



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

RKR-411-8/04/MS-40/05

Kraków, dn. 4 lutego 2005r.

**DECYZJA Nr RKR - 2/2005**

Stosownie do art. 28 ust. 6 ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2003r., Nr 86 poz. 804 z późn. zm.) oraz § 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2002r. w sprawie określenia właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Dz. U. nr 18 poz. 172, z późn. zm.), po przeprowadzeniu postępowania antymonopolowego wszczętego na wniosek Zrzeszenia Transportu Prywatnego z siedzibą w Zakopanem przy ul. Kościuszki 28,

w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów:

- I. Na podstawie art. 9 w związku z art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie (...) **uznaje się za praktyki ograniczające konkurencję**, działania podejmowane przez Gminę Miasta Zakopane, polegające na:
1. nadużywaniu pozycji dominującej na lokalnym rynku dysponowania miejscami postojowymi w mieście Zakopane poprzez ich likwidację i przekształcenie w przystanki komunikacji regularnej, co uniemożliwia korzystanie z nich przez przewoźników świadczących usługi w zakresie okazjonalnego przewozu osób,
  2. nadużywaniu pozycji dominującej na lokalnym rynku zarządu drogami gminnymi, poprzez ograniczenie przewoźnikom wykonującym przewozy okazjonalne wjazdu do Kuźnic pod stację kolei linowej ulicą Przewodników Tatrzańskich,

których celem i skutkiem było przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania lub rozwoju konkurencji na lokalnym rynku zbiorowych autobusowych przewozów pasażerskich na terenie Zakopanego  
**i nakazuje zaniechania w/w praktyk.**

- II. na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie (...) **nie stwierdza się** stosowania przez Gminę Miasta Zakopane praktyki ograniczającej konkurencję, o której mowa w art. 8 ust. 2 pkt 5 ww/ ustawy, polegającej na nadużywaniu pozycji dominującej na lokalnym rynku organizowania zbiorowego przewozu osób, poprzez ustalenie – nie mających oparcia w obowiązujących przepisach prawa – wymogów w zakresie kolorystyki, oznakowania pojazdów i norm emisji spalin, jakie winni spełniać przewoźnicy, starający się o wydanie zezwolenia na świadczenie usług w zakresie regularnego przewozu osób.

**UZASADNIENIE**

Do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów Delegatura w Krakowie – zwanego dalej „organem antymonopolowym” wpłynął w dniu 12.02.2004. – uzupełniony pismem z dnia oraz 3.03.2004r. – wniosek Zrzeszenia Transportu Prywatnego z siedzibą

w Zakopanem przy ul. Kościuszki 28 (zwanego dalej „Wnioskodawcą” lub „Zrzeszeniem”) o wszczęcie postępowania antymonopolowego przeciwko Gminie Miasta Zakopane z siedzibą przy ul. Kościuszki 13 (zwanej dalej „Gminą”) pod zarzutem stosowania praktyk ograniczających konkurencję.

Wnioskodawca zarzucił Gminie - jako organizatorowi lokalnego transportu drogowego na jej terenie – ograniczanie i przeciwdziałanie rozwojowi konkurencji na lokalnym rynku usług przewozowych. Jego zdaniem, stosowane przez Gminę praktyki monopolistyczne polegają na:

- nadużywaniu pozycji dominującej na lokalnym rynku dysponowania miejscami postojowymi w mieście Zakopane poprzez ich likwidację i przekształcenie w przystanki komunikacji regularnej i uniemożliwienie w ten sposób korzystania z tych miejsc przez przedsiębiorców wykonujących przewozy okazjonalne osób,
- nadużywaniu pozycji dominującej na lokalnym rynku w zakresie zarządu drogami gminnymi, poprzez ograniczenie wjazdu na ul. Przewodników Tatrzańskich – tj. wjazdu do Kuźnic pod stację kolei linowej na Kasprowy Wierch i wydawanie zezwoleń na wjazd wyłącznie przedsiębiorcom wykonującym przewozy regularne osób oraz taksówkom osobowym,
- nadużywaniu pozycji dominującej na lokalnym rynku usług przewozowych w zakresie transportu regularnego poprzez ustalenie nie mających oparcia w uregulowaniach prawnych zasad wydawania zezwoleń na przewozy regularne osób.

W związku z powyższym organ antymonopolowy – postanowieniem nr RKR-42/2004 - wszczął w dniu 10.03.2004r. postępowanie antymonopolowe w przedmiotowej sprawie, którego zakres został określony w sentencji postanowienia. Stosownie do jego treści postępowanie zostało wszczęte pod zarzutem naruszenia przez Gminę zakazu określonego w art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2003r., Nr 86 poz. 804 z późn. zm.) – zwanej dalej „ustawą o ochronie (...)” - stosowania praktyk ograniczających konkurencję, polegających na przeciwdziałaniu ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania lub rozwoju konkurencji na lokalnym rynku zbiorowych przewozów pasażerskich na terenie Zakopanego, tj.:

- nadużywaniu pozycji dominującej na lokalnym rynku dysponowania miejscami postojowymi w mieście Zakopane poprzez ich likwidację i przekształcenie w przystanki komunikacji regularnej, co uniemożliwia korzystanie z nich przez przewoźników świadczących usługi w zakresie okazjonalnego przewozu osób,
- nadużywaniu pozycji dominującej na lokalnym rynku zarządu drogami gminnymi, poprzez ograniczenie przewoźnikom wykonującym przewozy okazjonalne wjazdu na ul. Przewodników Tatrzańskich – tj. wjazdu do Kuźnic pod stację kolei linowej oraz wydawanie zezwoleń na ten wjazd wyłącznie przewoźnikom wykonującym przewozy osobowe regularne oraz taksówkom osobowym,
- nadużywaniu pozycji dominującej na lokalnym rynku organizowania zbiorowego przewozu osób, poprzez ustalenie – nie mających oparcia w obowiązujących przepisach prawa – wymogów w zakresie kolorystyki, oznakowania pojazdów i norm emisji spalin, jakie winni spełniać przewoźnicy, starający się o wydanie zezwolenia na świadczenie usług w zakresie regularnego przewozu osób,

Odpowiadając na podniesione zarzuty, Gmina wniosła o umorzenie postępowania antymonopolowego jako bezprzedmiotowego, względnie o niestwierdzenie stosowania przez nią zarzucanych praktyk ograniczających konkurencję. W szczególności Gmina podniosła,

że nie prowadzi działalności gospodarczej w zakresie transportu drogowego osób, ani też nie organizuje takiej działalności. Stwierdziła, że przystanki to miejsca zatrzymywania się pojazdów transportu publicznego, a przewóz okazjonalny osób nie jest transportem publicznym i z tej przyczyny nie ma podstaw do udostępniania przewoźnikom okazjonalnym pasa drogowego dróg publicznych do wyłącznego używania. Uznała nadto, iż to nie ona przekształcała miejsca postojowe w przystanki, lecz Zrzeszenie wykorzystywało przystanki na potrzeby działalności wykonywanej przez jego członków, co – zdaniem Gminy – było sprzeczne z obowiązującymi przepisami.

W stosunku do drugiego z zarzutów Gmina podniosła, że zarząd ulicą Przewodników Tatrzańskich został jej przekazany przez Starostę Tatrzańskiego wraz z istniejącą na niej organizacją ruchu drogowego. Za nieprawdziwy uznała również zarzut odmowy przez Gminę wydawania przewoźnikom indywidualnym zgody na wjazd do Kuźnic, albowiem otrzymują oni jednorazowe zezwolenie uprawniające na wjazd tam i z powrotem.

Odnosząc się do ostatniego z postawionych zarzutów, Gmina stwierdziła, iż podane przez nią wymogi w zakresie kolorystyki, oznakowania pojazdów i norm emisji spalin, jakie winni spełniać przewoźnicy, starający się o wydanie zezwolenia na świadczenie usług w zakresie regularnego przewozu osób oparte są na regulacjach ustawowych oraz względach ochrony środowiska. Zdaniem Gminy – stanowią one dla przewoźników sugestię, a nie obligatoryjny wymóg, o czym świadczy okoliczność, że żadnemu z przewoźników nie odmówiono zgody z powodu braku katalizatora lub oznaczenia pojazdów.

Kolejnym pismem z dnia 21.05.2004r. pełnomocnik Gminy podtrzymał dotychczasowe wyjaśnienia. Podniósł ponadto, że w przedmiotowej sprawie nie został naruszony interes publiczny, jak również zakwestionował legitymację Wnioskodawcy do żądania wszczęcia postępowania antymonopolowego. Podkreślił także, iż zadaniem Gminy jest zaspokajanie potrzeb mieszkańców w zakresie transportu zbiorowego poprzez zapewnienie warunków działania przewoźnikom regularnym, którzy są w stanie – w przeciwieństwie do przewoźników okazjonalnych – potrzeby te zaspokoić. Podkreślił także, że przewoźnicy okazjonalni mogą uzyskać status przewoźników regularnych po spełnieniu określonych wymogów prawnych.

**W toku przeprowadzonego postępowania organ antymonopolowy ustalił, co następuje:**

Gmina Miasta Zakopane – ze względu na położenie geograficzne i specyfikę regionu turystycznego, w którym się znajduje – posiada szczególne zapotrzebowanie na zbiorowy przewóz osób. Jedyнным dostępnym środkiem przewozu są autobusy oraz busy. Przewozy te charakteryzują się zmiennym nasileniem popytu na usługi przewozowe, na który wpływ mają następujące czynniki:

- położenie i przebieg trasy, powodujące, że największe zapotrzebowanie na przewozy występuje na liniach (trasach) z centrum miasta (w szczególności z okolic dworców PKP i PKS) do rejonów najbardziej uczęszczanych przez turystów (Kuźnice, Dolina Kościeliska, Morskie Oko) oraz
- sezonowość ruchu turystycznego, której skutkiem jest zróżnicowany popyt na przewozy, większy w okresie sezonu turystycznego oraz mniejszy w pozostałym okresie.

Powyższe czynniki spowodowały, że na obszarze Gminy przewozy osobowe są wykonywane zarówno przez przewoźników regularnych, jak i indywidualnych przewoźników okazjonalnych - członków Zrzeszenia, będącego Wnioskodawcą.

Gmina, mimo że do jej zadań własnych należy - w świetle treści art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2001r. Nr 142 poz. 1591 z późn. zm.) - zaspokajanie potrzeb mieszkańców w zakresie lokalnego transportu zbiorowego, nie prowadzi, ani nie posiada własnego przedsiębiorstwa, które zajmowałoby się świadczeniem usług przewozowych w powyższym zakresie. Wykonywanie zbiorowych przewozów pasażerskich w granicach administracyjnych, Gmina powierzyła przewoźnikom, którzy uzyskali zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych na wskazanych przez nią liniach autobusowych. Wg stanu na dzień 1.04.2004r. przewozy regularne - w rozumieniu art. 4 pkt 7 ustawy z dnia 6 września 2001r. o transporcie drogowym (Dz. U. Nr 125 poz. 1371 z późn. zm.) - wykonywało 16 przewoźników (tj. Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej Zakopane oraz 15 prywatnych przewoźników), którzy otrzymali od Gminy stosowne zezwolenia.

Niezależnie od komunikacji regularnej, na terenie Zakopanego usługi przewozowe świadczą przewoźnicy indywidualni, będący w większości członkami Zrzeszenia – tj. Wnioskodawcy. Świadczone przez nich przewozy są wykonywane odpłatnie, nieregularnie (nie stosują oni rozkładów jazdy). Zdaniem Wnioskodawcy - usługi przewozowe w tym zakresie wykonywane przez członków Zrzeszenia stanowią przewóz okazjonalny w rozumieniu art. 4 pkt 11 ustawy o transporcie drogowym, co – w ich ocenie – zostało potwierdzone wykładnią Ministerstwa Infrastruktury, w świetle której przewozy okazjonalne nie wymagają zezwolenia (dowód: pismo Ministerstwa Infrastruktury z dnia 19.01.2004r. znak: TD-6g-023/doc.372023/12/2004).

Dla ochrony swoich interesów przewoźnicy okazjonalni powołali w 1995r. Zrzeszenie Transportu Prywatnego – tj. Wnioskodawcę w przedmiotowym postępowaniu. Stosownie do treści Statutu, do jego zadań należy m.in. działanie na rzecz rozwoju sieci transportu prywatnego, współuczestniczenie w tworzeniu warunków sprzyjających rozwojowi działalności gospodarczej regionu tatrzańskiego. Może ono również prowadzić działalność gospodarczą na podstawie ogólnych zasad, z której dochód przeznaczony jest na realizację celów statutowych. M.in. Wnioskodawca był dzierżawcą zatok postojowych i parkingowych, które były wykorzystywane przez przewoźników okazjonalnych jako miejsce postojowe. Członkami Zrzeszenia – wg jego oświadczenia - było w 2003r. ok. 200 przewoźników, a w 2004r. – ponad 100.

Przewoźnicy okazjonalni korzystali od 1995r. z 11 miejsc postojowych, na których pasażerowie mogli wsiadać i wysiadać z ich pojazdów, zlokalizowanych w najważniejszych punktach Zakopanego. W większości były to miejsca postojowe dzierżawione od Gminy, prywatnych właścicieli nieruchomości oraz PKP. Powyższe miejsca postojowe posiadały następujące lokalizacje:

1. ul. Kościuszki obok baru FIS przy rondzie w pobliżu dworców PKP i PKS,
2. ul. Kościeliska
3. ul. B Czecha (Rondo Kuźnice),
4. ul. Przewodników Tatrzańskich (Kuźnice),
5. al. 3 Maja (górne),
6. al. 3 Maja (dolne),
7. ul. Krzeptówki,

8. parking PKP,
9. Kościelisko- Wojdyłówka,
10. Kościelisko Kiry,
11. Dolina Chochołowska

Najbardziej uczęszczaną przez turystów udających się w Tatry trasą autobusową jest trasa łącząca dworce PKS i PKP z Kuźnicami, co powoduje, że miejscami postojowymi posiadającymi największe znaczenie dla przewoźników regularnych i okazjonalnych są przystanki i miejsca postojowe położone przy na tej trasie – w tym przy ul. Kościuszki obok baru FIS oraz Kuźnicach na ul. Przewodników Tatrzańskich.

Miejsce postojowe obok baru FIS zostało wydzierżawione przez Wnioskodawcę od PSS „SPOŁEM” w Zakopanem na podstawie umowy z dnia 1.07.2000r. Powstało ono na skutek zatwierdzenia przez Wojewodę Nowosądeckiego w dniu 30.06.1995r. (znak: IKT.BK-5510/1/15/95) zmiany organizacji ruchu polegającej na likwidacji przystanku autobusowego PPKS i wyznaczeniu w istniejącej zatoce przystanku dla Wnioskodawcy. Natomiast w metryce ul. Kościuszki, na którą powołuje się Gmina w swoich pismach, zawarta jest informacja, że przy barze FIS znajduje się wydzielony od jezdni zajazd przeznaczony na postój taksówek. Z dokumentów przedłożonych przez strony wynika, że przedmiotowa zatoka postojowa znajduje się na nieruchomościach stanowiących własność zarówno Gminy, jak i osób fizycznych.

Wjazd na ul. Przewodników Tatrzańskich i do Kuźnic podlegał natomiast ograniczeniu. Jak bowiem wynika z metryki tej ulicy, była ona ulicą o ruchu kołowym ograniczonym do stałych mieszkańców, taksówek i komunikacji autobusowej. Na ulicy ustawiony był znak B-1 „zakaz ruchu w obu kierunkach” wraz z tablicą „nie dotyczy pojazdów z identyfikatorem” (dowód: pismo Gminy z dnia 23.08.2004r.). Do końca 2003r. przewoźnicy okazjonalni mogli wjeżdżać do Kuźnic na podstawie stałych identyfikatorów wydawanych przez Gminę. Powyższe identyfikatory – uprawniające do wjazdu przez cały rok – zostały wydane w 2003r. 187 przewoźnikom okazjonalnym.

Powyższe ulice, tj.: ul. Kościuszki oraz ul. Przewodników Tatrzańskich były początkowo drogami wojewódzkimi, następnie powiatowymi, a od dnia 14.02.2000r. zaliczane są do dróg gminnych. Podstawę prawną stanowi w tym zakresie uchwała Nr XVII/156/2000 Rady Miasta Zakopanego z dnia 9 lutego 2000r. w sprawie: zaliczenia do kategorii dróg gminnych.

W październiku 2003r. zostało opublikowane – także na stronie internetowej Urzędu Miasta Zakopane – ogłoszenie Gminy w sprawie wykonywania przewozów regularnych i przewozów regularnych specjalnych, w którym poinformowano o możliwości wydawania zezwoleń na wykonywanie przewozów regularnych na 8 liniach, posiadających przystanki początkowe w rejonie ronda przy dworcach PKP i PKS. Ponadto w ogłoszeniu tym zostały określone zasady ubiegania się o zezwolenie oraz warunki, jakie muszą spełniać przewoźnicy, starający się o zezwolenie. Wśród nich Gmina postawiła wymóg, aby pojazdy przewoźnika, obsługującego jedną linię, były w jednym kolorze, a na obu stronach posiadały numer boczny oraz herb miasta Zakopane. Oprócz tego – na przewoźników ubiegających się o zezwolenia na przewozy do Kuźnic – nałożono obowiązek dysponowania pojazdami, które posiadają katalizatory spełniające normy EURO II. Powyższe wymogi nie zostały spełnione przez przewoźników, którzy nie podporządkowali się decyzjom Gminy. Nie stało się to jednak przyczyną do cofnięcia udzielonych zezwoleń.

W styczniu 2004r. Gmina przystąpiła do przejmowania miejsc i zatok postojowych, z których korzystali przewoźnicy okazjonalni. I tak pismem z dnia 2.01.2004r. (znak: DT.IV-5541/ZD/2/2004), uzupełnionym pismem z dnia 4.02.2004r. (znak: DT.IV-5541/ZD/8/2004) Gmina wystąpiła do Starosty Tatrzańskiego o zmianę organizacji ruchu drogowego na ul. Kościuszki, stosownie do przedłożonego projektu. Złożony wniosek uzasadniła zamiarem przekształcenia dotychczasowej zatoki postojowej, znajdującej się obok baru FIS – wykorzystywanej przez przewoźników okazjonalnych - w zatokę przystankową dla przewoźników regularnych. Jednocześnie pismem z dnia 8.01.2004r. (znak: DT.IV-5512/LK/4/2004) wezwała Wnioskodawcę do bezzwłocznego jej opuszczenia. Powyższe wezwanie okazało się bezskuteczne, w związku z czym Gmina w dniu 22.01.2004r. wszczęła postępowanie w sprawie bezprawnego zajęcia przez Wnioskodawcę pasa drogowego ul. Kościuszki. Ponadto przy wjeździe do przedmiotowej zatoki Gmina ustawiła znak „zakaz skrętu w prawo” z umieszczoną pod nim tablicą z napisem „nie dotyczy komunikacji regularnej” oraz rozpoczęła prace remontowe na obszarze zatoki, co uniemożliwiło korzystanie z niej przewoźnikom okazjonalnym. Powyższe działania Gminy - a zwłaszcza zaistniały spór pomiędzy nią a Wnioskodawcą, którego przedmiotem była możliwość korzystania przez przewoźników okazjonalnych z miejsc postojowych, dotyczący zwłaszcza przedmiotowej zatoki przy barze FIS – spowodowały, iż PSS „SPOŁEM” w dniu 27.01.2004r. wypowiedziała Wnioskodawcy umowę dzierżawy. Poinformowała jednocześnie, iż możliwe jest zawarcie przyszłości nowej umowy dzierżawy, o ile zostaną zawarte z władzami samorządowymi stosowne porozumienia. To stanowisko PSS „SPOŁEM” podtrzymała w piśmie do Wnioskodawcy z dnia 1.06.2004r.

Równoległe Gmina podjęła inne środki, ograniczające działalność przewoźników okazjonalnych, tj.:

- wypowiedziała Wnioskodawcy w dniu 27.01.2004r. umowę dzierżawy części parkingu przy al. 3 Maja (górne),
- wypowiedziała Jakubowi Karpińskiemu – prezesowi Zrzeszenia – w dniu 20.02.2004r. dzierżawę zatoki parkingowej przy ul. Kasprusie, z której korzystali przewoźnicy okazjonalni,
- wypowiedziała umowę dzierżawy parkingu przy ul. Bronisław Czecha – przekształcając go w przystanek komunikacji regularnej,
- umieściła - bez wymaganej zgody starosty - pod znakami zakazu znajdującymi się na ul. Przewodników Tatrzańskich oraz na placu postojowym w Kuźnicach tablice z napisem „nie dotyczy komunikacji regularnej” (dowód: pismo Starosty Tatrzańskiego z dnia 10.08.2004r., znak: PR.0531-8/04),
- zaprzestała od dnia 1.01.2004r. wydawania stałych identyfikatorów na wjazd do Kuźnic i na ul. Przewodników Tatrzańskich, zastępując je jednorazowymi zezwoleniami.

Ostanie z opisanych działań spowodowało, że spadła liczba przewoźników okazjonalnych, wjeżdżających do Kuźnic. W 2003r. nieograniczoną możliwość wjazdu posiadało 187 przewoźników, podczas gdy w styczniu 2004r. otrzymali oni od Gminy 17 zezwoleń uprawniających do jednorazowego wjazdu, a w okresie luty - marzec 2004r. odpowiednio: 74 i 122 zezwolenia. Jednocześnie Gmina odmawiała wydawania przewoźnikom okazjonalnym identyfikatorów, które umożliwiłyby im nieograniczony wjazd do Kuźnic (dowód: decyzja Burmistrza Miasta Zakopane z dnia 15.04.2004r. znak: DT.III-7040/ZEZ/32/04).

Pismem z dnia 12.02.2004r. (znak: PR.0531-8/04 ) Starosta Tatrzański odrzucił wnioskowany przez Gminę projekt zmian organizacji ruchu na ul. Kościuszki. Swoją decyzję uzasadnił – oprócz wskazania braków formalnych – okolicznością, iż zaproponowane zmiany w organizacji ruchu drogowego oraz przekształcenie zatoki postojowej w przystanek komunikacji regularnej nie rozwiązuje konfliktu pomiędzy Gminą a przewoźnikami okazjonalnymi.

W odpowiedzi na działania Gminy Wnioskodawca złożył skargi do Ministra Infrastruktury, Wojewody Małopolskiego i Starosty Tatrzańskiego, których skutkiem było wszczęcie postępowań przez Wojewodę i Starostę w sprawie legalności ustawienia przez Gminę znaków drogowych i wprowadzonych zmian w organizacji ruchu drogowego.

Pismem z dnia 31.03.2004r. (znak: PR.053P-8/04) - Starosta Tatrzański nakazał Gminie przywrócenie poprzednio obowiązującej organizacji ruchu na ul. Kościuszki i usunięcie zainstalowanych tam bezprawnie znaków drogowych w terminie do 9.04.2004r. Analogiczne zalecenie dotyczyło również ul. Przewodników Tatrzańskich, a w szczególności - usunięcia spod znaków tabliczek z napisem „nie dotyczy komunikacji regularnej”.

Wnioskiem z dnia 16.06.2004r. (znak: DT.VII-5548/SR/24/04) Gmina ponownie wystąpiła o zatwierdzenie nowego projektu organizacji ruchu na ul. Kościuszki, który tym razem został zatwierdzony przez Starostę Tatrzańskiego w dniu 2.07.2004r. Zgodnie z zatwierdzoną organizacją ruchu w zatoce postojowej położonej przy barze FIS znajduje się przystanek komunikacji regularnej, wskutek czego nie mogą zatrzymywać w tej zatoce przewoźnicy okazjonalni.

W związku z działaniami podjętymi przez Gminę, Wnioskodawca - w dniu 7.06.2004r. – zwrócił się o wydanie zezwoleń na przewozy regularne na 6 liniach, w tym na linii: Dworce – Kuźnice. Decyzją z dnia 10.09.2004r. Gmina zezwoliła na wykonywanie przewozów regularnych na linii Dworce – Cyrhla oraz odmówiła wydania zezwoleń na pozostałe linie uzasadniając to zagrożeniem dla interesów przewoźników wykonujących już przewozy regularne na tych liniach oraz negatywnym stanowiskiem Dyrekcji Tatrzańskiego Parku Narodowego, dążącego do ograniczenia ruchu samochodowego na drodze do Kuźnic, tj. ul. Przewodników Tatrzańskich. Ponadto postanowieniem z dnia 16.07.2004r. (znak: DT.IV-5512/LK/P/10/2004) Gmina wyraziła zgodę na korzystanie przez przewoźników regularnych – członków Zrzeszenia wykonujących przewozy na liniach Zakopane – Palenica Białczańska oraz Zakopane – Dolina Chochołowska z przystanków, w tym położonego na ul. Kościuszki przy barze FIS oraz przy al. 3 Maja.

Pismem z dnia 29.11.2004r. (znak: DT.VII-5512/SR/68/04) Gmina odmówiła uwzględnienia wniosku Zrzeszenia o przedłużenie umowy dzierżawy placu postojowego przy ul. Kościeliskiej, która wygasła w dniu 31.12.2004r. oraz wezwała Wnioskodawcę do przekazania tej nieruchomości swojemu przedstawicielowi.

#### **Po ustaleniu stanu faktycznego, organ antymonopolowy zważył, co następuje:**

W przedmiotowej sprawie Wnioskodawcą jest Zrzeszenie Transportu Prywatnego w Zakopanem, którego członkami są przewoźnicy – tj. przedsiębiorcy wykonujący działalność gospodarczą w zakresie przewozu regularnego i okazjonalnego, co oznacza, iż jest ono związkiem przedsiębiorców w rozumieniu art. 4 pkt 2 ustawy o ochronie (...). Ponadto Zrzeszenie dzierżawiło od Gminy miejsca postojowe i parkingowe, z których następnie korzystali zrzeszeni w nim przewoźnicy okazjonalni. Powyższe okoliczności uzasadniają

zatem legitymację Zrzeszenia o żądania wszczęcia postępowania antymonopolowego przeciwko Gminie. Wnioskodawca bowiem działa w tym przypadku zarówno w interesie zrzeszonych w nim przewoźników okazjonalnych, jak i we własnym interesie – dzierżawcy miejsc postojowych i parkingowych, który utracił przedmiot dzierżawy na skutek podjętych przez Gminę działań.

Działalność przewoźników została uregulowana w przepisach ustawy z dnia 6 września 2001r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2004r. Nr 204 poz. 2088) – zwanej dalej „ustawą o transporcie (...)”. Definiuje poszczególne rodzaje transportu drogowego i określa zasady ich wykonywania. I tak, w świetle przepisu art. 4 pkt 7 przewozem regularnym jest publiczny przewóz osób i ich bagażu, który posiada następujące cechy:

- jest wykonywany według rozkładu jazdy podanego przez przewoźnika do publicznej wiadomości przez ogłoszenie wywieszone na przystankach i dworcach autobusowych,
- wsiadanie i wysiadanie pasażerów odbywa się na przystankach określonych w rozkładach jazdy,
- należność za przejazd jest pobierana zgodnie z cennikiem opłat podanym do publicznej wiadomości,
- jest wykonywany zgodnie z warunkami przewozu osób określonymi w zezwoleniu wydanym przez właściwy organ - a w przedmiotowym postępowaniu przez burmistrza – który określa przebieg trasy oraz przystanki.

W świetle powyższej definicji wykonywanie tej formy przewozu wiąże się zatem z koniecznością spełnienia określonych wymogów, jak m. in. uzyskanie zezwolenia, wykonywania przewozów po określonych trasach, wg rozkładów jazdy czy też zatrzymywania się wyłącznie na przystankach.

Takich ograniczeń nie nakładają natomiast przepisy na przewoźników okazjonalnych, albowiem – stosownie do art. 4 pkt 11 ustawy o transporcie (...) - przewozem okazjonalnym jest każdy rodzaj przewozu, który nie stanowi przewozu regularnego, regularnego specjalnego albo przewozu wahadłowego. Zgodnie z treścią art. 18 ust. 3 ustawy o transporcie (...) wykonywanie przewozu okazjonalnego nie wymaga zezwolenia, jeżeli spełniony jest jeden z warunków:

- tym samym pojazdem na całej trasie przejazdu przewozi się tę samą grupę osób i dowozi się ją do miejsca początkowego albo
- polega on na przewozie osób do miejsca docelowego, natomiast jazda powrotna jest jazdą bez osób (podróżnych), albo
- polega on na jeździe bez osób do miejsca docelowego i odebraniu oraz przewiezieniu do miejsca początkowego grupy osób, która została już przewieziona przez tego samego przewoźnika.

Z treści powołanych wyżej przepisów jednoznacznie wynika, że przewóz okazjonalny jest całkowicie legalnym rodzajem działalności gospodarczej, którego wykonywanie wymaga stosownego wpisu do ewidencji działalności gospodarczej lub rejestru przedsiębiorców oraz posiadania licencji na wykonywanie transportu drogowego, co uzasadnia traktowanie ich przez organ antymonopolowy jako pełnoprawnych uczestników obrotu gospodarczego.

Ustawa o transporcie (...) w art. 18 ust. 3 stanowi, że zezwolenia nie wymaga przewóz okazjonalny, jeżeli spełnia przynajmniej jeden z warunków zamieszczonych w tym przepisie, tj. gdy przewożona jest ta sama grupa osób. Nie zawiera natomiast żadnych przepisów, regulujących problem przewozów okazjonalnych, których forma nie spełnia



powyższych warunków, a mianowicie, gdy przedmiotem usługi jest np. przewóz grupy pasażerów, której skład osobowy ulega zmianie, ponieważ na trasie przewozu niektórzy z nich wysiadają, a na ich miejsce wsiadają inni pasażerowie. Analiza omawianego przepisu może prowadzić do wniosku, że w takim przypadku wykonywanie przewozów okazjonalnych może wymagać zezwolenia właściwego organu administracji publicznej. W okolicznościach rozważanego stanu faktycznego mogłoby to oznaczać, że przewoźnicy okazjonalni w Zakopanem – członkowie Zrzeszenia powinni posiadać zezwolenia Gminy na wykonywanie przewozów okazjonalnych. Jednakże taka wykładnia byłaby sprzeczna z interpretacją dokonaną przez Ministerstwo Infrastruktury. Zrzeszenie zwróciło się bowiem w dniu 12.01.2004r. do Ministerstwa z zapytaniem, czy wykonywanie po dniu 1.01.2004r. przewozów okazjonalnych i wahałowych wymaga uzyskania przez przewoźnika zezwolenie właściwego organu, nie precyzując przy tym w jakiej formie są wykonywane przewozy okazjonalne. Pismem z dnia 19.01.2004r. (znak: TD-6g-023/doc.372023/12/2004) Ministerstwo udzieliło odpowiedzi, że przewozy okazjonalne nie wymagają zezwolenia, a przewozy wahałowe dotyczą wyłącznie międzynarodowego transportu drogowego. Dokonana przez Ministerstwo Infrastruktury interpretacja wskazuje, iż wykonywanie przewozów przez przewoźników okazjonalnych w Zakopanem nie wymaga zezwolenia.

Zauważyć należy, iż stosownie do treści art. 84 ust. 1 ustawy o transporcie (...) organ udzielający zezwolenie – tj. Gmina w niniejszej sprawie – jest uprawniony do kontroli przedsiębiorcy w zakresie zgodności wykonywania transportu drogowego z przepisami ustawy i udzielonego zezwolenia. Może ona zatem także kontrolować - samodzielnie lub powierzyć wykonanie kontroli innemu organowi administracji publicznej na podstawie art. 86 ust. 1 ustawy o transporcie (...) – czy przewoźnicy okazjonalni wykonują przewozy w sposób, który faktycznie nie wymaga zezwolenia, tj. czy przewozy te spełniają warunki określone w art. 18 ust. 3 tej ustawy. Podkreślić należy, że zgodnie z art. 87 ust. 1 pkt 1 lit a ustawy o transporcie (...) kierowca pojazdu w trakcie kontroli powinien posiadać i okazać na żądanie organu kontroli – funkcjonariuszy Policji, inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego, upoważnionych pracowników zarządcy drogi oraz innych wymienionych w art. 89 ust. 1 tej ustawy – m.in. wypis z licencji oraz odpowiednie zezwolenie. W razie stwierdzenia, że przewoźnik okazjonalny nie posiada zezwolenia i jednocześnie wykonuje przewozy okazjonalne w sposób, który wymaga uzyskania takiego zezwolenia, organ kontroli może zastosować wobec przewoźnika, naruszającego zasady wykonywania transportu okazjonalnego, kary pieniężne określone w art. 92 ustawy o transporcie (...)

Podkreślenia wymaga, iż kontrola, czy przewoźnicy okazjonalni w Zakopanem wykonują przewozy w sposób zwalniający ich od obowiązku uzyskania stosownego zezwolenia, czy też wykonują je z naruszeniem tego obowiązku, wykracza poza zakres kompetencji organu antymonopolowego i prowadzonego przez ten organ postępowania.

Stosownie do art. 4 pkt 8 w/w ustawy, rynkiem właściwym jest rynek towarów, które ze względu na ich przeznaczenie, cenę oraz właściwości (...) 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.

W przedmiotowej sprawie rynkiem właściwym – na którym skutek celowego działania Gminy konkurencja może być zagrożona - jest rynek zbiorowych autobusowych przewozów pasażerskich. Pod względem geograficznym jest on ograniczony przez administracyjne granice Gminy Miasta Zakopane, a więc posiada charakter rynku lokalnego.

Jego uczestnikami są przewoźnicy regularni, którzy konkurują na nim z przewoźnikami okazjonalnymi. Jak wynika z dokonanych ustaleń rynek ten z powodu jego specyfiki cechuje się zmiennym nasileniem popytu na usługi przewozowe, co powoduje, że w pewnych okresach popyt na przewozy może przewyższyć podaż oraz możliwości przewozowe oferowane przez przewoźników regularnych. Popyt ten może zostać zaspokojony właśnie przez przewoźników okazjonalnych. Przedmiotem usług wykonywanych przez nich jest przewóz osób i rzeczy, a zarobkowy i ciągły charakter tej działalności pozwala na stwierdzenie, że przewoźnicy okazjonalni są faktycznymi konkurentami dla przewoźników regularnych. Podkreślić należy, iż nie są oni związani rozkładami jazdy i mogą wykonywać dowolną ilość przewozów na dowolnej trasie, co powoduje, że mogą skutecznie konkurować z przewoźnikami regularnymi. W związku z tym organ antymonopolowy nie podziela argumentacji Gminy, iż przewozy okazjonalne świadczone przez członków Zrzeszenia nie mogą stanowić alternatywy dla przewozów regularnych. Również od strony popytowej rynku, z punktu widzenia pasażerów zachodzi pełna substytucyjność usług przewozowych świadczonych przez przewoźników regularnych i okazjonalnych. Z uwagi na liczbę przewoźników, wykonujących przewozy na obszarze Gminy Miasta Zakopane, należy uznać, iż lokalny rynek zbiorowych przewozów pasażerskich jest w pełni konkurencyjny.

Wykonując swoją działalność, przewoźnicy korzystają z infrastruktury komunalnej, w szczególności z miejsc postojowych, które zostały wydierżawione przez Zrzeszenie od Gminy, a przewozy są wykonywane po drogach stanowiących własność lub znajdujących się w zarządzie Gminy. Ponadto muszą oni uwzględniać i stosować się do obowiązującej na tych drogach organizacji ruchu. W związku z powyższym zachodzi konieczność ustalenia i rozważenia, jaki wpływ na konkurencję na lokalnym rynku zbiorowych przewozów pasażerskich wywiera Gmina Miasta Zakopane i posiadane przez nią uprawnienia, a w szczególności - czy jej działania prowadzą do ograniczenia konkurencji na tym rynku.

Analizując powyższy problem - a zwłaszcza podniesione przez Gminę zarzuty, iż nie prowadzi ona działalności gospodarczej ani też nie organizuje takiej działalności w zakresie transportu drogowego osób - należy rozważyć wzajemne relacje pomiędzy Gminą a przewoźnikami, zwłaszcza okazjonalnymi.

Gmina – stosownie do treści art. 7 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001r. Nr 142 poz. 1591 z późn. zm.) - wykonuje określone ustawami zadania publiczne w zakresie:

- gminnych dróg, ulic, mostów, placów
- organizacji ruchu drogowego oraz
- lokalnego transportu zbiorowego,

Ustawami, do których odnoszą się powołane wyżej przepisy, są:

1. ustawa z dnia 21 marca 1985r. o drogach publicznych (Dz. U. 2004r. Nr 204 poz. 2086) – zwana dalej „ustawą o drogach (...)”. Stosownie do jej przepisów, drogami gminnymi są drogi stanowiące własność samorządu gminy, które zostały zaliczone na podstawie uchwał rady gminy do kategorii dróg gminnych (art. 2a ust. 2). W konsekwencji do gminy należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg, a organem wykonującym te zadania – tj. zarządcą drogi – jest wójt lub burmistrz. Jest on zobowiązany w szczególności do: wydawania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego, przeprowadzania okresowych kontroli stanu dróg i ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego (art. 19 i 20). Ponadto do jego obowiązków należy sprawowanie trwałego zarządu gruntami położonymi w pasie drogowym (art. 22 ust. 1).

2. ustawa z dnia 20 czerwca 1997r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2003r. Nr 58 poz. 515 z późn. zm.) – zwana dalej „Prawo o ruchu (...)”, która w zakresie organizacji ruchu została dookreślona przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. Nr 177 poz. 1729). Stosownie do ich treści organem zarządzającym ruchem drogowym na drogach powiatowych i gminnych jest starosta (art. 10 ust. 5 ustawy), który jest uprawniony do zatwierdzania lub odmowy zatwierdzenia projektów zmian organizacji ruchu drogowego przedkładanych przez zarządcę drogi (par 3 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia). Przez pojęcie „organizacja ruchu” rozumie się m.in. sposób umieszczania znaków pionowych, poziomych, sygnalizatorów i urządzeń bezpieczeństwa ruchu (par. 1 ust. 2 pkt 1 lit b).
3. powołana wyżej ustawa o transporcie (...), która upoważnia wójta, burmistrza lub prezydenta do wydawania zezwoleń na wykonywanie przewozów regularnych i regularnych specjalnych (art. 18 ust. 1 pkt 1 lit a i b), przewozów okazjonalnych w zakresie w jakim nie korzystają z wyłączenia na podstawie art. 18 ust. 3 tej ustawy oraz nadzoru i kontroli nad przewozami wykonywanymi przez przewoźników.

Z powołanych przepisów wynika, iż Gmina jest jedynym podmiotem uprawnionym do zarządu gruntami położonymi w pasie drogowym oraz drogami gminnymi leżącymi w jej granicach administracyjnych. Stosownie do treści art. 2 pkt 1 Prawa o ruchu (...) drogą jest wydzielony pas terenu składający się z jezdni, pobocza, chodnika, drogi dla pieszych lub drogi dla rowerów, łącznie z torowiskiem pojazdów szynowych znajdującym się w obrębie tego pasa, przeznaczony do ruchu lub postoju pojazdów, ruchu pieszych, jazdy wierzchem lub pędzenia zwierząt. Nie pozostaje to w sprzeczności z definicją zawartą w art. 4 pkt 2 ustawy o drogach (...), zgodnie z którą droga jest budowlą stanowiącą całość techniczno-użytkową – wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami – przeznaczoną do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowaną w pasie drogowym. Oznacza to, że w świetle powołanych przepisów wszystkie miejsca parkingowe lub postojowe, znajdujące się w granicach pasa drogowego znajdują się w zarządzie Gminy, która może nimi swobodnie dysponować, przeznaczając je na parkingi, miejsca postojowe dla przewoźników nieregularnych lub przystanki przewoźników regularnych. Podkreślić należy, iż z takiego uprawnienia Gmina korzystała, wydierżawiając Wnioskodawcy miejsca postojowe, z których korzystali przewoźnicy okazjonalni.

Stosownie do przepisów rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem (...) Starosta Tatrzański - jako organ zarządzający ruchem drogowym – jest wyłącznie właściwy w sprawach z zakresu zatwierdzania organizacji ruchu drogowego na drogach znajdujących się w zarządzie Gminy Miasta Zakopane. Uprawnienie to obejmuje również wyrażenie zgody lub jego brak na ustawienie określonych znaków drogowych oraz ich usytuowanie. Gmina natomiast – sprawując funkcję zarządcy dróg nie posiada możliwości podejmowania samodzielnych decyzji w zakresie organizacji ruchu drogowego, w tym ustawiania znaków drogowych. Może ona bowiem – zgodnie par. 4 ust. pkt 1 tego rozporządzenia – jedynie sporządzić projekt organizacji ruchu i przedstawić go Staroście Tatrzańskiemu do zatwierdzenia.

W świetle powyższych przepisów, w tym art. 7 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy o samorządzie gminnym, należy przyjąć, że Gmina jest osobą prawną organizującą usługi o charakterze użyteczności publicznej w postaci zarządu gminnymi drogami, organizacji ruchu drogowego

i lokalnego transportu zbiorowego. Zarówno orzecznictwo Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (poprzednio: Sądu Antymonopolowego), jak i doktryna zgodnie uznają, że do działalności publicznej gminy w zakresie zaspokajania potrzeb wspólnoty, o których mowa w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, o ile wywołuje skutki praktyk monopolistycznych, ustawa antymonopolowa ma zastosowanie (tak: St. Gronowski „Ustawa antymonopolowa. Komentarz” CH BECK 1996 s. 37 i nast. oraz E. Modzelewska-Wąchal „Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz” Twigger 2002, str. 34 i nast.). W uzasadnieniu do wyroku z dnia 31.01.1996r. (sygn. akt XVII Amr 51/95) Sąd stwierdził, że w razie stwierdzenia praktyk monopolistycznych w działaniach podmiotu wykonującego zadania w zakresie administracji publicznej (także gminy – przyp. własny UOKIK), organ antymonopolowy może wydać decyzję nakazującą zaniechania takich praktyk. Powyższe okoliczności - jak również to, iż w przedmiotowej sprawie Gmina występuje także jako wydzierżawiający, a więc uczestnik obrotu gospodarczego – uzasadniają przyznanie jej statusu przedsiębiorcy w rozumieniu art. 4 pkt 1 lit a) ustawy o ochronie (...). Oznacza to, iż przepisy ustawy o ochronie (...) odnoszą się do Gminy wprost.

Przedstawiony powyżej stan faktyczny i prawny pozwala na wyodrębnienie w przedmiotowej sprawie obszarów działalności Gminy, na których ujawniają się działania Gminy. Obszary te z punktu widzenia przepisów ustawy o ochronie (...) – noszą cechy rynków właściwych, a mianowicie:

- rynku dysponowania miejscami postojowymi mieście Zakopane,
- rynku zarządu drogami gminnymi,
- rynku organizowania zbiorowego przewozu osób,

Pod względem geograficznym w/w rynki są ograniczone przez administracyjne granice Gminy Miasta Zakopane, a więc posiadają charakter rynków lokalnych. Z uwagi na posiadany przez Gminę monopol prawny w zakresie organizowania zbiorowego przewozu osób, zarządu drogami gminnymi, pasem drogowym i znajdującymi się w jego granicach miejscami postojowymi, należy więc uznać za bezsporne, iż Gmina posiada na każdym z tych rynków pozycję dominującą w rozumieniu art. 4 pkt 9 ustawy o ochronie (...). W świetle tego przepisu przez pozycję dominującą należy bowiem rozumieć pozycję przedsiębiorcy, która umożliwia mu zapobieganie skutecznej konkurencji na rynku właściwym przez stworzenie mu możliwości działania w znacznym zakresie niezależnie od konkurentów, kontrahentów oraz konsumentów; domniemywa się, że przedsiębiorca ma pozycję dominującą, jeżeli jego udział w rynku przekracza 40 %.

Posiadane przez Gminę uprawnienia w zakresie organizacji ruchu drogowego, organizacji zbiorowego przewozu osób oraz zarządu miejscami postojowymi w granicach pasa drogowego, powodują, że w relacjach pomiędzy nią a przedsiębiorcami korzystającymi z dróg gminnych i miejsc postojowych w granicach pasa drogowego, działania Gminy w tym zakresie posiadają cechy świadczenia lub produktu bez którego funkcjonowanie przewoźników na rynku chronionym nie jest możliwe. Powyższa okoliczność, a ponadto zależności wynikające z relacji pomiędzy organem administracji publicznej a stroną w rozumieniu k.p.a. powodują, że Gmina skupiła w swojej gestii wszelkie możliwości wpływania poprzez działania prawne i faktyczne na kształt oraz warunki funkcjonowania lokalnego rynku zbiorowych autobusowych przewozów pasażerskich na terenie Zakopanego, a zatem jej działania posiadają cechy dominacji rynkowej.

Skoro Gmina posiada status przedsiębiorcy w rozumieniu art. 4 pkt 1 lit a) ustawy o ochronie (...), który na tak wyróżnionych rynkach właściwych posiada pozycję dominującą, to jej działania – a zwłaszcza sposób korzystania w przysługujących jej uprawnień

ustawowych - podlegają ocenie organu antymonopolowego pod kątem zgodności z przepisami w/w ustawy o ochronie(...).

Jedną z form ograniczania konkurencji - zakazanych przepisami ustawy o ochronie (...) - jest nadużywanie pozycji dominującej na rynku właściwym (art. 8 ust. 1) poprzez podejmowanie działań przeciwdziałających ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji (art. 8 ust. 2 pkt 5).

Antykonkurencyjnego charakteru działań Gminy dowodzi całokształt zaistniałych w sprawie okoliczności, a w szczególności czynności zmierzających do pozbawienia przewoźników okazjonalnych miejsc postojowych oraz ograniczenie im możliwości wjazdu do Kuźnic pod stację kolei linowej ulicą Przewodników Tatrzańskich.

Analizując pierwszy z zarzutów, stwierdzić należy, iż cechą odróżniającą przewozy okazjonalne od przewozów regularnych jest - stosownie do obowiązujących przepisów - brak możliwości korzystania przez przewoźników okazjonalnych z istniejących przystanków. Okoliczność ta nie podważa jednak konieczności i celowości posiadania przez przewoźników okazjonalnych wyznaczonych, stałych miejsc postojowych. Posiadanie takich miejsc postojowych przez przewoźników okazjonalnych jest bowiem uzasadnione względami bezpieczeństwa pasażerów, ruchu drogowego, ponieważ na tych miejscach pasażerowie mogliby wsiadać lub wysiadać, a przewoźnicy mogliby oczekiwać na pasażerów. W tym zakresie organ antymonopolowy nie zgadza się ze argumentacją Gminy, iż przewoźnicy okazjonalni nie potrzebują stałych miejsc postojowych, ponieważ mogą zatrzymywać się w dowolnych miejscach, gdzie zgodnie z przepisami Prawa drogowego brak jest ograniczeń dotyczących zatrzymywania się i postoju.

Fakt, że przewoźnicy okazjonalni korzystali z jedenastu miejsc postojowych położonych obok ważnych punktów komunikacyjnych o dużym natężeniu ruchu (dworce, skrzyżowania), dowodzi, iż istniała rzeczywista potrzeba posiadania takich miejsc przez przewoźników okazjonalnych. Mogli oni bowiem przyjmować lub oczekiwać na pasażerów, stojąc na tych miejscach, co oznacza, że posiadanie w/w miejsc postojowych zapewniało przewoźnikom okazjonalnym dostęp do pasażerów i tym samym umożliwiało skuteczne konkurowanie z przewoźnikami regularnymi.

Podjęte przez Gminę działania wskazują, że jej zamiarem było pozbawienie przewoźników okazjonalnych części wykorzystywanych przez nich miejsc postojowych oraz pozbawienie, a przynajmniej ograniczenie dostępu do pasażerów. Nie posiadając bowiem przedmiotowych miejsc postojowych, przewoźnicy są pozbawieni możliwości oczekiwania na pasażerów. Pasażerowie natomiast – wobec fizycznej likwidacji tych miejsc – są zmuszeni do korzystania wyłącznie z istniejących przystanków i usług zatrzymujących się na nich przewoźników regularnych. Dobitnym przykładem takiego działania Gminy jest przekształcenie zatoki postojowej przy ul. Kościuszki położonej obok baru FIS w przystanek dla przewoźników regularnych.

Miejsce to położone jest w najruchliwszym punkcie Zakopanego przy rondzie znajdującym się pomiędzy dworcami PKP i PKS i generuje duży ruch pasażerski na różnych trasach przewozowych obsługiwanych dotychczas przez przewoźników zarówno regularnych, jak i okazjonalnych. Pierwsi z nich korzystali z przystanków znajdujących się obok dworca PKS, natomiast drudzy z miejsc postojowych znajdujących się w przedmiotowej zatoce obok baru FIS i na małym placu kolejowym obok dworca PKP. Dla zrealizowania swojego zamiaru

Gmina podejmowała różne działania prawne i faktyczne, których celem było pozbawianie przewoźników okazjonalnych tego miejsca postojowego i przekształcenie go w przystanek dla przewoźników regularnych. Działania te polegały na wezwaniu Wnioskodawcy do opuszczenia bezprawnie zajętej przez niego – zdaniem Gminy - zatoki postojowej, wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie zajęcia pasa drogowego. Ponadto Gmina zastawiała wjazd kontenerami, ustawiła znak „zakaz skrętu w prawo” z umieszczoną pod nim tablicą z napisem „nie dotyczy komunikacji regularnej” oraz rozpoczęła prace remontowe na obszarze zatoki, co ostatecznie uniemożliwiło korzystanie z niej przewoźnikom okazjonalnym. Te ostateczne działania pozbawione były przymiotu legalności, albowiem podstawą korzystania z zatoki przez Wnioskodawcę oraz przewoźników okazjonalnych było prawomocne i obowiązujące w tym okresie orzeczenie Wojewody Nowosądeckiego (dowód: pisma z dnia 30.06.1995r. znak: IKT.BK-5510/1/15/95). Ustawienie przez Gminę znaku zakazu było również nielegalne, ponieważ stanowiło ono w istocie zmianę organizacji ruchu ustalonej przez Wojewodę Nowosądeckiego, do której Gmina nie była i nie jest uprawniona (dowód: pismo Starosty Tatrzańskiego dnia 31.03.2004r. znak: PR.053P-8/04). Zalegalizowanie tych działań nastąpiło dopiero w chwilę zatwierdzenia przez Starostę Tatrzańskiego – opracowanego i przedłożonego przez Gminę - projektu zmiany organizacji ruchu, w którym przekształcono przedmiotową zatokę postojową w przystanek dla przewoźników regularnych.

Zwrócenia uwagi wymaga okoliczność, że Starosta Tatrzański początkowo odmawiał – z przyczyn formalnych - zatwierdzenia projektu zmian organizacji ruchu drogowego i przekształcenia przedmiotowej zatoki w przystanek dla przewoźników regularnych. Nadto w decyzji z dnia 12.02.2004r. sugerował Gminie możliwość wydzielenia w tej zatoce dwóch pasów ruchu, na których posadowione byłyby: przystanek dla przewoźników regularnych oraz miejsce postojowe dla przewoźników okazjonalnych. Sugestia ta została przez Gminę odrzucona, a braki formalne projektu uzupełnione, co doprowadziło do zatwierdzenia wprowadzonej przez Gminę zmiany organizacji ruchu drogowego i przekształcenia zatoki w przystanek. Wskutek powyższych działań Gminy, przewoźnicy okazjonalni zostali pozbawieni w/w miejsca postojowego, a większość ruchu pasażerskiego w tym rejonie Zakopanego została przejęta przez przewoźników regularnych, z uwagi na ograniczone możliwości postojowe na palcu Kolejowym obok dworca PKP.

Podobne skutki wywołało pozbawienie przewoźników okazjonalnych możliwości korzystania z czterech pozostałych miejsc postojowych, które zostały przekształcone w przystanki dla przewoźników regularnych lub miejsca parkingowe dla mieszkańców, tj. przy ul. 3 Maja, ul. Kasprusie, ul. Bronisława Czecha oraz ul. Kościeliskiej. Przyczyną wypowiedzenia umów dzierżawy miejsc postojowych lub nieprzedłużania wygasłych umów była – wg Gminy - w trzech przypadkach konieczność zaspokojenia potrzeb mieszkańców w zakresie parkingów oraz transportu publicznego wykonywanego w formie przewozów regularnych, a w odniesieniu do zatoki parkingowej przy ul Kasprusie - wykorzystywania jej w sposób sprzeczny z umową – poprzez postój przewoźników okazjonalnych. Organ antymonopolowy uznaje za niewiarygodne wyjaśnienia Gminy w tym zakresie, że wyłączną przyczyną wypowiedzenia umów była konieczność przekształcenia ich w parkingi lub przystanki. Gdyby rozpatrywać indywidualnie każdy z przypadków, argumentacja i wyjaśnienia Gminy mogłyby zostać uznane za uzasadnione, jednakże – z uwagi na całokształt zachowań Gminy - należy oceniać je w szerszym kontekście, z uwzględnieniem pozostałych jej działań.

Zamiar wyeliminowania z rynku przewoźników okazjonalnych potwierdza chronologia działań Gminy, która konsekwentnie – a nawet z naruszeniem prawa - pozbawiała przewoźników okazjonalnych możliwości korzystania z kolejnych miejsc postojowych, które - będąc położone w punktach o największym natężeniu ruchu pasażerskiego - pozwalały im na skuteczne konkurowanie z istniejącymi przewoźnikami regularnymi. Powyższej tezy nie podważa okoliczność podnoszona przez Gminę, że w dniu 16.07.2004r. Wnioskodawca otrzymał zgodę na korzystanie z przystanków, ponieważ - w świetle obowiązujących przepisów – z przystanków mogą korzystać wyłącznie przewoźnicy regularni, a zatem zezwolenie to dotyczyło w istocie tylko tej kategorii przewoźników - członków Zrzeszenia, a nie przewoźników okazjonalnych.

Brak miejsc postojowych skutecznie ogranicza przewoźnikom okazjonalnym dostęp do pasażerów, a tym samym do rynku przewozowego, co w konsekwencji może ich zmusić do podjęcia decyzji o całkowitym zaprzestaniu wykonywania prowadzonej przez nich działalności przewozowej albo ubiegania się o zezwolenie Burmistrza Zakopanego na wykonywanie przewozów regularnych. Uzyskanie zezwolenia na tej rodzaj przewozów uzależnione jest od spełnienia przez przewoźników wymogów dotyczących przewozów regularnych oraz pozytywnej decyzji organu działającego w ramach uznania administracyjnego. Samo spełnienie określonych wymogów nie gwarantuje jednak przewoźnikom możliwości uzyskania stosownych zezwoleń i wykonywania przewozów regularnych, czego dowodem jest treść decyzji z dnia 10.09.2004r., na mocy której Gmina odmówiła Zrzeszeniu wydania zgody na wykonywanie przewozów regularnych na 5 liniach, podczas gdy jego wniosek dotyczył 6 linii. Swoje stanowisko Gmina uzasadniła koniecznością ochrony przewoźników regularnych, wykonujących już przewozy na liniach, które były przedmiotem odmowy.

Również drugi z zarzutów podniesionych przez Wnioskodawcę – tj. ograniczenie przewoźnikom okazjonalnym możliwości wjazdu do Kuźnic pod stację kolei linowej ulicą Przewodników Tatrzańskich - znajduje uzasadnienie w zebranych materiałach dowodowych. W 2003r. Gmina wydawała przewoźnikom okazjonalnym stałe identyfikatory, uprawniające ich do wjazdu do Kuźnic przez cały rok. Z uwagi na brak jakichkolwiek limitów wjazdu każdy ze 187 przewoźników okazjonalnych, posiadających w/w identyfikatory, mógł wykonać dziennie nawet kilka czy kilkanaście kursów na tej trasie. Skutkiem tego przewoźnicy okazjonalni mogli wykonywać łącznie nawet kilkaset kursów dziennie, stosownie do istniejącego w danym dniu popytu na usługi przewozowe.

Podjęte przez Gminę działania w postaci samowolnego umieszczenia - bez wymaganej zgody starosty – tablic z napisem „nie dotyczy komunikacji regularnej” pod znakami zakazu znajdującymi się na ul. Przewodników Tatrzańskich oraz na placu postojowym w Kuźnicach (dowód: pismo Starosty Tatrzańskiego z dnia 10.08.2004r., znak: PR.0531-8/04) oraz zaprzestania wydawania stałych identyfikatorów na wjazd do Kuźnic ograniczyły przewoźnikom okazjonalnym możliwości wjazdu do tego miejsca, a nawet ją wręcz wyeliminowały. Po pierwsze, przewoźnicy okazjonalni zostali pozbawieni w ogóle prawa wjazdu za wyjątkiem tych przewoźników, którzy uzyskali jednorazowe zezwolenia. Po drugie, zezwolenia te były wydawane indywidualnym przewoźnikom i dotyczyły wyłącznie zgody na wykonanie jednego kursu do Kuźnic i z powrotem. W konsekwencji, po wprowadzeniu jednorazowych zezwoleń liczba przewozów wykonanych w miesiącu przez przewoźników okazjonalnych wynosiła miesięcznie: w styczniu 2004r. - 17 kursów, lutym 2004r. - 84 kursy, a w marcu 2004r. - 122 kursy, w sytuacji, gdy trasę tę w 2003r. obsługiwało 187 przewoźników posiadających identyfikatory, umożliwiające wykonywanie

nieograniczonej liczby kursów. Porównanie powyższych wielkości jednoznacznie dowodzi, że przewoźnicy okazjonalni zostali praktycznie wyeliminowani z tej trasy, a ruch pasażerski został przejęty przez istniejących przewoźników regularnych wykonujących przewozy na tej trasie.

**Przedstawione powyżej okoliczności wskazują, że Gmina – wykorzystując posiadaną pozycję dominującą na lokalnych rynkach: dysponowania miejscami postojowymi w mieście Zakopane oraz zarządu drogami gminnymi i wynikającą z niej przewagą kontraktową – dokonała ingerencji w stosunki konkurencyjne na lokalnym rynku zbiorowych przewozów pasażerskich, która spowodowała ich zakłócenie i doprowadziła do ograniczenia konkurencji na tym rynku. Działania Gminy nie były podejmowane wobec wszystkich uczestników rynku przewozowego, lecz wyłącznie w stosunku do jednej ich kategorii – działających legalnie przewoźników okazjonalnych. Polegały one zarówno na czynnościach z zakresu władztwa administracyjnego (sfera imperium) oraz gospodarowania mieniem komunalnym (sfera dominium), przy czym niektóre z tych czynności podejmowane były w sprzeczności z obowiązującym porządkiem prawnym. W wyniku opisanych działań Gminy przewoźnicy okazjonalni zostali pozbawieni całkowicie możliwości korzystania z pięciu miejsc postojowych, a w przypadku Kuźnic – ograniczono im możliwości wjazdu, eliminując ich praktycznie z tej trasy.**

Utrata w/w miejsc postojowych – znajdujących w najruchliwszych miejscach Zakopanego – oraz ograniczenie wjazdu do Kuźnic niewątpliwie spowodowały pogorszenie warunków konkurowania przewoźników okazjonalnych, ponieważ zostali oni ograniczeni w dostępie do pasażerów, a tym samym w dostępie do lokalnego rynku zbiorowych przewozów pasażerskich. Skutkiem działań Gminy było ograniczenie konkurencji na tym rynku, poprzez uniemożliwienie przewoźnikom okazjonalnym swobodnego wykonywania prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej. Korzyści z tego tytułu odnieśli natomiast wyłącznie istniejący przewoźnicy regularni, których konkurenci zostali wyeliminowani z rynku lub ograniczeni w działalności, a ponadto uzyskali dodatkowe przystanki, utworzone w miejscu poprzednio istniejących zatok postojowych przewoźników okazjonalnych. Powyższe okoliczności świadczą zatem, że Gmina dążyła do ograniczenia legalnie działających przewoźników okazjonalnych, a nawet ich wyeliminowania z lokalnego rynku zbiorowych przewozów pasażerskich na terenie Zakopanego, chroniąc jednocześnie działających już na tym rynku przewoźników regularnych przed konkurencją ze strony przewoźników okazjonalnych – członków Zrzeszenia.

Należy podkreślić, iż swoboda działalności gospodarczej bez względu na formę własności jest zagwarantowana art. 6 ust. ustawy z dnia 2 lipca 2004r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 173 poz. 1807), w świetle którego podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne i dozwolone każdemu na równych prawach z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa. Zachowanie Gminy należy ocenić jako sprzeczne z zasadami gospodarki rynkowej, której immanentną cechą jest – ustawowo zagwarantowana – wolność prowadzenia działalności gospodarczej.

Zdaniem organu antymonopolowego, dowody zgromadzone w toku postępowania antymonopolowego potwierdzają zasadność zarzutów Wnioskodawcy i stanowią dostateczną podstawę do stwierdzenia, że Gmina działała w sposób sprzeczny z treścią art. 8 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie (...).



Zakazując stosowania przez Gminę powyższych praktyk organ antymonopolowy nie działa w indywidualnym interesie Wnioskodawcy czy grupy przedsiębiorców – członków Zrzeszenia, ale w celu ochrony konkurencji na rynku zbiorowych przewozów pasażerskich na terenie Zakopanego, rozumianej jako swobodny i równy dostęp do rynku dla wszystkich potencjalnych przedsiębiorców. W warunkach faktycznych niniejszej sprawy zachowania Gminy ukierunkowane były na eliminację z rynku zbiorowych przewozów pasażerskich na terenie Zakopanego działających legalnie przewoźników okazjonalnych, a zatem działania organu antymonopolowego miały na celu również ochronę publicznego interesu konsumentów - tj. ogółu pasażerów, którzy powinni mieć zapewnioną możliwość wyboru przewoźnika, któremu powierzą wykonanie usługi przewozu.

Podkreślenia wymaga nadto okoliczność, iż Gmina – zamiast ewentualnie egzekwować od przewoźników – członków Zrzeszenia wykonywania przewozów okazjonalnych zgodnie z wymogami określonymi w ustawie o transporcie (...) – podjęła faktyczne i prawne działania zmierzające do wyeliminowania z lokalnego rynku przewozowego wszystkich przewoźników okazjonalnych. Skutkami tych działań mogą zostać dotknięci nie tylko ewentualni przewoźnicy naruszający obowiązujące przepisy, ale także ci, którzy wykonują usługi przewozowe legalnie - zgodnie z przepisami oraz posiadanymi zezwoleniami.

Kończąc powyższą kwestię, organ antymonopolowy pragnie podkreślić, iż w przedmiotowej sprawie nie ma znaczenia, czy w dniu wydania niniejszej decyzji cel jaki przyświecał Gminie został osiągnięty czy nie, a zatem czy przewoźnicy okazjonalni zostali faktycznie wyeliminowani z lokalnego rynku zbiorowych przewozów pasażerskich na terenie Zakopanego. Jak bowiem stwierdził Sąd Antymonopolowy (obecnie SOKIK) w wyroku z dnia 23.03.1993r. XVII Amr 58/93 („Wokanda” 1994 nr 8), *„bezprawne jest już samo podjęcie działań zmierzających do ograniczenia konkurencji w sposób sprzeczny z ustawą. Skutek taki może wystąpić lub nie (...). Przyjęcie odmiennej interpretacji prowadziłoby do sytuacji trudnej do zaakceptowania. Należałoby wówczas przyjąć, że jak długo nie nastąpiło rzeczywiste ograniczenie konkurencji, legalne są działania prowadzące do tego celu, choćby podejmowane środkami zakazanymi przez prawo”*.

Zebrany materiał dowodowy nie potwierdził natomiast zarzutu nadużywania przez Gminę pozycji dominującej na lokalnym rynku organizowania zbiorowego przewozu osób, poprzez ustalenie – nie mających oparcia w obowiązujących przepisach prawa – wymogów w zakresie kolorystyki, oznakowania pojazdów i norm emisji spalin, jakie winni spełniać przewoźnicy, starający się o wydanie zezwolenia na świadczenie usług w zakresie regularnego przewozu osób. Wymogi te nie wynikają wprawdzie z obowiązujących przepisów, w tym ustawy o transporcie (...), niemniej jednak za w pełni uzasadnioną należy przyjąć argumentację Gminy, że wprowadzenie jednolitej kolorystyki i oznakowania pojazdów jest uzasadnione potrzebą rozróżnienia poszczególnych przewoźników oraz pojazdów obsługujących poszczególne linie. Z ustaleń dokonanych przez organ antymonopolowy nie wynika również, aby wprowadzenie powyższych wymogów skutkowało ograniczeniem konkurencji na lokalnym rynku zbiorowych przewozów pasażerskich.

Wnioskodawca nie przedstawił również żadnych dowodów potwierdzających podniesiony przez niego zarzut oraz nie wykazał na czym miałyby polegać ograniczenie konkurencji. Należy też zwrócić uwagę, iż wymogi te dotyczą wyłącznie przewoźników regularnych, a nie przewoźników okazjonalnych, których ochrony domaga się Wnioskodawca. W tym stanie rzeczy brak jest podstaw do uznania, że działania Gminy w tym

zakresie wypełniają przesłanki praktyki ograniczającej konkurencję określonej w art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie (...).

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w sentencji decyzji.

Stosownie do treści art. 78 ust. 1 ustawy o okik w związku z art. 479<sup>28</sup> § 2 k.p.c. – 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 Delegatura w Krakowie (31-011 Kraków, Pl. Szczepański 5).

Z up.  
Prezesa Urzędu Ochrony  
Konkurencji i Konsumentów  
Barbara du Vall  
Dyrektor Delegatury

**Otrzymują:**

1. **Pan Paweł Śliwa Kancelaria Adwokacka;** ul. 11 Listopada 27, 38-300 Gorlice,
2. **Pani Nina Półtorak radca prawny; T. Studnicki, K. Pleszka, Z. Ćwiąkalski, J. Górski Sp. Komandytowa;** ul. Jabłonowskich 8, 31-114 Kraków
3. **a/a RKR**