

Sygn. akt *XVII AmA 5/17*

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 lipca 2019 r.

Sąd Okręgowy w Warszawie, XVII Wydział Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
w składzie:

Przewodniczący –	<i>Sędzia SO Małgorzata Perdion-Kalicka</i>
Protokolant –	sekretarz sądowy Wioleta Donoch

po rozpoznaniu 4 lipca 2019 r. w W.

na rozprawie

sprawy z odwołania ***Gminy (...) R.***

przeciwko ***Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów***

o nadużywanie pozycji dominującej

na skutek odwołania od decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 23 listopada 2016 r. Nr (...)

1. oddala odwołanie;

2. zasądza od Gminy (...) R. na rzecz Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów kwotę 720 (siedemset dwadzieścia) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

SSO Małgorzata Perdion-Kalicka

Sygn. akt XVII AmA 5/17

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 23 listopada 2016 r., nr (...) Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów:

I. na podstawie art. 10 oraz art. 33 ust. 6 ustawy z 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów i § 4 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 1 lipca 2009 r. w sprawie właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, uznał za praktykę ograniczającą konkurencję, działania przez Gminy (...) R. polegające na nadużywaniu pozycji dominującej na lokalnym rynku udostępniania przystanków komunikacyjnych obejmującym miasto R., poprzez odmowę udostępnienia przedsiębiorcom wykonującym krajowy transport drogowy przystanków komunikacyjnych będących własnością lub zarządzanych przez Gminę (...) R., przy czym odmowa ta nie jest uzasadniona przepisami ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, co stanowi naruszenie art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, nakazując zaniechanie jej stosowania.

II. na podstawie art. 106 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w związku ze stosowaniem praktyki ograniczającej konkurencję określonej w pkt. I decyzji nałożył na Gminę (...) R. karę pieniężną w wysokości (...) zł płatną do budżetu Państwa.

III. na podstawie art. 77 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz 263 § 1 i art. 264 § 1 kpa w zw. z art. 80 i art. 83 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów obciążył Gminę (...) R. kosztami przeprowadzonego postępowania antymonopolowego i zobowiązał ww. gminę do zwrotu na rzecz Prezesa UOKiK kwoty 49,90 zł w terminie 14 dni od daty uprawomocnienia się przedmiotowej decyzji.

W uzasadnieniu rozstrzygnięcia Prezes UOKiK uznał, że doszło do naruszenia przez Gminę (...) R. interesu publicznego w rozumieniu art. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Prezes Urzędu uznał za rynek właściwy – lokalny rynek udostępniania przystanków komunikacyjnych obejmujący obszar miasta R.. Z kolei rynkiem w ujęciu geograficznym jest obszar administracyjny miasta R.. Ponadto stwierdził, iż miasto R. jest właścicielem i zarządcą 33 przystanków komunikacyjnych, co do których wydaje decyzje odnośnie możliwości korzystania z nich przez przewoźników świadczących usługi publicznych przewozów pasażerskich. Miasto R. nie spotyka się z żadną konkurencją na lokalnym rynku udostępniania przystanków komunikacyjnych, stąd uznał iż posiada na tym rynku pozycję monopolistyczną, której nadużywa w stosunku do przedsiębiorców zajmujących się regularnym zbiorowym przewozem osób w krajowym transporcie drogowym poprzez odmowę dostępu i korzystania z przystanków komunikacyjnych przez potencjalnie konkurujących ze sobą przewoźników na liniach nawet wykraczających poza obszar administracyjny miasta R.. Prezes UOKiK uznał, iż odmowa udostępniania przystanków przewoźnikom dokonywana przez gminę R. w sposób selektywny i arbitralny godzi w konkurencję, ograniczając jej rozwój.

Od powyższej decyzji odwołanie wniosła Gmina (...) R., zaskarżając ją w całości.

Odwołujący zaskarżonej decyzji zarzucił:

I. naruszenie przepisów prawa materialnego:

1. art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów poprzez jego zastosowanie w sprawie, mimo braku ku temu podstaw, gdyż działania miasta R. nie nosiły znamion przeciwdziałania ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji, tj. nie nosiły znamion nadużycia pozycji dominującej i polegały wyłącznie na zgodnych z prawem uzgodnieniach lub odmowach uzgodnień zatrzymań na dworcu autobusowym i innych przystankach na terenie miasta R. z następujących przyczyn:

a) wyłączenia stosowania ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów wobec odmowy uzgodnień zatrzymań i udostępnienia przewoźnikom przystanków na zasadach określonych aktem prawa miejscowego (uchwałą Rady Miasta), który to akt znajduje swoje oparcie w przepisach ustawy o publicznym transporcie zbiorowym i ustawy o transporcie drogowym,

b) istnienia uzasadnionych dla miasta przypadków zastosowania trybu odmowy zezwolenia na korzystanie z przystanków,

2. art. 12 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów poprzez jego niezastosowanie przez organ antymonopolowy w przypadku uznania wystąpienia praktyki nadużycia pozycji dominującej, tj. niezastosowanie opcji nieobciążania miasta R. karami pieniężnymi i zobowiązania miasta do podjęcia działań zmierzających do doprecyzowania postanowień (powzięcia nowej uchwały) na podstawie art. 15 ust. 2 w zw. z ust. 1 pkt 6 oraz art. 32 ust. 3 pkt 2 i 3 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym – tak by precyzyjniej dookreślić podstawę i kryteria wystąpienia przesłanek odmowy uzgodnienia korzystania z dworca i zatrzymań na przystankach,

3. art. 106 § 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów poprzez jego zastosowanie, w sytuacji gdy nie miał on zastosowania z uwagi na niewystąpienie niedozwolonego porozumienia, o którym mowa w art. 9 ust. 1 i 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów,

II. naruszenie przepisów postępowania:

1. art. 84 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w z zw. z art. 231 k.p.c. poprzez przyjęcie niezasadnie domniemania faktycznego o istnieniu działań miasta R. na rynku lokalnym miasta w zakresie udostępniania przystanków o znamionach praktyki przeciwdziałania ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji przewoźników realizujących regularne przewozy osób przebiegające przez miasto – w sytuacji, gdy takie domniemanie nie posiada żadnej osnowy w faktach, narusza zasady logiki, doświadczenia życiowego, jak również nie odpowiada rzetelnej, logicznej analizie materiału dowodowego zgromadzonego w toku postępowania przed Prezesem UOKiK i nie pozwala na poczynienie ustaleń jakich dokonał organ antymonopolowy, z których wywiódł nietrafny wniosek o wystąpieniu niedozwolonych praktyk miasta w zakresie udostępniania przystanków, które to domniemanie nie ma oparcia i nie znajduje żadnego miarodajnego uzasadnienia w świetle przeprowadzonych dowodów z następujących przyczyn:

a) organ antymonopolowy poczynił powyższe ustalenia pomimo, iż Miasto R. odmawiając korzystania z infrastruktury przystankowej działało w ramach uprawnień nadanych aktem prawa miejscowego - uchwałą Rady Miasta regulującą zasady udostępniania punktów zatrzymań dla środków transportu publicznego, które znajdują oparcie w przepisach ustawy o publicznym transporcie zbiorowym,

b) konstrukcja przepisów ustawy o publicznym transporcie zbiorowym zezwala na ograniczanie konkurencji - wbrew przeciwnym ustaleniom organu antymonopolowego, który wywodzi w zaskarżonej decyzji, iż odmowa uzgodnienia zatrzymań na przystankach na podstawie postanowień aktu prawa miejscowego ma wpływ na ograniczenie konkurencji na rynku przewozów poprzez ograniczenie dostępu konsumentów do różnych przewoźników - które to założenie (de facto aprioryczne) kłóci się z regułami regulowania rynku udostępniania infrastruktury przystankowej, które zezwalają na reglamentowanie dostępu do tej infrastruktury podmiotom nią zarządzającym,

c) organ antymonopolowy przyjmując domniemanie wystąpienia przesłanek zaistnienia praktyki przeciwdziałania ukształtowaniu się warunków do rozwoju konkurencji całkowicie pomija fakt - który sam odnotowuje na stronie 7 zaskarżonej decyzji - a mianowicie udzielenia przez Miasto w ocenianym okresie lat 2013 - 2015 zgody na korzystanie z przystanków trzem przewoźnikom - dowodzący, iż Miasto nie ogranicza konkurencji a jedynie stosuje w praktyce przepisy prawa miejscowego wydane z upoważnienia ustawowego, zezwalające na reglamentowanie w określonych uchwałą wypadkach, ilości zatrzymań na przystankach wyrażane poprzez odmowę uzgodnienia zatrzymań na tych przystankach,

d) organ antymonopolowy przyjął domniemanie o wystąpieniu praktyki stanowiącej nadużycie pozycji dominującej również dlatego, iż wywiódł obowiązek administratora infrastruktury przewozowej wskazywania zastępczych miejsc zatrzymania - pomimo iż obowiązek taki nie wynika z żadnego przepisu prawa - regulujących przedmiotową materię ustaw: o publicznym transporcie zbiorowym i publicznym transporcie drogowym,

e) organ antymonopolowy przyjął domniemanie o wystąpieniu praktyki stanowiącej nadużycie pozycji dominującej ponieważ jak uznał (str. 11 decyzji): „działania miasta R. mogą mieć wpływ na nieograniczoną liczbę potencjalnych konsumentów - którzy chcieliby korzystać z usług przewoźników funkcjonujących w warunkach pełnej dostępności do rynku, a za tym przesłanka interesu publicznego została spełniona” - pomimo iż taki wniosek stanowi jedynie hipotezę, nie może być więc objęty domniemaniem wystąpienia niedozwolonej praktyki - tym bardziej, iż organ antymonopolowy pomija podstawowy argument podnoszony przez odwołującego się w toku postępowania (vide: pisma w aktach sprawy), a odnoszący się do błędnego rozumowania organu w zakresie możliwości pełnego dostępu do rynku udostępniania infrastruktury przystankowej - bowiem dostęp ten jest ograniczony zgodnie z ustawą na podstawie uchwały RM, nie jest nieograniczony z racji obowiązującego prawa miejscowego - nie może więc być „pełny” jak podaje Prezes UOKiK,

f) organ antymonopolowy nie dokonał miarodajnej analizy możliwości wystąpienia przesłanek z uchwały Rady Miasta Nr (...), to jest uznał poprzez zastosowanie wyłącznie domniemania, iż odmowy Miasta w zakresie udostępnienia

przystanków nie wypełniały przesłanek w/w uchwały RM i były niedozwoloną praktyką antykonkurencyjną - pomimo iż UOKiK odnotował jedynie odstępy czasu pomiędzy odjazdami dotychczasowych przewoźników nie badając przy tym:

- których przewoźników dotyczą godziny odjazdów wymienione w tabeli na stronie 9 decyzji,
- czy odstępy czasowe pomiędzy następującymi po sobie poszczególnymi godzinami odjazdu wskazane na stronie 9 decyzji, dotyczą przewoźników świadczących usługi w zakresie przewozu osób na tej samej linii komunikacyjnej i w tym samym czasie, co inni operatorzy lub przewoźnicy, korzystający z przystanku, którzy już posiadają zawartą umowę - co stanowi przesłankę odmowy uzgodnienia zatrzymań - zgodnie z cytowaną uchwałą Nr (...),
- czy godziny zatrzymań/odjazdów dotychczasowych przewoźników wymienione w tabeli na stronie 9 decyzji odnoszą się do uzgodnień sprzed podjęcia uchwały Nr (...) z dnia 31.03.2011 r. regulującej przypadki uzasadniające odmowę zatrzymań - co ma istotne znaczenie, bowiem przypadki odmowy uzgodnienia zasad korzystania z infrastruktury przystankowej, które organ antymonopolowy powołuje w decyzji (na str. 7 decyzji), miały miejsce po 2011 r. (jak ustalił organ w latach 2013 - 2015), kiedy to ustalone zostały warunki odmowy uzgodnień zatrzymań aktem prawa miejscowego,

2. art. 233 k.p.c. poprzez:

- błędną oceny odmowy uzgodnienia zatrzymań na przystankach w stosunku do przewoźnika (...), ponieważ odmowa nie odnosiła się do spełnienia przesłanek negatywnych uchwały Rady Miasta, a wynikała tylko i wyłącznie z niespełnienia przez przewoźnika wymogów formalnych wniosku o uzgodnienie (co podnosił Odwołujący się w swych pismach w toku postępowania),
- błąd w ustaleniach faktycznych polegający na pominięciu faktów istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy związanych z oceną przedstawionych przez Odwołującego się przypadków wystąpienia przesłanek negatywnych uzgodnienia, przewidzianych cytowaną powyżej uchwałą Rady Miasta.

Odwołujący wniósł o uchylenie decyzji w całości, ewentualnie o jej zmianę poprzez orzeczenie niestwierdzenia stosowania praktyki nadużycia pozycji dominującej, polegającej na przeciwdziałaniu ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji, względnie o zmianę zaskarżonej decyzji poprzez nieobciążanie miasta R. karami pieniężnymi i zobowiązania miasta R. na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów do podjęcia działań zmierzających do doprecyzowania postanowień (podjęcia nowej uchwały) określających podstawę i kryteria wstąpienia przesłanek odmowy uzgodnienia korzystania z dworca i zatrzymań na przystankach, definiowanych aktualnie w § 5 pkt 1 i 2 załącznika nr 2 i § 1 i 2 załącznika nr 3 do uchwały Rady Miasta nr (...). W przypadku nieuwzględnienia powyższych wniosków powód wniósł o zmniejszenie wysokości nałożonej na odwołującego się kary do wysokości odpowiadającej (...) przychodu Gminy, a nie jak orzekł organ (...), z uwagi na fakt, iż nie doszło do poważnych naruszeń prawa antymonopolowego, w sytuacji gdy odmowa uzgodnień zatrzymań dotyczy jedynie 3 przedsiębiorców i tylko w odniesieniu do 3 konkretnych linii kursowych. Ponadto powód wniósł o obciążenie organu kosztami procesu, w tym kosztami zastępstwa procesowego oraz o przeprowadzenie dowodów z dokumentów załączonych przez odwołującego do jego pism złożonych w toku przedmiotowego postępowania antymonopolowego i postępowania wyjaśniającego – na okoliczność braku wystąpienia nadużycia pozycji dominującej, przejawiającej się w niedozwolonym przeciwdziałaniu ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania lub rozwoju konkurencji.

W uzasadnieniu odwołania powód wskazał, że decyzja została wydana z naruszeniem przepisów wskazanych w petitum odwołania. Powód podnosi, że nie naruszył norm przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, a w szczególności nie dopuścił się nadużycia pozycji dominującej przejawiającej się w niedozwolonym przeciwdziałaniu ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji na rynku lokalnym Miasta R. udostępniania przystanków administrowanych przez Miasto, w odniesieniu do przewoźników, którym odmówiono uzgodnienia zatrzymań na miejskiej infrastrukturze transportu publicznego. W ocenie powoda, wyniki postępowania antymonopolowego oparte zostały wyłącznie na domniemaniach organu, które nie pokrywają się ze stanem

faktycznym sprawą, a w rzeczywistości brak jest podstaw do stwierdzenia nadużycia pozycji dominującej przez Miasto na badanym rynku, zarówno z uwagi na normę prawną prawa miejscowego pozwalającą na odmowę uzgodnienia dla zatrzymań przewoźników, jak i konkretne – rzadkie przypadki odmów uzgodnień w stosunku do ogólnej liczby przewoźników.

W odpowiedzi na odwołanie pozwany – Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wniósł o jego oddalenie w całości oraz zasądzenie kosztów procesu według norm przepisanych.

Na rozprawie w dniu 4 lipca 2019 r. strony podtrzymały swoje dotychczasowe stanowiska w sprawie.

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

Gmina (...) R. jest jednostką samorządu terytorialnego, którego status reguluje ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz.506 j.t.). Miasto R. na podstawie art. 2 ust. 2 ww. ustawy posiada osobowość prawną. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy o samorządzie gminnym do zadań własnych gminy, jako jednostki samorządu terytorialnego, należą sprawy lokalnego transportu zbiorowego.

Zasady organizacji i funkcjonowania regularnego przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym realizowanego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej określa ustawa z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym. Zgodnie z ww. ustawą, organizatorem publicznego transportu zbiorowego jest między innymi właściwa jednostka samorządu terytorialnego (gmina, powiat, województwo, związek międzygminny czy związek powiatów).

Rada Miasta R. 31 marca 2011 r. podjęła uchwałę nr (...) w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych i dworca na terenie Miasta R. oraz warunków i zasad korzystania z nich. (uchwała Rady Miasta R. nr (...), k. 60-63 akt adm.). Stosownie do treści § 5 załącznika nr 2 do przedmiotowej uchwały „Miasto odmówi zgody na korzystanie z przystanków, jeżeli: 1) wydanie zgody spowoduje zakłócenie przepustowości danego przystanku-utrudni korzystanie z przystanku przez operatorów i przewoźników, którzy już posiadają zawartą umowę lub zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego; 2) operator lub przewoźnik ma zamiar świadczyć usługi w zakresie przewozu osób na tej samej linii komunikacyjnej i w tym samym czasie, co inni operatorzy lub przewoźnicy korzystający z przystanku, którzy już posiadają zawartą umowę.”

Na terenie miasta R. istnieją 33 przystanki komunikacyjne zlokalizowane na terenie całego miasta, w tym przy drogach wylotowych z miasta (kierunki: Ł., B.), których właścicielem lub zarządzającym jest miasto R.. Z przystanków tych mogą korzystać na równych prawach operatorzy publicznego transportu zbiorowego oraz przewoźnicy wykonujący publiczny transport zbiorowy na podstawie umowy zawartej z Miastem R..

Na terenie Miasta R. znajduje się jeden dworzec autobusowy przy ul. (...), na którym znajduje się 6 stanowisk. Właścicielem ww. dworca od 30 kwietnia 2015 r. jest przedsiębiorca (...) Miasto R. nie zarządza więc przedmiotowym dworcem autobusowym, a jedynie uzgadnia zatrzymania na przystankach autobusowych zlokalizowanych na terenie miasta R. poza dworcem, tj. w znacznym oddaleniu (1-2 km) od dworca. (Załącznik nr 3 do uchwały Rady Miasta R. z 31 marca 2011 r., nr (...), k. 33-34 akt adm., pismo Burmistrza Miasta R. z 19 listopada 2015 r., k. 228-230 akt adm.).

Na terenie miasta R. poza przystankami komunikacyjnymi i dworcem nie znajdują się inne miejsca, z których korzystają przewoźnicy w celu prowadzenia swojej działalności gospodarczej polegającej na wykonywaniu krajowego transportu drogowego. Na dzień zakończenia postępowania administracyjnego z przystanków komunikacyjnych znajdujących się na terenie Miasta R. korzystało 17 przewoźników (1 miejscowy – (...) SA R. oraz 16 pozamiejscowych). Miasto R. nie pobiera opłat od przewoźników z tytułu korzystania z przystanków komunikacyjnych zlokalizowanych na terenie miasta. (Wyjaśnienia Burmistrza Miasta R. z 11 czerwca 2014 r. wraz z załącznikami, k. 36-40 akt adm., wyjaśnienia Burmistrza Miasta R. z 2 lutego 2015 r., k. 54-57 akt adm.).

W latach 2013 – 2015 miasto R. udzieliło zgody na korzystanie z przystanków komunikacyjnych trzem przewoźnikom. (wyjaśnienia Burmistrza Miasta R. z 6 lipca 2015 r., k. 200 akt adm.)

Natomiast w tym samym okresie miasto R. odmówiło takiej zgody czterem następującym przewoźnikom:

1) Przedsiębiorcy (...) i (...): wniosek z 16 września 2013 r. dotyczył przystanków nr 31 i 32 przy ul. (...) oraz przystanku przy ul. (...) w R. (przystanków zlokalizowanych poza centrum na trasach wylotowych z miasta).

Jako powód odmowy Gmina R. wskazała kolizję dodatkowych kursów z rozkładami jazdy pozostałych przewoźników, z którymi Urząd Miasta w R. ma podpisane umowy.

2) Przedsiębiorcy (...) - (...): wniosek 7 marca 2014 r. dotyczył przystanków na trasie L.-M.-Ł.-B..

Gmina R. w odpowiedzi na w/w wniosek nie wyraziła zgody na korzystanie z przystanków i nie podała żadnego uzasadnienia odmowy udzielenia zgody na korzystanie z przystanków.

3.) Przedsiębiorcy (...) (...): wniosek z 7 stycznia 2015 r. dotyczył przystanków zlokalizowanych przy ul. (...) (przystanki nr 20 i 21), ul. (...) (przystanki nr 31 i 32) i ul. (...).

Gmina R. nie wyraziła zgody na korzystanie z wnioskowanych przystanków autobusowych w granicach administracyjnych miasta R. powołując się na uchwałę nr (...).

4.) Przedsiębiorcy (...) - (...): wniosek z 2 stycznia 2014 r. dotyczył przystanków zlokalizowanych w granicach administracyjnych miasta R..

W odpowiedzi na w/w pismo przewoźnika (...) R. nie wyraziła zgody na korzystanie z przystanków zlokalizowanych w granicach administracyjnych miasta R., nie podając powodów odmowy.

(Wyjaśnienia Burmistrza Miasta R. z 11 czerwca 2014 r. wraz z załącznikami, k. 36-40 akt adm., podanie o zezwolenie na zatrzymywanie się na przystankach z 16 września 2013 r., k. 41 akt adm., pismo Gminy R. z 2 grudnia 2013 r., k. 42 akt adm., podanie o zezwolenie na zatrzymywanie się na przystankach z 7 marca 2014 r., k. 45 akt adm., pismo Gminy R. z 24 marca 2014 r., k. 46 akt adm., podanie o zezwolenie na zatrzymywanie się na przystankach z 7 stycznia 2015 r., k. 167 akt adm., pismo Gminy R. z 19 stycznia 2015 r., k. 166 akt adm., podanie o zezwolenie na zatrzymywanie się na przystankach z 2 grudnia 2013 r., k. 43 akt adm., pismo Gminy R. z 14 stycznia 2014 r., k. 44 akt adm.)

Na podstawie rozkładów jazdy przewoźników Prezes UOKiK ustalił godziny odjazdów dotychczasowych przewoźników z przystanków nr 30, 31, 32, o korzystanie z których, wnioskowali inni przewoźnicy, a na które miasto R. odmówiło wydania zgody. Godziny odjazdów oraz odstępy czasowe między nimi obrazuje tabela przygotowana przez organ, przy czym w rubryce 3 przedstawiono tylko odstępy czasowe krótsze niż 12 minut lub im równe, co miało obrazować, że gmina dopuszcza odjazdy pojazdów z poszczególnych przystanków w bardzo małych odstępach czasowych (w kilku przypadkach nawet w tym samym czasie, lub z odstępem 1-2 minut).

PRZYSTANEK	GODZINY DOTYCHCZASOWYCH PRZEWOŹNIKÓW	ODJAZDU ODSTĘPY CZASU POMIĘDZY ODJAZDAMI DOTYCHCZASOWYCH PRZEWOŹNIKÓW * (12 min. i mniej)
1	2	3

<p>Nr 30, ul. (...) (...)</p>	<p>6:06, 6:29, 6:56 7:37, 7:51, 8:01, 8:29, 9:06, 9:21, 9:41, 10:06, 10:16, 10:20, 10:35, 10:41, 10:51, 11:01, 11:26, 11:36, 11:55, 12:06, 12:08, 12:14, 12:25, 12:42, 12:56, 12:57, 13:11, 13:47, 14:07, 14:19, 14:49, 15:41, 15:56, 16:03, 16:24, 16:26, 16:34, 16:43, 16:57, 17:26, 17:36, 18:10, 18:12, 18:18, 18:36, 18:37, 19:06, 19:06, 19:24, 19:36, 20:32, 21:14</p>	<p>10 min, 10 min, 4 min, 6 min, 10 min, 10 min, 10 min, 11 min, 2 min, 6 min, 11 min, 1 min, 12 min, 7 min, 2 min, 8 min, 9 min, 10 min, 2 min, 6 min, 1 min, 12 min. UWAGI: O godz. 19:06 równocześnie są dwa kursy.</p>
<p>Nr 31, ul. (...) (...)</p>	<p>5:48, 6:04, 6:37, 6:59, 7:23, 7:39, 7:49, 8:04, 8:23, 8:32 , 9:08, 9:12, 9:18, 9:19, 9:44, 10:09, 10:18 10:19, 10:33 , 10:43, 10:54, 10:57, 11:03, 11:03, 11:28, 11:38, 11:53, 11:58, 12:06,12:08, 12:12, 12:27, 12:44, 12:48, 12:54, 12:59, 13:09,13:22, 13:45, 14:17, 14:51, 15:07, 15:23, 15:44, 15:47, 15:54, 15:58 16:27, 16:28, 16:33, 16:46, 16:59, 17:23, 17:29, 17:33, 17:38, 17:47, 18:08 ,18:14, 18:19 18:34, 18:39, 19:04 19:09, 19:26, 19:34, 19:47, 19:57, 20:34, 20:43, 21:17, 22:17</p>	<p>10 min, 9 min, 4 min, 6 min, 1 min, 9 min, 1 min, 10 min, 11 min, 3 min, 10 min, 5 min, 8 min, 2 min, 4 min, 4 min, 6 min, 5 min, 10 min, 3 min, 7 min, 4 min, 1 min, 5 min, 6 min, 4 min, 5 min, 9 min, 6 min, 5 min, 5 min, 5 min, 8 min, 10 min, 9 min. UWAGI: O godz. 11:03 równocześnie są dwa kursy.</p>
<p>Nr 32, ul. (...) (...)</p>	<p>5:32, 6:27, 7:12, 7:39, 8:04, 8:11, 8:27, 8:46, 9:17, 9:22, 9:26, 9:30, 9:56, 10:17, 10:47, 12:02,12:57,13:56,14:08,14:26, 14:50, 15:01, 15:33, 16:02, 16:04, 16:32, 17:41, 18:02</p>	<p>7 min, 5 min, 4 min, 4 min, 11 min, 2 min.</p>

Dochód własny Gminy R. w 2015 r. wyniósł (...) złotych, a wpływy z podatków stanowiły (...) zł. W związku z powyższym obrót Gminy R., stanowiący podstawę wyliczenia kary pieniężnej w niniejszej sprawie wyniósł (...) zł (Wysokość dochodów własnych osiągniętych przez miasto R. w 2015 z podziałem zgodnie z art. 4 ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, k. 245 akt adm.).

Powyższy stan faktyczny Sąd Okręgowy ustalił na podstawie dokumentów zgromadzonych w aktach administracyjnych przedmiotowej sprawy, jak również na podstawie materiału dowodowego zgromadzonego w toku postępowania. W zakresie ustalonym wyżej stan faktyczny nie był kwestionowany przez strony, sporna była natomiast ocena prawna tak ustalonego stanu faktycznego.

Odnosnie zarzutów powoda, że odmowa wyrażenia zgody na korzystanie przewoźnika (...) z przystanków zlokalizowanych w R. podyktowana była niespełnianiem przez wniosek wymogów formalnych, to Sąd podobnie jak organ ustalenia w tej kwestii poczynił w oparciu o pismo Gminy z 14 stycznia 2014, którym odmówiono zgody na korzystanie z przystanków, a w którym organ nie powołał żadnych powodów tej odmowy, w szczególności także niespełniania przez wniosek wymogów formalnych. Nie sposób więc przyjąć, że to właśnie braki formalne wniosku stanowiły podstawę odmowy, tym bardziej, że organ gminy winien w takiej sytuacji wskazać powyższe w uzasadnieniu odmowy a także wezwać stronę do uzupełnienia braków formalnych wniosku.

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

Odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie.

Stan faktyczny niniejszej sprawy jest bezsporny. Poza sporem jest między innymi, iż powód odmawiał przedsiębiorcom możliwości wykorzystania przystanków komunikacyjnych zlokalizowanych w R. w celu realizowania przewozu osób w publicznym transporcie zbiorowym.

Zasadnicza kwestia sporna dotyczy natomiast możliwości kwalifikacji tego rodzaju praktyki, jako praktyki antykonkurencyjnej, w szczególności w kontekście działania powoda w ramach zakreślonych przez prawo miejscowe.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 i 2 pkt 5 u.o.k.k. zakazane jest nadużywanie pozycji dominującej na rynku właściwym polegającej na przeciwdziałaniu ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania, bądź rozwoju konkurencji przez jednego lub kilku przedsiębiorców.

Treść art. 4 pkt 10 cytowanej ustawy stanowi, że pod pojęciem pozycji dominującej 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 właściwym przekracza 40 %.

Natomiast zgodnie z art. 4 pkt 9 ww. ustawy pod pojęciem rynku właściwego 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.

Zdaniem Sądu, pozwany trafnie zdefiniował rynek właściwy w niniejszej sprawie - zarówno w ujęciu produktowym, jak i geograficznym - przyjmując, że jest to lokalny rynek udostępniania przystanków komunikacyjnych obejmujący obszary miasta R..

W ocenie Sądu, nie budzi także wątpliwości, że na tym rynku gmina R. jest monopolistą naturalnym. Gmina R. jest bowiem jedynym organem na terenie gminy uprawnionym do udostępniania przystanków komunikacyjnych. W ww. działaniach gmina R. nie spotyka się z żadną konkurencją. Tym samym, w świetle art. 4 pkt 10 uokik, niewątpliwie powód zajmuje na wyżej opisanym rynku pozycję dominującą.

W niniejszej sprawie istnieje również rynek powiązany z rynkiem właściwym, tj. lokalny rynek transportu drogowego przewozów osób – linie komunikacyjne korzystające z przystanków zlokalizowanych w granicach administracyjnych miasta R..

Zdaniem Sądu posiadanie wyłącznie przez Gminę uprawnień do decydowania o udostępnianiu przystanków z których korzystają przewoźnicy wykonujący przewóz osób stwarzało po jej stronie sytuację, w której mogła ona niewątpliwie wpływać na tworzenie się warunków koniecznych do powstania i rozwoju konkurencji na rynku powiązanych tj rynku przewozów. Stan faktyczny sprawy niniejszej wykazał, że wykorzystując swoją pozycję dominującą na rynku właściwym powód istotnie mógł zapobiegać tworzeniu się warunków koniecznych do powstania i rozwoju konkurencji na rynku przewozów. Na taką zresztą wolę wskazywała już treść uchwały Rady Gminy, w której Gmina R. przyznała pierwszeństwo przewoźnikom, którzy już korzystają z przystanków zlokalizowanych na terenie miasta R.. Tym samym już w tej uchwale zdecydowała, że wejście na rynek transportu drogowego przewozów osób jest utrudnione lub wręcz niemożliwe dla nowych przewoźników. Przewoźnicy, aby móc wykonywać regularne przewozy na danej linii musieli bowiem uzyskać od właściwego organu zezwolenie. Warunkiem natomiast uzyskania zezwolenia jest posiadanie uzgodnień od właściciela lub zarządcy przystanków komunikacyjnych na korzystanie z tych przystanków. Oczywistym jest więc, że brak możliwości korzystania z przystanków czyni niemożliwym wykonywanie przewozów osób. Tym samym przewoźnicy, którzy nie uzyskują zgody na korzystanie z przystanków de facto nie mogą skutecznie konkurować na rynku przewozów osób.

Tytułem wstępu do dalszej analizy należy wskazać, że posiadanie pozycji dominującej zasadniczo nie jest przez prawo zakazane. Zakazane są jedynie takie zachowania przedsiębiorcy posiadającego pozycję dominującą, które można zakwalifikować jako nadużycie tej pozycji. Jednym z tego typu nadużyć przewidzianym w art. 9 ust 2 pkt 5 jest nadużywanie pozycji dominującej na rynku właściwym polegającej na przeciwdziałaniu ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania, bądź rozwoju konkurencji przez jednego lub kilku przedsiębiorców.

Zasadniczą kwestią wokół której ogniskował się spór między stronami - od której rozwiązania zależy możliwość uznania praktyki powoda za naruszającą zakaz, o którym mowa w art. 9 ust. 1 uokik – było ustalenie, czy zachowanie powoda było dozwolone w świetle innych regulacji prawnych. W myśl bowiem treści art. 3 ustawy okik przepisów tej ustawy nie stosuje się do ograniczeń konkurencji dopuszczonych na podstawie odrębnych ustaw.

Powód w tym zakresie wskazywał, że odmowa udostępniania przystanków komunikacyjnych nowym przewoźnikom, była w świetle prawa dopuszczalna i nie stanowiła naruszenia ustawy uokik, gdyż prawo miejscowe – tj. uchwały Rady Miasta R. nr (...), w oparciu o które powód odmawiał udostępniania przystanków, przewidywało taką możliwość wpływania na ukształtowanie się warunków do rozwoju konkurencji na rynku przewozów.

Jednak w ocenie Sądu żadne regulacje nie uprawniały powoda do podejmowania decyzji odmownych, które nie znajdowały obiektywnego uzasadnienia, związanego li tylko z przepustowością przystanków i zapewnieniem bezpieczeństwa. W szczególności powód nie był w świetle przepisów uprawniony do arbitralnego decydowania o udostępnianiu przystanków komunikacyjnych, z powołaniem się na zagrożenie dla już istniejących linii regularnych. Owszem istnieją regulacje prawne odnoszące się do regulacji przewozu osób, które przewidują uprawnienia określonego organu do ograniczania konkurencji, jednak nie zostało takie uprawnienie przewidziane dla zarządcy przystanków autobusowych.

W tej kwestii istotne jest, że zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 1b ustawy o transporcie drogowym wykonywanie przewozów regularnych w krajowym transporcie drogowym odbywa się na podstawie **zezwoienia** burmistrza miasta. Z kolei art. 22 ust. 1 pkt 3 ustawy o transporcie drogowym przewiduje, że do wniosku o wydanie **zezwoienia** na wykonywanie przewozów regularnych w krajowym transporcie drogowym **dołącza się** potwierdzenie **uzgodnienia** zasad korzystania z obiektów dworcowych i przystanków, dokonanego z ich właścicielami lub zarządzającymi.

Zatem potwierdzenie uzgodnienia, którego wydania Gmina R. odmawiała przewoźnikom, jest niezbędne do uzyskania zezwolenia i tym samym wykonywania przewozów w krajowym transporcie drogowym. W rzeczywistości brak zgody Gminy R. na uzgodnienie dostępu do przystanków komunikacyjnych zupełnie uniemożliwiał przewoźnikom wykonywanie działalności, w szczególności uzyskanie zezwolenia o jakim mowa w art. 18 ustawy o transporcie drogowym. Należy zwrócić przy tym uwagę, że stosowanie do treści art. 22 ust. 1 pkt 2a i 2b organ wydający zezwolenie na wykonywanie przewozów regularnych w krajowym transporcie drogowym **może odmówić udzielenia**

zezwolenia jeżeli zostanie wykazane, że projektowana linia regularna stanowić będzie zagrożenie dla już istniejących linii regularnych, z wyjątkiem sytuacji, kiedy linie te są obsługiwane tylko przez jednego przewoźnika lub przez jedną grupę przewoźników lub zostanie wykazane, że wydanie zezwolenia ujemnie wpłynie na rentowność porównywalnych usług kolejowych na liniach bezpośrednio związanych z trasą usług drogowych. Organy, które te zezwolenia wydają mogą odwoływać się do organów mających kompetencję do oceny czy nowe zezwolenie będzie stanowić zagrożenie dla już istniejących linii regularnych.

Zatem kwestia czy projektowana linia regularna stanowić będzie zagrożenie dla już istniejących linii regularnych może podlegać ocenie jedynie na etapie wydawania zezwolenia na wykonywanie przewozu na danej linii. Tymczasem w niniejszej sprawie Gmina R. przyznała sobie tę kompetencję w przepisach prawa miejscowego (uchwała Rady Miasta R. z 31 marca 2011 r., nr (...)) i kierowała się powyższą przesłanką już na etapie uzgadniania korzystania z przystanków komunikacyjnych.

Mając na uwadze powyższe oraz charakter regulacji w sektorze przewozów drogowych osób, nie sposób zgodzić się z twierdzeniem powoda, jakoby regulacje ustawy o publicznym transporcie drogowym wyłączały stosowanie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Art. 15 ust. 2 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym uprawnia jednostkę samorządu terytorialnego wyłącznie do określenia przystanków komunikacyjnych i dworców oraz warunków i zasad korzystania z tych obiektów w drodze uchwały. Uznanie, że przyznanie kompetencji do określenia w drodze uchwały warunków i zasad korzystania z przystanków, oznacza, że Gminie zostało przyznane poza prawnym monopolem w powyższym zakresie, uprawnienie do ograniczania konkurencji, jest bezpodstawne i nie znajduje oparcia w treści powołanych regulacji. Jak słusznie zauważył pozwany, jedynie na etapie wydawania zezwolenia może dojść do analizy wpływu nowej linii komunikacyjnej na linie obsługiwane przez innych przewoźników. W ocenie Sądu uchwała Rady Gminy nie może odwoływać się do takich wymogów, które nie wynikają z treści uprawnień gminy, a które ingerują w rozwój konkurencji. Warto w tym miejscu przytoczyć stanowisko wyrażone przez Sąd Najwyższy w wyroku z 13.7.2012 r., III SK 44/11, w którym Sąd ten stwierdził, że „okoliczność, że powód uprawniony jest na podstawie przepisów prawa do pobierania opłaty za przejazd autostradą nie oznacza, że sposób kształtowania wysokości tej opłaty przez powoda – czego dotyczy niniejsza sprawa – wyłączony jest spod zakresu przedmiotowego ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów”.

Zatem okoliczność, że przepis upoważnia gminę do uchwalenia warunków i zasad korzystania z przystanków, natomiast nie dopuszcza ograniczenia konkurencji, oznacza li tylko, że gmina ma obowiązek przestrzegać przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów i nie może powoływać się na treść przepisów prawa miejscowego, które okazały się niezgodne z przepisami tej ustawy (podobnie SOKiK w wyroku z 2.7.2009 r., XVII AmA 45/08).

Zdaniem Sądu opisane działanie powoda było swego rodzaju próbą wykonywania kompetencji, które ustawodawca przyznał innym organom i jest niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawa. Oczywiście nie ulega wątpliwości, że drogowy przewóz osób jest sferą działalności gospodarczej regulowanej. Jednak kompetencje regulacyjne zostały scedowane nie na zarządców przystanków czy dworców, a na organy wydające zezwolenia na wykonywanie przewozów. W związku z tym, to te właśnie organy mają przykładowo możliwość wykonania analizy sytuacji rynkowej w zakresie regularnego przewozu osób (art. 22a ust. 3 ustawy o transporcie drogowym). Jednocześnie samo zezwolenie jest wydawane w formie decyzji administracyjnej podlega zaskarżeniu w trybie administracyjnym. Tymczasem uzgodnienie dostępu do przystanków (konieczne dla uzyskania zezwolenia na wykonywanie przewozów) jest czynnością materialno-techniczną i niezaskarżalną. Zatem decyzja o wydaniu uzgodnienia powinna być warunkowana jedynie spełnieniem wymagań technicznych (wynikających np. z ograniczeń przepustowości zatoki przystankowej) wynikających z zasad bezpieczeństwa, a nie bazować na jakichkolwiek merytorycznych kryteriach odwołujących się do konkurencyjności. Stanowisko Gminy w przedmiocie uzgodnienia korzystania z przystanków nie podlega bowiem kontroli instancyjnej. Zatem wszelkie odmowy uzgodnienia oparte na przesłankach innych niż techniczno-organizacyjne, wobec braku możliwości odwoławczych, pozbawiałyby definitywnie przewoźnika nie tylko możliwości korzystania z infrastruktury przystankowej, ale w istocie możliwości wykonywania przewozów na linii komunikacyjnej obejmującej dany przystanek lub dworzec. Niewątpliwie takie

zachowanie gminy zmierzało do przeciwdziałania ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji przewoźników realizujących regularne przewozy osób przebiegające przez miasto.

Reasumując, w sprawie nie zachodziła podstawa do wyłączenia odpowiedzialności powoda w oparciu o przepis art. 3 u.o.k.k. Jak słusznie przyjmuje się w doktrynie prawa powołany przepis nie ustanawia reguły, pozwalającej traktować przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów jako *lex generalis* wobec innych przepisów normujących w systemie prawnym zachowania przedsiębiorców, relewantne z punktu widzenia przedmiotu komentowanej ustawy, gdyż wtedy każde zachowanie przedsiębiorcy zgodne z przepisami ustawy szczególnej nie mogłoby być oceniane w świetle komentowanej ustawy. (tak K. Kohutek, w: Kohutek, Sieradzka, OKiKU. Komentarz, s. 80, też Miąsik w: Skoczny OchrKonkurU 2014, wyd. 2)

Warto podkreślić, że skutkiem działań podejmowanych w ramach uprawnień wynikających z innych ustaw, nie może być nieuzasadnione ograniczenie swobody działalności gospodarczej lub istotne ograniczenie konkurencji na rynku, które nie jest niezbędne.

Podkreślenia wymaga również fakt, że sprzeczności zachowania przedsiębiorcy z normami ustawowymi nie konwaliduje zgodność tego zachowania z aktem prawa miejscowego, a Sąd orzekając podlega tylko ustawie, a nie prawu miejscowemu (jak uznał Sąd Najwyższy w postanowieniu z 11 marca 2014 r., sygn. akt. III SK 64/13). Sąd nie badał zatem zgodności działania powoda z uchwałą nr (...) w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych i dworca na terenie miasta R. oraz warunków i zasad korzystania z nich, a jedynie z przepisami ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Na marginesie należy jednak odnotować, że w sprawie o podobnym stanie faktycznym Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że prawo miejscowe nie może wskazywać na inne niż wynikające z ustawy zasady korzystania z przystanków autobusowych i stwierdził nieważność uchwały Rady Gminy, w której także przekroczone zakres upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego (wyrok NSA z 25.09.2018, sygn.. I (...))

Nie sposób zgodzić się też z powodem, że dokonując odmowy uzgodnienia korzystania z przystanków działał w ramach uznania administracyjnego. Przedstawioną przez powoda, koncepcja sprowadza się *de facto* do w pełni uznaniowego decydowania o uzgodnieniach przystanków. W ocenie Sądu, nawet w braku obowiązywania materialnoprawnych zasad takich uzgodnień (art. 32 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym nie obowiązuje do regularnego przewozu osób w krajowym transporcie drogowym do końca 2019 r), organ gminy powinien dokonywać uzgodnień mając na uwadze ich techniczno-organizacyjną naturę, publiczny charakter zarządzanej infrastruktury oraz regulacje ustawy o transporcie drogowym. Każda odmowa uzgodnień korzystania z przystanków powinna być zatem szczegółowo uzasadniona, z powołaniem się właśnie na aspekty techniczne, organizacyjne i bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego i podróźnych, które stanęły na przeszkodzie do wyrażenia zgody na korzystanie z konkretnego przystanku. Jednocześnie Sąd podziela stanowisko Prezesa UOKK, że w odpowiedzi odmownej powinny być również wskazane możliwości ewentualnych korekt rozkładu jazdy, takie które pozwolą przewoźnikowi na skorzystanie z przystanku. Należy bowiem zwrócić uwagę, że czasownikowa dyspozycja regulacji wskazuje, że jest to czynność „uzgadniania”, a więc nie autorytarnych decyzji, ale dialogu dwóch stron, które wspólnie m.in. w drodze wymiany korespondencji uzgadniają coś, a więc dochodzą do zgody (czynią zgodnym z czymś). Jeśli przewoźnik nie zna przyczyny odmowy i stanowiska dysponenta przystanku co do innych możliwości skorzystania z przystanku, to nie ma *de facto* możliwości realnego uzgodnienia, bo musiałby zgadywać jakie inne możliwości skorzystania z przystanku widziałby jego dysponent.

Odnosząc się już do stypizowanego w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów przejawu nadużycia pozycji dominującej tj przeciwdziałania ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji, to należy wskazać, że wpływ na konkurencję może polegać m. in. na zablokowaniu możliwości rozwoju istniejącej konkurencji na rynku, stwarzaniu barier wejścia na rynek, pogorszeniu warunków konkurencji, zniekształceniu stanu konkurencji, utrudnianiu funkcjonowania na rynku, kontrolowania kierunków rozwoju konkurentów. Skrajnym przejawem nadużywania pozycji dominującej jest eliminacja innego przedsiębiorcy z rynku. Istota nadużywania pozycji dominującej w niniejszej sprawie polega natomiast na takim zachowaniu dominanta, które zapobiega ukształtowaniu się na rynku sytuacji, która pozwala na wejście na ten rynek nowych podmiotów. Przy czym do

stwierdzenia tej praktyki nie jest konieczne wykazanie bezpośrednich korzyści podmiotu ją stosującego. Jednakże dla zaistnienia nadużycia pozycji dominującej musi wystąpić bezpośredni wpływ na konkurencję na rynkach powiązanych. (Tadeusz Skoczny, Komentarz do art. 9 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, red. Skoczny T. - Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz, Warszawa 2009, Legalis).

Niewątpliwie powód w sprawie niniejszej podejmując decyzji o odmowie udostępnienia przystanków niektórym tylko przewoźnikom traktował ich w sposób nierówny, a promując tych, którzy już prowadzili działalność i korzystali z przystanków uniemożliwiła rozwój konkurencji na rynku przewozów. Stwarzał więc w istocie bariery wejścia na rynek przewozów nowych przewoźników uniemożliwiając im korzystanie z przystanków.

Analiza poszczególnych odmów korzystania z konkretnych przystanków wskazuje, że za odmowami nie stały ograniczenia przepustowości przystanków, czy zagrożenie dla organizacji lub bezpieczeństwa ruchu. Jeśli się weźmie pod uwagę odstępy czasowe pomiędzy odjazdami autobusów różnych przewoźników z danych przystanków (tabela powyżej), to gmina dopuszczała odjazdy z danego przystanku nawet w odstępach 1-2 minut, a w sporadycznych przypadkach odjazdy różnych linii były zaplanowane na tę samą godzinę. Skoro zatem nawet takie odstępy czasowe nie stwarzały przeszkód dla przepustowości, czy nie stanowiły zagrożenia dla bezpieczeństwa, to również uwzględnienie korzystania z przystanków przez dodatkowych przewoźników nie stworzyłoby takiego zagrożenia, a przynajmniej powód nie wykazał, żeby takie zagrożenie istniało.

Przepustowość przystanków nie stała więc na przeszkodzie dla umożliwienia przewoźnikom korzystania z poszczególnych przystanków. Także brak jakichkolwiek dowodów na to aby uznać, że inne powody, związane z bezpieczeństwem ruchu mogły stanowić obiektywnie uzasadnioną przyczynę odmowy korzystania z przystanku.

Odnosząc się do dalszych zarzutów powoda, to zdaniem Sądu były one nieuzasadnione. Zarzut niezastosowania przez pozwanego art. 12 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów nie może zostać uwzględniony. Powód zaproponował bowiem jako zobowiązanie zmianę uchwały nr (...) w sprawie określenia przystanków komunikacyjnych i dworca na terenie miasta R. oraz warunków i zasad korzystania z nich. Tymczasem jak słusznie zauważył pozwany przedmiot zarzuczonego powodowi czynu nie był związany z treścią uchwały. Ponadto dotychczas ani orzecznictwo ani doktryna nie wypracowały jednoznacznych przesłanek wydania decyzji zobowiązującej, lecz możliwie jest w tym zakresie odwołanie się do zbliżonej instytucji występującej w prawie Unii Europejskiej a mianowicie zawartego w art. 9 ust 1 rozporządzenia nr 1/2003 swoistego polubownego załatwienia sprawy naruszenia art. 81 i 82 traktatu, w którym także dochodzi do rozpatrywania zobowiązań zaproponowanych przez zainteresowanego przedsiębiorcę naruszającego normy prawne. Na tle tych uregulowań Europejski Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z 29 czerwca 2010r w sprawie Komisja Europejska (...) stwierdził, że przy ocenie, czy zobowiązania są wystarczające aby doprowadzić do stanu zgodności z prawem zachowań rynkowych, powinno się wziąć pod uwagę także interesy osób trzecich.

Oceniając propozycję powoda złożoną organowi, Sąd nie dostrzegł, aby w opisanym stanie faktycznym, zobowiązanie powoda uwzględniało interes osób trzecich. Zważywszy więc, że decyzja oparta jest w tym zakresie na uznaniu administracyjnym, to przy braku uzasadnionych obiektywnie podstaw do wydania decyzji zobowiązującej, Sąd uznał zarzut powoda za bezpodstawny.

Sąd nie uznał także za zasadne stanowiska powoda, że skoro po uzyskaniu uprzedniej odmowy od Gminy R. przewoźnicy mogli zwracać się z ponownymi wnioskami o uzgodnienie zatrzymań na przystankach, to nie było to skuteczne wpływanie na konkurencję. W ocenie Sądu możliwość składania kolejnych wniosków nie stanowi dla przedsiębiorców obligatoryjnego środka do uzyskania uzgodnienia korzystania z przystanków. Ponadto od odmowy takiego uzgodnienia udzielonej przez gminę nie służy zażalenie. Dla skutecznego uzgodnienia zatrzymań na przystankach nowych przewoźników gmina nie może wymagać od przedsiębiorców składania kolejnych wniosków z nowymi propozycjami dotyczącymi czasu odjazdów, gdyż materia ta pozostaje w gestii organu danej jednostki samorządu terytorialnego. Natomiast zarzut dotyczący braku złożenia przez przedsiębiorcę (...) jakiegokolwiek wniosku o uzgodnienie dostępu do przystanków jest bezpodstawny, gdyż wniosek ten wraz z odpowiedzią powoda jest

jednym z dowodów zgromadzonych w toku postępowania administracyjnego (wniosek przedsiębiorcy (...), k. 43 akt adm., odpowiedź Burmistrza Miasta R., k. 44 akt adm.).

Mając powyższe na uwadze Sąd doszedł do przekonania, że powód w sposób bezprawny i umyślny nadużył pozycji dominującej na lokalnym rynku udostępniania przystanków komunikacyjnych poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania rozwoju konkurencji na rynku powiązanym, czym naruszył zakaz, o którym mowa w art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 u.o.k.k.

W konsekwencji prawidłowego uznania przez Prezesa UOKiK nadużywania przez powoda pozycji dominującej, prawidłowe było również nałożenie na przedsiębiorcę kary pieniężnej.

Zgodnie bowiem z art. 106 ust. 1 u.o.k.k. Prezes UOKiK może nałożyć na przedsiębiorcę w drodze decyzji karę pieniężną w wysokości nie większej niż 10% obrotu osiągniętego w roku obrotowym poprzedzającym rok nałożenia kary za naruszenie zakazu nadużywania pozycji dominującej. W myśl art. 106 ust. 3 pkt 4 u.o.k.k. ustawy obrót, o którym mowa w ust. 1, oblicza się jako sumę dochodów własnych pomniejszonych o wpływy z podatków. Wobec tego, że w roku poprzedzającym wydanie decyzji, a więc w roku 2015 r. dochody własne powoda wyniosły (...) zł, a wpływy z podatków (...) zł., obrót gminy R. stanowiący podstawę wyliczenia kary pieniężnej w niniejszej sprawie wynosił: (...) zł. ((...) zł. - (...) zł.). Maksymalna wysokość kary mogłaby zatem wynieść: (...) zł (10% obrotu).

Ustalając wymiar kary pieniężnej Sąd dokonał oceny wagi stwierdzonego naruszenia, o wadze naruszenia decydują dwie przesłanki: natura naruszenia i czynniki związane ze specyfiką rynku oraz działalnością przedsiębiorcy. W ocenie Sądu nadużywanie pozycji dominującej przez powodową gminę miało charakter poważnego naruszenia prawa antymonopolowego i zostało popełnione umyślnie.

Ostatecznie pozwany ustalił karę na poziomie (...) zł, co stanowiło zaledwie ok. (...) przychodu przedsiębiorcy. Prezes UOKiK prawidłowo podwyższył karę z uwagi na czas trwania praktyki powoda (ponad rok) i słusznie nie doszukał się żadnych okoliczności łagodzących, mogących mieć wpływ na wysokość wymierzonej kary. Nie sposób zgodzić się również z twierdzeniami powoda, jakoby praktyka powoda dotyczyła niewielkiej liczby przewoźników i kara powinna zostać obniżona. Praktyka mogła bowiem potencjalnie wpływać nie tylko na tych przedsiębiorców, których faktycznie spotkali się z odmową uzgodnienia warunków korzystania z przystanków, ale mogła także wyrzucić znaczący skutek na rozwój konkurencji na rynku przewozów. Przedsiębiorcy którym odmówiono możliwości korzystania z przystanków mogli, znając praktykę powoda, nie występować o kolejne uzgodnienia, ale też inni przedsiębiorcy, potencjalnie chcących świadczyć usługi przewozu osób na terenie Gminy R., mogli zostać praktyką Gminy stwarzająca bariery dostępu do rynku, zniechęceni do świadczenia usług na tym rynku.

Mając powyższe na uwadze, w ocenie Sądu wymierzona przez Prezesa UOKiK kara jest adekwatna do stopnia naruszenia reguł konkurencji przez powoda i stanowi wystarczającą dolegliwość dla powoda, która pozwala przypuszczać, że w przyszłości powód nie będzie nadużywał pozycji dominującej. Jednocześnie należy wskazać, że kara w bardzo niskiej wysokości, może nie wyrzucić oczekiwanego skutku prewencyjnego, jaki jest także celem kar administracyjnych.

W konsekwencji uznając, że decyzja Prezesa UOKiK jest prawidłowa, odwołanie powoda, wobec braku podstaw do jego uwzględnienia, należało oddalić na podstawie art. 479^{31a} § 1 k.p.c.

O kosztach postępowania orzeczono w punkcie drugim wyroku na podstawie art. 98 § 1 k.p.c. Zgodnie z tym przepisem strona przegrywająca sprawę obowiązana jest zwrócić przeciwnikowi na jego żądanie koszty niezbędne do celowego dochodzenia praw i celowej obrony (koszty procesu). Przedmiotowe powództwo zostało oddalone w całości, a zatem na powodzie – Gminie (...) R. ciąży obowiązek zwrotu pozwanemu kosztów procesu, które poniósł w związku ze swym udziałem w sprawie. Dlatego Sąd na podstawie § 14 ust. 2 pkt 1 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. z 2015 r., poz. 1804) zasądził na rzecz pozwanego kwotę 720 złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

SSO Małgorzata Perdion – Kalicka