



**PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW**

DELEGATURA w ŁODZI

Ul. Piotrkowska 120
90-006 Łódź, P-36

Tel. (0-42) 636-36-89, Fax (0-42) 636-07-12

E-mail: lodz@uokik.gov.pl

RŁO/411- 6/06/TD-

Łódź, dnia 31 października 2007 r.

DECYZJA Nr RŁO Nr 53/2007

Na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t. j. Dz. U. z 2005 r., Nr 244, poz. 2080, z 2006 r. Nr 157, poz. 1119, Nr 170, poz. 1217, Nr 249, poz. 1834) oraz stosownie do art. 28 ust. 6 tej ustawy, 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, Nr 99, poz. 660), stosownie do § 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. z 2002 r., Nr 18, poz. 172, ze zm.), po przeprowadzeniu postępowania antymonopolowego wszczętego z urzędu, w związku z podejrzeniem naruszenia zakazu określonego w art. 8 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, polegającym na nadużywaniu przez Miejski Zakład Komunikacji Sp. z o.o. z siedzibą w Bełchatowie pozycji dominującej na lokalnym rynku usług komunikacji miejskiej w Bełchatowie, poprzez pobieranie opłat dodatkowych za sprzedaż biletów w środkach transportu komunikacji miejskiej,

- działając w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów:

nie stwierdza się stosowania przez Miejski Zakład Komunikacji Sp. z o.o. z siedzibą w Bełchatowie praktyki ograniczającej konkurencję, w związku pobieraniem opłat dodatkowych za sprzedaż biletów w środkach transportu komunikacji miejskiej.

Uzasadnienie

W dniach od 16 stycznia 2006 r. do 16 marca 2006 r. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (zwany dalej: „Prezes Urzędu”) przeprowadził postępowanie wyjaśniające w sprawie badania lokalnych rynków komunikacji miejskiej w województwach łódzkim i świętokrzyskim, w celu ustalenia struktury konkurencji i zachowań przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie przewozu osób środkami komunikacji miejskiej na tych rynkach, w kontekście przestrzegania art. 8 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

W toku postępowania ustalono, iż Rada Miejska w Bełchatowie, uchwałą z dnia 31 sierpnia 2005 r. zmieniającą uchwałę w sprawie cen urzędowych za usługi przewozowe lokalnego transportu zbiorowego w granicach administracyjnych miasta Bełchatowa i cen urzędowych za usługi przewozowe lokalnego transportu zbiorowego realizowane przez

Miejski Zakład Komunikacji Sp. z o.o. w Bełchatowie (zwany dalej: „MZK”) ustaliła wysokość cen biletów jednorazowych normalnych i ulgowych miejskich różnicując ich wysokość w zależności od miejsca zakupu biletu, tj. w środku komunikacji miejskiej u kierowcy lub w pozostałych punktach zakupu.

Z informacji przekazanych przez MZK w toku postępowania wyjaśniającego wynikało, iż MZK, mający formę prawną spółki prawa handlowego, prowadzi przewozy osób na liniach komunikacyjnych w granicach miasta i gminy Bełchatów oraz do miejscowości w gminach: Szczerców, Rusiec, Żelów oraz do miasta Piotrków Trybunalski. Wysokość opłat za przewóz osób i bagażu środkami komunikacji miejskiej w granicach administracyjnych miasta Bełchatowa reguluje Uchwała Rady Miejskiej w Bełchatowie nr XXXVII/358/05 z dnia 31 sierpnia 2005 r. Ustalone ceny za przejazd w granicach administracyjnych miasta Bełchatowa obowiązują od dnia 15 października 2005 r. Ceny biletów za przejazd poza granice administracyjne miasta Bełchatowa ustala Zarząd MZK za zgodą Rady Nadzorczej. Bilety jednorazowe pasażerowie mogą nabywać u kierowcy oraz innych punktach sprzedaży (kioski). Kierowcy w środkach komunikacji miejskiej pobierali zwiększoną opłatę za sprzedaż następujących biletów uprawniających do przejazdu w granicach administracyjnych miasta:

- jednorazowego biletu normalnego – cena wyższa o 0,20 zł w porównaniu do biletu zakupionego w którymś z pozostałych ww. punktów sprzedaży,
- jednorazowego biletu ulgowego – cena wyższa o 0,20 zł w porównaniu do biletu zakupionego w którymś z pozostałych ww. punktów sprzedaży,
- jednorazowego biletu z ulgą 50% - cena wyższa o 0,30 zł w porównaniu do biletu zakupionego w którymś z pozostałych ww. punktów sprzedaży.

MZK podkreślił, iż podwyższenie ceny biletu na przejazd w granicach administracyjnych miasta, nabywanego u kierowców, ma na celu uniknięcie opóźnień przejazdów i zapewnienie bezpieczeństwa przewożonym pasażerom. Ma to się dzieć dzięki przewidywanemu wyeliminowaniu nagminnego nabywania biletów u kierowcy w sytuacji, kiedy w obrębie miasta istnieje rozbudowana sieć punktów sprzedaży biletów według normalnej taryfy.

Analiza dokumentów i informacji zebranych w toku postępowania dała podstawę do przyjęcia, że MZK ma pozycję dominującą na lokalnym rynku usług komunikacji miejskiej w Łasku, a jej działania polegające na różnicowaniu cen biletów za przewozy komunikacji miejskiej ze względu na miejsce ich sprzedaży uzasadniają wszczęcie postępowania antymonopolowego.

W dniu 9 marca 2006 r. Prezes Urzędu Postanowieniem nr 1/411-6/06 wszczął z urzędu postępowanie antymonopolowe w związku z podejrzeniem naruszenia nakazu określonego w art. 8 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, polegającym na nadużywaniu przez MZK pozycji dominującej na lokalnym rynku komunikacji miejskiej w Bełchatowie, poprzez pobieranie opłat dodatkowych za sprzedaż biletów w środkach transportu komunikacji miejskiej.

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania antymonopolowego, w piśmie z dnia 23 marca 2006 r. MZK podtrzymał wyrażone wcześniej stanowisko dotyczące powodów wprowadzenia zróżnicowanych cen biletów na przewozy środkami komunikacji miejskiej w Bełchatowie. Stwierdzono, iż o różnicowaniu cen biletów nabywanych w autobusie oraz w innych punktach sprzedaży decydują takie czynniki, jak: dłuższy postój autobusu na przystanku w przypadku braku zróżnicowania cenowego biletów, opóźnienia i wydłużenie czasu przejazdu. To zaś stanowi dodatkowe koszty – zarówno ekonomiczne, jak i społeczne. MZK nie odnotował w okresie obowiązywania ww. uchwały

Rady Miejskiej Bełchatowa żadnej skargi dotyczącej cen biletów sprzedawanych przez kierowców. Ponadto wskazano, że MZK nie pobiera opłat dodatkowych za sprzedaż biletów jednorazowych. Pracownicy MZK – kierowcy sprzedają bilety zgodnie z cennikiem zatwierdzonym Uchwałą Rady Miasta. W cenniku tym nie ma pozycji „opłata dodatkowa” w odniesieniu do biletów jednorazowych nabywanych u kierowców.

Prezes Urzędu ustalił:

Interes publicznoprawny:

Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (zwana dalej: „ustawa o okik”) należy do dziedziny prawa publicznego. Jako taka chroni interes ogólnospołeczny. W świetle art. 1 ust. 1 ustawy o okik „ustawa określa warunki rozwoju i ochrony konkurencji oraz zasady podejmowanej w interesie publicznym ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów.” W czasie postępowania i przy wydawaniu decyzji Prezes Urzędu jest zatem rzecznikiem interesu publicznego. W rozstrzyganych przez Prezesa Urzędu postępowaniach zasadnym jest zatem ustalenie czy okoliczności sprawy dotyczą interesu publicznego.

Interes publiczny w postępowaniu administracyjnym nie jest pojęciem jednolitym i stałym. Zgodnie ze stanowiskiem Sądu Najwyższego (wyrok z dnia 29 maja 2001 r., sygn. akt I CKN 1217/98; por. też wyrok z dnia 27 sierpnia 2003 r., sygn. akt I CKN 523/01) publicznoprawny charakter ustawy antymonopolowej powoduje, iż znajduje ona zastosowanie wówczas, gdy jest zagrożony lub naruszony interes publiczny polegający na zapewnieniu właściwych warunków do powstania i rozwoju konkurencji. Za zagrożenie lub naruszenie konkurencji należy uznać – zdaniem Sądu – jedynie takie działania, które dotyczą sfery interesów szerszego kręgu uczestników rynku gospodarczego. Ponieważ do podmiotów funkcjonujących na rynku należą nie tylko przedsiębiorcy, ale i konsumenci, naruszenie tego interesu może mieć miejsce, gdy skutkami działań sprzecznych z ustawą o okik dotknięta jest sfera interesów szerokiego kręgu konsumentów. O tym, iż okoliczności niniejszej sprawy dotyczą interesu publicznego, decyduje fakt, iż kwestionowany obowiązek wniesienia dodatkowej opłaty za bilety sprzedawane u kierowców jest stosowany powszechnie, a praktyka oddziałuje na każdego potencjalnego konsumenta, który chciałby skorzystać z usług lokalnego transportu zbiorowego wykupując bilet jednorazowy u kierowcy. Tym samym zasadne było podjęcie działań przewidzianych w ustawie o okik dla ustalenia czy kwestionowana praktyka nosi znamiona praktyki ograniczającej konkurencję.

Rynek właściwy

Praktyki ograniczające konkurencję ujawniają się na rynku. Z tego względu punktem wyjścia dla rozstrzygnięcia sprawy jest określenie rynku właściwego. Określenie rynku właściwego będzie decydowało o tym, czy przedsiębiorca posiada pozycję dominującą.

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 na rynku, preferencje konsumentów, znaczące różnice cen i koszty transportu, panują zbliżone warunki konkurencji (art. 4 pkt 8 ustawy o okik – obecnie art. 4 pkt 9 ustawy).

W ocenie Prezesa Urzędu rynkiem właściwym, w znaczeniu produktowym, w niniejszej sprawie jest lokalny rynek usług komunikacji miejskiej.

Określając rynek właściwy w sprawie w ujęciu produktowym należy posłużyć się definicją przyjętą w Ustawie z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (tj. Dz. U. z 2007 r., Nr 125, poz. 874) – zwana dalej: „ustawa o transporcie drogowym”. Art. 4 pkt 7a tej ustawy definiuje komunikację miejską, jako przewóz regularny wykonywany w ramach lokalnego transportu zbiorowego w granicach administracyjnych miasta albo miasta i gminy, względnie miast albo miast i gmin sąsiadujących, jeżeli zawarły porozumienie lub utworzyły związek międzygminny w sprawie realizacji komunikacji na swoim obszarze. Odnosząc się do definicji rynku właściwego zawartej w przepisach ustawy o okik, należy przede wszystkim jednak podkreślić, iż możliwe substytuty dla transportu miejskiego (takie jak: transport prywatnymi samochodami, transport dalekobieżny, czy taksówkowy) nie stanowią w istocie na tyle bliskich substytutów dla tego rynku, by można je było zaliczać do tego samego rynku właściwego. Wymienione rodzaje usług przewozowych odpowiadają bowiem różnym zapotrzebowaniom nabywców lub ich cena i inne właściwości (w tym jakość) znacznie różnią od tych charakteryzujących rynek transportu miejskiego. Rynkiem właściwym w sprawie jest zatem rynek świadczenia usług komunikacji miejskiej.

Niezbędnym elementem rynku właściwego jest także jego wymiar geograficzny, oznaczający konieczność wskazania obszaru, na którym warunki konkurencji, mające zastosowanie do określonych towarów, są jednakowe dla wszystkich konkurentów.

W wymiarze geograficznym rynek komunikacji miejskiej ma charakter lokalny, bowiem istota usług komunikacji miejskiej sprawia, iż zaspokajają one potrzeby społeczności lokalnej. Zakres rynku geograficznego w niniejszej sprawie określają potrzeby mieszkańców, którzy zgłaszają popyt na przewóz w obrębie miasta. Wydaje się, że potrzeby przewozowe w ramach miasta (zaspokajane przez MZK) są odmienne od potrzeb związanych z poruszaniem się na szerszym terytorium, natomiast ograniczenie rynku do terenu miasta Bełchatowa znajduje uzasadnienie w jednorodności potrzeb dotyczących transportu na tym terenie.

W związku z powyższym teren ograniczony granicami administracyjnymi Miasta Bełchatów stanowi płaszczyznę, którą określa rynek właściwy w sprawie w ujęciu geograficznym.

Uczestnicy rynku właściwego

Uczestnikiem rynku właściwego po stronie podaży jest MZK. MZK prowadzi działalność w zakresie transportu zbiorowego i jest przedsiębiorcą w rozumieniu art. 4 pkt 1 ustawy o okik.

MZK oszacowała swój udział w rynku usług komunikacji miejskiej w Bełchatowie na poziomie ok. *(tajemnica przedsiębiorcy)* %.

Po stronie popytu uczestnikami rynku właściwego są konsumenci korzystający z usług lokalnego transportu zbiorowego (komunikacji miejskiej). Krąg tych podmiotów jest nieograniczony.

Stan faktyczny:

Miejski Zakład Komunikacji Sp. z o.o. z siedzibą w Bełchatowie (MZK) jest przedsiębiorcą wpisanym do rejestru przedsiębiorców KRS pod numerem 0000113970. Przedmiotem działalności MZK jest transport pasażerski miejski, transport pasażerski międzymiastowy i pozostały transport lądowy (dowód: karty nr 60-66).

MZK w określonym w niniejszej sprawie rynku właściwym dysponuje udziałem na poziomie ok. (*tajemnica przedsiębiorcy*) % (dowód: karta nr 5).

W obszarze administracyjnym miasta Bełchatowa ceny ustala Rada Miejska w Bełchatowie. Ceny biletów na przejazd na pozostałych liniach komunikacyjnych ustala Zarząd MZK za zgodą Rady Nadzorczej MZK. (dowód: karta nr 6).

Uchwała Nr XXXVII/358/05 Rady Miejskiej w Bełchatowie z dnia 31 sierpnia 2005 r. zmieniająca uchwałę w sprawie cen urzędowych za usługi przewozowe lokalnego transportu zbiorowego w granicach administracyjnych miasta Bełchatowa i cen urzędowych za usługi przewozowe lokalnego transportu zbiorowego realizowane przez Miejski Zakład Komunikacji Sp. z o.o. w Bełchatowie ustanowiła, co następuje (dowód: karty nr 38-41):

„§ 1 ust. 1. Ustala się ceny urzędowe za usługi przewozowe środkami lokalnego transportu zbiorowego w granicach administracyjnych miasta Bełchatowa w kwocie:

- 1) bilet jednorazowy normalny za przejazd jednej osoby - 1,80 zł,
- 2) bilet jednorazowy ulgowy za przejazd jednej osoby - 1,20 zł,
- 3) bilet jednorazowy ulgowy za przejazd jednej osoby uprawnionej do korzystania z 50% ulgi, tj. kombatanta i studenta - 0,90 zł.”

Ponadto, w załączniku Nr 1 do ww. Uchwały – będącym wykazem cen za usługi przewozowe środkami lokalnego transportu zbiorowego w Bełchatowie – w punkcie 1.3 ustalono:

„Bilet jednorazowy zakupiony u kierowcy Normalny 2,00 zł, Ulgowy 1,40 zł, Ulgowy 50% 1,20 zł.” (dowód: karta nr 40)

Wyżej wymienione bilety jednorazowe zakupione u kierowcy mają nominały identyczne z biletami uprawniającymi do przejazdów poza granice administracyjne miasta Bełchatowa do miejscowości:

- 2,00 zł - Dobrzelów (normalny, linia 22); Rogowiec (linia nr 7), Biłgoraj (linia nr 7), Zelów (linia nr 8) - ulgowy 37,5%; Piotrków Trybunalski (linia nr 22), Broszcin (linia nr 12), Krasowa (linia nr 12) - ulgowy 50%;
- 1,40 zł – Poręby (linie 1, Z, 7), Ławy (linia nr 8), Nowy Świat (linia 3 i 12) (ulgowy 37,5%);
- 1,20 zł – Księży Młyn (linie 1, Z, 7), Oleśnik (linia nr 1), Helenów (linia nr 22), Wielopole (linia nr 22), Wola Mikorska (linia nr 8), Wierzchowiec (linie nr 3 i 12) (ulgowy 50%).

MZK podpisał umowę zobowiązującą do zapewnienia regularnego kursowania autobusów na określonych liniach komunikacyjnych według uzgodnionych rozkładów jazdy z Gminą Bełchatów, Gminą Szczerców, Gminą Rusiec, Miastem i Gminą Zelów. (dowód: karty nr 46-55).

MZK jest związany umową z zewnętrznym dystrybutorem na sprzedaż biletów jednorazowych komunikacji miejskiej. Umowa została zawarta na czas nieokreślony. Na podstawie informacji o wartości sprzedanych biletów w danym miesiącu kalendarzowym MZK udziela prowizji na następny okres rozliczeniowy. Aneks do umowy z dnia 15 kwietnia 2000 r. wysokość udzielanej prowizji uzależniono od wartości sprzedanych biletów:

- wartość sprzedanych biletów netto – do 53.000 zł – (*tajemnica przedsiębiorcy*) % prowizji,
- od 53 000,01 zł do 106 000 zł – (*tajemnica przedsiębiorcy*) %,
- od 106 000,01 zł do 149 000 zł – (*tajemnica przedsiębiorcy*) %,
- powyżej 149 000 zł – (*tajemnica przedsiębiorcy*) % (dowód: karty nr 58-59)

MZK szacuje liczbę punktów sprzedaży biletów indywidualnym konsumentom w obrębie miasta Bełchatów na ok. 40 (dowód: karta nr 73).

Również kierowcy środków komunikacji miejskiej otrzymują dodatkowe wynagrodzenie z tytułu sprzedaży biletów w środkach komunikacji miejskiej. Wysokość i charakter udzielanych kierowcom prowizji reguluje Zarządzenie Nr 13 Prezesa MZK z dnia 29 grudnia 2004 r., które stosownie do art. 14 ust. 6 Zakładowego Układu Zbiorowego dla pracowników MZK ustala dla kierowców prowizję w wysokości (*tajemnica przedsiębiorcy*) % (2005 r.) (dowód: karta nr 59)

Przychody ze sprzedaży biletów jednorazowych w środkach transportu komunikacji miejskiej nigdy nie przekraczają 10% w przychodach ze sprzedaży biletów jednorazowych ogółem. (dowód: karta nr 73)

Sprzedaż biletów jednorazowych uprawniających do przejazdów poza granice administracyjne miasta Bełchatowa prowadzona jest również w stacjonarnych punktach sprzedaży (sklepy, kioski). Ceny tych biletów nie są zróżnicowane w zależności od miejsca zakupu – środek komunikacji lub innych punkt sprzedaży. Kierowcy nigdy nie byli upoważnieni do sprzedaży tych biletów w cenach wyższych od tych dostępnych w innych punktach sprzedaży. (dowód: karta nr 80)

W 2005 r. MZK przewiózł ogółem około 1 919 000 pasażerów, z czego pasażerowie przewiezieni wyłącznie w granicach administracyjnych Miasta Bełchatowa stanowili ok. 61% przewiezionych pasażerów ogółem. (dowód: karta nr 79)

Zdaniem MZK podstawą wprowadzenia różnych poziomów cen za przejazdy komunikacją miejską była konieczność odciążenia kierowców od sprzedaży znacznego woluminu biletów w trakcie obsługi linii komunikacyjnych. Dochodziło bowiem do sytuacji, że pasażerowie ignorowali stacjonarne punkty sprzedaży biletów, a nabywali nagminnie bilety u kierowców, co powodowało duże opóźnienia kursów autobusów. Do dnia 15 października 2005 r. ceny biletów były ujednocnione i nie zależały od miejsca ich nabywania. Uchwała Rady Miejskiej w Bełchatowie nr XXXVII/358/05, która weszła w życie dnia 15 października 2005 r., wprowadziła różnicowanie cen biletów jednorazowych na przejazd w granicach administracyjnych miasta Bełchatowa. Wprowadzenie w życie tej uchwały, zdaniem MZK, spowodował znaczne zmniejszenie sprzedaży biletów prowadzonej przez kierowców. (dowód: karta nr 84)

W dniu 27 kwietnia 2006 r. Uchwałą Rady Miejskiej w Bełchatowie Nr XLVI/435/06 ujednolicone zostały ceny biletów nabywanych u kierowców oraz w pozostałych punktach sprzedaży. Uchwała została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego w dniu 22 maja 2006 r. Zgodnie z § 6 tej uchwały, weszła ona w życie z dniem 5 czerwca 2006 r. (dowód: karta nr 83)

Prezes Urzędu zważył, co następuje:

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów należy do dziedziny prawa publicznego i jako taka chroni interes ogólnospołeczny. W świetle art. 1 ust. 1 i 2 ustawy o okik celem ustawy jest zapewnienie rozwoju konkurencji, przez ochronę przedsiębiorców narażonych na stosowanie praktyk ograniczających konkurencję i ochronę interesów konsumentów. Ustawa znajduje zastosowanie tylko wówczas, gdy zagrożony lub naruszony jest interes publiczny poprzez zakłócenie funkcjonowania mechanizmów rynkowych. Ustawa w odniesieniu do przedsiębiorców chroni konkurencję, a w odniesieniu do konsumentów ich interesy jako zjawiska o charakterze instytucjonalnym.

Wymienione w art. 1 cele ustawy o okik zostały określone jako równorzędne co sprawia, że praktyki ograniczające konkurencję obejmują nie tylko te, które godzą w konkurencję, ale również te, które – podejmowane przez przedsiębiorców posiadających pozycję dominującą – nie godząc wprost w konkurencję, naruszają interesy innych uczestników rynku. Praktyki ograniczające konkurencję można bowiem podzielić na praktyki antykonkurencyjne, wywierające bezpośredni wpływ na stan lub rozwój konkurencji i interesy konkurencyjne innych przedsiębiorców, oraz praktyki eksploatacyjne, których efektem lub celem jest naruszenie przede wszystkim innych niż konkurencyjne interesów innych uczestników rynku. W przypadku praktyk eksploatacyjnych bezpośrednim celem lub skutkiem działań przedsiębiorców jest wykorzystanie przez przedsiębiorców wcześniej istniejącej przewagi nad kontrahentami.

Rozpatrywana sprawa ma, jak udowodniono wcześniej, charakter publiczno-prawny, co uzasadnia ocenę działań MZK w świetle przepisów ustawy o okik.

Przepis art. 8 ust. 1 ustawy o okik stanowi, że zakazaną praktyką ograniczającą konkurencję jest nadużywanie przez przedsiębiorcę pozycji dominującej na rynku właściwym. Dla uznania praktyki określonej w tym przepisie za ograniczającą konkurencję, muszą być spełnione łącznie następujące przesłanki:

- 1) podmiot stosujący praktykę jest przedsiębiorcą,
- 2) przedsiębiorca ma pozycję dominującą na rynku właściwym,
- 3) przedsiębiorca nadużywa pozycji dominującej na rynku właściwym.

Zgodnie z przepisem art. 4 pkt 1 ustawy o okik ilekroć w ustawie jest mowa o przedsiębiorcy rozumie się przez to przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2004 r. Nr 173, poz. 1807, ze zm.) – zwana również: „ustawa SDG”.

Art. 2 ustawy SDG definiuje działalność gospodarczą jako zarobkową działalność wytwórczą, handlową, budowlaną, usługową oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i eksploatacja zasobów naturalnych, a także działalność zawodową wykonywaną w sposób zorganizowany i ciągły. Ponadto, zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy SDG przedsiębiorca może podjąć działalność gospodarczą po uzyskaniu wpisu do rejestru przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym lub Ewidencji Działalności Gospodarczej.

MZK jest przedsiębiorcą wpisanym do rejestru przedsiębiorców KRS pod numerem 0000113970. Przedmiotem działalności MZK jest transport pasażerski miejski, transport pasażerski międzymiastowy i pozostały transport lądowy. Tym samym należy stwierdzić, iż pierwsza przesłanka została spełniona.

Rynkiem właściwym w sprawie jest lokalny rynek usług komunikacji miejskiej w Bełchatowie.

Możliwość stwierdzenia naruszenia przez przedsiębiorcę zakazu stosowania praktyk ograniczających konkurencję, polegających na nadużywaniu pozycji dominującej, uzależniona jest od uprzedniego stwierdzenia, iż przedsiębiorca posiada na tak określonym rynku pozycję dominującą.

Zgodnie z art. 4 pkt 9 ustawy o okolicznościach przez pozycję dominującą rozumie się pozycję przedsiębiorcy, która umożliwia mu zapobieganie skutecznej konkurencji na rynku właściwym przez stworzenie 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%. MZK oszacował swój udział w zdefiniowanym wyżej rynku na poziomie ok. (*tajemnica przedsiębiorcy*) %. W związku z powyższym należało stwierdzić, iż MZK posiada pozycję dominującą na lokalnym rynku usług komunikacji miejskiej w Bełchatowie.

Prezes Urzędu stwierdził, iż druga przesłanka została spełniona.

Sam fakt posiadania pozycji dominującej nie stanowi naruszenia prawa. Bezprawne jest dopiero nadużywanie przez przedsiębiorców pozycji dominującej. Istotą praktyk ograniczających konkurencję polegających na nadużywaniu pozycji dominującej jest bezprawne nadużycie siły rynkowej przez przedsiębiorcę, prowadzące do ograniczenia samodzielności innych uczestników rynku oraz wymuszenia uczestnictwa w rynku na zasadach narzuconych, z reguły mniej korzystnych, niżby to wynikało z działania nieskrapowanych mechanizmów rynkowych w warunkach istnienia konkurencji.

Praktyki nadużywania pozycji dominującej na rynku mogą być praktykami antykonkurencyjnymi lub eksploatacyjnymi. Istotą praktyk antykonkurencyjnych jest zachowanie przedsiębiorcy dominującego, które godzi bezpośrednio w istniejącą lub potencjalną konkurencję. Praktyki eksploatacyjne godzą natomiast w interesy kontrahentów i konsumentów na skutek wykorzystania siły rynkowej prowadzącego do uzyskania korzyści niemożliwych do uzyskania w przypadku niezakłóconego działania mechanizmu konkurencji (E. Modzelewska-Wąchal, op. cit. s. 97). Jest jasne, iż w omawianych okolicznościach faktycznych nie można oceniać praktyki MZK z punktu widzenia jej ewentualnego charakteru antykonkurencyjnego. W ocenie Prezesa Urzędu nie istnieją przesłanki dla przyjęcia ustalenia, iż oceniana praktyka godzi bezpośrednio w istniejącą lub potencjalną konkurencję MZK. W przedmiotowej sprawie należy natomiast rozważyć, czy oceniana praktyka godzi w interesy konsumentów na skutek wykorzystania posiadanej siły rynkowej.

Zgodnie z postanowieniami art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. Prawo przewozowe (tj. Dz.U. z 2000 r., Nr 50, poz. 601, ze zm.) *„Umowę przewozu zawiera się przez nabycie biletu na przejazd lub spełnienie innych określonych przez przewoźnika warunków dostępu ośrodka transportowego, a w razie ich nieustalenia – przez samo zajęcie miejsca w środku transportowym”*.

Umowę przewozu konstytuują przepisy kodeksu cywilnego w art. 774, zgodnie z którym *„przewoźnik zobowiązuje się w zakresie działalności swego przedsiębiorstwa do przewiezienia za wynagrodzeniem osób lub rzeczy”*. Zatem, do elementów przedmiotowo istotnych umowy przewozu należy: ustalenie przedmiotu przewozu i trasy przewozu oraz

ustalenie wynagrodzenia za przewóz. Opłata za bilet jest zatem ekwiwalentem przyszłego świadczenia usługi przewozu.

Rada Miejska w Bełchatowie na mocy uchwały Nr XXXVII/358/05 z dnia 31 sierpnia 2005 r. ustaliła, iż przy zakupie biletu jednorazowego u kierowcy na przejazd w strefie miejskiej Bełchatowa pasażerowie będą mieli możliwość nabycia wyłącznie biletów w cenie 2,00 zł (normalny) oraz 1,40 zł (ulgowy), 1,20 zł (ulgowy 50%). Ceny te są wyższe o odpowiednio 0,20 zł (bilet normalny i ulgowy) oraz 0,30 zł w stosunku do cen odpowiadających biletów zakupionych w stacjonarnych punktach sprzedaży. Osoby, które z różnych powodów nie mogły kupić wcześniej biletu, zmuszone są wykupując go u kierowcy płacić więc cenę wyższą za przejazd na tej samej trasie. Wyżej wymienione różnice cen stanowią tym samym opłatę dodatkową do biletów jednorazowych nabywanych u kierowców w środkach komunikacji.

Zdaniem Przedsiębiorcy MZK nie pobiera dodatkowych opłat za sprzedaż biletów jednorazowych – pracownicy MZK sprzedają bilety zgodnie z cennikiem zatwierdzonym Uchwałą Rady Miasta. W cenniku tym nie ma pozycji „opłata dodatkowa”. Ustosunkowując się do stanowiska MZK należy przywołać wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 czerwca 2002 r. (sygn. akt SA/Sz 279/2002), w którym to sąd potwierdza zasadność rozstrzygnięcia organu nadzorczego w stosunku do uchwały rady miejskiej jednego z miast w sprawie o bardzo zbliżonym stanie faktycznym – tj. ustalenie opłat za przejazd środkami komunikacji miejskiej. W kwestionowanych zapisach uchwały rada zwiększyła opłaty środkami komunikacji miejskiej w przypadku zakupu biletów jednorazowych u kierowcy o 0,30 zł lub 0,40 zł. Organ nadzorca stwierdził, iż delegacja dla rady gminy (miasta) w zakresie ustalania opłat za przewozy środkami komunikacji miejskiej nie obejmuje dopłaty z tytułu nabycia biletu u kierującego pojazdem, a tak należy traktować różnicowanie opłat w zależności od miejsca zakupu. Zróżnicowanie przez Radę Miejską w Bełchatowie, wykorzystywane w praktyce przez MZK, cen biletów jednorazowych na przejazd środkami komunikacji miejskiej w obrębie granic administracyjnych miasta Bełchatowa można tym samym interpretować jako stosowanie dopłat (opłat dodatkowych) do biletów nabywanych u kierowców.

Oceniając ww. działania pod względem znamion praktyki nadużywania pozycji dominującej należy wziąć pod uwagę następujące okoliczności:

Nie podlega wątpliwości fakt, iż ustalenie i stosowanie zróżnicowanych cen za bilety jednorazowe na przejazd w obrębie granic administracyjnych miasta Bełchatowa przynosi określone korzyści dla MZK. Związane one są przede wszystkim z faktem, iż nadmierny wolumin sprzedaży biletów w środkach komunikacji miejskiej przez kierowców może generować dodatkowe koszty eksploatacji taboru (większe zużycie paliwa na skutek dłuższego przestoju pojazdu w miejscu przystankowym), zwiększenie niebezpieczeństwa ruchu drogowego (niebezpieczne obciążenie kierowców zwłaszcza w sytuacji, gdy sprzedaż odbywa się, choćby sporadycznie, podczas ruchu pojazdu), opóźnienia kursów względem ustalonego rozkładu jazdy. Wprowadzenie opłat dodatkowych za sprzedaż biletu w środku komunikacji miejskiej niewątpliwie zniechęca pasażerów do wybierania takiego sposobu zaopatrywania się w bilet przejazdu, co zresztą potwierdzają informacje MZK. Skutkuje to naturalnie wyeliminowaniem w znacznym stopniu wysokości kosztów wspomnianych powyżej. Należy zważyć przy tym, iż liczba pasażerów przewiezionych przez MZK w obrębie granic administracyjnych miasta Bełchatowa stanowiła ponad 61% pasażerów przewiezionych ogółem przez MZK i to oni generują największy popyt na bilety sprzedawane przez kierowców.

Jednocześnie, wzrost cen biletów jednorazowego przejazdu w granicach administracyjnych miasta sprzedawanych przez kierowców przyniósł oczywiście MZK także bezpośrednie korzyści finansowe – tym bardziej, że wysokość prowizji pobieranej przez

kierowców jest niższa od prowizji udzielanych pozostałym dystrybutorom. Korzyści powyższe były jednak ograniczane przez zmniejszenie liczby pasażerów nabywających bilety tą drogą. Jak zaznacza MZK, wprowadzenie droższych biletów sprzedawanych przez kierowców, przy obecności wielu stacjonarnych punktów sprzedaży na terenie miasta, znacznie obniżyło liczbę pasażerów nabywających bilet u kierowcy.

Należy zatem rozważyć, czy korzyści uzyskiwane przez MZK na skutek stosowania podlegającej ocenie praktyki, mają charakter eksploatacyjny – stanowiąc o istocie nadużywania pozycji dominującej. Należy ocenić więc czy koszty ponoszone z tego tytułu przez konsumentów-pasażerów są wyższe od kosztów ponoszonych przez nich w przypadkach zarówno braku możliwości zakupu biletu u kierowcy jak i możliwości ich zakupu w jednolitych cenach.

Nie ulega wątpliwości, iż możliwość nabycia biletu u kierowcy w sytuacji, gdy z określonych powodów pasażer nie zakupił biletu w innym punkcie sprzedaży, jest dla niego korzystna: pozwala mu zrealizować przejazd bez ponoszenia ryzyka zapłaty opłaty dodatkowej karnej za przejazd bez ważnego biletu. Z drugiej strony należy zgodzić się z argumentacją MZK, iż brak zróżnicowania cen biletów ze względu na miejsce zakupu, może w określonych wypadkach powodować sytuację, w której liczba pasażerów chcących kupić bilet w środku transportu u kierowcy będzie na tyle duża, iż spowoduje to znaczne opóźnienia kursu lub w przypadku sprzedaży biletu podczas jazdy – niebezpieczeństwo dla uczestników ruchu drogowego. Zgodnie z oświadczeniem MZK, taka sytuacja dotyczyła przewozów w komunikacji miejskiej w obrębie granic administracyjnych miasta Bełchatowa przed wejściem w życie uchwały Rady Miejskiej w Bełchatowie z dnia 31 sierpnia 2005 r. wprowadzającej zróżnicowane ceny biletów w zależności od miejsca zakupu. Sytuacja opisana powyżej oznacza niewątpliwie dla ogółu pasażerów niedogodność w postaci przedłużonego oczekiwania na przyjazd pojazdu zgodnie z rozkładem jazdy oraz ogólnego obniżenia jakości świadczonych usług przewozowych. Odrębną kwestią jest wzrost ponoszonych kosztów społecznych związanych np. ze wzrostem emisji spalin w przypadku nagminnego nabywania biletów na przejazd u kierowców. Należy też stwierdzić, iż dodatkowe koszty wynikające z podniesienia cen biletów sprzedawanych u kierowcy ponoszą jedynie ci pasażerowie, którzy nie zakupili biletu w innym punkcie sprzedaży, natomiast opisane wyżej koszty wynikające z nagminnego nabywania biletów u kierowców może odczuć ogół pasażerów.

Należy również zaznaczyć, iż na terenie miasta Bełchatowa istnieje rozbudowana sieć punktów sprzedaży biletów (ok. czterdziestu), nie ma więc szczególnych trudności w nabyciu przez pasażerów biletów bez dodatkowej opłaty. Ponieważ konsumenci mają możliwość łatwego zaopatrzenia się w bilety po niższej cenie, a wszystkie kanały dystrybucji biletów są co do zasady substytucyjne między sobą, zwiększenie cen biletów sprzedawanych u kierowcy nie stanowi praktyki ograniczającej konkurencję o charakterze eksploatacyjnym.

W tym kontekście należy zważyć, iż zgodnie ze złożonym oświadczeniem, MZK nie otrzymał żadnej skargi konsumenckiej dotyczącej stosowanej praktyki, również Prezes Urzędu nie zanotował skarg na MZK w tym zakresie. Może to pośrednio świadczyć o tym, iż konsumenci oceniają przyjęte rozwiązanie za co najmniej równie korzystne w porównaniu z poprzednio obowiązującymi (tj. do dnia 15 października 2005 r.).

Zważywszy okoliczności wskazane powyżej, zdaniem Prezesa Urzędu, nie można stwierdzić spełnienia trzeciej przesłanki naruszenia zakazu nadużywania pozycji dominującej. Wobec powyższego należało orzec, jak w sentencji.

W dniu 21 kwietnia 2007 r. weszła w życie ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2007 r. Nr 50, poz. 331, Nr 99, poz. 660) na podstawie której straciła moc ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów

(tekst jednolity Dz. U. 2005 r., Nr 244, poz. 2080, ze zm.: Dz. U. z 2006 r. Nr 157, poz. 1119; Nr 170, poz. 1217 i Nr 249, poz. 1834). Jednakże zgodnie z art. 131 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2007 r. Nr 50, poz. 331, ze zm.) do postępowań wszczętych przed dniem 21 kwietnia 2007 r. stosuje się przepisy ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów.

Stosownie do treści art. 78 ust. 1 ustawy o okik w związku z art. 479²⁸ § 2 i 3 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 Łodzi.

Z upoważnienia
Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji
i Konsumentów
Dyrektor Delegatury w Łodzi

Iwona Bielska

Otrzymuje:
Miejski Zakład Komunikacji Sp. z o.o.
Ul. Przemysłowa 11
97-400 Bełchatów