

PREZES URZĘDU OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW

DELEGATURA URZĘDU OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW W BYDGOSZCZY

85-097 Bydgoszcz, ul. Jagiellońska 34
Tel. (0-52) 345-56-44, Fax (0-52) 345-56-17, Tel. Centrala (0-52) 3254-100
E-mail: bydgoszcz@uokik.gov.pl

Bydgoszcz, dn. 23.07.2001 r.

Znak: RBG-500-S-23/00/AB/2333

wg rozdzielnika

Decyzja Nr RBG 25/2001

Na podstawie art. 104 kodeksu postępowania administracyjnego i art. 11 ust. 1 w związku z art. 8 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2000 r. Nr 122, poz. 1319) Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawie wszczętej na wniosek Powiatowego Rzecznika Konsumentów w Ostródzie (Rzecznik) przeciwko Wojskowej Agencji Mieszkaniowej w Warszawie (WAM),

nie stwierdza stosowania przez Wojskową Agencję Mieszkaniową w Warszawie praktyki ograniczającej konkurencję, polegającej na dokonywaniu – po zakończeniu roku grzewczego – rozliczeń energii cieplnej dostarczanej do mieszkań na cele bytowe w skali całego Oddziału Terenowego w Olsztynie, co miało miejsce w latach 1996-2000 i dotyczyło mieszkań nie wykupionych, znajdujących się w zasobach mieszkaniowych WAM.

Uzasadnienie

Wnioskiem z dnia 4.12.2000 r. Powiatowy Rzecznik Konsumentów w Ostródzie wystąpił o wszczęcie postępowania celem zbadania sprawy rozliczania rocznych opłat za energię ciepłą dostarczaną do mieszkań, których gestorem jest Wojskowa Agencja Mieszkaniowa. Rzecznik przychylił się tym samym do poglądu Pana (dane osobowe) – mieszkańca zasobów WAM w Ostródzie, który dopatrywał się praktyki monopolistycznej polegającej na rozliczaniu energii cieplnej dla administrowanego przez uczestnika zasobu w skali całego oddziału terenowego, co spowodowało, iż mieszkańcy budynków WAM po rocznym rozliczeniu dostarczonego ciepła otrzymywali zwroty opłat znacznie niższe niż mieszkańcy budynków spółdzielczych na tym samym osiedlu.

Prezes Urzędu pismem z dnia 14.12.2000 r. wszczął postępowanie administracyjne w sprawie ewentualnego stosowania przez Wojskową Agencję Mieszkaniową Oddział Terenowy w Olsztynie praktyk monopolistycznych polegających na rozliczaniu opłat za energię ciepłą w sposób powodujący dyskryminację mieszkańców budynku przy ul. Chrobrego 6 w Ostródzie, o czym powiadomił strony.

Pismem z dnia 21.12.2000 r. uczestnik odpowiedział na twierdzenia wnioskodawcy. Oświadczył, iż rozliczenia energii cieplnej dostarczonej do mieszkań w latach 1996 i 1997 dokonane zostały zgodnie z Decyzją nr 15/96 Prezesa WAM z dnia 16.12.1996 r. oraz Decyzją nr 10/GN-Z/96 Ministra Finansów z dnia 30.08.1996 r. w sprawie ustalenia cen urzędowych energii cieplnej dostarczanej do mieszkań na cele bytowe. Zgodnie z tymi przepisami energia cieplna rozliczona została w oparciu o jednolitą w całym Oddziale Terenowym WAM w Olsztynie stawkę urzędową. Zdaniem uczestnika rozliczenie e.c. odrębnie dla każdego garnizonu lub poszczególnych grup budynków byłoby możliwe tylko wówczas, gdy w skali całego roku nie wystąpił deficyt wpływów w stosunku do poniesionych kosztów. Tymczasem w 1996 r. wystąpił deficyt w wysokości 188.000 zł, a w 1997 r. w wysokości 223.000 zł. Rozliczenie energii cieplnej za rok 1998 i 1999 zostało wykonane na podstawie rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 6.10.1998 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz zasad rozliczeń w obrocie ciepłem w tym rozliczeń z indywidualnymi odbiorcami w lokalach (rozporządzenie taryfowe z 1998 r.) oraz Decyzji Nr 6/98 Prezesa WAM z dnia 8.06.1998 r. Mieszkania wykupione zostały w tym okresie rozliczone wg faktycznie poniesionych kosztów dostarczenia e.c. do danego budynku. Mieszkania nie wykupione zostały rozliczone w skali całego oddziału terenowego, na co zezwalał § 55 ust. 1 i 2 cytowanego rozporządzenia.

Po rozważeniu kwestii legitymacji Oddziału Terenowego WAM do występowania w postępowaniu antymonopolowym w charakterze uczestnika, Prezes Urzędu zajął stanowisko, iż postępowanie winno toczyć się przeciwko Wojskowej Agencji Mieszkaniowej w Warszawie i wezwał WAM Oddział Terenowy w Olsztynie do określenia, czy jest on upoważniony do reprezentowania w niniejszym postępowaniu osoby prawnej jaką jest WAM z siedzibą w Warszawie. W odpowiedzi Dyrektor OT WAM w Olsztynie oświadczył w piśmie z dnia 6.02.2001 r., iż nie posiada odrębnego pełnomocnictwa do reprezentowania WAM w Warszawie, lecz stosownie do § 16 ust. 3 Statutu WAM Dyrektorzy oddziałów terenowych w granicach zakreślonych przez ustawę lub statut reprezentują Agencję na zewnątrz.

W piśmie z dnia 6.02.2001 r. uczestnik podtrzymał swój podgląd, iż występujący w latach 1996 – 97 niedobór wpływów w stosunku do rzeczywistych kosztów pozyskania ciepła spowodowany był obowiązkiem stosowania cen urzędowych, które były cenami maksymalnymi. Zdaniem uczestnika stosowanie w tym okresie systemu rozliczeń innego niż w skali całego oddziału terenowego mogłoby spowodować wyższe ceny ciepła przekraczające pułapy maksymalnych cen urzędowych dla grup budynków zasilanych z małych kotłowni lokalnych WAM, w których koszt produkcji ciepła jest większy niż w ciepłowniach miejskich. Dla potwierdzenia prawidłowości stosowanego systemu rozliczeń uczestnik powołał pismo Departamentu Finansów Gospodarki Narodowej Ministerstwa Finansów z dnia 16.12.1997 r. skierowane do Prezesa WAM oraz rozporządzenie taryfowe z 1998 r., które w § 55 ust. 1 i 2 warunkowo dopuszczało przez okres 3 lat stosowanie obecnego systemu rozliczeń. W oparciu o § 55 rozporządzenia uczestnik opracował plan wyposażenia wszystkich administrowanych przez siebie zasobów w układy pomiarowe ciepła. Plan ten zakładał zakończenie prac na koniec października 2001 r. Uchylenie w międzyczasie rozporządzenia taryfowego z 1998 r. nie mogło spowodować natychmiastowej zmiany dotychczasowego systemu rozliczeń w skali całego oddziału na opomiarowany system rozliczeń dla każdego budynku odrębnie. Uczestnik poinformował, iż dotychczasowy system rozliczeń utrzymał do dnia 31.01.2001 r., a od 1.02.2001 r. do czasu zakończenia montażu liczników we wszystkich budynkach będzie stosował ceny uśrednione w skali garnizonów-miejscowości, przy uwzględnieniu kosztów zakupu i wytworzenia ciepła w kotłowniach własnych, co doprowadziło do znacznego wzrostu cen jednostkowych ciepła w tych miejscowościach (Biskupiec i Marcinkowo) gdzie znaczna ilość ciepła wytwarzana jest w

kotłowniach własnych. Uczestnik oświadczył również, iż intencją WAM jest zapewnienie zbliżonych warunków związanych z kosztami utrzymania przydzielonych kwater.

W piśmie z dnia 28.02.2001 r. uczestnik sprecyzował, że stosowane od 1.02.2001 r. ceny w skali garnizonów-miejscowości mają charakter zaliczek, a po zakończeniu roku zostanie dokonane rozliczenie każdego budynku oddzielnie wg faktycznie poniesionych kosztów.

W piśmie z dnia 28.03.2001 r. Rzecznik zakwestionował możliwość powoływania się przez uczestnika na § 55 rozporządzenia taryfowego z 1998 r. twierdząc, iż WAM nie jest przedsiębiorstwem energetycznym, o którym mowa w analizowanym przepisie. Rzecznik nie zgodził się na utrzymanie dotychczasowego systemu rozliczeń do 31.01.2001 r.

W odpowiedzi uczestnik oświadczył, iż jest koncesjonowanym przedsiębiorstwem energetycznym na dowód czego przedłożył koncesje uzyskane decyzjami Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki.

W piśmie z dnia 13.06.2001 r. uczestnik poinformował, iż podlega obowiązkowi zatwierdzenia taryfy przez Prezesa URE w zakresie wytwarzania e.c. Powtórzył, iż po zakończeniu roku 2001 nastąpi rozliczenie każdego budynku oddzielnie, a opłaty pobierane od lokatorów w ciągu całego roku, tj. za miesiąc styczeń ustalone w skali Oddziału Terenowego, a od lutego do grudnia w skali garnizonu, są opłatami zaliczkowymi. Do pisma uczestnik załączył dokumenty kontroli skarbowej przeprowadzonej w Wojskowej Agencji Mieszkaniowej Oddział Terenowy w Olsztynie w dniach od 15.10.1997 r. do 6.11.1997 r., gdzie zakres kontroli określony został jako „Prawidłowość stosowania cen urzędowych energii cieplnej w 1996 r.” Kontrolujący nie zakwestionował przyjętego przez kontrolowanego systemu rozliczeń polegającego na rozłożeniu strat ponoszonych w związku z dostarczaniem i wytwarzaniem e.c. na cały Oddział Terenowy w Olsztynie, mimo iż na terenie garnizonu Lidzbark Warmiński uczestnik uzyskał na z tego tytułu nadpłatę. Konkluzją kontroli było stwierdzenie, iż nieprawidłowości w zakresie przestrzegania obowiązku stosowania urzędowych cen e.c. nie stwierdzono.

Na podstawie zebranego w sprawie materiału Prezes Urzędu ustalił i zważył co następuje:

Wojskowa Agencja Mieszkaniowa z siedzibą w Warszawie jest w zakresie wytwarzania energii cieplnej koncesjonowanym przedsiębiorstwem energetycznym podlegającym obowiązkowi zatwierdzenia taryfy przez Prezesa URE. Na dzień wydania niniejszej decyzji trwa postępowanie o zatwierdzenie taryfy.

Począwszy od 1.01.1996 r. (WAM powstała 1.01.1996 r. – ustawa z dnia 22.06.1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej Dz.U. z 1995 r. Nr 86, poz. 433) do 31.01.2001 r. WAM pobierał od lokatorów budynków znajdujących się w zasobach jego jednostki organizacyjnej - Oddziału Terenowego w Olsztynie jednolite opłaty za energię ciepłą dostarczoną do mieszkań na cele bytowe.

Opłaty za e.c. począwszy od 1.02.2001 r. są opłatami zaliczkowymi ustalonymi w skali garnizonu – miejscowości.

W czasie stosowania cen ujednoczonych w skali całego oddziału terenowego WAM stosowała opłaty ryczałtowe za e.c. w następującej wysokości:

- od 1.01.1996 r. – 1,69 zł/m²;
- od 1.04.1996 r. – 1,79 zł/m²;
- od 1.10.1996 r. – 1,88 zł/m²;
- od 1.01.1997 r. – 2,07 zł/m²;
- od 1.07.1997 r. – 2,13 zł/m²;
- od 1.01.1998 r. – 2,37 zł/m²;

- od 1.04.1998 r. do 1.02.2001 r. – 2,52 zł/m²;

WAM ustaliła opłaty ryczałtowe za ogrzewanie obowiązujące od 1.02.2001 r. dla każdego z miast Oddziału Terenowego w Olsztynie w następującej wysokości:

- Olsztyn, Muszaki – 2,39 zł/m²;
- Orneta – 2,98 zł/m²;
- Ostróda – 2,27 zł/m²;
- Szczytno – 2,26 zł/m²;
- Bartoszyce – 2,34 zł/m²;
- Lidzbark Warmiński – 2,38 zł/m²;
- Biskupiec – 4,30 zł/m²;
- Marcinkowo – 4,56 zł/m².

Znaczne różnice w opłatach występujące pomiędzy Biskupcem i Marcinkowem, a innymi miastami wynikają z faktu, iż w Biskupcu źródłem ciepła jest lokalna kotłownia własna WAM, a w Marcinkowie ciepło zakupywane jest z równie mało sprawnej kotłowni należącej do jednostki wojskowej nr 1106 w Olsztynie, natomiast w pozostałych miastach ciepło dostarczane jest z miejskich ciepłowni.

Opłaty pobierane od 1.01.1996 r. do 31.12.2000 r. rozliczane były po zakończeniu roku w skali całego oddziału terenowego, natomiast począwszy od 1.01.2001 r. wg zapewnień uczestnika mają być rozliczane po zakończeniu roku dla każdego budynku oddzielnie wg faktycznie poniesionych kosztów.

Sumaryczne rozliczenia dokonane w skali oddziału terenowego w poszczególnych latach kształtowały się następująco:

- 1996 – przewaga kosztów względem wpływów na kwotę 188.000 zł;
- 1997 – przewaga kosztów względem wpływów na kwotę 223.000 zł;
- 1998 – przewaga wpływów względem kosztów na kwotę 53.385 zł (dotyczy lokali nie wykupionych), co dało nadpłatę w wysokości 0,27 zł/m²;
- 1999 – przewaga wpływów nad kosztami na kwotę 11.002 zł (dotyczy lokali nie wykupionych), co dało nadpłatę w wysokości 0,08 zł/m²;
- 2000 – przewaga wpływów nad kosztami (dotyczy lokali nie wykupionych) na kwotę 157.532,62 zł.

Właściciele lokali we Wspólnotach Mieszkaniowych powstałych w budynkach administrowanych przez WAM płacą za e.c. według cen wynegocjowanych z dostawcą energii cieplnej przez Zarządy Wspólnot wg rzeczywiście poniesionych kosztów .

Uczestnik opracował i wdraża w życie plan wyposażenia budynków w układy pomiarowe ciepła, który zakłada zakończenie prac do października 2001 r.

Wnioskodawca nie kwestionował faktu ustalania przez uczestnika ryczałtu za e.c. w skali całego oddziału terenowego, a istotą zarzutu było jedynie rozliczanie opłat za energię cieplną dokonywane po zakończeniu roku w tak zakrojonej skali. Skoro zatem w latach 1996 i 1997 wystąpiła przewaga kosztów nad wpływami z tytułu dostarczania energii cieplnej, to okres ten nie mógł być rozpatrywany pod kątem zarzutu wnioskodawcy, gdyż problem zwrotu nadpłat w tym okresie nie występował. Jeśli zaś chodzi o lata 1998, 1999 i 2000, to w okresie tym obowiązywało rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 6.10.1998 w sprawie ustalania szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz zasad rozliczeń w obrocie ciepłem, w tym rozliczeń z indywidualnymi odbiorcami w lokalach (Dz.U. z 1998 r. Nr 132, poz. 867 – rozporządzenie z 1998 r.), które w § 55 dawało uczestnikowi występującemu jako przedsiębiorstwo energetyczne prawo do stopniowego dostosowywania dotychczasowego systemu rozliczeń do wymogów i zasad określonych w rozporządzeniu, a w szczególności do stosowania uśrednionych stawek opłat i cen dla rozproszonych źródeł i sieci ciepłowniczych,

jeżeli umożliwiałoby to ograniczenie drastycznego wzrostu opłat ponoszonych przez odbiorców zaopatrywanych w ciepło z niskosprawnych źródeł ciepła lub ze źródeł ciepła, w których muszą być stosowane drogie sortymenty paliwa, w terminie nie dłuższym niż 3 lata od dnia wejścia w życie rozporządzenia (ust. 1 i ust. 2). W tym miejscu Prezes Urzędu uznał, iż skorzystanie przez uczestnika z możliwości jaką dawał § 55 cyt. rozporządzenia było uzasadnione. Na podstawie zestawienia ryczałtowych stawek opłat za ogrzewanie obowiązujących od 1.02.2001 r. dla każdego z miast oddzielnie, widać, iż bez wątplenia wymagała tego ochrona interesów odbiorców zajmujących lokale mieszczące się w budynkach WAM położonych w Biskupcu i Marcinkowie, którzy obecnie – uiszczając opłaty zaliczkowe wyliczone na podstawie kosztów faktycznie poniesionych w skali tych miejscowości – ponoszą koszty ogrzewania wyższe odpowiednio o 176% i 187 % w porównaniu ze średnią wyliczoną dla pozostałych miast na poziomie 2,44 zł/m². Wskazuje to jednoznacznie, iż należąca do WAM kotłownia lokalna w Biskupcu i oraz kotłownia w Marcinkowie generują koszty znacznie przewyższające koszty zakupu energii cieplnej z kotłowni miejskich w tym np. należącej do Miejskiego Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej w Ostródzie i tym samym stanowią źródła niskosprawne, o których stanowił § 55 rozporządzenia z 1998 r. Z kolei występując w roli zarządzającego budynkiem uczestnik mógł stosownie do § 55 ust. 3 ustalać uśrednione opłaty za ogrzewanie i podgrzewanie wody użytkowej dla więcej niż jednego budynku, w celu ograniczenia wzrostu opłat ponoszonych przez indywidualnych odbiorców w lokalach.

Tak więc praktyka uczestnika oparta na:

- Decyzji Prezesa WAM nr 15/96 z dnia 16.12.1996 r. w sprawie ustalania cen za energię cieplną dostarczaną do mieszkań na cele bytowe;
- Wytycznych nr 13 Prezesa WAM z dnia 13.01.1998 r. w sprawie ustalania cen za energię cieplną dostarczaną do mieszkań na cele bytowe;
- Decyzji Prezesa WAM nr 6/98 z dnia 8.06.1998 r. w sprawie ustalania cen za energię cieplną dostarczaną do mieszkań na cele bytowe;
- informacji uzyskanej z Ministerstwa Finansów pismem znak: GN 4-623-260/97/2950 z dnia 16.12.1997 r. skierowanym do Prezesa WAM, gdzie mowa jest o tym, iż WAM w rozliczeniach z indywidualnymi odbiorcami ciepła na cele ogrzewania mieszkań oraz podgrzania wody winna uśrednić ceny biorąc pod uwagę zarówno ceny zakupu energii cieplnej, jak i koszty wytworzenia tej energii w urządzeniach własnych,

oraz poparta przepisem § 55 rozporządzenia z 1998 r., które pozwalało na odstępstwa od nałożonego tym aktem obowiązku rozliczenia kosztów zaopatrzenia w ciepło poszczególnych budynków, nie budzi zastrzeżeń organu antymonopolowego i nie może być kwalifikowana jako sprzeczna z ustawą.

Należy ponadto wziąć pod uwagę, iż WAM jest gestorem zasobów mieszkaniowych służących zakwaterowaniu żołnierzy zawodowych i wydawane przez dyrektora Oddziału Terenowego WAM decyzje administracyjne o przydziale konkretnej kwatery (art. 23 ust. 4 ustawy o zakwaterowaniu sił zbrojnych) podejmowane są ze znikomym udziałem zainteresowanych, którzy mają ograniczony wpływ na wybór kwatery. Sytuacja jest tu więc szczególna i nie można jej porównywać bezkrytycznie z sytuacją członków spółdzielni mieszkaniowych. Tak więc przydział kwatery znajdującej się w lokalu zasilanym z lokalnej kotłowni należącej do WAM – w której koszt produkcji ciepła jest znacznie wyższy niż w ciepłowni miejskiej – oznaczałoby, iż żołnierz otrzymujący takie same pobory jak ten, który zajmuje lokal w budynku zasilanym z kotłowni miejskiej i wykonujący często te same obowiązki w ramach zawodowej służby wojskowej, byłby poszkodowany płacąc z tytułu ogrzewania znacznie więcej. Z tego punktu widzenia polityka WAM zdążająca do zapewnienia uśrednionych cen mediów w skali Oddziałów Terenowych jest zrozumiała i nie

budzi zastrzeżeń organu antymonopolowego, który podzielił stanowisko uczestnika, iż zapewnienie zbliżonych warunków pełnienia służby w poszczególnych jednostkach i garnizonach należy do zadań WAM.

Prezes Urzędu zgadza się również z twierdzeniem uczestnika, iż utrata mocy przez rozporządzenie taryfowe z 1998 r. i wejście w życie nowego rozporządzenia Ministra Gospodarki z 12.10.2000 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz zasad rozliczeń w obrocie ciepłem (Dz.U. z 2000 r. Nr 96, poz. 1053) nie mogło spowodować natychmiastowej zmiany dotychczasowego systemu rozliczeń, skoro fakt ten nastąpił w trakcie realizacji planu wyposażania budynków w liczniki ciepła. Prezes zauważa przy tym, iż zmiana systemu rocznych rozliczeń, która nastąpiła od 1.01.2001 r. – od tego dnia roczne rozliczenie za e.c. ma być dokonywane z uwzględnieniem faktycznie poniesionych kosztów w odniesieniu do każdego budynku oddzielnie – została dokonana w szybkim tempie (datą wejścia w życie nowego rozporządzenia był 24.11.2000 r.), co wskazuje na to, iż intencją uczestnika było stosowanie się do obowiązujących przepisów.

Od decyzji niniejszej przysługuje stronom odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Antymonopolowego, w terminie dwutygodniowym od dnia doręczenia decyzji, za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Odwołanie należy przesłać na adres Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów Delegatura w Bydgoszczy.

Otrzymują:

1. Wojskowa Agencja Mieszkaniowa
Oddział Terenowy
ul. Kasprowicza 1
10-219 Olsztyn
2. Pani Anna Gwara
Powiatowy Rzecznik Konsumentów
Starostwo Powiatowe w Ostródzie
ul. Grunwaldzka 19A
14-100 Ostróda
3. a/a