

PREZES
URZĘDU OCHRONY KONKURENCJI i KONSUMENTÓW
DELEGATURA URZĘDU OCHRONY KONKURENCJI i KONSUMENTÓW
W KATOWICACH

40-024 Katowice, ul. Powstańców 41a
Tel./Fax (0-32) 256-46-96, Tel/Fax (0-32) 255-26-47, Tel. /Fax (0-32) 255-44-04
E-mail: katowice@uokik.gov.pl

Katowice, dn.10.06.2003r.

RKT-560-s-12/02/MF

DECYZJA Nr RKT-16/2003

Na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn. Dz.U. z 2003r. Nr 86, poz. 804) oraz stosownie do art. 28 ust. 6 tej ustawy i § 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. Nr 18, poz. 172 z późn. zm.), po przeprowadzeniu postępowania antymonopolowego wszczętego na wniosek Przedsiębiorstwa Państwowej Komunikacji Samochodowej w Rybniku ul. Jankowicka 7 44-200 Rybnik,

– działając w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów:

1. nie stwierdza się stosowania przez Gminę Żory **praktyki ograniczającej konkurencję**, o której mowa w art. 8 ust. 2 pkt 6 w. w. ustawy, polegającej na nadużywaniu pozycji dominującej na rynku poprzez narzucanie uciążliwych warunków umów, przynoszących Gminie Żory nieuzasadnione korzyści w ten sposób, że pobiera ona opłaty za korzystanie z przystanków stanowiących własność Gminy, bądź pozostających w jej zarządzie.

2. nie stwierdza się stosowania przez Gminę Żory **praktyki ograniczającej konkurencję**, o której mowa w art. 8 ust. 2 pkt 1 w. w. ustawy, polegającej na nadużywaniu pozycji dominującej na rynku poprzez bezpośrednie narzucanie nieuczciwych cen za korzystanie z przystanków stanowiących własność Gminy Żory, bądź pozostających w jej zarządzie.

3. nie stwierdza się stosowania przez Gminę Żory **praktyki ograniczającej konkurencję**, o której mowa w art. 8 ust. 1 w. w. ustawy, polegającej na nadużywaniu pozycji dominującej na rynku poprzez stwarzanie warunków ograniczających możliwość dochodzenia swoich praw na drodze postępowania administracyjnego.

Uzasadnienie

Do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (zwanego dalej Organem Antymonopolowym) wpłynął wniosek Przedsiębiorstwa Państwowej Komunikacji Samochodowej w Rybniku (zwanego dalej PPKS) o wszczęcie postępowania antymonopolowego przeciwko Gminie Żory (karty nr 1-2).

W uzasadnieniu wniosku PPKS stwierdziło, że jego podstawowa działalność polega na wykonywaniu przewozów regularnych w transporcie krajowym, co powoduje, że do wniosku o wydanie zezwolenia na prowadzenie w/w działalności ma obowiązek dołączyć zasady korzystania z obiektów dworcowych i przystanków ustalone z ich właścicielami lub zarządzającymi.

W związku z tym, iż w granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych jest zarząd miasta, w Gminie Żory monopolistą w zakresie zarządzania przystankami jest zarząd tej Gminy. W oparciu o w/w regulacje Gmina Żory nie mając do tego żadnej ustawowej podstawy prawnej nałożyła na przewoźników obowiązek ponoszenia opłat za korzystanie z przystanków. Działanie takie jest bezprawne, gdyż żadna z ustaw nie pozwala na ustalanie opłat za korzystanie z przystanków. Opłaty za korzystanie z przystanków Gmina Żory ustanowiła w drodze umowy, która w § 1 reguluje zasady korzystania przez Przewoźnika ze stanowiących własność Gminy Żory przystanków i dworca autobusowego określonych w aktualnym rozkładzie jazdy. Warunki umowy nie podlegały negocjacji i zostały narzucone przez Gminę.

PPKS odmawiało podpisania w/w umowy, zostało do tego jednak zmuszone ponieważ Gmina Żory zwróciła się do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego o cofnięcie zezwolenia na przewóz osób dlatego, że PPKS nie posiadało umowy określającej zasady korzystania z dworca autobusowego oraz przystanków pozostających w zarządzie Gminy. W związku z tym, że nie zawarcie umowy groziło cofnięciem zezwolenia na przewóz osób, PPKS podpisało w dniu 8.08.2002r. umowę z Gminą Żory, która reguluje kwestie korzystania z przystanków i dworca autobusowego na terenie Żor. W związku z tym, że na ustanowienie opłat za korzystanie z przystanków i dworca autobusowego nie przysługuje skarga do sądu, ponieważ nie zostały one ustalone w drodze uchwały, ani też decyzji administracyjnej uniemożliwia to PPKS dochodzenie swoich praw w postępowaniu administracyjnym.

W związku z wnioskiem PPKS Organ Antymonopolowy wszczął postępowanie antymonopolowe w sprawie nakazania zaniechania przez Gminę Żory stosowania praktyk ograniczających konkurencję polegających na nadużywaniu pozycji dominującej na rynku poprzez:

- narzucanie uciążliwych warunków umów, przynoszących Gminie Żory nieuzasadnione korzyści w ten sposób, że pobiera ona opłaty za korzystanie z przystanków oraz dworca autobusowego stanowiących własność Gminy, bądź pozostających w jej zarządzie, co może stanowić naruszenie art. 8 ust. 2 pkt 6 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (zwana dalej ustawą antymonopolową),
- bezpośrednie narzucanie nieuczciwych cen za korzystanie z przystanków oraz dworca autobusowego stanowiących własność Gminy Żory, bądź pozostających w jej zarządzie, co może stanowić naruszenie art. 8 ust. 2 pkt 1 w/w ustawy,
- stwarzanie warunków ograniczających możliwość dochodzenia swoich praw na drodze postępowania administracyjnego, co może stanowić naruszenie art. 8 ust. 1 w/w ustawy.

W odpowiedzi Gmina Żory stwierdziła, że zarzuty PPKS są nieuzasadnione. Zgodnie z art. 22 ustawy o transporcie drogowym przewoźnik ubiegający się o zezwolenie na wykonywanie działalności zobowiązany jest przedłożyć zasady korzystania z przystanków ustalone z ich właścicielem. Zgodnie z § 1 umowy zawartej przez PPKS z Gminą określa ona zasady korzystania z dworca autobusowego i przystanków stanowiących własność Gminy. Oznacza to, że umowa została zawarta z właścicielem obiektów, a nie z zarządcą drogi. Właścicielem obiektów jest Gmina Żory w imieniu której działa Prezydent Miasta (poprzednio Zarząd Miasta). Zarządcą drogi jest Prezydent Miasta (poprzednio Zarząd Miasta) działający jednak jako organ administracji, a nie jako organ wykonawczy Gminy jako osoby prawnej.

Ustawa o drogach publicznych nie przewiduje szczególnych opłat za korzystanie z przystanków i dworców. Ponieważ jednak generalnie przepisy ustawy o drogach publicznych określają rolę i zadania zarządców dróg to fakt, iż nie przewidują one szczególnych opłat za korzystanie z przystanków odnosi się i ma znaczenie dla zarządców dróg. Nie wpływają one natomiast na zakres uprawnień właścicieli obiektów, a tym samym nie ograniczają możliwości pobierania przez nich opłat. Uprawnienie do żądania zapłaty za korzystanie z mienia przez osoby trzecie jest jednym z podstawowych zagwarantowanych prawem cywilnym uprawnień właściciela mienia. Stąd też pobieranie przez właścicieli obiektów

takich jak przystanki i dworce opłat za korzystanie z nich jest dopuszczalne. Ponieważ Gmina udostępniając na określonych zasadach dworce i przystanki realizuje swe uprawnienia właścicielskie o charakterze cywilnoprawnym nie można mówić o ograniczaniu praw kontrahentów do obrony interesów w trybie postępowania administracyjnego. Tryb ten bowiem nie ma tutaj zastosowania. Stawki opłat za korzystanie z przystanków i dworca zostały zatwierdzone w drodze uchwały Zarządu Miasta Żory z dnia 28.08.2002r., która zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie gminnym mogła zostać zaskarżona, w ten sposób, że dopuszczalne było wystąpienie z wezwaniem o zmianę lub uchylenie uchwały, a w razie braku reakcji zaskarżenie jej do Naczelnego Sądu Administracyjnego. PPKS nigdy nie kwestionowało zasad naliczania opłat, ani też nie żądało przedstawienia kalkulacji w oparciu o którą wyliczenia wysokości tej opłaty dokonano. Gmina stwierdziła również, że PPKS jako właściciel dworców autobusowych pobiera od innych przewoźników opłaty za korzystanie z tych dworców.

W toku postępowania PPKS stwierdziło, że żaden z przepisów prawnych nie pozwala na obciążanie przewoźników opłatami za korzystanie z przystanków. Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat należy do wyłącznej właściwości rady gminy w granicach określonych w odrębnych ustawach. Stąd też ustawa ta wyklucza możliwość uchwalania przez zarząd miasta opłat w w/w zakresie.

W piśmie z dnia 25.02.2003r. PPKS stwierdziło, że jego wniosek w sprawie nakazania zaniechania przez Gminę Żory praktyk ograniczających konkurencję dotyczy wyłącznie działań polegających na wymuszaniu opłat za korzystanie z przystanków zlokalizowanych na drogach publicznych, a nie za korzystanie z dworca autobusowego zlokalizowanego poza tymi drogami (karta nr 48). Pismem z dnia 21.03.2003r. PPKS wycofało wniosek o wszczęcie postępowania antymonopolowego w zakresie, który dotyczył pobierania przez Gminę Żory opłat za korzystanie z dworca autobusowego stanowiącego jej własność (karta nr 55). Dlatego też, postępowanie w w/w zakresie wniosku PPKS na podstawie art. 67 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów zostało umorzone.

Na podstawie zgromadzonego w postępowaniu antymonopolowym materiału dowodowego Organ Antymonopolowy ustalił następujący stan faktyczny.

Na terenie Gminy Żory zlokalizowanych jest 125 przystanków komunikacji samochodowej. W szczególności na drogach gminnych i powiatowych położonych na gruntach komunalnych znajduje się 77 przystanków, zaś na drogach wojewódzkich i krajowych będących w zarządzie Prezydenta Miasta –48 przystanków (karta nr 57).

Zgodnie z art. 19 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 21 marca 1985r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2000r. Nr 71, poz. 838 z późn. zm.) organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, do właściwości którego należą sprawy z zakresu planowania, budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg jest zarządcą drogi. W granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych jest zarząd miasta. Korzystając z w/w uprawnień wyłącznie Gmina jest uprawniona do tworzenia przystanków komunikacji miejskiej na swoim terenie, a także do wyrażania zgody na korzystanie z przystanków przez inne podmioty. Gmina w świetle art. 4 ustawy antymonopolowej jest przedsiębiorcą. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2001r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, a w szczególności w zakresie lokalnego transportu zbiorowego.

Uchwałą Nr 310/XXVI/97 z dnia 19.04.1997r. Rada Miejska w Żorach powierzyła Zarządowi Miasta podejmowanie uchwał w sprawach określania wysokości cen i opłat albo o sposobie

ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Na podstawie w/w uchwały Rady Miejskiej w Żorach oraz na podstawie art. 20 ust. 4 ustawy z dnia 21.03.1985r. o drogach publicznych oraz art. 30 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8.03.1990r. o samorządzie gminnym, Zarząd Miasta uchwałą nr 1194/XXXVI/02 z dnia 28.08.2002r. (karta nr 28) określił stawki za korzystanie z przystanków i dworca autobusowego w Żorach. Zgodnie z tą uchwałą ustalono stawki za jednokrotne zatrzymanie w wysokości:

- dla przewoźników wykonujących przewozy osób w komunikacji lokalnej na przystanku – 0,05 PLN + VAT i na dworcu autobusowym – 0,15 PLN + VAT,
- dla przewoźników wykonujących przewozy osób w przewozach dalekobieżnych na dworcu autobusowym – 5 PLN + VAT.

W dniu 08.08.2002r. pomiędzy Gminą Żory i PPKS została podpisana umowa Nr 18/PR/2001 (datowana na 27.06.2001r.), której przedmiotem jest uregulowanie zasad korzystania przez PPKS ze stanowiących własność Gminy Żory przystanków i dworca autobusowego określonych w aktualnym rozkładzie jazdy.

Zgodnie z § 2 umowy Gmina zezwała PPKS na korzystanie z przystanków i dworca autobusowego stanowiących jej własność w zakresie niezbędnym do wykonywania krajowego drogowego przewozu osób. § 3 ust. 3 zobowiązuje PPKS do partycypowania w kosztach oczyszczania i utrzymania przystanków i dworca autobusowego będących własnością Gminy Żory proporcjonalnie do stopnia ich wykorzystania. Strony ustaliły w § 6 umowy, że PPKS będzie uiszczał za jedno zatrzymanie na dworcu autobusowym opłatę w wysokości 0,15 PLN + VAT, a za zatrzymanie na przystanku autobusowym – 0,05 PLN + VAT.

Kolejną umowę nr 38/PR/2002 której przedmiotem jest uregulowanie zasad korzystania przez PPKS ze stanowiących własność Gminy Żory przystanków i dworca autobusowego określonych w aktualnym rozkładzie jazdy strony podpisały w dniu 28.08.2002r. (karty nr 78-79). Umowa ta została zawarta na okres od 01.07.2002r. do 31.10.2002r. i zawierała identyczne postanowienia jak w umowie z dnia 08.08.2002r.

Gmina Żory przesłała PPKS projekt kolejnej umowy Nr 1/PR/2003 datowanej na 28.01.2003r. i mającej regulować zasady korzystania z przystanków, który nie został zaakceptowany przez PPKS.

Tak więc, począwszy od 01.11.2002r. strony nie są związane żadną umową, która regulowałaby zasady korzystania z przystanków na terenie Żor.

Strony przedstawiły wykaz przystanków z których korzysta PPKS, które są zlokalizowane na drogach krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych. Opłata za korzystanie z przystanków obejmuje wszystkie przystanki na terenie Żor z których PPKS korzysta. Przystanki te zlokalizowane są zarówno na drogach krajowych i wojewódzkich pozostających w zarządzie Prezydenta Miasta, jak i na drogach gminnych i powiatowych położonych na gruntach komunalnych.

W oparciu o ustalony stan faktyczny Organ Antymonopolowy zważył co następuje.

Dla uznania, że sprawa ma charakter antymonopolowy niezbędne jest ustalenie czy w okolicznościach sprawy doszło do naruszenia interesu publicznoprawnego. W świetle treści art. 1 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów celem regulacji w niej przyjętej jest zapewnienie rozwoju konkurencji, ochrona przedsiębiorców narażonych na stosowanie praktyk ograniczających konkurencję i ochrona interesów konsumentów. Pozwala to przyjąć, że ma ona charakter publicznoprawny i służy ochronie interesu ogólnospołecznego. Znajduje więc zastosowanie tylko wówczas, gdy zagrożony lub naruszony zostaje interes publiczny, polegający na zapewnieniu właściwych warunków funkcjonowania rynku gospodarczego.

Ustawa zatem w odniesieniu do przedsiębiorców chroni konkurencję, a w odniesieniu do konsumentów ich interesy jako zjawiska o charakterze instytucjonalnym. Działaniami antykonkurencyjnymi, bądź antykonsumenckimi, w tym rozumieniu są jedynie takie działania, które dotyczą sfery interesów szerszego kręgu uczestników rynku, a więc gdy dotyczą nie sytuacji pojedynczego przedsiębiorcy czy konsumenta, lecz zaburzeń na rynku, w rozumieniu negatywnych zjawisk charakteryzujących jego funkcjonowanie. Ingerencja Prezesa UOKiK uzasadniona byłaby tylko wówczas, gdyby służyła ochronie tak pojętej konkurencji lub interesu konsumentów. Celem ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów nie jest więc ochrona prywatnoprawnego interesu przedsiębiorcy bądź konsumenta. Podstawą do zastosowania przepisów w/w ustawy winno być zatem stwierdzenie, że został naruszony interes publicznoprawny, a nie interes wyłącznie grupy lub jednostki. (Wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 3.04.2002r. sygn. akt XVII Ama 88/01).

W rozpatrywanej sprawie skutkami ewentualnych praktyk ograniczających konkurencję mogli zostać dotknięci przedsiębiorcy prowadzący lub zamierzający prowadzić działalność gospodarczą polegającą na krajowym transporcie drogowym osób wnoszący opłaty za korzystanie z przystanków komunikacyjnych na terenie Żor. Gmina pobiera opłaty od wszystkich przewoźników na swoim terenie i w identycznej wysokości (0,05 PLN + 22% VAT za jedno zatrzymanie). W związku z tym, iż krąg podmiotów, którzy mogli zostać dotknięci praktyką ograniczającą konkurencję jest nieograniczony w niniejszej sprawie mamy do czynienia z występowaniem interesu publicznoprawnego.

Warunkiem koniecznym dla zarzucenia przedsiębiorcy, zakazanego w art. 8 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, nadużywania pozycji dominującej na rynku, niezbędnym jest stwierdzenie, iż przedsiębiorca takową pozycję posiada. Zgodnie z art. 4 pkt 9 ustawy antymonopolowej – 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 %.

Z kolei, według pkt 8 tego artykułu – pod pojęciem rynku właściwego rozumie się rynek towarów, które ze względu na ich przeznaczenie, cenę oraz właściwości, w tym jakość, są uznawane przez ich nabywców za substytuty oraz są oferowane na obszarze, na którym, ze względu na ich rodzaj i właściwości, istnienie barier dostępu do rynku, preferencje konsumentów, znaczące różnice cen i koszty transportu, panują zbliżone warunki konkurencji.

Rynek w ujęciu przedmiotowym odnosi się do wszystkich towarów jednego rodzaju, które poprzez szczególne właściwości, w szczególności zaś przeznaczenie, użyteczność i cenę odróżniają się od innych towarów w taki sposób, że nie istnieje możliwość dowolnej ich zmiany. Rynek pod względem przedmiotowym (asortymentowym) tworzą więc towary, które z punktu widzenia nabywcy charakteryzują się substytutywnością.

Jak ustalono w toku postępowania administracyjnego Gmina jest jedynym właścicielem i zarządcą przystanków komunikacyjnych na terenie Żor. W granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych jest Prezydent Miasta. Korzystając z w/w uprawnień wyłącznie Gmina jest uprawniona do tworzenia przystanków komunikacyjnych na swoim terenie, a także do wyrażania zgody na korzystanie z przystanków przez inne podmioty.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że Gmina, jako zarządca wszystkich dróg na swoim obszarze zajmuje dominującą pozycję na rynku udostępniania części pasa drogowego – wydzielonego jako przystanek komunikacyjny - w celu zatrzymywania się na nim pojazdów przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie przewozu osób.

Pierwszą zarzucaną przez PPKS praktyką ograniczającą konkurencję jest nadużywanie przez Gminę pozycji dominującej na rynku poprzez narzucanie uciążliwych warunków umów, przynoszących Gminie Żory nieuzasadnione korzyści w ten sposób, że pobiera ona opłaty za korzystanie z przystanków stanowiących własność Gminy, bądź pozostających w jej zarządzie.

Dla uznania praktyki określonej w art. 8 ust. 2 pkt 6 ustawy antymonopolowej za ograniczającą konkurencję, zachowanie przedsiębiorcy musi spełniać łącznie następujące przesłanki:

- 1) posiadanie pozycji dominującej na rynku właściwym,
- 2) narzucanie warunków umowy,
- 3) uciążliwość tych warunków,
- 4) osiąganie nieuzasadnionych korzyści przez przedsiębiorcę kosztem kontrahenta, wynikające z poprzednich przesłanek.

Jak wykazano powyżej Gmina, jako zarządca wszystkich dróg na swoim obszarze zajmuje dominującą pozycję na rynku udostępniania części pasa drogowego – wydzielonego jako przystanek komunikacyjny - w celu zatrzymywania się na nim pojazdów przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie przewozu osób.

Sankcjonowaniu w trybie przewidzianym w art. 8 ust. 2 pkt 6 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów podlega nie samo posiadanie na rynku pozycji dominującej ale jej nadużywanie. Jeśli postanowienia umowy naruszają prawo lub są w inny sposób uciążliwe dla kontrahenta, zgodnie z orzecznictwem antymonopolowym przyjmuje się, że przedsiębiorca posiadający silną pozycję na rynku narzucił warunki tej umowy. Nie ulega wątpliwości, że przedsiębiorca posiadający pozycję monopolistyczną lub dominującą ma możliwość narzucania uciążliwych warunków umowy innym podmiotom. Gmina Żory, jak wskazano powyżej dysponuje siłą rynkową pozwalającą jednostronnie dyktować warunki swoim kontrahentom.

Zgodnie z ustawą o ochronie konkurencji i konsumentów narzucanie uciążliwych warunków umowy musi mieć także charakter przymusowy, to znaczy będący wynikiem siły rynkowej przedsiębiorcy narzucającego te warunki. Warunki umowy są narzucane dzięki zajmowaniu przez danego przedsiębiorcę pozycji dominującej na rynku. W związku z tym, że Gmina Żory, jak już wyżej wskazano zajmuje pozycję dominującą, to posiada niezbędny potencjał do narzucania swoim kontrahentom warunków umów. Jednocześnie o tym, czy w konkretnej sytuacji treść umowy została kontrahentowi narzucona, czy też umowa była rezultatem negocjacji w ramach przysługującej stronom swobody kontraktowania decyduje ostatecznie treść umowy oraz okoliczności jej zawarcia. Należy zaznaczyć, że kontrahenci biorący udział w grze rynkowej zachowują się racjonalnie. Zgodnie z tym założeniem, jeżeli podmiot dominujący na rynku nie byłby w stanie wynegocjować treści umowy, do zawarcia której doszło w warunkach dominacji rynkowej, umowę należy uznać jako ograniczającą samodzielność kontrahenta podmiotu dominującego i umowa ta jest mu jednocześnie narzucona.

Narzucanie warunku umowy ma miejsce wówczas, gdy przedsiębiorca posiadający pozycję dominującą wykorzystując sytuację przymusową kontrahenta, wynikającą z braku rzeczywistych alternatyw na rynku, wymusza na nim określone zachowanie. Dla oceny sytuacji istotne jest natomiast, że brak jest wewnętrznej zgodności stron dla treści umowy, która obiektywnie jest umową nierównoprawną. Do narzucania może dochodzić zarówno w drodze aktywnego działania w negocjacjach, jak również zaniechania – odmowy podejmowania negocjacji odnośnie spornych kwestii.

W okolicznościach niniejszej sprawy należy stwierdzić, że Gmina narzuciła PPKS zawarcie umów z dnia 08.08.2002r. (datowana na 27.06.2001r. - Nr 18/PR/2001) oraz z dnia 28.08.2002r., (nr 38/PR/2002), których przedmiotem jest uregulowanie zasad korzystania

przez PPKS ze stanowiących własność Gminy Żory przystanków i dworca autobusowego określonych w aktualnym rozkładzie jazdy.

Z materiału dowodowego zgromadzonego w toku postępowania wynika, że nie podpisanie w/w umów przez PPKS mogło spowodować cofnięcie temu przedsiębiorcy zezwolenia na wykonywanie krajowego drogowego przewozu osób. Gmina zwróciła się do Marszałka Województwa Śląskiego o cofnięcie PPKS zezwolenia na wykonywanie krajowego zarobkowego przewozu osób ponieważ przedsiębiorca ten odmawiał podpisania umowy określającej zasady korzystania z dworca autobusowego oraz przystanków pozostających w zarządzie Gminy. W związku z tym Marszałek Województwa Śląskiego wyznaczył PPKS termin na podpisanie tej umowy z zastrzeżeniem, że niedostarczenie jej w określonym terminie uzasadniać będzie podjęcie decyzji o cofnięciu PPKS zezwoleń na prowadzenie regularnych przewozów osób na trasach obejmujących przystanki pozostających w zarządzie Gminy.

Z powyższego wynika, że Gmina narzuciła PPKS warunki umów w oparciu o postanowienia których przedsiębiorca ten był uprawniony do korzystania z przystanków na terenie Żor.

Za uciążliwy warunek umowy należy uznać każdy warunek oznaczający dla jednej ze stron umowy ciężar większy od powszechnie przyjętych w stosunkach danego rodzaju. Ustalenia te powinny być dokonywane według kryteriów obiektywnych. W okolicznościach faktycznych niniejszej sprawy należałoby zatem ustalić, czy w warunkach istnienia wolnej konkurencji na rynku Gmina Żory byłby w stanie wynegocjować takie warunki umów ze swoimi odbiorcami. Nieuzasadnione korzyści osiągane przez podmiot gospodarczy stosujący praktykę ograniczającą konkurencję z art. 8 ust. 2 pkt 6 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów są odpowiednikiem uciążliwych warunków umów narzuconych kontrahentowi. Nieuzasadnione korzyści określają sytuację korzystniejszą od powszechnie przyjętych w stosunkach danego rodzaju.

Zarząd Miasta Żory uchwałą nr 1194/XXXVI/02 z dnia 28.08.2002r. (karta nr 28) m.in. na podstawie art. 20 ust. 4 ustawy z dnia 21.03.1985r. o drogach publicznych oraz art. 30 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8.03.1990r. o samorządzie gminnym, określił stawki za korzystanie z przystanków i dworca autobusowego w Żorach. Zgodnie z tą uchwałą ustalono stawki za jednokrotne zatrzymanie w wysokości:

- dla przewoźników wykonujących przewozy osób w komunikacji lokalnej na przystanku – 0,05 PLN + VAT i na dworcu autobusowym – 0,15 PLN + VAT,
- dla przewoźników wykonujących przewozy osób w przewozach dalekobieżnych na dworcu autobusowym – 5 PLN + VAT.

Art. 20 ust. 4 ustawy z dnia 21.03.1985r. o drogach publicznych stanowi, że do zarządcy drogi należy w szczególności utrzymanie nawierzchni, chodników, obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą. Zgodnie z art. 19 w/w ustawy zarządcą dróg (za wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych) w miastach na prawach powiatu jest Prezydent Miasta. Z kolei art. 30 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8.03.1990r. o samorządzie gminnym stanowi, iż do zadań wójta (prezydenta) należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym.

„Pozostając przy założeniu, że ustawa antymonopolowa skierowana jest przeciw ograniczaniu konkurencji przez podmioty gospodarcze, a więc nie przez organy publiczne (państwowe i samorządowe), trzeba będzie precyzyjnie określić granice między ograniczającymi konkurencję działaniami organów państwa lub gmin z tytułu imperium lub dominium (w imieniu Skarbu Państwa lub gmin jako osób prawnych)” (C. Kosikowski, T. Ławiński „Ochrona prawna konkurencji i zwalczanie praktyk monopolistycznych” Wydawnictwo Naukowe PWN Warszawa 1994 str. 74).

Gmina zarządzając przystankami komunikacyjnymi zlokalizowanymi przy drogach gminnych

i powiatowych, jak i oddanych jej w zarząd przystankach umiejscowionych przy drogach wojewódzkich i krajowych działa z tytułu dominium, a nie imperium. Uzasadnia to więc ocenę działań Gminy w świetle ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Stosownie do art. 140 k.c. w granicach określonych przez ustawy i zasady współzycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno – gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, a w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. Powołany przepis nie może być usprawiedliwieniem dla stosowania praktyk ograniczających konkurencję. Ustawa antymonopolowa uchwalona w interesie publiczno – prawnym zawiera regulacje bezwzględnie obowiązujące. Zatem właściciel, wykonując swe prawa podmiotowe w działalności gospodarczej, musi to czynić w zgodności z tą ustawą. Może więc, jak każdy właściciel pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. Natomiast nie może się to odbywać kosztem ograniczenia konkurencji. W świetle orzecznictwa, jeżeli właściciel rzeczy jest przedsiębiorcą, ustawa antymonopolowa jest jedną z tych ustaw do których odsyła art. 140 K.c. dla określenia granic wykonywania przez właściciela swego prawa.

Dlatego też zdaniem Organu Antymonopolowego Gmina jako właściciel i zarządca przystanków ma prawo pobierania opłat od przedsiębiorców korzystających z nich, może to jednak czynić tylko w granicach określonych przez ustawę antymonopolową.

Z informacji przedstawionych przez Gminę wynika, że w 2002r. w związku z administracją przystankami i dworcem autobusowym poniosła ona koszty w łącznej wysokości 375 185,33 PLN. Składały się na nie następujące elementy: koszt wykonania zatok autobusowych – 218 807,90 PLN; koszt utrzymania dworca i zatok autobusowych – 39 012,63 PLN; remonty i zakup wiat przystankowych – 23 147,80 PLN oraz koszt utrzymania przystanków komunikacji miejskiej w czystości – 94 217 PLN.

Gmina wystawiła faktury za korzystanie z przystanków na łączną kwotę – 202 488,07 PLN, z czego faktyczny wpływ wyniósł – 143 557,48 PLN.

Z powyższego wynika, że wydatki Gminy związane z administracją przystankami prawie dwukrotnie przewyższają wpływy z tytułu opłat za korzystanie z nich. PPKS w toku postępowania nie kwestionował wysokości opłat pobieranych przez Gminę, tylko stale stał na stanowisku, że pobieranie tych opłat co do zasady jest bezprawne.

Należy zwrócić uwagę na fakt, że PPKS jako właściciel dworców autobusowych w Rybniku i Wodzisławiu Śląskim pobiera od innych przewoźników opłaty za korzystanie z tych dworców. Równocześnie PPKS wnosi opłaty na rzecz innych właścicieli dworców autobusowych na terenie kraju nie kwestionując tego faktu. (karty nr 34-36).

Gmina, tak jak każdy inny właściciel lub zarządca przystanków komunikacyjnych ma prawo pobierania opłat od podmiotów, które korzystają z nich w prowadzonej działalności gospodarczej, ponieważ ponosi określone koszty związane z ich utrzymaniem. Sąd Najwyższy w Uchwale Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 26.09.1995r. (sygn. akt IIIAZP 22/95) stwierdził, że Gmina z tytułu gospodarowania mieniem komunalnym ma prawo pobierania stosownych opłat (Wokanda 1996/1 str. 27).

W świetle powyżej przedstawionych okoliczności należy stwierdzić, że fakt pobierania przez Gminę opłat za korzystanie z przystanków nie jest uciążliwy dla PPKS i nie przynosi Gminie nieuzasadnionych korzyści. Każdy podmiot, który korzysta z mienia stanowiącego własność lub będącego w zarządzie osoby trzeciej musi uwzględnić fakt, że właściciel lub zarządca będzie z tytułu udostępnienia tego mienia pobierał opłaty. Oczywiście, w szczególności podmiot, który zajmuje pozycję dominującą na rynku nie może ustalać tych opłat w dowolny i arbitralny sposób, ale opłaty te powinny stanowić rewindykację kosztów, które poniósł. Opłaty pobierane przez Gminę Żory pokrywają część kosztów, które ponosi ona z tytułu administrowania przystankami komunikacyjnymi na swoim terenie, brak jest więc przesłanek

do stwierdzenia, że osiąga ona z tytułu ich pobierania nieuzasadnione korzyści. Ponadto PPKS w toku postępowania nie kwestionował faktu ponoszenia przez Gminę kosztów związanych z administrowaniem przystankami, ani też nie kwestionował ich wysokości.

Stąd też należy stwierdzić, że nie zostały spełnione wszystkie przesłanki o których mowa w art. 8 ust. 2 pkt 6 ponieważ pobieranie przez Gminę Żory opłat za korzystanie z przystanków stanowiących jej własność, bądź pozostających w jej zarządzie nie jest uciążliwe dla PPKS i nie przynosi Gminie nieuzasadnionych korzyści.

Stąd należało orzec jak w pkt I sentencji.

Drugim zarzutem, który PPKS zawarł we wniosku o wszczęcie postępowania antymonopolowego jest nadużywanie przez Gminę pozycji dominującej na rynku poprzez bezpośrednie narzucanie nieuczciwych cen za korzystanie z przystanków stanowiących własność Gminy Żory, bądź pozostających w jej zarządzie.

Zgodnie z art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy antymonopolowej zakazane jest nadużywanie pozycji dominującej na rynku poprzez bezpośrednie lub pośrednie narzucanie nieuczciwych cen, w tym cen nadmiernie wygórowanych albo rażąco niskich, odległych terminów płatności lub innych warunków zakupu albo sprzedaży towarów.

Jak wykazano to we wcześniejszej części decyzji Gmina jako zarządca wszystkich dróg na swoim obszarze zajmuje dominującą pozycję na rynku udostępniania części pasa drogowego – wydzielonego jako przystanek komunikacyjny - w celu zatrzymywania się na nim pojazdów przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie przewozu osób. Ponadto w uzasadnieniu do pkt I sentencji decyzji wykazano, że Gmina narzuciła PPKS obowiązek wnoszenia opłat za korzystanie z przystanków komunikacyjnych na terenie Żor.

W uzasadnieniu wniosku oraz w treści korespondencji przesyłanej w toku postępowania PPKS stale stoi na stanowisku, że Gmina Żory co do zasady nie ma prawa pobierać opłat za korzystanie z przystanków komunikacyjnych stanowiących jej własność, bądź pozostających w jej zarządzie. Stąd też PPKS kwestionuje prawo pobierania opłaty za jednokrotne zatrzymanie na przystanku w wysokości 0,05 PLN + VAT. PPKS nie domaga się, aby w/w opłata została obniżona, nie twierdzi też, że kalkulacja opłaty została niewłaściwie sporządzona, tylko neguje prawo pobierania przez Gminę opłaty za korzystanie z przystanków w ogóle.

Jak wskazano wcześniej Gmina w 2002r. w związku z administracją przystankami i dworcem autobusowym poniosła koszty w łącznej wysokości 375 185,33 PLN. Składały się na nie koszty wykonania zatok autobusowych, koszty utrzymania dworca i zatok autobusowych, remonty i zakup wiat przystankowych oraz koszt utrzymania przystanków komunikacji miejskiej w czystości. Gmina wystawiła faktury za korzystanie z przystanków na łączną kwotę – 202 488,07 PLN, z czego faktyczny wpływ wyniósł – 143 557, 48 PLN. Stąd też wydatki Gminy związane z administracją przystankami prawie dwukrotnie przewyższyły wpływy z tytułu opłat za korzystanie z nich.

W świetle powyższego brak jest podstaw do twierdzenia, że Gmina narzuciła PPKS oraz innym przewoźnikom nieuczciwe ceny, ponieważ wpływy z opłat za korzystanie z przystanków nie pokrywają kosztów związanych z ich utrzymaniem. Ponadto Gmina pobiera opłaty od wszystkich przewoźników na identycznych zasadach.

W związku z powyższym orzeczono jak w pkt II sentencji.

Trzecią zarzucaną Gminie praktyką jest nadużywanie pozycji dominującej na rynku poprzez stwarzanie warunków ograniczających możliwość dochodzenia swoich praw na drodze postępowania administracyjnego.

W myśl art. 8 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów za praktykę ograniczającą konkurencję uznane jest nadużywanie pozycji dominującej na rynku. Ustawa nie wymienia w sposób wyczerpujący przejawów nadużywania pozycji dominującej na rynku, a jedynie ogranicza się w art. 8 ust. 2 do wyliczenia typowych przykładów zachowań przedsiębiorców mających charakter praktyk ograniczających konkurencję. Z uwagi na otwarty katalog praktyk nie ma formalnych przeszkód, aby został on rozszerzony także o działania przedsiębiorców, noszące znamiona bezprawnego zachowania ograniczającego konkurencję lub eksploatujące pozycję zajmowaną na rynku, czy też godzące w interesy konsumentów.

W uzasadnieniu wniosku o wszczęcie postępowania PPKS stwierdziło, że na ustanowione opłaty za korzystanie z przystanków na terenie Żor nie przysługuje skarga do sądu, gdyż nie zostały one wprowadzone uchwałą Rady Gminy, ani też decyzją administracyjną, lecz „dobrowolnie” zostały zaakceptowane przez przewoźnika. Uniemożliwia to dochodzenie przez PPKS swoich praw w postępowaniu administracyjnym. PPKS uważa, że Gmina Żory ograniczając przedsiębiorcy możliwość odwołania od bezprawnych działań, ograniczających przewoźnikom i organizatorom komunikacji dostępność do przystanków komunikacji publicznej poprzez nakładanie na nich obowiązków i opłat, które nie wynikają z ustaw stosuje niedozwoloną praktykę ograniczającą konkurencję.

Jak wskazano to we wcześniejszej części niniejszej decyzji m.in. na podstawie art. 20 ust. 4 ustawy z dnia 21.03.1985r. o drogach publicznych oraz art. 30 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8.03.1990r. o samorządzie gminnym, Zarząd Miasta uchwałą nr 1194/XXXVI/02 z dnia 28.08.2002r. (karta nr 28) określił stawki za korzystanie z przystanków i dworca autobusowego w Żorach. Zgodnie z tą uchwałą ustalono stawki za jednokrotne zatrzymanie w wysokości:

- dla przewoźników wykonujących przewóz osób w komunikacji lokalnej na przystanku – 0,05 PLN + VAT i na dworcu autobusowym – 0,15 PLN + VAT,
- dla przewoźników wykonujących przewozy osób w przewozach dalekobieżnych na dworcu autobusowym – 5 PLN + VAT.

Z powyższego wynika, że wysokość opłat za korzystanie z przystanków na terenie Żor została wprowadzona uchwałą Zarządu Miasta Żory. W sytuacji, gdy PPKS uważało, że w/w uchwała została podjęta z naruszeniem prawa, ponieważ Gmina nie jest uprawniona do pobierania opłat za korzystanie z przystanków komunikacyjnych miało ono prawo zaskarżenia jej w odpowiednim trybie. Szczegółowe przepisy w tej materii zawarte są w rozdziale 10 ustawy z dnia 08.03.1990r. o samorządzie gminnym pod tytułem „Nadzór nad działalnością gminną”. W sytuacji zaskarżenia uchwały Zarządu Miasta Żory w trybie administracyjnym określonym w ustawie o samorządzie gminnym, PPKS mogło doprowadzić do sytuacji, że właściwy organ uznałby, iż w/w uchwała została podjęta z naruszeniem prawa i zostałaby ona wyeliminowana z obrotu prawnego.

Brak jest dowodów na to, aby Gmina Żory w jakikolwiek sposób uniemożliwiła bądź też utrudniała PPKS skorzystanie z możliwości zaskarżenia w/w uchwały Zarządu Miasta Żory z dnia 28.08.2002r. Należy również zwrócić uwagę na stanowisko Gminy prezentowane w toku postępowania zgodnie z którym „(...) stawki odpłatności odnoszące się do wszystkich przewoźników w mieście zostały zatwierdzone uchwałą Zarządu Miasta Żory Nr 1194/XXXVI/02 z 28.08.2002r., która zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie gminnym mogła zostać przez każdego z nich, także przez PPKS zausterkowana, w ten sposób, że dopuszczalne było wystąpienie z wezwaniem o zmianę lub uchylenie uchwały a w razie braku reakcji zaskarżenie jej do NSA” (karta nr 25).

W związku z powyższym zarzut postawiony Gminie Żory stwarzania warunków ograniczających możliwość dochodzenia swoich praw przez PPKS na drodze postępowania administracyjnego nie jest uzasadniony, ponieważ PPKS było uprawnione do skorzystania z uprawnień określonych w ustawie o samorządzie gminnym.

Oprócz powyższego należy wskazać, że w dniu 08.08.2002r. pomiędzy Gminą Żory i PPKS została podpisana umowa Nr 18/PR/2001 (datowana na 27.06.2001r.), której przedmiotem jest uregulowanie zasad korzystania przez PPKS ze stanowiących własność Gminy Żory przystanków i dworca autobusowego określonych w aktualnym rozkładzie jazdy. W § 11 umowy zawarty został zapis zgodnie z którym wszelkie spory wynikłe z umowy rozstrzygać będzie Sąd właściwy ze względu na siedzibę Miasta.

Kolejną umowę nr 38/PR/2002, której przedmiotem jest uregulowanie zasad korzystania przez PPKS ze stanowiących własność Gminy Żory przystanków i dworca autobusowego określonych w aktualnym rozkładzie jazdy strony podpisały w dniu 28.08.2002r. (karty nr 78-79). Umowa ta została zawarta na okres od 01.07.2002r. do 31.10.2002r. i zawierała identyczne postanowienia jak w umowie z dnia 08.08.2002r. W § 11 umowy zawarty został zapis zgodnie z którym wszelkie spory wynikłe z umowy rozstrzygać będzie Sąd właściwy ze względu na siedzibę Miasta.

Z powyższych faktów wynika, że PPKS wiązały z Gminą umowy cywilnoprawne, które określały zasady korzystania przez przewoźnika z przystanków komunikacyjnych, w tym również odpłatność za nie. Zgodnie z art. 2 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego do rozpoznawania spraw cywilnych powołane są sądy powszechne, o ile sprawy te nie należą do właściwości sądów szczególnych, oraz Sąd Najwyższy. W związku z tym przysługiwało i przysługuje PPKS prawo do dochodzenia swoich praw przed sądem powszechnym, ponieważ pomiędzy stronami umowy doszło do nawiązania stosunku cywilnoprawnego.

Przepisy prawa regulują tryby rozstrzygania spraw, wskazując bądź to drogę postępowania cywilnego, bądź też drogę postępowania administracyjnego. W niniejszej sprawie Gmina Żory nie wyłączyła PPKS możliwości dochodzenia swoich praw, ponieważ przedsiębiorca ten może skorzystać również z drogi postępowania cywilnego.

W związku z tym zarzut stwarzania przez Gminę warunków ograniczających możliwości dochodzenia swoich praw przez PPKS na drodze postępowania administracyjnego nie znajduje uzasadnienia, ponieważ przedsiębiorca ten mógł skorzystać z tej drogi postępowania, co wykazano powyżej, a także z drogi postępowania cywilnego ponieważ spory wynikające z umów cywilnoprawnych rozstrzygane są w tym trybie.

Stąd też należało orzec jak w pkt III sentencji niniejszej decyzji.

Zgodnie z art. 78 ust. 1 ustawy o ochronie (...) 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 – Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Katowicach.

Dyrektor Delegatury
Urzędu Ochrony Konkurencji
i Konsumentów w Katowicach
Alicja Kral