



**PREZES  
URZĘDU OCHRONY  
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW  
DELEGATURA URZĘDU OCHRONY  
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW  
w Warszawie**

RWA-41-5/2006/MP

Warszawa, dn. 31 października 2007 r.

**DECYZJA Nr RWA - 37/2007**

Na podstawie art. 11 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 244, poz. 2080 ze zm.) w związku z art. 131 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331) oraz stosownie do art. 28 ust. 6 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów i § 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 ze zm.), po przeprowadzeniu wszczętego z urzędu postępowania antymonopolowego,

- w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów,

**nie stwierdza się** stosowania przez Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Gąbinie praktyki ograniczającej konkurencję, o której mowa w art. 8 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, polegającej na stosowaniu w rozliczeniach z odbiorcami taryfy opracowanej w sposób niezgodny z ustawą z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625 ze zm.) oraz rozporządzeniem Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 30 lipca 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń w obrocie ciepłem (Dz. U. Nr 184, poz. 1902).

**UZASADNIENIE**

W imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów przeprowadzone zostało postępowanie wyjaśniające, mające na celu wstępne ustalenie, czy Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Gąbinie (dalej: Zakład) dopełnił ciążącego na nim z mocy ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625 ze zm.) obowiązku stosowania w rozliczeniach z odbiorcami taryfy oraz czy Zakład opracował „Taryfę na dostawę ciepła dla wspólnot mieszkaniowych i innych odbiorców” w sposób zgodny z postanowieniami przywołanej powyżej ustawy i rozporządzeń do niej wykonawczych, a tym samym, czy nie nastąpiło naruszenie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, w tym, czy sprawa ma charakter antymonopolowy.

Postępowanie wyjaśniające zostało wszczęte w związku z pismem jednej z Wspólnot Mieszkaniowych nieruchomości położonej w Gąbinie, w którym Wspólnota podniosła, iż Zakład stosuje w rozliczeniach za zużytą przez odbiorców energię cieplną stawki opłat inne

niż te, które były przedmiotem wspólnych ustaleń Zakładu z dwiema wspólnotami mieszkaniowymi i spółdzielnią mieszkaniową. Wspólnota Mieszkaniowa podkreśliła również, iż odbiorcy energii cieplnej zostali – wbrew wspólnym ustaleniom – zróżnicowani i przyporządkowani przez Zakład do jednej z trzech grup taryfowych, w zależności od tego, w jakiej odległości od źródła ciepła położona jest nieruchomość, do której dostarczane jest ciepło. Wspólnota Mieszkaniowa wskazała także, iż jedynie niektórzy odbiorcy zostali obciążeni opłatą zmienną za usługi przesyłowe.

Wspólnota Mieszkaniowa przedstawiła również pismo z dnia 1 października 2004 r., którym poinformowała Zakład, iż nie przyjmuje przedstawionej przez przedsiębiorcę „Taryfy”. Z informacji przekazanych przez Wspólnotę Mieszkaniową nie wynikało natomiast, w jaki sposób obecnie rozliczani są – w związku z odrzuceniem opracowanej przez Zakład „Taryfy” – odbiorcy energii oraz czy pozostali odbiorcy ciepła dostarczanego przez Zakład rozliczani są w oparciu o stawki opłat wskazane w „Taryfie”.

W wyniku ustaleń podjętych w toku prowadzonego postępowania wyjaśniającego z pomocą Prezesem Urzędu Regulacji Energetyki stwierdzono, iż „Taryfa” Zakładu nie została opracowana zgodnie z uregulowaniami rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 30 lipca 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń w obrocie ciepłem (Dz. U. Nr 184, poz. 1902; dalej: rozporządzenie taryfowe). W „Taryfie” nieprawidłowo zostały określone rodzaje opłat, do ponoszenia których zobowiązani są odbiorcy; Zakład wyróżnił bowiem – obok stawki opłaty miesięcznej za zamówioną moc cieplną oraz stawki opłaty za ciepło – także stawkę opłaty abonamentowej, które to opłaty rozporządzenie taryfowe w ogóle nie przewiduje. Opłatę abonamentową przewidywało poprzednio obowiązujące rozporządzenie taryfowe<sup>1</sup>, które straciło moc w dniu 2 stycznia 2004 r., a więc przed wejściem w życie „Taryfy”, która obowiązuje w rozliczeniach z odbiorcami od dnia 1 października 2004 r. Również przyjęty przez Zakład w „Taryfie” podział odbiorców ciepła na grupy taryfowe Prezes URE uznał za niezgodny z dyspozycją rozporządzenia taryfowego. Mimo, iż w toku prowadzonego postępowania Zakład kilkakrotnie informował, iż opracowuje nową taryfę, nie przedstawił jej.

Analiza materiału dowodowego dała podstawę do wszczęcia przez Prezesa Urzędu – postanowieniem z dnia 20 kwietnia 2006 r. – postępowania antymonopolowego w związku z podejrzeniem stosowania przez Zakład praktyki ograniczającej konkurencję, polegającej na nadużywaniu pozycji dominującej na rynku dostawy energii cieplnej dla odbiorców indywidualnych na obszarze działania Zakładu, poprzez stosowanie w rozliczeniach z odbiorcami taryfy opracowanej w sposób niezgodny z ustawą – Prawo energetyczne oraz rozporządzeniem taryfowym, co może stanowić naruszenie art. 8 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Postanowieniem z dnia 20 kwietnia 2006 r. zaliczono w poczet dowodów materiały zebrane w toku postępowania wyjaśniającego.

Prezes Urzędu zawiadamiając Zakład o wszczęciu przedmiotowego postępowania, wezwał go do ustosunkowania się do postawionego zarzutu.

W odpowiedzi Zakład podniósł, iż taryfa, której zapisy były przedmiotem analizy Prezesa Urzędu w toku prowadzonego postępowania wyjaśniającego była wielokrotnie konsultowana z przedstawicielami wspólnot mieszkaniowych, spółdzielni mieszkaniowej oraz specjalistami z branży ciepłowniczej. Zakład odnosząc się do niezgodnego z rozporządzeniem taryfowym podziału odbiorców na grupy taryfowe wskazał, iż „*być może sposób podziału grup taryfowych (...) nie był najlepszym rozwiązaniem, lecz zostało to wymuszone na zakładzie przez samych zainteresowanych*”. Jednocześnie Zakład przedstawił aktualną taryfę

---

<sup>1</sup> Rozporządzenie z dnia 12 października 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz zasad rozliczeń w obrocie ciepłem (Dz. U. Nr 96, poz. 1053).

dla ciepła, która jest stosowana w rozliczeniach z odbiorcami od dnia 1 października 2005 r. (pismo z dnia 10 maja 2006 r.).

Ponieważ z informacji uzyskanych w toku postępowania wynikało, iż w dniu 20 października 2006 r. Zakład ma wprowadzić nową taryfę, która została już przez Zakład opracowana, Prezes Urzędu wezwał Zakład do jej przedstawienia wraz z kalkulacją przyjętych w niej opłat.

Mając na względzie, iż przedmiotem przeprowadzonego przez Prezesa UOKiK postępowania było nie tylko zbadanie samej struktury opracowanych przez Zakład taryf ale także przyjęte w rozliczeniach z odbiorcami ceny i stawki opłat, po otrzymaniu od Zakładu wszystkich niezbędnych dokumentów, Prezes UOKiK zwrócił się do Prezesa URE z prośbą o dokonanie oceny kalkulacji cen i stawek opłat zawartych w opracowanej przez Zakład taryfie, która była stosowana w rozliczeniach z odbiorcami od dnia 1 października 2005 r. (dalej także: „Taryfa 2005”) oraz w taryfie, która ją zastąpiła (dalej także: „Taryfa 2006”).

Prezes URE poinformował, iż z uwagi na precedensowy charakter sprawy, przeprowadzone zostanie przez Oddział Centralny URE – w ramach współpracy pomiędzy Urzędami – postępowanie wyjaśniające, mające na celu zbadanie, czy Zakład opracowuje taryfy w sposób zgodny z ustawą – Prawo energetyczne oraz rozporządzeniem taryfowym.

Pismem z dnia 28 marca 2007 r. Prezes URE poinformował o wynikach przeprowadzonego postępowania. Z ustaleń dokonanych przez Prezesa URE wynika, iż Zakład ustalił stawki opłat jak również określił grupę taryfową w sposób zgodny z ustawą – Prawo energetyczne oraz rozporządzeniem taryfowym.

Pismem z dnia 7 września 2007 r. Prezes Urzędu zawiadomił Zakład o zakończeniu postępowania dowodowego w przedmiotowej sprawie i jednocześnie wyznaczył termin na zapoznanie się strony z materiałem zebrany w aktach postępowania. Zakład skorzystał z przedmiotowego uprawnienia w dniu 17 września 2007 r.

### **Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów ustalił, co następuje:**

Stosownie do art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) do zadań własnych gminy należy zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie zaopatrzenia w energię cieplną. Z kolei zgodnie z art. 9 ust. 4 ww. ustawy, zadaniami własnymi gminy, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych są zadania użyteczności publicznej. Stosownie natomiast do ust. 1 przywołanego powyżej artykułu, gmina może – w celu wykonania swoich zadań – utworzyć jednostki organizacyjne. Z kolei stosownie do art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43 ze zm.), organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powoływać komunalne zakłady budżetowe zgodnie z przepisami ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.). Zgodnie z uregulowaniami przywołanej ustawy o finansach publicznych, zakłady budżetowe tworzone są przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego – gminne, powiatowe lub wojewódzkie zakłady budżetowe (art. 25 ust. 1 pkt 2 ustawy).

Mając powyższe na względzie, uchwałą Rady Miasta i Gminy Gąbin Nr 62/VII/99 z dnia 24 czerwca 1999 r. nadany został Statut Zakładowi Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Gąbinie. Zgodnie z tym Statutem, przedmiotem działania Zakładu jest wykonywanie zadań o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące

i nieprzerwane zaspokajanie potrzeb mieszkańców Miasta i Gminy Gąbin (a także mieszkańców spoza Gminy Gąbin) w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Zakład realizuje – obok zadań z zakresu gospodarki mieszkaniowej – również zadania z zakresu gospodarki komunalnej, do których w szczególności należy odpłatne świadczenie usług w zakresie wytwarzania i dostawy ciepła do budynków mieszkalnych. Przesyłane do obiektów usytuowanych na terenie miasta Gąbin ciepło, wytwarzane jest w miejscowej kotłowni gazowo-olejowej. Odbiorcami ciepła dostarczanego przez Zakład są dwie wspólnoty mieszkaniowe oraz spółdzielnia mieszkaniowa, która zarządza dwiema nieruchomościami. Z ustaleń Prezesa Urzędu wynika, iż Zakład jest jedynym dostawcą ciepła na terenie Miasta i Gminy Gąbin.

Prowadzenie przez Zakład działalności polegającej na wytwarzaniu oraz przesyłaniu i dystrybucji ciepła podlega przepisom ustawy – Prawo energetyczne oraz rozporządzeń do niej wykonawczych. Jako przedsiębiorstwo energetyczne w rozumieniu art. 3 pkt 12 ww. ustawy, Zakład zobowiązany jest do opracowania taryfy odpowiadającej wymogom określonym w ww. ustawie. Do poddanych przez Prezesa Urzędu analizie w toku prowadzonego postępowania antymonopolowego „Taryfy 2005” oraz „Taryfy 2006” (tj. taryfy, która obowiązywała od dnia 1 października 2005 r. oraz taryfy opracowanej w 2006 r., która ją zastąpiła i jest obecnie stosowana w rozliczeniach z odbiorcami) zastosowanie znajduje przywoływane już powyżej rozporządzenie taryfowe.

Określony w § 3 rozporządzenia taryfowego obowiązek opracowania taryfy w sposób zapewniający w szczególności ochronę interesów odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem cen i stawek opłat został nałożony na wszystkie przedsiębiorstwa energetyczne, również te prowadzące, tak jak Zakład, działalność gospodarczą nie wymagającą uzyskania koncesji. Stosownie do zapisów § 4 ust. 2 rozporządzenia taryfowego, przedsiębiorstwo energetyczne prowadzące działalność gospodarczą, która nie wymaga uzyskania koncesji, opracowuje taryfę zgodnie z zasadami określonymi w ustawie i rozporządzeniu a następnie wprowadza ją do stosowania przy zawieraniu umów z odbiorcami. Niejako na marginesie należy wskazać, iż ze względu na fakt, iż łączna moc cieplna energii zamówionej przez odbiorców wynosi 0,75 MW, Zakład nie jest – stosownie do zapisów art. 32 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy – zobowiązany do uzyskania koncesji na przesyłanie lub dystrybucję ciepła.

W toku prowadzonego postępowania Prezes Urzędu ustalił, że taryfa Zakładu powinna zostać opracowana zgodnie z § 7 ust. 7 rozporządzenia taryfowego. W przywołanym uregulowaniu wskazane zostało, iż w przypadku wytwarzania ciepła w lokalnym źródle ciepła wyposażonym w układ pomiarowo-rozliczeniowy lub źródle ciepła, w którym zainstalowana moc cieplna nie przekracza 5 MW, bezpośrednio zasilającym zewnętrzne instalacje odbiorcze, taryfa powinna zawierać:

- 1) stawki opłaty miesięcznej za zamówioną moc cieplną – wyrażone w złotych za MW;
- 2) stawki opłaty za ciepło - wyrażone w złotych za GJ.

O zastosowaniu § 7 ust. 7 rozporządzenia taryfowego decydują: moc źródła ciepła eksploatowanego przez Zakład, która – jak wskazano powyżej – wynosi 0,75 MW oraz wyposażenie źródła ciepła w układ pomiarowo-rozliczeniowy. Ponadto parametry temperatury nośnika ciepła, tj. wody, na wyjściu ze źródła (poniżej 100°C) oraz odległości i liczba budynków zasilanych z kotłowni wskazują, iż nośnik ciepła podgrzany w źródle jest z niego wyprowadzany bezpośrednio do zewnętrznych instalacji odbiorczych.

Taryfy poddane w toku niniejszego postępowania antymonopolowego analizie przez Prezesa UOKiK oraz Prezesa URE wyróżniają stawki opłaty miesięcznej za zamówioną moc cieplną wyrażone w złotych za MW oraz opłaty za ciepło wyrażone w złotych z GJ.

W toku prowadzonego postępowania ustalono również, iż podział odbiorców ciepła dostarczanego przez Zakład na grupy taryfowe powinien zostać dokonany w oparciu

o § 10 ust. 1 i 2 rozporządzenia taryfowego. Oznacza to, iż odbiorcy powinni zostać przyporządkowani do poszczególnych grup taryfowych w zależności od poziomu kosztów uzasadnionych ponoszonych przez Zakład w związku z dostarczaniem ciepła do tych odbiorców, według następujących kryteriów:

- rodzaju nośnika ciepła i jego parametrów;
- źródła ciepła lub zespołu źródeł ciepła zasilających sieć ciepłowniczą;
- sieci ciepłowniczej, którą ciepło jest przesyłane do węzłów cieplnych w postaci określonego nośnika ciepła;
- miejsca dostarczania ciepła i związanego z nim zakresu usług przesyłowych, świadczonych przez przedsiębiorstwo energetyczne;
- wymagań w zakresie standardów jakościowych obsługi odbiorców, w tym dotyczących niezawodności i ciągłości dostarczania ciepła;
- wielkości zamówionej mocy cieplnej oraz charakterystyki odbioru ciepła.

Jak wskazano w ww. przepisie, jednym z kryteriów podziału odbiorów na grupy taryfowe jest miejsce dostarczania ciepła. Zgodnie ze stanowiskiem przedstawionym przez Prezesa URE, miejsce dostarczania ciepła powinno być rozumiane jako określony w umowie sprzedaży ciepła (lub w umowie przesyłowej) punkt czy też miejsce wyposażone w urządzenie pomiarowo-rozliczeniowe, na podstawie wskazań którego następuje rozliczenie z dostawą ciepła pomiędzy odbiorcą a dostawcą.

Taryfy poddane w toku niniejszego postępowania antymonopolowego analizie przez Prezesa UOKiK oraz Prezesa URE wyróżniają jedną grupę odbiorców ciepła.

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

W niniejszej sprawie Prezes Urzędu postawił Zakładowi zarzut nadużywania pozycji dominującej na rynku dostawy energii cieplnej dla odbiorców indywidualnych na obszarze działania Zakładu, poprzez stosowanie w rozliczeniach z odbiorcami taryfy opracowanej w sposób niezgodny z ustawą – Prawo energetyczne oraz rozporządzeniem taryfowym (art. 8 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów).

#### *Interes publiczny*

Zgodnie z art. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, celem przyjętej w niej regulacji jest zapewnienie rozwoju konkurencji, ochrona przedsiębiorców narażonych na stosowanie praktyk ograniczających konkurencję i ochrona konsumentów. Tak więc działania podejmowane na jej podstawie muszą być podejmowane w interesie publicznoprawnym. Podstawą do zastosowania przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów jest jednak uprzednie stwierdzenie przez Prezesa UOKiK, że w danej sprawie doszło do naruszenia interesu publicznoprawnego (wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 7 lipca 2001 r., sygn. akt XVII 82/00).

Interes publiczny w postępowaniu administracyjnym nie jest pojęciem jednolitym i stałym. Publicznoprawny charakter ustawy oznacza, że nie wszystkie zachowania przedsiębiorców i ich związków uzasadniają uruchomienie przewidzianych przez nią instrumentów. Powinno to następować wówczas, gdy w następstwie zachowań naruszających ustawę zagrożony jest interes ogólnospołeczny. Naruszenie zaś tego interesu ma miejsce wówczas, gdy skutkami działań sprzecznych z ustawą dotknięty jest szerszy krąg uczestników rynku, względnie, gdy te działania wywołują na rynku inne niekorzystne zjawiska (por. wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 24 stycznia 1991 r., sygn. akt XV Ama 8/90).

Zgodnie z kolei ze stanowiskiem Sądu Najwyższego (por. wyrok z dnia 29 maja 2001 r., sygn. akt I CKN 1217/98) publicznoprawny charakter ustawy antymonopolowej powoduje, iż znajduje ona zastosowanie wówczas, gdy jest zagrożony interes publiczny, polegający na zapewnieniu właściwych warunków funkcjonowania rynku gospodarczego. Rynek taki funkcjonować może prawidłowo, gdy zapewniona jest możliwość powstania i rozwoju konkurencji. Za zagrożenie lub naruszenie konkurencji w takim rozumieniu należy uznać, zdaniem Sądu, jedynie takie działania, które dotyczą sfery interesów szerszego kręgu uczestników rynku gospodarczego. Ponieważ do podmiotów funkcjonujących na rynku należą nie tylko przedsiębiorcy ale i konsumenci, naruszenie tego interesu może mieć miejsce, gdy skutkami działań sprzecznych z ustawą o ochronie konkurencji konsumentów dotknięta jest sfera interesów szerokiego kręgu konsumentów.

Przedmiotem niniejszej sprawy jest ocena, czy taryfa, którą Zakład opracował i stosuje w rozliczeniach z odbiorcami została ukształtowana zgodnie z wymogami określonymi w ustawie – Prawo energetyczne oraz rozporządzeniu taryfowym. W związku z tym, iż Zakład jest jedynym przedsiębiorcą dostarczającym na terenie miasta i gminy Gąbin energię ciepłą odbiorcom indywidualnym, krąg podmiotów, których dotyczą kwestionowane przez Prezesa Urzędu działania Zakładu obejmuje każdego potencjalnego klienta, który chciałby zawrzeć z Zakładem umowę na dostawę ciepła. Nie budzi zatem wątpliwości, iż wszczynając niniejsze postępowanie, Prezes Urzędu działał w interesie publicznym.

### *Strony postępowania*

Postępowanie antymonopolowe toczy się z udziałem osób mających przymiot strony. Zgodnie z art. 86 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów stroną postępowania jest każdy, kto wnosi o wydanie decyzji w sprawie praktyk ograniczających konkurencję lub wobec kogo zostało wszczęte postępowanie o stosowanie praktyk ograniczających konkurencję lub naruszenie innych przepisów ustawy.

Przy pomocy norm prawa antymonopolowego realizowana jest ochrona uczestników rynku przed antykonkurencyjnymi praktykami ze strony innych przedsiębiorców. Przepisy określające zakaz stosowania praktyk ograniczających konkurencję, zawarte w art. 5 i 8 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów stosuje się zatem jedynie do przedsiębiorców i ich związków. Zgodnie z art. 4 pkt 1 lit. a ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w związku z art. 86 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 173, poz. 1808), pod pojęciem „przedsiębiorcy” należy rozumieć przedsiębiorcę w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 173, poz. 1807 ze zm.), a także: a) osobę fizyczną, osobę prawną, a także jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej, organizującą lub świadczącą usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o działalności gospodarczej.

Zgodnie z przywołanym już Statutem Zakładu, do kompetencji Zakładu należy wykonywanie działań o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie potrzeb mieszkańców miasta i gminy Gąbin w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Zakład realizuje zadania z zakresu gospodarki mieszkaniowej oraz z zakresu gospodarki komunalnej. Zgodnie z Uchwałą Nr 252/119/2001 Zarządu Miasta i Gminy Gąbin z dnia 31 grudnia 2001 r., kierownikowi Zakładu udzielone zostało pełnomocnictwo do jednoosobowego składania oświadczeń woli w imieniu gminy Gąbin w sprawach dotyczących bieżącego działania Zakładu w zakresie jego statutowych zadań.

Działalność związana z zaspokojeniem zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie zaopatrywania w energię ciepłą należy, zgodnie z przywołanym już art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, do zadań własnych gminy. Ponieważ zadania własne gminy są

traktowane jako zadania o charakterze użyteczności publicznej, należy przyjąć, iż działalność Zakładu polega na organizowaniu usług o charakterze użyteczności publicznej. Okolicznością bezsporną jest bowiem, iż Miasto i Gmina Gąbin nie prowadzi zadań własnych z zakresu zaopatrywania w energię ciepłą. Wykonywanie tych zadań powierzyło Zakładowi. Chociaż w ustawie brak jest legalnej definicji pojęcia użyteczności publicznej, to niewątpliwie pewną wskazówkę w tej materii stanowić może przepis art. 1 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej, na mocy którego gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

Zgodnie z art. 2 ustawy o gospodarce komunalnej, gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w formie zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego. Wyboru formy prowadzenia gospodarki komunalnej dokonują organy stanowiące jednostek samorządowych. W niniejszej sprawie Miasto i Gmina Gąbin powierzyło prowadzenie zadań własnych z zakresu zaopatrywania w energię ciepłą zakładowi budżetowemu – ZGKiM. Miasto i Gmina Gąbin nie wykonuje zatem zadań własnych w tym zakresie i z tego względu nie może zostać uznane za stronę postępowania administracyjnego.

W świetle powyższych okoliczności, a także zgodnie z ustalonym orzecznictwem antymonopolowym, zakład budżetowy, jako jednostka organizacyjna gminy niemająca osobowości prawnej, organizująca lub świadcząca usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej – mieści się niewątpliwie w przedstawionej powyżej definicji przedsiębiorcy (por. m.in. wyroki SOKiK z dnia 15 stycznia 2003 r., sygn. akt XVII Ama 28/02, z dnia 1 grudnia 2004 r., sygn. akt XVII Ama 70/03, z dnia 25 maja 2006 r., sygn. akt XVII Ama 25/05).

### *Rynek właściwy*

Stosownie do art. 8 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów zakazane jest nadużywanie pozycji dominującej na rynku właściwym przez jednego lub kilku przedsiębiorców. Nadużywanie pozycji dominującej, którego dotyczy powołany wyżej przepis, ujawnia się zawsze na rynku właściwym. Stąd w sprawach o stosowanie ww. praktyk dla stwierdzenia, czy przedsiębiorca posiada pozycję dominującą, niezbędne jest ustalenie rynku właściwego w sprawie (wyroki Sądu Antymonopolowego z dnia 26 października 1994 r., sygn. akt XVII Amr 24/94 oraz z dnia 21 stycznia 1998 r., sygn. akt XVII Ama 55/97). Dominacja rynkowa nie występuje przy tym na rynku traktowanym w kategoriach ekonomicznych, rozumianym jako ogół stosunków zachodzących między podmiotami uczestniczącymi w procesach wymiany towarowej.

Przez rynek właściwy rozumie się rynek towarów, które ze względu na ich przeznaczenie, cenę oraz właściwości uznawane są przez ich nabywców za substytuty oraz oferowane są 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 (art. 4 pkt 8 ww. ustawy). Pojęcie rynku właściwego odnosi się 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. Rynek właściwy produktowo obejmuje wszystkie towary, które służą zaspokajaniu tych samych potrzeb nabywców, mają zbliżone właściwości, podobne ceny i reprezentują podobny poziom jakości (E. Modzelewska-Wąchal: „*Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*”, Warszawa 2002, s. 49). Pod pojęciem

towarów należy rozumieć zarówno rzeczy, jak i energię, papiery wartościowe i inne prawa majątkowe, usługi, a także roboty budowlane (art. 4 pkt 6 ww. ustawy).

Niezbędnym elementem rynku właściwego jest jego wymiar geograficzny, oznaczający konieczność wskazania obszaru, na którym warunki konkurencji, mające zastosowanie do określonych towarów, są jednakowe dla wszystkich konkurentów. Definicja ustawowa odnosi rynek geograficzny do obszaru „na którym, ze względu na ich [towarów] rodzaj i właściwości, istnienie barier dostępu do rynku, preferencje konsumentów, znaczące różnice cen i koszty transportu, panują zbliżone warunki konkurencji” (art. 4 pkt 9 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów).

W ocenie Prezesa Urzędu rynkiem właściwym w niniejszej sprawie jest lokalny rynek dystrybucji i sprzedaży ciepła dla odbiorców Zakładu, którego geograficzny wymiar ograniczony jest do miasta i gminy Gąbin. Na tak bowiem określonym rynku Zakład prowadzi działalność gospodarczą, w związku z którą rozlicza się z odbiorcami – w oparciu o określoną przez siebie taryfę – za dostarczane im ciepło. Przywołując zapisy Statutu Zakładu należy wskazać, że „*przedmiotem działania Zakładu jest wykonywanie zadań o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie potrzeb, głównie mieszkańców miasta i gminy Gąbin w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Usługi (...) mogą być świadczone również na rzecz mieszkańców spoza gminy Gąbin.*”.

#### *Pozycja dominująca*

Możliwość stwierdzenia naruszenia przez przedsiębiorcę zakazu stosowania praktyk ograniczających konkurencję, polegających na nadużywaniu pozycji dominującej na rynku właściwym, uzależniona jest od uprzedniego stwierdzenia, iż przedsiębiorca posiada na tak określonym rynku pozycję dominującą.

W świetle art. 4 pkt 9 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, przez pozycję dominującą należy rozumieć pozycję przedsiębiorcy, która umożliwia mu zapobieganie skutecznej konkurencji na rynku właściwym przez stworzenie mu możliwości działania w znacznym zakresie niezależnie od konkurentów, konsumentów i kontrahentów. Przyjmuje się, iż pozycję taką posiada przedsiębiorca, którego udział w rynku przekracza 40%.

W przypadku Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Gąbinie jego pozycję rynkową wyznacza okoliczność, iż przedsiębiorca na powyżej określonym rynku towarowym ma pozycję naturalnego monopolisty – jest jedynym dostawcą ciepła na terenie miasta i gminy Gąbin. Zatem, w przedmiotowym przypadku fakt posiadania przez Zakład dominacji rynkowej jest bezsporny.

#### *Nadużywanie pozycji dominującej*

Sam fakt posiadania pozycji dominującej nie stanowi jeszcze naruszenia prawa, podobnie jak jej legalne wzmocnienie wskutek wzrostu potencjału ekonomicznego. Bezprawne jest dopiero nadużywanie przez przedsiębiorcę takiej pozycji (art. 8 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów). W ust. 2 art. 8 ustawy zawarty został katalog praktyk nadużywania pozycji dominującej na rynku, który ma charakter otwarty i stanowi jedynie przykładowe wyliczenie praktyk ograniczających konkurencję, które najczęściej występują na rynku. Daje to organowi antymonopolowemu możliwość uznania za praktykę ograniczającą konkurencję poprzez nadużycie pozycji dominującej na rynku takiego zachowania przedsiębiorcy, które nie zostało wymienione w powoływanym przepisie.

Zgodnie z poglądem Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, praktyki niewymienione w katalogu z art. 8 ust. 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów stanowią nienazwaną praktykę nadużywania pozycji dominującej



z art. 8 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (por. wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 24 października 2001 r., sygn. akt XVII Ama 101/00).

Możliwe jest więc zakwalifikowanie, jako nadużycia pozycji dominującej na rynku, innych zachowań dominanta, noszących znamiona bezprawnego ograniczania konkurencji lub godzących w interesy konsumentów.

Przedmiotem niniejszej decyzji jest więc ocena, czy Zakład nadużywa posiadaną na rynku pozycję, a tym samym, czy narusza zakaz stosowania praktyk ograniczających konkurencję, o którym mowa w art. 8 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, poprzez stosowanie w rozliczeniach z odbiorcami taryfy opracowanej w sposób niezgodny z ustawą – Prawo energetyczne oraz rozporządzeniem taryfowym. W opinii Prezesa Urzędu, takie zachowanie przedsiębiorcy nie byłoby możliwe w sytuacji, gdyby podejmujący je przedsiębiorca działał w warunkach wolnej konkurencji. W rozpatrywanej sprawie Zakład działa na niekonkurencyjnym rynku, jakim jest rynek dystrybucji i sprzedaży ciepła dla odbiorców na terenie Miasta i Gminy Gąbin, gdzie posiada niekwestionowaną pozycję monopolistyczną, będącą kwalifikowaną postacią pozycji dominującej. Zakład jest bowiem przedsiębiorcą energetycznym nie spotykającym się na rynku swojego działania z jakąkolwiek konkurencją. Z racji swojej siły rynkowej może wymusić uczestnictwo w rynku na warunkach narzuconych, odmiennych od tych, które wynikałyby z działania mechanizmów rynkowych w warunkach istnienia konkurencji.

Jak wskazano powyżej, dokumenty przekazane przez Zakład w toku prowadzonego postępowania pozwoliły ustalić, że źródło ciepła eksploatowane przez Zakład, którego moc wynosi 0,75 MW, wyposażone jest w układ pomiarowo-rozliczeniowy. Ponadto, jak wynika z przedstawionej przez Zakład dokumentacji, obecnie w zasilanych w ciepło budynkach nie ma węzłów centralnego ogrzewania. Co więcej, parametry temperatury nośnika ciepła, tj. wody, na wyjściu ze źródła (poniżej 100°C) oraz odległości i liczba budynków zasilanych z kotłowni pozwalają zasadnie twierdzić, że nośnik ciepła podgrzany w źródle jest z niego wyprowadzany bezpośrednio do zewnętrznych instalacji odbiorczych. Oznacza to, iż taryfa Zakładu powinna zostać opracowana zgodnie z wymogami sformułowanymi w § 7 ust. 7 rozporządzenia taryfowego. W myśl bowiem tego przepisu, w przypadku wytwarzania ciepła w lokalnym źródle ciepła wyposażonym w układ pomiarowo-rozliczeniowy lub źródle ciepła, w którym zainstalowana moc cieplna nie przekracza 5 MW, bezpośrednio zasilającym zewnętrzne instalacje odbiorcze, taryfa zawiera:

- 1) stawki opłaty miesięcznej za zamówioną moc cieplną – wyrażone w złotych za MW;
- 2) stawki opłaty za ciepło – wyrażone w złotych za GJ.

Stawki opłat, o których mowa w przywołanym powyżej zapisie rozporządzenia, wyszczególniają obydwie z taryf Zakładu poddanych przez Prezesa UOKiK analizie w toku przedmiotowego postępowania antymonopolowego, tj. zarówno „Taryfa 2005” jak i „Taryfa 2006”.

Ponieważ, zgodnie z art. 45 ust. 1 ustawy – Prawo energetyczne, taryfa przedsiębiorstwa energetycznego powinna zostać skalkulowana w sposób zapewniający w szczególności pokrycie kosztów uzasadnionych działalności gospodarczej przedsiębiorstwa energetycznego w zakresie wytwarzania, przetwarzania, przesyłania, dystrybucji lub obrotu energią (art. 45 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy) oraz ochronę interesów odbiorców przed nieuzasadnionym poziomem cen i stawek opłat (art. 45 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy), w toku prowadzonego przez Prezesa Urzędu postępowania badaniu zostały poddane kalkulacje stawek opłat przyjęte przez Zakład w opracowanych taryfach.

Przeprowadzone przy współpracy z Prezesem URE postępowanie wykazało, iż Zakład ustalił w opracowanych przez siebie taryfach stawki opłat (stawka opłaty miesięcznej za zamówioną moc cieplną oraz stawka opłaty za ciepło) zgodnie z przepisami ustawy – Prawo

energetyczne oraz rozporządzeniem taryfowym. Koszty przyjęte przez Zakład jako bazowe przy określaniu stawek opłat należy uznać za uzasadnione. Mimo, iż Prezes URE stwierdził, iż Zakład powinien „*podchodzić bardziej wnikliwie do kalkulacji kosztów paliwa, które w największym stopniu przekładają się na stawki opłat w taryfie*” uznał jednocześnie, że „*brak jest wyraźnych podstaw do twierdzenia, że wynik zastosowanej przez Przedsiębiorstwo metody ustalania kosztów paliwa jest nieuzasadniony*”. Analiza dokumentów przedstawionych przez Zakład pozwoliła także uznać, że ilość ciepła, którą Zakład zamierza sprzedać odbiorcom w okresie obowiązywania każdej z taryf określona została – pomimo odnotowanych strat ciepła w zewnętrznej instalacji odbiorczej łączącej źródło ciepła z instalacjami odbiorczymi w ogrzewanych obiektach – prawidłowo (pismo Urzędu Regulacji Energetyki – Oddziału Centralnego w Warszawie z dnia 28 marca 2007 r.).

Wskazać również należy, iż w taryfach poddanych analizie w toku prowadzonego postępowania antymonopolowego w sposób zgodny z rozporządzeniem taryfowym określone zostały grupy taryfowe. Zakład wyróżnił bowiem – mając na względzie przywołane powyżej kryteria wskazane w § 10 ust. 1 i 2 ww. rozporządzenia – jedną tylko grupę taryfową, do której przyporządkowani zostali wszyscy odbiorcy ciepła dostarczanego przez Zakład, co Prezes URE uznał za prawidłowe.

Mając na względzie dokonane w toku prowadzonego postępowania antymonopolowego ustalenia należy stwierdzić, iż „Taryfa 2005” oraz „Taryfa 2006” opracowane zostały przez Zakład w sposób zgodny z wymogami sformułowanymi w ustawie – Prawo energetyczne oraz rozporządzeniu taryfowym. Tym samym, brak jest podstaw do stwierdzenia, iż Zakład stosuje w rozliczeniach z odbiorcami taryfy opracowane w sposób niezgodny z prawem, przez co dopuszcza się stosowania praktyki ograniczającej konkurencję, o której mowa w art. 8 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeka się jak w sentencji.

Stosownie do treści art. 78 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów w związku z art. 131 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów w związku z art. 479<sup>28</sup> § 2 k.p.c. – od niniejszej decyzji przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w terminie dwutygodniowym od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – Delegatury UOKiK w Warszawie.

Otrzymuje:

**Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej**

ul. Strażacka 4 a

09-530 Gąbin