

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

RWA-59/8/1021/2001/MM

Warszawa, dn. 7 czerwca 2002r.

**DECYZJA Nr RWA – 11/2002**

Na podstawie art. 85 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2000r. Nr 122, poz. 1319 z późn. zm.), w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, **odmawia się** wszczęcia na wniosek Castorama Polska Sp. z o.o. w Warszawie postępowania antymonopolowego w sprawie:

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

**UZASADNIENIE**

W dniu 10 grudnia 2001r. wpłynął do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wniosek spółki Castorama Polska Sp. z o.o. w Warszawie (zwanej dalej: Wnioskodawcą lub Spółką) o wszczęcie postępowania antymonopolowego przeciwko Polskiej Federacji Stowarzyszeń Rzecznawców Majątkowych z siedzibą w Warszawie (zwanej dalej: Federacją). Jako podmioty zainteresowane w sprawie Wnioskodawca wskazał Gminę Katowice (zwaną dalej również: Gminą) oraz Skarb Państwa reprezentowany przez Ministra Skarbu.

Wnioskodawca wniósł o:

- *stwierdzenie naruszenia art. 8 ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2000r. Nr 122, poz. 1319 z późn. zm.)*

- przez Federację na rynku ustalania stawek za wyceny nieruchomości na użytek podwyższania opłat za użytkowanie wieczyste na terenie Gminy Katowice przez narzucanie stosowania nieuczciwych, nadmiernie wygórowanych cen,
- w ten sposób przeciwdziałając ukształtowaniu się warunków niezbędnych dla rozwoju konkurencji na rynku obrotu prawem użytkowania wieczystego m.in. na terenie Gminy Katowice, którego to efektów przeciwdziałania przejawem jest:
  - stosowanie przez Gminę i Skarb Państwa w podobnych umowach z użytkownikami wieczystymi niejednorodnych warunków umów, stwarzających tym osobom zróżnicowane warunki konkurencji,
  - a w efekcie także ograniczenie ukształtowania się warunków niezbędnych do rozwoju konkurencji na tym rynku obrotu prawem użytkowania wieczystego,
  - a także o stwierdzenie w powyższym zakresie naruszenia art. 5 ust. 1 pkt 1, 2, 3 przez ten podmiot (Federację) także w zakresie ewentualnego porozumienia z Gminą w myśl art. 5 ust. 1 pkt 1, 2, 3 ustawy

czego efektem jest

- na rynku opłat za użytkowanie wieczyste dokonywane 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 m.in. na terenie Gminy Katowice.

W uzasadnieniu wniosku Spółka wskazuje, powołując się przy tym na postępowanie toczone się przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – Delegaturą w Katowicach, zakończone decyzją Nr RKT-33/2001 z dnia 31 października 2001r., iż na katowickim rynku użytkowania wieczystego przedsiębiorcy użytkujący grunty Skarbu Państwa płacą od wielu lat te same, obecnie już rażąco niskie, opłaty za prawo użytkowania wieczystego, a przedsiębiorców użytkujących grunty Gminy Katowice co roku dotyczą bardzo znaczne podwyżki tych opłat.

Zdaniem Wnioskodawcy, przyczyną braku podwyżek opłat za użytkowanie gruntów Skarbu Państwa są zbyt wysokie koszty wycen żądane przez rzeczoznawców, na które Skarbu Państwa nie stać. Na ograniczonym do głównych arterii przelotowych, rynku użytkowania wieczystego na terenie Gminy Katowice grunty Skarbu Państwa oddane w użytkowanie stanowią 88%, a Gminy Katowice 12%.

W efekcie braku podwyżek opłat co do 88%, większość centralnie zlokalizowanych, atrakcyjnych inwestycyjnie okolic Katowic nadal straszy bezużytecznymi ugorami, których ich użytkownicy nie przeznaczają do zbycia, mimo iż są im zbędne i mimo, iż stan ich finansów jest bardzo zły. W konsekwencji pojedyncze tereny, które z rzadka trafiają na rynek uzyskują nienaturalnie wysokie ceny, co – w opinii Wnioskodawcy – jest akademickim przykładem zaburzeń konkurencji na rynku.

Spółka podnosi, iż *Prezydent Miasta Katowice działając jako pełnomocnik Skarbu Państwa neguje bezprawnie wysokie ceny żądane przez rzeczoznawców i w efekcie rezygnuje z podwyższania opłat. Natomiast Zarząd Miasta, którego członkiem jest Prezydent – chętnie płaci te ceny, więc rzeczoznawcy nadal je stosują. Podstawą wycen rzeczoznawców jest, spowodowana nienaturalnie zaniżoną podażą – nienaturalnie zawyżona cena rynkowa tych pojedynczych gruntów, które ktoś jednak zechciał sprzedać.*

Wnioskodawca argumentuje, iż *Gmina ma pozycję dominującą, bo jest jedynym przedsiębiorcą na tym rynku. Podejmując zasadniczą decyzję o dokonywaniu wycen mimo ich zawyżonych cen przy jaskrawej świadomości, iż opłaty za użytkowanie gruntów skarbu Państwa stanowiących 88% rynku nie zostaną podwyższone, powoduje odmienne traktowanie przedsiębiorców użytkujących grunty gminne, a odmienne tych użytkujących grunty państwowe – na tym samym rynku - a to rynku opłat za użytkowanie wieczyste.*

Tym samym – zdaniem Spółki – Gmina (akceptując zawyżone stawki rzeczoznawców) dopuszcza do zaburzeń konkurencji na tożsamym terytorialnie, a nieco odmiennym merytorycznie rynku – rynku obrotu prawem użytkowania wieczystego poprzez niedopuszczalną eliminację naturalnych czynników ekonomicznych regulujących poziom podaży. *Wobec jednego tylko rynku użytkowania wieczystego, na którym mieszczą się tak grunty Skarbu Państwa jak i Gminy wadliwe jest założenie, iż – wobec braku podwyżek opłat przez Skarb Państwa – gmina wolna była w swej decyzji o podnoszeniu opłat na tym samym rynku, ponieważ skutkowało to nierównym traktowaniem podmiotów na tym samym rynku, czego prawo antymonopolowe zakazuje.* Wnioskodawca zaznacza przy tym, że jego stanowisko nie wyraża się stwierdzeniem, iż *Gminie – wobec braku podjęcia działań w celu dokonania podwyżek opłat przez Skarb Państwa – nie wolno było podejmować działań w celu podwyższenia opłat za jej grunty w taki sposób.* Skarb Państwa miał przecież wolę podwyższania opłat, przeznaczył na ten cel określone środki. Niedokonanie podwyżek było sprzeczne z wolą Skarbu Państwa i wymuszone sytuacją cenową.

Spółka w swoim wniosku powołuje się wielokrotnie na decyzję Prezesa Urzędu Nr RWA-21/2000 z dnia 20 września 2000r., w której nakazano Federacji zaniechania 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 października 1999r. podjętej przez Radę Krajową Polskiej Federacji Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych w Warszawie, umożliwiającej Radzie Krajowej Polskiej Federacji Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych w Warszawie określanie minimalnych stawek wynagrodzeń za czynności rzeczoznawcy majątkowego (Standard Zawodowy II.1 pkt 5.4);
- uchwały z dnia 14 października 1999r. 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.

Według Wnioskodawcy, w powyższej decyzji stwierdzono, iż ceny są zawyżone, w konsekwencji – zdaniem Spółki - kategoryczne działania Gminy w kierunku wymuszania obniżek stawek za wyceny byłoby przeciwdziałaniem praktykom ograniczającym konkurencję. Zdaniem Spółki, decyzja RWA-21/2000 jest wskazówką, *jakie postępowanie Gminy – a i Prezydenta Miasta – w miejsce zapłaty cen i w efekcie zaniechania podwyżek opłat za większość gruntów Skarbu Państwa byłoby właściwe.* Dla rzeczoznawców w zakresie zleceń wyceny gruntów dla aktualizacji opłat użytkowania wieczystego istnieje tylko dwóch klientów – Państwo i Gmina. Gdyby obaj ci znaczący klienci zaprezentowali takie samo stanowisko wobec ich stawek – rzeczoznawcy zmuszeni byłiby swoje stawki obniżyć.

Spółka przestawiła również dane wskazujące, w jej ocenie, iż ceny rzeczoznawców od 1999 do 2000 roku wzrosły co najmniej o kilkadziesiąt procent, a także stwierdziła, iż niezbędne jest ustalenie stawek w latach 1997 – 2001 i zbadanie, *czy brak podwyżek w pozostałym czasie spowodowany był jakąś skoordynowaną akcją cenową rzeczoznawców, czy też innymi przyczynami.*

Wnioskodawca stwierdził również, iż zwraca uwagę dziwny serwilizm Gminy wobec dyktatu zawyżonych stawek stosowanych przez rzeczoznawców, co *budzi uzasadnione podejrzenia o porozumienie pomiędzy Gminą a rzeczoznawcami, w którym oprócz przedsiębiorców i konkurencji pokrzywdzony jest także Skarb Państwa.*

W swoim wniosku Spółka, przedstawiła również stan sprawy ze swojego punktu widzenia. Wskazała, iż w 1997r. nabyła prawo użytkowania wieczystego gruntu, którego część stanowiła własność Skarbu Państwa, a część Gminy Katowice. Grunt stanowiący przemysłowy nieużytek bez infrastruktury, położony na peryferyjnym, zaniedbanym terenie Spółka doprowadziła do przekształcenia w atrakcyjną nieruchomość. W sąsiedztwie poprzez inwestycje innych przedsiębiorców powstawały dalsze obiekty tworząc ciekawy obiekt handlowy. Od roku 1998 w przypadku części gruntu, od roku 2000 co do innej części gruntu, a dopiero od 2001 roku co do jeszcze dalszych działek, Spółka stała się corocznym adresatem decyzji orzekających o rażącym wzroście opłat za użytkowanie wieczyste gruntów, opartych

o szacowany przez rzeczoznawców wzrost wartości rynkowej. W efekcie – jak podnosi Wnioskodawca – w ciągu trzech lat wartość rynkowa gruntu zdaniem rzeczoznawców wzrosła osiemnastokrotnie, a podstawą wyceny były inne transakcje na rynku. Spółka poczuła się pokrzywdzona, bowiem mimo upływu czasu wciąż na katowickim rynku użytkowania wieczystego podmioty podobne do jej poprzednika na gruncie (spółka Budus S.A.) – płaciły te same stawki co jej poprzednik w chwili zbycia, a nawet jej nowocześni, komercyjni sąsiedzi cieszyli się takimi samymi przywilejami. Inne, centralnie zlokalizowane, atrakcyjne inwestycyjnie okolice Katowic nadal straszyły bezużytecznymi, szpetnymi, przemysłowymi ugorami, których ich użytkownicy uparcie nie przeznaczali do zbycia. Te pojedyncze tereny, które z rzadka trafiały na rynek uzyskiwały w efekcie nienaturalnie wysokie ceny. Spostrzegając patologię tej sytuacji na rynku każdą kolejną decyzję Spółka w ustawowym trybie zaskarżała.

Wnioskodawca - w odpowiedzi na wezwanie Prezesa Urzędu z dnia 17 stycznia 2002r. do uzupełnienia i skonkretyzowania złożonego wniosku – zwrócił uwagę, iż w *interesie Wnioskodawcy leży przede wszystkim – jeśli nie wyłącznie – stwierdzenie, iż brak podwyższania opłat przez Skarb Państwa było wynikiem bezprawnych praktyk monopolisty tj. Federacji, dyktującej za wysokie ceny minimalne, bowiem powstały w efekcie wzrost cen nieruchomości na rynku wskutek nienaturalnego osłabienia mechanizmów tworzących podaż jest wynikiem działania obiektywnych praw ekonomii.* Spółka podniosła, iż rozszerzenie wniosku o pozostałe zarzuty unaocznia jedynie zakres problemów powstałych w związku z tą sytuacją i służyć ma całkowitemu wyjaśnieniu przyczyn tych nieprawidłowości. Wnioskodawca stwierdził przy tym, iż *to Prezes Urzędu jest gospodarzem postępowania i to jego ustalenia w efekcie decydują, które kwestie podniesione przez stronę stanowią zagrożenie chronionej przez niego konkurencji na rynku w stopniu wymagającym uregulowania decyzją.*

Spółka stwierdziła również, iż nie ma dowodu na to, czy bezkrytyczne przyjmowanie przez Gminę oczywiście za wysokich cen w miejsce ich negocjowania albo negacji lub np. działania w ramach postępowania antymonopolowego. *Jeśli podstawy takiej akceptacji będą wskazywały na rażącą niestaranność w ocenie rzeczywistej wartości pracy biegłego i lekkomyślność w zleceniu z wysokim prawdopodobieństwem celowego działania – zachowanie takie będzie się jawić jako podstawa odrębnego zarzutu.*

Wnioskodawca zaznaczył, iż decyzja Nr RKT-33/2001, którą przywoływał w swoim wniosku dotyczy stosunków Skarb Państwa - Gmina – Spółka, natomiast niniejszy wniosek dotyczy stosunków Federacja – Gmina – Skarb Państwa, a więc innego poziomu tego samego problemu. Zawarte we wniosku zarzuty dotyczące kwestii stawek rzeczoznawców nie były

przedmiotem rozpoznania i orzekania w decyzji Nr RKT-33/2001. Jest – zdaniem Wnioskodawcy – oczywiste, iż nie wystarcza dla uznania ich za przedmiot rozpoznania fakt podniesienia takiego zarzutu skoro nie wspomniano o nich w uzasadnieniu decyzji Prezesa Urzędu. Uznanie zatem tej kwestii jako rozstrzygniętej pozbawi Spółkę możliwości przeprowadzenia postępowania dowodowego w tej mierze, a postępowanie przed Sądem Antymonopolowym nie może stanowić substytutu postępowania dowodowego przed Prezesem Urzędu.

Wyjaśniając swoje zarzuty w zakresie art. 5 ust. 1 pkt 1, 2 i 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, Wnioskodawca stwierdził, iż *w efekcie opisywanej sytuacji ograniczony jest zbyt nieruchomości, a te stojąc od lat odłogiem nie stają się przedmiotem realizacji postępu technicznego i inwestycji, bowiem sztucznie wstrzymano mechanizm ożywiający podaż i dostępność ich dla potencjalnych nabywców-inwestorów*. Podział rynku wynika natomiast – w opinii Wnioskodawcy – *ze sztywnych cen wycen narzuconych przez Federację, akceptowalnych tylko dla bogatej (rozzrutniejszej?) Gminy, a nieosiągalny dla biedniejszego (rozważniejszego?) Skarbu Państwa, w efekcie czego ta sama formalnie sytuacja użytkownika wieczystego gruntów Skarbu Państwa jest inna niż tegoż gruntów Gminy*.

Wnioskodawca skonkretyzował również, iż w sugerowanym wnioskiem porozumieniu ograniczającym konkurencję bierze udział dwóch przedsiębiorców: Federacja i Gmina, a polega ono na celowej akceptacji cen mimo świadomości ich zawyżania, co eliminuje z podaży na rynku znaczne ilości gruntów Skarbu Państwa skutkując podniesieniem wartości rynkowej gruntów w ogóle - w tym i Gminy, bowiem wycena opiera się na faktycznie dokonanych transakcjach. Wnioskodawca zaznacza przy tym, iż trudno mówić o dyktacie cen ze strony ze strony Federacji, skoro z wyłącznych dwóch podmiotów zlecających na rynku jeden zaakceptował ceny, a drugi nie, *coż to bowiem za dyktat, którego można nie honorować* (pismo uzupełniające Wnioskodawcy wniesione do Urzędu w dniu 28 stycznia 2002r.).

Uzupełniając dodatkowo materiał dowodowy przez siebie przekazany, Spółka pismem z dnia 1 marca 2002r. podkreśliła ponownie, iż kwestie związane ze stawkami rzeczoznawców nie były dotychczas w żadnej mierze przedmiotem postępowania przed Prezesem Urzędu, bowiem uznano, że kwestie te powinny być przedmiotem odrębnego wniosku.

Spółka podkreślając właściwość Delegatury w Warszawie do rozpatrywania złożonego wniosku wskazała również, iż *opisywane praktyki ograniczające konkurencję mają miejsce wszędzie, choć z uwagą na specyfikę Katowic skutki te rażą najbardziej*. Zdaniem Spółki, Śląskie Stowarzyszenie Rzeczoznawców Majątkowych – a raczej jego członkowie – stosowali tylko uchwałę Federacji, jako że byli nią związani. Próba stawiania zarzutu pojedynczym rzeczoznawcom, a nawet całemu stowarzyszeniu lokalnemu jest nieuzasadniona.

Wnioskodawca argumentuje, iż *odrębną sprawą może być w przyszłości efekt ustaleń niniejszego postępowania, jeśli zostanie w nim stwierdzony fakt, iż mimo uchylenia uchwał – owe zawyżone stawki minimalne są konsekwentnie stosowane nadal w związku z jakimś bardziej lub mniej sformalizowanymi ustaleniami wewnętrznymi w lokalnym stowarzyszeniu na określonym rynku*. Obecnie jednak nie zgromadzono na to wystarczających dowodów, natomiast działania Federacji są – według Spółki – potwierdzone prawomocną decyzją. Wnioskodawca podnosi dodatkowo, iż analizy wymagają również kwestie faktu i sposobu rzeczywistego stosowania uchwał w praktyce, w tym również występowania – lub nie – przypadków negocjowania ich w istotnym zakresie w dół. Jeśli – zdaniem Wnioskodawcy – stwierdzono by, iż istniała znacząca część przypadków, w których biegli – mimo treści uchwały – stosowali stawki istotnie niższe, to oznaczałoby to, iż reprezentant Skarbu Państwa

mógł dokonywać wielu więcej wycen, negocjując stawki, a nie czynił tego z jedynie sobie wiadomych powodów.

### **Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zważył, co następuje.**

Analiza wniosku o wszczęcie postępowania wskazywała, iż przedmiotem przedstawianych przez Wnioskodawcę zarzutów jest naruszenie przez Gminę Katowice art. 8 ust. 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, naruszenie przez Federację art. 5 oraz art. 8 ww. ustawy oraz naruszenie przez Gminę i Federację art. 5 ustawy.

Prezes Urzędu w piśmie skierowanym do Wnioskodawcy przedstawił swoje wątpliwości, w aspekcie art. 84 ust. 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, odnośnie przedstawionych przez Wnioskodawcę argumentów mających świadczyć o słuszności tak postawionych zarzutów. Zgodnie z brzmieniem art. 84 ust. 2 wniosek o wszczęcie postępowania antymonopolowego wnosi się na piśmie wraz z uzasadnieniem oraz podaniem podstawy prawnej, z kopiami w liczbie umożliwiającej ich przekazanie pozostałym stronom postępowania. Wnioskodawca jest obowiązany uprawdopodobnić naruszenie przepisów ustawy. Prezes Urzędu wskazywał również na wątpliwości, jakie budzi skierowanie odrębnego zarzutu przeciwko Gminie Katowice wobec wydanej w dniu 31 października 2001r. przez Delegaturę UOKiK w Katowicach decyzji Nr RKT – 33/2001, która zawiera rozstrzygnięcie postępowania antymonopolowego prowadzonego w tym zakresie przeciwko Gminie Katowice.

Treść pism uzupełniających wskazuje, iż przedstawienie przez Wnioskodawcę zarzutów nadużywania przez Gminę Katowice pozycji dominującej na rynku miało *unaocznić jedynie zakres problemów powstałych w związku z tą sytuacją i służyć całkowitemu wyjaśnieniu przyczyn tych nieprawidłowości*. Wnioskodawca stwierdził jednoznacznie, iż *przedmiotem niniejszego wniosku jest zawyżanie stawek przy zawieraniu umowy o wycenę przez (...) Federację za bezkrytyczną (...) akceptacją Gminy*.

Tym samym Prezes Urzędu uznaje, za oczywiste i nie podlegające dyskusji, iż zarzuty naruszenia przez Gminę Katowice art. 8 ust. 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów stawiane we wniosku zostały już rozpatrzone w decyzji Nr RKT-33/2001 i nie mogą stać się przedmiotem kolejnego postępowania przez Prezesem Urzędu.

W związku z powyższym niniejsza decyzja Prezesa Urzędu odnosi się do postawionych przez Wnioskodawcę zarzutów naruszenia przez Federację art. 5 ust. 1 pkt 1, 2 i 3, naruszenia przez Federację oraz Gminę art. 5 ust. 1 pkt 1, 2 i 3, a także naruszenia przez Federację art. 8 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Praktyki ograniczające konkurencję ujawniają się na rynku właściwym. Ich istotą jest zawarcie porozumienia lub nadużywanie pozycji dominującej na rynku (siły rynkowej) – ograniczenie przez przedsiębiorcę samodzielności pozostałych uczestników rynku i wymuszenie, aby uczestniczyli w obrocie na zasadach im narzuconych i mniej korzystnych niż by to wynikało z działania nieskrępowanych mechanizmów rynkowych w warunkach istnienia konkurencji. Dlatego też ustalenie rynku właściwego dla danej sprawy to konieczny warunek zastosowania przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Kwestia metodyki wyznaczenia rynku właściwego ma istotne znaczenie dla poprawnego stosowania przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Zgodnie z zaleceniami orzecznictwa antymonopolowego, europejskiego ustawodawstwa antymonopolowego oraz zgodnie z orzecznictwem Trybunału Wspólnot Europejskich należy zmierzać do takiej

segmentacji sfery obrotu, aby w oparciu o przyjęte kryteria wyodrębnić możliwie wąsko zakreślony rynek.

Zgodnie z art. 4 pkt 8 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów przez rynek właściwy rozumie się rynek towarów, które ze względu na ich przeznaczenie, cenę oraz właściwości, w tym jakość, są uznawane przez ich nabywców za substytuty oraz są oferowane na obszarze, na którym ze względu na ich rodzaj i właściwości, istnienie barier dostępu do rynku, preferencje konsumentów, znaczące różnice cen i koszty transportu panują zbliżone warunki konkurencji. Rynek odnosi się więc przedmiotowo do wszystkich wyrobów (usług) jednego rodzaju, które ze względu na swoje szczególne właściwości odróżniają się od innych wyrobów (usług) w taki sposób, że nie istnieje możliwość dowolnej ich zamiany.

W niniejszej sprawie rynkiem właściwym pod względem produktowym jest rynek usług sporządzania operatów szacunkowych (wycen nieruchomości). Wyznaczenia natomiast rynku właściwego pod względem geograficznym może powodować pewne wątpliwości. Rozważając ustalenie rynku właściwego terytorialnie Prezes Urzędu brał pod uwagę stwierdzenie Wnioskodawcy, iż zakładać należy, iż zarzucane praktyki mają miejsce na terenie całego kraju. Należy zauważyć, iż Wnioskodawca opiera się jedynie na doświadczeniach z terenu Gminy Katowice i nie przedstawia żadnych argumentów świadczących o powszechności opisywanego zjawiska. Niemniej istotne jest, iż działania Federacji z samej swej istoty mogą mieć charakter ogólnokrajowy, a ewentualne praktyki ograniczające konkurencję na jednym z rynków lokalnym oddziałują na cały kraj.

Zdaniem Prezesa jednak, przy rozpatrywaniu niniejszego wniosku kwestia definitywnego ustalenia rynku właściwego nie ma decydującego znaczenia, a to ze względów, o którym mowa poniżej.

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. W szczególności zakazane są porozumienia polegające na: ustalaniu, bezpośrednio lub pośrednio, cen i innych warunków zakupu lub sprzedaży towarów (art. 5 ust. 1 pkt 1), ograniczaniu lub kontrolowaniu produkcji lub zbytu oraz postępu technicznego lub inwestycji (art. 5 ust. 1 pkt 2), podziale rynku zbytu lub zakupu (art. 5 ust. 1 pkt 3).

Porozumienia ograniczające konkurencję są jednym z najbardziej typowych zachowań przedsiębiorców lub ich związków podejmowanych w celu ograniczenia konkurencji na rynku. Ich istotą jest kolektywne zachowanie przedsiębiorców lub ich związków, którego celem lub skutkiem jest wyłączenie, ograniczenie lub istotne zniekształcenie konkurencji. W porozumieniach bierze zatem udział grupa przedsiębiorców, współdziałających ze sobą z zamiarem osiągnięcia celu zakazanego ustawą (por. S. Gronowski "Ustawa antymonopolowa. Komentarz" Wydanie 2 Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 1999, str. 78,79, 160).

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów w art. 4 pkt 4 określa porozumienia jako: a) umowy zawierane między przedsiębiorcami, między związkami przedsiębiorców oraz między przedsiębiorcami i ich związkami albo niektóre postanowienia tych umów, b) uzgodnienia dokonane w jakiegokolwiek formie przez dwóch lub więcej przedsiębiorców lub ich związki, c) uchwały lub inne akty związków przedsiębiorców lub ich organów statutowych.

W pierwszej kolejności należy zatem rozstrzygnąć w przedmiotowej sprawie, jaki charakter miałyby mieć zarzucane przez Wnioskodawcę porozumienia, tak w przypadku

porozumienia ograniczającego konkurencję zarzucanego Federacji, jak i porozumienia zarzucanego Federacji i Gminie.

Polska Federacja Stowarzyszeń Rzecznawców Majątkowych jest istniejącym od maja 1994r. dobrowolnym związkiem samorządnych organizacji posiadających osobowość prawną jako stowarzyszenia rzeczoznawców majątkowych lub rzeczoznawców nieruchomości (§ 2 statutu), jest organizacją społeczną posiadającą osobowość prawną działającą z upoważnienia, na rzecz i w interesie skonfederowanych stowarzyszeń (§ 3 statutu). Aktualnie skupia 28 stowarzyszeń, których członkami są rzeczoznawcy majątkowi.

Zdaniem Wnioskodawcy, Federacja jest *podmiotem stosującym praktyki w drodze wydania – wiążącej pod rygorem dyscyplinarnym wszystkich członków - uchwał o stawkach minimalnych* (pismo uzupełniające z dnia 1 marca 2002r.), przy czym treścią zarzutu Wnioskodawcy jest powodowanie zniekształceń relacji rynkowych poprzez pobieranie zawyżonych cen przez Federację. Wnioskodawca powołuje się przy tym na decyzję Nr RWA-21/2000 z dnia 20 września 2000r. Należy więc zwrócić uwagę, co Prezes Urzędu uczynił już w piśmie do Wnioskodawcy z dnia 17 stycznia 2002r., iż decyzją Nr RWA- 21/2000 nakazał w ww. decyzji PFSRM zaniechanie praktyki monopolistycznej stanowiącej porozumienie polegające na ustalaniu minimalnych stawek wynagrodzeń (cen) za sporządzanie operatów szacunkowych dla najczęściej wycenianych nieruchomości, zawarte w formie:

- uchwały podjętej przez Radę Krajową PFSRM, umożliwiającej Radzie Krajowej PFSRM określanie minimalnych stawek wynagrodzeń za czynności rzeczoznawcy majątkowego (Standard Zawodowy II.1 pkt 5.4);
- uchwały wydanej na podstawie ww. Standardu Zawodowego II.1 pkt 5.4, ustalającej minimalne stawki wynagrodzeń rzeczoznawców majątkowych za sporządzanie operatów dla najczęściej wycenianych nieruchomości.

W uzasadnieniu ww. sentencji Prezes Urzędu podniósł, iż Federacja nie ma kompetencji wynikających z przepisów prawa do ustalania minimalnych stawek wynagrodzenia rzeczoznawców majątkowych za sporządzanie operatów szacunkowych. Ceny za usługi wyceny nieruchomości mają bowiem charakter cen umownych, ustalone są w drodze uzgodnienia przez strony zawierające umowę. Stawki wynagrodzeń rzeczoznawców, a zatem cena usługi sporządzania operatu szacunkowego winna być ustalana jedynie przez mechanizmy rynkowe. Jakikolwiek cenniki, czy to zalecane czy wzorcowe są absolutnie sprzeczne z zasadami konkurencji i prowadzą do deformacji mechanizmu rynku.

Prezes Urzędu jednak w ww. decyzji zakwestionował dokonanie w drodze uchwał związku przedsiębiorców "pozarynkowe" ustalenie cen minimalnych, nie ocenił natomiast – wbrew opinii Wnioskodawcy - ani wysokości stosownych przez rzeczoznawców stawek ani nie wypowiedział się co do uzgadniania pomiędzy przedsiębiorcami stosowanych cen. Rozstrzygnięcie to zatem nie dotyczy przedmiotu niniejszego zarzutu stawianego przez Wnioskodawcę. Co więcej uchwały zakwestionowane przez Prezesa Urzędu zostały już w trakcie postępowania uchylone. Wnioskodawca natomiast nie uprawdopadabnia w żadnym razie, iż zostały dokonane pomiędzy rzeczoznawcami ustalenia w jakiegokolwiek innej formie, dopuszczając jedynie możliwość, iż być może w trakcie postępowania zostanie stwierdzony fakt jakiś bardziej lub mniej sformalizowanych *ustaleń wewnętrznych w lokalnym Stowarzyszeniu, na określonym rynku*, przy czym - uparczywie twierdzi, iż przyczyną zarzucanych działań są właśnie te uchylone już uchwały (*vide*: pismo z dnia z dnia 1 marca 2002r. str. 2).

Prezes Urzędu po analizie przedstawionego przez Wnioskodawcę materiału nie znajduje zatem podstaw dla uznania zarzutu stosowania przez Federację praktyki ograniczającej stanowiącej porozumienie za uzasadniony.



Zawarcia porozumienia pomiędzy Federacją a Gminą Wnioskodawca upatruje w *celowej akceptacji* (przez Gminę) *cen* (proponowanych przez Federację) *mimo świadomości ich zawyżania* (*vide*: pismo uzupełniające datowane na dzień 16 stycznia 2002r.),  
a  
zatem  
w dokonanym uzgodnieniu przez dwóch lub więcej przedsiębiorców lub ich związki.

Zdaniem Prezesa Urzędu, zarzut ten jest oczywiście bezzasadny. Każde porozumienie zakłada element “dogadywania się”, dobrowolności stron, wreszcie istnienia zamiaru nawiązania takiego porozumienia, w tej czy innej formie. W przedmiotowej sprawie brak jest jakichkolwiek przesłanek upoważniających do przypisania Gminie woli zawarcia takiego porozumienia, a jedynie poddanie się ofercie Federacji. Co więcej, jeżeli – zgodnie z logiką prezentowaną przez Wnioskodawcę – Gmina odmówiłaby przyjęcia stawek za dokonanie operatów szacunkowych (wycen nieruchomości), to poziom podaży nieruchomości uległby dalszemu obniżeniu powodując kolejną zwyżkę opłat za użytkowanie wieczyste przy czym brak jest podstaw do domniemania, iż spowodowałyby to obniżenie stawek za wyceny nieruchomości przez rzeczoznawców. Akceptowanie przez Gminę stawek proponowanych przez Federację bez nawet prób negocjacji ich wysokości, o ile nie miały one uzasadnienia ekonomicznego, a zatem o ile – jak chce tego Wnioskodawca – były one zawyżone, może co najwyżej zostać zakwalifikowane jako niegospodarność, ale w żadnym wypadku jako naruszenia prawa antymonopolowego.

O braku przesłanek przemawiających za możliwością postawienia Gminie i Federacji zarzutu zawarcia porozumienia ograniczającego konkurencję świadczy również stwierdzenie Wnioskodawcy, iż *jeśli stwierdzono by, że istniała znacząca część przypadków, w których rzeczoznawcy stosowali stawki istotnie niższe, to oznaczałoby to, iż reprezentant Skarbu Państwa mógł dokonywać wielu więcej wycen, negocjując stawki, a nie czynił tego z jedynie sobie wiadomych powodów* (pismo z dnia 1 marca 2002r.). Tym samym Wnioskodawca sam nie widzi jednoznacznych faktów uprawniających do zawarcia porozumienia pomiędzy Gminą a Federacją.

W odniesieniu do porozumień ograniczających konkurencję, współdziałanie jego uczestników, wymierzone przeciwko innym uczestnikom rynku jest istotnym elementem bezprawnego zachowania. Inaczej mówiąc, jeżeli takiego współdziałania nie ma, a w szczególności do zawarcia określonej umowy doszło w następstwie dyktatu podmiotu dominującego na rynku, który ograniczył samodzielność drugiej strony umowy, mamy do czynienia nie tyle z porozumieniem ograniczającym konkurencję, ile z indywidualną praktyką podmiotu dominującego, realizowaną w formie czynności prawnej (por. wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 15 marca 1995r. sygn. akt XVII Amr 66/94).

Nie można zatem w żadnym wypadku przypisać stosunkom łączącym Gminę i Federację charakteru porozumienia ograniczającego konkurencję.

Prezes Urzędu nie widzi również podstaw do wszczęcia postępowania antymonopolowego po zarzutom stosowania przez Federację praktyki ograniczającej konkurencję określonej w art. 8 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, który Wnioskodawca skonkretyzował jako *narzucanie stosowania nieuczciwych nadmiernie wygórowanych cen* - a zatem naruszenie art. 8 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy, i w konsekwencji przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do rozwoju konkurencji – a zatem naruszenie art. 8 ust. 2 pkt 5 ww. ustawy.

Spółka w swoim wniosku, uzasadniając zarzuty wskazuje, iż z informacji będących w jej posiadaniu wynika, iż ceny rzeczoznawców od 1999 do 2000 roku wzrosły co najmniej o kilkadziesiąt procent. Jednakże Wnioskodawca nie przedstawia argumentów mogących świadczyć o tym, iż ceny, nawet wysokie, mają charakter zawyżony. Na poparcie swojego stanowiska powołuje się natomiast na uzasadnienie decyzji Nr RWA-21/2000, która

to decyzja, o czym mowa już była szerzej w niniejszej decyzji, nie dotyczyła kwestii wysokości cen stosowanych przez Federację. Zwraca uwagę, iż Wnioskodawca również nie jest przekonany o tym, iż stawki proponowane przez Federację a zaakceptowane przez Gminę Katowice są rzeczywiście zawyżone. Jak bowiem inaczej można wytłumaczyć następujące spostrzeżenie Wnioskodawcy: *stwierdzenie (przez Prezesa Urzędu), że stawki nie przekraczały dolnego limitu stawek minimalnych (ustalonych przez Federację uchwałą, która została uznana za naruszenie prawa antymonopolowego prawomocną decyzją Nr RWA-21/2000) będzie oczywistym dowodem stosowania bezprawnej uchwały, jeśli natomiast wykazane zostanie, iż na rynku stosowano stawki znacznie niższe – stanowisko wobec tego faktu będzie musiał zająć ten, który zdecydował o zaniechaniu wycen gruntów Skarbu Państwa w Katowicach (pismo z dnia 1 marca 2002r.)*. Trudno również uznać za uzasadniony zarzut narzucania nieuczciwych, nadmiernie wygórowanych cen, postawiony Federacji w aspekcie oferowanych stawek za dokonanie wycen nieruchomości, skoro Spółka jednocześnie wnioskuje o przeprowadzenie dowodu z wywiadu w Ministerstwie Skarbu i Komisji Rewizyjnej Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach *“czy badano możliwość negocjacji cen lub poszukiwania tańszych oferentów na przykład w drodze przetargu (pismo datowane na dzień 16 stycznia 2002r.) – co sugeruje istnienie ofert konkurencyjnych*.

Ważąc zasadność zarzutu naruszenia art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów nie można pominąć, iż jedną z przesłanek niezbędnych dla stwierdzenia praktyki z ww. artykułu jest narzucanie cen przez podmiot (bądź kilka podmiotów) dominujący na rynku. Prezes Urzędu w niniejszej decyzji celowo posługuje się sformułowaniem *“ceny oferowane przez Federację”*, w miejsce funkcjonującego we wniosku Spółki *“cen narzucanych przez Federację”*. Brak jest podstaw do stwierdzenia, iż stawki opłat za dokonanie operatów szacunkowych były przez Federację, a także poszczególnych rzeczoznawców narzucane. Gmina akceptowała stawki za dokonanie wyceny nieruchomości, nie próbując ich nawet – jak wynika z wniosku Spółki – negocjować. Świadczy o tym również logiczny wywód Wnioskodawcy iż, *trudno mówić o dyktacie cen ze strony Federacji skoro z wyłącznych dwóch podmiotów zlecających na rynku (Gmina i Skarb Państwa) jeden zaakceptował ceny, a drugi nie (...), cóż to bowiem za dyktat którego można nie honorować (pismo datowane na dzień 16 stycznia 2002r.)*.

Z uwagi na fakt, iż brak jest uzasadnienia dla postawienia Federacji zarzutu naruszenia art. 8 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy, w konsekwencji brak jest również podstaw dla wszczęcia postępowania w sprawie stosowania przez Federację praktyki ograniczającej konkurencję, określonej w art. 8 ust. 2 pkt 5, polegającej na nadużywaniu pozycji dominującej na rynku poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji, która – zgodnie z treścią wniosku Spółki – stanowić miała niejako następstwo narzucania nieuczciwych, nadmiernie wygórowanych cen.

Zgodnie z art. 85 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów Prezes Urzędu może, w drodze decyzji odmówić wszczęcia postępowania antymonopolowego, jeżeli w sposób oczywisty z zawartych we wniosku oraz posiadanych przez Prezesa Urzędu informacji wynika, iż nie naruszono zakazu określonego w art. 5, w zakresie niewyłączonym na podstawie art. 6 i 7, lub zakazu określonego w art. 8.

Jak wykazano w niniejszej decyzji z zawartych we wniosku oraz w pismach uzupełniających, a także w oparciu o posiadane przez Prezesa UOKiK informacje wynika, iż w przedmiotowej sprawie nie dochodzi do naruszenia przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, a wniosek Spółki jest oczywiście bezzasadny.

Wobec powyższego orzeka się, jak w sentencji.

Od decyzji niniejszej przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie  
- Sądu Antymonopolowego w terminie dwutygodniowym od dnia doręczenia decyzji,  
za pośrednictwem niniejszej Delegatury.

Z up. Prezesa  
Urzędu Ochrony Konkurencji  
i Konsumentów

Otrzymuje:

**Pan**

**Paweł Koehler**

*Pełnomocnik spółki Castorama Polska Sp. z o.o.*

KOEHLER RAK KUROWSKI

Biura Prawne

ul. Sobieskiego 8A/2

40-082 Katowice