

URZĄD
OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
DELEGATURA W KRAKOWIE

31-011 Kraków, Pl. Szczepański 5
Tel. (0-12) 421-75-79, 421-74-98, Fax (0-12) 422-78-20
E-mail: krakow@uokik.gov.pl

L.dz. RKR-561w-004/01/WJ-123/01

Kraków, dn. 23 stycznia 2001r.

DECYZJA Nr RKR - 1/2001

**Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów -
Delegatura Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Krakowie**

Na podstawie art. 21 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 4 ustawy z dnia 24 lutego 1990r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów (t.j. Dz. U. z 1999r. Nr 52, poz. 547), w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów odmawia się - Skarżącemu - Józefowi Kubali, zam. w Woli Dębińskiej 5, pow. brzeski - wszczęcia z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie wysokości opłat za przyłączenie nieruchomości do kanalizacji sanitarnej wsi Wola Dębińska.

UZASADNIENIE

Do Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Krakowie wpłynęła w dniu 25 września 2000r. skarga Pana Józefa Kubali, zam. w Woli Dębińskiej 5 (zwanego dalej „Skarżącym”) dotycząca naliczenia przez Urząd Gminy Dębno opłaty - w wysokości 2000 zł. - związanej z partycypacją mieszkańców tej Gminy w kosztach budowy kanalizacji sanitarnej wsi Wola Dębińska. Skarżący zarzucił, iż Uchwała Nr IV/60/99 Rady Gminy Dębno z dnia 30 czerwca 1999r. w sprawie udziału właścicieli nieruchomości w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej oraz umowa w sprawie ustalenia obowiązków Inwestora i Użytkownika w realizacji inwestycji pod nazwą „Budowa kanalizacji wraz z oczyszczalnią ścieków w Woli Dębińskiej” naruszają jego interes prawny. Ponadto podnosił on, że konieczność uiszczenia opłaty przed zakończeniem budowy kanalizacji, „samowolne” jej ustalenie przez Gminę, brak dobrowolności partycypacji w przedmiotowej inwestycji oraz narzucenie mieszkańcom wsi jedyne go wyznaczonego przez Gminę wykonawcy inwestycji w postaci kolektora sanitarnego i oczyszczalni ścieków naruszają bezwzględnie obowiązujące przepisy prawne.

Organ antymonopolowy podjął czynności wyjaśniające, m.in. zwrócił się do Urzędu Gminy w Dębnie z żądaniem ustosunkowania się do przedstawionych zarzutów. Odpowiedź organu gminy oraz dokumenty przedstawione przez samego Skarżącego pozwoliły Urzędowi na ustalenie, że stan faktyczny sprawy – rozpoznany już uprzednio przez Naczelny Sąd

Administracyjny Ośrodek Zamiejscowy w Krakowie – nie daje podstaw do stwierdzenia naruszenia przepisów ustawy o przeciwdziałaniu (...) i podjęcia czynności w oparciu o unormowania tejże ustawy. Szczegółowe wyjaśnienia organ antymonopolowy skierował do Skarżącego w piśmie z dnia 31 października 2000r. (znak: L.dz.RKR-036-073/00/WJ-1576/2000).

W dniu 15 listopada 2000r. Skarżący przesłał do Urzędu kolejne pismo – podnosząc zarzut nie podjęcia przez organ antymonopolowy działań w formie decyzji oraz domagając się przekazania jego skargi do rozpatrzenia przez Sąd Antymonopolowy.

Po przeprowadzeniu ponownej, wnikliwej analizy zebranego w sprawie materiału dowodowego organ antymonopolowy pismem z dnia 22 listopada 2000r. (znak: L. dz. RKR-036-073/00/WJ/BV-1676/2000) po raz kolejny poinformował Skarżącego o niewszczytnaniu w przedmiotowej sprawie postępowania administracyjnego – z uwagi na to, iż po pierwsze, Skarżący nie jest podmiotem uprawnionym - w rozumieniu art.21 ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu (...) – do żądania wszczęcia takiego postępowania oraz, po drugie, gdyż - z zawartych w skardze zarzutów oraz posiadanych przez Urząd informacji nie wynikało, aby naruszone zostały przepisy ustawy o przeciwdziałaniu (...).

W kolejnych pismach: z dnia 22 listopada oraz 29 grudnia 2000r. Skarżący podtrzymał dotychczasowe zarzuty dotyczące stosowania przez Gminę Dębno praktyk monopolistycznych, domagając się jednocześnie przekazania jego sprawy do rozpoznania przez Sąd Antymonopolowy.

Oceniając ponownie przedmiotową sprawę organ antymonopolowy zważył, co następuje:

Skarżący wystąpił do organu antymonopolowego jako osoba fizyczna, nie prowadząca działalności gospodarczej, a zatem powinien być traktowany jako konsument w rozumieniu art. 2 pkt 11 cyt. ustawy o przeciwdziałaniu (...). W związku z powyższym nie przysługuje mu legitymacja do żądania wszczęcia postępowania administracyjnego, albowiem z wnioskiem takim mogą – stosownie do treści art. 21 ust. 2 ustawy – wystąpić wyłącznie: przedsiębiorcy, których interes został lub może być naruszony przez praktykę monopolistyczną oraz związki takich przedsiębiorców, organy kontroli państwowej i społecznej, organizacje społeczne, do których zadań statutowych należy ochrona interesów konsumentów, organy jednostek samorządu terytorialnego oraz powiatowy (miejski) rzecznik konsumentów. Wyliczenie to jest kompletne i oznacza w szczególności, że ustawodawca – mając na względzie publicznoprawny charakter ustawy o przeciwdziałaniu (...) – nie dał uprawnień do żądania wszczęcia postępowania administracyjnego samodzielnie działającemu, pojedynczemu konsumentowi, czy obywatelowi.

W interesie konsumenta może być wszczęte postępowanie administracyjne z urzędu, jeżeli okoliczności faktyczne sprawy wskazują na zagrożenie interesu publicznoprawnego w obszarze kompetencji organu antymonopolowego.

W przedmiotowej sprawie sytuacja taka jednak nie zachodzi.

Podkreślenia wymaga, że sprawa opisana w skardze skierowanej do organu antymonopolowego była już przedmiotem postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym Ośrodkiem Zamiejscowym w Krakowie, który w uzasadnieniu wyroku z 16 maja 2000r. (sygn. akt: II SA/Kr 412/00) wywiódł m.in., że zaskarżona przez Skarżącego uchwała nr IV/60/99 Rady Gminy Dębno nie narusza prawa

oraz nie ingeruje w żaden sposób w sferę uprawnień mieszkańców gminy. Przewiduje ona całkowicie dobrowolny system działania, wprowadzając cywilno – prawny sposób uiszczenia opłat, bez uciekania się do środków administracyjno – prawnych i środków przymusu. Dopiero w przypadku, gdy zainteresowany podmiot nie skorzysta z tego systemu będą zastosowane środki mające już szczegółowe umocowanie w ustawie, tj. będą wydane decyzje administracyjne, ustalające opłaty adiacenckie.

Zdaniem Sądu zaskarżona uchwała nie wymusza nowego świadczenia – nie wynika z niej bowiem przymus zawarcia umowy. Natomiast w przypadku jej zawarcia i uiszczenia określonych opłat będą one – jako już wniesione - odjęte od ogólnej kwoty opłaty adiacenckiej.

Podobne stanowisko w rozważanej sprawie zajął organ antymonopolowy. Na podstawie zebranego w sprawie materiału dowodowego ustalono, że Użytkownik sieci kanalizacyjnej wsi Wola Dębińska może dokonywać wyboru: czy będzie dobrowolnie partycypował w kosztach budowy i podpisze umowę cywilno – prawną z Zarządem, czy też uiszczy opłatę adiacencką na podstawie decyzji administracyjnej naliczającej taką opłatę. W przypadku uiszczenia przez właściciela nieruchomości określonych opłat przed zakończeniem budowy kolektora sanitarnego i oczyszczalni ścieków wartość tych świadczeń zaliczona będzie po zakończeniu inwestycji na poczet opłaty adiacenckiej.

Urząd nie doszukał się również sprzeczności pomiędzy uchwałą nr IV/60/99 Rady Gminy Dębno w sprawie udziału właścicieli nieruchomości w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej, a umową w sprawie ustalenia obowiązków Inwestora i Użytkownika w realizacji inwestycji. Przedmiotowa umowa musi być bowiem oceniana przy uwzględnieniu założeń zawartych w powyższej uchwale Rady Gminy, która zawiera przepisy powszechnie obowiązujące - a zatem wiążące wszystkich mieszkańców -na terenie gminy. Dlatego też – zdaniem organu antymonopolowego – nie było konieczne powtórzenie w treści umowy §7 uchwały, który stanowi, iż w przypadku zaniechania zawarcia tej umowy naliczone zostaną opłaty adiacenckie w trybie przepisów art. 143 i następnych ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2000r. Nr 46, poz.543, z późn. zm.).

Mając powyższe okoliczności na uwadze, a zwłaszcza ustosunkowując się do zarzutów podniesionych przez Skarżącego Urząd uznał, że nie doszło do naruszenia przepisów ustawy o przeciwdziałaniu (...), w tym również art. 5 ust. 1 pkt 6 stanowiącego, że za praktykę monopolistyczną uznaje się nadużywanie pozycji dominującej na właściwym rynku poprzez narzucanie uciążliwych warunków umów, przynoszących przedsiębiorcy narzucającemu te warunki nieuzasadnione korzyści.

Narzucanie uciążliwych warunków umów musi mieć przede wszystkim charakter przymusowy, wymuszony przez podmiot dominujący posiadaną siłą rynkową (tak: S. Gronowski „Ustawa antymonopolowa. Komentarz”, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 1996r., s 135). Kwestionowane przez Skarżącego działania organów gminy polegające na ustalaniu i pobieraniu opłat przed zakończeniem budowy kolektora sanitarnego i oczyszczalni ścieków nie mają wspomnianego charakteru przymusowego. Skarżący – co zostało wykazane i uzasadnione powyżej - ma możliwość wyboru: czy będzie dobrowolnie partycypował w kosztach budowy i podpisze umowę cywilno – prawną z Zarządem, czy też uiszczy opłatę adiacencką na podstawie decyzji administracyjnej naliczającej taką opłatę.

Nie można również uznać, że warunki umowy w sprawie ustalenia obowiązków Inwestora i Użytkownika w realizacji inwestycji pod nazwą „Budowa kanalizacji wraz z oczyszczalnią ścieków w Woli Dębińskiej” mają przymiot uciążliwych i przynoszą Gminie Dębno nieuzasadnione korzyści. Gmina przy pomocy swoich ustawowych organów – zgodnie

z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami - jest uprawniona do naliczania i pobierania opłat adiacenckich i innych opłat mających taki charakter (a uiszczanych przed zakończeniem projektowanych inwestycji) – co potwierdził NSA Ośrodek Zamiejscowy w Krakowie w powoływanym powyżej wyroku dotyczącym tej samej sprawy. Ponadto – jak wynika z informacji przedstawionych w toku postępowania wyjaśniającego przez Zarząd Gminy Dębno – kwota partycypacji mieszkańców w całym zadaniu inwestycyjnym wynosiła zaledwie 15% wartości: 10% w kosztach kolektora i 5% w kosztach oczyszczalni ścieków i żaden z mieszkańców indywidualnie nie został zwolniony z partycypacji w kosztach budowy. Biorąc zatem pod uwagę obowiązkowy, administracyjno - prawny charakter tych opłat (mogą być władczo nałożone przez zarząd gminy), wprowadzenie ich na mocy obowiązujących przepisów oraz ich niewielką wysokość - organ antymonopolowy nie dopatrzył się naruszenia przepisu art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy o przeciwdziałaniu (...).

Nie znajduje uzasadnienia także zarzut Skarżącego dotyczący narzucenia mieszkańcom wsi jedyne go wykonawcy robót. Stosownie bowiem do uregulowań ustawy z dnia 10 czerwca 1994r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. z 1994r. Nr 119, poz. 773, z późn. zm.) - w przypadku wykorzystywania przez jednostki samorządu terytorialnego w związku z podejmowanymi przedsięwzięciami inwestycyjnymi środków publicznych – obowiązuje procedura wyłaniania wykonawcy zamierzonych prac w trybie przetargu. W trybie takim wyłoniony może być wyłącznie jeden wykonawca – wygrywający przetarg.

Stosownie do treści art. 21 ust. 4 ustawy o przeciwdziałaniu (...) - nie wszczyna się postępowania administracyjnego, jeżeli z zawartych w żądaniu (wniosku) oraz posiadanych przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów informacji wynika, iż nie zostały naruszone przepisy w/w ustawy. W tym wypadku organ antymonopolowy informuje na piśmie występującego z żądaniem (wnioskiem) o niewszczyaniu postępowania administracyjnego, podając uzasadnienie. Postępowanie jednak wszczyna się, jeżeli w terminie dwutygodniowym uprawniony lub zobowiązany żądanie (wniosek) podtrzyma. Natomiast zgodnie z art. 21 ust. 1 in fine w/w ustawy odmowa wszczęcia postępowania następuje w drodze decyzji.

Wobec niespójności redakcji przepisów art. 21 ust. 1 i art. 21 ust. 4 cyt. ustawy o przeciwdziałaniu (...) w kwestii wszczęcia postępowania administracyjnego należy przyjąć za Sądem Antymonopolowym (tak np.: wyrok z dnia 26 marca 1997r., sygn. akt XVII Ama 87/96) – że „organ antymonopolowy nie ma obowiązku każdorazowego wszczynania postępowania w przypadku podtrzymania takiego żądania (wniosku) w sytuacji, o której mowa w art. 21 ust. 4 ustawy. Natomiast istotne jest aby odmowa wszczęcia postępowania miała formę decyzji”. Konieczność wydania decyzji w przypadku odmowy wszczęcia postępowania z urzędu potwierdził dodatkowo Sąd w wyroku z dnia 21.10.1998r. (sygn. akt XVII Ama 33/98), w którym uznał, że „odmowa wszczęcia postępowania z urzędu powinna, stosownie do art. 21 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu (...), nastąpić w formie decyzji, która może być zaskarżona w trybie art. 10 ust. 1 tej ustawy, celem poddania kontroli sądowej zgodności z prawem motywów, którymi kierował się organ antymonopolowy”.

Uwzględniając powyższe stanowiska Sądu Antymonopolowego oraz okoliczność, iż z dokonanych ustaleń nie wynika, aby Gmina Dębno swoim zachowaniem naruszyła przepisy ustawy o przeciwdziałaniu (...), organ antymonopolowy postanowił odmówić wszczęcia z urzędu postępowania administracyjnego w przedmiotowej sprawie.

Mając powyższe na uwadze, organ antymonopolowy orzekł, jak w sentencji.

Od niniejszej decyzji służy Skarżącemu 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 x Pan Józef Kubala, Wola Dębińska 5, 32 – 852 Dębno; pow. brzeski .

1 x a/a.