



**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 września 2014 r.

Znak: RBG-411-01/14/JM

**Decyzja Nr RBG-27/2014**

- I. Na podstawie art. 12 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331, z późn. zm.) oraz stosownie do art. 33 ust. 6 tej ustawy

– w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów –

**po uprawdopodobnieniu** w toku postępowania antymonopolowego **stosowania** przez **Gminę Łysomice** praktyki ograniczającej konkurencję, polegającej na nadużywaniu pozycji dominującej na lokalnym rynku organizowania przyłączenia do sieci wodociągowej i na lokalnym rynku organizowania przyłączenia do sieci kanalizacyjnej, obejmujących obszar gminy Łysomice, poprzez narzucanie uciążliwych, przynoszących Gminie Łysomice nieuzasadnione korzyści, warunków umów, przewidujących, iż warunkiem przyłączenia do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej jest uiszczenie ryczałtowej opłaty nieprzewidzianej 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 lub ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu),

**co może stanowić naruszenie art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50 poz. 331, z późn. zm.; dalej również: uokik).**

oraz po przyjęciu przez **Gminę Łysomice zobowiązania do zaniechania tych działań poprzez** zaprzestanie pobierania ryczałtowych opłat przyłączeniowych za przyłączenie do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej oraz zmianę zapisów w umowach zawieranych przez jej jednostkę organizacyjną - Gminny Zakład Komunalny z siedzibą w Gostkowie poprzez wykreślenie zapisów uzależniających możliwość przyłączenia się zainteresowanego podmiotu do gminnej sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej od uiszczenia ryczałtowej opłaty przyłączeniowej,

**nakłada się obowiązek wykonania tego zobowiązania:**

- a) w terminie 1 miesiąca od dnia uprawomocnienia się niniejszej decyzji** – w zakresie wprowadzenia do obrotu prawnego nowego wzorca umowy o przyłączenie,  
**b) w terminie 1 miesiąca od dnia uprawomocnienia się niniejszej decyzji** – w zakresie wystąpienia do podmiotów, które wiążą dotychczas zawarte umowy o przyłączenie (tj. nie zakończono robót budowlanych związanych z przyłączeniem bądź nie uiszczono

jeszcze opłaty przyłączeniowej), zawierające postanowienia zobowiązujące do zapłaty opłaty przyłączeniowej, z propozycją zmiany obowiązujących umów poprzez wykreślenie postanowień dotyczących ww. opłat oraz informacją, iż w związku z niniejszą decyzją Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów nie będą one pobierane.

- II. Na podstawie art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331, z późn. zm.) oraz stosownie do art. 33 ust. 6 tej ustawy

– w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów –

**nakłada się na Gminę Łysomice obowiązek** złożenia - w terminie 2 miesięcy od dnia uprawomocnienia się niniejszej decyzji - informacji o stopniu realizacji zobowiązania określonego w pkt I niniejszej decyzji, w szczególności poprzez:

- 1) przedłożenie zmienionego wzorca umowy o przyłączenie wraz z ewentualnym aktem zmieniającym ten wzorzec,
- 2) wskazanie, ile osób – na dzień prawomocności decyzji – było związanych umowami o przyłączenie i czy wszyscy otrzymali propozycję zmiany umowy i informację o odstąpieniu od pobierania opłat przyłączeniowych (jeśli nie – wskazać, ile osób dostało, a ile nie z podaniem przyczyn),
- 3) przedłożenia pisma Gminy Łysomice w sprawach, o których mowa w pkt 2 powyżej i 5 umów zmienionych zgodnie z przedłożoną przez Gminę Łysomice propozycją.

## UZASADNIENIE

Dnia 17 stycznia 2014 r. do Prezesa UOKiK – Delegatury w Bydgoszczy wpłynęło zawiadomienie mieszkańca gminy Łysomice, który wskazywał na długoletnią praktykę pobierania opłat za przyłączenie do gminnych sieci wodociągowej i kanalizacyjnej przez Gminny Zakład Komunalny z siedzibą w Gostkowie (dalej również Gminny Zakład Komunalny, GZK w Gostkowie). Zgodnie z zawiadomieniem, osoba rozporządzająca nieruchomością jest zobowiązana do wniesienia jednorazowej, nie przewidzianej przepisami prawa, opłaty w wysokości 1369 zł za podłączenie do wodociągowych urządzeń gminnych i 1998 zł za podłączenie do sieci kanalizacyjnej z tytułu zwrotu części kosztów inwestycyjnego wykonania urządzeń sieci podstawowej już istniejącej. Warunkiem wydania zezwolenia na przyłączenie do gminnej zbiorczej sieci wodociągowej i kanalizacyjnej miała być wpłata przez wnioskodawcę ww. kwot pieniężnych na konto bankowe Gminnego Zakładu Komunalnego oraz podpisanie umowy z tym zakładem. Zawiadamiający wskazał, iż w jego ocenie opłaty te pobierane są niesłusznie, gdyż nie zostały dokładnie i ściśle określone w żadnej uchwale Rady Gminy Łysomice (dalej również: Gmina lub Strona).

Mając na względzie powyższe zawiadomienie, dnia 29 stycznia 2014 r. Prezes UOKiK wszczął z urzędu postępowanie wyjaśniające o sygn. akt RBG-400-05/14/JM, mające na celu wstępne ustalenie, czy Gmina Łysomice – Gminny Zakład Komunalny z siedzibą w Gostkowie dopuściła się, poprzez pobieranie nienależnych opłat za podłączenie do sieci wodociągowej i sieci kanalizacyjnej, naruszenia przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, uzasadniającego wszczęcie postępowania antymonopolowego, w tym, czy sprawa ma charakter antymonopolowy.

W toku ww. postępowania Prezes UOKiK zwrócił się do Gminy Łysomice z wezwaniem (z dnia 29 stycznia 2014 r.) do ustosunkowania się do podniesionych w ww.

zawiadomieniu kwestii i udzielenia odpowiedzi na szczegółowe pytania dotyczące charakteru i podstaw prawnych pobieranych opłat.

W odpowiedzi z dnia 17 lutego 2014 r. Gmina Łysomice przyznała, iż na podstawie uchwały zarządu gminy nr 5/99 z 19 lutego 1999 r. i zmieniającej ją uchwały zarządu gminy nr 25/2000 z 7 lutego 2000 r. pobierano „opłaty przyłączeniowe za przyłączenie nieruchomości należących do odbiorców z terenu Gminy do komunalnej sieci wodociągowej oraz komunalnej sieci kanalizacyjnej”. Zgodnie z ww. pismem: „Opłaty, które były pobierane stanowiły odpłatność za czynności techniczne związane z przyłączeniem określonego podmiotu takie jak przygotowanie dokumentacji oraz koszty prób technicznych przyłączy wybudowanych przez odbiorców usług. W związku z faktem, iż w gminie nie funkcjonowały opłaty adiacenckie, pobierania opłat przyłączeniowych pozwalało na pokrywanie kosztów związanych z przyłączaniem poszczególnych odbiorców do sieci jak również finansowanie w pewnym zakresie remontów czy też rozbudowy infrastruktury wodnej i kanalizacyjnej.”

W toku ww. postępowania Prezes UOKiK zapoznał się z regulaminem dostarczania wody i odprowadzania ścieków i taryfą dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków dla Gminnego Zakładu Komunalnego z siedzibą w Gostkowie opublikowanych na stronie internetowej BIP Gminy Łysomice w dziale Uchwały Rady Gminy Łysomice w sprawie GZK (<http://www.lysomice.pl/6178,uchwały-rady-gminy-lysomice-w-sprawie-gzk.html> – data dostępu: 10 marca 2014 r.). W powyższych aktach nie zawarto informacji o opłacie za przyłączenie pobieranej przez Gminę Łysomice za pośrednictwem jej jednostki organizacyjnej - Gminnego Zakładu Komunalnego z siedzibą w Gostkowie.

W taryfie brak również „stawki opłaty za przyłączenie do urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych, będących w posiadaniu przedsiębiorstwa, wynikającej z kosztów przeprowadzenia prób technicznych przyłącza wybudowanego przez odbiorcę usług” z uwzględnieniem podatku od towarów i usług, 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**).

**Na skutek analizy ww. informacji Prezes UOKiK powziął podejrzenie, iż Gmina Łysomice pobiera ww. opłaty za przyłączenie do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej bezprawnie, co może stanowić praktykę ograniczającą konkurencję, polegającą na nadużywaniu pozycji dominującej poprzez narzucanie uciążliwych, przynoszących Gminie Łysomice nieuzasadnione korzyści, warunków umów, przewidujących, iż warunkiem przyłączenia do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej jest uiszczenie ryczałtowej opłaty nieprzewidzianej w taryfie.**

Wobec powyższego, postanowieniem nr RBG-96/2014 z dnia 31 marca 2014 r. Prezes UOKiK wszczął niniejsze postępowanie antymonopolowe. Tym samym postanowieniem zaliczył w poczet materiału dowodowego dokumenty zgromadzone w postępowaniu wyjaśniającym o sygn. akt RBG-400-05/14/JM.

Pismem z dnia 17 kwietnia 2014 r. Gmina Łysomice ustosunkowała się do zarzutu przedstawionego w postanowieniu nr RBG-96/2014. W piśmie tym Strona wnosząc o wydanie decyzji zobowiązującej, zobowiązała się do zaprzestania pobierania ryczałtowych opłat przyłączeniowych za przyłączenie do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej oraz zmianę zapisów w umowach zawieranych przez GZK w Gostkowie poprzez wykreślenie zapisów uzależniających możliwość przyłączenia się zainteresowanego podmiotu do gminnej sieci kanalizacyjnej lub wodociągowej od uiszczenia ryczałtowej opłaty przyłączeniowej.

Prezes UOKiK zawiadomił Gminę o zakończeniu zbierania materiału dowodowego oraz o możliwości zapoznania się z aktami sprawy (pismo z dnia 4 lipca 2014 r.). Z powyższego uprawnienia Strona skorzystała dnia 15 lipca 2014 r.

### **W toku niniejszego postępowania Prezes UOKiK ustalił, co następuje:**

Gmina Łysomice jest jednostką samorządu terytorialnego, do której zadań własnych należy m.in. zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków. Zadania w tym zakresie wykonuje na podstawie uchwały nr XLI/196/06 Rady Gminy Łysomice z dnia 28 kwietnia 2006 r. w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne Gminny Zakład Komunalny z siedzibą w Gostkowie, będący zakładem budżetowym Gminy Łysomice nieposiadającym osobowości prawnej.

*(dowód: Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków – załącznik do notatki służbowej Prezesa UOKiK z dnia 11 marca 2014 r.)*

GZK w Gostkowie świadczy usługi zbiorowego zaopatrzenia w wodę na obszarze gminy Łysomice (dostarcza również wodę do Gronówka w gminie Lubicz dla Lubickich Wodociągów sp. z o.o.) i zbiorowego odprowadzania ścieków na obszarze gminy Łysomice. Na dzień 31 grudnia 2013 r. liczba odbiorców wody wynosiła 2705, natomiast dostawców ścieków – 1635. Różnica wynika z faktu, że nie wszystkie miejscowości gminy Łysomice są skanalizowane, a woda dostarczana, jak wskazano – również do jednej miejscowości spoza obszaru gminy. GZK Łysomice nie świadczy żadnych usług dla ludności poza sprzedażą wody i odbiorem ścieków.

*(dowód: pismo Strony z dnia 17 lutego 2014 r.)*

Osoba wnosząca o przyłączenie do gminnej sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej podpisuje umowę z GZK w Gostkowie. W umowie Gminny Zakład Komunalny udziela zezwolenia na przyłączenie pod warunkiem wpłaty przez wnioskodawcę opłaty przyłączeniowej określonej jako „*należność z tytułu zwrotu części kosztów inwestycyjnego wykonania urządzeń sieci podstawowej już istniejącej*”. Obowiązek powyższy wynika z umowy o przyłączenie do gminnej sieci wodociągowej lub umowy o przyłączenie do gminnej sieci kanalizacyjnej, w których zawarto – odpowiednio – następujące postanowienia:

- sieć wodociągowa - „*§2. Warunkiem wydania zezwolenia, o którym mowa w §1 jest wpłata przez Wnioskodawcę należności z tytułu zwrotu części kosztów inwestycyjnego wykonania urządzeń sieci podstawowej już istniejącej w wysokości kwoty 1.369 zł. (słownie: jeden tysiąc trzysta sześćdziesiąt dziewięć złotych). (...)*”

- sieć kanalizacyjna - „*§2. Warunkiem wydania zezwolenia, o którym mowa w §1 jest wpłata przez Wnioskodawcę należności z tytułu zwrotu części kosztów inwestycyjnego wykonania urządzeń sieci podstawowej już istniejącej w wysokości kwoty 1.998 zł.*”

*(dowód: umowy przyłączeniowe załączone do pisma Strony z dnia 17 lutego 2014 r.)*

Odpłatność z tytułu przyłączenia do sieci została ustalona uchwałą Zarządu Gminy Łysomice nr 5/99 z dnia 19 lutego 1999 r. w sprawie ustalenia zasad korzystania z gminnej sieci wodociągowej i kanalizacyjnej i uzależniona od ceny 1 dt żyta jako przelicznika

obowiązującego w danym roku podatkowym. Ww. uchwała została zmieniona uchwałą Zarządu Gminy Łysomice nr 25/2000 z dnia 7 lutego 2000 r. W 2013 r. wysokość opłaty przyłączeniowej wynosiła: 1369 zł brutto (przyłącze wodociągowe), 1998 zł brutto (przyłącze kanalizacyjne). Dla wszystkich podmiotów stawki były jednakowe

Ww. opłaty przyłączeniowe do marca 2010 r. pobierał Urząd Gminy Łysomice, natomiast po tej dacie – GZK w Łysomicach. Przykładowo, w 2013 r. przychód z tytułu tych opłat wyniósł 191 760,74 zł brutto (100 402,00 zł – przyłącze wodociągowe, 91 358, 74 zł – przyłącze kanalizacyjne).

*(dowód: pismo Strony z dnia 17 lutego 2014 r. oraz uchwały nr 5/99 i 25/2000 załączone do tego pisma)*

Opłaty z tytułu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków w gminie Łysomice określa uchwała Rady Gminy Łysomice nr II/6/06 z dnia 6 grudnia 2006 r. w sprawie zatwierdzenia taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków dla Gminnego Zakładu Komunalnego w Gostkowie (dalej: taryfa). Taryfa nie przewiduje pobierania opłat przyłączeniowych.

*(dowód: uchwała Rady Gminy Łysomice nr II/6/06 z dnia 6 grudnia 2006 r. w sprawie zatwierdzenia taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków dla Gminnego Zakładu Komunalnego w Gostkowie – załącznik do notatki służbowej Prezesa UOKiK z dnia 11 marca 2014 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 z urzędu - że został naruszony zakaz, o którym mowa w art. 6 lub 9 ww. ustawy lub w art. 81 lub 82 Traktatu WE, a przedsiębiorca, któremu jest zarzucane naruszenie tego zakazu, zobowiąże się do podjęcia lub zaniechania określonych działań zmierzających do zapobieżenia tym naruszeniom, 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 ustawy bądź 81 lub 82 Traktatu WE 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 Gminy Łysomice, 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.<sup>1</sup> 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 poprzez stosunki umowne, albowiem Gmina posługuje się w obrocie prawnym wzorcami umownymi zawierającymi postanowienia zakwestionowane pod kątem naruszenia art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 6 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Postanowienia te uzależniają przyłączenie do sieci wodociągowej lub sieci kanalizacyjnej od uiszczenia określonych opłat. **Obowiązek ten, ustanowiony uchwałą zarządu gminy, dotyczy każdego podmiotu wnioskującego o przyłączenie nieruchomości znajdującej się na terenie gminy Łysomice do jednej z ww. sieci. 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).

Gmina Łysomice 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 2013 r. poz. 594, z późn. zm.). 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,

---

<sup>1</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996, s.57.

usuwania i oczyszczania 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.<sup>2</sup>

Mając powyższe na uwadze, należy przyjąć, iż **Gmina Łysomice** - 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 przyłączenia do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej.

**W tym stanie rzeczy należy uznać Gminę Łysomice 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 Gminy Łysomice dotyczy organizowania przyłączenia do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej. Gminie zarzucono, iż organizując powyższą działalność, narzuca odbiorcom warunki umów przewidujące obowiązek uiszczenia ryczałtowej opłaty nieprzewidzianej w taryfie, która ma zrekompensować koszty poniesione przez Gminę w związku z rozbudową obu gminnych sieci.

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 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 GZK w Gostkowie, jednakże w świetle prawa, czynności tego zakładu budżetowego traktowane są jako podejmowane przez samą Gminę Łysomice. Należy również podkreślić, iż obowiązek uiszczenia opłat z tytułu przyłączenia do sieci jak i ich wysokość zostały ustanowione uchwałą

<sup>2</sup> M. Szydło, *Nadużywanie pozycji dominującej (...)*, s. 36

zarządu Gminy. Jedynie zatem zaakceptowanie ustalonych przez Gminę, jako jedyne podmiotu posiadającego kompetencje w tym zakresie, warunków przyłączenia do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej umożliwi rozpoczęcie inwestycji prowadzącej do podłączenia nieruchomości poszczególnych mieszkańców do sieci.

Rozbudowa sieci przez Gminę wpływa wprost na organizację rynku usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę i rynku zbiorowego odprowadzania ścieków. Podejmując bowiem działania w tym zakresie, Gmina kształtuje strukturę sieci wodociągowej i sieci kanalizacyjnej, które są koniecznym i podstawowym elementem świadczenia usług wodociągowych i kanalizacyjnych.

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 przyłączenie do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej w celu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, a jednocześnie nie organizuje tych usług poza obszarem swojej właściwości. Zakład budżetowy Gminy – GZK w Gostkowie - dostarcza wprawdzie wodę do miejscowości Gronówko w sąsiedniej gminie Lubicz, jednak nie zmienia to faktu, iż funkcję organizatorską w zakresie przyłączenia do sieci Gmina Łysomice pełni jedynie na terenie objętym jej właściwością jako jednostki samorządu terytorialnego. Jako rynek geograficzny należy wskazać zatem obszar gminy Łysomice.

**W konsekwencji powyższego, rynkami właściwymi w niniejszej sprawie są: lokalny rynek organizowania przyłączenia do sieci wodociągowej obejmujący teren gminy Łysomice i lokalny rynek organizowania przyłączenia do sieci kanalizacyjnej obejmujący teren gminy Łysomice.**

### **Pozycja rynkowa Gminy**

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 Łysomice posiada pozycję dominującą na lokalnym rynku organizowania przyłączania do sieci wodociągowej i lokalnym rynku organizowania przyłączania do sieci kanalizacyjnej 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 gminy Łysomice jest tylko sama Gmina. Mamy tu zatem do czynienia z monopolem prawnym.<sup>3</sup> Gmina wykonuje te zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Wyłącznie Gmina Łysomice jest właściwa do ustalenia warunków rozpoczęcia inwestycji budowy sieci wodociągowej i kanalizacyjnej oraz określenia wysokości opłat, jakie mają wnieść mieszkańcy Gminy Łysomice, aby otrzymać zezwolenie na przyłączenie do sieci.

**W związku z powyższym, Prezes UOKiK stwierdził, iż Gmina Łysomice posiada pozycję dominującą na lokalnym rynku organizowania przyłączania do sieci wodociągowej oraz na lokalnym rynku organizowania przyłączania do sieci kanalizacyjnej – w obu przypadkach obejmujących obszar gminy Łysomice.**

### **Uprawdopodobnienie nadużywania przez Gminę Łysomice pozycji dominującej**

Zarzut przedstawiony Gminie Łysomice w postanowieniu nr RBG-96/2014 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 Gminny Zakład Komunalny w Gostkowie – jednostka organizacyjna strony niniejszego postępowania Gminy Łysomice.

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

---

<sup>3</sup> 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.

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 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. Stanowi on, iż :

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

*1) cenę za m<sup>3</sup> 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 m<sup>3</sup> 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;
- 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), czy też 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). 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**.

Jedynym sposobem natomiast, który pozwala na włączenie właścicieli nieruchomości do udziału w kosztach inwestycji w zakresie rozbudowy sieci, jest ustanowienie na terenie danej gminy **opłaty adiacenckiej**, o której mowa w Dziale III rozdział 7 (Udział w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej) ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 518; z późn. zm.; **dalej również: ugn**).

Art. 4 pkt 11 ugn stanowi, iż opłata adiacencka jest to opłata ustalona w związku ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanym budową urządzeń infrastruktury technicznej z udziałem środków Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, albo opłatę ustaloną w związku ze scaleniem i podziałem nieruchomości, a także podziałem nieruchomości. Do urządzeń infrastruktury technicznej zalicza się, zgodnie z art. 143 ust. 2 ugn, również urządzenia wodociągowe i kanalizacyjne.

Art. 144 ust. 1 ugn stanowi, iż właściciele nieruchomości uczestniczą w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej przez wnoszenie na rzecz gminy opłat adiacenckich. Zgodnie z art. 145 ust. 1 ugn, wójt, burmistrz albo prezydent miasta może, w drodze decyzji, ustalić opłatę adiacencką każdorazowo po stworzeniu warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo po stworzeniu warunków do korzystania z wybudowanej drogi. Ustalenie i wysokość opłaty adiacenckiej zależą od wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego budową urządzeń infrastruktury technicznej (art. 146 ust. 1 ugn) i następuje po uzyskaniu opinii rzeczoznawcy majątkowego, określającej wartość nieruchomości (art. 146 ust. 1a ugn). Ww. ustawa określa również maksymalną wysokość opłaty adiacenckiej, która nie może wynosić więcej niż 50 % różnicy między wartością, jaką nieruchomość miała przed wybudowaniem urządzeń a wartością jaką nieruchomość ma po ich wybudowaniu. Wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej ustala rada gminy w formie uchwały (art. 146 ust. 2 ugn). Możliwe jest również rozłożenie opłaty na roczne raty płatne w okresie 10 lat.

Treść cytowanych przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami wskazuje, iż ustawodawca uregulował kwestię udziału właścicieli nieruchomości w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej, w tym wodociągowej i kanalizacyjnej, w sposób szczegółowy i wyczerpujący, zapewniając przy tym pewne mechanizmy ochronne przed ustalaniem opłat w nadmiernej wysokości (maks. 50 % różnicy w wartości nieruchomości, możliwość rozłożenia na raty). Z drugiej zaś strony, judykatura wskazuje na obowiązek zapłaty opłaty adiacenckiej z tytułu zwiększenia wartości nieruchomości po stworzeniu możliwości podłączenia nieruchomości do urządzenia infrastruktury technicznej „bez względu na to, czy właściciel nieruchomości z niej skorzystał”<sup>4</sup>, co jest interpretacją korzystną dla gmin. Z kolei przytoczone wcześniej przepisy ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu ... (art. 15 ust. 1-4) i rozporządzenia taryfowego (§ 5 pkt 7) regulują podział odpowiedzialności, w tym w zakresie ponoszenia kosztów, za poszczególne urządzenia konieczne do przyłączenia nieruchomości do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej.

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 rozwiązanie 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*”.

Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie (WSA w Krakowie) w wyroku z dnia 31 stycznia 2011 r. (II SA/Kr 1175/10, LEX nr 784449) podniósł, iż uchwała w sprawie udziału mieszkańców gminy w budowie urządzeń wodociągowych przewidująca udział właścicieli nieruchomości w budowie urządzeń wodociągowych poprzez partycypację pieniężną w kosztach budowy w wysokości 2 500 zł od gospodarstwa domowego oraz wyrażenie zgody na przejścia (przekopy) nakłada w istocie na każdego (co do zasady) obowiązek uiszczenia jednorazowej, zryczałtowanej opłaty w określonej wysokości i jako istotnie naruszająca prawo jest nieważna. **Jednostronne nakładanie na obywateli jakichkolwiek obowiązków, w tym opłat, nie jest dopuszczalne bez wyraźnego upoważnienia ustawowego.** Przytoczył również art. 84 Konstytucji RP, z którego wynika, że obywatel jest obowiązany do podnoszenia ciężarów i świadczeń publicznych przewidzianych wyłącznie ustawą. W ocenie WSA w Krakowie nie istniała, w rozpatrywanej przez sąd sprawę, podstawa prawna do podjęcia zaskarżonej uchwały. Podstawy takiej nie stanowią przepisy art. 143 i 144 ugn, w których ustawodawca określił zasady finansowego uczestnictwa właścicieli nieruchomości w budowie infrastruktury technicznej, w tym zakładania instalacji wodociągowych i kanalizacyjnych poprzez wnoszenie na rzecz gminy **opłat adiacenckich. Jest to jedyna prawna możliwość obciążenia właściciela nieruchomości z tytułu wybudowania urządzenia infrastruktury technicznej.** W ww. sprawie WSA w Krakowie stwierdził, iż nie można było uznać obowiązków określonych zaskarżoną uchwałą za świadczenie dobrowolne, w konsekwencji należało stwierdzić, że zaskarżona uchwała wykracza poza prawotwórcze kompetencje rady, ustalone

---

<sup>4</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygn. akt I OSK 514/09 (LEX nr 575824)

przepisami art. 40 o samorządzie gminnym. Nie miała ona wyraźnego upoważnienia ustawowego, ani też nie należała do kategorii aktów prawnych określających zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (art. 40 ust. 1 i 2 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym)

Powyżej przytoczone przepisy i stanowiska judykatury mają zastosowanie do stanu faktycznego niniejszej sprawy. Z dotychczasowych ustaleń wynika, iż taryfa uchwalona przez Radę Gminy Łysomice nie zawiera stawki opłaty, o której mowa w § 5 pkt 7 rozporządzenia taryfowego (pokrycie kosztów prób technicznych przyłącza wybudowanego przez odbiorcę usług). W gminie Łysomice, co wynika z pisma Strony z dnia 17 lutego 2014 r., brak również uregulowań dotyczących opłaty adiacenckiej i nie jest ona w związku z tym pobierana. Mimo powyższego, od 1999 r. **na mocy uchwały Zarządu Gminy Łysomice (zmienionej uchwałą z 2000 r.) od każdego właściciela nieruchomości chcącego przyłączyć się do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej pobierana jest „odpłatność z tytułu zwrotu części kosztów inwestycyjnego wykonania sieci podstawowej już istniejącej”, którą w ww. piśmie Strona wprost określa jako „opłatę przyłączeniową”**. Z przytoczonych już w niniejszym uzasadnieniu oświadczeń Gminy Łysomice wynika, iż opłaty **przeznaczone są m.in. na finansowanie rozbudowy i remontów sieci**, jak również na pokrycie kosztów prób technicznych przyłącza i przygotowania dokumentacji związanej z przyłączeniem. W ocenie Prezesa UOKiK, w świetle przedstawionych przepisów ustanowienie i pobieranie ww. opłaty nie ma uzasadnienia ani podstawy prawnej. Zgromadzony w postępowaniu wyjaśniającym materiał dowodowy, w tym oświadczenia samej Strony 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 lub kanalizacyjnej, a od jej uiszczenia uzależniana jest decyzja o przyłączeniu**.

Odpowiedzialność za wprowadzenie powyższych opłat ponosi Gmina Łysomice, gdyż to na podstawie aktu władczego zarządu gminy je pobierano. Nawet gdyby przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym był inny podmiot niż zakład budżetowy ww. gminy (Gminny Zakład Komunalny w Gostkowie), za którego działania Gmina Łysomice odpowiada, to i tak Strona ponosiłaby odpowiedzialność z tytułu swoich działań organizatorskich związanych ze świadczeniem dostaw wody i odbioru ścieków. Jak to już wskazano, to Zarząd Gminy Łysomice wprowadził obowiązek każdorazowego pobierania opłaty przyłączeniowej, który był realizowany przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne (GZK w Gostkowie). Gmina Łysomice występuje zatem w zakresie zapewnienia dostaw wody i odprowadzania ścieków w podwójnej roli – jako organizator rynku (organizowanie przyłączenia do sieci wodociągowej i organizowanie przyłączenia do sieci kanalizacyjnej) oraz jako dostawca usług (zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków). Zasadniczo, funkcję organizatorską Gmina Łysomice wykonuje bezpośrednio, natomiast dostawy usług realizuje za pośrednictwem GZK w Gostkowie. Należy jednak zaznaczyć, że zakres wykonywanych czynności krzyżuje się w pewnej mierze – przykładowo, z zebranego materiału wynika, że zawieraniem umów o przyłączenie do sieci zajmuje się GZK w Gostkowie, realizując wytyczne dotyczące pobierania opłaty przyłączeniowej ustanowionej uchwałą Zarządu Gminy Łysomice. W niniejszym postępowaniu Gmina odpowiada z tytułu naruszenia zasad konkurencji jako organizator rynku przyłączania do sieci wodociągowej i organizator przyłączania do sieci kanalizacyjnej, nawet jeśli niektórych czynności z tego zakresu nie dokonuje bezpośrednio a za pośrednictwem swojego zakładu budżetowego.

Niniejsze postępowanie antymonopolowe miało zmierzać do rozstrzygnięcia, czy Strona dopuszcza się nadużywania pozycji dominującej poprzez narzucanie uciążliwych

warunków umów, przynoszących jej nieuzasadnione korzyści. Z uwagi na fakt, iż Gmina Łysomice zobowiązała się do zapobieżenia dalszym naruszeniom w opisanym wyżej zakresie, 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 6 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 warunków umów,
- uciążliwość tych warunków,
- uzyskiwanie przez przedsiębiorcę nieuzasadnionych korzyści z tego tytułu.

**W ocenie Prezesa UOKiK, narzucanie warunków umów zostało w niniejszym postępowaniu, w świetle zebranego materiału dowodowego zaprezentowanego powyżej w uzasadnieniu, uprawdopodobnione w sposób wystarczający.** Zgodnie z § 21 Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków (uchwała Rady Gminy Łysomice Nr XLI/196/06 z dnia 28 kwietnia 2006 r.), **przyłączenie do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej następuje na podstawie umowy o przyłączenie** i po spełnieniu technicznych warunków przyłączenia, określonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne. Z kolei warunkiem wydania zezwolenia na przyłączenie jest uiszczenie opłaty przyłączeniowej uchwalonej przez Zarząd Gminy Łysomice w cytowanych uchwałach nr 5/99 i 25/2000 i przedstawianej właścicielom nieruchomości w ww. umowie. Żaden podmiot wnioskujący o przyłączenie do jednej z ww. gminnych sieci, nie może doprowadzić do budowy przyłącza bez zastosowania się do postanowienia umowy przyłączeniowej zobowiązującego do wniesienia stosownej opłaty.

Rozpatrując **kwesję uciążliwości** analizowanych warunków umowy należy zauważyć, że już w orzecznictwie Sądu Antymonopolowego (aktualnie: Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów) za uciążliwy uznano każdy warunek umowy, który stanowi dla jednej ze stron ciężar większy od powszechnie przyjętych w stosunkach danego rodzaju<sup>5</sup>. Jednocześnie podkreśla się, że ustalenia w tym zakresie powinny być dokonywane według kryteriów obiektywnych, w szczególności rozważyć należy, czy w hipotetycznej sytuacji istnienia konkurencji na danym rynku właściwym, czyli rzeczywistej swobody zawierania umów i kształtowania ich treści, dominat byłby w stanie wynegocjować takie postanowienia umowne<sup>6</sup>.

Przyjmując wskazane kryteria oceny należy uznać za uprawdopodobnione, że narzucone przez Gminę Łysomice warunki umów są dla odbiorców usług uciążliwe. Konstatacja ta wynika chociażby z faktu, iż Strona w ogóle nie jest uprawniona do pobierania opłaty przyłączeniowej nazwanej „*należnością z tytułu zwrotu części kosztów inwestycyjnego wykonania urządzeń sieci podstawowej już istniejącej*”. Jak to już szeroko przedstawiono, opłata powyższa nie jest przewidziana przez taryfę, a prawdopodobnie i tak nie mogłaby zostać zgodnie z rozporządzeniem taryfowym ustanowiona, gdyż przeznaczenie środków pochodzących z poboru przedmiotowych opłat na pokrycie kosztów budowy sieci nie jest przewidziane w § 5 tegoż rozporządzenia. Przedmiotowa opłata przyłączeniowa określona jest ryczałtowo, tj. zwłaszcza niezależnie od powierzchni i wartości przyłączanej nieruchomości. Porównanie z opłatą adiacencką musi zatem prowadzić do wniosku, iż opłata przyłączeniowa w niektórych przypadkach może być wyższa niż maksymalna dopuszczalna (określona jako procent wzrostu wartości gruntu na skutek stworzenia możliwości przyłączenia do nowo

<sup>5</sup> wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 22 października 1993r. sygn. akt XVII Amr 36/93

<sup>6</sup> tak m.in. wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 29 grudnia 1992r., sygn. akt XVII Amr 68/93

wybudowanej sieci). Niezależnie nawet od porównania z opłatą adiacencką, kwoty rzędu 1998 zł (przyłącze wodociągowe) i 1369 zł (przyłącze kanalizacyjne) muszą być postrzegane jako uciążliwe skoro wnioskodawcy w ogóle nie są – w świetle prawa - zobowiązani do ich uiszczenia.

Jak już wspomniano, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, obligatoryjne zadania własne gminy obejmują, m.in. kwestie związane z zapewnieniem realizacji kanalizacji, wodociągów oraz zaopatrzenia mieszkańców gminy w wodę. Zasada ta jest powtórzona w art. 3 ust. 1 uzz. Bezspornie zatem ustawodawca obciąży samorząd gminny obowiązkiem zapewnienia budowy wodociągów i kanalizacji. Można zatem twierdzić, że gmina pełni rolę „służebną” wobec jej mieszkańców, zapewniając realizację celów istotnych z punktu widzenia wspólnoty. Niewątpliwie takimi celami jest zapewnienie dostaw wody i realizacja ciągów kanalizacyjnych, gdyż właśnie w ten m.in. sposób zaspakajane są zbiorowe potrzeby wspólnoty.

W świetle art. 2 pkt 4 w zw. z art. 5 ust. 1 i art. 15 ust. 1 uzz zadania gminy w zakresie obowiązku budowy sieci wodociągowych i kanalizacyjnych realizowane są przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne. Za organizację tej budowy poprzez m.in. ustalenie kierunków rozwoju sieci, uchwalanie planów rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych będących w posiadaniu przedsiębiorstw wodociągowo - kanalizacyjnych, odpowiada gmina. Przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne zobligowane są do zapewnienia budowy urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych zgodnie z ustaleniami określonymi przez gminę (art. 15 ust. 1 uzz). Ponadto, zgodnie z art. 15 ust. 2 uzz, osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci realizuje jedynie budowę przyłączy do sieci oraz studni wodomierzowej, pomieszczenia przewidzianego do lokalizacji wodomierza głównego i urządzenia pomiarowego - nie jest natomiast zobowiązana do finansowania instalacji znajdujących się poza jej nieruchomością, które stanowią sieć należącą do przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego (lub którą przedsiębiorstwo to włada na podstawie służebności przesyłu).

Z powyższych rozważań wynika, zatem, że to na gminie spoczywa obowiązek rozbudowy sieci wodociągowej i kanalizacyjnej. Tymczasem Gmina Łysomice nakłada na właścicieli nieruchomości obowiązek poniesienia kosztów budowy sieci i to – jak wynika z samej nazwy opłaty i wyjaśnień Strony – sieci „już istniejącej”.

Z kolei osiągnane przez podmiot gospodarczy stosujący praktykę ograniczającą konkurencję **nieuzasadnione korzyści** są odpowiednikiem uciążliwych warunków umów w warunkach ekwiwalentności wzajemnych świadczeń stron umowy i oznaczają sytuację korzystniejszą od powszechnie przyjętych w stosunkach danego rodzaju. Nieuzasadnione korzyści powinny pozostawać w logicznym związku przyczynowym z narzuconymi kontrahentowi uciążliwymi warunkami umowy.

Dane przedłożone przez Gminą Łysomice bezspornie wskazują, iż uzyskuje ona korzyści finansowe z tytułu wpłaty przez osoby ubiegające się o przyłączenie nieruchomości do gminnej sieci przedmiotowych opłat. Powyższe rozważania znajdują w pełni zastosowanie również do kwestii, czy korzyści te są „nieuzasadnione”. Należy przyjąć, że skoro pobieranie ich pozbawione jest podstawy prawnej, a Strona powinna sama finansować rozbudowę sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, to korzyści te są właśnie nieuzasadnione.

Powyżej przedstawione okoliczności faktyczne uprawniają do przypuszczenia, iż Gmina Łysomice, **narzuca warunki umów** o przyłączenie przewidujące partycypację w kosztach budowy sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej. Warunki te wydają się być **uciążliwe** z uwagi na konieczność poniesienia przez odbiorców usług relatywnie wysokich opłat (przyłącze wodociągowe - 1369 zł i kanalizacyjne – 1998 zł). Jednocześnie, przynosić mogą Stronie

**korzyści**, gdyż zebrane środki przeznaczone są na zadania, które Gmina Łysomice powinna finansować samodzielnie, tj. bez udziału środków finansowych właścicieli nieruchomości podłączanych do sieci. Z uwagi na fakt, iż opłaty przyłączeniowe pobierane od odbiorców usług na terenie Gminy Łysomice nie mają podstawy prawnej, korzyści pochodzące z ich poboru można uznać za **nieuzasadnione**.

**Reasumując**, w przedmiotowej sprawie uprawdopodobniono naruszenie przez Gminę Łysomice zakazu zawartego w art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 6 uokik. Wykazano, że Gmina posiada pozycję dominującą na lokalnym rynku zbiorowego zaopatrzenia w wodę na obszarze gminy Łysomice oraz na lokalnym rynku zbiorowego odprowadzania ścieków obejmującym obszar tejsze gminy. Uprawdopodobniono również, iż kwestionowane w niniejszym postępowaniu postanowienia umów zostały usługobiorcom narzucone oraz mogą mieć dla nich charakter uciążliwy, a Stronie przynosić nieuzasadnione korzyści.

Należy również uznać, że zaproponowane przez Gminę rozwiązania są równoznaczne z podjęciem działań zmierzających do zapobieżenia uprawdopodobnionym w toku niniejszego postępowania naruszeniom art. 9 ust. 1 i 2 pkt 6 uokik. Z uwagi na powyższe, istnieje możliwość skorzystania z instrumentów prawnych przewidzianych w art. 12 ust. 1 i ust. 2 uokik.

Wydanie decyzji zobowiązującej, o której mowa w art. 12 ust. 1 i ust. 2 uokik zrealizuje cel postępowania, tj. pozwoli zapobiec naruszeniom związanym ze stosowaniem przedstawionych wyżej postanowień umów obligujących właścicieli nieruchomości do uiszczania opłat przyłączeniowych. Jako że Gmina przejawiała inicjatywę mającą na celu eliminację działań powodujących naruszenie prawa, uzasadniona jest akceptacja propozycji Gminy, z której wynika również zobowiązanie do zapobieżenia naruszeniom na przyszłość.

Prezes UOKiK nie nałożył na Stronę 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 i art. 11 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** 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.**

Stosownie do treści art. 81 ust. 1 uokik w związku z art. 479<sup>28</sup> § 2 Kodeksu postępowania cywilnego – od niniejszej decyzji przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w terminie dwutygodniowym 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. r. pr. K K  
ul. Warszawska 8  
87-148 Łysomice  
*reprezentujący Gminę Łysomice*
2. **a/a.**