



**PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW**

L.dz. DDI-I-53-4/91/02/RK

Warszawa, dn. 7 sierpień 2002 r.

**Decyzja
Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
Nr DDI - 62/2002**

I. Na podstawie art. 9 w związku z art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 roku *o ochronie konkurencji i konsumentów* (Dz. U. Nr 122, poz. 1319 z póź. zm.), Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, po przeprowadzeniu wszczętego z urzędu postępowania antymonopolowego, **uznaje pobieranie** przez PKP Przewozy Regionalne Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie - od pasażerów uprawnionych do bezpłatnego lub ulgowego przejazdu, a nie posiadających w trakcie podróży dokumentów poświadczających ich uprawnienia - **opłaty manipulacyjnej w wysokości 49,94 zł, za praktykę ograniczającą konkurencję**, określoną w art. 8 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów*, polegającą na narzucaniu nadmiernie wygórowanych cen **i nakazuje jej zaniechania**.

II. Na podstawie art. 101 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 roku *o ochronie konkurencji i konsumentów* (Dz. U. Nr 122, poz. 1319 z póź. zm.) Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów **nakłada na PKP Przewozy Regionalne Sp. z o.o.** z siedzibą w Warszawie **karę pieniężną w wysokości 635 702,95 zł** (słownie: sześćset trzydzieści pięć tysięcy siedemset dwa zł 95/100), stanowiących równowartość 180 500 EURO (słownie: sto osiemdziesiąt tysięcy pięćset EURO) za naruszenie zakazu określonego w art. 8 ust. 1, w związku z art. 8 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy.

Uzasadnienie

Postanowieniem z dnia 11 czerwca 2002 r. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (zwany dalej także organem antymonopolowym), wszczął z urzędu postępowanie antymonopolowe w sprawie uznania opłaty manipulacyjnej - pobieranej przez PKP Przewozy Regionalne Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie (zwanej dalej PKP PR) od pasażerów uprawnionych do bezpłatnego lub ulgowego przejazdu, a nie posiadających w trakcie podróży dokumentów poświadczających ich uprawnienia - za nadmiernie wygórowaną oraz uznania, iż jej pobieranie stanowi praktykę ograniczającą konkurencję określoną w art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów*.

Oplata manipulacyjna została pierwotnie wprowadzona przez PKP S.A. w dniu 1 stycznia 2001 r. Jej wprowadzenie wiązało się częściowo z prawomocną obecnie decyzją Prezesa UOKiK z dnia 28 listopada 2000 r. Nr DDI 20/2000. W decyzji tej Prezes Urzędu nakazał zaniechania stosowania przez Przedsiębiorstwo Państwowe Polskie Koleje Państwowe z siedzibą w Warszawie praktyki monopolistycznej polegającej na narzucaniu uciążliwych warunków umów przynoszących temu przedsiębiorstwu nieuzasadnione korzyści, poprzez nie uwzględnianie w drodze reklamacji zwrotu (umorzania) dopłat do biletów i opłat dodatkowych podróżnym uprawnionym do ulgowych bądź bezpłatnych przejazdów, a nie posiadających dokumentów poświadczających ich uprawnienia w trakcie kontroli biletów i jednocześnie określił termin jej wykonania na dzień 1 stycznia 2001 roku.

PKP S.A. wykonując powyższą decyzję wprowadziły do Taryfy Osobowej i Bagażowej PKP (zwanej dalej TOB) zapis zgodnie z którym podróżny, który oświadczy, iż posiada uprawnienie do bezpłatnego lub ulgowego przejazdu, ale nie okaże ważnego dokumentu poświadczającego te uprawnienia, może wówczas zwrot (umorzenie) zapłaconych w pociągu opłat taryfowych i opłaty dodatkowej – po potrąceniu opłaty manipulacyjnej - uzyskać w drodze reklamacji. Kwota opłaty manipulacyjnej ustalona została na poziomie 49,94 zł. Rezygnacja PKP z pobierania opłat taryfowych i opłaty dodatkowej powiązana została więc z równoczesnym wprowadzeniem w ich miejsce opłaty manipulacyjnej.

W chwili obecnej opłatę manipulacyjną oprócz PKP PR pobierają także inne wyodrębnione z PKP S.A. spółki realizujące przewozy pasażerskie. Wiąże się to z tym, iż wszystkie te spółki przejęły do stosowania TOB, która to taryfa reguluje - w określonych przypadkach – zasady pobierania i wysokość opłaty manipulacyjnej.

Zdaniem organu antymonopolowego pobieranie przez PKP PR opłaty manipulacyjnej w ustalonej na obecnym poziomie kwocie mogło naruszać przepis art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów*. Wszczynając postępowanie organ antymonopolowy wziął także pod uwagę skargi konsumentów (pisemne i ustne) dotyczące wysokości pobieranej przez wyodrębnione z PKP S.A. spółki realizujące przewozy pasażerskie opłaty manipulacyjnej.

Organ antymonopolowy, na podstawie zebranego w sprawie materiału dowodowego, ustalił co następuje:

I. PKP PR powstała w wyniku wydzielenia się z PKP S.A. spółek realizujących przewozy pasażerskie (po wydzieleniu się z PKP S.A. ww. spółek, PKP S.A. nie prowadzi działalności w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich). PKP PR swoją działalność w zakresie przewozów pasażerskich kolejną na terenie całego kraju rozpoczęła w dniu 1 października 2001 r. Stosownie do zapisu art. 14 ustawy z dnia 8 września 2000 r. *o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji Przedsiębiorstwa Państwowego Polskie Koleje Państwowe* (Dz. U. Nr 84 poz. 948 z póź. zm.), podmiot ten wstąpił w prawa i obowiązki PKP S.A. jako przewoźnika kolejowego w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich w rozumieniu ustawy *Prawo przewozowe* oraz

ustawy o transporcie kolejowym. PKP PR realizuje regionalne i międzyregionalne kolejowe przewozy pasażerskie.

II. Zgodnie z § 21 pkt 2 TOB – przejętej do stosowania przez PKP PR – jeżeli podróżny oświadczy, że posiada uprawnienia do bezpłatnego lub ulgowego przejazdu, ale nie okaże w pociągu ważnego dokumentu poświadczającego to uprawnienie, wówczas zwrot (umorzenie) zapłaconych w pociągu (wykazanych w wezwaniu do zapłaty) opłat taryfowych i opłaty dodatkowej – po potrąceniu (uiszczeniu opłaty manipulacyjnej - może uzyskać w drodze reklamacji.

III. Wysokość opłaty manipulacyjnej określona jest w załączniku do TOB i została ustalona w wysokości 49,94 zł. Na koszty opłaty manipulacyjnej wg przedstawionych przez PKP S.A. dokumentów – na które powoływała się także PKP PR - składają się:

| | |
|--------------------------------|----------|
| 1. Koszty materiałowe | |
| a) druku | 1,85 zł |
| b) dystrybucji druku | 0,11 zł |
| 2. Koszty robocizny | |
| a) praca organu kontrolnego | 5,80 zł |
| b) praca kasy dopłat | 1,11 zł |
| c) obsługi reklamacyjnej | 13,30 zł |
| d) rejestracji komputerowej | 1,35 zł |
| 3. Inne koszty | |
| a) podatki | 0,05 zł |
| b) ogrzewanie – oświetlenie | 0,43 zł |
| c) media – nieruchomość | 0,11 zł |
| d) system informatyczny | 1,50 zł |
| 4. Koszty operacji finansowych | |
| a) bankowe | 3,70 zł |
| b) pocztą | 4,70 zł |
| | |
| Razem koszty bezpośrednie | 34,04 zł |
| | |
| Koszty pośrednie | 6,89 zł |
| Koszt netto | 40,93 zł |
| Podatek VAT | 9,01 zł |
| <hr/> | |
| Razem | 49,94 zł |

IV. Jak wynika z Załącznika do TOB, który obowiązuje od 1 lipca 2002 r., wartość podatku VAT (7%) w stawce opłaty manipulacyjnej wynosi obecnie 3,27 zł. Do tego dnia wartość podatku wynosiła 9,01 zł. (22%). Kwota brutto opłaty manipulacyjnej – pomimo zmiany wartości podatku VAT - pozostała niezmienną na poziomie 49,94 zł.

V. Do załatwiania spraw osób uprawnionych do bezpłatnych bądź ulgowych przejazdów, a nie posiadających stosownych dokumentów poświadczających te uprawnienia w trakcie podróży, w PKP PR wyznaczeni są pracownicy, załatwiający także reklamacje innych osób. Rozpatrywaniem reklamacji zajmują się komórki organizacyjne spółki tj. Biuro Przejazdów Bezbiletowych w Gnieźnie – w przypadku odmowy uiszczenia należności w pociągu i Wydziały Kontroli Dochodów w Olsztynie i Krakowie – w przypadku zapłacenia należności w pociągu. Do załatwiania ww. czynności nie przyjmowano nowych pracowników. Powierzono je dotychczas zatrudnionym pracownikom. W 2001 r. wpłynęło do¹:

- Biura Przejazdów Bezbiletowych 11 943 reklamacji, które rozpatrywały 3 osoby,
- wydziałów kontroli dochodów 456 reklamacji, które rozpatrywały 2 osoby,

Ponadto w każdym z zakładów przewozów regionalnych - w strukturze organizacyjnej spółki znajduje się 16 zakładów mających swe siedziby w miastach wojewódzkich - wyznaczono jedną osobę do uwierzytelniania dokumentów i przyjmowania reklamacji w związku z nie posiadaniem podczas kontroli dokumentów poświadczających uprawnienia do bezpłatnych lub ulgowych przejazdów. W roku 2001 liczba takich dokumentów wyniosła 1040².

PKP PR od chwili rozpoczęcia działalności pobrała opłatę manipulacyjną od 4244 osób nie posiadających podczas kontroli w pociągu dokumentów poświadczających uprawnienia do bezpłatnych lub ulgowych przejazdów.

Na podstawie umów z innymi wydzielonym z PKP S.A. spółkami realizującymi przewozy pasażerskie, PKP PR także w imieniu tych spółek uwierzytelnia i przyjmuje reklamacje w związku z nie posiadaniem podczas kontroli dokumentów poświadczających uprawnienia do bezpłatnych lub ulgowych przejazdów.

W oparciu o przedstawiony stan faktyczny organ antymonopolowy zważył co następuje:

Naruszenie interesu publicznego.

Przepis art. 1 ust. 1 ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów* stanowi, że ustawa ta określa warunki rozwoju i ochrony konkurencji oraz zasady podejmowanej w interesie publicznym ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów. Powyższy przepis wskazuje, iż ustawa *o ochronie konkurencji i konsumentów* należy do dziedziny prawa publicznego i jako taka powinna mieć zastosowanie w sytuacji zagrożenia interesu publicznego a nie interesu jednostkowego. Takie też stanowisko prezentuje orzecznictwo Sądu Najwyższego oraz Sądu Antymonopolowego.

¹ przedstawione dane obejmują rok 2001 a więc częściowo okres kiedy ww. jednostki nie wchodziły w skład PKP PR a podlegały PKP S.A.

² j.w.

W ocenie organu antymonopolowego, nie ulega wątpliwości, iż w niniejszej sprawie interes publicznoprawny występuje. Wynika to w szczególności z faktu, iż działania PKP PR będące przedmiotem niniejszego postępowania, mogą godzić w interes szerokiego kręgu konsumentów uprawnionych do bezpłatnych, bądź ulgowych przejazdów kolejną, będących pasażerami korzystającymi z usług tej spółki bądź jej potencjalnymi pasażerami. Nie bez znaczenia jest również ilość skarg składanych przez pasażerów PKP PR, którzy zostali zmuszeni do uiszczenia opłaty manipulacyjnej.

Naruszenie zakazu z art. 8 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów

Określona w art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów praktyka ograniczająca konkurencję polega na pobieraniu przez przedsiębiorców posiadających pozycję dominującą m.in. nadmiernie wygórowanych cen. Biorąc pod uwagę powyższe, aby stwierdzić stosowanie przez przedsiębiorcę praktyki z ww. artykułu muszą zostać spełnione następujące przesłanki:

- 1) posiadanie pozycji dominującej,
- 2) możliwość narzucania cen,
- 3) narzucane ceny muszą być nadmiernie wygórowane,

przy czym wszystkie z ww. przesłanek muszą wystąpić łącznie.

Ad 1) Jedną z niezbędnych przesłanek, od zaistnienia której uzależniona jest możliwość stwierdzenia zarzucanej PKP PR praktyki ograniczającej konkurencję, jest posiadanie przez ten podmiot pozycji dominującej. A zatem należy ustalić, czy PKP PR pozycję taką posiada.

Praktyki ograniczające konkurencję ujawniają się zawsze na rynku, przy czym nie chodzi tu o rynek rozumiany ogólnie (w znaczeniu ekonomicznym), ale o rynek istotny w danej sprawie, tzw. rynek właściwy (relewantny). Na początku należy więc przede wszystkim określić rynek właściwy dla oceny niniejszej sprawy. Art. 4 pkt 8 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów definiuje pojęcie rynku właściwego jako rynek towarów (usług), które ze względu na ich 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.

Zdaniem organu antymonopolowego rynkiem właściwym w przedmiotowej sprawie jest rynek usług w zakresie przewozów pasażerskich kolejną na terytorium obejmującym obszar całej Polski z wyłączeniem przewozów kwalifikowanych (pociągi EuroCity, InterCity, ekspresowe oraz wagony sypialne i z miejscami do leżenia). Poza PKP PR jedynym podmiotem świadczącym usługi w zakresie przewozów pasażerskich na terenie obejmującym obszar całej Polski jest PKP Intercity Sp. z o.o. - inna wyodrębniona z PKP S.A. spółka. Podmiot ten działa jednak w innym segmencie rynku przewozów pasażerskich, a mianowicie w segmencie wspomnianych powyżej przewozów kwalifikowanych. Jednocześnie organ

antymonopolowy jest zdania, iż innych rodzajów transportu, którymi można realizować przewozy osób - w szczególności wymienić tu można transport samochodowy - ze względu na specyfikę transportu kolejowego, nie można uznać za jego pełne substytuty.

Definicję pozycji dominującej zawiera art. 4 pkt 9 ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów*. Stosownie do tego przepisu przez pozycję dominującą rozumie się 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. Domniemanie pozycji dominującej wiąże się z posiadaniem udziału w rynku właściwym na poziomie powyżej 40 %.

Mając na uwadze powyższe, należy uznać, iż PKP PR posiada pozycję dominującą na tak określonym rynku, a nawet pozycję monopolistyczną - określaną w doktrynie jako jej kwalifikowaną postać - tzn. jest jedynym podmiotem świadczącym tego rodzaju usługi na tak określonym rynku.

Podsumowując wypada także dodać, iż zajmowanie pozycji dominującej przez PKP PR nie było - w trakcie toczącego się postępowania - kwestionowane także przez stronę niniejszego postępowania.

Ad 2) Jak już wspomniano powyżej, nie ulega wątpliwości, iż PKP PR posiadają na rynku przewozów pasażerskich kolejną pozycję dominującą, a nawet jej kwalifikowaną postać – pozycję monopolistyczną. Zdaniem organu antymonopolowego faktem bezspornym jest także to, iż wysokość opłaty manipulacyjnej stosowana przez PKP PR w stosunku do jej klientów jest narzucona.

Umowy zawierane przez PKP PR na przewozy pasażerskie należą do tzw. umów adhezyjnych. Zawarcie takiej umowy następuje poprzez przystąpienie do warunków przedstawionych przez jedną ze stron (istotną częścią takich warunków jest TOB). Druga strona przystępując do takiej umowy nie ma praktycznie możliwości negocjowania jej warunków. Może albo przystąpić do umowy na warunkach ustalonych i przedstawionych przez drugą stronę, albo też w ogóle nie przystąpić do takiej umowy. Nie istnieje natomiast możliwość negocjowania jej warunków. Jediną więc alternatywą w przypadku nie wyrażenia zgody na warunki zawarte w umowie adhezyjnej pozostaje nie przystępowanie do tej umowy.

Pasażerowie korzystający z usług PKP PR nie mają możliwości indywidualnej negocjacji także określonej w TOB stawki opłaty manipulacyjnej. Niezaakceptowanie natomiast stosowanych przez PKP PR stawek opłat, oznaczać będzie w rzeczywistości – przy braku możliwości skorzystania z usług przewozowych świadczonych przez inne podmioty – również brak możliwości skorzystania z usług przewozowych.

Z powyższych względów, organ antymonopolowy uznał wysokość pobieranej opłaty manipulacyjnej za narzuconą.

Ad 3) Zgodnie z dotychczasowym orzecnictwem Sądu Antymonopolowego, ceną nadmiernie wygórowaną jest cena, która została narzucona nabywcy przez podmiot monopolistyczny z racji posiadanej siły rynkowej, rażąco zawyżona w stosunku do

wartości świadczenia. Taka cena istotnie narusza zasadę ekwiwalentności świadczeń uczestników umowy³.

Analizując orzecznictwo antymonopolowe dotyczące metod ustalania, czy cena ma charakter nadmiernie wygórowanej, należy wskazać na następujące wyroki Sądu Antymonopolowego:

a) Zgodnie z wyrokiem Sądu Antymonopolowego z dnia 25 czerwca 1992 roku sygn. akt XVII Amr 10/92, kryteria oceny wysokości ceny, takie jak:

- badanie rentowności, rozumianej jako stosunek kwoty zysku do kosztów własnych,
- analizowanie kwoty zysku zawartej w cenie,
- badanie relacji kwot zysku oraz rentowności między cenami ustalonymi przez dany podmiot na zmonopolizowanym i nie zmonopolizowanym rynku (o ile podmiot gospodarczy prowadzi swoją działalność na kilku rynkach, zarówno zmonopolizowanym przez niego i nie zmonopolizowanym, co jednakże nie miało miejsca w odniesieniu do spółki),

są mało przydatne, szczególnie ze względu na trudne do udowodnienia, a możliwe wkalkulowywanie do ceny pozornych kosztów działalności podmiotu monopolistycznego i osiągnięcia tym sposobem ceny niskorentowej. Pomocne może być natomiast analizowanie cen potencjalnych konkurentów, występujących na innych rynkach. Kryterium to pozwala na lepsze rozeznanie co do uzasadnionego poziomu cen porównywalnego towaru (usługi) na różnych rynkach tak z punktu widzenia potencjalnej konkurencyjności oferty sprzedawcy (usługodawcy), jak i stopnia obciążenia cen należycie będącymi efektem stosowania praktyk monopolistycznych.

b) Stosownie do wyroku z dnia 24 kwietnia 2002 r. sygn. akt XVII Ama 73/01 praktyka polegająca na nadużywaniu pozycji dominującej na rynku poprzez pobieranie nadmiernie wygórowanych cen ma miejsce, gdy podmiot posiadający pozycję dominującą pobiera cenę nadmiernie niewspółmierną do własnego świadczenia. Zgodnie z tym wyrokiem, przy ocenie wysokości ceny, należy zatem przeanalizować, czy pobierana przez dominujący na rynku podmiot cena jest współmierna (adekwatna) do samego świadczenia.

Mając na uwadze powyższe, organ antymonopolowy przeprowadził badanie charakteru opłaty manipulacyjnej kierując się wskazaniem z obu przytoczonych wyroków.

Ad a) Organ antymonopolowy porównał kształtowanie się opłaty manipulacyjnej u innych przewoźników oraz stosunek pobieranych przez nich opłat manipulacyjnych do opłaty stosowanej przez PKP PR. W związku z tym, iż usługi w zakresie przewozów pasażerskich kolejną na terenie Polski świadczą wyłącznie spółki z grupy kapitałowej PKP S.A., organ antymonopolowy zebrał stosowne informacje od spółek realizujących

³ S. Gronowski *Ustawa Antymonopolowa Komentarz* C.H. BECK Warszawa 1996 str. 159

przewozy w zakresie komunikacji miejskiej. Wyniki tego porównania przedstawia poniższa tabela.

Tab.1

| Lp. | Przewoźnik | Wysokość opłaty manipulacyjnej (w zł.) | Stosunek pobieranej opłaty manipulacyjnych do opłaty stosowanej przez PKP PR (w %.) |
|-----|--|--|---|
| 1 | MPK Łódź Sp. z o.o. | Nie pobiera się (0) | - |
| 2 | MPK w Poznaniu Sp. z o.o. | 10 | 20 % |
| 3 | Zarząd Dróg i Komunikacji we Wrocławiu | Nie pobiera się (0) | - |
| 4 | Zarząd Transportu Miejskiego w Warszawie | 6,20 | 12 % |
| 5 | Komunikacyjny Związek Komunalny Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego w Katowicach | 10,00 | 20 % |
| 6 | Miejski Zarząd Dróg i Komunikacji w Radomiu | 15,00 | 30 % |
| 7 | Zakład Komunikacji Miejskiej w Gdańsku | 12,00 | 24 % |
| 8 | Średnio | 8,48 | 15 % |
| 9 | PKP PR | 49,94 | 100 % |

Z powyższego porównania wynika, iż **opłata manipulacyjna pobierana przez PKP PR jest około 6 razy wyższa niż średnia opłata pobierana przez innych przewoźników.**

Tym samym można uznać – stosując metodę porównawczą – że opłata manipulacyjna pobierana przez PKP PR jest nadmiernie wygórowana. Tak dużych różnic w wysokości opłaty manipulacyjnej nie można bowiem wyjaśnić różnicami ani w zakresie ani też w zasięgu prowadzonej przez ww. podmioty działalności.

Ad 2) Stosownie do zasad ustalania, czy dana cena/opłata ma charakter nadmiernie wygórowanej - przedstawionych w drugim z przytoczonych wyroków - organ antymonopolowy stwierdził, że świadczenie ze strony PKP PR jest nieadekwatne do pobieranej przez ten podmiot opłaty. W przedmiotowej sprawie mamy do czynienia z prostymi technicznie czynnościami sprawdzenia, bądź potwierdzenia posiadania dokumentu uprawniającego do zniżki, które nie uzasadniają pobierania opłaty manipulacyjnej w kwocie na obecnie ustalonym poziomie. W naszej ocenie organu antymonopolowego czynności te nie wymagają specjalistycznej wiedzy do ich wykonywania, nie są czasochłonne, nie powinny więc też również generować wysokich kosztów. Należy w tym miejscu również zauważyć, iż wysokość opłaty manipulacyjnej może w niektórych przypadkach nawet kilkunastokrotnie przekraczać cenę usługi przewozowej świadczonej przez PKP PR. (Cena najtańszego biletu obowiązującego w PKP PR wynosi 2,2 zł, natomiast kwota opłaty manipulacyjnej wynosi 49,94 zł.). Wartość opłaty manipulacyjnej często będzie więc znacznie

przekraczać wartość głównego świadczenia spółki (usługi przewozu). Przyjmując, iż opłata manipulacyjna ustalona na poziomie 49,94 zł jest ustalona prawidłowo należałoby uznać, że PKP PR ponosi dużo większe koszty z tytułu sprawdzenia, czy dana osoba jest uprawniona do ulgowego przejazdu, niż z tytułu świadczenia usługi przewozu.

Zdaniem organu antymonopolowego, powyższe fakty świadczą o tym, iż opłata manipulacyjna pobierana przez PKP PR jest znacznie wyższa niż rzeczywiste koszty wynikające z tytułu rozliczania reklamacji osób uprawnionych do bezpłatnych lub ulgowych przejazdów. Dodatkowo można w tym miejscu wskazać, iż do rozpatrywania ww. reklamacji w PKP PR nie przyjmowano nowych pracowników, spółka nie poniosła także z tego tytułu innych znaczących nakładów finansowych, co mogłoby częściowo uzasadniać pobieranie opłaty w takiej kwocie.

O tym, iż powyższa opłata ustalona została w oderwaniu od kosztów świadczy także fakt, iż wszystkie spółki wyodrębnione z PKP S.A. realizujące przewozy pasażerskie stosują jednakową opłatę manipulacyjną. Oczywistym wydaje się natomiast fakt, iż spółki te ponoszą zróżnicowane koszty związane z ustaleniem czy pasażer nie posiadający dokumentu poświadczającego prawo do ulgowych bądź bezpłatnych przejazdów jest osobą uprawnioną do zniżkowych przejazdów.

Odnosząc się natomiast do kalkulacji kosztów przedstawionej przez PKP S.A. jako uzasadnienie wysokości pobieranej opłaty w załączniku do TOB należy stwierdzić, że budzi ona poważne zastrzeżenia. Wskazując przykładową wątpliwość, należy poddać pod rozagę sposób obliczania kosztów robocizny w ww. kalkulacji. Z uwagi na fakt, iż w załączniku do TOB wydzielono osobno: koszty materiałowe, koszty operacji finansowych, inne koszty, należy przypuszczać, iż pod hasłem „Koszty robocizny”, kryje się kalkulacja tylko fizycznego zaangażowania danej osoby w wykonywaną pracę. Skoro tak jest, to czym spowodowane jest tak różne traktowanie pracy organu kontrolnego, osoby obsługującej kasę dopłat, osoby obsługującej reklamacje czy osoby dokonującej rejestracji komputerowej, wyrażające się w określeniu kosztów ich robocizny na, odpowiednio: 5,80 zł; 1,11 zł; 13,30 zł i 1,35 zł. W przedmiotowej sprawie mamy do czynienia z prostymi technicznie czynnościami sprawdzenia, bądź potwierdzenia posiadania dokumentu uprawniającego do zniżki, zatem nie sposób zrozumieć tak znacznych różnic w ocenie pracy, która musi być zaangażowana w wykonanie podobnych czynności. Ponadto za stwierdzeniem, iż przy ustalaniu tej opłaty nie kierowano się kosztami przemawia fakt, iż kwota opłaty manipulacyjnej nie wzrosła pomimo – jak twierdzi PKP PR - wzrostu niektórych pozycji kosztów przyjętych w kalkulacji tej opłaty.

Warto w tym miejscu wskazać także na sytuację jaka powstała po podpisaniu umowy pomiędzy PKP PR, a Miastem Stołecznym Warszawa. Na mocy tej umowy, osoby posiadające 30 - i 90 – dniowe bilety Zakładu Transportu Miejskiego w Warszawie (ZTM) mogą korzystać z przewozów PKP PR na określonych trasach bez potrzeby nabywania biletu PKP PR. Tym samym osoba uprawniona do przejazdów zniżkowych, podróżująca bez stosownych dokumentów poświadczających jej

uprawnienia na podstawie tego samego biletu będzie uiszczać opłatę manipulacyjną w wysokości 6,20 zł podróżując środkami ZTM. Natomiast w przypadku przejazdu bez stosownych dokumentów środkami komunikacji PKP PR wysokość opłaty wyniesie 49,94 zł, a więc około 8 razy więcej.

Reasumując, należy uznać, iż opłata manipulacyjna pobierana przez PKP PR jest nadmiernie wygórowana a w hipotetycznej sytuacji zaistnienia na tym rynku konkurencji, PKP PR nie mogłaby pobierać opłaty manipulacyjnej w wysokości na obecnie ustalonym poziomie.

Kara z tytułu naruszenia zakazu z art. 8 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów

Artykuł 101 ust. 2 pkt 1) ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów stanowi, iż Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów może nałożyć, w drodze decyzji, na przedsiębiorcę karę pieniężną w wysokości stanowiącej równowartość od 1000 do 5 000 000 EURO, jednak nie więcej niż 10 % przychodu osiągniętego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary, jeżeli dopuścił się naruszenia zakazu określonego w art. 5, w zakresie nie wyłączonym na podstawie art. 6 i 7, lub naruszenia zakazu określonego w art. 8. Powyższy przepis daje więc uprawnienia organowi antymonopolowemu do nałożenia kary na przedsiębiorcę który nie wykonał wydanej przez Prezesa UOKiK decyzji, a jedyną konieczną przesłanką do nałożenia kary na podstawie tego artykułu jest dopuszczenie się przez przedsiębiorcę do naruszenia powołanych tam zakazów, w tym m.in. zakazu określonego w art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Użycie przez ustawodawcę zwrotu „może nałożyć”, świadczy jednak o tym, iż nałożenie kary przez Prezesa UOKiK nie jest obligatoryjne. Decydując się na wymierzenie kary pieniężnej, organ antymonopolowy wziął w szczególności pod uwagę:

- szkodliwość społeczną stosowanej przez PKP PR praktyki,
- jej powszechność,
- fakt, iż stosowana przez PKP PR praktyka godzi w interes szerokiego kręgu pasażerów, a indywidualne dochodzenie przez nich roszczeń na drodze cywilnoprawnej może być uciążliwe.

Przychód PKP PR za 2001 r. wyniósł 321 533 112 zł. Tak więc maksymalna wysokość kary jaką można nałożyć na ten pomiot wynieść mogła 32 153 311 zł. Organ antymonopolowy zdecydował się nałożyć na PKP PR karę w wysokości 180 500 EURO (słownie: sto osiemdziesiąt tysięcy pięćset EURO). Decydując się na ustalenie kary w takiej wysokości organ antymonopolowy wziął pod uwagę – obok powodów branych pod uwagę przy nakładaniu kary - ilość osób od których pobrana została opłata manipulacyjna w związku z nieposiadaniem w trakcie podróży

dokumentu uprawniającego do ulgowych lub bezpłatnych przejazdów (opłata manipulacyjna pobrana została od 4244 osób nie posiadających podczas kontroli w pociągu dokumentów poświadczających uprawnienia do bezpłatnych lub ulgowych przejazdów, co przy stawce opłaty manipulacyjnej wynoszącej 49,94 zł daje kwotę 211 945 zł). Nałożona kara, przy średnim kursie EURO wg NBP z dnia 31 grudnia 2001 r. wynoszącym 3,5219 zł, jest około 3 – krotnie wyższa niż łączna suma opłat manipulacyjnych pobranych od pasażerów PKP PR.

W związku z powyższym stwierdza się jak w sentencji.

Od niniejszej decyzji służy stronie odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Antymonopolowego, za pośrednictwem Prezesa Urzędu, w terminie dwutygodniowym od dnia doręczenia decyzji.

Karę pieniężną należy wpłacić na konto Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów:

Narodowy Bank Polski 0/0 Warszawa 51 10101010 0078782231 000000

Z upoważnienia
Prezesa Urzędu
Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Dyrektor Departamentu
Przemysłu i Infrastruktury
Andrzej Graduszyński

Otrzymuje:

PKP Przewozy Regionalne Sp. z o.o.
ul. Grójecka 17
02-021 Warszawa