PREZES
URZĘDU OCHRONY KONKURENCJI
I KONSUMENTÓW
DELEGATURA W BYDGOSZCZY

ul. Jagiellońska 34, 85-097 Bydgoszcz
tel. (052) 345-56-44, Fax (052) 345-56-17
e-mail: bydgoszcz@uokik.gov.pl

Bydgoszcz, dn. 24.07.2006 r.

Znak: RBG-410-01/05/AB

Wg rozdzielnika

Decyzja nr RBG 13/2006

I. Na podstawie art. 9 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jednolity Dz.U. z 2005 r. Nr 244, poz. 2080), oraz stosownie do art. 28 ust. 6 tej ustawy, a także §3 ust. 3 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. z 2002 r. Nr 18, poz. 172 ze zm. w Dz.U. z 2003 r. Nr 6, poz. 68), po przeprowadzeniu postępowania antymonopolowego wszczętego z urzędu, w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów,

uznaje się za ograniczającą konkurencję i naruszającą zakaz, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, praktykę:
1. Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych S.A. z siedzibą w Warszawie;
2. Miasta Bydgoszcz,

polegającą na zawarciu porozumienia, którego celem, oraz skutkiem było naruszenie konkurencji na bydgoskim rynku usług fotograficznych w sektorze zdjęć do dokumentów personalizowanych, poprzez zawarcie umowy, na mocy której Miasto Bydgoszcz zobowiązało się do maksymalnego wykorzystania przekazanego mu przez Polską Wytwórnię Papierów Wartościowych S.A. w Warszawie stanowiska do nieodpłatnego wykonywania zdjęć cyfrowych wszystkim petentom składającym wnioski o wydanie prawa jazdy lub świadectwa kwalifikacji, co ograniczało dostęp do rynku i eliminowało z rynku przedsiębiorców nieobjętych porozumieniem,

i nakazuje się zaniechanie jej stosowania.

II. Na podstawie art. 9 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jednolity Dz.U. z 2005 r. Nr 244, poz. 2080), oraz stosownie do art. 28 ust. 6 tej ustawy, a także §3 ust. 3 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. z 2002 r. Nr 18, poz. 172 ze zm. w Dz.U. z 2003 r. Nr 6, poz. 68), po przeprowadzeniu postępowania antymonopolowego wszczętego z urzędu, w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów,

uznaje się za ograniczającą konkurencję i naruszającą zakaz, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy, praktykę:

1. Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych S.A. z siedzibą w Warszawie;
2. Powiatu Nakielskiego,

polegającą na zawarciu porozumienia, którego celem, oraz skutkiem było naruszenie konkurencji na nakielskim rynku usług fotograficznych w sektorze zdjęć do dokumentów personalizowanych, poprzez zawarcie umowy, na mocy której Powiat Nakielski zobowiązał się do maksymalnego wykorzystania przekazanego mu przez Polską Wytwórnię Papierów Wartościowych S.A. w Warszawie stanowiska do nieodpłatnego wykonywania zdjęć cyfrowych wszystkim petentom składającym wnioski o wydanie prawa jazdy lub świadectwa kwalifikacji, co ograniczało dostęp do rynku i eliminowało z rynku przedsiębiorców nieobjętych porozumieniem,

i nakazuje się zaniechanie jej stosowania.

III. Na podstawie art. 101 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 104 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jednolity Dz.U. z 2005 r. Nr 244, poz. 2080), 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. z 2002 r. Nr 18, poz. 172 ze zm. w Dz.U. z 2003 r. Nr 6, poz. 68), w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów,

za naruszenie zakazu określonego w art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów:

nakłada się na Polską Wytwórnię Papierów Wartościowych S.A. z siedzibą w Warszawie karę pieniężną w wysokości 595.711,00 zł (słownie: pięćset dziewięćdziesiąt pięć tysięcy siedemset jedenaście złotych 0/100 groszy), płatną do Budżetu Państwa.

Uzasadnienie

Pismem z dnia 23.09.2004 r. i (przedsiębiorcy prowadzący w Bydgoszczy zakłady fotograficzne) wystąpili do Prezesa UOKiK – delegatury UOKiK w Bydgoszczy (zwany dalej „**Prezesem Urzędu**", bądź „**organem antymonopolowym**") z prośbą o wszczęcie postępowania przeciwko Miastu Bydgoszcz (zwane dalej „**Miastem**", bądź „**Uczestnikiem**") i Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych S.A. w Warszawie (zwana dalej „**PWPW**", bądź „**Uczestnikiem**") pod zarzutem nieodpłatnego świadczenia usług fotograficznych przez Wydział Komunikacji Urzędu Miasta, co zmierza do wyeliminowania z rynku zakładów fotograficznych i przejęcia całego rynku usług fotograficznych w zakresie zdjęć do dokumentów przez PWPW (ostatecznie, prośba ta nie uzyskała formy wniosku o wszczęcie postępowania antymonopolowego, lecz stanowiła podstawę wszczęcia postępowania z urzędu).

Wobec powyższego, postanowieniem nr RBG 136/2004 z dnia 28.09.2004 r. Prezes Urzędu wszczął w niniejszej sprawie postępowanie wyjaśniające, którego celem było zbadanie bydgoskiego rynku usług fotograficznych, w sektorze zdjęć do dokumentów, w celu wstępnego ustalenia, czy nastąpiło na nim naruszenie przepisów ustawy uzasadniające wszczęcie postępowania antymonopolowego.

W toku postępowania wyjaśniającego, Prezes Urzędu wstępnie ustalił, że wprowadzenie przez PWPW tzw. pilotażu bezpłatnego wykonywania zdjęć do praw jazdy w

technice cyfrowej bezpośrednio w urzędach uczestniczących w programie starostw i miast (zwany dalej „**pilotażem**", bądź „**programem**") mogło stanowić praktykę naruszającą konkurencję na rynku usług fotograficznych w sektorze zdjęć do dokumentów. Ustalono, iż praktyka ta może wywierać negatywne dla rynku skutki, co uzasadnia wszczęcie postępowania antymonopolowego.

Postanowieniem nr RBG 60/05 z dnia 5.05.2005 r. Prezes Urzędu (Delegatura UOKiK w Bydgoszczy w oparciu o upoważnienie Prezesa Urzędu z dnia 29.04.2005 r.) wszczął w granicach właściwości bydgoskiej Delegatury:

I. postępowanie antymonopolowe przeciwko Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych S.A. z siedzibą w Warszawie oraz przeciwko Miastu Bydgoszcz w związku z zarzutem zawarcia porozumienia, którego celem lub skutkiem jest naruszenie konkurencji na bydgoskim rynku usług fotograficznych w sektorze zdjęć do dokumentów personalizowanych, polegającego na zawarciu umowy, na mocy której Miasto Bydgoszcz zobowiązało się do maksymalnego wykorzystania przekazanego mu przez Polską Wytwórnię Papierów Wartościowych S.A. w Warszawie stanowiska (kabina) do nieodpłatnego wykonywania zdjęć cyfrowych wszystkim petentom składającym wnioski o wydanie prawa jazdy lub świadectwa kwalifikacji, co może ograniczać dostęp do rynku lub eliminować z rynku przedsiębiorców nieobjętych porozumieniem i stanowić praktykę, o której mowa w art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (zwana dalej „**ustawą**"),

II. postępowanie antymonopolowe przeciwko Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych S.A. z siedzibą w Warszawie oraz przeciwko Powiatowi Nakielskiemu (zwany dalej „**Powiatem**", bądź „**Uczestnikiem**") w związku z tożsamym zarzutem zawarcia porozumienia, którego celem lub skutkiem jest naruszenie konkurencji na nakielskim rynku usług fotograficznych w sektorze zdjęć do dokumentów personalizowanych, polegającego na zawarciu umowy, na mocy której Powiat Nakielski zobowiązał się do maksymalnego wykorzystania przekazanego mu przez Polską Wytwórnię Papierów Wartościowych S.A. w Warszawie stanowiska (kabina) do nieodpłatnego wykonywania zdjęć cyfrowych wszystkim petentom składającym wnioski o wydanie prawa jazdy lub świadectwa kwalifikacji, co może ograniczać dostęp do rynku lub eliminować z rynku przedsiębiorców nieobjętych porozumieniem i stanowić praktykę, o której mowa w art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy,

oraz postanowił o łącznym rozpoznaniu tych zarzutów w jednym postępowaniu antymonopolowym, w oparciu o art. 62 Kodeksu postępowania administracyjnego.

W toku niniejszego postępowania, Uczestnicy zajmowali następujące stanowisko co do postawionych im zarzutów:

1. PWPW – w pismach kolejno z dnia 5.08.2004 r. (adresowane do Związku Rzemiosła Polskiego), 16.02.2005 r., 25.05.2005 r., 24.06.2005 r., 21.07.2005 r., 29.09.2005 r., 19.10.2005 r., 9.01.2006 r., 30.01.2006 r., oraz w toku kontroli przeprowadzonej w dniu 17.05.2005 r.:

— wykonywanie zdjęć techniką cyfrową jest trendem światowym w produkcji dokumentów, a w chwili obecnej trwają przygotowania do wdrożenia zdjęć biometrycznych wg norm ICAO (do paszportów). W Szwecji i Estonii obowiązuje nakaz wykonywania zdjęć do dokumentów wyłącznie w urzędzie, zdjęcia wykonuje urzędnik, a opłata jest wliczona w koszt wyrobienia dokumentu;
— wprowadzenie kamer cyfrowych do urzędów zapewni aktualność i poprawną jakość zdjęć, usprawni proces wydawania praw jazdy, oraz będzie ułatwieniem dla większości interesantów;
— działanie PWPW było postępowe, a każdy postęp niesie ze sobą ryzyko i zagraża temu co nienowoczesne. To zagrożenie dla rozwoju konkurencji na lokalnych rynkach usług

fotograficznych w sektorze zdjęć do dokumentów personalizowanych jest ubocznym, negatywnym i obiektywnym efektem podążania za postępem i nowoczesnością;

- na etapie pilotażu, nie było obowiązku wykonywania zdjęć przez urzędy;
- uczestnicy pilotażu, tj. starostwa i miasta zostały wybrane przez PWPW w taki sposób, aby stanowiły reprezentatywną próbkę, przydatną do oceny programu;
- PWPW od samego początku deklarowała otwartość na współpracę ze środowiskiem fotografów i dostrzegała potrzebę włączenia i umożliwienia udziału w programie również zakładów fotograficznych, opracowując niemal równolegle koncepcję i zasady ich uczestnictwa. W tym celu, na wniosek Związku Rzemiosła Polskiego (zwany dalej również „**ZRP**", bądź „**Związkiem**") prowadziła z nim rozmowy, których celem było dopuszczenie wybranych przedstawicieli środowiska fotografów do możliwości wykonywania zdjęć do praw jazdy techniką cyfrową;
- w ciągu rozmów ze Związkiem Rzemiosła Polskiego, nie zostały przedstawione PWPW dowody na to, aby w tym czasie zlikwidował swoją działalność jakiś zakład fotograficzny, lub wystąpiły inne jednoznacznie negatywne skutki;
- odpłatność za zdjęcia wykonane w Urzędzie, jako opłata urzędowa, wprowadzona może być wyłącznie w drodze rozporządzenia Ministra Infrastruktury, wobec czego warunek ZRP dotyczący wprowadzenia odpłatności zdjęć w urzędach nie może być spełniony przez PWPW, co uniemożliwia podjęcie decyzji o uruchomieniu środków finansowych na opracowanie oprogramowania dla zakładów fotograficznych;
- ponieważ przedstawiciele ZRP odmówili dystrybucji oprogramowania niezbędnego dla zakładów fotograficznych chcących uczestniczyć w pilotażu, a także rejestracji tych zakładów, koncepcja udziału zakładów fotograficznych w wykonywaniu zdjęć cyfrowych do praw jazdy została odrzucona;
- wypracowanie wspólnych rozwiązań ze środowiskiem fotograficznym jest trudne, z uwagi na brak jego wspólnej reprezentacji i zróżnicowanie zakładów pod względem wyposażenia i jakości wykonywanych zdjęć;
- po wszczęciu postępowania antymonopolowego, PWPW zadeklarowała wolę kontynuowania pilotażu według nowych zasad wykonywania zdjęć cyfrowych w urzędach, tj. poprzez zrezygnowanie z zasady maksymalizacji wykonywania zdjęć w urzędach na rzecz zasady całkowitej dobrowolności ich wykonania w urzędach, oraz wprowadzenia opłat od każdego wykonywanego zdjęcia w urzędzie w kwocie 4,68 zł brutto i pobierania ich z wykorzystaniem kas fiskalnych;
- pismem z dnia 21.07.2005 r. PWPW informowała, że w drugim półroczu 2005 r. będzie kontynuować program pilotażowy na zasadzie pełnej dobrowolności, i w tym celu podpisze aneksy do umów zawartych z Uczestnikami pilotażu, oraz zobowiązała się wypracować rozwiązanie pozwalające na dostarczanie przez interesantów zdjęć cyfrowych na CD, wykonanych w zakładach fotograficznych;
- pismem z dnia 29.09.2005 r. PWPW informowała, że uzgadnia z przedstawicielami środowiska fotografów możliwość wykonywania zdjęć cyfrowych przez zakłady fotograficzne i wczytywania ich z nośnika CD w urzędach (wstępne uzgodnienia zostały uzgodnione na spotkaniu PWPW i Związku Rzemiosła Polskiego w dniu 23.06.2005 r.);
- odpowiadając na postawione jej zarzuty, PWPW stwierdziła, że są one częściowo nieaktualne, zaś w pozostałej części niesłuszne, nieuzasadnione i schematyczne. Nieaktualność dotyczy zarzutu dotyczącego zobowiązania się uczestników pilotażu do maksymalnego wykorzystywania przekazanych im stanowisk z uwagi na podpisanie w lipcu 2005 r. aneksów do zawartych umów. PWPW podniosła, iż jest przedsiębiorstwem nowoczesnym, wprowadzającym nowe technologie, jednym z niewielu w kraju które spełnia standardy bezpieczeństwa w zakresie wytwarzania dokumentów personalizowanych. Istotnym w ocenie PWPW jest to, iż działała w tej sprawie za zgodą Ministerstwa Infrastruktury, a celem jej działań było przetestowanie rozwiązań, które

mają umożliwić Ministerstwu podjęcie decyzji o wdrożeniu rozwiązań usprawniających proces wydawania praw jazdy w skali całego kraju;
- PWPW przywołała pozytywne wyniki ankiety dotyczącej oceny pilotażu, oraz pochlebne pisma i prośby Uczestników pilotażu;

2. Miasto Bydgoszcz – w pismach kolejno z dnia 13.02.2004 r. (adresowane do Cechu Rzemiosł Różnych), z października 2004, z dnia 23.11.2004 r. (w toku postępowania wyjaśniającego RBG-400-21/04/AB – fakt znany z urzędu zgodnie z art. 77 §4 k.p.a.), oraz z dnia 3.08.2005 r.:
- przystąpienie Miasta do pilotażu było podyktowane wyłącznie wolą zapewnienia sprawnej i kompleksowej obsługi klientów, zwłaszcza osób, które nie posiadają przy sobie fotografii stanowiącej załącznik do wniosku o wydanie prawa jazdy. Jest także wynikiem realizacji przez Miasto programu polityki jakości ISO 9001:2001;
- z tytułu przystąpienia do pilotażu Miasto Bydgoszcz, oraz Urząd Miasta Bydgoszczy i jego pracownicy nie korzystali z żadnej formy odpłatności ze strony PWPW;
- Miastu nie są znane przypadki, aby zakłady fotograficzne zwracały się o udostępnienie możliwości wykonywania zdjęć bezpośrednio w urzędzie;
- wykonywanie zdjęć wszystkim klientom składającym wnioski jest dokonywane w kontekście zobowiązania się do maksymalnego wykorzystania stanowiska i realizowane przez wykonywanie zdjęć wszystkim, którzy sobie tego życzą;
- wprowadzenie odpłatności za wykonanie zdjęcia w urzędzie byłoby możliwe tylko w przypadku regulacji ustawowej. Możliwość wprowadzenia kasy fiskalnej obsługiwanej przez jednego z pracowników urzędu, zaproponowana na spotkaniu w PWPW, została odrzucona, gdyż wiązałoby się to z koniecznością prowadzenia przez pracownika działalności gospodarczej;
- możliwość wykonania zdjęcia wyłącznie na potrzeby wykonania praw jazdy nie stanowi znaczącej konkurencji dla działalności fotograficznych zakładów rzemieślniczych;
- Urząd Miasta Bydgoszczy nie stawia mieszkańcom żadnych innych wymagań co do jakości i formatu zdjęć przyjmowanych jako załącznik do wniosku o wydanie prawa jazdy, niż określone w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 21 stycznia 2004 r. w sprawie wydawania uprawnień do kierowania pojazdami.

3. Powiat Nakielski – w piśmie z dnia 1.08.2005 r.:
- przystępując do pilotażu, Powiat kierował się dobrem i kompleksową obsługą petentów;
- w zamian za swoje zaangażowanie Powiat nie otrzymuje żadnych profitów, a świadczenie usług przez pracowników Starostwa jest nieodpłatne;
- pracownicy łączą procedurę przyjmowania wniosków na wymianę lub wydanie wtórnika prawa jazdy z dokonywaniem odwzorowania wizerunku (wykonaniem zdjęcia) i podpisu;
- nigdy żaden zakład fotograficzny nie zgłaszał się do starostwa z wnioskiem o udostępnienie mu możliwości wykonywania zdjęć bezpośrednio w urzędzie, bądź poza nim;
- Starostwo wykonuje zdjęcia tylko na wyłączne życzenie petenta;

4. należy również przedstawić stanowisko Ogólnopolskiej Komisji Branżowej Fotografów Zarządu Związku Rzemiosła Polskiego wyrażające obawy środowiska fotografów, przedstawione m.in. w dokumencie z dnia 20 lutego 2004 r., gdzie użyto następujących argumentów:
- środowisko rzemieślników fotografów czuje się zagrożone, bowiem w tej sytuacji (nieodpłatnego wykonywania zdjęć w urzędach – UOKiK) większość zakładów straci podstawę egzystencji, a nawet ulegnie likwidacji;
- duża część z ponad 6 tysięcy zakładów fotograficznych posiada nowoczesne wyposażenie umożliwiające wykonanie zdjęć w technice cyfrowej, a co za tym idzie także przekazywanie ich na nośniku cyfrowym. Wystarczy tylko stosowna regulacja prawna dopuszczająca możliwość przekazywania przez obywateli zdjęć na nośnikach elektronicznych, a większość firm fotograficznych sprosta tym wymogom;

- decyzja o kontynuacji pilotażu w dotychczasowej formule, oraz jego rozszerzenia uniemożliwi zakładom fotograficznym spłatę kredytów zaciąganych w ostatnich latach na modernizację stanowisk pracy, w tym przede wszystkim na urządzenia pracujące w technikach cyfrowych;
- jeśli program uzyska pozytywną ocenę, w aparaty cyfrowe zostaną wyposażone wszystkie urzędy rozpatrujące wnioski o wydanie praw jazdy, dowodów osobistych oraz paszportów. Wówczas zakup tych urządzeń zostanie sfinansowany z budżetu państwa, albo koszty te pokryje obywatel poprzez zwiększoną opłatę za wydanie dokumentów;
- podejmowanie takich działań jest niestosowne i nieuczciwe konkurencyjnie, prowadzące do likwidacji większości zakładów fotograficznych. Wspólnotowa polityka wobec MSP powinna przestrzegać obowiązujących w Unii Europejskiej zasad konkurencji, zgodnie z którymi niedopuszczalne są jakiekolwiek praktyki naruszające zasadę swobodnej konkurencji na rynku wewnętrznym.

Tożsame do przedstawionych wyżej obaw, przedstawili pismem z dnia 30 stycznia 2004 r. adresowanym do Prezydenta Miasta Bydgoszczy lokalni fotografowie. Pod pismem tym podpisali się przedstawiciele 21 bydgoskich zakładów fotograficznych prosząc o ponowne rozważenie udziału Miasta w programie pilotażowym. Podkreślili oni, iż bezpłatność zdjęć wykonywanych w urzędzie będzie prowadzić do ich bankructwa.

Na podstawie zebranego materiału dowodowego, Prezes Urzędu ustalił, co następuje:

1. PWPW jest jedynym w Polsce producentem dokumentów praw jazdy na podstawie umowy nr DMM/056/98 z dnia 22.12.1998 r. zawartej z Ministerstwem Transportu i Gospodarki Morskiej (później Ministerstwo Infrastruktury, Ministerstwo Transportu i Budownictwa, a obecnie Ministerstwo Transportu). Zgodnie z jej §1 pkt 1 lit a „Zleceniodawca powierza, a Zleceniobiorca zobowiązuje się do: a) wytwarzania wypełnionych blankietów następujących dokumentów komunikacyjnych, przewidzianych ustawą - Prawo o ruchu drogowym z 20 czerwca 1997 roku (Dz.U. nr 98, poz.602, nr 123, poz.779 i nr 160, poz.1086): - Prawo jazdy, - Świadectwo kwalifikacji;”.
2. Aneksem nr 4 z dnia 12.06.2001 r. do umowy jak wyżej, PWPW zobowiązała się do opracowania i wdrożenia systemu przesyłania danych w formie elektronicznej do produkcji praw jazdy i świadectw kwalifikacji, oraz do zapewnienia eksploatacji tego systemu (System KIEROWCA).
3. Uchwałą Zarządu PWPW nr 41/03 z dnia 23 kwietnia 2003 r. w sprawie zakupu kamer cyfrowych i padów do podpisu w Systemie KIEROWCA, postanowiono I. Rozpocząć pilotaż systemu do wykonywania zdjęć cyfrowych do praw jazdy jako rozszerzenie eksploatowanego systemu do obsługi procesu wydawania praw jazdy - System KIEROWCA.
4. PWPW miała świadomość następujących korzyści i zagrożeń płynących z wdrożenia pilotażu – **do korzyści zaliczała:**

- budowanie pozytywnego wizerunku dla PWPW S.A. oraz wzmacnianie współpracy z urzędami administracji samorządowej i centralnej;
- przygotowanie Systemu KIEROWCA do eksploatacji po 30.06.2006 r., na kiedy zaplanowana została pełna amortyzacja obecnego sprzętu, w tym skanerów wykorzystywanych do skanowania zdjęć analogowych;
- korzyści techniczne, tj. lepsza jakość zdjęć, oraz organizacyjne dla interesantów i urzędów;
- korzyści ekonomiczne dla interesantów wynikające z możliwości tańszego i łatwiejszego wykonania zdjęcia, przy składaniu wniosku o wydanie prawa jazdy;

- wprowadzenie zdjęć cyfrowych wymaga od urzędu ich przygotowania (m.in. kadrowanie) w obecności interesanta, co umożliwia interesantom bardziej aktywny wpływ na jakość zdjęcia;
- kamery cyfrowe w Systemie KIEROWCA stanowią naturalny rozwój systemu wynikający z postępu technicznego, oraz otwierają możliwości pozyskiwania i implementacji zabezpieczeń biometrycznych zgodnie z tendencjami światowymi;
- zwiększenie bezpieczeństwa praw jazdy jako dokumentów identyfikujących kierowców, dzięki eliminacji zdjęć nieaktualnych, uszkodzonych czy podmienionych;
- wraz z wdrożeniem kamer cyfrowych część operacji wykonywanych obecnie w dziale Przygotowania Produkcji CPP przeniesionych zostanie do urzędów (np. kadrowanie zdjęć), inne operacje (np. usuwanie tła ze zdjęć) poprzez pełną standaryzację warunków wykonywania zdjęć, zostaną zautomatyzowane. W związku z powyższym PWPW zakłada ograniczenie zatrudnienia o ok. 10 osób w dziale CPP;
- podniesienie wydajności pracy urzędu oraz standardu obsługi, poprawę wizerunku urzędu,

natomiast do zagrożeń:

- rozwiązanie oparte na zainstalowaniu kamer cyfrowych przez PWPW S.A. do wykonywania zdjęć na miejscu w urzędach jest pierwszym krokiem do pozyskiwania zdjęć cyfrowych, w tym również do innych dokumentów identyfikacyjnych. **Stanowi to poważne zagrożenie utraty części dochodów przez środowiska fotograficzne**. **W związku z powyższym, należy liczyć się z realnym atakiem ze strony środowiska fotografów skierowanym przeciwko PWPW S.A.**;
- konieczność wprowadzenia zmian prawnych w trybie składania wniosków o prawo jazdy osób, które uzyskały uprawnienia po raz pierwszy i mają prawo złożyć wniosek w oddziale Wojewódzkim Oddziale Ruchu Drogowego (dalej jako „**WORD**"). Tryb taki nie wymaga stawienia się w urzędzie, co uniemożliwia wykonanie zdjęcia cyfrowego w urzędzie. Alternatywą jest wyposażenie wszystkich WORD-ów w kamery cyfrowe i włączenie do Systemu KIEROWCA;
- wyposażenie kilkuset urzędów w kamery cyfrowe wiąże się z nakładami poniesionymi na ich zakup, ale też ze szkoleniem personelu, kosztami napraw, serwisowania itp.;
- znaczące nakłady (koszt sprzętu: 16.600.000 zł, koszt szkolenia: 2.500.000 zł, koszt serwisowania: 2.100.000 zł zgodnie z szacunkami) konieczne do wdrożenia i uruchomienia projektu, nie przekładają się bezpośrednio na dodatkowe przychody PWPW S.A.;
- proponowane rozwiązanie, zakładające wzrost ceny prawa jazdy może spotkać się z krytyką medialną, pomimo korzystnej dla interesantów różnicy cen zdjęć wykonywanych w urzędach, w stosunku do cen zdjęć wykonywanych w zakładach fotograficznych;
- budowanie wizerunku firmy przyjaznej klientom, dbającej o jakość i skracanie czasu obsługi, może podlegać próbom dyskredytacji, poprzez akcje medialne prowadzone przez niechętne PWPW S.A. lobby.

5. Pismem z dnia 22.09.2003 r. PWPW zaprosiła powiaty, w tym Miasto Bydgoszcz oraz Powiat Nakielski do udziału w pilotażu, oraz przedstawiła ogólne zasady jego realizacji, w tym zapis dot. maksymalnego wykorzystania stanowisk cyt. „**tak aby zdjęcia cyfrowe były wykonywane dla wszystkich osób składających wnioski o prawo jazdy bez względu na to, czy dostarczyły zdjęcia**". Aneksy do umów (których przedmiotem jest zlecenie wykonywania dokumentów) obejmujące treść stwierdzonych praktyk Uczestnicy zawarli odpowiednio w dniu 14.10.2003 r. – Powiat Nakielski i 18.11.2003 r. – Miasto Bydgoszcz. Faktycznie były to odrębne umowy o charakterze cywilno-prawnym, które nie powierzały PWPW realizacji obowiązków z zakresu zadań publicznych powiatów (starostów), a jedynie udostępniały jej mienie i

pracowników starostw i urzędów na potrzeby działalności gospodarczej w zakresie świadczenia usług fotograficznych.

6. Pilotaż rozpoczęto z dniem 10.01.2004 r. w 16 urzędach starostw i urzędach miast na prawach powiatów, w tym:
Urząd Miasta Białegostoku, Urząd Miasta Bydgoszczy, Starostwo Powiatowe w Mielcu, Starostwo Powiatowe w Nakle, Starostwo Powiatowe w Poznaniu, Urząd Dzielnicy Warszawa-Białołęka, Starostwo Powiatowe we Wrocławiu, Starostwo Powiatowe w Zgierzu, Urząd Miasta w Łodzi, Urząd Miasta w Częstochowie, Urząd Miasta Gdyni, Urząd Miasta Gorzowa Wlkp., Starostwo Powiatowe w Krasnymstawie, Starostwo Powiatowe w Ostrowi Mazowieckiej, Starostwo Powiatowe w Sochaczewie, Urząd Miasta Zielonej Góry (zwane dalej „**uczestnikami pilotażu**", bądź „**powiatami**"), po uzyskaniu zgody Ministra Infrastruktury udzielonej pismem z dnia 29.09.2003 r. znak TD-2B-076-34/03 na wniosek PWPW złożony pismem z dnia 4.07.2003 r.
7. Zawarte przez PWPW z Miastem Bydgoszcz i Powiatem Nakielskim (oraz innymi powiatami) aneksy do umów, których przedmiotem jest zlecenie wykonywania dokumentów komunikacyjnych (umowa nr DMD/0003/99 z dnia 9.06.1999 r. – Bydgoszcz i umowa nr DMD/0003/99 z dnia 1.06.1999 r. – Powiat Nakielski), zawierały tożsame postanowienie, zgodnie z którym: „**ZAMAWIAJĄCY zobowiązuje się do: (…) 5) maksymalnego wykorzystania stanowiska poprzez wykonywanie zdjęć wszystkim petentom składającym wnioski o wydanie prawa jazdy lub świadectwa kwalifikacji**." (§4).
8. Faktyczne rozpoczęcie wykonywania zdjęć cyfrowych w Urzędzie Miasta Bydgoszczy nastąpiło w dniu 21.01.2004 r., a w Starostwie Powiatowym w Nakle w dniu 20.01.2004 r. tj. w dniach uruchomienia urządzeń do wykonywania zdjęć techniką cyfrową.
9. Według informacji PWPW na dzień 9.01.2006 r., po prawie 2 latach pilotażu, zdjęcia cyfrowe stanowiły 14,6% praw jazdy wydanych przez urzędy uczestniczące w programie (średnia dla wszystkich powiatów).
10. W oparciu o informacje przedstawione przez Uczestników, Prezes Urzędu ustalił szczegółowe dane dotyczące ilości zdjęć cyfrowych wykonanych w urzędach uczestniczących w pilotażu (za okres 29.01.2004 – 31.05.2005):

Lp.	Starostwo/Urząd	Typ urządzenia	Liczba zamówionych praw jazdy	Zamówienia ze zdjęciem cyfrowym	Udział zdjęć cyfrowych [%]	Anulowane	Reklamacje
1	St. Pow. we Wrocławiu	kabina	10274	811	7,89%	0	0
2	St. Pow. w Nakle	kabina	8636	2456	28,44%	0	0
3	Urząd Miasta Bydgoszczy	kabina	39311	3601	9,16%	3	0
4	St. Pow. W Krasnystawie	kolumna	8549	2230	26,08%	0	0
5	Urząd Miasta Gorzowa Wielk.	kolumna	14075	4192	29,78%	2	1
6	Urząd Miasta Zielonej Góry	kolumna	14052	2803	19,95%	2	0
7	St. Pow. w Zgierzu	kabina	18073	1554	8,60%	3	0
8	Urząd Miasta Łodzi	kolumna	79606	5991	7,53%	8	0
	Urząd Miasta Łodzi	kabina		4663	5,86%	2	0
9	St. Pow. w Ostrowi Mai	kolumna	8336	2173	26,07%	3	0
10	St. Pow. w Sochaczewie	kolumna	10162	3662	36,04%	0	0
11	Warszawa – Białołęka	kabina	9155	1191	13,01%	0	0
12	St. Pow. w Mielcu	kabina	14531	3203	22,04%	2	0
13	Urząd Miasta w Białymstoku	kabina	29569	1997	6,75%	1	1
14	Urząd Miasta Gdyni	kolumna	28435	3391	11,93%	1	0

15	Urząd Miasta Częstochowy	kolumna	25647	3380	13,18%	2	0
16	St. Pow. w Poznaniu	kabina	38267	6932	18,11%	0	0
Suma			**356678**	**54230**	**15,20%**	**29**	**2**

Z powyższego wynika, iż w okresie do dnia 31.05.2005 r. PWPW uzyskała na lokalnych rynkach wykonywania zdjęć do praw jazdy udział w granicach od 6,75% (Białystok) do 36,04% (Powiat Sochaczewski), a średnio 18,15% w każdym powiecie.

11. W projekcie pisma z dnia 17.12.2004 r. adresowanym do Ministra Infrastruktury, PWPW zaproponowała dwa warianty cenowe wdrożenia projektu: wariant I obejmujący obowiązek wykonywania zdjęć jedynie w urzędach – w tym przypadku, cena prawa jazdy wzrosłaby o 5,85 netto, oraz wariant II obejmujący możliwość wyboru przez interesanta innego sposobu dostarczenia zdjęcia – w przypadku wykonania zdjęcia w urzędzie, cena prawa jazdy wzrosłaby o 10,36 netto. Z kolei, w piśmie z dnia 23.03.2005 r. PWPW wskazała, że podwyżka ceny prawa jazdy wyniosłaby odpowiednio: dla wszystkich o 4,83 zł, a dla osób wykonujących zdjęcie w urzędzie lub WORD-zie dodatkowo o 3,84 zł. W piśmie z dnia 24.06.2005 r. określiła wysokość opłat za zdjęcie wykonane w urzędzie na 4,68 zł brutto. Propozycji tej sprzeciwiły się powiaty wykluczając możliwość instalacji na terenie urzędów kas fiskalnych, co wiązałoby się z prowadzeniem działalności gospodarczej. Aż do zakończenia niniejszego postępowania, zdjęcia wykonywane były w urzędach nieodpłatnie.
12. Pismem z dnia 23.07.2004 r. ZRP uzależnił akceptację zasad współpracy przedstawionych przez PWPW od wprowadzenia odpłatności za zdjęcia wykonane w urzędach, co zostało odczytane przez PWPW jako odmowa udziału w pilotażu.
13. Spotkania PWPW ze Związkiem Rzemiosła Polskiego, których przedmiotem był pilotaż, oraz udział fotografów w wykonywaniu zdjęć cyfrowych, oraz ich ustalenia:

— **w dniu 31.03.2004 r.** – strony wyraziły wolę znalezienia rozwiązań kompromisowych, które ograniczą problemy pojawiające się przy produkcji dokumentów personalizowanych, pozostawiając wykonywanie zdjęć w zakładach fotograficznych;
— **w dniu 23.04.2004 r.** – przedstawiciele Związku zgodzili się z koncepcją pilotażu, oraz zadeklarowali gotowość wykonywania zdjęć cyfrowych. Uzgodniono, że PWPW opracuje koncepcję rozwiązania i przedstawi propozycję ZRP. Przedstawiciel firmy Hewlett Packard zadeklarował możliwość stworzenia oprogramowania do zapisu danych na nośnikach, który będzie zawierał znaczniki czasu, oraz niezbędne zabezpieczenia. Przedstawiciele ZRP zadeklarowali gotowość prowadzenia rejestru zakładów fotograficznych, oraz dystrybucji niezbędnego oprogramowania;
— **w dniu 23.06.2004 r.** – omawiano kwestię rozszerzenia pilotażu o kolejne 6 starostw. Przedstawiciele ZRP zajęli stanowisko, iż niecelowym jest rozszerzanie pilotażu, skoro zostanie utrzymany warunek nieodpłatności, a fotografowie stoją na z góry przegranej pozycji. ZRP zaproponował wprowadzenie dwóch opłat administracyjnych za wydanie prawa jazdy – jedna niższa w przypadku wniosku składanego ze zdjęciem, druga pełna w przypadku zdjęcia wykonanego w urzędzie. Przedstawiciel Hewlett Packard zadeklarował możliwość wykonania oprogramowania z ograniczeniem licencji do 10 wytypowanych zakładów. Strona fotografów uznała, że nie podejmuje się włączenia 10 zakładów do pilotażu przy dalszym utrzymaniu nieodpłatności zdjęć w urzędach;
— **w dniu 22.09.2004 r.** – strony podtrzymały swoje stanowiska, a ZRP zobowiązał się do przedstawienia PWPW własnej koncepcji udziału zakładów w wykonywaniu zdjęć cyfrowych. Obecny przedstawiciel Ministra Infrastruktury stwierdził, iż nie widzi on potrzeby i nie wyrazi zgody na rozszerzenie pilotażu;
— **w dniu 23.06.2005 r.** – uzgodniono gotowość zawarcia porozumienia regulującego wykonywanie zdjęć cyfrowych przez fotografów, w tym m.in. parametry techniczne zdjęcia, procedury postępowania i procedury reklamacji. Omówiona została procedura

rejestracji zakładów fotograficznych i formularz zgłoszeniowy. Przedstawiona została funkcjonalność oprogramowania dla zakładów fotograficznych;

— **w dniu 12.01.2006 r.** – uzgadniano szczegóły techniczne współpracy, oraz omawiano i przyjęto dalszy harmonogram pilotażu i jego wdrożenia w skali całego kraju, a ponadto, kwestie akcji informacyjnej propagującej możliwość dostarczania zdjęć cyfrowych do praw jazdy na nośnikach CD.

14. Podczas spotkania przedstawicieli PWPW i Starostw/Urzędów biorących udział w pilotażu w dniu 8.06.2005 r. PWPW przedstawiła propozycję podpisania aneksów do umów zawartych z uczestnikami pilotażu, deklarujących rezygnację z zasady maksymalizacji wykonywania zdjęć w urzędach na rzecz całkowitej dobrowolności ich wykonania, oraz pobierania opłaty za zdjęcie w urzędzie w wysokości 4,68 zł brutto.
15. Pismem z dnia 21.07.2005 r. PWPW poinformowała, że w drugim półroczu będzie kontynuować program pilotażowy na zasadzie pełnej dobrowolności, i w tym celu podpisze aneksy do umów zawartych z uczestnikami pilotażu.
16. Aneksy, o których mowa powyżej, zostały podpisane w okresie od 30.06.2005 r. do 22.08.2005 r., w tym 11.07.2005 r. z Powiatem Nakielskim i 22.07.2005 r. z Miastem Bydgoszcz, i zawierały zapisy, zgodnie z którymi: (§1) Skreśla się dotychczasową treść §1 Aneksu Nr 2 z dnia 14.10.2003 r. oraz nadaje się mu nową treść w brzmieniu: „Strony deklarują wolę wdrożenia rozwiązań umożliwiających elektroniczną kompletację danych do wniosków o wydanie prawa jazdy obejmujących pobieranie zdjęć cyfrowych, w tym dostarczonych przez interesantów na nośniku elektronicznym, oraz cyfrowego odwzorowania podpisu.", (§2) W §2 powyższego Aneksu wprowadza się dodatkowy pkt 3 w brzmieniu: 3) **Zainstalowane stanowisko do pobierania zdjęć cyfrowych i cyfrowego odwzorowywania podpisu wykorzystywane będzie na zasadach pełnej dobrowolności. Zamawiający zobowiązuje się nie zmuszać ani nie wpływać w inny sposób na interesantów celem wykorzystywania stanowiska do pobierania zdjęć cyfrowych do praw jazdy.** (…), (§3) W §4 powyższego Aneksu skreśla się dotychczasową treść punktu 5 i 6 i wprowadza się w jego miejsce punkt 5 i 6 w nowym brzmieniu: 5) **wykorzystania na zasadach pełnej dobrowolności ze strony interesantów stanowiska do pobierania zdjęć cyfrowych oraz cyfrowego odwzorowania podpisu do praw jazdy**"
17. W dniu 13.12.2005 r. PWPW podpisała ze Związkiem Rzemiosła Polskiego porozumienie, w którym zobowiązała się do: „1) Dostosowania systemu KIEROWCA w organach prowadzących pilotaż, do wczytywania z nośnika CD zdjęć cyfrowych wykonanych w zakładach fotograficznych, spełniających wymagania techniczne określone w Załączniku nr 1 do Porozumienia; 2) Udostępnienia zakładom fotograficznym oprogramowania do weryfikacji parametrów technicznych pliku graficznego ze zdjęciem cyfrowym i generowania pliku tekstowego, w którym zapisywane będą: identyfikator zakładu, data wykonania zdjęcia, typ aparatu i wynik kontroli parametrów technicznych zdjęcia; 3) Rejestrowania i nadawania identyfikatorów wszystkim zakładom fotograficznym, które zadeklarują gotowość wykonywania zdjęć cyfrowych do praw jazdy zgodnie z parametrami technicznymi określonymi w Załączniku nr 1 do Porozumienia i prześlą do PWPW S.A. formularz zgłoszeniowy zgodnie z Procedurą określoną w Załączniku nr 2 do Porozumienia.".
18. Na dzień sporządzenia decyzji, na stronie internetowej ZRP, pod adresem http://www.fotograf.org.pl/pakietdp.php można pobrać program dla fotografów udostępniony przez PWPW wraz z dodatkowymi instrukcjami, procedurami, parametrami technicznymi, oraz harmonogramem, z którego wynika, że termin udostępnienia możliwości wczytywania zdjęć z nośników CD w urzędach pilotażowych został wyznaczony na 1 marca 2006 r.

19. Pismem z dnia 25.04.2006 r. PWPW poinformowała, że od dnia 1 marca 2006 r. włączono wytypowane zakłady fotograficzne do pilotażowego programu wykonywania zdjęć techniką cyfrową.

Część z ustaleń niniejszego postępowania została zawarta w raporcie z badania rynków usług fotograficznych w Mieście Bydgoszczy i Powiecie Nakielskim, w tej jego części, która dotyczyła postrzegania konkurencji PWPW przez fotografów, oraz skutków jej praktyki dla lokalnych rynków (Część VIII Raportu). Fragment raportu, o którym mowa, należy przytoczyć na potrzeby dalszych rozważań.

Raport z badania rynku usług fotograficznych:
(według stanu z dnia otrzymania wezwania do udzielenia informacji z dnia 22.08.2005 r.)

(...) Ad. VIII
Zapytani o konkurencję ze strony PWPW, przedsiębiorcy poinformowali, iż (poniżej odpowiedzi uczestników rynku usług fotograficznych – 18 fotografów wykonujących zdjęcia do praw jazdy, z czego 14 z Miasta Bydgoszczy i 4 z Powiatu Nakielskiego):

1. Ilość zdjęć do praw jazdy wykonywanych w zakładach fotograficznych spadła na skutek uruchomienia pilotażu wykonywania nieodpłatnych zdjęć w urzędach.
2. Odpowiedzi jak wyżej udzieliło wprost 6 przedsiębiorców. Trzech z nich podało orientacyjne dane procentowe: spadek o 40%, 80% i 90%, Jeden poinformował, że wcześniej wykonywał ok. 10-14 zdjęć dziennie, a obecnie ok. 6-10 (spadek o ok. 33%).
3. Odpowiedzi pozostałych jedenastu przedsiębiorców (jeden z uczestników rynku nie zajął stanowiska co do konkurencji ze strony PWPW) wskazywały pośrednio na spadek sprzedaży, poprzez sformułowania: "groźna konkurencja", "nieuczciwa konkurencja", "możliwość likwidacji zakładu", "duże (ew. „poważne" i inne synonimy) zagrożenie dla istnienia firmy".
4. Wszyscy (z wyjątkiem jednego) przedsiębiorcy informowali, iż odczuwają zagrożenie swojej przyszłości, a kilku wskazało wprost, iż postrzegają działania PWPW jako próbę monopolizacji rynku, która doprowadzi do likwidacji części zakładów, powiększając szeregi bezrobotnych.
5. Również przedsiębiorcy, którzy zaniechali działalności na rynku właściwym, wskazywali, że działalność PWPW stanowi zagrożenie dla zakładów fotograficznych. Jeden z nich wskazał, że kiedy prowadził działalność w zakresie wykonywania zdjęć do dokumentów personalizowanych (którą zmuszony był zamknąć jako nierentowną), przychodzili do niego tylko tacy klienci, którzy nie wiedzieli o możliwości nieodpłatnego wykonania zdjęć.

Powyższe ustalenia pozwoliły Prezesowi Urzędu zważyć jak niżej:

Na wstępie, Prezes Urzędu wyjaśnia, iż dalsze rozważania będą dotyczyły łącznie obu porozumień (pkt I i pkt II sentencji), tj. zawartego przez PWPW z Miastem Bydgoszcz, oraz zawartego przez PWPW z Powiatem Nakielskim, które – co stało się podstawą wspólnego rozpoznania obu zarzutów w ramach jednego postępowania antymonopolowego – miały tożsamą treść, tożsame okoliczności dotyczące ich zawarcia, realizacji, oraz zaniechania, a dotyczyły jedynie odrębnych rynków geograficznych, co uniemożliwiło postawienie jednego zarzutu porozumienia wszystkim Uczestnikom tego postępowania.

Interes publiczny:

Przesłanką uznania porozumienia za ograniczające konkurencję na podstawie art. 5 ustawy, jest w pierwszym rzędzie ustalenie, że narusza ono interes publiczny, na straży którego stoi Prezes Urzędu zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy.

Istotnym dla rozstrzygnięcia o istnieniu interesu publicznego w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy jest ustalenie, iż dotyczy on z góry nieokreślonej liczby osób – uczestników rynku. Organ antymonopolowy ustalił w toku postępowania, iż praktyka, jakiej dopuścili się Uczestnicy dotknęła rynku (lokalnych rynków usług fotograficznych) jako całości, tj. wszystkich jego uczestników. W szczególności, naruszony został interes zakładów fotograficznych, które utraciły część rynku na rzecz PWPW, a w jeszcze wyższym stopniu został on zagrożony, podobnie jak interes samych konsumentów.

W ocenie Prezesa Urzędu, interes konsumentów winien być zagwarantowany istnieniem konkurencyjnego rynku usług fotograficznych w zakresie zdjęć do dokumentów, o ile ograniczenia konkurencji nie są konieczne ze względów technicznych, bądź organizacyjnych, albo nie są wynikiem regulacji prawnych stanowiących normę szczególną wobec art. 5 i art. 8 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Mimo wyjaśnień Uczestników, iż opierali oni swoje działania o plany wprowadzenia nowych regulacji prawnych, oraz zapewnili zastosowanie nowoczesnych środków technicznych gwarantujących postęp w dziedzinie wykonywania zdjęć do dokumentów, Prezes Urzędu uznał, iż okoliczności te nie mogą usprawiedliwiać rozważanej praktyki, o czym mowa w dalszej części uzasadnienia.

O naruszeniu, oraz istotnym zagrożeniu interesu publicznego w niniejszej sprawie, przesądzają skutki stwierdzonej praktyki, która w dłuższej perspektywie czasu nie dawała konkurentom PWPW (fotografom) szans na podjęcie rzeczywistej konkurencji. Przesądzał o tym fakt, że zdjęcia w urzędach miały być wykonywane obligatoryjnie nawet tym osobom, które załączą do wniosku o prawo jazdy fotografię wykonaną w zakładzie fotograficznym (zgodnie z wymogami obowiązującego prawa) i całkowita bezpłatność zdjęć wykonywanych w urzędach. Istotna była także długotrwałość praktyki, tj. ok. dwu i pół letni czas trwania pilotażu z zamiarem jego przekształcenia w praktykę trwałą (przy czym samo porozumienie, o treści jak wyżej, zostało zawarte jeszcze wcześniej).

Wobec powyższego, uzasadniona jest ingerencja Prezesa Urzędu w trybie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Rynek właściwy:

Zgodnie z art. 4 pkt 8 ustawy, przez rynek właściwy rozumie się „*rynek towarów, które ze względu na ich przeznaczenie, cenę oraz właściwości, w tym jakość są uznawane przez ich nabywców za substytuty oraz są oferowane na obszarze, na którym, ze względu na ich rodzaj i właściwości, istnienie barier dostępu do rynku, preferencje konsumentów, znaczące różnice cen i koszty transportu, panują zbliżone warunki konkurencji.*".

Prezes Urzędu ustalił, że do naruszenia konkurencji doszło w niniejszej sprawie na lokalnych rynkach Miasta Bydgoszcz i Powiatu Nakielskiego (rynki geograficzne) świadczenia usług fotograficznych w sektorze zdjęć do dokumentów personalizowanych (rynek produktowy).

Biorąc pod uwagę tożsame parametry zdjęć do praw jazdy (§5 ust. 1 pkt 1 lit. f rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 21 stycznia 2004 r. w sprawie wydawania uprawnień do kierowania pojazdami – Dz.U. z 2004 r. Nr 24, poz. 215 z późn. zm., zwane dalej „**rozporządzeniem w sprawie wydawania uprawnień**") i zdjęć do dowodów osobistych (§1 ust. 5-5c rozporządzenia z dnia 21 listopada 2000 r. w sprawie wzoru dowodu osobistego oraz trybu postępowania w sprawach wydawania dowodów osobistych), należało uznać, iż usługi wykonania tych zdjęć stanowią jeden rynek produktowy. Decydujące znaczenie ma tu możliwość zamiennego przeznaczenia zdjęcia na potrzeby wydania obu tych dokumentów. Tak określony rynek wyróżnia się istotnymi cechami, w tym przede wszystkim

przeznaczeniem zdjęć, od innych usług fotograficznych (np. w zakresie zdjęć okolicznościowych, plenerowych, reklamowych itp.).

W ocenie organu antymonopolowego, bez znaczenia w niniejszej sprawie pozostaje podział zdjęć na wykonane w technologii analogowej i cyfrowej. Sposób interpretacji §5 ust. 1 pkt 1 lit. f rozporządzenia w sprawie wydawania uprawnień dokonywany przez organy stosujące prawo – starostów wydających prawa jazdy, jak i samego Ministra Transportu (w piśmie z dnia 2.02.2004 r. adresowanym do organów wydających prawa jazdy, gdzie wyjaśnił on, że cyt. *„zdjęcia wykonywane tą „techniką"* (cyfrową – UOKiK)*, zarchiwizowane przez organ, należy traktować jako równoważne dostarczeniu fotografii przez osobę ubiegającą się o wydanie prawa jazdy*"), nie pozostawia wątpliwości, że w ramach obecnej regulacji prawnej, dla wyznaczenia rynku właściwego nie ma znaczenia podział na zdjęcia analogowe i cyfrowe. Zarówno jedne, jak i drugie, o ile spełniają określone parametry, stanowią pełnoprawny załącznik do wniosku o wydanie dokumentu.

W uzasadnieniu decyzji pominięto rozważania dotyczące dokumentów świadectw kwalifikacji, gdyż te wyszły z użycia po zmianie ustawy z dnia 20.06.1997 r. Prawo o ruchu drogowym, oraz rozporządzenia w sprawie wydawania uprawnień, jednak wszelkie rozważania dotyczące dokumentów praw jazdy należy odnieść bezpośrednio do świadectw kwalifikacji, gdyż te obowiązywały w początkowym okresie pilotażu.

Podstawą anty-konkurencyjnych porozumień PWPW z Miastem Bydgoszcz i Powiatem Nakielskim nie była siła rynkowa zajmowana przez Uczestników na określonych powyżej rynkach, lecz ich pozycja na rynkach powiązanych (przedsiębiorcy występujący na różnych szczeblach obrotu):

1. krajowym rynku produkcji dokumentów praw jazdy, na którym PWPW posiada pozycję monopolisty, posiadając na podstawie umowy nr DMM/056/98 z dnia 22.12.1998 r. zawartej z Ministerstwem Transportu i Gospodarki Morskiej wyłączność na produkcję dokumentów praw jazdy i świadectw kwalifikacji;
2. lokalnym rynku udostępniania infrastruktury i zasobów Wydziału Uprawnień Komunikacyjnych Urzędu Miasta Bydgoszczy w celu świadczenia usługi wykonywania zdjęć do praw jazdy;
3. lokalnym rynku udostępniania infrastruktury i zasobów Wydziału Komunikacji i Dróg Starostwa Powiatowego w Nakle w celu świadczenia usługi wykonywania zdjęć do praw jazdy.

Postanawiając o wyodrębnieniu szczególnego rynku usług związanych z udostępnianiem infrastruktury i zasobów wydziałów komunikacji, Prezes Urzędu wziął pod uwagę, że uczestnicy pilotażu – jednostki samorządu terytorialnego zadysponowały swoim mieniem, świadcząc na rzecz PWPW usługę nieodpłatnego użyczenia pomieszczeń, pracowników, oraz zapewnienia pozostałych warunków techniczno-organizacyjnych niezbędnych dla zainstalowania urządzeń służących wykonywaniu zdjęć cyfrowych. Nie działały przy tym w sferze imperium jako organy administracji publicznej, gdyż tymi są wyłącznie starostowie wydający indywidualne decyzje administracyjne w sprawach związanych z wydawaniem uprawnień komunikacyjnych, lecz jako przedsiębiorcy w rozumieniu art. 4 pkt 1 ustawy.

W ocenie Prezesa Urzędu, mimo podobieństwa do rynku usług wynajmu lokali pod działalność zakładów fotograficznych, nawet tych mieszczących się w bliskim sąsiedztwie wydziału komunikacji, usługa udostępniania infrastruktury i zasobów wydziałów komunikacji jest rynkiem szczególnym, oferującym produkt, który nie ma swoich substytutów. Decyduje o tym bezpośrednie powiązanie funkcjonalne pomiędzy miejscem wykonania zdjęcia i miejscem złożenia wniosku o wydanie prawa jazdy, co buduje wśród konsumentów przekonanie, iż wykonanie zdjęcia w urzędzie jest obligatoryjnym elementem Systemu KIEROWCA. W niniejszej sprawie istotne jest również powiązanie personalne, gdyż urzędnik odbierający wniosek o wydanie prawa jazdy, jest jednocześnie przedstawicielem przedsiębiorcy

świadczącego usługę wykonania zdjęcia (PWPW). Tym samym, zasadnym jest wyodrębnienie tak szczególnych rynków, na których Miasto Bydgoszcz i Powiat Nakielski posiadają monopol, jako jedyni dysponenci urzędów prowadzących obsługę organów wydających uprawnienia do kierowania pojazdami na danym terenie.

Udział w rynku:

Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 2 ustawy, *„Zakazu, o którym mowa w art. 5, nie stosuje się do: 2) porozumień zawieranych między przedsiębiorcami działającymi na różnych szczeblach obrotu, których łączny udział w rynku w roku kalendarzowym poprzedzającym zawarcie porozumienia nie przekracza 10%."* (tzw. porozumienie bagatelne). Wskazany przepis wyłącza spod zakazu te porozumienia, które z uwagi na znikomy udział ich uczestników w rynku, mają marginalny wpływ na konkurencję, oraz interesy innych przedsiębiorców i konsumentów na rynku właściwym.

Uznając przedmiotowe porozumienia za istotne, Prezes Urzędu sumował udziały ich Uczestników w ten sposób, iż:

1. PWPW posiada 100% udział w krajowym rynku produkcji dokumentów praw jazdy (od 1998 r. zgodnie z umową zawartą z Ministerstwem Transportu i Gospodarki Morskiej, tj. również w roku kalendarzowym poprzedzającym zawarcie porozumienia – 2003 r.), co łącznie z 0% udziałem w tym rynku odpowiednio Miasta Bydgoszcz i Powiatu Nakielskiego daje w przypadku obu stwierdzonych praktyk 100% łączny udział w rynku przedsiębiorców uczestniczących w porozumieniach;
2. Miasto Bydgoszcz posiada 100% udział w lokalnym rynku udostępniania infrastruktury i zasobów Wydziału Uprawnień Komunikacyjnych Urzędu Miasta Bydgoszcz w celu świadczenia usługi wykonywania zdjęć do praw jazdy – monopol prawny zgodnie z ustawą z dnia 8 marca 1990 o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zmianami) w związku z art. 92 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity Dz.U. z 2001 r. Nr. 142, poz. 1592), co przesądza, iż łącznie z 0% udziału w tym rynku ze strony PWPW, podmioty te posiadają łącznie 100% udział w rynku;
3. Powiat Nakielski posiada 100% udział w lokalnym rynku udostępniania infrastruktury i zasobów Wydziału Komunikacji i Dróg Starostwa Powiatowego w Nakle w celu świadczenia usługi wykonywania zdjęć do praw jazdy – monopol prawny zgodnie z ustawą z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity Dz.U. z 2001 r. Nr. 142, poz. 1592), co przesądza, iż łącznie z 0% udziału w tym rynku ze strony PWPW, podmioty te posiadają łącznie 100% udział w tak określonym rynku.

Prezes Urzędu uznał, iż monopolistyczna pozycja posiadana przez Uczestników na powyższych, powiązanych rynkach, umożliwia im istotną ingerencję w zależny rynek usług fotograficznych w sektorze zdjęć do dokumentów personalizowanych.

W ocenie organu antymonopolowego, powyższe ustalenia są wystarczające dla uznania, że przedmiotowe porozumienia nie mają cech porozumienia bagatelnego, o którym mowa w art. 6 ust. 1 ustawy. Tak więc, nie są one wyłączone spod zakazu z art. 5 ustawy, co czyni koniecznym dokonanie merytorycznej oceny zarzutów postawionych Uczestnikom postępowania.

Ponadto, Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy *„Rada Ministrów może, w drodze rozporządzenia, wyłączyć spod zakazu, o którym mowa w art. 5, porozumienia, które przyczyniają się do polepszenia produkcji, dystrybucji towarów lub do postępu technicznego lub gospodarczego, zapewniają nabywcy lub użytkownikowi odpowiednią część wynikających stąd korzyści i które: 1) nie nakładają na zainteresowanych przedsiębiorców ograniczeń, które nie są niezbędne do osiągnięcia tych celów; 2) nie stwarzają tym przedsiębiorcom możliwości wyeliminowania konkurencji na rynku właściwym w zakresie znacznej części*

określonych towarów.". W tym celu, Rada Ministrów wydała rozporządzenie z dnia 13 sierpnia 2002 r. w sprawie wyłączenia określonych porozumień wertykalnych spod zakazu porozumień ograniczających konkurencję (Dz.U. z 2002 r. Nr 142, poz. 1189 ze zm. w Dz.U. z 2004 r. Nr 95, poz. 951). Porozumienia będące przedmiotem niniejszego postępowania nie kwalifikują się do wyłączenia, o którym mowa, gdyż nakładają na zainteresowanych przedsiębiorców ograniczenia w dostępie do rynku, które nie są niezbędne dla polepszenia produkcji praw jazdy, lub dla postępu technicznego lub gospodarczego (a contrario z art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy), oraz stworzyły one Uczestnikom możliwość wyeliminowania konkurencji na rynkach właściwych (a contrario z art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy).

Uzasadnienie faktyczne i prawne:

Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy, *„Zakazane są porozumienia, których celem lub skutkiem jest wyeliminowanie, ograniczenie lub naruszenie w inny sposób konkurencji na rynku właściwym, polegające w szczególności na: (...)* 6) ograniczaniu dostępu do rynku lub eliminowaniu z rynku przedsiębiorców nieobjętych porozumieniem;"*.*

Zgodnie z art. 4 pkt 4 ustawy, przez porozumienie rozumie się: *„a) umowy zawierane między przedsiębiorcami, między związkami przedsiębiorców oraz między przedsiębiorcami i ich związkami albo niektóre postanowienia tych umów, b) uzgodnienia dokonane w jakiejkolwiek formie przez dwóch lub więcej przedsiębiorców lub ich związki, c) uchwały lub inne akty związków przedsiębiorców lub ich organów statutowych;".*

Zarzutem jaki postawiono w niniejszym postępowaniu PWPW i Miastu Bydgoszcz, oraz PWPW i Powiatowi Nakielskiemu, było zawarcie niedozwolonych porozumień, których celem, oraz skutkiem było naruszenie konkurencji na lokalnych rynkach świadczenia usług fotograficznych w sektorze zdjęć do dokumentów personalizowanych. Zarzut ten postawiono w związku z zawarciem przez PWPW z jednostkami samorządu terytorialnego umów – aneksów do umów zlecających PWPW wykonywanie dokumentów komunikacyjnych (umowy nr DMD/0003/99), zawierających zobowiązanie do maksymalnego wykorzystania stanowiska do wykonywania zdjęć cyfrowych wszystkim petentom składającym wnioski o wydanie prawa jazdy lub świadectwa kwalifikacji, przy założeniu nieodpłatnego wykonywania tych zdjęć.

Porozumienia ograniczające dostęp do rynku lub eliminujące z rynku, uznawane są za jedno z najpoważniejszych naruszeń prawa konkurencji. W analizowanej sprawie zostały one zawarte przez przedsiębiorców funkcjonujących na odmiennych, jednak powiązanych ze sobą rynkach, którzy dysponują siłą umożliwiającą im kształtowanie warunków konkurencji na zależnych rynkach świadczenia usług fotograficznych w sektorze zdjęć do dokumentów personalizowanych. Możliwość ta została wykorzystana przez Uczestników z naruszeniem reguł prawa antymonopolowego. W ocenie Prezesa Urzędu, naruszenie konkurencji w obu jego formach (zarówno ograniczenie dostępu, jak i eliminacja z rynku) były zarówno celem, jak i skutkiem uzgodnionego działania uczestników zmowy. Celem stwierdzonych praktyk, co Uczestnicy przyznawali otwarcie, motywując swój zamiar dobrem konsumentów, było doprowadzenie do wykonywania zdjęć do praw jazdy (a w przyszłości do wszystkich dokumentów personalizowanych na terenie całego kraju) wyłącznie przez PWPW na terenie wydziałów komunikacji powiatów uczestniczących w pilotażu. Natomiast skutkiem było uzyskanie przez PWPW istotnego udziału w nowym dla niej, konkurencyjnym rynku produktowym, ze szkodą dla fotografów i zagrożeniem interesów konsumentów.

Na niedozwolony charakter analizowanych porozumień składają się następujące, zasadnicze elementy:

1. uzgodnienie (dokonane na piśmie w formie umowy zawartej pomiędzy dwoma przedsiębiorcami), że zdjęcia cyfrowe do praw jazdy będą wykonywane za pośrednictwem urządzeń montowanych przez PWPW w wydziałach komunikacji wszystkim petentom, przy czym, w pierwotnych założeniach (określających początkowy zamiar Uczestników wyrażony

w chwili zawarcia porozumień), zdjęcia te miały być wykonywane wszystkim osobom składającym wniosek o wydanie dokumentu („**petenci**"), nawet tym, które przyniosły ze sobą zdjęcie wykonane w zakładzie fotograficznym (skutkiem takiego postępowania mogło być zdyskredytowanie zakładów fotograficznych w oczach konsumentów, którzy mogli domagać się nawet zwrotu ceny zdjęć, skoro te można wykonać nieodpłatnie w urzędzie);
2. nieodpłatność zdjęć wykonywanych przez PWPW, co było przedmiotem niepisanego uzgodnienia Uczestników, stanowiąc istotną zasadę realizacji pilotażu, oraz warunek uczestnictwa w nim powiatów.

Ad. 1 Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie wydawania uprawnień, „*Krajowe prawa jazdy wykonywane są przez producenta na blankietach, których wzór i opis określają przepisy w sprawie wzorów dokumentów uprawniających do kierowania pojazdami, na podstawie przekazanych przez organ w formie elektronicznej lub w przypadku gdy nie jest to możliwe z przyczyn technicznych - na nośniku magnetycznym pocztą specjalną: (...) 2) fotografii i podpisu wnioskodawcy.*" (§3 ust. 1 pkt 2) – tak nowe rozporządzenie z dnia 21 stycznia 2004 r., oraz podobnie poprzednio obowiązujące (do dnia 6.03.2004 r.) rozporządzenie z dnia 14 grudnia 2001 r., zgodnie z którym „*Prawa jazdy i świadectwa kwalifikacji wykonywane są przez producenta na blankietach, których wzór i opis określają przepisy w sprawie wzorów dokumentów uprawniających do kierowania pojazdami, z zastrzeżeniem ust. 3, na podstawie przekazanych przez organ w formie elektronicznej lub w przypadku, gdy nie jest to możliwe z przyczyn technicznych - na nośniku magnetycznym pocztą specjalną: (...) 2) skanowanej fotografii i podpisu wnioskodawcy."* (§3 ust. 1 pkt 2).

W nowym rozporządzeniu w sprawie wydawania uprawnień zrezygnowano z wymogu skanowania zdjęcia dostarczonego przez petenta w analogowej formie, i poprzez ogólny wymóg dotyczący „fotografii", dopuszczono możliwość korzystania ze zdjęć cyfrowych. Rozporządzenie nie wskazuje, kto i gdzie ma wykonywać zdjęcia do praw jazdy. Tym samym, należy uznać, iż nie ma przeciwwskazań, aby były one wykonywane na miejscu, w urzędach przyjmujących wnioski.

Skoro istniała możliwość, o której mowa powyżej, a celem Uczestników była poprawa jakości i aktualności zdjęć, to mogli oni wzbogacić system informatyczny (System Kierowca) o stanowiska do wykonywania zdjęć cyfrowych na miejscu. W tym miejscu, Prezes Urzędu podkreśla, iż co do zasady, nie kwestionuje takiego rozwiązania i przyjmuje argument PWPW, iż jest ono stosowane w innych krajach europejskich. Zamierzeniem organu antymonopolowego nie jest zahamowanie postępu technologicznego oraz innowacji w zakresie techniki wykonywania i obróbki zdjęć cyfrowych, a także ich wykorzystania w procesie produkcji dokumentów komunikacyjnych, bądź jakichkolwiek innych dokumentów personalizowanych. W ocenie Prezesa Urzędu, uczestnicy procesu wydawania dokumentów komunikacyjnych powinni jednak rozważyć już na etapie projektu tego rozwiązania, czy istnieją możliwości techniczne i organizacyjne udziału w wykonywaniu zdjęć cyfrowych do praw jazdy zakładów fotograficznych, w tym jako operatorów stanowisk do wykonywania zdjęć w urzędach. Nie ulega przy tym wątpliwości, że fotografowie posiadający bogatą wiedzę i doświadczenie niezbędne dla wykonywania zdjęć, oraz obsługi specjalistycznego sprzętu, winni być preferowani ponad urzędników reprezentujących PWPW, nawet po ich przeszkoleniu. Aby uniknąć zarzutu uprzywilejowania PWPW, bądź jakiegokolwiek innego przedsiębiorcy, powiaty winny stosować w tym przypadku otwartą dla wszystkich konkurentów (istniejących, bądź potencjalnych) procedurę przetargową.

Drugim rozwiązaniem umożliwiającym zastosowanie technologii cyfrowej, było przystosowanie Systemu KIEROWCA do wczytywania zdjęć wykonanych w zakładach fotograficznych i utrwalonych na płytach CD, bądź innych nośnikach, dostarczanych przez interesantów. Przy czym, to drugie rozwiązanie wydaje się naturalnym i w pełni koreluje w treścią obowiązującego rozporządzenia w sprawie wydawania uprawnień. Wystarczającym byłoby w tym przypadku, aby zdjęcia spełniały wymogi, o których mowa w §5 ust. 1 pkt 1 lit.

f rozporządzenia w sprawie wydawania uprawnień, tj. „*wyraźna fotografia o wymiarach 3,5 x 4,5 cm, przedstawiająca osobę bez nakrycia głowy i okularów z ciemnymi szkłami w taki sposób, aby ukazywała głowę w pozycji lewego półprofilu z widocznym lewym uchem, z zachowaniem równomiernego oświetlenia twarzy*.", ewentualnie dodatkowe, wiążące się z funkcjonowaniem sytemu informatycznego, oraz zabezpieczeniem jakości i autentyczności dostarczanych zdjęć.

Dopuszczalnym byłoby również funkcjonowanie obu rozwiązań na transparentnych i porównywalnych dla wszystkich warunkach, w tym w szczególności, co do udzielanej konsumentom informacji o współistnieniu obu równoprawnych możliwości.

Mimo istnienia przedstawionych rozwiązań, Uczestnicy postanowili o zastrzeżeniu na rzecz PWPW wyłączności na wykonywanie zdjęć, co stanowiło istotne ograniczenie konkurencji.

Faktem jest, że zapis przedmiotowych aneksów mówiący o wykonywaniu zdjęć cyfrowych wszystkim petentom nie był realizowany w pełni. Prezes Urzędu nie badał jednak, czy takim postępowaniem uczestnicy pilotażu wyłamali się z zawartych porozumień. Ze stanowiska prezentowanego przez Uczestników wynika bowiem jasno, iż w czasie trwania pilotażu, pod wpływem protestów środowiska fotografów, rozmów prowadzonych ze Związkiem Rzemiosła Polskiego, interpelacji poselskich składanych na ręce Ministra Infrastruktury i jego niepewnej postawy co do dalszych losów programu, a przede wszystkim postępowania jakie toczyło się przed Prezesem Urzędu, pierwotne założenie obligatoryjnego wykonywania zdjęć wszystkim petentom zostało zmodyfikowane w ten sposób, iż wykonywano je wszystkim chętnym, jednak z zachowaniem nieodpłatności usługi.

Ad. 2 Mimo, iż zapis dotyczący nieodpłatności nie był przedmiotem umów zawartych przez Uczestników na piśmie, to jednak stanowił on warunek uczestnictwa powiatów w pilotażu i był im przedstawiony przez PWPW już w pierwszej ofercie udziału w tym programie, a następnie zaakceptowany i stosowany w praktyce. Tak więc, na równi z zapisem umownym dotyczącym maksymalizacji wykonywania zdjęć wszystkim petentom, podlega definicji z art. 4 pkt 4 ustawy, będąc uzgodnieniem dokonanym w jakiejkolwiek formie (lit. b), i razem z nim współtworzy zakwestionowaną praktykę.

Jedną z barier, która istotnie wypacza warunki niezbędne dla rozwoju konkurencji, jest długotrwałe, nieodpłatne świadczenie usług (dumping cenowy wykraczający poza zwyczajową definicję tego pojęcia – cena niższa od uzasadnionych kosztów). Celem takiego działania jest z reguły – zakładając racjonalność działania przedsiębiorcy – eliminacja konkurentów z rynku i jego przejęcie, z zamiarem późniejszego dyktatu cenowego wobec konsumentów pozbawionych możliwości wyboru spośród zróżnicowanych ofert konkurujących ze sobą przedsiębiorców.

Okolicznością niesporną w niniejszej sprawie był fakt nieodpłatnego wykonywania zdjęć przez PWPW w urzędach uczestniczących w pilotażu, przez cały okres jego trwania, aż do zamknięcia postępowania dowodowego w niniejszej sprawie. Mimo, iż PWPW zrezygnowała w toku postępowania z zasady maksymalizacji, tj. wykonywania zdjęć wszystkim osobom występującym z wnioskami na rzecz zasady pełnej dobrowolności wykonywania zdjęć w urzędzie (czego potwierdzeniem była zmiana umów zawartych z powiatami), to niezmiennie utrzymała nieodpłatność wykonywanych zdjęć. Zachowanie to wskazuje, że mimo formalnego porzucenia zasady maksymalizacji, jak również - ostatecznie - stworzenia zakładom fotograficznym możliwości wykonywania zdjęć cyfrowych do praw jazdy, faktycznie była ona nadal realizowana.

Zdaniem Prezesa Urzędu, zasadniczym instrumentem konkurencji na rozważanym rynku jest cena zdjęcia. Formuła zdjęć nieodpłatnych pozostawiała zakładom fotograficznym jedynie niewielkie pole dla podjęcia konkurencyjnej walki z PWPW. Nie można wymagać od przedsiębiorców, aby dążąc do konkurencyjności swoich usług świadczyli je nieodpłatnie (poza argumentem zdroworozsądkowym, należy tu wspomnieć o regulacji ustawy z dnia 11

marca 2004 o podatku od towarów i usług, która nieodpłatne świadczenie usług traktuje jak odpłatne ich świadczenie dla potrzeb wymiaru podatku VAT), bądź ograniczyli się wyłącznie do konkurencji jakością usług. O ile jakość fotografii ma decydujące znaczenie dla zdjęć okolicznościowych, bądź plenerowych, to w przypadku zdjęć do dokumentów, w tym praw jazdy, dla zdecydowanej większości konsumentów ma znaczenie drugoplanowe (choćby z uwagi na niewielki format zdjęcia na dokumencie, oraz nakładające się nań wzory graficzne zabezpieczające jego autentyczność, co tuszuje ewentualne braki jakości zdjęcia). Świadczy o tym również fakt, że czynność wykonywania zdjęć w urzędach została zlecona przez PWPW urzędnikom nie posiadającym wiedzy i doświadczenia zawodowych fotografów. Także z informacji udzielonych przez ankietowanych fotografów wynika, że o ile nie obawiają się oni konkurencji jakością swoich zdjęć, to jest to argument niewystarczający w świetle nieodpłatności zdjęć wykonywanych w urzędach.

Biorąc pod uwagę, iż PWPW jest przedsiębiorcą kierującym się rachunkiem ekonomicznym, należało ocenić, kto poniesie koszty wykonywania nieodpłatnych zdjęć. Zebrane w sprawie dokumenty świadczą, iż PWPW dokonała kalkulacji kosztów inwestycji związanej z wyposażeniem powiatów w stanowiska do wykonywania zdjęć cyfrowych, ich serwisowaniem, niezbędnym oprogramowaniem, oraz przeszkoleniem urzędników, i planowała je rozliczyć w podwyższonej opłacie za wydanie prawa jazdy, bądź dodatkowej opłacie. W toku postępowania ustalono, iż odnoście wysokości planowanej podwyżki/opłaty, PWPW proponowała rozwiązania jak w ustaleniach powyżej (vide: pkt 10). W ocenie Prezesa Urzędu, nie do zaakceptowania są propozycje zmierzające do ukrycia ceny zdjęcia w opłacie za wydanie dokumentu prawa jazdy (poza przypadkiem wyraźnego zapisu ustawy, która określałaby taki skutek). Zachowanie transparentnych warunków konkurencji na rynku świadczenia usług fotograficznych wymaga odrębnej odpłatności z tytułu wydania urzędowego dokumentu prawa jazdy, która to opłata ma charakter opłaty administracyjnej, i odrębnej opłaty za wykonanie zdjęcia. W szczególności, nagannym byłoby wprowadzenie podwyżki opłat za wydanie prawa jazdy dla wszystkich osób występujących z wnioskiem, niezależnie od tego, że część z nich korzysta z usług zakładów fotograficznych. W takim przypadku, część konsumentów subsydiowałaby pozostałych, płacąc za zdjęcie wykonane w zakładzie fotograficznym, i dodatkowo, w części pokrywając koszt zdjęć wykonywanych przez PWPW innym osobom.

Ostatecznie, PWPW nie zdecydowała się na wprowadzenie żadnego z rozwiązań, co przemawia za wydaniem decyzji w oparciu o art. 9 ustawy (nakazanie zaniechania praktyki ograniczającej konkurencję).

Sprzeciw powiatów, co do wprowadzenia odpłatności za zdjęcia wykonywane w urzędach, nie może być okolicznością zwalniającą PWPW z odpowiedzialności za naruszenie reguł konkurencji. Sam argument, iż byłoby to przyznanie się do prowadzenia w urzędach fotograficznej działalności gospodarczej jest niezasadny. Z punktu widzenia prawa antymonopolowego istotne jest to, że skutkiem bezpłatności usługi było naruszenie konkurencji i zdobycie przez PWPW nowego rynku, a w przyszłości wpływów spodziewanych z tytułu podwyższenia opłaty za wydanie dokumentu prawa jazdy. Nie można, więc uznać, że prowadzona przez PWPW z pomocą powiatów działalność, mając niezarobkowy charakter, nie była działalnością gospodarczą (w oparciu o argument z art. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie gospodarczej - Dz.U. z 2004 r. Nr 173, poz. 1807 z późn. zmianami). PWPW jest samodzielnym przedsiębiorcą i od jej własnych decyzji zależy czy podejmuje konkurencję na nowym dla niej rynku. Jeśli już uzyskała do niego – w wyniku porozumienia – dostęp na warunkach uprzywilejowanych w stosunku do zakładów fotograficznych, to powinna stosować się do zakazu przeciwdziałania ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji (art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy). Jeśli powiaty nie wyrażały (nie wyrażają) zgody na odpłatne wykonywanie zdjęć w urzędach, to PWPW winna odstąpić od ich wykonywania, oraz - jeśli jej rzeczywistym celem jest poprawa jakości i aktualności

zdjęć - zmodyfikować zasady programu tak, aby cele te mogły zostać osiągnięte poprzez umożliwienie dostarczania zdjęć cyfrowych wykonanych w zakładach fotograficznych.

O skutkach kwestionowanej praktyki świadczą z jednej strony dane samej PWPW, zgodnie z którymi uzyskała ona udział w rynku zdjęć do dokumentów personalizowanych (w zakresie zdjęć do dokumentów komunikacyjnych) wynoszący na dzień 31.05.2005 r. 9,16% dla Miasta Bydgoszcz i 28,44% dla Powiatu Nakielskiego. Zdaniem Prezesa Urzędu, są to znaczące udziały, biorąc pod uwagę stosunkowo krótki czas funkcjonowania PWPW na rynku usług fotograficznych. W przypadku Miasta Bydgoszcz jest to rynek rozdrobniony, więc pozycja uzyskana przez PWPW daje jej większą siłę rynkową niż wskazuje na to sama wielkość udziału.

Istotne były również informacje samych zakładów fotograficznych udzielone w toku badań rynków Miasta Bydgoszcz i Powiatu Nakielskiego. Z ustaleń Prezesa Urzędu wynika, że siedemnastu na osiemnastu (jeden nie zajął stanowiska) przedsiębiorców konkurujących z PWPW odczuwało zagrożenie dla dalszego bytu. Informowali oni, iż praktykę PWPW traktują jako czyn nieuczciwej konkurencji i próbę monopolizacji rynku. Sześciu wskazało wprost na istotny spadek sprzedaży (od ok. 33% do 90%), a odpowiedzi pozostałych wskazywały na to pośrednio. Generalnie, odpowiedzi fotografów wyrażały oburzenie faktem świadczenia usług nieodpłatnych, co jeden z nich określił działaniem nieetycznym.

Prezes Urzędu zauważa ponadto, że dane dotyczące średniej ilości zdjęć wykonanych nieodpłatnie w urzędach, nie odzwierciedlają w pełni zagrożenia, jakie pilotaż – w kwestionowanej formule zdjęć nieodpłatnych – stanowił dla konkurencji. Z informacji udzielonych przez PWPW wynika, że znacząca część wniosków o wydanie praw jazdy jest składana w WORD-ach. Chodzi o wnioski składane przez osoby ubiegające się o wydanie prawa jazdy po raz pierwszy, stosownie do §5 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wydawania uprawnień. W ocenie samej PWPW dowodziło to, iż faktyczny udział zdjęć wykonywanych nieodpłatnie w łącznej ilości wniosków składanych bezpośrednio w wydziałach komunikacji był znacznie wyższy. Przemawiało też, zdaniem PWPW, za wyposażeniem WORD-ów w stanowiska do wykonywania zdjęć cyfrowych, czego alternatywą była zmiana obowiązującego prawa poprzez uniemożliwienie składania wniosków za ich pośrednictwem. Stanowisko PWPW w tej sprawie świadczy o determinacji, z jaką dążyła ona do przejęcia rynku usług fotograficznych w zakresie zdjęć do dokumentów personalizowanych, oraz, że faktycznie nie liczyła się z interesem konsumentów.

Co istotne, zdobyty przez PWPW udział w rozważanych rynkach, uzyskała ona nie na skutek rzeczywistej konkurencji z zakładami fotograficznymi, lecz wyłącznie w wyniku uzgodnienia z powiatami uprzywilejowanych warunków dostępu do rynku i złożenia konsumentom „bezkonkurencyjnej" oferty świadczenia usług nieodpłatnych.

Zdaniem Prezesa Urzędu, jedynie nieznajomość wśród konsumentów faktu, iż zdjęcia w urzędach są wykonywane nieodpłatnie, poza wspomnianą wcześniej okolicznością dotyczącą nie zainstalowania stanowisk do wykonywania zdjęć cyfrowych w WORD-ach, spowodowała, że w okresie trwającego pilotażu nie nastąpiła całkowita eliminacja zakładów fotograficznych z lokalnych rynków usług fotograficznych w zakresie zdjęć do dokumentów personalizowanych (do praw jazdy). Jednak wyłącznie kwestią czasu jest utrwalenie się w świadomości konsumentów wiedzy o takiej możliwości.

W toku postępowania Uczestnicy uzasadniali swoje postępowania argumentami pozarynkowymi, które Prezes Urzędu ocenił jak niżej:

1. Badanej praktyki nie można traktować wyłącznie jako testu rozwiązania technicznego polegającego na wykonywaniu zdjęć cyfrowych w urzędach, co uzasadniałoby konieczność częściowego ograniczenia konkurencji (uzasadnienie techniczne i organizacyjne). Cechą rozwiązań testowych jest w szczególności ich krótkotrwałość, co nie występuje w niniejszej sprawie. Ponadto, ograniczony terytorialnie zasięg. Tymczasem pilotaż – w całości – objął 16

powiatów, a PWPW planowała jego rozszerzenie na kolejne (kwestia rozszerzenia pilotażu o 6 nowych powiatów była m.in. przedmiotem jednego ze spotkań PWPW z przedstawicielami ZRP), a docelowo miał się on rozszerzyć na teren całego kraju, tj. na wszystkie lokalne rynki wykonywania zdjęć do dokumentów personalizowanych. Jednak, co najważniejsze, testy rozwiązań, które mogą wywoływać negatywne skutki dla rynku (zakładając, że są one w ogóle konieczne), winny być prowadzone w taki sposób, aby je minimalizować, tj. zachować możliwie konkurencyjne warunki. W niniejszej sprawie było to możliwe, gdyby PWPW podjęła konkurencję z zakładami fotograficznymi na ogólnych zasadach.

2. Co do argumentu Uczestników, iż wyłączność wykonywania zdjęć do dokumentów przez PWPW miała być przedmiotem regulacji prawnej, Prezes Urzędu zauważa, że Uczestnicy próbowali osiągnąć ten skutek mocą faktów dokonanych, jeszcze przed wprowadzeniem stosownych zmian przepisów. Wydając niniejszą decyzję, Prezes Urzędu nie mógł uwzględnić nieznanych mu, nieistniejących przepisów sankcjonujących działania uczestników porozumień (wyłączających je spod zakazu określonego w art. 5 ustawy), lub choćby ich projektu. Należy podkreślić, że jeśli nawet istnieją plany zmian prawa o jakich informowali Uczestnicy, to niedopuszczalnym jest prowadzenie eksperymentów rynkowych naruszających reguły konkurencji, a służących jedynie sprawdzeniu przyszłych i niepewnych rozwiązań. Dla wyjaśnienia tej kwestii, Prezes Urzędu wystąpił w toku postępowania wyjaśniającego sygn. akt RBG-400-21/04/AB z zapytaniem do Ministra Infrastruktury, który w odpowiedzi udzielonej pismem z dnia 7 marca 2005 r. (ok. 1,5 roku po podjęciu decyzji o uruchomieniu pilotażu) poinformował, że kierownictwo resortu nie podjęło decyzji co do wprowadzenia systemu wykonywania zdjęć i składania podpisów bezpośrednio w urzędach wydających prawa jazdy (art. 77 §4 k.p.a. – fakt znany z urzędu).

3. Na stronie www MSWiA (http://www.mswia.gov.pl/index.php?dzial=298&id=3998), na dzień wydania niniejszej decyzji, znajduje się informacja dotycząca paszportów biometrycznych, które wchodzą w życie z dniem 28 sierpnia 2006 r. (spełniając wymogi ICAO). Zgodnie z nią, Ministerstwo informuje, że cyt. „*Wprowadzając paszport biometryczny przyjęliśmy założenie, że zdjęcia będą wykonywane w komercyjnych zakładach fotograficznych. Odstąpiliśmy od pomysłu wykonywania zdjęć w wydziałach paszportowych, jak to się dzieje w Szwecji, a także od systemu koncesjonowania zakładów fotograficznych na wzór Francji.*". Czyni to nietrafnym argument PWPW powołującej się na perspektywę wykonywania zdjęć do paszportów w urzędach i przywołującej przykłady Szwecji i Estonii.

4. Z oczywistych względów, Prezes Urzędu odrzucił również argument, że opłata za wykonanie zdjęcia w urzędzie, jako opłata urzędowa, może być wprowadzona jedynie rozporządzeniem Ministra Infrastruktury, podobnie jak opłata za wydanie prawa jazdy, określona rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 11 grudnia 2003 r. w sprawie wysokości opłat i stawek wynagrodzenia za sprawdzenie kwalifikacji oraz za wydanie dokumentów w tych sprawach (Dz.u. z 2003 r. Nr 219, poz. 2162 z późn. zmianami). Zdaniem organu antymonopolowego, posłużenie się tym argumentem mogło być jedynie pretekstem dla wstrzymania negocjacji prowadzonych przez PWPW ze Związkiem Rzemiosła Polskiego w sprawie dopuszczenia fotografów do udziału w pilotażu wykonywania zdjęć cyfrowych do praw jazdy. Organ antymonopolowy wskazuje na konieczność oddzielenia kwestii odpłatności za wydanie dokumentu prawa jazdy (aktualnie 70 zł zgodnie z §6 pkt 1 przywołanego rozporządzenia), od całkowicie odrębnej kwestii, jaką jest cena zdjęcia do prawa jazdy, wykonanego co prawda w urzędzie, przez urzędnika, ale na zlecenie PWPW i w zakresie jej prywatnej działalności gospodarczej. Rynek usług fotograficznych nie podlega w Polsce regulacji, a obowiązujące na nim ceny winny odzwierciedlać popyt i podaż, oraz być rezultatem walki konkurencyjnej. Nie są one wbrew twierdzeniom Uczestników ani opłatami o charakterze administracyjnym, ani cenami urzędowymi. Wszelkie ograniczenia w zakresie swobody uzgadniania cen zdjęć mogą być zgodnie z art. 2 ust. 2 i art. 4 ustawy z dnia 5 lipca 2001 r. o cenach (Dz.U. z 2001 Nr 97, poz. 1050 z późn. zmianami) wynikiem wprowadzenia cen urzędowych, bądź marż handlowych urzędowych na podstawie rozporządzenia Rady

Ministrów w sytuacjach wystąpienia szczególnych zagrożeń dla funkcjonowania gospodarki Państwa. W pozostałym zakresie, przedsiębiorcy dysponują swobodą określania wysokości cen swoich usług, z ograniczeniami wynikającymi z reguł uczciwej konkurencji i prawa antymonopolowego.

5. Zdaniem Prezesa Urzędu, niezasadne jest także twierdzenie, że skoro planowana podwyżka opłaty za wydanie prawa jazdy, bądź wysokość odrębnej opłaty za wykonanie zdjęcia w urzędzie, będzie niższa niż koszt zdjęć wykonywanych obecnie przez zakłady fotograficzne, to działanie Uczestników jest korzystne dla konsumentów. Brak jest gwarancji, że po uzyskaniu wyłączności na rynku, PWPW nie zechce nadużyć swojej pozycji dla narzucenia konsumentom cen nadmiernie wygórowanych (art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy), bądź poddać ich innym praktykom eksploatacyjnym. Zapobieżeniu takiej możliwości służy zachowanie warunków niezbędnych dla dalszego rozwoju konkurencji.

6. W toku postępowania, Uczestnicy prezentowali zgodne stanowisko, iż nieodpłatne wykonywanie zdjęć przez PWPW wszystkim petentom służy wyłącznie poprawie jakości i aktualności zdjęć, oraz obsługi petentów w urzędach. Prezes Urzędu zauważa, że twierdzenie to jest nieusprawiedliwione w świetle poczynionych ustaleń. W szczególności, Uczestnicy nie wykazali związku pomiędzy wyłącznością wykonywania zdjęć przez jeden podmiot (nawet jeśli jest to PWPW), oraz bezpłatnością zdjęć, a poprawą ich jakości, bądź aktualności. Cele te mogły zostać osiągnięte poprzez zastosowanie techniki cyfrowej, z zachowaniem warunków konkurencyjnych, w tym poprzez stworzenie petentom możliwości dostarczania zdjęć cyfrowych wykonanych w zakładach fotograficznych i wczytywania ich do systemu informatycznego (co ostatecznie umożliwiono z dniem 1.03.2006 r.). Określenie odpowiednich warunków technicznych, parametrów zapisu zdjęć do plików, warunków autentyczności i aktualności, należało bez wątpienia do zadań operatora Systemu KIEROWCA (PWPW), jako dominanta na rynku produkcji dokumentów komunikacyjnych. Tym samym, niezasadny jest pogląd, iż ograniczenie konkurencji miało charakter obiektywny i było efektem podążania za nowoczesnością. Przeciwnie, Prezes Urzędu był zmuszony uznać działania Uczestników za próbę zawłaszczenia dotychczas konkurencyjnego rynku jedynie pod pretekstem poprawy jakości i obsługi interesantów.

7. Uzasadniając swoje stanowisko, Uczestnicy powoływali się na decyzje Ministra Infrastruktury, który ich zdaniem był inicjatorem, bądź wręcz autorem programu pilotażowego. Przygotowane przez niego nowe rozporządzenie w sprawie wydawania uprawnień miało przesądzić o tym, że jedynie uprawnioną do wykonywania zdjęć cyfrowych do praw jazdy miała być PWPW, za pośrednictwem stanowisk zamontowanych we wszystkich powiatach w kraju. Zdjęcia miały być nominalnie nieodpłatne, a koszt realizacji programu zostałby rozliczony poprzez podwyżkę opłaty za wydanie prawa jazdy. W szczególności, PWPW przedstawiła takie stanowisko w odpowiedzi na wątpliwości zgłaszane przez przedstawicieli Związku Rzemiosła Polskiego i Cechów Rzemiosła. W ocenie Prezesa Urzędu, stanowisko takie jest niedozwoloną nadinterpretacją intencji Ministra i nadużyciem jego autorytetu dla prywatnych celów PWPW. Do zakończenia postępowania dowodowego w niniejszej sprawie, Minister nie podjął żadnych decyzji, w tym, co do zmiany rozporządzenia w sprawie wydawania uprawnień, a pismami z dnia 29.09.2003 r. i 28.09.2004 r. jedynie wyraził zgodę (na wniosek PWPW) na przeprowadzenie w wybranych urzędach programu pilotażowego, oraz poinformował, że nie widzi przeciwwskazań dla współpracy PWPW ze Związkiem Rzemiosła Polskiego w celu umożliwienia wykonywania przez zakłady fotograficzne zdjęć cyfrowych do dokumentów praw jazdy. W żadnym ze swoich wystąpień Minister (bądź jego przedstawiciel) nie wypowiedział się również, co do odpłatności zdjęć wykonywanych w ramach pilotażu. Tym samym, powoływanie się na jego stanowisko nie może zwolnić Uczestników z odpowiedzialności za naruszenie zakazu praktyk anty-konkurencyjnych.

Zdaniem Prezesa Urzędu, istotne jest to, aby aż do zmiany obowiązującego w tym zakresie prawa (w kierunku postulowanym przez PWPW, która podała przykłady Szwecji i

Estonii), każda osoba występująca z wnioskiem o wydanie dokumentu personalizowanego, i chcąca wykonać zdjęcie, miała zapewnioną możliwość skorzystania ze zróżnicowanej oferty konkurujących ze sobą przedsiębiorców. Koniecznym warunkiem zachowania konkurencji w tym zakresie, jest odstąpienie od zasady obligatoryjnego wykonywania zdjęć w urzędzie, jak również pobieranie przez PWPW opłat za zdjęcia na ogólnych zasadach.

Formalno-prawną podstawą niniejszej decyzji jest przepis art. 9 ustawy, zgodnie z którym *„Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, zwany dalej „Prezesem Urzędu", wydaje decyzję o uznaniu praktyki za ograniczającą konkurencję i nakazującą zaniechanie jej stosowania, jeżeli stwierdzi naruszenie zakazu określonego w art. 5, w zakresie niewyłączonym na podstawie art. 6 i 7, lub naruszenie art. 8.*".

Analizując zebrany materiał dowodowy, Prezes Urzędu uznał, iż mimo zmiany treści umów zawartych przez PWPW z powiatami, co w przypadku Miasta Bydgoszczy nastąpiło w dniu 22.07.2005 r., a w przypadku Powiatu Nakielskiego w dniu 11.07.2005 r., i zastąpienia zasady maksymalizacji wykonywania zdjęć przez PWPW zasadą pełnej dobrowolności, było to niewystarczające dla uznania, że już z tą chwilą, zachowanie rynkowe Uczestników przestało naruszać zakaz z art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy. Także zawarcie przez PWPW ze Związkiem Rzemiosła Polskiego porozumienia z dnia 13 grudnia 2005 r., którym PWPW zobowiązała się do nieodpłatnego dostosowania Systemu KIEROWCA do wczytywania z nośnika CD zdjęć cyfrowych wykonanych w zakładach fotograficznych i ostateczne stworzenie takiej możliwości z dniem 1.03.2006 r., mogło odnieść jedynie ograniczony skutek rynkowy. Pozostawienie, jako nadal obowiązującej zasady, nieodpłatnego wykonywania zdjęć w urzędach, faktycznie nadal eliminowało fotografów z rynku, bądź zamykało im do niego dostęp. Oznacza to, że istota i skutki rynkowe niedozwolonej praktyki pozostały zachowane, mimo podjęcia przez Uczestników formalnych działań sugerujących odstąpienie od niej. Tym samym, brak jest koniecznej przesłanki dla wydania w niniejszej sprawie decyzji na podstawie art. 10 ustawy (uznanie praktyki za ograniczającą konkurencję i stwierdzenie zaniechania jej stosowania),

Wobec powyższego, Prezes Urzędu uznał, iż rozpatrywane praktyki wypełniają przesłanki wskazane w art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy, stanowiąc zakazane porozumienia, których celem i skutkiem jest ograniczenie konkurencji na lokalnych rynkach świadczenia usług fotograficznych w sektorze zdjęć do dokumentów personalizowanych Miasta Bydgoszcz i Powiatu Nakielskiego, oraz nakazał zaniechanie ich stosowania.

Kara pieniężna:

Zgodnie z art. 101 ust. 1 pkt 1 ustawy *„Prezes Urzędu może nałożyć na przedsiębiorcę, w drodze decyzji, karę pieniężną w wysokości nie większej niż 10% przychodu osiągniętego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary, jeżeli przedsiębiorca ten, choćby nieumyślnie: 1) dopuścił się naruszenia zakazu określonego w art. 5…*".

Rozstrzygając o karze pieniężnej i postanawiając o jej nałożeniu jedynie na PWPW, Prezes Urzędu uwzględnił, że inicjatorem porozumień, jak i całego pilotażu, była PWPW, która wystosowała do powiatów zaproszenie do udziału, oraz samodzielnie określiła jego zasady. Rola Miasta i Powiatu była w tym zakresie bierna, i Prezes Urzędu nie ma wątpliwości, że uległy one sugestii PWPW zawartej już w jej pierwszym piśmie z dnia 22.09.2003 r., gdzie ta oświadczyła, że proponowane rozwiązanie było prezentowane przedstawicielom Ministerstwa Infrastruktury, oraz zyskało ich aprobatę. O ile umyślność działania, była dla Prezesa Urzędu niewątpliwa po stronie PWPW, która sama przyznawała, że jej celem jest całkowita monopolizacja rynku zdjęć do dokumentów personalizowanych, o tyle powiaty wykazały się raczej niewiedzą co do zakazanego charakteru podejmowanych działań, i wolą zapewnienia swoim mieszkańcom bezpłatnych usług. Także korzyści rynkowe,

w tym ewentualne ekonomiczne, wiążące się z planowaną podwyżką opłat za wydanie dokumentów praw jazdy, bądź wprowadzeniem opłaty za same zdjęcia, miały być udziałem samej PWPW. Samorządy miały natomiast partycypować wyłącznie w kosztach programu, gdyż zobowiązały się do nieodpłatnego oddelegowania swoich pracowników do wykonywania zdjęć na rzecz PWPW.

Istotnym był również fakt, że zarzuty postawione w niniejszym postępowaniu objęły jedynie 2 rynki geograficzne, spośród 16, które zostały dotknięte anty-konkurencyjnymi skutkami pilotażu. Prezes Urzędu postanowił nie wszczynać postępowań antymonopolowych w sprawie porozumień zawartych przez PWPW z powiatami objętymi obszarem innych Delegatur Urzędu niż bydgoska uznając, iż mimo to, cel niniejszego postępowania zostanie osiągnięty z uwagi na jednakowe zasady pilotażu obowiązujące na wszystkich rynkach. Okoliczność ta, nie może prowadzić do sytuacji, w której Miasto Bydgoszcz i Powiat Nakielski będą wyróżnione na tle innych uczestników pilotażu poprzez nałożenie kar pieniężnych.

Wobec powyższego, zasadnym było nałożenie kary pieniężnej jedynie na PWPW. W przypadku Miasta i Powiatu wystarczająco dotkliwą sankcją jest samo uznanie ich działań za niedozwolone.

Rokiem rozliczeniowym PWPW jest rok kalendarzowy i zgodnie z udzielonymi przez nią informacjami, przychód za rok 2005 (rok rozliczeniowy poprzedzający rok nałożenia kary) wyniósł 595.711.000,00 zł. Górną granicą braną pod uwagę przy nałożeniu kary pieniężnej (pkt III decyzji) było zgodnie z art. 101 ust. 1 pkt 1 ustawy 10% z kwoty jak wyżej, czyli kwota 59.571.100,00 zł.

Zgodnie z art. 104 ustawy „*Przy ustalaniu wysokości kar pieniężnych, o których mowa w art. 101-103, należy uwzględnić w szczególności okres, stopień oraz okoliczności uprzedniego naruszenia przepisów ustawy*.".

Na wysokość kary pieniężnej nałożonej na PWPW, miały wpływ następujące okoliczności:

1. rola inicjatora porozumień – okoliczność ta przemawia za zwiększonym wymiarem kary;
2. długotrwałość praktyki – w przypadku porozumienia PWPW z Miastem Bydgoszcz trwała od 18.11.2003 r. (data podpisania przedmiotowego aneksu, w którym wyrażony został anty-konkurencyjny cel porozumienia), a w przypadku porozumienia PWPW z Powiatem Nakielskim od 14.10.2003 r., tj. odpowiednio 31 i 32 miesięcy – okoliczność ta przemawia za zwiększonym wymiarem kary;
3. stopień naruszenia przepisów ustawy został oceniony jako poważny, tj. istotnie ograniczający konkurencję na rynkach właściwych. W tym miejscu, Prezes Urzędu podkreśla, że porozumienia, które blokują innym przedsiębiorcom dostęp do rynku, stanowią jedną z najsilniej piętnowanych praktyk niedozwolonych – okoliczność ta przemawia za zwiększonym wymiarem kary;
4. umyślność działania, która uznana została za niewątpliwą, przynajmniej jako zamiar ewentualny, gdyż PWPW miała pełną świadomość anty-konkurencyjnych skutków swojej praktyki i sama zauważała, że stanowi ona poważne zagrożenie utraty części dochodów przez fotografów – okoliczność ta przemawia za zwiększonym wymiarem kary;
5. aktywne współdziałanie PWPW z Prezesem Urzędu w toku postępowania przez dostarczanie wszelkich dokumentów istotnych dla rozstrzygnięcia, oraz składanie wyjaśnień, w tym co do celu działania PWPW, z zastrzeżeniem, że w dużym stopniu zasłaniała się ona autorytetem Ministra Infrastruktury i potrzebą wykonywania zdjęć odpowiedniej jakości i aktualności, co nie było przedmiotem postawionego jej zarzutu – okoliczność ta przemawia za zmniejszeniem wymiaru kary;
6. brak bezpośrednich korzyści majątkowych na etapie trwającego pilotażu – okoliczność ta przemawia za zmniejszeniem wymiaru kary;

7. szkoda wyrządzona innym przedsiębiorcom jest rzeczywista. Szkoda wyrządzona konsumentom usług fotograficznych jest potencjalna – okoliczność ta przemawia za zwiększonym wymiarem kary.

Uwzględniając powyższe okoliczności, Prezes Urzędu postanowił, że zasadnym jest nałożenie na PWPW kary pieniężnej w wysokości 1% maksymalnej wysokości kary. W ocenie Prezesa Urzędu, kara w nałożonej wysokości spełni zadania represyjne, oraz prewencyjne.

Kara pieniężna winna być uiszczona **w terminie 14 dni** od dnia uprawomocnienia się niniejszej decyzji do Budżetu Państwa - na rachunek:

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
NBP O/O Warszawa
51101010100078782231000000

W razie nie uiszczenia kary w terminie jak wyżej, zostanie ona ściągnięta w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Pouczenie:

Stosownie do art. 78 ust. 1 ustawy w związku z art. 479^{28} §2 k.p.c. od decyzji niniejszej przysługuje Uczestnikom odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w terminie dwutygodniowym od dnia doręczenia decyzji, za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Odwołanie należy przesłać na adres Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów Delegatura w Bydgoszczy.

Otrzymują:

1. Radca Prawny Andrzej Luśtyk
   reprezentujący:
   Polską Wytwórnię Papierów Wartościowych S.A.
   ul. Romana Sanguszki 1
   00-222 Warszawa

2. Miasto Bydgoszcz
   Urząd Miasta Bydgoszczy
   ul. Jezuicka 1
   85-102 Bydgoszcz

3. Radca Prawny
   Małgorzata Połukard-Falkowska
   reprezentująca:
   Powiat Nakielski
   Starostwo Powiatowe w Nakle Nad Notecią
   ul. Dąbrowskiego 54
   89-100 Nakło Nad Notecią

4. a/a