



**PREZES**  
**URZĘDU OCHRONY KONKURENCJI**  
**I KONSUMENTÓW**  
**DELEGATURA W BYDGOSZCZY**

ul. Długa 47, 85-034 Bydgoszcz  
tel. (052) 345-56-44, Fax (052) 345-56-17  
e-mail: bydgoszcz@uokik.gov.pl

Bydgoszcz, dnia 21 lipca 2008 r.

Znak: RBG-411-09/06/PA

**DECYZJA NR-18/2008**

I. Na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 244, poz. 2080 ze zm.) oraz art. 28 ust. 6 tej ustawy i § 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2002 r. w sprawie określenia właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Dz. U. Nr 18, poz. 172 ze zm.) w związku z art. 131 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331 ze zm.), po przeprowadzeniu postępowania antymonopolowego wszczętego na wniosek Łuczany Sp. z o.o. w Giżycku

– w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów:

**nie stwierdza się stosowania praktyki ograniczającej konkurencję**, o której mowa w art. 8 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, polegającej na nadużywaniu pozycji dominującej przez Gminę Giżycko na lokalnym rynku przewozów regularnych osób na terenie Gminy i Miasta Giżycko poprzez narzucanie rażąco niskich cen za usługi regularnego przewozu osób w celu wyeliminowania konkurencji.

II. Na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 244, poz. 2080 ze zm.) oraz art. 28 ust. 6 tej ustawy i § 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2002 r. w sprawie określenia właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Dz. U. Nr 18, poz. 172 ze zm.) w związku z art. 131 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331 ze zm.), po przeprowadzeniu postępowania antymonopolowego wszczętego na wniosek spółki Łuczany Sp. z o.o. w Giżycku

– w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów:

**nie stwierdza się stosowania praktyki ograniczającej konkurencję**, o której mowa w art. 8 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, polegającej na nadużywaniu pozycji dominującej przez Gminę Giżycko na lokalnym rynku przewozów regularnych osób na terenie Gminy i Miasta Giżycko poprzez pokrywanie kosztów świadczenia usług regularnego przewozu osób z innych przychodów z działalności gospodarczej, w tym uzyskanych z dowozu dzieci do szkół oraz wynajmu pojazdów.

## UZASADNIENIE

W dniu 24 maja 2006 r. do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – Delegatury w Bydgoszczy wpłynął wniosek spółki Łuczany Sp. z o.o. w Giżycku (dalej: Wnioskodawca, Łuczany Sp. z o.o.) o wszczęcie postępowania antymonopolowego w sprawie nadużywania przez Gminę Giżycko (dalej również: Uczestnik) pozycji dominującej na rynku usług przewozów osób na terenie Gminy i Miasta Giżycko. Niniejszy wniosek został uzupełniony pismami z dnia 14 czerwca 2006 r. oraz z dnia 29 czerwca 2006 r.

Uzasadniając żądanie wszczęcia postępowania Łuczany Sp. z o.o. podniosła, że jest przedsiębiorcą świadczącym usługi przewozu osób na terenie gminy miejskiej Giżycko i gminy wiejskiej Giżycko. Oprócz Wnioskodawcy na wskazanym rynku działają inni przewoźnicy, w tym od 29 listopada 2005 r. Gmina Giżycko poprzez Gminny Zakład Komunalny w Giżycku. Zdaniem Łuczany Sp. z o.o., działalność Gminy Giżycko doprowadziła do poważnych naruszeń w zakresie swobody konkurencji na rynku usług regularnego przewozu osób. Wnioskodawca zarzucił Gminie Giżycko dotowanie działalności Gminnego Zakładu Komunalnego w Giżycku przynoszącej straty (transport drogowy osób) z innych źródeł, co umożliwia Uczestnikowi stosowanie cen na świadczone usługi poniżej kosztów ich wykonania, w tym także oferowanie przejazdów ulgowych, ograniczających konkurencyjność innych przewoźników wobec grup konsumentów uprawnionych do przejazdów ulgowych. W ocenie Wnioskodawcy, powyższe działanie stanowi pośrednie narzucanie nieuczciwych cen (art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów) oraz przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji (art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów).

W odpowiedzi na ww. wniosek Gmina Giżycko nie zgodziła się z zarzutami Łuczany Sp. z o.o. (pismo z dnia 4 sierpnia 2006 r.). W szczególności podniosła, że jej udział na rynku właściwym w sprawie jest zdecydowanie niższy niż 40%. Na poparcie tego twierdzenia Uczestnik wskazał, że na rynku tym funkcjonuje aż 14 przewoźników, a Gminny Zakład Komunalny w Giżycku dysponuje zaledwie 5 autobusami, z czego 2 wykorzystywane są wyłącznie do przewozu dzieci do szkół.

Ustosunkowując się natomiast do zarzutu zaniżania cen Gmina Giżycko wskazała, że w momencie wejścia Gminnego Zakładu Komunalnego w Giżycku na rynek, Rada Gminy podejmując decyzję o wysokości cen biletów oparła się na cenach Łuczany Sp. z o.o. i ustaliła je na tym samym poziomie. W odpowiedzi na pojawienie się nowego przewoźnika na rynku lokalnym, Łuczany Sp. z o.o. w dniu 1 lutego 2006 r. wprowadziła obniżkę poniżej poziomu cen ustalonych przez Radę Gminę Giżycko. W związku z tym Uczestnik przeprowadził ponowną analizę cen biletów w oparciu o pierwsze uzyskiwane przychody i postanowił dostosować ceny istniejące na terenie gminy do cen Łuczany Sp. z o.o., co uczynił uchwałą Rady Gminy z dnia 3 lutego 2006 r., która weszła w życie 1 marca 2006 r. Gmina Giżycko podkreśliła ponadto, że nigdy nie stosowała cen niższych od cen Wnioskodawcy.

Łuczany Sp. z o.o. w piśmie z dnia 7 września 2006 r. roku podtrzymała swoje wcześniejsze zarzuty wobec Gminy Giżycko. W pierwszej kolejności Wnioskodawca podkreślił, że Gmina Giżycko posiada pozycję dominującą na rynku przewozów regularnych osób na terenie Gminy i Miasta Giżycko. Zdaniem Łuczany Sp. z o.o., pozycja dominująca Uczestnika wynika z działania w znacznym zakresie niezależnie od konkurentów, kontrahentów czy konsumentów. Wnioskodawca wskazał, że w sferze organizacyjnej uprzywilejowanie Gminy Giżycko wynika ze zwolnienia z szeregu obowiązków wynikających z ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2088), w tym uzyskania licencji i zezwoleń. Powyższe uprzywilejowanie

organizacyjno-prawne przekłada się bezpośrednio na znaczne zmniejszenie kosztów działalności Uczestnika. Jednocześnie o posiadanej przez Gminę Giżycko pozycji dominującej świadczy fakt, że z ponad 14 przedsiębiorców wskazanych przez nią jako uczestników rynku, zezwolenia na wykonywanie regularnego przewozu osób posiada jedynie kilku. Ponadto, w ocenie wnioskodawcy, nie bez znaczenia pozostaje okoliczność, że z dniem 31 sierpnia 2006 r. zaprzestał on działalności w zakresie przewozów regularnych osób.

Wobec powyższego, Wnioskodawca zarzucił Gminie Giżycko nadużywanie pozycji dominującej na rynku przewozów regularnych osób na terenie Gminy i Miasta Giżycko poprzez stosowanie cen za usługi regularnego przewozu osób, w tym za przejazdy ulgowe, poniżej poniesionych kosztów (naruszenie art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów) oraz na skutek stosowanie polityki cenowej polegającej na zaniżaniu cen za usługi regularnego przewozu osób, w tym za przejazdy ulgowe, i jednocześnie pokrywanie strat związanych z tą działalnością z innych źródeł z budżetu Gminy oraz wynajmu pojazdów (naruszenie art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów).

W związku z powyższym, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: Prezes UOKiK) wszczął na wniosek Łuczany Sp. z o.o. postępowanie antymonopolowe w związku z podejrzeniem stosowania przez Gminę Giżycko praktyk ograniczających konkurencję zarzucając Gminie Giżycko stosowanie praktyk ograniczających konkurencję polegających na nadużywaniu pozycji dominującej na rynku przewozów regularnych osób na terenie Gminy i Miasta Giżycko poprzez:

1. narzucanie rażąco niskich cen za usługi regularnego przewozu osób w celu wyeliminowania konkurencji, co może stanowić naruszenie art. 8 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów;
2. pokrywanie kosztów świadczenia usług regularnego przewozu osób z innych przychodów z działalności gospodarczej, w tym uzyskanych z dowozu dzieci do szkół oraz wynajmu pojazdów, co może stanowić naruszenie art. 8 ust. 1 i 2 pkt 5 przywołanej wyżej ustawy.

Postanowieniem z dnia 28 września 2006 r. Prezes UOKiK włączył do akt postępowania antymonopolowego o sygn. RBG-411-09/06/RK-J/PA informacje i dokumenty uzyskane w toku postępowania wyjaśniającego o sygn. RBG-400-11/06/RK-J.

W toku postępowania antymonopolowego Prezes UOKiK przeprowadził przekrojowe badania mające na celu ustalenie struktury, stopnia koncentracji oraz specyfiki funkcjonowania rynku świadczenia usług regularnego transportu osób na terenie Gminy i Miasta Giżycko. W badaniach ankietowych uczestniczyli przedsiębiorcy posiadające zezwolenie na wykonywanie regularnego przewozu osób na obszarze objętym badaniem. Rezultatem tych badań są dane oraz materiały charakteryzujące rynek właściwy w sprawie oraz jego uczestników.

Kontynuując postępowanie antymonopolowe, Prezes UOKiK uzupełnił materiał dowodowy zgromadzony w aktach sprawy o wielkość przychodów i kosztów przypadających na jeden wozokilometr na wykonywanych przez Uczestnika postępowania trasach. Analizie w niniejszej decyzji zostały poddane dane za 2007 r. z uwagi na fakt, że Gmina Giżycko uzyskała pozycję dominującą na lokalnym rynku przewozów regularnych osób na terenie Gminy i Miasta Giżycko po 31 sierpnia 2006 r., a pełne zestawienie danych rynkowych mogło zostać adekwatnie ocenione wyłącznie w ujęciu rocznym.

### ***Stanowisko stron:***

#### ***A) Wnioskodawca***

Łuczany Sp. z o.o. wskazała, że rynkiem właściwym w sprawie jest rynek przewozów regularnych osób na terenie Gminy i Miasta Giżycko. Zdaniem Łuczany Sp. z o.o., rywalizacja prywatnych przewoźników, w tym Wnioskodawcy, z podmiotem publicznoprawnym jakim jest Gmina Giżycko oraz jej efekty w postaci całkowitego zaniku konkurencji mają miejsce na całym obszarze Gminy i Miasta Giżycko. W opinii Łuczany Sp. z o.o., pozycja dominująca Gminy Giżycko wynika z posiadania przez nią możliwości zapobiegania skutecznej konkurencji na tak określonym rynku właściwym oraz działania w znacznym zakresie niezależnie od konkurentów, kontrahentów czy konsumentów. Istotną okolicznością umożliwiającą Gminie Giżycko posiadanie pozycji dominującej jest jej uprzywilejowanie w sferze organizacyjnej, wynikające ze zwolnienia z szeregu obowiązków, w tym konieczności uzyskania licencji i zezwoleń. Łuczany Sp. z o.o. uzasadniając przewagę konkurencyjną Gminy Giżycko wskazała jednocześnie na dofinansowanie działalności transportowej zakładu komunalnego z budżetu gminy.

Odnosnie zarzutu narzucania przez Gminę Giżycko rażąco niskich cen za usługi regularnego przewozu osób w celu wyeliminowania konkurencji Łuczany Sp. z o.o. podniosła, że 40% kosztów działalności transportowej Gminy Giżycko (wykonania usługi) nie ma pokrycia w normalnych, „rynkowych” źródłach (przychody ze sprzedaży biletów). W ocenie Wnioskodawcy, można to wprost przełożyć na zarzut stosowania cen za usługi regularnego przewozu osób poniżej kosztów. Zdaniem Łuczany Sp. z o.o., działania te były obliczone na wyeliminowanie z rynku głównego konkurenta o porównywalnym potencjale. Na potwierdzenie powyższego zamiaru Wnioskodawca przedstawił następującą wypowiedź pani Lidii Należyty, sekretarza Gminy Giżycko zamieszczonej w Gazecie Giżycko z dnia 4-10 września 2006 r. jako komentarz do wycofania się Łuczany Sp. z o.o. ze świadczenia usług komunikacji zbiorowej: „Będziemy organizować komunikację na terenie miasta, przecież i tak jeździmy po ulicy Warszawskiej, więc dochodzi nam tylko wyznaczenie kilku nowych tras po obrzeżach miasta. Powstała sytuacja likwidacji „Łuczany” nie zaskoczyła nas. Już od połowy lipca przewidywaliśmy zakończenie działalności przez tę Spółkę tylko nie znaleźliśmy dokładnej daty kiedy to miałyby nastąpić. (...)”

Natomiast na potwierdzenie zarzutu subsydiowania skrótnego Łuczany Sp. z o.o. wskazała, że wynika ono z kalkulacji finansowania działalności transportowej Gminnego Zakładu Budżetowego w Giżycku. Dotacja przedmiotowa stanowi bowiem ok. 1/3 jej przychodów. Ponadto, zdaniem Wnioskodawcy, za ukrytą dotację można uznać przychody z tytułu najmu autobusów na potrzeby Urzędu Gminy i jednostek organizacyjnych Urzędu Gminy stanowiących 13,5% przychodów. Zdaniem Wnioskodawcy, dotowanie z budżetu Gminy działalności transportowej Gminnego Zakładu Komunalnego w Giżycku przeciwdziała kształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania i rozwoju konkurencji na rynku regularnych przewozów osób na terenie Gminy i Miasta Giżycko.

#### ***B) Uczestnik***

Gmina Giżycko zaprzeczyła posiadaniu pozycji dominującej na rynku przewozów regularnych osób obejmującego teren Gminy i Miasta Giżycko. W szczególności podniosła, że jej udział na rynku właściwym w sprawie jest zdecydowanie niższy niż 40%. Na poparcie tego twierdzenia wskazała, że na rynku tym funkcjonuje aż 14 przewoźników, a Gminny Zakład Komunalny w Giżycku dysponuje zaledwie 5 autobusami, z czego 2 wykorzystywane są wyłącznie do przewozu dzieci do szkół. Pozostałe trzy autobusy są natomiast

wykorzystywane zarówno do przewozu pasażerów jak i do dowozu dzieci do szkół gminnych. Zdaniem Gminy Giżycko, te dwa czynniki tj. posiadany tabor oraz ilość przewoźników na rynku wskazują, że Gminny Zakład Komunalny w Giżycku nie posiada pozycji dominującej na rynku.

Jednocześnie Gmina Giżycko wskazała, że została „zmuszona” przez Łuczany Sp. z o.o. do zorganizowania własnej komunikacji, gdyż Wnioskodawca odmawiał obsługi linii mniej rentownych, jak też uwzględniania wniosków dotyczących potrzeb przewozowych mieszkańców. Wobec licznych skarg mieszkańców gminy wiejskiej, Rada Gminy Giżycko podjęła decyzję o powierzeniu transportu lokalnego Gminnemu Zakładowi Komunalnemu w Giżycku.

Ustosunkowując się natomiast do zarzutu zaniżania cen Gmina Giżycko wskazała, że ustaliła je na tym samym poziomie co Łuczany Sp. z o.o. i nigdy nie stosowała cen niższych. Ponadto, pomimo, że Wnioskodawca zaprzestał świadczenia usług transportowych już w sierpniu 2006 r., Gmina Giżycko podniosła ceny dopiero z dniem 1 stycznia 2008 r., po dokładnym oszacowaniu wzrostu cen paliwa. Jednocześnie Uczestnik zaprzeczył stosowaniu praktyki ograniczającej konkurencję polegającej na subsydiowaniu skrośnym. Gmina Giżycko w szczególności podkreśliła, że ani dochody z dowozy dzieci do szkół, ani z innych przewozów nie były przeznaczane na koszty pozostałych usług.

### **Prezes UOKiK ustalił, co następuje.**

#### ***Wnioskodawca***

Łuczany Sp. z o.o. jest spółką prawa handlowego wpisaną do KRS pod nr 0000193298, działającą zgodnie z prawem polskim w formie spółki z ograniczoną działalnością. Przedmiotem działalności Wnioskodawcy jest m.in. przewóz osób (PKD 60, 23, Z) oraz zbiorowy transport osób (PKD 60, 21, A). Łuczany Sp. z o.o. świadczyła usługi przewozu osób na terenie Gminy i Miasta Giżycko w ramach realizowania umowy zawartej w dniu 28 lipca 1997 r. z Gminą Miasta Giżycko. Stosownie do § 1 niniejszej umowy Wnioskodawca wykonywał usługi zbiorowego transportu osób na rzecz społeczności lokalnej na obszarze miasta Giżycka i okolicznych miejscowości. W ramach rekompensaty Gmina Miasto Giżycko zobowiązało się do pokrywania częściowo kosztów Łuczany Sp. z o.o., wynikających z utrzymania linii, w formie dopłaty do jednego kilometra. Wnioskodawca świadczył przewozy osób na terenie Gminy i Miasta Giżycko na następujących trasach:

zezwolenie nr 0000002 – Giżycko – Wilkasy – Sulimy – Pierkunowo – Bystry – Grajwo

– Giżycko;

zezwolenie nr 0000003 – Giżycko – Wilkasy – Bystry – Sterławki – Giżycko;

zezwolenie nr 0000004 – Giżycko – Sulimy – Wilkasy – Piękna Góra – Giżycko;

zezwolenie nr 0000005 – Giżycko – Bystry – Wilanów – Świdry – Pierkunowo – Grajwo –

Upały – Kruklin – Giżycko;

zezwolenie nr 0000006 – Giżycko – Bystry – Sulimy – Kożuchy – Wilkasy – Giżycko;

zezwolenie nr 0000007 – Giżycko – Bystry – Pierkunowo – Piękna Góra – Sterławki –

Wilkasy – Grajwo – Wilanów – Świdry;

zezwolenie nr 0000008 – Giżycko – os. Wilanów – Pierkunowo – Wilkasy – Bystry –

Grajwo;

zezwolenie nr 0000009 – Giżycko – Wilkasy – Piękna Góra – Os. Wilanów – Bystry – Wrony  
– Sterławki;

zezwolenie nr 0000010 – Giżycko – Bystry – Sulimy – Wilanów – Pierkunowo – Giżycko;

zezwolenie nr 0000014 – Giżycko – Bogacko – Giżycko;

zezwolenie nr 0000015 – Sterławki – Wilkasy;

zezwolenie nr 0000017 – Giżycko Wiejska – Świdry.

Jednocześnie w dniu 25 marca 2003 r. Wnioskodawca zawarł z Gminą Giżycko (wiejską) umowę ustalającą zasady świadczenia usług w zakresie transportu zbiorowego lokalnego na terenie Gminy Giżycko do miejscowości Wilkasy, Piękna Góra, Sulimy, Bystry, Perkunowo, Sterławki, na mocy której Uczestnik miał finansować utracone przez Łuczany Sp. z o.o. wpływy z tytułu ulgowych przejazdów szczególnych kategorii osób. Zgodnie z przedmiotową umową kwota dopłaty została przekazana Łuczany Sp. z o.o. jednorazowo w terminie do dnia 30 grudnia 2003 r. Pomimo wymiany korespondencji pomiędzy stronami, przedmiotowa umowa nie została przedłużona na następne lata.

Prezes UOKiK ustalił również, że Łuczany Sp. z o.o. z dniem 31 sierpnia 2006 r. zaprzestały działalności w zakresie przewozów regularnych osób na terenie Gminy i Miasta Giżycko.

### ***Uczestnik***

Gmina Giżycko utworzyła Gminny Zakład Komunalny w Giżycku (dalej: GZK, Zakład) na podstawie uchwały Rady Gminy z dnia 15 kwietnia 2003 r. nr VII/76/03 w sprawie utworzenia zakładu budżetowego pod nazwą Gminny Zakład Komunalny w Giżycku. Zasady działania GZK określa statut stanowiący załącznik do ww. uchwały. Stosowanie do postanowień statutu, GZK wykonuje zadania o charakterze użyteczności publicznej pod nadzorem wójta. W tym celu Zakład otrzymał wydzieloną część mienia Gminy Giżycko do użytkowania. Zgodnie z uchwałą Rady Gminy nr XXVII/260/05 z dnia 30 maja 2005 r. w sprawie zmiany Statutu Gminnego Zakładu Komunalnego w Giżycku, poszerzono zakres jego działalności o dowóz dzieci do szkół gminnych i prowadzenie lokalnego transportu zbiorowego. Działalność w powyższym zakresie GZK podjął w dniu 29 listopada 2005 r. Zgodnie z ustaleniami decyzji Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego z dnia 16 grudnia 2005 r., Zakład nie ma obowiązku uzyskania licencji na wykonywanie transportu drogowego osób oraz zezwoleń na wykonywanie transportu regularnego osób na poszczególnych trasach.

GZK wykonuje usługi w zakresie lokalnego transportu zbiorowego na następujących trasach, których przebieg korygowany jest w zależności od potrzeb mieszkańców Gminy Giżycko:

1. Bystry – Wilkasy,
2. Bystry – Pierkunowo,
3. Wilkasy – Sulimy,
4. Bystry – Nowe Soldany,
5. Bystry – Doba,
6. Bystry – Bogaczewo,
7. Pierkunowo – Sulimy.

### ***Regularny transport osób na terenie Miasta Giżycko i Gminy Giżycko***

W toku przekrojowego badania, mającego na celu poznanie struktury, stopnia koncentracji oraz specyfiki świadczenia usług regularnego transportu osób na terenie Gminy i Miasta Giżycko, Prezes UOKiK ustalił, że usługi w przedmiotowym zakresie na obszarze objętym badaniem oferują, oprócz Wnioskodawcy i Uczestnika, następujący przedsiębiorcy:

1. Antoni Lelo, prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą „LELO” w Mazuchówce;
2. Krzysztof Zieliński, prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Przewozy Pasażerskie Autobusem Krzysztof Zieliński w Białej Giżyckiej;
3. Jarosław Gałas, prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Autobusowy Przewóz Osób Jarosław Gałas w Rynie;
4. Eugeniusz Juhas, prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Prywatny Transport Osobowy Eugeniusz Juhas w Giżycku;
5. Spółka Oleszkiewicz Sp. z o.o. w Węgorzewie;
6. Przedsiębiorstwo Państwowej Komunikacji Samochodowej w Mrągowie.

Analiza udziału poszczególnych przedsiębiorców w przewozach regularnych osób na terenie Gminy i Miasta Giżycko została przeprowadzona według następujących kryteriów:

- A) średniodziennej liczby osób przewiezionych na obszarze Miasta Giżycko i Gminy Giżycko,
- B) przebiegu km na ww. obszarze.<sup>1</sup>

Z uwagi na fakt zaprzestania przez Łuczany Sp. z o.o. działalności w zakresie świadczenia usług przewozów regularnych osób z dniem 31 sierpnia 2006 r., mającego zasadniczy wpływ na wyniki badania, analiza zebranych danych została dokonana odrębnie dla okresu przed i po 31 sierpnia 2006 r. Jednocześnie Prezes UOKiK uwzględnił, że spółka Oleszkiewicz Sp. z o.o. w Węgorzewie rozpoczęła obsługę linii regularnych dopiero z dniem 6 sierpnia 2006 r., wobec czego dane udostępnione przez tą spółkę zostały uwzględnione dopiero za okres po 31 sierpnia 2006 r.

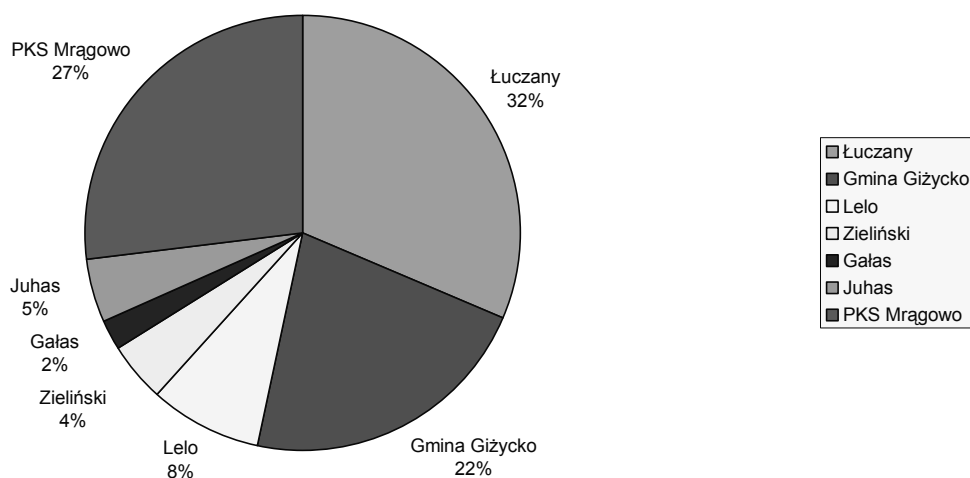
Z powyższych informacji wynika, że liczba przedsiębiorców świadczących usługi przewozów regularnych osób na obszarze Gminy i Miasta Giżycko nie zmieniła się w wyniku wyjścia z rynku Łuczany Sp. z o.o. Jednocześnie bowiem pojawił się na rynku nowy podmiot. W związku z tym, w ciągu całego okresu podlegającego badaniu w toku postępowania antymonopolowego liczba uczestników rynku była stała (razem 7 przedsiębiorców).

A) Pod względem liczby osób przewożonych dziennie na terenie Gminy i Miasta Giżycko udział Gminy Giżycko wynosił 22% przed 31 sierpnia 2006 r. natomiast po tej dacie wzrósł do 53%. Udział Wnioskodawcy do momentu wycofania się z rynku wynosił 32%. Strukturę lokalnego rynku przewozów regularnych osób na terenie Gminy i Miasta Giżycko ilustruje wykres nr 1 „Udziały według średniodziennej liczby przewiezionych pasażerów przed 31 sierpnia 2006 r.” oraz wykres nr 2 „Udziały według średniodziennej liczby przewiezionych pasażerów po 31 sierpnia 2006 r.”.

---

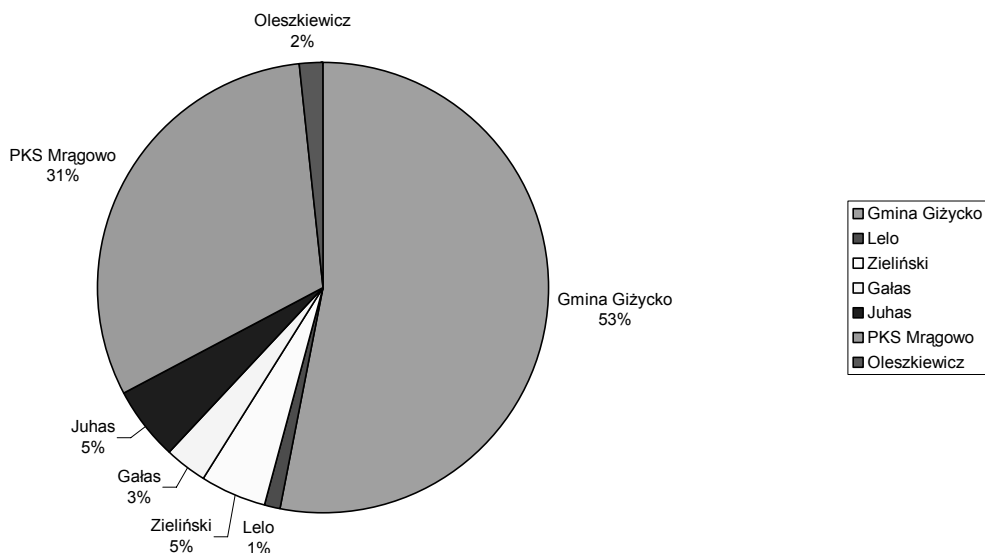
<sup>1</sup> Przedmiotowe kryteria stosuje się najczęściej przy ustalaniu udziałów w rynku przewozów regularnych osób. Por. wyrok SOKiK z dnia 16 lutego 2005 r. sygn. akt XVII Ama 40/04, wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 28 grudnia 2005 r. sygn. akt VI ACa 678/05 (niepubl.).

Wykres nr 1: Udziały według średniodziennej liczby przewiezionych pasażerów przed 31 sierpnia 2006 r.



Źródło: Opracowanie własne UOKiK na podstawie danych zebranych w toku badania struktury rynku zawartych na kartach akt 339, 346, 373-378, 411, 414, 438-448, 564, 594.

Wykres nr 2: Udziały według średniodziennej liczby przewiezionych pasażerów po 31 sierpnia 2006 r.



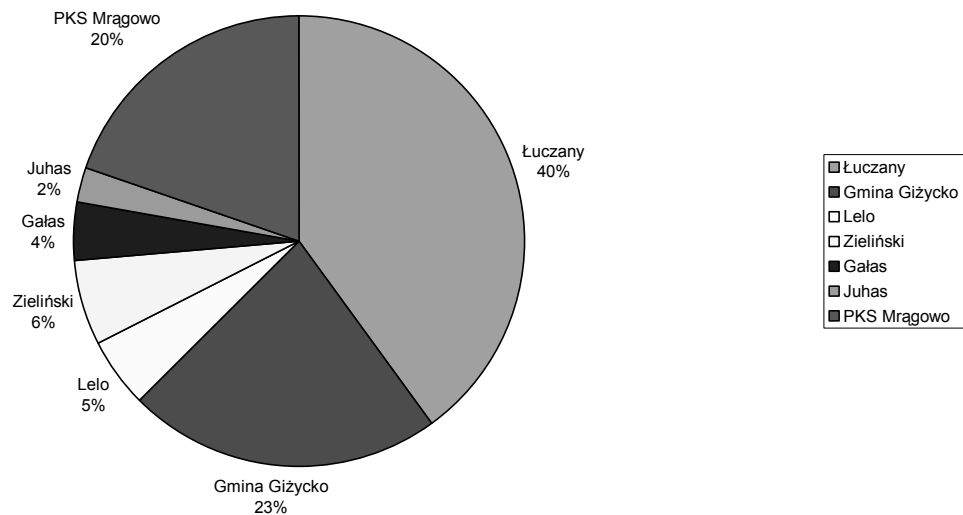
Źródło: Opracowanie UOKiK na podstawie danych zebranych w toku badania struktury rynku zawartych na kartach akt 339, 346, 373-378, 411, 414, 438-448, 564, 594, 610, 616, 620, 641, 643, 651, 654.

B) Udział Gminy Giżycko w rynku przewozów regularnych osób, mierzony liczbą kilometrów przejechanych na obszarze Gminy i Miasta Giżycko, wynosił przed 31 sierpnia



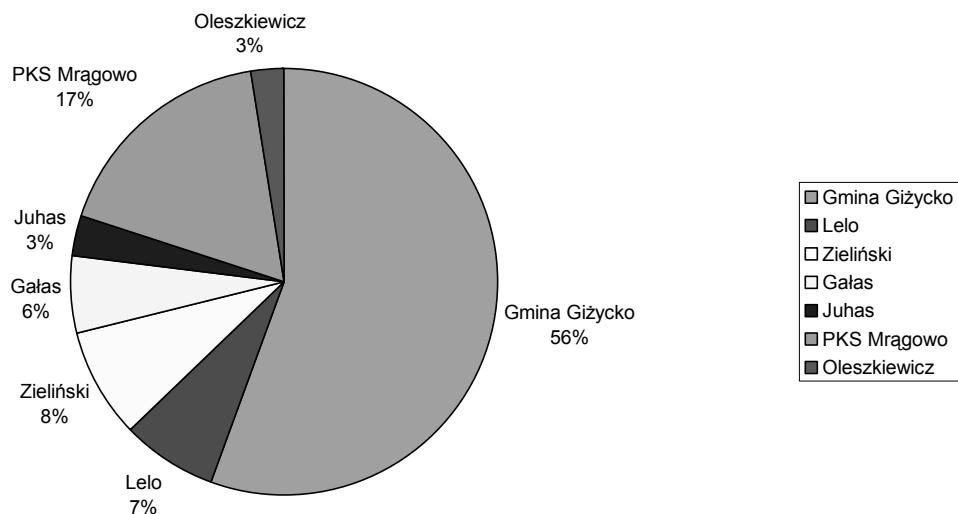
2006 r. 23%, a następnie wzrósł do 56%. Natomiast udział Łuczany Sp. z o.o. do chwili zaprzestania wykonywania przewozów regularnych osób wynosił 40%. Strukturę lokalnego rynku przewozów regularnych osób na terenie Gminy i Miasta Giżycko ilustruje wykres nr 3 „Udziały według liczby przejechanych kilometrów przed 31 sierpnia 2006 r.” oraz wykres nr 4 „Udziały według liczby przejechanych kilometrów po 31 sierpnia 2006 r.”.

Wykres nr 3: Udziały według liczby przejechanych kilometrów przed 31 sierpnia 2006 r.



Źródło: Opracowanie UOKiK na podstawie danych zebranych w toku badania struktury rynku zawartych na kartach akt 489, 521, 553, 555, 557, 561, 561, 564, 593.

Wykres nr 4: Udziały według przejechanych kilometrów po 31 sierpnia 2006 r.



Źródło: Opracowanie UOKiK na podstawie danych zebranych w toku badania struktury rynku zawartych na kartach akt 489, 521, 553, 555, 557, 561, 561, 564, 593, 607, 615, 619, 641, 643, 651.

### ***Porównanie kosztów i przychodów***

W trakcie postępowania antymonopolowego Prezes UOKiK dokonał również porównania przychodów i kosztów Gminy Giżycko w zakresie działalności transportowej w 2007 r. Przychody wyniosły łącznie 992 306,17 zł i obejmowały następujące pozycje:

- przewozy regularne osób – 654 265,26 zł,
- dowóz dzieci do szkół – 330 660,93,
- wynajem autobusów na potrzeby Urzędu Gminy i jednostek organizacyjnych Gminy Giżycko – 7 380,36 zł.

Prezes UOKiK ustalił ponadto, że przychody Gminy Giżycko z przewozów regularnych osób w 2007 r. obejmowały:

- wpływy ze sprzedaży biletów – ok. 385 400 zł,
- dotacje z Urzędu Gminy Giżycko – ok. 126 300 zł,
- dopłatę do biletów ulgowych z Gminy Miasta Giżycko – ok. 139 400 zł
- wpływy z reklam – ok. 2 600 zł.

Po uśrednieniu przychód z jednego wozokilometra wykonanego przez Gminę Giżycko w przewozach regularnych osób wyniósł 2,58 zł.

Natomiast koszty działalności Gminy Giżycko w zakresie działalności transportowej w 2007 r. wyniosły 1 217 930,51 zł. W tej kwocie zawiera się:

- koszt świadczenia przewozów regularnych osób – 879 058,55 zł. Koszty te obejmują:

- zużycie paliw i innych materiałów – 258 830,36 zł,
- remonty – 26 793,29 zł,
- garażowanie – 36 583,30 zł,
- delegacje i ryczałty za przejazdy – 907,15 zł,
- ubezpieczenie pojazdów – 11 181,84 zł,
- wynagrodzenia i narzuty – 290 382,01 zł,
- ekwiwalent za odzież i za prawnie odzieży – 5 394,08 zł,
- amortyzacja – 174 574,34 zł,
- koszty ogólnego zarządu – 74 412,58 zł,

- koszt dowozu dzieci do szkół – 331 490,81 zł,

- koszt związany z przewozami na rzecz Urzędu Gminy i jednostek organizacyjnych Urzędu Gminy – 7 381,10 zł.

Biorąc pod uwagę, że koszty eksploatacji typowego autobusu używanego w regularnych przewozach osób są w przybliżeniu jednakowe na każdej linii przewozowej, a występujące różnice w jednostkowych kosztach zmiennych, będących funkcją

przejechanych kilometrów, nie zmieniają się w zależności od linii w sposób istotny, Prezes UOKiK ustalił, że koszt jednego wozokilometra Gminy Giżycko wyniósł 3,46 zł.

*dowód karty akt 671-673*

### ***Polityka cenowa***

Ceny stosowane przez Łuczany Sp. z o.o. i GZK określone były w drodze uchwał odpowiednio Rady Miasta Giżycko i Rady Gminy Giżycko wydawanych na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 5 lipca 2001 r. o cenach (Dz. U. z 2001 r. Nr 97, poz. 1050 ze zm.). Stosownie do ww. przepisu rada gminy może ustalać ceny urzędowe za usługi przewozowe transportu zbiorowego oraz za przewozy taksówkami na terenie gminy. Jakkolwiek wskazany przepis może stanowić podstawę prawną regulowania maksymalnych cen obowiązujących wszystkich przewoźników świadczących usługi na terenie gminy, a postanowienia uchwał wydanych na tej podstawie prawnej stanowią wyłącznie wytyczne dla podmiotów nie będących jednostkami komunalnymi w zakresie zasad i trybu kształtowania cen usług przewozowych określonego rodzaju to ceny określone w uchwałach Rady Miasta Giżycko były stosowane przez Wnioskodawcę. Natomiast uwzględniając treść art. 4 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 1996 r., Nr 9, poz. 43 ze zm.), zgodnie z którym organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej, GZK jest obowiązany stosować ceny określone uchwałami Rady Gminy Giżycko.<sup>2</sup>

Zgodnie z załącznikiem do uchwały Rady Gminy Giżycko Nr XXXII/302/05 z dnia 18 października 2005 r. w sprawie zasad przewozów komunikacją gminną oraz cen za przewóz, która weszła w życie w dniu 29 listopada 2005 r. ceny biletów za jednorazowe przewozy komunikacją gminną od momentu rozpoczęcia jej świadczenia przez GZK wynosiły 2,40 zł (dla osób uprawnionych do korzystania z opłat ulgowych 1,20 zł). Od dnia 18 lutego 2006 r., na podstawie uchwały Nr XXXV/357/06 Rady Gminy Giżycko z dnia 3 lutego 2006 r. w sprawie zmiany uchwały nr XXXII/302/05, ceny biletów za przewóz komunikacją gminną uległy zmianie poprzez wprowadzenie dwóch stref. W pierwszej strefie, leżącej w promieniu 5 km od siedziby Urzędu Gminy w Giżycku obejmującej miejscowości Wilkasy, Piękna Góra, Pierkunowo, Gajewo, Sulimy, Bystry cena została obniżona do wysokości 2 zł (bilet ulgowy 1 złoty). W drugiej strefie obejmującej teren od granicy pierwszej strefy do granicy gminy cena została ustalona w wysokości 3 zł (bilet ulgowy 1,50 zł).

Natomiast ceny stosowane przez Łuczany Sp. z o.o. były określone w załączniku do uchwały Rady Miejskiej w Giżycku z dnia 23 maja 2003 r. nr IX/37/03 w sprawie zasad przewozów miejską komunikacją masową. Uchwała ta wprowadziła w strefie pierwszej obejmującej granice administracyjne miasta Giżycka cenę za jednorazowe przewozy osób środkami miejskiej komunikacji masowej 1,80 zł (bilet ulgowy 0,90 zł). Natomiast na liniach wychodzących poza granice administracyjne miasta cena wynosiła za przewóz jednej osoby 2,40 zł (bilet ulgowy – 1,20 zł). Z dniem 14 stycznia 2006 r. ceny zostały określone na poziomie 2 zł za przewóz jednej osoby (bilet ulgowy 1 zł) bez podziału na strefy (vide: uchwała Rady Miejskiej w Giżycku nr XXXVII/132/05 z dnia 30 grudnia 2005 r. w sprawie zmiany uchwały Rady Miejskiej w Giżycku z dnia 23 maja 2003 r. nr IX/37/03 w sprawie zasad przewozów miejską komunikacją masową).

Po wycofaniu się w dniu 31 sierpnia 2006 r. Łuczany Sp. z o.o. ze świadczenia usług regularnego przewozu osób na obszarze Gminy i Miasta Giżycko, cena stosowana przez

---

<sup>2</sup> por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 lipca 2005 r. sygn. akt I OSK 130/2005 (LexPolonica nr 382463).

Gminę Giżycko nie zmieniła się aż do dnia 1 stycznia 2008 r. Zgodnie z uchwałą nr XI/119/07 Rady Gminy Giżycko z dnia 27 listopada 2007 r. w sprawie cen biletów za przewóz

w lokalnym transporcie zbiorowym na obszarze Gminy Miejskiej Giżycko i Gminy Giżycko cena w I strefie została ustalona na poziomie 2,80 zł (bilet ulgowy 1,40 zł), a w II strefie 4,00 zł (bilet ulgowy 2,00 zł). Uczestnik uzasadnił podwyżkę znacznym wzrostem kosztów paliw.

### **W oparciu o ustalony powyżej stan faktyczny Prezes UOKiK zważył, co następuje.**

Zgodnie z art. 131 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów do postępowań wszczętych na podstawie ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów i niezakończonych do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe. Biorąc pod uwagę, że postępowanie antymonopolowe w sprawie podejrzenia nadużywania przez Gminę Giżycko pozycji dominującej na lokalnym rynku przewozów regularnych osób na terenie Gminy i Miasta Giżycko zostało wszczęte w dniu 28 września 2006 r. (tj. przed 21 kwietnia 2007 r. - datą wejścia w życie nowych przepisów), należy przyjąć, że dla wszelkich czynności prawnych związanych z tym postępowaniem stosuje się przepisy dotychczasowe, tj. ustawę z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów.

#### **I. Interes publiczny**

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów należy do dziedziny prawa publicznego, a prawo to ma na celu ochronę interesu ogólnospołecznego. Zgodnie z treścią art. 1 ust. 1 tej ustawy, określa ona warunki rozwoju i ochrony konkurencji oraz zasady podejmowane w interesie publicznym ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów. W toku postępowania i przy wydawaniu decyzji Prezes UOKiK jest tym samym rzecznikiem interesu publicznego. Wynika to również z jego zadań w strukturze administracji publicznej – m.in. z art. 7 k.p.a. Decyzja administracyjna może bowiem dotyczyć nie tylko stron, lecz jej skutki mogą rozciągać się także na inne osoby – osoby fizyczne, jednostki organizacyjne (B. Adamiak, J. Borkowski: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 1996, s. 57). W rozstrzyganych przez Prezesa UOKiK postępowaniach zasadnym jest zatem ustalenie, czy nastąpiło naruszenie interesu publicznoprawnego.

W niniejszej sprawie konkurencja pomiędzy stronami postępowania, zwłaszcza w zakresie cen biletów, wywołuje poważne skutki dla szerokiego kręgu uczestników rynku, jakimi są konsumenci-pasażerowie, korzystający z usług przewozu regularnego osób, co oznacza, iż do prowadzonej przed Prezesem UOKiK sprawy mają zastosowanie przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, a wszczęcie postępowania antymonopolowego było z tego powodu uzasadnione. Dla stwierdzenia naruszenia interesu publicznego jest wystarczające, a zarazem niezbędne, dowolne nadużycie siły rynkowej w relacjach ze słabszymi uczestnikami rynku. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 27 sierpnia 2003 r. (Sygn. akt I CK 185/03) orzekł, iż „celem interwencji Prezesa Urzędu jest przede wszystkim ochrona rynku przed jego dezorganizacją ze strony przedsiębiorców wykorzystujących swą dominującą pozycję, a ochrona interesów indywidualnych konsumentów lub ich grup jest następstwem zakazania przedsiębiorcom niektórych zachowań typowych dla podmiotów dominujących, uznanych przez ustawodawcę jako zagrażające interesowi publicznemu”.

W tym stanie rzeczy przyjąć należy, że w niniejszej sprawie doszło do naruszenia interesu publicznego.

## II. Strony postępowania

Postępowanie antymonopolowe, podobnie jak każde inne postępowanie administracyjne, toczy się z udziałem podmiotów mających przymiot strony. Zgodnie z art. 86 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, stroną postępowania antymonopolowego jest każdy, kto wnosi o wydanie decyzji w sprawie praktyk ograniczających konkurencję, lub wobec kogo zostało wszczęte postępowanie o stosowanie praktyk ograniczających konkurencję lub naruszenie innych przepisów ustawy. W niniejszej sprawie stroną, która złożyła wniosek o wszczęcie postępowania antymonopolowego jest Łuczany Sp. z o.o., a podmiotem, wobec którego zostało wszczęte postępowanie antymonopolowe w związku z podejrzeniem nadużywania pozycji dominującej na rynku właściwym jest Gmina Giżycko.

Zgodnie z art. 84 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów z wnioskiem o wszczęcie postępowania antymonopolowego w związku z podejrzeniem naruszenia przepisów tej ustawy może wystąpić:

- 1) przedsiębiorca lub związek przedsiębiorców, którzy wykażą swój interes prawny;
- 2) organ samorządu terytorialnego;
- 3) organ kontroli państwowej;
- 4) rzecznik konsumentów;
- 5) organizacja konsumencka.

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

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

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

Łuczany Sp. z o.o. jest spółką prawa handlowego wpisaną do Krajowego Rejestru Sądowego, prowadzącą we własnym imieniu działalność gospodarczą.

Gmina Giżycko za pośrednictwem GZK świadczy usługi o charakterze użyteczności publicznej.

Nie ulega zatem wątpliwości, że ww. podmioty posiadają status przedsiębiorcy w rozumieniu powoływanego powyżej art. 4 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Łuczany Sp. z o.o. była uprawniona zatem do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania antymonopolowego, natomiast Gmina Giżycko podlega rygorom prawa antymonopolowego, a jej działania podlegają ocenie w aspekcie naruszenia zakazu stosowania praktyk ograniczających konkurencję. Mając powyższe na względzie, Prezes UOKiK uznał Gminę za przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Stanowisko takie odpowiada pogładowi wyrażanemu dotychczas w orzecznictwie Sądu Okręgowego w Warszawie Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów<sup>3</sup>, Sądu Apelacyjnego w Warszawie<sup>4</sup>, które wielokrotnie uznawały jednostki samorządu terytorialnego – w tym gminy – za przedsiębiorcę.

### III. Rynek właściwy

Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, zakazane jest nadużywanie pozycji dominującej na rynku właściwym przez jednego lub kilku przedsiębiorców.

Nadużywanie pozycji dominującej, którego dotyczy powołany wyżej przepis, ujawnia się na rynku właściwym. Dominacja rynkowa nie występuje przy tym na rynku pojmowanym ogólnie (w znaczeniu ekonomicznym), rozumianym jako ogół stosunków zachodzących między podmiotami uczestniczącymi w procesach wymiany towarowej. Zatem stwierdzenie, czy przedsiębiorca posiada pozycję dominującą, będzie w ostatecznym rachunku determinowane przez ustalenie rynku, na jakim określona praktyka ma miejsce.<sup>5</sup>

Przez rynek właściwy rozumie się rynek towarów, które ze względu na ich przeznaczenie, cenę oraz właściwości uznawane są przez ich nabywców za substytuty oraz oferowane są 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 (art. 4 pkt 8 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów). Pojęcie towarów obejmuje rzeczy, jak również energię, papiery wartościowe i inne prawa majątkowe, usługi, a także roboty budowlane (art. 4 pkt 6 ww. ustawy).

Przy wyznaczaniu rynku właściwego niezbędne jest zatem uwzględnienie szczególnych cech danego produktu (wyodrębnienie rynku produktowego) oraz określenie obszaru, na którym jest ona świadczona i gdzie warunki konkurencji są wystarczająco jednorodne (wyodrębnienie rynku geograficznego).

Nawiązując do ustawowej definicji rynku właściwego, stwierdzić należy, że produktem w niniejszej sprawie jest usługa regularnego przewozu osób, która odbywa się w zwykłej komunikacji autobusowej. Nabywcami tego produktu są pasażerowie – korzystający z usług przewozowych w celu codziennego dojazdu do pracy i szkół ponadgimnazjalnych (z wyłączeniem obowiązkowych dowozów dzieci do szkół) głównie do miejscowości Giżycko. Z usług przewozu korzystają również pasażerowie dojeżdżający do Giżycka jako siedziby administracyjnej, gospodarczej i kulturalnej gminy miejskiej i wiejskiej oraz

<sup>3</sup> por. np. wyrok z dnia 12 marca 2007r., sygn. akt Ama 49/06, z dnia 16 listopad 2005r., sygn. akt XVII Ama 97/04, z dnia 7 lipca 2004r., sygn. akt XVII Ama 65/03, z dnia 17 stycznia 2007r., sygn. akt XVII Ama 29/06 (niepubl.).

<sup>4</sup> por. np. wyrok z dnia 21 czerwca 2007r., sygn. akt VI ACa 1260/06 (niepubl.).

<sup>5</sup> por.: wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 21 stycznia 1998 r., sygn. akt XVII Ama 55/97 (niepubl.).

podróżujący do różnych miejscowościami Gminy Giżycko. Substytutem komunikacji zwykłej z tego względu nie jest autobusowa komunikacja pośpieszna, gdyż obejmuje ona połączenia pomiędzy Giżyckiem a większymi miastami leżącymi poza terenem Gminy Giżycko. Ponadto przystanki pośrednie, znajdujące się w małych miejscowościach, które są obsługiwane przez komunikację zwykłą, w przypadku kursów pośpiesznych na ogół są pomijane. Tym samym te dwa rodzaje komunikacji odpowiadają innym potrzebom komunikacyjnym.

Od strony podażowej, usługi regularnego przewozu osób w zwykłej komunikacji autobusowej dostarczane są przez przedsiębiorców posiadających licencję na przewozy osób w transporcie krajowym oraz zezwolenie na wykonywanie usług zbiorowego transportu osób na danej trasie. Na terenie Gminy i Miasta Giżycko funkcjonuje siedmiu przedsiębiorców świadczących tego typu usługi na wielu trasach, które pokrywają się w znacznym stopniu.

Jako rynek geograficzny w sprawie, Prezes UOKiK uznał rynek lokalny obejmujący teren Gminy i Miasta Giżycko (obszar gminy miejskiej Giżycko zawiera się w granicach administracyjnych gminy wiejskiej Giżycko), na terenie którego toczy się walka konkurencyjna pomiędzy firmami działającymi na rynku przewozu osób zwykłą komunikacją autobusową. Za takim wyodrębnieniem rynku geograficznego przemawia fakt, że nabywcami usługi oferowanej przez strony postępowania są mieszkańcy Gminy i Miasta Giżycko, korzystający regularnie ze zwykłej komunikacji autobusowej głównie w celu dojazdu do szkół i pracy lub załatwiających inne sprawunki w miejscowościach położonych w niedużych odległościach.<sup>6</sup>

W rozpatrywanej sprawie do bezpośredniego konkurowania pomiędzy stronami postępowania dochodziło na całym terenie wyznaczonego obszaru. Zarówno Wnioskodawca jak i Uczestnik oraz pozostali uczestnicy rynku oferowali swoje usługi na liniach komunikacyjnych pomiędzy miejscowościami leżącymi na terenie gminy miejskiej i wiejskiej w różnych konfiguracjach, zazwyczaj z przejazdem przez centrum Giżycka. Ponadto, Prezes UOKiK uwzględnił również potencjalną możliwość rozszerzenia przez wspomnianych przedsiębiorców prowadzonej działalności o przewozy również na innych trasach w obrębie Gminy i Miasta Giżycko.

Należy zauważyć, że Łuczany Sp. z o.o. oraz Gmina Giżycko prowadziły podobną politykę cenową, polegającą na stosowaniu takiej samej ceny za przewóz na wszystkich obsługiwanych przez siebie trasach, ewentualnie z podziałem na strefy. Ten sposób określania ceny charakteryzuje się tym, że zmiana taryfy powoduje wzrost lub spadek cen na każdej linii komunikacyjnej, mieszczącej się w granicach strefy. Jednocześnie należy podkreślić, że zmiana cennika przez Łuczany Sp. z o.o. wywołała niezwłoczną reakcję Gminy Giżycko. Z powyższego wynika, że gra konkurencyjna pomiędzy Wnioskodawcą a Uczestnikiem toczyła się na całym obszarze Gminy i Miasta Giżycko, kształtując na nim zbliżone warunki konkurencji. Pozostali uczestnicy rynku, o sile rynkowej odbiegającej od dwóch głównych rywali (Juhas, Lelo) lub koncentrujący się na usługach poza terenem Gminy i Miasta Giżycko (PKS Mrągowo), musieli dostosowywać swoje strategie konkurencyjne (ceny, przebieg tras) do specyficznych warunków mających miejsce na tym obszarze. Wzajemna rywalizacja pomiędzy stronami postępowania spowodowała jednocześnie wyodrębnienie przedmiotowego rynku geograficznego od sąsiednich pod względem panujących na nim warunków konkurencji.

Wnioskodawca wskazał ponadto, że rywalizacja prywatnych przewoźników, - w tym Łuczany Sp. z o.o. - z podmiotem publicznoprawnym jakim jest Gmina Giżycko oraz jej efekty w postaci całkowitego zaniku konkurencji, mają miejsce na całym terenie Gminy i Miasta Giżycko. Gmina Giżycko odnosząc się do tez stawianych przez Łuczany Sp. z o.o. również nie zakwestionowała sposobu wyznaczenia rynku właściwego w niniejszej sprawie.

---

<sup>6</sup> Por. Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 3 listopada 2006 r. nr RWR 42/2006.

W związku z powyższym w celu rozstrzygnięcia niniejszej sprawy za rynek właściwy przyjęto zatem lokalny rynek przewozów regularnych osób obejmujący obszar Gminy i Miasta Giżycko.

#### **IV. Pozycja Gminy Giżycko na rynku właściwym**

Możliwość stwierdzenia naruszenia przez przedsiębiorcę zakazu stosowania praktyk ograniczających konkurencję, polegających na nadużywaniu pozycji dominującej, uzależniona jest od uprzedniego stwierdzenia, że przedsiębiorca posiada na zidentyfikowanym w sprawie rynku właściwym pozycję dominującą.

Ustalając, czy dany podmiot posiada pozycję dominującą na określonym rynku, należy mieć na uwadze definicję zawartą w art. 4 pkt 9 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Zgodnie z powołanym przepisem, przez pozycję dominującą rozumie się pozycję przedsiębiorcy, która umożliwia mu zapobieganie skutecznej konkurencji na rynku właściwym przez stworzenie mu możliwości działania w znacznym stopniu niezależnie od konkurentów, kontrahentów oraz konsumentów; domniemywa się przy tym, że przedsiębiorca ma pozycję dominującą, jeżeli jego udział w rynku przekracza 40%. Określając pozycję rynkową Gminy Giżycko niezbędne jest zatem ustalenie, czy siła ekonomiczna tej spółki umożliwia prowadzenie działalności w znacznym stopniu niezależnie od konkurentów i kontrahentów.

Przeprowadzone przez Prezesa UOKiK badanie rynku regularnego przewozu osób na terenie Gminy Giżycko i Miasta Giżycko wykazały, że zaprzestanie przez Łuczany Sp. z o.o. działalności w zakresie świadczenia usług przewozów regularnych osób z dniem 31 sierpnia 2006 r. miało zasadniczy wpływ na strukturę tego rynku. Wobec czego należało rozważyć odrębnie sytuację na rynku właściwym w sprawie z uwzględnieniem aspektu czasowego.

*\* do 31 sierpnia 2006 r.*

Z analizy przeprowadzonej przez Prezesa UOKiK, która została zilustrowana na wykresie nr 1 „Udziały według średniodziennej liczby przewiezionych pasażerów przed 31 sierpnia 2006 r.” i wykresie nr 3 „Udziały według liczby przejechanych kilometrów przed 31 sierpnia 2006 r.” znajdujących się na str. 8 i 9 niniejszej decyzji wynika, że udział Gminy Giżycko na zakreślonym wyżej rynku wyniósł od 22% do 23%, w zależności od kryterium, według którego obliczano wskaźnik udziału w rynku. Z uwagi na ilość przejechanych kilometrów udział ten wyniósł 22%, zaś według kryterium średniodziennej liczby przewiezionych pasażerów, uwzględniającego pasażerów z biletami miesięcznymi, udział Gminy Giżycko w rynku właściwym wyniósł 23%. Zatem zgodnie z powyższymi kryteriami Gmina Giżycko osiągnęła 22%-23% udziału rynku przy bardzo dużej konkurencji ze strony innych przewoźników, co świadczy o tym, że nie posiadała ona w tym czasie pozycji dominującej na rynku właściwym. Dodatkowo, po zbadaniu pozycji Łuczany Sp. z o.o., okazało się, że na tym rynku Wnioskodawca miał przewagę nad Gminą Giżycko. Nie można zatem stwierdzić, że Gmina Giżycko posiadała pozycję, która umożliwiała jej działanie niezależnie od konkurentów, kontrahentów oraz konsumentów. Sytuacja na rynku właściwym w sprawie miała postać oligopolu, przy którym żaden z konkurentów nie miał dostatecznej siły rynkowej do prowadzenia działalności w sposób niezależny od konsumentów i konkurentów i tym samym zdolności do nadużywania pozycji dominującej.

*\* po 31 sierpnia 2006 r.*

Strukturę rynku przewozów regularnych osób na terenie Gminy i Miasta Giżycko po wycofaniu się Łuczany Sp. z o.o. ilustruje wykres 2 „Udziały według średniodziennej liczby przewiezionych pasażerów po 31 sierpnia 2006 r.” oraz wykres nr 4 „Udziały według liczby przejechanych kilometrów po 31 sierpnia 2006 r.”, które znajdują się na stronach 8 i 9



niniejszej decyzji. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że po zaprzestaniu działalności przez Wnioskodawcę największy udział w rynku uzyskała Gmina Giżycko. Z uwagi na ilość przejechanych kilometrów udział ten wyniósł 53%, natomiast według średniodziennej liczby przewiezionych pasażerów, uwzględniając pasażerów z biletami miesięcznymi, udział Gminy Giżycko w rynku właściwym wyniósł 56%. Gmina Giżycko stała się zatem największym przedsiębiorcą świadczącym usługi regularnego przewozu osób na terenie Gminy i Miasta Giżycko. Pozycja Uczestnika – wysoki udział w rynku świadczący o pozycji dominującej, jego siła finansowa oraz brak przeciwważnej siły rynkowej – pozwala mu na działania niezależne od konkurentów i konsumentów.

Wobec powyższego Prezes UOKiK stwierdził, że Gmina Giżycko posiada pozycję dominującą na lokalnym rynku przewozów regularnych osób obejmującym obszar Gminy i Miasta Giżycko, którą uzyskała po 31 sierpnia 2006 r. W związku z tym, Prezes UOKiK oceniał pod kątem naruszenia zakazu nadużywania pozycji dominującej działania Gminy Giżycko podjęte po tej dacie. Ze względu na adekwatność danych dotyczących przychodów i kosztów przedsiębiorcy w ujęciu rocznym, analizie w niniejszej sprawie zostały poddane informacje o działaniach Gminy Giżycko w 2007 r.

## **V. Nadużywanie przez Gminę Giżycko pozycji dominującej**

*A) Praktyka ograniczająca konkurencję naruszająca zakaz, o której mowa w art. 8 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, polegająca na nadużywaniu pozycji dominującej przez Gminę Giżycko na lokalnym rynku przewozów regularnych osób na terenie Gminy i Miasta Giżycko poprzez narzucanie rażąco niskich cen za usługi regularnego przewozu osób w celu wyeliminowania konkurencji.*

Zgodnie z art. 8 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów z dnia 15 grudnia 2000 r. za praktykę ograniczającą konkurencję uznaje się nadużywanie pozycji dominującej na rynku poprzez bezpośrednie lub pośrednie narzucanie nieuczciwych cen, w tym cen nadmiernie wygórowanych albo rażąco niskich, odległych terminów płatności lub innych warunków zakupu albo sprzedaży towarów.

W doktrynie przyjmuje się, że nieuczciwym kształtowaniem cen jest m.in. strategia walki konkurencyjnej stosowana przez dominującego sprzedawcę, zakładająca stosowanie cen na tak niskim poziomie, że równie efektywny konkurent, jednakże dysponujący mniejszymi zasobami finansowymi lub w mniejszym stopniu zdeterminowany by prowadzić wojnę cenową, jest zmuszony do wyjścia z rynku lub zniechęcony do wejścia na rynek. Stanowisko, że „drapieżna” polityka cenowa przedsiębiorcy o pozycji dominującej może stanowić nadużycie pozycji dominującej jest potwierdzone również w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który stworzył podstawowy test służący ocenie polityki cenowej dominanta. Po pierwsze należy wskazać, że sprzedaż poniżej średnich kosztów zmiennych jest uważana za nadużycie. Założenie, że obniżenie ceny poniżej takich kosztów jest przejawem „drapieżnictwa cenowego” wynika z faktu, że przedsiębiorca nie ma żadnego innego interesu w stosowaniu takich cen z wyjątkiem eliminacji konkurentów z rynku, po to aby następnie podnieść ceny korzystając z pozycji monopolistycznej. Po drugie, Trybunał podniósł, że ceny poniżej średnich kosztów całkowitych, ale powyżej średnich kosztów zmiennych mogą być uważane za nadużycie dopiero, jeżeli są stosowane w ramach planu wyeliminowania konkurentów.<sup>7</sup>

Z praktyką ograniczającą konkurencję poprzez stosowanie cen poniżej kosztów wytworzenia produktu w celu eliminacji konkurentów mamy zatem do czynienia w razie kumulatywnego spełnienia następujących przesłanek:

<sup>7</sup> Wyrok ETS z dnia 3 lipca 1991, AKZO Chemie BV v. Komisja, sprawa C-62/86, pkt. 71 i 72, Zbiory orzecznictwa Trybunału Europejskiego 1991 Strona I-03359.

1. ponoszenia przez podmiot o pozycji dominującej krótkoterminowych strat;
2. ustalenia, że strategia podmiotu o pozycji dominującej jest ukierunkowana na wyeliminowanie konkurentów;
3. osiągnięcie długoterminowych korzyści przez podmiot o pozycji dominującej, pozwalające pokryć mu krótkotrwałe straty.

Ad 1) Prawidłowa ocena ustalania ceny przez przedsiębiorcę dominującego wymaga zbadania relacji przychody-koszty w danej firmie lub w danym segmencie rynku. Wobec powyższego Prezes UOKiK przeprowadził kalkulację kosztów i przychodów świadczenia usług regularnego przewozu osób przez GZK opartą na następujących założeniach:

a) Prezes UOKiK określając przychód GZK w zakresie świadczenia usług regularnego przewozu osób, zaliczył do niego oprócz kwoty uzyskiwanej ze sprzedaży biletów i wpływów z reklam również dotacje przedmiotową z Gminy Giżycko oraz dopłatę do biletów ulgowych z Gminy Miasta Giżycko. Określenie dotacji przedmiotowej jako przychodu będącego rezultatem świadczenia usług regularnego przewozu osób wynika z faktu zobowiązania Gminnego Zakładu Komunalnego w Giżycku przez Gminę Giżycko, działającą jako podmiot prawa publicznego, do świadczenia usług publicznych obejmujących prowadzenie działalności transportowej. Uchwała Nr XXVII/260/05 Rady Gminy Giżycko z dnia 30 maja 2005 r. w sprawie zmiany statutu GZK bezpośrednio nakłada na Zakład obowiązek prowadzenia lokalnego transportu zbiorowego. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) lokalny transport zbiorowy jest zadaniem własnym gminy. W myśl art. 9 ust. 4 ww. ustawy jest to zadanie o charakterze użyteczności publicznej, a zgodnie z ust. 3 wskazanego artykułu formy prowadzenia gospodarki gminnej, w tym wykonywania przez gminę zadań o charakterze użyteczności publicznej, określa odrębna ustawa, tj. ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 1996 r., Nr 9, poz. 43 ze zm.). Stosownie do art. 2 tej ustawy gospodarka komunalna może być prowadzona w formie zakładu budżetowego o ile nie stanowi działalności wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej. Tym samym działalność GZK w zakresie regularnych przewozów osób stanowi usługę o charakterze użyteczności publicznej. Zobowiązanie do prowadzenia działalności transportowej w zakresie regularnych przewozów osób wywołało konieczność udzielenia Zakładowi rekompensaty dla obciążeń finansowych, które z niego wynikają. Pokrywanie przez podmiot publiczny – Gminę Giżycko - niekorzystnych skutków gospodarczych świadczenia usługi regularnego przewozu osób ma formę dotacji przedmiotowej przyznanej zgodnie z art. 24 ust. 4 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2005 r., Nr 249, poz. 2104 ze zm.). Wskazana dotacja przedmiotowa dla GZK jest zatem ściśle związana ze świadczeniem usług regularnego przewozu osób. Innymi słowy, gdyby GZK zaprzestał działalności w tym konkretnym zakresie, nie otrzymałby dotacji przedmiotowej. Podobną formę dofinansowania otrzymywał Wnioskodawca w formie dopłaty do wozokilometra przekazywanej przez Miasto Giżycko. Równocześnie należy podkreślić, że traktował ją jako przychód wynikający bezpośrednio z działalności na rynku przewozów regularnych osób, zaliczając ją do średniego przychodu uzyskanego z jednego wozokilometra przedłożonego do akt sprawy. Dopłata przedmiotowa przekazywana przez Gminę Giżycko stanowi zatem zapłatę za realizację zadania własnego gminy zmierzającego do zaspokojenia zbiorowej potrzeby wspólnoty poprzez zapewnienie mieszkańcom gminy lokalnego transportu zbiorowego. Powierzając realizację usług regularnego transportu osób jednostka organizacyjna samorządu jest zobligowana do zapewnienia jej opłacalności,

w szczególności w sytuacji, gdy w normalnych warunkach rynkowych jest to wykluczone lub istotnie ograniczone. Jednocześnie gmina dysponuje swobodą w zakresie form realizacji tego obowiązku. W niniejszym przypadku Gmina Giżycko uznała, że wykonywanie regularnych przewozów osób na terenie objętym jej właściwością powierzy własnemu zakładowi budżetowemu, co zrodziło potrzebę odpowiedniego jego dofinansowania.

Natomiast dopłata do biletów ulgowych wypłacana przez Gminę Miasta Giżycka stanowi rekompensatę w zakresie obciążeń finansowych, które nałożone są na GZK w związku ze stosowaniem w stosunku do transportu osób stawek i warunków nałożonych w interesie jednej lub wielu szczególnych kategorii osób. Stosownie do art. 18a ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r., Nr 204, poz. 2088), przewoźnik wykonujący regularne przewozy osób uwzględnia bowiem uprawnienia pasażerów do innych ulgowych przejazdów, jeżeli podmiot, który ustanawia te ulgi, ustali z przewoźnikiem, w drodze umowy, warunki zwrotu kosztów stosowania tych ulg. Obie wymienione formy dofinansowania działalności GZK w zakresie regularnych przewozów tj. dotacja przedmiotowa z Gminy Giżycko oraz dopłata do biletów ulgowych z Gminy Miasta Giżycko są przewidziane przez Rozporządzenie Rady Nr 1191/69 z dnia 26 czerwca 1969 r. w sprawie działania Państw Członkowskich dotyczących zobowiązań związanych z pojęciem usługi publicznej w transporcie kolejowym, drogowym i żegludze śródlądowej.

Kierując się wskazanymi powyżej przesłankami Prezes UOKiK określił przychód z jednego wozokilometra usług regularnych przewozów osób wykonanych przez GZK w Giżycku w wysokości 2,58 zł.

- b) Stosunek kosztów świadczenia regularnego przewozu osób do liczby przejechanych kilometrów równa się średnim kosztom całkowitym ponoszonym przez Gminę Giżycko na jeden wozokilometr w wysokości 3,46 zł. Rozróżniając koszty stałe, czyli koszty, które nie są zależne od wielkości produkcji (np. koszty administracyjne) oraz koszty zmienne, które zmieniają się w zależności od wielkości produkcji (np. cena paliwa) Prezes UOKiK uznał, że do kosztów zmiennych związanych ze świadczeniem usług przewozów regularnych osób GZK należy zaliczyć następujące kategorie: zużycie paliw i innych materiałów, remonty, garażowanie, delegacje i ryczałty za przejazdy, ubezpieczenie pojazdów, wynagrodzenia i narzuty, ekwiwalent za odzież i za prawnie odzieży. Pozostałe koszty tj. amortyzacje oraz koszt ogólnego zarządu Prezes UOKiK zaliczył do kosztów stałych. Tak określony średni koszt zmienny na jeden wozokilometr wyniósł 2,48 zł.

Analiza kształtowania się kosztów Gminy Giżycko związanych ze świadczeniem usługi regularnego przewozu osób w stosunku do przychodów z tej działalności wykazała, że Gmina Giżycko sprzedawała swoje usługi poniżej średnich kosztów całkowitych, jednakże uzyskiwane przychody pokrywały w całości średni koszt zmienny. Równocześnie należy zauważyć, że przychody Gminy Giżycko z regularnych przewozów osób pokrywały całość kosztów możliwych do uniknięcia generowanych przez tą formę aktywności gospodarczej GZK.

Ad 2) Prezes UOKiK rozważył, czy przyjęta przez Gminę Giżycko strategia świadczenia usług regularnego przewozu osób po cenach, które mieszczą się w przedziale między średnimi kosztami zmiennymi a średnimi kosztami całkowitymi miała na celu wyparcie konkurentów z rynku. Zgodnie z tym co zostało powyżej przedstawione należy uznać, że Gmina Giżycko swoją politykę cenową oparła się na cenach stosowanych przez swojego głównego konkurenta Łuczany Sp. z o.o. Uczestnik wchodząc na rynek ustalił je na tym samym poziomie, co Wnioskodawca. W efekcie wejścia nowego konkurenta na rynek

Wnioskodawca zaczął stosować niższe ceny, co z kolei wywołało kolejną reakcję dostosowującą ze strony Gminy Giżycko. Należy zauważyć, że Gmina Giżycko wchodząc na rynek była zmuszona dorównać kroku konkurencji (meeting competition). Z natury rzeczy było to działanie niezbędne (brak innych możliwości przyciągnięcia klientów) oraz odpowiednie do celu (jakim było wejście na rynek), a skala obniżek była proporcjonalna do zamierzonego rezultatu. Tak ustaloną cenę za usługi regularnego przewozu osób Gmina Giżycko stosowała również przez okres 15 miesięcy po wyjściu Wnioskodawcy z rynku. Nie można zatem stwierdzić w niniejszej sprawie, że Gmina Giżycko prowadziła wojnę cenową z konkurentami ukierunkowaną na wyeliminowanie z rynku konkretnego przedsiębiorcy. Fakt zaprzestania działalności przez Wnioskodawcę należy raczej wiązać z brakiem rentowności świadczenia usług regularnego przewozu osób pomimo otrzymywania dotacji do wozokilometra. Dodatkowo należy zauważyć, że pozostali uczestnicy rynku nie zostali z niego wyeliminowani, a ich udział w rynku nie uległ zasadniczej zmianie. Jednocześnie należy podkreślić, że niemal równocześnie z zaprzestaniem przez Łuczany Sp. z o.o. działalności polegającej na regularnych przewozach osób, na rynku pojawił się nowy przedsiębiorca Oleszkiewicz Sp. z o.o. w Węgorzewie. Wyklucza to możliwość określenia polityki cenowej Gminy Giżycko jako odstraszałającej potencjalnych konkurentów.

Ad 3) Wobec ustalenia przez Prezesa UOKiK, że Gmina Giżycko sprzedawała swoje usługi powyżej średnich kosztów zmiennych, a jej strategia nie była ukierunkowana na wyeliminowanie konkurentów konieczność oceny, czy Uczestnik ma możliwość odzyskania poniesionych strat w perspektywie długoterminowej została wyłączona.

Niejąko na marginesie Prezes UOKiK uwzględnił również, że świadczenie usług przewozów regularnych osób, w szczególności pełniącej - jak w niniejszym przypadku - również rolę komunikacji miejskiej, charakteryzuje się dość znaczną deficytowością.<sup>8</sup> Przy czym dotowanie komunikacji zbiorowej stanowi narzędzie polityki społecznej, co pozwala na niepełną odpłatność przez bezpośrednich odbiorców usługi – mieszkańców Gminy i Miasta Giżycko. Prezes UOKiK ocenił, że na ceny stosowane przez Gminę Giżycko w niniejszej sprawie ma wpływ pełniona przez nią funkcja społeczna. Wypełniając ją, Uczestnik powinien zapewnić możliwość w miarę nie ograniczonej ruchliwości komunikacyjnej wszystkim grupom ludności, nie zależnie od dochodów. Jej realizacja przez władze publiczne polega właśnie na określeniu poziomu cen poprzez przyznanie dopłaty do wozokilometra, a także ustaleniu prawa szczególnych grup społecznych do ulg i bezpłatnych przejazdów w drodze dopłat do przejazdów ulgowych.

Należy wspomnieć, że gmina jako jednostka samorządu terytorialnego finansuje nie tylko niższe koszty przemieszczania się na jej terenie oraz przejazdy ulgowe i bezpłatne. Jej zadaniem jest również utrzymanie tzw. linii nierentownych. W ocenie Prezesa UOKiK, zadaniem Gminy Giżycko jest zapewnienie powszechnej dostępności do usług regularnego przewozu osób wszystkim grupom ludności. Determinuje to nadanie komunikacji zbiorowej statusu użyteczności publicznej i podjęcia przez władzę publiczną odpowiedzialności za jej funkcjonowanie. Pełnienie przez GZK funkcji użyteczności publicznej nie pozwala na przyjęcie przez ten podmiot wszystkich zasad gospodarki rynkowej. Istnieje bowiem uzasadnienie dla ingerencji przez władzę publiczną w układ tras i linii, rozkład jazdy oraz poziom i strukturę cen za usługi przewozu regularnego osób. Ingerencja ta stanowi podstawę do dotowania GZK w celu wyrównania strat w działalności gospodarczej w związku z wprowadzeniem określonych rozwiązań nie determinowanych bezpośrednio przez rynek. Dotowanie to ma charakter refundacji nieuzyskiwania wyższych przychodów w związku z realizowaniem przewozów po cenach niższych od wolnorynkowych, w tym na podstawie uprawnień do

---

<sup>8</sup> por. Olgierd Wyszomirski, *Komunikacja miejska w gospodarce rynkowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego 1997 r.

przejazdów ulgowych i bezpłatnych. Służy także refundacji kosztów realizowania kursów w części nie pokrytej przychodami, które nie byłyby wykonane w sytuacji decydowania o zakresie działalności przewozowej bezpośrednio przez rynek.

Należy ponadto zauważyć, że wycofanie się Łuczan Sp. z o.o. z rynku nie wpłynęło na podjęcie przez Gminę Giżycko działań w celu uzyskania renty monopolowej ze świadczenia usług regularnego przewozu osób. Podwyżka wprowadzona 1 stycznia 2008 r. odpowiadała bowiem wzrostowi kosztów prowadzenia działalności gospodarczej.

Konkludując, następstwem stanowiących cen w regularnych przewozach osób przez organy samorządowe jest silne ograniczenie oddziaływania mechanizmu rynkowego oraz wprowadzanie do polityki cenowej elementów polityki społecznej. Realizowane za pośrednictwem cen za przewozy środkami komunikacji zbiorowej zadań polityki społecznej wpływa z jednej strony na poziom tych cen, z drugiej natomiast na zakres ulg i uprawnień do przejazdów bezpłatnych i ulgowych. Zgodnie z powyższym, a także kierując się założeniem przyjętym w orzecznictwie ETS, że w przypadku stosowania cen, które mieszczą się w przedziale między średnimi kosztami zmiennymi a średnimi kosztami całkowitymi, brak elementu subiektywnego polegającego na zamiarze wyparcia z rynku konkurentów wyklucza możliwość stwierdzenia praktyki ograniczającej konkurencję. Prezes UOKiK nie stwierdził stosowania praktyki ograniczającej konkurencję, o której mowa w art. 8 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, polegającej na nadużywaniu pozycji dominującej przez Gminę Giżycko na lokalnym rynku przewozów regularnych osób na terenie Gminy i Miasta Giżycko poprzez narzucanie rażąco niskich cen za usługi regularnego przewozu osób w celu wyeliminowania konkurencji.

*B) Praktyka ograniczająca konkurencję naruszająca zakaz, o którym mowa w art. 8 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, polegająca na nadużywaniu pozycji dominującej przez Gminę Giżycko na lokalnym rynku przewozów regularnych osób na terenie Gminy i Miasta Giżycko poprzez pokrywanie kosztów świadczenia usług regularnego przewozu osób z innych przychodów z działalności gospodarczej, w tym uzyskanych z dowozu dzieci do szkół oraz wynajmu pojazdów.*

Zgodnie z art. 8 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów za praktykę ograniczającą konkurencję uznaje się nadużywanie pozycji dominującej na rynku poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji. Przepis ten nakłada na przedsiębiorcę posiadającego pozycję dominującą obowiązek nie stwarzania barier dla rozwoju konkurencji na rynku. Praktyka objęta tym przepisem ma przede wszystkim charakter antykonkurencyjny, choć może również godzić w bezpośrednie interesy kontrahentów. Potencjalny zakres stanów faktycznych mieszczących się w hipotezie normy wyprowadzanej z komentowanego przepisu jest bardzo szeroki. Istotne dla organu antymonopolowego jest natomiast skonkretyzowanie takiego działania podmiotu posiadającego pozycję dominującą, które przeciwdziała ukształtowaniu się warunków umożliwiających funkcjonowanie zdrowej konkurencji. W tym celu organ antymonopolowy powinien określić praktykę będącą przejawem nadużycia oraz wskazać rzeczywiste lub potencjalne skutki wywierające negatywny efekt dla swobody konkurencji na rynku.

Zgodnie z art. 17 ust. 3 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn.: Dz. U. 2004 r. Nr 256 poz. 2572 ze zm.) obowiązkiem gminy jest zapewnienie uczniom bezpłatnego transportu i opieki w czasie przewozu lub zwrot kosztów przejazdu środkami komunikacji publicznej. Gmina Giżycko ww. obowiązek realizuje za pomocą GZK. Ponadto, Zakład wynajmuje autobusy na potrzeby Urzędu Gminy Giżycko i jej jednostek organizacyjnych. Wobec powyższego Prezes UOKiK stwierdził, że na działalność

transportową GZK składa się świadczenie usług regularnego przewozu osób, dowóz dzieci do szkół oraz wynajem autobusów na potrzeby Urzędu Gminy. Należy w tym miejscu podkreślić, że część kosztów wygenerowanych przy świadczeniu usług transportowych jest poniesiona niezależnie od zakresu świadczonych usług (przewozów regularnych osób, dowozu dzieci do szkół, wynajmu autobusów). Takie wydatki jak opłaty administracyjne związane z utrzymaniem nieruchomości, czy amortyzacja autobusów powstają bowiem niezależnie od wymiaru ich wykorzystania. Podobnie należy rozpatrywać wynagrodzenia osobowe. Racjonalna eksploatacja posiadanych zasobów osobowych i sprzętowych (w szczególności w przypadku ograniczonego zapotrzebowania na świadczenie usług transportu zbiorowego) wymaga wykorzystania ich na innych możliwych polach działalności. W niniejszym przypadku polega to na świadczeniu usług dowozu dzieci do szkół oraz wynajmu autobusów. Osiągane w ten sposób korzyści zakresu polegają na optymalizacji wykorzystania przez GZK posiadanych zasobów.

Jednakże, dotychczasowe orzecznictwo Sądu Ochrony Konsumentów i Konkurencji uznaje za niedozwoloną praktykę tzw. subsydiowanie skrośne, czyli pokrywanie kosztów dotyczących jednego rodzaju działalności lub jednej z grup odbiorców, przychodami pochodzącymi z innego rodzaju prowadzonej działalności gospodarczej lub innej grupy odbiorców. Tym samym Prezes UOKiK dokonał oceny przychodów i kosztów Gminy Giżycko. W jej wyniku Prezes UOKiK stwierdził, że Gmina Giżycko nie pokrywała kosztów świadczenia usług regularnego przewozu osób przychodami pochodzącymi z dowozu dzieci do szkół oraz wynajmu autobusów na potrzeby Urzędu Gminy. W szczególności, z zestawienia finansowania działalności transportowej GZK w 2007 r. wynika, że przychody uzyskiwane z poszczególnych rodzajów działalności gospodarczej nie są przenoszone na pokrycie kosztów świadczenia usług regularnych przewozów osób. Koszty dowozu dzieci do szkół wyniosły bowiem 331 490,81 zł, a przychody z nimi związane 330 660,93 zł. Podobnie koszty związane z przewozami na rzecz Urzędu Gminy i jednostek organizacyjnych Urzędu Gminy wyniosły 7 381,10 zł, a wygenerowały przychody w wysokości 7 380,36 zł.

Ponadto, należy zauważyć, że zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 lipca 2006 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych jednostek sektora finansów publicznych (Dz. U. nr 142, poz. 1020) amortyzacja w zakładzie budżetowym pokrywana jest wyłącznie z funduszu jednostki. Biorąc powyższe pod uwagę oraz uwzględniając fakt, że koszty ogólnego zarządu w zakładzie budżetowym powinny być pokrywane z przychodów wynikających z wszystkich form działalności ekonomicznej zakładu, należy stwierdzić, że koszty wynikające bezpośrednio ze świadczenia regularnych przewozów osób przez GZK w wysokości 630 071,63 zł w 2007 r. są w całości pokrywane z przychodów związanych wyłącznie z tą formą aktywności Zakładu wynoszących 654 265,26 zł w 2007 r.

Prezes UOKiK uznał, że uzyskiwanie przez Gminę Giżycko korzyści zakresu przy jednoczesnym uwzględnieniu kosztów poszczególnych form działalności nie przeciwdziała kształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania i rozwoju konkurencji na rynku regularnych przewozów osób na terenie Gminy i Miasta Giżycko. Tym samym zarzut, o którym mowa w art. 8 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, polegający na nadużywaniu pozycji dominującej przez Gminę Giżycko na lokalnym rynku przewozów regularnych osób na terenie Gminy i Miasta Giżycko poprzez pokrywanie kosztów świadczenia usług regularnego przewozu osób z innych przychodów z działalności gospodarczej, w tym uzyskanych z dowozu dzieci do szkół oraz wynajmu pojazdów należy uznać za niestwierdzony.

W związku z powyższym należało orzec jak w sentencji.

Zgodnie z art. 78 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, w związku z art. 479 (28) § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 1964r. Nr 43, poz. 296 ze zmian.) – od niniejszej decyzji przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w terminie dwutygodniowym od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Bydgoszczy.

**Otrzymują:**

1. **Radca prawny Krzysztof Górecki**  
Kancelaria Prawnicza „Lex – Consulting”  
ul. Kościuszki 13  
10-501 Olsztyn
2. **Gmina Giżycko**  
ul. Mickiewicza 33  
11-500 Giżycko