

**PREZES URZĘDU  
OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW  
DELEGATURA W ŁODZI**

---

90-051 Łódź, Al. Piłsudskiego 8  
Tel. (0-42) 636-36-89, Tel/Fax (0-42) 636-07-12, Tel. Centrala (0-42) 636-72-11, wew. 259  
E-mail: lodz@uokik.gov.pl

---

RŁO/5S/564-1/01/PM

Łódź, dnia 11.12.2001r.

**DECYZJA RŁO NR 22/2001**

Na podstawie:

art. 11 w związku z art. 8 ust. 2 pkt. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2000r. Nr 122 poz. 1319), w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, po rozpatrzeniu sprawy wszczętej z urzędu przeciwko Gminie Wróblew z siedzibą Wróblew 15, 98-285 Wróblew, **nie stwierdza się stosowania praktyki ograniczającej konkurencję** przez Gminę Wróblew na lokalnym rynku najmu komunalnych lokali mieszkalnych.

**Uzasadnienie**

W dniu 10 maja 2001r. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów Delegatura w Łodzi wszczął postępowanie wyjaśniające w celu wstępnego ustalenia czy opisane w skardze konsumenta zachowanie Gminy Wróblew z siedzibą Wróblew 15 (zwana dalej Gminą) na rynku najmu lokali komunalnych, dotyczące pobierania zawyżonych opłat za ciepło od najemców lokali komunalnych, naruszyło zakaz określony w art. 8 ustawy antymonopolowej (k.7). Skarżący wskazał, że Gmina doliczała mieszkańcom lokali komunalnych do opłat za ciepło podwójny podatek od towarów i usług (zwany dalej VAT) co mogło wskazywać na narzucanie zawyżonych opłat za ciepło. Z uwagi na pozycję dominującą Gminy na rynku taka praktyka mogła stanowić naruszenie zakazu określonego w art. 8 ust. 2 pkt. 7 i art. 8 ust. 2 pkt. 1 ustawy antymonopolowej.

W trakcie postępowania wyjaśniającego Urząd ustalił, że Gmina zawarła z Wojewódzkim Ośrodkiem Doradztwa Rolniczego w Bratoszewicach Oddział Kościerzyn (zwany dalej WODR), umowę na dostawę ciepła do budynków komunalnych w miejscowości Kościerzyn. Strony ustaliły opłatę jednostkową za ciepło na rok 2001 w wysokości (tajemnica przedsiębiorcy) zł za 1m<sup>2</sup> powierzchni grzewczej + 22% VAT. Zgodnie z umową WODR obciążał Gminę za dostawę ciepła do budynków komunalnych w Kościerzynie (nr 79 i 80). Koszty zakupu ciepła Gmina rozliczała z indywidualnymi najemcami mieszkań w taki

sposób, że pobierała od najemców opłaty za ciepło w wysokości odpowiadającej kosztom zakupu ciepła od WODR, czyli według stawki (tajemnica przedsiębiorcy) zł za 1 m<sup>2</sup> powierzchni grzewczej + 22% VAT i do tej kwoty doliczała po raz drugi 22% stawkę VAT. Najemcy byli obciążani łącznie kwotą (tajemnica przedsiębiorcy) zł /za 1m<sup>2</sup> powierzchni grzewczej, zamiast (tajemnica przedsiębiorcy) zł/m<sup>2</sup>. W uzasadnieniu podwójnego naliczania podatku VAT od ciepła Gmina wyjaśniła, iż traktowała indywidualne rozliczanie najemców jako sprzedaż przez Gminę ciepła do mieszkań komunalnych, co zgodnie z zapisami ustawy o podatku od towarów i usług (VAT) i podatku akcyzowym jest obciążone podatkiem VAT. Zdaniem Gminy doliczanie tego podatku do każdego rachunku za ciepło było zgodne z prawem. Gmina podniosła, iż poprawność takich działań potwierdził Urząd Skarbowy w Sieradzu. Gmina nie przedstawiła oficjalnego stanowiska tej instytucji w sprawie. Gmina stwierdziła, że w rozliczeniach za energię cieplną nie dokonywała odliczeń z tytułu pomniejszenia podatku należnego o podatek naliczony (k.2-25).

W dniu 2 lipca 2001r. Urząd przekazał sprawę do rozpoznania do Urzędu Skarbowego w Sieradzu, jako instytucji uprawnionej do kontroli prawidłowości wykonywania przez przedsiębiorców ustaw podatkowych. Urząd Skarbowy stwierdził, że Gmina nie jest producentem energii cieplnej, lecz pośredniczy w jej sprzedaży. W rozliczeniach za ciepło z indywidualnymi najemcami, Gmina powinna refakturować koszty zakupu energii cieplnej na poszczególnych najemców, zgodnie z fakturą otrzymywaną od WODR (26-27). W tej sytuacji Urząd w dniu 13 sierpnia 2001r. wszczął z urzędu postępowanie antymonopolowe przeciwko Gminie (k.1) o naruszenie art. 8 ust. 2 pkt. 7 ustawy antymonopolowej przez naliczanie podwójnej stawki podatku VAT mieszkańcom lokali komunalnych za dostarczaną energię cieplną. W trakcie postępowania Urząd zmienił kwalifikację prawną zarzutu na naruszenie zakazu określonego w art. 8 ust. 2 pkt. 1 ustawy antymonopolowej przez bezpośrednie narzucanie konsumentom nadmiernie wygórowanych cen ciepła.

W odpowiedzi Gmina poinformowała (k.32,35), że zanim otrzymała zawiadomienie o wszczęciu przez Urząd postępowania antymonopolowego, zwróciła się pismem z dnia 14 sierpnia 2001r. do WODR o uwzględnienie w umowie dostawy ciepła prawa do zwolnienia rozliczeń pomiędzy jednostkami budżetowymi z podatku VAT, zgodnie z postanowieniami §69 pkt. 1 lit. k rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie wykonywania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz. U. z 1999r. Nr 109 poz. 1245 ze zm.). WODR był jednostką budżetową Wojewody Sieradzkiego (obecnie Wojewody Łódzkiego). Gmina była jednostką budżetową samorządu terytorialnego. Proponowana zmiana umowy pozwalała uniknąć podwójnego opodatkowania konsumentów podatkiem VAT za ciepło. W dniu 20 sierpnia 2001r. WODR i Gmina ustaliły, że od dnia 1 września 2001r. strony dostosują dotychczasową umowę o dostawę ciepła do przepisów art. 69 pkt. 1 lit. k cytowanego wyżej rozporządzenia Ministra Finansów (k.32).

Organ antymonopolowy ustalił co następuje :

## I. Rynek właściwy.

Rynkiem właściwym był rynek najmu lokali komunalnych w miejscowości Kościerzyn w Gminie Wróblew. Uczestnikami rynku relewantnego były po stronie podaży Gmina Wróblew, a po stronie popytu najemcy lokali. Gmina prowadziła działalność gospodarczą wynajmowania lokali w budynkach komunalnych. Gmina była jedynym podmiotem na tym rynku, który posiadał budynki wielolokalowe pod najem (k. 54). Gmina na rynku właściwym nie miała konkurentów (k. 54).

## II. Fakty.

Budynki komunalne w Kościerzynie zostały przejęte przez Gminę na podstawie decyzji komunalizacyjnej, od WODR (k.17). Zarząd budynków komunalnych wykonywał Urząd Gminy. Stosunki prawne pomiędzy Gminą i najemcami lokali komunalnych kształtowały umowy najmu (k. 6). Budynki były wyposażone w instalację grzewczą do zaopatrzenia w ciepło z sieci ciepłowniczej. Gmina nie posiadała własnych kotłowni do zasilania budynków w ciepło. Producentem i dystrybutorem ciepła w Kościerzynie był WODR Oddział Kościerzyn. Gmina zawarła z WODR umowę na dostawę ciepła nr 18/2000 z dnia 22 grudnia 2000r. Zgodnie z tą umową WODR zobowiązał się do dostarczania ciepła w gorącej wodzie do węzłów cieplnych obiektów mieszkalnych zlokalizowanych w budynkach komunalnych nr 79 i 80 w Kościerzynie. Odbiorcą ciepła była Gmina. Gmina regulowała zobowiązania umowne wobec WODR stosownie do ilości ciepła dostarczonego do ww. budynków (k.11,44). WODR wystawiał Gminie rachunek za dostawę ciepła. Opłaty ponoszone przez Gminę z tego tytułu stanowiły koszt zakupu ciepła w rozumieniu art. 45a ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 1997r. nr 54 poz. 347 ze zm.).

Stosownie do przepisu art. 45a ust. 4 ustawy Prawo energetyczne koszty zakupu ciepła były rozliczane przez Gminę w opłatach pobieranych od najemców. Gmina rozliczała koszty zakupu ciepła indywidualnie na poszczególne wynajmowane lokale komunalne, stosownie do powierzchni grzewczej tych lokali, zgodnie z umową najmu. Opłaty te zgodnie z art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 2 lipca 1994r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 1998r. Nr 120 poz. 787 ze zm.), a następnie art. 9 ust. 5 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminnym i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2001r. Nr 71 poz. 733), nie stanowiły elementu czynszu najmu mieszkania. Zgodnie z § 4 umowy najmu najemca miał obowiązek ponosić opłaty za ciepło, na podstawie rozliczenia poniesionych przez Gminę rzeczywistych kosztów zakupu ciepła. Rzeczywiste koszty zakupu ciepła odzwierciedlała faktura wystawiona Gminie przez WODR.

Cytowany przepis art. 45a pkt. 4 ustawy Prawo energetyczne stanowi, że wysokość opłat pobieranych przez Gminę od osób zamieszkałych lub użytkujących lokale powinna być ustalana w taki sposób, aby zapewniała wyłącznie pokrycie kosztów zakupu ciepła. Do końca 2000r. Gmina rozliczała koszty zakupu ciepła dostarczonego do budynku z najemcami lokali, zgodnie z tym przepisem, według faktury wystawionej przez WODR (k.13-15). W styczniu 2001r. Gmina wprowadziła zmiany do umów najmu zawartych z mieszkańcami lokali

komunalnych w Kościerzynie (aneks k.6), na mocy których powiększyła opłaty za ciepło o 22% stawkę VAT. Gmina twierdziła, że po raz drugi naliczany VAT to podatek od usługi sprzedaży energii cieplnej wykonywanej przez Gminę na rzecz najemców (k.17). Urząd stwierdził, że Gmina nie posiadała koncesji na prowadzenie obrotu energią cieplną (k.17), ani nie była przedsiębiorstwem energetycznym w rozumieniu przepisów prawa energetycznego (k.24-25). Gmina nie wykazała też kosztów czynności, które wykonywała w ramach tej usługi (k.10). Wysokość opłat za ciepło pobieranych od najemców przewyższyła koszty zakupu ciepła o 22%. Najemca płacił za ciepło zamiast (tajemnica przedsiębiorcy) zł., kwotę (tajemnica przedsiębiorcy) zł za 1 m<sup>2</sup> powierzchni grzewczej. Gmina odprowadzała obydwa podatki do budżetu Państwa (k.17).

Z dniem 1 września 2001r. Gmina jako jednostka samorządu terytorialnego skorzystała w rozliczeniach z WODR ze zwolnienia z podatku VAT wynikającego z § 69 pkt. 1 lit k rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie wykonywania niektórych przepisów ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz. U. z 1999r. Nr 109 poz. 1245 ze zm.). WODR miał status prawny jednostki budżetowej Wojewody Łódzkiego (k.35-36). Zgodnie z cytowanym wyżej zapisem rozporządzenia Ministra Finansów sprzedaż usług świadczonych pomiędzy gospodarstwami pomocniczymi, jednostkami budżetowymi i zakładami budżetowymi była zwolniona od podatku VAT. Pozwoliło to Gminie zaprzestać doliczania do kosztów zakupu ciepła po raz drugi podatku VAT. Biorąc pod uwagę wyjaśnienia Urzędu Skarbowego Gmina oświadczyła, że w przypadku niemożności stosowania zwolnienia z podatku VAT na podstawie przepisów wskazanego rozporządzenia Ministra Finansów, rozliczenie kosztów zakupu energii cieplnej prowadzi będzie przez refakturowanie faktur WODR na indywidualnych najemców, bez doliczania im do rachunku po raz drugi podatku VAT (k. 58).

Organ antymonopolowy zważył :

Art. 8 ust. 2 pkt. 1 ustawy antymonopolowej ustanawia zakaz nadużywania przez przedsiębiorcę pozycji dominującej na rynku polegające na bezpośrednim lub pośrednim narzucaniu między innymi cen nadmiernie wygórowanych. Dla stwierdzenia naruszenia tego zakazu niezbędne jest wykazanie przesłanek:

- 1/ pozycji dominującej,
- 2/ narzucenia ceny,
- 3/ nadmiernego wygórowania ceny.

Gmina prowadziła działalność gospodarczą w zakresie wynajmu lokali komunalnych i była przedsiębiorcą w rozumieniu art. 4 pkt. 1 ustawy antymonopolowej. Gmina posiadała pozycję dominującą na rynku lokali komunalnych w Kościerzynie w gminie Wróblew w rozumieniu art. 4 pkt. 9 ustawy antymonopolowej. Jako jedyny właściciel i zarządca lokali komunalnych nie spotykała się z konkurencją na tym rynku i mogła działać w znacznym zakresie niezależnie od najemców lokali.

Urząd stwierdził, że pierwsza przesłanka została spełniona.

Pozycja dominująca na rynku właściwym dawała Gminie przewagę kontraktową w stosunkach umownych z najemcami. Wykorzystując siłę rynkową Gmina narzuciła najemcom postanowienia umowy najmu w części dotyczącej zasad ustalania wysokości opłat za ciepło. W hipotetycznej sytuacji istnienia konkurencji na rynku wynajmu mieszkań i możliwości wyboru wynajmującego, najemcy nie zgodziliby się na płacenie za ciepło opłaty wyższej niż to wynika z przepisów prawa.

Druga przesłanka została spełniona.

W trakcie prowadzonego postępowania antymonopolowego opłaty za ciepło w rozliczeniach z indywidualnymi najemcami lokali komunalnych odpowiadały kosztom zakupu ciepła od WODR. Takie rozliczenia były zgodne z przepisami art. 45a ustawy Prawo energetyczne. Przepis ten reguluje zasady rozliczania kosztów zakupu ciepła przez odbiorcę z osobami zamieszkującymi lub użytkującymi lokale znajdujące się w budynkach. Odbiorcą energii cieplnej dostarczanej na zaopatrzenie budynków komunalnych w ciepło była Gmina. Zgodnie z tym przepisem w rozliczeniach pomiędzy odbiorcą ciepła - Gminą, a najemcami lokali komunalnych obowiązywać powinna zasada, że wysokość opłat za ciepło pobieranych od najemców zapewnia wyłącznie pokrycie ponoszonych przez Gminę kosztów zakupu ciepła. Opłaty ustalone na poziomie wyższym, bez uzasadnienia w ponoszonych kosztach, spełniałyby kryteria ceny nadmiernie wygórowanej w rozumieniu art. 8 ust. 2 pkt. 1 ustawy antymonopolowej. W okolicznościach faktycznych niniejszej sprawy, Urząd uznał, iż Gmina w rozliczeniach z najemcami stosowała opłaty na poziomie kosztów zakupu uwzględniających podatek VAT. Przyjęcie przez Gminę rozwiązania umożliwiającego uniknięcie obciążania najemców podwójną stawką podatku VAT było uzależnione od stanowiska organów skarbowych, które jednocześnie nadzorują przestrzeganie przez Gminę przepisów prawa podatkowego.

Trzecia przesłanka nie została spełniona.

Urząd zbadał zachowanie Gminy na rynku właściwym w kontekście naruszenia interesu publiczno-prawnego konsumentów. Od stycznia do września 2001r. Gmina ustaliła zasadę i pobierała od wszystkich najemców lokali komunalnych w miejscowości Kościerzyn zasilanych w energię ciepłą kupowaną od WODR, opłaty za ciepło powiększone o podwójną stawkę podatku VAT. Fakt ten pozostawał jednak bez wpływu na sytuację prawną najemców. Najemcy zachowali bowiem możliwość dochodzenia roszczeń z tego tytułu na drodze sądowej.

Wobec nie spełnienia wszystkich przesłanek art. 8 ust. 2 pkt. 1 orzeczono jak sentencji.

Od decyzji służy stronie odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Antymonopolowego za pośrednictwem Delegatury w Łodzi, w terminie dwutygodniowym licząc od dnia doręczenia decyzji.

Z upoważnienia  
Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji  
i Konsumentów  
Dyrektor Delegatury

Iwona Bielska

Otrzymują:  
Urząd Gminy Wróblew  
Wróblew 15  
98 - 285 Wróblew

a/a