



PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
DELEGATURA W KATOWICACH

Katowice, 8 grudnia 2015 r.

RKT-411-01/15/MI

DECYZJA Nr RKT-12/2015

Stosownie do art. 33 ust. 6 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 184 z późn. zm.), po przeprowadzeniu postępowania antymonopolowego wszczętego z urzędu przeciwko Przedsiębiorstwu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o.o. z siedzibą w Antoniowie k/Ozimka,

– w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów:

- I.** Na podstawie art. 10 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów **uznaje się za ograniczającą konkurencję** i naruszającą zakaz, o jakim mowa w art. 9 ust. 1 ww. ustawy praktykę Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o.o. z siedzibą w Antoniowie k/Ozimka polegającą na nadużywaniu pozycji dominującej na lokalnym rynku zbiorowego zaopatrzenia w wodę na terenie gminy Ozimek wskutek nakładania na osoby ubiegające się o przyłączenie do sieci wodociągowej obowiązku poniesienia kosztów robót niestanowiących – co do zakresu – kosztów budowy przyłączy wodociągowych, o jakich mowa w art. 2 pkt 6 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 139) tj. kosztów budowy przewodów położonych poza granicami przyłączanych nieruchomości (na odcinku od granicy nieruchomości do istniejącej sieci) i **nakazuje się zaniechanie jej stosowania.**
- II.** Na podstawie art. 105 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.) w związku z art. 83 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów **umarza się jako bezprzedmiotowe** postępowanie antymonopolowe prowadzone przeciwko Przedsiębiorstwu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o.o. z siedzibą w Antoniowie k/Ozimka w części dotyczącej podejrzenia nadużywania przez tego przedsiębiorcę pozycji dominującej na lokalnym rynku zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie gminy Ozimek wskutek podejmowania działań polegających na „*narzucaniu osobom ubiegającym się o przyłączenie do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej nieuczciwych opłat za przyłączenie do urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych ustalonych w taryfie poprzez uwzględnienie w tych opłatach kosztów niewynikających z § 5 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz. U. Nr 128, poz. 886), co może stanowić naruszenie art. 9 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę*”.

III. Na podstawie art. 77 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w związku z art. 80 tej ustawy oraz na podstawie art. 263 § 1 i art. 264 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 267) w związku z art. 83 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów postanawia się **obciążyć** Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o.o. z siedzibą w Antoniowie k/Ozimka **kosztami przeprowadzonego postępowania antymonopolowego** i zobowiązać ww. przedsiębiorcę do zwrotu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów kwoty **56 PLN** (słownie złotych: pięćdziesiąt sześć) w terminie 14 dni od dnia uprawomocnienia się niniejszej decyzji.

Uzasadnienie

W imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (zwanego dalej „Prezesem Urzędu”) zostało przeprowadzone pod sygn. akt RKT-400-07/14/MI postępowanie wyjaśniające mające na celu wstępne ustalenie, czy w związku z działaniami Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o.o. z siedzibą w Antoniowie k/Ozimka (zwanego dalej „PGKiM” lub „Spółką”) nastąpiło naruszenie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów uzasadniające wszczęcie postępowania antymonopolowego w zakresie związanym z przyłączaniem nieruchomości do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej. W toku przedmiotowego postępowania przeanalizowano m.in. kwestie związane ze sposobem interpretacji przez Spółkę pojęcia przyłącza wodociągowego pod kątem obowiązków nakładanych w tym zakresie na osoby ubiegające się o przyłączenie do sieci. Analizie poddano również obowiązujące w PGKiM opłaty za przyłączenie do urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych ustalone w taryfie za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków. W efekcie powzięto podejrzenie, iż w zakresie opisanym w pkt I i II sentencji niniejszej decyzji Spółka mogła dopuścić się naruszenia art. 9 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. W związku z powyższym Postanowieniem Nr 1 z dnia 19 lutego 2015 r. wszczęte zostało przeciwko PGKiM postępowanie antymonopolowe pod zarzutami nadużywania pozycji dominującej na lokalnym rynku zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzanie ścieków (dowód: karty nr 1-1 verte).

Pismem z dnia 19 lutego 2015 r. Spółka została zawiadomiona o wszczęciu postępowania antymonopolowego. W piśmie tym zwrócono się do PGKiM o ustosunkowanie się do postawionych zarzutów. PGKiM zostało również poinformowane o rodzajach decyzji kończących postępowanie w sprawie praktyk ograniczających konkurencję (dowód: karty nr 2-2 verte).

Postanowieniem Nr 2 z dnia 19 lutego 2015 r. (dowód: karty nr 3-3 verte) oraz Postanowieniem Nr 5 z dnia 18 listopada 2015 r. (dowód: karty nr 178-179) zaliczono w poczet dowodów w prowadzonym postępowaniu antymonopolowym dokumenty uzyskane przez Prezesa Urzędu w związku z postępowaniem wyjaśniającym przeprowadzonym pod sygn. akt RKT-400-07/14/MI (dowód: karty nr 5-90, 180-184).

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania antymonopolowego udzielonej w dniu 9 marca 2015 r. PGKiM podniosło, iż postawione mu zarzuty nadużywania pozycji dominującej uważa za bezpodstawne. Odnosząc się do pierwszego zarzutu Spółka powołała w pierwszej kolejności wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 maja 2004 r., sygn. akt III SK 39/04, zgodnie z którym „osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej jest od dnia 14.01.2002r. obowiązana na własny koszt zapewnić wybudowanie przyłączy wodociągowo-kanalizacyjnych, a po zintegrowaniu z siecią ponosi odpowiedzialność za ich niezawodne działanie, chyba że inaczej stanowi umowa o zaopatrzenie w wodę lub o odprowadzanie ścieków”. Wynika to z art. 15 ust. 2 i art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym

odprowadzaniu ścieków (zwanej dalej ustawą o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę”). W związku z powyższym kwestią, którą zdaniem PGKiM pozostaje rozważyć jest definicja przyłączy wodociągowo-kanalizacyjnych. Spółka podniosła, że o ile w praktyce pojawiło się szereg problemów dotyczących wykładni pojęcia przyłącze kanalizacyjne, o tyle w przypadku przyłącza wodociągowego takie problemy nie wystąpiły. Zostało ono bowiem jasno i precyzyjnie zdefiniowane w art. 2 pkt 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę jako odcinek przewodu łączącego sieć wodociągową z wewnętrzną instalacją wodociągową w nieruchomości odbiorcy usług wraz z zaworem za wodomierzem głównym. Spółka wskazała, że w przytoczonej definicji nie ma mowy – tak, jak w przypadku przyłączy kanalizacyjnych – o granicy nieruchomości, która jest jednocześnie granicą obowiązku wykonania przyłącza przez osobę, która ma zamiar przyłączyć się do sieci wodociągowej. Mając więc na uwadze wskazany wyżej obowiązek ponoszenia kosztów budowy przyłącza wodociągowego przez osoby ubiegające się o przyłączenie, a także biorąc pod uwagę ustawowy zakres pojęcia przyłącza wodociągowego należy w ocenie Spółki wskazać, iż rozwiązanie przez nią przyjęte polegające na obciążeniu ww. osób kosztami budowy przewodów położonych poza granicami przyłączanych nieruchomości jest zgodne z prawem i nie stanowi naruszenia przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Zdaniem PGKiM należy również wskazać nie na *stricte* prawne a praktyczne uwarunkowania, które potwierdzają zasadność jego postępowania. W wielu przypadkach sieć wodociągowa nie przebiega bowiem w pasie drogowym, a przez nieruchomości mieszkańców, czy to od strony drogi, a nierzadko także za budynkami, w głębi nieruchomości. Nałożenie na przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne w takich przypadkach obowiązku finansowania przyłączy wodociągowych nie miałoby żadnego uzasadnienia prawnego i pozostawałoby w sprzeczności z wolą ustawodawcy, który jasno zdecydował w art. 15 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, że realizację budowy przyłączy do sieci oraz studni wodomierzowej, pomieszczenia przewidzianego do lokalizacji wodomierza głównego i urządzenia pomiarowego zapewnia na własny koszt osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci. Wobec powyższego PGKiM uważa podniesiony przez organ zarzut za bezzasadny (dowód: karty nr 91-92).

Zaprzecząc zasadności drugiego postawionego Spółce zarzutu podniosła ona, że w zarzucie tym powołane zostały przepisy nieistniejącego rozporządzenia. Nie istnieje bowiem „rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków”. Nadto PGKiM nie mógł naruszyć wskazanego w zarzucie art. 9 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, gdyż wskazany przepis nie dotyczy przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, a użytkowników sieci kanalizacyjnych. W związku z tym Spółka, mając na uwadze brzmienie art. 6 K.p.a., wskazała, że postawiony zarzut nie ma podstaw prawnych. Ponadto Spółka podniosła, że w treści Postanowienia Nr 1 o wszczęciu postępowania, nie określono, jakie konkretnie koszty, które PGKiM uwzględni w opłatach za przyłączenie do urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych są kwestionowane przez Prezesa Urzędu. Nie określono również, w jaki konkretnie sposób przedmiotowe opłaty mogą prowadzić do nadużywania pozycji dominującej przez PGKiM (np. poprzez ceny nadmiernie wygórowane, rażąco niskie, odległe terminy płatności lub inne warunki zakupu lub sprzedaży towarów). W związku z powyższym również pod tym względem niemożliwe jest zdaniem Spółki ustosunkowanie się postawionego zarzutu. Jednocześnie Spółka wyraziła stanowisko, że analiza treści stosowanej przez nią taryfy pozwala stwierdzić, iż taryfa ta jest zgodna z przepisami prawa (dowód: karty nr 92-93).

Po przeanalizowaniu odpowiedzi Spółki na zawiadomienie o wszczęciu postępowania antymonopolowego stwierdzono, iż w zarzucie przywołanym w punkcie 2 sentencji niniejszej decyzji (pkt 2 Postanowienia Nr 1 o wszczęciu postępowania i pkt 2 zawiadomienia o wszczęciu postępowania) w istocie powołane zostały błędne podstawy prawne. Zamiast rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf,

wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz. U. Nr 127, poz. 886) powołane zostało bowiem nieistniejące „rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz. U. Nr 128, poz. 886)”. Ponadto w podstawie prawnej zarzucanego naruszenia zamiast art. 9 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów powołany został nieistniejący „art. 9 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę”. W związku z powyższym w dniu 11 marca 2015 r. wydane zostało Postanowienie Nr 3, w którym – działając na podstawie art. 113 § 1 K.p.a. w związku z art. 126 i art. 83 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów – dokonano sprostowania oczywistych omyłek zawartych w Postanowieniu Nr 1 oraz w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania antymonopolowego (dowód: karty nr 95-96).

Na ww. Postanowienie Nr 3 o sprostowaniu w dniu 18 marca 2015 r. PGKiM wniosło zażalenie (dowód: karty nr 98-114). Zaskarżonemu postanowieniu Spółka zarzuciła naruszenie art. 113 § 1 K.p.a. poprzez niewłaściwe zastosowanie tego przepisu w stanie faktycznym sprawy polegające na uznaniu za sprostowanie oczywistej omyłki sprostowanie podstaw prawnych zawartych w Postanowieniu Nr 1 z dnia 19 lutego 2015 r. o wszczęciu postępowania antymonopolowego przeciwko skarżącemu oraz w zawiadomieniu z dnia 19 lutego 2015 r. o wszczęciu ww. postępowania, podczas, gdy niedopuszczalne jest traktowanie jako błędu pisarskiego czy oczywistej omyłki błędu lub omyłki co do podstawy prawnej. Mając na uwadze powyższe uchybienie PGKiM wniosło o uchylenie zaskarżonego postanowienia w całości.

W dniu 7 maja 2015 r. wydane zostało Postanowienie Nr 4, na mocy którego na podstawie art. 81 ust. 3 i ust. 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów uchylone zostało zaskarżone Postanowienie Nr 3 z dnia 11 marca 2015 r. w sprawie sprostowania oczywistych omyłek zawartych w Postanowieniu Nr 1 i zawiadomieniu o wszczęciu postępowania antymonopolowego. Wobec uznania podniesionych w zażaleniu zarzutów dotyczących niedopuszczalności zastosowania sprostowania w odniesieniu do podstaw prawnych zarzutu uznano, że uzasadnione jest uchylenie zaskarżonego postanowienia w trybie samokontroli z uwagi na naruszenie art. 113 § 1 K.p.a. Jednocześnie stwierdzono, że naruszenie to nie miało rażącego charakteru.

Postanowienie Nr 4 uprawomocniło się w dniu 19 maja 2015 r., ponieważ nie zostało wniesione na nie zażalenie. W związku z powyższym postępowanie antymonopolowe prowadzone było pod zarzutami o treści określonej w Postanowieniu Nr 1 z dnia 19 lutego 2015 r.

Pismem z dnia 18 listopada 2015 r. PGKiM zostało zawiadomione o zakończeniu zbierania materiału dowodowego w prowadzonym postępowaniu (dowód: karta nr 178). Spółka nie skorzystała z możliwości zapoznania się aktami sprawy.

W toku postępowania Prezes Urzędu ustalił następujący stan faktyczny

PGKiM zostało wpisane do Rejestru Przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego pod numerem KRS: 0000109670. Zgodnie z wpisem przedmiotem działalności Spółki jest m.in. pobór, uzdatnianie i dostarczanie wody oraz odprowadzanie i oczyszczanie ścieków (dowód: karty nr 104-107 verte).

Działalność w zakresie zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków PGKiM prowadzi na terenie gminy Ozimek (dowód: karta nr 7). Spółka uzyskała zezwolenie na prowadzenie ww. działalności udzielone Decyzją Zarządu Miejskiego w Ozimku Nr OZ/50a/02 z dnia 28

czerwca 2002 r. Zezwolenie zostało wydane na czas nieokreślony począwszy od dnia 1 lipca 2002 r. (dowód: karta nr 14-20).

Na terenie Gminy Ozimek obowiązuje Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków wprowadzony uchwałą Rady Miejskiej w Ozimku Nr LIII/429/06 z dnia 25 października 2006 r. (ze zm.) (dowód: karty nr 30-35). W rozdziale V regulaminu określone są **Warunki przyłączenia do sieci** (dowód: karty nr 32-33).

Zgodnie z postanowieniami Regulaminu przyłączenie nieruchomości do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej odbywa się na pisemny wniosek o przyłączenie i określenie warunków przyłączenia złożony przez osobę ubiegającą się o przyłączenie. Z wnioskiem o przyłączenie do sieci może występować osoba posiadająca tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, która ma być przyłączona do sieci. Wniosek, o jakim mowa powyżej powinien w szczególności zawierać:

- dane identyfikujące wnioskodawcę;
- adres podłączanej nieruchomości;
- rodzaj podłączenia (wodociągowe, kanalizacyjne);
- dane wykonawcy;
- datę i podpis wnioskodawcy.

Do wniosku należy dołączyć dokument potwierdzający tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, a w przypadku nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym – opis statusu prawnego wnioskodawcy w stosunku do nieruchomości oraz aktualną mapę sytuacyjną określającą usytuowanie nieruchomości względem istniejących sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej oraz innych obiektów i urządzeń uzbrojenia terenu.

Przedsiębiorstwo określa warunki przyłączenia i przekazuje je wnioskodawcy w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia złożenia wniosku. W przypadkach szczególnych przyłączenie do sieci następuje na podstawie umowy o przyłączenie, której projekt sporządza przedsiębiorstwo. Warunki przyłączenia są ważne od dnia ich wydania. Warunki te określają:

- miejsca i sposób połączenia sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej z instalacjami odbiorcy;
- maksymalne dobowe zapotrzebowanie na pobór wody;
- miejsca zainstalowania wodomierza głównego lub urządzenia pomiarowego liczącego ilość odprowadzonych ścieków;
- dopuszczalną ilość i jakość odprowadzanych ścieków;
- termin ważności warunków przyłączenia.

Przyłączenie do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej może nastąpić po spełnieniu warunków przyłączenia, a w przypadku zawarcia umowy o przyłączenie do sieci, po spełnieniu warunków w niej określonych.

Warunki przyłączenia, względnie umowa o przyłączenie, stanowią podstawę do rozpoczęcia realizacji prac projektowych oraz budowlano-montażowych. Określone w warunkach, względnie w umowie, próby i odbiory częściowe oraz końcowe są przeprowadzane przy udziale upoważnionych przedstawicieli stron. Wyniki prób i odbiorców są potwierdzane przez strony w protokołach, których wzory określa przedsiębiorstwo.

Odbiór przyłącza dokonywany jest na podstawie końcowego protokołu odbioru technicznego według zasad określonych w warunkach przyłączenia względnie w umowie o przyłączenie. Protokół odbioru technicznego przyłącza powinien zawierać co najmniej:

- datę odbioru;
- przedmiot odbioru z wyszczególnieniem przeznaczenia przyłącza, jego średnicy, materiałów i długości;
- rodzaj odprowadzanych ścieków dla przyłącza kanalizacyjnego;
- skład komisji, w tym wykonawcę i użytkownika;
- adres nieruchomości, do której wykonano podłączenie;
- podpisy członków komisji.

Protokół końcowy stanowi potwierdzenie prawidłowości wykonania podłączenia i jego podpisanie przez strony upoważnia odbiorcę do złożenia pisemnego wniosku o zawarcie umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków.

W uzupełnieniu powyższego PGKiM – przedstawiając wyjaśnienia odnośnie obowiązującej procedury związanej z przyłączaniem nieruchomości do sieci – wskazało, że wszystkie miejscowości na terenie objętym działaniem Spółki posiadają czynną sieć wodociągową, a podłączenie nowych użytkowników odbywa się w oparciu o wydane warunki techniczne przyłączenia i wykonany własnym staraniem przyszłego odbiorcy projekt budowlano-wykonawczy przyłącza wodociągowego. Koszty budowy przyłącza pokrywa osoba ubiegająca się o przyłączenie. Do Spółki należy natomiast wykonanie wcinki wodociągowej (trójnik + zasuwa) lub nawiertki wodociągowej z osprzętem. W prowadzonej działalności PGKiM nie posługuje się wzorcem umowy o przyłączenie do sieci wodociągowej ani nie zawiera takich umów (dowód: karta nr 9).

W ramach obowiązującej procedury przyłączeniowej PGKiM wydaje zatem przyszłym odbiorcom warunki techniczne podłączenia do sieci wodociągowej. Przykładowe dokumenty określające takie warunki zostały przedstawione w toku przeprowadzonego postępowania (dowód: karty nr 36-66; 140-140 verte). W przedstawionych warunkach technicznych podłączenia do sieci wodociągowej znajdują się następujące postanowienia:

- *Projektowane przyłącze wodociągowe można przewidzieć do istniejącej sieci wodociągowej PVC Dz 200 mm położonej w pasie drogowym ul. Kolejowej w Ozimku lub alternatywnie poprzez istniejące czynne przyłącze wodociągowe PE Ø 50 mm do obiektu 100 (byłe ambulatorium), po uprzednim uzyskaniu pisemnej zgody właściciela działki nr 391/13 (dowód: karta nr 36);*
- *Projektowane przyłącze wodociągowe należy przewidywać do istniejącej sieci wodociągowej PVC Dz 110 mm zlokalizowanej pomiędzy ulicą Powstańców Śląskich a działką Inwestora, po uprzednim uzyskaniu pisemnej zgody właścicieli działek (dowód: karta nr 42);*
- *Projektowane przyłącze wodociągowe należy przewidywać do istniejącej sieci wodociągowej PVC Dz 90 mm w ciągu ul. Dolnej w Schodni (dowód: karta nr 49);*
- *Projektowane przyłącze wodociągowe należy przewidywać do istniejącej sieci wodociągowej PVC Dz 100 mm zlokalizowanej w pasie drogowym ul. Leśnej w Antoniewie za pomocą nawiertki wodociągowej typu NN (dowód: karta nr 54);*
- *Projektowane przyłącze wodociągowe należy przewidywać do istniejącej sieci wodociągowej PVC Dz 160 mm, zlokalizowanej w ciągu ul. Brzeziny w Krasiejowie, za pomocą nawiertki wodociągowej typu NN (dowód: karta nr 59);*

- *Miejsce włączenia wody – istniejący wodociąg W 110 PVC w ulicy Jeziornej oznaczony kolorem niebieskim na załączniku graficznym stanowiącym załącznik do niniejszych warunków (dowód: karta nr 140).*

Na podstawie treści wydawanych warunków technicznych przyłączenia do sieci wodociągowej oraz w oparciu o wyjaśnienia i ilustrację przedstawioną przez PGKiM (dowód: karty nr 10, 76) ustalono, że w przypadku, gdy istniejąca sieć wodociągowa znajduje się poza granicą przyłączanej nieruchomości osoby ubiegające się o przyłączenie do sieci są zobligowane do sfinansowania budowy przewodów łączących wewnętrzną instalację wodociągową z siecią wodociągową zarówno w zakresie przewodu znajdującego się w granicach przyłączanej nieruchomości, jak i w zakresie przewodu znajdującego się **poza granicami tej nieruchomości (tj. przewodu na odcinku od granicy nieruchomości do istniejącej sieci)**. W ww. zakresie przyszły odbiorca ponosi następujące koszty (dowód: karty nr 10-11):

- koszty wykonania aktualnej mapy dla celów projektowych;
- koszty wykonania projektu budowlano-wykonawczego przyłącza wodociągowego wraz z wszelkimi niezbędnymi uzgodnieniami;
- koszty zakupu materiałów do wykonania przyłącza wodociągowego;
- koszty wykonania przyłącza zgodnie z projektem: umieszczenie przewodu wodociągowego w gruncie, połączenie z węzłem wodomierzowym i instalacją wewnętrzną, wykonanie połączenia przewodu przyłącza wodociągowego z zainstalowaną przez PGKiM na sieci nawiertką wodociągową;
- koszty obsługi geodezyjnej.

Wodomierz główny oraz nawiertka wodociągowa na sieci wraz z osprzętem wykonywana jest przez Spółkę i pozostaje jej własnością (dowód: karta nr 10).

W okresie od 2 stycznia 2013 r. do 30 czerwca 2015 r. zrealizowanych zostało ogółem [...] podłączeń do sieci wodociągowej PGKiM. We wszystkich przypadkach miejsce włączenia do sieci znajdowało się poza granicą nieruchomości gruntowej osoby przyłączanej. W każdym przypadku osoba ubiegająca się o przyłączenie poniosła koszt wykonania przewodu na odcinku od granicy nieruchomości do istniejącej sieci. Samo włączenie do sieci (zabudowa nawiertki bądź trójnika) finansowane było przez Spółkę (dowód: karty nr 75, 90, 138).

Spśród podłączeń do sieci wodociągowej zrealizowanych w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 30 czerwca 2015 r. w [...] przypadkach to PGKiM było wykonawcą „przyłącza”. Długość zrealizowanych w tym zakresie odcinków przewodów wynosiła od 9 m do 32 m, a koszt ich wykonania wyniósł od [...] PLN do [...] PLN. Spółka oświadczyła, że nie posiada informacji o długości i kosztach wykonania przyłączy realizowanych przez wykonawców zewnętrznych (dowód: karty nr 171-172).

W toku postępowania ustalono, że w taryfach dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, jakie obowiązywały w Gminie Ozimek w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2014 r. i od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2015 r. określone zostały następujące **stawki opłat za przyłączenie** do urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych:

- **za przyłączenie do urządzeń wodociągowych – 153 zł netto (165,24 zł brutto);**
- **za przyłączenie do urządzeń kanalizacyjnych – 180 zł netto (194,40 zł brutto).**

(dowód: karta nr 27; <http://www.pgkim.ozimek.pl/files/taryfaw.pdf>)

Kalkulacja opłaty za przyłączenie do urządzeń wodociągowych przedstawia się następująco (dowód: karta nr 67):

L.p.	Wyszczególnienie	Liczba roboczogodzin	Stawka za roboczogodzinę	Wartość
1.	Sprawdzenie zgodności stanu faktycznego z dokumentacją i wydanymi warunkami	0,50	40,00	20,00
2.	Nadzór nad czynnościami fizycznego przyłączenia do urządzeń będących w posiadaniu przedsiębiorstwa	2,00	15,00	30,00
3.	Próba szczelności	1,00	15,00	15,00
4.	Spisanie protokołu z czynności przyłączeniowej	0,25	40,00	10,00
5.	Razem			75,00
6.	Koszty pośrednie		80%	60,00
7.	Razem koszty osobowe			135,00
8.	Koszty dojazdu 12 km x 1,50 zł			18,00
9.	Ogółem			153,00

Kalkulacja opłaty za przyłączenie do urządzeń kanalizacyjnych (dowód: karta nr 68):

L.p.	Wyszczególnienie	Liczba roboczogodzin	Stawka za roboczogodzinę	Wartość
1.	Sprawdzenie zgodności stanu faktycznego z dokumentacją i wydanymi warunkami	0,50	40,00	20,00
2.	Nadzór nad czynnościami fizycznego przyłączenia do urządzeń będących w posiadaniu przedsiębiorstwa	3,00	15,00	45,00
3.	Próba szczelności	1,00	15,00	15,00
4.	Spisanie protokołu z czynności przyłączeniowej	0,25	40,00	10,00
5.	Razem			90,00
6.	Koszty pośrednie		80%	72,00
7.	Razem koszty osobowe			162,00
8.	Koszty dojazdu 12 km x 1,50 zł			18,00
9.	Ogółem			180,00

Od dnia 21 lipca 2015 r. PGKiM zaprzestało naliczania zakwestionowanych opłat przyłączeniowych. Spółka przedstawiła wewnętrzne pismo skierowane w dniu 21 lipca 2015 r. przez Prezesa Zarządu Spółki do Wydziału Wodociągów i Kanalizacji z prośbą o niestosowanie opłat za przyłączenie do sieci wod-kan ujętych w taryfie na 2015 r. Jednocześnie Spółka wyjaśniła, że nie będzie wnioskowała, aby takie opłaty znalazły się w kolejnych taryfach, a to z uwagi na orzecznictwo sądów administracyjnych wskazujące, że rozporządzenie w sprawie określania taryf w części dotyczącej obowiązku ujmowania w taryfach opłat za przyłączenie zostało wydane bez upoważnienia ustawowego (np. wyrok WSA w Krakowie z dnia 8 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Kr 407/14) (dowód: karty nr 183-184).

W toku przeprowadzonego postępowania ustalono również, że rok obrotowy pokrywa się w PGKiM z rokiem kalendarzowym. W 2014 r. obrót Spółki ogółem wyniósł [...] PLN. Przychody z działalności wodociągowo-kanalizacyjnej wyniosły [...] PLN (dowód: karta nr 138 verte).

Prezes Urzędu zważył, co następuje

Ad I. Wstępnym, a zarazem niezbędnym warunkiem uznania kompetencji Prezesa Urzędu do rozpatrzenia określonej sprawy jest wykazanie, iż ma ona charakter publicznoprawny tzn., że w jej okolicznościach zagrożony jest **interes publiczny**. W świetle art. 1 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, celem regulacji przyjętej w tym akcie prawnym jest zapewnienie rozwoju i ochrony konkurencji, a także podejmowana w interesie publicznym ochrona przedsiębiorców narażonych na stosowanie praktyk ograniczających konkurencję i ochrona interesów konsumentów. Powołana ustawa należy więc do sfery prawa publicznego, a instrumenty w niej przewidziane mogą być stosowane jedynie wówczas, gdy na skutek działań przedsiębiorców naruszony jest interes publicznoprawny.

W wyroku z dnia 12 czerwca 2002 r., sygn. akt XVII Ama 47/01, Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów wyraził stanowisko, iż pojęcie interesu publicznego nie jest pojęciem o charakterze jednolitym i stałym. W każdej sprawie winien on być ustalony i skonkretyzowany, a Prezes Urzędu w toku postępowania i przy wydawaniu decyzji winien być rzecznikiem tego interesu. Publiczny znaczy odnoszący się do ogółu, a nie do jednostki czy też określonej grupy. Podobne stanowisko zajął Sąd Najwyższy, który w uzasadnieniu wyroku z dnia 29 maja 2001 r., sygn. akt I CKN 1217/98, stwierdził, że ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów ma charakter publicznoprawny i służy ochronie interesu ogólnospołecznego; ingeruje, gdy w wyniku pewnych ogólnych zjawisk zagrożona jest sama instytucja konkurencji i nie odnosi się do ochrony roszczeń indywidualnych. Z kolei w wyroku z dnia 24 października 1991 r., sygn. akt XV Amr 8/90, Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Antymonopolowy wskazał, że naruszenie interesu publicznego ma miejsce w szczególności wtedy, gdy określonymi działaniami dotknięty jest szerszy krąg uczestników rynku, względnie, gdy wywołują one na rynku niekorzystnie zjawiska

W świetle powyższego dobrem chronionym na podstawie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów jest interes publiczny polegający na zapewnieniu właściwych warunków funkcjonowania konkurencji oraz zapewnieniu ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów jako zjawisk o charakterze instytucjonalnym, zbiorowym.

W ocenie Prezesa Urzędu niniejsza sprawa dotycząca podejrzenia stosowania przez PGKiM praktyk ograniczających konkurencję podjęta została w interesie publicznym. W okolicznościach rozpoznawanej sprawy objęte postawionymi zarzutami zachowania przedsiębiorcy wymierzone są bowiem w szeroki i bliżej nieokreślony krąg uczestników rynku. Dotyczą one wszystkich podmiotów ubiegających się o przyłączenie do sieci wodociągowej

Spółki. Zakwestionowane praktyki podejmowane są w warunkach wskazujących na ich powtarzalność w odniesieniu do członków zbiorowości wyodrębnionych według wskazanego powyżej kryterium. Pozwala to stwierdzić, iż w okolicznościach przedmiotowej sprawy zagrożony jest interes publiczny, co wynika z powszechnego charakteru stosowanych praktyk. Kwalifikuje to rozpatrywaną sprawę jako antymonopolową oraz uzasadnia ocenę zachowania PGKiM na rynku w świetle przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

W niniejszej sprawie PGKiM postawiony został zarzut naruszenia zakazu nadużywania pozycji dominującej na rynku właściwym określonego w art. 9 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Zarzucana praktyka dotyczy nakładania na osoby ubiegające się o przyłączenie do sieci wodociągowej Spółki obowiązku poniesienia kosztów robót niestanowiących kosztów budowy przyłącza wodociągowego tj. kosztów wykonania przewodu na odcinku od granicy przyłączanej nieruchomości do istniejącej sieci.

Art. 9 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów stanowi, że *Zakazane jest nadużywanie pozycji dominującej na rynku właściwym przez jednego lub kilku przedsiębiorców*. Aby stwierdzić, że doszło do naruszenia ww. przepisu konieczne jest:

- wykazanie, że PGKiM posiada status przedsiębiorcy;
- ustalenie rynku właściwego, na jakim działa PGKiM;
- wykazanie, że na rynku właściwym PGKiM zajmuje pozycję dominującą;
- wykazanie, że PGKiM nadużywa posiadanej pozycji dominującej.

W myśl art. 4 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów pod pojęciem „**przedsiębiorcy**” należy rozumieć m.in. przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 584 z późn. zm.), do której odsyła powołany wyżej przepis, za przedsiębiorcę uznaje w art. 4 ust. 1 osobę fizyczną, osobę prawną i jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną – wykonującą we własnym imieniu działalność gospodarczą. „Działalnością gospodarczą” jest natomiast, zgodnie z przepisem art. 2 przedmiotowej ustawy, zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły.

W rozważanym przypadku podmiot będący stroną postępowania bez wątpienia posiada status przedsiębiorcy, gdyż jest to spółka prawa handlowego prowadząca działalność gospodarczą na podstawie wpisu do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego, a więc podmiot prawa odznaczający się wyodrębnieniem organizacyjnym i majątkowym, prowadzący we własnym imieniu działalność gospodarczą. PGKiM jest zatem biernie legitymowane w prowadzonym postępowaniu antymonopolowym jako strona tego postępowania, a jego zachowania podlegają ograniczeniom wynikającym z przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

W dalszej kolejności należy rozważyć, czy Spółka posiada **pozycję dominującą na rynku właściwym**. Zgodnie z art. 4 pkt 10 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów przez **pozycję dominującą** rozumie się *pozycję przedsiębiorcy, która umożliwia mu zapobieganie skutecznej konkurencji na rynku właściwym przez stworzenie mu możliwości działania w znacznym zakresie niezależnie od konkurentów, kontrahentów i konsumentów; domniemywa się, że przedsiębiorca ma pozycję dominującą na rynku, jeżeli jego udział w rynku przekracza 40%*. Definicję rynku właściwego zawiera art. 4 pkt 9 ustawy antymonopolowej, stosownie do którego rynek właściwy to *rynek towarów, które ze względu na ich przeznaczenie, cenę oraz*

właściwości, w tym jakość, są uznawane przez ich nabywców za substytuty oraz są oferowane 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. Pod pojęciem towarów, zgodnie z art. 4 pkt 7 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, rozumieć należy natomiast rzeczy, jak również energię, papiery wartościowe i inne prawa majątkowe, usługi, a także roboty budowlane.

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 jakości¹. Niezbędnym elementem rynku właściwego jest także jego wymiar geograficzny, oznaczający konieczność wskazania obszaru, na którym warunki konkurencji, mające zastosowanie do określonych towarów, są jednakowe dla wszystkich konkurentów.

Działalność PGKiM w kontekście rozpatrywanego zarzutu polega na świadczeniu usług z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę na obszarze gminy Ozimek. Zgodnie z art. 2 pkt 21 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, „zbiorowe zaopatrzenie w wodę” to działalność polegająca na ujmowaniu, uzdatnianiu i dostarczaniu wody, prowadzona przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne. Usługi w ww. zakresie świadczone są za pośrednictwem „sieci” tj. przewodów wodociągowych lub kanalizacyjnych wraz z uzbrojeniem i urządzeniami, którymi dostarczana jest woda lub którymi odprowadzane są ścieki, będących w posiadaniu przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego (art. 2 pkt 7 powołanej ustawy).

Z uwagi na uwarunkowania technologiczne i organizacyjne, poza systemem sieciowym nie ma innej możliwości korzystania z usług zbiorowego dostarczania wody. Aby świadczyć przedmiotowe usługi konieczne jest dysponowanie odpowiednią infrastrukturą techniczną. Stwarza to istotną barierę kosztową dla uruchomienia działalności w omawianej dziedzinie z uwagi na brak racjonalności w budowie równoległej do istniejącej sieci wodociągowej. Dla odbiorców, w tym odbiorców potencjalnych funkcjonujących na terenie objętym geograficznym zasięgiem danej sieci, nie ma zatem rzeczywistej alternatywy dla świadczonych za jej pośrednictwem usług dostawy wody. Z tych względów przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne funkcjonują w ramach monopolu naturalnego – monopolu sieciowego.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że rodzaj działalności prowadzonej przez PGKiM w omawianym zakresie oraz jej zasięg geograficzny wyznaczają w niniejszej sprawie wymiar produktowy i terytorialny rynku właściwego, o którym mowa w art. 4 pkt 9 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Rynkiem właściwym w ujęciu produktowym jest rynek usług polegających na dostarczaniu wody za pośrednictwem sieci wodociągowej (rynek zbiorowego zaopatrzenia w wodę). Działalność ta poza ujmowaniem, uzdatnianiem i dostarczaniem wody wiąże się również z przyłączaniem do sieci przyszłych odbiorców oraz określaniem warunków tego przyłączenia. Natomiast pod względem geograficznym – z uwagi na technologię dostarczania wody – zakres rynku właściwego wyznacza zasięg istniejącej sieci wodociągowej, za pomocą której Spółka świadczy swoje usługi. W niniejszej sprawie rynek w ujęciu terytorialnym obejmuje teren gminy Ozimek.

Na tak określonym rynku właściwym PGKiM działa w warunkach monopolu naturalnego. Jest bowiem jedynym podmiotem świadczącym usługi zbiorowego zaopatrzenia w wodę na ww. obszarze, a odbiorcy chcący przyłączyć się do sieci wodociągowej nie mają możliwości wyboru alternatywnego dostawcy usług świadczącego usługi substytucyjne względem usług świadczonych przez Spółkę. Należy przy tym zaznaczyć, że pojęcie alternatywnego źródła

¹ E. Modzelewska-Wąchal, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Wydawnictwo TWIGGER, Warszawa 2002, s. 49.

zaopatrzenia nie obejmuje możliwości zaspokojenia potrzeb zaopatrzeniowych we własnym zakresie. Aby nowe źródło zaopatrzenia mogło być uznane za alternatywne w stosunku do istniejących musi ono spełniać wymóg natychmiastowej dostępności bez ponoszenia nakładów inwestycyjnych². PGKiM, które w ramach prowadzonej działalności nie spotyka się z żadną konkurencją, dysponuje zatem siłą ekonomiczną, przy użyciu której może działać w znacznym stopniu niezależnie od zachowania swych kontrahentów i konsumentów. Powyższe pozwala uznać, iż Spółka zajmuje na rynku właściwym pozycję dominującą w rozumieniu art. 4 pkt 10 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Jak zatem dowiedziono PGKiM jest przedsiębiorcą zajmującym pozycję dominującą na lokalnym rynku zbiorowego zaopatrzenia w wodę. W prowadzonej w ww. zakresie działalności Spółka podlega zatem ograniczeniom wynikającym z art. 9 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Dla stwierdzenia, że Spółka dopuściła się naruszenia zakazu określonego w ww. przepisie konieczne jest w dalszej kolejności wykazanie, że dopuściła się **nadużycia** posiadanej na rynku pozycji dominującej.

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów nie określa, co należy rozumieć pod pojęciem „nadużycia pozycji dominującej”. Art. 9 ust. 1 tej ustawy zawiera jedynie generalny zakaz nadużywania siły rynkowej przez przedsiębiorców zajmujących na rynku pozycję dominującą, natomiast w art. 9 ust. 2 pkt 1-7 ustawy zawarty jest katalog przykładowych form, w których przejawiać się może takie nadużycie. Należy wskazać, iż wymieniając przykłady nadużycia pozycji dominującej ustawodawca posłużył się terminem „w szczególności”, co oznacza, że katalog ten ma charakter otwarty. Zakazane są wobec tego wszelkie przejawy nadużycia zajmowanej na rynku pozycji dominującej, nie tylko te wymienione w art. 9 ust. 2 ww. ustawy.

Ustawa antymonopolowa zakazuje zatem nadużywania pozycji dominującej i wymienia przykłady takiego nadużycia, jednakże nie definiuje tego pojęcia. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że identyfikacja zjawiska nadużycia pozycji dominującej na gruncie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów powinna być dokonywana poprzez cele tej ustawy określone w art. 1 ust. 1. Przepis ten pozwala na przyjęcie, iż nadużyciem są zachowania, które oddziałują na interesy kontrahentów w stopniu niemożliwym do zaistnienia w przypadku, gdyby dominant działał w warunkach wolnej konkurencji³. Należy zatem rozważyć, czy działania monopolisty wymuszają na jego kontrahentach uczestnictwo w rynku na zasadach mniej korzystnych, niżby to wynikało z działania nieskrępowanych mechanizmów rynkowych w warunkach hipotetycznej sytuacji istnienia konkurencji na danym rynku właściwym.

Istotne znaczenie jako punkt odniesienia w analizie zachowań dominanta mają również przepisy odrębne regulujące dany rodzaj działalności oraz wzajemne prawa i obowiązki stron. W przypadku, gdy przepisy te regulują w sposób specyficzny dla określonych rynków lub rodzajów umów standardy zachowania, ocena działań monopolistów pod kątem nadużycia pozycji dominującej powinna być dokonywana z uwzględnieniem tych standardów.

Analizując zakwestionowaną praktykę PGKiM pod kątem naruszenia art. 9 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów należy wskazać w pierwszej kolejności, iż podejmowana jest ona w warunkach przymusu. Uzyskanie dostępu do usług wodociągowych świadczonych przez Spółkę oraz zawarcie z nią umowy o zaopatrzenie w wodę jest uzależnione od spełnienia ustalonych przez Spółkę warunków technicznych przyłączenia do sieci. Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane do zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków z osobą,

² Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 31 maja 2000 r., sygn. akt XVII AmA 44/00.

³ Por. E. Modzelewska-Wąchal, *Ustawa o ochronie konkurencji ...* - op.cit., s. 95-96.

której nieruchomość została przyłączona do sieci. Art. 15 ust. 4 nakłada na przedsiębiorstwo obowiązek przyłączenia do sieci, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług.

W świetle obowiązującej procedury związanej z przyłączaniem do sieci wodociągowej PGKiM, na pisemny wniosek osób ubiegających się o przyłączenie, wydaje warunki techniczne wykonania przyłącza wodociągowego, a także przeprowadza odbiór techniczny wykonanego przyłącza. Przyłączenie do sieci następuje po spełnieniu technicznych warunków przyłączenia określonych przez Spółkę.

Wydawane przez PGKiM warunki techniczne określają przebieg przyłączy i sposób ich wykonania, jak również miejsca i sposób włączenia do sieci. W przypadku braku akceptacji przez podmiot przyłączany technicznych warunków przyłączenia określonych przez Spółkę potencjalny odbiorca zostałby pozbawiony możliwości przyłączenia nieruchomości do sieci, co skutkowałoby brakiem możliwości zawarcia umowy o dostawę wody.

W niniejszej sprawie mamy zatem do czynienia z procedurą, w ramach której dostawca jednostronnie ustala warunki przyłączenia do sieci wodociągowej. Przyszły odbiorca ma prawo warunki te przyjąć bądź odmówić ich przyjęcia. Warunki te są opracowywane pod kątem konkretnego odbiorcy i są dostosowywane do jego uwarunkowań technicznych, jednakże co do zasady mają one charakter typowy, powtarzalny, a o ich ostatecznym kształcie decyduje PGKiM. Ustalenie warunków przyłączenia do sieci następuje zatem poprzez przyjęcie przez osobę ubiegającą się o przyłączenie warunków ustalonych autorytatywnie przez dostawcę usług. Nie ulega wątpliwości, iż przyszły odbiorca stawiany jest w sytuacji przymusowej, na co wskazuje zarówno brak dostępu do alternatywnych sieci wodociągowych, jak i faktyczny brak możliwości negocjacji warunków przyłączenia.

PGKiM wydając warunki techniczne przyłączenia wymusza na przyszłym odbiorcy usług dostawy wody wykonanie na własny koszt odcinków przewodów znajdujących się poza granicami przyłączanej nieruchomości, a odbiorca musi zaakceptować te warunki. Brak akceptacji ustalonych przez Spółkę warunków przyłączenia skutkowałby bowiem brakiem możliwości przyłączenia od sieci.

Dla oceny, czy zakwestionowana praktyka stanowi przejaw nadużywania pozycji dominującej na rynku konieczne jest rozważenie, czy koszty będące przedmiotem rozpatrywanego zarzutu powinna ponosić osoba ubiegająca się o przyłączenie w ramach finansowania budowy przyłączy wodociągowych, czy też przedsiębiorstwo w ramach finansowania urządzeń wodociągowych.

Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę w art. 2 wprowadza pojęcia przyłącza wodociągowego (pkt 6), sieci (pkt 7) i urządzeń wodociągowych (pkt 16). Z kolei art. 5 i 15 tej ustawy rozstrzyga, kto i na jakich warunkach dokonuje budowy i utrzymania wymienionych wyżej elementów infrastruktury wodociągowej.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę realizację budowy przyłączy do sieci oraz studni wodomierzowej, pomieszczenia przewidzianego do lokalizacji wodomierza głównego i urządzenia pomiarowego zapewnia na własny koszt osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci. Art. 5 ust. 2 ww. ustawy stanowi natomiast m.in., że jeżeli umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków nie stanowi inaczej, odbiorca usług odpowiada za zapewnienie niezawodnego działania posiadanych przyłączy wodociągowych i przyłączy kanalizacyjnych.

Definicję przyłącza wodociągowego zawiera art. 2 pkt 6 ww. ustawy, zgodnie z którym przyłącze wodociągowe to odcinek przewodu łączącego sieć wodociągową z wewnętrzną

instalacją wodociągową w nieruchomości odbiorcy usług wraz z zaworem za wodomierzem głównym.

Definicję sieci zawiera art. 2 pkt 7 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, zgodnie z którym są to przewody wodociągowe lub kanalizacyjne wraz z uzbrojeniem i urządzeniami, którymi dostarczana jest woda lub którymi odprowadzane są ścieki, będące w posiadaniu przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego.

Art. 15 ust. 1 ww. ustawy stanowi, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane zapewnić budowę urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, ustalonych przez gminę w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, w zakresie uzgodnionym w wieloletnim planie rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych, o którym mowa w art. 21 ust. 1 przedmiotowej ustawy. Art. 5 ust. 1 ww. ustawy nakłada ponadto na przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne m.in. obowiązek zapewnienia zdolności posiadanych urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych do realizacji dostaw wody w wymaganej ilości i pod odpowiednim ciśnieniem oraz dostaw wody i odprowadzania ścieków w sposób ciągły i niezawodny.

W myśl art. 2 pkt 16 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę urządzenia wodociągowe to ujęcia wód powierzchniowych i podziemnych, studnie publiczne, urządzenia służące do magazynowania i uzdatniania wód, sieci wodociągowe, urządzenia regulujące ciśnienie wody.

Wskazać również należy, że zgodnie z art. 49 § 2 Kodeksu cywilnego (w brzmieniu obowiązującym od dnia 3 sierpnia 2008 r.) osoba, która poniosła koszty budowy urządzeń do doprowadzania lub odprowadzania płynów i jest ich właścicielem może żądać, aby przedsiębiorca, który przyłączył urządzenia do swojej sieci nabył ich własność za odpowiednim wynagrodzeniem, chyba, że w umowie strony przewidziały inaczej. Z żądaniem przeniesienia własności tych urządzeń może wystąpić także przedsiębiorca.

Jak wynika z powołanych powyżej przepisów osoba ubiegająca się o przyłączenie ma obowiązek wybudowania na własny koszt przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych. Natomiast budowa urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych (w których skład wchodzi m.in. sieci) spoczywa co do zasady na przedsiębiorstwie. Jeżeli określone urządzenia nie były ujęte w planie wieloletnim i zostały wybudowane przez inwestora zewnętrznego, przysługuje mu roszczenie o przejęcie ich własności za wynagrodzeniem przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, które przyłączyło urządzenia do swojej sieci.

W niniejszej sprawie rozważenia wymaga zatem, czy przewód łączący instalację wewnętrzną w budynku odbiorcy z istniejącą siecią wodociągową w części znajdującej się poza granicą przyłączanej nieruchomości (tj. na odcinku od granicy nieruchomości do istniejącej sieci) uznać należy za przyłącze wodociągowe (które finansować powinien przyszły odbiorca), czy też za urządzenie wodociągowe (którego sfinansowanie powinno co do zasady obciążać przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne).

W kontekście rozpatrywanej sprawy powołać należy w dalszej kolejności uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 13 września 2007 r., sygn. akt III CZP 79/07 o następującej treści:

Wybudowany z własnych środków przez odbiorcę usług zbiorowego odprowadzania ścieków odcinek przewodu kanalizacyjnego łączący wewnętrzną instalację kanalizacyjną w nieruchomości tego odbiorcy z istniejącą siecią stanowi w części leżącej poza granicą jego nieruchomości gruntowej urządzenie kanalizacyjne, o jakim mowa w art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 123. poz. 858 ze zm.).

Powyższa uchwała rozstrzyga, że granicą pomiędzy przyłączem a siecią jest granica nieruchomości. Podkreślenia jednak wymaga, że interpretacja ta dotyczy wyłącznie przyłącza kanalizacyjnego w sytuacji, gdy w granicach przyłączanej nieruchomości nie jest usytuowana studzienka kanalizacyjna. Uchwała nie rozstrzyga, co jest przyłączem wodociągowym, niemniej jednak argumenty, jakimi Sąd Najwyższy posłużył się w uzasadnieniu uchwały mogą być również wykorzystane na potrzeby wyjaśnienia tego pojęcia.

Sąd Najwyższy wskazał mianowicie, że zaakceptowanie poglądu, że przyłączem jest odcinek przewodu od granicy nieruchomości do sieci głównej prowadzić może do sytuacji, w której przyłączem będzie odcinek przewodu, który może nawet o kilometry wykraczać poza granice nieruchomości przyłączanego podmiotu. Należałoby wówczas wyjaśnić, dlaczego przyłącze nie stanowi – w odpowiednich fragmentach – części składowej nieruchomości, przez które przechodzi. Proste uzasadnienie zdaniem Sądu nie dostarcza art. 49 K.c., gdyż przepis ten dotyczy wyłącznie urządzeń, które wchodzi w skład przedsiębiorstwa, a więc są elementem sieci należącej do przedsiębiorstwa. Tymczasem w świetle przepisów ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę przyłącze nie należy automatycznie do sieci; mogłoby się nią stać tylko, gdyby przedsiębiorstwo nabyło jego posiadanie.

Sąd Najwyższy wskazał w dalszej kolejności, że sytuacja, w której przyłączem byłby odcinek przewodu położony poza obszarem przyłączanej nieruchomości rodzi szereg problemów. Po pierwsze, to przyłączany podmiot musiałby uzyskać tytuł prawny do wykorzystania nieruchomości sąsiednich. Po drugie, zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, jeżeli umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków nie stanowi inaczej, odbiorca usług odpowiada za zapewnienie niezawodnego działania posiadanych przyłączy. Trudno w ocenie Sądu Najwyższego uznać, że w posiadaniu odbiorcy usług są także odcinki przewodu położone w cudzych nieruchomościach. Prowadziłoby to do sytuacji, w której nikt nie byłby odpowiedzialny za zapewnienie niezawodnego działania tych odcinków przewodów, ponieważ obowiązek przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego obejmuje tylko urządzenia kanalizacyjne (art. 5 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę), do których przyłącze nie należy. Po trzecie, zdaniem Sądu Najwyższego, to właściciel przyłącza musiałby wyrażać zgodę na podłączenie do tego przyłącza innych podmiotów. Do wszystkich tych czynności niewątpliwie lepiej przystosowane jest przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne.

Podkreślić należy ponownie, że wskazane tutaj argumenty pozostają aktualne nie tylko w odniesieniu do wykładni przyłącza kanalizacyjnego w przypadku braku studzienki w granicach przyłączanej nieruchomości, ale również w odniesieniu do wykładni definicji przyłącza wodociągowego. W przypadku podłączenia do sieci wodociągowej przewód uznawany przez PGKiM za przyłącze wodociągowe także przechodzić może bowiem przez nieruchomości osób trzecich, co wiąże się z zasygnalizowanymi przez Sąd Najwyższy problemami. Argumenty, jakimi posłużył się Sąd prowadzą zatem do wniosku, że ani przyłącze kanalizacyjne, ani też przyłącze wodociągowe nie powinno wykraczać poza granice przyłączanej nieruchomości.

W powyższym kontekście powołać również należy stanowisko Ministerstwa Budownictwa – Departamentu Polityki Miejskiej i Rewitalizacji zawarte w piśmie z dnia 8 marca 2007 r. (znak: BR1m-053-22/07/359)⁴, zgodnie z którym „(...) definicje przyłączy muszą być zgodne z regulacjami prawa cywilnego – właściciel nieruchomości może posiadać przewody, które są trwale złączone z nieruchomością, jedynie w takiej części, w jakiej ta rzecz usytuowana została w granicach jego nieruchomości. Przyłączem jest więc przewód położony w obrębie nieruchomości, przewody poza nieruchomością należą do sieci. (...) w celu przyłączenia budowanego domu do sieci wod.-kan. przyszły odbiorca usług zobowiązany jest do wykonania tylko takiego zakresu prac, które zlokalizowane są na obszarze jego nieruchomości. Wszelkie

⁴ za: decyzja UOKiK Nr RKR-47/2008 z 30.12.2008 r., www.uokik.gov.pl.

inne roboty budowlane, takie jak „wcięcie” do głównej rury wodociągowej zlokalizowanej po przeciwnej stronie ulicy, wykonanie wykopów przez drogę, ułożenie rury wodoc. i osłonowej, wykonanie wpięcia do głównego kolektora ściekowego po przeciwnej stronie ulicy, wykonanie wykopów celem ułożenia rury kanalizacyjnej przez drogę (...), należą do zakresu przedsiębiorstwa wod.-kan. Koszty związane z wykonaniem tych prac zaliczane są bowiem do kosztów zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, stanowiących podstawę do określania taryf”.

Ponadto wskazać należy, że w świetle wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, z dnia 16 kwietnia 2007 r., sygn. akt IV SA/Wa 2132/06, „co do zasady przyłączem kanalizacyjnym jest odcinek łączący wewnętrzną instalację kanalizacyjną z siecią gminną, stanowiący jednak co do zasady odległość nie dłuższą niż do granicy nieruchomości ubiegającego się o przyłączenie. Interpretacja ta pozostaje w ocenie Sądu również w całkowitej zgodności z regulacjami prawa cywilnego. Władający nieruchomością ma bowiem prawo do korzystania z rzeczy, ale tylko w jej fizycznych granicach. A zatem w sytuacji gdy przyłączy, które stanowi jego własność, wobec istnienia studzienki poza jej granicami, miałyby sięgać poza granice nieruchomości, a więc do kolejnej nieruchomości, co do której nie przysługuje mu żaden tytuł prawny, mielibyśmy do czynienia z bezumownym korzystaniem z rzeczy. Z cywilistycznego punktu widzenia, właściciel rzeczy trwale złączonej z nieruchomością (przyłącza) może posiadać tytuł własności do rzeczy jedynie w takiej części, w jakiej ta rzecz usytuowana jest w granicach jego nieruchomości. Bezzasadne byłoby zatem przyjmowanie koncepcji odmiennej, stwierdzającej, iż przyłączy może wychodzić poza granice nieruchomości podłączonej. Argumentacja ta jest zasadna również w sytuacji, gdy przyłączy jest odcinkiem krótszym niż odległość do granicy działki, a więc w sytuacji gdy tak jak proponuje się w kwestionowanej uchwale studzienka znajduje się w granicach nieruchomości. Wobec konieczności jej podłączenia z siecią, będziemy mieli wówczas do czynienia z częścią sieci znajdującą się na prywatnym gruncie. W ocenie jednak Sądu możliwość wybudowania przez gminę części sieci na gruncie prywatnym dopuszcza art. 15 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu”.

Cytowane powyżej stanowisko Ministra Budownictwa oraz wyrok WSA również zawierają wywody natury ogólnej, które odnieść można do kwestii związanych z budową i zakresem przyłącza wodociągowego.

W wyjaśnieniu, co jest przyłączem wodociągowym pomocna jest również analiza rozwiązań przyjmowanych wcześniej przez ustawodawcę, która prowadzi do wniosku, iż do czasu wejścia w życie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę odcinek przewodu między granicą nieruchomości a siecią główną pozostawał w zarządzie przedsiębiorstw wodociągowych. Poprzednio obowiązujące przepisy nakładały na dostawcę wody obowiązek wykonania połączenia wodociągowego na odcinku od zaworu za wodomierzem do istniejącej sieci w ulicy.

I tak, zgodnie z § 15 ust. 1 rozporządzenia Ministrów Budownictwa oraz Gospodarki Komunalnej z dnia 9 października 1956 r. w sprawie urządzeń instalacji wodociągowych i kanalizacyjnych (Dz. U. Nr 48, poz. 216) *połączenie domowych urządzeń wodociągowych z wodociągiem publicznym na przestrzeni od zaworu głównego za wodomierzem lub miejscem przeznaczonym na jego umieszczenie do rurociągu ulicznego oraz przyłączenie domowych urządzeń kanalizacyjnych do kanału publicznego, przez wybudowanie przykanalika, od granic nieruchomości do kanału, wykonuje dostawca wody lub przedsiębiorstwa określone w § 6, pod nadzorem dostawcy wody.* § 15 ust. 2 rozporządzenia stanowi, że *połączenie w granicach określonych w ust. 1 stanowi własność dostawcy wody.*

Podobnie przepisy § 1 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 lutego 1977 r. w sprawie urządzeń zaopatrzenia w wodę i urządzeń kanalizacyjnych oraz opłat za wodę i

wprowadzanie ścieków (Dz. U. Nr 7, poz. 29), a następnie § 1 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 1986 r. w sprawie urządzeń zaopatrzenia w wodę i urządzeń kanalizacyjnych oraz opłat za wodę i odprowadzanie ścieków (Dz. U. Nr 47, poz. 234) precyzowały, że obowiązek właściciela urządzeń zaopatrzenia w wodę w zakresie utrzymania i eksploatacji tych urządzeń obejmował urządzenia wodociągowe do zaworu głównego za wodomierzem lub miejscem przeznaczonym na jego umieszczenie. Przepisy ww. rozporządzeń miały następującą treść:

▪ Rozporządzenie z dnia 4 lutego 1977 r.:

§ 1. Obowiązek właściciela urządzeń zaopatrzenia w wodę i urządzeń kanalizacyjnych miast oraz urządzeń zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorczych urządzeń kanalizacyjnych wsi w zakresie utrzymania i eksploatacji tych urządzeń obejmuje:

- 1) urządzenia wodociągowe do zaworu głównego za wodomierzem lub miejscem przeznaczonym na jego umieszczenie,*
- 2) studnie publiczne,*
- 3) urządzenia kanalizacyjne - do pierwszej studzienki na przykanaliku lub do punktu określonego przez jednostkę sprawującą zarząd nad urządzeniami zaopatrzenia w wodę i urządzeniami kanalizacyjnymi, zwaną dalej "dostawcą wody".*

§ 3. 1. Właściciele nieruchomości, do których doprowadzono na koszt Państwa urządzenia zbiorowego zaopatrzenia w wodę wsi i założono punkt poboru wody albo z których są odprowadzane ścieki do zbiorczych urządzeń kanalizacyjnych wsi, są obowiązani do zwrotu części kosztów wykonania tych urządzeń.

Rozporządzenie określa również wysokość należności z tego tytułu, która zależy od wysokości przychodu, dochodu lub wynagrodzenia za pracę.

▪ Rozporządzenie z dnia 23 grudnia 1986 r.:

§ 1. Obowiązek właściciela urządzeń zaopatrzenia w wodę i urządzeń kanalizacyjnych miast oraz urządzeń zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorczych urządzeń kanalizacyjnych wsi, w zakresie utrzymania i eksploatacji tych urządzeń, dotyczy:

- 1) urządzenia wodociągowe do zaworu głównego za wodomierzem lub miejscem przeznaczonym na jego umieszczenie,*
- 2) studni publicznych,*
- 3) urządzenia kanalizacyjnego - do pierwszej studzienki na przykanaliku lub do miejsca przeznaczonego na jej wybudowanie.*

§ 4. Właściciel nieruchomości, do której doprowadzono na koszt Państwa urządzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę wsi i założono punkt poboru wody lub do której doprowadzono zbiorcze urządzenie kanalizacyjne wsi, jest zobowiązany do zwrotu części kosztów tych urządzeń.

Z kolei przepis § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 1996 r. w sprawie urządzeń zaopatrzenia w wodę i urządzeń kanalizacyjnych oraz zasad ustalania opłat za wodę i wprowadzanie ścieków (Dz. U. Nr 151, poz. 716 z późn. zm.) precyzował, że:

Utrzymanie i eksploatacja studni publicznych i urządzeń wodociągowych, wraz z zaworem za wodomierzem głównym na przyłączy lub miejscem przeznaczonym na jego umieszczenie, określonym w warunkach technicznych przyłączenia obiektu do tych urządzeń, (...), należy do właścicieli tych urządzeń.

Powołane regulacje oparte były na jednolitym założeniu, że odcinek przewodu wodociągowego od granicy nieruchomości do sieci głównej był budowany i utrzymywany przez przedsiębiorstwa wodociągowe. Przyjęcie, że odcinki takie stanowią przyłącze w rozumieniu art. 2 pkt 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę prowadziło do sytuacji, w

której odcinki wybudowane przed wejściem w życie tej ustawy, a więc niebędące w posiadaniu podmiotu przyłączanego, byłyby utrzymywane w stanie niezawodnego działania przez przedsiębiorstwo wodociągowe, podczas, gdy odpowiedzialność za utrzymanie odcinków nowych obciążałaby odbiorcę usług. Brak jest argumentów funkcjonalnych, które przemawiałyby za takim zróżnicowaniem.

Analizując definicję przyłącza wodociągowego zasadne jest również odwołanie się do okoliczności związanych z nowelizacją art. 2 pkt 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę (zawierającym definicję przyłącza kanalizacyjnego), jak miała miejsce w 2005 r. W wyniku tej nowelizacji przyjęta została definicja przyłącza kanalizacyjnego jako odcinka przewodu położonego w całości w granicach przyłączanej nieruchomości (w przypadku braku usytuowania w tej nieruchomości studzienki kanalizacyjnej). Jak wskazał Sąd Najwyższy w cytowanej wcześniej uchwale z dnia 13 września 2007 r. obecnie brzmienie ww. przepisu stanowi wyraz woli ustawodawcy, który przez zmienioną definicję przyłącza dążył do ograniczenia kosztów przyłączenia ponoszonych przez podmioty przyłączane poprzez zdjęcie z nich ciężaru finansowania robót na odcinku poza granicami przyłączanej nieruchomości. Skoro wolą ustawodawcy było ograniczenie kosztów ponoszonych przez odbiorców w związku z przyłączeniem do sieci, trudno zgodzić się z podejściem, wedle którego miałyby to dotyczyć tylko przyłącza kanalizacyjnego. Nie sposób dopatrzeć się racjonalnych, systemowych powodów, dla których uzasadnione byłoby różnicowanie sytuacji osób ubiegających się o przyłączenie do sieci kanalizacyjnej i osób ubiegających się o przyłączenie do sieci wodociągowej pod względem ponoszonych kosztów związanych z przyłączeniem.

Powyższe względy przemawiają za tym, aby w przypadku przyłącza wodociągowego za granicę pomiędzy przyłączem a siecią uznawać granicę nieruchomości zwłaszcza, że definicja przyłącza wodociągowego – wbrew temu co podnosiła Spółka w toku postępowania – nie jest definicją jednoznaczną. Art. 2 pkt 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę stanowi, że przyłącze wodociągowe to odcinek przewodu łączącego sieć wodociągową z wewnętrzną instalacją wodociągową w nieruchomości odbiorcy usług wraz z zaworem za wodomierzem głównym. Kluczowe znaczenie ma tutaj fraza „w nieruchomości odbiorcy usług”, którą można odnieść zarówno do „odcinka przewodu” będącego przyłączem, jak i do „wewnętrznej instalacji wodociągowej”. Obie interpretacje obarczone są jednak błędami; w pierwszym przypadku błędem o charakterze gramatycznym (faza „w nieruchomości odbiorcy usług” nie jest bowiem oddzielona przecinkami), a w drugim – błędem o charakterze logicznym (oczywistym jest bowiem, że wewnętrzna instalacja odbiorcy zawsze usytuowana jest w nieruchomości odbiorcy usług, w związku z czym mielibyśmy tutaj do czynienia z wyrażeniem pleonastycznym). Tak więc literalna wykładania definicji zawartej w art. 2 pkt 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę nie prowadzi w sposób jednoznaczny do wniosku, że przyłączem wodociągowym jest cały przewód na odcinku od instalacji wewnętrznej do istniejącej sieci.

Podkreślenia wymaga, że w sytuacji, gdy nie jest możliwa literalna wykładnia definicji zawartej w art. 2 pkt 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę konieczna jest pogłębiona analiza rozpatrywanego problemu. Wykładnia taka przedstawiona została w niniejszej decyzji – uwzględnia ona argumenty wskazane w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 13 września 2007 r., a w szczególności przedstawioną przez Sąd wykładnię historyczną i cywilistyczną. Nie bez znaczenia są również przedstawione w decyzji argumenty „równościowe” wskazujące na brak logicznego uzasadnienia dla różnicowania sytuacji osób ubiegających się o przyłączenie, jeżeli chodzi o ponoszenie kosztów budowy przyłączy. Wnioski płynące z tej analizy wskazują, że **przyłącze wodociągowe** finansowane przez odbiorcę usług powinno być rozumiane wyłącznie jako odcinek przewodu znajdujący się w granicach przyłączanej nieruchomości. Tym samym odcinek przewodu pomiędzy granicą przyłączanej nieruchomości a istniejącą siecią wodociągową stanowi urządzenie wodociągowe w rozumieniu art. 2 pkt 16 ustawy o

zbiorowym zaopatrzeniu w wodę. Koszty robót związanych z budową przewodu wodociągowego na tym odcinku nie stanowią zatem – co do zakresu – kosztów prac związanych z budową przyłącza wodociągowego. Koszty tych robót powinny obciążać przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, a w razie ich poniesienia przez osobę przyłączaną przysługuje jej roszczenie do przedsiębiorstwa, które przyłączyło urządzenia do swojej sieci o nabycie ich własności za odpowiednim wynagrodzeniem.

Dodatkowo należy wskazać, że rozwiązanie, zgodnie z którym koszty indywidualnych podłączeń są współfinansowane zarówno przez odbiorców, jak i przez przedsiębiorstwa funkcjonuje z powodzeniem od wielu lat w ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 1059 z późn. zm.). Jej przepisy nakładają na przedsiębiorstwa energetyczne obowiązek rozbudowy sieci na potrzeby realizowanych przyłączy. Takie rozwiązanie jest uzasadnione w odniesieniu do usług o charakterze użyteczności publicznej, w przypadku których zasadą powinno być zapewnienie wszystkim członkom danej społeczności lokalnej równego dostępu do nich. W powyższym kontekście należy też wskazać, że przyłączenie do sieci nowych odbiorców przekłada się na wzrost ilości świadczonych usług, co w perspektywie czasowej oznacza względne obniżenie kosztów jednostkowych dostawy wody i odbioru ścieków. Jest to argument, który nie może być pominięty w kontekście analizy zasadności finansowania przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne rozbudowy sieci w związku z indywidualnymi podłączeniami.

W świetle powyższego stwierdzić należy, że w celu przyłączenia nieruchomości do sieci wodociągowej, przyszły odbiorca usług zobowiązany jest do wykonania tylko takiego zakresu prac, które zlokalizowane są na obszarze jego nieruchomości. Wszelkie inne roboty budowlane, takie jak wykonanie wykopów przez drogę, ułożenie rury wodociągowej w wykopie przez drogę, wykonanie włączenia/wcinki do sieci, należą do zakresu prac, których koszt winno ponosić przedsiębiorstwo. Koszty związane z wykonaniem tych prac zaliczane bowiem są do kosztów zbiorowego zaopatrzenia w wodę stanowiących podstawę do określenia taryf. Przerzucanie tych kosztów indywidualnie na osoby ubiegające się o przyłączenie do sieci jest zatem bezpodstawne.

Należy również podkreślić, że zaprezentowane stanowisko dotyczące sposobu interpretacji definicji przyłącza wodociągowego zostało potwierdzone w orzecznictwie antymonopolowym. W wyroku z dnia 27 lutego 2015 r., sygn. akt VI ACa 256/14 Sąd Apelacyjny w Warszawie wskazał, że nie ma podstaw ku temu, aby za przyłącze wodociągowe uważać odcinek przewodu prowadzącego do głównej sieci wodociągowej, położony za granicą przyłączanej nieruchomości. Zdaniem Sądu nie do przyjęcia jest argumentacja, że przy ocenie pojęcia przyłącze wodociągowe należy abstrahować od stosunków własnościowych i stosować jedynie kryteria natury technicznej. Regulacje ustawowe dotyczące definicji zarówno przyłącza wodociągowego, jak i kanalizacyjnego należy ściśle wiązać z przepisami prawa cywilnego, które normują problematykę z zakresu prawa własności rzeczy.

W ww. wyroku Sąd wskazał, że przyjęcie poglądu o konieczności wykonania przez odbiorcę całego odcinka przewodu aż do miejsca wcinki do magistrali wodociągowej położonej poza granicą przyłączanej nieruchomości, powodowałoby różnego rodzaju problemy takie, jak np. konieczność uzyskania zgody osób trzecich na wejście w ich grunt, przeszkody związane z dostępem przez tę osobę do tej części przewodu w celu przeprowadzenia naprawy, czy też kwestia przeniesienia na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wybudowanego fragmentu przewodu położonego na cudzym gruncie. Sąd podniósł również, że fakt, iż z czysto technicznego punktu widzenia cały odcinek przewodu, licząc od instalacji wewnętrznej do miejsca wcinki stanowi jednolitą całość i wymaga całościowego projektowania nie oznacza, że w sensie prawnym taki przewód nie może być zakwalifikowany jako stanowiący już fragment sieci wodociągowej.

Ponadto Sąd podkreślił, że przyjęta w 2005 r. nowelizacja przepisu art. 2 pkt 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę zawierającego definicję przyłącza kanalizacyjnego została dokonana w interesie podmiotów przyłączających się do sieci, na co zwrócił uwagę Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 13 września 2007 r., sygn. akt III CZP 79/07. Sąd wskazał, że ww. uchwała wyjaśniła część istniejących wątpliwości w odniesieniu do definicji przyłącza kanalizacyjnego, co dało wskazówkę do potraktowania w taki sam sposób części przewodu wodociągowego znajdującego się poza granicą przyłączanej nieruchomości.

W podobny sposób wypowiedział się Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z dnia 10 czerwca 2015 r., sygn. akt VI ACa 1477/14 podnosząc, że przyłączem wodociągowym jest odcinek przewodu w nieruchomości odbiorcy usług. Zawarte w tym przepisie odniesienie do nieruchomości odbiorcy usług wskazuje, iż chodzi tu wyłącznie o odcinek od budynku do granicy nieruchomości. Za takim rozumieniem przemawia również wykładnia funkcjonalna i celowościowa. Brak jest bowiem podstaw, aby traktować inaczej przyłącza kanalizacyjne i wodociągowe. Zdaniem Sądu Apelacyjnego wykonanie odcinka przewodu od granicy nieruchomości odbiorcy do miejsca włączenia do istniejącej sieci jest budową przez odbiorcę fragmentu sieci, a nie przyłącza.

Podsumowując należy wskazać, iż w ocenie Prezesa Urzędu zebrane dowody świadczą o tym, że PGKiM dopuściło się nadużywania pozycji dominującej na rynku właściwym przez co naruszyło art. 9 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, jeżeli Prezes Urzędu stwierdzi naruszenie zakazu określonego w art. 9 tej ustawy wydaje decyzję o uznaniu praktyki za ograniczającą konkurencję. Art. 10 ust. 2 powołanej ustawy stanowi, że w decyzji, o której mowa w ust. 1 Prezes Urzędu nakazuje zaniechanie stosowania praktyki naruszającej zakaz, o którym mowa w art. 9, jeżeli do czasu wydania decyzji praktyka ta nie została zaprzestana. W myśl art. 10 ust. 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów ciężar udowodnienia, że praktyka została zaprzestana spoczywa na przedsiębiorcy.

W ocenie Prezesa Urzędu w niniejszej sprawie brak jest podstaw do przyjęcia, iż PGKiM zaprzestało stosowania zarzucanej praktyki ograniczającej konkurencję. W toku postępowania nie zgromadzono żadnych dowodów wskazujących na to, że Spółka zaniechała nakładania na swoich kontrahentów obowiązku poniesienia kosztów budowy urządzeń wodociągowych w zakwestionowanym zakresie. W związku z powyższym uzasadnione jest wydanie w stosunku do PGKiM decyzji uznającej zarzucaną praktykę za ograniczającą konkurencję i nakazującej zaniechanie jej stosowania.

W tym stanie rzeczy orzeczono, jak w punkcie I sentencji decyzji.

Ad II. Drugi zarzut, jaki postawiony został PGKiM w przedmiotowym postępowaniu dotyczy – zgodnie z treścią Postanowienia Nr 1 o wszczęciu postępowania antymonopolowego – nadużywania przez ww. przedsiębiorcę pozycji dominującej na lokalnym rynku zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie Gminy Ozimek wskutek podejmowania działań polegających na „*narzucaniu osobom ubiegającym się o przyłączenie do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej nieuczciwych opłat za przyłączenie do urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych ustalonych w taryfie poprzez uwzględnienie w tych opłatach kosztów niewynikających z § 5 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz. U. Nr 128, poz. 886), co może stanowić naruszenie art. 9 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę*”.

Wskazać należy, że wskazany zarzut oparty został na niewłaściwych podstawach prawnych, co powoduje, że niemożliwe jest jego merytoryczne rozpoznanie. Wadliwość zarzutu wynika z powołania w nim nieistniejącego przepisu „art. 9 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę” (zamiast art. 9 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, który normuje kwestię zakazu nadużywania pozycji dominującej na rynku polegającego na narzucaniu nieuczciwych cen) oraz nieistniejącego „rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz. U. Nr 128, poz. 886)” zamiast „rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz. U. Nr 127, poz. 886)”. Z powyższego wynika, że prowadzone pod błędnie sformułowaniem zarzutem postępowanie antymonopolowe uznać należy za bezprzedmiotowe, co daje podstawy do jego umorzenia w części objętej ww. zarzutem na podstawie art. 105 § 1 K.p.a. w związku z art. 83 i 84 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Art. 105 § 1 K.p.a. stanowi, że gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe w całości albo w części, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania odpowiednio w całości albo w części. *Bezprzedmiotowość postępowania administracyjnego oznacza, że brak jest któregoś z elementów materialnego stosunku prawnego, a wobec tego nie można wydać decyzji załatwiającej sprawę przez rozstrzygnięcie co do istoty. Przesłanka umorzenia postępowania może istnieć jeszcze przed wszczęciem postępowania, co zostanie ujawnione dopiero w toczącym się postępowaniu, a może ona powstać także w czasie trwania postępowania, a więc w sprawie już zawisłej przed organem administracyjnym* (tak B. Adamiak i J. Borkowski – Kodeks postępowania administracyjnego – Komentarz, C.H. BECK, Warszawa 1996, str. 462). Okoliczności takie zachodzą w przedmiotowej sprawie ze względu na niewłaściwe sformułowanie zarzutu nadużywania pozycji dominującej skutkujące niemożliwością rozstrzygnięcia sprawy co do istoty części dotyczącej tego zarzutu.

W kontekście rozpatrywanej sprawy należy również zwrócić uwagę, iż w toku postępowania nie było możliwości skorygowania błędu popełnionego na etapie wszczęcia postępowania poprzez zmianę lub sprostowanie Postanowienia Nr 1. Zwrócić należy tutaj uwagę na pogląd wyrażony przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 3 października 2013 r., sygn. akt III SK 67/12, zgodnie z którym „nie można mówić o występowaniu potrzeby zapewnienia Prezesowi Urzędu elastyczności działania poprzez modyfikowanie postanowienia o wszczęciu postępowania w toku postępowania, w sytuacji, gdy art. 126 k.p.a. w związku z art. 110 k.p.a. wiąże z wydaniem postanowienia o wszczęciu określone skutki dla organu. Postępowanie antymonopolowe nie służy gromadzeniu dowodów pozwalających na zakwestionowanie przez Prezesa Urzędu dowolnego zachowania przedsiębiorcy, lecz polega na rozstrzygnięciu o zasadności podejrzenia naruszenia reguł konkurencji w zakresie wskazanym w postanowieniu o wszczęciu postępowania”. Sąd Najwyższy wyraził zatem stanowisko, zgodnie z którym art. 110 i 126 K.p.a. nie upoważniają Prezesa Urzędu do zmiany postanowienia o wszczęciu postępowania. Ponadto, z powodów opisanych na stronie 4 niniejszej decyzji niedopuszczalne było również sprostowanie ww. postanowienia na podstawie art. 113 § 1 K.p.a. W tym stanie rzeczy postępowanie należy umorzyć jako prowadzone w oparciu o niewłaściwe podstawy prawne, uniemożliwiające merytoryczne rozpoznanie zarzutu.

W tym miejscu należy także wskazać, że niezależnie od prowadzonego postępowania antymonopolowego, w dniu 16 lipca 2015 r. do PGKiM wystosowane zostało – poza tym postępowaniem, a w związku z postępowaniem wyjaśniającym RKT-400-07/14/MI –

niesformalizowane wezwanie do zaniechania podejmowania działań polegających na narzucaniu w taryfie nieuczciwych opłat za przyłączenie do urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych Spółki (dowód: karty nr 180-182). W wezwaniu tym wskazano prawidłowe podstawy prawne kwestionowanego zachowania tj. art. 9 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów i § 5 pkt 7 rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz. U. Nr 127, poz. 886). W wezwaniu podniesiono, że uwzględniając w taryfowych opłatach przyłączeniowych koszty czynności niewynikające z § 5 pkt 7 rozporządzenia taryfowego tj.

- koszty sprawdzenia zgodności stanu faktycznego z dokumentacją i wydanymi warunkami;
- koszty nadzoru nad czynnościami fizycznego przyłączenia do urządzeń będących w posiadaniu przedsiębiorstwa;
- koszty spisania protokołu z czynności przyłączeniowej,

Spółka może nadużywać pozycji dominującej na lokalnym rynku zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków. Argumentowano, że § 5 pkt 7 rozporządzenia taryfowego stanowi, że przedsiębiorstwo może ustalić w taryfie stawkę opłat za przyłączenie do urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych będących w jego posiadaniu wynikającą z kosztów przeprowadzenia prób technicznych przyłącza wybudowanego przez odbiorcę usług, a zakwestionowane czynności nie są objęte ww. przepisem.

W odpowiedzi na wezwanie Spółka nie zgodziła się ze stanowiskiem Prezesa Urzędu. Wskazała, iż jej zdaniem wszystkie koszty ujmowane w kalkulacji taryfowych opłat przyłączeniowych są zasadne. Niemniej jednak Spółka poinformowała, że od dnia 21 lipca 2015 r. zaprzestała naliczania kwestionowanych opłat. Jednocześnie Spółka wyjaśniła, że nie będzie wnioskowała, aby takie opłaty znalazły się w kolejnych taryfach, a to z uwagi na orzecznictwo sądów administracyjnych wskazujące, że rozporządzenie w sprawie określania taryf w części dotyczącej obowiązku ujmowania w taryfach opłat za przyłączenie zostało wydane bez upoważnienia ustawowego (np. wyrok WSA w Krakowie z dnia 8 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Kr 407/14) (dowód: karty nr 183-184).

Podsumowując należy wskazać, że postępowanie antymonopolowe przeciwko PGKiM w części dotyczącej ustalonych w taryfie opłat przyłączeniowych podlega umorzeniu jako bezprzedmiotowe na podstawie art. 105 § 1 K.p.a. z uwagi na sformułowanie zarzutu w oparciu o nieistniejące podstawy prawne. Podnieść również należy, że wystosowane zostało do Spółki – niezależnie od prowadzonego postępowania – niesformalizowane wezwanie do zaniechania stosowania nieuczciwych opłat przyłączeniowych, oparte o właściwe podstawy prawne. Jakkolwiek Spółka nie zgodziła się ze sformułowanym w nim zarzutem przedstawiła dowody potwierdzające zaniechanie kwestionowanego zachowania.

Mając powyższe na uwadze orzeka się, jak w pkt II sentencji niniejszej decyzji.

Ad III. Art. 77 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów stanowi, że jeżeli w wyniku postępowania Prezes Urzędu stwierdził naruszenie przepisów ww. ustawy, przedsiębiorca, który dopuścił się tego naruszenia obowiązany jest ponieść koszty postępowania. Zgodnie z art. 80 ww. ustawy, Prezes Urzędu rozstrzyga o kosztach w drodze postanowienia, które może być zamieszczone w decyzji kończącej postępowanie. Ponadto, stosownie do art. 264 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, jednocześnie z wydaniem decyzji organ administracji publicznej ustali w drodze postanowienia wysokość kosztów postępowania, osoby zobowiązane do ich poniesienia oraz termin i sposób ich uiszczenia.

W punkcie I niniejszej decyzji Prezes Urzędu w wyniku przeprowadzonego przeciwko PGKiM postępowania antymonopolowego stwierdził naruszenie przez ww. przedsiębiorcę przepisu art. 9 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Spełniona została zatem przesłanka wynikająca z art. 77 ust. 1 ww. ustawy pozwalająca na obciążenie Spółki kosztami przeprowadzonego postępowania. Ponieważ przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów nie określają, co należy rozumieć pod pojęciem „kosztów postępowania” odwołano się w tym względzie – zgodnie z art. 83 ww. ustawy – do art. 263 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, który do kosztów postępowania zalicza między innymi koszty doręczania stronom pism urzędowych. W niniejszej sprawie wyliczone w ten sposób koszty związane z korespondencją ze stroną postępowania ustalono na kwotę 56 PLN.

W związku z tym postanowiono obciążyć PGKiM kosztami przeprowadzonego postępowania antymonopolowego w wysokości 56 PLN (słownie złotych: pięćdziesiąt sześć).

Na podstawie art. 264 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego w związku z art. 83 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów Prezes Urzędu wyznaczył stronie termin 14 dni od dnia uprawomocnienia się decyzji na uiszczenie ww. kosztów. Powyższą kwotę należy wpłacić na konto Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w NBP o/o Warszawa Nr 51 1010 1010 0078 7822 3100 0000.

Wobec powyższego orzeczono jak w punkcie III sentencji decyzji.

Stosownie do treści art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w związku z art. 479²⁸ § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.) – od niniejszej decyzji przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w terminie miesiąca od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Katowicach.

W przypadku kwestionowania wyłącznie postanowienia o kosztach zawartego w pkt III niniejszej decyzji, stosownie do treści art. 264 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego w związku z art. 83 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz stosownie do art. 81 ust. 5 tej ustawy w związku z art. 479³² § 1 i 2 Kodeksu postępowania cywilnego, należy wnieść zażalenie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Katowicach w terminie tygodnia od dnia doręczenia niniejszej decyzji

DYREKTOR
Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji
i Konsumentów w Katowicach

Maciej Fragsztajn