

# WYROK

## **I. W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 11 sierpnia 2014 r.

Sąd Okręgowy w Warszawie - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

w składzie:

Przewodniczący: SSO Bogdan Gierzyński

Protokolant: sekretarz sądowy Wioleta Żochowska

po rozpoznaniu w dniu 11 sierpnia 2014 r. w Warszawie na rozprawie

sprawy z odwołania Miasta Z.,

przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

o nadużywanie pozycji dominującej

na skutek odwołania Miasta Z. od Decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 21 grudnia 2012 roku nr (...)

1. zmienia punkt I. zaskarżonej decyzji w ten sposób, że wykreśla słowa: „i przy ulicy (...) (zatoka przy Rondzie (...))”;
2. zmienia punkt II. zaskarżonej decyzji w ten sposób, że obniża nałożoną na Miasto Z. karę pieniężną do kwoty 183 880 zł (słownie: sto osiemdziesiąt trzy tysiące osiemset osiemdziesiąt złotych);
3. oddala odwołanie w pozostałej części;
4. znosi wzajemnie pomiędzy stronami koszty zastępstwa procesowego;
5. zasądza od Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów na rzecz Miasta Z. kwotę 500 zł (pięćset złotych) tytułem zwrotu połowy opłaty sądowej od odwołania.

SSO Bogdan Gierzyński

XVII AmA 84/13

## UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 21 grudnia 2012 r., nr (...), Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów na podstawie art. 10 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów po przeprowadzeniu postępowania antymonopolowego wszczętego z urzędu przeciwko Gminie M. Z.:

I. uznał za ograniczającą konkurencję i naruszającą zakaz, o którym mowa w art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 i pkt 7 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, praktykę Gminy M. Z. polegającą na nadużywaniu pozycji dominującej na lokalnym rynku udostępniania przystanków komunikacji autobusowej, znajdujących się w obszarze administracyjnym Gminy M. Z., poprzez odmowę wyrażenia zgody: Przedsiębiorstwu (...) sp. z o.o. na korzystanie z przystanków zlokalizowanych przy ul. (...) (zatoka pod wiaduktem) i przy ulicy (...) (zatoka przy Rondzie (...)) i nakazał zaniechanie jej stosowania.

II. Na podstawie art. 106 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów nałożył na Gminę M. Z. karę pieniężną w wysokości 367 760,08 zł płatną do budżetu państwa.

Przedmiotową decyzję w całości zaskarżył powód – Miasto Z..

Zaskarżonej decyzji powód zarzucił:

1. naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 i 7 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów poprzez jego zastosowanie i błędne przyjęcie, iż odmowa wyrażenia zgody Przedsiębiorstwu (...) sp. z o.o. na korzystanie z przystanków zlokalizowanych przy ul. (...) (zatoka pod wiaduktem) i przy ul. (...) (zatoka przy Rondzie (...)) stanowi praktykę ograniczającą konkurencję polegającą na nadużywaniu pozycji dominującej na lokalnym rynku udostępniania przystanków komunikacji autobusowej, znajdujących się na obszarze administracyjnym Gminy M. Z.;

2. naruszenie przepisów prawa materialnego, tj. art. 106 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów poprzez jego zastosowanie i wymierzenie kary w wysokości 367.760,08 zł podczas gdy brak jest przesłanek do nałożenia kary a jej wysokość jest niewspółmierna do stopnia zarzucanego naruszenia przepisów ww. ustawy;

Wskazując na powyższe zarzuty powód wniósł o:

1. uchylenie decyzji w całości;

ewentualnie

2. zmianę decyzji w całości i uznanie, że działanie Gminy M. Z. opisane w pkt I osnowy decyzji nie stanowią praktyki ograniczającej konkurencję polegającą na nadużywaniu pozycji dominującej na lokalnym rynku udostępniania przystanków komunikacji miejskiej i odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej wskazanej w pkt II osnowy decyzji.

Ponadto powód wniósł o zasądzenie od Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów na rzecz powoda kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

W odpowiedzi na odwołanie pozwany – Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów podtrzymał w całości swoje stanowisko wyrażone w zaskarżonej decyzji i wniósł o oddalenie odwołania oraz zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Sąd Okręgowy – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów ustalił następujący stan faktyczny:

Powód – Miasto Z. jest gminną jednostką samorządu terytorialnego w rozumieniu ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), posiadającą osobowość prawną. Jednostka ta realizuje zadania publiczne wymienione w art. 7 ww. ustawy. Zadania te obejmują zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, m.in. w zakresie gminny dróg, ulic, mostów placów oraz organizacji ruchu drogowego. Gmina ta jest właścicielem i zarządcą wszystkich przystanków komunikacji autobusowej zlokalizowanych w granicach administracyjnych miasta Z.. W jej imieniu uzgodnieniem zasad korzystania z przystanków zajmują się Miejski Zakład (...) w Z. w stosunku do przystanków z których korzystają autobusy komunikacji miejskiej oraz Departament Inwestycji Miejskich i (...) Drogami (dawniej Biuro (...) – dalej (...)) w stosunku do pozostałych przystanków znajdujących się na drogach publicznych w granicach Miasta Z..

W związku z chęcią uruchomienia nowych linii autobusowych przedsiębiorstwo (...) sp. z o.o. pismem z dnia 16 października 2009 r. zwróciło się do Urzędu Miasta Z. z wnioskami o uzyskanie pozwolenia na korzystanie z przystanku autobusowego przy ul. (...) (zatoka pod wiaduktem) w Z..

W odpowiedzi na powyższy wniosek (...) pismem z dnia 18 listopada 2009 r. udzieliło odpowiedzi odmownej stwierdzając, iż zatoka jest użytkowana na prawach wyłączności przez trzech innych przewoźników, tj. (...) sp. j. T. W.

M. W., (...) sp. z o.o., P.W. (...) W. D.. Przewoźnicy ci użytkują zatokę przy pl. (...) od 2005 r. na podstawie wydawanych im co 2 lub 3 miesiące decyzji Prezydenta Miasta Z.. Decyzje te nie zawierają załącznika w postaci planu sytuacyjnego.

W odpowiedzi na kolejne pismo (...) N. zawierające wniosek o ponowne przeanalizowanie wniosku dot. możliwości korzystania z przystanku przy ul. (...) podtrzymało swoje dotychczasowe stanowisko stwierdzając, że korzystanie z przystanku przez większą ilość autobusów stwarza duże utrudnienia w ruchu pojazdów.

Pismem z dnia 24 marca 2010 r. (...) po podjęciu prób znalezienia innego przystanku w okolicach centrum z którego przedsiębiorca mógłby korzystać, podtrzymało brak zgody na użytkowanie przystanku przy pl. (...).

Na wniosek P.W. (...) W. D. z dnia 28 czerwca 2010 r. Prezydent Miasta Z. wydał decyzję przedłużającą zezwolenie na korzystanie przez tego przewoźnika na prawach wyłączności z placu ostojowego przy ul. (...) w Z. na trzeci kwartał 2010 r.

Pismem z dnia 9 lutego 2010 r. (...) N. wystąpiło również do Urzędu Miasta Z. o wyrażenie zgody na korzystanie z przystanku autobusowego usytuowanego na ul. (...). W piśmie z dnia 24 marca 2010 r., (...) poinformowało (...) N. o braku możliwości korzystania z zatoki postojowej przy ul. (...) ze względu na zmianę jej przeznaczenia i utworzenia na jej terenie miejsc postojowych przeznaczonych wyłącznie dla samochodów osobowych. W piśmie z dnia 24 marca 2010 r. (...) zaproponowało (...) N. możliwość korzystania z zatok znajdujących się przy ul. (...) w okolicach Ronda (...). W odpowiedzi na wniosek (...) N. z dnia 7 czerwca 2010 r. dotyczący ww. przystanku (...) w piśmie z dnia 11 czerwca 2010 r. wyraziło zgodę na korzystanie przez (...) N. z tej zatoki oraz wezwało tego przedsiębiorcę do usunięcia braków polegających na uzupełnieniu wniosku na użytkowanie zatoki postojowej w pasie drogowym ul. (...) w Z. o szczegółowy plan sytuacyjny z zaznaczeniem granic i podaniem wymiarów powierzchni zajęcia pasa drogowego w terminie siedmiu dni od daty doręczenia wezwania pod rygorem pozostawienia podania bez rozpoznania (dowód: pismo (...) z dnia 11 czerwca 2010 r., k 21 akt adm.).

Powyższy stan faktyczny jest bezsporny pomiędzy stronami postępowania. Na podstawie posiadanych dokumentów nie budzi on wątpliwości Sądu. W związku z powyższym stan faktyczny w przedmiotowej sprawie został ustalony jak wyżej.

W tym stanie faktycznym Sąd Okręgowy – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów zważył, co następuje:

Odwołanie jest częściowo zasadne.

Stosownie do treści art.9 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 i 7 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331) zakazane jest nadużywanie pozycji dominującej na rynku właściwym przez jednego lub kilku przedsiębiorców. Nadużywanie pozycji dominującej polega w szczególności na: przeciwdziałaniu ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji, podziale rynku według kryteriów terytorialnych, asortymentowych lub podmiotowych.

Bezsporne jest, że powód posiada pozycje dominująca na lokalnym rynku udostępniania przystanków komunikacji autobusowej na obszarze administracyjnym Gminy M. Z..

Bezsporne jest również, że powód nie wyraził zgody na korzystanie przez (...) N. z zatok autobusowych, zlokalizowanych przy:

- przy ul. (...) (zatoka pod wiaduktem)

-przy ul. (...) (zatoka koło dworca autobusowego)

-przy ul. (...) (zatoka przy Rondzie (...)).

Wyrażenie zgody na korzystanie z tych przystanków było uprawnieniem przysługującym powodowi jako zarządcy drogi, i było jednym z warunków uzyskania na podstawie art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, zezwolenia na wykonywanie przewozów regularnych w krajowym transporcie drogowym przez (...) N..

W ocenie Sądu, nie ulega wątpliwości, że odmowa udzielenia zgody na korzystanie przez (...) N. ze wskazanych zatok autobusowych uniemożliwiła temu przedsiębiorcy wykonywanie przewozów regularnych w krajowym transporcie drogowym obejmujących zatrzymywanie się w tych miejscach. Konsekwencją tego faktu był brak możliwości zbierania z tych przystanków pasażerów oraz brak możliwości wysiadania pasażerom podróżującym autobusami (...) N.. Uniemożliwiało to temu podmiotowi konkutowanie z innymi przedsiębiorcami działającymi na rynku przewozów regularnych w krajowym transporcie drogowym w tym rejonie w tym firmami (...), M. i (...). Z uwagi na fakt, że lokalizacje wymienionych przystanków dotyczyły miejsc ruchliwych i często odwiedzanych przez ludzi, możliwość zbierania z tych przystanków pasażerów wysiadania przez pasażerów podróżujących z innych miejsc czyniły w istotny sposób ofertę (...) N. mniej atrakcyjną w stosunku do firm, które z przystanków tych korzystały.

Skutkiem nie udzielania zgodny na korzystanie z przedmiotowych przystanków było istotne utrudnienie w ukształtowaniu się warunków niezbędnych do rozwoju konkurencji, a także podział rynku według kryteriów podmiotowych (tj. podmiotów mogących korzystać z przedmiotowych zatok i w konsekwencji mogących pozyskiwać pasażerów z tego rejonu i tych, którzy takiej możliwości nie mają). Umieszczenie przystanku autobusowego, a zwłaszcza jego odległość od miejsc przebywania dużych grup ludności (np. centrów handlowych i administracyjnych, dworów kolejowych i autobusowych, lotnisk itp.) jest istotnym kryterium wyboru środka transportu i przewoźnika.

W świetle powyższego, należy uznać, że kluczowe znaczenie w sprawie ma ustalenie, czy odmowa udzielenia przez powoda zgody na korzystanie z zatok przystankowych (...)owi N. było nadużyciem pozycji dominującej.

Zdaniem Sądu, na rynku gdzie funkcjonuje swobodna konkurencja żaden przedsiębiorca nie uchyła się od zawierania umów z kontrahentami o ile nie istnieją rzeczywiste istotne przyczyny. W przypadku powoda udostępnianie przystanków zainteresowanym przewoźnikom wynika dodatkowo z faktu, że jest on ustawowo zobowiązany do zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie lokalnego transportu zbiorowego (art.7 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym). Nadużyciem pozycji dominującej jest zatem każda odmowa wyrażenia zgody na korzystanie z przystanków, która nie wynika z rzeczywistych istotnych powodów.

W ocenie Sądu, powody takie istniały jedynie w odniesieniu do przystanku przy ul. (...) (zatoka przy Rondzie (...)) objętego wnioskiem z dnia 7.06.2010 r.

Jak słusznie zarzucił powód, zgodnie z § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie określenia warunków udzielania zezwoleń na zajęcie pasa drogowego, zajmujący pas drogowy przed planowanym zajęciem pasa składa wniosek do zarządcy drogi o wydanie zezwolenia na zajęcie pasa drogowego. Wniosek ten powinien zawierać:

- imię i nazwisko oraz adres lub nazwę i siedzibę podmiotu występującego o zajęcie pasa drogowego;
- cel zajęcia pasa drogowego;
- lokalizację i powierzchnię zajętego pasa drogowego, a w przypadku reklam powierzchnię reklamy;
- planowany okres zajęcia pasa drogowego.

Do wniosku, należy załączyć szczegółowy plan sytuacyjny w skali 1:1.000 lub 1:500, z zaznaczeniem granic i podaniem wymiarów planowanej powierzchni zajęcia pasa drogowego.

Wniosek (...) N. z dnia 7.06.2010 r. nie zawierał szczegółowy plan sytuacyjny w skali 1:1.000 lub 1:500, z zaznaczeniem granic i podaniem wymiarów planowanej powierzchni zajęcia pasa drogowego (k- 20 t.3 akt admin.). Powód wezwał wnioskodawcę do usunięcia tych braków pismem z 11 czerwca 2010 r. (k-21 t.3 akt admin.), które wnioskodawca

usunął jedynie częściowo tj. składając plan sytuacyjny w skali 1:1.000 lub 1:500, z zaznaczeniem granic pasa drogowego, jednak bez podania wymiarów planowanej powierzchni zajęcia pasa drogowego. (...) N. braku tego nie usunął pomimo, że o potrzebie uzupełnienia wniosku był dodatkowo informowany pismem z 17 sierpnia 2010 r. (k – 22 t.3 akt admin.).

W odniesieniu do wniosku (...) N. z dnia 16.10.2009 r. (k – 35 t.3 akt admin.) dotyczący przystanku przy ul. (...) (zatoka pod wiaduktem), zważyć należało, że powód nie wzywał do jego uzupełnienia, a zatem odmowa wyrażenia zgody w dniu 18.11.2009 r. była bezzasadna. Fakt, że zatoka ta wykorzystywana jest przez trzech innych przewoźników nie stanowił przesłanki do odmowy udzielenia zgody, skoro nie dokonano żadnych ustaleń co do sposobu wykorzystywania tej zatoki przez nich i nie ustalilo, że korzystanie z niej (...) N. nie było możliwe nawet po skoordynowaniu rozkładów jazdy. Z wyjaśnień złożonych w toku postępowania administracyjnego (k-16 t.3 akt. admin.) wynika, że dokonywał „pomiaru ruchu metoda obserwacji”, jednak nie przedstawił żadnych wyników tych pomiarów. Zgromadzone w toku postępowania administracyjnego dowody w postaci fotografii (k42-47 t.3 akt. admin.) wskazują, że istnieją okresy w ciągu dnia, że zatoka ta jest pusta lub znajduje się na niej jeden autobus. Ponadto, jak wynika z pisma W. D. do Zarządu Dróg Miejskich z dnia 28.06.2010 r. (k-37 t.3 akt. admin.) przedsiębiorca ten posiadał wyłączność do 10.09.2010 r. na korzystanie z tej zatoki i ubiegał się o jej przedłużenie.

W świetle powyższego, nawet jeśli zachodziła potrzeba ograniczenia liczby przewoźników korzystających z tego przystanku to powinno się to odbywać w formie umożliwiającej wszystkim przedsiębiorcom równy dostęp.

Wniosek (...) N. z dnia 9.02.2010 r. (k – 18 t.3 akt admin.) dotyczący przystanku przy ul. (...) (zatoka koło dworca autobusowego) nie był objęty rozstrzygnięciem decyzji, a zatem pozostaje on poza istotą niniejszej sprawy.

Z tych względów zaskarżoną Decyzję należało zmienić, orzekając jak w sentencji (art.479<sup>31a</sup> § 2k.p.c.), zmniejszając o połowę wysokość nałożonej kary.

Sąd uznał, że naruszenia prawa polegające na podziale rynku według kryteriów terytorialnych, asortymentowych lub podmiotowych poprzez ograniczenie dostępu (...) N. do przystanku przy ul. (...) (zatoka pod wiaduktem) miało charakter działania umyślnego gdyż wynikał z chęci utrzymania wyłączności użytkujących dotychczas ten przystanek przewoźników, co skutkowało ograniczeniem konkurencji.

Zarzut naruszenia art.106 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów jest bezzasadny wobec faktu naruszenia zakazu o którym mowa w art. 9 tej ustawy.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku sporu, zasądzając na rzecz pozwanego koszty zastępstwa procesowego według norm przepisanych (art.98 k.p.c.)