



**PREZES  
URZĘDU OCHRONY  
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW  
DELEGATURA URZĘDU OCHRONY  
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW  
w Warszawie**

**RWA-41-7/05/JS**

Warszawa, dn. 27 lutego 2007 r.

**DECYZJA nr RWA-7/2007**

Na podstawie art. 85 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 244, poz. 2080 z późn. zm.) 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.)

– w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów:

**odmawia się wszczęcia**, na wniosek Przedsiębiorstwa Państwowego „Porty Lotnicze” z siedzibą w Warszawie, **postępowania antymonopolowego** pod zarzutem stosowania przez Grzegorza Jarczewskiego – koordynatora czasów operacji w polskich portach lotniczych, praktyki ograniczającej konkurencję określonej w art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, polegającej na przeciwdziałaniu ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji, poprzez utrudnianie dostępu do koordynowanych portów lotniczych przewoźnikom lotniczym innym niż Polskie Linie Lotnicze „LOT” S.A. z siedzibą w Warszawie.

**UZASADNIENIE**

W dniu 18 maja 2005 r. do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – Delegatury w Warszawie wpłynął wniosek Przedsiębiorstwa Państwowego „Porty Lotnicze” z siedzibą w Warszawie (dalej również: PPL, Wnioskodawca) o wszczęcie postępowania antymonopolowego przeciwko Grzegorzowi Jarczewskiemu, pełniącemu funkcję koordynatora czasów operacji w polskich portach lotniczych, w związku ze stosowaniem przez niego praktyki ograniczającej konkurencję określonej w art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, polegającej na przeciwdziałaniu ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji, poprzez utrudnianie dostępu do koordynowanych przez siebie portów lotniczych przewoźnikom lotniczym innym niż Polskie Linie Lotnicze „LOT” S.A. z siedzibą w Warszawie (dalej: LOT). W związku ze stawianym zarzutem Wnioskodawca wniósł o wydanie decyzji zakazującej stosowania skarżonych praktyk oraz o nadanie jej rygору natychmiastowej wykonalności.

W uzasadnieniu wniosku o wszczęcie postępowania w sprawie praktyk ograniczających konkurencję Wnioskodawca podał, iż Grzegorz Jarczewski, zatrudniony na stanowisku Kierownika Działu Rozkładów w spółce Polskie Linie Lotnicze LOT S.A. (dalej również: LOT), został decyzją Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej dnia 17 lipca 1998 r. wyznaczony na koordynatora czasów operacji w polskich portach lotniczych. Wnioskodawca zarzucił Grzegorzowi Jarczewskiemu, iż wykorzystuje pełnioną funkcję koordynatora do podejmowania działań mających na celu utrzymanie pozycji dominującej LOT w portach lotniczych zarządzanych przez Wnioskodawcę, w szczególności w Porcie Lotniczym im. Fryderyka Chopina w Warszawie. W ocenie PPL, działania podejmowane przez koordynatora, polegające na uniemożliwianiu innym przewoźnikom lotniczym dostępu do tego portu poprzez dysponowanie czasami operacji lotniczych, prowadzą do ograniczenia konkurencji w porcie.

Wnioskodawca został wezwany do uzupełnienia wniosku, poprzez wskazanie interesu prawnego, jaki ma w żądaniu wszczęcia postępowania antymonopolowego. Nadto, Delegatura UOKiK w Warszawie zwróciła się do Wnioskodawcy o uprawdopodobnienie zarzutu stosowania praktyk ograniczających konkurencję, poprzez wskazanie przesłanek przemawiających za uznaniem Grzegorza Jarczewskiego za przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

W odpowiedzi na wezwanie UOKiK Wnioskodawca podtrzymał swoje stanowisko w kwestii możliwości postawienia Grzegorzowi Jarczewskiemu zarzutu naruszenia przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. W opinii Wnioskodawcy, Grzegorz Jarczewski pełniąc funkcję koordynatora czasów operacji w polskich portach lotniczych świadczy usługi użyteczności publicznej, co przesądza o posiadaniu przezeń biernej legitymacji w postępowaniu przed Prezesem UOKiK.

Uzasadniając swój interes prawny w żądaniu wszczęcia postępowania antymonopolowego przeciwko Grzegorzowi Jarczewskiemu Wnioskodawca wskazał, iż koordynator czasów operacji ustalając czasy startów i lądowań przewoźników lotniczych dysponuje i udostępnia w określonych przez siebie terminach prawo do korzystania z infrastruktury Wnioskodawcy. Działania koordynatora negatywnie wpływają na zainteresowanie przewoźników danym portem lotniczym i ograniczają w nim rozwój konkurencji, niekorzystnie oddziałując na wysokość pobieranych przez Wnioskodawcę opłat, co przekłada się na wynik finansowy przedsiębiorstwa.

Z uwagi na wątpliwości co do możliwości przypisania koordynatorowi czasów operacji w polskich portach lotniczych biernej legitymacji w postępowaniu antymonopolowym Delegatura UOKiK w Warszawie zwróciła się do Departamentu Prawno-Legislacyjnego Urzędu Lotnictwa Cywilnego z prośbą o zajęcie stanowiska w tej kwestii, zwłaszcza w aspekcie możliwości uznania skarżonego podmiotu za osobę fizyczną organizującą lub świadczącą usługi o charakterze użyteczności publicznej – zgodnie z twierdzeniami Wnioskodawcy. W przedstawionej odpowiedzi Departament Prawno-Legislacyjny ULC wyjaśnił, iż w jego ocenie działania polegające na przydzielaniu czasów na start lub lądowanie w portach lotniczych nie stanowią usług użyteczności publicznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. - Prawo lotnicze (tekst jedn.: Dz. U. z 2006 r. Nr 100, poz. 696 z późn. zm.), lecz mają charakter zadań z zakresu władztwa publicznego.

**Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów  
ustalił, co następuje:**

Wnioskodawca, tj. Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze” z siedzibą w Warszawie, jest przedsiębiorstwem państwowym, funkcjonującym w oparciu o przepisy ustawy z dnia 23 października 1987 r. o przedsiębiorstwie państwowym "Porty Lotnicze" (Dz. U. Nr 33, poz. 185 z późn. zm.). Przedmiot działalności PPL określony został w art. 4 powyższej ustawy i obejmuje:

- 1/ budowę, modernizację i eksploatację lotnisk komunikacyjnych oraz lotniczych urządzeń naziemnych,
- 2/ budowę, rozbudowę i utrzymanie dworców lotniczych i innych obiektów zaplecza portowego,
- 3/ świadczenie usług lotniczych związanych ze startem, lądowaniem i parkowaniem statków powietrznych na rzecz krajowych i zagranicznych przewoźników oraz innych osób eksploatujących statki powietrzne,
- 4/ świadczenie usług na rzecz pasażerów linii lotniczych oraz innych usług, a w szczególności usług reklamowych, prowadzenie sklepów wolnocłowych oraz wynajem pomieszczeń przedstawicielstwom obcych przewoźników,
- 5/ świadczenie usług związanych z przewozami ładunków przez przewoźników powietrznych,
- 6/ świadczenie usług w zakresie serwisu technicznego dla statków powietrznych.

W ramach wykonywanej działalności PPL zarządza trzema portami lotniczymi: im. Fryderyka Chopina w Warszawie, Rzeszów-Jasionka oraz Zielona Góra-Babimost. W zarządzie Wnioskodawcy znajduje się również Agencja Ruchu Lotniczego, będąca wyspecjalizowanym państwowym organem zarządzania ruchem lotniczym. PPL współuczestniczy ponadto w zarządzaniu portami lotniczymi w Bydgoszczy, Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Poznaniu, Szczecinie, Szymanach k/Szczytna i Wrocławiu, będącymi spółkami prawa handlowego.

W uzasadnieniu wniosku o wszczęcie postępowania antymonopolowego przeciwko koordynatorowi czasów operacji w polskich portach lotniczych – Grzegorzowi Jarczewskiemu, Wnioskodawca wskazał, iż Grzegorz Jarczewski – będący jednocześnie pracownikiem LOT – podejmuje działania mające na celu utrzymanie pozycji dominującej LOT w koordynowanych przez siebie portach, w tym w szczególności w Porcie Lotniczym im Fryderyka Chopina w Warszawie.

Jako przykład podejmowanych przez Grzegorza Jarczewskiego praktyk o charakterze antykonkurencyjnym Wnioskodawca wskazał uniemożliwienie innym przewoźnikom dostępu do portu lotniczego poprzez dysponowanie czasami operacji lotniczych, a zatem przez decydowanie, która linia lotnicza i w jakich godzinach będzie operować w danym porcie. Wnioskodawca podał ponadto, iż Grzegorz Jarczewski przez długi czas odmawiał informowania przewoźników o dodatkowej przepustowości portu lotniczego w Warszawie w związku z otwarciem Terminalu Etiuda, a także wykonywania czynności związanych z organizacją rozkładów dla tego Terminalu, przez co zmuszał przewoźników do aplikowania o czasy startów i lądowań wyłącznie w Terminalu 1. Następnie Grzegorz Jarczewski poinformował przewoźników o planowanym podjęciu koordynacji Terminalu Etiuda, lecz jednocześnie wyjaśnił, iż kwestie czasów startów i lądowań zostaną rozstrzygnięte w drodze loterii, która miała się odbyć w siedzibie LOT. Jak wskazał Wnioskodawca, przeprowadzenie takiej loterii nie znajdowało podstawy w obowiązujących przepisach prawa i zostało wstrzymane przez Prezesa ULC. Wedle twierdzeń PPL, zainteresowanie Grzegorza

Jarczewskiego prowadzeniem koordynacji w Terminalu Etiuda wiązać się mogło z zamiarem wprowadzenia do tego terminala przewoźnika Centralwings – spółki zależnej LOT.

PPL poruszył również kwestię blokowania przez LOT innym przewoźnikom dostępu do infrastruktury portu lotniczego, poprzez dokonywanie zgłoszeń startów i lądowań, a następnie ich wycofywanie w ostatnim terminie potwierdzenia. Jak wynika z danych przedstawionych przez Wnioskodawcę, liczba zgłoszeń wycofanych przez LOT jest kilkakrotnie wyższa niż w przypadku pozostałych przewoźników.

Wnioskodawca zwrócił ponadto uwagę, że koordynator, zatrudniony w LOT na stanowisku kierownika Działu Rozkładów Lotów, otrzymując informacje od innych przewoźników poznaje ich plany na sezon rozkładowy, co może być przez LOT wykorzystywane przy planowaniu czasów operacji w celu wyeliminowania konkurencji. Zdaniem PPL, łączenie przez Grzegorza Jarczewskiego funkcji koordynatora z zatrudnieniem przez LOT jest sprzeczne z zasadami neutralności i niezależności, wynikającymi zarówno z przepisów prawa krajowego, jak i przepisów IATA<sup>1</sup>.

Ustosunkowując się do sygnalizowanych przez Delegaturę UOKiK w Warszawie wątpliwości w przedmiocie możliwości przypisania Grzegorzowi Jarczewskiemu biernej legitymacji w postępowaniu antymonopolowym Wnioskodawca powołał się na przepis art. 4 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, wskazując, iż w jego świetle pod pojęciem przedsiębiorcy należy rozumieć między innymi osobę fizyczną świadczącą usługi o charakterze użyteczności publicznej. W ocenie Wnioskodawcy, Grzegorz Jarczewski pełniąc funkcję koordynatora świadczy właśnie takie usługi. Wnioskodawca wskazał, iż przyznawanie przez koordynatora przewoźnikom lotniczym czasów startów i lądowań w portach lotniczych stanowi usługę związaną z transportem lotniczym. Wnioskodawca podkreślił także władczy charakter działań koordynatora, umożliwiających przewoźnikom przyloty i odloty samolotów z portów lotniczych na terenie naszego kraju. Ponadto PPL powołał się na przepisy art. 2 pkt 17 i 18 ustawy - Prawo lotnicze, podnosząc, iż wszystkie porty lotnicze są lotniskami użytku publicznego, zaś zarządzający i jego użytkownicy są zobowiązani do wykonywania szeregu obowiązków użyteczności publicznej, wynikających z przepisów powołanej ustawy.

W momencie wyznaczenia Grzegorza Jarczewskiego na koordynatora czasów operacji w polskich portach lotniczych – tj. w dniu 17 lipca 1998 r. – podstawowym aktem normatywnym regulującym kwestie związane z lotnictwem cywilnym była ustawa z dnia 31 maja 1962 r. - Prawo lotnicze (Dz. U. Nr 32, poz. 153 z późn. zm.). Ustawa ta nie zawierała przepisów dotyczących zagadnienia koordynacji czasów operacji w portach lotniczych. Tryb wyznaczania koordynatora określały przepisy wykonawcze do ww. ustawy, w postaci rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 28 stycznia 1994 r. w sprawie wykonywania lotów międzynarodowych oraz stałego pobytu polskich statków powietrznych za granicą i obcych statków powietrznych w Polsce (Dz. U. Nr 14, poz. 49). Zgodnie z § 12 ww. rozporządzenia, Minister Transportu i Gospodarki Morskiej wyznaczał koordynatora lub koordynatorów, upoważnionych do przydzielenia przewoźnikom lotniczym czasów operacji w polskich portach lotniczych w trybie ustalonym przez Ministra, jeżeli czasy operacji nie zostały uzgodnione pomiędzy zainteresowanymi przewoźnikami.

W oparciu o powołany powyżej przepis rozporządzenia w sprawie wykonywania lotów międzynarodowych oraz stałego pobytu polskich statków powietrznych za granicą i obcych statków powietrznych w Polsce została wydana przez Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej decyzja o wyznaczeniu Grzegorza Jarczewskiego na koordynatora czasów operacji w polskich portach lotniczych. Ówczesne przepisy prawa powszechnie

---

<sup>1</sup> Międzynarodowe Zrzeszenie Przewoźników Lotniczych, ang. *International Air Transport Association*.

obowiązującego w Polsce nie określały statusu koordynatora, nie precyzowały zakresu realizowanych przez niego zadań, nie zapewniały mu również jakiegokolwiek wyodrębnienia finansowego ani organizacyjnego.

Pojęcia „koordynacja” oraz „koordynator rozkładów lotów” zostały wprowadzone do polskiego porządku prawnego dopiero ustawą z dnia 3 lipca 2002 r. - Prawo lotnicze, która weszła w życie z dniem 17 listopada 2002 r., zastępując ustawę z dnia 31 maja 1962 r. Zgodnie z art. 67 ust. 4 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego mógł wprowadzić, w drodze decyzji administracyjnej, po uzgodnieniu z zarządzającym lotniskiem, przedstawicielem służb ruchu lotniczego, zainteresowanym przewoźnikiem lotniczym lub organizacją przewoźników lotniczych, koordynację rozkładów lotów w porcie lotniczym; wprowadzając w porcie koordynację Prezes ULC obowiązany był do wyznaczenia koordynatora (art. 67 ust. 5 ww. ustawy). Szczegółowe zasady koordynacji rozkładów lotów w porcie lotniczym miały zostać określone w drodze rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw transportu (art. 67 ust. 7 ww. ustawy)<sup>2</sup>.

Wprowadzenie powyższych przepisów do ustawy - Prawo lotnicze miało na celu dostosowanie polskiego ustawodawstwa do prawa wspólnotowego, a w szczególności do rozporządzenia Rady (EWG) nr 95/93 z dnia 18 stycznia 1993 r. w sprawie wspólnych zasad przydzielania czasu na start lub lądowanie w portach lotniczych Wspólnoty (Dz. Urz. UE L 14 z dnia 22 stycznia 1993 r., s. 1), które określało warunki oraz tryb wprowadzania koordynacji w portach lotniczych Wspólnoty w przypadku problemów z ich przepustowością. Przedmiotowe rozporządzenie wprowadziło również instytucję koordynatora portu lotniczego (ang. *coordinator*), określając jego zadania jako dokonywanie przydziałów czasów na start lub lądowanie (ang. *slot*) w tzw. portach koordynowanych (ang. *coordinated airports*).

Rozporządzenie rozróżniało „koordynowane porty lotnicze” – tj. porty, w których koordynacja miała na celu ułatwienie działalności przewoźników lotniczych – od „całkowicie koordynowanych portów lotniczych” – w których dla wykonania operacji lotniczej przez przewoźnika niezbędne było posiadanie przydziału czasu na start lub lądowanie przydzielonego przez koordynatora.

Ponadto, przepisy rozporządzenia zobowiązywały państwo członkowskie do zapewnienia, że koordynator będzie wykonywał swoje obowiązki w sposób niezależny oraz że będzie działał w sposób neutralny, niedyskryminacyjny i przejrzysty.

Kwestia przydzielania czasów na start i/lub lądowanie została szerzej uregulowana rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 793/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. (Dz. Urz. UE L 138 z dnia 30 kwietnia 2004, s. 50), zmieniającym rozporządzenie Rady (EWG) nr 95/93 w sprawie wspólnych zasad przydzielania czasu na start lub lądowanie w portach lotniczych Wspólnoty<sup>3</sup>. Rozporządzenie to zniósło dotychczasowe rozróżnienie pomiędzy koordynacją a koordynacją całkowitą, w miejsce tej pierwszej wprowadzając pojęcie organizacji rozkładów.

W myśl art. 2 lit. i) rozporządzenia nr 95/93 (EWG) w aktualnie obowiązującym brzmieniu organizator rozkładów (ang. *schedules facilitator*) jest powoływany dla tzw. portów lotniczych organizowanych (ang. *schedules facilitated airports*). Jego zadaniem jest doradzanie przewoźnikom lotniczym i zalecanie im alternatywnych czasów przylotów i/lub odlotów w przypadku zaistnienia prawdopodobieństwa wystąpienia problemów z przepustowością (art. 4 ust. 4 rozporządzenia). W przeciwieństwie do koordynatora,

---

<sup>2</sup> Przepisy wykonawcze regulujące zasady koordynacji rozkładów lotów w porcie lotniczym weszły w życie dopiero w dniu 1 lipca 2006 r. (o czym będzie mowa poniżej), na podstawie przepisu art. 67g ustawy - Prawo lotnicze, dodanego ustawą z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy - Prawo lotnicze (Dz. U. Nr 180, poz. 1490).

<sup>3</sup> Rozporządzenie Rady (EWG) nr 95/93 w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 793/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. obowiązuje do chwili obecnej.

organizator rozkładów lotów nie posiada uprawnień do przydzielania czasów na start i lądowanie, co pozostaje warunkiem dostępu do portów lotniczych koordynowanych (art. 4 ust. 5 oraz art. 2 lit. g rozporządzenia). Rozporządzenie nr 95/93 nakłada na państwo członkowskie obowiązek zapewnienia działania koordynatora i organizatora rozkładów w sposób neutralny, niedyskryminacyjny i przejrzysty (art. 4 ust. 2 lit. a) i c). Przepisy wspólnotowe nie wymagają natomiast, aby organizator rozkładów był czynnościowo oddzielony od innych zainteresowanych stron oraz aby system finansowania zapewniał mu niezależny status – jak ma to miejsce w przypadku koordynatora (art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia Rady (EWG) nr 95/93 *a contrario*).

W dniu 1 maja 2004 r. weszła w życie nowelizacja ustawy - Prawo lotnicze<sup>4</sup>, w wyniku której zmianie uległy między innymi przepisy regulujące kwestie związane z koordynacją. Znowelizowany został przepis art. 67 ust. 4 ww. ustawy, określający tryb wprowadzenia w porcie lotniczym koordynacji rozkładów lotów. Dodano również przepisy art. 67a i 67b, przyznające kompetencję do powoływania koordynatora radzie koordynacyjnej, składającej się z przedstawicieli przewoźników lotniczych oraz zarządzającego lotniskiem. Nowo wprowadzony przepis art. 67c w ust. 1<sup>5</sup> stanowił, iż koordynator działa na własny rachunek i nie jest przedsiębiorcą w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej; ust. 3 i 4 wskazywały źródło finansowania kosztów koordynacji w porcie lotniczym, w postaci budżetu koordynatora, pochodzącego z wpłat dokonywanych przez przewoźników lotniczych oraz zarządzających lotniskiem. Zasady powoływania i odwoływania koordynatora, zasady finansowania działalności koordynatora oraz wymagania, jakie powinien spełniać, zgodnie z art. 67c ust. 5 ustawy - Prawo lotnicze miały zostać szczegółowo określone w aktach wykonawczych do ustawy<sup>6</sup>.

W dniu 15 maja 2004 r. moc utraciło rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w sprawie wykonywania lotów międzynarodowych oraz stałego pobytu polskich statków powietrznych za granicą i obcych statków powietrznych w Polsce, którego § 12 stanowił podstawę prawną decyzji Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej dotyczącej wyznaczenia koordynatora czasów operacji.

Kolejna nowelizacja ustawy - Prawo lotnicze<sup>7</sup> weszła w życie w dniu 5 października 2005 r. Do najważniejszych zmian w zakresie koordynacji rozkładów lotów należała rezygnacja z instytucji rady koordynacyjnej i przyznanie kompetencji do powoływania koordynatora Prezesowi ULC (art. 67b ust. 1 ustawy - Prawo lotnicze). Ustawodawca określił również warunki, jakie powinien spełniać koordynator, wprowadzając m.in. wymóg braku powiązań gospodarczych oraz niepozostawania w stosunku zależności lub dominacji wobec jakiegokolwiek zarządzającego lotniskiem lub przewoźnika lotniczego (art. 67b ust. 2 ustawy).

Dostosowując przepisy ustawy do rozwiązań wprowadzonych do rozporządzenia Rady (EWG) nr 95/93 w sprawie wspólnych zasad przydzielania czasu na start lub lądowanie w portach lotniczych Wspólnoty rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 793/2004 wprowadzono również pojęcie organizacji rozkładów lotów, w znaczeniu określonym w rozporządzeniu nr 95/93 (EWG). Zgodnie z art. 67 ww. ustawy, wprowadzenie organizacji rozkładów lotów – tak jak w przypadku koordynacji – następuje w drodze decyzji administracyjnej Prezesa ULC. Natomiast w myśl art. 67e ust. 1 oraz art. 67b ust. 4

<sup>4</sup> Nowelizacji dokonano ustawą z dnia 20 kwietnia 2004 r. o zmianie i uchyleniu niektórych ustaw w związku z uzyskaniem przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 96, poz. 959).

<sup>5</sup> Obecnie: art. 67c ust. 2 ustawy - Prawo lotnicze (zmiana wprowadzona ustawą z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy - Prawo lotnicze).

<sup>6</sup> Por.: przyp. 2 do niniejszej decyzji.

<sup>7</sup> Nowelizacji dokonano ustawą z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy - Prawo lotnicze (Dz. U. Nr 180, poz. 1490).

w zw. z art. 67e ust. 3 ustawy - Prawo lotnicze Prezes ULC powołuje i odwołuje organizatora rozkładów lotów oraz sprawuje nadzór nad jego działalnością. Organizator lotów działa na własny rachunek i nie jest przedsiębiorcą w rozumieniu przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (art. 67c ust. 2 w zw. z art. 67e ust. 3 ustawy - Prawo lotnicze). Budżet organizatora jest zatwierdzany decyzją administracyjną Prezesa ULC, a zasady pokrywania opłat przez przewoźników lotniczych i zarządzających lotniskiem za organizację rozkładów lotów są ściśle uregulowane w ustawie - Prawo lotnicze (art. 67d w zw. z art. 67e ust. 3 ustawy - Prawo lotnicze). Na mocy art. 67e ust. 3 ustawy do organizatora rozkładów lotów odpowiednie zastosowanie mają przepisy określające warunki, jakie powinien spełniać koordynator, określone w art. 67b ust. 2 ustawy.

Zgodnie z przepisem przejściowym, zawartym w art. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2005 r. o zmianie ustawy - Prawo lotnicze, do czasu wprowadzenia koordynacji lub organizacji rozkładów lotów i powołania koordynatora lub organizatora rozkładów lotów, w portach lotniczych, w których wykonywane były czynności z zakresu koordynacji lub organizacji rozkładów lotów, zadania określone dla koordynatora lub organizatora rozkładów lotów wykonywać miała osoba wyznaczona przez Prezesa ULC, nie dłużej jednak niż do dnia 1 lipca 2006 r.; do osoby tej zastosowanie miały przepisy określające zadania koordynatora lub organizatora rozkładów lotów, z pewnymi wyłączeniami.

Szczegółowe warunki i sposób powoływania i odwoływania koordynatora i organizatora rozkładów lotów oraz sprawowania nadzoru nad ich działalnością określone zostały w przepisach wykonawczych do ustawy - Prawo lotnicze wydanych w oparciu o upoważnienie zawarte w art. 67g ustawy, tj. rozporządzeniu Ministra Transportu z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie koordynacji i organizacji rozkładów lotów (Dz. U. Nr 112, poz. 768), które obowiązuje od dnia 1 lipca 2006 r.

Grzegorz Jarczewski, zatrudniony w Polskich Liniach Lotniczych LOT S.A. jako Kierownik Działu Rozkładów Lotów, został wyznaczony na koordynatora czasów operacji w polskich portach lotniczych decyzją Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 17 lipca 1998 r. Na mocy przedmiotowej decyzji koordynator został upoważniony do przydzielania czasów operacji przewoźnikom lotniczym, wykonującym regularne i nieregularne loty do i z polskich portów lotniczych. Jednocześnie zobowiązano koordynatora do dokonywania przydziału czasów operacji zgodnie z procedurami ustalania rozkładów lotów, określonymi przez IATA w podręczniku „Scheduling Procedures Guide” i w sposób zgodny z wymogami obiektywizmu, bezstronności i wiedzy fachowej. Określając zasady obowiązujące przy ustalaniu czasów operacji wskazano ponadto, iż koordynator powinien zapewniać wszystkim przewoźnikom lotniczym równe możliwości zaspokojenia ich potrzeb w zakresie rozkładów lotów, z uwzględnieniem istniejących ograniczeń w danym porcie lotniczym. Kompetencję do rozstrzygania spraw spornych, które nie mogły być uzgodnione przez koordynatora w zwykłym trybie w związku ze sprzecznymi postulatami zainteresowanych przewoźników lotniczych, przyznano Dyrektorowi Departamentu Lotnictwa Cywilnego Ministerstwa Transportu i Gospodarki Morskiej.

Po uchyleniu przepisów rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 28 stycznia 1994 r. w sprawie wykonywania lotów międzynarodowych oraz stałego pobytu polskich statków powietrznych za granicą i obcych statków powietrznych w Polsce, stanowiących podstawę prawną decyzji o wyznaczeniu Grzegorza Jarczewskiego na koordynatora czasów operacji w polskich portach lotniczych – co, jak wskazano powyżej, nastąpiło w dniu 15 maja 2004 r. – Wnioskodawca zwrócił się do Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego, jako do organu uprawnionego w świetle obowiązujących przepisów do wprowadzenia w porcie lotniczym koordynacji oraz wyznaczenia w nim koordynatora, w sprawie wyjaśnienia podstaw funkcjonowania koordynatora czasów operacji.

W wystąpieniu tym Wnioskodawca wyraził pogląd, iż działalność Grzegorza Jarczewskiego jako koordynatora czasów operacji w polskich portach lotniczych po uchyleniu rozporządzenia w sprawie wykonywania lotów międzynarodowych oraz stałego pobytu polskich statków powietrznych za granicą i obcych statków powietrznych w Polsce nie znajduje jakiegokolwiek oparcia, tak w prawie krajowym, jak i unijnym.

W odpowiedzi na wystąpienie PPL Prezes ULC wyjaśnił, że decyzja Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 17 lipca 1998 r. w części dotyczącej wyznaczenia Grzegorza Jarczewskiego na „koordynatora rozkładów lotów”<sup>8</sup> zachowała moc obowiązującą z tym zastrzeżeniem, że aktualnie wszystkie czynności z zakresu przydzielania czasów operacji lotniczych przewoźnikom lotniczym mogą być dokonywane wyłącznie w zgodzie z przepisami rozporządzenia Rady (EWG) nr 95/93 z dnia 18 stycznia 1993 r. w sprawie wspólnych zasad przydzielania czasu na start lub lądowanie w portach lotniczych Wspólnoty oraz ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. - Prawo lotnicze i aktów wykonawczych do niej. Prezes ULC wyjaśnił również, iż decyzją z dnia 17 lipca 1998 r. wprowadzono koordynację we wszystkich polskich portach lotniczych.

W związku z powyższym, w opinii Prezesa ULC, uznać należy (uwzględniając zmianę nomenklatury wynikającą ze zmiany aktów unijnych regulujących przedmiotowe zagadnienie), że dotychczasowy koordynator rozkładów lotów działa – na mocy ww. decyzji Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej, do czasu wejścia w życie przepisów wykonawczych do ustawy - Prawo lotnicze, umożliwiających powołanie nowego koordynatora/organizatora – jako organizator rozkładów lotów, podejmując działania w rozumieniu rozporządzenia Rady (EWG) nr 95/93. Prezes ULC wskazał ponadto, iż w chwili obecnej w żadnym z polskich portów lotniczych nie działa koordynator w rozumieniu ww. rozporządzenia wspólnotowego, w żadnym bowiem porcie nie została wprowadzona pełna koordynacja rozkładów lotów.

Decyzją z dnia 4 stycznia 2006 r., wydaną w trakcie rozpatrywania przez Prezesa UOKiK wniosku o wszczęcie postępowania w sprawie praktyk ograniczających konkurencję, w oparciu o przepis art. 2 ustawy o zmianie ustawy - Prawo lotnicze, Prezes ULC wyznaczył Grzegorza Jarczewskiego do wykonywania, na czas nie dłuższy niż do 1 lipca 2006 r., zadań organizatora rozkładów lotów w następujących portach lotniczych: 1) im. Fryderyka Chopina w Warszawie, 2) Gdańsk im. Lecha Wałęsy, 3) Szczecin – Goleniów, 4) Poznań – Ławica, 5) Wrocław – Strachowice, 6) Katowice – Pyrzowice, 7) Kraków – Balice, 8) Rzeszów – Jasionka. Decyzja weszła w życie z dniem ogłoszenia, tj. w dniu 16 lutego 2006 r. Z momentem jej wejścia w życie utraciła moc decyzja decyzją Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 17 lipca 1998 r.

W dniu 5 lipca 2006 r. – a zatem wkrótce po wejściu w życie przepisów wykonawczych do ustawy - Prawo lotnicze, określających szczegółowe warunki i sposób powoływania i odwoływania organizatora rozkładów lotów – Prezes ULC wydał decyzję o wprowadzeniu w Porcie Lotniczym im. Fryderyka Chopina w Warszawie organizacji rozkładów lotów. Uzasadniając potrzebę wprowadzenia organizacji w przedmiotowym porcie Prezes ULC powołał się na wspólnotową definicję portu lotniczego z organizacją rozkładów oraz na wyniki analiz wykonanych przez zarządzającego portem lotniczym w Warszawie, wskazujące na znaczące braki w przepustowości portu.

Jednocześnie na stanowisko tymczasowego organizatora rozkładów lotów w Porcie Lotniczym im. Fryderyka Chopina w Warszawie powołany został Pan Łukasz Nowaczek. Pan Łukasz Nowaczek pełnił funkcję tymczasowego organizatora rozkładów lotów do dnia

---

<sup>8</sup> Tak w piśmie Prezesa ULC; jak wskazywano powyżej, w decyzji Ministra TiGM funkcję, do pełnienia której powołano Grzegorza Jarczewskiego, określono jako „koordynator czasów operacji w polskich portach lotniczych”.



30 października 2006 r., tj. do czasu odwołania go przez Prezesa ULC w związku ze złożoną rezygnacją. Odwołując organizatora tymczasowego Prezes ULC jednocześnie zniósł organizację rozkładów lotów w Porcie Lotniczym im. Fryderyka Chopina w Warszawie, uzasadniając tę decyzję rozpoczęciem zimowego sezonu rozkładowego i wynikającym z tego zmniejszeniem stopnia obciążenia infrastruktury lotniczej w porcie, jak również poprawą przepustowości portu w związku z oddaniem do użytku części Terminalu 2.

Od momentu zniesienia organizacji rozkładów lotów za prowadzenie eksploatacji portu w sposób zapewniający ciągłość ruchu lotniczego odpowiada jego zarządzający, którym jest Wnioskodawca.

### **Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zważył, co następuje:**

Postępowanie antymonopolowe – podobnie jak każde inne postępowanie administracyjne – toczy się z udziałem osób mających przymiot strony. Zgodnie z art. 86 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów stroną postępowania antymonopolowego jest każdy, kto wnosi o wydanie decyzji w sprawie praktyk ograniczających konkurencję, lub wobec kogo zostało wszczęte postępowanie o stosowanie praktyk ograniczających konkurencję lub naruszenie innych przepisów ustawy.

Zatem, rozważając kwestię kompetencji Prezesa UOKiK do rozstrzygnięcia niniejszej sprawy w pierwszej kolejności należy zbadać istnienie po stronie podmiotów występujących w niniejszej sprawie legitymacji do udziału w postępowaniu przed Prezesem UOKiK, tj. legitymacji bierniej po stronie podmiotu, którego zarzuca się stosowanie praktyk ograniczających konkurencję, oraz czynnej – po stronie Wnioskodawcy.

#### **I. Legitymacja czynna Wnioskodawcy**

Krąg podmiotów uprawnionych do skutecznego żądania wszczęcia postępowania antymonopolowego w związku z podejrzeniem naruszenia przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów – zatem legitymowanych czynnie w postępowaniu przed Prezesem UOKiK – został ściśle określony przepisami tejże ustawy. Zgodnie z jej art. 84 ust. 1, z wnioskiem o wszczęcie postępowania antymonopolowego może wystąpić: 1) przedsiębiorca lub związek przedsiębiorców, którzy wykażą swój interes prawny; 2) organ samorządu terytorialnego; 3) organ kontroli państwowej; 4) rzecznik konsumentów; 5) organizacja konsumencka. A zatem – w świetle powołanego przepisu – legitymację czynną w postępowaniu antymonopolowym mają takie podmioty będące przedsiębiorcami w rozumieniu prawa konkurencji, którzy wykażą swój interes prawny w rozstrzygnięciu sprawy.

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów zawiera legalną definicję „przedsiębiorcy”. Zgodnie z jej art. 4 pkt 1 ustawy w związku z art. 86 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 173, poz. 1808), pod pojęciem tym należy rozumieć przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 173, poz. 1807 z późn. zm.) oraz: a) osobę fizyczną, osobę prawną, a także jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej, organizującą lub świadczącą usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o działalności gospodarczej, b) osobę fizyczną wykonującą zawód we własnym

imieniu i na własny rachunek lub prowadzącą działalność w ramach wykonywania takiego zawodu<sup>9</sup>. Natomiast w myśl art. 4 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną – wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą. Właściwą dla przedsiębiorcy działalnością gospodarczą jest zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły (art. 2 ww. ustawy).

Pojęcie „interesu prawnego” nie zostało zdefiniowane w przepisach ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Ustalając zatem, czy wnioskodawca ma w żądaniu wszczęcia postępowania antymonopolowego interes prawny, należy mieć na uwadze znaczenie tego pojęcia, wypracowane na gruncie prawa administracyjnego. Jak zostało przyjęte w doktrynie, przez „interes prawny” należy rozumieć interes faktyczny, który został wzięty przez prawo w ochronę polegającą na możliwości żądania od organu administracji podjęcia określonych czynności mających na celu zrealizowanie interesu lub usunięcie zaistniałego zagrożenia. Pojęcie to określa relację pomiędzy oczekiwaniami jakiegoś podmiotu w stosunku do organów stosujących prawo a kompetencjami i możliwościami tych organów, jakimi dysponują wobec danego podmiotu<sup>10</sup>. Interes prawny musi być konkretny, dający się obiektywnie stwierdzić, aktualny, znajdujący swoją podstawę w przepisach prawa materialnego oraz potwierdzenie w okolicznościach faktycznych<sup>11</sup>. W piśmiennictwie dotyczącym ochrony konkurencji podnosi się dodatkowo, iż wymóg posiadania przez podmiot występujący z wnioskiem interesu prawnego w żądaniu wszczęcia postępowania antymonopolowego nie oznacza, że wnioskodawcę muszą wiązać ze skarżonym podmiotem bezpośrednie stosunki prawne. Wystarczy, aby wykonanie żądanej sankcji administracyjnej – poprzez zaniechanie przez skarżonego przedsiębiorcę stosowania zarzuconej mu praktyki ograniczającej konkurencję – oddziaływało na prawa lub obowiązki wnioskodawcy, także w relacjach z innymi uczestnikami rynku. Uprawnionymi do składania wniosku mogą być zatem kontrahenci i konkurenci skarżonego przedsiębiorcy, ale również przedsiębiorcy będący kolejnymi (pośrednimi) ogniwami obrotu, jeżeli tylko określone działania skarżonego oddziałują na ich interes prawny<sup>12</sup>.

W świetle powołanej powyżej definicji „przedsiębiorcy”, zawartej w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej, nie ulega wątpliwości, że Wnioskodawca jest legitymowany do żądania wszczęcia postępowania antymonopolowego w niniejszej sprawie. Przepis art. 2 ust. 2 ustawy o przedsiębiorstwie państwowym "Porty Lotnicze" przyznaje PPL zdolność prawną, zaś stosownie do art. 6 ust. 1 i art. 9 ust. 1 ww. ustawy podmiot ten prowadzi działalność gospodarczą samodzielnie, we własnym imieniu i na własny rachunek. Wnioskodawca jest zatem przedsiębiorcą w rozumieniu przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej – tym samym również na gruncie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Rozważając kwestię istnienia po stronie Wnioskodawcy interesu prawnego w żądaniu zainicjowania postępowania antymonopolowego Prezes UOKiK zważył, iż działania podejmowane przez Grzegorza Jarczewskiego w ramach pełnionej przez niego funkcji

---

<sup>9</sup> Czwarty człon definicji przedsiębiorcy zawartej w art. 4 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów znajduje zastosowanie wyłącznie w postępowaniach w sprawach koncentracji.

<sup>10</sup> W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Zakamycze 2002, s. 130.

<sup>11</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2000, s. 194.

<sup>12</sup> E. Modzelewska-Wąchał, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Twigger, Warszawa 2002, str. 283-284.

koordynatora czasów operacji w portach lotniczych zarządzanych przez Wnioskodawcę mogą wpływać na zainteresowanie przewoźników wykonywaniem lotów z danego portu, a zatem – w istocie – korzystaniem z usług świadczonych przez Wnioskodawcę. Poprzez dokonywanie przedmiotowych działań skarżony podmiot niewątpliwie może oddziaływać na sytuację ekonomiczną Wnioskodawcy. Jednocześnie, w ocenie Prezesa UOKiK, powołany przez Wnioskodawcę interes faktyczny podlega ochronie na gruncie prawa antymonopolowego. Zaniechanie przez skarżony podmiot stosowania zarzuconej mu praktyki ograniczającej konkurencję będzie bowiem wywierać wpływ na sferę praw i obowiązków Wnioskodawcy w relacjach z innymi uczestnikami rynku. Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności Prezes UOKiK uznał, iż PPL wykazał swój interes prawny w żądaniu wszczęcia postępowania w sprawie praktyk ograniczających konkurencję.

Wobec tego nie ulega wątpliwości, iż Wnioskodawcy przysługuje uprawnienie do wystąpienia z wnioskiem, o którym mowa w art. 84 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

## **II. Legitymacja bierna podmiotu, któremu zarzuca się stosowanie praktyk ograniczających konkurencję**

Ustalając zatem zakres podmiotowy stosowania ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów należy mieć na względzie cel regulacji jej norm, jakim jest przeciwdziałanie, w formach władczych, antykonkurencyjnym zachowaniom profesjonalnych uczestników rynku, prowadzących działalność gospodarczą. Przepisy wprowadzające zakaz stosowania praktyk ograniczających konkurencję, zawarte w art. 5 i 8 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, stosuje się zatem jedynie do przedsiębiorców i ich związków.

Rozważając kwestię uznania Grzegorza Jarczewskiego za przedsiębiorcę w rozumieniu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w pierwszej kolejności należy ustalić, jak kształtował się jego status oraz jaki był zakres wykonywanych przez niego zadań, w aspekcie przepisów prawnych regulujących kwestię przydzielania czasów na operacje lotnicze w prawodawstwie polskim i wspólnotowym.

Jak wynika z ustaleń faktycznych dokonanych w niniejszej decyzji, Grzegorz Jarczewski pełnił funkcję koordynatora czasów operacji lotniczych w polskich portach lotniczych, na podstawie decyzji Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej, w okresie od dnia 17 lipca 1998 r. do dnia 3 stycznia 2006 r. Następnie, w okresie od dnia 4 stycznia 2006 r. do dnia 1 lipca 2006 r., w oparciu o decyzję Prezesa ULC wykonywał zadania organizatora rozkładów lotów w wyznaczonych portach lotniczych. Mając na względzie zakres zadań wykonywanych przez Grzegorza Jarczewskiego oraz obowiązujące w powyższym czasie regulacje prawne stwierdzić należy, iż przez cały wskazany powyżej okres – tj. od dnia 17 lipca 1998 r. do dnia 1 lipca 2006 r. – pełnił on funkcję odpowiadającą w istocie organizatorowi rozkładów lotów w znaczeniu, jakie pojęciu temu nadają obecnie obowiązujące przepisy ustawy - Prawo lotnicze oraz rozporządzenia Rady (EWG) nr 95/93.

Mając powyższe na uwadze Prezes UOKiK dokonał oceny działalności Grzegorza Jarczewskiego w aspekcie trzech członów definicji przedsiębiorcy zawartej w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów, tj. pod kątem definicji przedsiębiorcy w rozumieniu przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, definicji przedsiębiorcy jako osoby fizycznej świadczącej usługi o charakterze użyteczności publicznej, niebędące działalnością gospodarczą, a także definicji przedsiębiorcy jako osoby fizycznej wykonującej zawód we własnym imieniu i na własny rachunek lub prowadzącej działalność w ramach wykonywania takiego zawodu.

W świetle art. 4 ust. 1 i art. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej za przedsiębiorcę uznać należy podmiot spełniający łącznie następujące kryteria:

- a) będący osobą fizyczną, osobą prawną i jednostką organizacyjną niebędącą osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną;
- b) wykonujący we własnym imieniu działalność gospodarczą, tj. działalność zarobkową (a zatem komercyjną, ukierunkowaną na maksymalizację zysku) – w postaci działalności wytwórczej, budowlanej, handlowej, usługowej oraz poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania kopalin ze złóż, a także działalności zawodowej – w sposób zorganizowany i ciągły.

Mając na względzie wskazane powyżej przesłanki należy stwierdzić, że dla ustalenia, czy Grzegorz Jarczewski wykonując zadania organizatora rozkładów lotów był przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, decydujące znaczenie ma rozstrzygnięcie, czy jego działalność w przedmiotowym zakresie posiadała cechy działalności gospodarczej.

Biorąc powyższe pod uwagę Prezes UOKiK stanął na stanowisku, iż nie sposób uznać, by działania podejmowane przez koordynatora czasów operacji w polskich portach lotniczych miały charakter działalności zarobkowej. Przepisy regulujące jego działalność, w postaci rozporządzenia w sprawie wykonywania lotów międzynarodowych oraz stałego pobytu polskich statków powietrznych za granicą i obcych statków powietrznych w Polsce, nie zapewniały mu bowiem wówczas jakiegokolwiek wyodrębnienia finansowego.

Powyższe rozważania znajdują odniesienie również w przypadku organizatora rozkładów lotów, którego zadania wykonywał Grzegorz Jarczewski w okresie od dnia 4 stycznia do dnia 1 lipca 2006 r. W myśl przepisów ustawy - Prawo lotnicze koszty organizacji rozkładów lotów pokrywane są z opłat wnoszonych do budżetu, zatwierdzonego przez organ władzy państwowej w drodze decyzji administracyjnej. W związku z tym nie ponosił on żadnego ryzyka finansowego prowadzonej działalności. Z tych względów nie sposób przyjąć, aby działania organizatora mogłyby w jakikolwiek sposób zmierzać do maksymalizacji zysku, co jest cechą charakterystyczną działalności zarobkowej.

Co więcej, Prezes UOKiK zważył, iż zadania wykonywane tak przez koordynatora czasów operacji w polskich portach lotniczych, jak i przez organizatora rozkładów lotów, w istocie sprowadzają się do wykonywania władzy publicznej.

Rozważając przedmiotową kwestię należy mieć na względzie, iż reguły prawa konkurencji nie obejmują dziedziny suwerennej władzy państwowej<sup>13</sup>. Odróżnienie rodzajów działalności o charakterze gospodarczym od tych, które są związane z wykonywaniem przez podmiot władzy publicznej, może być dokonywane nie tylko przez badanie prawnych form działania, ale również charakteru funkcji, dla realizacji których państwo nadało danemu podmiotowi prawa wyłączone lub specjalne<sup>14</sup>. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, często działania materialne administracji publicznej mające na celu realizację zadań za pomocą innych środków niż środki prawne zlecane są podmiotom zewnętrznym (administracja publiczna *sensu largo*); działania te nie przekształcają sytuacji prawnej określonych podmiotów, choć mogą na nią istotnie wpływać. Działania, o których mowa, mogą mieć zróżnicowany charakter: informacyjny, wykonawczy w stosunku do podjętych przez administrację aktów i czynności prawnych, a także organizatorsko-wykonawczy w stosunku do działań niewymagających podejmowania aktów prawnych, w tym w szczególności świadczenia usług publicznych. Podmiot wykonujący funkcję o charakterze

---

<sup>13</sup> V. Emmerich [w]: M.A. Dausies, *Prawo gospodarcze Unii Europejskiej*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 1999.

<sup>14</sup> M. Stefaniuk, *Publicznoprawne reguły konkurencji*, Oficyna Wydawnicza VERBA, Lublin 2005, s. 115.

publicznym powinien być powołany z mocy ustawy do rozstrzygania spraw określonego rodzaju oraz, co do zasady, rozstrzygać je w takiej formie, jak czynią to organy administracji publicznej. Za istotne należy uznać uczestniczenie omawianego podmiotu w procesie realizacji dobra wspólnego, podejmowane ze względu na ważne racje merytoryczne lub sprawnościowe<sup>15</sup>.

Biorąc powyższe pod uwagę Prezes UOKiK stwierdził, że zadania wykonywane przez koordynatora czasów operacji/organizatora rozkładów lotów mają charakter władztwa publicznego. Podmiot ten realizuje zadania wyznaczone ustawowo, zaś celem jego działania nie jest maksymalizacja zysku, lecz wykonywanie w interesie publicznym funkcji polegającej na organizacji rozkładu lotów w porcie lotniczym w sposób niedyskryminacyjny i przejrzysty.

Powyższa analiza prawna jednoznacznie wskazuje, że zarówno koordynatora rozkładów lotów, jak i organizatora rozkładów lotów, należy uznać za podmioty, którym powierzono wykonywanie zadań należących do suwerennej władzy państwowej, zależne od organu administracji publicznej, jakim w przypadku koordynatora był Minister Transportu i Gospodarki Morskiej, zaś w przypadku organizatora jest Prezes ULC. Z tego względu podmiot wykonujący zadania związane z organizacją rozkładów lotów w porcie lotniczym nie może zostać uznany za przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

Dodatkowo Prezes UOKiK zważył, iż przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów jest także osoba fizyczna, która organizuje lub świadczy usługi o charakterze użyteczności publicznej, niebędące działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o działalności gospodarczej (art. 4 pkt 1 lit. a ww. ustawy). Definicja legalna „usług o charakterze użyteczności publicznej” nie została zawarta ani w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej, ani w przepisach ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Pomocna w tym zakresie jest natomiast ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. Nr 9, poz. 43 z późn. zm.), wskazująca w art. 1 ust. 2, iż gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Z ust. 1 przywołanego artykułu wynika, iż gospodarka komunalna jednostek samorządu terytorialnego polega na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej<sup>16</sup>. Pojęcie „użyteczności publicznej” przybliży również ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2002 r. Nr 112, poz. 981 z późn. zm.), której art. 6 stanowi, że celem działalności przedsiębiorstw użyteczności publicznej jest przede wszystkim bieżące i nieprzerwane zaspokajanie potrzeb ludności, w szczególności w zakresie: inżynierii sanitarnej, komunikacji miejskiej, zaopatrzenia ludności w energię elektryczną, gazową i ciepłą, zarządu państwowymi zasobami lokalowymi, zarządu państwowymi terenami zielonymi, usług pogrzebowych i utrzymania urządzeń cmentarnych, usług kulturalnych.

W kwestii rozumienia pojęcia „zadań o charakterze publicznym” stanowisko zajął również Trybunał Konstytucyjny. W uchwale z dnia 12 marca 1997 r. w sprawie sygn. akt W 8/96<sup>17</sup> Trybunał stwierdził, że pojęcie to należy rozumieć jak najszerzej, utożsamiając je z zadaniami publicznymi, których realizacja ciąży na administracji rządowej i samorządowej. Do zadań tych należy zaspokajanie potrzeb zbiorowych społeczeństwa, w tym m.in.:

---

<sup>15</sup> Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis-Nexis, Warszawa 2002.

<sup>16</sup> Katalog zadań własnych (gminy) zawarto w art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

<sup>17</sup> Publ.: *Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego* 1997/1/15.

zaopatrywanie ludności w wodę, energię elektryczną, gazową i ciepłą, utrzymanie dróg i komunikacji, rozwój nauki, zapewnienie oświaty, opieki zdrowotnej i pomocy społecznej, realizacja różnego rodzaju potrzeb kulturalnych itp. Trybunał podkreślił przy tym, iż realizacja przedmiotowych zadań może się odbywać w różnych formach organizacyjnych, a nie tylko formie prawnej przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, określonej w ustawie o przedsiębiorstwach państwowych. W ocenie Trybunału, istotne jest bowiem to, że działalność polegająca na wykonywaniu zadań tego typu nie jest nastawiona na maksymalizację zysku. Uwzględniając powyższe cechy charakteryzujące zadania o charakterze użyteczności publicznej Trybunał sformułował wykładnię „państwowych i komunalnych jednostek organizacyjnych wykonujących zadania o charakterze użyteczności publicznej”, wyjaśniając, iż pod pojęciem tym należy rozumieć wszystkie jednostki, których celem jest zaspokajanie potrzeb zbiorowych społeczeństwa o charakterze ogólnym, należących do zadań publicznych, a których działalność nie jest nastawiona na maksymalizację zysku.

Podsumowując powyższe należy stwierdzić, iż użyteczność publiczna zasadniczo jest działalnością podejmowaną w celach niezarobkowych (niekomercyjną). Przesądza to o uznaniu, iż świadczenie usług o charakterze użyteczności publicznej nie jest działalnością gospodarczą, jednakże jednostki świadczące te usługi posiadają status przedsiębiorcy na mocy art. 4 pkt 1 lit a ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów<sup>18</sup>. Przyczyną takiej regulacji jest okoliczność, iż jednostki te świadczą usługi dostępne na rynku, wchodzą tym samym w stosunki gospodarcze z innymi uczestnikami obrotu (przedsiębiorcami oraz konsumentami) i posiadają możliwość wpływania na warunki konkurencji na rynku właściwym.

Nie ulega wątpliwości, iż działalność tak koordynatora czasów operacji lotniczych, jak i organizatora rozkładów lotów, dotyczy sfery *imperium*, a nie *dominium* państwa. Ta pierwsza obejmuje działania organów administracji publicznej (*sensu largo*) o charakterze władczym, kształtujące w wybrany przez nie sposób sytuację faktyczną i prawną podmiotów, których działania te dotyczą. Na *dominium* natomiast składa się aktywność organów sektora publicznego związana z uprawnieniami właścicielskimi państwa, realizowana poprzez uczestnictwo w obrocie konsumenckim i profesjonalnym – z udziałem przedsiębiorców<sup>19</sup>.

Ponadto, zadania wykonywane przez koordynatora (organizatora) z pewnością nie są ukierunkowane na bieżące i nieprzerwane zaspokajanie potrzeb zbiorowych społeczeństwa, zaś świadczone przezeń „usługi” nie mają charakteru powszechnie dostępnego, dotyczą bowiem wyłącznie sfery interesów ściśle określonego kręgu profesjonalnych uczestników rynku, obejmującego przewoźników lotniczych operujących w danym porcie lotniczym oraz – pośrednio – zarządzającego tym portem. Mając powyższe na uwadze Prezes UOKiK stwierdził, iż nie sposób uznać osoby wykonującej zadania z zakresu organizacji rozkładów lotów za podmiot świadczący usługi użyteczności publicznej.

Z przedstawionych powyżej względów nie można również uznać organizatora rozkładów lotów za osobę fizyczną wykonującą zawód we własnym imieniu i na własny

---

<sup>18</sup> Por.: R.W. Kaszubski, K. Radzikowski, *Wolność gospodarcza i warunki dopuszczalności jej ograniczeń, cz. I.*, Głosa 2000, nr 3, s. 1 i n.; J. Frąckowiak, *Pojęcie, powstanie i ustanie podmiotowości. Zagadnienia cywilnoprawne*, Rejent 1998, nr 5, s. 26; M. Szydło, *Konkurencja w działalności komunalnej na przykładzie usług wodociągowo-kanalizacyjnych*, Samorząd Terytorialny 2003 nr 6, s. 5 i n. Także w orzecznictwie organów antymonopolowych stwierdzono, iż świadczenie przez gminę usług o charakterze użyteczności publicznej nie jest działalnością gospodarczą (wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 21 listopada 2001 r., sygn. ak XVII Ama 5/01, LEX nr 56472).

<sup>19</sup> Por. wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 7 lipca 2004 r., sygn. akt XVII Ama 65/03 (Wokanda 2005/9/53), w którym SOKiK zajął stanowisko w kwestii rozróżnienia działań o charakterze władczym i majątkowym, podejmowanych przez gminę.

rachunek lub prowadzącą działalność w ramach wykonywania takiego zawodu. Osobę taką uznaje się za przedsiębiorcę dla celów postępowania przed Prezesem UOKiK stosownie do art. 4 pkt 1 lit. b) ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Jak podnosi się w doktrynie, celem tego przepisu było objęcie zakresem stosowania ustawy antymonopolowej podmiotów wykonujących tzw. wolne zawody, czyli np. adwokatów, architektów, biegłych rewidentów, doradców podatkowych, lekarzy, radców prawnych, notariuszy<sup>20</sup>. Ustawodawca polski zrezygnował z próby wprowadzenia do obowiązującego porządku prawnego definicji normatywnej pojęcia „wolnego zawodu”, decydując się na rozwiązanie polegające na każdorazowym określeniu wykazu zawodów uznanych jako wolne na użytek określonych przepisów.

Zdaniem Prezesa UOKiK, nie ulega wątpliwości, iż działalność koordynatora czasów operacji w polskich portach lotniczych, polegająca na realizacji zadań typowo przynależnych władzy państwowej, nie mieściła się w zakresie pojęcia wykonywania wolnego zawodu, ani – tym bardziej – prowadzenia działalności w ramach wykonywania takiego zawodu.

Ustosunkowując się do argumentów podniesionych przez Wnioskodawcę, który w celu uzasadnienia możliwości uznania koordynatora czasów operacji lotniczych za osobę fizyczną świadczącą usługi użyteczności publicznej powołał się na przepisy art. 2 pkt 17 i 18 ustawy - Prawo lotnicze, należy stwierdzić, iż nie są one trafne. Powołane przez Wnioskodawcę przepisy wprowadzają definicję „portu lotniczego” jako lotniska użytku publicznego oraz pojęcie „obowiązku użyteczności publicznej”, polegającego na określonych zobowiązaniach, które mogą być nakładane na przewoźników lotniczych oraz zarządzających lotniskami. Przepisy te nie mają żadnego związku z zadaniami wykonywanymi przez koordynatora czasów operacji w polskich portach lotniczych oraz organizatora rozkładów lotów, ani też nie dotyczą funkcjonowania tych podmiotów. Z tego względu, w ocenie Prezesa UOKiK, powyższe przepisy w żaden sposób nie wpływają na możliwość uznania Grzegorza Jarczewskiego za przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Poddając analizie działalność Grzegorza Jarczewskiego w aspekcie przypisania mu statusu przedsiębiorcy w rozumieniu polskiego prawa konkurencji Prezes UOKiK zważył nadto, iż analogiczne zagadnienie było przedmiotem analizy prawnej, dokonanej przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości w sprawach dotyczących zarzutów naruszenia wspólnotowego prawa konkurencji. W sprawie *SAT Fluggesellschaft mbH przeciwko Eurocontrol*<sup>21</sup> ETS dokonał oceny istnienia podstaw do uznania za podmiot odpowiedzialności antymonopolowej Eurocontrol<sup>22</sup> – organizację międzynarodową zrzeszającą w chwili obecnej trzydzieści cztery państwa, której najważniejszym celem jest zapewnienie bezpieczeństwa żeglugi powietrznej oraz rozwój spójnego i skoordynowanego systemu kontroli ruchu lotniczego w Europie. Działalność Eurocontrol polega na kontrolowaniu i koordynowaniu przelotów samolotów oraz pobieranie opłat z tego tytułu. ETS dokonując rozstrzygnięcia w powyższej sprawie uznał, że tego rodzaju działalność typowo przynależy władzy państwowej. W powołanym powyżej orzeczeniu Trybunał stwierdził, iż fakt pobierania przez Eurocontrol opłat od przewoźników nie może być poddawany ocenie w oderwaniu od podstawowych zadań przedmiotowej organizacji. Ponadto, opłaty należne na rzecz Eurocontrol nie są przez nią samodzielnie ustalane, lecz

---

<sup>20</sup> E. Modzelewska-Wąchal, *op.cit.*, str. 36.

<sup>21</sup> Wyrok ETS z dnia 19 stycznia 1994 r. w sprawie C-364/92 *SAT Fluggesellschaft mbH przeciwko Eurocontrol*, ECR 1994, I-43.

<sup>22</sup> Europejska Organizacja d/s Bezpieczeństwa Żeglugi Powietrznej (ang. *European Organisation for the Safety of Air Navigation*)

wynikają z reguł narzuconych przez państwa będące członkami tej organizacji. Z powyższych względów ETS uznał, że Eurocontrol nie może być uznana za przedsiębiorstwo<sup>23</sup> w rozumieniu reguł konkurencji zawartych w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską.

W tym miejscu należy podnieść, iż zadania organizatora ruchu lotniczego mają charakter zbliżony do funkcji pełnionych przez Eurocontrol. Celem działania obu tych podmiotów jest zapewnienie bezpieczeństwa i porządku w ruchu lotniczym. Wobec tego przedstawione powyżej tezy wynikające z wyroku ETS mają zastosowanie również do organizatora rozkładów lotów. Wobec tego, w ocenie Prezesa UOKiK, negatywne stanowisko w przedmiocie możliwości objęcia odpowiedzialnością antymonopolową koordynatora czasów operacji oraz organizatora rozkładów lotów znajduje dodatkowo potwierdzenie w orzecznictwie powstałym na gruncie wspólnotowego prawa konkurencji. Należy przy tym zauważyć, iż działania powyższych podmiotów mogą potencjalnie wpływać na handel między państwami członkowskimi w rozumieniu art. 82 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską<sup>24</sup>, co dodatkowo przemawia za uwzględnieniem dorobku orzecznictwa sądów wspólnotowych w analizowanym zakresie.

Biorąc pod uwagę wszystkie wyżej powołane okoliczności Prezes UOKiK stanął na stanowisku, iż na gruncie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów koordynatora czasów operacji w polskich portach lotniczych oraz organizatora rozkładów lotów – jak również osoby tymczasowo wykonującej zadania organizatora rozkładów lotów – nie można traktować jako przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Skutkuje to koniecznością stwierdzenia, iż podmiot, któremu Wnioskodawca zarzucił stosowanie praktyk ograniczających konkurencję, nie posiada legitymacji biernej w postępowaniu przed Prezesem UOKiK – nie może być zatem stroną takiego postępowania.

Zgodnie z art. 85 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, Prezes UOKiK może, w drodze decyzji, odmówić wszczęcia postępowania antymonopolowego, jeżeli w sposób oczywisty z zawartych we wniosku oraz posiadanych przez Prezesa UOKiK informacji wynika, że nie naruszono zakazu określonego w art. 5, w zakresie niewyłączonym na podstawie art. 6 i 7, lub zakazu określonego w art. 8. Dla zastosowania dyspozycji normy wynikającej z powołanego przepisu należy stwierdzić, że wniosek o wszczęcie postępowania antymonopolowego – złożony przez podmiot uprawniony w świetle art. 84 ust. 1 ustawy – jest oczywiście bezzasadny. Jak podnosi się w literaturze przedmiotu, bezzasadność wniosku może wystąpić w szczególności wówczas, gdy sprawa nie ma charakteru antymonopolowego, co ma miejsce np. w sytuacji, gdy wniosek skierowany został przeciwko podmiotowi niebędącemu przedsiębiorcą ani związkiem przedsiębiorców w rozumieniu art. 4 pkt 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów lub nie dotyczy naruszenia interesu publicznoprawnego, albo też nie naruszono przepisów ustawy statuujących zakaz stosowania praktyk ograniczających konkurencję, co może być stwierdzone na podstawie przedłożonych przez wnioskodawcę informacji i dowodów oraz dotychczasowego orzecznictwa w podobnych sprawach<sup>25</sup>.

W niniejszej sprawie wniosek złożony przez Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze” skierowany został przeciwko podmiotowi, który nie jest przedsiębiorcą ani związkiem przedsiębiorców w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie konkurencji

---

<sup>23</sup> Wspólnotowe prawo konkurencji posługuje się terminem „przedsiębiorstwo” (ang. *undertaking*), natomiast polskie prawo antymonopolowe przyjęło termin „przedsiębiorca”. Oba te pojęcia należy rozumieć tożsamo.

<sup>24</sup> Por.: Obwieszczenie Komisji: *Wytyczne dotyczące koncepcji handlu zawartej w art. 81 i 82 Traktatu* (Dz. Urz. UE C 101 z dnia 27 kwietnia 2004 r., uwaga 98).

<sup>25</sup> E. Modzelewska-Wąchal, *op. cit.*, str. 288.



i konsumentów – co zostało w sposób nie budzący wątpliwości ustalone w oparciu o informacje zawarte we wniosku o wszczęcie postępowania antymonopolowego oraz informacje znajdujące się w posiadaniu Prezesa UOKiK. Przedmiotowa okoliczność skutkuje koniecznością stwierdzenia, że w sprawie, której dotyczy wniosek Przedsiębiorstwa Państwowego „Porty Lotnicze”, w sposób oczywisty nie naruszono zakazu określonego w art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Wniosek PPL o wszczęcie postępowania antymonopolowego należy zatem uznać za bezzasadny, w związku z czym brak jest podstaw do podjęcia na jego podstawie postępowania w sprawie praktyk ograniczających konkurencję.

Mając powyższe na względzie orzeka się, jak w sentencji.

Stosownie do treści art. 78 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w związku z art. 479<sup>28</sup> § 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 w Warszawie.

**Otrzymuje:**

**Przedsiębiorstwo Państwowe  
„Porty Lotnicze”**

ul. Żwirki i Wigury 1  
00-906 Warszawa