



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

RGD.561-15/00/02/CF

Gdańsk, dnia 27 czerwca 2002r.

DECYZJA NR RGD. 14/2002

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 administracyjne, prowadzone pod sygnaturą akt jw., wszczęte na wniosek Arla Foods Sp. z o.o. w Gościnie (dawna Lindals Sp. z o.o. w Koszalinie) przeciwko Gminie Gościno w Gościnie – Zakład Usług Komunalnych w Gościnie pod zarzutem stosowania praktyk ograniczających konkurencję polegających na nadużywaniu pozycji dominującej na lokalnym rynku dostawy wody i odbioru ścieków poprzez bezpośrednie narzucanie nieuczciwych cen za dostawę wody i odbiór ścieków, w tym cen nadmiernie wygórowanych, oraz stosowanie w podobnych umowach z osobami trzecimi uciążliwych lub niejednorodnych warunków umów, stwarzających tym osobom zróżnicowane warunki konkurencji, co mogło stanowić naruszenie – odpowiednio – art. 8 ust. 2 pkt 1 i pkt 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o ochronie konkurencji [...].

UZASADNIENIE

Do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wpłynęło pismo Arla Foods Sp. z o.o. w Gościnie (dawna Lindals Sp. z o.o. w Koszalinie, w postępowaniu zwana dalej Spółką) wnoszące o wszczęcie postępowania administracyjnego przeciwko Gminie Gościno w Gościnie (zwanej dalej Gminą) i Zakładowi Usług Komunalnych w Gościnie (zwanym dalej ZUK) pod zarzutem stosowania praktyk monopolistycznych polegających na ustaleniu opłat za usługę dostawy wody i odbiór ścieków w wysokości zależnej wyłącznie od tego kto jest odbiorcą obu rodzajów wymienionych usług, a w odniesieniu do ścieków, dodatkowo również od sposobu, w jaki są one dostarczane do sieci kanalizacyjnej. Przyjęcie takich zasad stanowienia opłat skutkuje podziałem rynku według kryterium podmiotowego oraz uprzywilejowaniem podmiotów dostarczających ścieki do komunalnych urządzeń kanalizacyjnych beczkowozami (Karta akt sprawy 1-4). Nowe podwyższone opłaty za wprowadzanie ścieków do gminnych urządzeń komunalnych zostały wprowadzone z dniem 1 stycznia 2000r. uchwałą Rady Gminy w Gościnie Nr XV/ 106/99 z dnia 30 grudnia 1999r. W przedmiotowej uchwale dostawców ścieków podzielono na 4 kategorie (poprzednio były to 3 grupy) i stosownie do poszczególnych kategorii ustalono opłaty za przyjęcie do oczyszczalni 1m³ ścieków (k. 8). W miejsce obowiązującej do końca 1999r. jednej opłaty dla zakładów przemysłowych (k.2) w wysokości 2,98 zł/m³, wprowadzono opłaty: dla do-

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

stawców ścieków przemysłowych (4,90 zł brutto/1m³) i dla dostawców ścieków przemysłowych posiadających własną podczyszczalnię (4,00 zł brutto/1m³). Zgodnie z ww. uchwałą za ścieki dostarczane beczkowitzem opłata wynosi 0,45 zł/m³.

Zmiana opłaty za wodę pobieraną z gminnych urządzeń kanalizacyjnych nastąpiła z dniem 30 grudnia 1999r. na podstawie uchwały Rady Gminy w Gościnie Nr XV/105/99 z dnia 30 grudnia 1999r., z zachowaniem uprzednio stosowanego podziału na 2 grupy odbiorców.

W stosunku do poprzednio obowiązujących Wnioskodawcę opłat, wzrost ceny (netto) za dostawę wody wyniósł około 20%, zaś za odbiór ścieków (cena netto) o 53% w odniesieniu do ścieków przemysłowych i 24,8% w odniesieniu do ścieków podczyszczonych. W 2000r. Spółka była obciążana za ścieki wg stawki jak za ścieki przemysłowe (k. 5), pomimo uruchomienia pod koniec 1999r. własnej tzw. podczyszczalni ścieków.

Według Wnioskodawcy podwyżka ww. opłat została ustalona w oparciu o dowolnie kryteria, bez rzeczowego i ekonomicznego uzasadnienia, pozwalającego na tak znaczne zróżnicowanie poziomu opłat, a zastosowany przez Gminę podział odbiorców usług wodno-kanalizacyjnych na poszczególne kategorie nie został również przez nią wyjaśniony. W jego ocenie działania takie stanowią praktyki monopolistyczne, a ich stosowanie jest możliwe wyłącznie dzięki temu, iż Gmina Gościno jest jedynym dostawcą wody i odbiorcą ścieków na terenie Gościna.

Organ antymonopolowy, biorąc pod uwagę zarzuty przedstawione przez Wnioskodawcę, w dniu 27 grudnia 2000r. wszczął postępowanie administracyjne w sprawie domniemanego stosowania przez Gminę Gościno w Gościnie – Zakład Usług Komunalnych w Gościnie praktyk monopolistycznych zakazanych art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 24 lutego 1990r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów (jednolity tekst Dz.U. Nr 52 z 1999r., poz. 547 ze zmianami), a w obecnym stanie prawnym – praktyk ograniczających konkurencję zakazanych art. 8 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. Nr 122, poz. 1319 ze zmianami).

Następnie, w trakcie trwającego już postępowania antymonopolowego Wnioskodawca podniósł dodatkowy zarzut, iż Gmina Gościno, różnicując tak znacznie cenę za odbierane ścieki bez powiązania jej z kosztami procesu ich oczyszczania, stosowała w stosunku do niektórych swoich klientów, w tym Lindals Sp. z o.o., ceny nadmiernie wygórowane. Spółka wybudowała własnym kosztem podczyszczalnię ścieków i w jej ocenie dostarcza w związku z tym ścieki mniej agresywne, które w gminnej oczyszczalni nie są w ogóle poddawane dalszemu procesowi oczyszczania.

W związku z powyższym, postanowieniem z dnia 11 lipca 2001r. prowadzone w sprawie postępowanie antymonopolowe zostało z dniem 11 lipca 2001r. poszerzone o zarzut stosowania praktyki ograniczającej konkurencję polegającej na nadużywaniu pozycji dominującej poprzez narzucanie nieuczciwych cen, w tym cen nadmiernie wygórowanych, co może stanowić naruszenie art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji [...].

W odpowiedzi na wszczęcie postępowania antymonopolowego, jak również na jego poszerzenie, Gmina nie uznała postawionego jej zarzutu nadużycia pozycji dominującej, wskazując iż jako właściciel urządzeń wodno-kanalizacyjnych ma prawo do ustalania opłat za usługi wodno-kanalizacyjne, zaś uchwały wprowadzające w życie kolejne stawki za dostawę wody i odbiór ścieków nie były nigdy podważane przez organy nadzoru, tj. wojewodę i Regionalną Izbę Obrachunkową (k.15).

Ponadto Skarżona wyjaśniła, iż:

- ✓ nieprawdą jest, że ścieki ze Spółki nie są w oczyszczalni poddawane procesowi dalszego oczyszczania - oczyszczalnia w Gościnie jest eksploatowana w oparciu o pozwolenie wodnoprawne wydane w 1997r. i pracuje pod stałą kontrolą Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Szczecinie, Delegatury w Koszalinie (k. 93);
- ✓ różnicowanie wysokości opłat za dostawę wody i odbiór ścieków, które jest co do zasady dopuszczalne, w odniesieniu do opłat ustalonych na 2000r. (dla gospodarstw domowych i innych odbiorców) nie miało charakteru dowolności; poziom tych opłat został ustalony na podstawie kalkulacji opartej na planowanych kosztach przewidzianych do poniesienia w 2000r., bez stosowania zasady różnicowania podmiotów (k. 55,5,69,70,71,72);
- ✓ przy ustalaniu opłat za dostarczoną wodę i odebrane ścieki nie została naruszona zasada ekwiwalentności świadczeń (k. 93), a szczególnie znaczące różnice w wysokości opłat w odniesieniu do ścieków wynikają zarówno ze sposobów dostarczania ścieków do oczyszczalni (k.13,15), jak i z gatunku dostarczanych ścieków, bowiem im bardziej są one zanieczyszczone, tym wyższe są rzeczywiste koszty ich oczyszczenia (k. 71,72);
- ✓ mleczarnia Lindals Sp. z o.o., która jest największym odbiorcą wody na terenie Gminy, a jednocześnie największym dostawcą ścieków, posiada możliwości, aby w każdej chwili wybudować własne ujęcie wody i rozbudować własną podczyszczalnię ścieków tak, aby nie korzystać w tym zakresie z usług ZUK (k. 13);
- ✓ ścieki dostarczane przez Spółkę do komunalnej sieci kanalizacyjnej (ścieki mleczarskie z produkcji serów) zrzucane są nieregularnie i charakteryzują się najwyższym ładunkiem zanieczyszczeń spośród innych ścieków dostarczanych do oczyszczalni (zawierają ładunki zanieczyszczeń przekraczające wielokrotnie dopuszczalne obciążenie oczyszczalni - k. 14, 71), co w sposób decydujący wpływa na koszty pracy oczyszczalni, a tym samym i wysokość stosowanej wobec Spółki opłaty;
- ✓ wybudowana przez Spółkę podczyszczalnia ścieków nie spełnia warunków przewidzianych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 19 maja 1999r. w sprawie warunków wprowadzania ścieków do urządzeń kanalizacyjnych stanowiących mienie komunalne (k.14) i dlatego w 2000r. Spółka obciążana była stawką za ścieki przemysłowe (k. 57);
- ✓ w 1999r. ZUK otrzymał dotację na pokrycie kosztów bieżącej działalności, bowiem wpływy za odbiór ścieków były niższe od ponoszonych kosztów; konieczność urealnienia opłat za przyjęcie ścieków, tak aby pokrywały one koszty wykonania tej usługi, była podstawową przesłanką ich podwyższenia w 2000r. (k. 13, 57).

Do materiału dowodowego włączone zostały kalkulacje opłat za dostarczanie wody i odbiór ścieków opracowane przez ZUK (k. – 18, 19, 20, 22, 56, 58-59, 62, 63, 64, 65), zestawienie ilości ścieków odebranych w 2000r. od Spółki i innych dostawców (k. 66, 67) oraz „Ocena zasadności ustalenia kosztów oczyszczania ścieków w komunalnej oczyszczalni ścieków Gościno” opracowana przez inż. Iwonę Boruchalską – biegłego w zakresie postępowania wodnoprawnego z listy Wojewody Pomorskiego.

ORGAN ANTYMONOPOŁOWY USTALIŁ I ZWAŻYŁ, CO NASTĘPUJE:

Postępowanie antymonopolowe w niniejszej sprawie prowadzone było w związku z postawionym Gminie zarzutem, iż ustalone przez nią, a pobierane przez ZUK, ceny za dostawę wody i odbiór ścieków noszą znamiona ceny nadmiernie wygórowanej, a ich wysokość w umowach z poszczególnymi odbiorcami zależała nie od kosztów wykonania usługi, a wyłącznie od podmiotu, któremu dostarczana była woda i od którego odbierano ścieki, co wskazywało na możliwość naruszenia art. 8 ust. 2 pkt 1 i 3 ustawy o ochronie konkurencji [...].

W trakcie gromadzenia materiału dowodowego uległy zmianie przepisy dotyczące zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków, w tym również przepisy określające mechanizm kształtowania cen i warunków rozliczeń za wykonanie wspomnianych usług. 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, podlegającą kontroli we właściwym trybie.

Zgodnie z art. 19 K.p.a. organy administracji publicznej przestrzegają z urzędu 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.

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. W stanie faktycznym niniejszej sprawy oznacza to, iż jakkolwiek postępowanie antymonopolowe zostało wszczęte pod rządami uprzednio obowiązujących przepisów dotyczących zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków, to obecnie Prezes Urzędu nie jest już organem władnym do oceny taryf za wodę i ścieki (podobnie, jak ma to miejsce w przypadku taryf energetycznych zatwierdzanych przez Prezesa URE) i do wydania - w oparciu o dokonaną ocenę ich poziomu i zasadności przyjęcia określonych kosztów do kalkulacji - decyzji o ewentualnym nadużywaniu przez Gminę i ZUK pozycji dominującej i stosowaniu, bądź nie, praktyk ograniczających konkurencję w zakresie objętym przedmiotowym postępowaniem.

Monopole naturalne, tzw. monopole sieciowe, zostały w ostatnich latach poddane nadzorowi m.in. poprzez powołanie centralnych organów administracji państwowej właściwych do regulacji działalności przedsiębiorstw należących do danego sektora. Należy przyjąć przez analogię, iż tak, jak do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki - w odniesieniu

do sektora paliwowo-energetycznego - i Prezes Urzędu Regulacji Telekomunikacji i - w odniesieniu do sektora usług pocztowo - telekomunikacyjnych - należy nadzór nad działalnością przedsiębiorstw działających w branży, łącznie z prawem zatwierdzania taryf, tak w świetle nowo wprowadzonych przepisów dotyczących zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, wyłączne kompetencje w tym zakresie zostały przypisane gminie w odniesieniu do przedsiębiorstw wodno-kanalizacyjnych.

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

Zgodnie z art. 105 § 1 K.p.a., ustalenie wystąpienia przesłanki bezprzedmiotowości postępowania stwarza obowiązek zakończenia postępowania poprzez jego umorzenie, bowiem brak jest podstaw do rozstrzygnięcia rozpatrywanej sprawy co do jej istoty, a dalsze prowadzenie postępowania w takim przypadku „stanowiłoby o jego wadliwości, mającej istotny wpływ na wynik sprawy” (por. B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 1996, s. 461).

W związku z faktem, iż skutek zmiany przepisów dotyczących zaopatrzenia w wodę i odbioru ścieków, organ antymonopolowy utracił uprawnienia do oceny wysokości cen za usługi dostawy wody i odbioru ścieków, pod kątem stosowania ich jako narzędzi służących realizacji praktyk ograniczających konkurencję, prowadzenie postępowania antymonopolowego w sprawie z wniosku Arla Foods Sp. z o.o. w Gościnie przeciwko Gminie Gościno w Gościnie – Zakładowi Usług Komunalnych w Gościnie stało się bezprzedmiotowe i należało je umorzyć w całości.

Należy przy tym wskazać, iż w odniesieniu do ceny dostawy 1m³ wody wnioskodawca, po zapoznaniu się z opinią biegłego, stanowiącą dowód w sprawie, pismem z dnia 15 marca 2002r. (k. 121-123), wycofał zarzut stosowania przez Gminę praktyki ograniczającej konkurencję poprzez ustalenie ceny za dostawę 1m³ wody w wysokości pozwalającej przypisać tej cenie charakter ceny nadmiernie wygórowanej i jednocześnie świadczącej o tym, iż kryterium jej różnicowania i stosowania w umowach z poszczególnymi odbiorcami, w tym wnioskodawcą, było - w odniesieniu do poszczególnych odbiorców - wyłącznie kryterium podmiotowe, a nie koszty wykonania usługi, co mogło wskazywać na naruszenie art. 8 ust. 2 pkt 1 i 3 ustawy o ochronie konkurencji [...].

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczono, jak w sentencji.

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

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.

Otrzymują:

1. Gmina Gościno w Gościnie
Wójt Gminy Gościno
Ul. IV Dywizji WP 58
78-120 Gościno
- 2.
3. Zakład Usług Komunalnych
Ul. Lipowa 13
78-120 Gościno