



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 30 grudnia 2016 r.

Znak: RBG-411-501/16/MB-Sz

DECYZJA Nr RBG -11/2016

- I.** Na podstawie art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jednolity: Dz. U. z 2015r., poz. 184, ze zm.) oraz stosownie do art. 33 ust. 6 tej ustawy w związku z § 4 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2009 r. w sprawie właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Dz. U. Nr 107, poz. 887) po przeprowadzeniu postępowania antymonopolowego wszczętego z urzędu,

– w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów –

uznaje się za **praktykę ograniczającą konkurencję** nadużywanie przez **Zakład Wodociągów i Usług Komunalnych Sp. z o.o. z siedzibą w Białych Błotach** pozycji dominującej na lokalnym rynku organizowania przyłączenia do sieci wodociągowej i na lokalnym rynku organizowania przyłączenia do sieci kanalizacyjnej, obejmującym obszar Gminy Białe Błota, poprzez narzucanie osobom ubiegającym się o przyłączenie do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej nieuczciwych cen z tytułu:

- wydania warunków technicznych,
 - uzgodnienia projektu technicznego,
 - odbioru technicznego przyłączy oraz
 - usługi za nawiercenie wodociągu (w przypadku budowy przyłącza wodociągowego przez inny niż Zakład przedsiębiorcę),
 - nadzoru wykonywanego przyłącza kanalizacyjnego (w przypadku budowy przyłącza kanalizacyjnego przez inny niż Zakład przedsiębiorcę),
- 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 (tekst jednolity: Dz.U. z 2015 r. Nr 139, z późn. zm.), co stanowi naruszenie art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 184 ze zm.).

- II.** Na podstawie art. 106 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jednolity: Dz. U. z 2015r., poz. 184, ze zm.), w związku ze stosowaniem praktyki ograniczającej konkurencję określonej w pkt I niniejszej decyzji

– w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów –

nakłada się na Zakład Wodociągów i Usług Komunalnych Sp. z o.o. z siedzibą w Białych Błotach karę pieniężną w wysokości 13 662 zł (słownie złotych: trzynaście tysięcy sześćset sześćdziesiąt dwa), płatną do budżetu państwa.

- III.** Na podstawie art. 77 ust. 1 powołanej wyżej ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jednolity: Dz. U. z 2015r., poz. 184, ze zm.) w związku z art. 80 tej ustawy, art. 263 § 1 i art. 264 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 23 ze zm.) w zw. z art. 83 powołanej na wstępie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz stosownie do jej art. 33 ust. 6 i § 2 pkt 3 oraz § 4 ust. 1 powołanego wyżej w pkt. I. rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2009 r. w sprawie właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, po przeprowadzeniu postępowania wszczętego z urzędu przeciwko Zakładowi Wodociągów i Usług Komunalnych Sp. z o.o. z siedzibą w Białych Błotach,

– w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów –

postanawia się obciążyć **Zakład Wodociągów i Usług Komunalnych Sp. z o.o. z siedzibą w Białych Błotach** kosztami przeprowadzonego postępowania antymonopolowego w kwocie 31 zł (słownie złotych: trzydzieści jeden) i zobowiązać ww. podmiot do ich zwrotu na rzecz Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w terminie 7 dni od dnia uprawomocnienia się niniejszej Decyzji.

UZASADNIENIE

Na skutek zawiadomienia mieszkańca Gminy Białe Błota, w dniu 11 marca 2016 r. – Postanowieniem Nr RBG-16/2016 – Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: Prezes UOKiK lub organ antymonopolowy) wszczął z urzędu postępowanie wyjaśniające mające na celu ustalenie, czy w związku z działaniami Zakładu Wodociągów i Usług Komunalnych Sp. z o.o. z siedzibą w Białych Błotach (dalej: Zakład, Spółka lub przedsiębiorca) dotyczącymi przyłączania podmiotów do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej oraz warunków budowy ww. sieci, nastąpiło naruszenie przepisów ustawy uzasadniające wszczęcie postępowania antymonopolowego, w tym, czy sprawa ma charakter antymonopolowy.

Organ antymonopolowy ustalił, iż Zakład Wodociągowy i Usług Kanalizacyjnych Sp. z o.o. z siedzibą w Białych Błotach prowadzi działalność w zakresie dostarczania wody i odbioru ścieków na terenie Gminy Białe Błota. Każdy kto chce przyłączyć się do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej musi zwrócić się ze stosownymi wnioskami do Zakładu.

W toku ww. postępowania Prezes UOKiK ustalił, iż Zakład obciąża osoby ubiegające się o przyłączenie do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej kosztami wykonania określonych

czynności związanych z przyłączeniem, które nie zostały przewidziane taryfą.

Z oświadczeń Spółki, złożonych m.in. w piśmie tego przedsiębiorcy z dnia 28 lipca 2016 r., wynika, iż nakłada ona na wnioskodawców obowiązki zapłaty kosztów:

- wydania warunków technicznych,
- uzgodnienia projektu technicznego,
- odbioru technicznego przyłączy oraz
- usługi za nawiercenie wodociągu (w przypadku budowy przyłącza wodociągowego przez inny niż Zakład przedsiębiorcę),
- nadzoru wykonywanego przyłącza kanalizacyjnego (w przypadku budowy przyłącza kanalizacyjnego przez inny niż Zakład przedsiębiorcę).

Koszty te określone zostały w „Zarządzeniu nr 37 Prezesa Zarządu Zakładu Wodociągów i Usług Komunalnych Sp. z o.o. ul Betonowa 1A, 96-005 Białe Błota z dnia 26.02.2009 r.”.

(Zarządzenie nr 37 Prezesa Zarządu Zakładu Wodociągów i Usług Komunalnych Sp. z o.o. ul Betonowa 1A, 96-005 Białe Błota z dnia 26.02.2009 r., karta 25-29)

Mając na względzie powyższe, organ antymonopolowy uznał, iż działanie Zakładu uzasadnia podjęcie przez Prezesa UOKiK czynności, o których mowa w ustawie z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 184, ze zm., dalej też: ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów lub ustawa) i Postanowieniem nr RBG – 65/2016 z dnia 16 września 2016 r. wszczął z urzędu postępowanie antymonopolowe w sprawie nadużywania przez Zakład Wodociągów i Usług Komunalnych Sp. z o.o. z siedzibą w Białych Błotach pozycji dominującej na lokalnym rynku organizowania przyłączenia do sieci wodociągowej i na lokalnym rynku organizowania przyłączenia do sieci kanalizacyjnej, obejmującym obszar Gminy Białe Błota, poprzez narzucanie osobom ubiegającym się o przyłączenie do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej nieuczciwych cen z tytułu:

- wydania warunków technicznych,
- uzgodnienia projektu technicznego,
- odbioru technicznego przyłączy oraz
- usługi za nawiercenie wodociągu (w przypadku budowy przyłącza wodociągowego przez inny niż Zakład przedsiębiorcę),
- nadzoru wykonywanego przyłącza kanalizacyjnego (w przypadku budowy przyłącza kanalizacyjnego przez inny niż Zakład przedsiębiorcę),

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 (tekst jednolity: Dz.U. z 2015 r. Nr 139, z późn. zm.), co może stanowić naruszenie art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Przedsiębiorca w odpowiedzi na wezwanie do ustosunkowania się do zarzutów przedstawionych w postanowieniu Nr RBG-65/2016 z dnia 16 września 2016 r. (dalej również: Postanowienie) poinformował, iż nie zgadza się z zarzutami przedstawionymi w ww. postanowieniu. Zakład stwierdził, iż wskazane przez Prezesa UOKiK opłaty za czynności wykonywane przez Spółkę nie mogą być uznane za cenę, bowiem w ocenie Zakładu cena może dotyczyć jedynie umowy sprzedaży. Z powyższego Spółka wnioskuje, iż nie jest możliwe postanowienie jej zarzutu z art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Spółka podniosła również, iż opłaty za swoje czynności pobierane są nie od odbiorców w rozumieniu ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jednolity: Dz.U. z 2015 r., poz. 139, z późn. zm., dalej: ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym

odprowadzaniu ścieków) ale od osób, które nie wiadomo w jakim czasie się nimi staną i czy w ogóle się nimi staną. Zakład wskazał, iż cel i zasadność pobierania opłat kwestionowanych przez organ antymonopolowy wyraża się w tym, że są one związane z planem przyłączania nowych odbiorców do sieci a dokonując tych czynności spółka ponosi określone koszty. W ocenie przedsiębiorcy niepobieranie tych opłat skutkowałoby koniecznością poniesienia kosztów dotyczących potencjalnych odbiorców na aktualnych i uwzględnienia ich w taryfie, co byłoby nieuzasadnione i niezgodne z prawem. Zakład wskazał również, iż nie zgadza się z zarzutem naruszenia przez niego przepisu art. 15 ust. 4 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków bowiem z tych przepisów, w ocenie Spółki, nie wynika wprost aby pobieranie opłat było zabronione a powoływanie się na nie w uzasadnieniu wszczęcia postępowania stanowi dalekie uproszczenie jak też nadużycie stosowania prawa. Zakład uważa za niedopuszczalną sprzeczność wskazanie przez Prezesa UOKiK, iż pobierane przez Spółkę ceny mogą być nieuczciwe a w uzasadnieniu, że są zabronione.

(pismo Spółki z dnia 3 października 2016 r., karta: 109-110)

W dniu 10 listopada 2016 r. Prezes UOKiK wystosował do przedsiębiorcy pismo zawierające szczegółowe uzasadnienie zarzutów, w której przedstawiono stronie, w oparciu o dotychczas zgromadzony materiał dowodowy, szczegółowe uzasadnienie faktyczne i prawne postawionych w Postanowieniu zarzutów, umożliwiając tym samym, stosownie do wymogu określonego w art. 74 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, po raz kolejny ustosunkowanie się przed wydaniem decyzji do stawianych zarzutów.

W odpowiedzi na ww. pismo, Spółka w całości podtrzymała dotychczas wyrażone stanowisko w sprawie. Ponadto Zakład wskazał, iż do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia sprawy wstrzymał się z pobieraniem kwestionowanych opłat. Zakład w piśmie z dnia 5 grudnia 2016 r. wskazał, iż z dniem 29 listopada 2016 r. zaniechano pobierania kwestionowanych w niniejszym postępowaniu opłat. Na dowód powyższego Spółka przedłożyła Prezesowi UOKiK *Zarządzenie nr 7/2016 Prezesa Zarządu Zakładu Wodociągów i Usług Komunalnych Sp. z o.o. ul. Betonowa 1A, 86-005 Białe Błota z dnia 28.11.2016 r.*

Pismem z dnia 13 grudnia 2016 r. Prezes UOKiK poinformował Stronę o zakończeniu zbierania materiału dowodowego w sprawie. Ponadto poinformowano Gminę o możliwości zapoznania się z materiałem dowodowym zgromadzonym w aktach sprawy w wyznaczonym terminie. Strona z ww. uprawnień nie skorzystała.

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów ustalił następujący stan faktyczny:

Zakład Wodociągów i Usług Komunalnych Sp. z o.o. z siedzibą w Białych Błotach w dniu 22 czerwca 2001 r. został wpisany do Krajowego Rejestru Sądowego pod numerem 0000021663. Przedmiotem działalności Spółki jest m.in. pobór, uzdatnianie i dostarczanie wody, roboty związane z budową rurociągów przesyłowych i sieci rozdzielczych, roboty związane z budową pozostałych obiektów inżynierii lądowej i wodnej, nigdzie indziej niesklasyfikowane, odprowadzanie i oczyszczanie ścieków. Całość udziałów Spółki posiada Gmina Białe Błota.

(dowód: wydruk z Centralnej Informacji Krajowego Rejestru Sądowego, karta: 32-38, 113-116)

Zakład Wodociągowy i Usług Kanalizacyjnych Sp. z o.o. z siedzibą w Białych Błotach prowadzi działalność w zakresie dostarczania wody i odbioru ścieków na terenie Gminy Białe

Błota. Każdy kto chce przyłączyć się do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej musi zwrócić się ze stosownym wnioskiem do Zakładu.

Zakład obciążał osoby ubiegające się o przyłączenie do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej kosztami wykonania określonych czynności związanych z przyłączeniem, które nie zostały przewidziane taryfą.

Z oświadczeń Spółki, złożonych m.in. w piśmie tego przedsiębiorcy z dnia 28 lipca 2016 r., wynika, iż nakładała ona na wnioskodawców obowiązek zapłaty kosztów z tytułu:

- wydania warunków technicznych,
- uzgodnienia projektu technicznego,
- odbioru technicznego przyłączy,
- usługi za nawiercenie wodociągu (w przypadku budowy przyłącza wodociągowego przez inny niż Zakład przedsiębiorcę),
- nadzoru wykonywanego przyłącza kanalizacyjnego (w przypadku budowy przyłącza kanalizacyjnego przez inny niż Zakład przedsiębiorcę).

Koszty te określone zostały w „Zarządzeniu nr 37 Prezesa Zarządu Zakładu Wodociągów i Usług Komunalnych Sp. z o.o. ul Betonowa 1A, 96-005 Białe Błota z dnia 26.02.2009 r.”.

(dowód: Zarządzenie nr 37 Prezesa Zarządu Zakładu Wodociągów i Usług Komunalnych Sp. z o.o. ul Betonowa 1A, 96-005 Białe Błota z dnia 26.02.2009 r., karta 25-29)

Zakład za ww. usługi wystawiał osobom ubiegającym się o przyłączenie do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej faktury VAT.

(dowód: faktury VAT wystawione przez Zakład, karta 42-71, 90-104)

W 2015 roku ilość przyłączy wodociągowych przyłączonych do sieci wyniosła 177, natomiast do połowy marca 2016 roku przyłączeń było 29. W przypadku przyłączeń kanalizacyjnych w 2015 roku ich liczba wyniosła 597, do połowy marca 2016 roku przyłączono do sieci 56 przyłączy kanalizacyjnych.

(dowód: pismo Zakładu z dnia 25 marca 2016 r., karta 7)

W dniu 29 listopada 2016 r. Spółka wprowadziła „Zarządzenie nr 7/2016 Prezesa Zarządu Zakładu Wodociągów i Usług Komunalnych Sp. z o.o. ul. Betonowa 1A, 86-005 Białe Błota z dnia 28.11.2016 r.”, zgodnie z którym stwierdzono, iż w związku z toczącym się postępowaniem antymonopolowym wstrzymane zostaje pobieranie opłat z tytułu:

- wydania warunków technicznych,
- uzgodnienia projektu technicznego,
- odbioru technicznego przyłączy,
- usługi za nawiercenie wodociągu,
- nadzoru wykonywanego przyłącza kanalizacyjnego.

Zakład w roku obrotowym 2015, osiągnął obrót w wysokości (tajemnica przedsiębiorstwa) zł.

(dowód: Rachunek zysków i strat przedłożony wraz z pismem z dnia 7 listopada 2016 r., karta 119 - 120)

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zważył, co następuje.

Interes publicznoprawny

Podstawą do zastosowania przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów jest uprzednie stwierdzenie przez organ antymonopolowy, czy w niniejszej sprawie wszczęcie i przeprowadzenie postępowania antymonopolowego było zasadne z punktu widzenia interesu publicznoprawnego. W świetle art. 1 ust. 1 i 2 ustawy celem regulacji w niej przyjętych jest

zapewnienie rozwoju konkurencji, ochrona przedsiębiorców narażonych na stosowanie praktyk ograniczających konkurencję i ochrona interesów konsumentów. Tak określony cel ustawy pozwala przyjąć, iż ma ona charakter publicznoprawny i służy ochronie ogólnospołecznego interesu. Powyższe przesądza o wyłączeniu możliwości podejmowania przez organ antymonopolowy działań w celu ochrony wyłącznie interesów indywidualnych. Taką interpretację potwierdza orzecznictwo Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (patrz wyroki z dnia 28.05.2001, sygn. akt XVII Ama 82/00; z dnia 4.07.2001, sygn. akt XVII Ama 108/00; z dnia 30.05.2001 r., sygn. akt XVII Ama 80/00; z dnia 6.06.2001, sygn. akt XVII Ama 78/00) i Sądu Najwyższego (wyrok z dnia 27 sierpnia 2003 r., sygn. akt I CK 184/03).

Tym samym nie każde naruszenie prawa w stosunkach cywilno-prawnych kwalifikuje sprawę do postępowania w trybie ww. ustawy. Odmiennie niż to ma miejsce w postępowaniu cywilnym ukierunkowanym na ochronę praw podmiotowych stron, postępowanie w trybie ustawy antymonopolowej ma 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.

W opinii Prezesa UOKiK, rozpatrywana sprawa ma charakter publicznoprawny, gdyż praktyki eksploatacyjne urzeczywistniają się w stosowaniu przez Zakład cen (opłat) zakwestionowanych pod kątem naruszenia art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Osoba chcąca przyłączyć się do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej jest zobowiązana do uiszczenia kosztów (opłat):

- wydania warunków technicznych,
- uzgodnienia projektu technicznego,
- odbioru technicznego przyłączy,
- usługi za nawiercenie wodociągu (w przypadku budowy przyłącza wodociągowego przez inny niż Zakład przedsiębiorcę),
- nadzoru wykonywanego przyłącza kanalizacyjnego (w przypadku budowy przyłącza kanalizacyjnego przez inny niż Zakład przedsiębiorcę) podczas gdy nie powinny jej one obciążać. Obowiązek ten, ustanowiony w drodze zarządzenia zarządu Spółki dotyczy każdego podmiotu wnioskującego przyłączenie nieruchomości znajdującej się na terenie Gminy Białe Błota do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej. Oznacza to, iż do prowadzonej przed Prezesem UOKiK sprawy mają zastosowanie przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Wobec powyższego, niniejsze postępowanie antymonopolowe niewątpliwie toczy się w interesie publicznym, a nie w indywidualnym.

Strona postępowania jako przedsiębiorca

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 ww. ustawy).

Zakład jest spółką z ograniczoną odpowiedzialnością, posiadającą osobowość prawną i wpisaną do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego. Nie ulega wątpliwości, że swoją działalność prowadzi w sposób zorganizowany i ciągły (na co wskazuje już sama forma prawna Zakładu). Z uwagi na organizowanie przyłączania do sieci wodociągowej

i kanalizacyjnej niewątpliwie Zakład zajmuje się organizowaniem usług o charakterze użyteczności publicznej.

Mając powyższe na uwadze, należy przyjąć, iż **Zakład Wodociągów i Usług Komunalnych Sp. z o.o. z siedzibą w Białych Błotach posiada status przedsiębiorcy** w rozumieniu art. 4 pkt 1a ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Rynek właściwy

Przepis art. 4 pkt 9 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów 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 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów są nie tylko rzeczy, ale m.in. również usługi.

Kwestionowana w niniejszym postępowaniu praktyka Zakładu dotyczy organizowania przyłączania do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej. Stronie zarzucono, iż organizując powyższą działalność, nakazuje odbiorcom usług dokonać zapłaty nieprzewidzianych w taryfie opłat z tytułu: uzgodnienia projektu technicznego, odbioru technicznego przyłączy oraz usługi za nawiercenie wodociągu (w przypadku budowy przyłącza wodociągowego przez inny niż Zakład przedsiębiorcę), nadzoru wykonywanego przyłącza kanalizacyjnego (w przypadku budowy przyłącza kanalizacyjnego przez inny niż Zakład przedsiębiorcę), 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 Zakładu nie mają dla jej mieszkańców (właścicieli lub współwłaścicieli nieruchomości) substytutów. Zgodnie bowiem z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie oraz art. 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków czynności te są zadaniem własnym gminy (powierzonym do realizacji Spółce). Jedynie zatem zaakceptowanie ustalonych przez Zakład warunków przyłączenia do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej umożliwia 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 Gminy Białe Błota to właśnie Zakład jest jedynym gminnym podmiotem organizującym przyłączanie do sieci wodociągowej w celu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i w celu zbiorowego odbioru ścieków, a jednocześnie nie organizuje tych usług poza obszarem swojej właściwości. Jako rynek geograficzny należy wskazać zatem obszar Gminy Białe Błota.

W konsekwencji powyższego, rynkiem właściwym w niniejszej sprawie jest lokalny rynek organizowania przyłączania do sieci wodociągowej i lokalny rynek organizowania przyłączania do sieci kanalizacyjnej, obejmujące teren Gminy Białe Błota.

Ustalenie pozycji rynkowej Gminy na rynku właściwym

Zgodnie z normą wyrażoną w art. 9 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów 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 przyłączania do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej są zadaniami własnymi gminy (art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 3 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków). 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 Zakład posiada pozycję dominującą na lokalnym rynku organizowania przyłączania do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej na obszarze Gminy Białe Błota, 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 Gminy Białe Błota jest Zakład. Mamy tu zatem do czynienia z monopolem prawnym.¹ Zakład wykonuje te zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, określa również wysokość opłat, których poniesienie jest konieczne dla przyłączenia nieruchomości do gminnych sieci wodociągowej i kanalizacyjnej.

W związku z powyższym, Prezes UOKiK stwierdził, iż Zakład posiada pozycję dominującą na lokalnym rynku organizowania przyłączania do sieci wodociągowej obejmującym obszar Gminy Białe Błota oraz na lokalnym rynku organizowania przyłączania do sieci kanalizacyjnej obejmującym obszar Gminy Białe Błota.

¹ Decyzja Prezesa UOKiK nr RPZ-11/2009 z dnia 21 sierpnia 2009 r., 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.

Naruszenie zakazu, o którym mowa w art. 9 ust 1 i 2 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów

Prezes UOKiK w swojej bieżącej praktyce orzeczniczej wielokrotnie kwestionował wprowadzanie przez przedsiębiorców wodociągowo – kanalizacyjnych opłat wskazanych w pkt I Postanowienia, uznając iż stanowi to naruszenie zakazów przewidzianych w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów. Pobieranie pozataryfowych opłat za przyłączenie do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej należy traktować jako zachowanie bezprawne, naruszające art. 15 ust. 4 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Przepis art. 15 ust. 4 ww. ustawy, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane przyłączyć do sieci nieruchomości osoby ubiegającej się o to, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie, o którym mowa w art. 19, oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług. Zgodnie z art. 19 ust. 1 ww. ustawy rada gminy uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków, który jest aktem prawa miejscowego. Regulamin ten – zgodnie z art. 19 ust. 2 powołanej ustawy – określa prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym: warunki przyłączania do sieci i techniczne warunki określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych.

W świetle ustalonego orzecznictwa, art. 19 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków nie może być podstawą wprowadzenia dodatkowych opłat warunkujących przyłączenie do sieci. Naczelny Sąd Administracyjny wielokrotnie wypowiadał się, że z przepisów tej ustawy nie wynika możliwość ustanowienia obowiązku ponoszenia opłat za przyłączenie do sieci, a ustawa „*nie stwarza radzie gminy uprawnienia do wprowadzenia odpłatności za przyłączenie poszczególnych nieruchomości do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej*”. Określone w regulaminie kryteria przyłączenia mogą mieć zatem charakter wyłącznie niefinansowy.

Odnośnie opłat pozataryfowych wskazać należy również, że za czynności związane ze świadczeniem usług użyteczności publicznej z zakresu zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne powinno pobierać wyłącznie opłaty ustalone w taryfie określonej zgodnie z rozporządzeniem w sprawie określania taryf. Zgodnie zaś z § 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. z 2006 r., Nr 127, poz. 886; dalej również: rozporządzenie taryfowe), w taryfie mogą zostać ustanowione opłaty za przyłączenie do urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych, będących w posiadaniu przedsiębiorstwa wynikające z kosztów przeprowadzenia prób technicznych przyłącza wybudowanego przez odbiorcę usług.

Spółka w toku postępowania wyjaśniającego wskazała, iż pobieranie kwestionowanych przez Prezesa UOKiK opłat związane jest z realizacją planu przyłączania nowych odbiorców do sieci i odpowiada kosztom ponoszonym przez Zakład.

W tym miejscu wskazać należy, iż przepis art. 15 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków 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, o którym mowa w art. 21 ust. 1 ww. ustawy. Natomiast 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 (vide art. 15 ust. 2 ww. ustawy). Ustawodawca wyraźnie wskazał zakres obowiązków i związanych z tym nakładów finansowych przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego i osoby ubiegającej się o przyłączenie do sieci. Osoba ubiegająca się o przyłączenie do sieci nie może w zamyśle ustawodawcy ponosić kosztów innych niż budowa przyłącza, to w gestii przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego leży sfinansowanie budowy urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych. Mając na względzie powyższe, należy uznać argumentację Zakładu za nieuprawnioną.

Wskazane w sentencji postanowienia opłaty (koszty) nie są przewidziane przez taryfę dla zbiorowego zাপatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków obowiązującą na terenie Gminy Białe Błota. Dodatkowo, należy wskazać – nawiązując do powyższych rozważań, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w ogóle nie ma ustawowego upoważnienia do pobierania opłat z tytułu wydania warunków technicznych przyłącza czy też uzgodnienia projektu przyłącza. Zgodnie z powołanymi przepisami ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu i rozporządzenia taryfowego można przewidzieć w taryfie opłaty za przyłączenie do urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych, będących w posiadaniu przedsiębiorstwa wynikające z kosztów przeprowadzenia prób technicznych przyłącza wybudowanego przez odbiorcę usług. Katalog opłat, które mogą zostać ustanowione w taryfie wskazany w § 5 ww. rozporządzenia traktuje się jako zamknięty i przedsiębiorstwo nie może pobierać innych niż wskazane w zatwierdzonej przez radę gminy (miasta) taryfie.

Należy zwrócić uwagę, że § 5 rozporządzenia taryfowego zawiera zamknięty katalog opłat, które może pobierać przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne. O powyższym świadczy chociażby zmiana charakteru zawartego tam wyliczenia opłat poprzez usunięcie sformułowania „w szczególności”, które funkcjonowało w poprzedniej wersji tego rozporządzenia.² Oznacza to, że 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 Gminy Białe Błota 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. wydania warunków technicznych uzgodnienia projektu technicznego, odbioru technicznego przyłącza, usługi za nawiercenie wodociągu (w przypadku budowy przyłącza wodociągowego przez inny niż Zakład przedsiębiorcę), nadzór wykonywanego przyłącza kanalizacyjnego (w przypadku budowy przyłącza kanalizacyjnego przez inny niż Zakład przedsiębiorcę), nie mogą być przerzucane na właściciela nieruchomości przyłączanej, tj. w ogóle nie można by ich przewidzieć w taryfie.

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

² 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).

Analizowanymi w niniejszej sprawie cenami są opłaty pobierane przez Zakład od osób ubiegających się o przyłączenie do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej z tytułu: wydania warunków technicznych, uzgodnienia projektu technicznego, odbioru technicznego przyłączy, usługi za nawiercenie wodociągu (w przypadku budowy przyłącza wodociągowego przez inny niż Zakład przedsiębiorcę), nadzoru wykonywanego przyłącza kanalizacyjnego (w przypadku budowy przyłącza kanalizacyjnego przez inny niż Zakład przedsiębiorcę).

Zgodnie z art. 4 pkt 8 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów pod pojęciem cena - rozumie się ceny, jak również opłaty o charakterze cen, marże handlowe, prowizje i narzuty do cen. Powyższe opłaty pobierane przez Zakład mieszczą się w powyższej definicji. Mając na względzie powyższe, nieuprawniony jest argument Spółki stanowiący, iż cena może dotyczyć tylko umowy sprzedaży, tym samym organ antymonopolowy był władny do oceny ww. kosztów pod kątem zgodności z art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

W tym miejscu wskazać również należy, iż zarzut stawiany Spółce przez Prezesa UOKiK dotyczy obarczania określonymi opłatami osoby ubiegające się o przyłączenie do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej a nie jak wskazuje Zakład – odbiorców usług wodociągowo-kanalizacyjnych. Kwestia tego, czy osoba ubiegająca się o przyłączenie stanie się odbiorcą usług w rozumieniu przepisów ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków jest w niniejszej sprawie kwestią drugorzędną. Kardynalne znaczenie bowiem ma fakt, iż Zakład obarcza osoby chcące się przyłączyć do sieci opłatami (cenami), które są opłatami nieuczciwymi, a bez których uiszczenia nie można uzyskać dostępu do usług wodociągowych i kanalizacyjnych a więc do dobra o charakterze powszechnym, niezbędnego dla normalnego funkcjonowania każdego podmiotu.

Nieuiszczenie przez osobę, która chce korzystać z usług Spółki omawianych opłat spowodowałoby niepodpisanie z nią umowy na świadczenie usług dostawy wody lub odprowadzania ścieków, a co za tym idzie pozbawiłoby go możliwości korzystania z tych usług.

W omawianej sytuacji osoby zainteresowane przyłączeniem do sieci nie miały żadnego wyboru ani możliwości negocjowania warunków przyłączenia. Spółka wprowadziła zarządzeniem Prezesa Zarządu cennik za świadczone usługi, w tym opłaty wskazane w pkt I sentencji Postanowienia.

Zakład zatem – w ocenie Prezesa UOKiK - narzucał w okresie od dnia 1 czerwca 2009 r. (rozpoczęcia stosowania ww. cennika) do dnia 29 listopada 2016 r. (daty wejścia w życie zarządzenia w sprawie zaprzestania pobierania opłat wskazanych w sentencji decyzji) kontrahentowi analizowane opłaty.

Czynnikiem umożliwiającym Spółce jednostronne dyktowanie warunków umów w zakresie opłat związanych z przyłączaniem do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej jest niewątpliwie jej siła rynkowa. Zakład prowadzi działalność gospodarczą w warunkach odizolowania od potencjalnych konkurentów zarówno barierami prawnymi, jak i barierą kosztów niezbędnych dla uruchomienia działalności w danej dziedzinie, ustanowioną wcześniej strukturą organizacyjną i technologiczną.

Tak więc Spółka dysponuje potencjałem niezbędnym do narzucenia osobom ubiegającym się o przyłączenie do sieci cen usług związanych z działalnością z tym związaną.

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów nie wprowadza jednoznacznych kryteriów jakościowych, pozwalających na dokonanie oceny, czy dane warunki umowy, w tym również cena, są uczciwe, czy też nie. Biorąc jednakże pod uwagę zadania Prezesa

UOKiK, ingerencja z jego strony w przypadku cen, winna dotyczyć cen stosowanych ze szkodą dla konsumentów i kontrahentów przez przedsiębiorców posiadających pozycję dominującą.

W ocenie Prezesa UOKiK, za cenę nieuczciwą należy uznać cenę narzuconą przez przedsiębiorcę o pozycji dominującej z racji posiadania siły rynkowej, a ustaloną niezgodnie z zasadami jej ustalania określonymi przez stosowne dla danego rodzaju działalności przepisy prawa, powodując tym samym iż ceny te stosowane są ze szkodą dla kontrahentów, w tym konsumentów.

Zaprezentowane powyżej stanowisko Prezesa UOKiK odnośnie narzucania nieuczciwej ceny znajduje potwierdzenie zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie. I tak:

- zgodnie z poglądami doktryny 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);
- jak wskazano w doktrynie za praktykę należy uznać działania przedsiębiorcy posiadającego pozycję dominującą polegające na przerzucaniu na kontrahenta kosztów, których zgodnie z przepisami prawa nie jest on zobowiązany ponieść (tak: C. Banasiński i E. Piontek (red.), „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 ponieść.

W ocenie Prezesa UOKiK, ceny pobierane przez Zakład wskazane w sentencji postanowienia mogą być nieuczciwe. Wniosek ten wynika z okoliczności, iż przedsiębiorca ten w ogóle nie jest uprawniony do obciążania właścicieli nieruchomości tymi kosztami, a zatem skoro przerzuca je na drugą stronę umowy postępuje nieuczciwie. Kontrahent Spółki nie musiałby bowiem w ogóle płacić za wykonanie opisanych w sentencji postanowienia czynności, a jest do tego przymuszany przez tego przedsiębiorcę (cena została narzucona przez Spółkę, o czym mowa powyżej). Niewątpliwie, siła rynkowa Zakładu, który jest podmiotem wyłącznie uprawnionym do decydowania o rozwoju sieci i przyłączeniach do niej, pozwala mu narzucać warunki umów przyłączeniowych. Wnioskodawca, który nie wyraził zgody na poniesienie kosztów przedstawionych przez przedsiębiorcę nie będzie mógł korzystać z gminnych sieci zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków.

Z uwagi na powyższe, w ocenie Prezesa UOKiK, działanie Spółki stanowi naruszenie art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

W związku z powyższym należało orzec jak w pkt I sentencji decyzji.

Kara pieniężna

Zgodnie z art. 106 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów organ ochrony konkurencji może nałożyć na przedsiębiorcę, w drodze decyzji, karę pieniężną w wysokości nie większej niż 10 % obrotu osiągniętego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary, jeżeli przedsiębiorca ten, choćby nieumyślnie: dopuścił się naruszenia zakazu określonego m.in. w art. 9 ww. ustawy. W myśl art. 106 ust. 3 pkt 1 ww. ustawy obrót o którym w ust. 1 oblicza się jako sumę przychodów wykazanych w rachunku zysków i strat – w przypadku przedsiębiorcy sporządzającego taki rachunek na podstawie przepisów o rachunkowości.

Nakładanie kar pieniężnych w świetle wyżej przywołanego przepisu odbywa się co prawda na zasadzie fakultatywności, niemniej jednak – jak określa się w doktrynie – stosowanie kar pieniężnych powinno mieć miejsce w przypadkach dostatecznie wykształconych w praktyce reguł stosowania przepisów dotyczących praktyk ograniczających konkurencję³. Ponadto, w orzecznictwie podkreśla się, iż skuteczna polityka karania wymaga, aby w przypadku stwierdzenia stosowania przez przedsiębiorcę praktyki ograniczającej konkurencję zasadą było nakładanie kary pieniężnej⁴.

Prezes UOKiK wydając decyzję o nałożeniu kary pieniężnej działa zatem w ramach uznania administracyjnego, co oczywiście nie jest równoznaczne z dowolnością. W tym zakresie kieruje się on zasadą równości i proporcjonalności. Rozważając kwestię nałożenia kary organ antymonopolowy musi wziąć pod uwagę, czy w danych okolicznościach sprawy konieczne albo celowe jest jej nałożenie, a jeżeli tak, to w jakiej wysokości kara spełni założone funkcje.

Ocena zgromadzonego materiału dowodowego wskazuje na nieumyślne naruszenie przez przedsiębiorcę zakazu wyrażonego w art. 9 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Opisane działania podejmowane przez przedsiębiorcę w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej powinny być jednak uwzględniać możliwość naruszenia interesu publicznego. Podkreślić należy, że na profesjonalnych uczestnikach obrotu rynkowego spoczywa obowiązek dochowania należytej staranności przy ocenie zgodności ich działań z obowiązującymi przepisami prawa. Przedsiębiorca prowadzący działalność polegającą na organizowaniu przyłączania do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej, powinien mieć świadomość, że pobieranie pozataryfowych opłat za przyłączenie do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej narusza art. 15 ust. 4 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Dlatego zdaniem Prezesa Urzędu zachowanie przedsiębiorcy jest efektem niedołożenia przez niego należytej staranności, jakiej należałoby oczekiwać od profesjonalnego uczestnika obrotu gospodarczego. Mając na uwadze stopień naruszenia interesu publicznoprawnego oraz fakt, że przedmiotowe działania Zakładu stanowią naruszenie art. 9 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, w niniejszej sprawie organ antymonopolowy postanowił nałożyć karę pieniężną.

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów nie przesądza bezwzględnie wysokości kary nakładanej przez organ ochrony konkurencji, który decyduje o tym w każdym konkretnym przypadku. Przy ustalaniu wysokości kar pieniężnych, o których mowa w art. 106-108 wyżej przywołanej ustawy, Prezes UOKiK powinien wziąć pod uwagę

³ M. Król - Bogomiłska [w:] *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, T. Skoczny (red.), Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009, str. 1606 i 1614.

⁴ Wyrok SOKiK z dnia 8 listopada 2004 r., sygn. akt XVII Ama 81/03.

w szczególności okres, stopień, skutki rynkowe oraz okoliczności naruszenia i uprzednie naruszenie przepisów ustawy (art. 111 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy). W judykaturze wskazuje się, że w przypadku kar za stosowanie praktyk ograniczających konkurencję przesłankami, które należy brać pod uwagę, są: potencjał ekonomiczny przedsiębiorcy, skutki praktyki dla konkurencji lub kontrahentów, dopuszczalny poziom kary wynikający z przepisów ustawy oraz cele jakie kara ma osiągnąć⁵. Nakładana przez Prezesa UOKiK kara pieniężna powinna pełnić przy tym funkcję represyjną tj. stanowić dolegliwość za naruszenie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, a także prewencyjną, czyli dyscyplinującą (tj. zapobiegać podobnym naruszeniom w przyszłości).

W 2015 roku Zakład osiągnął obrót w wysokości (tajemnica przedsiębiorstwa) zł, maksymalna kara, jaka może zostać nałożona w oparciu o powołany przepis wynosi (tajemnica przedsiębiorstwa) zł.

Nakładana na Spółkę kara pieniężna dotyczy naruszenia stwierdzonego w pkt I sentencji decyzji polegającego na nadużywaniu przez Zakład pozycji dominującej na rynku na lokalnym rynku organizowania przyłączenia do sieci wodociągowej i na lokalnym rynku organizowania przyłączenia do sieci kanalizacyjnej, obejmującym obszar Gminy Białe Błota, poprzez narzucanie osobom ubiegającym się o przyłączenie do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej nieuczciwych cen z tytułu:

- wydania warunków technicznych,
 - uzgodnienia projektu technicznego,
 - odbioru technicznego przyłączy oraz
 - usługi za nawiercenie wodociągu (w przypadku budowy przyłącza wodociągowego przez inny niż Zakład przedsiębiorcę),
 - nadzoru wykonywanego przyłącza kanalizacyjnego (w przypadku budowy przyłącza kanalizacyjnego przez inny niż Zakład przedsiębiorcę),
- nieprzewidzianych w taryfie, o której mowa w art. 2 pkt 12 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, co stanowi naruszenie art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Ustalając wymiar kary pieniężnej Prezes UOKiK w pierwszej kolejności dokonał oceny wagi stwierdzonego w niniejszej decyzji naruszenia. Dokonując tej oceny organ wziął pod uwagę, że o wadze naruszenia decydują dwie grupy okoliczności: dotyczące (a) natury naruszenia i (b) czynników związanych ze specyfiką rynku oraz działalnością przedsiębiorcy.

W kwestii natury naruszenia Prezes Urzędu wyróżnia (i) naruszenia bardzo poważne, do których należy zaliczyć przede wszystkim szczególnie szkodliwe horyzontalne ograniczenia konkurencji, jak również przypadki nadużywania pozycji dominującej mające na celu lub prowadzące do eliminacji konkurencji na rynku, (ii) naruszenia poważne, do których należy zaliczyć przede wszystkim porozumienia horyzontalne niezaliczane do najpoważniejszych naruszeń, porozumienia pionowe wpływające na cenę lub warunki oferowania produktu, przypadki nadużywania pozycji dominującej mające na celu lub prowadzące do istotnego ograniczenia konkurencji lub dotkliwej eksploatacji kontrahentów lub konsumentów, (iii) naruszenia pozostałe, do których należą m.in. porozumienia wertykalne niedotyczące ceny lub możliwości odsprzedaży towaru, jak również przypadki nadużywania pozycji dominującej o mniejszej wadze.

⁵ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 czerwca 2000 r., sygn. akt I CKN 793/98.

Prezes UOKiK ocenia praktykę stosowaną przez Zakład jako poważne naruszenie ze względu na dotkliwą eksploatację osób, które ubiegają się o przyłączenie do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej.

Kierując się naturą przedmiotowego naruszenia organ antymonopolowy ustalił kwotę wyjściową kary, w wysokości (tajemnica przedsiębiorstwa) zł, co stanowi (tajemnica przedsiębiorstwa) % obrotu Spółki.

Rozpatrując specyfikę rynku oraz działalności przedsiębiorcy, organ antymonopolowy wziął pod uwagę, iż Zakład posiada pozycję dominującą na lokalnym rynku organizowania przyłączania do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej na obszarze Gminy Białe Błota i nie spotyka się na nim z żadną konkurencją. Osoby chcące przyłączyć się do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej wszelkie formalności z tym związane musiały załatwiać ze Spółką. Bez uiszczenia opłat zakwestionowanych przez Prezesa UOKiK niemożliwe było przyłączenie się tych osób do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej. Z drugiej strony Prezes UOKiK uwzględnił, iż przychód Spółki uzyskany ze stosowania stwierdzonej praktyki jest niewielki w stosunku do obrotu osiągniętego w 2015 r. W roku 2015 liczba przyłączeń do sieci wodociągowej wyniosła 177, natomiast liczba przyłączeń do sieci kanalizacyjnej wyniosła 597. Mając na względzie, iż każda osoba która przyłączyła się do ww. sieci uiściła średnio 212 zł, w skali 2015 r. mogło dać kwotę 164 088 zł, stanowiącą (tajemnica przedsiębiorstwa) % obrotu przedsiębiorcy za 2015 r. Powyższe uzasadnia obniżenie kwoty bazowej kary o 40 % ([tajemnica przedsiębiorstwa] zł).

Prezes UOKiK uwzględnił następnie okres trwania naruszenia. Organ antymonopolowy uznał, że z uwagi na okres naruszenia, który należy określić jako długotrwały (od dnia 1 czerwca 2009 r. do dnia 29 listopada 2016 r.), kwotę karę należy zwiększyć o 50 % (o [tajemnica przedsiębiorstwa] zł), tj. do kwoty (tajemnica przedsiębiorstwa) zł po zaokrągleniu (tajemnica przedsiębiorstwa) zł. Prezes UOKiK uwzględnił w tym przypadku, że w niniejszej sprawie długotrwałość stosowania praktyki prowadzi do zwielokrotnienia jej negatywnych skutków na rynku właściwym.

W niniejszej sprawie nie mamy do czynienia z okolicznościami łagodzącymi oraz nie występują okoliczności obciążające, które to mogłyby mieć wpływ na wymiar kary. W tym miejscu wskazać należy, iż zaniechanie stwierdzonej praktyki nastąpiło dopiero pod koniec postępowania antymonopolowego, stąd okoliczności tej nie można uznać za łagodzącą wymiar kary.

W tym świetle Prezes UOKiK uznał, że wadze naruszeń ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów odpowiada kara w wysokości ok. (tajemnica przedsiębiorstwa) % obrotu i (tajemnica przedsiębiorstwa) % kary maksymalnej przewidzianej za naruszenie zakazu określonego w art. 9 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, tym samym kara za naruszenie wynosi **13 662 zł**.

W ocenie Prezesa Urzędu ustalona kara spełni rolę represyjno-wychowawczą i jest wystarczająca do wymuszenia przestrzegania obowiązującego porządku prawnego, a także pozostaje w proporcji do możliwości finansowych Zakładu. W świetle wszystkich wskazanych wyżej okoliczności zarówno nałożenie kary, jak i jej wysokość, jest w pełni uzasadnione.

Zgodnie z art. 112 ust. 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów karę pieniężną należy uiścić w terminie 14 dni od dnia uprawomocnienia się niniejszej decyzji na konto Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów Warszawie:

NBP O/O Warszawa 51101010100078782231000000.

Mając powyższe na uwadze orzeczono, jak w pkt II sentencji.

Koszty postępowania administracyjnego

Stosownie do art. 77 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, jeżeli w wyniku postępowania organ antymonopolowy stwierdził naruszenie przepisów ww. ustawy, przedsiębiorca, który dopuścił się tego naruszenia, jest obowiązany ponieść koszty postępowania. Zgodnie z art. 80 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, organ antymonopolowy rozstrzyga o kosztach, w drodze postanowienia, które może być zamieszczone w decyzji kończącej postępowanie. Do kosztów postępowania, zgodnie z art. 263 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity: Dz. U. z 2016 r. poz. 23 ze zm., dalej: k.p.a.), w zw. z art. 83 powołanej na wstępie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, zalicza się koszty podróży i inne należności świadków i biegłych oraz stron w przypadkach przewidzianych w art. 56 k.p.a., a także koszty spowodowane oględzinami na miejscu, jak również koszty doręczenia stronom pism urzędowych. Kosztami niniejszego postępowania są koszty doręczeń pism urzędowych w kwocie 31 zł.

Mając powyższe na względzie, w punkcie I niniejszej Decyzji organ antymonopolowy w wyniku przeprowadzonego przeciwko Zakładowi postępowania antymonopolowego stwierdził naruszenie przez ww. przedsiębiorcę art. 9 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów uznając zasadność postawionych Zakładowi zarzutów. Spełniona została zatem przesłanka wynikająca z art. 77 ust. 1 ustawy antymonopolowej pozwalająca na obciążenie Strony kosztami przeprowadzonego postępowania.

W związku z tym postanowiono obciążyć Spółkę kosztami postępowania antymonopolowego w wysokości 31 zł (słownie złotych: trzydzieści jeden).

Na podstawie art. 264 § 1 k.p.a. w zw. z art. 83 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów koszty niniejszego postępowania Zakład zobowiązany jest wpłacić w terminie 7 dni od daty uprawomocnienia się niniejszej decyzji na konto Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów Warszawie:

NBP O/O Warszawa 51101010100078782231000000.

Mając powyższe na uwadze orzeczono, jak w pkt III sentencji.

Stosownie do treści art. 81 ust 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, w związku z art. 479²⁸ § 2 k.p.c., od niniejszej decyzji przysługuje stronie 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 Bydgoszczy.

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