



**PREZES  
URZĘDU OCHRONY  
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW**

**DELEGATURA w ŁODZI**

Ul. Piotrkowska 120  
90-006 Łódź

Tel. (0-42) 636-36-89, Fax (0-42) 636-07-12

E-mail: lodz@uokik.gov.pl

RŁO/411- 7/06/TD-

Łódź, dnia 31 sierpnia 2007 r.

**DECYZJA Nr RŁO 46/2007**

Na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t. j. Dz. U. z 2005 r., Nr 244, poz. 2080, z 2006 r. Nr 157, poz. 1119, Nr 170, poz. 1217, Nr 249, poz. 1834) oraz stosownie do art. 28 ust. 6 tej ustawy, w związku z art. 131 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331, Nr 99, poz. 660), stosownie do § 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2002 r. w sprawie określenia właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Dz.U. z 2002 r., Nr 18, poz. 172, ze zm.), po przeprowadzeniu postępowania antymonopolowego wszczętego z urzędu, w związku z podejrzeniem naruszenia zakazu określonego w art. 8 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, polegającego na nadużywaniu przez Gminę Łask pozycji dominującej na lokalnym rynku usług komunikacji miejskiej w Łasku, poprzez różnicowanie cen biletów za przewozy komunikacji miejskiej ze względu na miejsce ich sprzedaży,

- działając w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów:

**nie stwierdza się** stosowania praktyki ograniczającej konkurencję poprzez różnicowanie przez Gminę Łask cen biletów za przewozy komunikacji miejskiej ze względu na miejsce ich sprzedaży.

**Uzasadnienie**

W dniach od 16 stycznia 2006 r. do 16 marca 2006 r. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (zwany dalej: „Prezes Urzędu”) przeprowadził postępowanie wyjaśniające w sprawie badania lokalnych rynków komunikacji miejskiej w województwach łódzkim i świętokrzyskim, w celu ustalenia struktury konkurencji i zachowań przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie przewozu osób środkami komunikacji miejskiej na tych rynkach, w kontekście przestrzegania art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (zwana dalej: „ustawa o okik”).

W toku postępowania ustalono, iż Rada Miejska w Łasku, uchwałą z dnia 10 grudnia 2003 r. w sprawie ustalenia ulg i cen za usługi przewozowe lokalnego transportu zbiorowego, świadczone przez Zakład Komunikacji Miejskiej w Łasku (zwany dalej: „ZKM”) ustaliła wysokość cen biletów jednorazowych normalnych i ulgowych miejskich różnicując ich wysokość w zależności od miejsca zakupu biletu, tj. w środku komunikacji miejskiej u kierowcy lub w pozostałych punktach zakupu.

Z informacji przekazanych przez Gminę Łask w toku postępowania wyjaśniającego wynikało, iż ZKM, mający formę prawną gminnej samorządowej jednostki organizacyjnej, prowadzi przewozy osób na liniach komunikacyjnych w granicach miasta i gminy Łask oraz

do miast: Pabianice, Zduńska Wola, Żelów. Wysokość opłat za przewóz osób i bagażu środkami komunikacji miejskiej w Łasku reguluje Uchwała Rady Miejskiej w Łasku nr XI/173/03 z dnia 10 grudnia 2003 r. Ustalane ceny obowiązują od dnia 1 stycznia 2004 r. Podstawą rozliczenia za przejazd jest określona linia i strefy na poszczególnych liniach. Stosuje się bilety normalne, ulgowe 50% i ulgowe szkolne. Bilety jednorazowe pasażerowie mogą nabywać u kierowcy, w Punkcie Sprzedaży Biletów (Łask, Pl. 11 Listopada) oraz innych punktach sprzedaży (kioski). Sprzedaż biletów okresowych prowadzona jest wyłącznie w Punkcie Sprzedaży Biletów. Kierowcy w środkach komunikacji miejskiej pobierają zwiększoną opłatę za sprzedaż następujących biletów:

- jednorazowego biletu miejskiego normalnego – cena wyższa o 0,30 zł w porównaniu do biletu zakupionego w którymś z pozostałych ww. punktów sprzedaży,
- jednorazowego biletu miejskiego z ulgą 50% - cena wyższa o 0,15 zł w porównaniu do biletu zakupionego w którymś z pozostałych ww. punktów sprzedaży.

Zdaniem Gminy wprowadzenie różnic w cenach biletów nie wynika wprost ze względów ekonomicznych, było natomiast podyktowane chęcią poprawy efektywności eksploatacji taboru oraz realizacji ustalonego rozkładu jazdy. Ma to się dzieć dzięki przewidywanemu wyeliminowaniu nagminnego nabywania biletów u kierowcy w sytuacji, kiedy w obrębie miasta istnieje rozbudowana sieć punktów sprzedaży biletów według normalnej taryfy.

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

W dniu 10 marca 2006 r. Prezes Urzędu Postanowieniem nr 1/411-7/06 wszczął z urzędu postępowanie antymonopolowe w związku z podejrzeniem naruszenia nakazu określonego w art. 8 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, polegającym na nadużywaniu przez Gminę Łask pozycji dominującej na lokalnym rynku komunikacji miejskiej w Łasku, poprzez różnicowanie cen biletów za przewozy komunikacji miejskiej ze względu na miejsce ich sprzedaży.

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania antymonopolowego, w piśmie z dnia 28 marca 2006 r. Gmina Łask podtrzymała wyrażone wcześniej stanowisko dotyczące powodów wprowadzenia zróżnicowanych cen biletów na przewozy środkami komunikacji miejskiej w Łasku. Ponadto wskazano, że dystrybucja jednorazowych biletów miejskich w stałych punktach sprzedaży (tj. poza środkami komunikacji miejskiej) prowadzona jest w Łasku do ok. godziny 17. Chcąc umożliwić pasażerom zakup biletów po tej godzinie wprowadzono na liniach „1” – „5” sprzedaż biletów w autobusach komunikacji miejskiej. Pasażer w godzinach 6-17 ma możliwość zakupu każdego biletu po cenie nominalnej w stałych punktach sprzedaży biletów na terenie miasta i nie musi kupować biletu droższego u kierowców autobusów. Wsiadając do autobusu komunikacji miejskiej po godzinie 17 pasażer może skasować wcześniej zakupiony bilet. Wyższa cena biletu zakupionego u kierowcy nie wynika z chęci osiągnięcia wyższego zysku, ma zaś spełniać rolę zachęty do zakupu biletów w pozostałych punktach sprzedaży, co znacznie odciążałoby kierowców i usprawniłoby pracę w sensie organizacji czasu przejazdu.

## **Prezes Urzędu ustalił:**

### **Interes publicznoprawny**

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów należy do dziedziny prawa publicznego. Jako taka chroni interes ogólnospołeczny. W świetle art. 1 ust. 1 ustawy o okik „ustawa określa warunki rozwoju i ochrony konkurencji oraz zasady podejmowanej w interesie publicznym ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów.” W czasie postępowania i przy wydawaniu decyzji Prezes Urzędu jest zatem rzecznikiem interesu publicznego. W rozstrzyganych przez Prezesa Urzędu postępowaniach zasadnym jest zatem ustalenie czy okoliczności sprawy dotyczą interesu publicznego.

Interes publiczny w postępowaniu administracyjnym nie jest pojęciem jednolitym i stałym. Zgodnie ze stanowiskiem Sądu Najwyższego (wyrok z dnia 29 maja 2001 r., sygn. akt I CKN 1217/98; por. też wyrok z dnia 27 sierpnia 2003 r., sygn. akt I CKN 523/01) publicznoprawny charakter ustawy antymonopolowej powoduje, iż znajduje ona zastosowanie wówczas, gdy jest zagrożony lub naruszony interes publiczny polegający na zapewnieniu właściwych warunków do powstania i rozwoju konkurencji. Za zagrożenie lub naruszenie konkurencji należy uznać – zdaniem Sądu – jedynie takie działania, które dotyczą sfery interesów szerszego kręgu uczestników rynku gospodarczego. Ponieważ do podmiotów funkcjonujących na rynku należą nie tylko przedsiębiorcy, ale i konsumenci, naruszenie tego interesu może mieć miejsce, gdy skutkami działań sprzecznych z ustawą o okik dotknięta jest sfera interesów szerokiego kręgu konsumentów. O tym, iż okoliczności niniejszej sprawy dotyczą interesu publicznego, decyduje fakt, iż kwestionowany obowiązek wniesienia dodatkowej opłaty za bilety sprzedawane u kierowców jest stosowany powszechnie, a praktyka oddziałuje na każdego potencjalnego konsumenta, który chciałby skorzystać z usług lokalnego transportu zbiorowego wykupując bilet jednorazowy u kierowcy. Tym samym zasadne było podjęcie działań przewidzianych w ustawie o okik dla ustalenia czy kwestionowana praktyka nosi znamiona praktyki ograniczającej konkurencję.

### **Rynek właściwy**

Praktyki ograniczające konkurencję ujawniają się na rynku. Z tego względu punktem wyjścia dla rozstrzygnięcia sprawy jest określenie rynku właściwego. Określenie rynku właściwego, decyduje o tym, czy przedsiębiorca posiada pozycję dominującą.

Przez rynek właściwy rozumie się rynek towarów, które ze względu na ich przeznaczenie, cenę oraz właściwości uznawane są przez ich nabywców za substytuty oraz oferowane są na obszarze, na którym ze względu na ich rodzaj i właściwości, istnienie barier dostępu na rynku, preferencje konsumentów, znaczące różnice cen i koszty transportu, panują zbliżone warunki konkurencji (art. 4 pkt 8 ustawy o okik).

W ocenie Prezesa Urzędu rynkiem właściwym, w znaczeniu produktowym, w niniejszej sprawie jest lokalny rynek usług komunikacji miejskiej.

Określając rynek właściwy w sprawie w ujęciu produktowym należy posłużyć się definicją przyjętą w Ustawie z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (tj. Dz. U. z 2004 r., Nr 204, poz. 2088 ze zm.) – zwana dalej: „ustawa o transporcie drogowym”. Art. 4 pkt 7a tej ustawy definiuje komunikację miejską, jako przewóz regularny wykonywany w ramach lokalnego transportu zbiorowego w granicach administracyjnych miasta albo miasta i gminy, względnie miast albo miast i gmin sąsiadujących, jeżeli zawarły porozumienie lub utworzyły związek międzygminny w sprawie realizacji komunikacji na swoim obszarze. Odnosząc się do definicji rynku właściwego zawartej w przepisach ustawy

o okik, należy przede wszystkim jednak podkreślić, iż możliwe substytuty dla transportu miejskiego (takie jak: transport prywatnymi samochodami, transport dalekobieżny, czy taksówkowy) nie stanowią w istocie na tyle bliskich substytutów dla tego rynku, by można je było zaliczać do tego samego rynku właściwego. Wymienione rodzaje usług przewozowych odpowiadają bowiem różnym zapotrzebowaniom nabywców lub ich cena i inne właściwości (w tym jakość) znacznie różnią od tych charakteryzujących rynek transportu miejskiego. Rynkiem właściwym w sprawie jest zatem rynek świadczenia usług komunikacji miejskiej.

Niezbędnym elementem rynku właściwego jest także jego wymiar geograficzny, oznaczający konieczność wskazania obszaru, na którym warunki konkurencji, mające zastosowanie do określonych towarów, są jednakowe dla wszystkich konkurentów.

W wymiarze geograficznym rynek komunikacji miejskiej ma charakter lokalny, bowiem istota usług komunikacji miejskiej sprawia, iż zaspokajają one potrzeby społeczności lokalnej. W opinii Prezesa Urzędu, teren ograniczony granicami administracyjnymi Miasta Łask stanowi płaszczyznę, która określa rynek właściwy w sprawie w ujęciu geograficznym. Wprawdzie ZKM wykonuje przewozy komunikacji miejskiej również na terenie Gminy Łask oraz gmin sąsiednich (na podstawie zawartych z tymi gminami umów), jednak Prezes Urzędu zważył następujące okoliczności. W wymiarze geograficznym rynek komunikacji miejskiej ma charakter lokalny, bowiem istota usług komunikacji miejskiej sprawia, iż zaspokajają one potrzeby społeczności lokalnej. Zakres rynku geograficznego w niniejszej sprawie określają potrzeby mieszkańców, którzy zgłaszają popyt na przewóz w obrębie miasta. Potrzeby przewozowe w ramach miasta (zaspokajane przez ZKM) są odmienne od potrzeb związanych z poruszaniem się na szerszym terytorium (np. przejazd do sąsiednich gmin), natomiast ich jednorodność w ramach miasta czyni zasadnym przyjęcie, iż geograficzny zasięg rynku właściwego w sprawie nie jest mniejszy niż teren miasta Łask.

### **Uczestnicy rynku właściwego**

Uczestnikiem rynku właściwego po stronie podaży jest Gmina Łask. Gmina jako jednostka samorządu terytorialnego działa na podstawie ustawy o samorządzie gminnym. Działalność jednostek samorządu terytorialnego podlega rygorom ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. W doktrynie podkreśla się, że charakter zadań samorządu terytorialnego oraz specyfika mienia samorządowego nie pozwala uznać tych jednostek za przedsiębiorców w rozumieniu przepisów o działalności gospodarczej, pomimo, że jednostki te uczestniczą w obrocie handlowym. Jednak art. 4 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów rozszerza zakres podmiotowy ustawy, włączając do kategorii przedsiębiorców także m.in. osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nie mające osobowości prawnej, organizujące bądź świadczące usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą (art. 4 pkt 1 lit. a ustawy o okik).

Stosownie do art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (wcześniejszy tytuł: „ustawa o samorządzie terytorialnym”, t.j. Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591, ze zm.) – zwana dalej: „ustawa o samorządzie gminnym”, do zadań własnych gminy należy zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Zadania własne obejmują m.in. sprawy lokalnego transportu zbiorowego (art. 7 ust. 1 pkt 4 tej ustawy). Stanowią one kategorię zadań użyteczności publicznej. Zgodnie bowiem z art. 9 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym „zadaniami użyteczności publicznej są zadania własne gminy, określone w art. 7 ust. 1, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych”. Należy uznać, iż usługi lokalnego transportu zbiorowego zaspokajają zbiorowe potrzeby ludności. Niewątpliwie, aby potrzeby te były w pełni zaspokojone, usługi te powinny być świadczone nieprzerwanie, na bieżąco. Należy także uznać, iż usługi lokalnego transportu zbiorowego są również powszechnie

dostępne – każdy, kto spełni określone, powszechnie obowiązujące warunki (tj. zakup i skasowanie biletu przejazdu), ma wolny dostęp do usług. Sumując przesłanki wskazane w powołanych przepisach należy uznać, iż zaspokajanie potrzeb w zakresie lokalnego transportu zbiorowego jest zadaniem użyteczności publicznej.

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

Gmina Łask wskazała kilkunastu przedsiębiorców postrzeganych jako konkurenci dla ZKM. Świadczą oni usługi przewozu pasażerskiego na linii komunikacyjnej w relacji Zduńska Wola – Łask – Pabianice. Tak określony zakres działalności tych przedsiębiorców wykracza poza ramy określonego wyżej rynku właściwego w aspekcie geograficznym. Tym samym należy wykluczyć tych przedsiębiorców, jako uczestników rynku właściwego w sprawie po stronie podaży.

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

### **Stan faktyczny:**

Gmina Łask jest jednostką samorządu terytorialnego i działa na podstawie ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.) – zwana dalej „ustawą o samorządzie gminnym”. Zgodnie z art. 2 ust. 2 tej ustawy Gmina Łask posiada osobowość prawną.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym do zadań własnych gminy należy zaspokajanie potrzeb zbiorowych wspólnoty w zakresie lokalnego transportu zbiorowego.

Zakład Komunikacji Miejskiej w Łasku jest gminną samorządową jednostką organizacyjną – zakładem budżetowym utworzonym w dniu 30 marca 1993 r. na mocy uchwały Nr XXIX/298/93 Rady Miasta i Gminy w Łasku (dowód: karta nr 7). ZKM prowadzi przewozy osób na liniach komunikacyjnych w granicach administracyjnych miasta i gminy Łask oraz przewozy pasażerskie do gmin sąsiadujących, tj. Pabianice, Zduńska Wola, Żelów, Dobroń, Buczek. Gmina Łask związana jest w zakresie międzygminnej komunikacji autobusowej porozumieniem międzygminnym z Gminą Dobroń oraz Pabianice, a także umową o świadczenie usług przewozowych z Gminą Żelów oraz Buczek (dowód: karty nr 13-18).

Zgodnie z § 7 Porozumienia komunalnego w sprawie międzygminnej komunikacji autobusowej zawartego w dniu 17 lutego 2004 r. pomiędzy Prezydentem Miasta Pabianice, Burmistrzem Miasta Łask oraz Wójtem Gminy Dobroń:

- na linii „D” obowiązują jednocześnie bilety jednorazowe MZK Pabianice (Miejski Zakład Komunikacyjny Sp. z o.o. z siedzibą w Pabianicach) oznaczone symbolami D1, D2, D3 oraz bilety jednorazowe ZKM Łask oznaczone symbolami DI, DII, DIII (ust. 1),

- wzajemnie honorowane są bilety okresowe i miesięczne oznaczone literą „D” (ust. 2),

- w autobusach MZK Pabianice na linii „D” w obrębie miasta Pabianice dopuszcza się kasowanie biletów jednorazowych miejskich MZK, a w obrębie Miasta Łask obowiązują bilety jednorazowe D1 lub DI (ust. 3). (dowód: karta nr 14)

Podstawą podjęcia uchwały Nr XI/173/03 Rady Miejskiej w Łasku z dnia 10 grudnia 2003 r. w sprawie ustalenia ulg i cen za usługi przewozowe lokalnego transportu zbiorowego świadczone przez Zakład Komunikacji Miejskiej w Łasku (dalej zwana: „Uchwała”) były między innymi przepisy art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej.

Uchwała ustalała ceny biletów miejskich jednorazowych normalnych i ulgowych na liniach komunikacji miejskiej nr: „1”, „2”, „3”, „5” w następujących wysokościach:

- bilet normalny: 1,70 zł,
- bilet ulgowy szkolny: 1,00 zł,
- bilet ulgowy 50%: 0,85 zł,
- bilet zakupiony u kierowcy:
  - normalny 2,00 zł,
  - szkolny i ulgowy 1,00 zł.

Ceny jednorazowych biletów podmiejskich na ww. liniach wynoszą odpowiednio:

- bilet normalny – 2,00 zł,
- bilet ulgowy szkolny – 1,20 zł,
- bilet ulgowy 50% – 1,00 zł.

Ceny biletów miejskich jednorazowych na liniach międzymiastowych „B”, „C” i „D” są wyższe o wynoszą odpowiednio:

- bilet normalny – 2,00 zł (2,20 zł na linii „D-1”)
- bilet ulgowy 50% – 1,00 zł (1,10 zł na linii „D-1”).

Ceny w wysokości 2,00 zł oraz 1,00 zł obowiązują również dla biletów podmiejskich na liniach od „1” - „5”, odpowiednio dla biletu normalnego oraz ulgowego 50%.

Bilety jednorazowe dystrybuowane są przez kierowców pojazdów komunikacji miejskiej, w Punkcie Sprzedaży Biletów należącym do Gminy Łask, a także w siedmiu innych punktach sprzedaży (kioskach) na terenie miasta Łask na podstawie umowy z „RUCH” S.A. z siedzibą w Warszawie, Oddział Łódź o dystrybucję biletów jednorazowych zawartej w dniu 1 stycznia 1994 r. zmienionej aneksem z dnia 1 kwietnia 2005 r. „RUCH” S.A. jest jedynym dystrybutorem zewnętrznym biletów jednorazowych ZKM. ZKM udziela spółce „RUCH” S.A. (*tajemnica przedsiębiorcy*) % rabatu przy zakupie biletów w celu odsprzedaży.(dowód: karta nr 21)

Bilety o nominale 1,00 zł nabyć można u kierowców środków komunikacji miejskiej, w Punkcie Sprzedaży Biletów obsługiwanym przez ZKM oraz punktach sprzedaży „Ruch” S.A. Bilety o nominale 2,00 zł nabyć można u kierowców oraz w Punkcie Sprzedaży Biletów. Bilety o ww. nominałach sprzedawane przez kierowców na przejazd jednorazowy w strefie miejskiej linii „1”-„5” mają wzór graficzny tożsamy ze wzorem biletów o tychże nominałach sprzedawanymi na przejazd w strefie podmiejskiej tych linii. (dowód: karty nr 31-32)

Wpływy za opłaty dodatkowe ze sprzedaży biletów jednorazowych w środkach komunikacji miejskiej stanowią element dochodu ZKM, natomiast kierowcy otrzymują 5% prowizję od wartości sprzedanych przez nich biletów. (dowód: karta nr 21)

Przychody ze sprzedaży biletów w środkach komunikacji miejskiej stanowią przeważającą część przychodów uzyskanych ze sprzedaży biletów jednorazowych ogółem i w 2005 r. osiągnęły udział 87%. Należy jednak zauważyć, iż dystrybucja biletów jednorazowych międzymiastowych, strefowych oraz podmiejskich na liniach „B”, „C”, „D” prowadzona jest wyłącznie u kierowców lub w Punkcie Sprzedaży Biletów ZKM, bez udziału innych stacjonarnych punktów sprzedaży (dowód: karta nr 21 oraz 31), a w obrębie strefy pozamiejskiej przewieziono większość spośród ogółu przewiezionych w 2005 r. pasażerów (ok. 54%)

W obrębie strefy miejskiej w Łasku w roku 2005 przewieziono środkami komunikacji miejskiej ZKM około (*tajemnica przedsiębiorcy*) pasażerów, co stanowiło ok. 46% ogółu przewiezionych pasażerów. (dowód: karty nr 6 oraz 21)

Miejski Zakład Komunikacyjny Sp. z o.o. z siedzibą w Pabianicach oszacował, iż w roku 2005 przewiózł własnymi środkami komunikacji miejskiej około (*tajemnica przedsiębiorcy*) pasażerów wyłącznie w obrębie Miasta Łask.

ZKM wymienił kilkunastu przedsiębiorców postrzeganych jako konkurenci dla ZKM. Świadczą oni usługi przewozu pasażerskiego na linii komunikacyjnej w relacji Zduńska Wola – Łask – Pabianice. (dowód: karta nr 20)

#### **Prezes Urzędu zważył, co następuje:**

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów należy do dziedziny prawa publicznego i jako taka chroni interes ogólnospołeczny. W świetle art. 1 ust. 1 i 2 ustawy o okik celem ustawy jest zapewnienie rozwoju konkurencji, przez ochronę przedsiębiorców narażonych na stosowanie praktyk ograniczających konkurencję i ochronę interesów konsumentów. Ustawa znajduje zastosowanie tylko wówczas, gdy zagrożony lub naruszony jest interes publiczny poprzez zakłócenie funkcjonowania mechanizmów rynkowych. Ustawa w odniesieniu do przedsiębiorców chroni konkurencję, a w odniesieniu do konsumentów ich interesy jako zjawiska o charakterze instytucjonalnym.

Wymienione w art. 1 cele ustawy o okik zostały określone jako równorzędne co sprawia, że praktyki ograniczające konkurencję obejmują nie tylko te, które godzą w konkurencję, ale również te, które – podejmowane przez przedsiębiorców posiadających pozycję dominującą – nie godząc wprost w konkurencję, naruszają interesy innych uczestników rynku. Praktyki ograniczające konkurencję można bowiem podzielić na praktyki antykonkurencyjne, wywierające bezpośredni wpływ na stan lub rozwój konkurencji i interesy konkurencyjne innych przedsiębiorców, oraz praktyki eksploatacyjne, których efektem lub celem jest naruszenie przede wszystkim innych niż konkurencyjne interesów innych uczestników rynku. W przypadku praktyk eksploatacyjnych bezpośrednim celem lub skutkiem działań przedsiębiorców jest wykorzystanie przez przedsiębiorców wcześniej istniejącej przewagi nad kontrahentami.

Rozpatrywana sprawa ma, jak udowodniono wcześniej, charakter publiczno-prawny, co uzasadnia ocenę działań Gminy Łask w świetle przepisów ustawy o okik.

Przepis art. 8 ust. 1 ustawy o okik stanowi, że zakazaną praktyką ograniczającą konkurencję jest nadużywanie przez przedsiębiorcę pozycji dominującej na rynku właściwym. Dla uznania praktyki określonej w tym przepisie za ograniczającą konkurencję, muszą być spełnione łącznie następujące przesłanki:

- 1) podmiot stosujący praktykę jest przedsiębiorcą,
- 2) przedsiębiorca ma pozycję dominującą na rynku właściwym,

3) przedsiębiorca nadużywa pozycji dominującej na rynku właściwym.

Gmina Łask jest jednostką samorządu terytorialnego działającą na podstawie ustawy o samorządzie gminnym i wykonuje zadania z zakresu użyteczności publicznej, w tym m.in. lokalnego transportu zbiorowego (komunikacji miejskiej). Tym samym nie ulega wątpliwości, iż Gmina Łask świadcząc – za pośrednictwem ZKM – usługi komunikacji miejskiej, o charakterze użyteczności publicznej podejmowane w interesie konsumentów, posiada przymiot przedsiębiorcy w rozumieniu art. 4 pkt 1a ustawy o okik, co zostało udowodnione wcześniej. Tym samym należy stwierdzić, iż pierwsza przesłanka została spełniona.

Rynkiem właściwym w sprawie jest lokalny rynek usług komunikacji miejskiej w Łasku.

Możliwość stwierdzenia naruszenia przez przedsiębiorcę zakazu stosowania praktyk ograniczających konkurencję, polegających na nadużywaniu pozycji dominującej, uzależniona jest od uprzedniego stwierdzenia, iż przedsiębiorca posiada na tak określonym rynku pozycję dominującą.

Zgodnie z art. 4 pkt 9 ustawy o okik przez pozycję dominującą rozumie się pozycję przedsiębiorcy, która umożliwia mu zapobieganie skutecznej konkurencji na rynku właściwym przez stworzenie możliwości działania w znacznym zakresie niezależnie od konkurentów, kontrahentów oraz konsumentów. Domniemywa się, że przedsiębiorca ma pozycję dominującą, jeżeli jego udział w rynku przekracza 40%. W przypadku Gminy Łask jej pozycję rynkową wyznacza okoliczność, iż posiada ona wyłączne prawo do ustalania cenników opłat za korzystanie z usług przewozowych komunikacji miejskiej. Ponadto – jak ustalono – jedynym przedsiębiorcą, który prowadzi działalność konkurencyjną dla ZKM na lokalnym rynku komunikacji miejskiej w Łasku, jest Miejski Zakład Komunikacyjny Sp. z o.o. z siedzibą w Pabianicach. W ramach porozumienia międzygminnego pomiędzy Gminą Łask i Gminą Pabianice, Miejski Zakład Komunikacyjny Sp. z o.o. z siedzibą w Pabianicach przewiozła w 2005 r. ok. *(tajemnica przedsiębiorcy)* pasażerów wyłącznie w obrębie strefy miejskiej Miasta Łask. Wobec faktu, iż ZKM przewiózł w tym samym roku w obrębie tego samego obszaru ok. *(tajemnica przedsiębiorcy)* pasażerów, należy przyjąć, iż udział Gminy Łask w rynku właściwym wynosi ok. 95%. W związku z powyższym należało stwierdzić, iż Gmina Łask posiada pozycję dominującą na lokalnym rynku usług komunikacji miejskiej w Łasku.

Prezes Urzędu stwierdził, iż druga przesłanka została spełniona.

Sam fakt posiadania pozycji dominującej nie stanowi naruszenia prawa. Bezprawne jest dopiero nadużywanie przez przedsiębiorców pozycji dominującej. Istotą praktyk ograniczających konkurencję polegających na nadużywaniu pozycji dominującej jest bezprawne nadużycie siły rynkowej przez przedsiębiorcę, prowadzące do ograniczenia samodzielności innych uczestników rynku oraz wymuszenia uczestnictwa w rynku na zasadach narzuconych, z reguły mniej korzystnych, niżby to wynikało z działania nieskrępowanych mechanizmów rynkowych w warunkach istnienia konkurencji.

Praktyki nadużywania pozycji dominującej na rynku mogą być praktykami antykonkurencyjnymi lub eksploatacyjnymi. Istotą praktyk antykonkurencyjnych jest zachowanie przedsiębiorcy dominującego, które godzi bezpośrednio w istniejącą lub potencjalną konkurencję. Praktyki eksploatacyjne natomiast godzą natomiast w interesy kontrahentów i konsumentów na skutek wykorzystania siły rynkowej prowadzącego do uzyskania korzyści niemożliwych do uzyskania w przypadku niezakłóconego działania mechanizmu konkurencji (E. Modzelewska-Wąchał, op. cit. s. 97).



Rada Miejska w Łasku na mocy uchwały Nr XI/173/03 z dnia 10 grudnia 2003 r. ustaliła, iż przy zakupie biletu jednorazowego u kierowcy na przejazd w strefie miejskiej na liniach komunikacyjnych „1”-„5”, pasażerowie będą mieli możliwość nabycia wyłącznie biletów w cenie 2,00 zł (normalny) oraz 1,00 zł (ulgowy 50%). Ceny te są wyższe o odpowiednio 0,30 zł oraz 0,15 zł w stosunku do cen odpowiadających biletów zakupionych w stacjonarnych punktach sprzedaży.

Należy jednocześnie podkreślić, iż ww. bilety o nominałach 2,00 zł oraz 1,00 zł obowiązują również dla przejazdu w strefie podmiejskiej na liniach komunikacyjnych „1” - „5”. Bilety o nominale 1,00 zł nabyć można u kierowców środków komunikacji miejskiej, w Punkcie Sprzedaży Biletów obsługiwanym przez ZKM oraz punktach sprzedaży „Ruch” S.A. Bilety o nominale 2,00 zł nabyć można u kierowców oraz w Punkcie Sprzedaży Biletów. Bilety o ww. nominałach sprzedawane przez kierowców na przejazd jednorazowy w strefie miejskiej linii „1”-„5” mają wzór graficzny tożsamy ze wzorem biletów o tychże nominałach sprzedawanymi na przejazd w strefie podmiejskiej tych linii. Tym samym ustalenia wprowadzone uchwałą Rady Miejskiej w Łasku w istocie oznaczają, iż osoby, które z różnych powodów nie zakupiły (nie mogły zakupić) biletu na jednorazowy przejazd w strefie miejskiej obsługiwanej na liniach komunikacyjnych „1”-„5” w cenach 1,70 zł lub 0,85 zł, mogą zaopatrzyć się u kierowców w bilet podmiejski w cenie 2,00 zł lub 1,00 zł, który uprawnia do przejazdu zarówno w strefie miejskiej jak i poza tą strefę oraz w granicach strefy podmiejskiej linii „1” – „5”.

W niniejszej sprawie Gmina Łask nie przewidziała możliwości sprzedaży przez kierowców biletów jednorazowych w cenach 1,70 zł oraz 0,85 zł na przejazd w strefie miejskiej na liniach komunikacyjnych „1” – „5”. Jednocześnie, na terenie miasta Łask działa 8 stacjonarnych punktów sprzedaży tychże biletów (Punkt Sprzedaży Biletów oraz 7 punktów „Ruch”). Fakt nie prowadzenia sprzedaży w środkach komunikacji miejskiej niektórych rodzajów biletów, wobec możliwości ich zakupu w innych punktach sprzedaży, nie jest działaniem bezprawnym w świetle przepisów ustawy o okik.

Przedmiotowe postępowanie dotyczy oceny, czy Gmina Łask nadużywa pozycji dominującej na rynku usług komunikacji miejskiej w Łasku poprzez różnicowanie cen biletów za przewozy komunikacji miejskiej ze względu na miejsce ich sprzedaży. Przedstawione wyżej okoliczności pozwalają stwierdzić, iż nie dochodzi do wspomnianego różnicowania cen biletów, a tym samym nie ma miejsca praktyka naruszająca zakaz nadużywania pozycji dominującej, związana z różnicowaniem cen biletów. O istocie tej praktyki mógł stanowić bowiem podnoszony w zarzucie domniemany fakt różnicowania cen biletów jednorazowych ze względu na miejsce ich sprzedaży. W toku niniejszego postępowania ustalono natomiast, iż bilety o nominałach 1,00 zł i 2,00 zł – wymieniane w ww. uchwale Rady Miejskiej jako bilety miejskie zakupione u kierowcy – sprzedawane przez kierowców na przejazd jednorazowy w strefie miejskiej linii „1”-„5” są w istocie biletami podmiejskimi, uprawniającymi jednak również do przejazdu w strefie miejskiej tych linii. Nie wprowadzono na podstawie ww. uchwały Rady Miejskiej w Łasku odrębnego rodzaju biletu o wyższej cenie i odpowiednim oznaczeniu, zakupywanego u kierowcy, a uprawniającego do przejazdu wyłącznie w strefie miejskiej.

Trzecia przesłanka niezbędna dla stwierdzenia naruszenia zakazu nadużywania pozycji dominującej nie została tym samym spełniona.

Wobec powyższego, należało orzec jak w sentencji.

W dniu 21 kwietnia 2007 r. weszła w życie ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2007 r. Nr 50, poz. 331, Nr 99, poz. 660) na podstawie której straciła moc ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jednolity Dz. U. 2005 r., Nr 244, poz. 2080, ze zm.: Dz. U. z 2006 r. Nr

157, poz.1119; Nr 170, poz. 1217 i Nr 249, poz. 1834). Jednakże zgodnie z art. 131 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2007 r. Nr 50, poz. 331, ze zm.) do postępowań wszczętych przed dniem 21 kwietnia 2007 r. stosuje się przepisy ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów.

Stosownie do treści art. 78 ust. 1 ustawy o okik w związku z art. 479<sup>28</sup> § 2 i 3 k.p.c. – od niniejszej decyzji przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w terminie dwutygodniowym od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – Delegatura w Łodzi.

Z upoważnienia  
Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji  
i Konsumentów  
Z-ca Dyrektora Delegatury w Łodzi

Barbara Romańczak-Graca

Otrzymuje:

Gmina Łask

Urząd Miejski w Łasku  
ul. Warszawska 14  
98-100 Łask