

**PREZES URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
DELEGATURA UOKiK W POZNANIU**

ul. Zielona 8, 61-851 Poznań
Tel. (0-61) 852-15-17, 852-77-50, Fax (0-61) 851-86-44
E-mail: poznan@uokik.gov.pl

Poznań, dnia 12 lipca 2004r.

RPZ-411/5/04/MK

DECYZJA nr RPZ 15/2004

Na podstawie art. 9 w związku z art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. *o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jednolity – Dz. U. z 2003r., Nr 86, poz. 804 ze zm.)* oraz stosownie do art. 28 ust. 6 tej ustawy i par. 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2002r. *w sprawie określenia właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Dz. U. Nr 18, poz. 172 ze zm.)*, po przeprowadzeniu postępowania antymonopolowego wszczętego z urzędu

- w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów:

uznaje się za praktykę ograniczającą konkurencję określoną w art. 8 ust. 1 ww. ustawy, ***nadużywanie przez Gminę Opalenica pozycji dominującej na lokalnym rynku organizowania usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków***, polegające na bezprawnym ustalaniu i pobieraniu od osób ubiegających się o przyłączenie do sieci wodno – kanalizacyjnej opłat za korzystanie z sieci wodociągowej, kanalizacji sanitarnej i kanalizacji deszczowej ***i nakazuje zaniechanie jej stosowania.***

Uzasadnienie

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów – Delegatura w Poznaniu (zwany dalej Urzędem) wszczął w dniu 26 maja 2004r. postępowanie antymonopolowe przeciwko Gminie Opalenica w sprawie stosowania praktyk ograniczających konkurencję, polegających na bezprawnym ustalaniu i pobieraniu od osób ubiegających się o przyłączenie do sieci wodno – kanalizacyjnej opłat za korzystanie z sieci wodociągowej, kanalizacji sanitarnej i kanalizacji deszczowej.

Podstaw do wszczęcia tego postępowania dostarczyły materiały zgromadzone przez Urząd w toku postępowania wyjaśniającego, prowadzonego pod sygn. RPZ – 051/2/04 w związku ze skargą konsumenta. Mieszkaniec Opalenicy kwestionował konieczność ponoszenia wysokich kosztów wybudowanego przez Gminę przyłącza kanalizacyjnego, konieczność przyłączenia do kanalizacji sanitarnej oraz obowiązek uiszczania opłat za korzystania z tej kanalizacji.

Spośród wszystkich sformułowanych przez konsumenta zarzutów szczegółowego zbadania wymagało jedynie ustalenie zasadności pobierania opłat za korzystanie z kanalizacji sanitarnej.

W postępowaniu wyjaśniającym Urząd ustalił, iż Gmina pobiera nie tylko opłaty za korzystanie z kanalizacji sanitarnej ale również opłaty za korzystanie z sieci wodociągowej i kanalizacji deszczowej. Wszystkie trzy rodzaje opłat wprowadzono *Zarządzeniem nr 86/2003* Burmistrza Opalenicy z dnia 31 grudnia 2003r. Jako podstawę prawną pobierania tego rodzaju opłat Gmina wskazywała art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996r. *o gospodarce komunalnej (Dz.U., nr 9, poz. 43)*. Zgodnie z tym przepisem, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej, między innymi o wysokości opłat za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Wysokość opłat została zróżnicowana z uwagi na różną wartość inwestycji, pilność i rodzaj zaspokajanych potrzeb. Opłaty określane są na podstawie ryczałtu i wynoszą odpowiednio:

1. za korzystanie z sieci wodociągowej:
 - a) przez mieszkańców i podmioty gospodarcze z terenu miasta, a z terenu wsi przez mieszkańców i podmioty gospodarcze, którzy w czasie budowy wodociągu nie posiadali siedliska i nie prowadzili działalności gospodarczej – 137 zł.,
 - b) przez mieszkańców i podmioty gospodarcze z tereni wsi, którzy w czasie budowy wodociągu posiadali siedliska i prowadzili działalność gospodarczą, lecz nie partycypowali w kosztach budowy wodociągu – 411zł.,
2. za korzystanie z kanalizacji sanitarnej - 946 zł..(osoby, którym Gmina wybudowała przyłącze uiszczają opłatę w wysokości niższej – 888zł.),
3. za korzystanie z kanalizacji deszczowej – 566 zł.

Obowiązek uiszczania powyższych opłat, nie miał zdaniem Urzędu podstaw prawnych. W związku z tym Urząd wszczął postępowanie antymonopolowe a materiały uzyskane w toku postępowania wyjaśniającego w zaliczono w poczet dowodów postanowieniem z dnia 26 maja 2004r.

W toku postępowania antymonopolowego Gmina wyjaśniła, iż opłaty za korzystanie z sieci wodociągowej, kanalizacji sanitarnej i deszczowej związane są realizowaniem oraz finansowaniem przez nią inwestycji wodociągowo-kanalizacyjnych. Opłaty stanowią jej dochód a konsumentowi dają uprawnienie do podłączenia do sieci. Pobierane są jednorazowo bądź w ratach. W przypadku spłaty w ratach, zezwolenie na korzystanie z uzbrojenia wydawane jest po uiszczeniu pierwszej raty i podpisaniu stosownej umowy. Bez uiszczanych od 1967r. przez mieszkańców opłat niemożliwa byłaby realizacja budowy sieci. Udział mieszkańców w rozwoju infrastruktury i poprawie ekologii nie może być, zdaniem Gminy, traktowany jako nadużycie pozycji dominującej.

Ponadto Gmina wskazała, że poza ustalonymi opłatami mieszkańcy nie uiszczają żadnych innych opłat z tytułu wzrostu wartości ich nieruchomości spowodowanych dostępem do mediów, których wcześniej nie było.

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów ustalił i zważył, co następuje.

Praktyki ograniczające konkurencję, których istotą jest nadużycie siły rynkowej przez przedsiębiorców ujawniają się na rynku relewantnym, rynku towarów, które za względu na ich przeznaczenie, cenę oraz właściwości, w tym jakość, są uznawane przez ich nabywców za substytuty oraz są oferowane na obszarze, na którym ze względu na ich rodzaj i właściwości, istnienie barier dostępu do rynku, preferencje konsumentów, znaczące różnice

cen i koszty transportu, panują zbliżone warunki konkurencji (art. 4 pkt 8 ustawy *o ochronie konkurencji...*). W stanie faktycznym niniejszej sprawy Gmina Opalenica jest jedynym organizatorem usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków. Posiada na swoim terenie sieć wodociągową i kanalizacyjną, za pośrednictwem, której Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej sp. z o.o. dostarcza odbiorcom wodę i odprowadza ścieki. Bezsporne jest zatem, iż Gmina Opalenica działa na lokalnym rynku organizowania usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków w warunkach monopolu sieciowego (naturalnego) i posiada na tak wyznaczonym rynku pozycję dominującą, w rozumieniu art. 4 pkt 9 ustawy *o ochronie konkurencji...*. W konsekwencji, działania Gminy Opalenica związane z udostępnianiem sieci wodociągowej, kanalizacji sanitarnej i deszczowej podlegają kontroli Urzędu. Kontrola ta jest tym bardziej uzasadniona, gdyż w niniejszej sprawie działania organu antymonopolowego ukierunkowane są na ochronę interesu publicznego, do którego odnosi się art. 1 ustawy *o ochronie konkurencji...*. Interes publiczny należy w tym wypadku utożsamiać z interesami ogółu odbiorców wody (osób fizycznych i przedsiębiorców) z terenu Gminy Opalenica.

Urząd zważył, co następuje. W art. 8 ust. 1 ustawy *o ochronie konkurencji...* zakazano nadużywania pozycji dominującej. Z uwagi na brak ustawowej definicji pojęcia *nadużywania*, w odczytaniu intencji ustawodawcy pomocne jest posłużenie się przykładową listą (katalogiem otwartym) praktyk będących przejawem nadużywania pozycji przez przedsiębiorcę. Jako nadużywanie potraktowano np.: narzucanie przez przedsiębiorcę uciążliwych warunków umów, przynoszących mu nieuzasadnione korzyści, bezpośrednie lub pośrednie narzucanie nieuczciwych cen, w tym cen nadmiernie wygórowanych albo rażąco niskich.

W ocenie Urzędu naruszenie obowiązujących przepisów przez podmiot zajmujący na rynku właściwym pozycję dominującą wskazuje na niewłaściwe korzystanie z posiadanej siły rynkowej – jest nadużyciem rynkowej pozycji. Uciążliwość zachowań przedsiębiorcy podejmującego arbitralne decyzje, w braku poszanowania przepisów prawa, nie zostałaby zaakceptowana przez konsumentów na rynku konkurencyjnym.

Arbitralność decyzji przedsiębiorcy w przedmiotowej sprawie przejawia się w przekroczeniu ustawowych kompetencji w zakresie ustanowienia obciążeń finansowych osób ubiegających się o podłączenie do sieci wodno – kanalizacyjnej. Gmina wprowadziła opłaty za korzystanie z sieci wodociągowej, kanalizacji sanitarnej i kanalizacji deszczowej.

Według przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990r. *o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001r., nr 142, poz. 1591)* gmina może stanowić akty prawa miejscowego jedynie na podstawie upoważnień ustawowych. W art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy *o samorządzie gminnym* przyznano gminie prawo ustalania zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego utrwaliło się już stanowisko, iż w zakresie tego uprawnienia nie mieści się wprowadzanie opłat za korzystania z tych obiektów i urządzeń.¹ W wyroku z dnia 16 grudnia 1996r. o sygn akt II SA/Kr 1377/96 NSA dokonał wyczerpującej interpretacji tego zapisu. Pojęcie „zasada” oznacza regułę postępowania przy korzystaniu z obiektów i urządzeń gminnych. Aby mówić o „zasadzie odpłatności” wysokość opłat nie może być narzucona. Opłata w takim przypadku

¹Por. wyrok NSA z dnia 31 maja 1996r., I SA/Łd 65/96 ONSA 1997/2, poz. 88; wyrok NSA z dnia 16 grudnia 1996r., II SA/Kr 1377/96 Wokanda 1997/7 str. 39; uchwała SN z dnia 26 września 1995r. III AZP 22/95 OSNAPiUS 1996/6, poz. 80.

stanowi cenę za korzystanie z urządzeń i obiektów i powinna wynikać z umowy o świadczenia usług. Natomiast pojęcie „tryb” dotyczy procedury postępowania. W granicach tego pojęcia można by unormować sposób wnoszenia opłat (cen) lecz nie ich wysokość.

Pogląd, iż opłaty dodatkowo obciążające obywatela mogą być ustalone jedynie w oparciu o szczegółowe regulacje prawne, znajduje silną podstawę normatywną w art. 84 *Konstytucji*. Zgodnie z tym zapisem każdy jest zobowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych określonych tylko w ustawie.

Art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996r. *o gospodarce komunalnej* (Dz.U.,nr 9, poz. 43), na który powoływała się Gmina, wyposażyła organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego w kompetencje do stanowienia o wysokości cen i opłat oraz o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej tych jednostek. Przepis ten nie zawiera jednak podstawy prawnej do wprowadzenia kwestionowanych opłat dla usługobiorców – konsumentów. Po pierwsze, uprawnienie przewidziane w tym artykule jest aktualne, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Zasady i warunki zbiorowego zaopatrzenia wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków zostały uregulowane w ustawie z dnia 7 czerwca 2001r. *o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków* (Dz.U., nr 72, poz. 747). W świetle przepisów tej ustawy gmina ma jedynie kompetencje do uchwalania regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, zatwierdzania taryf sporządzonych przez przedsiębiorstwo wodociągowe – kanalizacyjne. Taryfy określone są zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 12 marca 2002r. *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).

Po drugie, kompetencje przyznane w tym przepisie (art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy *o gospodarce komunalnej*) nie stanowią generalnego upoważnienia do wprowadzenia opłat o charakterze publicznoprawnym. Mimo, iż mówi się w tym przepisie o opłatach i cenach, nie jest uprawnione wyprowadzanie z tego wniosku, że opłaty mogą być czymś więcej niż ustalonymi „urzędowo” należnościami cywilnoprawnymi, stanowiącymi jedynie ekwiwalent za „usługę” ze strony Gminy w postaci umożliwienia korzystania z jej obiektów i urządzeń, świadczoną w warunkach braku jakiegokolwiek przymusu po stronie świadczeniobiorcy. Pojawienie się przymusu czyni tę opłatę daniną publiczną, narzuconą jednostronnie wraz z ową usługą.²

Opłaty ustalone przez Gminę Opalenica, zwane opłatami za korzystanie z sieci wodociągowej, kanalizacji sanitarnej i deszczowej są właściwie opłatami za podłączenie do tych sieci. Za taką interpretacją przemawiają przede wszystkim wyjaśnienia Gminy, która wprost stwierdza, że dopiero uiszczenie tych opłaty uprawnia potencjalnego odbiorcę do podłączenia do sieci. Ponadto opłata ta pobierana jest jednorazowo a w przypadku spłaty w ratach, zezwolenie na korzystanie z uzbrojenia wydawane jest dopiero po zapłaceniu pierwszej raty. Możliwość pobierania przez gminę opłat za podłączenie do sieci była przedmiotem postępowania przez Naczelnym Sądem Administracyjnym, który jednoznacznie stwierdził : Nie ma przepisów ustawowych, które upoważniłyby gminę do wprowadzenia – drogą regulacji prawnych powszechnie obowiązujących – opłat za podłączenie do istniejącej

² Szeroko na temat charakteru prawnego opłat za podłączenia do sieci wypowiedział się NSA w uzasadnieniu do wyroku z dnia 13 grudnia 2000r., II SA 2320/2000

gminnej sieci wodno – kanalizacyjnej. – wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2000r., II SA 2320/2000.

W kontekście powyższego, uzasadnienia zwrotu gminie środków poniesionych w związku z podłączeniem nieruchomości do sieci poszukiwać można na gruncie innych przepisów. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997r. *o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity – Dz.U. z 2000, nr 46, poz. 543)* przewiduje możliwość pobierania opłat adiacenckich, stanowiących formę uczestnictwa właścicieli nieruchomości w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej. Wysokość tych opłat nie jest jednak dowolna, zależy od wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego budową tych urządzeń. Opłaty adiacenckie nie mogą być wyższe niż 50% różnicy między wartością, jaką nieruchomość miała przed wybudowaniem urządzeń, a wartością po ich wybudowaniu. Wartość nieruchomości określana jest przez rzeczoznawców.

W świetle art. 1 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, Prezes Urzędu działając w interesie publicznym, chroni interesy przedsiębiorców oraz konsumentów. Prawidłowe funkcjonowanie rynku nie jest możliwe, gdy naruszony zostaje interes konsumentów, licznej grupy uczestników rynku. Ze względu na eksploatacyjny charakter zakwestionowanej przez Urząd praktyki, orzeczono jak na wstępie.

Kary pieniężne określone w art. 101 ust. 2 pkt 2 ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów* mają charakter fakultatywny. W ramach uznania administracyjnego to Prezes Urzędu decyduje, czy właściwe jest ukaranie przedsiębiorcy dopuszczającego się praktyk. W toku postępowania Gmina współpracowała z Urzędem, przedstawiając wszelkie dokumenty i wyjaśnienia. Wykonanie decyzji stwierdzającej bezprawność pobieranych opłat wiąże się już z istotną dolegliwością dla przedsiębiorcy dopuszczającego się tego rodzaju praktyk. Licząc na niezwłoczne zastosowanie się do nakazu zawartego w sentencji decyzji, Urząd postanowił nie obciążać dodatkowo Gminy.

Stosownie do treści art. 78 ust. 1 ww. ustawy w związku z art. 479²⁸ par. 2 k.p.c. – od niniejszej decyzji przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w terminie dwutygodniowym od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Poznaniu.

Z upoważnienia
Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
Dyrektor Delegatury w Poznaniu
Edward Stawicki

Otrzymuje:

Urząd Miejski w Opalenicy
ul. 3 Maja 1
64 – 330 Opalenica