

**URZĄD
OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
DELEGATURA WE WROCŁAWIU**

50-4 13 Wrocław, ul. Walońska 3-5
Tel/Fax (O-71) 34-05-922, Tel. Centrala (O-71) 34-05-920
E-mail: wroclaw@uokik.gov.pl

RWR 565s - 3/2000/WS

Wrocław, dn.14. 09.2000 r.

Decyzja DL WR 22 /2000

Na podstawie

art. 104 k.p.a. i art. 8 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów (j.t. Dz. U. z 1999 r. Nr 52, poz. 547) po rozpoznaniu z urzędu sprawy przeciwko Gminie Łęknica **nakazuje się zaniechanie** stosowania praktyk monopolistycznych polegających na:

podziale rynku handlu targowiskowego w Łęknicy według kryteriów podmiotowych, na skutek zastosowania wobec kupców spoza Gminy Łęknicy opłaty targowiskowej w pełnej wysokości, podczas gdy od kupców z tej gminy pobierana jest opłata targowiskowa w wysokości 50% stawki podstawowej.

Uzasadnienie

1. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów prowadził badania rynku przygranicznego handlu targowiskowego na obszarze swojej właściwości miejscowej. Przedmiotem badań było m.in. określenie wysokości stosowanych przez Gminy stawek opłaty targowej. W toku powyższych czynności Urząd powziął informacje o możliwości naruszenia przez Gminę Łęknica, zwaną dalej „Gminą”, ustawy antymonopolowej.

1.1. W toku postępowania wyjaśniającego stwierdzono, iż Gmina pobiera od kupców, którzy są podatnikami podatku od nieruchomości na terenie Gminy Łęknica opłatę targowiskową w wysokości 50 % stawki podstawowej, oraz iż takie praktyki stosuje już od 1996 r.

1.2. W związku z powyższym organ antymonopolowy wszczął postępowanie administracyjne przeciwko Gminie Łęknica w sprawie naruszenia przez ten podmiot:

art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy antymonopolowej poprzez:

podziale rynku handlu targowiskowego w Łęknicy według kryteriów podmiotowych, na skutek zastosowania wobec kupców spoza Gminy Łęknicy opłaty targowiskowej w pełnej wysokości, podczas gdy od kupców z tej gminy pobierana jest opłata targowiskowa w wysokości 50% stawki podstawowej.

1.3. W odpowiedzi na stawiane zarzuty Gmina pismem z dnia 6 czerwca 2000 r. wyjaśniła, iż:

- różnicowanie opłat występuje na targowisku miejskim w Łęknicy,

- Rada Gminy różnicując opłatę skorzystała z upoważnienia zawartego w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych,

- do kategorii kupców, którzy są podatnikami podatku od nieruchomości na terenie Gminy Łęknica, w praktyce zaliczyć należy wszystkie osoby posiadające stały meldunek w Gminie,

- osoby od których pobiera się opłatę targową stanowią ilościowo margines wszystkich kupców

2. Przeprowadzone przez organ antymonopolowy postępowanie dowodowe pozwoliło na ustalenia następującego stanu faktycznego:

2.1. Na terenie Łęknicy znajdują się trzy targowiska. Pierwsze zlokalizowane jest przy ul. 1-go Maja i ul. XX-lecia. Jest to targowisko miejskie, zarządzane w imieniu Gminy przez Zarząd Miasta w Łęknicy. Powierzchnia targowiska wynosi 19 104 m², z czego obszar zabudowany pawilonami 16 811 m², zaś tzw. obszar do handlu dziennego 750 m². Teren targowiska jest nieuzbrojony. Zasadniczą grupę kupców stanowią na nim dzierżawcy gruntów pod pawilony handlowe tj. 1226 osób.

Drugie targowisko znajduje się na terenie i w zarządzie Spółdzielni Pracy Remontowo-Budowlanej „Remont”. Jego powierzchnia wynosi 3 400 m², działalność handlową prowadzi na nim ok. 200 kupców. Trzecie targowisko należy do osoby prywatnej i ma powierzchnię 565 m². Prowadzi na nim działalność handlową 50 kupców.

Wszystkie targowiska posiadają ten sam profil handlowy. Na wszystkich targowiskach znajdują się pawilony handlowe oraz powierzchnie do handlu dziennego (z ręki, kosza itp.). Opłaty targowe wynikające z uchwał Rady Miejskiej są jednolite dla wszystkich targowisk z tym, iż każde z nich posiada własnych inkasentów do ich pobierania. Uiszczenie opłaty targowej u jednego z inkasentów pozwala na prowadzenie handlu dziennego na wszystkich targowiskach

(dowód - pisma Gminy k. 12 i 61).

2.2. Różnicowanie opłaty targowskiej na terenie Łęknicy występuje od 1996 r. Załącznikiem Nr 1 do Uchwały Nr XIX/102/96 Rady Miejskiej w Łęknicy z dnia 30 kwietnia 1996 r. wprowadzono zwolnienie w wysokości 50 % obowiązującej dziennej stawki opłaty targowej dla osób, które były „podatnikami podatku od nieruchomości na terenie gminy”. Zwolnienie dotyczyło wszystkich targowisk na terenie Łęknicy. Podobną konstrukcję opłaty targowej zawierał Załącznik Nr 1 do uchwały Nr XXIX/145/96 z dnia 30 grudnia 1996 r. Kolejną uchwałą Nr XIX/97/2000 z dnia 29 marca 2000 r. utrzymano różnicowanie opłaty. Zgodnie z działem I i .111 Załącznika Nr 1 opłata targowa dzienna pobierana jest od prowadzących sprzedaż zarówno na targowisku miejskim jak i pozostałych miejscach targowych na terenie miasta Łęknicy - w każdym dniu. Do kategorii osób będących podatnikami od nieruchomości na terenie gminy Łęknica w praktyce zalicza się wszystkie osoby posiadające stały meldunek w Gminie oraz podmioty gospodarcze widniejące w ewidencji działalności gospodarczej Burmistrza Miasta a także spółki prawa handlowego oraz spółdzielnie mające siedzibę na terenie Łęknicy

(dowód - uchwały wraz z zał. k. 3 - 8, zał. nr 2 do pisma Gminy k. 14).

2.3. Pobór opłaty targowej w praktyce dotyczy jedynie stosunkowo niewielkiej liczby kupców, tj. tych, którzy prowadzą handel z ręki, wózka lub kosza i

dotyczy przede wszystkim osób handlujących produktami rolnymi, runem leśnym lub wyrobami rękodzielniczymi. Pozostali kupcy korzystają ze zwolnienia ustawowego od tej opłaty na skutek ponoszenia podatku od nieruchomości w związku z nieruchomościami lub obiektami budowlanymi niezłączonymi trwale

z gruntem położonym na terenie targowiska (art. 16 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych - Dz. U. Nr 9, poz. 31 ze zm.). Na terenie targowiska miejskiego korzysta z tego zwolnienia

1226 kupców posiadających pawilony handlowe, którzy są dzierżawcami gruntu pod tymi pawilonami

(dowód - zał. nr 1 do pisma Gminy k. 13).

2.4. Zestawienie ilości kupców objętych i nie objętych obniżką opłaty targowej w latach 1996 - 2000 przedstawia poniższa tabela:

Lp.	Poszczególne lata	Ilość kupców korzystających z obniżki	Ilość kupców od których pobrano opłatę targową w pełnej wysokości
1.	1996	36	172
2.	1997	45	163
3.	1998	27	46
4.	1999	36	47
5.	2000 (I-VI)	44	101

Razem

188

529

Z zestawienia wynika, iż kupców nie korzystających z obniżki w opłacie targowej jest 2,8 krotnie więcej aniżeli tych, którzy z obniżki tej skorzystali

(dowód - zał. nr 3 do pisma Gminy k. 15, zał. nr 1 do pisma Gminy k. 62).

3. Mając na uwadze zebrany materiał dowodowy organ antymonopolowy zważył, co następuje:

3.1. Art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy antymonopolowej określa, iż praktyką monopolistyczną jest nadużywanie pozycji dominującej na rynku poprzez podział rynku według kryteriów terytorialnych, asortymentowych lub podmiotowych.

Do stwierdzenia zatem praktyki monopolistycznej z art. 5 ust. 1 pkt 2 zachowanie podmiotu gospodarczego musi spełniać **kumulatywnie** następujące przesłanki

- posiadanie pozycji dominującej,
- jej nadużycie,
- podział rynku, poprzez
- zastosowanie kryteriów terytorialnych, asortymentowych lub podmiotowych,

Ponieważ zachowania podmiotów odbywają się w strukturze rynkowej istotne znaczenie ma określenie rynku relewantnego w niniejszej sprawie. Ostatecznie wyróżniono jeden rynek relewantny tj. rynek na którym Gmina zajmuje pozycję dominującą (monopolistyczną). Jest nim w ujęciu geograficznym rynek targowisk w

Łęknicy. Rynkiem produktowym w ujęciu prawnym jest rynek ustalania opłaty targowej, w ujęciu zaś ekonomicznym rynek powierzchni użyczanej kupcom do prowadzenia handlu na targowisku.

Pozycja Gminy na tak określonym rynku jest pozycją dominującą, ponieważ zgodnie z ustawą z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. Nr 9, poz. 31 z późn. zm.) ma ona prawo jako jedyny podmiot publicznoprawny do ustalania i pobierania opłaty lokalnej jaką jest opłata targowa a poza tym jest ona właścicielem (wieczystym użytkownikiem) 83 % gruntów na wszystkich targowiskach w Łęknicy. Prawna podstawa pozycji dominującej Gminy na rynku targowisk związana jest także z art. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U z 1996r. Nr 13 poz. 74 z późn. zm.) zgodnie z którym gmina jako samodzielna osoba prawna wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Do zadań tych jako zadań własnych bez wątplenia należy zaliczyć mając na uwadze art. 7 ust. 1 pkt 11 zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty lokalnej w zakresie lokalizacji oraz tworzenia i likwidacji targowisk.

Zgodnie z art. 2 ust. 6 ustawy antymonopolowej przez pozycję monopolistyczną rozumie się pozycję podmiotu gospodarczego, polegającą na tym, że podmiot ten nie spotyka się z konkurencją na rynku krajowym lub lokalnym. Ponieważ uczestnik zajmuje na rynku lokalnym pozycję monopolistyczną (monopol prawny) która jednocześnie jest kwalifikowaną pozycją dominującą spełnia pierwszą z przesłanek art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy antymonopolowej.

3.2. Istotą praktyk monopolistycznych jest nadużycie władzy rynkowej, jaką w szczególności daje odpowiednio wysoki udział w rynku, wywołujące ograniczenie możliwości prowadzenia działalności gospodarczej lub wymuszanie uczestnictwa w rynku na zasadach narzuconych, z reguły mniej korzystnych od tych jakie miałyby miejsce w warunkach istnienia konkurencji.

Gmina na rynku powierzchni użyczanej kupcom do prowadzenia handlu na targowisku zajmując pozycję silnie dominującą zbliżoną do monopolistycznej,

nie spotyka się z istotną konkurencją. Jednakże istotniejszym jest, iż jest monopolistą prawnym w zakresie ustalania opłaty targowej. Dysponuje więc wystarczającą siłą rynkową pozwalającą dyktować kupcom warunki i wysokość opłaty targowej.

W okolicznościach tej sprawy organ antymonopolowy uznaje, że Gmina faktycznie dokonała podziału rynku wprowadzając kryteria ustalania opłaty targowej różnicujące podmiotowo kupców na tych mieszkających w regionie uprzywilejowanym (Łęknica) i korzystających w związku z tym z 50% ulgi w opłacie targowej oraz tych, którzy mieszkają poza nim i z ulgi tej korzystać nie mogą. Organ antymonopolowy w ten sposób interpretuje bowiem zapis uchwał, iż zwolnienie w wysokości 50 % obowiązującej dziennej stawki opłaty targowej dotyczy osób, które są „podatnikami podatku od nieruchomości na terenie gminy”. W istocie bowiem, co zresztą przyznała Gmina w załączniku nr 2 do swojego pisma z dnia 6 czerwca 2000 r., w praktyce do osób tych zalicza się wszystkie podmioty posiadające stały meldunek lub siedzibę na terenie Gminy. Jak wykazały wyniki postępowania dowodowego, osób tych jest 2,8 razy mniej aniżeli tych, którzy z obniżki nie korzystają. Pozostaje poza sporem, iż kupcy objęci ulgami muszą być bardziej konkurencyjni od kupców ulgami nie objętymi. Zważywszy bowiem, iż średnia opłata dzienna dla kupców którzy prowadzą handel z ręki, wózka lub kosza (zasadnicza grupa) wynosi 20 zł dziennie, czyli 600 miesięcznie - to kupcy ci płacą ok. 300 zł mniej do pozostałych. Doświadczenie życiowe przemawia za stwierdzeniem, iż omawiana kategoria kupców, to z reguły osoby niezamożne, utrzymujące się ze sprzedaży produktów rolnych, runa leśnego lub wyrobów rękodzielniczych. Dla tej kategorii osób różnica

300 zł jest różnicą odczuwalną.

Jest to więc podział dyskryminacyjny, gdyż nie ma podstaw ekonomicznych których źródła tkwiłyby w samej działalności kupieckiej. Powyższe kryteria różnicujące funkcjonują nieprzerwanie od 1996 r. i okoliczność ta jest bezsporna, a skoro tak - przesłanka polegająca na podziale rynku w wyniku zastosowania kryteriów terytorialnych, asortymentowych lub podmiotowych została spełniona.

3.3. Działania Gminy naruszają ustawę antymonopolową. Uchwalanie opłaty targowej należy do kompetencji Rady Gminy na podstawie art. 19 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. Nr 9, poz. 31 z późn. zm.). W okolicznościach niniejszej sprawy wspomniany przepis przyznaje Gminie jedynie kompetencje w zakresie uchwalania opłaty targowej, w tym możliwość wprowadzenia zwolnień od opłat lokalnych (art. 19 pkt 3). Powinno to nastąpić jednak w zgodności z obowiązującymi w tej mierze przepisami prawa i w oparciu o stosowane w tym względzie równoprawne kryteria. W ustawie o podatkach i opłatach lokalnych brak jest zapisu, który uzasadniałby uchwalanie opłat targowych w sposób dyskryminujący niektóre podmioty gospodarcze i tym samym pozwalał ograniczać swobodę prowadzenia działalności gospodarczej i swobodę konkurencji (taki pogląd wyraził np. Sąd Antymonopolowy w wyroku z dnia 11 maja 1994 r. sygn. akt XVII Amr 64/93). Efekt antykonkurencyjny różnicowania stawek opłat targowych jest oczywisty. Konkurenci kupców miejscowych prowadzą działalność mniej rentowną co musi rzutować na ich zdolność konkurencji z nimi. Uderza również w ich przedsiębiorczość w efekcie czego Gmina partycypuje w większym udziale w ich dochodach aniżeli wobec kupców miejscowych. Podkreślić należy, iż kupcy zamiejscowi poprzez fakt dojazdów, kosztów noclegu i in. ponoszą generalnie wyższe koszty działalności od kupców miejscowych. W tej sytuacji kryteria udzielania ulgi w opłacie targowej zdecydowanie mają charakter dyskryminacyjny i na ich stosowaniu polega nadużycie pozycji dominującej przez Gminę.

3.4. Działania dyskryminacyjne Gminy naruszają także Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., która w art. 32 ust. 1 stanowi, iż wszyscy są wobec prawa równi i wszyscy mają prawo do równego traktowania przez **władze publiczne** (a więc także Gminę). Ust. 2 cyt. artykułu gwarantuje, iż „nikt nie może być dyskryminowany w życiu (...) gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny”.

Mając powyższe na względzie, wobec spełnienia przesłanek z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy antymonopolowej i nie znajdując usprawiedliwienia dla naruszenia tego przepisu przez Gminę należało stwierdzić praktykę z powyższego przepisu.

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

Dyrektor
Zbigniew Jurczyk

