



**PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW**

Delegatura w Lublinie
20-012 Lublin, ul. Ochotnicza 10
Tel. (0-81) 532-35-31, 532-54-48,
Fax (0-81) 532-08-26
E-mail: lublin@uokik.gov.pl

Lublin, dnia 23 listopada 2016r.
za p.o.

RLU – 411 – 02/15/PM

Decyzja Nr RLU 8/2016

I. Na podstawie art. 10 ustawy z dnia 16 lutego 2007r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2015 r. poz. 184. ze zm.) oraz stosownie do art. 33 ust. 6 tej ustawy i § 4 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2009 r. w sprawie właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Dz. U. z 2009 r. poz. 887 ze zm.), po przeprowadzeniu postępowania antymonopolowego wszczętego z urzędu przeciwko Gminie Miejskiej Radzyń Podlaski

- działając w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

uznaje się za ograniczającą konkurencję praktykę Gminy Miejskiej Radzyń Podlaski, polegającą na nadużywaniu pozycji dominującej na lokalnym rynku udostępniania przystanków komunikacyjnych obejmującym Miasto Radzyń Podlaski poprzez odmowę udostępnienia przedsiębiorcom wykonującym krajowy transport drogowy przystanków komunikacyjnych będących własnością lub zarządzanych przez Gminę Miejską Radzyń Podlaski, przy czym odmowa ta nie jest uzasadniona przepisami ustawy z dnia 16 grudnia 2010r. o publicznym transporcie zbiorowym – (Dz. U. z 2015 r. poz. 1440 ze zm.), co stanowi naruszenie art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 w/w ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz nakazuje zaniechanie jej stosowania.

II. Na podstawie art. 106 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2015 r. poz. 184. ze zm.), w związku ze stosowaniem praktyki ograniczającej konkurencję określonej w pkt I niniejszej decyzji

- działając w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów -

nakłada się na Gminę Miejską Radzyń Podlaski, karę pieniężną, w wysokości 33.033,00 zł (słownie złotych: trzydzieści trzy tysiące trzydzieści trzy i 00/100), płatną do budżetu państwa.

III. Na podstawie art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2015 r. poz. 184. ze zm.) oraz na podstawie art. 263 § 1 i art. 264 § 1 ustawy z dn. 14 czerwca 1960 r. Kodeksu postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23 ze zm.), w związku z art. 80 i art. 83 w/w ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów

- działając w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów:

postanawia się obciążyć Gminę Miejską Radzyń Podlaski **kosztami przeprowadzonego postępowania** antymonopolowego i zobowiązać w/w przedsiębiorcę do zwrotu na rzecz Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów kwoty **49,90 zł (słownie: czterdzieści dziewięć i 90/100 złotych)**, w terminie 14 dni od daty uprawomocnienia się niniejszej decyzji.

Uzasadnienie

Na skutek zawiadomienia złożonego przez jednego z przewoźników Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: *Prezes Urzędu* lub *organ antymonopolowy*) przeprowadził postępowanie wyjaśniające w sprawie wstępnego ustalenia, czy nie nastąpiło, poprzez działania Gminy Miejskiej Radzyń Podlaski (dalej: *miasto Radzyń Podlaski*) na rynku udostępniania przystanków komunikacyjnych naruszenie przepisów ustawy z dnia 16 lutego 2007r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2015 r. poz. 184. ze zm.) (dalej: *ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów* lub *ustawa antymonopolowa*), uzasadniające wszczęcie postępowania administracyjnego (sygn. RLU 400-24/14/PM).

Na podstawie analizy zgromadzonego w w/w postępowaniu wyjaśniającym materiału dowodowego Prezes Urzędu uznał, że działania miasta Radzyń Podlaski mogą stanowić przejaw stosowania praktyki ograniczającej konkurencję, w związku z czym postanowieniem nr RLU 94/15 wszczął w dniu 15 czerwca 2015r. postępowanie antymonopolowe w związku z podejrzeniem stosowania przez miasto Radzyń Podlaski, praktyki ograniczającej konkurencję, polegającej na nadużywaniu pozycji dominującej na lokalnym rynku udostępniania przystanków komunikacyjnych obejmującym Miasto Radzyń Podlaski poprzez odmowę udostępnienia przedsiębiorcom wykonującym krajowy transport drogowy przystanków komunikacyjnych na terenie Miasta Radzyń Podlaski będących własnością lub zarządzanych przez miasto Miejską Radzyń Podlaski, przy czym odmowa ta nie jest uzasadniona przepisami ustawy z dnia 16 grudnia 2010r. o publicznym transporcie zbiorowym – (Dz. U. z 2015 r. poz. 1440 ze zm.), co może stanowić naruszenie art. 9 ust. 1 i 2 pkt 5 w/w ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Postanowieniem nr 101/15 Prezes Urzędu włączył w poczet dowodów w niniejszym postępowaniu antymonopolowym całość materiałów uzyskanych przez organ antymonopolowy w w/w postępowaniu wyjaśniającym (sygn. RLU 400-24/14/PM).

Zgodnie z art. 88 ust. 2 w/w ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów miasto Radzyń Podlaski zostało zawiadomione o wszczęciu w/w postępowania antymonopolowego.

W odpowiedzi na zarzut Prezesa Urzędu przedstawiony w w/w zawiadomieniu strona postępowania przedstawiła swoje stanowisko (karty:191-202), stwierdzając między innymi, że:

- „w ocenie Miasta Radzyń Podlaski - mamy do czynienia z dopuszczalnym prawem ograniczeniem konkurencji, uzasadnionym przepisem art. 15 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz wydaną z delegacji tego przepisu uchwałą Rady Miasta Radzyń Podlaski Nr VII/36/11, co z kolei wyłącza na mocy art. 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów stosowanie przepisów tej ustawy dla ograniczeń w uzgodnieniu zasad korzystania z przystanków autobusowych i dworca autobusowego na terenie Miasta Radzyń Podlaski, przewidzianych w par. 5 pkt 2 Załącznika Nr 2 i par 7 pkt 2 Załącznika Nr 3 do uchwały Rady Miasta Nr VII/36/11.”

- „Miasto Radzyń Podlaski, korzystając z opcji odmowy uzgodnienia zatrzymań i udostępniania przystanków oraz dworca autobusowego nie tylko nie ogranicza konkurencji z uwagi na ustawową dopuszczalność takowego ograniczenia, ale również – w przypadkach określonych w załącznikach 2 i 3 do cyt. Uchwały – chroni przewoźników już działających (mających zawarte z Miastem umowy), przed nieuczciwą konkurencją, porządkuje organizację ruchu na przystankach, jak również reguluje ich przepustowość.”

- „Miasto Radzyń Podlaski nie może być w tej szczególnej sytuacji, gdy działa na mocy uchwały organu stanowiącego wydanej na zasadzie określonej w przepisie art. 15 ust. 2 w związku z art. 32 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, traktowane jako monopolista nadużywający pozycji dominującej jakiegokolwiek formie, w tym w szczególności poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji.”

Jako uzasadnienie powyższego stanowiska miasto Radzyń Podlaski podnosi:

a.) „Miasto Radzyń Podlaski odmawiając korzystania z przystanków przez przewoźnika kieruje się analizą przesłanek zasad uzgodnień wyrażonych w/w uchwałą Rady Miasta Radzyń Podlaski (...);

b.) „W przypadku ustalenia przez Miasto, iż zachodzi któryś z przypadków odmowy uzgodnienia określony w Załączniku Nr 2 i 3 – przewoźnik wcale nie traci możliwości uzgodnienia zasad korzystania z infrastruktury przystankowej i dworca autobusowego, gdyż może wskazać inny wariant tzw. „minutówek”, tj. planowanego czasu zatrzymań na poszczególnych przystankach – tak by nie utrudniać świadczenia usług przewoźnikom, którzy posiadają już zawartą umowę na korzystanie z przystanków”

- „Niezależnie od faktu, iż Miasto nie przedstawiało szczegółowego uzasadnienia odmów uzgodnienia w przypadkach badanych przez urząd antymonopolowy, to odmowy były uzasadnione wystąpieniem przesłanek negatywnych określonych z Załącznikami 2 i 3 do uchwały Nr VII/36/11”

Jako uzasadnienie wystąpienia w/w przesłanek negatywnych określonych z Załącznikami 2 i 3 do uchwały Nr VII/36/11 miasto Radzyń Podlaski powołało się na zestawienie czasów przejazdów przewoźników, którzy otrzymali odmowę:

1. Krajowy i Międzynarodowy Przewóz Osób Marian Trębacki,
2. Usługi Transportowe Gabriel Gorzel,
3. Zbigniew Przybysz Afar Bus,

oraz przewoźników, którzy mieli już zawarte umowy na korzystanie z przystanków (karty: 197-198).

Odnosnie dwóch przesłanek odmowy wydania zgody na korzystanie z przystanków tj.: zakłócenia przepustowości przystanków oraz zamiaru świadczenia usług przewozowych na tej samej linii komunikacyjnej i w tym samym czasie, co inni operatorzy lub przewoźnicy, miasto Radzyń Podlaski przedstawiło porównanie czasów odjazdów przedsiębiorców:

a.) „BP Tour” Piotr Brewczak oraz Krajowy i Międzynarodowy Przewóz Osób Marian Trębacki.

przystanek	przewoźnik	
	dotychczasowy	wnioskujący
	„BP Tour” Piotr Brewczak (linia: Lublin – Radzyń Podlaski – Biała Podlaska)	Krajowy i Międzynarodowy Przewóz Osób Marian Trębacki (linia: Lublin – Radzyń Podlaski – Siedlce)
Radzyń Podlaski, Warszawska 31	godz. 9:44, 16:27	godz. 9:14, 16:19

b.) „BP Tour” Piotr Brewczak oraz Usługi Transportowe Gabriel Gorzel.

przystanek	przewoźnik	
	dotychczasowy	wnioskujący
	„BP Tour” Piotr Brewczak (linia: Lublin – Radzyń Podlaski – Międzyrzec P. – Biała P.)	Usługi Transportowe Gabriel Gorzel (linia: Lublin – Radzyń Podlaski – Międzyrzec P. – Białystok)
Radzyń Podlaski, Warszawska 31	godz. 18:08	
Radzyń Podlaski, Warszawska 32		godz. 18:15

Z przedstawionego porównania, zdaniem miasta Radzyń Podlaski wynika, że „występują przesłanki odmowy zgody na korzystanie z przystanków (...) tj. świadczenie usług na tej samej linii i w tym samym czasie”.

Odnosnie zaś przesłanki zamiaru świadczenia usług przewozowych na tej samej linii komunikacyjnej i w tym samym czasie co inni operatorzy lub przewoźnicy, miasto Radzyń Podlaski powołało się na swoje wcześniej złożone wyjaśnienia dotyczące odmowy korzystania z przystanków przedsiębiorcy Zbigniew Przybysz Afar Bus (karty: 56 i 182). Zdaniem miasta Radzyń Podlaski powodem odmowy uzgodnienia korzystania z przystanków przez w/w przedsiębiorcę było „zagrożenie dla utrzymania linii przez przewoźnika już działającego (PKS w Radzynie Podlaskim) (...) krótka trasa, nie wykraczająca poza powiat radzyński, przebiega przez te same miejscowości (Biała, Ulan Majorat, Wola Chomejowa, Wola Osowińska, Krasew, Borki, Sitno) ma ograniczoną, stałą liczbę pasażerów, wyłącznie mieszkańców tych miejscowości, których dotychczasowy przewoźnik posiadający już umowę z Miastem straciłby na skutek wprowadzenia kursów w godzinach zbliżonych do jego przejazdów. Wniosek taki jest zasadny, bowiem rozpoczęcie trasy AFAR BUS miałyby mieć

miejsce na **20 minut** przed działającym już na tej trasie przewoźnikiem, a zakończenie na ponad **30 minut** przed PKS w Radzynie Podlaskim”.

Dodatkowo miasto Radzyń Podlaski, odnośnie odmowy udzielenia zgody na korzystanie z przystanków przez przewoźnika: SINNBUS Sławomir Krasa wyjaśniło (karta: 199), że „brak było podstaw do uwzględnienia wniosku, gdyż Miasto miało w tym czasie zawartą umowę z dotychczasowym przewoźnikiem. W/w przewoźnik nie złożył rezygnacji z przewozów a jedynie wykazał wolę przeniesienia wykonywania rozkładu jazdy na przewoźnika: SINBUS Sławomir Krasa, co nie jest prawnie dopuszczalne”.

Jednocześnie miasto Radzyń Podlaski stwierdziło, że „żaden z przedsiębiorców objętych odmową uzgodnienia przejazdów przez Miasto, nie zwrócił się o dalsze wyjaśnienie przyczyn stanowiska odmownego, jak również nie przedstawił innego grafiku zatrzymań na przystankach”. (karta: 199)

- Jednocześnie miasto Radzyń Podlaski wniosło o nie obciążanie Miasta Radzyń Podlaski karami pieniężnymi i ewentualne zobowiązanie Miasta Radzyń Podlaski do doprecyzowania postanowień uchwały Rady Miasta Nr VII/36/11 stwierdzając jednocześnie, że „Miasto Radzyń Podlaski stoi na stanowisku, iż postanowienia cyt. uchwały uprawniają do odmowy zgody na korzystanie z przystanków jeżeli przejazdy miałyby się odbywać w nieodległych czasowo godzinach, przy czym każdorazowo badać należy, jak rozkład jazdy nowego przewoźnika wpływa na funkcjonowanie linii komunikacyjnej już działającej.” (Karta: 201)

W toku prowadzonego postępowania antymonopolowego oraz poprzedzającego go postępowania wyjaśniającego Prezes Urzędu ustalił, co następuje:

Gmina Miejska Radzyń Podlaski jest jednostką samorządu terytorialnego, którego status reguluje ustawa z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2016.446 j.t.). Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 4 tej ustawy do zadań własnych gminy, jako jednostki samorządu terytorialnego, należą sprawy lokalnego transportu zbiorowego. Miasto Radzyń Podlaski na podstawie art. 2 ust. 2 w/w ustawy posiada osobowość prawną.

Ustawa z dnia 16 grudnia 2010r. o publicznym transporcie zbiorowym – (Dz. U. z 2015 r. poz. 1440 ze zm.) (dalej: *ustawa o publicznym transporcie zbiorowym*), określa zasady organizacji i funkcjonowania regularnego przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym realizowanego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Zgodnie z przepisami w/w ustawy, organizatorem publicznego transportu zbiorowego jest między innymi właściwa jednostka samorządu terytorialnego (gmina, powiat, województwo, związek międzygminny czy związek powiatów).

Organizowanie publicznego transportu zbiorowego polega między innymi na określaniu przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego, udostępnionych dla operatorów i przewoźników oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów (art. 15 ust. 1 pkt 6), jednocześnie określenie przystanków komunikacyjnych i dworców oraz warunków i zasad korzystania, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 6, następuje w drodze uchwały podjętej przez właściwy organ danej jednostki samorządu terytorialnego (art. 15 ust. 2).

W/w ustawa wskazuje również na principia (katalog zamknięty przesłanek), które powinny obowiązywać przy uzgodnieniach zasad korzystania z przystanków zlokalizowanych na terenie gminy. Zgodnie z art. 32. ust. 3 w/w ustawy, który (zgodnie z art. 97 ust. 1 tejże ustawy) od 1 stycznia 2017r. będzie miał zastosowanie do regularnego przewozu osób w krajowym transporcie drogowym, właściciel przystanku komunikacyjnego położonego w granicach administracyjnych miast lub dworca albo zarządzający tymi obiektami, uzgadnia korzystanie z tych obiektów w przypadku, gdy proponowany rozkład jazdy:

- a.) nie ograniczy przepustowości przystanków komunikacyjnych lub dworców;
- b.) nie spowoduje zagrożenia dla organizacji lub bezpieczeństwa ruchu.

Działając na podstawie przepisów powołanej wyżej ustawy Rada Miasta Radzyń Podlaski w dniu 31 marca 2011r. podjęła Uchwałę nr VII/36/11 (karty: 30-34) w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych i dworca na terenie Miasta Radzyń Podlaski oraz warunków i zasad korzystania z nich.

Załącznik nr 1 do w/w uchwały stanowi „Wykaz przystanków komunikacyjnych na terenie miasta Radzyń Podlaski, których właścicielem lub zarządzającym jest miasto Radzyń Podlaski” (wymienione są 33 przystanki, ponumerowane od 1 do 33).

Załącznik nr 2 do w/w uchwały określa: „Warunki i zasady korzystania z przystanków komunikacyjnych na terenie miasta Radzyń Podlaski, których właścicielem lub zarządzającym jest miasto Radzyń Podlaski”.

Zapisy załącznika nr 2 do w/w uchwały Rady Miasta Radzyń Podlaski nr VII/36/11 stanowią między innymi:

- § 1. pkt 1: *Z przystanków komunikacyjnych na terenie miasta Radzyń Podlaski, których właścicielem lub zarządzającym jest miasto Radzyń Podlaski, zwanymi w dalszej części „przystankami”, mogą korzystać na równych prawach operatorzy publicznego transportu zbiorowego oraz przewoźnicy wykonujący publiczny transport zbiorowy.*

-§ 5 *Miasto odmówi zgody na korzystanie z przystanków, jeżeli:*

1) *wydanie zgody spowoduje zakłócenie przepustowości danego przystanku – utrudni korzystanie z przystanku przez operatorów i przewoźników, którzy już posiadają zawartą umowę lub zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego;*

2) *operator lub przewoźnik ma zamiar świadczyć usługi w zakresie przewozu osób na tej samej linii komunikacyjnej i w tym samym czasie, co inni operatorzy lub przewoźnicy korzystający z przystanku, którzy już posiadają zawartą umowę.*

Na dzień zakończenia niniejszego postępowania z przystanków komunikacyjnych znajdujących się na terenie Miasta Radzyń Podlaski korzysta 17 przewoźników (1 miejscowy – PKS SA Radzyń Podlaski oraz 16 pozamiejscowych) (karta: 40).

Na terenie Miasta Radzyń Podlaski znajduje się jeden dworzec autobusowy (ul. Lubelska 2), którego właścicielem jest przedsiębiorca PKS w Radzynie Podlaskim S.A., na którym znajduje się 6 stanowisk. Miasto Radzyń Podlaski zarządza i uzgadnia zatrzymanie na przystankach autobusowych zlokalizowanych na terenie miasta poza dworcem (karty: 228-229).

Na terenie miasta Radzyń Podlaski poza w/w dworcem znajdują się 33 przystanki komunikacyjne zlokalizowane na terenie całego miasta, w tym przy drogach wylotowych z miasta (kierunki: Łuków, Białystok) w znacznym oddaleniu (1-2 km) od dworca, udostępniane przez miasto Radzyń Podlaski przewoźnikom wykonującym krajowy transport drogowy (karta 31).

Na terenie miasta Radzyń Podlaski poza przystankami komunikacyjnymi i dworcem nie znajdują się inne miejsca, z których korzystają przewoźnicy w celu prowadzenia swojej działalności gospodarczej polegającej na wykonywaniu krajowego transportu drogowego (karta: 38).

Miasto Radzyń Podlaski nie pobiera opłat od przewoźników z tytułu korzystania z przystanków komunikacyjnych zlokalizowanych na terenie miasta. (karta: 54)

W latach 2013 – 2015 miasto Radzyń Podlaski udzieliło zgody na korzystanie z przystanków komunikacyjnych trzem przewoźnikom. (karta: 200)

W latach 2013 – 2015 miasto Radzyń Podlaski odmówiło wydania zgody na korzystanie z przystanków czterem przewoźnikom (karta: 37):

1.) Krajowy i Międzynarodowy Przewóz Osób Marian Trębicki:

Wniosek (pismo z dnia 16.09.2013r., karta: 41) dot. przystanków nr 31 i 32 przy ul. Warszawskiej oraz przystanku przy ul. Kockiej w Radzynie Podlaskim (przystanków zlokalizowanych poza centrum na trasach wylotowych z miasta).

Jako powód odmowy Gmina Miejska Radzyń Podlaski (pismo z dn. 2.12.2013r.) poinformowała przewoźnika, że: wprowadzenie dodatkowych kursów koliduje z rozkładami jazdy pozostałych przewoźników, z którymi Urząd Miasta w Radzynie Podlaskim ma podpisane umowy. (karta: 42)

2.) Usługi Transportowe Gabriel Gorzel:

Wniosek skierowane do Urzędu Miasta Radzyń Podlaski (pismo z dn. 7.03.2014r., karta: 45) dot. „uzgodnienia zasad korzystania z przystanków będących w Waszym zarządzie (...)”.

Gmina Miejska Radzyń Podlaski w odpowiedzi na w/w wniosek (pismo z dnia 24 marca 2014r.) nie wyraziła zgody na korzystanie z przystanków i nie podała

żadnego uzasadnienia odmowy udzielenia zgody na korzystanie z przystanków. (karta: 46)

Pismem z dnia 3.04.2014 (karta: 47) Gabriel Gorzel zwrócił się z prośbą o wyjaśnienie przyczyn odmowy korzystania z przystanków i wskazanie ewentualnie innych miejsc do zatrzymywania się autobusów. W odpowiedzi, pismem z dnia 18.04.2014 r. uzyskał od Gminy Miejskiej Radzyń Podlaski informację, iż: (...) *Uchwała (..) Nr VII/36/11 (...) nie reguluje kwestii uzgodnienia zasad korzystania z obiektów dworcowych i przystanków dokonanego z ich właścicielem bądź zarządzającym (tu: Miasto Radzyń Podlaski), określonych przepisami ustawy z dnia 6.09.2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2013 r. poz. 1414).* (karta: 48)

3.) Zbigniew Przybysz Afar Bus (22-680 Lubycza Królewska).

Wniosek (pismo z dnia 7.01.2015r., karta: 167) dot. przystanków zlokalizowanych w granicach administracyjnych Miasta Radzyń Podlaski poza centrum miasta (przystanki nr 31 i 32).

Pismem z dnia 19.01.2015r. przewoźnik uzyskał informację od Burmistrza Miasta, że: *nie wyrażam zgody na korzystanie z przystanków autobusowych w granicach administracyjnych miasta Radzyń Podlaski (...) Pragnę zwrócić uwagę, że Uchwała Nr VII/36/11 (...) określa zasady i warunki korzystania z przystanków komunikacyjnych na terenie miasta Radzyń Podlaski oraz miejsca wsiadania i wysiadania pasażerów z nich korzystających.* (karta: 166)

4.) Sinbus Sławomir Krasa (21-140 Michów)

Wniosek (pismo z dnia 2.01.2014r., karta: 43) dot. przystanków zlokalizowanych w granicach administracyjnych Miasta Radzyń Podlaski (data wpływu do UM Radzyń Podlaski 10.01.2014r.).

W odpowiedzi na w/w pismo przewoźnika Gmina Miejska Radzyń Podlaski pismem z dnia 14 stycznia 2014r. stwierdziła jedynie, że: *W odpowiedzi na pismo z dnia 10 stycznia 2014r. Urząd Miasta w Radzynie Podlaskim nie wyraża zgody na korzystanie z przystanków zlokalizowanych w granicach administracyjnych Miasta Radzyń Podlaski.* (karta: 44)

Na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego (rozkładów jazdy przewoźników) Prezes Urzędu ustalił godziny odjazdów dotychczasowych przewoźników z przystanków o korzystanie z których, wnioskowali inni przewoźnicy i na które miasto Radzyń Podlaski odmówiło wydania zgody (przystanki nr 30, 31, 32 położone na ulicach wylotowych z miasta):

PRZYSTANEK	GODZINY ODJAZDU DOTYCHCZASOWYCH PRZEWOŹNIKÓW	ODSTĘPY CZASU POMIĘDZY ODJAZDAMI DOTYCHCZASOWYCH PRZEWOŹNIKÓW * (12 min. i mniej)
1	2	3
Nr 30, ul. Warszawska (nadleśnictwo)	6:06, 6:29, 6:56 7:37, 7:51, 8:01, 8:29, 9:06, 9:21, 9:41, 10:06, 10:16, 10:20, 10:35, 10:41, 10:51, 11:01, 11:26, 11:36, 11:55, 12:06, 12:08, 12:14, 12:25, 12:42, 12:56, 12:57, 13:11, 13:47, 14:07, 14:19, 14:49, 15:41, 15:56, 16:03, 16:24, 16:26, 16:34, 16:43, 16:57, 17:26, 17:36, 18:10, 18:12, 18:18, 18:36, 18:37, 19:06, 19:06, 19:24, 19:36, 20:32, 21:14	10 min, 10 min, 4 min, 6 min, 10 min, 10 min, 10 min, 11 min, 2 min, 6 min, 11 min, 1 min, 12 min, 7 min, 2 min, 8 min, 9 min, 10 min, 2 min, 6 min, 1 min, 12 min. UWAGI: O godz. 19:06 równocześnie są dwa kursy.
Nr 31, ul. Warszawska (przy stadionie miejskim po stronie południowej)	5:48, 6:04, 6:37, 6:59, 7:23, 7:39, 7:49, 8:04, 8:23, 8:32, 9:08, 9:12, 9:18, 9:19, 9:44, 10:09, 10:18 10:19, 10:33, 10:43, 10:54, 10:57, 11:03, 11:03, 11:28, 11:38, 11:53, 11:58, 12:06, 12:08, 12:12, 12:27, 12:44, 12:48, 12:54, 12:59, 13:09, 13:22, 13:45, 14:17, 14:51, 15:07, 15:23, 15:44, 15:47, 15:54, 15:58 16:27, 16:28, 16:33, 16:46, 16:59, 17:23, 17:29, 17:33, 17:38, 17:47, 18:08, 18:14, 18:19 18:34, 18:39, 19:04 19:09, 19:26, 19:34, 19:47, 19:57, 20:34, 20:43, 21:17, 22:17	10 min, 9 min, 4 min, 6 min, 1 min, 9 min, 1 min, 10 min, 11 min, 3 min, 10 min, 5 min, 8 min, 2 min, 4 min, 4 min, 6 min, 5 min, 10 min, 3 min, 7 min, 4 min, 1 min, 5 min, 6 min, 4 min, 5 min, 9 min, 6 min, 5 min, 5 min, 5 min, 8 min, 10 min, 9 min. UWAGI: O godz. 11:03 równocześnie są dwa kursy.
Nr 32, ul. Warszawska (ze skrzyżowaniem z Ogrodową)	5:32, 6:27, 7:12, 7:39, 8:04, 8:11, 8:27, 8:46, 9:17, 9:22, 9:26, 9:30, 9:56, 10:17, 10:47, 12:02, 12:57, 13:56, 14:08, 14:26, 14:50, 15:01, 15:33, 16:02, 16:04, 16:32, 17:41, 18:02	7 min, 5 min, 4 min, 4 min, 11 min, 2 min.

*W kolumnie 3 (dla potrzeb niniejszego postępowania) przedstawiono odstępy czasu odjazdu między przewoźnikami wynoszące 12 minut i mniej. Pozostała część odstępów pomiędzy odjazdami przekracza 12 minut.

Prezes Urzędu ustalił wysokość dochodów własnych Gminy Miejskiej Radzyń Podlaski w 2015r. w wysokości 23.019.001,67 złotych (karta: 245).

Po ustaleniu stanu faktycznego, Prezes Urzędu zważył, co następuje:

Interes publicznoprawny.

Podstawą do zastosowania przez Prezesa Urzędu przepisów ustawy o ochronie (...), jest ustalenie, czy w rozpatrywanej sprawie doszło do naruszenia interesu publicznoprawnego. Zgodnie bowiem z art. 1 ust. 1 w/w ustawy określa ona warunki rozwoju i ochrony konkurencji oraz zasady podejmowanej w interesie publicznym ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów. Wobec powyższego uznać należy, że regulacja ta należy do sfery prawa publicznego, a zatem instrumenty w niej przewidziane mogą być stosowane jedynie wówczas, gdy na skutek działań przedsiębiorców naruszony został interes publicznoprawny. Interes publiczny w postępowaniu administracyjnym nie jest pojęciem jednolitym i stałym, w każdej sprawie powinien on być ustalony i konkretyzowany. Prezes Urzędu powinien być w toku postępowania i przy wydawaniu decyzji rzecznikiem tego interesu, albowiem wynika to z jego zadań w strukturze administracji publicznej¹.

Ustawa o ochronie (...) ma zastosowanie, gdy jest zagrożony lub naruszony interes publiczny, polegający na zapewnieniu właściwych warunków funkcjonowania rynku². Jedynie bowiem w warunkach niezniekształconej konkurencji przedsiębiorcy i konsumenci mają gwarancję realizacji konstytucyjnej wolności gospodarczej i ochrony swoich praw, której istotą jest współzawodnictwo przedsiębiorców w celu uzyskania przewagi na rynku, pozwalającej na osiągnięcie maksymalnych korzyści ekonomicznych ze sprzedaży towarów i usług oraz maksymalne zaspokojenie potrzeb konsumentów przy jak najniższej cenie. Należy podkreślić, że istnienie interesu publicznego musi być oceniane przez pryzmat szerszego spojrzenia, uwzględniającego całość negatywnych skutków działań przedsiębiorców na określonym rynku³. Ustawa o ochronie (...) chroni konkurencję jako zjawisko o charakterze instytucjonalnym, charakteryzujące funkcjonowanie gospodarki. Dobrem objętym ochroną przez przepisy ustawy o ochronie (...) jest samo istnienie konkurencji jako atmosfery, w jakiej prowadzona jest działalność gospodarcza.

Naruszenie interesu publicznego ma miejsce wówczas, gdy zachowanie przedsiębiorcy, będące przedmiotem postępowania antymonopolowego wywołało lub mogło wywołać na rynku niekorzystne – z punktu widzenia celów

¹ Wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 4 lipca 2001 r., sygn. akt: XVII Ama 108/00.

² Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 maja 2001 r., sygn. akt: I CKN 1217/98.

³ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 lipca 2003 r., sygn. akt: I CKN 496/01, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 czerwca 2008 r., sygn. akt: III SK 40/07.

ustawodawstwa antymonopolowego – skutki w postaci wpływu na ilość, jakość, cenę towarów lub zakres wyboru dostępny konsumentom lub innym nabywcom. Z punktu widzenia dopuszczalności zastosowania ustawy o ochronie (...) liczba podmiotów dotkniętych skutkami praktyki ograniczającej konkurencję jest nieistotna, wystarczającym jest bowiem, że zachowanie przedsiębiorcy wyczerpuje znamiona antykonkurencyjnej praktyki⁴.

Wskazać również należy, że ochrona konkurencji „obejmuje także istnienie samego stanu realnego zagrożenia dla zasad swobodnej konkurencji. Stan takiego potencjalnego zagrożenia jest bowiem oceniany z punktu widzenia interesu publicznego (...) jako stan niewłaściwy, a tym samym niedopuszczalny”⁵.

Gminie Miejskiej Radzyń Podlaski został postawiony zarzut nadużywania pozycji dominującej na lokalnym rynku udostępniania przystanków komunikacyjnych obejmującym Miasto Radzyń Podlaski poprzez odmowę udostępnienia przedsiębiorcom wykonującym krajowy transport drogowy przystanków komunikacyjnych będących własnością lub zarządzanych przez Gminę Miejską Radzyń Podlaski, przy czym odmowa ta nie jest uzasadniona przepisami ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, co mogło przeciwdziałać ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji.

Przedmiotowa sprawa dotyczy podejrzenia nadużycia pozycji dominującej, które potencjalnie może dotknąć nieograniczoną liczbę przedsiębiorców działających lub chcących działać na rynku właściwym, jednocześnie działania miasta Radzyń Podlaski mogą mieć pośrednio wpływ na nieograniczoną liczbę potencjalnych konsumentów – pasażerów, którzy chcieliby korzystać z usług przewoźników funkcjonujących w warunkach pełnej dostępności do rynku, a zatem przesłanka interesu publicznego została spełniona.

Stosownie do art. 9 ust. 1 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów zakazane jest nadużywanie pozycji dominującej na rynku właściwym przez jednego lub kilku przedsiębiorców, polegające na przeciwdziałaniu ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania lub rozwoju konkurencji.

Określenie przedsiębiorcy – strony postępowania

Przedmiotem niniejszego postępowania jest praktyka dotycząca nadużywania pozycji dominującej przez przedsiębiorcę.

Zgodnie z definicją zawartą w art. 4 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów pod pojęciem „przedsiębiorcy” należy rozumieć przedsiębiorcę w

⁴ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 października 2008 r., sygn. akt: III SK 2/08.

⁵ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 lipca 2003 r., I CKN 496/01, Dz.Urz.UOKiK 2004/1/283.

rozumieniu ustawy z dnia 2.07.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2015 r. poz. 584 ze zm.) oraz: a) osobę fizyczną, osobę prawną, a także jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną, organizującą lub świadczącą usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej; b) osobę fizyczną wykonującą zawód we własnym imieniu i na własny rachunek lub prowadzącą działalność w ramach wykonywania takiego zawodu; c) osobę fizyczną, która posiada kontrolę nad co najmniej jednym przedsiębiorcą, choćby nie prowadziła działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, jeżeli podejmuje dalsze działania podlegające kontroli koncentracji; d) związek przedsiębiorców.

Wskazany wyżej przepis obejmuje swoją dyspozycją gminę jako osobę prawną pod warunkiem świadczenia lub organizowania przez nią konkretnych usług o charakterze użyteczności publicznej. Co prawda ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów nie definiuje pojęcia „usług o charakterze użyteczności publicznej” jednak zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zakres takich usług można ustalić poprzez wskazanie celu, któremu ma służyć ich realizacja, a zadania mające charakter użyteczności publicznej należy rozumieć możliwie jak najszerzej (patrz: wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 16.08.2007r., sygn. akt VI Aca 1260/06).

Miasto Radzyń Podlaski, wypełniając zadania własne polegające na zaspakajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie miejskich dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego stosownie do art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2016.446 j.t.), niewątpliwie świadczy usługi o charakterze użyteczności publicznej. Pogląd, że gmina (miasto) posiada legitymację bierną do występowania jako strona postępowania antymonopolowego jest przyjęty i utrwalony w orzecznictwie antymonopolowym i poparty orzeczeniami Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (sygn. akt XVII AmA 117/08, XVII AmA 3/11).

Wobec powyższego miasto Radzyń Podlaski spełnia wszystkie kryteria, określone w definicji przedsiębiorcy, o których mowa w art. 4 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, co pozwala traktować je jako przedsiębiorcę w postępowaniu antymonopolowym.

Rynek właściwy

Oceniane przez organ antymonopolowy zachowania podmiotów gospodarczych odbywają się w strukturze rynkowej, dlatego zasadnicze znaczenie ma określenie rynku właściwego w każdej sprawie, czyli rynku towarów, które ze względu na ich przeznaczenie, cenę, właściwości, w tym jakość, są uznawane przez nabywców za substytuty oraz są szeroko oferowane na obszarze, na którym ze względu na ich rodzaj i właściwości, istnienie barier dostępu do rynku, preferencje konsumentów, znaczące różnice cen i kosztów transportu, panują

zbliżone warunki konkurencji- art. 4 pkt 9 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Przez rynek właściwy rozumie się zatem, rynek w ujęciu produktowym i geograficznym. W niniejszej sprawie za rynek produktowy należy uznać rynek udostępniania przystanków komunikacyjnych. Produkt ten nie ma substytutów. Na terenie miasta Radzyń Podlaski zatrzymywanie się przewoźników, a więc wsiadanie i wysiadanie pasażerów jest możliwe wyłącznie na wyznaczonych do tego celu przystankach komunikacyjnych. Jako rynek w aspekcie produktowym, wyodrębniono więc rynek obejmujący przystanki komunikacyjne zlokalizowane przy drogach publicznych, na terenie miasta.

Stosownie do art. 4 pkt 8a ustawy o transporcie drogowym „przystanek to miejsce przeznaczone do wsiadania i wysiadania pasażerów na danej linii komunikacyjnej, oznaczone w sposób określony w przepisach ustawy z dnia 20 czerwca 1997r. – Prawo o ruchu drogowym, z informacją o rozkładzie jazdy, z uwzględnieniem godzin odjazdów środków transportowych przewoźnika drogowego uprawnionego do korzystania z tego miejsca.”

Na terenie miasta Radzyń Podlaski znajduje się także dworzec autobusowy, zarządzany PKS Radzyń Podlaski, jednak nie został on zaliczony do rynku właściwego.

Uzasadniając powyższe należy wskazać, że w/w dworzec autobusowy zlokalizowany jest w centrum miasta, a przystanki zarządzane przez miasto Radzyń Podlaski (33 szt.) rozproszone są na terenie całego obszaru miasta, w tym przy drogach wylotowych.

Jednocześnie należy podkreślić, że przewoźnicy starający się o uzyskanie zgody na korzystanie z przystanków zarządzanych przez miasto Radzyń Podlaski brali pod uwagę przebieg linii komunikacyjnych na których chcieli prowadzić swoje usługi i byli zainteresowani korzystaniem z przystanków zlokalizowanych poza dworcem autobusowym w znacznym od niego oddaleniu (1-2 km). Z tego powodu (odległości pomiędzy przystankami i dworcem autobusowym) w/w dworzec nie może być traktowany jako substytut dla przystanków komunikacyjnych zarządzanych przez miasto Radzyń Podlaski. Oznacza to, że w/w dworzec autobusowy nie jest dla przewoźników racjonalną alternatywą w stosunku do przystanków, których dotyczy niniejsze postępowanie. Możliwość korzystania przez przewoźników z przystanków, przez które przebiegają ich linie komunikacyjne, niewątpliwie wpływa na efektywność prowadzonej przez nich działalności i ułatwia pasażerom skorzystanie z ich usług.

Jako rynek w aspekcie geograficznym określono w niniejszej sprawie lokalny rynek obejmujący obszar administracyjny miasta Radzyń Podlaski, na którym miasto Radzyń Podlaski jest właścicielem i zarządcą 33 przystanków komunikacyjnych, co do których wydaje decyzje odnośnie możliwości korzystania z nich przez przewoźników świadczących usługi publicznych przewozów pasażerskich.

Zatem, rynkiem właściwym w niniejszej sprawie, na którym doszło do nadużycia pozycji dominującej przez stronę postępowania jest lokalny rynek

udostępniania przystanków komunikacyjnych obejmujący obszar Miasta Radzyń Podlaski.

Z kolei rynkiem, na którym mógł zaistnieć skutek nadużycia pozycji dominującej jest rynek transportu drogowego osób, na którym działają przedsiębiorcy świadczący usługi w zakresie regularnego zbiorowego transportu pasażerskiego na liniach komunikacyjnych przebiegających przez granice administracyjne Miasta Radzyń Podlaski.

W niniejszej sprawie działanie miasta Radzyń Podlaski na rynku właściwym przejawiające się w odmowie udostępnienia przystanków celem zatrzymywania się przewoźników. Przystanki te zgodnie z w/w uchwałą Rady Miasta Radzyń Podlaski „w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych i dworca na terenie Miasta Radzyń Podlaski oraz warunków i zasad korzystania z nich” są wyznaczone do zatrzymywania się pojazdów przewoźników świadczących usługi w zakresie regularnego zbiorowego transportu pasażerskiego. Taka odmowa zgody na korzystanie z przystanków skutkować mogła ograniczeniem konkurencji na rynku powiązonym - transportu drogowego osób, dla obsługi którego niezbędny był dostęp do przystanków na terenie miasta Radzyń Podlaski, którego miasto to odmówiło. Przedsiębiorca, który chciałby rozpocząć działalność lub konkurować na danej linii komunikacyjnej z przedsiębiorcą już działającym na tym rynku, mającym możliwość zatrzymywania się na terenie miasta Radzyń Podlaski nie miałby możliwości wejścia na ten rynek i świadczenia usług przewozu pasażerów.

Reasumując, w niniejszej sprawie jako rynek właściwy, na którym mogło mieć miejsce nadużywanie pozycji dominującej przez Miasto Radzyń Podlaski uznano lokalny rynek udostępniania przystanków komunikacyjnych obejmujący Miasto Radzyń Podlaski. Z kolei rynkiem powiązonym, na który to nadużywanie mogło mieć wpływ jest lokalny rynek transportu drogowego osób (linia komunikacyjna) dla obsługi którego niezbędny był dostęp do przystanków na terenie miasta Radzyń Podlaski, którego miasto to odmówiło.

Przedmiotem niniejszego postępowania jest ustalenie, czy miasto Radzyń Podlaski nadużywa pozycji dominującej na lokalnym rynku udostępniania przystanków komunikacyjnych obejmujący Miasto Radzyń Podlaski poprzez odmowę udostępnienia przedsiębiorcom wykonującym krajowy transport drogowy przystanków komunikacyjnych będących własnością lub zarządzanych przez Gminę Miejską Radzyń Podlaski, przy czym odmowa ta nie jest uzasadniona przepisami w/w ustawy o publicznym transporcie zbiorowym.

Zakazując nadużywania pozycji dominującej na rynku właściwym przez jednego lub kilku przedsiębiorców ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów w art. 9 ust. 2 zawierającym przykładowy katalog praktyk ograniczających konkurencję, za przejawy nadużywania pozycji dominującej uznaje w

szczególności przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji.

Art. 9 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie (...) zakazuje przedsiębiorcom posiadającym pozycję dominującą na rynku stwarzania barier dla powstania, bądź rozwoju konkurencji. Wskazać należy, że ustawa antymonopolowa nie definiuje, co należy rozumieć przez pojęcie konkurencja. Konkurencję należy rozumieć jako rywalizację pomiędzy przedsiębiorcami, którzy poprzez oferowanie korzystniejszych warunków transakcji dążą do przyciągnięcia klientów. Konkurencja wywołuje presję na dotychczasowych uczestników rynku, by stale podnosili produktywną i dynamiczną efektywność działania.⁶

Do stwierdzenia wskazanej praktyki, niezbędne jest łączne wystąpienie przesłanek:

1.) posiadania przez miasto Radzyń Podlaski pozycji dominującej na lokalnym rynku udostępniania przystanków komunikacyjnych obejmującym Miasto Radzyń Podlaski (rynek właściwy);

2.) nadużywanie przez miasto Radzyń Podlaski pozycji dominującej poprzez odmowę udostępnienia przedsiębiorcom wykonującym krajowy transport drogowy przystanków komunikacyjnych na terenie Miasta Radzyń Podlaski będących własnością lub zarządzanych przez Gminę Miejską Radzyń Podlaski, przy czym odmowa ta nie jest uzasadniona przepisami w/w ustawy o publicznym transporcie zbiorowym;

3.) nadużywanie pozycji dominującej przez miasto Radzyń Podlaski ma charakter antykonkurencyjny.

Ad. 1 Pozycja strony na rynku właściwym

W myśl art. 9 ust. 1 ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów*, za praktykę ograniczającą konkurencję uznaje się nadużywanie pozycji dominującej czyli oddziaływanie na interesy konkurentów, kontrahentów lub konsumentów w stopniu nie możliwym do zaistnienia w przypadku gdyby podejmujący je przedsiębiorca działał na rynku w warunkach konkurencji. Z faktu ustalenia, że dany podmiot zajmuje na rynku pozycję dominującą wynika, że podmiot ten podlega ograniczeniom mającym przeciwdziałać nadużywaniu siły rynkowej wynikającym z ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów*.

Pozycja dominująca została przez ustawodawcę zdefiniowana w art. 4 pkt 10 ustawy antymonopolowej, przy użyciu dwóch elementów: jakościowego oraz ilościowego. Kryterium ilościowe jest oparte na domniemaniu, iż przedsiębiorca

⁶ D. Miąsik, T. Skoczny w: T. Skoczny, A. Jurkowska, D. Miąsik (red.) „Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz”, C.H.BECK, Warszawa 2009, s. 42.

ma taką pozycję na rynku, jeżeli jego udział w rynku przekracza 40%. Z kolei kryterium jakościowe oparte jest na przesłance możliwości zapobiegania skutecznej konkurencji na rynku właściwym przez stworzenie możliwości działania w znacznym zakresie niezależnie od konkurentów, kontrahentów oraz konsumentów.⁷

W świetle art. 19 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985r. o drogach publicznych (Dz.U. 2015.460 ze zm.) w granicach gmin, którą jest Miasto Radzyń Podlaski, zarządcą wszystkich dróg publicznych, jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). W zakresie powyższych uregulowań wyłącznie miasto Radzyń Podlaski jest uprawnione do wyrażania zgody na korzystanie z przystanków komunikacyjnych zlokalizowanych na jego terenie przez inne podmioty tj. przewoźników.

Miasto Radzyń Podlaski, jako jedyny właściciel i zarządca przystanków zlokalizowanych przy drogach znajdujących się w jego granicach administracyjnych, nie spotyka się z żadną konkurencją na tak określonym rynku właściwym. Dworzec autobusowy, ze względu na swoją lokalizację (znaczne oddalenie) względem przystanków na ulicach wylotowych z miasta i ograniczoną liczbę stanowisk, nie stanowi alternatywy dla przystanków pozostających w zarządzie miasta Radzyń Podlaski. Miasto Radzyń Podlaski posiada zatem status dominanta na lokalnym rynku udostępniania przystanków komunikacyjnych w jego granicach administracyjnych, ale także jest monopolistą w zakresie tworzenia i likwidacji przystanków komunikacyjnych położonych na jego obszarze (z wyjątkiem dworca autobusowego). Te wszystkie okoliczności świadczą o pozycji dominującej miasta Radzyń Podlaski na w/w rynku właściwym, co pozwala działać mu niezależnie od kontrahentów, którymi są w rozpatrywanej sprawie przedsiębiorcy zajmujący się regularnym zbiorowym przewozem osób w krajowym transporcie drogowym. Tym samym zasadne jest przyjęcie, że miasto Radzyń Podlaski posiada pozycję dominującą na lokalnym rynku udostępniania przystanków komunikacyjnych znajdujących przy drogach publicznych na obszarze administracyjnym tego miasta. Pozycja, jaką miasto Radzyń Podlaski posiada na tym rynku, pozwala mu wpływać na warunki konkurencji na rynku transportu drogowego osób – odmowa korzystania z przystanków znacznie utrudnia przewoźnikowi prowadzenie działalności na rynku przewozów. Tym samym, rynek transportu drogowego osób jest uzależniony od rynku udostępniania przystanków komunikacyjnych położonych w obszarze administracyjnym i zarządzanych przez miasto Radzyń Podlaski. Uzależnienie to - jak wyżej wskazano - ma wymiar prawny. Oznacza to, że miasto Radzyń Podlaski może wpływać na stan konkurencji na rynku transportu drogowego, poprzez odmowę dostępu i korzystania z przystanków komunikacyjnych przez potencjalnie konkurujących ze sobą przewoźników na liniach nawet wykraczających poza obszar administracyjny miasta Radzyń Podlaski.

Tym samym pierwsza przesłanka praktyki z art. 9 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów została spełniona.

⁷ Por. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dn. 21 lutego 2007r., sygn. akt VI ACa 1029/06

Ad. 2 Nadużywanie przez miasto Radzyń Podlaski pozycji dominującej

W ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów brak jest legalnej definicji pojęcia „nadużywanie pozycji dominującej”. Praktyki mające postać nadużycia, o którym mowa w art. 9 ust. 1 i 2 pkt 5 tej ustawy to zachowania zasadniczo legalne w obrocie gospodarczym, które delegalizuje szczególna pozycja rynkowa przedsiębiorcy dominującego. O tym, czy dany przedsiębiorca nadużywa posiadanej pozycji dominującej, rozstrzygać powinna niezgodność jego zachowań z celami prawa antymonopolowego. Nadużycie pozycji dominującej jest zjawiskiem o charakterze obiektywnym, a prawo zmierza do przeciwdziałania i zwalczania wszelkich zachowań stanowiących takie nadużycie, bez względu na intencje dominanta.

Miasto Radzyń Podlaski, jak wskazano w ustaleniach faktycznych tej sprawy, jest właścicielem i zarządcą przystanków komunikacyjnych w liczbie 33 zlokalizowanych w jego granicach administracyjnych.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na treść art. 1 ustawy o drogach publicznych, z którego wynika, że z drogi publicznej może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub w innych przepisach szczególnych. Uprawnienie to dotyczy także przedsiębiorców wykonujących regularne przewozy osób w krajowym transporcie drogowym na podstawie zezwolenia udzielonego przez właściwy organ lub też ubiegających się o udzielenie takiego zezwolenia. Przedsiębiorcy tacy powinni mieć możliwość zatrzymywania swoich pojazdów na przeznaczonych do tego przystankach komunikacyjnych, które stanowią wydzielone w pasie drogowym zatoki przystankowe, odpowiednio oznakowane.

Zgodnie z przepisami w/w ustawy o publicznym transporcie zbiorowym pod pojęciem przystanku komunikacyjnego należy rozumieć: *miejsce przeznaczone do wsiadania lub wysiadania pasażerów na danej linii komunikacyjnej, w którym umieszcza się informacje dotyczące w szczególności godzin odjazdów środków transportu* (art. 4 ust. 1 pkt 13), a dworzec autobusowy to *miejsce przeznaczone do odprawy pasażerów w którym znajdują się w szczególności: przystanki komunikacyjne (...)* (art. 4 ust. 1 pkt 2).

Rozpatrując niniejszą sprawę należy zwrócić uwagę na treść art. 15 ust 1. pkt 6 w/w ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, zgodnie z którym organizowanie publicznego transportu zbiorowego polega między innymi na: *określaniu przystanków komunikacyjnych i dworców, których właścicielem lub zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego, udostępnionych dla operatorów i przewoźników oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów.* Zaś ust. 2 tego artykułu podaje, że: *Określenie przystanków komunikacyjnych i*

dworców oraz warunków i zasad korzystania, o których mowa w ust. 1 pkt 6, następuje w drodze uchwały podjętej przez właściwy organ danej jednostki samorządu terytorialnego. Oznacza to, że jednostka samorządu terytorialnego np. Gmina jest statutowana do wyznaczenia na swoim terenie przystanków komunikacyjnych oraz określenia zasad korzystania z tych obiektów. Posiada więc prawny monopol na podejmowanie działań związanych z wyznaczaniem przystanków oraz określaniu zasad korzystania z nich.

Z prawa tego korzysta udzielając zgody na zatrzymywanie się na tych przystankach przez przewoźników wykonujących regularne przewozy w komunikacji krajowej. W tym celu podpisuje z przewoźnikami stosowne umowy cywilno-prawne, w których wskazuje im przystanki, na których mogą się zatrzymywać. Ten tryb wyrażania zgody na korzystanie z przystanków komunikacyjnych na terenie miasta Radzyń Podlaski obowiązuje wszystkich przewoźników których linie komunikacyjne przebiegają przez granice administracyjne Miasta Radzyń Podlaski.

Jednocześnie - jak wykazano powyżej - miasto Radzyń Podlaski posiada pozycję dominującą na rynku udostępniania przystanków komunikacyjnych w jego granicach administracyjnych.

Bezspornym jest fakt, że miasto Radzyń Podlaski odmawiało wydania zgody przewoźnikom na korzystanie z wyznaczonych na terenie miasta przystanków komunikacyjnych. Jak strona tego postępowania sama przyznała, wnioskującym przedsiębiorcom nie przedstawiała szczegółowego uzasadnienia odmowy uzgodnienia korzystania z przystanków. Z analizy materiału dowodowego wynika, że miasto Radzyń Podlaski w odpowiedzi na wnioski przedsiębiorców lakonicznie informowało o odmowie udzielenia zgody na korzystanie z przystanków bez podania żadnego konkretnego argumentu, oraz bez wskazania możliwości ewentualnej modyfikacji tychże wniosków.

Z wyjaśnień złożonych w ramach prowadzonego postępowania antymonopolowego miasto Radzyń Podlaski uzasadniało odmowy udzielenia zgody na korzystanie z zarządzanych przez siebie przystanków komunikacyjnych zapisami § 5 załącznika nr 2 do uchwały Rady Miasta Radzyń Podlaski nr VII/36/11 w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych i dworca na terenie Miasta Radzyń Podlaski oraz warunków i zasad korzystania z nich:

-§ 5 Miasto odmówi zgody na korzystanie z przystanków, jeżeli:

- 1) wydanie zgody spowoduje zakłócenie przepustowości danego przystanku – utrudni korzystanie z przystanku przez operatorów i przewoźników, którzy już posiadają zawartą umowę lub zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego;*
- 2) operator lub przewoźnik ma zamiar świadczyć usługi w zakresie przewozu osób na tej samej linii komunikacyjnej i w tym samym czasie, co inni operatorzy lub przewoźnicy korzystający z przystanku, którzy już posiadają zawartą umowę.*

Zdaniem Prezesa Urzędu wykorzystując powyższe zapisy w/w uchwały miasto Radzyń Podlaski arbitralnie decydowało z którymi z przewoźników

zawrzeć lub nie zawierać umowy, na korzystanie z infrastruktury będącej z zarządzie miasta (przystanki komunikacyjne).

Odmowa na udostępnianie przystanków, zdaniem organu antymonopolowego, może wystąpić tylko w ograniczonych przypadkach – ograniczenie przepustowości tychże przystanków bądź zagrożeniem dla organizacji lub bezpieczeństwa ruchu, oraz tylko wtedy, gdy w indywidualnych przypadkach będzie to uzasadnione. Takie stanowisko ma również swoje odzwierciedlenie w przytoczonym w niniejszej decyzji art. 32 ust. 3 w/w ustawy o publicznym transporcie zbiorowym, który w stosunku do przewozów krajowych będzie mieć zastosowanie od 1 stycznia 2017r.

Należy podkreślić, że w świetle zgromadzonego materiału dowodowego, Prezes Urzędu stwierdza, że miasto Radzyń Podlaski odmawiając możliwości korzystania z przystanków zlokalizowanych na terenie Miasta Radzyń Podlaski nie potrafiło podać racjonalnych i rzeczywistych argumentów na poparcie swoich decyzji dotyczących braku zgody na korzystanie z tych przystanków.

Nie sposób zgodzić się z argumentacją strony postępowania, że odmowy korzystania z przystanków wynikały np. z zakłócenia przepustowości przystanków. Jako wystąpienie takiej negatywnej przesłanki miasto Radzyń Podlaski przedstawiło przykład czasów odjazdów przedsiębiorców „BP Tour” Piotr Brewczak, Krajowy i Międzynarodowy Przewóz Osób Marian Trębacki oraz Usługi Transportowe Gabriel Gorzel z przystanków komunikacyjnych nr 31 i 32 zlokalizowanych na terenie Miasta Radzyń Podlaski (str. 4 niniejszej decyzji).

Zdaniem Prezesa Urzędu różnica czasów odjazdu z przystanku nr 32 przedsiębiorców „BP Tour” Piotr Brewczak, Krajowy i Międzynarodowy Przewóz Osób Marian Trębacki wynosząca odpowiednio 30 min i 8 min, biorąc pod uwagę, że na danym przystanku pojazdy przewoźników zatrzymują się tylko i wyłącznie w celu wsiadania i wysiadania pasażerów, w żaden sposób nie zakłóci przepustowości przystanku autobusowego.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że miasto Radzyń Podlaski udzielało zgody na korzystanie z przystanków komunikacyjnych w przypadkach gdy odstęp pomiędzy odjazdami pojazdów z danego przystanku był znacznie krótszy (zestawienie - tabela str. 9 niniejszej decyzji).

W przypadku zaś różnic czasowych odjazdów przedsiębiorców „BP Tour” Piotr Brewczak, Krajowy i Usługi Transportowe Gabriel Gorzel, przedstawione przez miasto Radzyń Podlaski godziny odjazdów dotyczyły różnych przystanków („BP Tour” Piotr Brewczak odjazd z przystanku nr 31, a Usługi Transportowe Gabriel Gorzel odjazd z przystanku nr 32), argument ten więc był również chybiony

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że odmowa miasta Radzyń Podlaski udostępnienia przystanków dla przewoźników, która była tłumaczona zakłóceniem przepustowości przystanków, została dokonana w sposób uznaniowy,

nie miała żadnego racjonalnego uzasadnienia oraz nie miała oparcia w obowiązujących przepisach prawa. W pierwszym przedstawionym przypadku różnice czasowe odjazdów (8 min i 30 min) były, zdaniem Prezesa Urzędu, wystarczająco długie i nie mogłyby zakłócać przepustowości wskazanych przystanków, a w drugim zaś przedstawionym przez stronę postępowania przypadku sytuacja dotyczyła dwóch różnych przystanków (nr 31 i nr 32) – innych miejsc zatrzymywania się pojazdów czyli w ogóle nie może być mowy o „zakłóceniu przepustowości” przystanków.

Błędna jest również, zdaniem Prezesa Urzędu, argumentacja miasta Radzyń Podlaski dotycząca odmowy udzielenia zgody na korzystanie z przystanków komunikacyjnych ze względu na wystąpienie negatywnej przesłanki tj. przesłanki zamiaru świadczenia usług przewozowych na tej samej linii komunikacyjnej i w tym samym czasie co inni operatorzy lub przewoźnicy.

Jako argument wystąpienia w/w negatywnej przesłanki miasto Radzyń Podlaski powołało „zagrożenie dla utrzymania linii przez przewoźnika już działającego (PKS w Radzynie Podlaskim) (...) krótka trasa, nie wykraczająca poza powiat radzyński, przebiega przez te same miejscowości (Biała, Ulan Majorat, Wola Chomejowa, Wola Osowińska, Krasew, Borki, Sitno) ma ograniczoną, stałą liczbę pasażerów, wyłącznie mieszkańców tych miejscowości, których dotychczasowy przewoźnik posiadający już umowę z Miastem straciłby na skutek wprowadzenia kursów w godzinach zbliżonych do jego przejazdów. W ocenie strony postępowania wniosek taki jest zasadny, bowiem rozpoczęcie trasy AFAR BUS miałyby mieć miejsce na **20 minut** przed działającym już na tej trasie przewoźnikiem, a zakończenie na ponad **30 minut** przed PKS w Radzynie Podlaskim”.

Przede wszystkim należy podkreślić, że zamiar świadczenia usług na tej samej linii komunikacyjnej w żaden sposób nie jest prawnie zakazany. Dodatkowy przewoźnik świadczący usługi na tej samej trasie może wpłynąć na jakość świadczonych usług. 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.⁸ Jednocześnie odstępy czasowe odjazdów 20 i 30 minut, zdaniem Prezesa Urzędu w żaden sposób nie wpływają ani na przepustowość przystanku, ani na zagrożenie dla organizacji lub bezpieczeństwa ruchu.

W odpowiedziach skierowanych do wnioskujących przewoźników miasto Radzyń Podlaski nie przedstawiało uzasadnienia podjętych decyzji (czasami powoływało się ogólnie na zapisy uchwały Rady Miasta). Podejmując arbitralne decyzje, uniemożliwiło przedsiębiorcom podjęcie działalności gospodarczej w ramach krajowego transportu drogowego na konkretnych liniach komunikacyjnych (brak możliwości uzyskania przez przewoźnika wymaganego przepisami prawa zezwolenia). Jednocześnie miasto Radzyń Podlaski rozpatrując

⁸ Wyrok SOKiK z dnia 9 czerwca 2008r., sygn.. XVII Ama 150/07.

negatywnie wnioski przedsiębiorców nie podejmowało żadnej inicjatywy mogącej skutkować pozytywnym rozpatrzeniem wniosku – informowanie chociażby o możliwości modyfikacji wniosku (rozkładu jazdy), chociaż w wyjaśnieniach złożonych Prezesowi Urzędu informowało o takiej możliwości. Dodatkowo miasto Radzyń Podlaski odmawiając wydania w/w zgody nie odpowiedziało na prośbę jednego z przewoźników o wskazanie ewentualnych innych przystanków, z których mógłby on skorzystać. Takie działanie strony postępowania sugeruje wolę miasta Radzyń Podlaski niedopuszczenia innych przewoźników niż już funkcjonujących na rynku. W ten sposób, zdaniem organu antymonopolowego, miasto Radzyń Podlaski wykorzystując posiadaną pozycję rynkową drastycznie przekroczyło swoje uprawnienia jako organizator publicznego transportu zbiorowego.

Należy podkreślić, że wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym wymaga zezwolenia (art. 18 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym). Do wniosku o jego wydanie przedsiębiorca obligatoryjnie musi dołączyć potwierdzenie uzgodnienia zasad korzystania z obiektów dworcowych i przystanków, dokonanego z ich właścicielami lub zarządzającymi, zaś brak tego załącznika skutkuje odmową udzielenia zezwolenia (art. 22 ust. 1 pkt 3 ustawy). Jednocześnie należy zwrócić uwagę na treść art. 1 ustawy o drogach publicznych, z którego wynika, że z drogi publicznej może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych. Uprawnienie to dotyczy także przedsiębiorców wykonujących regularne przewozy osób w krajowym transporcie drogowym na podstawie zezwolenia udzielonego przez właściwy organ lub też ubiegających się o udzielenie takiego zezwolenia. Przedsiębiorcy tacy powinni mieć możliwość zatrzymywania swoich pojazdów na przeznaczonych do tego przystankach autobusowych, które stanowią wydzielone w pasie drogowym zatoki przystankowe, odpowiednio oznakowane.

Tym samym druga przesłanka praktyki z art. 9 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów została spełniona.

Ad. 3 nadużywanie pozycji dominującej przez miasto Radzyń Podlaski ma charakter antykonkurencyjny.

Określony w art. 9 ust. 2 pkt 5 ustawy antymonopolowej zakaz nakłada na dominanta rynkowego obowiązek takiego działania, które nie stwarza innym uczestnikom obrotu rynkowego barier ograniczających możliwość skutecznego konkurowania w warunkach gospodarki rynkowej. Istotą tej praktyki jest więc negatywne oddziaływanie przedsiębiorcy posiadającego pozycję dominującą na rynek, „które zapobiega ukształtowaniu się na rynku sytuacji, która pozwala na wejście na ten rynek nowych podmiotów lub umożliwia ekonomicznie uzasadnione funkcjonowanie i rozwój pozostałych uczestników rynku”⁹. W świetle orzecznictwa, praktyka ta „polega zarówno na faktycznym

⁹ D. Miąsik (w:) T. Skoczny, D. Miąsik, A. Jurkowska (red.), op. cit., s. 670.

uniemożliwieniu rozpoczęcia lub dalszego prowadzenia działalności na danym rynku, jak i na uczynieniu tej działalności nieopłacalną lub mniej opłacalną niż w warunkach panujących na rynku konkurencyjnym, jak i na podejmowaniu działań niezwiązanych z merytoryczną rywalizacją między konkurentami a ukierunkowaną na zniechęcenie konkurenta do dalszej ekspansji na rynku, na którym działa”¹⁰. Negatywny wpływ dominanta na konkurencję może przejawiać się m.in. w stwarzaniu barier wejścia na rynek¹¹, eliminowaniu potencjalnej możliwości powstania konkurencji na rynku¹². Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów zakazuje zarówno działania jak i zaniechania¹³ o opisanym celu lub skutku, niezależnie od intencji przedsiębiorcy i świadomości naruszenia zakazu. Uzasadnieniem tego zakazu jest potrzeba zachowania skutecznej konkurencji na rynku (funkcjonowania mechanizmu konkurencji).

Zdaniem Prezesa Urzędu działania miasta Radzyń Podlaski – odmowa udostępnienia przystanków skutkowałą, lub mogła skutkować, ograniczeniem możliwości przedsiębiorcom prowadzenia działalności gospodarczej polegającej na wykonywaniu przewozów na określonej linii komunikacji. Arbitralne ustalenie kto może, a kto nie może wykonywać przewozów na danej linii realizowane poprzez selektywną odmowę udostępniania przystanków, godzi w konkurencję ograniczając jej rozwój.

W niniejszej sprawie udowodniono, że miasto Radzyń Podlaski odmówiło czterem przedsiębiorcom udostępnienia co najmniej trzech przystanków komunikacyjnych, jednakże biorąc pod uwagę arbitralność podejmowanych decyzji i brak ich uzasadnienia należy stwierdzić, że taka odmowa może dotyczyć wszystkich przystanków komunikacyjnych których właścicielem lub zarządzającym jest strona niniejszego postępowania. Jednocześnie takie działania (odmowa udzielenia zgody na korzystanie z przystanków) mogą dotknąć wszystkich potencjalnych przedsiębiorców, którzy chcieliby prowadzić działalność w zakresie wykonywania transportu drogowego, a ich linie komunikacyjne przechodziłyby przez teren Miasta Radzyń Podlaski, czyli skutkować ograniczeniem konkurencji na rynku powiązanim - transportu drogowego osób. Przedsiębiorca, który chciałby rozpocząć działalność lub konkurować na danej linii komunikacyjnej z przedsiębiorcą już działającym na tym rynku, mającym możliwość zatrzymywania się na terenie miasta Radzyń Podlaski nie miałby możliwości wejścia na ten rynek i świadczenia usług przewozu pasażerów.

W tym miejscu należy podkreślić, że w świetle orzecznictwa Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, sam fakt ewentualnej dużej liczby zatrzymań pojazdów różnych przewoźników na przystankach nie może usprawiedliwiać ograniczenia dostępu do rynku podmiotom, które chcą na nim działać.¹⁴ Natomiast kwestia obciążenia przystanków i płynności ruchu powinna być rozwiązywana

¹⁰ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 maja 2008 r., sygn. akt III SK 30/07.

¹¹ Wyrok SOKiK z dnia 19 grudnia 2006 r., sygn. akt XVII AmA 36/06.

¹² D. Miąsik (w:) T. Skoczny, D. Miąsik, A. Jurkowska (red.), op. cit., s. 682.

¹³ Wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 15 maja 1996 r., sygn. akt XVII Amr 21/96.

¹⁴ Wyrok SOKiK z dnia 19 października 2006r., sygn.. XVII Ama 62/05

poprzez właściwą koordynację rozkładów jazdy która „ma służyć jedynie przeciwdziałaniu sytuacjom kolizyjnym, np. koncentrowaniu się zbyt wielu ofert przewozowych na tej samej trasie w jednym czasie, nie może zatem stanowić mechanizmu ingerowania w prowadzoną przez przewoźników działalność gospodarczą w formie decyzji stanowczych. W konsekwencji nie udzielenia zgody na korzystanie z przystanków, kiedy gmina w tym zakresie zajmuje pozycję dominującą, należy uznać za nadużycie tej pozycji bowiem bezpośrednio przeciwdziała ukształtowaniu racjonalnej konkurencji”¹⁵

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że trzecia przesłanka praktyki z art. 9 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów została spełniona.

Powyższe wskazuje więc, że Gmina Miejska Radzyń Podlaski stosuje praktykę ograniczającą konkurencję opisaną w art. 9 ust. 1 i 2 pkt 5 w/w ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Podnieść należy, iż miasto Radzyń Podlaski w toku postępowania antymonopolowego, zakończonego wydaniem niniejszej decyzji, zwróciło się do Prezesa Urzędu o ewentualne „zobowiązanie Miasta Radzyń Podlaski na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów do podjęcia działań zmierzających do doprecyzowania postanowień (...) - tak by precyzyjniej dookreślić podstawę i kryteria wystąpienia przesłanek odmowy uzgodnienia korzystania (...) zatrzymań na przystankach.”

Jednakże w ocenie Prezesa UOKiK, w okolicznościach niniejszej sprawy, w odniesieniu do w/w praktyki, nie zachodzą warunki do pozytywnego rozpatrzenia takiego wniosku i wydania decyzji zobowiązującej.

Do wydania decyzji zobowiązującej konieczne jest uprawdopodobnienie w toku postępowania antymonopolowego, że przedsiębiorca stosuje tę praktykę oraz zobowiązanie się przedsiębiorcy do podjęcia lub zaniechania określonych działań zmierzających do zapobieżenia tym naruszeniom. Jednocześnie podkreślić należy, że zaistnienie tych dwóch przesłanek nie obliguje Prezesa UOKiK do wydania decyzji z art. 12 ustawy o ochronie (...), a jedynie stwarza mu możliwość wydania takiej decyzji. Pierwszą przesłanką jest uprawdopodobnienie stosowania zakazanej praktyki przez Przedsiębiorcę.

Przy czym, zgodnie z art. 243 k.p.c., do którego odsyła art. 84 ustawy o ochronie (...), uprawdopodobnienie to wykazanie pewnych faktów bez konieczności zachowania szczególnych przepisów o postępowaniu dowodowym. Uprawdopodobnienie stosowania praktyki będzie miało miejsce, gdy Prezes UOKiK dojdzie do przekonania, że praktyka mogła mieć miejsce, chociaż nie ma pewności, że doszło do jej stosowania. *„Tym samym o uprawdopodobnieniu można mówić w sytuacji, w której zgromadzone przez organ antymonopolowy*

¹⁵ Wyrok SOKiK z dnia 24 kwietnia 2003r., sygn.. XVII Ama 51/02.

informacje w większym stopniu świadczą o możliwości popelnienia praktyki ograniczającej konkurencję niż o tym, iż do naruszenia prawa nie doszło.”¹⁶

W przypadku, gdy zebrany w sprawie materiał dowodowy pozwala na uznanie za udowodnioną zarzucaną przedsiębiorcy praktykę, wówczas wydanie decyzji zobowiązującej należy uznać za niecelowe i niezasadne.

Jednocześnie należy podkreślić, że w przypadku złożenia zobowiązania mającego na celu zakończenie stosowanej praktyki i usunięcia jej skutków, to na stronie postępowania spoczywa obowiązek odpowiedniego sformułowania w/w zobowiązania. Musi być ono jednoznaczne i precyzyjne w swej treści, tak aby umożliwić skontrolowanie jego wykonania. Przedsiębiorca powinien zidentyfikować trwające skutki praktyki i wskazać, w jaki sposób jego zobowiązanie je usunie. Z zobowiązania przedsiębiorcy powinno jednoznacznie wynikać, w jaki sposób jego wypełnienie doprowadzi do wyeliminowania zarzucanej praktyki. Przedmiot zobowiązania powinien pozostawać w bezpośrednim związku z zarzucanymi przez Prezesa UOKiK praktykami. W tym miejscu należy podkreślić, że zarzut postawiony gminie Miejskiej Radzyń Podlaski nie dotyczy treści uchwały (Prezes Urzędu co do zasady nie kontroluje uchwał jednostek samorządu terytorialnego), która powinna podlegać kontroli właściwego wojewody, ewentualnie sądu administracyjnego zgodnie z art. 91 oraz 94 ustawy o samorządzie gminnym, nie zaś Prezesa UOKiK ale praktyki polegającej na odmowie udostępnienia przedsiębiorcom wykonującym krajowy transport drogowy przystanków komunikacyjnych na terenie Miasta Radzyń Podlaski będących własnością lub zarządzanych przez Gminę Miejską Radzyń Podlaski, przy czym odmowa ta nie jest uzasadniona przepisami ustawy z dnia 16 grudnia 2010r. o publicznym transporcie zbiorowym. Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że brak jest możliwości wydania w niniejszej sprawie decyzji zobowiązaniowej na podstawie art. 12 w/w ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy stwierdzić, że miasto Radzyń Podlaski nie wypełniło przesłanek, które umożliwiałyby organowi antymonopolowemu wydanie w niniejszej sprawie decyzji zobowiązaniowej na podstawie art. 12 w/w ustawy o ochronie (...).

W związku z tym niniejsza decyzja została wydana w oparciu o art. 10 ustawy o ochronie (...), czyli uznano praktykę przedsiębiorcy za ograniczającą konkurencję i nakazano zaniechanie jej stosowania.

W związku z powyższym orzeka się, jak w punkcie I sentencji niniejszej decyzji.

¹⁶ Komentarz do art. 12 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, A. Stawicki. Lex 2010

Kara pieniężna

Zgodnie z treścią art. 106 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, Prezes Urzędu może nałożyć na przedsiębiorcę, w drodze decyzji, karę pieniężną w wysokości nie większej niż 10% obrotu osiągniętego w roku obrotowym poprzedzającym rok nałożenia kary, jeżeli przedsiębiorca ten, choćby nieumyślnie dopuścił się naruszenia zakazu określonego w art. 9 tejże ustawy.

W punkcie I sentencji niniejszej decyzji stwierdzono, iż miasto Radzyń Podlaski dopuściło się naruszenia zakazu określonego w art. 9 ust. 1 i 2 pkt 5 ustawy o ochronie (...).

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów nie zawiera zamkniętego katalogu przesłanek, od których uzależniana jest wysokość nakładanych na przedsiębiorców kar. Norma prawna wynikająca z art. 111 w/w ustawy stanowi, iż przy ustalaniu wysokości kar pieniężnych, o których mowa między innymi w art. 106 należy uwzględnić w szczególności okoliczności naruszenia przepisów ustawy oraz uprzednie naruszenie przepisów ustawy, a także (w przypadku kary pieniężnej o której mowa w art. 106 ust. 1) okres, stopień oraz skutki rynkowe naruszenia przepisów ustawy, przy czym stopień naruszenia Prezes Urzędu ocenia biorąc pod uwagę okoliczności dotyczące natury naruszenia, działalności przedsiębiorcy oraz specyfiki rynku, na którym doszło do naruszenia.

Nałożona przez Prezesa Urzędu kara powinna ponadto pełnić funkcję represyjną (tj. stanowić dolegliwość za naruszenie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów), a także prewencyjną i dyscyplinującą (tj. zapobiegać podobnym naruszeniom w przyszłości). W zależności od stopnia naruszenia przepisów ustawy, ustala się funkcję prewencyjną lub represyjną za wiodącą.

Wskazać również należy, że kara pieniężna może być nałożona na przedsiębiorcę niezależnie od tego, czy dopuścił się naruszenia przepisów ustawy umyślnie, czy też nieumyślnie.

W ocenie Prezesa Urzędu zgromadzony w niniejszej sprawie materiał dowodowy nie daje podstaw do przyjęcia, iż miasto Radzyń Podlaski w sposób świadomy naruszyło przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Ogół okoliczności sprawy każe przyjąć, że naruszenie, za które nakładana jest kara jest wynikiem niedołożenia przez miasto Radzyń Podlaski staranności, jakiej należałoby oczekiwać od profesjonalnego uczestnika obrotu gospodarczego. Stosowanie zakwestionowanej praktyki nie było elementem świadomej, wykluczeniowej strategii rynkowej, ale wynikiem błędnej interpretacji przepisów. W świetle powyższego, należy stwierdzić, że stosując zarzucaną praktykę miasto Radzyń Podlaski działało nieumyślnie.

Stosownie do art. 106 ust. 3 pkt 4 ustawy o ochronie (...) obrót, stanowiący podstawę obliczenia kary pieniężnej w przypadku gmin, oblicza się jako sumę dochodów własnych pomniejszonych o wpływy z podatków.

Zgodnie z przekazanym przez miasto Radzyń Podlaski zestawieniem wpływów, o których mowa w art. 4 ustawy jej dochody własne w 2015r. wyniosły 23.019.001,67 zł., a wpływy z podatków 8.718.876,56 zł.

Biorąc więc pod uwagę w/w przepis art. 106 ust. 3 pkt 4 ustawy o ochronie (...), obrót przedsiębiorcy stanowiący podstawę wyliczenia kary pieniężnej w niniejszej sprawie wynosi: 14.300.125,11 zł. (23.019.001,67 zł. - 8.718.876,56 zł.).

Maksymalna wysokość kary mogłaby zatem wynieść: 1.430.012,51 zł (10% obrotu).

Ustalając wymiar kary pieniężnej Prezes Urzędu w pierwszej kolejności dokonał oceny wagi stwierdzonych w niniejszej decyzji naruszeń. Ważąc stwierdzone naruszenia, Prezes Urzędu wziął pod uwagę przede wszystkim dwie przesłanki: naturę naruszenia i okoliczności związane ze specyfiką rynku oraz działalnością przedsiębiorcy.

Wskazać należy, iż w kwestii natury naruszenia organ antymonopolowy wyróżnia naruszenia bardzo poważne (do których należy zaliczyć przede wszystkim szczególnie szkodliwe horyzontalne ograniczenia konkurencji, w tym porozumienia cenowe, zmony przetargowe, podział rynku, kolektywne bojkoty, jak również przypadki nadużywania pozycji dominującej mające na celu lub prowadzące do eliminacji konkurencji na rynku), naruszenia poważne (do których należy zaliczyć przede wszystkim porozumienia horyzontalne niezaliczane do najpoważniejszych naruszeń, porozumienia pionowe wpływające na cenę lub warunki oferowania produktu, przypadki nadużywania pozycji dominującej mające na celu lub prowadzące do istotnego ograniczenia konkurencji lub dotkliwej eksploatacji kontrahentów lub konsumentów) oraz naruszenia mniej poważne niż wyżej wymienione (naruszenia pozostałe), do których należą m.in. porozumienia wertykalne niedotyczące ceny lub możliwości odsprzedaży towaru, jak również przypadki nadużywania pozycji dominującej o mniejszej wadze).

Ustalając wymiar kary pieniężnej Prezes UOKiK zważył, iż stosowana przez skarżonego przedsiębiorcę praktyka ograniczająca konkurencję miała charakter antykonkurencyjny i polegała na wykorzystaniu posiadanej pozycji dominującej, tworząc niejednolite warunki konkurencji na rynku powiązanym. Organ antymonopolowy zaliczył przedmiotową praktykę do tzw. poważnych naruszeń prawa antymonopolowego, w związku z powyższym ustalił kwotę wyjściową kary w wysokości 0,21 % obrotu skarżonego przedsiębiorcy, tj. 30.030,26 zł.

Następnie organ antymonopolowy wziął pod uwagę długotrwałość stwierdzonego naruszenia – zarzucona i udowodniona praktyka trwała ponad 1 rok. W związku z powyższym, na tym etapie kalkulacji, wymiar kary podwyższono o 10% (tj. o 3.003,03 zł.).

W niniejszej sprawie Prezes Urzędu nie doszukał się żadnych okoliczności łagodzących czy też obciążających mogących mieć wpływ na wysokość wymierzonej kary.

Mając na uwadze wszystkie powyższe okoliczności, Prezes UOKiK uznał, że waga stwierdzonego niniejszą decyzją naruszenia ustawy o ochronie (...) oraz wskazane wyżej okoliczności przesądzają o zasadności nałożenia na miasto Radzyń Podlaski kary pieniężnej (po zaokrągleniu do pełnych złotych) **w wysokości 33.033,00 zł (słownie złotych: trzydzieści trzy tysiące trzydzieści trzy i 00/100)**, co stanowi ok. 0,23 % obrotu przedsiębiorcy i 2,31 % maksymalnego wymiaru kary.

W ocenie Prezesa UOKiK ustalona kara spełni rolę represyjno-wychowawczą i jest wystarczająca do wymuszenia przestrzegania obowiązującego porządku prawnego, a także pozostaje w proporcji do możliwości finansowych miasta Radzyń Podlaski.

Mając powyższe na uwadze orzeczono, jak w pkt II sentencji.

Koszty postępowania

Zgodnie z art. 77 ust. 1 ustawy o ochronie (...), jeżeli w wyniku postępowania Prezes Urzędu stwierdził naruszenie przepisów ustawy, przedsiębiorca, który dopuścił się tego naruszenia, jest obowiązany ponieść koszty postępowania. Natomiast w świetle art. 80 tej ustawy, Prezes Urzędu rozstrzyga o kosztach w drodze postanowienia, które może być zamieszczone w decyzji kończącej postępowanie.

Z ustawy nie wynika, co składa się na koszty postępowania, o których mowa w art. 77 ustawy o ochronie (...). Wobec wyrażonego w art. 83 ww. ustawy generalnego odesłania w sprawach nieuregulowanych do przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2016 r., poz. 23 ze zm.; dalej: k.p.a.) należy przyjąć, iż zakres tych kosztów wyznacza art. 263 § 1 k.p.a. W jego świetle do kosztów postępowania zalicza się: (1) koszty podróży i inne należności świadków i biegłych oraz stron, (2) koszty doręczania stronom pism procesowych, (3) inne koszty bezpośrednio związane z rozstrzygnięciem sprawy.

W punkcie I sentencji niniejszej decyzji stwierdzono stosowanie przez miasto Radzyń Podlaski postępowania praktyki ograniczającej konkurencję zakazanej na podstawie art. 9 ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy o ochronie (...). Na koszty Prezesa UOKiK w niniejszym postępowaniu składają się wydatki w kwocie 49,90 zł (słownie: czterdzieści dziewięć i 90/100 złotych), które były związane z prowadzoną w toku postępowania korespondencją.

W związku z powyższym postanowiono obciążyć miasto Radzyń Podlaski kosztami w wysokości **49,90 zł (słownie: czterdzieści dziewięć i 90/100 złotych)**, na które składają się koszty związane z korespondencją w niniejszej sprawie.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeka się jak w pkt III sentencji decyzji.

Zgodnie z art. 112 ust. 3 ustawy o ochronie (...) karę pieniężną należy uiścić w terminie 14 dni od dnia uprawomocnienia się niniejszej decyzji na konto Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów: **NBP o/o Warszawa Nr 511010100078782231000000.**

Koszty niniejszego postępowania przedsiębiorca obowiązany jest wpłacić na konto Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Warszawie w **NBP o/o Warszawa Nr 511010100078782231000000** w terminie 14 dni od uprawomocnienia się decyzji.

Przy dokonywaniu wpłaty na powyższe konto należy dopisać numer decyzji Prezesa Urzędu stanowiącej podstawę jej dokonania

Pouczenia:

Stosownie do treści art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w związku z art. 479²⁸ § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014r., poz. 101 j.t., ze zm.) – od niniejszej decyzji przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w terminie miesiąca od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów - Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Lublinie.

W przypadku jednak kwestionowania wyłącznie postanowienia o kosztach zawartego w punkcie III niniejszej decyzji, stosownie do treści art. 264 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego w związku z art. 83 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz stosownie do art. 81 ust. 5 tejże ustawy w związku z art. 479³² § 1 i 2 Kodeksu postępowania cywilnego, można wnieść zażalenie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Lublinie w terminie tygodnia od dnia doręczenia niniejszej decyzji.

*Z up Prezesa UOKiK
Dyr. Delegatury UOKiK
w Lublinie
Ewa Wiszniowska*