



**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- 1/06/TD-

Łódź, dnia 15 kwietnia 2008 r.

DECYZJA Nr RŁO Nr 12/2008

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 4 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, polegającego na nadużywaniu przez Gminę Miasto Kutno pozycji dominującej na lokalnym rynku organizowania usług przewozowych środkami lokalnego transportu zbiorowego w Kutnie, poprzez nałożenie na mocy Uchwały Rady Miasta Kutna Nr XXIII/282/04 z dnia 7 grudnia 2004 r. obowiązku uiszczania dodatkowych opłat przez konsumentów dokonujących zakupu biletów jednorazowych w miejskich środkach transportu,

- działając w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów:

nie stwierdza się stosowania przez Gminę Miasto Kutno praktyki ograniczającej konkurencję, w związku z pobieraniem opłat dodatkowych za sprzedaż biletów jednorazowych w miejskich środkach transportu.

Uzasadnienie

W dniach od 17 listopada 2005 r. do 13 grudnia 2005 r. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (zwany dalej: „Prezes Urzędu”) przeprowadził postępowanie wyjaśniające, mające na celu wstępne ustalenie, czy Gmina Miasto Kutno nadużywa pozycji dominującej na lokalnym rynku organizowania usług przewozowych środkami lokalnego transportu zbiorowego w Kutnie, poprzez nałożenie obowiązku uiszczania dodatkowych opłat na konsumentów dokonujących zakupu biletów jednorazowych w miejskich środkach transportu.

W toku postępowania wyjaśniającego ustalono, iż Gmina Miasto Kutno (zwana dalej również: „Gmina”) za pośrednictwem Miejskiego Zakładu Komunikacji w Kutnie – zakładu budżetowego (zwany dalej: „MZK”) utworzonego na mocy Uchwały Nr 69/X/91 Rady Miejskiej w Kutnie z dnia 15 stycznia 1991r. w sprawie przekształcenia Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacji w Kutnie – pobiera dodatkowe opłaty za sprzedaż biletów jednorazowych w środkach transportu komunikacji miejskiej o nominałach 2,00 zł, 1,00 zł, 3,40 zł oraz 1,70 zł. Z informacji przekazanych przez Gminę w toku postępowania wyjaśniającego wynikało, iż wysokość opłat za przewóz osób i bagażu środkami komunikacji miejskiej w strefie miejskiej i podmiejskiej miasta Kutna reguluje Uchwała Rady Miasta

Kutno Nr XXIII/282/04 z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie ustalania cen urzędowych za usługi przewozowe transportu zbiorowego. W załączniku do wyżej wymienionej uchwały ustalono, iż opłaty za bilet jednorazowy zakupiony u kierowcy wynoszą odpowiednio:

- 0,50 zł – w przypadku biletów normalnych w strefie miejskiej o wartości nominalnej 2,00 zł; cena sprzedaży 2,50 zł;
- 0,50 zł – w przypadku biletów ulgowych w strefie miejskiej o wartości nominalnej 1,00 zł; cena sprzedaży 1,50 zł;
- 0,40 zł – w przypadku biletów o normalnych w strefie podmiejskiej o wartości nominalnej 3,40 zł; cena sprzedaży 3,80 zł,
- 0,30 zł - w przypadku biletów ulgowych w strefie podmiejskiej o wartości nominalnej 1,70 zł; cena sprzedaży 2,00 zł.

W dniu 16 stycznia 2006 r. Prezes Urzędu Postanowieniem nr 1/411-1/06 wszczął z urzędu postępowanie antymonopolowe w związku z podejrzeniem naruszenia zakazu określonego w art. 8 ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, polegającym na nadużywaniu przez Gminę Kutno pozycji dominującej na lokalnym rynku organizowania usług przewozowych środkami lokalnego transportu zbiorowego w Kutnie, poprzez nałożenie na mocy Uchwały Rady Miasta Kutna Nr XXIII/282/04 z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie ustalania cen urzędowych za usługi przewozowe transportu zbiorowego obowiązku uiszczania dodatkowych opłat przez konsumentów dokonujących zakupu biletów jednorazowych w miejskich środkach transportu.

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania antymonopolowego, w piśmie z dnia 27 stycznia 2006 r. (karty nr 10-11) Gmina Miasto Kutno wyraziła opinię, iż Rada Miejska w Kutnie ustalając cenę urzędową za przejazd osób środkami transportu zbiorowego działała w ramach swoich kompetencji określonych w ustawie o cenach. Podejmując uchwałę radni Rady Miejskiej w Kutnie (obecnie Rady Miasta Kutno) wzięli pod uwagę postulaty i wnioski społeczności lokalnej dotyczące możliwości zakupu biletów u kierowcy podnosząc, iż traktują tę formę sprzedaży jako wyjątkową. Już wtedy ilość punktów sprzedaży biletów na terenie miasta w pełni zabezpieczała – jak twierdzi Gmina – możliwość swobodnego zaopatrzenia się pasażerów w bilety (70 punktów sprzedaży), a sprzedaż biletów przez kierowców odbywała się przy zachowaniu przez MZK dotychczasowego rozkładu jazdy. Sprzedaż biletów u kierowcy wiąże się z ponoszeniem przez MZK dodatkowych kosztów w postaci: dodatkowego wyposażenia kierowcy w sprzęt umożliwiający bezpieczne przechowywanie biletów oraz utargu, przyznania kierowcy dodatkowego uposażenia z tytułu poszerzenia zakresu obowiązków związanych z odpowiedzialnością materialną oraz wprowadzenia czynności związanych z rozliczeniem kierowców ze sprzedaży biletów. Powyższe koszty, zdaniem Gminy, wyższe od jednostkowych kosztów dystrybucji w wyspecjalizowanych placówkach handlowych, wpłynęły na zróżnicowanie cen biletów. Przyjęto przy tym założenie, że podwyższone koszty związane z biletami nabywanymi u kierowców nie powinny być przerzucane na pasażerów nie korzystających z tej formy zakupu.

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 o okik 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).

W ocenie Prezesa Urzędu rynkiem właściwym, w znaczeniu produktowym, w niniejszej sprawie jest lokalny rynek organizowania usług przewozowych środkami lokalnego transportu zbiorowego w Kutnie.

Dla określenia rynku właściwego w sprawie zasadnicze znaczenie miał fakt, że oceniane działania Gminy Miasta Kutno dotyczą tej części jej działalności, która związana jest z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb w zakresie lokalnego transportu zbiorowego. Definiując zatem rynek w ujęciu przedmiotowym, należy odnieść się do tej właśnie sfery aktywności Gminy. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591, zm. Dz. U. z 2002 r. Nr 23, poz. 220; Dz. U. z 2002 r. Nr 62, poz. 558; Dz. U. z 2002 r. Nr 113, poz. 984; Dz. U. z 2002 r. Nr 214, poz. 1806; Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717; Dz. U. z 2003 r. Nr 162, poz. 1568; Dz. U. 2002 r. Nr 153, poz. 1271; Dz. U. z 2004 r. Nr 102, poz. 1055; Dz. U. 2004 r. Nr 116, poz. 1203; Dz. U. z 2004 r. Nr 167, poz. 1759, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441, Nr 175, poz. 1457, z 2006 r. Nr 17, poz. 128, Nr 181, poz. 1337, z 2007 r. Nr 138, poz. 974, Nr 173, poz. 1218 – dalej ustawa o samorządzie gminnym) nakładając na gminy odpowiedzialność za transport zbiorowy na ich terenie, nałożyła także obowiązek jego organizacji. Choć zasadniczo Gmina Miasto Kutno realizuje niniejsze zadanie

własne przy pomocy jednostki budżetowej działającej pod nazwą Miejski Zakład Komunikacyjny w Kutnie (uchwała Uchwały Nr 69/X/91 Rady Miejskiej w Kutnie z dnia 15 stycznia 1991r. w sprawie przekształcenia Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacji w Kutnie), to jednak władze lokalne, odpowiedzialne za funkcjonowanie komunikacji miejskiej, określają podstawowe zasady obsługi transportowej administrowanego obszaru, pozostawiając MZK autonomię woli jedynie w ściśle określonym zakresie. Gmina Miasto Kutno jest podmiotem podejmującym niewrażliwe decyzje niezbędne do funkcjonowania komunikacji miejskiej (np. to Rada Miasta Kutna uchwała taryfę przewozową). Należy przy tym również podkreślić, iż możliwe substytuty dla miejskiego transportu zbiorowego (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.

Mając na względzie zadania Gminy Miasta Kutno w zakresie realizacji zadań własnych w dziedzinie lokalnego transportu zbiorowego, za uzasadnione należy uznać określenie rynku produktowego wskazane w niniejszej decyzji.

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 organizowania usług przewozowych środkami lokalnego transportu zbiorowego ma charakter lokalny, bowiem istota tych usług 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 te (zaspokajane przez MZK) są odmienne od potrzeb związanych z poruszaniem się na szerszym terytorium. Z drugiej strony, określenie wymiaru geograficznego rynku właściwego w niniejszej sprawie, nie może być dokonane w oderwaniu od przywołanych wcześniej przepisów ustawy o samorządzie gminnym, które wskazują na odpowiedzialność gminy za transport zbiorowy na jej terenie. W opinii Prezesa Urzędu, gmina miejska Kutno stanowi obszar, którego dotyczy zarzut stosowania praktyki ograniczającej konkurencję.

Uwzględniając powyższe za rynek właściwy w niniejszej sprawie należy uznać lokalny rynek organizowania usług przewozowych środkami lokalnego transportu zbiorowego w Kutnie.

Uczestnicy rynku właściwego

Uczestnikiem rynku właściwego po stronie podaży w niniejszej sprawie jest Gmina Miasto Kutno. Miasto jako jednostka samorządu terytorialnego działa na podstawie ustawy o samorządzie gminnym. Działalność jednostek samorządu terytorialnego podlega rygorom ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. W doktrynie podkreśla się, że charakter zadań samorządu terytorialnego oraz specyfika mienia samorządowego nie pozwala uznać tych jednostek za przedsiębiorców w rozumieniu przepisów o działalności gospodarczej, pomimo że jednostki te uczestniczą w obrocie handlowym. Jednak art. 4 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów rozszerza zakres podmiotowy ustawy, włączając do kategorii przedsiębiorców także m.in. osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nie mające osobowości prawnej, organizujące lub świadczące usługi o charakterze użyteczności

publicznej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o działalności gospodarczej (art. 4 pkt 1 lit. a ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów).

Stosownie do art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Zadania własne obejmują m.in. sprawy lokalnego transportu zbiorowego (art. 7 ust. 1 pkt 4 tej ustawy). Stanowią one kategorię zadań użyteczności publicznej. Zgodnie bowiem z art. 9 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym „Zadaniami użyteczności publicznej, w rozumieniu ustawy, są zadania własne gminy, określone w art. 7 ust. 1, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych”.

Chociaż w ustawie brak jest legalnej definicji pojęcia użyteczności publicznej, to niewątpliwie pewną wskazówkę w tej materii stanowić może przepis art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43, zm. Dz. U. z 1997 r. Nr 121, poz. 770; Dz. U. z 1997 r. Nr 106, poz. 679; Dz. U. z 1998 r. Nr 106, poz. 668; Dz. U. z 2002 r. Nr 113, poz. 984; Dz. U. z 2003 r. Nr 199, poz. 1937; Dz. U. z 2003 r. Nr 96, poz. 874, Nr 199, poz. 1937), na mocy którego gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Należy uznać, iż usługi lokalnego transportu zbiorowego zaspokajają zbiorowe potrzeby ludności. Niewątpliwie, aby potrzeby te były w pełni zaspokojone, usługi te powinny być świadczone nieprzerwanie, na bieżąco. Należy także uznać, iż usługi lokalnego transportu zbiorowego są również powszechnie dostępne – każdy, kto spełni określone, powszechnie obowiązujące warunki (tj. zakup i skasowanie biletu przejazdu), ma wolny dostęp do usług. Sumując przesłanki wskazane w powołanych przepisach należy uznać, iż zaspokajanie potrzeb w zakresie lokalnego transportu zbiorowego jest zadaniem użyteczności publicznej. Sumując przesłanki wskazane w powołanych przepisach należy uznać, iż zaspokajanie potrzeb w zakresie lokalnego transportu zbiorowego jest zadaniem użyteczności publicznej.

Tym samym nie ulega wątpliwości, iż Gmina Miasto Kutno organizując usługi o charakterze użyteczności publicznej podejmowane w interesie konsumentów, posiada przymiot przedsiębiorcy w rozumieniu art. 4 pkt 1a ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Po stronie popytu uczestnikami rynku właściwego są konsumenci korzystający z usług lokalnego transportu zbiorowego i wykupujący w związku z tym bilet jednorazowy na przejazd środkami tego transportu. Krąg tych uczestników rynku jest nieograniczony.

Stan faktyczny:

Miejski Zakład Komunikacji w Kutnie jest zakładem budżetowym. Został utworzony w 1991 r. w wyniku przekształcenia Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacji w Kutnie, a podstawą jego utworzenia była uchwała Nr 69/X/91 Rady Miejskiej w Kutnie z dnia 15 stycznia 1991 r. (dowód: karta nr 11).

Gminom przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy na podstawie i w granicach wyraźnych upoważnień ustawowych (art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Natomiast, na mocy art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 5 lipca 2001 r. o cenach (Dz.U. Nr 97, poz. 1050 z późn. zm.) „*Rada gminy może ustalać ceny urzędowe za usługi przewozowe transportu zbiorowego oraz za przewozy taksówkami na terenie gminy*”. Stosownie do powołanych przepisów, w załączniku do Uchwały Rady Miasta Kutno Nr XXIII/282/04 z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie ustalania cen urzędowych za

usługi przewozowe transportu zbiorowego ustalono, iż opłaty za bilet jednorazowy zakupiony u kierowcy wynoszą odpowiednio (dowód: karty nr 9-8):

- 0,50 zł – w przypadku biletów normalnych w strefie miejskiej o wartości nominalnej 2,00 zł; cena sprzedaży 2,50 zł;
- 0,50 zł – w przypadku biletów ulgowych w strefie miejskiej o wartości nominalnej 1,00 zł; cena sprzedaży 1,50 zł;
- 0,40 zł – w przypadku biletów o normalnych w strefie podmiejskiej o wartości nominalnej 3,40 zł; cena sprzedaży 3,80 zł,
- 0,30 zł - w przypadku biletów ulgowych w strefie podmiejskiej o wartości nominalnej 1,70 zł; cena sprzedaży 2,00 zł.

Wyżej wymieniona uchwała została zmieniona Uchwałą Nr XXX/349/05 Rady Miasta Kutno z dnia 10 maja 2005 r. w sprawie zmiany Uchwały Rady Miasta Kutno Nr XXIII/282/04 z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie ustalania cen urzędowych za usługi przewozowe transportu zbiorowego w części. Zmiana nie objęła jednak ww. załącznika (dowód: karta nr 7).

Na dzień 22 lutego 2006 r. na obszarze Gminy Miasta Kutna funkcjonowały 102 punkty sprzedaży biletów jednorazowych uprawniających do przejazdu środkami transportu zbiorowego w Kutnie (dowód: karty 14-15). Wysokość wynagrodzenia z tytułu sprzedaży biletów dla przedsiębiorców prowadzących ww. punkty sprzedaży wynosiła (*tajemnica przedsiębiorcy*)% wartości nominalnej zakupionych biletów w odniesieniu do „RUCH” S.A. z siedzibą w Warszawie (Hurtownia w Kutnie) oraz (*tajemnica przedsiębiorcy*)% w odniesieniu do pozostałych przedsiębiorców. Jak oświadczyła Gmina Miasto Kutno, wysokość wynagrodzenia wynika z negocjacyjnych ustaleń zawartych między MZK, a przedsiębiorcami dystrybuującymi bilety (dowód: karta nr 14).

Koszty wynagrodzenia kierowców z tytułu dystrybucji biletów, jakie poniósł MZK za okres od daty wejścia w życie Uchwały Rady Miasta Kutno Nr XXIII/282/04 z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie ustalania cen urzędowych za usługi przewozowe transportu zbiorowego do dnia 31 marca 2006 r. wyniosły 67 400,23 zł. Złożyły się na nie: prowizja udzielana kierowcom (13% od wartości sprzedanych biletów), dodatkowe wynagrodzenie roczne kierowców, składki na ubezpieczenia społeczne oraz na Fundusz Pracy. Na koszty dystrybucji biletów w środkach transportu zbiorowego składają się również koszty utrzymania etatu pracownika odpowiedzialnego za obsługę administracyjno-finansową dystrybucji biletów – ½ etatu referenta (15 657,23 zł w ww. okresie). W związku z wprowadzeniem sprzedaży biletów w środkach komunikacji miejskiej MZK poniosło również jednorazowo wydatki związane z zakupieniem kaset metalowych (80 szt. – 4 320,00 zł) oraz zainstalowaniem szafy metalowej przystosowanej do przechowywania indywidualnych kaset każdego kierowcy (5 000,00 zł). Łączne koszty poniesione przez MZK w związku z wprowadzeniem dystrybucji biletów w środkach komunikacji miejskiej wyniosły do dnia 31 marca 2006 r. 92 377, 43 zł (dowód: karta nr 20).

W okresie od daty wejścia w życie Uchwały Rady Miasta Kutno Nr XXIII/282/04 z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie ustalania cen urzędowych za usługi przewozowe transportu zbiorowego do dnia 31 marca 2006 r. ilość sprzedanych biletów o wyższym nominale w środkach komunikacji miejskiej wyniosła 180 589 szt., w tym:

- 55 542 szt. biletów w cenie 1,50 zł (w tym dopłata 0,50 zł; wartość dopłaty: 27 771,00 zł),
- 40 135 szt. biletów w cenie 2,00 zł (w tym dopłata 0,30 zł; wartość dopłaty: 12 040,50 zł);

- 61 039 szt. biletów w cenie 2,50 zł (w tym dopłata 0,50 zł; wartość dopłaty: 30 519,50 zł);
- 23 873 szt. biletów w cenie 3,80 zł (w tym dopłata 0,40 zł; wartość dopłaty: 9 549,20 zł). (dowód: karty 21-24)

Łączna wartość przychodów MZK z tytułu pobierania dodatkowych opłat za sprzedaż biletów nabywanych u kierowców w środkach transportu zbiorowego wyniosła w ww. okresie 79 880,20 zł.

W toku niniejszego postępowania ustalono, iż do dnia 21 lutego 2008 r. wystąpił jeden przypadek skargi skierowanej do Powiatowego Rzecznika Konsumentów w Kutnie, a dotyczącej obowiązku uiszczania opłat dodatkowych przez konsumentów dokonujących zakupu biletów jednorazowych w miejskich środkach transportu w Kutnie.

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 Gminy Miasta Kutno 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 4 ustawy o okik zakazem objęte jest uzależnianie zawarcia umowy od przyjęcia lub spełnienia przez drugą stronę innego świadczenia, niemającego rzeczowego ani zwyczajowego związku z przedmiotem umowy. Dla uznania praktyki określonej w tym przepisie za ograniczającą konkurencję, muszą być spełnione łącznie następujące przesłanki:

- 1) pozycja dominująca przedsiębiorcy na rynku właściwym,
- 2) uzależnienie zawarcia umowy od przyjęcia lub spełnienia przez drugą stronę innego świadczenia,

- 3) świadczenie to nie ma rzeczowego ani zwyczajowego związku z przedmiotem umowy.

Gmina Miasto Kutno jest jednostką samorządu terytorialnego działającą na podstawie ustawy o samorządzie gminnym i wykonuje zadania z zakresu użyteczności publicznej, w tym m.in. lokalnego transportu zbiorowego. Tym samym nie ulega wątpliwości, iż Gmina Miasto Kutno organizując usługi o charakterze użyteczności publicznej podejmowane w interesie konsumentów, posiada przymiot przedsiębiorcy w rozumieniu art. 4 pkt. 1a ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, co zostało udowodnione wcześniej.

Rynkiem właściwym w sprawie jest lokalny rynek organizowania usług przewozowych środkami lokalnego transportu zbiorowego w Kutnie.

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 ochronie konkurencji i konsumentów przez pozycję dominującą rozumie się pozycję przedsiębiorcy, która umożliwia mu zapobieganie skutecznej konkurencji na rynku właściwym przez stworzenie mu możliwości działania w znacznym zakresie niezależnie od konkurentów, kontrahentów oraz konsumentów. Domniemywa się, że przedsiębiorca ma pozycję dominującą, jeżeli jego udział w rynku przekracza 40 %. W przypadku Gminy Miasta Kutno jego pozycję rynkową wyznacza okoliczność, iż posiada ono wyłączne uprawnienie do organizowania, a także prawo do ustalania cenników opłat za korzystanie z usług przewozowych komunikacji miejskiej. W związku z powyższym należało stwierdzić, iż Gmina Miasto Kutno posiada pozycję dominującą na lokalnym rynku organizowania usług przewozowych środkami lokalnego transportu zbiorowego w Kutnie.

Prezes Urzędu stwierdził, że 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-Wąchał, op. cit. s. 97). Jest jasne, iż w omawianych okolicznościach faktycznych nie można oceniać praktyki Gminy Miasta Kutno z punktu widzenia jej ewentualnego charakteru antykonkurencyjnego. 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”.

Samo wykupienie biletu nie stanowi jeszcze dowodu zawarcia umowy przewozu, a jedynie pełni funkcję dokumentu uprawniającego konsumenta do jej zawarcia. Dopiero skasowanie biletu w konkretnym środku transportu stanowiłoby będzie o faktycznym zawarciu umowy przewozu. W takim tonie wypowiada się na ten temat również doktryna „*W przypadku przewozu gminnym transportem zbiorowym indywidualizacja przewozu następuje dopiero po spełnieniu wskazanych w regulaminie przewozu czynności, jak np. skasowanie biletu*” (Albin Kolarski, „*Prawo przewozowe. Komentarz*”, Warszawa 2002 r., s. 41).

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.

Oceniając zatem działania Gminy Miasta Kutno pod względem pozostałych przesłanek praktyki nadużywania pozycji dominującej określonej w art. 8 ust. 2 pkt 4 ustawy o okik, Prezes Urzędu wziął pod uwagę następujące okoliczności:

Uchwała Nr XXIII/282/04 Rady Miasta Kutna z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie ustalania cen urzędowych za usługi przewozowe transportu zbiorowego, ustanowiła odrębne ceny biletów zakupionych u kierowcy środka transportu. W wysokości tych cen zawarto opłatę dodatkową w stosunku do cen powszechnie obowiązujących w pozostałych punktach sprzedaży. 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 skasowania zakupionego biletu pasażer zawiera umowę przejazdu na warunkach określonych przez przewoźnika oraz Gminę Miasto Kutno w zakresie cen biletów na przejazd komunikacją miejską. Ceny biletów przejazdu nabywanych u kierowców podwyższone są o opłatę dodatkową, której poniesienie przez pasażera stanowi niewątpliwie odrębne świadczenie. Temu świadczeniu odpowiada świadczenie przewoźnika na rzecz pasażera w postaci umożliwienia mu dokonania zakupu biletu uprawniającego do przejazdu u kierowcy pojazdu. Nie można jednak w opinii Prezesa Urzędu wyprowadzać stąd wniosku, iż zawarcie umowy przewozu przewoźnik uzależnia w rozważanym przypadku od spełnienia tego świadczenia. Każdy pasażer ma bowiem swobodę wyboru miejsca nabycia biletu na przejazd, na co wskazuje fakt, iż na obszarze rynku właściwego istnieje ponad sto różnych punktów sprzedaży jednorazowych biletów na przewóz transportem zbiorowym w komunikacji miejskiej. Zawarcie umowy przejazdu nie jest zatem uzależnione od nabycia i skasowania biletu nabytego u kierowcy pojazdu. Należy się zgodzić z twierdzeniem Gminy, iż wprowadzona dodatkowa forma dystrybucji biletów stanowi jedynie pewnego rodzaju wyjątek od generalnej zasady, iż sprzedaż biletów prowadzona jest przez sieć stacjonarnych punktów handlowych. Sprzedaży biletów przez kierujących pojazdami komunikacji miejskiej towarzyszy przy tym założenie, iż podwyższone koszty związane z tą formą dystrybucji nie powinny być co do zasady przeliczone na pasażerów nie korzystających z tej formy zakupu. Jak ustalono, przychody z opłat dodatkowych związanych z dystrybucją biletów przez kierowców uzyskane przez MZK w okresie od wejścia w życie przepisów uchwały Nr XXIII/282/04 Rady Miasta Kutna do 31 marca 2006 r. nie były wyższe, niż koszty bieżące tej dystrybucji. W opinii Prezesa Urzędu świadczy to o istnieniu rzeczowego związku pomiędzy świadczeniem opłaty

dodatkowej (ze strony pasażera) i szczególnej formy dystrybucji biletów (ze strony przewoźnika), a przedmiotem umowy – przewozem na określonej linii komunikacyjnej. Przyjęte przez Gminę Miasto Kutno rozwiązanie jest szczególną formą dystrybucji uprawnień do przejazdu w komunikacji miejskiej dla pasażerów, którzy z różnych powodów decydują się na kupno biletu u kierowcy pojazdu. Oczywiście jest, iż dystrybucja ta generuje określone koszty dodatkowe, którym odpowiadają uzyskane przychody z pobieranych opłat dodatkowych.

Zważywszy okoliczności wskazane powyżej, Prezes Urzędu nie stwierdził spełnienia zarówno drugiej, jak i trzeciej z wyżej wymienionych przesłanek naruszenia zakazu nadużywania pozycji dominującej, określonego w art. 8 ust. 2 pkt 4 ustawy o okik. 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. Wobec powyższego należało orzec, jak w sentencji.

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:
Gmina Miasto Kutno
Urząd Miasta Kutno
Pl. Marsz. J. Piłsudskiego 18
99-300 Kutno