



**PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
DELEGATURA UOKiK W GDAŃSKU**

RGD.531-101/02/HK

Gdańsk, dnia 25 stycznia 2002r.

DECYZJA NR RGD. 4/2002

Na podstawie art. 11 ust. 1, w związku z art. 8 ust. 2 pkt ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2000r., Nr 122, poz. 1319), po przeprowadzeniu postępowania antymonopolowego wszczętego z wniosku ZUHiT M. Spółka z o.o. w G. i firmy PP Marian M. w G. przeciwko Przedsiębiorstwu PKS Gryfice Spółka z o.o. z siedzibą w Gryficach, w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów nie stwierdza się stosowania przez skarżonego przedsiębiorcę praktyk ograniczających konkurencję, polegających na nadużywaniu pozycji dominującej na lokalnym rynku przewozów nieregularnych związanych z dowozem dzieci i młodzieży do szkół, poprzez proponowanie w ofertach przetargowych rażąco niskich cen wykonania ww. usług.

UZASADNIENIE

Do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wpłynęło pismo ZUHiT M. Spółka z o.o. w G. (zwanego w dalszym ciągu ZUHiT M.) wnoszącego o wszczęcie „postępowania w sprawie [...] praktyk monopolistycznych stosowanych przez PKS Gryfice i PKS Kamień Pomorski przy wykonywaniu usług przewozowych w zakresie przewozu osób na liniach nieregularnych.” Usługi te, jak wynika z pisma wnioskodawcy, są świadczone przez skarżonych na podstawie umów zawieranych „na przewozy pracowników do [...] zakładów pracy, [...] dzieci i młodzieży do szkół [...] na terenie działalności samorządu terytorialnego” oraz innych zleceń „na przewozy osób autokarami.”

Zdaniem skarżącego, ww. przedsiębiorcy prowadzą działalność statutową w ten sposób, że w trakcie jej realizacji „stosują ceny dumpingowe”, co, w jego przekonaniu, jest sprzeczne z zakazami, obowiązującej w dacie wystąpienia, ustawy z dnia 24 lutego 1990r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie konsumentów (tekst jednolity: Dz.U. z 1999r., Nr 52, poz. 547 z późniejszymi zmianami). Zachowania skarżonych należy przy tym wiązać z tym, że „PKS, obawiając się zdrowej konkurencji rynkowej, a tym samym utraty pozycji dotychczasowego monopolisty rynkowego, podejmuje różne decyzje zmierzające do likwidacji powstającej konkurencji.”

Uzasadniając swój wniosek ZUHiT M. podniósł m.in., iż Przedsiębiorstwo PKS Gryfice Spółka z o.o. i PPKS w Kamieniu Pomorskim „podjęły umowę na stoso-

80-824 GDAŃSK, UL. PODWALE PRZEDMIEJSKIE 30

TEL. (058) 346-29-32, TEL/FAX (058) 346-29-33, TEL. CENTRALA (058) 301-50-21

E-MAIL: GDANSK@UOKIK.GOV.PL

wanie cen dumpingowych polegających na ustaleniu odpłatności na wykonywane usługi poniżej wysokości ponoszonych kosztów eksploatacji", i – wskutek tego – „wygrywają wszystkie ogłaszane przetargi na usługi przewozowe na liniach nieregularnych, systematycznie przejmują wszystkie przewozy osobowe likwidując indywidualnych przewoźników."

Taką sytuację umożliwia, w przekonaniu skarżącego, zarówno to, iż „odpłatność za wykonane przewozy na liniach nieregularnych PKS pobiera w wysokości 1,90zł za 1km przejazdu lub 38,00zł za godzinę pracy” (tj. stosując stawki znacznie niższe od kosztów świadczenia usług, które, jego zdaniem i na podstawie wykonanych przez niego symulacji, w odniesieniu do własnej działalności, powinny być – uwzględniając jedynie „pokrycie” kosztów bezpośrednich, obejmujących „koszty osobowe kierowcy, ubezpieczenie obowiązkowe autobusu, podatek drogowy, zużycie paliw” – na poziomie nie niższym niż 1,97zł/km, a po uwzględnieniu kosztu całkowitego – na poziomie 2,76zł/km), jak i to, że „prowadzenie działalności gospodarczej przez PKS przy stosowaniu tak niskich cen za przewozy osób na liniach nieregularnych jest możliwe przy manipulacjach dokumentami dotyczącymi przyznawania kwot z budżetu państwa w formie dotacji do przewozów pasażerskich."

ZUHiT M., uzupełniając swój wniosek o wszczęcie postępowania przed organem antymonopolowym, podniósł, w piśmie z dnia 23 lutego 2001r., dodatkowo, iż:

- przedmiotem zaskarżenia są oferty składane przez Przedsiębiorstwo PKS Gryfice Spółka z o.o. i PPKS w Kamieniu Pomorskim na wykonanie przewozów szkolnych po zaniżonych cenach, wskutek czego „wszystkie ogłaszane przetargi przez Urzędy Gmin są wygrywane przez PKS-y działające na naszym terenie”,
- dowodami, przemawiającymi na rzecz powyższej tezy, są wyniki przetargów ogłoszonych przez:
 - Gminę Stepnica, w ramach którego wybrano ofertę PPKS w Kamieniu Pomorskim, proponującego cenę 1,90zł/km,
 - Urząd Miasta i Gminy w Gryficach, rozstrzygniętego na rzecz Przedsiębiorstwa PKS Gryfice Spółka z o.o., oferującego cenę 2,10zł/km,
 - Urząd Miasta w Płotach, który również zaakceptował ofertę Przedsiębiorstwa PKS Gryfice Spółka z o.o. (z ceną 1,90zł/km),
- wobec „braku jasności” co do kryteriów ustalania cen („rachunek ekonomiczny czy walka z konkurencją rynkową”) a, w szczególności, powodów ich dyferencjacji przez tego samego przewoźnika na różnych rynkach (w wypadku Przedsiębiorstwa PKS Gryfice Spółka z o.o. – 1,90zł/km w miejscowości Płoty i 2,10zł/km w Gryficach), powstaje domniemanie „stosowania cen dumpingowych mających na celu utrzymanie dotychczasowego monopolisty rynkowego”,
- mając na względzie powyższe, zarzuca skarżonym przedsiębiorcom stosowanie praktyk zakazanych z mocy art. 5 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 24 lutego 1990r. o przeciwdziałaniu [...], tj. nieuczciwe oddziaływanie na kształtowanie cen, w tym cen odsprzedaży oraz sprzedaży poniżej kosztów w celu eliminacji konkurentów,
- nie dysponując dokumentami mogącymi poświadczyć domniemaną „zmowę dyrektorów PKS do stosowania cen dumpingowych”, wywodzi możliwość jej zawarcia nie tylko z przedstawionych przez niego dokumentów związanych z przetar-

gami, w których brał udział, ale także artykułu zamieszczonego w dzienniku „Rzeczpospolita” z dnia 12 lutego 2000r., opisującego kartel cenowy zawiązany przez „*dolnośląski PKS*”,

- wykonuje, od 1990r., usługi przewozowe w zakresie przewozu osób na liniach regularnych (komunikacja miejska na terenie G.) i nieregularnych (przewozy szkolne na terenie Gminy G., realizowane na zlecenie Urzędu Gminy i Miasta w G. na podstawie umowy zawartej, po wygraniu przetargu, na czas nieokreślony, w dniu 5 stycznia 1995r. Odpłatność za świadczone usługi „*została ustalona między stronami i jest indeksowana o wskaźnik inflacji ogłaszany przez Prezesa GUS.*” Przewozy szkolne są wykonywane na 11 liniach nieregularnych, w tym dwie z nich są obsługiwane przez firmę PP Marian M. w G.,

- na terenie Gminy G. przewozy pasażerskie wykonują ponadto: firma PP Marian M. w G. i inni, drobni, przewoźnicy.

Z podobnym wnioskiem o wszczęcie postępowania przeciwko PPKS w Kamieniu Pomorskim i Przedsiębiorstwu PKS Gryfice Spółka z o.o. wystąpiła, wspomniana wyżej, firma PP Marian M. w G., uczestnicząca w przetargu na „*przewozy szkolne*” w miejscowości Stepnica (wygranym przez PPKS w Kamieniu Pomorskim), a podnoszone przez nią zarzuty nie odbiegały od tych przedstawionych przez ZUHiT M. Dodatkowo wnioskodawczyni wskazała jednak, że konsekwencją kwestionowanych przez nią działań skarżonych przedsiębiorców jest m.in. „*wyeliminowanie z rynku przewoźników prywatnej firmy „AR-TRANS” Arkadiusz Feledyn Płoty.*”

Organ antymonopolowy, mając na uwadze treść zarzutów stawianych Przedsiębiorstwu PKS Gryfice Spółka z o.o. z siedzibą w Gryficach przez ZUHiT M. Spółka z o.o. w G. i PP Marian M. w G. wszczął, z dniem 7 marca 2001r., postępowanie antymonopolowe w sprawie nakazania zaniechania przez tego przewoźnika stosowania praktyk, polegających na nadużywaniu przez tego przedsiębiorcę pozycji dominującej na lokalnym rynku przewozów nieregularnych wskutek działań mogących wyczerpywać, w dacie wszczęcia postępowania, dyspozycję art. 5 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 24 lutego 1990r. o przeciwdziałaniu [...], a w obecnym stanie prawnym – art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2000r., Nr 122, poz. 1319).

Skarżony przedsiębiorca odpowiadając, pismem z dnia 27 marca 2001r. podniósł, iż:

- PKS Gryfice nie narusza w swojej działalności przepisów ustawy antymonopolowej, w szczególności zaś poprzez stosowanie „*dumpingu*” bądź „*zmowy dyrektorów PKS do stosowania cen dumpingowych*”,

- porównanie cen oferowanych przez wnioskodawców i PKS Gryfice, wskazuje, w istocie, że ceny skarżonego przedsiębiorcy są niższe od cen proponowanych przez skarżących, co jednak nie oznacza, że również od jego kosztów własnych,

- wnioskodawcy nie ukrywają, że nie są im znane koszty świadczenia usług przez skarżonego, stąd swoje wywody opierają „*wyłącznie na poziomie kosztów własnych*”, który nie musi być „*tożsamy z kosztami wnioskodawców.*”

W kolejnym piśmie kierowanym do organu antymonopolowego, z dnia 16 kwietnia 2001r., ZUHiT M. podniósł m.in., co następuje:

- Przy ustalaniu odpłatności za wykonywane usługi przewozowe w transporcie samochodowym w przewozie osób na liniach nieregularnych Przedsiębiorstwo PKS Gryfice Spółka z o.o. nie uwzględnia wysokości ponoszonych kosztów, a jedynie osiągnięcie swego celu, tj. *„likwidacji konkurencji rynkowej”*.

- Jednym z narzędzi służących temu celowi jest, według ZUHIT M., uzgodnione stosowanie cen dumpingowych zarówno przez PPKS w Kamieniu Pomorskim, jak i Przedsiębiorstwo PKS Gryfice Spółka z o.o. Przypuszczenia te zostały oparte na *„stosowanych jednakowych cenach na przewozy w Płotach i Stepnicy w wysokości 1,90 zł za km przejazdu, bo na tym rynku jest silna konkurencja. Na terenie Gminy Gryfice, gdzie PKS ma swoją siedzibę odpłatność za przewozy szkolne wynosi 2,10zł za km przejazdu. Warunki pracy i wysokość ponoszonych kosztów pomiędzy tymi PPKS-mi jest różna a wysokość odpłatności jednakowa. Powyższa okoliczność nasuwa przypuszczenie o zмовie tych przedsiębiorstw w celu stosowania cen dumpingowych, a tym samym likwidację konkurencji rynkowych w przewozach osobowych.”*

W piśmie z dnia 28 maja 2001r. PKS Gryfice wskazał, iż:

- od dnia 1 stycznia 2000r. Przedsiębiorstwo PKS Gryfice jest spółką prawa handlowego, *„posiadającą w użytkowaniu majątek byłego Przedsiębiorstwa Państwowej Komunikacji samochodowej w Gryficach”*,

- nie stosuje cen dumpingowych oraz nie zawiązuje *„porozumień formalnych i nieformalnych z żadnymi Przedsiębiorstwami PKS, jak również innymi podmiotami gospodarczymi występującymi na rynku przewozów pasażerskich województwa zachodniopomorskiego”*,

- każdy przedsiębiorca prowadzący działalność w zakresie komunikacji pasażerskiej regularnej i nieregularnej jest *„elementem otoczenia firmy i rywalem w grze rynkowej”*.

Pismami z dnia 1 czerwca i 6 sierpnia 2001r. ZUHIT M. poinformował organ antymonopolowy, iż skarżony przedsiębiorca, pomimo zawiśnięcia sporu przed Prezesem UOKiK, nadal stosuje, jego zdaniem, praktyki zakazane z mocy ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o ochronie [...], a to poprzez *„przejęcie [...] wycieczek szkolnych organizowanych przez wszystkie szkoły [...] województwa do Ośrodka Edukacji Przyrodniczo-Leśnej w Kliniskach i innych wycieczek krajoznawczych”* (wskutek zlecenia powierzonego mu przez Urząd Miasta i Gminy w G., akceptujący – w powiązaniu z dotacją przekazywaną przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w kwocie 1,50zł/km – cenę (1,50)zł/km), jak i złożenie, w dniu 5 maja 2001r., do Przewodniczącego Rady Miejskiej w G., oferty na *„świadczenie kompleksowych usług przewozów pasażerskich oraz przewozów szkolnych na terenie Gminy G..”*

PREZES URZĘDU OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW ZWAŻYŁ, CO NASTĘPUJE.

Przedmiotem niniejszego postępowania antymonopolowego jest rozstrzygnięcie, czy kwestionowane przez ZUHIT M. w G. i firmę PP Marian M. w G. działania Przedsiębiorstwa PKS Gryfice Spółka z o.o. z siedzibą w Gryficach polegające na *„wykonywaniu przewozów szkolnych po zaniżonych cenach (dumpingowych)”*, wyczerpu-

ją znamiona ogólnego zakazu nadużywania pozycji dominującej wynikającego z brzmienia art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o ochronie [...], uszczegółowionego następnie w art. 8 ust. 2, m.in. w pkt 1 poprzez uznanie, iż praktyką ograniczającą konkurencję jest nadużywanie przez przedsiębiorcę pozycji dominującej na rynku wskutek bezpośredniego lub pośredniego narzucania nieuczciwych cen, w tym cen nadmiernie wygórowanych albo rażąco niskich, oraz w pkt 5, formułującym zakaz przeciwdziałania ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji.

Godzi się zauważyć, iż pod rządami poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 24 lutego 1990r. o przeciwdziałaniu [...], antykonkurencyjnych praktyk cenowych zabraniały zarówno art. 5 ust 1 pkt 5, zakazujący przedsiębiorcy-dominantowi „nieuczciwego oddziaływania na kształtowanie cen, w tym cen odsprzedaży, oraz sprzedaży poniżej kosztów w celu eliminacji konkurenta”, jak i art. 7 ust. 1 pkt 3, zakazujący przedsiębiorcy-monopolistcie „pobierania nadmiernie wygórowanych cen”.

Zdaniem organu antymonopolowego, przynajmniej cztery powody decydują o tym, że podniesiona wyżej okoliczność jest istotna dla rozstrzygnięcia sporu zawisłego przed organem antymonopolowym:

- zgodnie z brzmieniem art. 113 ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o ochronie [...], „postępowania wszczęte na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 lutego 1990r. o przeciwdziałaniu [...], prowadzi się na podstawie przepisów niniejszej ustawy”, i taka sytuacja miała miejsce w niniejszym postępowaniu,
- skarżący, wezwani do zajęcia stanowiska w tej sprawie, zażądali, pismami z dnia 24 kwietnia 2001r. (ZUHiT M.) i z dnia 30 kwietnia 2001r. (firma PP Marian M. w G.), by „postępowanie było prowadzone, a decyzja administracyjna wydana, na podstawie ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o ochronie [...]”,
- po zmianie ustawy antymonopolowej postępowanie antymonopolowe przeciwko PPKS w Kamieniu Pomorskim prowadzono pod zarzutem naruszenia art. 8. ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o ochronie [...],
- mając na względzie rozbieżność między brzmieniem art. 5 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 24 lutego 1990r. o przeciwdziałaniu [...], na podstawie którego postępowanie wszczęto, a brzmieniem art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2001r. o ochronie [...], zakazującego przedsiębiorcy-dominantowi bezpośredniego lub pośredniego narzucania nieuczciwych cen, w tym cen rażąco niskich (ale nie „cen dumpingowych”, związanych ze „sprzedażą poniżej kosztów w celu eliminacji konkurenta”), Prezes UOKiK uznał za stosowne dodatkowo rozważyć, czy ceny stosowane przez PKS Gryfice Spółka z o.o., kwestionowane przez skarżących, nie stanowią skutecznego instrumentu służącego przeciwdziałaniu ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji, tj. czy nie naruszają zakazu sformułowanego w art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy.

Rozstrzygnięcie sporu zaistniałego pomiędzy ZUHiT M. w G. i firmą PP Marian M. w G. a PKS Gryfice Spółka z o.o. wymaga łącznego przeprowadzenia przez organ antymonopolowy co najmniej następujących czynności:

- delimitacji rynku relewantnego (istotnego, właściwego w niniejszej sprawie),

- ustalenia, czy na tak zdefiniowanym rynku skarżony przedsiębiorca zajmuje pozycję dominującą,
- zbadania, czy – w wypadku pozytywnego rozstrzygnięcia poprzedniej kwestii – pozycja ta została nadużyta przez niego w celu bezpośredniego lub pośredniego narzucenia nieuczciwych cen (tu: rażąco niskich).

Praktyki monopolistyczne ujawniają się na rynku, a dominacja przedsiębiorcy nie realizuje się na rynku pojętym ogólnie lecz na rynku istotnym w konkretnej sprawie, z właściwymi mu relacjami konkurencyjności, obejmującymi wszystkich jego uczestników. Definicja rynku relewantnego¹ stanowi zatem kluczowy punkt dalszych rozważań odnośnie stosowania (bądź nie) przez PKS Gryfice Spółka z o.o. zarzucanych mu praktyk ograniczających konkurencję.

Dla potrzeb ustalenia rynku relewantnego, odnoszącego się do przedsiębiorcy, w stosunku do którego toczy się postępowanie antymonopolowe i zarazem wskazującego, czy i w jakim stopniu jest on poddany współzawodnictwu ze strony konkurentów, tj. przedsiębiorców działających w porównywalnych warunkach, konieczna jest analiza tych wszystkich elementów, które mają decydujące znaczenie dla treści relacji konkurencyjnych. Pomocna w tej mierze może być zwłaszcza definicja „konkurenta” – w rozumieniu art. 4 ust. 10 ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o ochronie [...] konkurentami są przedsiębiorcy, którzy wprowadzają lub mogą wprowadzać albo nabywają lub mogą nabywać, w tym samym czasie, towary (w tym: usługi) na rynku właściwym.

W świetle powołanej definicji widać, że określenie rynku relewantnego nie może zostać ograniczone do wymiaru przedmiotowego (towaru lub świadczonej usługi) lecz powinno zawierać również inne składniki, m.in. terytorialny i czasowy.

Wyznaczając rynek produktowy należy stosować wąskie kryteria segmentacji, gdyż w przeciwnym wypadku mogłyby zaistnieć trudności w znalezieniu przedsiębiorców o pozycji dominującej, w rezultacie czego przepisy ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o ochronie [...], mające zapobiegać jej nadużywaniu, straciłyby rację bytu ze szkodą zarówno dla konsumentów, jak i konkurentów.

W tym kierunku zmierza, jak dotąd, zarówno orzecznictwo Sądu Antymonopolowego (por. wyroki z dnia 18 grudnia 1990r., sygn. akt XVII Amr 7/90; z dnia 4 października 1993r., sygn. akt XVII Amr 29/93; oraz z 31 maja 1995r., sygn. akt XVII 9/95), jak i orzecznictwo funkcjonujące w Unii Europejskiej.² Równocześnie, korzystanie z tej dyrektywy powinno być w każdym wypadku na tyle rozważne i wyważone, by nie doprowadziło do sytuacji, w której rynek relewantny obejmowałby, po delimitacji, wyłącznie towar jednego rodzaju, wytwarzany przez jednego producenta, bowiem – jak podnosi się w piśmiennictwie przedmiotu – *„w rzeczywistości nie cho-*

¹ Przez rynek relewantny rozumie się, zgodnie z brzmieniem art. 4 ust. 8 ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o ochronie [...], 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 oraz właściwości, istnienie barier dostępu do rynku, preferencje konsumentów, znaczące różnice cen i koszty transportu, panują zbliżone warunki konkurencji

² Gronowski S., Ustawa antymonopolowa. Komentarz, 2 wydanie, Warszawa 1999, s. 20-121.

dzi jednak o wyodrębnienie możliwie wąsko zakreślonych rynków, lecz o wyznaczenie tego jednego, właściwego w prowadzonej sprawie.”³

Identyfikacja wymiaru produktowego sprowadza się do wyodrębnienia towarów, w rozumieniu art. 4 ust. 6 ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o ochronie [...], w oparciu o ich szczególne własności, m.in. przeznaczenie, funkcje użytkowe i cenę tak, aby odróżnić te towary od innych w sposób uniemożliwiający dowolność ich zamiany. Chodzi tu więc o towary takie same lub, z punktu widzenia nabywcy, uznawane za substytucyjne.

Mając na względzie zarówno powyższą wytyczną, jak i stanowisko ZUHiT M. oraz firmy PP Marian M. w G. wyrażone *explicite* w pismach kierowanych do organu antymonopolowego, Prezes UOKiK przyjął, iż w niniejszym postępowaniu wymiar produktowy rynku relewantnego pozostaje w ścisłym związku z przewozami pasażerskimi realizowanymi przez uczestników postępowania na liniach nieregularnych.

Jak podnosi się w literaturze przedmiotu, rynek usług tego rodzaju funkcjonuje zazwyczaj z pominięciem podstawowych cech rynku przewozów regularnych, tj. ścisłego zorganizowania w czasie i przestrzeni, jednoznacznie określonych punktów transportowych (np. przystanków), ustalonych i podanych do publicznej wiadomości rozkładów jazdy, a usługi świadczone na nim są nieregularne w czasie i przestrzeni, realizowane przez regularnie bądź okresowo funkcjonujących przewoźników, bez stałych rozkładów jazdy i stałych opłat za przewozy.⁴ W powołanej publikacji wskazuje się jednak, równocześnie, na możliwość dalszej segmentacji tego rynku, np. poprzez wyodrębnienie usług przewozów rekreacyjno-turystycznych, bądź usług przewozów związanych z okazjonalnymi bądź sezonowymi przejazdami wakacyjno-urlopowymi, wycieczkami świątecznymi itd.

Podobne zjawisko, tj. stratyfikacja rynku przewozów nieregularnych (jego uczestnikami są m.in. skarżący i PKS Gryfice Spółka z o.o.), ma również miejsce w okolicznościach faktycznych niniejszej sprawy, a jego elementami składowymi są trzy subryniki: „przewozów pracowników do [...] zakładów pracy, [...] dzieci i młodzieży do szkół [...] na terenie działalności samorządu terytorialnego” oraz „indywidualnych zleceń na przewozy osób autokarami”.

Biorąc pod uwagę nie tylko powyższe okoliczności, ale także fakt, iż ZUHiT M. wskazał, pismem z dnia 23 lutego 2001r., jako „przedmiot zaskarżenia [...] składane oferty [...] **NA WYKONANIE PRZEWOZÓW SZKOLNYCH** (podkr. Prezesa UOKiK) po zaniżonych cenach odpłatności”, organ antymonopolowy przyjął, że rynkiem przedmiotowym w niniejszym postępowaniu jest rynek przewozów nieregularnych związanych z dowozem dzieci i młodzieży do szkół.

Drugim wymiarem rynku relewantnego jest – obok przedmiotowego – wymiar przestrzenny, określaną zazwyczaj jako obszar geograficzny, na którym warunki konkurencji, mające zastosowanie do określonych towarów, są zbliżone dla wszystkich uczestników. W prowadzonym postępowaniu organ antymonopolowy uznał, iż ma on charakter lokalny, ograniczony do „obszarów obsługi komunikacyjnej” PPKS w Kamieniu Pomorskim i Przedsiębiorstwa PKS Gryfice Spółka z o.o., tj. terenu obejmu-

³ Skoczny T., Przeciwdziałanie praktykom monopolistycznym w świetle orzecznictwa, Warszawa 1994, s. 81.

⁴ Rynek przewozów pasażerskich, praca pod redakcją O. Wyszomirskiego, Gdańsk 1994, s. 37.

jącego następujące gminy (gminy miasta): Dziwnów, Golczewo, Goleniów, Kamień Pomorski, Maszewo, Międzyzdroje, Przybiernów, Stepnica, Świerzno, Świnoujście i Wolin (obszar działania PPKS w Kamieniu Pomorskim) oraz Brojce, Dobra, Gryfice, Karnice, Łobez, Nowogard, Osino, Płoty, Radowy Małe, Resko, Rewal, Trzebiatów i Węgorzyno (obszar działania Przedsiębiorstwa PKS Gryfice Spółka z o.o.).

Skoro zarzut stawiany PKS Gryfice Spółka z o.o. jest związany z nadużycie pozycji dominującej, to kolejnym krokiem niezbędnym do rozstrzygnięcia sporu jest zbadanie, czy na rynku relewantnym (zdefiniowanym, jak wyżej), skarżony przedsiębiorca taką pozycję zajmuje.

Stosownie do treści art. 4 ust. 9 ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o ochronie [...], 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%.*” Należy jednak podnieść, iż taki stan stwarza w kwestii posiadanej pozycji dominującej wyłącznie domniemanie prawne (w rozumieniu art. 234 K.p.c.), a decydujący jest przede wszystkim całości kształt otoczenia, w którym dany przedsiębiorca funkcjonuje.

W celu identyfikacji pozycji zajmowanej przez skarżonego przedsiębiorcę na rynku relewantnym (i – jednocześnie – weryfikacji twierdzeń skarżących, utrzymujących, jakoby była to pozycja, co najmniej, dominująca) Prezes UOKiK przeprowadził badania dotyczące sposobu realizacji potrzeb transportowych w zakresie przewozów nieregularnych wykonywanych na zlecenie organów samorządu terytorialnego w związku z dowozem dzieci i młodzieży do szkół w latach 2000-2001.

Ankieta objęto 24 gminy usytuowane w granicach tego rynku. Z uzyskanych odpowiedzi wynika, co następuje:

- w badanym okresie przeprowadzono przetargi na terenie 7 gmin zlokalizowanych w granicach „*obsługi komunikacyjnej*” Przedsiębiorstwa PKS Gryfice Spółka z o.o., tj. w miejscowościach: Brojce, Dobra, Łobez, Nowogard, Płoty, Rewal i Resko (skarżony przedsiębiorca wziął udział w 6 przetargach) i 5 gmin znajdujących się na terenie „*obsługi komunikacyjnej*” PPKS w Kamieniu Pomorskim⁵, tj. w Dziwnowie, Golczewie, Maszewie, Stepnicy i Wolinie (skarżony wziął udział w 1 przetargu, w Maszewie),

- PKS Gryfice Spółka z o.o. nie uczestniczyło w przetargu w miejscowości Resko, natomiast w przetargach zorganizowanych w miejscowościach: Dobra (ale tylko na rok 2000), Nowogard i Płoty uzyskało zamówienia; w miejscowościach: Brojce i Rewal, pomimo udziału w przetargach, zamówień nie otrzymało,

- na terenie „*obsługi komunikacyjnej*” PPKS w Kamieniu Pomorskim skarżony otrzymał 1 zamówienie (w miejscowości Maszewo, gdzie obsługuje tylko jedną trasę), a w dacie wszczęcia niniejszego postępowania prowadził obsługę przewozów na terenie Gryfic,

⁵ Pełne dane dotyczące sposobu realizacji potrzeb transportowych przez organy samorządu terytorialnego zestawiono w tablicy 1.

- w miejscowości Nowogard, gdzie PKS Gryfice Spółka z o.o. obsługuje 11 tras, na realizację tego zamówienia – wobec braku innych oferentów – uzyskano zgodę Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych.

Organ antymonopolowy, biorąc pod uwagę powyższe dane, stanął na stanowisku, iż w ich świetle nie sposób jednoznacznie przypisać Przedsiębiorstwu PKS Gryfice Spółka z o.o. posiadania pozycji dominującej na rynku relewantnym, a tym bardziej pozycji „monopolisty rynkowego, podejmującego różne decyzje zmierzające do likwidacji powstającej konkurencji.”

Tablica 1

**SPOSÓB REALIZACJI POTRZEB TRANSPORTOWYCH PRZEZ ORGANY SAMORZĄDU
TERYTORIALNEGO W LATACH 2000-2001 NA TERENIE „OBSŁUGI KOMUNIKACYJNEJ”
PRZEDSIĘBIORSTWA PKS GRYFICE SPÓŁKA Z O.O.**

LP.	GMINA/GMINA MIASTO	LATA	CZY ORGANIZOWANO PRZETARG?	CZY PPKS W KAMIENIU POMORSKIM UZYSKAŁ ZAMÓWIENIE?
1.	Gryfice	2000-2001	Nie	Tak ^{***}
2.	Osino	2000-2001	Nie	.
3.	Radowo Małe	2000-2001	Nie	.
4.	Brojce	2000	Tak	Nie ^{**}
		2001	Tak	Nie ^{**}
5.	Dobra	2000	Tak	Tak
		2001	Tak	Nie ^{**}
6.	Łobez	2000	Tak	Tak
7.	Nowogard	2000	Tak	Tak
8.	Płoty	2000	Tak	Tak
9.	Rewal	2000	Nie	Nie ^{**}
		2001	Nie	Nie ^{**}
10.	Resko	2000	Tak	Nie [*]
		2001	Tak	Nie [*]

* - Przedsiębiorstwo PKS Gryfice Spółka z o.o. nie brało udziału w przetargu

** - Przedsiębiorstwo PKS Gryfice Spółka z o.o. brało udziału w przetargu, ale nie uzyskało zamówienia

*** - Przedsiębiorstwo PKS Gryfice Spółka z o.o. uzyskało zamówienie przez rokiem 2000

Pomimo tego, iż nie została spełniona jedna z przesłanek niezbędnych do stwierdzenia stosowania przez Przedsiębiorstwo PKS Gryfice Spółka z o.o. zakazanych z mocy art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o ochronie [...], tj. posiadanie przez tego przedsiębiorcę pozycji dominującej, a co za tym idzie – uprawnione domniemanie jej nadużycia, organ antymonopolowy rozważył, czy w hipotetycznej sytuacji posiadania przez skarżonego takiej pozycji, ceny przez niego oferowane, w ramach procedur przetargowych związanych z przewozami dzieci i młodzieży do szkół, mogłyby wyczerpywać znamiona cen „rażąco niskich.”

Mając na względzie konieczność obiektywizacji tej kategorii, przyjęto, na użytek niniejszego postępowania, iż poprawnym metodologicznie narzędziem realiza-

cji tego postulatu będzie kryterium porównawcze cen hipotetycznego dominanta z cenami konkurentów działających na tym samym rynku produktowym. Zestawienie danych uzyskanych na podstawie powołanych wcześniej badań ankietowych zawiera tablica 2.

Tablica 2

PRZETARGI NA ŚWIADCZENIE USŁUG PRZEWOZU DZIECI I MŁODZIEŻY DO SZKÓŁ W LATACH 2000-2001 ORGANIZOWANE PRZEZ GMINY ZLOKALIZOWANE NA OBSZARZE DZIAŁANIA PPKS W KAMIENIU POMORSKIM I PRZEDSIĘBIORSTWA PKS GRYFICE SPÓŁKA O.O.

LP.	GMINA	ROK	OFERENCI	ZAMÓWIENI POWIERZONO:
1	Stepnica	2000	PP Marian M. w G., G. ZUHIT M., G. PPKS Kamień Pomorski PKS Gryfice	PPKS Kamień Pomorski (1,93PLN/km i 38,52PLN/godzinę)
2	Stepnica	2001	jw.	jw. (2,03PLN/km i 40,66PLN/godzinę)
3	Brojce	2000	FU „GOŁĄBEK”, Trzebiatów Usługi Transportowe Przewóz Osób, W. Sawinda, Trzebiatów PKS Gryfice Usługi Przewozów Osobowych, B. Gutkowski, Trzebiatów	UPO, B. Gutkowski (1,90PLN + VAT)
4	Brojce	2001	FU „GOŁĄBEK”, Trzebiatów Usługi Transportowe Przewóz Osób, W. Sawinda, Trzebiatów PKS Gryfice Usługi Przewozów Osobowych, B. Gutkowski, Trzebiatów	jw. (1,87PLN+VAT)
5	Maszewo	2000 (na lata 2001- 2003)	Transport Osobowy, Zbigniew Kamiński, Maszewo (trasy 1,2,3 i 5) PKS Gryfice (trasa nr 4)	Transport Osobowy, Zbigniew Kamiński, Maszewo (trasy 1,2,3 i 5) (2,10PLN/km) PKS Gryfice (trasa nr 4) (2,25PLN/km)
6	Dobra	2000	Przewozy Osobowe i Transportowe Autobusem „TADEX” Tadeusz Brożek, Chociwel Firma Transportowa Z. Brzeziński, Dobra Zakład Remontowo-Budowlany Spółka z o.o., Dobra PKS Gryfice	PKS Gryfice (2,10PLN/km+7% VAT)
7	Dobra	2001	Przewozy Osobowe i Transportowe Autobusem „TADEX” Tadeusz Brożek, Chociwel Firma Transportowa Z. Brzeziński, Dobra Zakład Remontowo-Budowlany Spółka z o.o., Dobra PKS Gryfice	Przewozy Osobowe i Transportowe Autobusem „TADEX” Tadeusz Brożek, Chociwel
8	Płoty	2000	Ciężarowy Transport Zarobkowy, S.	PKS Gryfice (1,90PLN/km+VAT)

			Słonina, Płoty (2,30PLN/km+VAT) „AR-TRANS” A. Feledyn, Płoty (2,30PLN/km+VAT) PKS Gryfice (1,90PLN/km+VAT)	
9	Golczewo	2000	PKS Gryfice – brak odpowiedzi PPKS Kamień Pomorski (1,82PLN/km i 7,60PLN za opiekę za kurs) Przewóz Osób J. Haba Świerzno (1,80PLN/km i 100PLN miesięcznie za opiekę nad dziećmi) Usługi Transportowe S. Zych Golcze- wo (1,80PLN/km i 150PLN za opiekę miesięcznie nad dziećmi) Transport Osobowo-Towarowy W. Szewernoga, Golczewo (1,80PLN/km i 100PLN za opiekę miesięcznie nad dziećmi)	Transport Osobowo-Towarowy W. Szewernoga, Golczewo
10	Golczewo	2001	PKS Gryfice – (1,95PLN/km) PPKS Kamień Pomorski (2,10PLN/km) Tramp BUS Usługi Autobusowe T. Gosicki, kamień Pomorski – brak odpowiedzi AG-MI Usługi Transportowe S. Zych Golczewo – brak odpowiedzi Transport Osobowo-Towarowy W. Szewernoga, Golczewo (1,91PLN/km)	Transport Osobowo-Towarowy W. Szewernoga, Golczewo
11	Dziwnów	2000	Usługi Transportowe S. Zych Golcze- wo (kwota miesięczna – 4.560PLN bez opieki nad dziećmi) PPKS Kamień Pomorski (kwota mie- sięczna – 5.592,40 wraz z opieką nad dziećmi) TRAMP-BUS T. Gosicki (kwota mie- sięczna 6.417PLN wraz z opieką)	PPKS Kamień Pomorski
12	Dziwnów	2001		unieważniono dwa przetargi (zbyt mała ilość uczestników) obsługę zamówienia powierzono ostatecznie PPKS Kamień Pomor- ski
13	Łobez	2000	Zakład UHP „MECHANIZACJA” J. Kołodziej, Łobez Krajowe Usługi Autokarowe J. Urbań- ski, Łobez Usługi Transportowe L. Struszka, Drawsko Pomorskie PKS Gryfice	PKS Gryfice (2,19PLN+VAT, łącznie z usługą opiekuńczą)
14	Rewal	2000	Usługi Turystyczno-Przewozowe C. Słota, Niechorze PKS Gryfice Usługi Transportowe Przewóz Osób W. Sawinda	Usługi Turystyczno-Przewozowe C. Słota, Niechorze (cena=cena 1l paliwa)
15	Rewal	2001	Usługi Turystyczno-Przewozowe C.	Usługi Turystyczno-Przewozowe

			Słota, Niechorze PKS Gryfice	C. Słota, Niechorze (2,14PLN/km)
16	Osino	2000/2001		funkcje przewoźnika wykonuje PPKS Gryfice (dowóz dzieci do jednej szkoły zbiorczej z 10 miejscowości)
17	Nowogard	2000	PKS Gryfice, FUH „DUSTY”, Nowogard Usługi Transportowe Teofil Banach, Eugeniusz Miśków	Przetarg rozstrzygnięto w zakresie 6 tras (4 trasy – FUH „DUSTY” –1,90PLN/km; 2 trasy – PKS Gryfice – 1,95PLN/km) Na pozostałe 11 tras uzyskano zgodę Prezesa UZP na zawarcie umowy w trybie „z wolnej ręki” z PKS Gryfice (1,95PLN/km)
18	Resko	2000	Usługi Transportowe Zenon Reszyk, Resko (1,75PLN/km)	Usługi Transportowe Zenon Reszyk, Resko (1,75PLN/km)
19	Resko	2001	Przewóz Osób Mirosław Biały, Resko Usługi Transportowe, Zenon Roszyk, Resko	Przewóz Osób Mirosław Biały, Resko (1,61PLN/km)

Jak wynika z danych przedstawionych w tabeli 2, ceny proponowane (i zrealizowane) przez PKS Gryfice Spółka z o.o., w ramach przetargu na obsługę przewozów szkolnych zorganizowanego przez Urząd Miasta w Płotach i Urząd Miasta i Gminy w Gryficach, tj., odpowiednio, 1,90zł/km (+VAT) i 2,10zł/km (+VAT), jak i ceny w niektórych innych przetargach, aczkolwiek względnie niskie, były jednak znacznie wyższe niż np. ceny uzyskane przez oferentów w Resku (1,75zł/km w 2000r. i 1,61zł/km w 2001r.). Jeżeli zatem ceny skarżonego przedsiębiorcy, kwestionowane przez ZUHiT M. i firmę PP Marian M. w G., nie odchodziły się znacząco poniżej cen uzyskiwanych przez przewoźników w innych przetargach (bądź były nawet od nich wyższe), to gdyby nawet posiadał on na rynku relevantnym pozycję dominującą i – w efekcie – zdolność do jej nadużycia w celu bezpośredniego lub pośredniego narzucenia określonych cen za świadczone przez siebie usługi, to przesłanki niezbędne do uznania tych cen, choćby i narzuconych, za „*rażąco niskie*” nie wystąpiłyby.

Równocześnie, gdyby ww. ceny rozpatrywać jako instrument przeciwdziałania ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji, mający na celu spodziewane lub faktyczne zniechęcenie przez przedsiębiorcę dominującego, do wejścia na rynek, na którym działa lub zamierza działać, swoich rzeczywistych lub potencjalnych konkurentów wskutek złożenia oferty świadczenia usług po cenie „*rażąco niskiej*”⁶, to należałoby stwierdzić, że oferty składane w tym zakresie przez PKS Gryfice Spółka z o.o. nie dawałyby podstaw do stwierdzenia naruszenia przez skarżonego zakazu sformułowanego w art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o ochronie [...].

W zakończeniu niniejszej decyzji administracyjnej Prezes UOKiK uważa za stosowne podnieść również i tę okoliczność, iż w trakcie prowadzonego postępowania nie znalazł potwierdzenia inny zarzut stawiany Przedsiębiorstwu PKS Gryfice Spółka z o.o. i PPKS w Kamieniu Pomorskim, a mianowicie „*podjęcia [przez skarżonych – dop. Prezesa UOKiK] zmywy do stosowania cen dumpingowych*”, wskutek

⁶ Majewska-Jurczyk B., Dominacja w polityce konkurencji Unii Europejskiej, Wrocław 1998, s. 149

czego ww. przewoźnicy mieliby wygrywać „wszystkie ogłaszane przetargi na usługi przewozowe na liniach nieregularnych [...]”.

Z dokumentów zgromadzonych w aktach sprawy wynika bowiem, że skarżeni przedsiębiorcy uczestniczyli wspólnie, w latach 2000-2001, jedynie w przetargach organizowanych przez Urząd Gminy w Stepnicy i Zespół Ekonomiczno-Administracyjny Szkół w Golczewie, z tym, że w pierwszym wypadku oferent powierzył zamówienie Przedsiębiorstwu PKS Gryfice Spółka z o.o. (i – jednocześnie – nie powierzył go PPKS w Kamieniu Pomorskim), natomiast w drugim wybrał, zarówno na rok 2000, jak i 2001, firmę Transport Osobowo-Towarowy Wiesław Szewernoga z siedzibą w Golczewie, proponującą w ofercie na 2001r. opłatę w wysokości 1,91zł/km (podczas, gdy Przedsiębiorstwo PKS Gryfice Spółka z o.o. – 1,95zł/km, a PPKS w Kamieniu Pomorskim – 2,10zł/km).

Przedstawione wyżej okoliczności, w powiązaniu ze stwierdzeniem ZUHiT M., iż nie dysponując dokumentami mogącymi dowieść bezpośrednio domniemanej „zmowy dyrektorów PKS do stosowania cen dumpingowych”, wywodzi jej zawarcie zarówno ze znanych mu dokumentów związanych z przetargami, w których uczestniczył, jak i artykułu prasowego, opisującego kartel cenowy zawiązany przez „dolnośląski PKS”, pozwalają uznać rozpatrywany zarzut za, co najmniej, chybiony.

W tym stanie rzeczy organ antymonopolowy orzekł, jak w sentencji

POUCZENIE: od niniejszej decyzji stronom służy odwołanie do Sadu Okręgowego – Sądu Antymonopolowego za pośrednictwem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów Delegatury w Gdańsku w terminie 14 dni od daty jej doręczenia.

Z upoważnienia Prezesa UOKiK
Dyrektor Delegatury UOKiK w Gdańsku
Roman Jarząbek