



**PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
DELEGATURA URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
w Warszawie**

RWA-411-11/07/GM

Warszawa, dn. 26 maja 2008 r.

DECYZJA nr RWA-15/2008

I. Na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331 z późn. zm.) oraz stosownie do art. 33 ust. 3 i 6 tej ustawy i § 7 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2007 r. w sprawie określenia właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Dz. U. Nr 134 poz. 939), po przeprowadzeniu z urzędu postępowania antymonopolowego:

– **w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów;**

uznaje się za praktykę ograniczającą konkurencję i naruszającą zakaz, o którym mowa w art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, nadużywanie przez Przedsiębiorstwo Wodociągowo-Kanalizacyjne „Legionowo” Sp. z o.o. w Legionowie pozycji dominującej na lokalnym rynku przyjmowania nieczystości ciekłych z miejsc gromadzenia na terenie gminy Legionowo, poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do rozwoju konkurencji na rynku opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych pojazdami asenizacyjnymi wskutek zarządzenia, że nieczystości ciekłe dowożone do stacji zlewnej w Legionowie pojazdami asenizacyjnymi tego przedsiębiorcy będą przyjmowane poza kolejnością – **i stwierdza się zaniechanie jej stosowania z dniem 20 lutego 2008 r.**

II. Na podstawie art. 106 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz stosownie do jej art. 33 ust. 3 i 6 i § 7 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie określenia właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, po przeprowadzeniu z urzędu postępowania antymonopolowego:

– w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

nakłada się na Przedsiębiorstwo Wodociągowo-Kanalizacyjne „Legionowo” Sp. z o.o. w Legionowie **karę pieniężną w wysokości 5.000 zł** (słownie: pięć tysięcy złotych), płatną do budżetu państwa.

UZASADNIENIE

Do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – Delegatury w Warszawie wpłynęło, w trybie art. 86 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331 z późn. zm.), zawiadomienie przedsiębiorców świadczących usługi opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych pojazdami asenizacyjnymi (dalej: Przedsiębiorcy) dotyczące podejrzenia stosowania praktyk ograniczających konkurencję przez spółkę Przedsiębiorstwo Wodociągowo-Kanalizacyjne Legionowo Sp. z o.o. w Legionowie (dalej: Spółka).

Ze zgłoszenia wynikało, że Spółka prowadzi działalność w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie gminy miejskiej Legionowo (dalej: Miasta). Spółka dysponuje także stacją zlewną przy ul. Sikorskiego 8 w Mieście. Na terenie powiatu legionowskiego jest to jedyna stacja zlewna służąca do przyjmowania nieczystości ciekłych dowożonych pojazdami asenizacyjnymi z miejsc gromadzenia. Oznacza to, że przedsiębiorcy, którzy na terenie Miasta świadczą usługi opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, nie mogą wybrać innej stacji zlewnej.

Przedsiębiorcy poinformowali, że wskutek skarżonych działań Spółki, Przedsiębiorcy utracili część kluczowych klientów.

Swoje zarzuty Przedsiębiorcy oparli na fakcie, iż w dniu 14 października 2007 r. Prezes Spółki wydał zarządzenie nr 33/2007 „dot. obsługi samochodów asenizacyjnych PW-K ‘Legionowo’ na Punkcie Zlewnym”. Zarządzenie przewiduje, w § 1, że pracownicy punktu zlewnego Spółki znajdującego się przy ul. Sikorskiego 8 w Mieście zobowiązani są do obsługi samochodów asenizacyjnych Spółki poza kolejnością. Zarządzenie zobowiązuje ponadto kierowców pojazdów asenizacyjnych należących do innych przedsiębiorców, do wykonywania poleceń obsługi dotyczących umożliwiania dojazdu samochodów do miejsca zrzutu ścieków (§ 2). Zdaniem Przedsiębiorców, wskutek działań Spółki utracili część kluczowych klientów. Jak poinformowali, „klienci utraceni nie przedłużyli po prostu umów na kolejne okresy” (pismo Przedsiębiorców z dnia 11 stycznia 2008 r.). Przedsiębiorcy podali trzech klientów instytucjonalnych, których utratę przypisywali działalności Spółki, informując zarazem, że „z uwagi na dużą fluktuację wśród klientów indywidualnych przedsiębiorcy nie są w stanie wskazać stosunku utraconych klientów do wszystkich klientów” (pismo Przedsiębiorców z dnia 25 stycznia 2008 r.).

W efekcie ich protestów władze Spółki podjęły w dniu 31 października 2007 r. decyzję o zawieszeniu obowiązywania spornego zarządzenia „do odwołania”. Równocześnie Spółka przedstawiła korzystającym z jej stacji zlewnej do podpisu aneksu do umów będących podstawą korzystania ze stacji zlewnej Spółki. Aneksy zobowiązują kontrahentów Spółki do przestrzegania zarządzenia nr 33/2007 pod rygorem odstąpienia przez Spółkę od umowy ze skutkiem natychmiastowym.

Prezes UOKiK uznał, że opisane działania Spółki stwarzają podejrzenie naruszenia przez nią art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, w świetle którego zakazane jest nadużywanie pozycji dominującej na rynku poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji.

W związku z powyższym w dniu 23 listopada 2007 r. zostało w imieniu Prezesa UOKiK wszczęte postępowanie antymonopolowe w sprawie podejrzenia nadużywania przez Spółkę pozycji dominującej na lokalnym rynku przyjmowania nieczystości ciekłych z miejsc gromadzenia na terenie Miasta, poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do rozwoju konkurencji na rynku opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych pojazdami asenizacyjnymi wskutek przyjęcia, że nieczystości ciekłe dowożone do stacji zlewnej w Mieście pojazdami asenizacyjnymi tego przedsiębiorcy będą przyjmowane poza kolejnością (art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów).

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania i w pismach kierowanych do Prezesa UOKiK w trakcie postępowania antymonopolowego Spółka zakwestionowała istnienie podstaw do kierowania pod jej adresem zarzutów stosowania praktyk ograniczających konkurencję. W uzasadnieniu Spółka stwierdziła, co następuje:

- Spółka zakwestionowała, jakoby jej zlewnia była jedyną na terenie powiatu legionowskiego. Na tym terenie znajduje się inna stacja zlewna służąca do przyjmowania nieczystości ciekłych dowożonych pojazdami asenizacyjnymi z miejsc ich gromadzenia. Tym samym Przedsiębiorcy mogą korzystać ze stacji zlewnej innej niż ta, której dotyczą skarżone praktyki Spółki (pisma Spółki z dnia 5 grudnia 2007 r. i z dnia 27 lutego 2008 r.). Przedsiębiorcy posiadają zresztą umowy na zrzut nieczystości ciekłych także w innym punkcie zlewnym niż punkt należący do Spółki, z czego niejednokrotnie korzystają, w zależności od miejsca zlecenia (pismo Spółki z dnia 27 lutego 2008 r.).
- Zdaniem Spółki świadczenie przez nią usług opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych pojazdami asenizacyjnymi nie może mieć wpływu na rynek w tej branży, gdyż nie jest to główna, statutowa działalność Spółki, tylko działalność poboczna i marginalna. Spółka świadczy wprawdzie takie usługi, jednak tylko w minimalnym zakresie. W tym celu Spółka utrzymuje jedynie trzy pojazdy asenizacyjne, z czego w bieżącej eksploatacji są wyłącznie dwa (por. pisma Spółki z dnia 5 grudnia 2007 r., z dnia 7 lutego 2008 r. i z dnia 27 lutego 2008 r.). Są one utrzymywane na wypadek awarii urządzeń kanalizacyjnych, chociaż Spółka ponosi z tego tytułu stratę. Pozycja Spółki w stosunku do prywatnych przewoźników jest marginalna, o czym świadczą konkretne liczby. W 2006 r. do punktu zlewnego Spółki odprowadzono łącznie 141.583,29 m³, w tym wozy asenizacyjne Spółki: 10.621,10 m³ (ok. 6,2%). W ciągu 10 miesięcy 2007 r. odprowadzono 116.988,60 m³, w tym wozy Spółki odprowadziły 7.920,70 m³ (ok. 6,8%) (pismo Spółki z dnia 5 grudnia 2007 r.).
- Spółka stwierdziła również, że nigdy nie konkurowała z innymi przedsiębiorcami w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych (pismo Spółki z dnia 5 grudnia 2007 r.).
- Celem zarządzenia Prezesa Spółki nr 33/2007 nie było nieuczciwe oddziaływanie na konkurencję lub ograniczenie Przedsiębiorcom możliwości korzystania ze stacji zlewnej Spółki. Wydanie zarządzenia miało zagwarantować bezpieczeństwo funkcjonowania Spółki w zakresie odprowadzania ścieków. Spółka nie może dopuścić do powstania sytuacji, w której jej pojazdy asenizacyjne nie będą mogły brać udziału w usuwaniu awarii z powodu przepełnienia. Zdaniem Spółki „jest rzeczą oczywistą, że w przypadku niedrożności rur kanalizacyjnych na pewnym odcinku, PWK zmuszone jest do szybkiego reagowania, aby

zapobiec katastrofie ekologicznej”. Spółka mogłaby reagować zdecydowanie szybciej gdyby jej pojazdy asenizacyjne miały pierwszeństwo w kolejce do punktu zlewnego (pismo Spółki z dnia 5 grudnia 2007 r.).

Spółka podkreśliła, że jej stacja zlewna ma zbyt małą przepustowość. Z uwagi na tę okoliczność Spółka podjęła działania mające na celu uruchomienie dwóch stanowisk stacji zlewnej. Kwestionowane Zarządzenie miało zapewnić przepustowość dla pojazdów Spółki do tego czasu. Zważywszy na spór z Przedsiębiorcami, zawieszono obowiązywanie Zarządzenia, podejmując zarazem działania zmierzające do podpisania z nimi aneksów, w których byłaby mowa o przestrzeganiu ww. Zarządzenia do czasu zakończenia modernizacji stacji zlewnej (pismo Spółki z dnia 5 grudnia 2007 r.).

- Spółka stwierdziła, że **także w praktyce jej działalność nie ograniczyła konkurencji**. W czasie obowiązywania zakwestionowanego zarządzenia „nie ograniczono innym przedsiębiorcom możliwości korzystania ze stacji zlewnej. Była ona całkowicie dostępna, jedynie sporadycznie, nieznacznie wydłużał się czas oczekiwania innych przedsiębiorców, co nie miało wpływu na ich konkurencyjność” (pismo Spółki z dnia 5 grudnia 2007 r.).
- Spółka zauważyła zarazem, że **wprowadzenie zarządzenia nr 33/2007 spowodowało spór z przewoźnikami prywatnymi**. Spór przejawiał się w blokowaniu przez nich stacji zlewnej. W wyniku tego od dnia 31 października 2007 r. do odwołania Spółka zawiesiła obowiązywanie ww. zarządzenia, gdyż ww. forma protestu mogłaby całkowicie sparaliżować funkcjonowanie Spółki (pismo Spółki z dnia 5 grudnia 2007 r.; załącznik nr 1 do pisma Spółki z dnia 4 stycznia 2008 r.; pismo Spółki z dnia 7 lutego 2008 r.).

W trakcie postępowania antymonopolowego Prezes UOKiK zebrał od Spółki, Miasta i Przedsiębiorców dokumenty i informacje niezbędne do ustalenia stanu faktycznego oraz do oceny sprawy w aspekcie stawianych zarzutów.

Strona została zawiadomiona o zakończeniu zbierania materiału dowodowego w niniejszym postępowaniu. Stronie zostało umożliwione zapoznanie się z materiałem zgromadzonym w aktach sprawy i wypowiedzenie się co do niego, z czego strona skorzystała.

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów ustalił, co następuje

Niniejsza sprawa dotyczy stosowanych przez Spółkę zasad przyjmowania do swojej stacji zlewnej nieczystości ciekłych dowożonych z miejsc gromadzenia przez przedsiębiorców świadczących usługi opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych pojazdami asenizacyjnymi.

Strona postępowania antymonopolowego w niniejszej sprawie jest spółką prawa handlowego wpisaną do Rejestru Przedsiębiorców prowadzonego przez Sąd Rejonowy dla m.st. Warszawy – XIV Wydział Gospodarczy, pod numerem KRS 0000086648. Jednym wspólnikiem Spółki jest Miasto, do którego należy 100% udziałów w Spółce (zał. do pisma Spółki z dnia 5 grudnia 2007 r.).

Głównym przedmiotem działalności Spółki jest zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków. Spółka zajmuje się zatem świadczeniem na terenie

Miasta usług stanowiących zadanie własne gminy określone w art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

Spółka uczestniczy w realizacji zadań dotyczących utrzymania czystości i porządku, określonych w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 z późn. zm.). Spółka, jako przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne dysponujące infrastrukturą wodociągowo-kanalizacyjną, przyjmuje do oczyszczenia w swojej stacji zlewnej nieczystości ciekłe dowożone przez przedsiębiorców pojazdami asenizacyjnymi ze zbiorników bezodpływowych na terenie Miasta.

Stacja zlewna Spółki jest jedyną stacją zlewną znajdującą się na terenie Miasta. Nie jest natomiast jedynym miejscem, do którego są dowożone pojazdami asenizacyjnymi nieczystości ciekłe ze zbiorników bezodpływowych znajdujących się na tym terenie. Nieczystości ciekłe są bowiem wywożone także do stacji zlewnych znajdujących się w Otwocku, Ząbkach, Warszawie i Błoniu (pismo Miasta z dnia 10 grudnia 2007 r.).

Do stacji zlewnej Spółki odprowadzane są niemal wszystkie nieczystości ciekłe z terenu Miasta (por. pisma Miasta z dnia 10 grudnia 2007 r. i z dnia 24 stycznia 2008 r.). Jak wynika z informacji przekazanych przez Spółkę i Miasto, ilość nieczystości ciekłych odebranych przez zlewnię Spółki wyniosła 129.809,36 m³ w 2005 r., 141.583,29 m³ w 2006 r. i 141.392,20 m³ w 2007 r. Z informacji przekazanych przez Miasto wynika natomiast, że ilość nieczystości ciekłych odprowadzonych z terenu Miasta za pomocą pojazdów asenizacyjnych do innych zbiorników bezodpływowych wyniosła poniżej 1000 m³.

Z uwagi na zbyt małą przepustowość stacji zlewnej w Mieście w stosunku do zapotrzebowania, Spółka podjęła w 2007 r. działania w celu uruchomienia dwóch stanowisk stacji zlewnej dla usprawnienia obsługi podmiotów z niej korzystających (pismo Spółki z dnia 5 grudnia 2007 r.). W tym celu Spółka przygotowała postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego na opracowanie dokumentacji projektowo-kosztorysowej dotyczącej modernizacji punktu zlewnego. Po unieważnieniu pierwszego postępowania w tej sprawie, w drugim postępowaniu dokonano wyboru najkorzystniejszej oferty. Po uzgodnieniu dokumentacji oraz uzyskaniu niezbędnych zezwoleń zostanie przeprowadzone postępowanie przetargowe wyłaniające wykonawcę modernizacji punktu zlewnego (pismo Spółki z dnia 4 stycznia 2008 r.).

Spółka dysponuje zezwoleniem Prezydenta Miasta, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych pojazdami asenizacyjnymi. Razem ze Spółką zezwolenie na prowadzenie powyższej działalności na terenie Miasta ma dziewiętnastu przedsiębiorców.

W latach 2005-2006 ilość nieczystości przewiezionych przez Spółkę pojazdami asenizacyjnymi wyniosła odpowiednio 12.515,70 m³ w 2005 r., 10.621,10 m³ w 2006 r. oraz 9.950,00 m³ w 2007 r., przy czym około połowę stanowiły nieczystości spoza Miasta. Spółka transportuje nieczystości ciekłe tylko do swojej stacji zlewnej (pisma Spółki z dnia 5 grudnia 2007 r. i z dnia 21 kwietnia 2008 r.). Powyższą działalność wykonuje za pomocą trzech pojazdów asenizacyjnych, z których w bieżącej eksploatacji są dwa pojazdy (pisma Spółki z dnia 5 grudnia 2007 r., z dnia 7 lutego 2008 r. i z dnia 27 lutego 2008 r.). W 2006 r. Spółka

świadczyła ww. usługi na rzecz 150 klientów, natomiast w 2007 r. na rzecz 282 klientów. W 2007 r. Spółka zaczęła transportować nieczystości ciekłe ze zbiorników bezodpływowych od 140 nowych podmiotów. Omawiane usługi Spółka świadczy co do zasady na podstawie zgłoszeń telefonicznych. Wśród jej klientów w latach 2006-2007 stałe umowy ze Spółką miało zawarte dwunastu. Jeden z nowych klientów, którym Spółka zaczęła, świadczyć usługi w 2007 r., zawarł z nią umowę na stałą obsługę (załączniki do pisma Spółki z dnia 4 stycznia 2008 r.).

Prezes UOKiK ustalił, na podstawie informacji i dokumentów przekazanych przez Spółkę, że spośród trzech klientów instytucjonalnych, których utratę Przedsiębiorcy przypisywali działalności Spółki (pismo Przedsiębiorców z dnia 25 stycznia 2008 r.), w rzeczywistości tylko jeden został w 2007 r. klientem Spółki (por. zał. 4 do pisma Spółki z dnia 4 stycznia 2008 r., pismo Spółki z dnia 7 lutego 2008 r.).

W dniu 14 października 2007 r. Prezes Spółki wydał zarządzenie nr 33/2007 „dot. obsługi samochodów asenizacyjnych PW-K ‘Legionowo’ na Punkcie Zlewnym”. Stanowi ono, co następuje:

§ 1

Pracownicy punktu zlewnego PW-K „Legionowo” ul. Sikorskiego 8 zobowiązani są do obsługi samochodów asenizacyjnych naszego Przedsiębiorstwa poza kolejnością.

§ 2

Kierowców innych firm zobowiązuje się do wykonywania poleceń obsługi dotyczących umożliwienia dojazdu samochodów do miejsca zrzutu ścieków.

Zarządzenie wchodzi w życie z dniem podpisania.

Przeciwko postanowieniom ww. Zarządzenia zaprotestowali Przedsiębiorcy dowożący nieczystości ciekłe do stacji zlewnej Spółki. W dniu 31 października 2007 r. przedsiębiorcy zablokowali jednemu z pojazdów asenizacyjnych Spółki możliwość skorzystania ze stacji zlewnej, a następnie zablokowali całkowicie dojazd do punktu zlewnego. Wobec powyższego władze Spółki podjęły decyzję o zawieszeniu obowiązywania spornego zarządzenia „do odwołania” (zał. do pisma Spółki z dnia 4 stycznia 2008 r.).

Pomimo zawieszenia, Zarządzenie formalnie obowiązywało. Równocześnie Spółka planowała sukcesywne przedstawianie przedsiębiorcom korzystającym z jej stacji zlewnej aneksów do umów będących podstawą korzystania ze stacji zlewnej Spółki. Aneksy zobowiązywały do przestrzegania zarządzenia nr 33/2007 pod rygorem odstąpienia przez Spółkę od umowy ze skutkiem natychmiastowym.

Pismem z dnia 4 stycznia 2008 r. Spółka poinformowała, że aneksy zawierające takie postanowienia umowne przedstawiła trzem przedsiębiorcom, w tym przedsiębiorcy, który w dniu 31 października 2007 r. jako pierwszy zablokował dojazd do punktu zlewnego. Spółka poinformowała zarazem, że zapis o tym, że do czasu modernizacji punktu zlewnego, w celu zapewnienia bezpieczeństwa pracy układu kanalizacyjnego, Usługobiorca zobowiązuje się do respektowania Zarządzenia 33/2007 z dnia 14 października 2007 r. w sprawie wozów asenizacyjnych Usługodawcy, został wprowadzony do tekstu umowy na odbiór nieczystości płynnych i będzie stosowany przez Spółkę w przypadku podpisywania nowych umów lub wprowadzania zmian w obowiązujących.

Spółka podkreśliła, że „nie odnotowała przypadku odmówienia podpisania aneksu lub umowy z nowym zapisem”, a także, że fakt zawieszenia Zarządzenia „odnosi się zarówno do tych kontrahentów, którzy podpisali aneksy lub umowy z nowym zapisem, jak i do tych, którzy jeszcze nie podpisali” (pismo Spółki z dnia 4 stycznia 2008 r.).

W dniu 20 lutego 2008 r. Prezes Spółki wydał Zarządzenia nr 14/2008 „w sprawie uchylecia zarządzenia nr 33/2007 z dnia 14.10.2007 roku” (załącznik do pisma Spółki z dnia 17 marca 2008 r.) o następującej treści:

Działając na podstawie § 10 Regulaminu Pracy Zarządu Przedsiębiorstwa Wodociągowo-Kanalizacyjnego „Legionowo” Sp. z o.o. w Legionowie zarządzam, co następuje:

§ 1

Uchylam zarządzenie nr 33/2007 z dnia 14 października 2007 roku dot. obsługi samochodów asenizacyjnych Przedsiębiorstwa Wodociągowo-Kanalizacyjnego „Legionowo” Sp. z o.o. w Legionowie na punkcie zlewnym, zawieszony moją decyzją dnia 31 października 2007 r.

§ 2

Zobowiązuję Dział Umów i Sprzedaży Przedsiębiorstwa Wodociągowo-Kanalizacyjnego „Legionowo” Sp. z o.o. w Legionowie do wprowadzenia stosownych zmian we wzorcach umów na świadczenie usług w zakresie odbioru nieczystości płynnych obowiązujących od 14 października 2007 r., w porozumieniu z Radcą Prawnym Spółki, w terminie 14 dni od dnia podjęcia niniejszego zarządzenia.

§ 3

Zarządzenie wchodzi w życie w dniu podpisania.

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zważył, co następuje

Postępowanie w niniejszej sprawie dotyczy zarzutu stosowania praktyki ograniczającej konkurencję określonej w art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów wskutek zarządzenia, że nieczystości ciekłe dowożone do stacji zlewnej Spółki jej pojazdami asenizacyjnymi będą przyjmowane poza kolejnością.

Interes publiczny

Zgodnie z art. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, celem przyjętej w niej regulacji jest zapewnienie rozwoju konkurencji, ochrona przedsiębiorców narażonych na stosowanie praktyk ograniczających konkurencję i ochrona konsumentów. Z powyższego wynika, że w czasie postępowania i przy wydawaniu decyzji Prezes UOKiK jest tym samym rzecznikiem interesu publicznego. Wynika to również z jego zadań w strukturze administracji publicznej – m.in. z art. 7 k.p.a. Decyzja administracyjna może bowiem dotyczyć nie tylko stron, lecz jej skutki mogą rozciągać się także na inne osoby – osoby fizyczne, jednostki organizacyjne¹.

¹ B. Adamiak, J. Borkowski: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 1996, s. 57.

Nie każde naruszenie prawa przez przedsiębiorcę uzasadnia wdrożenie postępowania o przeciwdziałanie praktykom monopolistycznym. Wyłączona jest możliwość podejmowania przez Prezesa UOKiK działań w celu ochrony interesów indywidualnych². O naruszeniu zakazu praktyk ograniczających konkurencję decyduje naruszenie przez przedsiębiorcę, w następstwie stosowania zabronionych praktyk, interesu publicznego³. Publicznoprawny charakter ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów powoduje bowiem, że jej celem jest służyć interesom publicznym.

Instrumenty przewidziane w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów Prezes UOKiK może zatem wykorzystać wówczas, gdy w wyniku pewnych ogólnych zjawisk zagrożona jest sama instytucja konkurencji⁴. Pojęcie naruszenia interesu publicznoprawnego nie może być pojmowane mechanicznie i oceniane ilościowo.

Zarzuty stawiane w niniejszej sprawie dotyczą zasad, na jakich przedsiębiorca dysponujący infrastrukturą (stacją zlewną) niezbędną do prowadzenia użytecznej publicznie działalności gospodarczej (opróżniania nieczystości ciekłych gromadzonych w zbiornikach bezodpływowych), umożliwi innym przedsiębiorcom dostęp do tej infrastruktury. Praktyka rozpatrywana w niniejszej sprawie może wpływać w sposób istotny na stan konkurencji na rynku obejmującym terytorium Miasta. Tego rodzaju praktyki ograniczające konkurencję mogą wywierać negatywny skutek na stan konkurencji na rynku. Skutki kwestionowanego działania Spółki dotyczą wszystkich przedsiębiorców chcących świadczyć na terenie Miasta usługi z wykorzystaniem stacji zlewniej Spółki.

W tym stanie rzeczy Prezes UOKiK uznał za bezspeczne, że niniejsza sprawa dotyczy naruszenia interesu publicznego.

Strona postępowania

Postępowanie antymonopolowe toczy się z udziałem osób mających przymiot strony. Zgodnie z art. 88 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, stroną postępowania jest każdy, wobec kogo zostało wszczęte postępowanie w sprawie praktyk ograniczających konkurencję. Przy czym stroną postępowania dotyczącego, jak niniejsza sprawa, zarzutu naruszenia art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ww. ustawy, mogą być przedsiębiorcy posiadający na rynku właściwym pozycję dominującą.

W prawie ochrony konkurencji pojęcie przedsiębiorcy jest szeroko interpretowane⁵. Zgodnie z art. 4 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, pod tym pojęciem należy rozumieć przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, a także: (a) osobę fizyczną, osobę prawną, a także jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną, organizującą lub świadczącą usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, (b) osobę fizyczną wykonującą zawód we własnym imieniu i na własny rachunek lub prowadzącą

² Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 maja 2001 r. (sygn. akt I CKN 1217/98).

³ Wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 7 lipca 2001 r. (sygn. akt XVII 82/00); wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 sierpnia 2003 r. (sygn. akt I CKN 527/01).

⁴ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 maja 2001 r. (sygn. akt I CKN 1217/98).

⁵ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 maja 2007 r. (sygn. akt III SK 24/06); wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 grudnia 2007 r. (sygn. akt III SK 16/07); A. Jurkowska, D. Miąsik, T. Skoczny, M. Szydło: Nowa uokik z 2007 r.: krytyczna analiza niektórych rozwiązań, PUG nr 5/2007, s. 13.

działalność w ramach wykonywania takiego zawodu, (c) osobę fizyczną, która posiada kontrolę, w rozumieniu pkt 4, nad co najmniej jednym przedsiębiorcą, choćby nie prowadziła działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, jeżeli podejmuje dalsze działania podlegające kontroli koncentracji, o której mowa w art. 13, (d) związek przedsiębiorców w rozumieniu pkt 2 – na potrzeby przepisów dotyczących praktyk ograniczających konkurencję oraz praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

Strona niniejszego postępowania prowadzi działalność w formie organizacyjno-prawnej właściwej dla przedsiębiorców w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie gospodarczej (Dz. U. Nr 173, poz. 1807). Jest wpisana do rejestru przedsiębiorców prowadzonego przez Sąd Rejonowy dla m.st. Warszawy – XIV Wydział Gospodarczy, pod numerem KRS 0000086648. Prowadząc działalność gospodarczą Spółka realizuje zadania użyteczności publicznej należące do zadań własnych jej właściciela, tj. Miasta, z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków oraz utrzymania czystości i porządku.

W tym stanie rzeczy nie ulega wątpliwości, że **Spółka ma cechy przedsiębiorcy** w rozumieniu art. 4 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Rynek właściwy

Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów zakazane jest nadużywanie pozycji dominującej na rynku właściwym przez jednego lub kilku przedsiębiorców. Nadużywanie pozycji dominującej, którego dotyczy powołany wyżej przepis, ujawnia się zawsze na rynku właściwym. Stąd w sprawach o stosowanie ww. praktyk dla stwierdzenia, czy przedsiębiorca posiada pozycję dominującą, niezbędne jest ustalenie rynku właściwego w sprawie⁶. Dominacja rynkowa nie występuje przy tym na rynku traktowanym w kategoriach ekonomicznych, rozumianym jako ogół stosunków zachodzących między podmiotami uczestniczącymi w procesach wymiany towarowej.

Zgodnie z art. 4 pkt 9 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, rynek właściwy to rynek towarów, które ze względu na ich przeznaczenie, cenę oraz właściwości uznawane są przez ich nabywców za substytuty oraz oferowane są na obszarze, na którym, ze względu na ich rodzaj i właściwości, istnienie barier dostępu do rynku, preferencje konsumentów, znaczące różnice cen i koszty transportu, panują zbliżone warunki konkurencji. Przez towary należy rozumieć zarówno rzeczy, jak i energię, papiery wartościowe i inne prawa majątkowe, usługi, a także roboty budowlane (art. 4 pkt 7 ww. ustawy). Pojęcie rynku właściwego odnosi się przedmiotowo do wszystkich wyrobów (usług) jednego rodzaju, które ze względu na swoje szczególne właściwości odróżniają się od innych wyrobów (usług) w taki sposób, że nie istnieje możliwość dowolnej ich zamiany. Rynek właściwy produktowo obejmuje wszystkie towary, które służą zaspokajaniu tych samych potrzeb nabywców, mają zbliżone właściwości, podobne ceny i reprezentują podobny poziom jakości⁷.

Niezbędnym elementem rynku właściwego jest jego wymiar geograficzny, oznaczający konieczność wskazania obszaru, na którym warunki konkurencji, mające zastosowanie do określonych towarów, są jednakowe dla wszystkich konkurentów. Definicja ustawowa odnosi

⁶ Wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 26 października 1994 r. (sygn. akt XVII Amr 24/94); wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 21 stycznia 1998 r. (sygn. akt XVII Ama 55/97).

⁷ E. Modzelewska-Wąchal: Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz, Warszawa 2002, s. 49.

rynek geograficzny do obszaru „na którym, ze względu na ich [towarów] rodzaj i właściwości, istnienie barier dostępu do rynku, preferencje konsumentów, znaczące różnice cen i koszty transportu, panują zbliżone warunki konkurencji”.

Niniejsza sprawa dotyczy udostępniania przez Spółkę stacji zlewnej przedsiębiorcom, którzy pojazdami asenizacyjnymi transportują do niej nieczystości ciekłe ze zbiorników bezodpływowych na terenie Miasta.

W aspekcie produktowym rynek właściwy w niniejszej sprawie ograniczony jest do usługi przyjmowania nieczystości ciekłych z miejsc gromadzenia. Natomiast w ujęciu geograficznym rynek ten obejmuje teren Miasta.

Rozważając zakres rynku właściwego w niniejszej sprawie w aspekcie produktowym należy wziąć pod uwagę, że zadanie własne z zakresu wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych gminy realizują m.in. poprzez budowę sieci kanalizacyjnej, do której są przyłączane nieruchomości znajdujące się na terenie gminy. Nie jest jednak obowiązkiem gminy budowa sieci kanalizacyjnej w każdym miejscu swojego terenu⁸. Nałożony na gminy obowiązek utrzymania czystości i porządku jest także realizowany poprzez zapewnienie budowy, utrzymania i eksploatacji stacji zlewnych, w przypadku gdy podłączenie wszystkich nieruchomości do sieci kanalizacyjnej jest niemożliwe lub powoduje nadmierne koszty (art. 3 ust. 2 pkt 2 lit. b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach). Tym samym nieczystości ciekłe gromadzone w nieruchomościach niepodłączonych do sieci kanalizacyjnej mogą być unieszkodliwiane po przetransportowaniu do punktów zlewnych. Dla tego sposobu usuwania nieczystości ciekłych nie stanowi natomiast alternatywy komunalny system zbiorowego odprowadzania ścieków.

Wynikające z art. 3 ust. 2 pkt 2 lit. b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach obowiązki gminy wpływają na ograniczenie rynku właściwego do terenu Miasta. Spoczywający na tej gminie obowiązek zapewnienia budowy, utrzymania i eksploatacji stacji zlewnych, w przypadku gdy podłączenie wszystkich nieruchomości do sieci kanalizacyjnej jest niemożliwe lub powoduje nadmierne koszty, Miasto wykonuje za pośrednictwem Spółki. Spółka dysponuje jedynym na terenie Miasta punktem zlewnym. Miasto nie zapewnia natomiast żadnego innego miejsca przeznaczonego do wywozu nieczystości ciekłych. Wobec powyższego w ujęciu geograficznym rynek właściwy obejmuje obszar Miasta.

Na prawidłowość powyższej oceny nie ma wpływu podnoszony przez Spółkę fakt istnienia innej stacji zlewnej na terenie powiatu legionowskiego, z której – jak twierdzi Spółka – Przedsiębiorcy mogą korzystać, a wręcz niejednokrotnie korzystają (pisma Spółki z dnia 5 grudnia 2007 r. i z dnia 27 lutego 2008 r.). W tej kwestii Prezes UOKiK oparł się na informacjach i danych pochodzących od Miasta, uznając je za najbardziej miarodajne z uwagi na rolę organizatora rynku, jaką gminy pełnią na analizowanym rynku na mocy postanowień ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Z danych Miasta wynika z jednej strony, że niektórzy przedsiębiorcy, którzy transportują nieczystości ciekłe z terenu Miasta do punktu zlewnego Spółki, mogą – w świetle zezwoleń udzielonych im przez Prezydenta Miasta – wywozić nieczystości ciekłe do kilku stacji zlewnych zlokalizowanych w innych gminach (załączniki do pisma Miasta

⁸ B. Dziadkiewicz [w:] K. Bandarzewski, P. Chmielnicki, B. Dziadkiewicz: Komentarz do ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Warszawa 2007, s. 109.

z dnia 10 grudnia 2007 r.). Z drugiej strony pomimo tego, że zezwolenia udzielone niektórym przedsiębiorcom umożliwiają im transport nieczystości do więcej niż jednego punktu zlewnego, do stacji zlewnej Spółki są transportowane nieczystości ciekłe w wielkości znacznie przekraczającej ilość nieczystości odbieranych z terenu Miasta. Z informacji przekazanych przez Miasto wynika zarazem, że ilość nieczystości ciekłych odprowadzonych z terenu Miasta do stacji zlewnych spoza terenu Legionowa wynosi ok. 1%. Oznacza to, że z uwagi na brak alternatywny stacji zlewnych Spółka jest nieuniknionym kontrahentem nie tylko przedsiębiorców wywożących nieczystości ciekłe z obszaru Miasta, ale także wywożących nieczystości ciekłe z okolicznych gmin (por. pisma Miasta z dnia 10 grudnia 2007 r., z dnia 24 stycznia 2008 r. i z dnia 23 kwietnia 2008 r.). Jak zarazem ustalił Prezes UOKiK, odległość stacji zlewnych wskazanych przez Miasto od stacji zlewnej Spółki kształtuje się od ok. 22 km do ponad 52 km. Przy czym stacje zlewnie znajdujące się najbliżej stacji zlewnej Spółki zlokalizowane są na terenie m.st. Warszawy. Tymczasem przyjąć należy, że z uwagi na trudności komunikacyjne występujące na terenie m.st. Warszawy, sprawne poruszanie się przez teren tego miasta jest utrudnione, co prowadzi do znacznego wydłużenia czasu dojazdu. Wobec powyższego należy przychylić się do stanowiska Przedsiębiorców, że istniejących punktów zlewnych poza Miastem nie można uznać za zamienniki punktu zlewnego Spółki, gdyż ich odległość od Miasta podnosi koszty prowadzonej działalności i znacznie obniża konkurencyjność z uwagi na długość dojazdu do nich (por. pismo Przedsiębiorców z dnia 14 listopada 2007 r.). Taki wniosek znajduje odzwierciedlenie w praktyce, którą wyrażają przywołane wyżej dane na temat ilości nieczystości ciekłych, które z terenu Miasta odprowadzane są niemal wyłącznie do punktu zlewnego Spółki.

W świetle powyższych okoliczności Prezes UOKiK uznał, że **rynek właściwy**, na którym działa Spółka to **lokalny rynek przyjmowania nieczystości ciekłych z miejsc gromadzenia na terenie Miasta**.

Pozycja dominująca

W świetle art. 4 pkt 10 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, przez pozycję dominującą należy rozumieć pozycję przedsiębiorcy, która umożliwia mu zapobieganie skutecznej konkurencji na rynku właściwym przez stworzenie mu możliwości działania w znacznym zakresie niezależnie od konkurentów, konsumentów i kontrahentów. Przyjmuje się, iż pozycję taką posiada przedsiębiorca, którego udział w rynku przekracza 40%.

Jak wynika z informacji zgromadzonych w postępowaniu antymonopolowym, do stacji zlewnej Spółki są transportowane nieczystości ciekłe w wielkości znacznie przekraczającej ilość nieczystości odbieranych z terenu Miasta. (por. pisma Miasta z dnia 10 grudnia 2007 r. i z dnia 24 stycznia 2008 r.). Tylko śladowe ilości tych ścieków są transportowane do innych stacji zlewnych. Przesądza to o posiadaniu przez Spółkę pozycji dominującej.

Nadużywanie pozycji dominującej

Sam fakt posiadania pozycji dominującej na rynku właściwym nie stanowi jeszcze naruszenia prawa, podobnie jak jej legalne wzmacnianie wskutek wzrostu potencjału ekonomicznego. Bezprawne jest dopiero nadużywanie przez przedsiębiorcę takiej pozycji⁹.

⁹ Wyrok Sądu Apelacyjnego z dnia 22 lutego 2008 r. (sygn. akt VI ACa 985/07).

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów zakazuje nadużywania pozycji dominującej na rynku właściwym przez jednego lub kilku przedsiębiorców (art. 9 ust. 1 ww. ustawy), uznając takie działanie za praktykę ograniczającą konkurencję. W przykładowym katalogu praktyk ograniczających konkurencję zawartym w ust. 2 art. 9 ustawy, za przejawy nadużywania pozycji dominującej uznano w szczególności przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do rozwoju konkurencji (art. 9 ust. 2 pkt 5 ustawy).

Określony w powoływanym przepisie zakaz nakłada na przedsiębiorców obowiązek takiego działania, by nie stwarzało to innym uczestnikom obrotu towarowego barier ograniczających ich możliwość skutecznego konkurowania w warunkach gospodarki rynkowej. Ta praktyka ma więc charakter antykonkurencyjny i określa sytuację, w której przedsiębiorca posiadający pozycję dominującą na rynku negatywnie oddziałuje na stan konkurencji na rynku.

Określona w art. 9 ust. 2 pkt 5 ww. ustawy praktyka ograniczająca konkurencję może zarazem wywoływać skutki zarówno na rynku, na którym działa przedsiębiorca posiadający pozycję dominującą, jak i na innych rynkach¹⁰.

Taka sytuacja ma miejsce w rozpatrywanym przypadku. Niniejsza sprawa dotyczy bowiem zarzutu antykonkurencyjnego oddziaływania przez Spółkę na rynek opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych pojazdami asenizacyjnymi wskutek wykorzystania pozycji dominującej na rynek przyjmowania nieczystości ciekłych z miejsc gromadzenia na terenie Miasta.

W niniejszej decyzji zostało wykazane, że struktura lokalnego rynku opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych z terenu Miasta jest konkurencyjna. Opisaną działalność prowadzi na tym terenie kilkunastu przedsiębiorców. Wśród nich jest także Spółka, będąca jednocześnie dysponentem stacji zlewnej na terenie Miasta.

Stacja zlewna Spółki jest w praktyce jedynym miejscem, do którego mogą być wywożone nieczystości ciekłe z miejsc gromadzenia na terenie Miasta. Jest to konsekwencją zbyt dużej odległości innych stacji zlewnych, z których nie sposób korzystać chcąc zachować konkurencyjność względem innych przedsiębiorców.

Powyższa okoliczność powoduje uprzywilejowanie pozycji Spółki względem innych właścicieli pojazdów asenizacyjnych. Wszyscy są bowiem użytkownikami stacji zlewnej należącej do Spółki, lecz tylko Spółka – korzystając ze swoich uprawnień właścicielskich – może samodzielnie określać zasady, na jakich stacja zlewna będzie udostępniana Przedsiębiorcom, z którymi konkuruje w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych z nieczystości ciekłych.

Wynikające z uprawnień własnościowych uprzywilejowanie względem innych osób korzystających z jej stacji zlewnej Spółka wykorzystuje w sposób, który przeczy idei równej konkurencji. Za przejaw negatywnego oddziaływania na równość konkurowania muszą być uznane postanowienia zarządzenia Prezesa Spółki nr 33/2007. Zobowiązanie, mocą tego zarządzania, pracowników punktu zlewnego Spółki, by obsługiwali jej samochody asenizacyjne poza kolejnością, a kierowców pojazdów należących do Przedsiębiorców, by wykonywali w tym zakresie polecenia obsługi dotyczące umożliwienia dojazdu samochodów

¹⁰ Wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 11 grudnia 2000 r. (sygn. akt XVII Ama 45/00).

Spółki do miejsca zrzutu ścieków, ogranicza Przedsiębiorcom możliwość korzystania ze swojej stacji zlewnej na jednakowych zasadach co Spółka.

Takie postanowienia w sposób oczywisty dyskryminuje konkurentów Spółki, którzy korzystają z jej stacji zlewnej. Wymusza bowiem ich uczestnictwo w rynku na zasadach mniej korzystnych niż warunki, na jakich może działać Spółka. Zarazem są to warunki mniej korzystne niż wynikałoby to z działania nieskrępowanych mechanizmów rynkowych działających w warunkach wolnej konkurencji.

Ustalenie preferencyjnych warunków przyjmowania nieczystości ciekłych dowożonych przez pojazdy asenizacyjne Spółki niewątpliwie obniża konkurencyjność Przedsiębiorców będących jej konkurentami na tym rynku. Ich pojazdy są zmuszone do oczekiwania w kolejkach na dostęp do punktu zlewego, podczas gdy pojazdy Spółki są przyjmowane zawsze jako pierwsze. Zmniejsza to zdolności konkurentów Spółki do terminowego wypełnienia przyjętych zleceń.

Według konkurentów Spółki, skutkiem preferencyjnego traktowania jej pojazdów asenizacyjnych stało się obniżenie ich zdolności do konkurowania i wydłużenie – w stosunku do Spółki – czasu potrzebnego na realizację usługi. Z tego powodu klienci konkurentów Spółki mogli zrezygnować z ich usług na rzecz Spółki.

Zgromadzone w trakcie postępowania dane o zmianach w liczbie klientów Spółki i jej konkurentów nie pozwalają na jednoznaczne stwierdzenie, że to kwestionowane zachowanie Spółki doprowadziło do zmniejszenia liczby klientów jej konkurentów.

Zebrane dane wskazują wprawdzie, że w 2007 r. w stosunku do wcześniejszego roku Spółka świadczyła usługi na rzecz niemal dwukrotnie większej liczby klientów, zawierając także jedną umowę na stałą obsługę z nowym klientem (załączniki do pisma Spółki z dnia 4 stycznia 2008 r.). Ponadto z informacji i dokumentów przekazanych przez Spółkę wynika, że w 2007 r. zaczęła ona świadczyć usługi na rzecz jednego z klientów instytucjonalnych, których utratę Przedsiębiorcy przypisują działalności Spółki (por. pismo Przedsiębiorców z dnia 25 stycznia 2008 r.; zał. 4 do pisma Spółki z dnia 4 stycznia 2008 r., pismo Spółki z dnia 7 lutego 2008 r.). Należy jednak zauważyć, że umowę w sprawie wywozu nieczystości ciekłych z nieruchomości tego klienta Spółka podpisała przed datą wydania przez Prezesa Spółki zarządzenia nr 33/2007 (zał. nr 5 do pisma Spółki z dnia 4 stycznia 2008 r.).

Wobec powyższych okoliczności należy stwierdzić, że brak jednoznacznych dowodów mogących wskazywać, że utrata przez Przedsiębiorców klientów może być przypisana działalności Spółki. Brak jest także innych informacji mogących w sposób jednoznaczny świadczyć, że stworzone przez Spółkę antykonkurencyjne warunki przyjmowania nieczystości ciekłych do jej stacji zlewnej ujawniło się w praktyce.

Nawet jeżeli uznać, że w czasie obowiązywania zarządzenia nr 33/2007 w praktyce nie ujawniły się jego antykonkurencyjne skutki, nie oznacza to zgodności działań Spółki z prawem.

Warunki określone w tym zarządzeniu obiektywnie różnicowały bowiem osoby korzystające ze stacji zlewnej Spółki, uprzywilejowując tylko jednego uczestnika podmiotu świadczącego usługi transportu nieczystości ciekłych: Spółkę. Naruszały tym samym swobodę konkurencji, która – jako źródło postępu i rozwoju – podlega ochronie sama

w sobie¹¹ przed dezorganizacją ze strony przedsiębiorców wykorzystujących swą dominującą pozycję¹².

Działania Spółki naruszały dobro objęte ochroną prawa antymonopolowego, jakim jest samo istnienie konkurencji jako atmosfery, w jakiej prowadzona jest działalność gospodarza¹³.

Na ocenę działań Spółki jako praktyki ograniczającej konkurencję nie może mieć wpływu argument, w świetle którego stosując kwestionowana praktykę Spółka była powodowana koniecznością zagwarantowania bezpieczeństwa funkcjonowania w zakresie odprowadzania ścieków (pismo Spółki z dnia 5 grudnia 2007 r.).

Nawet przy założeniu, że taki był rzeczywisty cel działań Spółki, dla jego osiągnięcia Spółka nie była uprawniona do bezprawnego ograniczania konkurencji¹⁴ na rynku opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.

Nie może być uznany argument, iż zarządzenie nr 33/2007 miało nie dopuścić do powstania sytuacji, w której pojazdy asenizacyjne Spółki nie będą mogły brać udziału w usuwaniu awarii z powodu przepełnienia (pismo Spółki z dnia 5 grudnia 2007 r.).

Zdaniem Prezesa UOKiK powyższy argument można by ewentualnie rozpatrywać w sytuacji, gdyby pojazdy asenizacyjne Spółki służyły wyłącznie do usuwania awarii. W takim przypadku nie ulegałoby wątpliwości, że Spółka nie prowadzi działalności konkurencyjnej wobec Przedsiębiorców, a przez to rozpatrywany sposób zorganizowania przez nią zasad korzystania z jej stacji zlewnej nie może zniekształcać konkurencji w sposób opisany w niniejszej sprawie.

Stan faktyczny sprawy jest jednak inny niż to może wynikać z tez stawianych przez Spółkę. Potwierdzają to zresztą informacje i dokumenty przekazywane przez nią. Wynika z nich, że na rynku opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych pojazdami asenizacyjnymi działa zarówno Spółka, jak i Przedsiębiorcy, których dotyczy ww. zarządzenie. Spółka wykorzystuje bowiem swoje pojazdy asenizacyjne do świadczenia usług opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Jej działalność jest wobec tego działalnością konkurencyjną względem Przedsiębiorców.

Mimo deklarowanej małej liczby pojazdów, trudno byłoby znaleźć argumenty na rzecz tezy, że działalność Spółki na ww. rynku nie może realnie wpływać na konkurencję. Przeczą temu podane przez Spółkę dane, z których wynika, że liczba kontrahentów obsługiwanych przez Spółkę w ostatnich latach znacznie przekraczała 100, przy czym wielu z nich zawarło z nią umowy na stałą obsługę (por. zał. do pisma Spółki z dnia 4 stycznia 2008 r.). Spółka sama zresztą poinformowała, że jej pojazdy asenizacyjne transportują do stacji zlewnej w Mieście ok. 10% wszystkich zrzucanych nieczystości ciekłych. Wysnuła jednak z tego nieprawidłowy wniosek, że „podnoszenie kwestii długich kolejek, powodowanych blokowaniem zrzutu poprzez częste podjeżdżanie samochodów Spółki, nie znajduje uzasadnienia” (pismo Spółki z dnia 27 lutego 2008 r.).

¹¹ Wyrok SOKiK z dnia 10 września 2003 r. (sygn. akt XVII Ama 136/02).

¹² Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 sierpnia 2003 r. (sygn. akt I CK 184/03).

¹³ Wyrok SOKiK z dnia 16 listopada 2005 r. (sygn. akt XVII Ama 97/04).

¹⁴ Wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 28 stycznia 2002 r. (sygn. akt XVII Ama 28/01).

W świetle wszystkich powyższych okoliczności uzasadnione jest stwierdzenie, że przyjęty przez Spółkę sposób udostępniania swoim konkurentom stacji zlewnej na terenie Miasta przeciwdziała ukształtowaniu się warunków niezbędnych do rozwoju konkurencji na rynku opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych pojazdami asenizacyjnymi.

Zaniechanie stosowania praktyki ograniczającej konkurencję

W dniu 31 października 2007 r. Spółka podjęła decyzję o zawieszeniu obowiązywania zarządzenia nr 33/2007 „do odwołania” (zał. do pisma Spółki z dnia 4 stycznia 2008 r.). Pomimo zawieszenia, Zarządzenie formalnie obowiązywało. Równocześnie Spółka planowała sukcesywne przedstawianie przedsiębiorcom korzystającym z jej stacji zlewnej aneksów do umów zobowiązujących do przestrzegania zarządzenia nr 33/2007 pod rygorem odstąpienia przez Spółkę od umowy ze skutkiem natychmiastowym. Aneksy zawierające takie postanowienia umowne przedstawiła trzem przedsiębiorcom, w tym przedsiębiorcy, który w dniu 31 października 2007 r. jako pierwszy zablokował dojazd do punktu zlewego. Natomiast w dniu 20 lutego 2008 r. Prezes Spółki wydał Zarządzenia nr 14/2008 „w sprawie uchylecia zarządzenia nr 33/2007 z dnia 14.10.2007 roku” (załącznik do pisma Spółki z dnia 17 marca 2008 r.).

Wobec tego, biorąc pod uwagę ustalony w sprawie stan faktyczny, należy uznać, że obecnie Spółka nie organizuje już zasad korzystania z jej stacji zlewnej w sposób, który Prezes UOKiK zakwestionował.

Okoliczność zaprzestania stosowania zarzucanej przedsiębiorcy praktyki ograniczającej konkurencję stanowi podstawę wydania decyzji o uznaniu praktyki za ograniczającą konkurencję i stwierdzającą zaniechanie jej stosowania.

Należy zauważyć, że w przypadku stwierdzenia stosowania przez przedsiębiorcę praktyk ograniczających konkurencję, Prezes UOKiK, na podstawie art. 10 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, wydaje decyzję o uznaniu praktyki za ograniczającą konkurencję i nakazującą zaniechanie jej stosowania. Natomiast stosownie do art. 11 ust. 1 tej ustawy, nie wydaje się decyzji, o której mowa w art. 10, jeżeli zachowanie rynkowe przedsiębiorcy przestało naruszać zakazy określone w art. 6 lub 9 ustawy lub w art. 81 lub 82 Traktatu WE. W takim przypadku Prezes UOKiK wydaje decyzję o uznaniu praktyki za ograniczającą konkurencję i stwierdzającą zaniechanie jej stosowania (art. 11 ust. 2).

W świetle okoliczności sprawy w niniejszym postępowaniu istnieją postawy do wydania decyzji na podstawie art. 11 ust. 2 ww. ustawy.

Zdaniem Prezesa UOKiK momentem zaniechania stosowania przez Spółkę zarzucanej jej bezprawnej praktyki jest dzień 20 lutego 2008 r. Wówczas Spółka ostatecznie uchyliła zarządzenie nr 33/2007. Natomiast przed tą datą ww. zarządzenie, mimo zawieszenia jego stosowania od dnia 31 października 2007 r., formalnie obowiązywało. Wprawdzie Spółka deklaruje, że nie egzekwowała go od Przedsiębiorców, ale zdaniem Prezesa UOKiK istnieją podstawy uznania, że Spółka traktowała zarządzenie nr 33/2007 jako obowiązujące ich. Spółka przedstawiała Przedsiębiorcom do podpisu aneksy do umów będących podstawą korzystania ze stacji zlewnej Spółki, które zawierały odesłania do tego zarządzenia. Aneksy zobowiązywały do przestrzegania zarządzenia nr 33/2007 pod rygorem odstąpienia przez Spółkę od umowy ze skutkiem natychmiastowym. Znamienne jest zarazem to, że wśród

pierwszych Przedsiębiorców, którym takie aneksy przedstawiono, znalazł się przedsiębiorca, który w proteście przeciwko postanowieniom zarządzenia nr 33/2007 jako pierwszy zablokował dojazd do punktu zlewnego Spółki. Podkreślenia wymaga również, że także Spółka w postępowaniu zadeklarowała, że – mimo zawieszenia obowiązywania zarządzenia nr 33/2007 – planowała sukcesywne przedstawianie Przedsiębiorcom korzystającym z jej stacji zlewnej ww. aneksów do umów.

Mając na względzie wszystkie powyższe okoliczności, w niniejszej sprawie należało, stosownie do art. 11 ust. 2 ww. ustawy, wydać decyzję uznającą, że **Spółka nadużyła pozycji dominującej** na lokalnym rynku przyjmowania nieczystości ciekłych z miejsc gromadzenia na terenie Miasta, poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do rozwoju konkurencji na rynku opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych pojazdami asenizacyjnymi wskutek przyjęcia, że nieczystości ciekłe dowożone do stacji zlewnej na terenie Miasta pojazdami asenizacyjnymi tego przedsiębiorcy będą przyjmowane poza kolejnością – **i zaniechała stosowania tej praktyki z dniem 20 lutego 2008 r.**

Kara pieniężna

Stosownie do art. 106 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, Prezes UOKiK może nałożyć na przedsiębiorcę, w drodze decyzji, karę pieniężną w wysokości nie większej niż 10% przychodu, osiągniętego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary, jeżeli przedsiębiorca ten, choćby nieumyślnie, dopuścił się naruszenia zakazu określonego w art. 6, w zakresie niewyłączonym na podstawie art. 7 i art. 8, lub naruszenia zakazu określonego w art. 9.

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów wprowadziła zasadę fakultatywności kar nakładanych przez Prezesa UOKiK na przedsiębiorców, którzy dopuścili się naruszenia zakazu stosowania praktyk ograniczających konkurencję. W przypadku stwierdzenia naruszenia przez przedsiębiorcę zakazu praktyk, o którym mowa w art. 6 lub 9 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, Prezes UOKiK może nałożyć na przedsiębiorcę karę pieniężną.

Za udowodnione należy uznać, iż doszło do naruszenia przez Spółkę określonego w art. 9 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów zakazu nadużywania pozycji dominującej w sposób określony w sentencji niniejszej decyzji. Charakter i uciążliwość stosowanych przez Spółkę praktyk ograniczających konkurencję uzasadniają nałożenie kary pieniężnej.

Nakładając karę pieniężną określoną w art. 106 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy Prezes UOKiK wziął pod uwagę konieczność spełnienia przesłanek podmiotowych, tj. stwierdzenia, że określone w ww. przepisie naruszenie dokonane było co najmniej nieumyślnie. Konieczność brania pod uwagę przesłanki winy w przypadku stosowania kar pieniężnych określonych w art. 101 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów wynika bezpośrednio nie tylko z treści tego przepisu, ale również pozostaje w zgodzie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego¹⁵.

Zgodnie z art. 83 Konstytucji RP, każdy ma obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Obowiązek znajomości i przestrzegania norm prawa ciąży tym

¹⁵ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 marca 1994 r. (sygn. akt U 7/93).

bardziej na profesjonalnych uczestnikach obrotu rynkowego, takich jak Spółka. Podmioty profesjonalnie działające na rynku powinny mieć możliwość przewidzenia, że podejmowane przez nie działania będą uznane przez Prezesa UOKiK za praktykę ograniczającą konkurencję i nie mogą skutecznie dowodzić braku świadomości naruszenia zakazu nadużywania pozycji dominującej.

W świetle obowiązujących przepisów prawa nieumyślność naruszenia przepisów ustawy nie wyklucza istnienia podstaw do nałożenia na przedsiębiorcę kary pieniężnej, choć zarazem może stanowić podstawę do złagodzenia wymiaru kary.

Zdaniem Prezesa UOKiK opisane w niniejszej decyzji działania Spółki powinny być się jej kojarzyć z nieuchronnością naruszenia art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Stwarzanie konkurentom korzystającym ze stacji zlewnej na terenie Miasta gorszych warunków korzystania z tej stacji niż swoim pojazdom asenizacyjnym w sposób obiektywny narusza równość konkurencji. Spółka powinna być świadoma bezprawności jej działania. Nawet jeżeli jej celem nie było, jak deklaruje, nieuczciwe oddziaływanie na konkurencję, Spółka powinna była wziąć pod uwagę wszystkie możliwe konsekwencje jej działań. Z tego obowiązku nie zwalnia Spółki zasadnicza zgodność jej intencji z interesem wszystkim użytkowników stacji zlewnej i obywateli Miasta, tj. zagwarantowaniem szybkiego reagowania w przypadku niedrożności rur kanalizacyjnych.

Należy przyznać, że w zgromadzonym materiale dowodowym nie ma jednoznacznych dowodów wyrażonej intencji Spółki ograniczenia konkurencji na rynku. Zebrane wyjaśnienia i informacje mogą raczej wskazywać na nieświadomość naruszenia reguł konkurencji. Stwierdzenie nieumyślności praktyki Spółki daje zarazem podstawę do nałożenia na Spółkę kary pieniężnej, o której mowa w art. 106 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Art. 106 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów przewiduje możliwość nałożenia na przedsiębiorcę kary pieniężnej w wysokości nie większej niż 10% przychodu, osiągniętego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary. Ustawa nie przesądza bezwzględnie wysokości kary nakładanej przez Prezesa UOKiK, który decyduje o tym w każdym konkretnym przypadku, kierując się założeniem, że sankcja musi spełniać zarówno funkcję represyjną, jak i prewencyjną (dyscyplinującą). Przy ustalaniu wysokości kar pieniężnych, o których mowa w art. 106-108, Prezes UOKiK powinien wziąć pod uwagę w szczególności okres, stopień oraz okoliczności naruszenia przepisów ustawy, a także uprzednie naruszenie przepisów ustawy (art. 111 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów).

Biorąc pod uwagę stopień naruszenia interesu publicznoprawnego w niniejszej sprawie, organ antymonopolowy postanowił nałożyć na Spółkę karę pieniężną.

Ustalając wysokość nałożonej na Spółkę kary pieniężnej, Prezes UOKiK wziął pod uwagę następujące okoliczności, przemawiające za nałożeniem kary i uwzględnione przy określaniu jej wysokości:

- antykonkurencyjny charakter stwierdzonej praktyki, która naruszyła równą konkurencję;
- uciążliwość praktyk Spółki dla jej konkurentów na rynku opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych pojazdami asenizacyjnymi, którzy z racji zasad ustalonych zarządzeniem nr 33/2007 zostali zmuszeni do zaakceptowania tego, że pojazdy asenizacyjne Spółki są obsługiwane poza kolejnością.

Równocześnie Prezes UOKiK wziął pod uwagę następujące okoliczności, ze względu na które udowodnioną praktykę Spółki należy ulokować wśród naruszeń prawa konkurencji o umiarkowanej uciążliwości:

- krótkotrwałość praktyki, która tylko przez ograniczony okres uniemożliwiła konkurentom Spółki korzystanie z jej stacji zlewnej na równych zasadach.
- ograniczone skutki naruszenia konkurencji wynikające z faktu dysponowania przez Spółkę relatywnie niewielką liczbą pojazdów asenizacyjnych;
- ograniczony terytorialnie zasięg oddziaływania praktyki Spółki, który po uwzględnieniu tego, z jakich terenów nieczystości ciekłe są odprowadzane do stacji zlewnej Spółki, ogranicza się co do zasady do terenu Miasta.

Do okoliczności, które wpłynęły na ustalenie kary pieniężnej na poziomie bliskim dolnej granicy zagrożenia karą, należą także:

- okoliczność, iż Spółka nie była dotąd adresatem decyzji stwierdzającej stosowanie praktyk ograniczających konkurencję;
- okoliczność, iż Spółka dokonała stosownej zmiany zasad udostępniania stacji zlewnej Przedsiębiorcom, co zaowocowało stwierdzeniem zaniechania stosowania przez nią zarzucanej jej praktyki. Spółka sama zmieniła postępowanie będące źródłem niedozwolonej praktyki minimalizując w ten sposób rozmiar naruszenia interesu publicznego;
- okoliczności sprawy mogą wskazywać na nieumyślny charakter naruszenia przez Spółkę zakazu praktyk ograniczających konkurencję. Prezes UOKiK uwzględnił, że w zgromadzonym materiale dowodowym nie ma jednoznacznych dowodów wyraźnej intencji Spółki ograniczenia konkurencji na rynku. Zebrane wyjaśnienia i informacje mogą raczej wskazywać na nieświadomość naruszenia reguł konkurencji.

W tym świetle Prezes UOKiK uznał, że wadze naruszeń ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, udowodnionych Spółce odpowiada **kara w wysokości 5.000 zł.**

W ocenie Prezesa UOKiK ww. kara pieniężna w pełni odpowiada stopniowi zawinienia Spółki. Nakładając karę w ustalonej wyżej wysokości, Prezes UOKiK wyszedł z założenia, iż powinna ona mieć charakter represyjny, jak i prewencyjny, przyczyniając się do zapewnienia trwałego zaniechania naruszania przez Spółkę w przyszłości reguł konkurencji.

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów odnosi wysokość kary pieniężnej do procentowej wielkości przychodu przedsiębiorcy. Przy czym pod pojęciem przychodu należy rozumieć przychód uzyskany w roku podatkowym poprzedzającym dzień wszczęcia postępowania na podstawie ustawy, w rozumieniu obowiązujących przedsiębiorcę przepisów o podatku dochodowym (art. 4 pkt 15 ustawy).

Uwzględniając przychód Spółki w 2007 r., ustalony na podstawie przekazanych przez nią dokumentów finansowych, nałożona na Spółkę kara pieniężna mieści się w granicach wyznaczonych przez art. 106 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów i jednocześnie stanowi **ok. 0,4% kary maksymalnej**, przewidzianej za naruszenie zakazu określonego w art. 9 ww. ustawy, a zarazem **ok. 5% przychodu uzyskanego przez Spółkę na rynku**, którego dotyczyło ograniczenie konkurencji, tj. na rynku świadczenia usług opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych pojazdami asenizacyjnymi.

W świetle wskazanych okoliczności, nałożenie przedmiotowej kary, jak i jej wysokość, jest w pełni uzasadniona.

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeka się jak w sentencji.

Zgodnie z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w związku z art. 479²⁸ § 2 k.p.c., od niniejszej decyzji przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w terminie dwutygodniowym od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – Delegatury UOKiK w Warszawie.

Otrzymuje:

**Przedsiębiorstwo
Wodociągowo-Kanalizacyjne
„Legionowo” Sp. z o.o.**
ul. T. Kościuszki 16 A
05-120 Legionowo