

**URZĄD
OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
DELEGATURA W POZNANIU**

61-702 Poznań, ul. Gwarna 7
Tel. (0-61) 852-15-17, Tel/Fax (0-61) 852-77-50, Tel. (0-61) 851-86-41
E-mail: poznan@uokik.gov.pl

RPZ – 565 - S/1/99/MR/40

Poznań, dnia 14.01.2000r.

DECYZJA Nr RPZ 5/2000

Na podstawie art. 104 § 1 k.p.a. i art. 8 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 3 i 6 ustawy z dnia 24 lutego 1990 roku o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów (tekst jednolity Dz. U. Nr 52 z 1999 r., poz. 547), po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego wszczętego na wniosek Stowarzyszenia Użytkowników Ośrodka Wypoczynkowego w Skorzęcinie z siedzibą w Zelazkowie przeciwko Gminie i Miastu Witkowo:

odmawia się uwzględnienia żądania wniosku Stowarzyszenia Użytkowników Ośrodka Wypoczynkowego w Skorzęcinie w przedmiocie stwierdzenia i nakazania zaniechania Gminie i Miastu Witkowo stosowania praktyk monopolistycznych polegających na narzucaniu uciążliwych warunków umów przynoszących Gminie i Miastu Witkowo nieuzasadnione korzyści w części dotyczącej czynszów i innych obowiązków dzierżawców, a ponadto polegającej na uprzywilejowaniu jednej z grup dzierżawców (dawnych jednostek gospodarki uspołecznionej) wyrażającym się w zaniżeniu czynszów tym podmiotom,

co mogłoby stanowić naruszenie przepisu art. 5 ust. 1 pkt 3 i 6 ww. ustawy.

UZASADNIENIE

Stowarzyszenie Użytkowników Ośrodka Wypoczynkowego w Skorzęcinie (zwane dalej Stowarzyszeniem) złożyło wniosek o wszczęcie postępowania administracyjnego przeciwko Gminie i Miastu Witkowo (zwanej dalej Gminą).

Stowarzyszenie zarzucało Gminie stosowanie praktyk monopolistycznych, polegających na narzuceniu dzierżawcom i użytkownikom ośrodka wypoczynkowego w Skorzęcinie, na początku 1997 roku uciążliwych warunków umów poprzez zawyżenie czynszu dzierżawnego. Gmina miała ponadto zaniżać czynsz dzierżawny niektórym podmiotom – dawnym jednostkom gospodarki uspołecznionej.

Stowarzyszenie wносиło o:

1. stwierdzenie i nakazanie zaniechania praktyk monopolistycznych;
2. stwierdzenie nieważności umów dzierżawy w części dotyczącej czynszu i ustalającej zobowiązania dzierżawców w sposób sprzeczny z prawem i przyjętymi zwyczajami;
3. określenie kwoty nienależnej i dodatkowej;
4. ustalenie wysokości i czasu trwania czynszu dzierżawnego.

Urząd zawiadamiając Gminę o wszczęciu postępowania administracyjnego postawił jej zarzut naruszenia przepisów art. 5 ust. 1 pkt 3 i 6 ustawy z dnia 24 lutego 1990 roku o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów (tekst jednolity Dz. U. Nr 52 z 1999 r., poz. 547) – dalej zwanej ustawą, poprzez narzucenie uciążliwych warunków umów dzierżawy w części dotyczącej czynszów i innych obowiązków dzierżawców w umowach zawieranych w 1997 roku, a ponadto polegających na uprzywilejowaniu jednej z grup dzierżawców (dawnych jednostek gospodarki uspołecznionej), wyrażającym się w zaniżaniu czynszów tym podmiotom.

Gmina nie uznała zasadności zarzutów.

Urząd ustalił, co następuje.

W Skorzęcinie gmina Witkowo, nad jeziorem Niedzięgiel, zwanym również Skorzęcińskim położony jest ośrodek wypoczynkowy. W ośrodku tym, będącym własnością Gminy wydzierżawiano grunty, które poszczególni dzierżawcy zabudowywali domkami letniskowymi. Część dzierżawców zawarła umowy w 1986 roku. Były to umowy terminowe – 10 letnie. W latach 90-tych do tej grupy dzierżawców dołączyła nowa grupa - osoby, które nabywały dzierżawy od zakładów pracy – najczęściej przedsiębiorstw państwowych.

W 1993 roku czynsz dzierżawny dla umów zawartych w 1986 roku na 10 lat wynosił 460 starych zł/m² miesięcznie, w przypadku gdy teren zabudowany był domkiem rekreacyjnym i 1000 starych zł/m² miesięcznie dla terenów wykorzystywanych dla działalności handlowej, usługowej i gastronomicznej. Uchwałą nr 180/93 Zarządu Gminy i Miasta w Witkowie z dnia 12.02.1993 roku podwyższono czynsz dzierżawny dla pierwszej grupy dzierżawców do kwoty 667 starych zł/m² miesięcznie i 2000 starych zł/m² miesięcznie dla dzierżawców prowadzących działalność gospodarczą. Dla wszystkich nowo zawieranych w 1993 roku umów uchwała niniejsza ustaliła czynsz w wysokości 70.000 starych zł/m² powierzchni zabudowanej/rok, a dla powierzchni niezabudowanej - 1000 starych zł/m²/rok. Uchwałą nr 249/94 Zarządu Gminy i Miasta w Witkowie z dnia 18.02.1994 roku podwyższono czynsz dzierżawny dla umów zawartych w 1986 roku na 10 lat do kwoty 900 starych zł/m² miesięcznie, a dla umów zawartych w 1986 roku na 10 lat, a dotyczących działalności handlowej, usługowej i gastronomicznej do kwoty 25.000 starych zł/m² miesięcznie. Dla wszystkich nowo zawieranych w 1994 roku umów uchwała niniejsza ustaliła czynsz w wysokości 94.500 starych zł/m² powierzchni zabudowanej/rok, a dla powierzchni niezabudowanej - 1350 starych zł/m²/rok. Uchwałą nr 50/194a/96 Zarządu Gminy i Miasta w Witkowie z dnia 11.12.1996 roku ustalono dla wszystkich nowo zawieranych w 1997 roku umów czynsz w wysokości 14 zł/m² powierzchni zabudowanej/rok, a dla powierzchni niezabudowanej- 0,23 zł/m²/rok. Tak więc osoby zawierające umowy w latach 1992 – 1996, które nabywały domki od zakładów pracy płaciły wyższy czynsz, niż ich poprzednicy (owe zakłady pracy). W wyniku zmian wysokości czynszu zdarzało się, iż niektórzy dzierżawcy płacili od początku 1997 roku czynsz wyższy o kilkaset procent, w stosunku do czynszu płaconego jeszcze w 1996 roku.

Stowarzyszenie starało się negocjować warunki umowy obowiązującej od początku 1997 roku. Przedstawiciele Stowarzyszenia brali udział w posiedzeniach Zarządu Gminy i Miasta w Witkowie np. w dniach 27.11.1996 roku i 9.12.1996 roku, prowadzili także z Gminą korespondencję. Jednakże w ocenie Stowarzyszenia ich uwagi nie miały żadnego decydującego wpływu na treść umowy, jaką przedstawiła dzierżawcom do zawarcia Gmina.

Stowarzyszenie oprócz wysokości czynszów kwestionowało także inne postanowienia umowy, takie jak:

1. związanie dzierżawcy postanowieniami regulaminu korzystania z ośrodka i planu zagospodarowania przestrzennego ośrodka;
2. termin wypowiedzenia umowy;
3. pobieranie przez Gminę dodatkowych opłat (oprócz czynszu), w sytuacji postawienia na działce namiotu lub przyczepy kempingowej;
4. zastrzeżenia, zgodnie z którym Gmina dokonać może zabezpieczenia swoich interesów na nakładach dzierżawcy;
5. ustalenie kar umownych należnych Gminie w wysokości 100 % poniesionych przez Gminę kosztów w razie nie wywiązania się przez dzierżawcę z obowiązku wywozu nieczystości;
6. pozbawienie należnego dzierżawcy odszkodowania w razie wyrządzenia przez Gminę szkód przy wykonywaniu instalacji wodno-kanalizacyjnej, telefonicznej, elektrycznej;
7. pozbawienie dzierżawcy stosownego odszkodowania w przypadku rozwiązania umowy z winy Gmin;
8. brak zastrzeżenia prawa pierwokupu dla dzierżawcy w razie zbycia działki osobie trzeciej przez Gminę.
9. przyznanie Gminie prawa wstępu na teren działki w celu prowadzenia kontroli przedmiotu dzierżawy, co zdaniem Stowarzyszenia stanowi daleko idące uprawnienie do naruszania posiadania.
10. różnicowanie wysokości czynszów w stosunku do poszczególnych dzierżawców.

Dzierżawcy w zdecydowanej większości podpisali przedłożone im umowy. W przypadku braku zgody na przyjęcie umowy Gmina żądała demontażu domku i opuszczenia terenu ośrodka.

Stawki czynszu obowiązujące w 1997 roku wynosiły od 13,66 zł/m² powierzchni zabudowanej/rok, do 15,94 zł/m² powierzchni zabudowanej/rok, a dla powierzchni niezabudowanej 0,23 zł/m²/rok (w dwu udokumentowanych wypadkach – 0,11 zł/m²/rok).

Z danych, jakie przedstawiło Stowarzyszenie wynika, że największą grupę dzierżawców (członków Stowarzyszenia) stanowią mieszkańcy Poznania, odległego od ośrodka o 62 km w linii prostej (30 osób), Gniezna, odległego od ośrodka o 20 km w linii prostej (27 osób), Kalisza, odległego od ośrodka o 64 km w linii prostej (16 osób), Witkowa, odległego od ośrodka o 6 km w linii prostej (10 osób). W gronie dzierżawców są także mieszkańcy Wrocławia, odległego od ośrodka o 160 km (2 osoby), Grodziska Wlkp., odległego od ośrodka o 118 km (1 osoba) oraz Bydgoszczy i Torunia, odległych od ośrodka o 74 km (po jednej osobie).

Urząd zważył, co następuje.

Przepisy ustawy, w szczególności jej art. 8 ust. 1 (stwierdzenie i nakazanie zaniechania stosowania praktyk monopolistycznych) znajdują jedynie zastosowanie w sytuacji, gdy skarżony podmiot zajmuje na rynku relewantnym pozycję monopolistyczną lub dominującą w rozumieniu przepisu art. 2 pkt 6 i 7 ustawy.

Rynek relewantny oznacza¹ płaszczyznę współzawodnictwa przedsiębiorców w prowadzonej działalności gospodarczej w zakresie danego towaru na określonym terytorium geograficznym. Dla ustalenia rynku relewantnego należy wyodrębnić z określonego rodzaju działalności gospodarczej taki jej segment, który charakteryzuje się jednolitymi (homogenicznymi) warunkami prowadzenia działalności. Innymi słowy, do określenia rynku relewantnego należy określić:

1. Rynek produktowy.
2. Rynek geograficzny.

Dopiero po wyznaczeniu rynku relewantnego należy ustalać pozycję przedsiębiorcy na tym rynku

Ad. 1/ - Rynek produktowy.

Rynek produktowy² jest to rynek odnoszący się do towarów jednego rodzaju, które poprzez swoje szczególne właściwości, przeznaczenie, funkcje użytkowe oraz cenę, odróżniają się od innych towarów w taki sposób, że nie istnieje możliwość dowolnej ich zamiany. Towary tworzące rynek produktowy, z punktu widzenia ich nabywcy są substytutami. Dwa towary są substytutami, jeżeli nawet nieznaczny wzrost ceny jednego towaru wpłynie, w relatywnie krótkim przedziale czasowym, na zmianę preferencji kupujących na korzyść drugiego towaru.

W przedmiotowej sprawie rynkiem produktowym jest rynek wydzierzawiania gruntów w ośrodkach wypoczynkowych położonych nad jeziorami, na których to gruntach dzierżawcy wzniesli, bądź nabyli od osób trzecich domki letniskowe.

Ad. 2/ - Rynek geograficzny.

Rynek geograficzny³ jest to obszar, na którym warunki konkurencji, mające zastosowanie do badanego produktu są dla wszystkich konkurentów zbliżone. Ustawa rozróżnia rynek krajowy i rynek lokalny (art. 2 pkt. 6 i 7). Rynek krajowy jest to obszar całego terytorium Polski lub znacznej jego części, na którym w odniesieniu do określonych towarów warunki prowadzenia działalności gospodarczej są zbliżone dla wszystkich konkurentów. Rynek lokalny obejmuje część terytorium kraju. Na różnych rynkach lokalnych w odniesieniu do danego produktu panują różne warunki konkurencji. Istotnym wyróżnikiem rynku lokalnego, jest okoliczność, że na tym obszarze produkcja towarów i ich obrót zaspokajają potrzeby społeczności lokalnej.

Ustawa nie konkretyzuje, w jaki sposób należy wyznaczać rynek lokalny. W każdej sprawie antymonopolowej należy wyznaczyć rynek geograficzny zależnie od okoliczności sprawy.

¹ S. Gronowski *Ustawa antymonopolowa - Komentarz*, Wyd. C.H. Beck Warszawa 1999r., str. 116 i n.

² j.w., str. 119 i n.

³ J.w., str. 126 i n.

W szczególności rynek lokalny może pokrywać się z podziałem administracyjnym kraju (województwa, gminy, miasta). Jednakże orzecznictwo w niektórych sprawach przyjmuje, iż rynek geograficzny nie pokrywa się z tą siatką; np. lokale użytkowe znajdujące się w centrum handlowym miasta stanowią odrębny lokalny rynek geograficzny⁴.

Nie jest zasadne twierdzenie Stowarzyszenia, iż w sprawie rynkiem geograficznym jest obszar Gminy. Gdyby uznać zasadność takiego twierdzenia należałoby przyjąć, iż większość dzierżawców ośrodka wypoczynkowego w Skorzęcinie pochodzi z terenu Gminy, ewentualnie z terenu ościennych gmin. Tak jednak nie jest. Mieszkańcy Gminy nie tylko nie stanowią większości dzierżawców ale stanowią wręcz najmniejszą ich grupę. Oznacza to, że ośrodek, w zakresie wydzierzawiania gruntów, zaspakaja potrzeby szerszej społeczności niż mieszkańcy Gminy, co jest równoznaczne ze stwierdzeniem, iż rynek geograficzny w sprawie obejmuje większe terytorium niż terytorium Gminy. O zasięgu rynku geograficznego w sprawie decydować będzie okoliczność z jak odległych miejscowości gotowi są przyjeżdżać dzierżawcy do ośrodka wypoczynkowego. Główne grupy dzierżawców pochodzą z Poznania i Kalisza – miast odległych około 60 km o ośrodek. Jednakże niektórzy dojeżdżają do ośrodka pokonując większy dystans około 100 km.

Stąd, biorąc pod uwagę charakterystykę produktu (dzierżawy gruntów nad jeziorami) za rynek geograficzny uznać należy teren pojezierzy zachodnio-centralnej Polski – pojezierza lubuskiego, wielkopolskiego i kujawskiego. Obejmuje on obszar dawnych województw: zielonogórskiego, poznańskiego, leszczyńskiego, zachodniej części bydgoskiego i zachodniej części wrocławskiego.

Ustaliwszy rynek relewantny, należy przystąpić do ustalenia pozycji, jaką na tym rynku zajmuje Gmina.

Uczestnikami rynku jest z jednej strony Gmina, a z drugiej strony wszystkie podmioty prowadzące działalność gospodarczą w zakresie wydzierzawiania gruntów w ośrodkach wypoczynkowych położonych nad jeziorami, zabudowanych domkami letniskowymi. Faktem notoryjnym w Wielkopolsce, jak i znanym Urzędowi z niniejszego postępowania jest to, że na w/w. obszarze taka działalność prowadzona jest w wielu ośrodkach rekreacyjnych – m. in. w Mikołowie, Kórniku, Stęszewie, Osiecznej, Boszkowie, Dolsku, Witoblu, Wolsztynie, Zbąszyniu, Tomicach, Skokach, Sierakowie, Zaniemyślu, Błażejewku, Kiekrzu, Niepruszewie, Lusówku, Dymaczewie, Wielkiej Wsi k./Stęszewa, Rybojecku, Chodzieży, Strzelnie, Ślesinie, Powidzu, Jankowie Dolnym.

W tym stanie faktycznym nie jest uzasadnione twierdzenie, że Gmina na rynku relewantnym zajmuje pozycję monopolistyczną, czy co najmniej dominującą. Również faktem powszechnie znanym jest, że przeciętny ośrodek, w którym wydzierzawia się grunty zabudowane domkami udostępnia teren co najmniej kilkunastu, czy też kilkudziesięciu dzierżawcom (np. ośrodek Lasów Państwowych w Powidzu – 35 domków). Stąd przyjąć należy, iż tylko wymienieni konkurenci Gminy udostępniają teren kilkunastokrotnie większej ilości dzierżawców niż czyni to Gmina. Oznacza to, że Gmina nie posiada odpowiedniej pozycji rynkowej pozwalającej na stosowanie wobec niej rygorów ustawy, a rynek, na którym Gmina działa jest rynkiem poddanym silnej konkurencji.

Z uwagi na powyższą charakterystykę rynku należy stwierdzić, że Gmina ustalając

⁴ Wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 20.07.1994r., sygn. akt XVII Amr 14/94 – Wokanda 1995/4.

wysokość czynszów w ośrodku liczyć się musi z tym, że jej opłata może być mniej konkurencyjna niż opłata w innych ośrodkach. Możliwym skutkiem takiej sytuacji musiałoby być to, że część dotychczasowych dzierżawców, mimo znacznych ograniczeń płynących z faktu konieczności sprzedaży nieruchomości, odeszłaby do konkurencji.

Należy podkreślić, że fakt, iż dzierżawcy gruntów ponieśli na tychże gruntach nakłady – pobudowali, czy też w inny sposób weszli w posiadanie domków letniskowych, nie powoduje sam przez się, że Gmina jako właściciel gruntów jest w stosunku do nich monopolistą. Nie ma bowiem przeszkód, aby dzierżawcy zbyli swoje prawa osobom trzecim i swoją aktywność przenieśli do innego z ośrodków na terenie pojezierzy wielkopolskich, bowiem nie ma ograniczenia, aby było to zbycie odpłatne. W sprawie, przewaga Gminy nad dzierżawcami nie jest wynikiem posiadania pozycji monopolistycznej, czy też dominującej. Wynika ona jedynie z faktu, że dzierżawcy zainwestowali w posiadane domki środki finansowe czują się związani z ośrodkiem.

W sytuacji, gdy Gmina nie posiada na rynku pozycji dominującej, ani monopolistycznej nie było podstaw do badania zarzutów Stowarzyszenia i orzekania o nich w decyzji.

Mając na uwadze powyższe orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszej decyzji przysługuje stronom odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Antymonopolowego w terminie dwutygodniowym od dnia doręczenia decyzji, za pośrednictwem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – Delegatury w Poznaniu.

DYREKTOR
Delegatury w Poznaniu

dr Edward Stawicki

Otrzymują:

1. Gmina i Miasto Witkowo
ul. Gnieźnieńska 1
62-425 Witkowo
2. Stowarzyszenie Użytkowników Ośrodka
Wypoczynkowego w Skorzęcinie
za pośredn.
Kancelarii Radcy Prawnego
Piotra Izydorka
ul. Chwiałkowskiego 21/16
61-534 Poznań
3. Departament Prawny UOKiK
4. a/a