



**PREZES**  
**URZĘDU OCHRONY**  
**KONKURENCJI I KONSUMENTÓW**

**Delegatura w Lublinie**

**20-012 Lublin, ul. Ochotnicza 10**

Tel. (0-81) 532-35-31, 532-54-48,

**Fax (0-81) 532-08-26**

**E-MAIL: [LUBLIN@UOKIK.GOV.PL](mailto:LUBLIN@UOKIK.GOV.PL)**

Lublin, dnia 6 lipca 2011r.

RLU-411-4/10/IM

p.o.

**Decyzja RLU Nr 8/11**

**1.** Na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331 ze zm.) oraz stosownie do art. 33 ust. 4 i 5 tej ustawy i § 4 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2009r. r. w sprawie właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Dz.U. nr 107 poz. 887), po przeprowadzeniu postępowania antymonopolowego wszczętego z urzędu, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów:

**uznaje za praktykę ograniczającą konkurencję** i naruszającą zakaz określony w art. 9 ust. 1 i 2 pkt 6 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, działanie przedsiębiorcy Miejski Zakład Komunikacji Sp. z o.o. w Zamościu polegające na nadużywaniu pozycji dominującej na lokalnym rynku administrowania przystankami autobusowymi na terenie Miasta Zamościa poprzez narzucanie przedsiębiorcom wykonującym usługi transportu zbiorowego uciążliwych warunków umów w postaci zawyżonych stawek opłat z tytułu utrzymania czystości i porządku na przystankach komunikacji miejskiej, wskutek nieproporcjonalnego, w stosunku do ilości użytkowanych przez innych przewoźników przystanków i ilości dokonywanych na nich zatrzymań, obciążania tychże przewoźników kosztami wynikającymi z utrzymania czystości i porządku na przystankach, co przynosi Miejskiemu Zakładowi Komunikacji Sp. z o.o. w Zamościu nieuzasadnione korzyści i stanowi naruszenie art. 9 ust. 1 i 2 pkt 6 przywołanej ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (...),

i **stwierdza zaniechanie jej stosowania** z dniem 18 marca 2011r.

2. Na podstawie art. 106 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331 ze zm.) oraz stosownie do art. 33 ust. 6 tej ustawy w związku z § 5 pkt 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2009r. r. w sprawie właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Dz.U. nr 107 poz. 887), Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów **nakłada** na Miejski Zakład Komunikacji Sp. z o.o. w Zamościu, z tytułu naruszenia zakazu, o którym mowa w art. 9 ust. 1 i 2 pkt 6 w/w ustawy, w zakresie opisanym w punkcie I sentencji niniejszej decyzji, **karę pieniężną** w wysokości: 53062 zł (słownie: pięćdziesiąt trzy tysiące sześćdziesiąt dwa złote).

### UZASADNIENIE

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: Prezes UOKiK lub organ antymonopolowy) przeprowadził postępowanie wyjaśniające (RLU-401-1/08/JS), w związku z badaniem rynku przystanków komunikacyjnych w miastach województw lubelskiego i podlaskiego. Analiza wyników tego postępowania spowodowała z kolei wszczęcie postępowania wyjaśniającego w sprawie wstępnego ustalenia, czy nie nastąpiło, w związku ze stosowanymi, przez Miejski Zakład Komunikacji Sp. z o.o. w Zamościu, zasadami korzystania z przystanków komunikacji publicznej, zlokalizowanych na terenie miasta Zamościa naruszenie przepisów powołanej ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (dalej: ustawa o ochronie konkurencji lub ustawa antymonopolowa), uzasadniające wszczęcie sformalizowanego postępowania antymonopolowego.

W ocenie organu antymonopolowego dokonane w trakcie postępowania wyjaśniającego ustalenia w wystarczający sposób uprawdopodobniały możliwość naruszenia, przez Miejski Zakład Komunikacji Sp. z o.o. w Zamościu (dalej: MZK lub Przedsiębiorca), zakazu nadużywania pozycji dominującej na rynku poprzez stosowanie zawyżonych w stosunku do innych przewoźników opłat związanych z ich uczestniczeniem w utrzymaniu porządku i czystości na użytkowanych przystankach. W związku z dokonanymi ustaleniami Prezes UOKiK zakończył postępowanie wyjaśniające w sprawie i wszczął, postanowieniem Nr 87/10 z dnia 12.04.2010r., postępowanie antymonopolowe przeciwko przedsiębiorcy MZK pod zarzutem nadużywania pozycji dominującej na lokalnym rynku administrowania przystankami autobusowymi na terenie Miasta Zamościa poprzez narzucanie przedsiębiorcom wykonującym usługi transportu zbiorowego zawyżonych stawek opłat z tytułu utrzymania czystości i porządku na przystankach komunikacji miejskiej w Zamościu, wskutek nieproporcjonalnego, w stosunku do ilości użytkowanych przez innych przewoźników przystanków i ilości dokonywanych na nich zatrzymań, obciążania tychże przewoźników kosztami wynikającymi z utrzymania czystości i porządku na przystankach, co przynosi Miejskiemu Zakładowi Komunikacji Sp. z o.o. w Zamościu

nieuzasadnione korzyści i może stanowić naruszenie art. 9 ust. 1 i 2 pkt 6 przywołanej na wstępie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (...).

Materiał dowodowy uzyskany w w/w postępowaniach wyjaśniających został włączony do akt postępowania antymonopolowego.

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania antymonopolowego MZK poinformowało, że nie zgadza się z przedstawionymi zarzutami i wskazało na jego zdaniem bezzasadność wszczęcia postępowania antymonopolowego, ze względu na niepełny materiał dowodowy i bez ustalenia, czy doszło w okolicznościach sprawy do naruszenia interesu publicznoprawnego. Według Przedsiębiorcy ma on prawo zawierać umowy z innymi przewoźnikami, nakładające opłaty z tytułu partycypacji w kosztach utrzymania przystanków. MZK przedstawił wszystkie rodzaje prac, jakie zleca bądź wykonuje, będąc administratorem przystanków na terenie Zamościa (utrzymanie czystości, uzupełnianie szyb, naprawa koszy na śmieci, naprawa konstrukcji wiat, malowanie, przenoszenie przystanków. Przedsiębiorca zmienił także swoje wyjaśnienia, złożone w trakcie postępowania wyjaśniającego, stwierdzając, że „Podane we wcześniejszych naszych pismach koszty utrzymania (przystanków) nie uwzględniają wszystkich poniesionych przez MZK kosztów związanych z utrzymaniem przystanków oraz ich wykonaniem i wymianą”. Przedsiębiorca przedstawił nowe zestawienie kosztów utrzymania przystanków, zawierające (jako jedna pozycję) całość kosztów wykazywanych w trakcie postępowania wyjaśniającego oraz nowe pozycje, zwiększające koszty dotychczas podawane o prawie połowę. MZK wyraził również pogląd, że „z żadnych przepisów obowiązujących nie wynikają zasady dot. ustalania opłat za korzystanie z przystanków przez innych przewoźników”. Ustalając kwoty opłat w umowach z przewoźnikami MZK przyjęło jako podstawę średni koszt ponoszony przez MZK na utrzymanie przystanku.

Przedsiębiorca wyraził w trakcie postępowania pogląd, iż zamierza od 2010r. wprowadzić inny system naliczania opłat za korzystanie z przystanków przez innych przewoźników, oparty na ilości zatrzymań.

Odnosząc się do pozycji rynkowej MZK poinformował, że ilość zatrzymań na przystankach pozostałych przewoźników może być większa niż ustalona na podstawie rozkładów jazdy, z uwagi na zatrzymywanie się niektórych przewoźników na przystankach, bez posiadania stosownych uzgodnień i zezwoleń. MZK wyjaśnił także, że inni przewoźnicy faktycznie korzystają tylko z 45, a MZK ze 189 przystanków, ale przystanki tych przewoźników to 38 z 60 wiat, które generują większe koszty utrzymania.

Przedsiębiorca wskazał ponadto na nieprzestrzeganie przez innych przewoźników zasad uczciwej konkurencji, poprzez stosowanie przez nich na terenie Zamościa zaniżonych opłat za przewóz lub zatrzymywanie się na przystankach, na które dany przewoźnik nie miał zgody MZK.

**Prezes UOKiK ustalił, co następuje:**

Miejski Zakład Komunikacji Sp. z o.o. w Zamościu jest przedsiębiorcą wpisanym do Krajowego Rejestru Sądowego, nr KRS 000054519. Główną działalnością Przedsiębiorcy jest świadczenie usług komunikacyjnych w zakresie transportu zbiorowego, ponadto prowadzony jest m.in. warsztat oraz myjnia samochodowa. Usługi komunikacyjne są świadczone jako usługi komunikacji miejskiej na terenie Miasta Zamościa oraz gmin ościennych.

Usługi komunikacji miejskiej są wykonywane przez MZK na podstawie zawieranych co roku z Miastem Zamość umów o świadczenie usług przewozowych w komunikacji miejskiej (k-158 do 177). Obok określenia świadczonych usług przewozowych i wpływów za te usługi, przedmiotowe umowy nakładały na MZK obowiązek utrzymania w należyтым stanie i czystości urządzeń około przystankowych (wiaty, słupki, znaki drogowe, kosze, ławki itp.) nie przewidując z tego tytułu dodatkowego wynagrodzenia. Zapisy w/w umów, w zakresie obowiązku utrzymania przystanków w należyтым stanie (pod względem czystości i bezpieczeństwa – uprzątnięcie błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń), stanowią realizację postanowień Regulaminu Utrzymania Czystości i Porządku na Terenie Miasta Zamość, ustalonego uchwałą nr XLII/480/06 Rady Miejskiej w Zamościu z dnia 27 marca 2006r. w sprawie „Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Zamościa” (dalej: Regulamin). W dziale 2 tegoż Regulaminu, w pkt 20 znajduje się przepis nakładający obowiązek uprzątnięcia i pozbycia się błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń, z terenu przystanków komunikacyjnych, na przedsiębiorców użytkujących tereny służące komunikacji publicznej (k-184). Przesyłając w/w Regulamin do MZK, Miasto Zamość poinformowało w oddzielnym piśmie tego Przedsiębiorcę, że zapisy Regulaminu dotyczą go „w zakresie utrzymania czystości przystanków komunikacji miejskiej”. Jednocześnie MZK został upoważniony, „w przypadku korzystania z przystanków przez inne podmioty” do uregulowania tej kwestii i zawarcia stosownych umów (k-178). Miasto Zamość uchwalając wskazany Regulamin zrealizowało z kolei zapis ustawowy, zawarty w ustawie z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz.U. z 2005r. Nr 236 poz. 2008). Przepis art. 5 ust. 3 tejże ustawy nakłada na przedsiębiorców użytkujących tereny służące komunikacji publicznej obowiązek uprzątnięcia i pozbycia się błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z przystanków komunikacyjnych. Przepis w/w stanowił wyjątek od zasady ustalonej z kolei w art. 22 ust. 1a ustawy z dnia 6 września 2001r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2007r. Nr 125 poz. 874 ze zm.), zgodnie z którą uzyskanie przez danego przewoźnika potwierdzenie uzgodnienia zasad korzystania z przystanków nie może powodować nakładania na niego żadnych opłat za korzystanie z tych przystanków.

Obowiązująca od 1 marca 2011r. ustawa o publicznym transporcie drogowym (Dz.U. z 2011r. Nr 5 poz. 13), w art. 16 ust. 1 dopuszcza pobieranie opłat za korzystanie z przystanków komunikacyjnych, ustalając maksymalne stawki tych opłat lub sposób ich ustalania. Opłaty pobierane na gruncie tejże ustawy są przeznaczone, zgodnie z art. 16 ust. 7 powołanej ustawy o publicznym transporcie drogowym, na utrzymanie, budowę, remonty przystanków. W odniesieniu do przystanków, których właścicielem lub zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego ustawa w/w ustala stawki maksymalne przedmiotowej opłaty, równe 0,05 zł za jedno zatrzymanie na przystanku lub 1 zł za jedno zatrzymanie na dworcu. Na podstawie tej ustawy Rada

Miejska w Zamościu wydała uchwałę nr V/40/11 z dnia 28 lutego 2011r. w sprawie ustalenia stawki opłaty za korzystanie z przystanków komunikacyjnych na terenie Miasta Zamość. Uchwała ta weszła w życie z dniem 18.03.2011r. , ustalając przedmiotową opłatę w maksymalnej, możliwej wysokości, tj. 0,05 zł za jedno zatrzymanie środka transportu na przystanku komunikacyjnym.

MZK utrzymuje czystość i porządek oraz dba o stan techniczny urządzeń na wszystkich przystankach komunikacji miejskiej w Zamościu (k-152). Właścicielem tychże przystanków jest Miasto Zamość (k-3, k-405). Wyjątek stanowią tzw. kiosko-przystanki, których najemcy mają zawarte odrębne umowy z Miastem Zamość (k-405). Inni, poza MZK, przewoźnicy korzystali z 45, na ogólną liczbę 195 przystanków.

Organ antymonopolowy ustalił na podstawie porównania ilości użytkowanych przystanków na poszczególnych liniach przez MZK (k-73-125) oraz ilości użytkowanych na terenie Miasta Zamościa przystanków przez poszczególnych innych przewoźników (k-138-141), odmienny charakter wykonywanych przez MZK w stosunku do innych przewoźników przewozów. Każda linia MZK użytkuje znaczną ilość (przeciętnie 20-30) przystanków, co potwierdza charakter wykonywanych przewozów, jako komunikację miejską. Natomiast inni przewoźnicy (wyjątek to PKS Zamość) użytkują po kilka przystanków, co oznacza, że w Zamościu tylko rozpoczynają lub kończą kursy na swoich liniach komunikacyjnych.

Wynikające z Regulaminu oraz kolejnych umów z Miastem Zamość, o świadczenie usług przewozowych, obowiązki MZK w zakresie utrzymania wszystkich przystanków komunikacji miejskiej na terenie miasta w odpowiednim stanie Przedsiębiorca realizował we własnym zakresie (dbałość o stan techniczny) oraz poprzez zawarcie umowy na sprzątanie przystanków z Wojewódzką Usługową Spółdzielnią Inwalidów Zakład Pracy Chronionej w Zamościu (dalej: WUSI). Jako administrator przystanków MZK zlecił WUSI usługę ich sprzątania, obejmującą zamiatanie i usuwanie śmieci, mycie ławek i ścian, odśnieżanie, raportowanie o stanie przystanków (k-45-47). Opłata netto za utrzymanie czystości na rzecz WUSI wyniosła w 2008r. 62916 zł, za 2009r. odpowiednio 66690 zł., a w 2010r. była równa 66396 zł.

W trakcie postępowania wyjaśniającego i antymonopolowego Przedsiębiorca przedstawił dwie, różniące się, wersje kosztów utrzymania przystanków. Wersja pierwsza, załączona do pisma MZK z 19.01.2010r. (k-130), określała koszty utrzymania przystanków w 2008r. na **94341 zł**, a w 2009r. na **101650 zł** (kwoty netto).

Na podane wyżej koszty składały się następujące pozycje:

- opłata dla WUSI; **2008r.** – 62916 zł; **2009r.** – 66690 zł;
- 75% wynagrodzenia pracownika do utrzymania stanu technicznego przystanków; **2008r.** – 22835 zł; **2009r.** – 23837 zł;
- materiały do naprawy przystanków; **2008r.** – 3019 zł; **2009r.** – 5315 zł;
- piasek do posypywania; **2008r.** – 306 zł; **2009r.** – 548 zł;
- eksploatacja samochodu; **2008r.** – 4043 zł; **2009r.** 4899 zł;
- wynajem transportu do wymiany wiat; **2008r.** – 1221 zł; **2009r.** – 360 zł;

Druga, powiększona wersja kosztów utrzymania przystanków, została przedstawiona Prezesowi UOKiK po wszczęciu postępowania antymonopolowego (k-156). Do wskazanych wyżej kosztów utrzymania przystanków MZK dodał dodatkowe pozycje kosztowe:

- ¼ etatu (wynagrodzenie) pracownika dokonującego wszelkich napraw i konserwacji; **2008r.** – 8845 zł; **2009r.** - 8995 zł;
- koszty utrzymania więźniów\*; **2008r.** – 2557 zł; **2009r.** – 4235 zł;
- koszty ogólnozakładowe i zarządu; **2008r.** 26810 zł; **2009r.** – 28870 zł;
- koszty ubezpieczenia samochodu; **2008r.** – 774 zł; **2009r.** – 657 zł;
- koszty mycia samochodu dostawczego; **2008r.** – 520 zł; **2009r.** – 520 zł;

\* - więźniowie w ramach umowy o współdziałaniu Zakładu Karnego w Zamościu i MZK wykonują nieodpłatnie prace porządkowe i pomocnicze, MZK zapewnia odzież, środki bhp i posiłek regeneracyjny;

Koszty utrzymania przystanków, obliczone zgodnie z danymi przedstawionymi po wszczęciu postępowania antymonopolowego wynoszą w 2008r.: **133849 zł**, a w 2009r. odpowiednio **144929 zł**. Z kolei koszty utrzymania przystanków w 2010r., liczone analogicznym sposobem jak wersja druga kosztów za 2008 i 2009r. wyniosły **131246 zł**.

Przedsiębiorca realizując kolejne umowy z Miastem Zamość o świadczenie usług przewozowych w komunikacji miejskiej oraz wykonując funkcje administratora przystanków komunikacji miejskiej zawierał z innymi przewoźnikami umowy „w sprawie utrzymania czystości i porządku na przystankach komunikacji miejskiej w Zamościu” (k-306 i nast.). W umowach tych „Administrator wyraża zgodę na korzystanie z przystanków...” na terenie Miasta Zamościa oraz umieszczenie na nich rozkładów jazdy danego przewoźnika, zgodnie z każdorazowo dołączanym do tychże umów wykazem przystanków. Przewoźnicy natomiast, „tytułem partycypacji w kosztach utrzymania czystości i porządku na przystankach” zobowiązali się do wnoszenia miesięcznych opłat za każdy przystanek, z którego korzystają.

Przedsiębiorca, jako administrator przystanków, ustalił w/w opłaty dla innych przewoźników. Zostały one ustalone na podstawie poniesionych w 2008r., w związku z administrowaniem przystankami, kosztów. Koszty, jakie zostały przyjęte przez MZK do obliczenia wysokości opłat, odpowiadają pierwszej wersji kosztów, przedstawionej organowi antymonopolowemu. Opłata została ustalona poprzez podzielenie miesięcznych kosztów utrzymania przystanków (7861 zł) przez liczbę administrowanych przez MZK przystanków, zlokalizowanych w strefie miejskiej (195szt.). Była więc ona równa średniemu miesięcznemu kosztowi utrzymania jednego przystanku (k-56). MZK wyjaśniło, że wysokość opłat wnoszonych przez przewoźników z tytułu utrzymania czystości i porządku na administrowanych przez MZK przystankach jest nieznacznie zróżnicowana. Przewoźnicy korzystający z siedmiu lub mniej przystanków wnoszą opłaty w wysokości 40 zł (netto) za każdy przystanek, a przewoźnicy korzystający z więcej niż siedmiu przystanków płacą za

każdy przystanek 35 zł (netto). Powyższe oznacza, że **każdy** z przewoźników wnosi za każdy z przystanków, na których się w granicach Miasta Zamościa legalnie zatrzymuje, opłatę równą całym lub prawie całym kosztom utrzymania tego przystanku w czystości i należyтым stanie technicznym. Dzieje się tak niezależnie od tego, ilu i jak często, jeszcze poza danym przedsiębiorcą, przewoźników (w tym MZK) zatrzymuje się na danym przystanku.

Uzyskiwane przez MZK przychody z opłat, od przewoźników innych niż administrator przystanków, tytułem partycypacji w kosztach utrzymania przystanków, kształtowały się następująco: w 2008r. było to **84295** zł, w 2009r. było to **93365** zł, a w 2010r. odpowiednio **101020** zł.

Organ antymonopolowy ustalił ilość zatrzymań na przystankach komunikacyjnych, na terenie Miasta Zamościa jakie wykonuje MZK (w dniu roboczym). Zatrzymywał się on (zgodnie z rozkładem jazdy obowiązującym w okresie 2008r./2009r. 8363 razy (k-129) i podobnie w 2010r. (k-412). Natomiast ilość zatrzymań wykonywanych przez przewoźników innych niż MZK, także w dniu roboczym, w 2009r., była równa 3065 (k-138-141), a w 2010r. wyniosła 3162 (k-419). Można więc wskazać udziały w korzystaniu z przystanków na terenie Miasta Zamościa przez MZK i innych przewoźników. Wyglądają one w sposób następujący: przeciętnie w ocenianym okresie (2008-2010r.) 73% zatrzymań wykonywał MZK, a inni przewoźnicy resztę, tj. 27% zatrzymań.

Ustalone dane, odnoszące się do kosztów i przychodów w związku z funkcjonowaniem przystanków na terenie Miasta Zamościa, udziału w tych kosztach i przychodach MZK oraz innych przewoźników obrazuje tabela poniżej.

**TABELA – koszty sprzątnięcia i utrzymania przystanków komunikacji miejskiej na terenie Miasta Zamościa, opłaty oraz udział „innych” przewoźników w liczbie „zatrzymań” ogółem**

rok	koszt sprzątnięcia i utrzymania przystanków ogółem w zł	koszt sprzątnięcia przystanków przez WUSI Zamość w zł	suma opłat z tytułu utrzymania czystości i porządku na przystankach wpłaconych przez „innych”* w zł	udział „innych” w pokryciu kosztów ogółem w wersji 1	udział „innych” w pokryciu kosztów sprzątnięcia przez WUSI	udział zatrzymań „innych” w stosunku do wszystkich zatrzymań
	wersja 1 ----- wersja 2			wersji 1 ----- wersji 2		
<b>2008</b>	94 341	62 916	84 295	89%	134%	26,8%
	133 849			63%		
<b>2009</b>	101 650	66 690	93 365	92%	140%	26,8%
	144 929			64%		
<b>2010</b>	131 246**	66 396	101 020	77%	152%	27,4%

\* - „inni” – wszyscy przewoźnicy poza MZK, korzystający z przystanków na terenie Miasta Zamościa;

\*\* - za 2010r. koszty zostały ustalone przez MZK wyłącznie w drugiej wersji.

Przedstawiona tabela wskazuje na dysproporcje pomiędzy natężeniem korzystania z przystanków przez innych, poza MZK, przewoźników a wnoszoną przez nich globalną sumą opłat z tytułu partycypacji w kosztach utrzymania czystości i porządku.

W przypadku wzięcia pod uwagę wyłącznie kosztów sprzątnięcia przystanków, czyli odpłatności MZK na rzecz WUSI, ustalono, że „inni” przewoźnicy, dokonujący ok. 27% wszystkich zatrzymań na przystankach, w ramach ponoszonych opłat finansowali od 134% do 152% tych kosztów.

W przypadku wzięcia pod uwagę kosztów sprzątnięcia przystanków i utrzymania ich stanu technicznego w pierwszej wersji podanej przez MZK, ustalono, że „inni” przewoźnicy, dokonujący ok. 27% wszystkich zatrzymań na przystankach, w ramach ponoszonych opłat finansowali od 89% do 92% tych kosztów.

W przypadku wzięcia pod uwagę kosztów sprzątnięcia przystanków i utrzymania ich stanu technicznego w drugiej wersji podanej przez MZK, ustalono, że „inni” przewoźnicy, dokonujący ok. 27% wszystkich zatrzymań na przystankach, w ramach ponoszonych opłat finansowali od 63% do 77% tych kosztów.

Prezes UOKiK dokonał szacunkowego, symulacyjnego obliczenia odpłatności „innych” przewoźników, jaka powinna mieć miejsce w sytuacji zastosowania powołanych wcześniej w niniejszej decyzji, obowiązujących od 1.03.2011r. przepisów ustawy o publicznym transporcie drogowym. Wydana na podstawie tejże ustawy uchwała Rady Miejskiej w Zamościu z 28 lutego 2011r. ustaliła odpłatność równą 0,05 zł (maksymalna dopuszczalna tą ustawą wysokość) za jedno zatrzymanie. W przypadku zastosowania takiej opłaty w 2010r., wobec „innych” przewoźników, przy uwzględnieniu zmniejszonej liczby kursów w dni powszednie w okresie wakacyjnym (o ok. 25%) oraz mniejszej ilości kursów w soboty i niedziele (o ok. 50%), wyniosłaby ona ok. 45000 zł, a więc ponad dwukrotnie mniej niż opłaty faktycznie pobrane, czyli 101 020zł.

Przychód MZK za 2010r. wyniósł 11 661 984, 53 zł.

MZK poinformował, że z chwilą wejścia w życie uchwały Rady Miejskiej w Zamościu nr V/40/11 z dnia 28 lutego 2011r. w sprawie ustalenia stawki opłaty za korzystanie z przystanków komunikacyjnych na terenie Miasta Zamość, zaprzestanie pobierania opłat od innych przewoźników.

**Prezes UOKiK zważył, co następuje:**

**Interes publicznoprawny**



Działania organu antymonopolowego nakierowane są na przeciwdziałanie praktykom, które wywołują lub mogą wywoływać negatywne skutki w zakresie stanu konkurencji. Ochrona konkurencji jest zaś podejmowana w interesie publicznym, służy bowiem zarówno przedsiębiorcom, jak i konsumentom. Pojęcie interesu publicznego nie zostało zdefiniowane w ustawie antymonopolowej, niemniej było ono wielokrotnie przedmiotem interpretacji Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Zdaniem Sądu, wyrażonym w wyroku z dnia 12.06.2002r. (sygn. akt XVII Ama 47/01), pojęcie interesu publicznego nie jest pojęciem o charakterze jednolitym i stałym. W każdej sprawie winien on być ustalony i konkretyzowany, a organ antymonopolowy winien być w toku postępowania i przy wydawaniu decyzji jego rzecznikiem. Podstawą do zastosowania przepisów ustawy antymonopolowej powinno być uprzednie udowodnienie, czy nastąpiło naruszenie interesu publicznego. W ten sposób SOKiK wypowiedział się w wyrokach z dnia: 25.06.2001r. (sygn. akt XVII Ama 84/00), 28.05.2001r. (sygn. akt XVII Ama 82/00), 27.06.2001r. (sygn. akt XVII Ama 92/00), 12.11.2001r. (sygn. akt XVII Ama 105/00) oraz 4.07.2001r. (sygn. akt XVII Ama 108/00). W świetle powyżej wskazanego orzecznictwa organ antymonopolowy może wszcząć i prowadzić postępowania antymonopolowe wówczas, gdy zachodzi podejrzenie, iż nastąpiło naruszenie interesu publicznego, a więc gdy skutkami działań sprzecznych z ustawą o ochronie konkurencji i konsumentów dotknięty został szerszy krąg uczestników rynku lub wywołują one niekorzystne zjawiska na rynku. Zastosowanie w niniejszej sprawie przepisów ustawy antymonopolowej jest związane właśnie z ochroną przez Prezesa UOKiK interesu publicznego. Całościową interpretację pojęcia interesu publicznego przedstawił w wyroku z dnia 5 czerwca 2008r., sygn. Akt III SK 40/07, Sąd Najwyższy. W wyroku tym podzielona została w pełni dotychczasowa linia orzecznictwa, zgodnie z którą naruszenie interesu publicznoprawnego ma miejsce nie tylko wówczas gdy skutkami działań sprzecznych z przepisami ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów dotknięty został „szerszy krąg uczestników rynku”, ale także, gdy działania te wywołały na rynku inne niekorzystne zjawiska.

Tym samym istnienie interesu publicznoprawnego należy oceniać przez pryzmat szerszego spojrzenia, uwzględniającego całość negatywnych skutków działań na określonym rynku. Ocena całości negatywnych skutków oznacza nie tylko brak zawężania jej do uszczerbku konkretnego przedsiębiorcy, kontrahenta dominanta rynkowego, ale wzięcie pod uwagę także pozostałych skutków, objawiających się np. wobec konsumentów, czy całej zbiorowości lokalnej.

W świetle art. 1 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, celem regulacji w niej przyjętej jest zapewnienie rozwoju i ochrony konkurencji, a także podejmowana w interesie publicznym ochrona przedsiębiorców narażonych na stosowanie praktyk ograniczających konkurencję i ochrona interesów konsumentów. Ustawa antymonopolowa ma zatem charakter publicznoprawny i służy ochronie interesu ogólnospołecznego; w odniesieniu do przedsiębiorców chroni konkurencję, a w odniesieniu do konsumentów ich interesy jako zjawiska o charakterze instytucjonalnym, zbiorowym. Instrumenty w niej przewidziane mogą być stosowane jedynie wówczas, gdy na skutek działań sprzecznych z przepisami prawa naruszony został interes publiczny. Ma to miejsce w szczególności wtedy, gdy określonymi działaniami dotknięty jest szerszy krąg uczestników rynku, względnie, gdy wywołują

one na rynku niekorzystne zjawiska (wyrok Sądu Antymonopolowego z 24 października 1991 r. sygn. akt XV Amr 8/90).

Wymienione w art. 1 cele ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów zostały określone jako równorzędne co sprawia, że praktyki ograniczające konkurencję obejmują nie tylko te, które godzą bezpośrednio w konkurencję, ale również te, które podejmowane przez przedsiębiorców posiadających pozycję dominującą, nie godząc wprost w konkurencję, naruszają interesy uczestników rynku. Praktyki ograniczające konkurencję można zatem podzielić na praktyki antykonkurencyjne, wywierające bezpośredni wpływ na stan lub rozwój konkurencji oraz praktyki eksploatacyjne, których istotą jest uzyskanie korzyści kosztem innych podmiotów. W przypadku praktyk eksploatacyjnych bezpośrednim celem lub skutkiem działań przedsiębiorców jest naruszenie przede wszystkim innych niż konkurencyjne interesów uczestników rynku poprzez wykorzystanie przez przedsiębiorców istniejącej nad kontrahentami przewagi. Praktyki eksploatacyjne nie ingerują jako takie w funkcjonowanie mechanizmu konkurencji, ale umożliwiają stosującemu je przedsiębiorcy, działającemu w warunkach ograniczonej bądź w ogóle wyłączonej konkurencji osiągnięcie korzyści, jakie byłyby niemożliwe do osiągnięcia w warunkach w pełni konkurencyjnych.

Nie ulega wątpliwości, że MZK z racji posiadanej siły rynkowej mógł dowolnie ustalić opłaty mające służyć partycypacji innych przewoźników w kosztach sprzątnięcia i utrzymania przystanków

Zarzucona MZK praktyka w postaci narzucania zawyżonych stawek opłat z tytułu utrzymania czystości i porządku na przystankach komunikacji miejskiej była skierowana przeciwko wszystkim, poza MZK przewoźnikom, którzy prowadzili lub mogli potencjalnie prowadzić działalność w zakresie transportu zbiorowego, w tym z wykorzystaniem przystanków na terenie Miasta Zamościa.. Nie powodowała ona bezpośrednio skutków antykonkurencyjnych, zważywszy na różny zakres prowadzonej przez MZK i innych przewoźników działalności komunikacyjnej, jednak MZK, jako przedsiębiorca dysponujący pozycją dominującą na rynku osiągał korzyści, jakie byłyby niemożliwe do uzyskania w normalnych warunkach rynkowych.

Możliwość stosowania w/w praktyki wynika z siły rynkowej MZK, będącej rezultatem jego funkcjonowania jako wyłącznego zarządcy przystanków komunikacji miejskiej na terenie Miasta Zamościa. Organ antymonopolowy w pełni zgadza się z tezą wysuniętą w piśmiennictwie („Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów – komentarz” E. Modzelewska-Wąchal), że dla naruszenia interesu publiczno-prawnego w takim stanie faktycznym wystarczające jest dowolne nadużycie siły rynkowej w relacjach ze słabszymi uczestnikami rynku, co też miało miejsce w rozpatrywanej sprawie.

### **Ad pkt 1 sentencji decyzji**

Art. 9 ust. 2 pkt 6 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów określa jako zakazane, działanie danego przedsiębiorcy, polegające na nadużyciu pozycji

dominującej na rynku poprzez narzucanie uciążliwych warunków umów, przynoszących mu nieuzasadnione korzyści.

### **Zarzut**

Prezes UOKiK zarzucił MZK działanie polegające na nadużywaniu pozycji dominującej na lokalnym rynku administrowania przystankami autobusowymi na terenie Miasta Zamościa poprzez narzucanie przedsiębiorcom wykonującym usługi transportu zbiorowego zawyżonych stawek opłat z tytułu utrzymania czystości i porządku na przystankach komunikacji miejskiej, co przynosi Miejskiemu Zakładowi Komunikacji Sp. z o.o. w Zamościu nieuzasadnione korzyści i może stanowić naruszenie art. 9 ust. 1 i 2 pkt 6 przywołanej na wstępie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (...).

Aby stwierdzić, że działania Przedsiębiorcy wyczerpują znamiona zarzucanej praktyki ograniczającej konkurencję, niezbędne jest wykazanie spełnienia przez niego wszystkich przesłanek określonych w/w przepisem ustawy, a mianowicie:

- posiadanie przez danego przedsiębiorcę pozycji dominującej na rynku,
- narzucanie warunków umów,
- uciążliwość narzuconych warunków,
- osiągnięcie nieuzasadnionych korzyści przez dominanta.

### **Rynek właściwy i pozycja MZK na rynku**

Jedynym właścicielem przystanków komunikacji miejskiej w Zamościu jest Miasto Zamość. Podpisywało ono kolejne umowy na świadczenie usług przewozowych w komunikacji miejskiej z MZK. W umowach tych, obok kwestii ściśle dotyczących przewozu pasażerów, został także ustalony obowiązek (k-43) utrzymania w należytych stanie i czystości wszystkich (poza kiosko-przystankami) przystanków. Ponadto MZK został upoważniony przez Miasto Zamość (k-12) do umownego uregulowania uczestnictwa innych przewoźników w kosztach utrzymania użytkowanych przez nich przystanków. MZK, wykonując nałożone obowiązki, zawarł umowę na usługę sprzątnięcia administrowanych przez niego przystanków z WUSI. Natomiast z innymi przewoźnikami MZK zawierał umowy „w sprawie utrzymania czystości i porządku na przystankach komunikacji miejskiej w Zamościu” (k-306 i nast.). W okresie objętym niniejszą decyzją było zawartych 41 takich umów. W tychże umowach MZK wyrażał zgodę na zatrzymywanie się na przystankach, zgodę na umieszczenie rozkładu jazdy oraz ustalał opłatę tytułem partycypacji w kosztach utrzymania czystości i porządku na przystankach. Opłata ta w jednolitej wysokości (35 względnie 40 zł) była stosowana wobec wszystkich pozostałych przewoźników.

Definicję rynku właściwego zawiera art. 4 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, stosownie do której rynek właściwy to rynek towarów (usług), które ze względu na ich przeznaczenie, cenę i właściwości są uznawane przez 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.

Pod względem przedmiotowym rynek stanowią więc usługi administrowania przystankami komunikacji miejskiej. MZK na podstawie zawartych z Miastem Zamość umów oraz oddzielnego zobowiązania ze strony Miasta Zamość do zawierania umów z kolei z innymi przewoźnikami, administrując przystankami udostępnia je innym przewoźnikom i pobiera opłaty na ich utrzymanie.

Pod względem geograficznym rynek w niniejszej sprawie wyznacza obszar, na którym zlokalizowane są przystanki komunikacji miejskiej, które udostępniane są przewoźnikom zainteresowanym wykonywaniem usług przewozowych z wykorzystaniem tychże przystanków, a więc teren Zamościa. Fakt obsługiwanie przez przewoźników linii komunikacyjnych, które w Zamościu tylko się kończą i zaczynają (kilka przystanków początkowych bądź końcowych), pozostaje bez znaczenia, ponieważ wykorzystanie przystanków znajdujących się na terenie Zamościa jest niezbędne dla przewoźników, celem wykonania przez nich określonych kursów na obsługiwanych przez nich liniach komunikacyjnych. Przedmiotowe nieuczciwe warunki umów w postaci wygórowanych opłat tytułem partycypacji w kosztach utrzymania czystości i porządku na przystankach, ustalanych i pobieranych przez MZK, odnoszą się wyłącznie do terenu Miasta Zamościa.

Rynek właściwy w sprawie stanowią więc usługi administrowania przystankami komunikacji miejskiej na terenie Miasta Zamościa. W trakcie świadczenia przedmiotowych usług MZK, w latach 2008, 2009 i 2010 nie spotykał się z jakąkolwiek konkurencją, będąc jedynym administratorem tychże przystanków. Zgodnie z art. 4 pkt 10 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów domniemywa się, że dany przedsiębiorca ma pozycję dominującą, jeśli jego udział w rynku właściwym przekracza 40%. Z dokonanych ustaleń wynika więc silnie dominująca (monopolistyczna) pozycja MZK na rynku właściwym w sprawie.

### **Narzucanie warunków umowy**

Kolejną przesłanką uszczegóławiającą postać zarzucanego MZK nadużycia pozycji dominującej jest narzucanie warunków umów. Narzucanie uciążliwych warunków umów jest jednym z przejawów nadużywania pozycji dominującej. Ma miejsce wówczas, gdy dominant - wykorzystując posiadaną siłę rynkową i sytuację przymusową kontrahentów, wynikającą z braku rzeczywistych alternatyw na rynku, wymusza na nich określone zachowania.

Istota praktyki zarzucanej MZK polegała na wykorzystaniu siły rynkowej (jeden administrator wszystkich przystanków) i samodzielnym ustaleniu w umowach w sprawie utrzymania czystości i porządku na przystankach komunikacji miejskiej w Zamościu, miesięcznych opłat dla innych przewoźników. Przedmiotowe opłaty zostały ustalone przez Przedsiębiorcę w umowach, które zawierał na podstawie upoważnienia Miasta Zamościa, do uregulowania udziału innych przewoźników w kosztach utrzymania przystanków. Pomimo iż przedmiotowa opłata nie miała formalnie charakteru administracyjnego, to jej stosowanie w kontekście konieczności jednoczesnego wyrażenia przez MZK zgody na korzystanie przez innych przewoźników z przystanków i umieszczenie na nich rozkładów jazdy, nadało jej

quasi-administracyjny charakter. Inni przewoźnicy zwracali się do MZK o wyrażenie zgody na korzystanie z przystanków, a zgoda ta była udzielana w formie umów w sprawie utrzymania czystości i porządku na przystankach komunikacji miejskiej w Zamościu, zawierających także przedmiotową opłatę. Taki sposób obciążania innych przewoźników przedmiotową opłatą nie wskazuje na możliwość jej negocjacji i próby takich negocjacji nie zostały nawet podjęte.

Narzucenie warunków umowy jest rezultatem jednostronnego zachowania dominanta, taka samodzielność MZK w niniejszej sprawie została ustalona. Inni przewoźnicy, stojąc przed wyborem, między zawarciem umowy na warunkach MZK, a nie zawarciem takiej umowy i w konsekwencji niemożności świadczenia usług przewozowych, sprowadzających się do komunikacji pomiędzy Zamościem, a mniej lub bardziej odległymi miejscowościami, znajdowali się w istocie w sytuacji przymusowej. Nałożenie zaś przez dominanta w takiej sytuacji opłat w określonej (zawyżonej) wysokości świadczy o narzucaniu warunków umów (wyrok SA w Warszawie VI Aca 196/06, wyrok SOKiK z 14.09.2006r. XVII Ama 71/05, Dz. Urz. UOKiK nr 4, poz. 61).

### **Uciążliwość narzuconych warunków**

Zgodnie z doktryną „przez uciążliwy warunek należy rozumieć każdy warunek oznaczający dla jednej ze stron umowy ciężar większy od powszechnie przyjętych w stosunkach danego rodzaju. Ustalenia te powinny być dokonywane według kryteriów obiektywnych.” (Stanisław Gronowski. Ustawa antymonopolowa. Komentarz; C.H. Beck 1996 r., s.135 ). „Należałoby tutaj, w szczególności rozważyć, czy w hipotetycznej sytuacji istnienia wolnej konkurencji, i tym samym swobody kształtowania przez obie strony treści umowy, przedsiębiorca byłby w stanie wynegocjować kwestionowane postanowienie umowy” (Stanisław Gronowski. Polskie Prawo Antymonopolowe, zarys wykładu; Wydawnictwo Zrzeszenia Prawników Polskich, Warszawa 1998 r., s.146-147) .Przyjęcie przez stronę warunku niosącego ze sobą ciężar większy niż zwykle wynika zawsze z jej słabszej pozycji rynkowej, a co za tym idzie, słabszej siły przetargowej wobec podmiotu posiadającego pozycję dominującą. Okolicznością świadczącą o uciążliwości warunku jest akceptacja przez stronę warunku dla niej mniej korzystnego, niż to jest zwyczajowo przyjęte w podobnych umowach przy jednolitych okolicznościach towarzyszących zawarciu umów. Uciążliwym warunkiem w znaczeniu obiektywnym będą w szczególności warunki przewidujące świadczenia o charakterze nieekwiwalentnym, których w hipotetycznych warunkach istnienia konkurencji dany przedsiębiorca nie byłoby w stanie wynegocjować.

Uciążliwy charakter stosowanej przez MZK opłaty wynika z faktu, iż ustalona ona została w wysokości całego średniego miesięcznego kosztu utrzymania statystycznego przystanku, niezależnie od tego ilu przewoźników i jak często się na danym przystanku zatrzymuje. Taki mechanizm wskazuje na nieekwiwalentny charakter przedmiotowej opłaty. Nieekwiwalentność tą potwierdza najpełniej fakt (por. ustalenia zawarte w tabeli) uzyskiwania przez MZK, z tytułu opłat uiszczanych przez innych przewoźników, pokrycia do 77% kosztów utrzymania przystanków, w sytuacji wykonywania przez tychże przewoźników tylko 27% zatrzymań. Taka dysproporcja pomiędzy ilością zatrzymań innych przewoźników, a wnoszoną przez

nich sumą opłat, uzasadnia przypisanie przedmiotowej praktyce MZK charakteru uciążliwości. Ilość zatrzymań w trakcie wykonywania transportu osób na podstawie rozkładu jazdy jest wskaźnikiem obiektywnym, a więc miarodajnym w rozpatrywanej sprawie.

W rozpatrywanej sprawie, w ustaleniu czy przedmiotowa opłata z tytułu partycypacji w utrzymaniu przystanków w wysokości 40 (35) zł/m-c, stosowana przez MZK, miała charakter uciążliwy, pomocnym będzie także fakt ustawowej zmiany mechanizmu ustalania opłat z tytułu korzystania z przystanków. Powołana, obowiązująca od 1 marca 2011r. ustawa o publicznym transporcie drogowym, ustaliła bowiem maksymalne stawki opłat, jakie mogą być pobierane od przewoźników za korzystanie z przystanków komunikacyjnych, których właścicielem lub zarządzającym jest jednostka samorządu terytorialnego. Po pierwsze, opłaty mogą, a nie muszą być pobierane. W przypadku jednak wprowadzenia tychże opłat, ich maksymalna wysokość została ustalona na 0,05 zł za jedno zatrzymanie. Z ustaleń dokonanych przez organ antymonopolowy wynika, że opłaty wnoszone rocznie (lata 2008-2010) na rzecz MZK przez innych przewoźników, ponad dwukrotnie przewyższają kwotę, jaką MZK uzyskałoby przy zastosowaniu maksymalnej stawki z powołanej ustawy o publicznym transporcie drogowym. Należy przy tym pamiętać, że opłata maksymalna została ustalona w realiach ekonomicznych 2011 roku, a opłata MZK jest stosowana w niezminionej wysokości od 2007r.

### **Nieuzasadnione korzyści**

Kolejną przesłanką niezbędną do stwierdzenia naruszenia zakazu, o którym mowa w art. 9 ust. 1 i 2 pkt 6 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, jest wykazanie, że kwestionowane warunki umowne przynoszą Przedsiębiorcy nieuzasadnione korzyści. Osiągane przez podmiot gospodarczy stosujący praktykę ograniczającą konkurencję określoną w ww. przepisie nieuzasadnione korzyści są odpowiednikiem uciążliwych warunków umów w warunkach nieekwiwalentności wzajemnych świadczeń stron umowy i oznaczają sytuację korzystniejszą od powszechnie przyjętych w stosunkach danego rodzaju. Nieuzasadnione korzyści powinny pozostawać w normalnym związku przyczynowym z narzuconymi kontrahentowi uciążliwymi warunkami umowy.

W niniejszej sprawie korzyści, które uzyskał MZK kosztem innych przewoźników na podstawie zawartych umów w sprawie utrzymania czystości i porządku na przystankach, można dość łatwo zidentyfikować, gdyż pozostają one w bezpośrednim związku przyczynowym z narzuconymi przewoźnikom uciążliwymi warunkami w formie przedmiotowych opłat. Skoro bowiem inni przewoźnicy obarczeni zostali obowiązkiem uiszczania opłat związanych z utrzymaniem przystanków i suma tych opłat pozostawała w rażącej dysproporcji do udziału tychże innych przewoźników w korzystaniu z przystanków na terenie Miasta Zamościa, to mamy do czynienia niewątpliwie z nieuzasadnionymi korzyściami po stronie administratora przystanków (także przewoźnika). Obliczenie tych korzyści może być dokonane w dwojaki sposób, w zależności od tego, jakie koszty po stronie administratora przystanków zostaną uznane za uzasadnione ze względu na stan prawny

i faktyczny istniejący w okresie, którego dotyczy niniejsza decyzja oraz aktualne uwarunkowania prawne.

Literalne zastosowanie przepisów, umożliwiających do 1.03.2011r. nakładanie na przewoźników opłat z tytułu korzystania z przystanków, oznaczałoby konieczność ograniczenia kosztów stanowiących uzasadnienie do pobierania opłat i wpływających na ich wysokość, do kosztów bezpośrednio związanych z utrzymaniem czystości na przystankach. Wynika to z art. 22 ust. 1a powołanej ustawy o transporcie drogowym (na przewoźników nie mogą być nakładane żadne opłaty za korzystanie z przystanków) oraz przepisu ustanawiającego wyjątek od wskazanej zasady, tj. art. 5 ust. 3 powołanej ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach (przewoźnicy mają obowiązek uprzątnięcia przystanków, pozbycia się błota, śniegu i innych zanieczyszczeń). W takim przypadku nieuzasadnione korzyści MZK byłyby równe kwocie, jaka w formie opłat została pobrana od innych przewoźników, ponad ok. 27% całości kosztów sprzątnięcia przystanków przez WUSI. W badanym okresie (2008-2010r.) udział innych przewoźników w kosztach sprzątnięcia został ustalony proporcjonalnie do ilości zatrzymań ich pojazdów na przystankach w stosunku do ilości zatrzymań ogółem. Pełny koszt sprzątnięcia przez WUSI we wskazanym okresie wyniósł 196002zł, a MZK w formie opłat pobrał od innych przewoźników 278680zł. Suma opłat, równych 27% kosztów sprzątnięcia (proporcjonalny do zatrzymań udział innych przewoźników w kosztach sprzątnięcia) daje kwotę 52920zł. Nieuzasadnionymi korzyściami MZK byłaby więc różnica pomiędzy opłatami pobranymi od innych przewoźników, a wyżej ustaloną kwotą ich udziału w kosztach sprzątnięcia (278680zł – 52920zł), równa 225760zł. MZK pełniąc funkcję administratora ponosił niewątpliwie koszty poboru i rozliczania opłat od innych przewoźników, ale jednocześnie zakres świadczeń WUSI wykraczał także poza standardowe sprzątnięcie, ponieważ obejmował też mycie ławek ścian, monitoring. Organ antymonopolowy uznał, dla uproszczenia, że te dwie okoliczności się znoszą.

Drugi sposób ustalenia nieuzasadnionych korzyści MZK, względniejszy dla tego przedsiębiorcy, opiera się na dwóch przesłankach. Pierwsza to racjonalny wniosek, iż przewoźnicy korzystający z infrastruktury przystankowej powinni partycypować w kosztach jej utrzymania w należytym stanie technicznym. Jest bowiem ta infrastruktura bezpośrednio związana z ich działalnością przewozową, mającą w sposób oczywisty charakter zarobkowy. Taka przesłanka jest więc jak najbardziej uzasadniona ekonomicznie. Druga przesłanka wypływa z aktualnego stanu prawnego w kwestii opłat za korzystanie z przystanków. Sprawę tę reguluje już powołana, obowiązująca od 1.03.2011r. ustawa o publicznym transporcie drogowym. Zgodnie z jej art. 16 za korzystanie z przystanków mogą być pobierane opłaty. Gdy przystanki należą do jednostki samorządu, takie opłaty ustala uchwała właściwej jednostki samorządu. Powołany przepis (art. 16 ust. 7) jednoznacznie wskazuje na przeznaczenie dochodu z przedmiotowych opłat. Jest nim utrzymanie przystanków komunikacyjnych i dworców oraz realizacje zadań własnych gminy w zakresie transportu publicznego (budowa, przebudowa, remont przystanków, wiat). Należy podkreślić, że z omawianego wyżej przepisu nie wynika, iż tylko przedmiotowe opłaty mają dostarczać środków na utrzymanie, czy remonty przystanków, o czym świadczy ustalenie ustawowej, maksymalnej wysokości takiej opłaty, niezależnie od potrzeb danej jednostki samorządowej. Istotne dla niniejszej sprawy jest określenie w

przywoływanym przepisie ustawy o publicznym transporcie drogowym, jako przeznaczenia dochodu z opłat, „utrzymania przystanków”. „Utrzymanie” jest niewątpliwie pojęciem szerszym niż „uprzątnięcie”, dlatego też Prezes UOKiK uznał zasadność wliczania przez MZK do podstawy, służącej do ustalenia wysokości opłaty tytułem partycypacji w kosztach utrzymania przystanków, także kosztów związanych z koniecznymi naprawami wiat. Znalazła w ten sposób wyraz zasada zastosowania wobec „sprawcy”, czyli przedsiębiorcy stosującego zakazane praktyki, przepisu względniejszego, obowiązującego w dacie orzekania.

Nieuzasadnione korzyści MZK, obliczone zgodnie z przedstawioną drugą wersją ich ustalania, byłyby równe kwocie, jaka w formie opłat została pobrana od innych przewoźników, ponad ok. 27% kosztów sprzątnięcia i utrzymania przystanków, równych drugiej wersji kosztów przedstawionej przez MZK (zgodnie z tabelą na str. 8 niniejszej decyzji). Udział (27%-owy) innych przewoźników w kosztach sprzątnięcia i utrzymania przystanków został ustalony proporcjonalnie do ilości zatrzymań ich pojazdów na przystankach w stosunku do ilości zatrzymań ogółem. Koszt sprzątnięcia i utrzymania przystanków we wskazanym okresie wyniósł więc 410024zł, a MZK w formie opłat pobrał od innych przewoźników 278680zł. Suma opłat, równych 27% kosztów sprzątnięcia (proporcjonalny do zatrzymań udział innych przewoźników w kosztach sprzątnięcia) daje kwotę 110706zł. Nieuzasadnionymi korzyściami MZK byłaby więc różnica pomiędzy opłatami pobranymi od innych przewoźników, a wyżej ustaloną kwotą ich uzasadnionego udziału w kosztach sprzątnięcia i utrzymania przystanków (278680zł – 110706zł), równą 167974zł.

Organ antymonopolowy stwierdził zaniechanie zakazanych praktyk, zaniechanie to, nastąpiło jednak w związku ze zmianą powszechnie obowiązujących przepisów prawa i w konsekwencji, ustaleniem przez Radę Miejską Zamościa wysokości opłat za korzystanie z przystanków komunikacyjnych, stanowiących dochód tej jednostki samorządowej. Zaniechanie więc pobierania przez MZK przedmiotowej opłaty zostało więc dokonane na skutek okoliczności zewnętrznych, niezależnych od MZK.

Wobec udowodnienia zaistnienia wszystkich przesłanek warunkujących stwierdzenie stosowania przez Przedsiębiorcę zakazanej praktyki, określonej w art. 9 ust. 2 pkt 6 powołanej ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, organ antymonopolowy orzekł, jak w pkt 1 sentencji decyzji.

### **Ad pkt 2 sentencji decyzji**

Zgodnie z art. 106 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów organ antymonopolowy może nałożyć na przedsiębiorcę karę pieniężną, w wysokości nie większej niż 10% przychodu określonego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary, jeżeli przedsiębiorca ten, choćby nieumyślnie, dopuścił się naruszenia zakazu określonego w art. 9 tej ustawy. Rozstrzygnięcie w przedmiocie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej posiada więc charakter fakultatywny.

Podstawę obliczenia wysokości kary stanowi przychód MZK, osiągnięty w roku poprzedzającym rok nałożenia kary. Przedsiębiorca ten osiągnął w 2010r. przychód równy 11 661 984, 53 zł. Maksymalna wysokość kary pieniężnej, jaka mogłaby być nałożona na Przedsiębiorcę wynosi 1 166 198,45 zł.



Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów nie zawiera zamkniętego katalogu przesłanek, od których uzależniana jest wysokość nakładanych na przedsiębiorców kar. Jednakże art. 111 tej ustawy stanowi, że przy ustalaniu wysokości kar pieniężnych o których mowa w art. 106-108, należy uwzględnić w szczególności okres, stopień oraz okoliczności naruszenia przepisów ustawy, a także uprzednie naruszenie jej przepisów. Jest rzeczą oczywistą, iż na wysokość kary musi mieć także wpływ stopień zagrożenia lub naruszenia interesu publicznoprawnego stosowanymi praktykami ograniczającymi konkurencję. Ponadto w orzecznictwie wskazuje się, że w przypadku kar za stosowanie praktyk ograniczających konkurencję przesłankami, które należy brać pod uwagę są: potencjał ekonomiczny przedsiębiorcy, skutki praktyki dla konkurencji lub kontrahentów, dopuszczalny poziom kary wynikający z przepisów ustawy oraz cele, jakie kara ma osiągnąć. Nałożona przez organ antymonopolowy kara pieniężna powinna pełnić przy tym funkcję represyjną tj. stanowić dolegliwość za naruszenie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, a także prewencyjną czyli dyscyplinującą (tj. zapobiegać podobnym naruszeniom w przyszłości).

W pkt 1 sentencji niniejszej decyzji uznano za praktykę ograniczającą konkurencję i naruszającą zakaz, o którym mowa w art. 9 ust. 2 pkt 6 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, narzucanie przez MZK przedsiębiorcom wykonującym usługi transportu zbiorowego zawyżonych stawek opłat z tytułu utrzymania czystości i porządku na przystankach komunikacji miejskiej, co przynosi Przedsiębiorcy nieuzasadnione korzyści. Organ antymonopolowy oceniając okoliczności naruszenia ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, uznał, że MZK, jako przedsiębiorca funkcjonujący od wielu lat na rynku i posiadający właściwą obsługę, w tym prawną, świadomie ustalił wysokość opłat za korzystanie z przystanków przez innych przewoźników na ustalonym w niniejszej decyzji, wysokim, poziomie. Zastosowany poziom opłat, wraz z nieproporcjonalnie małym uczestnictwem MZK w kosztach utrzymania przystanków, skutkowało rażąco nieekwiwalentnością świadczeń ze strony innych przewoźników i MZK. W ten sposób Przedsiębiorca, posiadając pozycję dominującą na rynku poprawił warunki własnego funkcjonowania, godząc się z pogorszeniem takich warunków innym przewoźnikom.

Ustalając wysokość kary pieniężnej organ antymonopolowy w pierwszej kolejności dokonał oceny natury stwierdzonego w niniejszej decyzji naruszenia. Prezes UOKiK dokonując oceny wagi stwierdzonej praktyki i oceniając, iż działanie MZK było poważnym naruszeniem przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, ustalił kwotę bazową, na poziomie 0,5 % jego przychodu, co stanowi równowartość 58310 zł. Ustalając, że działania stanowiły poważne naruszenie przepisów powołanej ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów organ antymonopolowy miał na względzie udowodniony fakt dotkliwej eksploatacji kontrahentów w wyniku zastosowania przez MZK, uciążliwych, nieekwiwalentnych warunków umów w postaci opłat z tytułu partycypacji w kosztach utrzymania czystości i porządku na przystankach, czyli eksploatacyjny charakter stwierdzonej praktyki.

Prezes UOKiK wziął pod uwagę czynniki odnoszące się do charakterystyki rynku. Przedmiotowe zachowanie MZK spowodowało szkody dla uczestników rynku – przewoźników korzystających z przystanków – uwzględniony jednak również został

bardzo niski udział w przychodach ogółem MZK, przychodów generowanych przez działalność polegającą na administrowaniu przystankami na terenie Miasta Zamościa, który w 2010r. kształtował się na poziomie 0,87 %. Zastosowanie wskazanego kryterium spowodowało obniżenie kwoty bazowej o 30%, do 40817 zł. Przedmiotowa, zakazana praktyka Przedsiębiorcy miała miejsce w okresie znacznie ponad 1 roku, co oznacza, że była praktyką długotrwałą. Okres stosowania praktyki spowodował więc z kolei podwyższenie kary o 30%, do 53062 zł.

Prezes UOKiK ocenił stan faktyczny sprawy pod kątem okoliczności łagodzących i obciążających MZK. Organ antymonopolowy stwierdził zaniechanie zakazanych praktyk, zaniechanie to, nastąpiło jednak tylko w związku ze zmianą powszechnie obowiązujących przepisów prawa i w konsekwencji, ustaleniem przez Radę Miejską Zamościa wysokości opłat za korzystanie z przystanków komunikacyjnych, stanowiących dochód tej jednostki samorządowej. Zaniechanie więc pobierania przez MZK przedmiotowej opłaty zostało więc dokonane na skutek okoliczności zewnętrznych, niezależnych od MZK. Dlatego też zaprzestanie stosowania przedmiotowej praktyki nie zostało przez Prezesa UOKiK uznane za okoliczność łagodzącą. Organ antymonopolowy nie znalazł w sprawie innych okoliczności obciążających bądź łagodzących. W konsekwencji, nałożona kara pieniężna jest równa kwocie ustalonej dla potrzeb niniejszej decyzji na poprzednim etapie.

Ostatecznie więc nałożona kara pieniężna w wysokości 53062 zł stanowi 0,45% przychodu i odpowiednio 4,5 % maksymalnej wysokości kary, jaka mogłaby być nałożona w niniejszej sprawie.

W związku z powyższym Prezes UOKiK orzekł jak w punkcie 2 sentencji niniejszej decyzji.

Karę pieniężną należy wpłacić w ciągu 14 dni od daty uprawomocnienia się decyzji do Narodowego Banku Polskiego, Oddział Okręgowy w Warszawie, na rachunek: 51101010100078782231000000.

Stosownie do treści art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w związku z art. 479<sup>28</sup> § 2 kpc – od niniejszej decyzji przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w terminie dwutygodniowym od daty jej doręczenia, za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów - Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Lublinie.

### **Otrzymuje:**

Miejski Zakład Komunikacji

Sp. z o.o. w Zamościu

ul. Lipowa 5

22-400 Zamość

a/a

