

PREZES
URZĘDU OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
DELEGATURA URZĘDU OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
W KATOWICACH

40-024 Katowice, ul. Powstańców 41a
Tel./Fax (0-32) 256-46-96, Tel/Fax (0-32) 255-26-47, Tel. /Fax (0-32) 255-44-04
E-mail: katowice@uokik.gov.pl

Katowice, dn.7.08.2001r.

RKT-565-s-04/01/MF

DECYZJA Nr RKT-29/2001

Na podstawie art. 104 k.p.a. i art. 11 ust. 1 w związku z art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. Nr 122, poz. 1319), po rozpatrzeniu sprawy wszczętej na wniosek z dnia 28.03.2001 r. uzupełniony pismem z dnia 18.04.2001r. wniesiony przez Spółdzielnię „INWEST-DOM” ul. Legionów 57 43-300 Bielsko-Biała przeciwko Gminie Bielsko – Biała, w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów nie stwierdza się stosowania praktyki ograniczającej konkurencję polegającej na nadużywaniu przez Gminę Bielsko – Biała pozycji dominującej na rynku poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji w ten sposób, że Gmina zbywa należące do niej grunty przeznaczone pod budownictwo mieszkaniowe wielorodzinne wyłącznie na rzecz „Bielsko – Bialskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego” Sp. z o.o., którego jest udziałowcem.

Uzasadnienie

W dniu 30.03.2001r. do organu antymonopolowego wpłynął wniosek Spółdzielni „INWEST-DOM” ul. Legionów 57 43-300 Bielsko-Biała (zwana dalej Spółdzielnią) o wszczęcie postępowania antymonopolowego przeciwko Gminie Bielsko – Biała (zwana dalej Gminą) – karty nr 1-2. W związku z tym, że wniosek ten nie odpowiadał wymogom formalnym określonym w ustawie z dnia 15 grudnia 2000r. o ochronie konkurencji i konsumentów, organ antymonopolowy wezwał Spółdzielnię do uzupełnienia wskazanych braków wniosku. W odpowiedzi Spółdzielnia pismem z dnia 18 .04.2001r. wniosła powołując się na art. 8 ust. 2 pkt.5 ustawy antymonopolowej o „zajęcie stanowiska w sprawie nadużywania przez Gminę pozycji dominującej poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji” (karty nr 29-30).

W uzasadnieniu Spółdzielnia stwierdziła, że w Bielsku – Białej nie ma mowy o rozwoju konkurencji, dlatego, że wszystkie uchwały organów Gminy sprzyjają Towarzystwu Budownictwa Społecznego, którego jest ona udziałowcem w 98% i które jest również dofinansowane z budżetu Gminy. Spółdzielnia bezskutecznie stara się od 3 lat o przydział terenów pod budownictwo wielorodzinne na terenie Gminy. W 1998r. złożyła wniosek o zbycie terenów przy ul. Łąkowej. Sprawa toczyła się w okresie od 17.04.1998r. do 14.10.1998r., kiedy to Zarząd Gminy zmienił decyzję na niekorzyść Spółdzielni i przekazał tereny TBS – owi. Spółdzielnia zwróciła się również o przydział gruntów znajdujących się w rejonie ulicy Dzwonkowej. Pierwsze pismo w tej sprawie wystosowała w lipcu 1998r., a kolejne w lutym 2001r. Do dnia dzisiejszego Spółdzielnia nie otrzymała przedmiotowych gruntów.

W związku z wnioskiem Spółdzielni w dniu 26.04.2001r. organ antymonopolowy wydał postanowienie o wszczęciu postępowania wyjaśniającego w sprawie nadużywania przez Gminę Bielsko - Biała pozycji dominującej na rynku poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji w ten

sposób, że Gmina Bielsko Biała zbywa należące do niej grunty przeznaczone pod budownictwo mieszkaniowe wyłącznie na rzecz Towarzystwa Budownictwa Społecznego, którego jest udziałowcem. Celem przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego było wstępne ustalenie, czy nastąpiło naruszenie przepisów ustawy z dnia 15.12.2000r. o ochronie konkurencji i konsumentów, uzasadniające wszczęcie postępowania antymonopolowego, w tym czy sprawa ma charakter antymonopolowy (karty nr 67-69).

W toku postępowania wyjaśniającego Spółdzielnia przekazała następujące informacje (karty nr 71-72).

W latach 1998 – 2001 na terenie Bielska – Białej Spółdzielnia nabyła od Gminy w drodze przetargu 1 nieruchomość przeznaczoną pod budownictwo mieszkaniowe przy ul. Romanowicza o powierzchni 1421 m². Dwie nieruchomości zostały zakupione od osób prywatnych: nieruchomość o powierzchni 3125 m² (PGR 375/18/19/20 Kw 41799) oraz o powierzchni 1404m² i 4833 m² (PGR 202.28 Kw 61944, PGR 202/62/27/30/33).

Spółdzielnia przyznała, że Gmina przesyłała jej informacje o przetargach na nieruchomości o małej powierzchni (od 600m² do 800m²), którymi nie jest ona zainteresowana, gdyż jej celem jest budownictwo wielorodzinne. Negatywne zachowanie Gminy na rynku wyraża się w tym, że Gmina zbywa nieruchomości nie wszystkim podmiotom, które są uprawnione do starania się o grunty, a zbywa je wyłącznie na rzecz TBS, który jest dodatkowo wspierany z kasy samorządu.

Spółdzielnia stwierdziła ponadto, że stara się o bezprzetargowe nabycie nieruchomości przy ul. Dzwonkowej dlatego, że mieszkańcy którzy zamieszkają w mieszkaniach wybudowanych na gruntach oddanych w użytkowanie wieczyste nie będą musieli płacić za grunt i stąd też koszt wybudowania 1 m² mieszkania będzie znacznie niższy. W związku z tym Spółdzielnia będzie mogła chociażby w stopniu minimalnym zaspokoić potrzeby mieszkańców Gminy.

W toku postępowania wyjaśniającego Gmina przekazała informacje odnośnie zasad gospodarowania przez nią nieruchomościami przeznaczonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod budownictwo mieszkaniowe w latach 1998 – 2001 załączając stosowne dokumenty.

W dniu 23.05.2001r. organ antymonopolowy na wniosek Spółdzielni wszczął w drodze postanowienia postępowanie antymonopolowe w sprawie nakazania zaniechania przez Gminę Bielsko – Biała nadużywania pozycji dominującej na rynku poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji w ten sposób, że Gmina Bielsko Biała zbywa należące do niej grunty przeznaczone pod budownictwo mieszkaniowe wielorodzinne wyłącznie na rzecz „Bielsko – Bialskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego” Sp. z o.o., którego jest udziałowcem, co może stanowić praktykę ograniczającą konkurencję o której mowa w art. 8 ust. 2 pkt 5 w/w ustawy (karty nr 267-271).

W toku postępowania antymonopolowego Gmina stwierdziła, że w świetle ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1996r. Nr 13, poz. 74 z późn. zm.) do jej zadań należy zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych obywateli. Formą zaspokojenia tych potrzeb są mieszkania budowane, a następnie wynajmowane przez Towarzystwa Budownictwa Społecznego. Do właściwości Gminy należy ustalanie stawki czynszu regulowanego za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego, a z zasobów TBS mogą korzystać osoby spełniające ściśle określone warunki. Jednym z nich jest to, że osoba ubiegająca się o mieszkanie z zasobu TBS nie posiada tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego. W związku z powyższym Gmina uważa, że nie można jej czynić zarzutu popierania takiej formy zaspokajania potrzeb mieszkaniowych w szczególności, gdy sama jest udziałowcem TBS – u.

Zdaniem Gminy twierdzenia wnioskodawcy, że nie może on budować w dowolnym miejscu

nawet kupując grunty od prywatnych właścicieli jest nieprawdziwe i nie znajduje potwierdzenia w faktach. Określenie warunków koniecznych do spełnienia, a dotyczących planowanej inwestycji odbywa się na podstawie obowiązujących przepisów prawa. W przypadku możliwości przeznaczenia terenu pod inwestycję stwierdza się zgodność z przeznaczeniem w planie zagospodarowania przestrzennego, który jest prawem miejscowym. Jeżeli zatem nieruchomość przeznaczona jest pod budownictwo mieszkaniowe nie ma podstaw do odmowy wydania pozwolenia na budowę niezależnie od tego, czy właścicielem nieruchomości jest Gmina, czy też inny podmiot.

Odnosnie wskazanych przez Spółdzielnię nieruchomości przy ul. Łąkowej i Dzwonkowej, które jej zadaniem zostały przekazane na rzecz TBS, Gmina stwierdziła, że przedmiotowe nieruchomości nadal stanowią jej własność. Obecnie w sprawie powyższych nieruchomości nie zostały podjęte żadne uchwały i wstępnie planowane jest ich przekazanie aportem na rzecz TBS (karty nr 320 –323).

W oparciu o zgromadzony w postępowaniu materiał dowodowy organ antymonopolowy ustalił następujący stan faktyczny.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 7 ustawy o samorządzie gminnym do zadań własnych Gminy należą sprawy ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami oraz gminnego budownictwa mieszkaniowego. Zasady gospodarowania nieruchomościami przez Gminę zawiera ustawa z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2000r. Nr 46, poz. 543) w szczególności sprzedaż i oddawanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości. W świetle § 2 uchwały Nr XXI/296/95 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 7.11.1995r. zbywanie nieruchomości stanowiących mienie komunalne poprzez sprzedaż, oddawanie w użytkowanie wieczyste gruntu może nastąpić na podstawie uchwały Zarządu Miasta po uzyskaniu pozytywnej opinii właściwej merytorycznie komisji Rady Miejskiej (karty nr 101–102).

W latach 1998 – 2001 Gmina sprzedała (oddała w użytkowanie wieczyste) 49 nieruchomości przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe. 47 nieruchomości zostało zbytych na podstawie art. 37 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami w drodze przetargu, w tym jedna na rzecz Spółdzielni. Dwie nieruchomości w latach 1998 – 1999 zostały zbyte na rzecz Spółdzielni Mieszkaniowej „Bielsko – Biała 1” z przeznaczeniem pod budownictwo jednorodzinne na podstawie art. 4 ustawy z dnia 1 marca 1996r. o udzieleniu dotacji z budżetu państwa na przygotowanie gruntów przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe (Dz.U. Nr 44, poz. 190). Zbycie to nastąpiło w drodze bezprzetargowej po spełnieniu przez spółdzielnię warunków określonych tym przepisem. Gmina nie zbyła żadnych nieruchomości na rzecz „Bielsko – Bialskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego” Sp. z o.o., którego jest udziałowcem (karty nr 105-109). Gmina aktualnie posiada 98,08% udział w kapitale zakładowym TBS, a po rejestracji ostatniego podwyższenia kapitału jej udział wzrośnie do 98, 2%. „Bielsko – Bialskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego” Sp. z o.o. zostało utworzone w dniu 22.01.1997r. Przedmiot działania określa § 5 umowy spółki, w szczególności jest to wynajem nieruchomości oraz zarządzanie nieruchomościami mieszkalnymi. Zysk z działalności nie może być przeznaczony do podziału między wspólników. Rozdział 3 umowy spółki określa zasady najmu zgodnie z którymi mieszkanie należące do zasobu TBS może być wynajmowane osobom fizycznym nie posiadającym w dniu objęcia lokalu tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego. Dochód gospodarstwa domowego najemcy nie może przekraczać określonego progu zawartego w umowie spółki. Maksymalna wysokość czynszu regulowanego za najem nie może być większa w skali roku od 4 % wartości odtworzeniowej lokalu. Czynsze najmu ustalane są przez Radę Gminy i są kalkulowane tak, że ich suma dla całych zasobów, będących własnością TBS, pokrywa koszty eksploatacji i remontów budynków oraz spłatę zaciągniętych kredytów i pożyczek.

W latach 1998- 2001 Gmina wniosła aportem do TBS 14 nieruchomości o powierzchni od 213 do 14500 m² w oparciu o uchwały zwyczajnego zgromadzenia wspólników (karta nr 103).

Z zebranych w toku postępowania szacunkowych informacji wynika, że ogólna powierzchnia terenów przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe na terenie Bielska – Białej wynosi 1070 ha, w tym 142 ha stanowią tereny stanowiące zasób Gminy lub będące w zarządzie (posiadaniu) jej jednostek organizacyjnych. Pozostałe grunty należą do innych podmiotów (karta nr 332).

W oparciu o tak ustalony stan faktyczny organ antymonopolowy zważył co następuje.

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

- pozycja dominująca przedsiębiorcy na rynku,
- przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji.

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

Jak ustalono w toku postępowania administracyjnego Gmina dysponuje 142 ha gruntów spośród ogółem 1070 ha gruntów przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe na terenie Bielska – Białej, co stanowi 13,2% w/w gruntów. Tak więc Gmina w oparciu o powyższe dane nie zajmuje dominującej pozycji na rynku udostępniania gruntów pod budownictwo mieszkaniowe. Spółdzielnia ma możliwość nabywania gruntów od innych podmiotów niż Gmina o czym świadczy fakt, że w latach 1998 – 2001 nabyła od innych podmiotów niż Gmina nieruchomość o powierzchni 3125 m² (PGR 375/18/19/20 Kw 41799) oraz o powierzchni 1404m² i 4833 m² (PGR 202.28 Kw 61944, PGR 202/62/27/30/33).

Niezależnie od powyższego zarzuty Spółdzielni o tym, że Gmina przeciwdziała ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji w ten sposób, że zbywa należące do niej grunty przeznaczone pod budownictwo mieszkaniowe wielorodzinne wyłącznie na rzecz „Bielsko – Bialskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego” Sp. z o.o., którego jest udziałowcem nie znajdują potwierdzenia w zgromadzonym w postępowaniu materiale dowodowym.

Jak wskazano to wcześniej zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 i 7 ustawy o samorządzie gminnym do zadań własnych Gminy należą sprawy ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami oraz gminnego budownictwa mieszkaniowego. Wybór sposobu realizacji tych zadań spoczywa w gestii Gminy. W związku z faktem, że potrzeby mieszkaniowe obywateli nie są zaspokojone w dostatecznym stopniu oraz tym, że większości z nich nie stać na pokrycie kosztów związanych z zapewnieniem swoich potrzeb mieszkaniowych, ustawodawca podjął szereg kroków w celu pomocy obywatelom w zaspokojeniu w/w potrzeb. Jednym z elementów systemu wspierania budownictwa mieszkaniowego jest ustawa z dnia 26 października 1995r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz.U. z 2000r. Nr 98, poz. 1070). Ustawa ta określa zasady powoływania i funkcjonowania Towarzystw Budownictwa Społecznego, które mogą być tworzone w formie spółek akcyjnych, spółek z o.o. oraz spółdzielni osób prawnych. Towarzystwa są uprawnione do korzystania z preferencyjnych kredytów udzielanych przez Krajowy Fundusz Mieszkaniowy. W zasobach mieszkaniowych TBS stawki czynszu ustala Rada Gminy w takiej wysokości, aby suma czynszów za najem wszystkich lokali eksploatowanych przez TBS pozwalała na

pokrycie kosztów eksploatacji i remontów budynków oraz spłatę kredytu zaciągniętego pod budowę. Ustawa określa również, jakie wymogi (wysokość dochodów) muszą spełnić najemcy, aby być uprawnionym do wynajęcia mieszkania z zasobów TBS. Oferta mieszkaniowa z zasobów TBS skierowana jest do osób średnio zamożnych tj. takich których nie stać na zakup własnego mieszkania, a jednocześnie takich, którzy są w stanie pokryć koszty eksploatacji, remontów oraz zaciągniętego kredytu na budowę mieszkania.

Gmina jest udziałowcem „Bielsko – Bialskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego” Sp. z o.o. w którym posiada obecnie 98, 2 % udziałów, którego celem jest m.in. wynajmowanie nieruchomości, zgodnie z zasadami zawartymi w ustawie o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego. Gmina wyposażyła TBS, jako spółkę prawa handlowego w określony majątek, a następnie zwiększała swoje udziały w spółce poprzez podwyższenie kapitału zakładowego w drodze wnoszonych aportów (nieruchomości przeznaczone pod budownictwo mieszkaniowe). Gmina nie zbyła na rzecz TBS żadnej nieruchomości, której była właścicielem, stąd też zarzut Spółdzielni, że Gmina zbywa należące do niej grunty przeznaczone pod budownictwo mieszkaniowe wielorodzinne wyłącznie na rzecz „Bielsko – Bialskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego” Sp. z o.o., którego jest udziałowcem nie znajduje poparcia w faktach. Dotyczy to również wskazanych przez Spółdzielnię nieruchomości przy ul. Łąkowej i Dzwonkowej. Z informacji przekazanych przez Gminę wynika, że w/w nieruchomości nadal stanowią jej własność i nie zostały sprzedane, ani wniesione aportem na rzecz TBS. Podkreślić trzeba, że Gmina będąc głównym udziałowcem TBS ma bezpośredni wpływ na jego działanie, a w szczególności na to komu wynajęte zostaną lokale mieszkalne oraz jaka będzie obowiązywała w nich stawka czynszu. Tak więc Gmina samemu decyduje o sposobie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych swoich mieszkańców nie cedując tego obowiązku na inne podmioty, w tym Spółdzielnię.

Należy zwrócić również uwagę na fakt, że nieruchomości, które przestały być własnością Gminy, a nie zostały wniesione aportem do TBS Gmina zbywała na rzecz nabywców w drodze przetargu na podstawie art. 37 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Brak jest jakichkolwiek twierdzeń Spółdzielni, jak i innych dowodów przemawiających za tym, że Gmina ograniczyła Spółdzielni możliwość nabywania nieruchomości poprzez uczestnictwo w przetargu.

Z wyjaśnień Spółdzielni wynika, że nie jest ona zainteresowana uczestnictwem w przetargach z tego względu, że wylicytowane na nich wysokie ceny zakupu nieruchomości przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe musiałyby w efekcie podwyższyć koszt budowy 1 m² mieszkania. Dlatego też, Spółdzielnia uważa, że Gmina powinna przekazywać jej nieodpłatnie grunty w użytkowanie wieczyste, co spowoduje, że koszt budowy przez nią mieszkań będzie znacznie niższy niż w sytuacji, gdyby Spółdzielnia musiała płacić za kupowane grunty. Niższy koszt budowy mieszkań, zdaniem Spółdzielni, spowoduje, że jej oferta na rynku będzie bardziej dostępna i tym samym zaspokoi ona chociaż w niewielkim stopniu potrzeby mieszkaniowe obywateli Bielska – Białej. Podstawę takiego nabycia gruntu stanowiłby art. 37 ust. 2 i 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Zgodnie z w/w ustawą podstawową formą sprzedaży lub oddawania w użytkowanie wieczyste nieruchomości jest przetarg. Wyjątkiem od zasady jest zbycie w drodze bezprzetargowej – ta forma nie oznacza jednak, że nieruchomość zbywana jest wówczas nieodpłatnie lub za symboliczną kwotę. Art. 37 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami określa przypadki w których nieruchomość jest zbywana w drodze bezprzetargowej. Spółdzielnia nie wykazała, że spełnia warunki do nabycia nieruchomości w oparciu o zasady zawarte w w/w przepisie. Ponadto zgodnie z art. 37 ust. 3 w/w ustawy rada gminy może zwolnić z obowiązku zbycia w drodze przetargu nieruchomości przeznaczone pod budownictwo mieszkaniowe lub na realizację urządzeń infrastruktury technicznej albo innych celów publicznych, jeżeli cele te będą realizowane przez podmioty, dla których są to cele statutowe i których dochody przeznacza się w całości na działalność statutową. Jak widać zwolnienie z obowiązku zbywania nieruchomości w drodze przetargu zgodnie z w/w przepisem jest uprawnieniem gminy, a nie jej obowiązkiem. Innymi słowy gmina może, ale nie musi stosować tego

przepisu przy zbywaniu nieruchomości. W niniejszej sprawie Gmina dbając o interesy swoich mieszkańców zbywa nieruchomości w drodze przetargu, tak aby uzyskane kwoty ze sprzedaży były jak najwyższe. W związku z powyższym twierdzenia Spółdzielni o tym, że Gmina powinna zbywać na jej rzecz nieruchomości przeznaczone pod budownictwo mieszkaniowe w drodze bezprzetargowej i nieodpłatnie są nieuzasadnione i nie mogą stanowić podstawy postawienia Gminie zarzutu stosowania praktyki ograniczającej konkurencję polegającej na przeciwdziałaniu powstaniu bądź rozwojowi konkurencji na rynku. Spółdzielnia, tak jak każdy inny podmiot działający na rynku ma możliwość zaopatrywania się w nieruchomości przeznaczone pod budownictwo mieszkaniowe zarówno od Gminy, jak i innych podmiotów, płacąc za nabyty grunt stawkę wynegocjowaną ze zbywcą. Nic nie stoi również na przeszkodzie, aby Spółdzielnia na tak zakupionym gruncie wybudowała mieszkania, które następnie będzie udostępniać swoim członkom.

W związku z powyższym należało orzec, jak w sentencji.

Od niniejszej decyzji stronie służy odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Antymonopolowego za pośrednictwem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów Delegatura w Katowicach w terminie dwutygodniowym od dnia doręczenia decyzji.

Dyrektor Delegatury
Urzędu Ochrony Konkurencji
i Konsumentów w Katowicach
Alicja Kral