PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW

DELEGATURA w ŁODZI
Aleja Piłsudskiego 8
90-051 Łódź, P - 73
Tel. (0-42) 636-36-89, Fax (0-42) 636-07-12
E-mail: lodz@uokik.gov.pl

RŁO/411- 13/06/MN- Łódź, dnia 21 września 2006 r.

DECYZJA Nr RŁO Nr 19/2006

Stosownie do treści art. 28 ust. 6 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz.U. z 2005 r. Nr 244, poz. 2080) 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, z 2003 r. Nr 6, poz. 68), po przeprowadzeniu postępowania antymonopolowego wszczętego z urzędu przeciwko Gminie Kutno, Pl. Marszałka J. Piłsudskiego 18 1, 99-300 Kutno

- działając w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów:

I. Na podstawie art. 9 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów uznaje się za ograniczającą konkurencję i naruszającą zakaz, o którym mowa w art. 8 ust. 2 pkt 5 ww. ustawy praktykę Gminy Kutno polegającą na nadużywaniu pozycji dominującej na lokalnym rynku udostępniania przystanków autobusowych znajdujących się w pasie dróg gminnych w granicach administracyjnych miasta Kutno, poprzez odmowę wyrażenia zgody na korzystanie z tych przystanków przewoźnikom zainteresowanym prowadzeniem działalności gospodarczej w zakresie regularnego zbiorowego przewozu osób w granicach administracyjnych miasta Kutna

i nakazuje zaniechanie jej stosowania.

II. Na podstawie art. 101 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów nakłada się na Gminę Kutno karę pieniężną w wysokości 25 000 zł (słownie: dwadzieścia pięć tysięcy zł), płatną do budżetu państwa, z tytułu naruszenia zakazu, o którym mowa w art. 8 ust. 2 pkt 5 ww. ustawy w zakresie opisanym w pkt 1 sentencji decyzji.

Uzasadnienie

W dniu 18 stycznia 2006 r. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (zwany dalej: „Prezes Urzędu") wszczął postępowanie wyjaśniające w sprawie badania lokalnych rynków udostępniania przystanków autobusowych w poszczególnych miastach (stolicach powiatów) województwa łódzkiego i świętokrzyskiego. Wspomniane badanie obejmowało również zachowania Gminy Kutno, Pl. Marszałka Piłsudskiego 18, 99-300 Kutno (zwana dalej: „Gmina Kutno" lub „Gmina") na rynku udostępniania przystanków autobusowych zarządzanych przez Prezydenta Miasta Kutna.

W toku postępowania ustalono, iż Prezydent Miasta Kutna, który jest zarządcą dróg gminnych na terenie administracyjnym miasta Kutna odmówił trzem przedsiębiorcom zainteresowanym świadczeniem usług przewozowych na terenie miasta Kutna udostępnienia przystanków autobusowych znajdujących się w jego gestii. W dniu 25 października 2004 r. zgody na korzystanie z przystanków autobusowych przy ul. Troczewskiego, ul. Kościuszki i ul. Szpitalnej w Kutnie na planowanych liniach komunikacyjnych Byszew-Gledzianówek oraz Witonia-Gledzianów nie otrzymał Piotr Jatczak prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą TRANS-BUS LINE w miejscowości Byszew (karta Nr 14). W pismach odpowiednio z dnia 25 lipca 2005 r. i 6 września 2005 r. Prezydent Miasta Kutna nie wyraził zgody na korzystanie przez Marka Ślebockiego prowadzącego działalność gospodarczą pod nazwą SAND-MARK w Lublinie z przystanków autobusowych przy ul. Siemiradzkiego i ul. 3-go Maja w Kutnie na planowanej linii komunikacyjnej Kutno-Łódź-Kutno (karta Nr 23 i Nr 25). Ponadto pismem z dnia 10 października 2005 r. Prezydent Miasta Kutna negatywnie ustosunkował się do wniosku przewoźnika Krzysztofa Bielskiego prowadzącego działalność gospodarczą pod nazwą TRANSPORT OSOBOWY w Zgierzu dotyczącego korzystania z przystanków autobusowych przy ul. Łąkoszyńskiej i ul. Troczewskiego w Kutnie na planowanej linii komunikacyjnej Łódź-Gieczno-Piątek-Kutno (karta Nr 11). Odmowa udostępnienia przez zarządzającego przystanków autobusowych powoduje niemożność uzyskania przez potencjalnego przewoźnika zezwolenia na wykonywanie przewozów na zaprojektowanej przez niego linii komunikacyjnej i jako taka naruszać może reguły konkurencji na rynku usług przewozowych na terenie Kutna poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji.

Jako przyczynę odmowy udzielenia zgody na korzystanie przez wspomnianych przedsiębiorców z wymienionych przystanków autobusowych Prezydent Miasta Kutna wskazywał na takie czynniki jak duża częstotliwość zatrzymywania się autobusów różnych linii oraz zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego na ulicach, przy których zlokalizowane były poszczególne przystanki (karty Nr 11, 14, 23). W odpowiedzi na wniosek Piotra Jatczaka Zastępca Prezydenta Miasta Kutna powoływał się także na fakt, iż na trasach, które chciał obsługiwać ww. przedsiębiorca kursują już linie Nr 13 i Nr 15 obsługiwane przez Miejski Zakład Komunikacji w Kutnie (zwany dalej: „MZK w Kutnie"), a także argumentował, iż z przystanków przy ul. Troczewskiego i ul. Kościuszki korzystają już inni przewoźnicy tj. PKS w Kutnie, Płocku, Łęczycy, Łodzi i Puławach (karta Nr 14).

W związku z powyższym w dniu 19 czerwca 2006 r. Prezes Urzędu mocą Postanowienia Nr 1/411-13/06 (karta Nr 1) wszczął z urzędu postępowanie antymonopolowe w sprawie nadużywania przez Gminę Kutno pozycji dominującej na lokalnym rynku udostępniania przystanków autobusowych znajdujących się w pasie dróg gminnych w granicach administracyjnych miasta Kutno, poprzez odmowę wyrażenia zgody na korzystanie z tych przystanków przewoźnikom zainteresowanym prowadzeniem działalności gospodarczej w zakresie regularnego zbiorowego przewozu osób w granicach administracyjnych miasta Kutna, co mogło stanowić naruszenie zakazu, o którym mowa w art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz.U. z 2005 r. Nr 244, poz. 2080) - zwana dalej „ustawą o okik", tj. przeciwdziałać ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji.

Postanowieniem Nr 2/411-4/06 z dnia 19 czerwca 2006 r. (karta Nr 3) Prezes Urzędu zaliczył w poczet dowodów w prowadzonym postępowaniu antymonopolowym dokumenty uzyskane w toku ww. postępowania wyjaśniającego tj. pismo Zastępcy Prezydenta Miasta Kutna z dnia 12 czerwca 2006 r. (zarejestrowane pod numerem RŁO/401-3/06/MN-76) wraz z załącznikami (karty od Nr 4 do Nr 104).

We wspomnianym piśmie Zastępca Prezydenta Miasta Kutna wyjaśnił, iż Prezydent Miasta Kutna jest zarządcą przystanków zlokalizowanych w pasie dróg gminnych w

granicach administracyjnych miasta Kutna oraz załączył wykaz wszystkich przystanków znajdujących się w tym zarządzie (karta Nr 6 i Nr 7). Ponadto z przedmiotowego pisma wynikało, iż MZK w Kutnie jest zakładem budżetowym Gminy Kutno, który powstał w 1991 roku w wyniku przekształcenia Miejskiego Przedsiębiorstwa Komunikacyjnego w Kutnie, a podstawą jego utworzenia była uchwała Nr 69/X/91 Rady Miejskiej w Kutnie z dnia 15 stycznia 1991 r. Działalność MZK w Kutnie polega na obsłudze transportu zbiorowego na terenie miasta, a także wykonywaniu kursów na tereny sąsiednich gmin, na mocy stosownych porozumień dotyczących współdziałania w zakresie lokalnego transportu zbiorowego. Dodatkowo Gmina wyjaśniła, iż w ostatnich latach nie były przeprowadzane badania natężenia ruchu drogowego w mieście oraz badania stopnia zaspokojenia potrzeb przewozowych mieszkańców. Przy udzielaniu odmownych odpowiedzi dotyczących korzystania z przystanków autobusowych kierowano się własnymi obserwacjami oraz uwagami kierowców dotyczącymi nadmiernego natężenia ruchu wynikającego ze zbyt dużej liczby autobusów.

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania antymonopolowego z dnia 19 czerwca 2006 r. (karta Nr 2) w piśmie z dnia 7 lipca 2006 r. (karty nr 107 i Nr 108) Gmina Kutno ustosunkowała się do postawionego zarzutu podnosząc co następuje. Zdaniem Gminy postawiony zarzut pozbawiony jest podstaw faktycznych i prawnych, gdyż odmowa korzystania z przystanków autobusowych przy ul. Siemiradzkiego, Troczewskiego, Łąkoszyńskiej, Szpitalnej i Kościuszki wynikała z faktu dużego natężenia ruchu drogowego i zwiększonego zagrożenia bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego. Przewoźnicy zainteresowani byli zgodą na korzystanie ze wspomnianych przystanków w konkretnych wskazanych przez siebie godzinach, a analiza rozkładów jazdy polegająca na porównaniu proponowanych przez nich rozkładów jazdy z rozkładami jazdy przewoźników już korzystających z przystanków wykazała, iż wyrażenie przez Gminę zgody na korzystanie z tych przystanków oznaczałoby wzrost zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego polegający na narażeniu zdrowia i życia nieokreślonej liczby uczestników ruchu drogowego. Do swojej odpowiedzi Gmina załączyła tabele przedstawiające porównanie godzin odjazdów aktualnych i potencjalnych przewoźników z poszczególnych przystanków autobusowych, z których korzystać chcieli nowi przedsiębiorcy (karty od Nr 125 do Nr 130). W piśmie z dnia 7 lipca 2006 r. Gmina wyjaśniła także, iż przedsiębiorcy zidentyfikowani w niniejszym postępowaniu zainteresowani byli korzystaniem z przystanków na określonych liniach i w określonych godzinach, co uniemożliwiało skoordynowanie rozkładów jazdy wszystkich przewoźników. Zastępca Prezydenta Miasta Kutna argumentował dodatkowo, iż niewyrażenie zgody na korzystanie z przystanków podyktowane było również względami technicznymi związanymi z brakiem zatok postojowych na przystankach przy ul. Kościuszki i Szpitalnej oraz lokalizacją przystanków przy ul. Troczewskiego i Łąkoszyńskiej w pobliżu skrzyżowania z sygnalizacją świetlną, co powoduje powstawanie zatorów drogowych i trudności we włączeniu się pojazdów do ruchu drogowego. Ponadto Gmina wskazywała na ciążące na niej na mocy art. 7 ust. 1 pkt 2 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.) – zwana dalej „ustawą o samorządzie gminnym" obowiązki związane z koniecznością organizowania lokalnego transportu zbiorowego oraz zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego przez właściwą organizację tego ruchu. Z przywołanych przepisów zdaniem Gminy Kutno wynika, iż ochrona interesu publicznego jakim jest życie i zdrowie uczestników ruchu drogowego jest ważniejsza niż zagrożenie interesu publicznego podlegającego ochronie na mocy ustawy o okik. Dopóki wyrażenie zgody na korzystanie z przystanków autobusowych nie zagrażało bezpieczeństwu ruchu drogowego wnioski przewoźników rozpatrywane były pozytywnie. Z powyższego Gmina Kutno wywodziła, iż nie doszło do nadużycia pozycji dominującej.

W odpowiedzi na dodatkowe pytania Prezesa Urzędu zawarte w wezwaniu z dnia 24 lipca 2006 r. (karta Nr 118) w piśmie z dnia 1 sierpnia 2006 r. (karty Nr 121 i nr 122) Gmina

Kutno przedstawiła uzupełniające informacje niezbędne do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy. Gmina Kutno wyjaśniła, iż każdorazowo wniosek przewoźnika dotyczący uzgodnienia zasad korzystania z przystanków analizowany był w oparciu o obowiązujące wówczas rozkłady jazdy MZK w Kutnie i PKS. Ze względu na trudności w odtworzeniu archiwalnych rozkładów jazdy, które dość często ulegały zmianie Gmina Kutno przedstawiła wspomniane już tabele (karty od Nr 125 do Nr 130), które zawierały porównanie proponowanych przez nowych przewoźników godzin odjazdu z poszczególnych przystanków z aktualnie obowiązującymi rozkładami jazdy MZK w Kutnie i PKS (rozkłady te weszły w życie w zależności od linii komunikacyjnej od listopada 2005 r., lutego lub czerwca 2006 r. i obowiązują do chwili obecnej). W piśmie z dnia 1 sierpnia 2006 r. Gmina Kutno wskazała, iż jej twierdzenia dotyczące dużego natężenia ruchu drogowego wynikały z „obserwacji prowadzonych doraźnie przez pracowników Urzędu". Ponadto Gmina podtrzymała swoje wyjaśnienia dotyczące zainteresowania potencjalnych przewoźników korzystaniem z wybranych przystanków w ściśle określonych przez siebie godzinach przywołując dodatkowo brzmienie art. 22 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (t.j. Dz.U. z 2004 r. nr 204, poz. 2088, ze zm.) – zwana dalej „ustawą o transporcie drogowym" w zakresie dotyczącym wymaganych dokumentów, które załącza się do wniosku o wydanie zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych w krajowym transporcie drogowym. Z przywołanego przepisu wynika zdaniem Gminy konieczność analizowania już na etapie uzgodnienia zasad korzystania z przystanków przez zarządcę drogi proponowanego przez przewoźnika rozkładu jazdy. Gmina stanęła na stanowisku, iż pozytywne rozpatrzenie wniosku o korzystanie z przystanków oznaczałoby zapewne zaakceptowanie przez podmiot udzielający zezwolenia proponowanego przez przewoźnika rozkładu jazdy, gdyż nie byłoby żadnego powodu aby modyfikować przedstawione przez danego przedsiębiorcę planowane godziny przyjazdów i odjazdów. We wspomnianym piśmie Gmina powołując się na art. 5 i art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, dotyczące odpowiednio wolności i praw człowieka oraz obywatela, a także bezpieczeństwa obywateli oraz ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny, uzasadniała nieuzgodnienie zasad korzystania z przystanków przez nią zarządzanych trzem przedsiębiorcom zidentyfikowanym w postępowaniu prowadzonym przez Prezesa Urzędu. W opinii Gminy ochrona życia i zdrowia obywateli tj. uczestników ruchu drogowego usprawiedliwia ograniczenie swobody działalności gospodarczej przewoźnikom zainteresowanym rozpoczęciem świadczenia usług przewozowych na terenie Kutna, gdyż swoboda ta nie jest prawem o charakterze absolutnym i jej ograniczenie jest dopuszczalne ze względu na ważny interes publiczny, co ma zdaniem Gminy miejsce właśnie w niniejszej sprawie.

W załączeniu do pisma z dnia 1 sierpnia 2006 r. Gmina Kutno przekazała (karta Nr 123) i udokumentowała (karty od Nr 131 do Nr 155) informację o jej dochodach osiągniętych w roku 2005. Z informacji tych wynikało, iż na ogólną kwotę dochodów osiągniętych przez Gminę Kutno w roku 2005 w wysokości 79 049 556 zł składały się dochody własne w wysokości 52 324 457 zł. W kategorii dochodów własnych Gmina Kutno osiągnęła m.in.:

- dochody uzyskane przez gminne jednostki budżetowe oraz wpłaty od innych zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych gminnych jednostek budżetowych w wysokości 1 732 885 zł,
- dochody z majątku gminy w wysokości 4 629 508 zł,
- spadki, zapisy i darowizny na rzecz gminy w wysokości 10 000 zł,
- dochody z kar pieniężnych i grzywien w wysokości 51 547 zł,
- 5 % dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu adm. rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami w wysokości 9 608 zł,

- odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody gminy 488 564 zł,
- odsetki od środków finansowych zgromadzonych na rachunkach bankowych gminy 226 848 zł,
- inne dochody należne gminie na podstawie odrębnych przepisów 313 318 zł.

Łączna kwota wyszczególnionych wyżej 8 kategorii dochodów własnych wyniosła w 2005 roku 7 462 278 zł.

W dniu 31 sierpnia 2006 r. Prezes Urzędu zawiadomił Gminę Kutno o zakończeniu zbierania materiału dowodowego w sprawie i możliwości zapoznania się z aktami postępowania (karta Nr 159). Gmina Kutno nie skorzystała z tej możliwości.

Prezes Urzędu, ustalił następujący stan faktyczny:

Gmina Kutno jest jednostką samorządu terytorialnego i działa na podstawie ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z art. 2 ust. 2 tej ustawy Gmina Kutno posiada osobowość prawną.

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

W toku prowadzonego postępowania Prezes Urzędu zebrał informacje, z których wynikało, iż Prezydent Miasta Kutna odmówił trzem przedsiębiorcom zgody na korzystanie z zarządzanych przez niego przystanków autobusowych zlokalizowanych w pasie dróg gminnych w Kutnie. W pismach kierowanych do tych przewoźników, a także w korespondencji z Prezesem Urzędu Gmina Kutno powoływała się na bardzo podobne przyczyny negatywnego stanowiska w zakresie udostępniania przystanków tj. zagrożenie bezpieczeństwa, zbyt duże natężenie ruchu drogowego, brak zatok przystankowych, niemożność skoordynowania rozkładów jazdy poszczególnych przewoźników oraz fakt, iż z przystanków, którymi zainteresowani byli potencjalni przewoźnicy korzystają inni przedsiębiorcy tj. MZK w Kutnie oraz Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej (zwane dalej: „PKS") z różnych miast itp.

Zgodnie z art. 22 ustawy o transporcie drogowym przedsiębiorcy ubiegający się o wydanie przez właściwy organ zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych w krajowym transporcie drogowym, obowiązani są dołączyć do wniosku o wydanie zezwolenia, między innymi potwierdzenie uzgodnienia zasad korzystania z przystanków dokonane z ich właścicielami lub zarządzającymi. Brak tego załącznika skutkuje odmową udzielenia zezwolenia. Także, zgodnie z art. 24 ust. 4 pkt 2 ustawy o transporcie drogowym zezwolenie cofa się w razie naruszenia lub zmiany warunków na jakich zezwolenie zostało wydane oraz określonych w zezwoleniu.

Prezes Urzędu, zważył co następuje:

Ustawa o okik należy do dziedziny prawa publicznego i jako taka chroni interes ogólnospołeczny. W świetle art. 1 ust. 1 ustawy o okik „ustawa określa warunki rozwoju i ochrony konkurencji oraz zasady podejmowanej w interesie publicznym ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów." W czasie postępowania i przy wydawaniu decyzji Prezes Urzędu jest rzecznikiem interesu publicznego. Publicznoprawny charakter ustawy oznacza, że nie wszystkie zachowania przedsiębiorców i ich związków, nawet formalnie podlegające

literze prawa, uzasadniają uruchomienie przewidzianych przez nią instrumentów. W rozstrzyganych przez Prezesa Urzędu postępowaniach zasadnym jest zatem ustalenie czy nastąpiło naruszenie interesu publicznoprawnego.

Interes publiczny w postępowaniu administracyjnym nie jest pojęciem jednolitym i stałym. Zgodnie ze stanowiskiem Sądu Najwyższego (wyrok z dnia 29 maja 2001 r., sygn. akt I CKN 1217/98; por. też wyrok z dnia 27 sierpnia 2003 r., sygn. akt I CKN 523/01) publicznoprawny charakter ustawy antymonopolowej powoduje, iż znajduje ona zastosowanie wówczas, gdy jest zagrożony lub naruszony interes publiczny polegający na zapewnieniu właściwych warunków do powstania i rozwoju konkurencji. Za zagrożenie lub naruszenie konkurencji należy uznać – zdaniem Sądu – jedynie takie działania, które dotykają sfery interesów szerszego kręgu uczestników rynku gospodarczego.

W rozpatrywanej sprawie skutkami praktyki ograniczającej konkurencję dotknięci zostali bezpośrednio trzej przedsiębiorcy, którzy wystąpili do Prezydenta Miasta Kutna z wnioskiem o uzgodnienie zasad korzystania z przystanków autobusowych zlokalizowanych w pasie dróg gminnych w Kutnie i zgody takiej nie otrzymali. Zachowania Gminy Kutno mogą również dotykać potencjalnych przedsiębiorców, chcących uczestniczyć w obrocie gospodarczym na tym rynku, co potwierdzają wyjaśnienia Gminy, z których wynikało, iż zgoda na korzystanie z przystanków autobusowych była wydawana tylko do momentu powstania w opinii Gminy zagrożenia dla bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz zdrowia i życia ludzi. To z kolei ma bezpośredni wpływ na interesy wszystkich konsumentów – pasażerów korzystających ze środków komunikacji w celu dojazdu do miejsc przeznaczenia. Tak szeroki krąg uczestników rynku dotkniętych skutkami praktyki uzasadnia zastosowanie w niniejszej sprawie przepisów ustawy o okik. Mamy bowiem tutaj do czynienia z naruszeniem interesu publicznoprawnego.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o okik zakazane jest nadużywanie pozycji dominującej na rynku właściwym przez jednego lub kilku przedsiębiorców. Natomiast art. 8 ust. 2 pkt 5 tej ustawy stanowi, że nadużywanie pozycji dominującej, w szczególności może polegać na przeciwdziałaniu ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji.

Dla stwierdzenia zarzucanej praktyki ograniczającej konkurencję na podstawie art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy o okik konieczne jest łączne wystąpienie następujących przesłanek:

1) pozycji dominującej przedsiębiorcy na rynku właściwym,
2) nadużywania pozycji dominującej poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji.

Gmina Kutno jest przedsiębiorcą w rozumieniu art. 4 pkt 1a ustawy o okik. Przepis ten stanowi, że ilekroć w ustawie jest mowa o przedsiębiorcy, rozumie się przez to osobę fizyczną, osobę prawną, a także jednostkę organizacyjną nie mającą osobowości prawnej, organizującą lub świadczącą usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o działalności gospodarczej.

Gmina Kutno jest jednostką samorządu terytorialnego i działa na podstawie ustawy o samorządzie gminnym. Zgodnie z art. 2 ust. 2 tej ustawy ma osobowość prawną. Gmina Kutno wykonuje zadania o charakterze użyteczności publicznej określone w art. 7 ust. 1 wyżej cytowanej ustawy, w tym zgodnie z pkt 4 przywoływanego przepisu, zadania z zakresu organizacji lokalnego transportu zbiorowego. W ramach realizacji tego zadania, na podstawie art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz.U. z 2004 r.

Nr 204, poz. 2086, ze zm.) – zwana dalej „ustawą o drogach publicznych" Prezydent Miasta Kutna jest zarządcą dróg gminnych znajdujących się w granicach administracyjnych miasta, co daje mu wyłączne uprawnienia do rozpatrywania wniosków przewoźników zainteresowanych korzystaniem z przystanków autobusowych zlokalizowanych w pasie dróg gminnych w granicach administracyjnych miasta Kutna. Prezes Urzędu stwierdził zatem, że Gmina Kutno jest przedsiębiorcą w rozumieniu art. 4 ust. 1a ustawy o okik. Warto podkreślić, iż w ustawie o okik terminowi „przedsiębiorca" nadano szersze znaczenie niż rozumienie tego słowa w pojęciu wykształconym przez inne ustawy. Zgodnie z utrwalonym w doktrynie stanowiskiem przedsiębiorcami w rozumieniu art. 4 ust. 1a ustawy o okik są nie tylko podmioty bezpośrednio świadczące usługi użyteczności publicznej, ale również podmioty organizujące świadczenie takich usług. Podmiotami organizującymi usługi o takim charakterze są również gminy, a ze względu na istniejące często powiązania własnościowe (kapitałowe) gmin z przedsiębiorcami świadczącymi usługi komunalne organy gmin mają możliwość oddziaływania na zachowania rynkowe i stosunki umowne z odbiorcami usług (E. Modzelewska-Wąchal, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa, Wyd. Twigger 2002 r., str. 34-35)

Praktyki ograniczające konkurencję ujawniają się na rynku. Z tego względu punktem wyjścia dla rozstrzygnięcia sprawy jest określenie rynku właściwego. Zgodnie z brzmieniem art. 4 pkt 8 ustawy o okik, przez rynek właściwy rozumie się rynek towarów, które ze względu na ich przeznaczenie, cenę oraz właściwości uznawane są przez ich nabywców za substytuty oraz oferowane są na obszarze, na którym ze względu na ich rodzaj i właściwości, istnienie barier dostępu do rynku, preferencje konsumentów, znaczące różnice cen i koszty transportu, panują zbliżone warunki konkurencji.

Rynkiem właściwym produktowym w niniejszej sprawie jest rynek udostępniania przystanków autobusowych. Produkt ten nie ma substytutów. Wsiadanie i wysiadanie z pojazdów komunikacji jest możliwe wyłącznie na wyznaczonych do tego celu przystankach.

Gmina Kutno jako zarządca dróg gminnych w granicach administracyjnych miasta jest wyłącznie uprawniona do wyrażania zgody na korzystanie z przystanków zlokalizowanych przy tych drogach przez inne podmioty. Rynek geograficzny zakreślony granicami administracyjnymi miasta Kutna spełnia przesłanki cytowanego art. 4 pkt 8 ustawy o okik.

Reasumując rynkiem właściwym w niniejszej sprawie jest lokalny rynek udostępniania przystanków autobusowych znajdujących się w pasie dróg gminnych w granicach administracyjnych miasta Kutna.

Zgodnie z art. 4 pkt 9 ustawy o okik przez pozycję dominującą rozumie się pozycję przedsiębiorcy, która umożliwia mu zapobieganie skutecznej konkurencji na rynku właściwym przez stworzenie mu możliwości działania w znacznym zakresie niezależnie od konkurentów, kontrahentów oraz konsumentów. Domniemywa się, że przedsiębiorca ma pozycję dominującą, jeżeli jego udział w rynku przekracza 40 %.

Gmina Kutno ma pozycję dominującą na rynku właściwym. Jako jedyny zarządzający przystankami autobusowymi zlokalizowanymi w pasie dróg gminnych w granicach administracyjnych miasta Kutna (co zostało wykazane powyżej) nie spotyka się z konkurencją na rynku właściwym. Gmina Kutno nie ma konkurentów na rynku właściwym, gdyż jest wyłącznie uprawniona do wyrażania zgody na korzystanie z zarządzanych przez nią przystanków autobusowych. Siłę monopolu Gminy Kutno na tym rynku wzmacnia fakt, że każdy przedsiębiorca, potencjalny przewoźnik, musi uzyskać zezwolenie na prowadzenie przewozów od odpowiedniego organu, a warunkiem wydania zezwolenia jest zgoda zarządcy

drogi na udostępnienie przystanków. Pozycja ta daje Gminie Kutno możliwość działania niezależnie od kontrahentów, a także konsumentów, którzy w wyniku jej działań pozbawieni zostać mogą wyboru przewoźnika.

Tym samym spełniona została pierwsza przesłanka art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy o okik.

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

Stosownie do art. 18 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym wykonywanie regularnych przewozów osób w krajowym transporcie drogowym wymaga zezwolenia. Zgodnie z art. 22 ust. 1 tejże ustawy, do wniosku o wydanie zezwolenia dołącza się następujące dokumenty:

- proponowany rozkład jazdy uwzględniający przystanki, godziny odjazdów środków transportowych, długość linii komunikacyjnej, podaną w kilometrach, i odległości między przystankami, kursy oraz liczbę pojazdów niezbędnych do wykonywania codziennych przewozów, zgodnie z rozkładem jazdy,
- schemat połączeń komunikacyjnych z zaznaczoną linią komunikacyjną i przystankami,
- **potwierdzenie uzgodnienia zasad korzystania z obiektów dworcowych i przystanków, dokonanego z ich właścicielami lub zarządzającymi,**
- zobowiązanie do zamieszczania informacji o godzinach odjazdów na tabliczkach przystankowych na przystankach,
- cennik,
- wykaz pojazdów, z określeniem ich liczby oraz liczby miejsc, którymi wnioskodawca zamierza wykonywać przewozy.

Brak któregokolwiek z powyższych załączników do wniosku skutkuje odmową udzielenia zezwolenia.

W niniejszej sprawie należy rozstrzygnąć w związku z tym, czy Gmina Kutno poprzez odmowę wyrażenia zgody na korzystanie z przystanków przez nią zarządzanych nadużyła pozycji dominującej na rynku właściwym.

Zgodnie z postanowieniami art. 2a ust. 2 ustawy o drogach publicznych „Drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy”. Stosownie natomiast do art. 20 cytowanej ustawy zarządca drogi może między innymi pełnić funkcję inwestora, a także nabywać nieruchomości pod pasy drogowe dróg publicznych i gospodarować nimi w ramach posiadanego prawa do tych nieruchomości. Z kolei wedle art. 22 tej ustawy zarządca drogi sprawuje nieodpłatny trwały zarząd gruntami w pasie drogowym, w ramach którego może te grunty oddawać w najem czy dzierżawę oraz pobierać z tych tytułów opłaty w wysokości ustalonej w umowie, albo je użyczać. Uprawnienia te nie mają jednakże charakteru absolutnego i podlegają ograniczeniom. W szczególności, niedopuszczalne jest ich wykorzystywanie w sposób, który może przeciwdziałać ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania lub rozwoju konkurencji. Ograniczenie to wynika wprost z postanowień ustawy o okik. Ustawa ta uchwalona jest w interesie publicznoprawnym i zawiera regulacje bezwzględnie

obowiązujące, dlatego też właściciel rzeczy lub wykonujący w stosunku do rzeczy uprawnienia właścicielskie jest obowiązany czynić to w zgodności z tą ustawą.

Zwrócić należy ponadto uwagę na treść art. 1 ustawy o drogach publicznych, z którego wynika, że z drogi publicznej może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych. Uprawnienie to dotyczy także każdego przedsiębiorcy wykonującego regularne przewozy osób w krajowym transporcie drogowym na podstawie zezwolenia udzielonego przez właściwy organ lub też ubiegającego się o udzielenie takiego zezwolenia. Przedsiębiorcy ci powinni mieć możliwość zatrzymywania swoich pojazdów na przeznaczonych do tego przystankach autobusowych, które stanowią wydzielone w pasie drogowym zatoki przystankowe, odpowiednio oznakowane. Takie jest też stanowisko Ministerstwa Infrastruktury (obecnie Ministerstwa Transportu) przyjęte w dniu 4 marca 2004 r. na naradzie poświęconej interpretacji pojęć i przepisów występujących w ustawie o transporcie drogowym oraz w rozporządzeniach wykonawczych do tej ustawy. Wedle interpretacji Ministerstwa „ (...) ponieważ droga publiczna jest z definicji otwarta dla ruchu publicznego nie istnieją przesłanki, zgodnie z którymi zarządca (zarząd) drogi mógłby odmówić korzystania przez przedsiębiorcę z istniejącego przystanku". Interpretacja powyższa została opublikowana na stronie serwisu internetowego Ministerstwa Transportu (www.mtib.gov.pl).

Gmina Kutno uzasadniała odmowy udzielenia zgody na korzystanie z przystanków autobusowych kwestiami związanymi z dużą częstotliwością zatrzymywania się autobusów różnych linii, zagrożeniem bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz względami technicznymi, tj. brak zatok przystankowych, czy też lokalizacja przystanku w pobliżu skrzyżowania z sygnalizacją świetlną. Wspomniane czynniki powodowały zdaniem Gminy konieczność ochrony zdrowia i życia uczestników ruchu drogowego, czego wyrazem było negatywne załatwianie wniosków potencjalnych przewoźników od momentu powstania wspomnianych zagrożeń. Prezes Urzędu nie może w żadnym wypadku uznać przywołanych argumentów za takie, które usprawiedliwiają działania Gminy Kutno podlegające ocenie w niniejszej decyzji. W toku prowadzonego postępowania Gmina Kutno sama przyznała, iż nie przeprowadzała żadnych badań natężenia ruchu drogowego oraz stopnia zaspokojenia potrzeb przewozowych mieszkańców. Z powyższego wynika ponad wszelką wątpliwość, iż Gmina Kutno nie zna aktualnych wskaźników natężenia ruchu drogowego, które obrazowałyby stan zagrożenia związany z ruchem pojazdów. Przedstawione Prezesowi Urzędu wyjaśnienia, iż argumentem świadczącym o ww. niebezpieczeństwach są doraźne, własne obserwacje pracowników Urzędu Miasta oraz uwagi kierowców nie mogą stanowić jakiegokolwiek dowodu i nie zostały także w żaden sposób udokumentowane. W związku z powyższym Prezes Urzędu nie mógł dać wiary wspomnianym wyjaśnieniom Gminy Kutno.

W toku postępowania antymonopolowego Zastępca Prezydenta Miasta powoływał się również na argumenty dotyczące niemożności skoordynowania rozkładów jazdy wszystkich przewoźników, wynikającej z faktu, iż nowi przewoźnicy chcieli korzystać z konkretnych przystanków w ściśle określonych przez siebie godzinach. Na dowód tych twierdzeń przedstawiono Prezesowi Urzędu zestawienie tabelaryczne zawierające porównanie godzin odjazdów autobusów z niektórych przystanków, których dotyczyły przypadki odmowy. Biorąc pod uwagę zasygnalizowane przez Gminę Kutno trudności związane z odtworzeniem archiwalnych rozkładów jazdy (czyli tych rozkładów jazdy, które obowiązywały przewoźników już funkcjonujących na rynku w momencie występowania z wnioskiem o udostępnienie przystanków ich potencjalnych konkurentów) Prezes Urzędu uznał, iż brak możliwości porównania rozkładów jazdy starych i nowych przewoźników na ten sam moment czasu w bardzo istotny sposób ogranicza znaczenie przedstawionego dowodu dla udowodnienia tezy przedstawionej przez Gminę. W piśmie z dnia 1 sierpnia 2006 r. Gmina

Kutno wskazała, iż rozkłady jazdy obowiązywały w odniesieniu do MZK w Kutnie od listopada 2005 r. lub lutego 2006 r., a w odniesieniu do PKS od czerwca 2006 r. Przypadki odmowy udzielenia zgody na korzystanie z gminnych przystanków autobusowych w Kutnie miały zaś miejsce w okresie znacznie wcześniejszym tj. w październiku 2004 r. oraz lipcu, wrześniu i październiku 2005 r. Stwierdzić można zatem, iż wówczas nie weszły jeszcze w życie rozkłady jazdy MZK w Kutnie i PKS uwzględnione w przygotowanych przez Gminę tabelach. Jeżeli nawet Prezes Urzędu miałby w jakimkolwiek stopniu uwzględnić przedstawiony dowód w postaci tabel brak jest podstaw do twierdzenia, iż prawdziwą przyczyną nie udostępnienia przystanków było zagrożenie polegające na jednoczesnym korzystaniu z przystanku przez kilku przewoźników. Analiza danych zawartych w tabelach wykazała, iż jedynie około połowy planowanych godzin odjazdów nowych przewoźników z każdego ujętego w tabelach przystanku kolidowało zdaniem Gminy (godziny odjazdów zaznaczono wówczas innym kolorem) z godzinami odjazdu przewoźników już korzystających z danego przystanku. Ponadto warto zauważyć, iż bliskość godzin odjazdów podnoszona przez Gminę Kutno w toku prowadzonego postępowania nie była żadną przeszkodą przy wcześniejszym udostępnianiu przystanków autobusowych. Dla przykładu wg aktualnie obowiązujących rozkładów jazdy nie stanowi utrudnienia w ruchu i zagrożenia bezpieczeństwa zatrzymywanie się na przystanku przy ul. Łąkoszyńskiej (stanowisko 1) autobusów dwóch linii Nr 15 i Nr 16 o godzinie 5:41, następnie linii Nr 11 dwie minuty później, a zagrożenie takie stanowiłoby korzystanie z przystanku przez nowego przewoźnika o godzinie 6:49, czyli 6 minut po odjeździe linii nr 11, a 3 minuty przez odjazdem autobusu PKS. Z powyższego jednoznacznie wynika, iż przytaczane argumenty nie stanowią prawdziwej motywacji Gminy, która uzasadniałaby odmowę udostępnienia przystanków.

Dodatkowo z analizy materiału dowodowego zgromadzonego w toku postępowania wynika, iż Prezydent Miasta Kutna mimo deklarowanych twierdzeń o tym, iż stan zagrożenia bezpieczeństwa ruchu spowodował zaprzestanie wydawania zgody na korzystanie ze spornych przystanków, rozpatrywał pozytywnie wnioski innych przedsiębiorców po tym jak negatywnie rozpatrzył wnioski trzech przewoźników zidentyfikowanych w niniejszym postępowaniu (co miało miejsce w październiku 2004 r. oraz lipcu, wrześniu i październiku 2005 r.). Przykładowo w dniu 4 listopada 2005 r. Gmina Kutno wyraziła zgodę na korzystanie przez PKS w Kutnie z przystanków przy ul. Troczewskiego i ul. Łąkoszyńskiej (karta Nr 79), a w dniu 20 marca 2006 r. pozytywnie rozpatrzyła wniosek PKS w Skierniewicach Sp. z o.o. dotyczący korzystania m.in. w ww. przystanków (karta Nr 72).

Dodatkowo zauważyć należy, iż Gmina Kutno twierdząc, iż już na etapie uzgadniania zasad korzystania z przystanków przez nią zarządzanych konieczne jest przedstawienie proponowanego rozkładu jazdy, od kształtu którego zależy jak wykazano wyżej udostępnienie lub nie przystanków, niewłaściwie interpretuje obowiązujące w tym zakresie przepisy prawa. Po pierwsze: zgodnie z 22 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym proponowany rozkład jazdy jest jednym z dokumentów załączanych do wniosku o wydanie zezwolenia na wykonywanie przewozów, a nie do wniosku o udostępnienie przystanków. Po drugie: zgodnie z obowiązującym orzecznictwem antymonopolowym czynności polegające na uzgodnieniu z zarządcą drogi zasad korzystania z przystanków są niezależne od czynności związanych z postępowaniem administracyjnym o wydanie zezwolenia. W wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 19 października 2005 r. (sygn. akt XVII Ama 58/04) wyraźnie stwierdzono, że zgoda na korzystanie z przystanków jest czynnością poprzedzającą uzgodnienie zasad ich wykorzystania i nie przesądza ona ani o przebiegu linii, ani o rozkładzie jazdy ani nawet o tym czy przewoźnik otrzyma od właściwego organu zezwolenie na wykonywanie przewozów. Po trzecie: kwestia obciążenia przystanków przez pojazdy różnych przewoźników powinna być rozwiązana poprzez właściwą koordynację rozkładów jazdy, co oznacza, iż brak jest podstaw aby już na etapie

uzgadniania zasad korzystania z przystanków dyskredytować przewoźnika powołując się na proponowany przez niego rozkład jazdy. W wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 24 kwietnia 2003 r. (sygn. akt XVII Ama 51/02) stwierdzono, iż uprawnienie właściwego organu w zakresie koordynowania rozkładów jazdy ma jedynie przeciwdziałać sytuacjom kolizyjnym np. koncentrowaniu się zbyt wielu ofert przewozowych na tej samej trasie w jednym czasie, nie może zatem stanowić mechanizmu ingerowania w prowadzoną przez przewoźników działalność gospodarczą w formie decyzji stanowczych. Prezes Urzędu zwrócił również uwagę na fakt, iż w zidentyfikowanych w niniejszym postępowaniu przypadkach odmowy udostępniania przystanków, z uwagi na zasięg planowanej linii komunikacyjnej, to nie Prezydent Miasta Kutna byłby organem wydającym lub odmawiającym wydania stosownego zezwolenia. W przypadku przedsiębiorcy Marka Ślebockiego i Krzysztofa Bielskiego (obaj zamierzali obsługiwać linię komunikacyjną Łodź-Kutno) postępowanie w sprawie o udzielenie zezwolenia prowadzone byłoby przez Marszałka Województwa Łódzkiego (art. 18 ust. 1 pkt 1f ustawy o transporcie drogowym). W przypadku wniosku Piotra Jatczaka zainteresowanego świadczeniem usług przewozowych na liniach Witonia-Gledzianów oraz Byszew-Gledzianówek stosowne zezwolenie wydawane byłoby przez Starostę Powiatu Łęczyckiego (art. 18 ust. 1 pkt 1e ustawy o transporcie drogowym). W związku z powyższym za niedopuszczalne uznać należy usprawiedliwianie zachowania Gminy Kutno na rynku udostępniania przystanków autobusowych przez nią zarządzanych kwestiami związanymi z rozkładami jazdy proponowanymi przez potencjalnych przewoźników. Z tego samego powodu Prezes Urzędu nie może uznać za dopuszczalne twierdzeń Gminy jakoby organy właściwe w sprawie udzielenia zezwolenia nie miały żadnych podstaw aby odmówić udzielenia zezwolenia na wykonywanie przewozów zainteresowanych przewoźnikom, w przypadku gdy uzgodnią oni z Gminą możliwość korzystania z przystanków gminnych w Kutnie. Taki sposób argumentowania można uznać za przykład wkraczania w kompetencje innych organów administracji publicznej. W związku z tym brak jest jakichkolwiek podstaw, aby Prezes Urzędu uwzględnił usprawiedliwienia Gminy polegające na argumentowaniu, iż z proponowanych przez przewoźników rozkładów jazdy wynikała niemożność udostępnienia im przystanków.

W toku prowadzonego postępowania antymonopolowego Gmina Kutno tłumaczyła swoje zachowanie powołując się również na fakt, iż ze spornych przystanków korzystają już inni przewoźnicy tj. MZK w Kutnie - zakład budżetowy Gminy oraz PKS w Kutnie, Płocku, Łęczycy, Łodzi i Puławach. W piśmie Zastępcy Prezydenta Miasta do Piotra Jatczaka wskazano wyraźnie, iż na liniach, które chciał obsługiwać usługi przewozowe świadczy już MZK w Kutnie (karta Nr 14). Natomiast w piśmie do Marka Ślebockiego Gmina Kutno powoływała się na fakt, iż inni przewoźnicy korzystają z przystanków od wielu lat (karta Nr 25). Przytoczone argumenty Prezes Urzędu uznał za niedopuszczalne w kontekście przywołanych powyżej rozważań dotyczących dostępu do drogi publicznej dla każdego przedsiębiorcy świadczącego lub pragnącego świadczyć usługi przewozowe. Argumenty Gminy odwołujące się w rzeczywistości do uprzywilejowanej pozycji MZK w Kutnie jako przewoźnika miejskiego oraz korzystniejszej sytuacji tych wszystkich przedsiębiorców, którzy wcześniej uzyskali możliwość korzystania z przystanków gminnych w Kutnie są przejawem wkraczania w suwerenne decyzje przedsiębiorców dotyczące prowadzonej przez nich działalności gospodarczej. Pozbawienie przewoźnika możliwości zatrzymywania się na wybranych przez niego przystankach na planowanej linii komunikacyjnej ma istotne znaczenie dla możliwości pozyskania pasażerów. Konieczna do pokonania przez pasażera odległość do przystanku jest istotnym kryterium wyboru środka transportu. Jeśli więc wybór przystanku determinuje wybór przewoźnika, to ulega naruszeniu wolna konkurencja pomiędzy przewoźnikami. Przedsiębiorca pozbawiony możliwości korzystania z przystanku

traci w ten sposób wpływ na istotny czynnik, od którego zależy jakość jego oferty (wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 24 kwietnia 2002 r., sygn. akt XVII Ama 76/01).

Nie ulega wątpliwości, iż na mocy przepisów art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym, gmina odpowiada za kształt i organizację transportu zbiorowego na swoim terenie i musi dbać o zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego. W każdym jednak przypadku gmina jako organ administracji samorządowej powinna równorzędnie traktować wszystkich przewoźników na swoim terenie, w zgodności z powszechnie obowiązującymi przepisami ustawy o okik. Brak jest w związku z tym uzasadnienia dla działań polegających na tym, że niektórzy przewoźnicy prowadzą swoją działalność w sposób „uprzywilejowany", a inni zmuszani są do prowadzenia działalności na warunkach mniej korzystnych. Nie do przyjęcia jest w związku z tym, zdaniem Prezesa Urzędu sytuacja, w której odmowa udostępnienia przystanków dotyczy potencjalnych przewoźników ubiegających się o korzystanie z nich, podczas gdy działalność przewozowa bez żadnych przeszkód prowadzona jest przez podmioty, które w okresie wcześniejszym rozpoczęły świadczenie usług przewozowych. Działalność taką na korzystniejszych w efekcie warunkach prowadzi także zakład budżetowy Gminy tj. MZK w Kutnie, który korzysta zapewne z większości przystanków na terenie miasta. Działanie Gminy pozostaje w sprzeczności z postanowieniami ustawy o okik, w szczególności jej art. 1 i art. 8 ust. 2 pkt 5 oraz art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2004 r. Nr 173, poz. 1807, ze zm.), który wyraźnie stanowi, że „podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa". Wolna konkurencja oznacza bowiem dostęp do rynku na równych prawach dla wszystkich przedsiębiorców. Przedsiębiorcy rywalizują o to, aby w drodze oferowania lepszych cen lub warunków świadczenia usług pozyskać jak największą liczbę kontrahentów. Im więcej jest konkurentów na rynku tym mniej jest możliwości jednostronnego dyktowania przez przedsiębiorcę warunków umów niezależnych od konkurentów i kontrahentów. Mechanizmy rynkowe funkcjonują efektywniej, gdy na rynku działa więcej przedsiębiorców.

Biorąc pod uwagę fakt, iż przepisy ustawy o okik mają charakter bezwzględnie obowiązujący Prezes Urzędu nie mógł uwzględnić wyjaśnień Gminy opierających się na dowodzeniu, iż obowiązki wynikające z ustawy o samorządzie gminnym w zakresie organizacji transportu lokalnego i konieczności zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego uprawniają Gminę do ograniczenia swobody prowadzenia działalności gospodarczej przez potencjalnych przewoźników. Z tego samego powodu nie jest możliwe uwzględnienie powoływania się Gminy Kutno na art. 5 i art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Wspomniane przepisy Konstytucji mają charakter generalny i nie znajdują się w sprzeczności w przepisami ustawy o okik, która stanowi lex specialis i została uchwalona w celu podejmowanej w interesie publicznym ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów. W związku z powyższym Prezes Urzędu nie może uwzględnić argumentów Gminy w zakresie w jakim powołuje się ona na prymat ochrony życia i zdrowia uczestników ruchu drogowego nad interesem publicznym chronionym na podstawie ustawy o okik.

Z powyższego wynika, że Gmina Kutno odmawiając przewoźnikom prawa do prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem zarządzanych przez nią przystanków gminnych w Kutnie stworzyła bardzo silną barierę dostępu do rynku świadczenia usług przewozowych i jednocześnie zniekształciła warunki do powstania bądź rozwoju konkurencji na tym rynku. Możliwość korzystania z wybranych przez przewoźnika przystanków jest istotnym elementem decydującym o atrakcyjności jego oferty dla pasażerów, a zgoda zarządcy drogi jest warunkiem koniecznym dla uzyskania stosownego zezwolenia, które umożliwi prowadzenie działalności na planowanej linii komunikacyjnej.

Opisane działanie Gminy jest wbrew interesowi pasażerów korzystających aktualnie i potencjalnie z usług komunikacji. Przedsiębiorcy traktowani przez Gminę Kutno w sposób uprzywilejowany, w znacznym stopniu pozbawieni są bowiem nacisków na to, aby oferować lepsze ceny lub warunki świadczonych przez siebie usług.

Biorąc pod uwagę wyżej wymienione okoliczności, należy uznać, iż została spełniona druga przesłanka art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy o okik. Stąd orzeczono jak w punkcie I sentencji.

Zgodnie z art. 101 ust. 1 pkt 1 ustawy o okik Prezes Urzędu może w drodze decyzji nałożyć na przedsiębiorcę karę pieniężną w wysokości nie większej niż 10% przychodu osiągniętego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary, jeżeli przedsiębiorca choćby nieumyślnie dopuścił się naruszenia zakazu określonego w art. 8 ustawy o okik.

W niniejszej sprawie Prezes Urzędu uznał, że Gmina Kutno nadużyła pozycji dominującej poprzez działania, o których mowa w art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy o okik. W związku z tym znajduje zastosowanie przytoczony wyżej przepis dotyczący nałożenia kary. Łączny dochód Gminy Kutno w roku 2005 wyniósł 79 049 556 zł, z czego 52 324 457 zł stanowiły dochody własne Gminy. Wśród dochodów własnych Gminy Kutno 7 462 278 zł stanowiły dochody: uzyskane przez gminne jednostki budżetowe, dochody z majątku gminy, odsetki od lokat, odsetki od nieterminowo wpłaconych należności, spadki i darowizny na rzecz gminy, dochody z grzywien i kar pieniężnych, inne dochody należne gminie oraz 5 % dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej. Prezes Urzędu uznał, iż wśród tych wymienionych kategorii dochodów znajdują się dochody związane z działalnością gospodarczą gminy (np. w szczególności dochody generowane przez zakłady budżetowe), które jak pokazuje praktyka, najczęściej łączą się z ewentualnymi naruszeniami reguł konkurencji.

Maksymalna kara, która w niniejszym postępowaniu mogła być nałożona przez Prezesa Urzędu wynosi 7 904 955,6 zł. W niniejszej sprawie Prezes Urzędu nałożył na Gminę Kutno karę pieniężną w wysokości 25 000 zł. Kwota ta stanowi około 0,3 % maksymalnej kary jaka mogła być nałożona przez Prezesa Urzędu, około 0, 03 % ogółu dochodów Gminy osiągniętych w roku 2005, a także około 0,34 % kwoty dochodów własnych wziętych przez Prezesa Urzędu pod uwagę przy ustalaniu wysokości kary.

Fakt nałożenia kary podkreślać ma naganność zachowania podmiotu, który dopuścił się stosowania praktyk ograniczających konkurencję, a tym samym naruszył ustawę o okik. Jednocześnie nałożona kara pełnić ma funkcję prewencyjną, zapobiegającą stosowaniu sprzecznych z interesem publicznym praktyk ograniczających konkurencję.

Przy ustaleniu wysokości kary organ antymonopolowy uwzględnił stopień naruszenia interesu publicznoprawnego. Stosowana przez Gminę Kutno praktyka miała na celu ograniczenie swobody prowadzenia działalności gospodarczej przez przewoźników zainteresowanych korzystaniem z przystanków zarządzanych przez Gminę, stawiając jednocześnie w uprzywilejowanej pozycji m.in. zakład budżetowy Gminy. Przedmiotowe zachowanie w konsekwencji przeciwdziałało rozwojowi konkurencji na rynku przewozów osób w transporcie drogowym. Zebrane w toku postępowania materiały wskazywały na fakt, iż Gmina nie wyraziła zgody na korzystanie z przystanków przez nią zarządzanych aż trzem przewoźnikom, a skutki tego działania nie zostały do dnia wydania decyzji zniwelowane przez umożliwienie im korzystania z mienia komunalnego jakimi są przystanki autobusowe.

Ponadto, jak stwierdził Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w wyroku z dnia 24 kwietnia 1996 r., sygn. akt XVII Amr 34/95, „kary pieniężne powinny być stosowane w sytuacji, gdy zachowanie podmiotu gospodarczego nie tylko jest bezprawne, ale można także przypisać sprawcy winę w znaczeniu subiektywnym". Analizując zachowanie Gminy Kutno w tym kontekście należy zwrócić uwagę, iż jako zarządca dróg gminnych w granicach administracyjnych miasta nie może ona odmówić korzystania przez przedsiębiorców wykonujących regularny przewóz osób z jakiegokolwiek z istniejących przystanków autobusowych, a to z uwagi na okoliczność, iż droga publiczna wraz ze zlokalizowanymi w pasie drogowym obiektami budowlanymi i urządzeniami, wykorzystywanymi zgodnie z ich przeznaczeniem, jest z definicji otwarta dla ruchu publicznego. Ograniczenia i wyjątki w dostępie do dróg publicznych określa ustawa o drogach publicznych lub inne przepisy szczególne. Odmawiając przewoźnikom zgody na korzystanie z istniejących przystanków zlokalizowanych w pasie dróg gminnych w Kutnie Gmina Kutno opierała się na przesłankach, które zostały przez Prezesa Urzędu uznane za nieuprawnione, a w uzasadnieniu niniejszej decyzji wykazano, iż zachowanie Gminy nie miało oparcia w przepisach prawa.

Ustalając wysokość nałożonej kary organ antymonopolowy wziął także pod uwagę okoliczność łagodzącą wynikającą z faktu, iż Gmina Kutno jako jednostka samorządu terytorialnego wykonuje określone zadania publiczne służące zaspokajaniu zbiorowych potrzeb mieszkańców jej terytorium i na realizację tychże zadań przeznaczone są dochody budżetu Gminy, w związku z czym w założeniu nie jest ona nastawiona na osiąganie zysków. Ponadto Gmina Kutno po raz pierwszy naruszyła przepisy ustawy o okik. Okoliczności te przemawiają za wymierzeniem kary w umiarkowanej wysokości.

W związku z powyższym należało orzec jak w punkcie II sentencji.

Art. 105 ust. 3 ustawy o okik określa, iż środki finansowe pochodzące z kar pieniężnych, o których mowa w art. 101-103 ww. ustawy, stanowią dochód budżetu państwa.

Zgodnie z art. 105 ust. 4 ustawy o okik karę pieniężną należy uiścić w terminie 14 dni od dnia uprawomocnienia się niniejszej decyzji, na konto Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Warszawie prowadzone w NBP O/O Warszawa o numerze 51-10101010-0078782231000000.

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

Z upoważnienia
Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji
i Konsumentów

Dyrektor Delegatury w Łodzi

Iwona BIELSKA

Otrzymuje:
Gmina Kutno
Urząd Miasta Kutno
Pl. Marszałka J. Piłsudskiego 18, 99-300 Kutno