

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

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

Wrocław, 27.01.2003 r.

RWR 531-s-1/02/AG/

Decyzja RWR 1/2003

Na podstawie art. 104 kpa i art. 9 w związku z art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. *o ochronie konkurencji i konsumentów* (Dz. U. 2000 r. Nr 122, poz. 1319), w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i konsumentów, po rozpoznaniu sprawy wszczętej na wniosek Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej SA z siedzibą w Żarach, ul. Okrzei 31-33, przeciwko Gminie Zielona **uznaje się zachowanie tejże Gminy**, polegające na nadużywaniu pozycji dominującej na rynku organizacji usług miejskich przewozów autobusowych poprzez odmowę wyrażenia zgody na korzystanie z zatok przystanków autobusowych na terenie miasta Zielona Góra, na trasach os. Śląskie-TESCO i ul. Zawadzkiego-TESCO oraz odmowę koordynacji rozkładu jazdy na ww. trasach **za praktykę ograniczającą konkurencję i nakazuje się zaniechanie jej stosowania;**

UZASADNIENIE

Do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów Delegatura we Wrocławiu wpłynął wniosek Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej SA w Żarach, zwanego dalej PKS, o wszczęcie postępowania administracyjnego przeciwko Gminie Zielona Góra, zwanej dalej Gminą.

1. We wniosku z dnia 9.07.2001 r. PKS postawił zarzut, iż Gmina stosuje praktykę ograniczającą konkurencję, polegającą na nadużywaniu pozycji dominującej na rynku organizacji usług miejskich przewozów autobusowych poprzez odmowę wyrażenia zgody na korzystanie z zatok przystanków autobusowych na terenie miasta Zielona Góra oraz odmowę koordynacji rozkładu jazdy na trasach os. Śląskie-TESCO i ul. Zawadzkiego-TESCO.

W uzasadnieniu wnioskodawca podał, iż wygrał przetarg na przewóz mieszkańców Zielonej Góry do marketu „TESCO” oraz podpisał stosowną umowę. Następnie zwrócił się do Urzędu Miasta Zielona Góra oraz Miejskiego Zakładu Komunikacyjnego Zielona Góra z prośbą o uzgodnienie rozkładu jazdy autobusów oraz zasad korzystania z przystanków autobusowych. W obydwu przypadkach spotkał się z odmową. Urząd Miasta warunkował wydanie zezwolenia koniecznością uzgodnienia zasad korzystania z przystanków

autobusowych, natomiast MZK wymagał koordynacji rozkładu jazdy. W trakcie wymiany korespondencji Urząd Miasta w trybie przyspieszonym wydał zezwolenie na wykonywanie przewozów do „TESCO” przez MZK Zielona Góra. W wyniku tych działań wnioskodawca nie mógł wywiązać się z umowy podpisanej z firmą „TESCO”.

Dowód: karty 1-7.

2. W związku z powyższym, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów Delegatura we Wrocławiu postanowieniem z dnia 18.09.2002 r. **wszczał antymonopolowe postępowanie administracyjne** przeciwko Gminie Zielona Góra w sprawie naruszenia art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. *o ochronie konkurencji i konsumentów* (Dz. U. 2000 r. Nr 122, poz. 1319) poprzez odmowę wyrażenia zgody na korzystanie z zatok przystanków autobusowych na terenie miasta Zielona Góra oraz odmowę koordynacji rozkładu jazdy na trasach os. Śląskie – „TESCO” i ul. Zawadzkiego – „TESCO”.

Dowód: karty 31-32.

3. W odpowiedzi na stawiane zarzuty, Gmina wyjaśniła, że przystanki i zatoki autobusowe stanowiące własność Miasta Zielona Góra zostały na podstawie umowy z dnia 25.09.1998 r. użyczone Miejskiemu Zakładowi Komunikacji. PKS SA w Żarach wnioskiem o koordynację jazdy na dwóch liniach przebiegających przez miasto zgłosił w dniu 9 kwietnia 2002 r. Gmina w piśmie z dnia 12 kwietnia 2002 r. odmówiła koordynacji minutowych rozkładów jazdy z uwagi na to, iż na proponowanej trasie znajdują się przystanki, które w godzinach szczytu są zbyt obciążone, aby mógł się tam zatrzymać jeszcze autobus PKS. W piśmie Gmina zasugerowała, aby oprócz zmiany rozkładu jazdy rozważono możliwość pominięcia najbardziej obciążonych przystanków ze zmianą trasy łącznie. Zarząd Miasta zatem nie odmówił koordynacji rozkładu jazdy ani udostępnienia przystanków, a wskazał jedynie, że przeprowadzenie uzgodnień możliwe jest w odniesieniu do zmienionego rozkładu jazdy. Zdaniem Zarządu Miasta sprawa koordynacji rozkładu jazdy z wniosku PKS została rozpatrzona wnikliwie i uczciwie. Jednakże PKS nie podjął dalszych kroków w celu dokonania uzgodnień.

Dowód: karty 55-59.

Przeprowadzone przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów postępowanie dowodowe pozwoliło na ustalenie następującego stanu faktycznego:

1. PKS jako Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej Spółka Akcyjna z siedzibą w Żarach zostało zarejestrowane 1 maja 1998 r., po przekształceniu z Przedsiębiorstwa Państwowej Komunikacji Samochodowej. Przedmiotem działalności PKS jest m.in:

- prowadzenie publicznej komunikacji samochodowej, towarowego transportu samochodowego oraz spedycji,
- prowadzenie przewozów międzynarodowych transportu towarowego i autobusowego,
- prowadzenie działalności usługowej, remontowej i handlowej,

Dowód: karty 45-53.

2. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz.U. 1996 Nr 13, poz. 74), zaspokajanie potrzeb zbiorowych wspólnoty w zakresie lokalnego transportu zbiorowego należy do zadań własnych gminy. Gmina Zielona Góra zadanie to realizuje za pośrednictwem Miejskiego Zakładu Komunikacji, zwanego dalej MZK.

MZK powstał z przekształcenia Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacyjnego w Zielonej Górze w zakład budżetowy pod nazwą Miejski Zakład Komunikacyjny w Zielonej

Górze, uchwałą nr 21/91 Zarządu Miejskiego w Zielonej Górze z dnia 29 kwietnia 1991 r. Przedmiotem działania MZK jest m.in.:

- zaspokajanie potrzeb mieszkańców Żagania w zakresie lokalnego transportu zbiorowego,
- wynajem środków transportowych,
- usługi reklamowe.

Dowód: karty 522-527.

3. Na podstawie umowy użyczenia, zawartej w dniu 25.09.1998 r., MZK otrzymał od Gminy do bezpłatnego używania pętle i przystanki autobusowe z zatokami i bez zatok wraz z przyległymi chodnikami.

Dowód: karty 63-64.

4. W dniu 16.02.2001 r. w Gazecie Wyborczej został ogłoszony przetarg dla przewoźników prywatnych na przewozy pasażerów na terenie miasta Zielona Góra do i z hipermarketu TESCO. Po wygraniu przetargu przez PKS, w dniu 8.03.2001 r. została podpisana umowa, w której PKS zobowiązał się do wykonywania od dnia 10.04.2001 r. usług przewozu osób we wszystkie dni tygodnia zgodnie z przedstawionym przez TESCO opisem trasy i o ustalonych godzinach, bez pobierania opłat za przejazd od pasażerów. Umowa obejmowała dwie następujące trasy:

Trasa I:

- os. Śląskie pętla
- os. Pomorskie
- Szosa Kisielińska I
- Szosa Kisielińska II
- Szosa Kisielińska III
- ul. Podgórna
- ul. Waryńskiego
- ul. Staszica
- Dworzec PKP
- ul. Boh. Westerplatte
- ul. Batorego I
- ul. Batorego II
- Pętla końcowa TESCO
- ul. Batorego II
- ul. Batorego I
- ul. Boh. Westerplatte
- Dworzec PKP
- ul. Staszica
- ul. Waryńskiego
- ul. Podgórna
- Szosa Kisielińska III
- Szosa Kisielińska II
- Szosa Kisielińska I
- os. Pomorskie
- os. Śląskie pętla

Trasa II:

- ul. Zawadzkiego pętla
- ul. Ptasia
- ul. Wyszyńskiego I
- ul. Wyszyńskiego II
- ul. Wyszyńskiego III
- ul. Wojska Polskiego I
- ul. Wojska Polskiego II
- ul. Zjednoczenia I
- ul. Zjednoczenia II
- Pętla końcowa TESCO
- ul. Zjednoczenia II
- ul. Zjednoczenia I
- ul. Wojska Polskiego II
- ul. Wojska Polskiego I
- ul. Wyszyńskiego III
- ul. Wyszyńskiego II
- ul. Wyszyńskiego I
- ul. Ptasia
- ul. Zawadzkiego pętla

Dowód: karty 34-44.

5. Pismem z dnia 15.03.2001 r. PKS zwrócił się do Wydziału Infrastruktury Technicznej i Ochrony Środowiska Urzędu Miasta w Zielonej Górze z prośbą o wyrażenie zgody na korzystanie z zatok autobusowych na ww. ulicach. W odpowiedzi z dnia 29.03.2001 r. Urząd Miejski poinformował, iż aby uzyskać zgodę na korzystanie z zatok autobusowych, należy przedłożyć:

- zezwolenie na prowadzenie regularnych przewozów osób na określonej linii komunikacyjnej obejmującej zasięgiem powiat;
- uzgodnione skoordynowane rozkłady jazdy oraz przebieg linii autobusowych;
- zgodę na korzystanie z przystanków autobusowych, które zostały przekazane w użytkowanie MZK.

Pismo to zostało wysłane również do wiadomości Wydziału Gospodarki Miejskiej UM oraz MZK w Zielonej Górze.

Dowód: karty 8-9.

6. W dniu 2.04.2001 r. w siedzibie MZK odbyło się spotkanie prezesa PKS z kierownictwem MZK, podczas którego PKS przedstawił propozycję rozkładu jazdy na przedmiotowych trasach. Pismem z dnia 3.04.2001 r., powołując się na ww. pismo z Urzędu Miasta oraz na wspomniane spotkanie, MZK poinformował, że z pisemnym wnioskiem o koordynację rozkładów na linii komunikacyjne na przedmiotowych trasach należy zwrócić się do Wydziału Gospodarki Miejskiej Urzędu Miejskiego w Zielonej Górze. MZK poinformował, iż dopiero po skoordynowaniu rozkładów jazdy będzie mógł przygotować i podpisać umowę określającą zasady korzystania z przystanków na terenie miasta.

Dowód: karta 10

7. Dnia 4.04.2001 r., pomimo informacji MZK o konieczności koordynacji rozkładów jazdy, PKS zwrócił się do MZK z prośbą o pilne ustalenie zasad korzystania z zatok oraz przystanków autobusowych na terenie miasta Zielona Góra, powołując się na wynikającą z umowy zawartej z TESCO konieczność rozpoczęcia przewozów w dniu 7.04.2001 r. MZK tego samego dnia odpowiedział, iż bez koordynacji przez Urząd Miasta rozkładów jazdy przedstawionych na spotkaniu w dniu 2.04.2001 r. nie jest możliwe ustalenie zasad korzystania z zatok, przystanków i pętli. Również tego samego dnia PKS przesłał do MZK faksem pismo, w którym powołuje się na fakt przedstawienia na spotkaniu w dniu 2.04.2001 r. rozkładów jazdy do uzgodnień, a nie do koordynacji.

Dowód: karty 11-13.

8. W tym samym dniu, tj. 4.04.2001 r. do Wydziału Gospodarki Miejskiej Urzędu Miejskiego w Zielonej Górze wpłynął wniosek MZK o wydanie zezwolenia na nową linię komunikacyjną nr „77”, którą MZK ma zamiar uruchomić z dniem 7.04.2001 r. Uchwałą nr 280/01 Zarządu Miasta Zielona Góra z dnia 5 kwietnia 2001 r. rozkład jazdy dla linii „77” obsługiwanej przez MZK został skoordynowany. Zgodnie z załącznikami do wniosku linia obejmuje następujące trasy:

Trasa A:

- os. Śląskie pętla
- os. Śląskie I
- os. Śląskie I
- os. Pomorskie
- Szosa Kisielińska I
- Szosa Kisielińska II
- Szosa Kisielińska III
- ul. Podgórna
- ul. Waryńskiego
- ul. Staszica
- Dworzec PKP
- ul. Boh. Westerplatte
- Al. Wojska Polskiego
- Al. Zjednoczenia I
- Al. Zjednoczenia II
- TESCO pętla
- Al. Zjednoczenia II
- Al. Zjednoczenia I
- Al. Wojska Polskiego
- ul. Boh. Westerplatte
- ul. Sulechowska
- ul. Staszica
- ul. Waryńskiego
- ul. Podgórna
- Szosa Kisielińska III
- Szosa Kisielińska II
- Szosa Kisielińska I
- os. Pomorskie

Trasa B:

- ul. Zawadzkiego pętla
- ul. Ptasia
- ul. Wyszyńskiego I
- ul. Wyszyńskiego II
- ul. Wyszyńskiego III
- ul. Wojska Polskiego
- Al. Zjednoczenia I
- Al. Zjednoczenia II
- TESCO pętla
- Al. Zjednoczenia II
- Al. Zjednoczenia I
- ul. Wojska Polskiego
- ul. Wojska Polskiego
- ul. Wyszyńskiego III
- ul. Wyszyńskiego II
- ul. Wyszyńskiego I
- ul. Ptasia
- ul. Zawadzkiego
- ul. Zawadzkiego pętla

Dowód: karty 70-74.

9. Dnia 9.04.2001 r. PKS zwrócił się do Wydziału Gospodarki Miejskiej Urzędu Miejskiego w Zielonej Górze z wnioskiem o skoordynowanie minutowych rozkładów jazdy na terenie miasta Zielona Góra dla linii nr 175042 i 175065. W odpowiedzi z dnia 12.04.2001 Urząd Miejski poinformował PKS, iż przedstawiony wraz z pismem z dnia 9.04.2001 rozkład jazdy nie może być przedstawiony do zatwierdzenia Zarządowi Miasta, ponieważ koliduje z obowiązującym rozkładem jazdy autobusów komunikacji miejskiej, obsługiwanej przez MZK, wskazując przy tym na szczególne obciążenie niektórych przystanków wchodzących w skład trasy w godzinach szczytu. Ponadto wskazano na dużą ilość autobusów MZK korzystających z pętli przy ul. Zawadzkiego oraz pętli na os. Śląskim. Urząd zasugerował rozważenie zmiany tras przejazdu, uwzględniające pominięcie najbardziej obciążonych przystanków oraz zakończenie tras na pętli przy os. Pomorskim zamiast pętli przy os. Śląskim oraz pętli przy ul. Wrocławskiej zamiast pętli przy ul. Zawadzkiego.

Dowód: karty 14-15.

10. PKS nie podjął dalszych negocjacji w zakresie zmian w projekcie rozkładu jazdy celem uniknięcia kolizji z rozkładem jazdy MZK, prowadził natomiast dalszą korespondencję z

Urzędem Miasta Zielona Góra w kwestii pierwotnego projektu rozkładu jazdy oraz jego wykorzystania przez MZK do uruchomienia nowej linii nr „77”.

Dowód: karty 16-25

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

Przepis art. 1 ust. 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów stanowi, iż ma ona zastosowanie, gdy wymaga tego interes publiczny. Powyższe sformułowanie wyklucza zatem możliwość podejmowania przez organ antymonopolowy działań w celu ochrony interesów indywidualnych. W niniejszej sprawie spór w zakresie uruchomienia bezpłatnych przewozów autobusowych na spornej trasie, wywołuje poważne skutki dla szerokiego kręgu uczestników rynku, jakimi są konsumenci korzystający z usług obu przewoźników, co oznacza, iż do prowadzonej przed Prezesem UOKiK sprawy mają zastosowanie przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów za praktykę ograniczającą konkurencję uznaje nadużywanie pozycji dominującej na rynku poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji.

W rozpatrywanej sprawie istota zarzucanej praktyki sprowadza się do odmowy przez Gminę koordynacji rozkładu jazdy PKS na terenie Zielonej Góry, a szczególnie na ww. trasach do i z hipermarketu TESCO oraz do odmowy wyrażenia zgody na korzystanie z zatok przystanków autobusowych na przedmiotowych trasach. Dla rozstrzygnięcia tej sprawy należy rozpatrzyć, czy swoim działaniem Gmina Zielona Góra naruszyła ustawę z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. 2000 r. Nr 122, poz. 1319), a w szczególności czy naruszony został art. 8 ust. 2 pkt 5 tej ustawy.

Zatem dla stwierdzenia, iż zachowanie uczestnika postępowania stanowi praktykę ograniczającą konkurencję muszą zostać spełnione łącznie następujące przesłanki:

- posiadanie przez Gminę pozycji dominującej na lokalnym rynku organizacji usług miejskich przewozów autobusowych (rynek właściwy);
- nadużywanie tej pozycji mające na celu przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji.

Zgodnie z art. 4 pkt 8 przez pojęcie rynku właściwego rozumie się rynek towarów, które ze względu na przeznaczenie, cenę oraz właściwości, w tym jakość, są uznawane przez ich nabywców za substytuty oraz są oferowane na obszarze, na którym ze względu na ich rodzaj i właściwości, istnienie barier dostępu do rynku, preferencje konsumentów, znaczące różnice cen i koszty transportu, panują zbliżone warunki konkurencji. Na rynek właściwy składa się rynek produktowy oraz rynek geograficzny. Oba te rynki muszą być oznaczone przez Prezesa Urzędu.

Dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy za rynek produktowy przyjęto organizację przewozów osób komunikacją autobusową. Natomiast odnośnie rynku geograficznego, wyodrębniono rynek lokalny, którym jest miasto Zielona Góra, na terenie którego przewozy te są wykonywane.

Art. 4 pkt 9 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów definiuje pozycję dominującą jako pozycję przedsiębiorcy, która umożliwia mu zapobieganie skutecznej konkurencji na rynku

właściwym przez stworzenie mu możliwości działania w znacznym zakresie niezależnie od konkurentów, kontrahentów oraz konsumentów; domniemywa się, że przedsiębiorca ma pozycję dominującą, jeżeli jego udział w rynku przekracza 40%.

Zgodnie z art. 2 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. *Prawo przewozowe* (Dz. U. 2000 Nr 50 poz. 601) Zarząd Gminy jest jedynym organem uprawnionym do koordynacji rozkładów jazdy dla linii komunikacyjnych przebiegających na obszarze gminy. Zaś zgodnie z art. 2 ust. 5 tejże ustawy, przewoźnicy wykonujący zarobkowy przewóz osób w regularnym transporcie zbiorowym, są zobowiązani do uzgadniania rozkładów jazdy z właściwymi organami.

Ponadto w niniejszej sprawie Gmina jest właścicielem przystanków, zatok i pętli autobusowych na terenie Zielonej Góry. Zgodnie z art. 19 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. *o drogach publicznych* (Dz. U. z 2000 r. Nr 71, poz. 838) organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, do właściwości którego należą sprawy z zakresu planowania, budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg, jest zarządcą drogi. W granicach miast zarządcą wszystkich dróg, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, jest zarząd miasta. Korzystając z w.w. uprawnień, wyłącznie Gmina może tworzyć przystanki na swoim terenie, a także wyrażać zgodę na korzystanie z przystanków przez inne podmioty. Z kolei ustalenie zasad korzystania z wyżej wymienionych obiektów oprócz koordynacji rozkładu jazdy jest niezbędne do uzyskania zezwolenia na przewozy regularne na danej linii komunikacyjnej. Takie wymagania stawiał przepis art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *o warunkach wykonywania krajowego drogowego przewozu osób* (Dz. U. 1997 Nr 141, poz. 942 ze zm.), obowiązującej do 31.12.2001 r. Od 1.01.2002 r. weszła w życie ustawa z dnia 6 września 2001 r. *o transporcie drogowym*, której art. 22 ust. 1 również wymaga dołączenia do wniosku o wydanie zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych m.in. ww. dokumentów, tj. rozkładu jazdy uzgodnionego na zasadach koordynacji określonych w przepisach prawa przewozowego oraz zasad korzystania z obiektów dworcowych i przystanków ustalonych z właścicielami lub zarządzającymi. Zatem jako właściciel przystanków, zatok i pętli autobusowych na terenie Zielonej Góry i jednocześnie jedyny uprawniony do koordynacji rozkładów jazdy dla linii komunikacyjnych przebiegających na obszarze gminy, Gmina posiada bezsprzecznie pozycję dominującą, a nawet monopolistyczną na rynku organizacji przewozów osób komunikacją autobusową.

Tym samym spełniona została pierwsza z przesłanek praktyki określonej w art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy antymonopolowej.

Posiadanie pozycji dominującej samo przez się nie narusza prawa. Narusza prawo dopiero jej nadużywanie, przejawiające się w stosowaniu zakazanych praktyk ograniczających konkurencję. Nie wszystkie jednak zachowania przedsiębiorcy posiadającego pozycję dominującą mają postać takich praktyk, a tylko takie, które naruszają przepisy ustawy *o ochronie konkurencji*.

W niniejszej sprawie kwestią sporną jest, czy odmawiając:

- 1) ustalenia zasad korzystania z zatok i przystanków autobusowych na przedmiotowej trasie oraz
 - 2) koordynacji przedstawionych przez wnioskodawcę rozkładów jazdy -
- Gmina nadużyła posiadanej przez siebie pozycji na zakreślonym wyżej rynku.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *o warunkach wykonywania krajowego drogowego przewozu osób*, działalność gospodarcza polegająca na wykonywaniu krajowego zarobkowego przewozu osób pojazdami samochodowymi wymaga zezwolenia. Art. 11 tejże ustawy określa, jakie wymogi musi spełnić przedsiębiorca, aby takie zezwolenie

otrzymać. W myśl przepisu art. 11 ust. 3 ww. ustawy, przedsiębiorca ubiegający się o zezwolenie na przewozy regularne jest obowiązany przedłożyć organowi udzielającemu zezwolenia:

- projekt rozkładu jazdy uzgodniony na zasadach określonych w przepisach prawa przewozowego,
- ustalone z właścicielami przystanków i dworców zasady korzystania z tych obiektów.

Zatem, aby uzyskać zezwolenie na wykonywanie przewozów na danej trasie, należy uzyskać oba ww. dokumenty, tj. skoordynowany rozkład jazdy oraz zasady korzystania z przystanków ustalone z ich właścicielem lub zarządzającym, których wydanie pozostaje w rękach tego samego organu, tj. Gminy. Brak jednego z tych dokumentów uniemożliwia uzyskanie zezwolenia na wykonywanie przewozów na danej linii komunikacyjnej. Z kolei, jak wynika z materiału zgromadzonego w sprawie (*karta 9*), zdaniem Gminy nie można uzyskać zezwolenia na korzystanie z zatok autobusowych bez koordynacji rozkładu jazdy, a ten nie może zostać zatwierdzony jeśli nie zostanie zmieniona trasa przejazdowa dla planowanej linii.

Art. 11 ust. 3 ustawy *o warunkach wykonywania krajowego drogowego przewozu osób* nie wskazuje formy, w jakiej powinny być ustalane z właścicielami przystanków i dworców zasady korzystania z nich. Forma ta powinna być taka, aby przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na przewóz osób mógł te uzgodnione zasady przedłożyć organowi wydającemu zezwolenie. Wydaje się, że najodpowiedniejszą formą byłaby tutaj umowa cywilno-prawna, tym bardziej, że właściciel ma prawo pobierać pożytki z tytułu udostępniania jego własności osobom trzecim. W świetle art. 11 ust. 4 ww. ustawy opłaty za korzystanie z przystanków i dworców powinny być ustalane dla przewoźników na równoprawnych warunkach.

Stosownie do art. 140 Kc w granicach określonych przez ustawy i zasady współzycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, a w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą. Powołany przepis nie może być usprawiedliwieniem dla stosowania praktyk monopolistycznych. Ustawa antymonopolowa uchwalona w interesie publiczno-prawnym zawiera regulacje bezwzględnie obowiązujące. Zatem właściciel, wykonując swe prawa podmiotowe w działalności gospodarczej, musi to czynić w zgodności z tą ustawą. Może więc, jak każdy właściciel, pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy, w tym także od konkurenta. Natomiast nie może się to odbywać kosztem ograniczenia konkurencji. W świetle orzecznictwa, jeżeli właściciel rzeczy jest przedsiębiorcą, ustawa *o ochronie konkurencji i konsumentów* jest jedną z tych ustaw, do których odsyła art. 140 Kc dla określenia granic wykonywania przez właściciela swego prawa.

Art. 2 ust 2 ustawy z dnia 15 listopada 1984r. *Prawo przewozowe* (Dz.U. z 2000r. Nr 50, poz. 601) stanowi, że przewoźnik osób w regularnej komunikacji publicznej jest zobowiązany w szczególności podać do wiadomości publicznej rozkład jazdy środków transportowych. Natomiast koordynacja rozkładów jazdy w myśl art. 2 ust. 3 tej ustawy prowadzona jest przez określone w ustawie organy samorządu terytorialnego w zależności od przebiegu linii komunikacyjnej, na której obsługę ma zostać wydane zezwolenie. W przedmiotowej sprawie organem tym jest Zarząd Miasta Zielona Góra.

Koordynacja prowadzona przez właściwe organy dokonywana jest w oparciu o przepisy rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 5 września 2000r. *w sprawie treści, sposobu i terminów ogłaszania rozkładów jazdy, trybu ich uzgadniania i koordynacji oraz warunków ponoszenia kosztów z tym związanych* (Dz.U. Nr 82, poz. 933). Zgonie z §3 ust. 1 pkt 2 w/w rozporządzenia, koordynacja rozkładów jazdy polega na

uzgodnieniu przebiegu linii komunikacyjnych oraz godzin odjazdów pojazdów samochodowych w regularnym transporcie zbiorowym, z uwzględnieniem w szczególności: potrzeb przewozowych zgłaszanych przez samorządy gminne, powiatowe lub wojewódzkie oraz zabezpieczenia potrzeb przewozowych przez przewoźników. Koordynacja rozkładów jazdy (...) powinna uwzględniać: zabezpieczenie potrzeb przewozowych na danej linii komunikacyjnej, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb osób niepełnosprawnych, jakość i standard usług świadczonych przez przewoźników prowadzących już działalność na danej linii komunikacyjnej, (...) opinię organizacji zrzeszających przewoźników z właściwej terytorialnie gminy, powiatu lub województwa.

Przy koordynacji należy zatem uwzględnić w szczególności potrzeby przewozowe zgłaszane przez samorządy gminne, powiatowe i wojewódzkie. Zarówno z tego zapisu, jak i z użycia formy "w szczególności" wynika, że potrzeby samorządu gminnego zostają uwzględnione w toku koordynacji. Stąd też przedsiębiorca ubiegający się o prowadzenie działalności na danej linii komunikacyjnej musi uwzględnić fakt, że koordynator może odmówić koordynacji przedstawionego przez niego rozkładu jazdy z tego względu, że potrzeby przewozowe na danej linii komunikacyjnej są zabezpieczone, a liczba istniejących na danej linii kursów jest na tyle duża, że dalsze zwiększenie obciążeń przystanków komunikacyjnych może powodować zagrożenia w ruchu drogowym (np. brak płynności ruchu, niebezpieczeństwo dla osób korzystających z przystanków).

W oparciu o powyższe ustalenia brak jest jednak podstaw do tego, aby Gmina wymuszała na przewoźnikach obowiązek przedkładania jej skoordynowanych rozkładów jazdy w celu wydania zgody na korzystanie z przystanków i zatok stanowiących jej własność. Brak jest bezpośredniego związku pomiędzy tymi czynnościami. Nie można zgodzić się z twierdzeniami Gminy, że dla uzyskania zgody na korzystanie z przystanków należy przedłożyć skoordynowane rozkłady jazdy. Brak jest w przepisach prawa ustalenia takiej kolejności dokonania czynności. Z §1 ust. 2 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 5 marca 1998r. *w sprawie dokumentów niezbędnych do udzielenia zezwolenia na wykonywanie krajowego zarobkowego przewozu osób pojazdami samochodowymi nie będącymi taksówkami oraz treści i wzoru zezwolenia* (Dz.U. Nr 34, poz. 193 z późn. zm.) wynika, że do wniosku o wydanie zezwolenia na przewozy regularne przedsiębiorca jest zobowiązany dołączyć projekt rozkładu jazdy uzgodniony na zasadach koordynacji określonych w przepisach prawa przewozowego oraz ustalone z właścicielami przystanków i dworców zasady korzystania z tych obiektów. Tak więc obydwa ww. dokumenty należy dołączyć do wniosku równocześnie. Stąd też należy stwierdzić, że prawodawca uznał, iż czynności koordynacyjne, jak i uzgadnianie zasad korzystania z przystanków i zatok są niezależne od siebie i nie należy ich bezpośrednio ze sobą łączyć.

Jak wynika z odpowiedzi Urzędu Miejskiego z dnia 29.03.2001 r. na prośbę PKS o ustalenie zasad korzystania z zatok autobusowych na przedmiotowych trasach, wydanie zgody na korzystanie z zatok nastąpi po przedłożeniu następujących dokumentów:

- zezwolenie na prowadzenie regularnych przewozów osób na określonej linii komunikacyjnej obejmującej zasięgiem powiat;
- uzgodnione skoordynowane rozkłady jazdy oraz przebieg linii autobusowych;
- zgoda na korzystanie z przystanków autobusowych, które zostały przekazane w użytkowanie MZK.

Dowód: karty 8-9.

PKS został więc odesłany do MZK w celu uzgodnienia rozkładu jazdy. Jak wiadomo MZK jest zakładem budżetowym Gminy i występuje tutaj w roli konkurenta PKS w zakresie przewozu osób w granicach miasta Zielona Góra. Oczywistym jest, że pojawienie się innego przewoźnika na terenie dotychczas zdominowanym przez MZK, nie będzie mile przez niego widziane, zwłaszcza jeśli ten przewoźnik oferuje przejazdy bezpłatne. MZK odesłał PKS do Urzędu Miejskiego, uzależniając ustalenie zasad korzystania z zatok, pętli i przystanków autobusowych od koordynacji rozkładu jazdy i odmawiając jednocześnie dokonania wspólnych uzgodnień w tym zakresie. W trakcie tej korespondencji, przypominającej tzw. „błędne koło”, MZK uruchomił w dniu 7.04.2001 r. własną linię komunikacyjną, tożsamą z projektem przedstawionym przez PKS. Linia ta, podobnie jak w projekcie PKS, obejmuje dwie trasy, przy czym pierwsza trasa różni się od odpowiadającej jej trasy PKS tylko dwoma przedostatnimi przystankami. Z kolei druga trasa pokrywa się w całości z trasą PKS. MZK bez trudu uzyskał koordynację rozkładu jazdy na te trasy, z nikim nie musiał uzgadniać rozkładu jazdy ani zasad korzystania z przystanków, zatok itp. ponieważ jest jedynym przewoźnikiem obsługującym komunikację miejską i zarządza takimi obiektami jak zatoki, przystanki i pętle autobusowe. Należy przy tym zwrócić uwagę na zbieżność dat.

- w dniu 2.04.2001 r. odbyło się spotkanie, na którym PKS przedstawił MZK projekt rozkładu jazdy na przedmiotowych trasach z propozycją dokonania uzgodnień;
- w dniu 3.04.2001 r. MZK poinformował PKS o konieczności złożenia wniosku do Urzędu Miasta o koordynację rozkładu jazdy (bez przeprowadzenia wcześniejszych uzgodnień w tym zakresie pomiędzy przewoźnikami) jednocześnie uzależniając od koordynacji ustalenie zasad korzystania z przystanków, zatok i pętli autobusowych, przy braku podstaw prawnych do takiego wymagania;
- w dniu 4.04.2001 MZK złożył do Urzędu Miasta wniosek o skoordynowanie rozkładu jazdy dla nowo utworzonej linii obejmującej trasę niemal w całości pokrywającą się z trasami przedstawionymi przez PKS;
- w dniu 5.04.2001 r. Zarząd Miasta Zielona Góra uchwałą skoordynował przedstawiony przez MZK rozkład jazdy, tym samym MZK „przejął” trasy, na które nie dopuszczono PKS.

Dowód: karty 10-13.

Natomiast w odpowiedzi na wniosek PKS z dnia 9.04.2001 r. o skoordynowanie rozkładu jazdy Urząd Miasta odmówił dokonania koordynacji rozkładów jazdy opierając się na stanowisku, że niektóre przystanki oraz pętle na przedstawionej trasie są w określonych godzinach zbyt obciążone, w związku z czym należałoby je pominąć, a nawet w ogóle zmienić trasę przejazdu. Powyższe świadczy jednoznacznie o tym, że MZK ubiegł PKS w otrzymaniu zgody na obsługę spornej linii, wykorzystując zdaniem organu antymopolowego inicjatywę PKS. A ponieważ MZK jest jednostką budżetową Gminy, stąd wszystkie potrzebne zezwolenia otrzymał w ciągu jednego dnia, chociaż w stosunku do PKS zachowanie Gminy było zgoła odmienne, mające na celu utrudnienie lub wręcz niedopuszczenie tego przewoźnika do rynku. Z takiego sposobu procedowania przez Gminę odnośnie wniosku PKS jednoznacznie wynika, iż Gmina uprzywilejowując zależny od siebie MZK, prowadzi dyskryminacyjną politykę transportową wobec innych przewoźników.

Dowód: karty 15, 22.

W zachowaniu Gminy widać, iż przyjęła ona taktykę, zgodnie z którą wyrazi zgodę na korzystanie zatok autobusowych po przedłożeniu przez PKS skoordynowanego rozkładu jazdy (jak wykazano to wcześniej żądanie to nie znajduje potwierdzenia w obowiązujących przepisach), a także zgody MZK na korzystanie z przystanków i pętli, jako że zostały one użyte przez MZK oraz zezwolenia na prowadzenie regularnych przewozów osób na danej linii komunikacyjnej, zgodnie z przepisami ustawy o warunkach wykonywania krajowego

drogowego przewozu osób. Sytuacja taka przypomina „błędne koło” - Gmina nie może ustalić zasad korzystania z pętli i przystanków, chociaż jest ich właścicielem, ponieważ ich zarządcą jest MZK, ale może wyrazić zgodę na korzystanie z zatok, których zarządcą przecież jest również MZK. Dodatkowo jednym z warunków wydania przedmiotowej zgody, jest przedłożenie zezwolenia, do którego otrzymania, jak już to zostało wyżej przedstawione, konieczna jest właśnie zgoda na korzystanie m.in. z zatok autobusowych. W rozpatrywanej sprawie Gmina najpierw stwarza problemy stawiając bezprawne warunki konieczne do wydania zezwolenia na przewóz osób i odsyłając PKS do MZK, a następnie w trybie ekspresowym (1 dzień) wydaje zgodę na utworzenie nowej linii komunikacyjnej przez MZK, który wykorzystując projekt tras przedstawiony przez PKS, postanowił przejąć trasy, o które starał się PKS. Dokonując koordynacji rozkładu jazdy dla nowej linii MZK, Gmina zablokowała możliwość obsługi tych tras przez PKS, ponieważ, będą one zbyt obciążone, zgodnie z późniejszym stanowiskiem Gminy w stosunku do wniosku PKS o koordynację rozkładu jazdy. Obciążenie to jest jednak wynikiem uruchomienia przez MZK nowej linii dla obsługi klientów hipermarketu TESCO, po uzyskaniu zgody Gminy, której to zgody nie otrzymał PKS, pomimo wcześniejszego sygnalizowania zamiaru obsługi tej linii.

W warunkach wyżej przedstawionych utrudnień niemożliwe było zatem uzyskanie jakiegokolwiek dokumentu koniecznego do rozpoczęcia przez PKS przewozów osób na przedmiotowych trasach, a już na pewno nie w terminie określonym w umowie zawartej z TESCO.

Ponadto Gmina proponuje zmianę tras przejazdu autobusów PKS po uruchomieniu przez MZK linii nr „77” obsługującej trasy do TESCO i z powrotem. Przedmiotowe trasy dla PKS zostały ustalone tak, aby obsłużyć możliwie jak największą liczbę mieszkańców Zielonej Góry z uwagi na usytuowanie przystanków w najbardziej uczęszczanych punktach miasta. Zmiana tras bądź pominięcie znacznej liczby przystanków powoduje, że oferta przewozowa PKS jest mniej korzystna od oferty MZK. W świetle przepisów ustawy antymonopolowej takie działanie jest niedopuszczalne, ponieważ utrudnia, a nawet uniemożliwia konkurencję na danym rynku i jednocześnie godzi w interes konsumentów, którzy tracą w ten sposób możliwość bezpłatnego przejazdu do hipermarketu i z powrotem, który oferuje PKS.

Wolna konkurencja oznacza otwarty dostęp do rynku na równych prawach dla wszystkich przedsiębiorców. Przedsiębiorcy rywalizują o to, aby w drodze oferowania lepszych cen lub warunków świadczenia usług pozyskać jak największą liczbę kontrahentów. Im więcej jest konkurentów na rynku tym mniej jest możliwości jednostronnego dyktowania przez przedsiębiorcę warunków umów niezależnych od konkurentów i kontrahentów. Mechanizmy rynkowe funkcjonują efektywniej, gdy na rynku działa więcej przedsiębiorców. Z powyższego wynika, że Gmina odmawiając PKS prawa do prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem przystanków komunikacyjnych zlokalizowanych w centrum Zielonej Góry i traktując w sposób uprzywilejowany MZK przeciwdziała rozwojowi wolnej konkurencji w zakresie przewozów pasażerskich na swoim terenie. Z tej też przyczyny mechanizmy rynkowe nie mogą funkcjonować w sposób prawidłowy. Równocześnie przedsiębiorca traktowany przez Gminę w sposób uprzywilejowany w znacznym stopniu pozbawiony jest nacisków na to, aby oferować lepsze ceny lub warunki świadczonych przez siebie usług, co z kolei jest również niekorzystne dla konsumentów.

Nie ulega wątpliwości, iż na mocy przepisów art. 6 ust. 7 ustawy o *samorządzie gminnym* Gmina odpowiada za kształt i organizację transportu zbiorowego na swoim terenie i musi dbać o zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego. W każdym jednak przypadku Gmina jako organ administracji samorządowej powinna równorzędnie traktować wszystkich przewoźników na swoim terenie. Brak jest uzasadnienia dla działań polegających na tym, że niektórzy przewoźnicy prowadzą swoją działalność w sposób „uprzywilejowany”, nawet ze

szkodą dla konsumenta, inni zaś zmuszani są do prowadzenia działalności na warunkach mniej korzystnych, z powodu niemożności korzystania z przystanków komunikacyjnych zlokalizowanych w centrum miasta. Podobne stanowisko reprezentuje również Sąd Antymonopolowy w wyroku z dnia 24 kwietnia 2002 r. (Sygn. akt XVII Ama 76/01) twierdząc, iż „*umiejscowienie przystanku ma istotne znaczenie dla możliwości pozyskania pasażera*”, a „*odległość do przystanku jest istotnym kryterium wyboru środka transportu*”.

Biorąc pod uwagę wyżej wymienione okoliczności, należy uznać, iż została spełniona druga przesłanka wymieniona w art.8 ust. 2 pkt 5 ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów*.

W niniejszej sprawie organ antymonopolowy wyjątkowo odstąpił od nałożenia na uczestnika kary pieniężnej w trybie art. 101 ust. 2 pkt 1 ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów* z uwagi na to, iż sytuacja powyższa ma miejsce po raz pierwszy w przypadku Gminy Zielona Góra, a ponadto obciążenie jej karą finansową mogłoby zagrozić realizacji ustawowo przewidzianych zadań własnych gminy.

Mając powyższe na uwadze organ antymonopolowy orzekł jak w sentencji.

Od niniejszej decyzji służy odwołanie do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w terminie dwutygodniowym od dnia doręczenia decyzji.

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