



PREZES
URZĘDU OCHRONY KONKURENCJI
I KONSUMENTÓW
DELEGATURA W BYDGOSZCZY

ul. Długa 47, 85-034 Bydgoszcz
tel. (52) 345-56-44, Fax (52) 345-56-17
e-mail: bydgoszcz@uokik.gov.pl

Bydgoszcz, dnia 29 grudnia 2015 r.

Znak: RBG-411-02/15/JM

WERSJA JAWNA

Decyzja Nr RBG - 16/2015

- I. Na podstawie art. 12 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 184, dalej również: ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów lub uokik) oraz stosownie do art. 33 ust. 6 tej ustawy

po uprawdopodobnieniu w toku postępowania antymonopolowego **stosowania** przez Miasto i Gminę Piotrków Kujawski pozycji dominującej na lokalnym rynku organizowania przyłączenia do **sieci wodociągowej** obejmującym obszar miasta i gminy Piotrków Kujawski, poprzez narzucanie właścicielom nieruchomości przyłączanych do sieci wodociągowej nieuczciwych cen z tytułu:

- odbioru technicznego wykonanego przyłącza oraz,
- włączenia do sieci,

nieprzewidzianych w taryfie, o której mowa w art. 2 pkt 12 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (t.j. Dz.U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858; z późn. zm.; dalej również: uzz), co może stanowić naruszenie art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów

oraz po zobowiązaniu się przez Miasto i Gminę Piotrków Kujawski **do zaniechania ww. praktyk, tj. nienarzucania właścicielom nieruchomości przyłączanych do sieci wodociągowej opłat z tytułu:**

- odbioru technicznego wykonanego przyłącza,
- włączenia do sieci

– w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów –

zobowiązuje się Miasto i Gminę Piotrków Kujawski do wykonania tego zobowiązania w terminie 1 miesiąca od dnia uprawomocnienia się niniejszej decyzji.

- II. Na podstawie art. 12 ust. 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz stosownie do art. 33 ust. 6 tej ustawy

– w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów –

nakłada się na Miasto i Gminę Piotrków Kujawski obowiązek złożenia - w terminie 3 miesięcy od dnia uprawomocnienia się niniejszej decyzji - informacji o stopniu realizacji zobowiązania określonego w pkt I niniejszej decyzji, w szczególności poprzez:

- 1) przedłożenie dokumentu potwierdzającego zaprzestanie pobierania zakwestionowanych opłat (np. zarządzenie dyrektora Zakładu Komunalnego),
- 2) wskazanie, czy taryfa, o której mowa w art. 2 pkt 12 uzz obowiązująca w Mieście i Gminie Piotrków Kujawski była zmieniana w toku trwania niniejszego postępowania antymonopolowego albo po wydaniu niniejszej decyzji i w jaki sposób,
- 3) wskazanie, czy po wydaniu niniejszej decyzji wprowadzono możliwość pobierania opłaty, o której mowa w § 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; dalej również: **rozporządzenie taryfowe**) i w jakiej wysokości,
- 4) przedłożenie taryfy, o której mowa w art. 2 pkt 12 uzz obowiązującej w Mieście i Gminie Piotrków Kujawski, aktualnej na dzień złożenia informacji
- 5) wskazanie, ile przyłączy do sieci wodociągowej Miasto i Gmina Piotrków Kujawski dokonały w okresie od dnia uprawomocnienia się decyzji do dnia złożenia informacji,
- 6) wskazanie, czy w przypadkach z pkt. 2 pobrano opłaty z tytułu przyłączenia, a jeśli tak to w jakiej wysokości i z wyjaśnieniem, na jakiej podstawie (np. na podstawie § 5 pkt 7 rozporządzenia taryfowego i odpowiedniego postanowienia taryfy),
- 7) przedłożenie 10 dokumentów pn. „Warunki techniczne wykonania przyłącza wodociągowego do nieruchomości...” wydanych po wykonaniu niniejszej decyzji, o następujących po sobie kolejno liczbach dziennika (L.dz.) oraz 10 faktur za wykonanie przez Miasto i Gminę Piotrków Kujawski czynności związanych z przyłączeniem, o ile czynności te były odpłatne (jeśli nie – wskazać, że czynności wykonano nieodpłatnie),
- 8) przedłożenie ewentualnych innych dokumentów na dowód zaprzestania stosowania praktyki, o której mowa w pkt I niniejszej decyzji.

III. Na podstawie art. 105 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 267; z późn. zm. dalej: kpa) w związku z art. 83 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów **umarza się postępowanie antymonopolowe jako bezprzedmiotowe** w zakresie zarzutu nadużywania przez Miasto i Gminę Piotrków Kujawski pozycji dominującej na lokalnym rynku organizowania przyłączenia do **sieci kanalizacyjnej**, obejmującej obszar miasta i gminy Piotrków Kujawski poprzez narzucanie właścicielom nieruchomości przyłączanych do sieci kanalizacyjnej nieuczciwych opłat z tytułu:

- odbioru technicznego wykonanego przyłącza oraz
- włączenia do sieci,

nieprzewidzianych w taryfie, o której mowa w art. 2 pkt 12 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (t.j. Dz.U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858; z późn. zm.; dalej również: uzz), co może stanowić naruszenie art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

UZASADNIENIE

Na skutek zawiadomienia właściciela nieruchomości położonej w gminie Piotrków Kujawski Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: Prezes UOKiK) wszczął i przeprowadził postępowanie wyjaśniające o sygn. akt **RBG-400-15/14/JM**.

W toku ww. postępowania Prezes UOKiK wstępnie ustalił, iż Miasto i Gmina Piotrków Kujawski (dalej: Piotrków Kujawski lub Gmina) prawdopodobnie obciąża właścicieli

nieruchomości wnioskujących o przyłączenie do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej kosztami wykonania określonych czynności związanych z przyłączeniem, które nie zostały przewidziane taryfą. Z oświadczeń Gminy, złożonych m.in. w piśmie z dnia 7 października 2014 r. wynikało, iż nakłada on na wnioskodawców obowiązek zapłaty kosztów:

- odbioru technicznego przyłączy **oraz**
- włączenia do sieci.

Wobec powyższego, Prezes UOKiK postanowieniem nr RBG-66/2015 z dnia 26 marca 2015 r. wszczął postępowanie antymonopolowe w sprawie nadużywania przez Miasto i Gminę Piotrków Kujawski pozycji dominującej na lokalnym rynku organizowania przyłączenia do sieci wodociągowej i na lokalnym rynku organizowania przyłączenia do sieci kanalizacyjnej, obejmujących obszar miasta Inowrocław¹, poprzez narzucanie właścicielom nieruchomości przyłączanych do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej nieuczciwych cen z tytułu:

- odbioru technicznego wykonanego przyłącza oraz,
- włączenia do sieci,

nieprzewidzianych w taryfie, o której mowa w art. 2 pkt 12 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (t.j. Dz.U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858; z późn. zm.; dalej również: uzz), co może stanowić naruszenie art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 184).

Tym samym postanowieniem zaliczono w poczet materiału dowodowego dokumenty i informacje uzyskane w toku postępowania wyjaśniającego RBG-400-15/14/JM.

Pismem z dnia 27 marca 2015 r. wezwano Gminę do ustosunkowania się do zarzutów zawartych w postanowieniu nr RBG-66/2015 i przedłożenia informacji o wysokości przychodu osiągniętego za ubiegły rok obrotowy.

Gmina odpowiedziała na ww. wezwanie pismem z dnia 13 kwietnia 2015 r., wnosząc o umorzenie postępowania administracyjnego podstawie art. 105 § 1 kpa z uwagi na jego bezprzedmiotowość albo (w przypadku uznania, że nie zachodzi bezprzedmiotowość) nienakładanie na Gminę kary pieniężnej i umorzenie postępowania w drodze postanowienia wydanego na podstawie art. 75 ust. 1 pkt 2 uokik. Z ostrożności procesowej, Gmina wniosła o wydanie decyzji zobowiązującej na podstawie art. 12 uokik.

W ww. piśmie Gmina podtrzymała swoje wcześniejsze stanowisko, prezentowane w postępowaniu wyjaśniającym, wskazując, że nie zgadza się z zarzutami Prezesa UOKiK. Przede wszystkim, wskazała, że żadne opłaty nie były pobierane w związku z organizowaniem przyłączenia do sieci kanalizacyjnej. Podała też, że na podstawie umów cywilnoprawnych zawieranych z wnioskodawcami, wykonywała roboty budowlane związane z wykonaniem newralgicznej części przyłącza wodociągowego (tzw. nawiertki), odbiorem technicznym przyłącza i włączeniem do sieci. Fakt zawarcia umowy był potwierdzany każdorazowo fakturą VAT, a wysokość należności i zakres prac wynikały z Zarządzenia 3/2014 Kierownika Zakładu Komunalnego. W ocenie Gminy, każdy z zainteresowanych dobrowolnie składał wniosek o przyłączenie do sieci wodociągowej oraz dobrowolnie wyrażał zgodę na wykonanie robót budowlanych na swoim gruncie. Każdy z wnioskodawców dobrowolnie uiszczył pełną należność z faktury, wszystkie umowy zarówno w zakresie płatności, jak i w zakresie

¹ Przy oznaczaniu rynku geograficznego nastąpił błąd redakcyjny – postanowieniem nr RBG-117/2015 z dnia 22 czerwca 2015 r. Prezes UOKiK sprostował postanowienie nr RBG-66/2015 o wszczęciu postępowania antymonopolowego. Błędne sformułowanie „*obejmujących obszar miasta Inowrocław*” zastąpiono prawidłowym „*obejmujących obszar miasta i gminy Piotrków Kujawski*”.

wykonania robót budowlanych zostały przez strony wykonane. Według Gminy, ceny stosowane przez działający w jej imieniu Zakład Komunalny pobierane z tytułu wykonanych robót budowlanych, odbioru technicznego przyłącza i włączenia do sieci (wg ryczałtu 468,64 zł netto, bez VAT) nie są cenami nieuczciwymi w rozumieniu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Podniosła również, że nie są ani cenami wygórowanymi, ani rażąco niskimi, lecz odpowiadają zryczałtowanemu kosztowi wykonania czynności, których te ceny dotyczą.

Dalej w ww. piśmie Gmina przedstawiła swoje argumenty za nienakładaniem kary pieniężnej przez Prezesa UOKiK. W ostatnim punkcie zaś Gmina uzasadniła swój wniosek o wydanie decyzji zobowiązującej na podstawie art. 12 uokik.

Pismem z dnia 22 czerwca 2015 r. Prezes UOKiK poinformował Gminę, iż podtrzymuje swoje zarzuty. Jednocześnie wskazał, że złożone zobowiązanie ma charakter jedynie ogólnej deklaracji i wezwał Gminę do przedłożenia propozycji zobowiązania spełniającego wymogi art. 12 uokik.

W piśmie z dnia 8 lipca 2015 r. Gmina ponownie zobowiązała się do niepodejmowania działań, które mogłyby prowadzić do naruszenia zakazów określonych ustawą o ochronie konkurencji i konsumentów.

W odpowiedzi, Prezes UOKiK (pismo z dnia 15 lipca 2015 r.) jeszcze raz zwrócił Gminie uwagę na zbyt ogólny charakter zobowiązania i poinformował o konieczności jego doprecyzowania.

Pismem z dnia 31 sierpnia 2015 r. Piotrków Kujawski przedstawił ostateczną wersję zobowiązania w następującej treści:

„(...) na podstawie art.12 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2015 r., poz. 184) Miasto i Gmina Piotrków Kujawski zobowiązuje się do zaniechania praktyki, o której mowa w postanowieniu Nr RBG-66/2015 Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 26 marca 2015 r. tj. narzucania właścicielom nieruchomości przyłączonych do sieci wodociągowej opłat z tytułu:

- odbioru technicznego wykonanego przyłącza,
- włączenia do sieci.”

Prezes UOKiK zawiadomił Gminę o zakończeniu zbierania materiału dowodowego oraz o możliwości zapoznania się z aktami sprawy (pismo z dnia 10 grudnia 2015 r.). Z powyższego uprawnienia Strona nie skorzystała. W piśmie z dnia 18 grudnia 2015 r. podtrzymała swoje dotychczasowe stanowisko.

W toku niniejszego postępowania Prezes UOKiK ustalił, co następuje:

Miasto i Gmina Piotrków Kujawski jest jednostką samorządu terytorialnego, do której zadań własnych należy m.in. zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków.

(informacje powszechnie znane)

Czynności związane ze zbiorowym zaopatrzeniem w wodę i zbiorowym odprowadzaniem ścieków wykonuje gminny zakład budżetowy – Zakład Komunalny w Piotrkowie Kujawskim (dalej również: Zakład Komunalny)

(dowód: pismo Gminy z dnia 6 czerwca 2014 r.)

Zgodnie z ryczałtowym kosztorysem za odbiór techniczny wykonanego przyłącza oraz włączenia do sieci Zakład Komunalny pobiera opłatę w kwocie 468,64 zł netto (576,43 zł brutto). Opłata pobierana jest na podstawie zarządzenia Kierownika Zakładu Komunalnego nr 3/2014 z dnia 27 marca 2014 r. Warunki przyłączenia do istniejącej sieci wodociągowej są jednolite i wydawane na podstawie zarządzenia nr 3/2014.

Gmina nie pobiera opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości.

(dowód: pismo Gminy z dnia 7 października 2014 r. i załączone do niej: zarządzenie Kierownika Zakładu Komunalnego nr 3/2014 z dnia 27 marca 2014 r., Zryczałtowany kosztorys budowlany na roboty należące do Zakładu Komunalnego związane z wykonaniem włączenia przyłącza do sieci i jego odbiór oraz przykładowe warunki techniczne, protokoły odbioru prac, faktury i dowody wpłat)

Taryfy za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków obowiązujące w Piotrkowie Kujawskim w 2014 i 2015 r. nie przewidywały opłat z tytułu odbioru technicznego wykonanego przyłącza i włączenia do sieci.

(dowód: taryfa na 2014 r. załączona do pisma Gminy z 7 października 2014 r.; taryfa na 2015 r. załączona do notatki służbowej z dnia 15 stycznia 2015 r.)

W oparciu o ustalony powyżej stan faktyczny Prezes UOKiK zważył, co następuje:

Ad I Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, jeżeli w toku postępowania antymonopolowego zostanie uprawdopodobnione - na podstawie okoliczności sprawy, informacji zawartych w zawiadomieniu lub będących podstawą wszczęcia postępowania - że zostały naruszone zakazy, o których mowa w art. 6 lub art. 9 tej ustawy lub w art. 101 lub art. 102 TFUE, a przedsiębiorca, któremu jest zarzucane naruszenie tych zakazów, zobowiąże się do podjęcia lub zaniechania określonych działań w celu zakończenia naruszenia lub usunięcia jego skutków, Prezes UOKiK może, w drodze decyzji, zobowiązać przedsiębiorcę do wykonania tych zobowiązań. W decyzji tej, jak wynika z art. 12 ust. 3 uokik, Prezes UOKiK nakłada na przedsiębiorcę obowiązek składania w wyznaczonym terminie informacji o stopniu realizacji zobowiązań.

Przytoczony powyżej przepis jako przesłanki warunkujące możliwość wydania decyzji zobowiązującej przez Prezesa UOKiK wskazuje: uprawdopodobnienie naruszenia zakazu określonego w art. 6 lub 9 uokik bądź art. 101 lub art. 102 TFUE oraz zobowiązanie się przedsiębiorcy, któremu jest zarzucane takie naruszenie, do podjęcia lub zaniechania działań zmierzających do zapobieżenia naruszeniom.

W niniejszej sprawie należy zatem rozważyć, czy wskazane warunki zaistniały w odniesieniu do działań i zobowiązań Miasta i Gminy Piotrków Kujawski, a ponadto, czy w przypadku ich wystąpienia uzasadnione jest przyjęcie zobowiązania strony postępowania i wydanie przez Prezesa UOKiK decyzji w oparciu o art. 12 uokik.

Interes publicznoprawny

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów, należy do dziedziny prawa publicznego, a prawo to ma na celu ochronę interesu ogólnospołecznego. Zgodnie z treścią art. 1 ust. 1 tej ustawy, określa ona warunki rozwoju i ochrony konkurencji oraz zasady, podejmowane w interesie publicznym, ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów.

W toku 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 Kodeksu postępowania administracyjnego. Decyzja administracyjna może bowiem dotyczyć nie tylko stron, lecz jej skutki mogą rozciągać się także na inne osoby – osoby fizyczne, jednostki organizacyjne.² Postępowanie w trybie ustawy antymonopolowej ma zatem za swój przedmiot ochronę interesu publicznoprawnego, co ma miejsce wtedy, gdy skutkami działań sprzecznych z ustawą dotknięty jest szerszy krąg uczestników rynku, bądź gdy wywołują one inne niekorzystne zjawiska na rynku wymagające ingerencji ze strony organów działających w trybie tej ustawy.

Czynnikiem umożliwiającym podejmowanie przez Gminę działań będących przedmiotem postawionego w niniejszej sprawie zarzutu jest niewątpliwie jej siła rynkowa. Dla naruszenia interesu publicznego w takiej sytuacji wystarczające jest dowolne nadużycie siły rynkowej w relacjach ze słabszymi uczestnikami rynku, bowiem już sam fakt nadużycia posiadanej na rynku pozycji dominującej narusza interes publiczny. W okolicznościach przedmiotowej sprawy, praktyki eksploatacyjne urzeczywistniają się w stosowaniu przez Gminę cen (opłat) zakwestionowanych pod kątem naruszenia art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 uokik. Właściciel nieruchomości jest zobowiązany do uiszczenia opłat z tytułu odbioru technicznego wykonanego przyłącza wodociągowego oraz włączenia go do sieci, podczas gdy nie powinny go one obciążać. Obowiązek ten, ustanowiony w drodze zarządzenia kierownika Zakładu Komunalnego w Piotrkowie Kujawskim (za którego działania odpowiedzialność ponosi Gmina), dotyczy każdego podmiotu wnoszącego o przyłączenie nieruchomości znajdującej się na terenie Miasta i Gminy Piotrków Kujawski do sieci wodociągowej. W tym stanie rzeczy przyjąć należy, że w niniejszej sprawie doszło do naruszenia interesu publicznego.

Nie budzi więc wątpliwości, że w takich okolicznościach interwencja Prezesa UOKiK podjęta na gruncie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w interesie publicznym stała się konieczna i uzasadniona.

Status przedsiębiorcy

W świetle ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów działaniami sankcjonowanymi przez zakazy przewidziane w tej ustawie mogą być jedynie działania podejmowane przez przedsiębiorców. Pojęcie przedsiębiorcy zostało zdefiniowane w tej ustawie bardzo szeroko i obejmuje m. in. osoby fizyczne, osoby prawne, a także jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, którym ustawa przyznaje zdolność prawną, **organizujące lub świadczące usługi o charakterze użyteczności publicznej**, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej (art. 4 pkt 1 lit a).

Miasto i Gmina Piotrków Kujawski jest jednostką samorządu terytorialnego posiadającą osobowość prawną, o czym stanowi art. 165 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) oraz art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j.: Dz. U. z 2015 r. poz. 1515, z późn. zm.; dalej: ustawa o samorządzie gminnym). Tymczasem pojęcie „usług użyteczności publicznej” nie zostało w prawie polskim normatywnie zdefiniowane. W art. 9 ust. 4 wyżej przywołanej ustawy o samorządzie gminnym ustawodawca wyjaśnił natomiast pojęcie „zadań użyteczności publicznej”. W świetle tego przepisu zadaniami użyteczności publicznej są zadania własne gminy, określone w art. 7 ust. 1 tej ustawy, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspakajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. W świetle tego ostatniego przepisu zadania własne gminy obejmują m.in. sprawy wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania

² B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996, s.57.

ścieków komunalnych. Ponadto przepis art. 3 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków wskazuje wprost, iż zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków jest zadaniem własnym gminy.

W tym miejscu przywołać należy stanowisko Sądu Najwyższego dotyczące podmiotowości antymonopolowej jednostek samorządu terytorialnego wyrażone w wyroku z dnia 3 września 2009 r., sygn. akt III SK 9/09, zgodnie z którym „*pojęcie użyteczności publicznej ma znaczenie autonomiczne w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów, które należy interpretować z uwzględnieniem kryterium istnienia rynku i oddziaływania działań jednostek samorządu terytorialnego na rynek*”, a co za tym idzie pojęcie to należy rozumieć możliwie najszerzej.

W doktrynie wypowiedziany został natomiast pogląd, że organizowanie usług o charakterze użyteczności publicznej nie jest działaniem rynkowym sensu stricto, lecz jest raczej działaniem podmiotu stojącego na zewnątrz rynku, które to działanie w określony sposób strukturalizuje rynek, w tym sensie, że tworzy na tymże rynku stosowne warunki oraz przesłanki do wykonywania na nim określonej działalności w zakresie użyteczności publicznej.³

Mając powyższe na uwadze, należy przyjąć, iż **Miasto i Gmina Piotrków Kujawski** - jako osoba prawna - **posiada status przedsiębiorcy** w rozumieniu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, gdyż organizuje usługi o charakterze użyteczności publicznej w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków poprzez organizowanie przyłączania do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej. Działalność ta prowadzona jest za pośrednictwem Zakładu Komunalnego w Piotrkowie Kujawskim. Odpowiedzialność za działania Zakładu, który jako gminna jednostka budżetowa nie posiada osobowości prawnej, ponosi Gmina.

W tym stanie rzeczy należy uznać Miasto i Gminę Piotrków Kujawski za przedsiębiorcę w rozumieniu art. 4 pkt 1a ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Rynek właściwy

Przepis art. 4 pkt 9 uokik rynek właściwy definiuje jako rynek towarów, które ze względu na swe przeznaczenie, cenę oraz właściwości, w tym jakość, są uznawane przez ich nabywców za substytuty oraz są oferowane na obszarze, na którym, ze względu na rodzaj oraz właściwości, istnienie barier dostępu do rynku, preferencje konsumentów, znaczące różnice cen i koszty transportu, panują zbliżone warunki konkurencji. Powyższa definicja nakazuje zatem wyznaczać rynek właściwy w ujęciu produktowym (towar) oraz w ujęciu geograficznym (terytorium). Rynek w ujęciu produktowym obejmuje te wszystkie towary, które są uznawane przez konsumentów za wzajemnie wymienne lub substytucyjne ze względu na ich właściwości, ceny i przeznaczenie, przy czym towarem, zgodnie z art. 4 pkt 7 uokik są nie tylko rzeczy, ale m.in. również usługi.

Kwestionowana w niniejszym postępowaniu praktyka Piotrkowa Kujawskiego dotyczy organizowania przyłączania do sieci wodociągowej. Gminie zarzucono, iż organizując powyższą działalność, nakazuje odbiorcom usług dokonać zapłaty nieprzewidzianych w taryfie opłat za odbiór techniczny wykonanego przyłącza i włączenia do sieci wodociągowej, które mają charakter nieuczciwych cen.

W ujęciu produktowym rynek właściwy obejmuje zatem usługi organizowania przyłączenia do sieci wodociągowej i usługi organizowania przyłączenia do sieci kanalizacyjnej. Należy przy tym podkreślić, iż takie działania Gminy nie mają dla jej mieszkańców (właścicieli lub współwłaścicieli nieruchomości) substytutów. Zgodnie bowiem

³ M. Szydło, *Nadużywanie pozycji dominującej (...)*, s. 36

z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 3 uzz czynności te są zadaniem własnym gminy. Ich wykonywanie zostało wprawdzie powierzone zasadniczo Zakładowi Komunalnemu w Piotrkowie Kujawskim, jednakże w świetle prawa, czynności tego zakładu budżetowego traktowane są jako podejmowane przez samą Gminę. Jedynie zatem zaakceptowanie ustalonych przez Gminę (za pośrednictwem Zakładu Komunalnego), jako jedyne podmiotu posiadającego kompetencje w tym zakresie, warunków przyłączenia do sieci wodociągowej umożliwi rozpoczęcie inwestycji prowadzącej do podłączenia nieruchomości poszczególnych mieszkańców do sieci.

Niezbędnym elementem rynku właściwego jest również jego wymiar geograficzny, oznaczający konieczność wskazania obszaru, na którym warunki konkurencji, mające zastosowanie do określonych usług, są jednakowe dla wszystkich konkurentów. O zasięgu tego rynku decyduje fakt, że na obszarze swojej właściwości to właśnie Gmina jest jedynym podmiotem organizującym przyłączanie do sieci wodociągowej w celu zbiorowego zaopatrzenia w wodę, a jednocześnie nie organizuje tych usług poza obszarem swojej właściwości. Jako rynek geograficzny należy wskazać zatem obszar miasta i gminy Piotrków Kujawski.

W konsekwencji powyższego, rynkiem właściwym w niniejszej sprawie jest lokalny rynek organizowania przyłączenia do sieci wodociągowej obejmujący teren miasta i gminy Piotrków Kujawski.

Pozycja rynkowa Miasta i Gminy Piotrków Kujawski.

Zgodnie z normą wyrażoną w art. 9 ust. 1 i 2 uokik zakazane jest nadużywanie pozycji dominującej na rynku. Zatem istotne znaczenie w sprawie ma określenie, czy podmiot, przeciwko któremu prowadzone jest postępowanie antymonopolowe, posiada na rynku taką pozycję. Definicję legalną pojęcia „pozycja dominująca” zawiera art. 4 pkt 10 wyżej przywołanej ustawy. Zgodnie z jej treścią pozycję dominującą posiada przedsiębiorca, który poprzez możliwość działania w znacznym zakresie niezależnie od konkurentów, kontrahentów oraz konsumentów może zapobiegać skutecznej konkurencji na rynku właściwym; domniemywa się przy tym, że przedsiębiorca ma pozycję dominującą, jeżeli jego udział w rynku przekracza 40%.

Jak już wyżej wspomniano, sprawy z zakresu zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków, w tym przyłączenia do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej są zadaniami własnymi gminy (art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 3 ust. 1 uzz). Ustawodawca dookreślił także odpowiedzialność gminy za organizowanie zadania własnego w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, przypisując jej funkcje regulacyjne, w szczególności poprzez: 1) ustalenie kierunków rozwoju sieci w studium uwarunkowań kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, 2) wydawanie zezwoleń na prowadzenie działalności polegającej na zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, 3) uchwalanie regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków, 4) uchwalanie planów rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych będących w posiadaniu przedsiębiorstw wodociągowo – kanalizacyjnych, 5) zatwierdzaniu taryf za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków.

W niniejszej sprawie Gmina posiada pozycję dominującą na lokalnym rynku organizowania przyłączenia do sieci wodociągowej na obszarze tej gminy, gdyż nie spotyka się na nim z żadną konkurencją. W praktyce jedynym podmiotem działającym w tym zakresie i wykonującym zarazem zadania własne określone w ustawie o samorządzie gminnym na terenie miasta i gminy Piotrków Kujawski jest tylko sama Gmina. Mamy tu zatem

do czynienia z monopolem prawnym.⁴ Gmina wykonuje te zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Wyłącznie Gmina jest właściwa do ustalenia warunków rozpoczęcia inwestycji budowy sieci wodociągowej i kanalizacyjnej oraz określenia wysokości opłat, jakie mają wnieść mieszkańcy miasta i gminy Piotrków Kujawski, aby przyłączyć swoje instalacje wewnętrzne do gminnej sieci wodociągowej..

W związku z powyższym, Prezes UOKiK stwierdził, iż Miasto i Gmina Piotrków Kujawski posiada pozycję dominującą na lokalnym rynku organizowania przyłączenia do sieci wodociągowej obejmującym obszar miasta i gminy Piotrków Kujawski.

Uprawdopodobnienie nadużywania przez Miasto i Gminę Piotrków Kujawski pozycji dominującej.

Zarzut przedstawiony Gminie w postanowieniu nr RBG-66/2015 opiera się na ugruntowanym w doktrynie oraz orzecznictwie poglądzie, iż przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne nie może nakładać na odbiorców usług obowiązku wnoszenia opłat innych niż wskazane w ustawach.

Kwestie kosztów budowy sieci, przyłączenia i nakładania opłat na odbiorców usług regulują cytowana w sentencji ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz rozporządzenie taryfowe.

Zgodnie z art. 2 pkt 4 uzz przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne rozumie się przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, jeżeli prowadzi działalność gospodarczą w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub odprowadzania ścieków, oraz **gminne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, prowadzące tego rodzaju działalność**. Do tej ostatniej kategorii należy Zakład Komunalny w Piotrkowie Komunalnym – jednostka organizacyjna strony niniejszego postępowania.

Art. 15 ust. 1 uzz wskazuje, iż przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest **obowiązane zapewnić budowę urządzeń wodociągowych i 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 (o którym mowa w art. 21 ust. 1 uzz). Ust. 2 tego artykułu stanowi, iż 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. Koszty nabycia, zainstalowania i utrzymania wodomierza głównego ponosi przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, a urządzenia pomiarowego — odbiorca usług (art. 15 ust. 3 uzz). Do przyłączenia odnosi się natomiast art. 15 ust. 4 uzz, który stanowi, iż przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane przyłączyć do sieci nieruchomość osoby ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie, o którym mowa w art. 19, oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług.

Z powyższych przepisów płyną następujące wnioski: po pierwsze, budowa urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych odbywa się na koszt przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, po drugie zaś, aby odbiorca usług mógł zostać przyłączony do odpowiedniej

⁴ Decyzja Prezesa UOKiK nr RPZ-11/2009 z dnia 21 sierpnia 2009r., decyzja Prezesa UOKiK Nr RBG - 16/2010 z dnia 20 października 2010 r., decyzja Prezesa UOKiK nr RBG-14/2011 z dnia 31 sierpnia 2011 r.

sieci, konieczne jest jedynie spełnienie warunków przyłączenia, które określa regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków opracowany przez przedsiębiorstwo, a uchwalany przez radę gminy oraz istnienie technicznej możliwości świadczenia usług. Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne nie może zatem obciążać dowolnymi opłatami osób planujących przyłączyć swoje nieruchomości do gminnych sieci wodociągowej i kanalizacyjnej. Należy dodatkowo wskazać, że przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej, o ile taka na danym obszarze istnieje, jest obowiązkiem nie tylko przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, ale również właściciela tej nieruchomości (niewykonanie ww. obowiązku przez właściciela jest wykroczeniem zagrożonym karą grzywny na podstawie art. 10 ust. 2 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 1399, z późn. zm.).

Zgodnie z art. 26 ust. 1 uzz rozliczenia za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków są prowadzone przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne z odbiorcami usług **na podstawie określonych w taryfach cen i stawek opłat oraz ilości dostarczonej wody i odprowadzonych ścieków.**

Szczegółowo kwestię taryf reguluje, wydane na podstawie art. 23, art. 25 i art. 27 ust. 2 uzz, rozporządzenie taryfowe. § 5 ww. rozporządzenia zawiera zamknięty katalog cen i opłat, które mogą być pobierane przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne na podstawie taryfy. O powyższym świadczy chociażby zmiana charakteru zawartego tam wyliczenia opłat poprzez usunięcie sformułowania „w szczególności”, które funkcjonowało w poprzedniej wersji tego rozporządzenia.⁵ § 5 cytowanego rozporządzenia stanowi, iż :

„§5. Taryfy, w zależności od ich rodzaju i struktury, dla poszczególnych taryfowych grup odbiorców zawierają:

1) cenę za m³ dostarczonej wody, w rozliczeniach dokonywanych na podstawie odczytu wskazań wodomierza lub na podstawie przepisów dotyczących przeciętnych norm zużycia wody;

2) stawkę opłaty abonamentowej na odbiorcę:

a) w rozliczeniach w oparciu o wskazania wodomierza głównego lub wskazania wodomierza mierzącego ilość wody bezpowrotnie zużytej,

b) w rozliczeniach z osobą korzystającą z lokalu w budynku wielolokalowym,

c) w rozliczeniach na podstawie przepisów dotyczących przeciętnych norm zużycia wody;

3) cenę za m³ odprowadzonych ścieków w rozliczeniach z odbiorcami za ilość odprowadzonych ścieków, ustaloną na podstawie wskazań urządzenia pomiarowego lub zużycia wody określonego zgodnie ze wskazaniami wodomierza lub na podstawie przepisów dotyczących przeciętnych norm zużycia wody;

4) cenę za jednostkę miary powierzchni zanieczyszczonej o trwałej nawierzchni, z której odprowadzane są ścieki opadowe i roztopowe kanalizacją deszczową, uwzględniającą rodzaj i sposób zagospodarowania powierzchni;

5) stawkę opłaty abonamentowej na odbiorcę:

a) w rozliczeniach za ilość odprowadzonych ścieków ustaloną na podstawie zużycia wody określonego zgodnie ze wskazaniami wodomierza głównego lub na podstawie przepisów dotyczących przeciętnych norm zużycia wody,

b) w rozliczeniach za ilość odprowadzonych ścieków ustaloną zgodnie ze wskazaniami urządzenia pomiarowego,

c) w rozliczeniach za ścieki opadowe i roztopowe odprowadzane kanalizacją deszczową;

⁵ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 marca 2002 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 26, poz. 257).

6) stawkę opłaty za przekroczenie warunków wprowadzania ścieków przemysłowych do urządzeń kanalizacyjnych, w zależności od wykorzystania przepustowości oczyszczalni, stosowanej technologii oczyszczania ścieków komunalnych oraz uzyskiwanego stopnia redukcji ładunku zanieczyszczeń i sposobu stosowania osadów ściekowych; do stawki opłaty dolicza się podatek, o którym mowa w § 2 pkt 9;

7) stawkę opłaty za przyłączenie do urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych, będących w posiadaniu przedsiębiorstwa, wynikającą z kosztów przeprowadzenia prób technicznych przyłącza wybudowanego przez odbiorcę usług; do stawki opłaty dolicza się podatek, o którym mowa w § 2 pkt 9.”

Powyższy katalog przewiduje tylko jedną pozycję (pkt 7), która odnosi się do przyłączenia do urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych. Jest to opłata za przyłączenie do tych urządzeń, jednakże **musi wynikać ona z kosztów przeprowadzenia prób technicznych przyłącza wybudowanego przez odbiorcę usług**. Nie jest zatem uprawnione obciążanie odbiorców usług innymi kosztami i opłatami, np. kosztami rozbudowy gminnych sieci wodociągowej i kanalizacyjnej i ich konserwacji (zgodnie z art. 15 ust. 1 uzz obciążają one przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne), przygotowania dokumentacji określającej warunki techniczne przyłączenia (zgodnie z art. 15 ust. 4 w zw. z art. 19 ust. 2 pkt 4 uzz warunki te są ustalane w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków uchwalanym przez radę gminy i nie ma potrzeby przygotowywania w tym zakresie dodatkowego dokumentu), ani też niewymienionych w tym przepisie czynności związanych z przyłączeniem nieruchomości do sieci wodociągowej. Należy wskazać ponadto, że przedsiębiorstwo może pobierać opłatę z tytułu kosztów przeprowadzenia prób technicznych przyłącza (wyżej cytowany §5 pkt 7 rozporządzenia taryfowego), **tylko jeżeli stawka tej opłaty została uwzględniona w taryfie**.

Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie (NSA) z dnia 9 lutego 2007 r. (II OSK 1902/06, LEX nr 327769): „Rada Gminy stosownie zaś do art. 19 ust. 1 tej ustawy [uzz – przypis Prezesa UOKiK] uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązujący na obszarze gminy. Stosownie zaś do ust. 2 pkt 4 tego samego artykułu w regulaminie tym określa się ‘warunki przyłączania do sieci’. Także ten przepis **nie daje Radzie Gminy uprawnienia do wprowadzania odpłatności za przyłączenie poszczególnych nieruchomości do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej**”.

NSA wskazał, iż rozwiązania problemu zwrotu gminie środków poniesionych na dokonanie podłączeń nieruchomości do sieci poszukiwać należy na gruncie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami dotyczących opłaty adiacenckiej. Wyraził również stanowisko, iż: „**Jak się wydaje w obowiązującym stanie prawnym jest to jedyna legalna droga uzyskania dodatkowych środków do budżetu gminy z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego budową urządzeń infrastruktury technicznej**”. Dotyczy to sytuacji, gdy część przewodu łączącego sieć wodociągową z instalacją wewnętrzną odbiorcy znajduje się poza granicami jego nieruchomości (technicznie taki przewód nazwać można przyłączem, jednakże prawnie, w ocenie Prezesa UOKiK, jako przyłącze powinno się traktować tylko część przewodu będącą w granicach nieruchomości odbiorcy usług). Z uwagi na fakt, że wykładnia literalna definicji przyłącza wodociągowego z art. 2 pkt 6 uzz („*przyłącze wodociągowe - odcinek przewodu łączącego sieć wodociągową z wewnętrzną instalacją wodociągową w nieruchomości odbiorcy usług wraz z zaworem za wodomierzem głównym*”) nie daje jednoznacznych rezultatów, należy zastosować również wykładnię systemową. Wykładnia systemowa (uwzględniająca regulacje Kodeksu cywilnego dotyczące prawa własności) wskazuje, iż obciążenie odbiorcy usług obowiązkiem ponoszenia odpowiedzialności i kosztów z tytułu budowy przyłącza i jego konserwacji powodowałoby liczne utrudnienia, tak prawne

jak i faktyczne, w wypełnianiu tego zobowiązania. Odbiorca usług musiałby bowiem wybudować przyłączy na nie swojej nieruchomości, a następnie zapewnić sobie stały dostęp do niego, co naruszałoby prawo własności nieruchomości innej osoby. Zapewnienie niezawodnego funkcjonowania przyłącza łączyć mogłoby się również niejednokrotnie z koniecznością dokonywania prac w obrębie dróg publicznych. Ustawodawca wyposażył przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w stosowne uprawnienia, dzięki którym może ono dbać o przewody łączące sieć z nieruchomościami, tak jak to ma miejsce w przypadku pozostałych części sieci. Do takich regulacji należą m.in. przepisy dotyczące urządzeń przesyłowych i służebności przesyłu (art. 49 kc oraz art. 305¹ – 305⁴ kc). Powyższe pozwala rozumieć sformułowanie „w nieruchomości” użyte w definicji przyłącza (art. 2 pkt 6 uzz) jako odnoszące się do odcinka przewodu, co oznaczałoby, że przyłączem jest tylko odcinek przewodu łączący sieć wodociągową z instalacją wewnętrzną znajdujący się w nieruchomości odbiorcy usług wraz z zaworem za wodomierzem głównym. Powyższe potwierdza również wykładnia historyczna (poprzednie regulacje prawne nie przewidywały konieczności finansowania i dbania o przewody/”przyłącza” znajdujące się poza nieruchomością odbiorcy usług) oraz orzecznictwo sądowe (wyrok Sądu Apelacyjnego z dnia 27 lutego 2015 r., sygn. akt VI Aca 256/14; wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 10 czerwca 2015 r. sygn. akt VI Aca 1477/14).

Przytoczone przepisy i stanowiska judykatury mają zastosowanie do stanu faktycznego niniejszej sprawy. Z ustaleń Prezesa UOKiK wynika, iż taryfa uchwalona przez Radę Miasta i Gminy Piotrków Kujawski nie zawiera stawki opłaty, o której mowa w § 5 pkt 7 rozporządzenia taryfowego (pokrycie kosztów prób technicznych przyłącza wybudowanego przez odbiorcę usług). W Gminie, co wynika z pisma Strony z dnia 7 października 2014 r., brak również uregulowań dotyczących opłaty adiacenckiej i nie jest ona w związku z tym pobierana.

Gmina pobiera opłatę z tytułu odbioru technicznego wykonanego przyłącza i włączenia do sieci, niezależnie czy prace związane z przyłączeniem wykonywane są przez Zakład Komunalny czy przez podmiot zewnętrzny (przy zastrzeżeniu odbioru prac przez Zakład Komunalny).

W ocenie Prezesa UOKiK, w świetle przedstawionych przepisów ustanowienie i pobieranie przedmiotowych opłat nie ma podstawy prawnej. Zgromadzony w postępowaniu wyjaśniającym materiał dowodowy, w tym oświadczenia samej Gminy i przykładowe umowy o przyłączenie do sieci, wskazuje również, iż **przedmiotowa opłata pobierana jest od każdego właściciela nieruchomości ubiegającego się o przyłączenie do sieci wodociągowej, a od jej uiszczenia uzależniana jest decyzja o przyłączeniu.**

W niniejszym postępowaniu Gmina odpowiada z tytułu naruszenia zasad konkurencji jako organizator rynku przyłączania do sieci wodociągowej, nawet jeśli czynności z tego zakresu nie dokonuje bezpośrednio, a za pośrednictwem swojego zakładu budżetowego.

Niniejsze postępowanie antymonopolowe miało zmierzać do rozstrzygnięcia, czy Gmina dopuszcza się nadużywania pozycji dominującej poprzez narzucanie właścicielom nieruchomości przyłączanych do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej nieuczciwych cen z tytułu odbioru technicznego wykonanego przyłącza oraz włączenia do sieci. Z uwagi na fakt, iż Gmina zobowiązała się do zaprzestania naruszeń, na mocy art. 12 ust. 1 uokik można poprzestać na uprawdopodobnieniu naruszenia przez Stronę zakazu nadużywania pozycji dominującej, o którym mowa w art. 9 ust. 1 i 2 pkt 1 uokik.

Powyżej wskazany przepis przewiduje następujące przesłanki naruszenia zakazu nadużywania pozycji dominującej na rynku właściwym (poza samym posiadaniem pozycji dominującej na danym rynku – co wykazano powyżej):

- narzucanie przez przedsiębiorcę cen,
- nieuczciwość cen.

W ocenie Prezesa UOKiK, narzucanie warunków umów zostało w niniejszym postępowaniu, w świetle zebranego materiału dowodowego zaprezentowanego powyżej w uzasadnieniu, uprawdopodobnione w sposób wystarczający. Z oświadczeń Gminy, jak również z przedłożonych dokumentów (zarządzenie 3/2014 Kierownika Zakładu Komunalnego, Zryczałtowany kosztorys budowlany na roboty należące do Zakładu Komunalnego związane z wykonaniem przyłącza), wynika, że każdy właściciel nieruchomości musi uiścić opłatę z tytułu odbioru technicznego przyłącza oraz z tytułu włączenia do sieci.

Odnośnie przesłanki **nieuczciwości** należy wskazać, że przedmiotowe opłaty (koszty) nie są przewidziane przez taryfę dla zbiorowego zাপatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków obowiązującą na terenie Piotrkowa Kujawskiego.

Należy mieć również na względzie, że Piotrków Kujawski jest monopolistą sieciowym w zakresie wodociągów i kanalizacji – dotyczą go zatem ograniczenia ustanowione przez przepisy prawa, w tym ustawę o zbiorowym zাপatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Zasada swobody umów doznaje w tym wypadku ograniczenia, co oznacza, że Gmina nie może pobierać wynagrodzeń ani opłat, które nie zostały przewidziane w taryfie. Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może wprawdzie pobierać opłatę z tytułu przyłączenia do posiadanej sieci, jednakże tylko w zakresie, o którym mowa w cytowanym § 5 pkt 7 rozporządzenia taryfowego.

Taryfa uchwalona przez Radę Miejską w Piotrkowie Kujawskim (na rok 2014, jak również taryfa na rok 2015) nie przewiduje w ogóle opłat z tytułu przyłączenia do sieci. Jeżeli dokument ten wskazywałby „*stawkę opłaty za przyłączenie do urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych, będących w posiadaniu przedsiębiorstwa, wynikającą z kosztów przeprowadzenia prób technicznych przyłącza wybudowanego przez odbiorcę usług*” to usprawiedliwione mogłoby być obciążanie wnioskodawców kosztami odbioru przyłącza w zakresie przeprowadzonych prób technicznych. Pozostałe koszty, tj. związane z włączeniem do sieci nie mogą być przerzucane na właściciela nieruchomości przyłączanej, tj. w ogóle nie można by ich przewidzieć w taryfie.

Art. 9 ust. 1 uokik stanowi, iż zakazane jest nadużywanie pozycji dominującej na rynku właściwym przez jednego lub kilku przedsiębiorców. Z kolei art. 9 ust. 2 uokik zawiera przykładowy katalog praktyk, o których mowa w ust. 1. Zgodnie z art. 9 ust. 2 pkt 1 uokik nadużywanie pozycji dominującej może polegać na bezpośrednim lub pośrednim narzucaniu nieuczciwych cen.

W ocenie Prezesa UOKiK ceny za wykonywane w powyższym zakresie przez Gminę usługi mogą być nieuczciwe. Wniosek ten wynika z okoliczności, iż Piotrków Kujawski w ogóle nie jest uprawniony do obciążania właścicieli nieruchomości kosztami włączenia do sieci, a odnośnie kosztów odbioru – nie przewidział ich w taryfie. Skoro zatem przerzuca ww. koszty na drugą stronę umowy postępuje nieuczciwie. Kontrahent Gminy nie musiałby bowiem w ogóle płacić za wykonanie opisanych w sentencji postanowienia czynności, a jest do tego przymuszany przez ten podmiot. Ten ostatni aspekt wypełnia z kolei przesłankę narzucania cen. Niewątpliwie, siła rynkowa Gminy, która jest podmiotem wyłącznie

uprawnionym do decydowania o rozwoju sieci i przyłączeniach do niej, pozwala mu narzucać warunki umów przyłączeniowych. Wnioskodawca, który nie wyrazi zgody na poniesienie kosztów przedstawionych przez Gminę, nie będzie mógł korzystać z komunalnej sieci zbiorowego zaopatrzenia w wodę.

Odnosząc się jeszcze do przesłanki nieuczciwości, należy wskazać na poniższe poglądy doktryny i orzecznictwa:

- uznanie warunku umowy za nieuczciwy winno nastąpić w przypadku, kiedy jest on niezgodny z przepisami obowiązującymi dla danej branży - „Ocena, czy dany warunek może być uznany za nieuczciwy, dokonywana być musi każdorazowo na tle przepisów odrębnych regulujących dany rodzaj umowy” (tak: E. Modzelewska-Wąchal „Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz”, Twigger 2002, str. 104);
- za praktykę należy uznać działania przedsiębiorcy posiadającego pozycję dominującą polegające na przerzucaniu na kontrahenta kosztów, których zgodnie z przepisami prawa nie jest on zobowiązany ponosić (tak: C. Banasiński i E. Piontek, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, LexisNexis 2009, str. 290 i nast.);
- powołując się na orzecznictwo należy wskazać wyrok SOKiK z dnia 26 listopada 2008 r. (sygn. akt XVII AmA 67/07) stanowiący, iż za praktykę polegającą na narzucaniu nieuczciwych cen należy uznać przerzucanie na kontrahenta kosztów, których zgodnie z przepisami prawa nie jest on zobowiązany ponosić.

Reasumując, w przedmiotowej sprawie uprawdopodobniono naruszenie przez Miasto i Gminę Piotrków Kujawski zakazu zawartego w art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 uokik. Wykazano, że Gmina posiada pozycję dominującą na lokalnym rynku zbiorowego zaopatrzenia w wodę na obszarze miasta i gminy Piotrków Kujawski. Uprawdopodobniono również, iż kwestionowane w niniejszym postępowaniu postanowienia umów zostały usługobiorcom narzucone oraz mogą mieć dla nich charakter nieuczciwy.

Zobowiązanie

Gmina w toku niniejszego postępowania złożyła Prezesowi UOKiK zobowiązanie do zaprzestania stosowania zakwestionowanych praktyk, wnosząc o wydanie decyzji zobowiązującej na podstawie art. 12 ust. 1 i 2 uokik. Organ antymonopolowy wziął pod uwagę sygnalizowaną od początku postępowania wolę zaniechania praktyk i szybkość złożenia zobowiązania (mimo, iż wymagało ono następnie doprecyzowania), jak również fakt, że praktyka nie była stosowana przez długi czas (od 2014 r.), a jej zasięg był lokalny. Zobowiązanie zrealizuje, w ocenie Prezesa UOKiK, cele postępowania antymonopolowego, a mianowicie doprowadzi do zaprzestania domniemych naruszeń.

Prezes UOKiK nie nałożył na Gminę kary pieniężnej, bowiem art. 12 ust. 4 uzz stanowi, iż w przypadku wydania decyzji, o której mowa w art. 12 ust. 1 ww. ustawy, nie stosuje się art. 10 oraz art. 106 ust. 1 pkt 1 i 2, z zastrzeżeniem art. 12 ust.7 uzz.

Z powyższych względów należało orzec jak w punkcie I sentencji niniejszej decyzji. Wyznaczając stosowny termin na realizację zobowiązania.

Ad II. Obowiązek sprawozdawczy.

Stosownie do art. 12 ust. 3 uokik w decyzji, o której mowa w ust. 1, Prezes UOKiK nakłada na przedsiębiorstwo obowiązek złożenia w wyznaczonym terminie informacji o stopniu wykonania zobowiązań.

Wobec powyższego należało orzec jak w punkcie II sentencji niniejszej decyzji, tj. zobowiązać Gminę do złożenia sprawozdania o stopniu realizacji przyjętego zobowiązania w terminie wystarczającym na skompletowanie dokumentów wskazanych w punkcie II sentencji niniejszej decyzji.

Ad III. Umorzenie postępowania w części dotyczącej sieci kanalizacyjnej.

Art. 105 § 1 kpa 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.

Prezes UOKiK w postanowieniu nr RBG-66/2015 z dnia 26 marca 2015 r. postawił Miastu i Gminie Piotrków Kujawski zarzut narzucania nieuczciwych cen (opłat) z tytułu odbioru technicznego wykonanego przyłącza oraz włączenia do sieci. Zarzut dotyczył zarówno sieci wodociągowej jak i kanalizacyjnej. Tymczasem, w piśmie z dnia 13 kwietnia 2015 r., Gmina, ustosunkowując się do zarzutów, podała, że *„żadne opłaty czy należności nie były pobierane w związku z organizowaniem przyłączenia do sieci kanalizacyjnej”*. Analiza zgromadzonych w toku postępowania materiałów potwierdziła, iż **opłaty kwestionowane w niniejszym postępowaniu dotyczą wyłącznie przyłączenia do sieci wodociągowej.**

Zarzut nadużywania przez Miasto i Gminę Piotrków Kujawski pozycji dominującej na lokalnym rynku organizowania przyłączenia do sieci kanalizacyjnej nie znalazł potwierdzenia, a zatem postępowanie w tym zakresie należało umorzyć.

W tym stanie rzeczy, orzeczono jak w pkt III sentencji niniejszej decyzji.

Stosownie do treści art. 81 ust. 1 uokik w związku z art. 479²⁸ § 2 Kodeksu postępowania cywilnego – od niniejszej decyzji przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu ochrony konkurencji i konsumentów, w terminie miesiąca od daty jej doręczenia, za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Bydgoszczy.

Z up. Prezesa Urzędu
Ochrony Konkurencji i Konsumentów
Dyrektor Delegatury w Bydgoszczy
Piotr Adamczewski

Otrzymują:

1. Miasto i Gmina Piotrków Kujawski
Ul. Kościelna 1
88-230 Piotrków Kujawski
2. a/a.