



**PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
DELEGATURA URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
w Warszawie**

RWA-59/8/1021/2001/MM

Warszawa, dnia 29 grudnia 2011 r.

Decyzja Nr RWA- 27/2011

Na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 244, poz. 2080 ze zm.) w zw. z art. 131 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331 ze zm.) oraz stosownie do art. 28 ust. 6 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów i § 7 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2007 r. w sprawie właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Dz. U. Nr 134, poz. 939) w zw. z art. 136 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów i § 7 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2009 r. w sprawie właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Dz. U. Nr 107, poz. 887), po przeprowadzeniu na wniosek Castorama Polska Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie postępowania antymonopolowego

– w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów:

nie stwierdza się stosowania przez:

1. Polską Federację Stowarzyszeń Rzecznawców Majątkowych z siedzibą w Warszawie oraz Gminę Katowice praktyki ograniczającej konkurencję stanowiącej porozumienie, polegające na bezpośrednim ustalaniu stawek wynagrodzeń (cen) za sporządzanie operatów szacunkowych dla wycenianych nieruchomości położonych na terenie Gminy Katowice, co mogło stanowić naruszenie art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów,
2. Polską Federację Stowarzyszeń Rzecznawców Majątkowych z siedzibą w Warszawie oraz Gminę Katowice praktyki ograniczającej konkurencję stanowiącej porozumienie, polegające na ograniczeniu podaży na rynku obrotu nieruchomościami na skutek ustalania stawek wynagrodzeń (cen) za sporządzanie operatów szacunkowych dla wycenianych nieruchomości położonych na terenie Gminy Katowice, co mogło stanowić naruszenie art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów,
3. Polską Federację Stowarzyszeń Rzecznawców Majątkowych z siedzibą w Warszawie oraz Gminę Katowice praktyki ograniczającej konkurencję

stanowiącej porozumienie, polegające na podziale rynku zbytu nieruchomości, na skutek ustalania stawek wynagrodzeń (cen) za sporządzanie operatów szacunkowych dla wycenianych nieruchomości położonych na terenie Gminy Katowice, co mogło stanowić naruszenie art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Uzasadnienie

W dniu 10 grudnia 2001 roku do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej również jako Prezes UOKiK, Prezes Urzędu), wpłynął wniosek Castorama Polska Sp. z o.o. (dalej również jako Castorama, lub Wnioskodawca) o stwierdzenie naruszenia art. 5 ust. 1, 2, 3 i art. 8 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Castorama wniosła o stwierdzenie stosowania praktyk:

- przez Polską Federację Stowarzyszeń Rzecznawców Majątkowych w Warszawie na rynku ustalania stawek za wyceny majątkowe na użytek podwyższenia opłat za użytkowanie wieczyste na terenie Gminy Katowice przez narzucanie stosowania nieuczciwych, nadmiernie wygórowanych cen,
- w ten sposób przeciwdziałając ukształtowaniu się warunków niezbędnych do rozwoju konkurencji na rynku obrotu prawem użytkowania wieczystego na terenie Gminy Katowice, co skutkuje stosowaniem przez Gminę Katowice i Skarb Państwa w podobnych umowach z użytkownikami wieczystymi niejednorodnych warunków umów, stwarzając tym osobom zróżnicowane warunki konkurencji, a ponadto ograniczenie ukształtowania się warunków niezbędnych do rozwoju konkurencji na rynku obrotu prawem użytkowania wieczystego, a także stwierdzenie w powyższym zakresie naruszenia art. 5 ust. 1 pkt. 1, 2, 3 ustawy przez ten podmiot także w zakresie ewentualnego porozumienia z Gminą Katowice czego efektem jest na rynku opłat za użytkowanie wieczyste dokonywanie przez Gminę Katowice:
- pośrednie narzucanie nieuczciwych, nadmiernie wygórowanych cen,
- przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do rozwoju konkurencji,
- narzucanie uciążliwych warunków umów przynoszących jej nieuzasadnione korzyści,
- stwarzanie konsumentom uciążliwych warunków dochodzenia swoich praw w ten sposób przeciwdziałając ukształtowaniu się warunków niezbędnych do rozwoju konkurencji na rynku obrotu prawem użytkowania wieczystego między innymi na terenie Gminy Katowice.

Castorama wniosła o uznanie tych praktyk za ograniczające konkurencję, i nakazanie zaniechania ich stosowania.

Wnioskodawca wskazał, że na rynku użytkowania wieczystego przedsiębiorcy użytkujący grunty Skarbu Państwa płacą od wielu lat te same, w ocenie Wnioskodawcy rażąco niskie opłaty za prawo użytkowania wieczystego, a przedsiębiorców użytkujących grunty Gminy Katowice, co roku dotyczą bardzo znaczne podwyżki opłat za użytkowanie wieczyste. Wnioskodawca wskazał, że przyczyną braku podwyższenia opłat za użytkowanie wieczyste gruntów Skarbu Państwa są zbyt wysokie koszty wycen żądane przez rzeczoznawców, na które Skarbu Państwa nie stać. Na ograniczonym do arterii przelotowych rynku użytkowania wieczystego na terenie Gminy Katowice, grunty Skarbu Państwa oddane w użytkowanie stanowią 88 procent, a Gminy Katowice

12 procent. W ocenie Wnioskodawcy wobec braku podwyżek opłat co do 88 procent gruntów, większość centralnie zlokalizowanych atrakcyjnych inwestycyjnie okolic Katowic nadal straszy bezużytecznymi ugorami, których ich użytkownicy nie przeznaczają do sprzedaży mimo, iż są im zbędne i mimo, że stan ich finansów jest bardzo zły. W efekcie te pojedyncze tereny, które z rzadka trafiają na rynek uzyskują nienaturalnie wysokie ceny. Wnioskodawca wskazał, że jest to prawie akademicki przykład zaburzeń konkurencji na rynku. Wnioskodawca wskazał, że Prezydent Katowic działając jako pełnomocnik Skarbu Państwa neguje bezprawnie wysokie ceny żądane przez rzeczoznawców i w efekcie rezygnuje z podwyższenia opłat. Natomiast Zarząd Miasta, którego członkiem jest Prezydent Katowic chętnie płaci te ceny, więc rzeczoznawcy je nadal stosują. Wnioskodawca wskazał, że podstawą wycen rzeczoznawców, jest nienaturalnie zaniżona podaż – nienaturalnie zawyżona cena rynkowa tych pojedynczych gruntów, które ktoś jednak chciał sprzedać. Wnioskodawca ponadto wskazał, że Gmina Katowice ma pozycję dominującą, bo jest jedynym przedsiębiorcą na tym rynku. Podejmując zasadniczą decyzję o dokonywaniu wycen mimo ich zawyżonych cen, przy jaskrawej świadomości, że opłaty za użytkowanie gruntów Skarbu Państwa stanowiących 88 procent rynku nie zostaną podwyższone, powoduje odmienne traktowanie przedsiębiorców użytkujących grunty gminne, a odmienne tych użytkujących grunty państwowe, na tym samym rynku – rynku opłat za użytkowanie wieczyste. Wnioskodawca wskazał, że wobec jednego rynku użytkowania wieczystego, na którym mieszczą się tak grunty Skarbu Państwa jak i Gminy Katowice wadliwe jest założenie, że wobec braku podwyżek opłat Skarbu Państwa Gmina Katowice wolna była w swojej decyzji o podnoszeniu opłat na tym samym rynku, ponieważ skutkowało to nierównym traktowaniem podmiotów na tym samym rynku, czego w ocenie Wnioskodawcy prawo antymonopolowe zakazuje. Wnioskodawca stwierdził, iż Gminie Katowice wobec braku podjęcia działań mających na celu ustalenie opłat za użytkowanie wieczyste nie wolno było podejmować, działań w celu podwyższenia opłat za jej grunty w taki sposób jak opisany we wniosku.

Wnioskodawca dalej wskazał, iż dla rzeczoznawców majątkowych w zakresie wycen gruntów, dla aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste istnieje tylko dwóch klientów – Skarb Państwa i Gmina Katowice. Gdyby obaj ci znaczący klienci zaprezentowali takie same stanowisko wobec ich stawek – rzeczoznawcy majątkowi zmuszeni byłiby swoje stawki urealnić, czyli obniżyć. Działania Gminy Katowice w celu wymuszenia obniżek stawek za wyceny spowodowałyby obniżki za wyceny, a w efekcie do jednolitej podwyżki w stosunku do wszystkich przedsiębiorców i ci, których te podwyżki dotknęłyby ponad miarę ich możliwości finansowych zmuszeni byłiby swoje grunty sprzedać. W ocenie Wnioskodawcy wówczas spadłaby cena rynkowa gruntów i dokonana za następny okres podwyżka opłat za podstawę miałaby zupełnie inną - niższą cenę rynkową.

Castorama ponadto wskazała, że stała się corocznym adresatem decyzji orzekających o rażącym wzroście opłat za użytkowanie wieczyste gruntów opartych o szacowany przez rzeczoznawców majątkowych wzrost wartości rynkowej przysługującego jej prawa.

W oparciu o przedłożone we wniosku dane w dniu 7 czerwca 2002 roku Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wydał decyzję odmawiając wszczęcia na wniosek Castorama Polska Sp. z o.o. postępowania antymonopolowego w sprawie

stosowania przez Polską Federację Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych praktyk ograniczających konkurencję stanowiących porozumienie określone w art. 5 ust. 1 pkt 1, 2, 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, w sprawie stosowania przez Polską Federację Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych oraz Gminę Katowice praktyk ograniczających konkurencję stanowiących porozumienie określone w art. 5 ust. 1 pkt 1, 2, 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, oraz w sprawie stosowania przez Polską Federację Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych praktyk ograniczających konkurencję określonych w art. 8 ustawy.

Od niniejszej decyzji z dnia 7 czerwca 2002 r. Castorama Polska Sp. z o.o. złożyła odwołanie.

W dniu 6 września 2002 roku decyzją nr 18/2002 na podstawie art. 78 ust. 4 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 roku o ochronie konkurencji i konsumentów po rozpatrzeniu odwołania Castorama Polska Sp. z o.o. od decyzji Prezesa Urzędu z dnia 7 czerwca 2002 r. odmawiającej wszczęcia postępowania Prezes Urzędu uchylił zaskarżoną decyzję w części dotyczącej stosowania przez Polską Federację Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych oraz Gminę Katowice praktyk ograniczających konkurencję stanowiących porozumienie określone w art. 5 ust. 1 pkt 1, 2 i 3 ustawy.

Prezes Urzędu jednocześnie wydał postanowienie o wszczęciu postępowania antymonopolowego i zawiadomił strony postępowania (Gminę Katowice, Polską Federację Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych, Castoramę) o wszczęciu postępowania w sprawie:

1. stosowania przez Polską Federację Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych z siedzibą w Warszawie oraz Gminę Katowice praktyki ograniczającej konkurencję stanowiącej porozumienie, polegające na bezpośrednim ustalaniu stawek wynagrodzeń (cen) za sporządzanie operatów szacunkowych dla wycenianych nieruchomości położonych na terenie Gminy Katowice, co może stanowić naruszenie art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy,
2. stosowania przez Polską Federację Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych z siedzibą w Warszawie oraz Gminę Katowice praktyki ograniczającej konkurencję stanowiącej porozumienie, polegające na ograniczeniu podaży na rynku obrotu nieruchomościami na skutek ustalania stawek wynagrodzeń (cen) za sporządzanie operatów szacunkowych dla wycenianych nieruchomości położonych na terenie Gminy Katowice, co może stanowić naruszenie art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy,
3. stosowania przez Polską Federację Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych z siedzibą w Warszawie oraz Gminę Katowice praktyki ograniczającej konkurencję stanowiącej porozumienie, polegające na podziale rynku zbytu nieruchomości, na skutek ustalania stawek wynagrodzeń (cen) za sporządzanie operatów szacunkowych dla wycenianych nieruchomości położonych na terenie Gminy Katowice, co może stanowić naruszenie art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy.

W związku z zawiadomieniem o wszczęciu postępowania Polska Federacja Stowarzyszeń Rzecznawców Majątkowych (dalej również jako: Federacja) wskazała, że nie może złożyć wyjaśnień wobec zarzutów postawionych przez Wnioskodawcę, ani też się ustosunkować do ogólnych twierdzeń, bowiem obszerny materiał do pisma złożonego do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów nie zawiera żadnych faktów ani dowodów świadczących o naruszeniu przez Polską Federację Stowarzyszeń Rzecznawców Majątkowych przepisu art. 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Federacja wskazała, że nie otrzymywała skarg dotyczących pobieranych przez rzeczoznawców cen za sporządzanie operatów szacunkowych. Po zapoznaniu się z materiałem Wnioskodawcy, Polska Federacja Stowarzyszeń Rzecznawców Majątkowych wskazała, że zawiera on insynuacje i pomówienia pod adresem Polskiej Federacji Stowarzyszeń Rzecznawców Majątkowych i Śląskiego Stowarzyszenia Rzecznawców Majątkowych w Katowicach. Federacja wskazała, że w jej ocenie Wnioskodawca nie zna, albo nie rozumie zasad aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego gruntu, które wyczerpująco regulowane są przepisami art. 77-81 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Federacja wskazała, że brak jest bezpośredniego związku pomiędzy wynagrodzeniem rzeczoznawcy majątkowego za sporządzenie operatu szacunkowego, a wysokością opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego. Ponadto Federacja przekazała stanowisko Rady Śląskiego Stowarzyszenia Rzecznawców Majątkowych, w którym zostało wskazane, że Śląskie Stowarzyszenie Rzecznawców Majątkowych nie prowadzi monitoringu cen za sporządzane operaty szacunkowe. Wyjaśniono, że większość zleceń rzeczoznawcy majątkowi uzyskują w drodze przetargów nieograniczonych. Za niezasadny Federacja uznała także zarzut Wnioskodawcy, że przyczyną braku podwyżek opłat za użytkowanie wieczyste co do gruntów Skarbu Państwa, jest to, że grunty te nie są zagospodarowane z winy rzeczoznawców majątkowych. Jednakże grunty te w ocenie Śląskiego Stowarzyszenia Rzecznawców Majątkowych nie są sprzedawane z uwagi na ich zadłużenie hipoteczne przewyższające kilkakrotnie ich wartość, szkody górnicze i nieuregulowane stany prawne. Poza tym Federacja wskazała, że do aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste rzeczoznawca majątkowy przyjmuje ceny transakcyjne dotyczące prawa własności a nie użytkowania wieczystego.

Ustosunkowując się do postawionych zarzutów Gmina Katowice wyjaśniła, iż większość zarzutów stawianych we wniosku Castoramy zostało rozstrzygniętych w decyzjach Prezesa UOKiK Delegatury w Katowicach. Gmina Katowice wskazała, że na początku każdego roku wyłania wykonawców wycen nieruchomości gruntowych na cały rok w drodze przetargu nieograniczonego. W drodze przetargu nieograniczonego ustalana jest cena jednostkowa wynagrodzenia rzeczoznawcy za wycenę nieruchomości gruntowej. Taka sama cena płacona jest przez Gminę jak i Skarb Państwa. Z uwagi na bardzo ograniczone środki finansowe będące w dyspozycji Skarbu Państwa na wyceny, wyceną może być objęta ograniczona liczba nieruchomości Skarbu Państwa. Gmina Katowice dodatkowo wyjaśniła, że Prezydent Katowic wielokrotnie występował do wojewody o przyznanie dodatkowych środków na kompleksową aktualizację opłat. W ocenie Gminy Katowice, nie zaniechano aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste na gruntach Skarbu Państwa, lecz z uwagi na ograniczone środki finansowe otrzymane na ten cel przyjęto określone kryteria kolejności dokonywania aktualizacji. Ponadto wyjaśniono, że nie mogły i nie mogą istnieć żadne porozumienia pomiędzy Polską Federacją Stowarzyszeń Rzecznawców Majątkowych a Gminą Katowice, bo wyklucza

możliwość zawierania takich porozumień realizowany przez Gminę Katowice tryb wylaniania wykonawców operatów w oparciu o przepisy ustawy o zamówieniach publicznych.

W dniu 23 października 2003 roku Sąd Okręgowy w Warszawie Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów po rozpoznaniu sprawy z odwołania Castorama Polska Sp. z o.o. od decyzji Prezesa Urzędu z dnia 7 czerwca 2002 r. wyrokiem zmienił decyzję w ten sposób, że wszczął postępowanie w sprawie:

1. stosowania przez Polską Federację Stowarzyszeń Rzecznawców Majątkowych w Warszawie praktyk ograniczających konkurencję stanowiących porozumienie określone w art. 5 ust. 1 pkt 1, 2, 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.
2. stosowania przez Polską Federację Stowarzyszeń Rzecznawców majątkowych z siedzibą w Warszawie praktyk ograniczających konkurencję określonych w art. 8 ust 2 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Mając na uwadze rozstrzygnięcie zapadłe w sprawie Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zawiadomił strony postępowania o toczącym się postępowaniu również w zakresie zarzutów jak w wyroku Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, o którym mowa powyżej. Dodatkowo biorąc pod uwagę, że postępowanie to zostało zainicjowane wnioskiem Castorama Polska Sp. o.o. oraz również fakt, iż zarzuty, które zostały postawione Polskiej Federacji Stowarzyszeń Rzecznawców Majątkowych zostały sformułowane przez Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w prawomocnym wyroku zmieniającym decyzję Prezesa UOKiK o odmowie wszczęcia postępowania, Prezes UOKiK zwrócił się do Wnioskodawcy o konkretyzację ww. zarzutów postępowania. Prezes Urzędu wskazał Wnioskodawcy, że wszczęciu postępowania musi towarzyszyć określenie granic postępowania poprzez precyzyjne określenie działania lub zaniechania strony przeciwko, której postępowanie ma się toczyć. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wskazał Wnioskodawcy, że zgodnie z orzecznictwem SOKiK przy wszczęciu postępowania na wniosek, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest związany zakresem i treścią wniosku (w niniejszym postępowaniu również wyrokiem SOKiK, który wszczął postępowanie w zakresie zarzutów jak w treści wyroku). Prezes UOKiK wyjaśnił, że nie ma zatem możliwości modyfikowania jego treści (por. wyrok SOKiK z dnia 7 stycznia 2004 r. sygn. akt XVII AmA 24/03). Tym samym Prezes UOKiK wskazał, że w takiej sprawie związany jest wnioskiem strony i jest zobowiązany prowadzić postępowanie zgodnie ze wskazaniem Wnioskodawcy. Prezes Urzędu dodatkowo pouczył Wnioskodawcę, iż zgodnie z art. 67 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów Prezes Urzędu umarza postępowanie w drodze postanowienia, w przypadku bezczynności wnioskodawcy uniemożliwiającej prowadzenie postępowania. Pismem z dnia 12 lipca 2004 roku Wnioskodawca odpowiadając na wezwanie Prezesa UOKiK odniósł się do innych kwestii dotyczących sprawy w tym kwestii rynku właściwego odnośnie do pozostałych trzech zarzutów sformułowanych w postanowieniu

Prezesa Urzędu w sprawie, natomiast Wnioskodawca nie odniósł się do konkretyzacji zarzutu stawianego Polskiej Federacji Stowarzyszeń Rzecznawców Majątkowych w zakresie nadużycia pozycji dominującej i zawarcia porozumienia ograniczającego konkurencję sformułowanych wyrokiem SOKIK. Mając na uwadze powyższe, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów na podstawie art. 67 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów umorzył postępowanie w zakresie ww. zarzutów postępowania wszczętych przez Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów ze względu na beczynność wnioskodawcy.

W toku postępowania na żądanie Prezesa UOKIK przekazano kopie umów zawartych przez Gminę Katowice z rzeczoznawcami majątkowymi w okresie, gdy w ocenie Wnioskodawcy miało dojść do zawarcia porozumienia pomiędzy Polską Federacją Stowarzyszeń Rzecznawców Majątkowych a Gminą Katowice odnośnie do ustalania cen za sporządzane operaty szacunkowe.

Ponadto do akt sprawy zostały złożone przez strony postępowania kopie rozstrzygnięć Prezesa UOKIK oraz SOKIK w sprawach, w których stronami były Polska Federacja Stowarzyszeń Rzecznawców Majątkowych oraz Gmina Katowice tj:

1. wyrok w sprawie decyzji kończącej postępowanie przeciwko Polskiej Federacji Stowarzyszeń Rzecznawców Majątkowych w Warszawie w sprawie praktyki monopolistycznej stanowiącej porozumienie polegające na ustalaniu minimalnych stawek wynagrodzeń (cen) za sporządzanie operatów szacunkowych dla najczęściej wycenianych nieruchomości, zawarte w formie:
 - uchwały z dnia 13.10.1999 r. podjętej przez Radę Krajową Polskiej Federacji Stowarzyszeń Rzecznawców Majątkowych w Warszawie umożliwiającej Radzie Krajowej Polskiej Federacji Stowarzyszeń Rzecznawców Majątkowych w Warszawie określanie minimalnych stawek wynagrodzeń za czynności rzeczoznawcy majątkowego (Standard Zawodowy II.1 pkt 5.4)
 - uchwały z dnia 14.10.1999 r. wydanej na podstawie ww. Standardu Zawodowego II.1 pkt 5.4 ustalającej minimalne stawki wynagrodzeń rzeczoznawców majątkowych za sporządzanie operatów szacunkowych dla najczęściej wycenianych nieruchomości, w której Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów stwierdził stosowanie praktyki i nakazał jej zaniechanie (decyzja Prezesa UOKIK Nr RWA-21/2000 z dnia 20 września 2000r. sygn. akt RWA-59/1/126/2000/s/MM).
2. decyzja kończąca postępowanie przeciwko Gminie Katowice wszczęte na wniosek Castorama Polska Sp. z o.o. w Warszawie w sprawie stosowania praktyki ograniczającej konkurencję polegającej na:

- przeciwdziałaniu ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji poprzez nierównoprawne traktowanie przez Gminę Katowice, przedsiębiorców posiadających w użytkowaniu wieczystym nieruchomości przez ustalanie opłat rocznych za użytkowanie wieczyste działek należących do Gminy Katowice, w ten sposób, iż „Castorama Polska” Sp. z o.o. ponosi z tytułu powyższych opłat ciężary większe niż inni przedsiębiorcy działający na tym samym rynku i uiszczający opłaty roczne za użytkowanie wieczyste w niższej wysokości,

- stosowaniu w podobnych umowach z osobami trzecimi niejednolitych warunków umów, stwarzających tym osobom zróżnicowane warunki konkurencji, poprzez różne traktowanie przez Gminę Katowice przedsiębiorców posiadających w użytkowaniu wieczystym nieruchomości na terenie tej Gminy i ustalanie opłat rocznych za użytkowanie wieczyste nieruchomości należących do Gminy Katowice, w ten sposób, iż „Castorama Polska” Sp. z o.o. ponosi z tytułu powyższych opłat ciężary większe niż inni przedsiębiorcy działający na tym samym rynku i uiszczający opłaty roczne za użytkowanie wieczyste w niższej wysokości,

w której Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów nie stwierdził stosowania zarzucanych Gminie Katowice praktyk (decyzja Prezesa UOKiK Nr RKT-33/2001 z dnia 31 października 2001 r. sygn. akt RKT-565-s-01-01/MK).

Stronom zagwarantowano możliwość uczestniczenia w toku postępowania. Strony zostały zawiadomione o zakończeniu postępowania dowodowego w sprawie oraz możliwości wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji.

Polska Federacja Stowarzyszeń Rzecznawców Majątkowych skorzystała z prawa zapoznania się z materiałem dowodowym oraz przedstawiła stanowisko w sprawie podtrzymując przedstawione stanowisko wyrażane w toku postępowania i wnosząc o wydanie decyzji niestwierdzającej stosowania praktyki ograniczającej konkurencję.

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów ustalił i zważył, co następuje.

Postępowanie w niniejszej sprawie zostało wszczęte na podstawie przepisów ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 244, poz. 2080 ze zm.). Polskiej Federacji Stowarzyszeń Rzecznawców Majątkowych oraz Gminie Katowice postawiono zarzut naruszenia art. 5 ust. 1 pkt 1, 2 i 3 ww. ustawy. W dniu 21 kwietnia 2007 r. weszła w życie ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331 ze zm.). Zgodnie z art. 131 ust. 1 tej ustawy, do postępowań wszczętych na podstawie ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów i niezakończonych do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe. W związku z powyższym, decyzja w niniejszej sprawie została wydana na podstawie przepisów ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów.

Naruszenie interesu publicznego

Postępowanie zostało wszczęte z uwagi na możliwość naruszenia interesu publicznego. Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów należy do dziedziny prawa publicznego, a prawo to ma na celu ochronę interesu ogólnospołecznego. Zgodnie z treścią art. 1 ust. 1 tej ustawy, określa ona warunki rozwoju i ochrony konkurencji oraz zasady podejmowania w interesie publicznym ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów. W czasie postępowania i przy wydawaniu decyzji Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest zatem rzecznikiem interesu publicznego. W rozstrzyganych przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów sprawach niezbędne jest zatem ustalenie, czy nastąpiło naruszenie interesu publicznoprawnego.

Interes publiczny w postępowaniu administracyjnym nie jest pojęciem jednolitym i stałym. Publicznoprawny charakter ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oznacza, że nie wszystkie zachowania przedsiębiorców i ich związków, nawet formalnie podlegające literze prawa, uzasadniają uruchomienie przewidzianych przez nią instrumentów. Powinno to następować tylko wówczas, gdy w następstwie zachowań naruszających ustawę zagrożony jest interes ogólnospołeczny. Naruszenie zaś tego interesu ma miejsce wówczas, gdy skutkami działań sprzecznych z ustawą dotknięty jest szerszy krąg uczestników rynku, względnie, gdy te działania wywołują na rynku inne niekorzystne zjawiska (wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 24.01.1991 r., sygn. akt XV AmA 8/90). Postępowanie w trybie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów ma więc za swój przedmiot i cel ochronę interesu publicznego. Sąd Antymonopolowy, interpretując treść kategorii „interesu publicznego”, wyjaśnił m.in., że interes publiczny „w każdej sprawie winien (..) być ustalony i skonkretyzowany. Organ administracji – Prezes Urzędu winien być w toku postępowania i przy wydawaniu decyzji rzecznikiem tego interesu [...]. Publiczny znaczy dotyczący ogółu, dostrzeżony przez nieokreśloną z góry liczbę osób, a nie jednostki, czy też określoną grupę”.

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów znajduje zatem zastosowanie tylko wówczas, gdy zostaje zagrożony bądź też naruszony interes publiczny polegający na zapewnieniu właściwych warunków funkcjonowania rynku, będąc, w odniesieniu do przedsiębiorców, narzędziem chroniącym konkurencję, a w odniesieniu do konsumentów zabezpieczającym ich interesy. Działaniami, które godzą w tak pojętą konkurencję będą tylko takie działania, które naruszają sferę interesów szerszego kręgu uczestników rynku, a więc nie dotyczą sytuacji pojedynczego przedsiębiorcy, lecz zaburzeń na rynku, rozumianych jako negatywne zjawiska wpływające na jego prawidłowe działanie. Takie stanowisko prezentuje Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, m.in. w wyrokach z dnia 28.05.2001r. (sygn. akt XVII Ama 82/00) i z dnia 4.07. 2001 r. (sygn. akt XVII Ama 108/00). Znalazło ono również potwierdzenie w orzeczeniach Sadu Najwyższego, który w wyroku z dnia 29.05.2001 r. (sygn. akt I CKN 1217/98) stwierdził, że publiczny charakter ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów powoduje, iż znajduje ona zastosowanie tylko wówczas, gdy zagrożony lub naruszony jest interes publiczny, polegający na zapewnieniu właściwych warunków funkcjonowania rynku gospodarczego. Każde bowiem działanie wymierzone w mechanizm konkurencji godzi w interes publiczny w rozumieniu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (wyrok Sadu Najwyższego z dnia 5 czerwca 2008 r., III SK 40/07, OSNP 2009/19-20/272). Zachowanie przedsiębiorców należy oceniać z punktu widzenia celów ustawodawstwa

antymonopolowego, a mianowicie, gdy może ono wywołać skutki w postaci wpływu na ilość, jakość, cenę towarów lub zakres wyboru dostępny konsumentom lub innym nabywcom (wyrok Sadu Najwyższego z dnia 16.10.2008 r., sygn. akt III SK 2/08).

Rozpatrując niniejszą sprawę Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów uznał, że ma ona charakter publicznoprawny i może być rozpatrywana na gruncie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, bowiem przy założeniu, że doszło do uzgodnień pomiędzy przedsiębiorcami, może dojść do zakłócenia zasad wolnego rynku.

Wobec powyższego Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów działając w oparciu o przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów był uprawniony do dokonania merytorycznej oceny sprawy.

Strony postępowania

Postępowanie w sprawie praktyk ograniczających konkurencję, podobnie jak każde inne postępowanie administracyjne, toczy się z udziałem osób mających przymiot strony. Zgodnie z art. 84 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów z wnioskiem o wszczęcie postępowania antymonopolowego w związku z podejrzeniem naruszenia przepisów ustawy może wystąpić przedsiębiorca lub związek przedsiębiorców, którzy wykażą swój interes prawny.

Przy pomocy norm prawa antymonopolowego realizowana jest ochrona uczestników rynku przed antykonkurencyjnymi praktykami ze strony innych przedsiębiorców. Przepisy określające zakaz stosowania praktyk ograniczających konkurencję, zawarte w art. 5 i 8 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów stosuje się zatem jedynie do przedsiębiorców i ich związków.

Zgodnie z art. 4 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów pod pojęciem „przedsiębiorcy” należy rozumieć przedsiębiorcę w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej¹, a także: a) osobę fizyczną, osobę prawną, a także jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej, organizującą lub świadczącą usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o działalności gospodarczej, b) osobę fizyczną wykonującą zawód we własnym imieniu i na własny rachunek lub prowadzącą działalność w ramach wykonywania takiego zawodu.

Gmina Katowice

Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2001, Nr 142, poz. 1591 ze zm.) Gmina Katowice posiada osobowość prawną. Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym do zakresu działania Gminy Katowice należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Do zadań własnych gminy należy zaspokajanie

¹ Pierwotnie w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów art. 4 pkt 1 odnosił się do przepisów ustawy prawo działalności gospodarczej. Zgodnie z art. 86 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 173, poz. 1808 ze zm.) ustawodawca zdecydował, że ilekroć w obowiązujących przepisach jest mowa o przepisach ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej, należy przez to rozumieć właściwe przepisy ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

zbiorowych potrzeb wspólnoty. W szczególności zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym zadania własne gminy obejmują sprawy ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej. Tak więc w świetle ww. ustawy mając na uwadze status i zadania gminy należy wskazać, iż nie jest ona przedsiębiorcą w rozumieniu przepisów ustawy o działalności gospodarczej. Natomiast należy rozważyć status Gminy Katowice w aspekcie szerszym tj. jako przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w obszarze usług o charakterze użyteczności publicznej (art. 4 ust. 1 lit. a ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów). Należy zauważyć, że brak jest legalnej definicji usług użyteczności publicznej. Istotną wskazówkę dla określenia znaczenia tego pojęcia daje ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tj. Dz. U. 2011, Nr 45, poz. 236). Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej ustawa obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Art. 1 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej wskazuje, że gospodarka komunalna jednostek samorządu terytorialnego (tu: Gminy Katowice) polega na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej². Należy wobec tego wskazać, że działalność gminy jest działalnością co do zasady nienastawioną na zysk i cele zarobkowe. Celem podejmowanej aktywności przez gminę jest zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej.

W niniejszej sprawie Gminie Katowice zarzucono stosowanie praktyk ograniczających konkurencję w obszarze zadań związanych z gospodarowaniem nieruchomościami, które wchodzi w zakres zadań własnych gminy i stanowią zadania użyteczności publicznej. Wobec powyższego należy wskazać, że Gmina Katowice w przedmiotowym postępowaniu ma status przedsiębiorcy w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, a tym samym może być stroną postępowania w sprawach praktyk ograniczających konkurencję a co dalej idzie jej działania mogą podlegać ocenie Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Polska Federacja Stowarzyszeń Rzecznawców Majątkowych

Zgodnie z art. 4 pkt 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów związkami przedsiębiorców są izby, zrzeszenia, i inne organizacje zrzeszające przedsiębiorców, o których mowa w art. 4 pkt 1 ww. ustawy, jak również związki tych organizacji. Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów ma zastosowanie do każdego takiego związku tj. bez względu na cel dla którego został stworzony: ekonomiczny, zawodowy.

Zgodnie z zapisami § 2 Statutu Federacji, Polska Federacja Stowarzyszeń Rzecznawców Majątkowych jest dobrowolnym związkiem samorządowych organizacji posiadających osobowość prawną jako stowarzyszenia rzecznawców majątkowych. Polska Federacja Stowarzyszeń Rzecznawców Majątkowych jest organizacją społeczną posiadającą osobowość prawną, działającą z upoważnienia, na rzecz i w interesie sfederowanych stowarzyszeń (§3 Statutu). Do celów Polskiej Federacji Stowarzyszeń Rzecznawców Majątkowych należy: 1) działanie na rzecz rozwoju zawodu rzecznawcy majątkowego, 2) wypracowanie zasad współdziałania i form dalszej integracji środowiska rzecznawców majątkowych, 3) tworzenie warunków

² Komentarz Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów, Konrad Kohutek, Wolters Kluwer, 2008 r., s. 99

dla powstania samorządu zawodowego rzeczoznawców majątkowych, 3a) tworzenie warunków do uzyskiwania przez rzeczoznawców majątkowych certyfikatów, zgodnie z kryteriami międzynarodowymi i krajowymi, 4) ochrona praw zawodowych i podnoszenie rangi zawodu rzeczoznawcy majątkowego, 5) doskonalenie kształcenia i podnoszenie kwalifikacji zawodowych rzeczoznawców majątkowych, 6) organizowanie międzystowarzyszeniowych działań dotyczących formułowania i kształtowania zasad etyki zawodowej rzeczoznawców majątkowych oraz kontroli ich przestrzegania, 7) reprezentowanie członków wobec organów i instytucji centralnych i na forum międzynarodowym, 8) organizowanie postępowania kwalifikacyjnego dla kandydatów na rzeczoznawców majątkowych, jeżeli będzie to wynikać z odpowiednich porozumień.

Mając na uwadze powyższe należy wskazać, że Polska Federacja Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych jest związkiem stowarzyszeń rzeczoznawców majątkowych. Stowarzyszenia natomiast zrzeszają rzeczoznawców majątkowych. Rzeczoznawcę majątkowego w świetle zapisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów należy uznać za przedsiębiorcę, gdyż świadcząc usługę wyceny nieruchomości uczestniczy w obrocie gospodarczym. Tym samym więc Federacja zrzeszająca lokalne stowarzyszenia, które zrzeszają rzeczoznawców majątkowych jest związkiem przedsiębiorców w rozumieniu art. 4 pkt 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Wobec powyższego Polska Federacja Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych posiada zdolność antymonopolową i może być stroną w postępowaniu antymonopolowym w sprawach praktyk ograniczających konkurencję, a tym samym jej działania mogą być przedmiotem orzeczenia Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Rynek właściwy

Należy wskazać, iż ograniczenie konkurencji w wyniku zawarcia porozumienia musi wystąpić na rynku właściwym, przy czym w sprawach dotyczących porozumień ograniczających konkurencję można mieć do czynienia z wieloma rynkami. Chodzi więc tu po pierwsze o rynek, na którym doszło do zawarcia porozumienia, zaś po drugie o rynek, na którym nastąpiło ograniczenie konkurencji.

Art. 4 pkt 8 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów rynek właściwy definiuje jako rynek towarów, które ze względu na swe przeznaczenie, cenę oraz właściwości, w tym jakość, są uznawane przez ich nabywców za substytuty oraz są oferowane na obszarze, na którym, ze względu na rodzaj oraz właściwości, istnienie barier dostępu do rynku, preferencje konsumentów, znaczące różnice cen i koszty transportu, panują zbliżone warunki konkurencji. Zgodnie z ukształtowanymi poglądami doktryny i orzecnictwem, rynek właściwy wyznacza rynek w ujęciu produktowym (towar) i rynek w ujęciu geograficznym (terytorium).

Należy także mieć na uwadze treść definicji pojęcia towar, która w sposób legalny określa, że do desygnatów nazwy towar na gruncie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów zalicza się poza rzeczami, energią, papierami wartościowymi i innymi prawami majątkowymi także usługi i roboty budowlane. Rynek w ujęciu produktowym obejmuje te wszystkie towary, które są uznawane przez konsumentów za wzajemnie wymienne lub substytucyjne ze względu na ich właściwości, cenę i przeznaczenie. Rynek właściwy w ujęciu produktowym wyznaczony jest według stosowania wąskich kryteriów segmentacji takiego rynku. Kryteria te muszą wynikać z obiektywnych parametrów usług, mających zasadniczy wpływ na ich zakup przez nabywców. W każdej sprawie są nimi

przede wszystkim przeznaczenie i parametry użytkowe. Cechy te pozwalają nabywcom łatwo identyfikować towary, odróżniać od siebie i ewentualnie traktować jako bliskie substytuty.

Castorama Polska Sp. z o.o. we wniosku o wszczęcie postępowania antymonopolowego wskazała jako rynek właściwy w przedmiotowej sprawie rynek ustalania stawek za wyceny majątkowe na użytek podwyższania opłat za użytkowanie wieczyste, jednocześnie wskazując, że naruszenie na tak zaznaczonym rynku produktowym miało wpływ na rynek opłat za użytkowanie wieczyste przez Gminę Katowice. Wnioskodawca jako rynek geograficzny wskazał teren Gminy Katowice.

Należy wskazać, iż wyceny nieruchomości może dokonywać w świetle regulacji ustawowych rzeczoznawca majątkowy. Rzeczoznawstwo majątkowe wykonywane jest na podstawie i w oparciu o przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. 2010 r. Nr 102, poz. 651). Zgodnie z art. 174 ustawy rzeczoznawstwo majątkowe jest działalnością zawodową wykonywaną przez rzeczoznawców na zasadach określonych w tejże ustawie. Rzeczoznawcą majątkowym jest osoba fizyczna posiadająca uprawnienia zawodowe w zakresie szacowania nieruchomości. Z dniem wpisu do centralnego rejestru rzeczoznawców majątkowych osoba ta nabywa prawo wykonywania zawodu oraz używania tytułu zawodowego "rzeczoznawca majątkowy". Rzeczoznawca majątkowy dokonuje określania wartości nieruchomości, a także maszyn i urządzeń trwale związanych z nieruchomością. Rzeczoznawca majątkowy może sporządzać opracowania i ekspertyzy, niestanowiące operatu szacunkowego, dotyczące: 1) rynku nieruchomości oraz doradztwa w zakresie tego rynku, 2) efektywności inwestowania w nieruchomości i ich rozwoju, 3) skutków finansowych uchwalania lub zmiany planów miejscowych, 4) oznaczania przedmiotu odrębnej własności lokali, 5) bankowo-hipotecznej wartości nieruchomości, 6) określania wartości nieruchomości na potrzeby indywidualnego inwestora, 7) wyceny nieruchomości zaliczanych do inwestycji w rozumieniu przepisów o rachunkowości, 8) wyceny nieruchomości jako środków trwałych jednostek w rozumieniu ustawy o rachunkowości. Wobec obowiązujących regulacji ustawowych uprawnienie do prowadzenia działalności w zakresie szacowania nieruchomości należy do rzeczoznawców majątkowych.

Prezes Urzędu ustalił, że rynkiem właściwym produktowo w sprawie będzie rynek wycen nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste. Rynkiem właściwym geograficznie będzie natomiast obszar Gminy Katowice.

W przedmiotowej sprawie zostały postawione przez Wnioskodawcę Castorama Polska Sp. z o.o. następujące zarzuty:

1. stosowania przez Polską Federację Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych z siedzibą w Warszawie oraz Gminę Katowice praktyki ograniczającej konkurencję stanowiącej porozumienie, polegające na bezpośrednim ustalaniu stawek wynagrodzeń (cen) za sporządzanie operatów szacunkowych dla wycenianych nieruchomości położonych na

terenie Gminy Katowice, co może stanowić naruszenie art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy,

2. stosowania przez Polską Federację Stowarzyszeń Rzecznawców Majątkowych z siedzibą w Warszawie oraz Gminę Katowice praktyki ograniczającej konkurencję stanowiącej porozumienie, polegające na ograniczeniu podaży na rynku obrotu nieruchomościami na skutek ustalania stawek wynagrodzeń (cen) za sporządzanie operatów szacunkowych dla wycenianych nieruchomości położonych na terenie Gminy Katowice, co może stanowić naruszenie art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy,
3. stosowania przez Polską Federację Stowarzyszeń Rzecznawców Majątkowych z siedzibą w Warszawie oraz Gminę Katowice praktyki ograniczającej konkurencję stanowiącej porozumienie, polegające na podziale rynku zbytu nieruchomości, na skutek ustalania stawek wynagrodzeń (cen) za sporządzanie operatów szacunkowych dla wycenianych nieruchomości położonych na terenie Gminy Katowice, co może stanowić naruszenie art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy.

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów zakazuje w art. 5 zawieranych między przedsiębiorcami antykonkurencyjnych porozumień. Przy czym pod pojęciem porozumienia, w rozumieniu art. 4 pkt 4 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów należy rozumieć:

1. umowy zawierane między przedsiębiorcami, między związkami przedsiębiorców oraz między przedsiębiorcami i ich związkami albo niektóre postanowienia tych umów,
2. uzgodnienia dokonane w jakiejkolwiek formie przez dwóch lub więcej przedsiębiorców lub ich związki, uchwały lub inne akty związków przedsiębiorców lub ich organów statutowych,
3. uchwały lub inne akty związków przedsiębiorców lub ich organów statutowych.

Oznacza to, że przez porozumienia ograniczające konkurencję należy rozumieć zarówno czynności prawne, jak i faktyczne, tj. umowy, uzgodnione praktyki pomiędzy przedsiębiorcami (związkami przedsiębiorców), uchwały oraz inne akty związków przedsiębiorców, których celem lub skutkiem jest wyeliminowanie, ograniczenie lub naruszenie konkurencji na rynku właściwym. Dla stwierdzenia istnienia porozumienia nie jest ważna forma (pisemna, ustna), w jakiej ono zostało zawarte. Bez względu na formę, każde uzgodnienie skierowane przeciw osobom trzecim (niebędącym stroną porozumienia) może prowadzić do ograniczenia konkurencji. Bez znaczenia jest również, czy w porozumieniu bierze udział dwóch czy więcej przedsiębiorców. Zastosowanie zakazów określonych w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów do uzgodnień między przedsiębiorcami dotyczących ich zachowań rynkowych ustawodawca uniezależnił także od rzeczywistych intencji przedsiębiorców.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów „zakazane są porozumienia, których celem lub skutkiem jest wyeliminowanie, ograniczenie lub naruszenie w inny sposób konkurencji na rynku właściwym”. Z cytowanego przepisu wynika, że dla uznania działania przedsiębiorcy za porozumienie ograniczające

konkurencję wystarczające jest wystąpienie skutku w postaci ograniczenia lub naruszenie w inny sposób konkurencji na rynku właściwym. Do naruszenia zakazu dochodzi zarówno wówczas, gdy porozumienie wywarło skutek antykonkurencyjny, niezależnie od intencji przedsiębiorcy, jak i wówczas gdy umawiający się przedsiębiorcy mieli cel ograniczenia konkurencji, choćby nie został on osiągnięty.

Jako naruszające konkurencję ustawodawca uznał porozumienia dotyczące wysokości cen i innych warunków zakupu lub sprzedaży towarów (art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów). Zakazane jest nie tylko bezpośrednio ustalanie cen, lecz również ustalanie składników cen czy marż odsprzedaży produktów osobom trzecim (użytkownikom) pozostającym poza porozumieniem. Zakaz obejmuje wszelkie umowy lub nieformalne uzgodnienia dotyczące ujednoczenia cen odsprzedaży substytucyjnych dóbr.

Za zakazane uznano również praktyki wskazane w art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów tj. praktyki polegające na ograniczaniu lub kontrolowaniu produkcji lub zbytu oraz postępu technicznego lub inwestycji.

Ustawodawca uznał również za zakazane porozumienia polegające na podziale rynków zbytu lub zakupu (art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów). Istotą ograniczających konkurencję porozumień polegających na podziale rynku jest wyłączenie konkurencji przedsiębiorców, którzy są stronami takiego porozumienia, wskutek rezygnacji z konkurowania na określonym rynku w tym samym czasie. Ustawowy zakaz porozumień o podziale rynku dotyczy wyznaczania sobie przez przedsiębiorców granicy konkurowania. Przedsiębiorcy powinni samodzielnie podejmować decyzje rynkowe, nie kierując się przy wyborze kontrahentów uzgodnieniami ze swoimi konkurentami. Ustawa nie określa zarazem kryteriów podziału rynku, przez co należy ten zakaz rozumieć szeroko, jako przeciwdziałający wszelkim przejawom podziału rynku właściwego, według kryteriów terytorialnych, asortymentowych i podmiotowych.

Należy wskazać, iż warunkiem koniecznym stwierdzenia naruszenia przez przedsiębiorców zakazów z art. 5 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów jest udowodnienie, że kwestionowane zachowania rynkowe miały charakter skoordynowany, wynikający z uzgodnień poczynionych między skarżonymi przedsiębiorcami.

Prezes Urzędu w toku niniejszego postępowania ustalił, co następuje. Gmina Katowice jest właścicielem nieruchomości położonych w jej granicach administracyjnych. Zgodnie z zapisami ustawy o samorządzie gminnym do zadań własnych gminy leżą sprawy w przedmiocie gospodarki gruntami. Gmina Katowice będąc właścicielem nieruchomości ma uprawnienie do gospodarowania tymi nieruchomościami na zasadach i w formach określonych w przepisach prawa. Formy działania w obszarze gospodarowania nieruchomościami określa ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (art. 1 ust. 1 ustawy). Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami z zastrzeżeniem wyjątków wynikających z ustaw, nieruchomości mogą być przedmiotem obrotu. W szczególności nieruchomości mogą być przedmiotem sprzedaży, zamiany i zrzeczenia się, oddania w użytkowanie wieczyste, w najem lub dzierżawę, użyczenia, oddania w trwały zarząd, a także mogą być obciążane

ograniczonymi prawami rzeczowymi, wnoszone jako wkłady niepieniężne (aporty) do spółek, przekazywane jako wyposażenie tworzących przedsiębiorstw państwowych oraz jako majątek tworzących fundacji.

Niniejsze postępowanie dotyczy działalności Gminy Katowice w obszarze czynności podejmowanych w związku z oddanymi przez Gminę Katowice w użytkowanie wieczyste nieruchomościami, w tym ustalaniu opłat za usługę aktualizacji wartości przedmiotowych nieruchomości przez rzeczoznawców majątkowych.

Zgodnie z art. 72 ust.1 ustawy o gospodarce nieruchomościami opłaty z tytułu użytkowania wieczystego ustala się według stawki procentowej od ceny nieruchomości gruntowej określonej zgodnie z art. 67 ustawy. Stawka procentowa pierwszej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego wynosi od 15% do 25% ceny nieruchomości gruntowej (art. 72 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Natomiast wysokość stawek procentowych opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego jest uzależniona od określonego w umowie celu, na jaki nieruchomość gruntowa została oddana (art. 72 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Z kolei art. 77 określa zasady aktualizacji wysokości opłaty rocznej. Należy zauważyć, że w toku przedmiotowego postępowania nastąpiła zmiana art. 77 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W dniu 9 października 2011 roku weszła w życie ustawa z dnia 28 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2011, Nr 187, poz. 1110), która w art. 1 ust. 2 zmieniła treść art. 77 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Obecnie w świetle obowiązujących przepisów wysokość opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej, z zastrzeżeniem wypadków przewidzianych w ustawie, podlega aktualizacji nie częściej niż raz na 3 lata, jeżeli wartość tej nieruchomości ulegnie zmianie. Zaktualizowaną opłatę roczną ustala się, przy zastosowaniu dotychczasowej stawki procentowej, od wartości nieruchomości określonej na dzień aktualizacji opłaty. Przed ww. nowelizacją aktualizacja opłaty rocznej mogła być dokonywana nie częściej niż raz w roku, jeżeli wartość nieruchomości ulegnie zmianie. Tak więc na mocy obecnie obowiązujących przepisów prawa wydłużono okresy możliwych aktualizacji rocznych nieruchomości gruntowych przez Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego. W niniejszej sprawie zmiana przepisów w wyżej wskazanym zakresie nie ma wpływu na ocenę zachowań przedsiębiorców, którym zarzucane było stosowanie praktyk ograniczających konkurencję.

Zgodnie z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami aktualizacji opłaty rocznej dokonuje się z urzędu albo na wniosek użytkownika wieczystego nieruchomości gruntowej, na podstawie wartości nieruchomości gruntowej określonej przez rzeczoznawcę majątkowego (art. 77 ust. 3 ustawy).

W toku postępowania zostało ustalone, że Gmina Katowice dokonywała aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego gruntów wchodzących w gminny zasób nieruchomości. W celu dokonania wyboru rzeczoznawcy majątkowego corocznie były przeprowadzane przetargi mające na celu wyłonienie wykonawców wycen nieruchomości gruntowych na cały rok w drodze przetargu nieograniczonego. W drodze przetargu ustalana była cena jednostkowa wynagrodzenia rzeczoznawcy za wycenę nieruchomości gruntowej (działki). Taka sama cena płacona była przez Gminę jak i Skarb Państwa (k.246). Ustalono również, że Gmina Katowice również dokonywała wyboru rzeczoznawców majątkowych na sporządzenie wycen w trybie zapytania o cenę lub z wolnej ręki. Jak wynika z materiału dowodowego zebranego w sprawie jedynym

kryterium przy zapytaniu o cenę była oferowana najniższa cena. W przypadku zleceń z wolnej ręki Gmina Katowice prowadziła rokowania z przyszłym wykonawcą celem ustalenie ostatecznego wynagrodzenia (k. 250).

Po dokonaniu wyceny nieruchomości w przypadku wzrostu jej wartości następowało wypowiedzenie przez Gminę Katowice dotychczasowych warunków użytkowania wieczystego na rzecz użytkowników wieczystych. Należy wskazać, że użytkownikowi wieczystemu w oparciu o obowiązujące przepisy prawa przysługuje prawo do kwestionowania wysokości operatu szacunkowego sporządzonego przez rzeczoznawcę majątkowego. Każdorazowo ostatecznie o zasadności dokonanej wyceny orzeka bowiem sąd powszechny. Procedurę umożliwiającą kwestionowanie dokonanej aktualizacji szczegółowo określają przepisy prawa.

Jak ustalono w toku postępowania Gmina Katowice prowadziła aktualizację wycen zgodnie z wytycznymi Rady Miejskiej Katowic, która nałożyła na Zarząd Miasta Katowice obowiązek gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność miasta Katowice w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki a przez co przyjęła politykę efektywnej aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego stanowiących własność Gminy Katowice (k. 385). Ustalono jednocześnie zostało, iż opłaty z tytułu użytkowania wieczystego gruntów Skarbu Państwa na terenie Gminy Katowice były aktualizowane, jednakże jak wynika z materiałów sprawy dokonywane to było w miarę posiadanych środków finansowych przekazywanych Prezydentowi Gminy Katowice w celu realizacji zadań zleconych Skarbu Państwa. Jako dowody do akt sprawy zostały złożone przez Gminę Katowice wystąpienia Prezydenta Katowic dotyczące środków niezbędnych na realizację zadań zleconych Gminie Katowice między innymi w obszarze gospodarki nieruchomościami (k. 350 - 357).

W oparciu o powyższe Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zważył, co następuje.

Dokonując analizy zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów uznał, że brak jest dowodów na zawarcie porozumienia pomiędzy Polską Federacją Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych i Gminą Katowice w zakresie jak w postawionych przez Castorama Polska Sp. z o.o. zarzutach.

Przede wszystkim należy wskazać, iż nie sposób jest czynić zarzut Gminie Katowice, iż działając w oparciu o powszechnie obowiązujące przepisy prawa dokonywała aktualizacji opłat nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste. Nie można Gminie Katowice zarzucać, że podejmując działania odnośnie do aktualizacji opłat z tytułu prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych dokonywała rzeczonych aktualizacji corocznie. Działania te bowiem podejmowane były przez Gminę Katowice zgodnie z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami (w brzmieniu sprzed 19.10.2011 r.). Podobne stanowisko wyraził Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w wyroku z dnia 16.12.2002 r. sygn. akt XVII Ama 15/02 w sprawie Castorama Polska Sp. z o.o., Gmina Katowice przeciwko Prezes UOKiK. W niniejszej sprawie SOKiK wskazał, iż „Gmina bowiem, (...) działając w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, ma prawo do dokonywania aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste na swoim gruncie, w oparciu

o przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami i ustawy o samorządzie gminnym. W ocenie Sądu takie jej działanie w stosunku do użytkowników wieczystych, w tym również do Castorama Polska Sp. z o.o. jest jedynie realizacją przysługującego jej uprawnienia”. Należy zauważyć, że w przypadku wzrostu wartości nieruchomości, w świetle przepisów prawa organy gminy mogą dokonywać aktualizacji opłat, a beczynność w tym zakresie mogłaby być podstawą zarzutu niegospodarności w sytuacji, gdy wskutek braku działań w tym obszarze dopuściłyby do uszczuplenia majątku gminy. Taka sytuacja miałaby miejsce, gdyby opłaty z tytułu użytkowania wieczystego mimo wzrostu wartości cen nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste pozostawałyby na takim samym poziomie. Przykładowo w aktach sprawy znajdują się pisma złożone przez Gminę Katowice, gdzie wskazane zostało, że koszt opracowania aktualizacji opłat za rok 1999 to kwota 135.000 zł przy czym średni wzrost opłat rocznych w 1999 r. miał wynieść ok. 15 % tj. ok. 862.500 zł (k. 396 verte, 398).

Dodatkowo w ocenie Prezesa UOKIK nie może świadczyć o zawarciu porozumienia pomiędzy Polską Federacją Stowarzyszeń Rzecznawców Majątkowych i Gminą Katowice okoliczność, iż grunty należące do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa poddawane są procedurze aktualizacji znacznie rzadziej. Nie można w ocenie Prezesa UOKIK stawiać zarzutu Prezydentowi Miasta Katowic, iż działając w ramach zadań zleconych na rzecz Skarbu Państwa takowych czynności nie podejmuje w stosunku do nieruchomości gruntowych Skarbu Państwa z taką samą intensywnością, jak Zarząd Miasta Katowice, w skład którego wchodził Prezydent Miasta, w stosunku do nieruchomości stanowiących własność gminy. Należy wskazać, że Prezydent Katowic reprezentuje w ramach kompetencji ustawowych dwa różne podmioty, dwóch właścicieli i jego działań w tych dwóch obszarach nie można utożsamiać.

Za niezasadne należy uznać stwierdzenia Wnioskodawcy, że w sytuacji, gdy Skarb Państwa nie dokonuje aktualizacji opłat, Gmina Katowice powinna wstrzymać się z podejmowaniem działań zmierzających do dokonania aktualizacji w stosunku do nieruchomości gminnych, gdyż jak to wskazał Wnioskodawca byłoby to zgodne z interesem państwowym. Gmina Katowice jako niezależny od Skarbu Państwa podmiot prowadzi niezależną politykę nakierowaną na realizację i osiągnięcie celów wspólnoty samorządowej. Ponadto niemożliwe byłoby, co sugerował Wnioskodawca, dokonywanie aktualizacji wycen nieruchomości Skarbu Państwa ze środków Gminy Katowice, ze względu na rozdzielność budżetów ww. podmiotów.

Gmina Katowice dokonując wyboru rzeczoznawców majątkowych w celu realizacji wyceny nieruchomości w związku uprawnieniem dokonania ustalenia lub aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości jest zobligowana stosować przepisy ustawy o zamówieniach publicznych. Przyjęte przez Gminę Katowice tryby procedur przetargowych w niniejszej sprawie pozostają w ocenie Prezesa UOKIK poza zainteresowaniem Prezesa Urzędu. Prezes UOKIK nie jest organem uprawnionym do dokonywania oceny wyboru trybu prowadzenia postępowania przetargowego dla danego zlecenia.

O zawarciu porozumienia pomiędzy Polską Federacją Stowarzyszeń Rzecznawców Majątkowych a Gminą Katowice nie może świadczyć także przekazany przez Wnioskodawcę materiał prasowy, w którym zostały podane przez Przewodniczącego Rady Programowej X Konferencji Rzecznawców Majątkowych w rozmowie z dziennikarzem podczas wyżej wymienionego kongresu, dane dotyczące cen

za wyceny nieruchomości dla domów, mieszkań i gruntów (k. 408). Nie sposób zgodzić się z Wnioskodawcą, że może to wskazywać na fakt zawarcia porozumienia. Przede wszystkim należy wskazać, iż w środowisku specjalistów zajmujących się dokonywaniem wycen nieruchomości i sporządzaniem operatów szacunkowych, wiedzą powszechną jest znajomość średnich cen jakie możliwe są do uzyskania za taką usługę. Takie szacunki odnośnie do wartości usługi mógłby dokonać każdy, kto zajmuje się wyceną nieruchomości. Nie stanowi to w ocenie Prezesa UOKIK wiedzy specjalistycznej, niemożliwej do pozyskania w szczególności, jeżeli dana osoba obraca się w branży nieruchomości, a nadto ma uprawnienia do dokonywania wyceny nieruchomości, a tym samym ze względu na praktykę zawodową zarówno teoretyczną i praktyczną wiedzę w tym zakresie.

Dodatkowo należy wskazać na praktykę, której stosowanie stwierdził Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w odniesieniu do działań Polskiej Federacji Stowarzyszeń Rzecznawców Majątkowych, tj. ustalenia stawek minimalnych dla dokonywanych operatów szacunkowych (uchwała Rady Krajowej Polskiej Federacji Stowarzyszeń Rzecznawców Majątkowych z dnia 13.10.1999 r. w sprawie minimalnych stawek wynagrodzeń za czynności rzeczoznawcy majątkowego (Standard Zawodowy II.1 pkt 5.4), uchwała z dnia 14.10.1999 r. wydana na podstawie Standardu Zawodowego II.1 pkt 5.4 ustalająca minimalne stawki wynagrodzeń rzeczoznawców majątkowych za sporządzanie operatów szacunkowych dla najczęściej wycenianych nieruchomości). W świetle ww. działań podjętych przez Polską Federację Stowarzyszeń Rzecznawców Majątkowych należy wskazać, iż rzeczoznawcy majątkowi, których stowarzyszenia były zrzeszone w Polskiej Federacji Stowarzyszeń Rzecznawców Majątkowych stosując się do wskazań wyżej wymienionych uchwał mogli stosować ceny minimalne nie schodząc poniżej wskazanego uchwałą poziomu cen. Jednakże należy również mieć na uwadze to, iż przynależność do stowarzyszeń rzeczoznawców majątkowych nie była obowiązkowa. Z tego względu rzeczoznawcy majątkowi pozostający poza stowarzyszeniami rzeczoznawców majątkowych, którzy niezwiązani uchwałą i zagrożeniem odpowiedzialnością dyscyplinarną, mogli do przetargów organizowanych przez Gminę Katowice przystępować i konkurować z rzeczoznawcami zrzeszonymi poprzez oferowanie ceny poniżej poziomu cen wynikających z uchwał Federacji. Należy zauważyć, że nie jest wykluczone, że w przedmiotowej sprawie w okresie obowiązywania uchwał Federacji uznanych przez Prezesa UOKIK za porozumienie, które miało na celu ograniczenie konkurencji, zaburzone zostały warunki swobodnego konkurowania przez rzeczoznawców majątkowych zrzeszonych w Stowarzyszeniach zrzeszonych w Polskiej Federacji Stowarzyszeń Rzecznawców Majątkowych. Jednakże należy zwrócić uwagę na zakres zarzutu jaki został postawiony przez Wnioskodawcę w niniejszej sprawie. Należy podkreślić, iż w przedmiotowej sprawie Wnioskodawca zarzucił Polskiej Federacji Stowarzyszeń Rzecznawców Majątkowych zawarcie porozumienia z Gminą Katowice polegającego na bezpośrednim ustalaniu stawek wynagrodzeń (cen) za sporządzanie operatów szacunkowych dla wycenianych nieruchomości położonych na terenie Gminy Katowice, na ograniczeniu podaży na rynku obrotu nieruchomościami na skutek ustalania

stawek wynagrodzeń (cen) za sporządzanie operatów szacunkowych dla wycenianych nieruchomości położonych na terenie Gminy Katowice, na podziale rynku zbytu nieruchomości, na skutek ustalania stawek wynagrodzeń (cen) za sporządzanie operatów szacunkowych dla wycenianych nieruchomości położonych na terenie Gminy Katowice, co mogło stanowić naruszenie art. 5 ust. 1 pkt 1, 2 i 3 ustawy.

W toku postępowania nie zostało udowodnione, iż doszło do skoordynowanych ustaleń poczynionych przez Polską Federację Stowarzyszeń Rzecznawców Majątkowych i Gminę Katowice, a dotyczących cen oferowanych przez rzeczoznawców majątkowych w toku postępowań przetargowych dotyczących usługi wyceny nieruchomości gruntowych położonych na terenie Gminy Katowice.

Sumując należy wskazać, że pierwszym podstawowym warunkiem orzekania w sprawie jest to by wykazać, że doszło do uzgodnienia danego sposobu postępowania, działania pomiędzy przedsiębiorcami. W niniejszej sprawie takowych dowodów zawarcia porozumienia nie ma. W przypadku braku dowodów wspólnych ustaleń należy orzec o niestosowaniu praktyki ograniczającej konkurencję przez skarżone podmioty.

Wobec powyższego orzeczono jak w sentencji.

Pouczenie:

Stosownie do treści art. 78 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w związku z art. 479²⁸ § 2 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 – Delegatury UOKiK w Warszawie.

Dyrektor Delegatury UOKiK
w Warszawie
/podpis/

Otrzymuje: