

Lublin dnia 7 listopada 2000 r.

RLU-561S-13/342/2000/IM

Urząd  
Ochrony Konkurencji i Konsumentów  
Delegatura w Lublinie  
Wpłynęło/Wystano dnia 8.11.2000  
L dz

**Decyzja Nr 20/2000**

Na podstawie art. 104 k.p.a. i art. 8 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów ( Dz.U. z 1999 r. Nr 52 poz. 547 ze zm. ), po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, wszczętego na wniosek Zakładów Mięsnych " [REDAKTOWANE] " S.A. w [REDAKTOWANE] stwierdza się stosowanie i nakazuje zaniechanie przez Przedsiębiorstwo Usług i Inżynierii Komunalnej Sp. z o.o. w [REDAKTOWANE] praktyki monopolistycznej polegającej na zastosowaniu wobec jednej z grup dostawców ścieków, tj. gospodarstw domowych ceny za usługę odbioru ścieków poniżej kosztów świadczenia tej usługi, co stanowi nadużycie pozycji dominującej na rynku poprzez sprzedaż powodującą uprzywilejowanie niektórych podmiotów.

Uzasadnienie :

Do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów - Delegatura w Lublinie został przekazany, zgodnie z właściwością, wniosek Zakładów Mięsnych " [REDAKTOWANE] " S.A., (zwanych dalej [REDAKTOWANE]), zarzucający Przedsiębiorstwu Usług i Inżynierii Komunalnej Sp. z o.o. w [REDAKTOWANE] (zwanemu dalej PUiIK) stosowanie praktyk monopolistycznych. Praktyki te miałyby polegać na nieprawidłowym ustaleniu i pobieraniu opłat za ścieki wprowadzane do miejskich urządzeń kanalizacyjnych. [REDAKTOWANE] zarzucił, że PUiIK stosuje dla trzech grup dostawców ścieków opłaty zróżnicowane w ten sposób, że dla jednej z tych grup - gospodarstw domowych ustalono i stosuje się stawki niższe od rzeczywistych kosztów oczyszczania ścieków. Jednocześnie opłaty za ścieki dostarczane przez sektor "przemysłu" zostały nadmiernie zawyżone i odbiegają w sposób rażący od rzeczywistych kosztów ich oczyszczenia. Dla zobrazowania tego zarzutu [REDAKTOWANE] przedstawił dane liczbowe, odnoszące się do kosztów oczyszczania ścieków pochodzących od trzech grup dostawców, oraz stawki opłat wobec tych grup zastosowane :

	dostawcy przemysłowi	gospodarstwa domowe	pozostali
koszt oczyszczenia zł/m <sup>3</sup>			
opłata za m <sup>3</sup>			
różnica między kosztem, a stawką opłaty			

Zdaniem [REDAKTOR] strata wynikająca ze stosowania zaniżonych opłat za dostarczane przez gospodarstwa domowe ścieki musi być pokryta przez pozostałych dostawców nieczystości płynnych.

Ponadto [REDAKTOR] zarzucił, że grupa dostawców ścieków pn. "pozostali" jest traktowana uznaniowo i preferencyjnie w stosunku do grupy "przemysł".

Kolejnym zarzutem wnioskodawca wyraził opinię, że narzut zysku PUiIK w cenie odbioru ścieków przemysłowych, w wysokości [REDAKTOR]% jest ustalony w nadmiernej wysokości. Tę nadmierność [REDAKTOR] akcentuje szczególnie w kontekście poziomu zysku osiąganego w wyniku świadczenia usług dla "pozostałych" odbiorców ([REDAKTOR]) i dla "gospodarstw domowych" ([REDAKTOR]). Zdaniem wnioskodawcy narzut zysku powinien być jednakowy dla wszystkich dostawców ścieków.

W związku z opisanymi wyżej, zróżnicowanymi stawkami opłat, [REDAKTOR] zwrócił się do Wojewody I [REDAKTOR] o zakwestionowanie Uchwały Nr XVIII/133/2000 Rady Miasta [REDAKTOR], która te stawki, na wniosek PUiIK, uchwaliła. Wojewoda nie znalazł podstaw prawnych do podjęcia interwencji w tej sprawie, uzasadniając, że nie są ustalone w przepisach prawa zasady, jakimi winna się kierować rada gminy przy ustalaniu cen i opłat. Zgodnie bowiem z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19.04.1999 r. (Dz.U. z 1999 r. Nr 36 poz. 356) straciły moc przepisy § 3ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18.12.1996 r. w sprawie urządzeń zaopatrzenia w wodę i urządzeń kanalizacyjnych oraz zasad ustalania opłat za wodę i wyprowadzanie ścieków (Dz.U. z 1996 r. Nr 151 poz. 716 ze zm.), co oznacza, że rada gminy sama ustala zasady, na podstawie których określa ceny za wodę i ścieki.

W zaistniałej sytuacji [REDAKTOR] złożył w tutejszej Delegaturze UOKiK wniosek o wszczęcie postępowania administracyjnego. Po uzupełnieniu przez wnioskodawcę braków formalnych wniosku organ antymonopolowy, działając na podstawie art. 17 ust. 1 i 4 ustawy o przeciwdziałaniu (...), w związku z § 2 pkt 4 oraz § 7 rozporządzenia Prezesa

Rady Ministrów z dnia 20 stycznia 1999 r. w sprawie określenia właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Dz.U. z 1999 r. Nr 7 poz. 55) i art. 479<sup>28</sup> k.p.c. , wszczął postępowanie w sprawie .

Odpowiadając na zawiadomienie o wszczęciu postępowania administracyjnego PUiIK przedłożył obszernie wyjaśnienia , zaznaczając przy tym , że [REDAKTOWANE] odpowiednią umowę z PUiIK zawarł dobrowolnie w 1991 r. i nigdy nie kwestionował jej zapisów . Według PUiIK ceny jego usług nie są zawyżone , a nawet niższe niż ceny za takie usługi w innych miastach województwa I [REDAKTOWANE] . Firma oskarżona o stosowanie praktyk monopolistycznych wskazała także , że od 1.01.2000 r. zostały zmienione normy dotyczące jakości ścieków . W wymuszonej tym faktem modernizacji oczyszczalni ścieków [REDAKTOWANE] jako największy dostawca nieczystości , z którego powodu już raz rozbudowywano ( przy jego udziale ) ten obiekt , odmówił udziału , jak też odmówił podpisania aneksu do obowiązującej umowy, w zakresie parametrów dostarczanych ścieków . PUiIK zwróciło też uwagę na aspekt społeczny sprawy ( na terenie I [REDAKTOWANE] następuje obniżenie poziomu życia , wzrost bezrobocia i kosztów utrzymania ) . Dodatkowym elementem , który miał wpływać na poziom cen stosowanych wobec gospodarstw domowych było wprowadzenie od 1.01.2000 r. podatku VAT na usługi komunalne (podatku tego osoby fizyczne nie mogą , tak jak przedsiębiorcy , sobie odliczyć ) .

PUiIK wyjaśniło , że nie stosowało praktyk monopolistycznych ustalając trzy kategorie cenowe za przyjmowanie i oczyszczanie ścieków . Ścieki dostarczane przez [REDAKTOWANE] , jako ścieki przemysłowe charakteryzują się bowiem najwyższymi wskaźnikami zanieczyszczeń i są najtrudniejsze w oczyszczaniu .

Odnośnie ceny za dostarczane ścieki przemysłowe ( [REDAKTOWANE] zł/m<sup>3</sup> ) PUiIK nie uznaje jej za zawyżoną . Kryterium porównawcze wskazuje bowiem , że należy ona do niższych w województwie I [REDAKTOWANE] i m [REDAKTOWANE] , a według PUiIK , zgodnie z orzecnictwem Sądu Antymonopolowego , to przede wszystkim kryterium porównawcze , a nie kosztowe pozwala obiektywnie określić stan faktyczny w zakresie cen .

W dalszej części wyjaśnień PUiIK wskazuje , że ustalony w umowie z 1991 r. (§ 7 ust. 2 i 3) warunek , iż opłaty za ścieki dostarczane przez [REDAKTOWANE] będą uwzględniały do [REDAKTOWANE] % zysku , został dotrzymany . Jako odbiorca zaś ścieków PUiIK zwrócił z kolei uwagę , że od 1991 r. następuje ciągle zmniejszanie się dostaw nieczystości płynnych ze strony [REDAKTOWANE] (obecnie jest to tylko [REDAKTOWANE] % zarezerwowanej w umowie z 1991 r. w tym celu przepustowości oczyszczalni) , co powoduje problemy technologiczne skutkujące obniżeniem możliwości dotrzymania warunków , jakim powinny odpowiadać ścieki wprowadzane do wód .

Reasumując , PUiIK oświadczyło , że nie stosuje praktyk monopolistycznych i wniosło o oddalenie wniosku [REDAKTOWANE]

Organ antymonopolowy znajduje się w posiadaniu danych obrazujących poziom cen za odprowadzane ścieki na terenie kraju. Dane te zostały ustalone na podstawie wyników ankiety przeprowadzonej przez Izbę Gospodarczą "Wodociągi Polskie", w której wzięło udział 369 firm. W świetle tej ankiety poziom opłat za ścieki "przemysłowe" przyjmowane do kanalizacji PUiIK jest nieco wyższy niż średnia krajowa (██████████/m<sup>3</sup> wobec ██████████/m<sup>3</sup>) oraz niższy niż średnia opłata za odbiór ścieków w województwie I ██████████ (██████████/m<sup>3</sup>). Przytoczone w powyższym zdaniu ceny są podane wraz z 7% -owym podatkiem VAT.

W związku z twierdzeniem PUiIK o braku kwestionowania przez ██████████ w przeszłości warunków umowy z 1991 r., w tym maksymalnego ██████████% narzutu zysku, organ antymonopolowy zwrócił się do wnioskodawcy o ustosunkowanie się do tego twierdzenia. W piśmie z dnia 6.10.2000 r. ██████████ wyjaśnił, że nie kwestionował warunków tej "trójstronnej" (z udziałem Miasta I ██████████ umowy. Modyfikacje, w postaci aneksów, dotyczyły współpracy w zakresie oczyszczania ścieków. Niezależnie od tego wnioskodawca zaznaczył, że kwestionował bezwzględną wielkość podwyżek opłat za ścieki.

Organ antymonopolowy zważył, co następuje :

Art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy o przeciwdziałaniu (...) określa jako praktyki monopolistyczne nadużywanie przez przedsiębiorcę pozycji dominującej na rynku poprzez sprzedaż towarów w sposób powodujący uprzywilejowanie niektórych przedsiębiorców lub innych podmiotów. Przy czym za towary w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy o przeciwdziałaniu (...) uznaje się m.in. usługi. Aby stwierdzić, że działania danego przedsiębiorcy wyczerpują znamiona tej praktyki monopolistycznej niezbędne jest wykazanie łącznego spełnienia przez niego przesłanek określonych w w/w przepisie ustawy, a mianowicie :

- posiadanie przez danego przedsiębiorcę pozycji dominującej na rynku,
- dokonywanie przez niego sprzedaży towarów (w tym wypadku usług) w sposób powodujący uprzywilejowanie części kontrahentów ;

W myśl art. 2 pkt 7 ustawy o przeciwdziałaniu (...) przez pozycję dominującą na rynku rozumie się pozycję przedsiębiorcy polegającą na tym, że nie spotyka się on z istotną konkurencją na rynku krajowym lub lokalnym.

Domniemywa się, że przedsiębiorca posiada pozycję dominującą, jeśli jego udział w rynku przekracza 40 %. Istotą dominacji rynkowej jest taka siła

ekonomiczna przedsiębiorcy, która umożliwia mu efektywne zapobieganie skutecznej konkurencji na rynku relewantnym.

Po analizie zebranego w sprawie materiału organ antymonopolowy uznał, że rynek właściwy w sprawie stanowią usługi polegające na odbiorze i oczyszczaniu ścieków na terenie I [REDACTED]. PUiIK dysponując w tym zakresie odpowiednią infrastrukturą (sieć kanalizacji i oczyszczalnia ścieków) jest dla dostawców nieczystości płynnych z nim związanych monopolistą naturalnym. Pozycja monopolistyczna, będąca kwalifikowaną formą pozycji dominującej sama przez się nie narusza prawa. Naruszeniem takim jest nadużywanie takiej pozycji w następstwie stosowania praktyk monopolistycznych.

PUiIK nie kwestionuje, iż stosuje zróżnicowany poziom opłat za ścieki dostarczane do jego kanalizacji przez gospodarstwa domowe, ścieki przemysłowe i dostarczane przez podmioty "pozostałe" - nie mieszczące się w dwóch w/w kategoriach. Podział ten jest uzasadniony i wynika ze znacznych różnic w stężeniach zanieczyszczeń w ściekach wprowadzanych do kanalizacji przez poszczególne grupy dostawców. Rzutuje to bezpośrednio na koszt oczyszczania tych ścieków. Organ antymonopolowy nie podważa wyliczeń PUiIK co do zróżnicowanych kosztów oczyszczania i, co za tym idzie różnych opłat za odprowadzane ścieki. Istotny jest jednak fakt stosowania wobec gospodarstw domowych opłaty niższej niż koszty oczyszczania ścieków od nich pochodzących. Przyjęta do stosowania, od 1.04.2000 r., stawka opłaty za ścieki pochodzące z gospodarstw domowych w wysokości [REDACTED] zł/m<sup>3</sup> jest o [REDACTED] zł niższa niż koszt oczyszczenia tych ścieków, wyliczony zresztą przez PUiIK. Firma ta zwróciła uwagę na pozaekonomiczne motywy utrzymywania niezmięnionej od 1999 r. opłaty za ścieki od gospodarstw domowych, tj. na kwestie społeczne (niski poziom życia mieszkańców, bezrobocie). Opłata za ścieki wzrosła od 1.01.2000 r. dla wszystkich dostawców, niezależnie od działań PUiIK, w wyniku wprowadzenia podatku VAT na usługi komunalne. Osoby fizyczne nie mogą tego podatku odliczać, tak jak firmy i to także miał być powód pozostawienia opłaty dla gospodarstw domowych na niezmięzionym poziomie, a tym samym poniżej kosztów oczyszczania.

Jednocześnie jednak PUiIK stosuje wobec największego dostawcy ścieków przemysłowych opłatę równą [REDACTED] zł/m<sup>3</sup>, czyli znacznie powyżej kosztów oczyszczania ([REDACTED] zł). Zgodnie z obowiązującą od 1991 r. umową w kwocie opłaty za ścieki przemysłowe zawierać się może do [REDACTED] % zysku, a aktualnie jest to [REDACTED].

W sytuacji gdy PUiIK nie otrzymuje żadnych dotacji celowych, przeznaczonych na pokrycie deficytu wynikającego ze stosowania wobec gospodarstw domowych opłaty poniżej kosztu świadczenia usługi, następuje niewątpliwie wewnętrzne subsydiowanie jednej grupy dostawców ścieków przez drugą. Zgodnie z wyjaśnieniami otrzymanymi przez organ antymonopolowy od PUiIK, podmiot ten znalazł się w trudnej sytuacji finansowej w związku z prowadzoną modernizacją oczyszczalni. Twierdzenie

PUIIK, że kwota [REDAKTOWANO] " z nawiązką rekompensuje pozorny ubytek w przychodzie " (wynikający ze stosowania wobec gospodarstw domowych opłaty poniżej własnego kosztu) nie może się ostać ze względu na cel tej dotacji. Nie jest nim dofinansowanie opłat za ścieki dla ludności, ale współfinansowanie zadania inwestycyjnego, ściśle określonego, jakim jest modernizacja oczyszczalni ścieków. Określa tę okoliczność szczegółowa "Umowa w sprawie finansowania zadania inwestycyjnego p.t.: Modernizacja miejskiej Oczyszczalni Ścieków w [REDAKTOWANO], z dnia 6.07.2000 r. Z umowy tej wynika, że kwota w/w ma być przeznaczona na budowę stacji dmuchaw oraz zakup urządzeń technologicznych i innego wyposażenia, co będzie zweryfikowane przez udzielającą dotacji Miasto [REDAKTOWANO]

Organ antymonopolowy uznał więc, że niezależnie od intencji PUIIK, nastąpiło zakazane przepisami ustawy antymonopolowej uprzywilejowanie jednej z grup dostawców ścieków - gospodarstw domowych.

Jak ustalił jednocześnie Urząd wysokość pobieranych opłat za dostarczane ścieki nie uzasadnia postawienia PUIIK zarzutu pobierania nadmiernie wygórowanych cen, co mogłoby stanowić naruszenie art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o przeciwdziałaniu (...) Zgodnie z utrwalonym już orzecnictwem Sądu Antymonopolowego za miarodajne kryterium do określenia czy dana cena jest nadmiernie wygórowana może służyć porównanie cen stosowanych przez innych przedsiębiorców, działających w podobnych warunkach. Natomiast kryterium kosztowe jest w warunkach faktycznego monopolu, w jakich działają przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjne, trudne do zastosowania ze względu na praktyczną niemożność jego pełnego zweryfikowania.

W omawianej sprawie organ antymonopolowy dokonał porównania opłat za dostarczane ścieki na podstawie wyników badań opublikowanych przez Izbę Gospodarczą "Wodociągi Polskie". Na dzień 1.03.2000 r. średnia opłata za ścieki przemysłowe na terenie Polski wynosiła 2, 20 zł/m<sup>3</sup>, a na terenie województwa [REDAKTOWANO] 2, 62 zł/m<sup>3</sup> (obie wielkości zawierają już podatek VAT). Oznacza to, że opłaty stosowanej przez PUIIK, równej [REDAKTOWANO] zł/m<sup>3</sup> (w tym VAT) nie można określić jako wygórowanej, a tym bardziej jako nadmiernie wygórowanej, co byłoby niezbędne do stwierdzenia praktyki monopolistycznej.

Ustalony w umowie pomiędzy stronami tego postępowania, w roku 1991 maksymalny poziom zysku jako elementu kalkulacji ceny za odprowadzane ścieki przemysłowe nie został przez PUIIK przekroczony. Organ antymonopolowy nie ustalił również, aby był on w przeszłości, jako jeden z warunków umowy, kwestionowany. Należy też zauważyć, że sam [REDAKTOWANO] [REDAKTOWANO] stoi w pozycji sprawcy problemów technologicznych oczyszczalni, jako, że dostarczane przez niego ścieki stanowią małą część zastrzeżonej właśnie dla [REDAKTOWANO] w umowie z 1991 r. przepustowości. Ustalony w

w/w umowie poziom zysku zabezpieczał też interesy wnioskodawcy chroniąc go w ten sposób przed skutkami ewentualnej zmiany systemu naliczania opłat, czy też zabezpieczając jego interesy w przypadku zmian własnościowych.

Z przyjętej przez PUiIK klasyfikacji wynika, że grupa dostawców nieczystości pn. "pozostali" obejmuje faktycznie podmioty nie przynależące ani do gospodarstw domowych, ani do "przemysłu". Należy zaznaczyć, że opłata za ścieki dla tej grupy zawiera zysk prawie dokładnie taki sam jak dla dostawców przemysłowych, co nie uzasadnia podejrzeń o dyskryminowanie tych ostatnich.

Organ antymonopolowy odstąpił od zastosowania w niniejszej sprawie kary pieniężnej. Praktyka monopolistyczna PUiIK polegająca na wewnętrznym subsydiowaniu opłat nie stwarza przesłanek do uznania, że przynosiła ona stosującemu ją przedsiębiorcy wymierne korzyści finansowe. W omawianym przypadku niedozwolone różnicowanie poziomu opłat służyło pokrywaniu straty (stosunkowo niedużej, ale jednak) wynikającej z ulgowego traktowania grupy gospodarstw domowych. Istotny jest też fakt wystąpienia PUiIK do Rady Miasta Ł[redacted] o podwyższenie przedmiotowej opłaty do poziomu kosztów oczyszczania. Wniosek ten do dnia wydania decyzji nie został jeszcze rozpatrzony.

W związku z powyższym organ antymonopolowy orzekł jak w sentencji.

Od decyzji niniejszej służy stronom odwołanie do Sądu Okręgowego - Sądu Antymonopolowego w Warszawie, za pośrednictwem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów - Delegatura w Lublinie, w terminie 14 dni od daty otrzymania.

Otrzymują :

Przedsiębiorstwo Usług i  
Inżynierii Komunalnej Sp. z o.o.  
ul. [redacted]

[redacted] Ł [redacted]

Zakłady Mięsne [redacted]

ul. [redacted]

[redacted] Ł [redacted]

PREZESA URZĘDU  
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW  
DELEGATURY W LUBLINIE  
*[Signature]*  
[redacted] Daszyński