



**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- 5/06/TD-

Łódź, dnia 21 marca 2008 r.

DECYZJA Nr RŁO Nr 10/2008

Na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (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, Nr 171, poz. 1206), 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. 2 pkt 6 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, polegającym na nadużywaniu przez Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne - Łódź Sp. z o.o. z siedzibą w Łodzi pozycji dominującej na lokalnym rynku usług komunikacji miejskiej w Łodzi, poprzez pobieranie opłat dodatkowych za sprzedaż biletów w pojazdach komunikacji miejskiej,

- działając w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów:

nie stwierdza się stosowania przez Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne - Łódź Sp. z o.o. z siedzibą w Łodzi praktyki ograniczającej konkurencję, w związku pobieraniem opłat dodatkowych za sprzedaż biletów w pojazdach komunikacji miejskiej.

Uzasadnienie

W dniach od 16 stycznia 2006 r. do 7 marca 2006 r. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (zwany dalej: „Prezes Urzędu”) przeprowadził postępowanie wyjaśniające, mające na celu wstępne ustalenie, czy Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne – Łódź Sp. z o.o. z siedzibą w Łodzi (zwana również dalej: „MPK Łódź”) nadużywa pozycji dominującej na lokalnym rynku usług komunikacji miejskiej w Łodzi poprzez pobieranie od konsumentów dodatkowych opłat za sprzedaż biletów jednorazowych w pojazdach należących do przedsiębiorcy.

W toku postępowania wyjaśniającego ustalono, iż MPK Łódź pobiera dodatkowe opłaty za sprzedaż biletów jednorazowych o nominałach 0,85 zł, 1,20 zł, 1,70 zł i 2,40 zł. Z informacji przekazanych przez MPK w toku postępowania wyjaśniającego wynikało, iż wysokość opłat za przewóz osób i bagażu środkami komunikacji miejskiej w granicach administracyjnych miasta Łodzi reguluje Uchwała Rady Miejskiej w Łodzi nr LI/935/05 z dnia 29 czerwca 2005 r. w sprawie ustalania opłat za usługi przewozowe lokalnego transportu zbiorowego w Łodzi. W załączniku nr 2 do wyżej wymienionej uchwały ustalono, iż przewoźnik w przypadku prowadzenia sprzedaży w pojeździe ma prawo do pobierania opłaty dodatkowej w wysokości do 0,50 zł. W związku z powyższym, wprowadzono następujące opłaty dodatkowe w przypadku nabycia biletu w pojeździe MPK Łódź:

- 0,25 zł – w przypadku biletów o wartości nominalnej 0,85 zł; cena sprzedaży 1,10 zł;
- 0,50 zł – w przypadku biletów o wartości nominalnej 1,70 zł; cena sprzedaży 2,20 zł;
- 0,30 zł – w przypadku biletów o wartości nominalnej 1,20 zł; cena sprzedaży 1,50 zł,
- 0,50 zł - w przypadku biletów o wartości nominalnej 2,40 zł; cena sprzedaży 2,90 zł.

MPK Łódź podkreśliło, iż podjęło, na wnioski Zarządu Dróg i Transportu w Łodzi oraz pasażerów, decyzję o wprowadzeniu sprzedaży biletów w pojazdach. Powyższa forma sprzedaży ma w założeniach charakter wyjątkowy i powinna umożliwiać nabycie biletów osobom, które z pewnych względów nie zakupiły ich w punktach sprzedaży. Wprowadzenia jej powoduje nałożenie na przewoźnika nowych obowiązków oraz powstanie dodatkowych kosztów. Ponadto sprzedaż biletów przez kierujących pojazdami komunikacji miejskiej może negatywnie wpłynąć na jakość i płynność realizacji usługi przewozowej.

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

W dniu 8 marca 2006 r. Prezes Urzędu Postanowieniem nr 1/411-5/06 wszczął z urzędu postępowanie antymonopolowe w związku z podejrzeniem naruszenia zakazu określonego w art. 8 ust. 2 pkt 6 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, polegającym na nadużywaniu przez Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne - Łódź Sp. z o.o. z siedzibą w Łodzi pozycji dominującej na lokalnym rynku usług komunikacji miejskiej w Łodzi, poprzez pobieranie opłat dodatkowych za sprzedaż biletów w pojazdach komunikacji miejskiej.

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania antymonopolowego, w piśmie z dnia 15 marca 2006 r. (karty nr 27-28) MPK Łódź podtrzymało wyrażone wcześniej stanowisko dotyczące powodów wprowadzenia zróżnicowanych cen biletów na przewozy środkami komunikacji miejskiej w Łodzi. MPK Łódź stanęło na stanowisku, iż przedstawiony mu zarzut nadużywania pozycji dominującej na rynku właściwym jest bezzasadny. Wskazano ponadto, że zgodnie z treścią art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 5 lipca 2001 r. o cenach rada gminy może ustalać ceny urzędowe za usługi przewozowe transportu zbiorowego. Dodatkowa opłata uiszczana przy zakupie biletów przejazdu w środkach komunikacji miejskiej została wprowadzona na skutek przyjętej przez organ Gminy Miasta Łódź regulacji. Zdaniem przedsiębiorcy opłaty te nie są źródłem nieuzasadnionych korzyści dla MPK Łódź. Uzyskane w ten sposób wpływy przeznaczone są na czynności związane z obsługą administracyjną tej sprzedaży, dostosowanie pojazdów komunikacji miejskiej do sprzedaży biletów, opłatę prowizyjną dla kierowców i motorniczych (dla których sprzedaż biletów stanowi dodatkowy obowiązek). Ponadto, jak podkreślono, MPK Łódź dokonuje sprzedaży biletów w imieniu i na rzecz Gminy Miasta Łódź jako jeden z bardzo wielu dystrybutorów działających na terenie Łodzi. Umożliwienie zakupu biletów w autobusach i tramwajach nie jest zatem według MPK Łódź przejawem praktyki monopolistycznej, lecz jedynie przyczynia się do zwiększenia dostępności biletów dla wygody tych pasażerów, którzy z różnych przyczyn nie kupili biletu przed wejściem do pojazdu komunikacji miejskiej.

Pismem z dnia 3 marca 2008 r. Prezes Urzędu zawiadomił MPK Łódź o zakończeniu zbierania materiału dowodowego oraz możliwości zapoznania się z materiałem

zgromadzonym w aktach sprawy i końcowego wypowiedzenia się co do zebranych dowodów oraz przedstawionych zarzutów. W dniu 13 marca 2008 r. wyznaczony pełnomocnik MPK Łódź zapoznał się z aktami sprawy i nie zgłosił uwag dotyczących zebranego materiału dowodowego.

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 nabywając 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 MPK Łódź) są odmienne od potrzeb związanych z poruszaniem się na szerszym terytorium, natomiast ograniczenie rynku do terenu miasta Łódź znajduje uzasadnienie w jednorodności potrzeb dotyczących transportu na tym terenie.

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

Uczestnicy rynku właściwego

Uczestnikiem rynku właściwego po stronie podaży jest MPK Łódź oraz czterech innych przewoźników (dowód: karty nr 199 oraz 211-216):

- Międzygminna Komunikacja Tramwajowa Sp. z o.o. z siedzibą w Łodzi,
- „Tramwaje Podmiejskie” Sp. z o.o. z siedzibą w Łodzi,
- Transport Osobowy „KORO”, J. Kosowicz, D. Rogut w Zgierzu,
- Zgierskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne „Markab” w Zgierzu.

Przedsiębiorcy J. Kosowicz, D. Rogut prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą Transport Osobowy „KORO” świadczą usługi w zakresie zbiorowego transportu miejskiego na jednej linii miejskiej (nr 58). Pozostali z wyżej wymienionych czterech przedsiębiorców świadczą usługi w zakresie zbiorowego transportu miejskiego na liniach podmiejskich (dojazdowych) – nr 6, 46, 43, 43 BIS oraz 97 (dowód: karty nr 213-216).

MPK Łódź jako jedyny przedsiębiorca odpowiada na zgłaszane zapotrzebowanie na kompleksowe usługi transportu miejskiego w obrębie granic administracyjnych Łodzi obsługując 15 linii tramwajowych oraz 56 linii autobusowych (linie dzienne) (dowód: karty nr 31-176).

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

Stan faktyczny:

MPK Łódź jest przedsiębiorcą wpisanym do rejestru przedsiębiorców KRS pod numerem 0000044561. Przedmiotem działalności MPK Łódź jest m.in. transport pasażerski miejski, transport pasażerski międzymiastowy i pozostały transport lądowy (dowód: karty nr 20-24).

MPK Łódź na określonym w niniejszej sprawie rynku właściwym ma pozycję monopolistyczną (dowód: karty nr 31-176 oraz 199 i 211-216). Jak ustalono, MPK Łódź jako jedyny przedsiębiorca odpowiada na zgłaszane zapotrzebowanie na kompleksowe usługi transportu miejskiego w obrębie granic administracyjnych Łodzi obsługując ogółem 71 linii komunikacyjnych (dziennych). Pozostali przedsiębiorcy prowadzący działalność na rynku właściwym obsługują 7 linii komunikacyjnych, w tym jedną zawierającą się całkowicie w obrębie granic administracyjnych miasta. W ocenie Prezesa Urzędu powyższy stan faktyczny pozwala przyjąć, iż MPK Łódź dysponuje na rynku właściwym pozycję silnie dominującą.

W obszarze administracyjnym miasta Łodzi ceny za przewóz środkami komunikacji miejskiej ustala Rada Miejska w Łodzi (dowód: karty nr 9-19).

Załącznik Nr 2 do Uchwały Nr LI/935/05 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 29 czerwca 2005 r. w sprawie ustalania opłat za usługi przewozowe lokalnego transportu zbiorowego w Łodzi, zmienionej Uchwałą Nr LIV/1032/05 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 28 września 2005 r. ustanowiła, co następuje (dowód: karty nr 9-19):

„1. Bilet jednorazowy, czasowy, kasowany, na wszystkie linie, z możliwością przesiadania się, ważny od momentu skasowania na liniach dziennych i nocnych w czasie:

- a. do 10 minut – 1,70 zł (cena normalna), 0,85 zł (cena ulgowa),
- b. do 30 minut – 2,40 zł (cena normalna), 1,20 zł (cena ulgowa),
- c. do 60 minut – 3,60 zł (cena normalna), 1,80 zł (cena ulgowa),
- d. do 120 minut – 4,80 zł (cena normalna), 2,40 zł (cena ulgowa),
- e. 24 godzinny – 9,60 zł (cena normalna), 4,80 zł (cena ulgowa).”

Ponadto, w załączniku tym stwierdza się, iż „dodatkowa opłata pobierana przez przewoźnika w przypadku sprzedaży biletu w pojeździe wynosi do 0,50 zł”.

Zarządzanie sprzedażą wszystkich rodzajów biletów lokalnego transportu zbiorowego w Łodzi prowadzi od dnia 1 sierpnia 2003 r. Zarząd Dróg i Transportu w Łodzi (dalej zwana: „ZDiT”) – jednostka organizacyjna Urzędu Miasta Łodzi. MPK Łódź realizuje zlecane przez ZDiT zadania związane z dystrybucją biletów z pośrednictwem dwudziestu punktów sprzedaży bezpośrednio lub pośrednio podległych MPK Łódź oraz 48 automatów do sprzedaży biletów. MPK Łódź dokonuje zakupu biletów od ZDiT po cenie nominalnej pomniejszonej o określony upust cenowy. Dodatkowo, MPK Łódź otrzymuje od ZDiT wynagrodzenie prowizyjne za sprzedaż biletów. MPK Łódź dokonuje również, w oparciu o umowy cywilno-prawne z odrębnymi podmiotami gospodarczymi o dystrybucję biletów czasowych, odsprzedaży ww. biletów udzielając upustów i wynagrodzeń prowizyjnych od (*tajemnica przedsiębiorcy*) do (*tajemnica przedsiębiorcy*) (dowód: karty nr 25-26).

Zgodnie z par. 9 Zarządzenia nr 35/05 Dyrektora Generalnego MPK – Łódź Sp. z o.o. z dnia 14 listopada 2005 r. w sprawie zakładowego systemu wynagradzania prowadzącym pojazdy, sprzedającym bilety lokalnego transportu zbiorowego w tramwajach i autobusach,

również przysługuje prowizja od sprzedanych biletów. Wysokość prowizji naliczana jest dla każdego pracownika indywidualnie i jest równa ilorazowi wysokości uzyskanych przez niego wpływów z opłat dodatkowych oraz współczynnika (*tajemnica przedsiębiorcy*) (dowód: karta nr 188). Zgodnie z powyższym kwoty opłat dodatkowych pobieranych w związku ze sprzedażą biletów w środkach komunikacji miejskiej składają się w ok. (*tajemnica przedsiębiorcy*)% na dodatkowe wynagrodzenie kierowców i motorniczych.

Bezpośredniego zakupu biletów jednorazowych od ZDiT (który jest wydawcą i hurtowym dystrybutorem biletów jednorazowych) dokonują, oprócz MPK Łódź, również następujący przedsiębiorcy:

- „RUCH” S.A. Oddział w Łodzi – prowadzący sprzedaż hurtową i detaliczną biletów oraz posiada ok. 250 własnych punktów sprzedaży,
- CARMEN Polska Sp. z o.o. z siedzibą w Sochaczewie,
- PHP „OMIKOM” Sp. z o.o. z siedzibą w Łodzi.

Dwaj ostatni przedsiębiorcy pośredniczą w dalszej sprzedaży biletów, przy czym odbiorcami są mniejsze hurtownie lub handlowcy detaliczni (dowód: karta nr 179)

Na system dystrybucji detalicznej jednorazowych biletów komunikacji miejskiej w Łodzi składa się zatem 70 punktów sprzedaży MPK Łódź (w tym 48 automatów do sprzedaży biletów), 250 punktów sprzedaży „RUCH” S.A. oraz liczne placówki handlowe prowadzące sprzedaż prasy, produktów tzw. szybkozbywalnych oraz ogólnospożywczych o trudnej do jednoznacznego określenia liczbie. Jak podaje MPK Łódź, łączną liczbę punktów sprzedaży biletów należy ocenić na poziomie kilku tysięcy.¹

MPK Łódź poniosła w związku z potrzebą przystosowania pojazdów komunikacji miejskiej do sprzedaży biletów przez kierowców koszty (w tym koszty robocizny oraz materiałów) w wysokości (*tajemnica przedsiębiorcy*) zł (dowód: karty nr 179, 181 i 185).

Zgodnie z poleceniem służbowym Zastępcy Dyrektora Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Łodzi z dnia 3 września 2007 r., w okresie między 4 września a 31 grudnia 2007 r. pracownicy Delegatury przeprowadzili wśród pasażerów komunikacji miejskiej w Łodzi ankiety, mające na celu zebranie informacji o opiniach pasażerów na temat wprowadzonej przez MPK Łódź możliwości zakupu biletu u kierującego pojazdem w cenie wyższej, niż w pozostałych punktach sprzedaży. Badanie ankietowe przeprowadzono na przystankach komunikacji miejskiej i w pojazdach komunikacji miejskiej (różne przystanki i różne linie komunikacyjne), zebrawszy ogółem opinie 1580 pasażerów. Wśród tej grupy 1161 osób (73,5 %) oceniło pozytywnie wprowadzone zmiany, 213 osób (13,5%) wyraziło swoją negatywną opinię na ten temat, natomiast 206 osób (13%) nie udzieliło jednoznacznej odpowiedzi o ocenę wprowadzonych przez MPK Łódź zmian (dowód: karty....)

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

¹ <http://www.mpk.lodz.pl/showarticle.action?article=1156&arch=true>, 18 stycznia 2008 r.

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 MPK Łódź 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. W szczególności zgodnie z art. 8 ust. 2 pkt 6 ustawy o okik zakazem objęte jest narzucanie przez przedsiębiorcę uciążliwych warunków umów, przynoszących mu nieuzasadnione korzyści.

Dla uznania praktyki określonej w tym przepisie za ograniczającą konkurencję, muszą być spełnione łącznie następujące przesłanki:

- 1) pozycja dominująca przedsiębiorcy na rynku właściwym,
- 2) narzucanie przez przedsiębiorcę warunków umowy
- 3) uciążliwy charakter umowy
- 4) osiągnięcie nieuzasadnionych korzyści.

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 2007 r., Nr 155, poz. 1095) – 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.

MPK Łódź jest przedsiębiorcą wpisanym do rejestru przedsiębiorców KRS pod numerem 0000113970. Przedmiotem działalności MPK Łódź jest transport pasażerski miejski, transport pasażerski międzymiastowy i pozostały transport lądowy. Rynkiem właściwym w sprawie jest lokalny rynek usług komunikacji miejskiej w Łodzi.

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 okik 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%.

MPK Łódź jako jedyny przedsiębiorca odpowiada na zgłaszane zapotrzebowanie na kompleksowe usługi transportu miejskiego w obrębie granic administracyjnych Łodzi obsługując ogółem 71 linii komunikacyjnych (dziennych). Pozostali przedsiębiorcy prowadzący działalność na rynku właściwym obsługują 7 linii komunikacyjnych, w tym jedną zawierającą się całkowicie w obrębie granic administracyjnych miasta. W ocenie Prezesa Urzędu powyższy stan faktyczny pozwala przyjąć, iż MPK Łódź dysponuje na rynku właściwym pozycją silnie dominującą.

Prezes Urzędu stwierdził, iż pierwsza 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 nieskrępowanych 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 MPK Łódź 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 MPK Łódź. 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.

Załącznik Nr 2 do Uchwały Nr LI/935/05 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 29 czerwca 2005 r. w sprawie ustalania opłat za usługi przewozowe lokalnego transportu zbiorowego w Łodzi, zmienionej Uchwałą Nr LIV/1032/05 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 28 września 2005 r. ustanowiła, iż *„dodatkowa opłata pobierana przez przewoźnika w przypadku sprzedaży biletu w pojeździe wynosi do 0,50 zł”*. Zgodnie z informacjami przedstawionymi

przez MPK Łódź, regulacja ww. uchwały znalazła zastosowanie w przypadku MPK Łódź w zakresie określonym w części uzasadnienia niniejszej decyzji opisującej stan faktyczny w sprawie (s. 5). Sprzedaż biletów w środkach transportu miejskiego z zastosowaniem opłaty dodatkowej dotyczy wszystkich pasażerów, którzy z różnych powodów nie zakupili biletu w innych punktach sprzedaży i chcą kupić bilet na przejazd u kierowcy pojazdu komunikacji miejskiej. W chwili zakupu pasażer – zgodnie z przywołaną wyżej definicją z ustawy Prawo przewozowe – zawiera umowę przejazdu na warunkach narzuconych przez MPK Łódź.

Tym samym druga z wyżej wymienionych przesłanek została spełniona.

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

W omawianej sprawie należy przede wszystkim wziąć pod uwagę fakt, iż przychody finansowe uzyskiwane przez MPK Łódź z tytułu pobierania dodatkowych opłat za sprzedaż biletów w środkach transportu miejskiego w dużej części składają się na koszty ich dystrybucji związane z ustalonym wynagrodzeniem pracowników – kierowców i motorniczych. Pracownicy ci, w związku z nałożeniem na nich obowiązku sprzedaży biletów w środkach komunikacji miejskich, otrzymują wynagrodzenie w wysokości (*tajemnica przedsiębiorcy*)% sumy pobranych opłat dodatkowych.

MPK Łódź oświadczyło ponadto, iż w związku z potrzebą przystosowania kabin kierowców do możliwości sprzedaży biletów poniosło koszty w wysokości (*tajemnica przedsiębiorcy*)zł.

Nie podlega wątpliwości fakt, iż stosowanie zróżnicowanych cen za bilety jednorazowe na przejazd w obrębie granic administracyjnych miasta Łódź przynosi bezpośrednie korzyści finansowe MPK Łódź w wysokości ok. (*tajemnica przedsiębiorcy*)% kwot uzyskiwanych z wpływów opłat dodatkowych. Korzyści te są jednak pomniejszone o koszty obsługi administracyjnej tej sprzedaży (rozliczanie kwot pobranych przez kierowców i motorniczych) oraz przystosowania technicznego pojazdów komunikacji miejskiej. Mogą być również pomniejszane o dalsze koszty – w wysokości trudnej do określenia – związane przede wszystkim z faktem, iż sprzedaż biletów w środkach komunikacji miejskiej przez kierowców może generować dodatkowe koszty eksploatacji taboru (większe zużycie paliwa na skutek dłuższego przestoju pojazdu w miejscu przystankowym w przypadku autobusów), 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. Fakt istnienia opłat dodatkowych za sprzedaż biletu w środku komunikacji miejskiej niewątpliwie zniechęca pasażerów do korzystania z takiego sposobu zaopatrywania się w bilet przejazdu.

Należy zważyć również na fakt, iż sprzedaż biletów jednorazowego przejazdu w środkach komunikacji miejskiej wprowadzona została – jak twierdzi MPK Łódź – na wniosek ZDiT oraz samych pasażerów. Preferencje pasażerów potwierdza przeprowadzona przez Delegaturę Urzędu w Łodzi ankieta. Co więcej, w przeważającej części (ponad 73%), oceniają oni pozytywnie przyjęte przez MPK Łódź rozwiązanie – tj. możliwość nabycia biletu u kierowcy pojazdu komunikacji miejskiej, pomimo wyższej ceny tego biletu.

Należy zatem rozważyć, czy korzyści uzyskiwane przez MPK Łódź 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 MPK Łódź, 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 obniżenie jakości i płynności realizacji usługi przewozowej, tj. opóźnienia kursu lub w przypadku sprzedaży biletu podczas jazdy – niebezpieczeństwo dla uczestników ruchu drogowego. 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.

Kwestia zasadniczą sprawy jest jednak fakt, iż na terenie miasta Łodzi istnieje rozbudowana sieć punktów sprzedaży biletów (jak szacuje MPK Łódź – łącznie kilka tysięcy punktów sprzedaży), nie ma więc szczególnych trudności w nabyciu przez pasażerów biletów bez dodatkowej opłaty. Ponieważ konsumenci mają możliwość łatwego zaopatrzenia się w bilety po cenie nie zawierającej przedmiotowej dopłaty, 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.

Zważywszy okoliczności wskazane powyżej, Prezes Urzędu nie stwierdził spełnienia zarówno trzeciej, jak i czwartej z wyżej wymienionych przesłanek 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, Nr 171, poz. 1206) na podstawie której straciła moc ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (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 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

Barbara Romańczak-Graca

Otrzymuje:
Miejskie Przedsiębiorstwo Komunikacyjne –
– Łódź Sp. z o.o.
Ul. Tramwajowa 6
90-132 Łódź