

PREZES URZĘDU OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW

DELEGATURA URZĘDU OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW W BYDGOSZCZY

85-097 Bydgoszcz, ul. Jagiellońska 34
Tel. (0-52) 345-56-44, Fax (0-52) 345-56-17, Tel. Centrala (0-52) 32-54-100
E-mail: bydgoszcz@uokik.gov.pl

Bydgoszcz, dnia 20 sierpnia 2001r.

znak: RBG-560-S-02/99/2132/DK

Decyzja nr RBG 32/2001

Na podstawie art. 11 ust. 1 w związku z art. 8 ust.1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. *o ochronie konkurencji i konsumentów* (Dz. U. Nr 122, poz. 1319), po rozpatrzeniu sprawy wszczętej na wniosek Federacji Konsumentów Rady Klubu w Bydgoszczy przeciwko Gminie Bydgoszcz, w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów **nie stwierdza się** stosowania przez Gminę Bydgoszcz praktyki ograniczającej konkurencję polegającej na nadużywaniu pozycji dominującej na lokalnym rynku organizowania gminnego transportu zbiorowego, poprzez narzucanie nieuczciwych cen biletów komunikacji miejskiej na skutek wliczania w cenę tych biletów kosztów stosowania bezpłatnych lub ulgowych przejazdów.

Uzasadnienie

W dniu 14 maja 1999r. do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów Delegatury w Bydgoszczy wpłynął wniosek Federacji Konsumentów Rady Klubu w Bydgoszczy (zwanej dalej Federacją) o zbadanie zasadności cen za usługi przewozowe środkami lokalnego transportu zbiorowego, ustalonych uchwałą nr IV/70/98 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 29 grudnia 1998r.

W uzasadnieniu wniosku Federacja podniosła, że:

3. W cenie za usługi przewozowe środkami lokalnego transportu zbiorowego mieszczą się „utracone przychody” z tytułu (wprowadzonych uchwałą nr IV/71/98 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 29 grudnia 1998r.) bezpłatnych przejazdów dla osób, które ukończyły 65 rok życia. Zdaniem Wnioskodawcy, finansowanie „utraconych przychodów” z tytułu stosowania bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami miejskiej komunikacji zbiorowej nie może mieć miejsca z wpływów uzyskiwanych ze sprzedaży biletów. „Utracone przychody” powinny być pokrywane przez podmiot ustanawiający uprawnienia do przejazdów bezpłatnych i ulgowych. W ocenie Federacji, w chwili obecnej przejazdy ulgowe

lub bezpłatne są częściowo finansowane przez konsumentów, którzy nie korzystają z ulg i zwolnień z opłat, co powoduje, że ceny biletów są zawyżone.

4. Rada Miasta Bydgoszczy naruszyła ustawę z dnia 29 sierpnia 1997r. o *warunkach wykonywania krajowego, drogowego przewozu osób* (Dz. U. Nr 141, poz. 942 ze zm.) poprzez to, że nie uzgodniła z przewoźnikiem w drodze umowy warunków zwrotu kosztów stosowania bezpłatnych lub ulgowych przejazdów, chociaż taki obowiązek, zdaniem Federacji, nakłada na organ Gminy wspomniana ustawa (vide art. 12b).
5. Ceny za usługi przewozowe - określone uchwałą Nr IV/70/98 Rady Miasta Bydgoszczy z dnia 29 grudnia 1998r. – zostały ustalone w sposób sprzeczny z postanowieniami zawartymi w art. 4 ustawy z dnia 26 lutego 1982r. o *cenach* (tekst jednolity: Dz. U. z 1988r. Nr 27, poz. 195 ze zm.).

Odpowiadając na powyższe zarzuty, Zarząd Miasta Bydgoszczy (zwany dalej Zarządem Miasta) wyjaśnił, co następuje:

1. W dotychczasowej praktyce finansowania komunikacji miejskiej w Bydgoszczy nie stosowano zasady bezpośredniego dotowania przejazdów osób korzystających z ulg lub zwolnień. Utracone przychody z tego tytułu znajdują swoje odzwierciedlenie w kwocie dotacji ogólnej (w 1999r. dotacja ta wyniesie około 34,5 miliona zł.), przyznawanej z budżetu miasta na utrzymanie komunikacji. Oznacz to, że nie rejestrowano dotychczas (w sposób ciągły) kosztów stosowania systemu ulg i zwolnień w transporcie miejskim, ograniczając się do szacunków w oparciu o dostępne dane demograficzne pasażerów oraz prowadzonych pomiarów napełnień pojazdów. Zarząd Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej jako organizator komunikacji zbiorowej w Bydgoszczy podjął działania w celu wprowadzenia od 01.01.2000r. zasady refundacji przez władze gminy kosztów stosowania w komunikacji ulg i zwolnień w miejsce dotychczas przyznawanej dotacji na utrzymanie komunikacji zbiorowej. W tym celu przeprowadzono, w okresie od lutego do maja 1999r., kompleksowe badania marketingowe pozwalające określić skalę korzystania przez pasażerów z wymienionych uprawnień jak i wielkość utraconych wpływów. Powiadomiono, że wyniki tych badań będą znane pod koniec III kwartału 1999r. Do tej pory, w celu oszacowania „utraconych przychodów”, stosowano uproszczoną metodę szacunkową.
2. Federacja niewłaściwie odczytuje zapis zawarty w art. 12b ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r. o *warunkach* [...]. Przepis ten adresowany jest do przewoźnika i ma na celu ochronę jego interesów. W Bydgoszczy, gdzie nie ma rozdzielonych interesów Gminy i komunalnego zakładu budżetowego jakim jest Zarząd Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej ta nowa regulacja prawna daje możliwość zastosowania w systemie finansowania transportu zbiorowego, innej niż dotacja budżetowa, formy pokrywania kosztów przyznanych wcześniej uprawnień do bezpłatnych i ulgowych przejazdów. Jest to zatem prawnie zapisana nowa forma finansowania komunikacji miejskiej, pozwalająca na częściowe lub całkowite odejście od jej dotowania przez samorzady gminne i powiatowe. Dotowanie komunikacji z budżetu jednostek samorządowych związane jest między innymi z niepełnym pokryciem kosztów jej funkcjonowania z dochodów uzyskanych ze sprzedaży biletów jako konsekwencji stosowania ulg i zwolnień z opłat za przejazdy. Wdrożenie więc systemu refundacji ulg zastąpi częściowo lub całkowicie instytucję dotowania komunikacji.

3. Podstawowym wyznacznikiem przy ustalaniu opłat za przejazdy środkami komunikacji miejskiej są koszty jej funkcjonowania. Zadaniem Zarządu Miasta, ceny te mają cechę kosztów uzasadnionych, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 26 lutego 1982r. *o cenach*, z racji ich pełnej weryfikacji dzięki stosowaniu procedur ustawy o zamówieniach publicznych. Zasady ustalania cen biletów, mają na celu przede wszystkim zapewnienie sprawnego funkcjonowania systemu komunikacji miejskiej przy możliwie najniższej cenie biletów. Zasady te nie przewidują wliczania do ceny jednorazowego biletu strat wynikających ze stosowania ulg w przejazdach. Jednak niewątpliwie, wpływ na ostateczną cenę tego biletu, jak i wszystkich pozostałych biletów, ma również konieczność respektowania szeregu zwolnień i ulg ustawowych, których kosztów budżet państwa dotychczas nie refinansuje.

W odpowiedzi na powyższe wyjaśnienia przedstawiciel Federacji oświadczył, iż nie znajduje podstaw do akceptacji poglądu, iż „utracone korzyści znajdują swoje odzwierciedlenie w kwocie dotacji ogólnej”. Zwrot „utracone korzyści” nie jest instytucją tożsamą z dotacją, która ma inny charakter. Na podstawie wyjaśnień złożonych przez Zarząd Miasta (vide pismo z dnia 17.11.1999r.), Wnioskodawca utwierdził się w przekonaniu, że kwota „utraconych korzyści” z tytułu stosowania ulg i zwolnień wprowadzonych lokalnie (około 59 milionów zł.) przewyższa znacznie kwotę dotacji (około 34 miliony złotych), co wskazuje na to, że wystąpiła praktyka ograniczająca konkurencję w postaci nieuczciwego ustalenia wysokości cen z usługi przewozowe lokalnego transportu zbiorowego.

Biorąc pod uwagę materiały zgromadzone w trakcie postępowania wyjaśniającego, działając w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Dyrektor Delegatury w Bydgoszczy (zwany dalej organem antymonopolowym), wszczął i prowadził postępowanie administracyjne przeciwko Gminie Bydgoszcz pod zarzutem podejmowania działań zakazanych z mocy art. 5 ustawy z dnia 24 lutego 1990r. *o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów* (Dz. U. z 1999, Nr 52, poz. 547), polegających na nadużywaniu pozycji dominującej na lokalnym rynku organizowania komunikacji zbiorowej poprzez wliczanie w cenę biletów komunikacji miejskiej strat wynikających ze stosowania bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami lokalnego transportu zbiorowego.

W dniu 1 kwietnia 2001r. weszła w życie ustawa z dnia 15 grudnia 2000r. *o ochronie konkurencji i konsumentów* (dalej :nowa ustawa; Dz. U. Nr 122, poz. 1319), która uchyliła wyżej wymienioną ustawę *o przeciwdziałaniu* [...]. Mając na uwadze zapis art. 113 cytowanej wyżej ustawy *o ochronie* [...], niniejsze postępowanie, jako wszczęte na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 lutego 1990r. *o przeciwdziałaniu* [...], dalej prowadzono na podstawie nowej ustawy.

Gmina uznała za bezzasadny zarzutu stosowania praktyki ograniczającej konkurencję przy ustalaniu cen za przejazdy środkami miejskiej komunikacji zbiorowej, wyjaśniając, że:

2. Wspomniane usługi świadczone są w celu wykonywania zadań własnych gminy. Z tego też względu za niewłaściwy należy uznać zarzut stosowania praktyk monopolistycznych w ramach realizowania takich zadań i związanego z tym obowiązku ustalania cen urzędowych na podstawie ustawowego umocowania. Rada Miasta funkcjonuje w określonym systemie prawnym, zgodnie z którym posiada m.in. wyłączną kompetencję do ustalania cen biletów komunikacji miejskiej, jak też prawo do stanowiącia ulg i zwolnień.

3. Podane w piśmie z dnia 17 listopada 1999r. informacje dotyczące kosztów stosowania ulg i zwolnień z opłat za przejazdy mają charakter typowo szacunkowy i pochodzą z własnych, przeprowadzonych przez Zarząd Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej w Bydgoszczy badań rynku komunikacji, służących wyłącznie dla celów marketingowych. Brak podobnych badań w Polsce nie pozwala na zweryfikowanie ich wyników, a tym samym nie można wyciągnąć tak daleko idących wniosków, jak to czyni Federacja. Wartość utraconych wpływów została ustalona w tym badaniu przy założeniu, że wszyscy pasażerowie korzystający z ulg i zwolnień zapłaciliby pełną cenę biletów normalnych. W rzeczywistości część przejazdów uległaby eliminacji przy konieczności uiszczenia pełnej opłaty, a tym samym wartość wpływów byłaby zdecydowanie niższa.
6. Zasadą jest, iż „utracone przychody” pokrywa podmiot ustanawiający uprawnienia do przejazdów bezpłatnych i ulgowych. Zatem koszty ulg i zwolnień ustawowych winny być finansowane z budżetu państwa, natomiast koszty ulg i zwolnień lokalnych winna pokrywać gmina. Brak dotacji z budżetu centralnego, powoduje, iż w chwili obecnej na Gminie Bydgoszcz ciąży również obowiązek finansowania ulg i zwolnień ustawowych. Władze Miasta podejmują działania w celu pozyskania środków z budżetu centralnego z tytułu stosowania w komunikacji miejskiej ulg ustanowionych w drodze ustawowej. Zwrot utraconych z tego tytułu wpływów mógłby w znaczący sposób przyczynić się do ograniczenia wzrostu cen biletów komunikacji w przyszłym okresie.
8. Przy ustalaniu cen biletów należy również brać pod uwagę dwa aspekty: społeczny i komunikacyjny.
9. W komunikacji miejskiej nie ma bezpośredniego przełożenia kosztów na cenę konkretnego biletu. Wynika to z systemu taryfowego stosowanego w komunikacji.
10. Przewoźnicy w Bydgoszczy nie ponoszą kosztów „utraconych wpływów”. Za swoje usługi otrzymują zróżnicowane wynagrodzenie według cen (za tzw. wozokm) ustalonych w umowach cywilnoprawnych zawartych z Zarządem Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej.
11. Miasto ponosi wydatki na organizowanie komunikacji zbiorowej nie tylko w formie dotacji eksploatacyjnej (około 34 milionów zł. w 1999r i około 37 milionów zł. w 2000r.), ale również finansuje zakupu taboru i inne inwestycje komunikacyjne.

Reasumując, Zarząd Miasta nie zgodził się z twierdzeniem Federacji, iż „ciężar kosztów stosowania uprawnień do bezpłatnych i ulgowych przejazdów jest pokrywany z przychodów z zawyżonych cen biletów”. Zadaniem Uczestnika, w 1999r. Gmina Bydgoszcz przeznaczyła kwotę ekwiwalentną szacunkowej wartości utraconych wpływów z tytułu stosowania ulg i zwolnień ustanowionych przez Radę Miasta Bydgoszczy (vide pismo Zarządu Miasta z dnia 28.08.2000r.).

Organ antymonopolowy ustalił, co następuje.

W lokalnym transporcie zbiorowym w Bydgoszczy obowiązują ulgi i zwolnienia z opłat dwojakiego rodzaju:

1. ustanowione uchwałą Rady Miasta Bydgoszczy, na podstawie art. 18 ust. 3 (poprzednio ust. 3a) ustawy z dnia 26 lutego 1982r. *o cenach* (tzw. ulgi i zwolnienia lokalne),
2. ustanowione w drodze przepisów powszechnie obowiązujących na terenie całego kraju (tzw. ulgi i zwolnienia ustawowe).

Na obszarze miasta Bydgoszczy jedynym organizatorem gminnego transportu zbiorowego jest Zarząd Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej – zakład budżetowy Gminy Bydgoszcz (zwany dalej Zarządem Dróg).

Komunikacja miejska jako sfera działalności gospodarczej charakteryzuje się dość znaczną deficytowością. Przychody ze sprzedaży biletów nie pokrywają w całości kosztów funkcjonowania zbiorowej komunikacji miejskiej (ok. 62% kosztów usług komunikacyjnych). W związku z powyższym, Rada Miasta przeznacz corocznie z budżetu gminy dotację na ten cel. Dla przykładu można wskazać, że ogólny koszt utrzymania komunikacji miejskiej w 1999r. wyniósł 91.810.616zł. Koszty te zostały sfinansowane w następujący sposób:

- wpływy ze sprzedaży biletów 57.300.000,00zł.,
- dotacja z budżetu miasta 34.510.616,00zł.

Z powyższego wynika, iż na przychody organizatora komunikacji składają się przychody ze sprzedaży biletów (których wysokość jest funkcją realnego popytu kształtującego się przy danej taryfie), powiększone o dotację z budżetu gminy.

W transporcie zbiorowym w Bydgoszczy funkcjonuje czterech przewoźników (tj.: MZK, PKS, RAMI, FOR-BUS), którzy otrzymują zróżnicowane wynagrodzenie za usługi przewozowe według cen (za tzw. wozokm) ustalonych w umowach cywilnoprawnych zawartych z Zarządem Dróg. Wiodącym przewoźnikiem są Miejskie Zakłady Komunikacyjne Sp. z o.o. w Bydgoszczy, których udział w rynku przewozów tramwajowych wynosi 100%, natomiast w rynku przewozów autobusowych ok. 85%.

Wynagrodzenie przewoźników nie jest pomniejszane wskutek obowiązywania w komunikacji miejskiej ulg i zwolnień. Stawka wynagrodzenia płaconego przewoźnikom zawiera w sobie wpływy ze sprzedaży biletów oraz dotację Gminy.

W bydgoskiej komunikacji zbiorowej stosowany jest jednolity system taryfowy, według którego opłata za przejazd pobierana jest niezależnie od długości przejechanej trasy, czasu przejazdu, czy rodzaju trakcji, a więc niezależnie od kosztów konkretnego przejazdu.

Uchwałą Nr IV/70/98 z dnia 29 grudnia 1998r. w sprawie ustalenia cen za usługi przewozowe środkami lokalnego transportu zbiorowego, podjętą na podstawie art. 18 ust. 3a ustawy z dnia 26 lutego 1982 o cenach, zwanej dalej „ustawą o cenach”, Rada Miasta Bydgoszczy ustaliła nowy Cennik opłat za usługi przewozowe środkami komunikacji zbiorowej ważny od dnia 1 stycznia 1999r., w którym cenę normalnego biletu jednorazowego ustalono na poziomie 1,40zł. Następnie, podjętą w tym samym dniu uchwałą Nr IV/71/98 w sprawie zwolnień i ulg w opłatach za usługi przewozowe środkami lokalnego transportu zbiorowego oraz określenia dokumentów potwierdzających prawo do zwolnień i ulg Rada Miasta obniżyła wiek osób uprawnionych do bezpłatnych przejazdów środkami miejskiej komunikacji zbiorowej z 70 do 65 lat.

Powyższe uchwały zostały podjęte na wniosek Zarządu Miasta o uchwalenie podwyżki cen biletów, która obowiązywałaby od dnia 1 stycznia 1999r. (zwany dalej Wnioskiem Zarządu Miasta; w aktach sprawy).

Do wspomnianego wniosku załączono tzw. Zestawienie skutków finansowych podwyżki cen biletów i ich wpływ na wielkość dotacji do miejskiej komunikacji publicznej w Bydgoszczy w 1999r. Z powyższego zestawienia wynika, iż według szacunkowych danych „utracone przychody” z tytułu planowanych ulg i zwolnień wyniosą w 1999r. – około 33 milionów złotych (w tym 3,5 miliona zł. z tytułu wprowadzenia bezpłatnych przejazdów dla osób pomiędzy 65 a 70 rokiem życia), natomiast niezbędny poziom dotacji ustalono na poziomie 37 milionów zł.

W celu bardziej precyzyjnego określenia skutków finansowych stosowania w komunikacji miejskiej ulg i przejazdów bezpłatnych przeprowadzono, w okresie od lutego do maja 1999r., kompleksowe badania marketingowe.

Na wezwanie organu antymonopolowego Zarząd Miasta przedłożył do akt sprawy wyniki powyższych badań zawarte w tzw. *Raporcie Zarządu Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej w Bydgoszczy o zakresie i skutkach finansowych stosowania ulg i zwolnień z opłat w komunikacji miejskiej w Bydgoszczy* (zwanym dalej *Raportem*).

Załączając do akt sprawy tzw. *Raport* (dwa wydania: wydanie I z sierpnia 1999r. oraz wydanie II poprawione ze stycznia 2000r.), Uczestnik wskazał na niedoskonałość tego opracowania i podniósł, iż powyższy dokument nie może stanowić dowodu w niniejszej sprawie z uwagi na to, iż:

- badania zostały przeprowadzone przez zespół pracowników Zarządu Dróg bez nadzoru i weryfikacji wyników przez profesjonalną jednostkę,
- badania miały bardzo ograniczoną próbę,
- zastosowano własne, uproszczone metody badawcze.

Organ antymonopolowy dopuścił dowód z wyżej wspomnianego dokumentu, podkreślając, iż oceni jego moc i wiarygodność na podstawie wszechstronnego rozważenia zebranego w sprawie materiału dowodowego.

Wyniki wspomnianych badań marketingowych ilustruje poniższa tabela.

Skutki finansowe stosowania ulg i zwolnień w miejskiej komunikacji zbiorowej w Bydgoszczy w 1999r. (w milionach zł.)

Lp.	Badania marketingowe	Utracone przychody z tytułu ulg i zwolnień ogółem	Utracone przychody z tytułu ulg i zwolnień ustawowych	Utracone przychody z tytułu ulg i zwolnień ustanowionych lokalnie	Poziom dotacji
1.	Wydanie I z sierpnia 1999r.	79,3	20,0	59,3	34,5
2.	Wydanie II (poprawione) ze stycznia 2000r.	50,1	9,3	40,8	34,5

Raport - Wydanie I i II

Na podstawie wyników badań marketingowych zawartych w powyższym *Raporcie* Federacja wywiodła, że skoro kwota gminnej dotacji (około 34,5 miliona zł.) nie pokrywa utraconych przychodów z tytułu ulg i zwolnień ustanowionych lokalnie (od około 40,8 miliona zł. do około 59,3 miliona zł.), ciężar kosztów stosowania uprawnień do bezpłatnych i ulgowych przejazdów pokrywany jest z przychodów z zawyżonych cen biletów jednorazowych.

Dla potrzeb niniejszego postępowania, organ antymonopolowy przeprowadził badania ankietowe wśród organizatorów gminnej komunikacji zbiorowej oraz wśród miejskich przewoźników z terenu całego kraju, dotyczące finansowania przez samorzady gmin utraconych przychodów z tytułu stosowania ulg i zwolnień w przejazdach środkami miejskiej komunikacji zbiorowej.

Opierając się na wynikach powyższych badań, dokonano następujących ustaleń:

1. Utracone przychody z tytułu korzystania przez pasażerów z uprawnień do bezpłatnych i ulgowych przejazdów rekompensowane są przewoźnikom w formie dotacji wyrównującej różnicę między uzyskiwanymi przychodami ze sprzedaży biletów, a poniesionymi kosztami usług przewozowych (środki na ten cel są corocznie planowane w budżetach gmin). Dotacja stanowi różnicę pomiędzy przychodami ze sprzedaży biletów i innych źródeł. Gminy dopłacają w formie dotacji do każdego wozokilometra.
5. Koszty z tytułu stosowania ulg i zwolnień w komunikacji miejskiej wyliczane są szacunkowo. Nie nastęca większych trudności rejestracja sprzedaży biletów okresowych ulgowych. Natomiast trudniej ustalić wysokość utraconych przychodów w przypadku całkowitego zwolnienia z opłat, a także w przypadku stosowania jednorazowych biletów ulgowych (pasażer dysponujący dwoma jednorazowymi biletami ulgowymi, może je wykorzystać jako jeden bilet normalny). Wobec powyższego, nie ma możliwości obliczenia rzeczywistych skutków finansowych stosowania ulg i zwolnień w zbiorowej komunikacji miejskiej, stąd utracone przychody nie są wyodrębnioną pozycją środków przeznaczonych przez gminy na funkcjonowanie komunikacji zbiorowej.
6. Organizatorzy komunikacji (poza dwoma wyjątkami) nie uzgadniali z przewoźnikami w drodze umów warunków zwrotu kosztów stosowania bezpłatnych lub ulgowych przejazdów. Tłumaczyli to tym, iż pokrywają przewoźnikom koszty przewozów w wysokości określonej w umowie cywilnoprawnej (opłata za 1 wozokm), stąd - ich zdaniem - art. 12b ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r. *o warunkach* [...] nie znajduje zastosowania.
7. W ostatnich latach ulgi ustawowe nie są refundowane z budżetu państwa, co powoduje, że ciężar ich stosowania ponoszą gminy.

Z powyższego wynika, iż system ustalania opłat za przejazdy środkami komunikacji miejskiej w Bydgoszczy jest podobny do systemów stosowanych w wielu innych miastach w Polsce. Na terenie kraju obowiązuje ten sam sposób finansowania komunikacji miejskiej (tj.: przychody ze sprzedaży biletów + dotacja z budżetu gminy).

Ponadto, na podstawie informacji uzyskanych z Izby Gospodarczej Komunikacji Miejskiej w Warszawie oraz na podstawie wyników własnych badań organ antymonopolowy ustalił, iż ceny biletów komunikacji miejskiej w Bydgoszczy obowiązujące w latach 1998-2000 są porównywalne z cenami obowiązującymi w innych miastach (pow. 100tyś mieszkańców), w których stosowany jest jednolity system taryfowy (por. poniższa tabela).

	śń	Ceny biletu jednorazowego (w zł.)			
		w dniu 31.12.1998r.	I połowa 1999r.	wrzesień/ październik 2000r.	31.12.2000
1.	Warszawa	1,40	2,00	b.d.	2,40
2.	Wrocław	1,40	1,40	1,80	1,80
3.	Bydgoszcz	1,20	1,40	1,80	1,80
4.	Gdynia	1,20	1,40	b.d.	1,60
5.	Zielona Góra	1,20	1,40	2,00	2,00
6.	Kraków	1,20	1,50	2,00	2,00
7.	Olsztyn	1,20	1,40	1,60	1,60
8.	Rzeszów	1,20	1,40	1,60	1,60
9.	Opole	1,20	1,30	b.d.	1,70

10.	Tarnów	1,20	1,40	1,60	1,60
11.	Legnica	1,20	1,30	b.d.	1,80

Opracowanie własne

Organ antymonopolowy przeanalizował również szacunkowe dane dotyczące procentowego udziału poszczególnych grup pasażerów w globalnym wolumenie przejazdów w zależności od rodzaju posiadanego (nieposiadanego) uprawnienia. Wyniki przedstawiają się następująco:

lp.	Przejazdy	1997 (w %)	1999 (w %)
1.	Bezpłatne	8,44	15,33
2.	Jednorazowe ulgowe	18,12	24,29
3.	Miesięczne ulgowe	24,71	29,19
4.	Miesięczne normalne	27,18	
5.	Jednorazowe normalne	18,52	
6.	Gapowicze	3,03	1,79
7.	Ulgowe okresowe	-	0,09
	razem	100%	100%

Źródło: *Wniosek Zarządu Miasta* (str. 20). *Raport – Wersja II* (str. 18).

Ponadto, ustalono, iż od 1 listopada 1999r., korzystającym ze zbiorowej komunikacji miejskiej, Rada Miasta Bydgoszczy zaproponowała nowy produkt - 10 biletów jednorazowych w cenie dziewięciu.

Oceniając wyżej opisany stan faktyczny, organ antymonopolowy zważył, co następuje:

Zgodnie z treścią art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990r. *o samorządzie gminnym* (tekst jednolity: Dz. U. z 1996r. Nr 13, poz. 74 ze zm.; zwanej dalej ustawą *o samorządzie gminnym*) zaspokajanie potrzeb mieszkańców w zakresie lokalnego transportu zbiorowego należy do zadań własnych gminy.

Gminom przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy na podstawie i w granicach wyraźnych upoważnień ustawowych (art. 40 ust. 1 ustawy *o samorządzie gminnym*). W szczególności art. 18 ust. 3 ustawy z dnia 26 lutego 1982r. *o cenach* (zwanej dalej ustawą *o cenach*) stanowi, że : „*Rada gminy może ustalić ceny urzędowe za usługi przewozowe gminnego transportu zbiorowego(...)*”.

Z literalnego brzmienia niniejszego przepisu wynika, iż ceny za usługi przewozowe gminnego transportu zbiorowego mogą być na terenie gminy wprowadzone uchwałą, ale właściwe organy mogą przyjąć też inne rozwiązanie i pozwolić by takie ceny kształtowały prawa rynku. W tym zakresie rada gminy działa według swego uznania, mając na względzie optymalne zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty.

Ponadto, na gruncie obowiązujących przepisów ustawowych, organom gminy przysługuje także upoważnienie do wydawania przepisów gminnych w zakresie zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy *o samorządzie*

gminnym). Na podstawie tego upoważnienia ustawowego, gminom przysługuje między innymi prawo ustalania ulg lub zwolnień z opłat z tytułu korzystania z usług przewozowych lokalnego (gminnego) transportu zbiorowego. Uprawnienia do ulg i bezpłatnych przejazdów wynikają z realizacji celów społecznych. Pozwalają na dofinansowanie określonych grup społecznych, biorąc za podstawę wiek, stan zdrowia, status społeczny, sytuację materialną pasażera.

Na marginesie organ antymonopolowy zaznacza, iż aktualnie obowiązująca ustawa z dnia 20 czerwca 1992r. *o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego (Dz. U. Nr 54, poz. 254 ze zm.)* reguluje wprawdzie w sposób generalny uprawnienia do bezpłatnych i ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego krajowego i autobusowego, jednakże wedle wyraźnego zastrzeżenia ustawodawcy, przepisy tej ustawy nie mają zastosowania do komunikacji miejskiej (por. art. 1 ust. 2).

Po pierwsze, należy podkreślić, iż Gmina, w tym także podmioty, którym powierzyła wykonanie zadań własnych z zakresu zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty, mają obowiązek przestrzegania obowiązujących przepisów prawa. Takimi przepisami są niewątpliwie przepisy ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. *o ochronie [...]*. W świetle wykształconego orzecznictwa, do działalności publicznej gminy w zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty, o których mowa w art. 7 ust. 1 ustawy *o samorządzie gminnym*, o ile wywołują one skutki praktyk ograniczających konkurencję ma odpowiednie zastosowanie ustawa antymonopolowa (por. wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 23 kwietnia 1992r., sygn. akt XVII Amr 7/92). Z uwagi na specyfikę zadań gminy oraz samorządową formę zarządzania, której kierunki określają programy wyborcze władz gminy, przepisy ustawy antymonopolowej powinny być stosowane odpowiednio a zarazem ostrożnie. Zasadą jest, iż akty prawa miejscowego nie mogą naruszać bezwzględnie obowiązujących przepisów ustaw, w tym ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. *o ochronie [...]*.

Po drugie, należy zauważyć, iż dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy istotne znaczenie ma ustalenie rynku, na których funkcjonuje Uczestnik postępowania oraz czy posiadany w rynku udział odpowiada pozycji dominującej. Zarzucana bowiem praktyka narzucania cen nieuczciwych, o której mowa w art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. *o ochronie [...]*, jest przykładem nadużycia pozycji dominującej na rynku.

W toku postępowania organ antymonopolowy ustalił, iż na obszarze miasta Bydgoszczy jedynym organizatorem miejskiej komunikacji zbiorowej jest Gmina Bydgoszcz (jej zakład budżetowy - Zarząd Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej w Bydgoszczy). Gmina posiada monopol prawny na lokalnym rynku organizowania przewozów środkami gminnego transportu zbiorowego, obejmującym swoim zasięgiem obszar miasta Bydgoszczy. Monopol ten wynika z cytowanych wyżej aktów prawnych: ustawy *o samorządzie gminny* i ustawy *o cenach*. Na tak określonym rynku Gmina posiada kompetencje w zakresie ustalania cen biletów komunikacji miejskiej.

Z mocy art. 8 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. *o ochronie [...]* zakazane jest nadużywanie pozycji dominującej na rynku właściwym polegające na bezpośrednim lub pośrednim narzucaniu nieuczciwych cen, w tym cen nadmiernie wygórowanych.

Niewątpliwie przedmiotem zainteresowania ustawy antymonopolowej są ceny. Stosownie do treści art. 4 pkt 7 wyżej wymienionej ustawy przez „ceny” rozumie się również opłaty o charakterze cen, marże handlowe, prowizje i narzuty do cen. W świetle niniejszego przepisu bez znaczenia jest kwestia charakteru ceny (cena urzędowa, cena regulowana, cena umowna; por. Wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 12 kwietnia 1995r., sygn. akt XVII Amr 70/94). Z

zaprezentowanego stanowiska Sądu Antymonopolowego, wynika, iż ceny biletów komunikacji miejskiej, będące cenami urzędowymi, mogą podlegać kontroli organu antymonopolowego.

Wobec powyższego, organ antymonopolowy w toku niniejszego postępowania badał, czy ceny biletów komunikacji miejskiej w Bydgoszczy mają charakter narzuconych cen nieuczciwych (w tym nadmiernie wygórowanych).

Praktyka dotycząca pobierania cen nadmiernie wygórowanych ma charakter szczególnie grabieżczy i dotkliwie godzi w interesy przedsiębiorców i konsumentów (por. Wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 17 grudnia 1997r., sygn. akt XVII Ama 43/97). Przez cenę nadmiernie wygórowaną rozumie się cenę narzuconą nabywcy przez podmiot o pozycji dominującej z racji posiadanej siły rynkowej i rażąco zawyżoną w stosunku do wartości świadczenia. Cena taka istotnie narusza zasadę ekwiwalentności świadczeń uczestników umowy. Ustawa antymonopolowa nie wskazuje bliższych kryteriów odróżniających cenę nadmiernie wygórowaną od innych cen stosowanych w obrocie. Przy definiowaniu ceny nadmiernie wygórowanej pomocne mogą być kryteria odwołujące się do rentowności, rozumianej jako stosunek kwoty zysku do kosztów własnych, kwoty zysku zawartej w cenie, cen potencjalnych konkurentów. Ponadto, wskazać należy, że przy ocenie kryteriów ceny nadmiernie wygórowanej orzecznictwo antymonopolowe odchodzi od przydatnej, ale niewątpliwie obciążonej w dużej mierze uwarunkowaniami subiektywnymi danego sprzedawcy, analizy kosztowej na rzecz bardziej obiektywnych kryteriów porównawczych z cenami pobieranymi przez potencjalnych konkurentów na innych porównywalnych rynkach (vide wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 31 stycznia 1996, sygn. akt XVII Amr 60/95).

Reasumując, podstawą do ustalenia cen biletów za usługi przewozowe lokalnego transportu zbiorowego są kryteria kosztowe wskazane w ustawie *o cenach*, jednakże wysokość tych cen nie może w ostatecznym rachunku nadmiernie się różnić od opłat pobieranych przez konkurentów, działających w podobnych warunkach na podobnych rynkach.

Zastosowanie w niniejszej sprawie kryterium kosztowego prowadzi do następujących wniosków. Komunikacja miejska jako sfera działalności gospodarczej charakteryzuje się dość znaczną deficytowością. Przy wysokości rocznych kosztów (w 1999r.) w kwocie 91.810.616zł. aż 38% tych kosztów finansowane jest z dotacji budżetu miejskiego. Narzędziem polityki społecznej jest dotowanie komunikacji zbiorowej, co pozwala na niepełną odpłatność przez bezpośrednich użytkowników komunikacji zbiorowej. Wobec braku oficjalnych polskich danych ogólnokrajowych po 1990r. można szacować wskaźnik odpłatności na podstawie danych Izby Gospodarczej Komunikacji Miejskiej na poziomie 60-70%. W krajach zachodnich wskaźnik odpłatności waha się od 24% do 95%. (por. Olgierd Wyszomirski, *Komunikacja miejska w gospodarce rynkowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego 1997r.).

Wobec powyższych ustaleń, dla zbadania, czy cena biletu może zostać uznana za nadmiernie wygórowaną, zastosowano również kryteria porównawcze.

Jak wykazało postępowanie antymonopolowe, wysokość cen biletów komunikacji miejskiej w Bydgoszczy jest porównywalna z cenami, jakie pobierane są za tożsame usługi przewozowe środkami zbiorowego transportu gminnego na innych rynkach lokalnych.

Wyniki analiz: kosztowej i porównawczej potwierdzają, że w latach 1999-2000 ceny biletów komunikacji miejskiej w Bydgoszczy nie miały charakteru szczególnie grabieżczego i nie były rażąco zawyżone w stosunku do wartości świadczenia, co nie uzasadnia postawienia Gminie zarzutu stosowania cen nadmiernie wygórowanych.

Biorąc pod uwagę materiał dowodowy zebrany w niniejszej sprawie, należało również zbadać się, czy ceny biletów komunikacji miejskiej w Bydgoszczy mają charakter cen

nieuczciwych z uwagi na to, iż, jak twierdzi Federacja, mogą zwierać w sobie „utracone przychody” z tytułu ulg i zwolnień wprowadzonych lokalnie.

Jak wykazało postępowanie dowodowe, oszacowanie utraconych przychodów z tytułu stosowania ulg i zwolnień w miejskiej komunikacji zbiorowej nastęcza wiele trudności, a z pewnością nie ma możliwości obliczenia rzeczywistych skutków finansowych stosowania ulg i zwolnień w zbiorowej komunikacji miejskiej (z czym zgodził się Wnioskodawca – vide protokół z rozprawy administracyjnej przeprowadzonej w dniu 13 marca 2000r.).

Przejazdy środkami komunikacji miejskiej mają charakter globalny, stąd nie ma możliwości ustalenia dokładnej struktury pasażerów i wyodrębnienia liczby przewozów.

Chcąc poznać przybliżoną kwotę „utraconych korzyści” z tytułu stosowania ulg i bezpłatnych przejazdów, organizator komunikacji zbiorowej przeprowadził w 1999r. własne badania marketingowe. Z uwagi na bardzo dużą rozbieżność wyników badań zaprezentowanych w I i II wydaniu *Raportu* jak również we Wniosku Zarządu Miasta (vide *Zestawienie skutków finansowych podwyżki cen biletów i ich wpływ na wielkość dotacji do miejskiej komunikacji publicznej w Bydgoszczy w 1999r.*) nie można oszacować przybliżonej kwoty „utraconych korzyści z tytułu ulg i zwolnień ustanowionych lokalnie. Ponadto, jak słusznie akcentuje Zarząd Gminy, powyższe wyniki nie mogą być traktowane jako jedyne słuszne wskazania ilościowego i wartościowego zakresu obowiązujących ulg i zwolnień, ponieważ badania marketingowe zostały przeprowadzone przy błędnych założeniach, mianowicie że:

1. każdy pasażer zapłaciłby pełną cenę biletu,
2. utrata prawa do bezpłatnego lub ulgowego przejazdu nie ograniczyłaby liczby pasażerów.

Pierwsze z założeń nie znajduje potwierdzenia w danych dotyczących procentowego udziału poszczególnych grup pasażerów w globalnym wolumenie przejazdów, które świadczą o tym, że tylko ok. 20-25% pasażerów płaci pełną cenę biletu (każdy z nich ma również prawo skorzystania z nowego produktu - 10 biletów jednorazowych w cenie dziewięciu). Należy mieć na uwadze, że również pasażer kupujący bilet miesięczny za jednostkowy przejazd płaci mniej niż osoba opłacająca swój przejazd biletem jednorazowym. Wybór rodzaju biletu należy zatem do pasażera i on sam decyduje co jest dla niego najkorzystniejsze.

Drugie założenie również jest błędne, ponieważ z uwagi na rozwój motoryzacji indywidualnej, utrata prawa do ulgowego (bezpłatnego) przejazdu ograniczyłaby z pewnością liczbę pasażerów, a co za tym idzie zmalałyby wpływy ze sprzedaży biletów.

Mając na uwadze niniejsze zastrzeżenia, organ antymonopolowy uznał, iż wyniki badań marketingowych mają jedynie charakter informacyjno – poglądowy i nie mogą być podstawą do postawienia Gminie poważnego zarzutu stosowania praktyki ograniczającej konkurencję.

Ponadto, zdaniem organu antymonopolowego, w systemie taryfowym, w którym opłata za przejazd pobierana jest niezależnie od długości przejechanej trasy, czasu przejazdu, czy rodzaju trakcji, mamy do czynienia z dysproporcją świadczeń, brak jest zatem przełożenia kosztów konkretnego przejazdu na cenę biletu za ten przejazd.

Wnioskodawca słusznie wywodzi, iż działanie Gminy polegające na rozszerzeniu uprawnień do przejazdów bezpłatnych, w warunkach trudnej sytuacji finansowej (ograniczone możliwości budżetu Gminy, brak dotacji z budżetu państwa na finansowanie ulg i zwolnień ustawowych), można uznać za działaniem nieracjonalne, tym nie mniej, brak podstaw, aby mogło być ono kwalifikowane w kategoriach praktyki ograniczającej konkurencję, której cechą jest nadużycie siły rynkowej.

Ponadto, należy zauważyć, iż w dniu podjęcia przedmiotowych uchwał (tj. 29 grudnia 1998r.) Radzie Miasta Bydgoszczy nie znane były jeszcze wyniki badań marketingowych przeprowadzonych dopiero w 1999r. Radni podjęli więc uchwałę na podstawie informacji

zawartych we Wniosku Zarządu Miasta, z którego wynikało, że planowana dotacja w kwocie około 37 milionów zł. pokrywa „utracone przychody” szacowane wówczas na około 33 miliony zł. (w tym 3,5 miliona zł. z tytułu wprowadzenia bezpłatnych przejazdów dla osób pomiędzy 65 a 70 rokiem życia).

Co prawda, w projekcie Uchwały Rady Miasta Bydgoszczy *w sprawie ustalania cen za usługi przewozowe środkami komunikacji miejskiej od 01.01.1999r.* znalazło się twierdzenie o następującej treści „Każda nowa ulga powoduje obniżenie poziomu rentowności całej komunikacji i wymaga znacznego wzrostu dotacji. Ponieważ wzrost dotacji jest najczęściej niewystarczający, ciężar pokrycia kosztów eksploatacyjnych przerzucany jest w postaci wzrostu cen biletu na osoby, które uprawnień do ulg nie posiadają [...], ale nie może być ono jedyną podstawą do stwierdzenia stosowania praktyki ograniczającej konkurencję w postaci narzucania nieuczciwych cen.

Formułowanie wniosków na podstawie pojedynczego twierdzenia, wrywkowo wybranego jest nieuzasadnione. W szczególności wymaga podkreślenia, że praktyk ograniczających konkurencję się nie domniemywa. Tymczasem z samego faktu podwyżki cen biletów oraz obniżenia wieku osób uprawnionych do bezpłatnych przejazdów, wnioskodawca wywiódł stosowanie praktyki ograniczającej konkurencję (wyniki badań marketingowych były znane Wnioskodawcy dopiero w czerwcu 2000r., tj. po skierowaniu wniosku w przedmiotowej sprawie do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów).

Zdaniem organu antymonopolowego, cena jest niewątpliwie istotnym elementem każdej umowy, a właściwy jej poziom gwarantuje realizację zasady ekwiwalentności świadczenia. Dlatego niezwykle ważne jest precyzyjne określenie, kto ma uprawnienia do jej ustalenia oraz jaki poziom ceny należy uznać za prawidłowy.

Stosownie do art. 4 ust. 1 i 5 oraz art. 18 ust. 3 ustawy *o cenach* rada gminy może ustalić ceny urzędowe za usługi przewozowe środkami lokalnego transportu zbiorowego na podstawie uzasadnionych kosztów ponoszonych przy ich świadczeniu z uwzględnieniem zysku i podatku obrotowego (obecnie podatku VAT). Oznacza to, że jedynym czynnikiem ustawowym, ograniczającym wysokość cen biletów za przejazdy środkami komunikacji miejskiej, jest wysokość ekonomicznie uzasadnionych kosztów świadczenia tych usług przy uwzględnieniu usprawiedliwionego zysku i podatku VAT.

Czynniki ustawowe nie są jedynymi, które mają wpływ na cenę biletu. Należy zgodzić się z uczestnikiem, że ceny w komunikacji miejskiej ulegają oddziaływaniu pełnionych przez nie funkcji społecznej i komunikacyjnej. Wypełniając funkcję społeczną, powinny zapewnić możliwość w miarę nie ograniczonej ruchliwości komunikacyjnej wszystkim grupom ludności, niezależnie od dochodów. Jej realizacja przez władze publiczne polega na określeniu poziomu cen za usługi komunikacji miejskiej i prawa określonych grup społecznych do ulg i bezpłatnych przejazdów. Natomiast realizując funkcję komunikacyjną, ceny powinny współdecydować o konkurencyjności komunikacji zbiorowej w stosunku do komunikacji indywidualnej (samochodowej).

Należy wspomnieć, że Gmina finansuje nie tylko przejazdy ulgowe i bezpłatne. Jej zadaniem jest również utrzymanie tzw. nierentownych linii. Oprócz dotacji eksploatacyjnych, z budżetu gminy pochodzą również dotacje inwestycyjne. Na globalną wartość wydatków w komunikacji publicznej wpływ ma założony poziom nakładów na remonty i utrzymanie infrastruktury komunikacyjnej oraz innych wydatków związanych z jej funkcjonowaniem.

Polityka cenowa w komunikacji miejskiej jest zatem pojęciem wykraczającym poza cennik opłat za przejazdy środkami komunikacji zbiorowej. Przesłankami oddzielnego potraktowania polityki cen w komunikacji miejskiej są realizowane przez nią cele:

polityki komunikacyjnej miasta i polityki społecznej.

W ocenie niniejszej sprawy istotną rolę odgrywa również fakt, iż do chwili obecnej nie zostały ustalone w odniesieniu do komunikacji miejskiej zasady zwrotu kosztów uprawnień do bezpłatnych i ulgowych przejazdów ustanowionych w drodze ustaw, w rezultacie czego skutki finansowe uprawnień do bezpłatnych i ulgowych przejazdów ustanowionych w drodze ustaw obciążają budżet gminy. Godzi się zauważyć, iż ustawa z 21 stycznia *o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej* (Dz. U. Nr 12, poz. 136), zmieniająca ustawę z 20 czerwca 1992r. *o uprawnieniach do bezpłatnych i ulgowych przejazdów [...]*, wprowadziła następującą zasadę: „finansowanie ustawowych uprawnień do bezpłatnych lub ulgowych przejazdów należy do zadań samorządów województw, jako zadanie z zakresu administracji rządowej”. Jak wcześniej wspomniano, powyżej ustawy nie stosuje się do komunikacji miejskiej.

Trzeba zatem podkreślić, iż gdyby przyjąć za prawidłowe wnioski Federacji, należałoby uznać, iż „utracone przychody” z tytułu stosowania ulg ustawowych (10-20 mln zł.), na skutek braku ich refundacji z budżetu państwa i ograniczonych możliwości finansowych Gminy, są także w kalkulowane w cenę jednorazowego biletu.

W ocenie organu antymonopolowego, zadaniem organizatora gminnej komunikacji zbiorowej jest zapewnienie powszechnej dostępności do jej usług wszystkim grupom ludności. Determinuje to nadanie komunikacji miejskiej statusu użyteczności publicznej i podjęcie przez odpowiednią władzę publiczną odpowiedzialności za jej funkcjonowanie. Pełnienie przez komunikację miejską funkcji użyteczności publicznej nie pozwala na przyjęcie w tej dziedzinie gospodarowania wszystkich zasad gospodarki rynkowej. Istnieje bowiem uzasadnienie dla ingerencji przez władzę publiczną w układ tras i linii komunikacji miejskiej, rozkład jazdy oraz poziom i strukturę cen za usługi przewozowe. Ingerencja ta stanowi podstawę do dotowania komunikacji miejskiej w celu wyrównania strat w działalności gospodarczej w związku z wprowadzeniem określonych rozwiązań nie determinowanych bezpośrednio przez rynek. Dotowanie to ma charakter refundacji niezyskiwania wyższych przychodów w związku z realizowaniem przewozów po cenach niższych od wolnorynkowych, w tym na podstawie uprawnień do przejazdów ulgowych i bezpłatnych. Służy także refundacji kosztów realizowania kursów w części nie pokrytej przychodami, które nie byłyby wykonane w sytuacji decydowania o zakresie działalności przewozowej bezpośrednio przez rynek.

Konkludując, następstwem stanowienia cen w komunikacji miejskiej przez organy samorządowe jest silne ograniczenie oddziaływania mechanizmu rynkowego oraz wprowadzanie do polityki cenowej elementów polityki społecznej. Realizowane za pośrednictwem cen za przewozy środkami komunikacji zbiorowej zadania polityki społecznej wpływa z jednej strony na poziom tych cen, z drugiej natomiast na zakres ulg i uprawnień do przejazdów bezpłatnych i ulgowych. Poziom cen to podstawowy element generujący wpływy ze sprzedaży biletów. Elementem ograniczającym jest natomiast zakres ulg i uprawnień do bezpłatnych przejazdów, wynikających częściowo z obowiązującego ustawodawstwa, a częściowo stanowionych przez radę gminy.

Jak słusznie wywodzi Federacja, gdyby zrezygnowano ze wszystkich przywilejów i wszyscy płaciliby pełną cenę biletu, to kosztowałby on ok. 1,0zł (pismo Federacji z dnia 02.12.1999r.), nie gwarantowałby to jednak równego dostępu do zbiorowej komunikacji miejskiej (brak realizacji funkcji społecznej).

Przyjmując jako kryterium podziału miejskiej komunikacji publicznej charakter przewozów, należy dostrzegać substytucyjną rolę przewozów zbiorowych

i indywidualnych. Zdaniem niektórych autorów, przewozy zbiorowe i indywidualne są względem siebie substytucyjne i komplementarne i od odpowiedniego ukształtowania celów i zadań stawianych przed poszczególnymi rodzajami komunikacji zależy poziom życia mieszkańców miasta. Zadaniem jednostek samorządu terytorialnego jest wskazanie kierunku rozwoju komunikacji zbiorowej i indywidualnej oraz źródła ich finansowania.

(*Komunikacja miejska w gospodarce rynkowej*, praca pod red. Olgierda Wyszomirskiego, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1997r.).

Z powyższego wynika, że, stosowanie zawyżonych cen biletów nie leży w interesie podmiotu ustalającego te ceny z następujących powodów: ustalenie cen biletów za przejazdy środkami komunikacji zbiorowej na zbyt wysokim poziomie powoduje, że część pasażerów rezygnuje z nich na rzecz komunikacji indywidualnej, co skutkuje, z jednej strony zwiększeniem deficytu komunikacji zbiorowej, a z drugiej strony wzrostem zatorów ulicznych, utrudniających ruch. Wobec powyższego, w zakresie sposobu kształtowania cen biletów Rada musi zachowywać się rynkowo. Ustanawiając ceny powyżej cen wynikających z warunków rynkowych, Gmina działałaby wbrew własnemu interesowi powodując zmniejszenie liczby osób korzystających z komunikacji miejskiej i konieczność ograniczenia liczby kursów, co skutkowałoby obniżeniem wyników finansowych.

Wnioskodawca słusznie podnosi, iż przy podejmowaniu uchwał Rada Miasta Bydgoszczy była zobowiązana do stosowania przepisów o ustawy *o cenach*. Należy przy tym podkreślić, że stwierdzenie to oznacza stosowanie nie tylko przepisu kompetencyjnego – art. 18 ust. 3 (poprzednio ust. 3a) tej ustawy, który zresztą prawidłowo został powołany, jako podstawa prawna do podjęcia kwestionowanych uchwał, ale także przepisu prawa materialnego, który reguluje sposób ustalania cen urzędowych tj. art. 4 tej ustawy. Konsekwencją podjęcia decyzji o wprowadzeniu cen urzędowych za przewozy jest konieczność spełnienia warunków dotyczących ustalania wysokości takich cen zgodnie z art. 4 ustawy *o cenach* (por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 marca 2001r., sygn. akt: III S.A. 2490/00).

Mając powyższe na uwadze, należy jednak zauważyć, iż ocena zachowania Gminy przez organ antymonopolowy w prawnoprocesowych formach działania, w tym także uchwał podejmowanych przez organy gminy, następować może wyłącznie zgodnie z prawem antymonopolowym. W żadnym wypadku nie może oznaczać wejścia w kompetencje sądu administracyjnego (art. 101 ustawy *o samorządzie gminnym*). Aczkolwiek kryterium zgodności działania uczestnika rynku z obowiązującym prawem pozostaje w obrębie uwagi organu antymonopolowego, to jednak z podanych wyżej względów organ ten nie jest uprawniony do wypowiedzania się w kwestii legalności podjętej przez Gminę uchwały. Dla rozstrzygnięcia sprawy przez Prezesa UOKiK istotny jest wyłącznie skutek rynkowy działania uczestnika rynku (vide wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 7 czerwca 2000r. sygn. akt XVII Ama 19/00). Organ antymonopolowy nie bada w prawnoprocesowych formach postępowania zgodności z obowiązującymi przepisami prawa uchwał podejmowanych przez organy gminy w sprawach z zakresu administracji publicznej, gdyż należy to do kompetencji sądu administracyjnego. Natomiast na zasadach ogólnych ocenia zachowanie na rynku gminy, jak każdego innego przedsiębiorcy i w razie stwierdzenia w jego działalności stosowania praktyk ograniczających konkurencję wyciąga w stosunku do wspomnianego podmiotu sankcje wynikające z przepisów ustawy antymonopolowej.

Reasumując, organ antymonopolowy nie jest władny oceniać, czy Rada Gminy Bydgoszcz podejmując przedmiotowe uchwały naruszyła ustawę *o cenach* oraz ustawę z dnia 29 sierpnia 1997r. *o warunkach wykonywania [...]*, a winien to stwierdzić sąd administracyjny.

Do kompetencji organu antymonopolowego nie należy również ocena realizacji zadań wynikających z art. 7 ustawy z dnia 08 marca 1990r. *o samorządzie gminnym*.

W określonych sytuacjach wspomniane zachowania mogą bowiem podlegać restrykcjom innych ustaw. I tak, obowiązkowi gminy odpowiadają wynikające z jej zadań uprawnienia mieszkańców gminy. Uprawnienia te, w razie ich naruszenia korzystają z ochrony sądowej na mocy art. 101 ust. 1 ustawy *o samorządzie gminnym*. Nie może budzić wątpliwości, że przepis ten stwarza legitymację skargową mieszkańcom gminy, której organy w drodze uchwały dopuściły się naruszenia uprawnień swoich mieszkańców, wynikających ze sfery zadań publicznych gminy.

W ocenie organu antymonopolowego, mimo posiadania monopolu prawnego, Gmina Bydgoszcz nie posiada dostatecznej siły (władzy rynkowej), aby kształtować ceny biletów w sposób dowolny, ze szkodą dla konsumentów – członków wspólnoty samorządowej.

Natomiast, do podstawowych problemów, które musi rozwiązać Gmina, jako organizator przewozów, należy zaliczyć wypracowanie koncepcji finansowania komunikacji miejskiej wraz ze stworzeniem stabilnych źródeł jej finansowania.

Na marginesie, organ antymonopolowy sygnalizuje, iż w podobnej sprawie orzekł Naczelny Sąd Administracyjny, nie stwierdzając w wyroku naruszenia ustawy *o cenach* (por. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego – Ośrodek Zamiejskowy we Wrocławiu z dnia 18 stycznia 1996r., sygn. akt SA/Wr 2601/95).

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji.

Od decyzji niniejszej przysługuje stronom – stosownie do treści art. 479²⁸ k.p.c. - odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Antymonopolowego, w terminie dwutygodniowym od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Bydgoszczy.

Z up. Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Dyrektor Delegatury w Bydgoszczy

Andrzej Chajęcki

Otrzymują:

1. Pan Maciej Zegarowski
Wiceprezes Federacji Konsumentów
Rady Klubu w Bydgoszczy
ul. Konarskiego 1-3
85-066 Bydgoszcz

2.Zarząd Miasta
Bydgoszczy
ul. Jezuicka 1
85-950 Bydgoszcz