

**URZĄD
OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
DELEGATURA W KRAKOWIE**

31-011 Kraków, Pl. Szczepański 5
Tel./Fax (0-12) 421-75-79, 421-74-98
E-mail: krakow@uokik.gov.pl

L.dz.: RKR-56-02/02/WJ-5/02

Kraków, dnia 9 września 2002r.

DECYZJA Nr RKR - 24/2002

Na podstawie art. 85 ust. 1 w związku z art. 28 ust. 6 *ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów* (Dz. U. Nr 122, poz. 1319 z późn. zm.) oraz § 6 *rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2002 r. w sprawie określenia właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów* (Dz. U. Nr 18, poz. 172), po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego,

w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

odmawia się wszczęcia - na wniosek Zrzeszenia Właścicieli i Zarządców Domów z siedzibą w Przemyślu przy ul. Bpa J. Śnigurskiego 9 - **postępowania antymonopolowego** w sprawie ograniczania przez Gminę Przemyśl dostępu do lokalnego rynku zarządzania nieruchomościami na jej terenie i prób eliminowania z tego rynku konkurentów Przedsiębiorstwa Gospodarki Mieszkaniowej Sp. z o.o. w Przemyślu.

UZASADNIENIE

Do Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Krakowie wpłynął w dniu 11 lipca 2002r. wniosek Zrzeszenia Właścicieli i Zarządców Domów w Przemyślu (zwanego dalej „Zrzeszeniem”) o wszczęcie postępowania antymonopolowego przeciwko Gminie Przemyśl (zwaną dalej „Gminą”) w sprawie uznania za ograniczającą konkurencję – w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. *o ochronie konkurencji i konsumentów* – oraz nakazania zaniechania, praktyki polegającej na ograniczaniu dostępu do rynku i próbach eliminowania z rynku konkurentów Przedsiębiorstwa Gospodarki Mieszkaniowej Sp. z o.o. w Przemyślu (zwanego dalej „PGM”).

Zrzeszenie podniosło, iż działa na terenie Przemyśla od 80 lat, świadcząc m.in. usługi w zakresie zarządzania nieruchomościami. Począwszy od 1995 r. sukcesywnie traci jednak zarząd nad dotychczas administrowanymi przez siebie nieruchomościami. Od tego roku bowiem Zarząd Miasta Przemyśla rozpoczął przejmowanie od Zrzeszenia budynków położonych w Przemyślu przy ul. 3-go Maja 5 i Raclawickiej 2, przekazując zarząd nad nimi PGM. W toku są również kolejne podobne postępowania.

Zdaniem Wnioskodawcy, Gmina traktuje mienie Skarbu Państwa jak swoje własne i próbuje pozbawić Zrzeszenie zarządu nieruchomościami, przekazując go PGM, którego jest 100 % udziałowcem. Jak twierdzi Zrzeszenie, przejmowanie nieruchomości w zarząd przez PGM odbywa się z naruszeniem przepisu art. 189 ust. 2 *ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami* (Dz.U. Nr 46, poz. 543, z późn. zm.), tj. bez

przeprowadzania przez Gminę odpowiednich postępowań przetargowych. Zdaniem Zrzeszenia świadczy to o podejmowaniu przez Gminę działań polegających na ograniczaniu dostępu do lokalnego rynku zarządu i próbach eliminowania z tego rynku konkurentów PGM.

Mając na uwadze, iż Zrzeszenie – pomimo ciążącego na nim obowiązku – nie zawarło w swoim wniosku informacji na temat rynku właściwego w sprawie oraz jego ewentualnych innych uczestników, organ antymonopolowy przeprowadził - w okresie od 18 lipca do 19 sierpnia 2002 r. - postępowanie wyjaśniające w tym zakresie.

W toku postępowania wyjaśniającego ustalono, że na terenie Gminy Przemysł działalność gospodarczą w zakresie zarządzania nieruchomościami prowadzi Zrzeszenie, PGM oraz kilku innych zarządców posiadających stosowne licencje zawodowe.

Z wyjaśnień udzielonych przez Gminę wynika, że w roku 1998 na terenie Gminy Przemysł było łącznie 22.407 mieszkań, z czego:

- 7.471 - w budynkach spółdzielczych
- 3.368 - w budynkach komunalnych
- 8.033 - w budynkach prywatnych
- 1.048 - w budynkach należących do zrzeszeń
- 2.487 - w budynkach zakładowych

Mieszkania spółdzielcze należą do zasobów 9 spółdzielni mieszkaniowych, które zarządzają nimi we własnym zakresie. Spółdzielnie te nie zarządzają budynkami zlokalizowanymi na zewnątrz swoich zasobów, jak i nie przystępują w tym zakresie do żadnych przetargów organizowanych przez inne podmioty.

Gmina wyjaśniła, że w skład zasobów komunalnych – w których zlokalizowanych jest 15 % ogólnej liczby mieszkań, położonych na terenie Przemysła – wchodzi budynki będące wyłączną własnością Gminy oraz jej współwłasnością w ramach wspólnot mieszkaniowych. Zasobami tymi zarządzał w przeszłości zakład budżetowy Gminy (Przedsiębiorstwo Gospodarki Mieszkaniowej), który w dniu 1 kwietnia 1993r. został przekształcony w spółkę ze 100 % udziałem Gminy. Przedmiotem działalności PGM Sp. z o.o. jest m.in. zarząd i utrzymanie budynków mieszkalnych i terenów przyległych, stanowiących mienie komunalne.

Gmina twierdzi, że działa w zgodzie z przepisami ustawy *o gospodarce nieruchomościami*. Stosownie bowiem do jej wymogów, PGM zatrudnia zarządców posiadających licencje zawodowe, zaś jako spółka komunalna ze 100 % udziałem Gminy, bezpośrednio zarządza nieruchomościami stanowiącymi jej własność. Tym samym – w myśl art. 190 ustawy *o gospodarce nieruchomościami* – wyłączona jest konieczność stosowania art. 189 ust. 2 tej ustawy, a więc wyłaniania zarządców na podstawie *ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych* (Dz. U. Nr 76, poz. 334, z późn. zm.).

Gmina udzieliła również wyjaśnień na temat dwóch nieruchomości, wskazanych we wniosku Zrzeszenia. A mianowicie, właściciele lokali wchodzących w skład nieruchomości położonej przy ul. 3-go Maja 5 utworzyli wspólnotę mieszkaniową, która – stosownie do treści art. 18 ustawy z dnia 24 czerwca 1994r. *o własności lokali* (Dz.U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 ze zm.) - na posiedzeniu w dniu 30 kwietnia 2002 r. powzięła uchwałę o wyborze trzyosobowego zarządu oraz powierzenia zarządu nieruchomością wspólną PGM-owi. Z kolei nieruchomość położona przy ul. Raclawickiej 2, pomimo że formalnie stanowi jeszcze własność Skarbu Państwa, to jednak w świetle art. 228 ustawy *o gospodarce*

nieruchomościami – faktycznie stała się już mocy prawa, własnością Gminy Przemysł. Aktualnie prowadzone jest postępowanie zmierzające do wydania przez Wojewodę Podkarpackiego decyzji w powyższej sprawie. Gmina potwierdziła, że obie ww. nieruchomości zarządzane były przez Wnioskodawcę, a obecnie zostały przejęte i oddane w zarząd PGM –owi.

Oceniając przedstawiony stan faktyczny organ antymonopolowy zważył, co następuje:

Konieczną przesłanką do postawienia przedsiębiorcy, w tym również Gminie, zarzutu stosowania indywidualnych praktyk ograniczających konkurencję, jest posiadanie przez niego pozycji dominującej na rynku właściwym. W świetle art. 4 pkt 9 ustawy o ochronie (...) pozycję dominującą posiada przedsiębiorca, który na rynku właściwym nie spotyka się ze skuteczną konkurencją. Istotą dominacji rynkowej jest posiadanie przez przedsiębiorcę takiej siły rynkowej, która umożliwia mu działanie w znacznym zakresie niezależnie od konkurentów, kontrahentów oraz konsumentów. Domniemywa się, że przedsiębiorca posiada pozycję dominującą, jeżeli jego udział w rynku przekracza 40 %.

Ustalenia dotyczące udziału w rynku należy poprzedzić ustaleniem samego rynku właściwego w sprawie, którym – stosownie do art. 4 pkt 8 ustawy o ochronie (...) - jest rynek towarów, które z punktu widzenia nabywców są uznawane za substytuty, tzn. mogą być zastępowalne z uwagi na ich przeznaczenie, cenę, właściwości, w tym jakość. Tak określony rynek właściwy produktowo musi być także ograniczony terytorialnie do obszaru, na którym panują dla przedsiębiorców zbliżone warunki konkurencji (rynek właściwy terytorialnie).

W rozważanym stanie faktycznym, rynkiem właściwym jest lokalny rynek zarządzania nieruchomościami na terenie Gminy Przemysł. Przedmiotem oceny organu antymonopolowego, zainicjowanej wnioskiem, jest bowiem działalność Zrzeszenia i innych zarządców nieruchomości, a także działalność Gminy, której zasoby zlokalizowane są na obszarze Przemysła.

Stroną popytową tego rynku (zlecających zarząd) są właściciele nieruchomości, w tym Gmina. Stroną podaźową rynku reprezentują wszyscy przedsiębiorcy świadczący usługę zarządu nieruchomościami, w tym Zrzeszenie i PGM.

Z zestawienia zamieszczonego na stronie 2 niniejszej decyzji wynika, że popyt na usługę oferowaną przez Zrzeszenie znajduje się w rękach właścicieli nieruchomości, w których zlokalizowanych jest 22.407 mieszkań. Pomimo, iż dane te pochodzą z 1998 r., organ antymonopolowy uznał je za dostatecznie aktualne z uwagi na specyfikę rynku nieruchomości. Jedną z jego podstawowych charakterystycznych cech jest stabilność, rzadko zachodzące na nim zmiany.

W celu ustalenia pozycji Gminy na tym rynku – jako zlecającego zarząd - z powyższej liczby należy wyliczyć 7.471 mieszkań spółdzielczych. Mieszkania będące własnością spółdzielni mieszkaniowych administrowane są bowiem wyłącznie przez te spółdzielnie, które m. innymi właśnie do tego celu zostały powołane. Zasoby spółdzielcze nie są przez to przedmiotem walki konkurencyjnej ze strony przedsiębiorców oferujących usługę zarządu.

Otrzymana w ten sposób liczba 14.936 mieszkań (22.407 - 7.471), określa maksymalną wielkość (pojemność) rynku zarządu nieruchomości po jego popytowej stronie.

Inaczej mówiąc, wszyscy przedsiębiorcy oferujący usługi zarządu nieruchomościami mieszkalnymi na terenie Przemyśla, mogą konkurować o zarząd tylko tymi nieruchomościami, w których zlokalizowanych jest 14.936 mieszkań.

Spośród owych 14.936 mieszkań, jedynie 3.368 mieszkań, tj. 22,5 % - stanowią mieszkania komunalne. Z braku innych wskaźników, w szczególności liczby nieruchomości, w których te mieszkania są zlokalizowane należy zatem przyjąć, iż udział - będącej właścicielem 3.368 mieszkań - Gminy Przemyśl na lokalnym rynku zarządu nieruchomościami po jego popytowej stronie, wynosi jedynie 22,5 %.

Nie jest to znaczny udział w rynku właściwym, a z całą pewnością daleki od ustawowej granicy 40 %, przewidzianej dla przedsiębiorcy posiadającego pozycję dominującą, w rozumieniu art. 4 pkt 9 ustawy o ochronie (...).

Mając powyższe na względzie stwierdzić należy, że działania Gminy nie mogą być oceniane pod kątem naruszenia art. 8 ustawy o ochronie (...), tj. stosowania indywidualnych praktyk ograniczających konkurencję polegających na nadużywaniu pozycji dominującej na rynku właściwym. Jak bowiem ustalono, Gmina Przemyśl takiej pozycji nie posiada.

Niezależnie od powyższego, organ antymonopolowy – mając na uwadze, że w swoim wniosku Zrzeszenie z jednej strony domaga się ochrony przed antykonkurencyjnymi działaniami podejmowanymi wyłącznie przez Gminę, z drugiej zaś powołuje na przepis art. 5 ustawy o ochronie (...) dotyczący praktyk zbiorowych - dokonał oceny wniosku również i pod kątem ewentualnego zawarcia porozumienia ograniczającego konkurencję.

Opierając się wyłącznie na treści wniosku, w którym oprócz Gminy pojawia się również PGM Sp. z o.o. (we wniosku Zrzeszenie ani nie sprecyzowało, na czym miałyby polegać ewentualne porozumienie, ani nie wskazało jego uczestników) należy przyjąć, iż przedmiotem oceny pod kątem zawarcia porozumienia winny być zachowania Gminy Przemyśl i PGM.

Warunkiem koniecznym uznania określonych wspólnych działań przedsiębiorców za przejaw porozumień ograniczających konkurencję jest niezależność tych przedsiębiorców. PGM Sp. z o.o., co zdaje się zauważać również Zrzeszenie, takiej niezależności nie posiada. Po pierwsze PGM jest spółką z wyłącznym, 100 % udziałem Gminy. Po drugie PGM - na co zwrócono uwagę powyżej - całą swoją działalność opiera na mieniu komunalnym, m.in. świadcząc usługi w zakresie zarządzania nieruchomościami, będącymi własnością Gminy. Do realizacji takiego celu, tj. bezpośredniego wykonywania zadań własnych Gminy, PGM zostało zresztą przez tę Gminę powołane. Po trzecie władze PGM wybierane są przez organy Gminy, a przez to od nich zależne. Po czwarte wreszcie – co jest bezpośrednio związane i wynika z trzech powyższych założeń - PGM Sp. z o.o., zastępując Gminę w sferze jej działalności polegającej na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb mieszkańców w zakresie mieszkalnictwa, musi realizować politykę Gminy, posiadającej wyłączne władztwo w tym zakresie. Mając powyższe na uwadze należy przyjąć, że PGM nie może samodzielnie kształtować swojej polityki rynkowej, a tym samym nie posiada - koniecznej dla stwierdzenia jego udziału w porozumieniu ograniczającym konkurencję – niezależności gospodarczej.

Reasumując - z powyższych względów - opisane we wniosku Zrzeszenia działania nie mogą być oceniane pod kątem zawarcia przez Gminę i PGM porozumienia ograniczającego konkurencję, a wyłącznie pod kątem ewentualnego nadużycia pozycji dominującej przez samą Gminę Przemyśl.

Mając jednak na względzie, iż Gmina nie posiada takiej pozycji na lokalnym rynku nieruchomości mogących stanowić obszar walki konkurencyjnej o ich zarząd, należało skorzystać z uprawnień przewidzianych w art. 85 ust. 1 ustawy o ochronie (...) i odmówić wszczęcia postępowania antymonopolowego na wniosek Zrzeszenia Właścicieli i Zarządców Domów w Przemyślu.

Przepis ten stanowi bowiem, iż organ antymonopolowy może - w drodze decyzji – odmówić wszczęcia postępowania antymonopolowego, jeżeli stwierdzi, iż z informacji zawartych we wniosku wynika w sposób oczywisty, że nie naruszono zakazu określonego w art. 5, w zakresie niewyłączonym na podstawie art. 6 i 7 lub zakazu określonego w art. 8. Stosownie do ust. 2 artykułu 85 ustawy, przez wydaniem decyzji o odmowie wszczęcia postępowania antymonopolowego, organ antymonopolowy może przeprowadzić postępowanie wyjaśniające mające na celu uzyskanie dodatkowych informacji.

W niniejszej sprawie takie postępowanie przeprowadzono, a uzyskane informacje stanowiły podstawę do orzeczenia, jak w sentencji.

Stosownie do treści art. 78 ust. 1 ustawy o ochronie (...), w związku z art. 479²⁸ § 2 k.p.c. - od niniejszej decyzji służy stronom odwołanie do Sądu Okręgowego - Sądu Antymonopolowego w Warszawie, za pośrednictwem Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Krakowie, w terminie dwutygodniowym od dnia jej doręczenia.

Z upoważnienia Prezesa
Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
Dyrektor Delegatury w Krakowie
Barbara du Vall

Otrzymują:

1. Zrzeszenia Właścicieli i Zarządców Domów
ul. Bpa J. Śnigurskiego 9 37-700 Przemyśl
2. a/a RKR