



**PREZES  
URZĘDU OCHRONY  
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW  
DELEGATURA W GDAŃSKU**

---

RGD.561-4/01/02/CF

Gdańsk, dnia 27 sierpnia 2002r.

**DECYZJA NR RGD.24/2002**

Na podstawie art. 105 § 1 K.p.a., w związku z art. 19 K.p.a. oraz art. 80 i art. 28 ust. 6 ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. Nr 122, poz. 1319 ze zmianami), w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, umarza się w całości postępowanie antymonopolowe, prowadzone pod sygnaturą akt jw., wszczęte na wniosek Gminy Pruszcz Gdański w Pruszczu Gdańskim przeciwko Gminnej Spółce Wodno-Ściekowej „Reknica” w Kolbudach pod zarzutem stosowania praktyki ograniczającej konkurencję, polegającej na nadużywaniu pozycji dominującej na lokalnym rynku odbioru ścieków poprzez bezpośrednie narzucanie nieuczciwej ceny za odbiór ścieków pochodzących z terenu Gminy Pruszcz Gdański, co mogło stanowić naruszenie art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o ochronie konkurencji [...].

**UZASADNIENIE**

Do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (zwanego dalej Prezesem Urzędu, albo organem antymonopolowym) wpłynęło pismo Gminy Pruszcz Gdański w Pruszczu Gdańskim (zwanej dalej Gminą) wnoszące o wszczęcie postępowania antymonopolowego przeciwko Gminnej Spółce Wodno-Ściekowej „Reknica” w Kolbudach (zwanej dalej Spółką) pod zarzutem stosowania praktyki ograniczającej konkurencję, polegającej na bezpośrednim narzucaniu nadmiernej wygórowanej opłaty za odbiór ścieków dostarczanych z obszaru Gminy Pruszcz Gdański (karta akt sprawy 1-3).

Gmina podniosła, że ścieki z leżących w jej granicach administracyjnych miejscowości Straszyn i Goszyn są zbiorowo zrzucane do kolektora zlokalizowanego – co prawda – na jej terenie, ale majątkowo przypisanego do sieci kanalizacyjnej Kolbud, której właścicielem i eksploatatorem jest skarżona Spółka. Za przyjęcie ścieków z Gminy, a następnie ich transport do sieci kanalizacyjnej miasta Gdańska, Gmina ponosi na rzecz Spółki określoną opłatę ustaloną dla 1m<sup>3</sup> odbieranych ścieków. Opłata ta składa się z opłaty eksploatacyjnej, ustalonej przez Spółkę i opłaty należnej Saur Neptun Gdańska S.A. za przyjęcie i oczyszczenie ścieków.

Gmina, zgodnie z przysługującymi jej uprawnieniami, ustala opłatę za odbiór ścieków na swoim terenie, w jednakowej wysokości dla wszystkich ich dostawców. Opłata należna Spółce stanowi część składową ceny za odbiór ścieków, stąd też jej wysokość, a szczególnie, wysokość opła-

---

**80-824 GDAŃSK, UL. PODWALE PRZEDMIEJSKIE 30**

**TEL. (058) 346-29-32, TEL/FAX (058) 346-29-33, TEL. CENTRALA (058) 301-50-21**

**E-MAIL: GDANSK@UOKIK.GOV.PL**

ty eksploatacyjnej, w sposób istotny decyduje o ostatecznym poziomie stawki ustalanej przez Radę Gminy.

W ocenie skarżącej ustalana przez Spółkę kwota opłaty eksploatacyjnej, której wysokość od 1.06.2001r. wynosi 1,93 zł/m<sup>3</sup> ścieków (bez opłaty za przyjęcie ścieków do gdańskiej sieci kanalizacyjnej) winna być znacznie niższa i – według jej własnych wyliczeń – mieścić się w granicach 1,22 zł/m<sup>3</sup>. Usługa wykonywana przez Spółkę polega bowiem wyłącznie na hurtowym przyjęciu ścieków (w dwóch miejscach) do kolektora Spółki i ich tranzycie na odcinku o długości 6 km. do granic sieci kanalizacyjnej miasta Gdańska. Ścieki te są – co prawda – po drodze przepompowywane w Straszynie, ale Spółka nie jest eksploatatorem przepompowni. Nie prowadzi ona również eksploatacji sieci kanalizacyjnej na terenie miejscowości: Straszyn i Goszyn.

Wnioskodawczyni wskazała ponadto na fakt, iż kalkulację spornej opłaty sporządzono w oparciu o koszty funkcjonowania całego układu kanalizacyjnego, eksploatowanego przez Spółkę, wykorzystywanego przede wszystkim dla potrzeb odbioru ścieków z Gminy Kolbudy. Oparty na takich zasadach sposób kalkulowania opłaty eksploatacyjnej powoduje, że – w konsekwencji – zarówno mieszkańcy Gminy Pruszcz Gdański, jak i przedsiębiorcy prowadzący działalność gospodarczą na jej terenie, ponoszą część kosztów utrzymania sieci i odbioru ścieków powstałych wyłącznie w związku z eksploatacją sieci w sąsiedniej Gminie Kolbudy.

W ocenie skarżącej, kwestionowane działania Spółki możliwe są jedynie dzięki posiadanej przez nią przewadze kontraktowej, co jest źródłem zachowań eksploatujących zajmowaną na rynku pozycję i wynika z faktu, że Gmina nie ma innej możliwości odprowadzania ścieków ze wskazanych wyżej miejscowości, jak tylko korzystać z usług tego przedsiębiorcy. Zdaniem Wnioskodawczyni przywołane okoliczności przesądzają w sposób jednoznaczny, że w przedmiotowej sprawie doszło również do istotnego naruszenia interesu publicznego.

Po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, w dniu 27 grudnia 2001r., na wniosek Gminy Pruszcz Gdański zostało wszczęte postępowanie antymonopolowe w sprawie nakazania zaniechania przez Gminną Spółkę Wodno-Ściekową „Reknica” w Kolbudach stosowania praktyki ograniczającej konkurencję polegającej na nadużywaniu pozycji dominującej na rynku poprzez bezpośrednie narzucanie nieuczciwej ceny za świadczoną usługę odbioru ścieków pochodzących z terenu Gminy Pruszcz Gdański, co może stanowić naruszenie art.8 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. Nr 122, poz. 1319 ze zmianami).

Pismami składanymi w trakcie postępowania wyjaśniającego, jak i w odpowiedzi na wszczęcie postępowania antymonopolowego, Spółka wyjaśniła, iż:

- ✓ jest ona zarówno właścicielem zbiorczych i przyłączonych sieci kanalizacyjnych na terenie Gminy Kolbudy i układu przesyłowo-tranzytowego ścieków do Gdańska, jak i eksploatatorem sieci kanalizacyjnych na terenie tejże gminy, z wyłączeniem przepompowni ścieków w Straszynie (k. 32);
- ✓ układy zbiorcze kanalizacji sanitarnej w Gminie Kolbudy oraz tranzytowy, tłoczno-grawitacyjny system przesyłu ścieków do granicy sieci kanalizacyjnej miasta Gdańska został zrealizowany przez Spółkę w latach 1982-91 w ramach zadania inwestycyjnego sfinansowanego ze środków pochodzących z dotacji celowych (centralny i wojewódzki fundusz ochrony środowiska), składek członków Spółki oraz opłat za włączenia do sieci (k. 31, 32 i 53);
- ✓ Gmina Pruszcz Gdański porządkując gospodarkę ściekową w Straszynie i Goszynie, nie ponosząc żadnych kosztów budowy wspomnianych wyżej inwestycji, dokonała włączeń własnych sieci kanalizacyjnych do układu Spółki, przy czym w odniesieniu do Straszyna było to włączenie samowolne, bez wypełnienia warunków technicznych, co do opomiarowania i bez udziału finansowego za włączenie (k. 31,32 i 34);
- ✓ opłatę eksploatacyjną ustala w oparciu o kalkulację kosztów funkcjonowania całego, eksploatowanego przez nią systemu kanalizacyjnego, na podstawie ewidencji ponoszonych kosztów, z uwzględnieniem kosztów planowanych i całkowitej ilości przyjmomo-

- ✓ wanych ścieków ; kalkulacja taka zatwierdzana jest uchwałą Zarządu Spółki (k. 32,33);
- ✓ opłata za odbiór 1m<sup>3</sup> ścieków kalkulowana jest w jednakowej wysokości dla wszystkich ich dostawców ze względu na nierozłączność systemu kanalizacyjnego;
- ✓ różnicowanie stawki za odbiór ścieków w zależności od miejsca ich zrzutu (w tym oddzielnie dla Gminy Pruszcz Gdański) spowodowałoby znaczny wzrost opłaty dla użytkowników sieci z Gminy Kolbudy, zrzucających ścieki w punktach odległych od końcowego tranzytu ścieków (k. 33,54); partycypowali oni w kosztach budowy sieci i podwyższenie im opłaty dotyczącej tego samego układu kanalizacyjnego byłoby krzywdzące (k. 33);
- ✓ szacunkową stawkę opłaty eksploatacyjnej wyliczoną tylko dla dostawców ścieków z Gminy Pruszcz Gdański stanowi kwota 1,50 zł/m<sup>3</sup> (k. 54),
- ✓ wybudowana przez Spółkę przepompownia ścieków w Straszynie została skomunalizowana i obecnie Gmina Pruszcz Gdański pobiera od Spółki opłatę eksploatacyjną za tranzyt ścieków Gminy Kolbudy; opłata ta wzrosła w 2001r., w stosunku do roku 2000 o 81%; w 2001r. jej wysokość była niemalże równa opłacie, jaką pobiera Saur Neptun Gdańsk S.A. za przyjęcie od Spółki ścieków do swojej sieci i ich oczyszczenie (przy opłacie dla Saur Neptun równej 0,79 zł/m<sup>3</sup> opłata dla Gminy Pruszcz wynosiła 0.73 zł/m<sup>3</sup> (k. 32,33);
- ✓ Gmina Pruszcz Gdański, niezależnie od tak wysokiej opłaty za korzystanie przez Spółkę z przepompowni, pobiera dodatkowo tzw. czynsz dzierżawny w wysokości 0,10 zł/m<sup>3</sup>, podczas gdy wysokość odpisu amortyzacyjnego przepompowni równa jest 0,03 zł/m<sup>3</sup> (k.33);
- ✓ w 2000r. przyjęła 306.526 m<sup>3</sup> ścieków z Gminy Kolbudy i 133.323 m<sup>3</sup> ścieków z Gminy Pruszcz Gdański, zaś w 2001r. odpowiednio 314.980 m<sup>3</sup> i 148.637 m<sup>3</sup> (k.13).

Spółka przedstawiła ponadto kalkulację kosztów eksploatacji sieci kanalizacyjnej na 2000r. i 2001r. (k. 14,42-44) oraz wyniki działalności za lata 1999-2000 (k. 15), zaświadczenie o dokonaniu wpisu do KRS pod firmą „Reknica” sp. z o.o. (k. 110) oraz wnioski o udzielenie zezwolenia na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków (k. 111-115).

Do materiału dowodowego włączono akta postępowania wyjaśniającego w przedmiotowej sprawie (k. 1-77).

#### **ORGAN ANTYMONOPOLOWY USTALIŁ I ZWAŻYŁ, CO NASTĘPUJE:**

Postępowanie antymonopolowe w niniejszej sprawie prowadzone było w związku z postawionym Spółce zarzutem, iż ustalone i pobierane przez nią ceny za odbiór ścieków noszą znamiona ceny nieuczciwej, co wskazywało na możliwość naruszenia art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji [...].

W trakcie postępowania uległy zmianie przepisy dotyczące zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków, w tym również przepisy określające mechanizm kształtowania cen i warunków rozliczeń za wykonanie usług wodociągowo-kanalizacyjnych. Z dniem 14 stycznia 2002r. weszła bowiem w życie ustawa z dnia 7 czerwca 2001r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. Nr 72, poz. 747), zaś od dnia 8 kwietnia 2002r. obowiązuje rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 marca 2000r. w sprawie określenia taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz.U. Nr 26, poz. 257).

Ustawa w art. 3 stanowi, iż zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków jest zadaniem własnym gminy. Ustawodawca, przyznając gminie – na administrowanym przez

nią terenie – status i kompetencje regulatora tego segmentu rynku usług komunalnych, jednocześnie wyłącznie jej powierzył uprawnienia do kształtowania poziomu cen i opłat za te usługi.

Kontrola prawidłowości ustalania i różnicowania taryfowych cen i stawek opłat za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, opracowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne – szczególnie z punktu widzenia zgodności taryf z przepisami ustawy, celowości ponoszonych kosztów i ich alokacji na poszczególne grupy odbiorców usług – należy do organów gminy. Wprowadzenie w życie nowej taryfy opłat następuje poprzez podjęcie przez radę gminy uchwały. Uchwała, tak jak inna działalność prawotwórcza jednostek samorządu gminnego, podlega kontroli, pod kątem zgodności z przepisami prawa, we właściwym trybie.

Postępowanie niniejsze toczyło się w związku z postawionym przez Gminę zarzutem, iż Spółka kalkulując opłatę za odbiór ścieków dostarczanych z obszaru skarżącej nie wyodrębniła – przyjmując za kryterium podziału rzeczywiście ponoszone koszty – indywidualnych i hurtowych dostawców ścieków. Świadczenie usług komunalnych, tak jak i innych rodzajów usług winno – co do zasady – odbywać się w ten sposób, iż koszty ich wykonania pokrywane są z przychodów uzyskiwanych w formie opłat za te usługi. Nie oznacza to jednak dowolności w kształtowaniu poziomu opłat, szczególnie w odniesieniu do sektora wodociągowo-kanalizacyjnego, gdzie – ze względu na istniejące obiektywnie lokalne monopole sieciowe i, generalnie, małą elastyczność cenową popytu – rynkowa weryfikacja wysokości cen jest znacznie ograniczona. Decydującymi czynnikami wpływającymi na ich poziom są tu przede wszystkim warunki prowadzenia działalności gospodarczej, a nie otoczenie rynkowe i zachowania cenowe konkurentów. Z tych też powodów, ustawodawca dostrzegając niemożność poddania przedsiębiorstw wod.-kan. regułom konkurencji, wprowadził prawne formy regulacji ich działalności, powierzając funkcje regulatora gminom.

W świetle obowiązujących aktualnie przepisów przedsiębiorcy zajmujący się zbiorowym zaopatrzeniem w wodę i zbiorowym odprowadzaniem ścieków zobowiązani są do przestrzegania ściśle określonych zasad i reguł przy ustalaniu i różnicowaniu cen i stawek opłat za dostawę wody i odbiór ścieków. W przypadku wyodrębnienia kilku grup odbiorców usług, jedną z podstawowych zasad jest zasada alokacji kosztów. Pozwala ona na powiązanie – w miarę możliwości – wydatków poniesionych na wykonanie usługi z tymi grupami odbiorców, które korzystają w wyniku poniesienia danego wydatku lub powodują jego wystąpienie. Dla przedsiębiorstw wodno-kanalizacyjnych oznacza to obowiązek opracowania taryfy opłat – przy uwzględnieniu lokalnych uwarunkowań – w ten sposób, iż opłaty dla danej grupy odbiorców będą naliczane w oparciu o koszty wykonania usługi dla danej grupy. Właściwa alokacja kosztów jest w takiej sytuacji niezbędna, aby nie dopuścić do pojawienia się dyskryminacji i subsydiowania skróśnego oraz aby różnicowanie opłat uzasadnione było rzeczywistym poziomem kosztów zapewnienia usługi<sup>1</sup>

Należy ponadto wskazać, iż skoro organom gminy przypisane zostało zadanie kontroli opłat taryfowych za dostawę wody i odbiór ścieków, to tym samym do nich należy obecnie troska o odbiorców stanowiących społeczność danej gminy, jak i dbanie o to, aby przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne nie nadużywało pozycji rynkowej przy ustalaniu ceny za wykonywaną usługę i aby przy jej kalkulowaniu przestrzegało ono norm określonych zarówno ustawą o zbiorowym zaopatrzeniu i [...], jak i aktami wykonawczymi do niej.

Organy administracji publicznej przestrzegają z urzędu – zgodnie z art. 19 K.p.a. – swojej właściwości rzeczowej i miejscowej. Tym samym organ antymonopolowy orzekając w przedmiocie praktyk ograniczających konkurencję (stosowania ich, bądź nie) zobowiązany jest do dokonania oceny stanu faktycznego, ustalonego w danej sprawie, w oparciu o akty prawne obowiązujące w dacie wydania rozstrzygnięcia. Wydana przez niego decyzja, jakkolwiek obejmować może okres

---

<sup>1</sup> Urząd Mieszkalnictwa i Rada do spraw Standardów regulacji ekonomicznych, dostępności usług oraz metodologii ustalania opłat w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym: Standardy regulacji ekonomicznych, dostępność usług oraz metodologii ustalania opłat w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym. Wydawcy: Zarząd Główny Polskiego Zrzeszenia Inżynierów i Techników Sanitarnych, Izba Gospodarcza Wodociągi Polskie, Warszawa 2000r.

przed zmianą przepisów, to dotyczyć będzie sytuacji, która ma miejsce w chwili wydania orzeczenia.

Wspomniana zmiana przepisów skutkuje tym, że organ antymonopolowy utracił na rzecz organów gminy kompetencje do orzekania w sprawie cen i stawek opłat za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, tracąc tym samym uprawnienia do oceny ich jako narzędzi służących do realizacji praktyk ograniczających konkurencję.

W stanie faktycznym niniejszej sprawy oznacza to, iż jakkolwiek postępowanie antymonopolowe zostało wszczęte pod rządami uprzednio obowiązujących przepisów regulujących zasady zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków, to obecnie Prezes Urzędu nie jest już organem władnym do wydania – w oparciu o dokonaną ocenę poziomu ustalonej i pobieranej przez Spółkę opłaty za odbiór ścieków z terenu Gminy, jak i zasadności przyjęcia do kalkulacji określonych kosztów – decyzji o ewentualnym nadużywaniu przez Spółkę pozycji dominującej i stosowaniu, bądź nie, praktyki ograniczającej konkurencję, w zakresie objętym przedmiotowym postępowaniem. Kwestionowanie przez organ antymonopolowy prawomocnych decyzji wyznaczonego ustawą regulatora naruszałoby konstytucyjną zasadę zaufania do Państwa<sup>2</sup>, a próba zawłaszczenia części jego uprawnień, bądź uzurpowanie sobie kompetencji organu nadzoru nad działalnością prawotwórczą gmin byłoby rażącym naruszeniem prawa.

Wobec faktu utraty przez organ antymonopolowy właściwości do rozstrzygnięcia w sprawie, postępowanie niniejsze stało się bezprzedmiotowe i należało zakończyć jego bieg

Ustaleniem wystąpienia przesłanki bezprzedmiotowości postępowania stwarza – zgodnie z art. 105 § 1 K.p.a. – obowiązek jego zakończenia poprzez umorzenie, bowiem brak jest podstaw do rozstrzygnięcia rozpatrywanej sprawy co do jej istoty, a dalsze prowadzenie postępowania w takim przypadku „*stanowiloby o jego wadliwości, mającej istotny wpływ na wynik sprawy*”<sup>3</sup>.

Ustawa o ochronie konkurencji [...], regulując zasady postępowania przed Prezesem Urzędu, nie przewiduje możliwości zakończenia postępowania antymonopolowego w drodze decyzji o jego umorzeniu. W sprawach nie uregulowanych w tym zakresie cytowaną ustawą stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono, jak w sentencji.

**POUCZENIE:** Od niniejszej decyzji przysługuje stronom odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Antymonopolowego w terminie 14 dni od daty jej doręczenia za pośrednictwem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów Delegatury w Gdańsku.

Z up. Prezesa Urzędu  
Ochrony Konkurencji i Konsumentów  
Dyrektor Delegatury w Gdańsku  
Roman Jarząbek

**OTRZYMUJĄ:**

1. Gmina Pruszcz Gdański  
Zarząd Gminy  
Pruszcz Gdański  
Ul. Wojska Polskiego 30

---

<sup>2</sup> por. wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 17.04.2002r. sygn. akt XVII Ama 58/01

83-000 Pruszcz Gdański

2. Gminna Spółka  
Wodno-Ściekowa „Reknica”  
Ul. Leśna 12  
83-050 Kolbudy