

PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
DELEGATURA URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
w m. st. Warszawie

RWA-53/12/515/2000/S/MM

Warszawa, dn. 28 marca 2001r.

DECYZJA Nr RWA-20/2001

Na podstawie art. 104 k.p.a. po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego wszczętego na wniosek Izby Gospodarczej Właścicieli Prywatnych Taksówek Osobowych w Warszawie, w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, **nie stwierdza się** stosowania przez Polskie Koleje Państwowe S.A. w Warszawie:

I. praktyki monopolistycznej określonej w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 24 lutego 1990r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów (Dz. U. z 1999r. Nr 52, poz. 547 z późn. zm.), polegającej na nadużywaniu pozycji dominującej na lokalnym rynku organizowania usług przewozów taksówkowych poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do rozwoju konkurencji na skutek działań podjętych w celu ograniczenia liczby przedsiębiorców mogących wykonywać usługi przewozów taksówkowych z Dworca PKP Warszawa-Centralna;

II. praktyki monopolistycznej określonej w art. 5 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy polegającej na nadużywaniu pozycji dominującej na lokalnym rynku organizowania usług przewozów taksówkowych poprzez podział rynku usług przewozów taksówkowych z Dworca PKP Warszawa – Centralna według kryteriów podmiotowych na skutek dopuszczenia do uczestnictwa w przetargu na dzierżawę terenu w okolicach Dworca PKP Warszawa – Centralna z przeznaczeniem na świadczenia usług taksówkowych jedynie osób prawnych.

UZASADNIENIE

W dniu 15 maja 2000r. do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (zwanego dalej: organem antymonopolowym) wpłynął wniosek Izby Gospodarczej Właścicieli Prywatnych Taksówek Osobowych (zwanej dalej: Wnioskodawcą) (uzupełniony i rozszerzony pismem z dnia 12 lipca 2000r.) o wszczęcie postępowania administracyjnego w sprawie naruszenia przez Przedsiębiorstwo Państwowe Polskie Koleje Państwowe, obecnie Polskie Koleje Państwowe S.A. z siedzibą w Warszawie (zwane dalej: PKP) przepisów ustawy z dnia 24 lutego 1990r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów – Dz. U. z 1999r. Nr 52, poz. 547 z późn. zm. (zwanej dalej: ustawą antymonopolową), poprzez zorganizowanie przetargu na dzierżawę terenu w bezpośrednim sąsiedztwie Dworca PKP Warszawa Centralna z przeznaczeniem na świadczenie usług

taksówkowych i wyeliminowaniu w ten sposób ogólnodostępnego dla wszystkich taksówek postępu w wszystkich służących do tego celu miejscach w bliskości Dworca. W opinii Wnioskodawcy, ze względu na szczególne znaczenie Dworca w osobowym, dalekobieżnym transporcie kolejowym z – i do Warszawy rynkiem relevantnym w sprawie jest rynek usług przewozów taksówkowych wokół Dworca. Na Dworcu stają wszystkie dalekobieżne pociągi odchodzące z Warszawy (co nie dotyczy wszystkich pociągów w odniesieniu do Dworca Zachodniego i Wschodniego). Już samo jego usytuowanie w samym centrum miasta czyni go podstawowym dworcem dla mieszkańców Warszawy, a w połączeniu z dostępem z Dworca do innych środków transportu dalekobieżnego (w szczególności najlepszy dojazd na lotnisko Okęcie) staje się on podstawowym Dworcem dla pasażerów spoza Warszawy. W rezultacie osoby, które korzystają z niego, nie chcą lub nie mogą (choćby ze względu na duże bagaże) skorzystać z miejskiej komunikacji zbiorowej albo z własnych samochodów, są niejako skazane na korzystaniu z przewozów taksówkowych z – i do Dworca.

W swoim wniosku Wnioskodawca podnosi, iż w sąsiedztwie Dworca na terenach nie należących do PKP nie ma żadnego postępu taksówkowego mogącego mieć użyteczność dla pasażerów korzystających z Dworca, najbliższy zdaniem Wnioskodawców postój znajduje się dopiero w okolicach Dworca PKP Warszawa - Śródmieście.

Zdaniem Wnioskodawcy, działania podjęte przez PKP na terenie położonym wokół Dworca ograniczają dostęp do rynku przewozów taksówkowych z – i do Dworca w sposób noszący znamiona eliminowania z rynku przedsiębiorców nie objętych porozumieniem tj. praktyki monopolistycznej z art. 4 pkt 4 ustawy antymonopolowej. Jest bowiem – jak argumentuje Wnioskodawca - oczywiste, iż wykluczenie możliwości korzystania z postojów wokół Dworca przez wszystkich innych przedsiębiorców taksówkowych niż uprawnieni w wyniku postępowania przetargowego jest takim eliminowaniem. Jednak wobec faktu braku oficjalnych wyników postępowania przetargowego Wnioskodawca nie był w stanie wskazać innych przedsiębiorców uczestniczących w tym porozumieniu i ograniczył zarzut do zamiaru jego zawarcia. Wnioskodawca podkreślił, iż nawet jeżeli postępowanie przetargowe zostało rozstrzygnięte, a zatem wyłoniono przedsiębiorców uczestniczących wraz z PKP w porozumieniu nie może przedstawić odpowiednich dowodów, które mogą znajdować się w całości tylko w posiadaniu PKP, a w części także u innych stron postępowania.

Jednocześnie Wnioskodawca zarzucił PKP stosowanie praktyk monopolistycznych określonych w art. 5 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy antymonopolowej. Zdaniem Wnioskodawcy, PKP jest nie tylko oczywistym monopolistą w dziedzinie kolejowych przewozów osobowych, ale również, ze względu na uzyskanie prawa użytkowania wieczystego wokół Dworca, a zarazem brak postojów taksówek w pobliżu Dworca poza terenem PKP, faktycznym monopolistą w zakresie dysponowania terenem postojów dla taksówek przewożących pasażerów z – i do Dworca, co powoduje, iż zostaje spełniony wymóg posiadania pozycji dominującej na rynku w rozumieniu art. 2 pkt 7 ustawy antymonopolowej. W tej sytuacji – jak stwierdza Wnioskodawca – poprzez sam fakt prowadzenia postępowania przetargowego PKP nadużywa swojej pozycji dominującej w ramach wskazywanego rynku:

- zarówno przeciwdziałając ukształtowaniu się warunków niezbędnych do rozwoju konkurencji na tym rynku (art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy antymonopolowej) – publicznie bowiem ogłasza swój zamiar ograniczenia konkurencji między dopuszczonymi do działania na podstawie obowiązujących przepisów przedsiębiorcami, ograniczając ich liczbę do niewielkiej ich części, wybranej przez siebie według zasad określonych przez siebie i z korzyścią dla siebie, a następnie podejmuje czynności w celu zrealizowania tego zamiaru,
- jak i dokonując w ten sposób podziału rynku według kryteriów podmiotowych (art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy antymonopolowej), ogłaszając i realizując zamiar ograniczenia konkurencji wyłącznie do osób prawnych.

W przekonaniu Wnioskodawcy, biorąc pod uwagę charakter PKP jako przedsiębiorcy monopolistycznego a zarazem użyteczności publicznej powoływanie się w tej sytuacji na fakt, że przedsiębiorstwo to jest zarządcą terenu i może korzystać z niego w sposób dowolny narusza jednocześnie podstawowe zasady wykonywania uprawnień przez tego typu przedsiębiorstwo oraz zasady ustawodawstwa antymonopolowego. Wnioskodawca podkreślił również, iż według jego wiedzy przygotowywane jest wykorzystanie tego typu rozwiązania w pobliżu innych dworców kolejowych w Warszawie.

Zawiadomieniem z dnia 24 lipca 2000r. organ antymonopolowy poinformował strony o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie nakazania PKP zaniechania praktyk monopolistycznych określonych:

I. w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy antymonopolowej, polegającej na nadużywaniu pozycji dominującej na rynku poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji na skutek działań podjętych w celu ograniczenia liczby przedsiębiorców mogących wykonywać usługi przewozów taksówkowych z Dworca PKP Warszawa Centralna;

II. w art. 5 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, polegającej na nadużywaniu pozycji dominującej na rynku poprzez podział rynku usług przewozów taksówkowych z Dworca PKP Warszawa Centralna według kryteriów podmiotowych na skutek dopuszczenia do uczestnictwa w przetargu na dzierżawę terenu na Dworcu PKP Warszawa Centralna z przeznaczeniem na świadczenie usług taksówkowych jedynie osób prawnych.

W odpowiedzi na zawiadomienie PKP stwierdza, iż postawione przez Wnioskodawcę zarzuty stosowania praktyk monopolistycznych przez PKP są bezzasadne, a działania podjęte przez PKP wynikają z wielokrotnie pojawiających się interwencji pasażerów korzystających z taksówek w rejonie Dworca dotyczących budzącej zastrzeżenia obsługi oraz wysokości stosowanych przez taksówkarzy cen i są próbą unormowania tej niekorzystnie rzutującej na wizerunek PKP sytuacji. PKP zadeklarowała wolę niepodjęcia dalszych działań w tej sprawie do czasu zakończenia prowadzonego przez organ antymonopolowy postępowania (pismo PKP z dnia 8 sierpnia 2000r.).

Organ antymonopolowy ustalił, co następuje:

Wnioskodawca jest zarejestrowanym w dniu 8 stycznia 1992r. stowarzyszeniem, którego członkami są osoby prowadzące działalność gospodarczą w zakresie usług przewozowych – taxi osobowe. Przynależność do Wnioskodawcy oparta jest na właściwości miejscowej tj. miejscu prowadzenia działalności gospodarczej w obrębie m.st. Warszawy. Celem działalności Wnioskodawcy jest w szczególności ochrona jego członków w ramach obowiązującego porządku prawnego oraz utrwalanie postaw zgodnych z zasadami etyki i godności zawodu. Członkowie Wnioskodawcy wykonują przewozy taksówkowe na obszarze całej Warszawy, udział wykonywanych przez nich kursów taksówkowych z – i do Dworca PKP Warszawa Centralna w stosunku do kursów wykonywanych ogółem, Wnioskodawca szacuje na około 33%.

Zgodnie z zarządzeniem Nr 102 Zarządu PKP z dnia 4 listopada 1996r. w sprawie utworzenia w PKP wykonawczych jednostek organizacyjnych p.n. „Zakład Nieruchomości”

oraz ustalenia ramowego regulaminu organizacyjnego (Biuletyn PKP A Nr 29 z dnia 18 listopada 1996r.) utworzono wykonawcze jednostki organizacyjne, występujące pod nazwą „Zakład Nieruchomości” w tym Zakład Nieruchomości w Warszawie. Występuje on na zewnątrz w imieniu PKP. Stosownie do § 7 tego zarządzenia, zadaniem Zakładu Nieruchomości jest wykonywanie praw własności i innych praw rzeczowych w imieniu PKP w odniesieniu do nieruchomości przejętych w administrowanie w zasięgu jego działania, a w szczególności gospodarowanie nieruchomościami w tym oddawanie nieruchomości lub ich części w użytkowanie, najem bądź dzierżawę.

Natomiast zgodnie z udzielonym w dniu 26 lutego 2001 roku pełnomocnictwem, Dyrektor PKP S.A. – Oddział Nieruchomości – Zakład w Warszawie umocowany jest do składania oświadczeń woli i podpisywania w imieniu PKP S.A. w sprawach związanych z zakresem działania Zakładu w Warszawie, w tym m.in. do zarządzania ruchomym, obecnym i przyszłym majątkiem PKP S.A. oraz reprezentowania PKP wobec władz i urzędów, osób prawnych i fizycznych oraz z w sądach.

I tak, w obrębie działania Zakładu Nieruchomości w Warszawie znajduje się również zarządzanie terenem w sąsiedztwie Dworca PKP Warszawa – Centralna. Teren ten został przekazany PKP w wieczyste użytkowanie decyzją Wojewody Warszawskiego Nr 642/98 z dnia 29 grudnia 1998r. Jak wynika z opinii Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie z dnia 20 kwietnia 2000r. (wyrażone w piśmie do Zrzeszenia Transportu Prywatnego m.st. Warszawy załącznik do wniosku), w związku z tą decyzją teren ten nie stanowi drogi publicznej, ale wewnętrzny teren PKP i jego utrzymanie, zarządzanie i oznakowanie należy do PKP jako zarządcy i jest finansowane z jego środków.

W bezpośredniej bliskości Dworca, na terenach będących w gestii PKP znajdują się obecnie dwa postoje ogólnodostępne, po dwóch stronach hali dworcowej: jeden po stronie południowej (od strony Al. Jerozolimskich), a drugi po stronie północnej (od strony ul. Chmielnej). W niedalekiej odległości od tych obu postojów, położone za nimi w linii ciągłej znajdują się ogólnodostępne strefy zatrzymywania do 3 min. Po stronie południowej znajduje się również, położony równoległe do postoju taksówkowego parking, którego część wydierżawiona jest obecnie Miejskiemu Przedsiębiorstwu Taksówkowemu. Trzeci ogólnodostępny postój w bliskości Dworca znajduje się na wysokości galerii od strony ul. Chmielnej i znajduje się on w gestii Gminy Warszawa Centrum.

W marcu 2000r. zorganizowany został przez PKP nieograniczony przetarg pisemny na dzierżawę terenu w sąsiedztwie Dworca z przeznaczeniem na świadczenie usług taksówkowych. Zgodnie z § 1 pkt 1 Regulaminu Przetargu Pisemnego do uczestnictwa w przetargu dopuszczone zostały osoby prawne prowadzące działalność w zakresie świadczenia usług taksówkowych, która wykupiła instrukcję dla oferentów i akceptuje wszelkie zawarte w nim postanowienia. Zgodnie z informacją przetargową przyjęto założenie, że zostanie wybranych trzech oferentów, z których każdy otrzyma prawo korzystania z pasa terenu o długości 15m w miejscach znajdujących się w bezpośredniej bliskości Dworca po stronie północnej oraz w bezpośredniej bliskości Dworca po stronie południowej oraz o długości 20m również po stronie południowej Dworca równoległe do znajdującego się po tej samej stronie pasa o długości 15 m. Warunkiem przystąpienia do przetargu było złożenie odpowiednich wskazanych w informacji przetargowej (pkt 4 informacji oraz § 3 Regulaminu) dokumentów w tym m.in. aktualnego wyciągu z rejestru sądowego lub z ewidencji prowadzeniu działalności gospodarczej a także oświadczenie o zaakceptowaniu projektu umowy załączonego do materiałów przetargowych wraz z załączeniem parafowanego projektu. Zgodnie § 3 ust. 1 projektu umowy, którą nazwano umową dzierżawy umowa zostaje zawarta na czas nieokreślony. Każdej ze stron przysługuje prawo wypowiedzenia umowy za trzymiesięcznym okresem wypowiedzenia, który biegnie od pierwszego dnia pierwszego

miesiąca po dacie wypowiedzenia (§ 3 ust. 2). PKP zastrzega sobie prawo wypowiedzenia umowy w każdym czasie bez zachowania terminu wypowiedzenia w razie niedotrzymania (§ 3 ust. 3) przez Korporację warunków umowy. Paragraf 1 projektu określił przedmiot umowy: *PKP oddaje a Korporacja bierze w użytkowanie na warunkach określonych niniejszą umową teren o powierzchnim² w postaci miejsc parkingowych w granicach oznaczonych w załączniku nr 1 do niniejszej umowy. Część działki ewidencyjnej nr 34, obręb 5-02-01, Gmina Warszawa Centrum Dzielnica Śródmieście. Stosownie do § 5 Korporacja zobowiązuje się m.in. do sfinansowania oznakowania terenu wokół PKP Warszawa Centralna znakami pionowymi zgodnie z projektem stanowiącym załącznik nr 2 do umowy (...) i wyrażenia zgody na kontrolę jakości świadczonych usług przez upoważnionych pracowników PKP. Zgodnie z § 6 ust. 1 Korporacja zobowiązuje się również do utrzymania porządku i czystości na terenie przedmiotu umowy oraz w bezpośrednim jego sąsiedztwie zgodnie z wymogami ustawy z dnia 13 września 1999r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach (Dz. U. Nr 132, poz. 622) oraz uchwałą Rady Gminy podjętą na jej podstawie. PKP natomiast zastrzega sobie w § 6 ust. 4 projektu umowy prawo do odstąpienia od umowy w każdym czasie bez zachowania terminu wypowiedzenia w przypadku zaistnienia specjalnych potrzeb państwowych, gdy Korporacja zalega z płatnościami należności za 2 miesiące i mimo pisemnego upomnienia i wyznaczenia jej przez PKP dodatkowego terminu do zapłacenia zaległości nadal ich nie uiszcza, samowolnego dokonywania zmian budowlanych przez Korporację, wyrządzenia szkody kolei przez Korporację i nienaprawienia jej w wyznaczonym terminie, samowolnej zmiany rodzaju działalności prowadzonej przez Korporację w przedmiocie niniejszej umowy, gdy narusza inne postanowienia umowy niniejszej umowy i nie zaprzestanie tych naruszeń w terminie 1 miesiąc od dnia pisemnego wystąpienia PKP o zaniechanie tych naruszeń.*

Do dnia 17 kwietnia 2000r., tj. w terminie wyznaczonym dla składania ofert złożono ofert 11. W wyniku przetargu wybrane zostały oferty firm: SPT „Halo Taxi”, Zrzeszenie Transportu Prywatnego m.st. Warszawy oraz Miejskie Przedsiębiorstwo Taksówkowe. Pozostałe oferty były ofertami niekompletnymi.

Jednak do chwili obecnej nie zostały z tymi przedsiębiorcami zawarte umowy dzierżawy. Taki stan rzeczy wynika z niezakończonych rozmów z Komendą Stołeczną Policji oraz Strażą Miejską Warszawy na temat egzekwowania nowej organizacji ruchu.

PKP powołując się na skargi pasażerów wyjaśniało w trakcie postępowania, iż podjęte działania miały na celu uzdrowienie sytuacji wokół Dworca Centralnego w zakresie przewozów taksówkowych. W związku z tym opracowana została w porozumieniu z Zarządem Dróg Miejskich Gminy Warszawa – Centrum i uzgodniona z Komendą Stołeczną Policji nowa organizacja ruchu dróg wewnętrznych otaczających Dworzec na poziomie hali dworcowej. Zgodnie z opracowanym projektem planowane jest wprowadzenie całkowitego zakazu postoju na drogach wewnętrznych oraz dwóch stref po obu stronach hali dworcowej: pierwsza dla taksówek wybranych korporacji i druga gdzie dopuszczalne będzie zatrzymanie i postój do 3 min. wszystkich pojazdów, a w szczególności taksówek podmiotów niewybranych w postępowaniu przetargowym w celu pozostawienia pasażera przywiezionego na dworzec bądź też w celu odebrania pasażera, który zamówił telefonicznie usługę innej korporacji. Liczba trzech korporacji, które zostały wybrane w postępowaniu przetargowym wynika ze szczupłości powierzchni, jaką dysponowało PKP tj. po dwóch stronach Dworca pas o długości około 30m, na którym może się zmieścić maksymalnie po 6 pojazdów, tak więc każdy z wybranych podmiotów miałaby do dyspozycji po 2 miejsca po dwóch stronach Dworca. PKP wyjaśniło również, iż ograniczając przetarg jedynie do osób prawnych miało na uwadze możliwość prowadzenia kontroli jakości świadczonych usług, jak też możliwość egzekwowania ich właściwego poziomu oraz możliwość stałego zapelniania miejsc a tym samym stałą możliwość korzystania z oferowanych usług. Trudno sobie – w opinii PKP – wyobrazić, aby PKP podjęło się kontroli kilkunastu czy też kilkudziesięciu odrębnych osób

świadczących usługi taksówkowe, co jest możliwe w stosunku do kilku wybranych podmiotów. PKP zaprzeczyło sugestiom Wnioskodawcy, jakoby utajniono wyniki postępowania przetargowego, gdyż zgodnie z Regulaminem Przetargowym informacja o wynikach postępowania wywieszona była w siedzibie Zakładu Nieruchomości w Warszawie przez okres jednego miesiąca.

PKP zaprzeczyło również informacjom Wnioskodawcy o lokalizacji tak postojów, których dotyczyły działania PKP, jak i o najbliższych postojach taksówkowych zorganizowanych poza terenami PKP. Działania PKP dotyczą postojów taksówkowych na ulicach wewnętrznych znajdujących się na terenie PKP położonych na poziomie hali dworcowej Dworca Warszawa Centralna. Najbliższy ogólnodostępny postój znajduje się natomiast bezpośrednio przy Dworcu na poziomie galerii od strony ul. Chmielnej, przy przystankach autobusowych. Zdaniem PKP, dostęp do tego postoju jest z terenu Dworca znacznie lepszy niż do postojów znajdujących się na terenie PKP. PKP wskazał, iż możliwość likwidacji tego postoju rozważana była przez Zarząd Dróg Miejskich, jednakże w takim wypadku planowano urządzić w zamian postój przy ul. Emilii Plater, a więc także w bezpośrednim sąsiedztwie Dworca PKP (pismo PKP z dnia 8 sierpnia 2000r.). Informację tę potwierdził ZDM pismem do organu antymonopolowego z dnia 27 stycznia 2001r. PKP wyjaśniło także, iż przewidywało po upływie 1 – 1,5 roku trwania umowy zostaną one rozwiązane za przewidzianym okresem wypowiedzenia i zostanie zorganizowany nowy przetarg uwzględniający nabyte przez ten okres doświadczenia oraz dający możliwość wygrania go przez innych niż dotychczas przedsiębiorców (pismo z dnia 27 grudnia 2000r.).

Zdaniem Wnioskodawcy, przedstawianie przez PKP argumentu o „wielokrotnie pojawiających się interwencjach pasażerów korzystających z taksówek w rejonie Dworca na budzącą zastrzeżenia obsługę oraz wysokość stosowanych cen” oraz powoływanie się na „zrozumiałą chęć właściciela terenu do unormowania wszelkich działań odbywających się na jego terenie i które w konsekwencji rzutują na opinię tak o PKP jak i o Warszawie” świadczy o tym, że PKP - uznając się przy tym za monopolistę nie tylko w odniesieniu do swojego terenu, ale i w odniesieniu do - co najmniej - części Warszawy – nie rozumie podstawowych zasad ustawodawstwa antymonopolowego, ani właściwej sobie roli szczególnego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej. Zamiast dbać o zapewnienie wszystkim zarówno pasażerom, jak przedsiębiorcom taksówkowym maksymalnie możliwego korzystania na równych prawach z dostępu do podstawowego dworca kolejowego w stolicy, zamierza – jak wynika z projektu umowy dzierżawy- powołując się na uprawnienia właścicielskie pobierać znaczne opłaty od wybranych przewoźników (zawierając w umowie postanowienia dodatkowo niekorzystne dla kontrahentów - § 5 ust. 1, § 5 ust. 3, § 6 ust. 2, § 6 ust. 4), przy poczuwaniu się zarazem do zajmowania sprawami, które do tego przedsiębiorstwa nie należą (przyjmowanie interwencji pasażerów korzystających z taksówek, zamiast wskazywania właściwych organów, dbanie o opinię pasażerów). W tym kontekście, zdaniem Wnioskodawcy – można również analizować § 5 ust. 1 (w części końcowej) projektu umowy oraz wolę PKP dokonywania kontroli jakości usług taksówkowych, która to kontrola w oczywisty sposób powierzona jest ustawowo umocowanym organom i instytucjom. Tylko niezrozumienie obowiązujących przepisów mogło spowodować „podjęcie działań zmierzających do unormowania tej (...) sytuacji”. Wnioskodawca argumentuje również, iż PKP nie ograniczył się jedynie do własnych kroków, ale podjął próby wykorzystania do realizacji swoich zamiarów podmiotów publicznych: Zarządu Dróg Miejskich, Komendy Stołecznej Policji i Straży Miejskiej. Niezależnie od kwestii braku ustaleń co do lokalizacji postoju ogólnodostępnego (który w każdym układzie, także obecnym – oznacza narzucanie pasażerom trzech firm taksówkowych) ani z powołanego pisma, ani z przekazywanych przez PKP w trakcie postępowania dokumentów nie wynika nawet, jaki – przy określonym zamiarze zasadniczego ograniczenia konkurencji – był szczegółowy plan realizacji tegoż

zamiaru. Wyjaśnienia przedstawione w tej kwestii przez PKP są – zdaniem Wnioskodawcy – niejasne, a przedmiot porozumienia z wybranymi firmami został określony w umowie w sposób zasadniczo utrudniający jego klasyfikację w kategoriach prawa cywilnego. W dokumentach jest ogólnie mowa o umowie dzierżawy określonych miejsc parkingowych, lecz po pierwsze: w § 1 projektu umowy jej przedmiot został określony jako użytkowanie, po drugie: w piśmie PKP jak i w innych dokumentach jest mowa o tym, że właściwy przedmiot umowy, czyli miejsca parkingowe mają służyć do „świadczenia usług taksówkowych”, podczas gdy usługi taksówkowe nie są świadczone na parkingu, lecz w ruchu, po trzecie projekt umowy z góry przewiduje w § 6 ust. 4 możliwość dokonania przez kontrahenta prac budowlanych, co wskazywałoby na to, że nie chodzi o miejsca parkingowe.

Wnioskodawca zwrócił także uwagę, iż PKP deklarując wolę niepodejmowania dalszych działań w sprawie do czasu zakończenia postępowania przed organem antymonopolowym, stwierdza jednocześnie, iż umowy dzierżawy nie zostały dotychczas podpisane ze względu na niezakończenie rozmów z Komendą Stołeczną Policji i Strażą Miejską (pismo z dnia 26 września 2000r.).

Ustosunkowując się do stwierdzeń Wnioskodawcy, PKP podniosło, iż nie uzurpuje sobie prawa do prowadzenia postępowań związanych ze skargami składanymi przez pasażerów na jakość usług taksówkowych, jednakże wiele takich skarg składanych jest w PKP, co nie może dziwić wobec faktu, że początek podróży ma miejsce w obrębie dworca PKP. Odnosząc się natomiast do kwestii zapisów umowy dzierżawy – to jest zdaniem PKP – oczywiste, że PKP chce sobie zagwarantować będąc właścicielem terenu, a jednocześnie wydzierżawiającym odpowiednie prawa w stosunku do dzierżawcy. Zamieszczone w umowie, która jest umową dzierżawy zapisy mają w przede wszystkim zapewnić PKP wykorzystanie przedmiotu teje zgodnie z jego przeznaczeniem (pismo z dnia 27 grudnia 2000r.).

W ramach prowadzonego postępowania, organ antymonopolowy zwrócił się również do Biura Zarządu Miasta Stołecznego Warszawy – Wydziału Porządku Publicznego o przekazanie informacji na temat świadczenia przewozów taksówkowych w Warszawie, w tym o opinię na temat planów wprowadzenia przez PKP zmian w organizacji postojów taksówkowych w pobliżu Dworca Warszawa Centralna.

Wydział Porządku Publicznego podał, iż według stanu na dzień 28 grudnia 2000r. wydanych zostało 10.186 zezwoleń na wykonywanie zarobkowego przewozu osób taksówkami i poinformowała, iż podjęte przez PKP działania zmierzające do zapewnienia osobom przyjeżdżającym do Warszawy możliwość korzystania z solidnych i bezpiecznych usług taksówkowych jest – w jego opinii – skierowane we właściwym kierunku (pismo z dnia 29 grudnia 2000r.).

Organ antymonopolowy zważył, co następuje:

Praktyki monopolistyczne ujawniają się na rynku. Ustalenie rynku relewantnego (właściwego) jest zatem koniecznym warunkiem zastosowania przepisów ustawy antymonopolowej. Rynek relewantny to rynek istotny w konkretnej sprawie, a więc uwzględniający przedsiębiorcę, w stosunku do którego toczy się postępowanie. Definicja rynku relewantnego przyjęta w orzecznictwie antymonopolowym nie pokrywa się z definicją rynku w znaczeniu ekonomicznym, rozumianego jako ogół stosunków zachodzących między podmiotami uczestniczącymi w procesach wymiany towarów. Tak szerokie określenie rynku w prawie antymonopolowym byłoby nieprzydatne dla potrzeb przeciwdziałania przejawom nadużycia siły rynkowej. Dla ustalenia rynku relewantnego należy dążyć do wyodrębnienia z

określonego rodzaju działalności gospodarczej takiego segmentu, który charakteryzuje się jednolitymi (homogenicznymi) warunkami prowadzenia działalności. W świetle praktyki Komisji Europejskiej oraz orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w celu wyznaczenia rynku relewantnego określona działalność gospodarcza poddana zostaje analizie z trzech punktów widzenia: asortymentowej, geograficznej i czasowej. Przy dokonywanej w ten sposób analizie należy także brać pod uwagę zjawiska zachodzące na rynku w relacjach pionowych. Regułą jest bowiem, że zanim towar producenta stanie się dostępny odbiorcy finalnemu (konsumentowi) przechodzi przez kilka faz obrotu. W takiej sytuacji zaś trudno byłoby uznać, aby producent towaru stanowiącego przedmiot tego samego rynku produktowego działał na tym samym relewantnym rynku co przedsiębiorstwo handlowe obsługujące szczebel detalu, pomimo tego że oba podmioty reprezentują podażową stronę rynku (por. S. Gronowski „Ustawa antymonopolowa. Komentarz. Wyd. 2” Wydawnictwo C.H. BECK Warszawa 1999r. str. 117 - 118).

Właśnie taki pionowy aspekt rynku był przedmiotem analizy organu antymonopolowego w przedmiotowej sprawie. O ile bowiem Wnioskodawca jest przedsiębiorcą wykonującym usługi przewozów taksówkowych, to PKP takich usług nie świadczy. Jego rola sprowadza się do organizacji świadczenia tych usług wokół Dworca Warszawa Centralna na terenach, które znajdują się w jego gestii. Zatem Wnioskodawca jest niejako odbiorcą („adresatem”) decyzji i regulacji podejmowanych przez PKP, a pasażerowie finalnymi konsumentami usług oferowanych przez Wnioskodawcę, a organizowanych przez PKP. Obaj przedsiębiorcy reprezentują więc stronę podażową rynku, jednak działają na różnym szczeblu obrotu, a relacje pomiędzy nimi są relacjami pionowymi. Przy czym należy zaznaczyć, że rynek w znaczeniu podmiotowym (rynek produktu) można scharakteryzować jako rynek odnoszący się do towarów jednego rodzaju, które poprzez swoje szczególne właściwości, przeznaczenie, funkcje użytkowe odróżniają się od innych towarów (usług) w taki sposób, że nie istnieje możliwość dowolnej ich zamiany. Rynek produktowy tworzą zatem towary (usługi), które z punktu widzenia nabywcy charakteryzują się bliską substytutowością (Tamże, str. 119).

Z tych względów nie budzi wątpliwości organu antymonopolowego, iż w przedmiotowej sprawie rynkiem przedmiotowym jest rynek organizowania usług przewozów taksówkowych. Natomiast w ujęciu geograficznym należy rynek ten ograniczyć do terenu znajdującego się w bliskości Dworca PKP Warszawa – Centralna.

Na wstępie niezbędne jest ustosunkowanie się organu antymonopolowego do postawionego we wniosku zarzutu naruszenia przez PKP i firmy taksówkowe wybrane w postępowaniu przetargowym art. 4 pkt ustawy antymonopolowej, zgodnie z którym praktyką monopolistyczną jest porozumienie polegające na ograniczeniu dostępu do rynku lub eliminowaniu z rynku przedsiębiorców nie objętych porozumieniem. Wnioskodawca dopatruje się zawarcia tego porozumienia w wykluczeniu możliwości korzystania z postojów wokół Dworca przez wszystkich innych przedsiębiorców taksówkowych niż uprawnieni w wyniku postępowania przetargowego.

Należy zatem w pierwszej kolejności rozgraniczyć dwie kwestie: działanie PKP polegające na zorganizowaniu przetargu oraz fakt wyłonienia w drodze postępowania przetargowego, przedsiębiorców, z którymi PKP zamierza zawrzeć umowę.

Pierwsza z tych kwestii nie może jeszcze stanowić uzasadnienia do postawienia zarzutu porozumienia gdyż jest indywidualnym działaniem podjętym przez organizującego przetarg, który jest – co należy podkreślić – jedną z bardziej korzystnych z punktu widzenia rozwoju konkurencji form wyłaniania kontrahentów.

Druga kwestia natomiast nie może stać się w przedmiotowej sprawie podstawą zarzutu zawarcia umowy, gdyż *de facto* do urzeczywistnienia porozumienia jeszcze nie doszło. Wyłonienie i wskazanie przez PKP korporacji jest również indywidualnym działaniem PKP i nie oznacza jeszcze która z nich zdecyduje się na podpisanie umowy dzierżawy. Umowy, które mogłyby być zawarte, jeszcze zawarte nie zostały, nie można więc ani wskazać precyzyjnie i pewnie wszystkich uczestników porozumienia, ani ocenić warunków umów, ani oceniać czy faktycznie takie działanie jest działaniem ukierunkowanym na eliminowanie konkurencji. Przedstawiony przez PKP projekt jest jedynie ofertą, złożoną korporacjom wyłoniomym w wyniku przetargu. Fakt, iż korporacje składając oferty przetargowe musiały również złożyć oświadczenie o przyjęciu warunków przedstawionych w projekcie do umowy, nie zamyka drogi do prowadzenia rokowań i nie przesądza jeszcze w jakim kształcie byłaby finalnie zawarta i czy w ogóle zostanie zawarta.

Mając powyższe na względzie organ antymonopolowy prowadził przedmiotowe postępowanie w zakresie art. 5 ust. 1 pkt 1 oraz art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy antymonopolowej, a zatem nadużywania przez PKP pozycji dominującej na rynku właściwym poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji oraz podział rynku według kryteriów podmiotowych.

Przesłanką podstawową i niezbędną dla zastosowania instrumentów ustawy antymonopolowej w przypadku postawienia przez uprawnionego zarzutu stosowania indywidualnych praktyk monopolistycznych z art. 5 ust. 1, a więc także z art. 5 ust. 1 pkt 1 i 2 jest posiadanie przez przedsiębiorcę, którego dotyczy ten zarzut pozycji dominującej na relewantnym rynku.

W świetle art. 2 pkt 7 ustawy antymonopolowej pozycję dominującą posiada przedsiębiorca nie spotykający się z istotną konkurencją na rynku krajowym lub lokalnym. Ustawa stwarza tutaj domniemanie prawne, w rozumieniu art. 234 k.p.c., iż taką pozycję posiada przedsiębiorca, którego udział w rynku przekracza 40%. Ustawa antymonopolowa definiuje zatem pozycję rynkową dwojako: za pomocą kryterium ilościowego (udział rynkowy 40% jako próg domniemania prawnego w przedmiocie istnienia dominacji rynkowej) i jakościowego (brak "istotnej konkurencji"). Z uwagi na istotę domniemania prawnego, dopuszczającego możliwość przeprowadzenia dowodu dla jego obalenia przedsiębiorca może więc - po przekroczeniu 40% - wykazać, iż jest poddany "istotnej konkurencji" (np. jeden z konkurentów posiada znaczny udział w relewantnym rynku). W piśmiennictwie podkreśla się również, że o istnieniu pozycji dominującej na rynku danego przedsiębiorcy decyduje posiadanie przez niego trwałej przewagi konkurencyjnej, o której decydują specyficzne atrybuty.

Dla wykazania faktu posiadania przez przedsiębiorcę pozycji dominującej bazowanie jedynie na jego udziale w rynku, przekraczającym 40%, należałoby uznać za niewystarczające. W tym też kierunku zmierza orzecznictwo Sądu Antymonopolowego. W świetle orzecznictwa, wysoki udział w rynku danego przedsiębiorcy nie jest jeszcze wystarczającą przesłanką aby mówić o posiadaniu pozycji dominującej. Dlatego orzecznictwo nie ogranicza się do badania udziału w rynku. Osiągnięcie pozycji dominującej jest uzależnione niejednokrotnie od wyniku przeprowadzonego testu na okoliczność posiadania

przez przedsiębiorcę odpowiedniej siły rynkowej, wskazującej na niespotykanie się przez niego z istotną konkurencją. Testem dla wykazania faktu posiadania pozycji dominującej na rynku może być ocena, czy dany przedsiębiorca, o znacznym udziale w rynku, posiada taką siłę ekonomiczną, która nie pozwala innym konkurentom, działającym legalnymi środkami, wyeliminować go z rynku. Również żaden z konkurentów - w razie hipotetycznego zaprzestania działalności przez podmiot dominujący - nie byłby w stanie w krótkim okresie wypełnić wynikłej stąd luki. W orzecznictwie wskazuje się również, iż dla oceny, czy przedsiębiorca spotyka się z istotną konkurencją na danym rynku - co rzutuje na pozycję dominującą w świetle art. 2 pkt 7 ustawy antymonopolowej - należy analizować całokształt otoczenia, w jakim on funkcjonuje (por. Tamże, str.109-115).

Z dokonanej analizy przedstawionej przez strony postępowania wynika, iż PKP na wskazanym wyżej rynku relewantnym nie posiada pozycji dominującej.

W bezpośredniej bliskości Dworca, na terenie będącym w gestii PKP, przy hali dworcowej znajdują się obecnie dwa postoje taksówkowe, natomiast przy galerii na terenach Gminy Warszawa Centrum znajduje się jeden postój. Po wprowadzeniu przez PKP ewentualnych zmian wynikających z rozstrzygnięcia przetargu przy hali dworcowej pojawią się trzy postoje taksówkowe. Gdyby zatem przyjąć dla oceny pozycji PKP na rynku relewantnym jedynie ilość postojów taksówkowych - czego jak się chce Wnioskodawca - należałoby przyjąć, że PKP ma zdecydowanie silną pozycję. Jednakże w przedmiotowej sprawie taka ocena pozycji PKP ograniczająca się jedynie do prostego porównania liczby postojów jest nie do przyjęcia.

O braku pozycji dominującej PKP przesądza bowiem fakt, iż okolice Dworca obejmują nie tylko tereny znajdujące się w gestii PKP, ale także Gminy Warszawa-Centrum. Właśnie Gmina jest swoistym konkurentem dla PKP w zakresie organizowania świadczenia usług przewozów taksówkowych. Posiadanie przez Gminę na swoim terenie postojów taksówkowych, a także możliwość wyznaczenia przez Gminę innego postojów, bądź jeżeli zaistnieje taka konieczność wyznaczenia dodatkowych postojów powoduje, iż nie można uznać posiadania przez PKP na rynku relewantnym pozycji dominującej.

Nie jest w przedmiotowej sprawie dla określenia pozycji rynkowej PKP istotna konkretna liczba postojów na jego terenie, ale stopień ich substytucyjności w stosunku do postojów położonych na terenie gminnym.

W ocenie organu antymonopolowego postój znajdujący się w gestii Gminy jest substytutem z punktu widzenia przedsiębiorców, oferujących usługi przewozów taksówkowych. Celem i sensem prowadzonej przez nich działalności jest pozyskiwanie pasażerów. Zatem należało rozważyć, czy dla pasażerów - konsumentów usług przewozów taksówkowych z - i do Dworca postój taksówkowy na terenie nie będącym w gestii PKP tj. przy galerii od strony ul. Chmielnej stanowi substytut. W ocenie organu antymonopolowego odpowiedź na to pytanie jest twierdząca. Należy przyznać rację wywodom Wnioskodawcy, w których zwraca on uwagę, iż konsumenci usług przewozów taksówkowych w okolicy Dworca to najczęściej podróżujący pociągiem, obciążeni dużym bagażem, dla których najwygodniejszym środkiem lokomocji jest taksówka. Jednakże nie można również nie przyznać racji PKP, iż postój taksówkowy przy galerii od strony ul. Chmielnej będący w gestii gminy Warszawa-Centrum jest położony bardzo korzystnie, jest bowiem do niego dostęp już po wyjściu z peronów bez konieczności przemieszczania się do hali dworcowej.

Analizując preferencje i możliwości mobilne konsumentów wskazywanych przez Wnioskodawcę nie sposób nie zwrócić uwagi, iż podróżujący pociągami muszą liczyć się z koniecznością samodzielnego poruszania się, choćby w celu dotarcia do określonego pociągu. A zatem pomimo ograniczenia swobody ruchów bagażem mają oni możliwość przemieszczania się tak po terenie samego Dworca jak i w jego okolicach. Także po to aby dokonać świadomego wyboru przedsiębiorcy taksówkowego, z którego usług pragnie

skorzystać. Ponadto w ocenie organu antymonopolowego jest to jedynie część z konsumentów, korzystających z przewozów taksówkowych w okolicy Dworca. Nie wolno pomijać grupy klientów, nie będących podróżującymi pociągami ale osobami odprowadzającymi podróżujących a także klientami licznych punktów usługowo – handlowych znajdujących się w galerii i przejściu podziemnych w okolicach Dworca. Dla tej grupy nie istnieją praktycznie żadne przeszkody.

Z punktu widzenia potencjalnych konsumentów usług przewozów taksówkowych postój znajdujący się przy galerii będący w gestii Gminy Warszawa – Centrum jest substytutem w stosunku do postojów taksówkowych znajdujących się przy hali dworcowej będących w gestii PKP.

Warunkiem zastosowania wobec przedsiębiorcy art. 5 ust. 1 ustawy antymonopolowej jest udowodnienie faktu posiadania przez niego pozycji dominującej na rynku.

Jak wskazano powyższej PKP nie posiada pozycji dominującej na lokalnym rynku organizowania usług przewozów taksówkowych dlatego też żądanie Wnioskodawcy w zakresie stwierdzenia stosowania przez PKP praktyk monopolistycznych nie może zostać uwzględnione.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono jak w sentencji.

Od decyzji niniejszej służy odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Antymonopolowego za pośrednictwem niniejszej Delegatury w terminie dwutygodniowym od dnia doręczenia decyzji.

DYREKTOR
Delegatury w m.st. Warszawie
Włodzisław Król

Otrzymują:

Polskie Koleje Państwowe S.A.
Zakład Nieruchomości w Warszawie
ul. Armatnia 14
01-246 Warszawa

**Izba Gospodarcza Właścicieli
Prywatnych Taksówek Osobowych**
ul. Błatona 6 m. 15
01-494 Warszawa

