

**PREZES URZĘDU
OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
URZĄD 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

Łódź, dnia 19 lipca 2002r.

RŁO/564-3/ /02/RA

DECYZJA Nr RŁO 18/2002

Na podstawie art. 105 § 1 kpa w związku z art. 80 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2000r. Nr 122, poz. 1319), w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów umarza się wszczęte z urzędu postępowanie antymonopolowe przeciwko Gminie Ujazd z siedzibą w Ujeździe, Plac Kościuszki 6, dotyczące ustalenia stosowania praktyki ograniczającej konkurencję polegającej na odmowie zawarcia przez Gminę Ujazd umów o dostawę ciepła, ciepłej i zimnej wody, odbiór ścieków i nieczystości stałych bezpośrednio ze Wspólnotą Mieszkaniową Nr III w Niewiadowie, Os. Niewiadów bl. 19.

Uzasadnienie

W dniu 8 kwietnia 2002 r. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów Delegatura w Łodzi wszczął postępowanie wyjaśniające mające na celu wstępne ustalenie, czy opisane w skardze konsumentów - członków Wspólnoty Mieszkaniowej w Niewiadowie, Osiedle Niewiadów bl. 19 (dalej Wspólnota) zachowanie Gminy Ujazd z siedzibą w Ujeździe, Pl. Kościuszki 6 (dalej Gmina) na lokalnym rynku usług komunalnych, dotyczące odmowy zawarcia umów o dostawę mediów bezpośrednio ze Wspólnotą, naruszyło zakaz określony w art. 8 ust. 2 pkt. 7 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2000 r. Nr 122, poz. 1319 - dalej ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów). Skarżący wskazał, że gminna jednostka komunalna, dostarczająca media do Wspólnoty nie chce podpisać z zarządem Wspólnoty umowy na dostarczanie mediów (ciepło, woda, ścieki oraz odpady komunalne). Z uwagi na pozycję dominującą Gminy na lokalnym rynku świadczenia usług komunalnych, taka praktyka mogła stanowić naruszenie zakazu określonego w art. 8 ust. 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Organ antymonopolowy w toku prowadzonego postępowania pismem z dnia 10 kwietnia 2002 r. wezwał Gminę Ujazd do złożenia wyjaśnień w sprawie i ustosunkowania się do zarzutów Wspólnoty zawartych w skardze. Odpowiadając na przedmiotowe pismo Gmina wskazała, że zarzuty Wspólnoty wskazujące na odmowę zawarcia umów bezpośrednio ze Wspólnotą są bezpodstawne. Gmina wyjaśniła, że nigdy nie odmawiała komukolwiek dostarczania wytwarzanych przez siebie mediów i świadczenia innych usług komunalnych, co dotyczy również Wspólnoty Mieszkaniowej Nr III w Niewiadowie. Fakt nie podpisania do

dnia dzisiejszego umów bezpośrednio ze Wspólnotą, a jedynie z indywidualnymi mieszkańcami wynika w ocenie Gminy z czynników od niej niezależnych, a stosowne umowy zostaną podpisane po spełnieniu wszystkich warunków formalnych i technicznych niezbędnych do przeprowadzenia takiej operacji.

Ponieważ na tym etapie postępowania wyjaśniającego nie było możliwości wyjaśnienia wszystkich okoliczności sprawy, a przede wszystkim przeprowadzenia dalszych ustaleń w zakresie zbadania zasadności podnoszonych przez Gminę argumentów o braku warunków formalno-technicznych do podpisania umów bezpośrednio ze Wspólnotą, organ antymonopolowy postanowił o wszczęciu postępowania antymonopolowego. Tym samym w dniu 8 maja 2002 r. Urząd wszczął postępowanie antymonopolowe, stawiając Gminie zarzut stosowania praktyk ograniczających konkurencję, polegających na nadużywaniu pozycji dominującej na rynku świadczenia usług komunalnych, w związku z odmową zawarcia bezpośrednio ze Wspólnotą Mieszkaniową Nr III w Niewiadowie umów o dostawę mediów, co mogło stanowić naruszenie art. 8 ust. 2 pkt. 7 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania antymonopolowego Gmina podtrzymała swoje dotychczasowe wyjaśnienia, stwierdzając, że nie można jej w tym przypadku postawić zarzutu odmowy zawarcia umów bezpośrednio ze Wspólnotą. Zgodnie z twierdzeniem Gminy przedmiotowe umowy zostaną podpisane, po spełnieniu wszystkich koniecznych dla podjęcia takich działań warunków formalnych i technicznych, na które składają się:

- w zakresie dostawy ciepła i ciepłej wody - wymóg uzyskania koncesji na wytwarzanie, przesył i dystrybucję ciepła, w związku z faktem przekroczenia 1 MW mocy zamówionej przez odbiorców dla kotłowni osiedlowej,
- w zakresie dostawy zimnej wody i odbioru ścieków - dla podpisania umowy konieczne jest zainstalowanie na wszystkich blokach Wspólnoty wodomierzy głównych. Zgodnie z obowiązującymi przepisami przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne zobowiązane jest zainstalować brakujące wodomierze główne i zawrzeć umowy do dnia 13 stycznia 2003 r. i zdaniem Gminy termin ten zostanie dotrzymany,
- w zakresie odbioru nieczystości stałych - Gmina wskazała, że mimo kilkakrotnego wysyłania do Zarządu Wspólnoty umowy na odbiór odpadów powstałych przy sprzątnięciu terenu Wspólnoty, Zarząd takiej umowy nie podpisał i nie dokonuje opłat za odpady wrzucane do kontenerów wystawionych przez Gminę.

Reasumując, Gmina stwierdziła, że nie odmawia zawarcia umów na dostawę mediów ze Wspólnotą, tylko ich zawarcie, musi być poprzedzone przedstawionymi działaniami formalno-prawnymi i technicznymi, co nie może być przyjęte jako odmowa zawarcia umowy.

Organ antymonopolowy ustalił:

Przedmiotem ochrony w świetle ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów jest rynek. Dlatego, by ocenić czy doszło do stosowania praktyk ograniczających konkurencję i naruszenia ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów konieczne jest zdefiniowanie rynku właściwego w sprawie oraz ustalenie siły rynkowej uczestników tego rynku.

W niniejszej sprawie organ antymonopolowy wyznaczył następujący rynek właściwy: rynek świadczenia usług komunalnych, geograficznie zakreślony granicami administracyjnymi Gminy Ujazd. Uczestnikami rynku właściwego w sprawie były po stronie

podaży - Gmina Ujazd, a po stronie popytu - najemcy i właściciele lokali zrzeszonych w ramach Wspólnoty Mieszkaniowej Nr III w Niewiadowie oraz inni mieszkańcy lokali na terenie Gminy, a także prywatni przedsiębiorcy, prowadzący działalność gospodarczą. Gmina prowadziła działalność gospodarczą w zakresie świadczenia usług komunalnych do budynków znajdujących się na jej terenie. Gmina była jedynym podmiotem na tym rynku, który świadczył przedmiotowe usługi. Gmina na rynku właściwym nie miała konkurentów.

Dokonując analizy stanu faktycznego w sprawie organ antymonopolowy ustalił, że budynkami wchodzącymi obecnie w skład Wspólnoty Mieszkaniowej Nr III w Niewiadowie od 1 października 1995 r. zarządzał Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Niewiadowie (dalej ZGKiM). W tym zakresie zajmował się on także dostarczaniem mediów. Przedmiotowe odbywało się na podstawie indywidualnych umów z każdym właścicielem lokalu i lokatorem. W dniu 30 marca 2001 r., na wniosek właściciela Gminy Ujazd posiadającej ponad 50 % udziałów we Wspólnocie Mieszkaniowej Nr III, został wybrany zarząd Wspólnoty spośród indywidualnych właścicieli. Strony uzgodniły, że dostarczaniem ciepła, ciepłej i zimnej wody, odbiorem ścieków i nieczystości stałych, rozliczaniem oraz zbieraniem należności za ww. media będzie się zajmował w dalszym ciągu ZGKiM. Jednocześnie ZGKiM wprowadził zmianę do istniejących umów na dostawę mediów z właścicielami należącymi do Wspólnoty Mieszkaniowej Nr III.

Z ustaleń poczynionych w trakcie postępowania wynika, że w chwili obecnej Gmina Ujazd posiada zawarte umowy na dostarczanie mediów i świadczenie usług z indywidualnymi właścicielami lokali mieszkalnych - członkami Wspólnoty Mieszkaniowej Nr III w Niewiadowie. Łącznie umowy podpisało 202 właścicieli lokali mieszkalnych na ogólną liczbę 297. Pozostali właściciele nie podpisali nowych umów, jednakże posiadają umowy na dostawę mediów zawarte w 1998 r.

Stosowne przepisy prawne regulują szczegółowo wszelkie kwestie dotyczące zawierania umów na dostawę mediów z indywidualnymi mieszkańcami (w szczególności treść i warunki umów) oraz zagadnienie zawierania umów w przypadku administrowania nieruchomością przez zarządców nieruchomości.

W odniesieniu do świadczenia usług dostawy ciepła i ciepłej wody kwestią tą zajmuje się ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz.U. z 1997 r., Nr 54 poz. 348, ze zm. - dalej Prawo energetyczne). Zgodnie z postanowieniem art. 47 ust. 1 i 2 cytowanej ustawy, przedsiębiorstwa energetyczne posiadające koncesje ustalają taryfy dla (...) ciepła, które podlegają zatwierdzeniu przez Prezesa URE. Prezes URE, w terminie 30 dni, zatwierdza taryfę bądź odmawia jej zatwierdzenia w przypadku stwierdzenia niezgodności taryfy z zasadami, o których mowa w art. 45 i 46 ustawy. Z kolei z art. 45a ust. 2, 4 i 5 ustawy wynika, że przedsiębiorstwo energetyczne powinno podpisać umowę o dostawę ciepła z właścicielem lub zarządcą budynku (czyli odbiorcą), a wysokość opłat pobierana przez właściciela lub zarządcę budynku od osób zamieszkujących lub użytkujących lokale mieszkalne i użytkowe znajdujące się w tym budynku, powinna zapewnić wyłącznie pokrycie ponoszonych przez odbiorcę kosztów zakupu ciepła.

Jednocześnie zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy Prawo energetyczne „W sprawach spornych dotyczących ustalania warunków świadczenia usług, o których mowa w art. 4 ust. 2, odmowy zawarcia umowy sprzedaży energii elektrycznej, paliw gazowych lub ciepła albo nieuzasadnionego wstrzymania ich dostawy rozstrzyga Prezes Urzędu Regulacji Energetyki, na wniosek strony”.

W toku prowadzonego postępowania Gmina wyjaśniła, że działając na podstawie

stosownych przepisów ustawy Prawo energetyczne złożyła wniosek wraz z niezbędnymi dokumentami do Urzędu Regulacji Energetyki celem uzyskania koncesji na wytwarzanie oraz na przesyłanie i dystrybucję ciepła.

W odniesieniu do świadczenia usług w zakresie dostawy zimnej wody i odprowadzania ścieków problematykę tą reguluje ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2001 r. Nr 72 poz. 747 - dalej ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę). Zgodnie z art. 6 ust. 1 tej ustawy „Dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków odbywa się na podstawie umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków zawartej między przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług”. Z kolei ust. 5 stanowi „Jeżeli nieruchomość jest zabudowana budynkami wielolokalowymi, umowa, o której mowa w ust. 1 zawierana jest z właścicielem budynku lub z zarządcą nieruchomości wspólnej”. Zgodnie natomiast z art. 33 cytowanej ustawy, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest zobowiązane w terminie 12 miesięcy od dnia uzyskania zezwolenia zainstalować brakujące wodomierze główne i zawrzeć nowe umowy. W przypadku Gminy termin ten przypada na 13 stycznia 2002 r.

Organem wydającym zezwolenia na zbiorowe zaopatrzenie wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków oraz zatwierdzającym taryfę i kontrolującym bieżącą działalność przedsiębiorstw wodno-kanalizacyjnych jest zgodnie z przepisami art. 16, 20 i 24 cytowanej ustawy jest rada gminy.

Gmina wyjaśniała w toku prowadzonego postępowania, że podjęte zostały stosowne działania formalno-prawne, celem przygotowania infrastruktury technicznej dla zapewnienia możliwości podpisania umów o dostawę wody bezpośrednio ze Wspólnotą.

Kwestie świadczenia usług w zakresie oczyszczania nieruchomości z nieczystości stałych reguluje ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. 1996 r. Nr 132, poz. 622, ze zm.). Zgodnie z postanowieniami tej ustawy utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy (art. 3 ust. 1). Właściciele nieruchomości natomiast, zgodnie z postanowieniem art. 5 ust. 1 pkt. 1, zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez wyposażenie nieruchomości w urządzenia służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywanie tych urządzeń w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym.

Organ antymonopolowy ustalił w trakcie postępowania, że kontenery na odpady wystawione są przez Gminę i stanowią jej własność. Jednocześnie Urząd ustalił, że Gmina posiada podpisane umowy na odbiór nieczystości stałych z każdym właścicielem prywatnej nieruchomości (sklepy, piekarnie i inne). Umowy takiej nie podpisała natomiast Wspólnota. Spór na tym tle pomiędzy Gminą, a ZGKiM dotyczy więc nie tyle odmowy podpisania umowy przez Gminę, co kwestii własności kontenerów i ustalenia prawa korzystania z kontenerów ustawionych na terenie Wspólnoty przez inne podmioty prywatne. Spór ten ma więc charakter sporu cywilnoprawnego, dotyczącego ustalenia warunków świadczenia usług odbioru nieczystości stałych pomiędzy Gminą a Wspólnotą, i jako taki podlega rozpatrzeniu w innej procedurze. Spór ten nie ma w żadnym razie charakteru sporu antymonopolowego, a tym samym nie podlega właściwości organu antymonopolowego.

Organ antymonopolowy zważył, co następuje :

Art. 105 § 1 kpa stanowi, że gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania.

Art. 80 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2000 r., Nr 122 poz. 1319) stanowi, że w sprawach nieuregulowanych w ustawie do postępowania przed Prezesem Urzędu stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, z zastrzeżeniem art. 81.

W przypadku postępowań antymonopolowych decydujące znaczenie dla możliwości ustalenia nadużywania przez zaskarżonego przedsiębiorcę pozycji dominującej na rynku właściwym, a tym samym ustalenia, że jego działania naruszają reguły konkurencji, ma udowodnienie istnienia interesu publicznoprawnego w rozpatrywanej sprawie.

Tezę tą potwierdza orzecznictwo Sądu Antymonopolowego, zgodnie z którym podstawą do zastosowania przez Prezesa Urzędu przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów powinno być uprzednie stwierdzenie, że został naruszony interes publicznoprawny, a nie interes prawny jednostki, czy też grupy. Wynika to bezpośrednio z treści art. 1 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, który stanowi: „Ustawa określa warunki rozwoju i ochrony konkurencji oraz zasady podejmowanej w interesie publicznym ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów”.

Z tego też względu interes publiczny w postępowaniu administracyjnym jako pojęcie niejednolite, powinien zostać w każdej sprawie ustalony i skonkretyzowany. Organ administracji winien więc być w toku postępowania i przy wydawaniu decyzji rzecznikiem tego interesu, albowiem wynika to z jego zadań w strukturze administracji publicznej - art. 7 kpa. Publiczny znaczy dotyczący ogółu, dotyczący ogółu, a nie jednostki, czy też określonej grupy. Celem ustawy jest więc zapewnienie rozwoju konkurencji i, ochrony przedsiębiorców narażonych na stosowanie praktyk monopolistycznych oraz ochrona konsumentów. Tak określony cel ustawy pozwala przyjąć, że ma ona charakter publicznoprawny i służy ochronie interesu ogólnospołecznego.

Przedstawione rozumowanie, znajdujące pełne poparcie w dotychczasowym orzecznictwie Sądu Antymonopolowego (por. np. wyroki - sygn. XVII Ama 88/01 z dnia 3 kwietnia 2002 r.; sygn. XVII Ama 44/01 z dnia 20 marca 2002 r.) ma decydujący wpływ na dalszy tok rozumowania i rozstrzygnięcia w przedmiotowej sprawie, albowiem brak możliwości ustalenia naruszenia interesu publicznoprawnego uniemożliwia tym samym stwierdzenie zaistnienia przesłanek naruszenia ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Urząd zbadał zachowanie Gminy na rynku właściwym w kontekście naruszenia opisywanego interesu publicznoprawnego konsumentów. Z zebranego w toku postępowania materiału dowodowego wynika, że Gmina posiada zawarte umowy na dostarczanie mediów i świadczenie usług z właścicielami lokali mieszkalnych - członkami Wspólnoty Mieszkaniowej Nr III w Niewiadowie, przy czym łącznie umowy podpisało 202 właściciele lokali mieszkalnych na ogólną liczbę 297. Pozostali mieszkańcy posiadają podpisane umowy na dostawę mediów, datowane na 1998 r. fakt ten jednakże pozostawał bez wpływu na sytuację prawną najemców, zachowywali oni bowiem prawo dochodzenia roszczeń z tego tytułu na podstawie stosownych przepisów regulujących zagadnienie świadczenia usług komunalnych w drodze powództwa przed sądem powszechnym.

Z tego też względu organ antymonopolowy uznał, że przedmiotowy spór ma charakter indywidualnego sporu pomiędzy Wspólnotą Mieszkaniową a Gminą. Jego treścią jest ustalenie realizacji praw i obowiązków wynikających ze stosownych przepisów regulujących uprawnienia wspólnot mieszkaniowych jako zarządców budynków wielolokalowych. W tym zakresie wspólnoty mieszkaniowe realizując swoje uprawnienia ustawowe dysponują

wystarczającymi środkami prawnymi do dochodzenia swoich praw przed sądem powszechnym. Natomiast w przypadku kwestii dotyczących regulacji rynku energetycznego (dostawa ciepła i ciepłej wody) organem właściwym do rozstrzygnięcia zaistniałego sporu i ustalenia treści umowy o dostawę tych mediów jest Prezes Urzędu Regulacji Energetyki.

W konsekwencji, w świetle przeprowadzonych rozważań, organ antymonopolowy stwierdził zaistnienie przesłanki bezprzedmiotowości postępowania. Z tego też względu dalsze prowadzenie postępowania antymonopolowego i wydanie decyzji administracyjnej nie byłoby możliwe z uwagi na brak naruszenia interesu publicznoprawnego i brak właściwości rzeczowej organu antymonopolowego do rozstrzygnięcia przedmiotowego sporu.

Postępowanie administracyjne w przedmiotowej sprawie stało się tym samym bezprzedmiotowe i jako takie podlega umorzeniu.

Mając powyższe na uwadze orzeka się jak sentencji.

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

Z upoważnienia Prezesa
Urzędu Ochrony Konkurencji
i Konsumentów
Dyrektor Delegatury w Łodzi

Iwona BIELSKA

Otrzymują:

Gmina Ujazd
Pl. Kościuszki 6
97 - 170 Ujazd