 przystanków stanowiących mienie komunalne, udostępnianych przez Miasto przewoźnikom regularnym (dowód: umowy załączone do pisma z dnia 24.07.2006r. znak: BI-5552/33/06). W centrum Łąncuta na placu położonym u zbiegu ulic Piłsudskiego i Cetnarńskiego, stanowiącym własność Miasta, znajduje się parking dla autobusów turystycznych i samochodów osobowych (61 miejsc postojowych) oraz przelotowy przystanek składający się z 4 zatok przystankowych, z których mogą korzystać przewoźnicy regularni. Przystanek ten jest nazywany „Rynek” lub „Plac targowy”. W jego pobliżu znajdują się bowiem: plac targowy oraz najważniejsze w Łąncucie urzędy administracji publicznej, instytucje i placówki handlowo-usługowe. Lokalizacja i wielkość przystanku powodują, że jest on największym – obok dworca autobusowego – przystankiem w mieście, z którego korzysta duża ilość pasażerów. Przystanek, podobnie jak cały plac, stanowi własność Miasta, które udostępnia go odpłatnie przewoźnikom na podstawie umów cywilnoprawnych. Wg informacji przekazanych przez Miasto z przystanku korzystało w 2006r. 18 przewoźników, którzy z tytułu korzystania z przystanku uiszczają opłaty w wysokości 0,64 zł netto za każdy wjazd. Na przełomie 2006 – 2007r., tj. w okresie, w którym Wnioskodawca wystąpił o wyrażenie zgody na korzystanie z przystanku, Miasto zawarło umowy z 3 kolejnymi przewoźnikami, a 2 - w tym Wnioskodawcy - odmówiło zgody na korzystanie z przedmiotowego przystanku.

Ponadto w poza centrum Łąncuta na drodze krajowej nr 4 znajdują się w odległości 3 km od siebie 4 przystanki (po jednym w każdym kierunku na 614 km i 617 km drogi), które zarządzane są przez zarządcę drogi krajowej, tj. Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Rzeszowie. Zarządca wyraża zgodę na korzystanie

z przystanków przez wszystkich przewoźników, określając jedynie warunki korzystania z nich (dowód: pismo GDDKiA z dnia 16.02.2006r. znak: GDDKiA O/Rz-6h/4252/16/2006).

Mając na uwadze ustalony stan faktyczny, organ antymonopolowy zważył, co następuje:

W dniu 21.04.2007r. weszła w życie ustawa z dnia 16 lutego 2007r o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50 poz. 331 z późn. zm.), która uchyliła poprzednio obowiązującą ustawę z dnia 15 grudnia 2000r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2005r. Nr 244, poz. 2080 z późn. zm.). Jednakże - na mocy art. 131 ust. 1 ustawy z 16 lutego 2007r. – do postępowań wszczętych na podstawie ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. i niezakończonych do dnia wejścia w życie nowej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe.

I. Interes publiczny

Warunkiem koniecznym do wydania decyzji w sprawie nadużywania pozycji dominującej i zastosowania instrumentów prawnych zawartych w ustawie antymonopolowej z 2000r. jest wykazanie, iż w niniejszym stanie faktycznym nastąpiło naruszenie interesu publicznego. Zgodnie bowiem z treścią art. 1 ust. 1, celem ustawy jest podejmowana w interesie publicznym ochrona interesów przedsiębiorców i konsumentów. Takie określenie jej celu pozwala przyjąć, iż ustawa ma charakter publiczny, służy ochronie interesu ogólnospołecznego i jednocześnie wyłącza możliwość podejmowania przez organ antymonopolowy działań w celu ochrony interesów indywidualnych. W konsekwencji nie każde naruszenie prawa w stosunkach cywilnoprawnych kwalifikuje sprawę do postępowania w trybie ustawy antymonopolowej. Decydować będzie o tym zawsze naruszenie przez przedsiębiorcę - w następstwie stosowania praktyk ograniczających konkurencję - interesu publicznoprawnego, a więc, gdy skutkami jego działań sprzecznych z tą ustawą dotknięty jest szerszy krąg uczestników rynku, bądź gdy wywołują one inne niekorzystne zjawiska na rynku, wymagające ingerencji ze strony organu antymonopolowego. Powyższe stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który stwierdził, że „postępowanie antymonopolowe nie może dotyczyć spraw jednostkowych” (tak: wyrok z dnia 28.05.2001r. sygn. akt XVII Ama 82/00) oraz określił pojęcie interesu publicznego jako „dotyczącego ogółu a nie tylko określonej grupy, czy tym bardziej interesu indywidualnego podmiotu” (tak: wyroki z dnia 30.05.2001r. sygn. akt XVII Ama 80/00 i z dnia 6.06.2001r. sygn. akt XVII Ama 78/00). Podobne stanowisko zajął również Sąd Najwyższy, który w uzasadnieniu wyroku z dnia 29.05.2001r. (sygn. I CKN 1217/98) stwierdził, że „ustawa antymonopolowa ma charakter publicznoprawny, zatem jej celem jest służyć interesom publicznym. Ingeruje, gdy w wyniku pewnych ogólnych zjawisk zagrożona jest sama instytucja konkurencji. Nie odnosi się do ochrony roszczeń indywidualnych (...)”. Ponadto w uzasadnieniu do wyroku z dnia 26.02.2004 r. (sygn. akt III SK 2/04) Sąd Najwyższy dodał, iż „naruszenie indywidualnego interesu, nie wyklucza dopuszczalności równoczesnego uznania, że dochodzi do naruszenia publicznego zbiorowego interesu, jeżeli indywidualne pogwałcenie przepisów ustawy mogłoby w jakikolwiek sposób prowadzić do ustanowienia lub utrwalenia monopolistycznych praktyk rynkowych, które wywołują skutki na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”.

W okolicznościach faktycznych niniejszej sprawy działania Miasta – dysponującego najważniejszym i największym – obok dworca autobusowego – przystankiem na terenie

Łańcuta, wywierają skutki na uczestników lokalnego rynku przewozu osób, tj. Wnioskodawcę oraz wszystkich jego faktycznych i potencjalnych konkurentów. Ostatecznie skutki działań Miasta mogą ponadto odczuć również konsumenci, tj. wszyscy pasażerowie korzystający z usług lokalnych przewoźników. W związku z powyższym, pomimo że żądającym wszczęcia postępowania antymonopolowego w niniejszej sprawie jest pojedynczy przedsiębiorca, który - stosownie do art. 84 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie (...) – wykazał swój interes prawny, działania organu antymonopolowego ukierunkowane są na ochronę konkurencji, rozumianej jako nieograniczony i równy dla wszystkich zainteresowanych przedsiębiorców dostęp do rynku przewozowego. A zatem należy uznać, iż przedmiotowe postępowanie jest prowadzone w interesie publicznym, a do sprawy mają zastosowanie przepisy tej ustawy.

II. Strony jako przedsiębiorcy

Zgodnie z treścią art. 4 pkt 1 lit. a ustawy antymonopolowej z 2000r. pod pojęciem „przedsiębiorca” - rozumie się przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 19 listopada 1999r. Prawo działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 101, poz. 1178 ze zm.) – obecnie przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. nr 173, poz. 1807) – a także m.in. osobę prawną organizującą lub świadczącą usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów ustawy o działalności gospodarczej.

Bezsporne jest, że Wnioskodawca jest przedsiębiorcą wykonującym indywidualną działalność gospodarczą na podstawie wpisu do ewidencji działalności gospodarczej.

Miasto Łańcut jest jednostką samorządu terytorialnego (gminą), posiadającą osobowość i działająca na podstawie przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.) – zwanej dalej „ustawą o samorządzie (...)”. Stosownie do art. 7 ust. 1 tej ustawy do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Zadania własne obejmują sprawy m.in. gminnych dróg, ulic i organizacji ruchu drogowego (art. 7 ust. 1 pkt 2) oraz lokalnego transportu zbiorowego (art. 7 ust. 1 pkt 4). Zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym, zadania własne określone w art. 7 ust. 1, służące zaspokojeniu zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych, stanowią zadania użyteczności publicznej. W ramach realizacji tych zadań, na podstawie art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 21 marca 1985r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2004r. Nr 204, poz. 2086, z późn. zm.) Burmistrz Miasta Łańcuta, jako organ lokalnej jednostki samorządu terytorialnego, jest zarządcą dróg gminnych, znajdujących się w granicach administracyjnych Miasta. Ponadto Miasto jest podmiotem (właścicielem) mienia komunalnego, do którego należy także przedmiotowy plac u zbiegu ulic Piłsudskiego i Cetnarskiego wraz ze znajdującymi się na nim przystankami autobusowymi i może – na podstawie art. 45 ust. 1 w/w o samorządzie (...) - samodzielnie decydować o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania składników majątkowych, przy zachowaniu wymogów zawartych w odrębnych przepisach prawa.

Wprawdzie w ustawie antymonopolowej z 2000r. brak jest legalnej definicji pojęcia użyteczności publicznej, to niewątpliwie pewną wskazówkę interpretacyjną może stanowić przepis art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 1997r. Nr 9, poz. 43 z późn. zm.), zgodnie z którym pojęcie „gospodarka komunalna” obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest

bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Podkreślić należy, że zarówno orzecznictwo Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, jak i doktryna zgodnie uznają, że do działalności publicznej gminy w zakresie zaspokajania potrzeb wspólnoty, o których mowa w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym – o ile wywołuje ona skutki praktyk monopolistycznych – ustawa antymonopolowa ma zastosowanie (vide: St. Gronowski „Ustawa antymonopolowa. Komentarz” CH BECK 1996 str. 37 i nast. oraz E. Modzelewska- Wąchal „Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz” Twigger 2002, str. 34-35; wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 6.12.2000r. sygn. akt XVII Ama 95/99, wyrok SOKiK z dnia 7.07.2004r. sygn. akt Ama XVII 65/2003).

W świetle powyższego należy uznać, że Miasto Łańcut jest przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy antymonopolowej z 2000r., albowiem jest osobą prawną organizującą usługi o charakterze użyteczności publicznej związane ze zbiorowym transportem lokalnym. Organizacja tych usług polega w przedmiotowej sprawie przede wszystkim na uzgadnianiu przewoźnikom warunków korzystania z przystanków komunikacji samochodowej, usytuowanych w obrębie dróg gminnych.

III. Rynek właściwy i pozycja rynkowa Miasta

Stosownie do art. 4 pkt 8 w/w ustawy, rynkiem właściwym jest rynek towarów, które ze względu na ich przeznaczenie, cenę oraz właściwości (...) 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, preferencje konsumentów, znaczące różnice cen i koszty transportu, panują zbliżone warunki konkurencji. Zgodnie z powyższą definicją rynek właściwy został ograniczony do towarów i terytorium, które w danej sprawie mają znaczenie z punktu widzenia konkurencji i uczestników rynku. Pod pojęciem towaru – zgodnie z art. 4 pkt 6 ustawy – rozumie się rzeczy, jak również energię, papiery wartościowe i inne prawa majątkowe, usługi, a także roboty budowlane.

W niniejszej sprawie występują powiązane ze sobą dwa rynki właściwe spełniające powyższe przesłanki. Pierwszym z nich jest rynek, na którym konkurencja, w wyniku działań Miasta, została zagrożona, drugim - rynek, na którym Miasto swojej pozycji nadużyło, zagrażając tej konkurencji.

Z uwagi na podane w opisie stanu faktycznego uwarunkowania prawne i faktyczne, pierwszym rynkiem właściwym, tj. tym, na którym konkurencja została – jak zostanie wykazane - zagrożona, jest lokalny rynek przewozów regularnych na trasie Rzeszów – Przeworsk – Jarosław.

Definiując ten rynek od strony przedmiotowej (produktowej) należy mieć na uwadze przepisy ustawy o transporcie (...), zgodnie z którym przewozy regularne są wykonywane w określonych odstępach czasu i określonymi trasami (art. 4 pkt 7), a wsiadanie i wysiadanie pasażerów odbywa się tylko na przystankach określonych w rozkładzie jazdy (art. 18b ust. 1 pkt 3) oraz należność za przejazd jest pobierana zgodnie z cennikiem opłat podanym do publicznej wiadomości, z uwzględnieniem obowiązujących ulg ustawowych i umownych (art. 18b ust. 1 pkt 4). W konsekwencji powyższej regulacji nie jest możliwe uznanie przewozów wykonywanych na różnych trasach za substytuty, a zatem każda trasa, na której wykonywane są przewozy regularne stanowić będzie odrębny rynek, bowiem wyłącznie przewozy wykonywane na tej trasie będą uznawane przez

pasażerów za substytuty, a przewoźników działający na niej – za konkurentów. Substytutem powyższej usługi przewozowej nie będą także inne rodzaje przewozów, a zwłaszcza przewozy okazjonalne, ponieważ są one wykonywane na innych zasadach, tj. przewoźnicy okazjonalni nie mogą korzystać z przystanków, nie muszą wykonywać przewozów wg rozkładu jazdy, ani stosować cenników oraz ulg. W uwagi na ograniczony pod względem geograficznym zasięg rynku rynek właściwy będzie rynkiem lokalnym, wyznaczonym przez miejscowości, w których znajdują się przystanki: początkowy, przelotowy i końcowy.

Drugi z występujących rynków właściwych, tj. ten na którym Miasto posiada pozycję dominującą zdefiniowany został przez rodzaj i zasięg działalności prowadzonej przez Miasto Łańcut. Rynkiem tym pod względem produktowym i geograficznym jest rynek udostępniania przystanków komunikacji autobusowej na obszarze Miasta Łańcuta, albowiem produkt ten nie ma substytutów. Wsiadanie i wysiadanie z autobusów należących do przewoźników regularnych jest możliwe wyłącznie na wyznaczonych do tego celu przystankach. Miasto - jako zarządca dróg gminnych i zarazem właściciel mienia komunalnego znajdującego się w jego granicach administracyjnych - jest wyłącznie uprawnione do wyrażania zgody na korzystanie przez inne podmioty z przystanków zlokalizowanych przy tych drogach i na placach miejskich w Łańcutie. Rynek geograficzny określony granicami administracyjnymi Łańcuta spełnia przesłanki powołanego art. 4 pkt 8 ustawy.

Jedną z praktyk ograniczających konkurencję jest nadużywanie pozycji dominującej na rynku właściwym. Warunkiem koniecznym do postawienia zarzutu stosowania tej praktyki jest udowodnienie posiadania pozycji dominującej na rynku. Zgodnie z treścią art. 4 pkt 9 ustawy o ochronie (...) przez pozycję dominującą należy rozumieć pozycję przedsiębiorcy, która umożliwia mu zapobieganie skutecznej konkurencji na rynku właściwym przez stworzenie mu możliwości działania w znacznym zakresie niezależnie od konkurentów, kontrahentów oraz konsumentów; domniemywa się, że przedsiębiorca ma pozycję dominującą, jeżeli jego udział w rynku przekracza 40 %.

W przedmiotowej sprawie Miasto posiada niewątpliwie pozycję dominującą, albowiem na 18 przystanków położonych na jego terenie 13 stanowi jego własność (72%) i jest przez niego zarządzanych. Pozostałe 28% rynku zajmują 4 przystanki zarządzane przez GDDKiA oraz przystanki na dworcu autobusowym dzierżawionym przez PKS CONNEX Łańcut Sp. z o.o. Dodatkowo podnieść należy na czynnikiem wzmacniającym pozycję Miasta na tak wyznaczonym rynku właściwym jest okoliczność, że tylko Miastu Łańcut przysługują wynikające z ustawy o samorządzie (...) prerogatywy w zakresie mienia komunalnego i udostępniania go przedsiębiorcom (art. 45 ust. 1). Powyższe uprawnienia oraz obowiązki w zakresie organizowania komunikacji publicznej, w tym zawieranie umów z przewoźnikami, Miasto realizuje na zasadzie wyłączności, wynikającej z powołanych wyżej ustawowych kompetencji gminy, co oznacza, że działa zatem w warunkach monopolu prawnego.

Reasumując rozważania na temat rynku właściwego, stwierdzić należy, iż rynkiem spełniającym przesłanki z art. 4 ust. 8 ustawy antymonopolowej z 2000r., na którym Miasto posiada pozycję dominującą, o której mowa w art. 4 ust 9 tej ustawy, jest lokalny rynek udostępniania przystanków komunikacji autobusowej na obszarze Miasta Łańcuta.

IV. Nadużywanie pozycji dominującej

Skoro Miasto jest przedsiębiorcą w rozumieniu art. 4 pkt 1 lit a powołanej ustawy antymonopolowej z 2000r., które na wyróżnionym wyżej rynku właściwym posiada pozycję dominującą, to jego działania - a zwłaszcza sposób korzystania w przysługujących mu uprawnień ustawowych - podlegają ocenie organu antymonopolowego pod kątem zgodności z przepisami tej ustawy.

Jedną z form ograniczania konkurencji - zakazanych przepisami wymienionej powyżej ustawy antymonopolowej z 2000r. - jest nadużywanie pozycji dominującej na rynku właściwym (art. 8 ust. 1) poprzez podejmowanie działań przeciwdziałających ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji (art. 8 ust. 2 pkt 5). Antykonkurencyjnego charakteru działań Miasta dowodzi całokształt zaistniałych w sprawie okoliczności, a w szczególności fakt arbitralnego i nie znajdującego oparcia w obowiązujących przepisach niewyrażenia zgody na korzystanie przez Wnioskodawcę z przystanku położonego na placu przy ulicy Piłsudskiego i Cetnarskiego. Podkreślenia wymaga, iż obowiązek niestwarzania barier dla rozwoju konkurencji ciąży nie tylko na organach państwa, ale również na przedsiębiorcach na rynku, których pozycja rynkowa pozwala im na negatywne oddziaływanie na strukturę rynku i warunki funkcjonowania jego uczestników (vide: E. Modzelewska-Wąchal ibidem s. 113).

Art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy o antymonopolowej z 2000r. stanowi, iż zakazanym nadużyciem przez przedsiębiorcę pozycji dominującej na rynku właściwym jest przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji. Omawiana praktyka ma przede wszystkim charakter antykonkurencyjny, a dobrem chronionym na podstawie tego przepisu jest sama konkurencja. Dla stwierdzenia stosowania tej praktyki, niezbędne jest spełnienie łącznie dwóch, wynikających z ustawy o ochronie (...) przesłanek, a mianowicie:

- zajmowanie przez przedsiębiorcę pozycji dominującej na danym rynku właściwym,
- nadużywanie tej pozycji poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji.

Okoliczność posiadania przez Miasto pozycji dominującej na rynku właściwym została już omówiona i dowiedziona powyżej. Zatem należy ocenić, czy druga z wymienionych przesłanek została spełniona.

Analizując występujące w niniejszej sprawie okoliczności stwierdzić należy, że posiadanie przez Miasto pozycją dominującą na rynku udostępniania przystanków w Łańcucie, obejmującym m.in. największy przystanek na placu przy ulicy Piłsudskiego i Cetnarskiego, powoduje, iż praktycznie każdy przewoźnik działający na lokalnym rynku przewozów regularnych, a więc nie tylko Wnioskodawca, jest uzależniony od Miasta. Należy zatem rozważyć, czy Miasto - wykorzystując tę zależność - nadużyło swej pozycji, oraz czy jego działania mogły mieć negatywny skutek na rynek, na którym działa Wnioskodawca, tj. na lokalny rynek przewozów regularnych, wypełniając przy tym przesłankę przeciwdziałania ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji. Uwzględnić przy tym należy, iż „*przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do rozwoju konkurencji polegać może zarówno na działaniu lub zaniechaniu. Oba rodzaje zachowań w równym stopniu, w zależności od okoliczności, mogą wywierać negatywny wpływ na konkurencję. Obowiązek niestwarzania barier dla rozwoju konkurencji ciąży nie tylko na organach państwa, ale również na przedsiębiorcach dominujących na rynku, których pozycja*

rynkowa pozwala im na negatywne oddziaływanie na strukturę rynku i warunki funkcjonowania jego uczestników” (vide: E. Modzelewska –Wąchal ibidem str. 113 - 114).

Możliwość korzystania z tych przystanków należących do Miasta, w tym położonego na placu przy ulicy Piłsudskiego i Cetnarskiego decyduje o prowadzeniu działalności przewozowej w zakresie przewozów regularnych nie tylko pomiędzy Łąncutem a okolicznymi miejscowościami, ale także na tzw. liniach przelotowych, tj. pomiędzy różnymi miejscowościami, przechodzącymi przez Łąncut. Jej przykładem jest planowana przez Wnioskodawca linia Rzeszów – Przeworsk – Jarosław.

Usytuowanie przystanku na placu przy ulicy Piłsudskiego i Cetnarskiego ma bardzo istotne znaczenie dla potencjalnych pasażerów lokalnego transportu, a tym samym i dla przewoźników, z uwagi na jego położenie w centrum miasta obok placu targowego oraz najważniejszych urzędów, szkół, placówek handlowych i usługowych, co ma decydujące znaczenia dla generowania dużego natężenia ruchu pasażerskiego. Dostęp do tego przystanku stanowi zatem warunek skutecznego konkurowania na rynku usług przewozowych, a zatem odmowa przez Miasto udostępnienia przedmiotowego przystanku powoduje pogorszenie konkurencyjności przewoźnika w stosunku do przewoźników, którzy mogą korzystać z tego przystanku. Należy podkreślić, że bezpośrednie konkurowanie Wnioskodawcy i innych przewoźników w tym samym miejscu, tj. stworzenie możliwości odjazdu z tego samego przystanku (lub przyjazdu na ten sam przystanek) winno uczynić oferty przewoźników bardziej atrakcyjnymi dla pasażerów (konsumentów). O wyborze przewoźnika powinni bowiem decydować sami pasażerowie, a nie Miasto. Powyższe teza znajduje potwierdzenie w orzecznictwie SOKIK, który w wyroku z dnia 26.02.2003r. (sygn akt XVII Ama 23/2002) stwierdził, że w przypadku ewentualnego spadku zainteresowania przewozami ze strony pasażerów o tym, który z uczestników rynku pozostanie na nim, zadecydować powinna atrakcyjność (konkurencyjność) oferty przewoźnika w odbiorze pasażerów, a nie arbitralna decyzja Gminy.

Ponadto działanie gminy może skutkować nieuzyskaniem przez przewoźnika właściwego zezwolenia, umożliwiającego wykonywanie przewozów regularnych zaplanowanej przez niego trasy, a zatem działanie Miasta może stanowić także barierę uniemożliwiającą wejście na rynek nowych przedsiębiorców. Decyzja o wejściu przedsiębiorcy na rynek powinna być bowiem jego decyzją autonomiczną, wynikającą z zasady swobody prowadzenia działalności gospodarczej wyrażonej w art. 6 powołanej ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Według tego przepisu podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa (vide: wyrok SOKIK z dnia 26.02.2003r., sygn. akt XVII Ama 23/02). Ewentualna odmowa udostępnienia przystanków powinna wynikać zatem z konkretnych przepisów obowiązujących ustaw, a nie z arbitralnej oceny lub decyzji podjętej przez Miasto.

Organ antymonopolowy nie podziela argumentacji Miasta, w świetle której przyczyną odmowy był brak przepustowości zatok przystankowych oraz zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego i pieszego. Powyższe okoliczności nie dają podstaw do odmowy udostępnienia przystanków przewoźnikom regularnym, w tym Wnioskodawcy, ponieważ na Mieście – jako zarządcy dróg gminnych i zarazem właścicielowi mienia komunalnego ciąży obowiązek – wprowadzenia takich zasad ruchu drogowego i zasad korzystania z przystanków, aby zapewnić wszystkim przewoźnikom możliwość korzystania z tych przystanków i wykonywania przez nich działalności przewozowej.

Także argument o zaspokojeniu potrzeb przewozowych przez pozostałych przewoźników wyrażony w piśmie z dnia 12.01.2006r. (znak: BI-5552/2/06) nie zasługuje na uznanie, albowiem Miasto w tym przypadku nie jest uprawnione do podejmowania dywagacji w przedmiocie zaspokojenia potrzeb przewozowych, czy też potencjalnego zagrożenia dla już istniejących linii regularnych. Mienie komunalne – w tym przystanki - powinno być udostępniane wszystkim przedsiębiorcom, także przewoźnikom, na jednakowych zasadach. Ocena o ewentualnym zagrożeniu dla już istniejących linii regularnych należy natomiast wyłącznie do organu wydającego zezwolenie w trybie art. 22 i 22a ustawy o transporcie (...), tj. w rozważanym przypadku do Marszałka Województwa Podkarpackiego.

Odnosnie odmowy udzielenia zgody na korzystanie przez przewoźników, podnieść należy, że SOKIK wypowiedział się już wielokrotnie, kształtując w ten sposób utrwalone, jednolite orzecznictwo. I tak np., w wyroku z dnia 24.04.2002r. (sygn akt XVII Ama 76/01) stwierdził, że *„umiejscowienie przystanku ma istotne znaczenie dla możliwości pozyskania pasażera. Jest faktem powszechnie znanym, że odległość do przystanku jest istotnym kryterium wyboru środka transportu. Jeżeli więc wybór przystanku determinuje wybór przewoźnika, to ulega naruszeniu wolna konkurencja pomiędzy przewoźnikami. Przewoźnik traci w ten sposób wpływ na istotny czynnik, od którego zależy jakość oferty”*. Z kolei w wyroku z dnia 26.02.2003r. (sygn akt XVII Ama 23/2002) stwierdził, iż arbitralne ustalenie kto może, a kto nie może być uczestnikiem rynku przewozów godzi w konkurencję ograniczając jej rozwój.

Reasumując, nieudzielenie zgody na korzystanie z przystanku na placu przy ulicy Piłsudskiego i Cetnarskiego w Łańcucie, w sytuacji gdy Miasto zajmuje pozycję dominującą na lokalnym rynku dysponowania przystankami zlokalizowanymi w tej miejscowości, należy uznać za nadużycie tej pozycji, bowiem bezpośrednio przeciwdziałała ukształtowaniu się konkurencji na lokalnym rynku usług regularnego przewozu osób, co stanowi naruszenie art. 8 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie (...).

Bez znaczenia pozostaje natomiast okoliczność, czy w dniu wydania niniejszej decyzji zaistniały skutki działań Miasta w postaci ograniczenia konkurencji na lokalnym rynku przewozów regularnych czy nie. Jak bowiem stwierdził Sąd Antymonopolowy (obecnie SOKIK) w wyroku z dnia 23.03.1993r. XVII Amr 58/93 („Wokanda” 1994 nr 8), *„bezprawne jest już samo podjęcie działań zmierzających do ograniczenia konkurencji w sposób sprzeczny z ustawą. Skutek taki może wystąpić lub nie (...). Przyjęcie odmiennej interpretacji prowadziłoby do sytuacji trudnej do zaakceptowania. Należałoby wówczas przyjąć, że jak długo nie nastąpiło rzeczywiste ograniczenie konkurencji, legalne są działania prowadzące do tego celu, choćby podejmowane środkami zakazanymi przez prawo”*.

Mając powyższe na uwadze, a zatem że zostały spełnione przesłanki zart. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy antymonopolowej z 2000r., organ antymonopolowy orzekł, jak w pkt I sentencji.

Stosownie do treści przepisu art. 101 ust. 1 pkt 1 ustawy antymonopolowej z 2000r. organ antymonopolowy może nałożyć na przedsiębiorcę karę pieniężną w wysokości nie większej niż 10 % przychodu osiągniętego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary, jeżeli przedsiębiorca ten, choćby nieumyślnie, dopuścił się naruszenia zakazu określonego w art. 8.

W niniejszej sprawie stwierdzono, że Miasto Łańcut stosowało praktykę ograniczającą konkurencję naruszającą zakaz z art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy o antymonopolowej z 2000r.. Ponieważ zakaz ten ma charakter bezwzględny, a zatem nie istnieją przesłanki natury prawnej które umożliwiały zalegalizowanie tych praktyk, nałożenie kary jest uzasadnione. Biorąc powyższe pod uwagę, organ antymonopolowy postanowił skorzystać z przysługujących mu, na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy antymonopolowej z 2000r., uprawnień i nałożył na Miasto karę pieniężną.

Stosownie do treści przepisu art. 104 tej ustawy, organ antymonopolowy - przy ustalaniu wysokości kar pieniężnych – powinien uwzględnić w szczególności okres, stopień oraz okoliczności uprzedniego naruszenia przepisów ustawy. Ustalając wysokość kary pieniężnej w decyzjach stwierdzających naruszenie zakazów określonych w ustawie antymonopolowej z 2000r., należy zatem uwzględnić wagę tego naruszenia, rozmiar rynku dotkniętego skutkami stosowanej praktyki ograniczającej konkurencję, jak również zaistniałe okoliczności obciążające i łagodzące. Oceniając wagę naruszenia ustawy stwierdzić należy, iż praktyka stosowana przez Miasto miała charakter antykonkurencyjny, polegający na ograniczeniu przedsiębiorcom możliwości korzystania z największego w Łańcucie przystanku autobusowego. Skutki działań Miasta mogły dotyczyć nie tylko Wnioskodawcy, ale także innych potencjalnych przewoźników, którzy podjęliby decyzję o wykonywaniu przewozów regularnych na terenie Łańcuta.

Z drugiej strony, dokonując oceny rozmiaru rynku dotkniętego skutkami praktyk, stwierdzić należy, iż sprawa posiadała lokalny wymiar, albowiem stwierdzona praktyka, dotyczyła bowiem lokalnego rynku przewozów regularnych. Doszukując się okoliczności łagodzących stwierdzić należy, iż Miasto po raz pierwszy naruszyło przepisy ustawy antymonopolowej. Za miarkowaniem wysokości kary przemawia również fakt, iż Miasto jest wspólnotą samorządową, co oznacza, że kara będzie stanowić dolegliwość również dla jego mieszkańców. Niezależnie o powyższego należało także uwzględnić orzecznictwo Sądu Najwyższego, w świetle którego kara winna pozostawać we właściwej proporcji do potencjału ekonomicznego sprawcy oraz korzyści jakie osiągnął, lub zamierzał osiągnąć - jest ona nakładana i wykonywana w celu zachowania i przestrzegania obowiązującego porządku prawnego (vide: wyrok z 27.06.2000r. sygn. akt I CKN 793/98).

Uzasadnione jest - w świetle powyższego – że orzeczona kara winna również spełniać rolę zarówno represyjną, jak i wychowawczą, a nadto pozostawać we właściwej proporcji do możliwości karanego przedsiębiorcy, ustalając wysokość kary wzięto pod uwagę potencjał ekonomiczny Miasta. Przyjmując zatem wspomniane wcześniej okoliczności naruszenia przepisów ustawy o ochronie (...), w tym te, które przemawiają za wymierzeniem kary w umiarkowanej wysokości, jak również fakt, iż kara winna być orzekana na poziomie wystarczającym do osiągnięcia zamierzonego celu i odczuwalna dla przedsiębiorcy, ale równocześnie pozwalającym mu na dalsze prowadzenie działalności, organ antymonopolowy postanowił nałożyć karę w wysokości 0,5 % przychodu, tj. w wysokości 1/20 kary maksymalnej.

Jako podstawę obliczenia kary – ze względu na fakt, iż w niniejszym postępowaniu stwierdzono naruszenie przepisów ustawy o ochronie (...) przez gminę - przyjęto sumę „dochodów z mienia”, „wpływów z jednostek budżetowych” i „pozostałych dochodów” za rok 2006, w wysokości 3.718.613 zł. Zatem kara - stanowiąca 0,5 % tej wartości – wynosi **18.593 zł** (słownie: piętnaście tysięcy pięćset dziewięćdziesiąt trzy).

Mając powyższe na uwadze, organ antymonopolowy orzekł, jak w pkt II sentencji.

Karę pieniężną – stosownie do treści art. 105 ust. 4 ustawy o ochronie (...) - należy wpłacić w terminie 14 dni od dnia uprawomocnienia się niniejszej decyzji na konto Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów:

NBP O/O Warszawa 51101010100078782231000000.

Stosownie do treści art. 78 ust. 1 ustawy o antymonopolowej z 2000r.w związku z art. 131 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007r o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50 poz. 331 z późn. zm.) oraz art. 479²⁸ § 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 w Krakowie (31-011 Kraków, Pl. Szczepański 5).

Z up.
Prezesa Urzędu
Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Leszek Piekarczyk
Dyrektor Delegatury

Otrzymują:

1 x Pani Bożena Paluch Firma Handlowo –Usługowa COSSMA, ul. Morgowa 77, 35-301 Rzeszów

1 x Miasto Łańcut, Urząd Miejski w Łańcut, pl. Sobieskiego 18, 37-100 Łańcut

1 x a/a