



PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
Delegatura Urzędu Ochrony
Konkurencji i Konsumentów w Krakowie

RKR-411-5/09/PP-11/09

Kraków, dnia 19 października 2009 r.

DECYZJA NR RKR - 21/2009

Stosownie do art. 33 ust. 6 *ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów* (Dz. U. Nr 50, poz. 331, z późn. zm.) oraz § 7 *rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2007 r. w sprawie właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów* (Dz. U. Nr 134, poz. 939), w związku z § 7 *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)

- w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów -

po przeprowadzeniu postępowania antymonopolowego:

I.

Na podstawie art. 10 *ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów* **uznaje się za praktykę ograniczającą konkurencję** i naruszającą zakaz, o którym mowa w art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 6 *ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów*, działania Miasta Limanowa, polegające na nadużywaniu pozycji dominującej na lokalnym rynku zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków, obejmującym teren Miasta Limanowa, poprzez narzucanie uciążliwych warunków umów przynoszących Miastu Limanowa nieuzasadnione korzyści, dotyczących przyłączenia do sieci wodociągowej oraz kanalizacyjnej, w świetle których przyłączenie jest uzależnione od wykonania przez osobę ubiegającą się o przyłączenie na własny koszt części robót niestanowiących budowy przyłącza, o którym mowa w art. 2 pkt 5 i 6 *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, ze zm.), to jest budowy części sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej na odcinku: od granicy nieruchomości do miejsca wykonania włączenia do istniejącej sieci,

oraz nakazuje się zaniechanie jej stosowania.

II.

Na podstawie art. 11 *ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów* **uznaje się za praktykę ograniczającą konkurencję** i naruszającą zakaz, o którym mowa w art. 9 ust. 1 *ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów*, działania Miasta Limanowa, polegające na nadużywaniu pozycji dominującej na lokalnym rynku zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków, obejmującym teren Miasta Limanowa, poprzez narzucanie warunków przyłączenia do miejskiej sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej wybudowanej przez Miasto Limanowa wspólnie z mieszkańcami w ramach inicjatywy społecznej, w świetle których każdy kolejny mieszkaniec, który chce przyłączyć swoją nieruchomość do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej, a nie był uczestnikiem tej inicjatywy, przed uzyskaniem

zgody na przyłączenie musi wnieść stosowną opłatę określoną dla pojedynczego uczestnika tej inicjatywy społecznej,

oraz stwierdza się zaniechanie jej stosowania z dniem 16 kwietnia 2008 r, to jest z dniem stwierdzenia przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie nieważności uchwały Nr XXII/151/2004 Rady Miasta Limanowa z dn. 26 marca 2004 r. w sprawie zasad dobrowolnego udziału mieszkańców Miasta Limanowa w finansowaniu inwestycji realizowanych przez Miasto Limanowa wspólnie mieszkańcami w ramach inicjatyw społecznych.

III.

1. Na podstawie art. 106 ust. 1 pkt 1 ww. *ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów nakłada się na Miasto Limanowa karę pieniężną* z tytułu naruszenia *ustawy*, o którym mowa w pkt I. niniejszej decyzji, w wysokości 5 604,47 zł (słownie: pięć tysięcy sześćset cztery złote 47/100), płatną do budżetu Państwa.
2. Na podstawie art. 106 ust. 1 pkt 1 ww. *ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów nakłada się na Miasto Limanowa karę pieniężną* z tytułu naruszenia *ustawy*, o którym mowa w pkt II. niniejszej decyzji, w wysokości 11 559,22 zł (słownie: jedenaście tysięcy pięćset pięćdziesiąt dziewięć złotych 22/100), płatną do budżetu Państwa.

IV.

Na podstawie art. 77 ust. 1 w związku z art. 80 *ustawy o ochronie konkurencji konsumentów obciąża się Miasto Limanowa kosztami niniejszego postępowania* oraz zobowiązuje się do zwrotu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów kosztów postępowania w kwocie 37,00 zł (słownie: trzydzieści siedem złotych 00/100).

UZASADNIENIE

Na podstawie ustaleń dokonanych w toku przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego w sprawie warunków, narzucanych odbiorcom usług na terenie Miasta Limanowa przy zawieraniu umów o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – Delegatura w Krakowie, zwany dalej „organem antymonopolowym”, powziął przypuszczenie, że działalność Miasta Limanowa w tym zakresie prowadzona jest z naruszeniem przepisów *ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów*.

Uwzględniając powyższe w dn. 22 maja 2009 r. postanowieniem nr RKR-78/2009 wszczęte zostało postępowanie antymonopolowe w związku z podejrzeniem nadużywania przez Miasto Limanowa pozycji dominującej na lokalnym rynku zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, obejmującym teren Miasta Limanowa, poprzez:

- 1) narzucanie uciążliwych i przynoszących Miastu Limanowa nieuzasadnione korzyści warunków przyłączenia do miejskiej sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej, w świetle których przyłączenie jest uzależnione od wykonania przez osobę ubiegającą się o przyłączenie na własny koszt części robót niestanowiących budowy przyłącza, o którym mowa w art. 2 pkt 5 i 6 *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, ze zm.)*, to jest budowy części sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej na odcinku: od granicy nieruchomości przyłączanej do miejsca wykonania włączenia do istniejącej sieci,

- 2) narzucanie warunków przyłączenia do miejskiej sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej wybudowanej przez Miasto Limanowa wspólnie z mieszkańcami w ramach inicjatywy społecznej, w świetle których każdy kolejny mieszkaniec, który chce przyłączyć swoją nieruchomość do sieci kanalizacyjnej lub wodociągowej, a nie był uczestnikiem tej inicjatywy, przed uzyskaniem zgody na przyłączenie musi wnieść stosowną opłatę określoną dla pojedynczego uczestnika tej inicjatywy społecznej.

W odniesieniu do postawionych zarzutów Miasto Limanowa, ustosunkowało się następująco [k. 227-228]:

ad. 1. - warunki przyłączenia do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej narzucane przez Miasto Limanowa nie są uciążliwe. Miasto nie unika poniesienia kosztów wykonania odcinków sieci leżących poza granicą nieruchomości odbiorcy usług w sytuacjach, gdy ma to uzasadnienie ekonomiczne, w szczególności gdy wiąże się to z zajęciem pasa drogowego lub wykonaniem robót wymagających odbudowy nawierzchni dróg gminnych. Podmioty przyłączane wykonują odcinki sieci leżące poza granicami ich nieruchomości tylko w sytuacjach prostych, w niezagospodarowanym terenie, kiedy koszt wykonania odcinka leżącego poza granicami nieruchomości nie jest znacznym w porównaniu z kosztem przyłącza zlokalizowanego na terenie nieruchomości przyłączanej. W przypadku budowy nowej sieci zbiorczej jej przebieg jest uzgadniany z właścicielami nieruchomości, którzy są informowani o warunkach przyłączenia i wyrażali akceptację co do jej lokalizacji. W ocenie Miasta Limanowa w takich sytuacjach podział robót pomiędzy dwóch wykonawców nie posiada uzasadnienia, stwarza natomiast utrudnienie organizacyjne i powoduje wzrost łącznego kosztu ich wykonania.

ad 2. - norma uzależniająca przyłączenie nowego odbiorcy do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej w przypadku, gdy została ona wybudowana wspólnie z mieszkańcami, od wniesienia opłaty przewidzianej dla uczestnika tej inicjatywy, nie była instrumentem wymuszania przez Miasto Limanowa tego świadczenia za pomocą środków władczych, takich jak decyzja i egzekucja administracyjna. Mieszkańcy organizując się w społeczne komitety przeważnie obejmowali wszystkie nieruchomości z kanalizowanego lub zaopatrywanego w wodę obszaru. Korzystanie z tego wadliwego przepisu było sporadyczne i akceptowane przez zainteresowanych. Korzyści osiągnięte z tego tytułu w skali ogólnych wydatków Miasta na infrastrukturę wodociagową i kanalizacyjną są znikome.

W toku postępowania organ antymonopolowy ustalił, co następuje.

Na terenie Miasta Limanowa jedynym podmiotem prowadzącym działalność w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków jest Miasto Limanowa [k. 77]. Miasto Limanowa jest gminą posiadającą status miasta. Zgodnie z § 10 ust. 1 statutu Miasta przyjętego uchwałą Nr XX/138/2008 r. Rady Miasta Limanowa z dnia 30 maja 2008 r. w celu wykonywania zadań Miasto tworzy jednostki organizacyjne, nadając im statuty i regulaminy w tym, w szczególności przedsiębiorstwa i zakłady gospodarki komunalnej. W wykazie jednostek organizacyjnych Miasta Limanowa, stanowiącym załącznik nr 3 do statutu, w pkt 4 ujęty jest Miejski Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej, zwany dalej „MZGKiM”.

MZGKiM jest jednostką organizacyjną utworzoną na podstawie uchwały Nr XIX/124/91 Rady Miejskiej w Limanowej z dnia 30 grudnia 1991 r, działającą w formie zakładu budżetowego. Przedmiot działania MZGKiM obejmuje w szczególności świadczenie usług w zakresie:

- ochrony środowiska, poprzez wywóz nieczystości stałych i płynnych z budynków i osiedli oraz utrzymanie czystości ulic i placów,

- robót remontowo - budowlanych i drogownictwa,
- usług pogrzebowych i cmentarnych,
- usług wodociągowo - kanalizacyjnych,
- budowy i konserwacji terenów zielonych oraz produkcji ogrodniczej,
- dystrybucji gazu płynnego,
- transportu i sprzętu,
- administracji budynków komunalnych,
- komunikacji miejskiej,
- placów targowych,
- prowadzenia basenów kąpielowych.

W zakresie usług wodociągowo-kanalizacyjnych MZGKiM poprzez wyodrębniony w swojej strukturze Zakład Wodociągów i Kanalizacji, realizuje następujące działania:

- bieżące utrzymanie i eksploatacja komunalnych sieci i urządzeń wodno-kanalizacyjnych w zakresie zapewniającym ciągłość dostawy wody i odprowadzania ścieków,
- czynności związane z handlową obsługą odbiorców usług,
- realizację lub udział w realizacji zadań inwestycyjnych w zakresie rozbudowy oraz modernizacji sieci i urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych.

Prowadzenie działalności w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Miasta Limanowa uregulowane jest uchwałą nr L/293/2006 Rady Miasta Limanowa z dn. 31 marca 2006 r. w sprawie uchwalenia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków (zwanego dalej „Regulaminem”) [k. 21-28].

I.

Zgodnie z Regulaminem przyłączenie nieruchomości do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej odbywa się na wniosek właściciela tej nieruchomości (§ 18- § 19, § 22). Osoba ubiegająca się o przyłączenie składa wniosek o wydanie warunków technicznych przyłączenia na formularzu opracowanym przez MZGKiM [k. 299]. MZGKiM po otrzymaniu wniosku wydaje warunki techniczne na przyłączenie nieruchomości w terminie do 14 dni od daty jego otrzymania. Warunkiem przystąpienia do robót przyłączeniowych jest wcześniejsze uzgodnienie dokumentacji technicznej w MZGKiM, uzyskanie zezwoleń wymaganych na podstawie przepisów prawa budowlanego oraz prawa do dysponowania terenem przez który ma przebiegać przyłącze. Osoba ubiegająca się o przyłączenie może powierzyć wykonanie robót związanych z przyłączeniem wybranemu przez siebie wykonawcy. Wykonawca robót przed przystąpieniem do ich wykonania zobowiązany jest uprzednio uzyskać zezwolenie MZGKiM na ich rozpoczęcie [wzór zezwolenia, k. 300]. W świetle wyjaśnień MZGKiM oraz treści zezwolenia, jego wydawanie ma na celu uporządkowanie procesu realizacji przyłączeń od strony organizacyjnej, w tym zapewnienie rejestrowania wykonywanych przyłączy w celu wykluczenia możliwości nielegalnych przyłączeń. Zgodnie z wyjaśnieniem MZGKiM wydaje je każdemu wykonawcy prowadzącemu działalność w zakresie wykonywania sieci lub instalacji wodociągowo-kanalizacyjnych i nie miały miejsca przypadki odmowy wydania zezwolenia [k. 107-108]. Po wykonaniu przyłącza osoba ubiegająca się o przyłączenie (lub działający w jej imieniu wykonawca) składa w MZGKiM:

- oświadczenie wykonawcy robót o ich wykonaniu zgodnie z zatwierdzonym projektem i warunkami pozwolenia na budowę oraz przywróceniu terenu do należytego stanu i porządku [k. 301],
- protokół próby szczelności przyłącza [k.302],
- geodezyjną inwentaryzację powykonawczą,
- w przypadku przyłącza kanalizacyjnego wykonywanego do obiektu przyłączonego do sieci wodociągowej dodatkowo sporządzany jest protokół z podłączenia przyłącza

kanalizacyjnego, w którym ujawniany jest stan wodomierzy, celem rozliczenia usługi odbioru ścieków [k. 303].

W dalszej kolejności osoba ubiegająca się o przyłączenie składa wnioski o zawarcie umowy o dostawę wody i/lub odbiór ścieków, sporządzany na opracowanym przez MZGKiM formularzu [k. 304]. Następnie MZGKiM dokonuje protokolarnego odbioru i uruchomienia przyłącza przy udziale wykonawcy robót oraz montuje na własny koszt wodomierz główny, przy okazji tych czynności z reguły podpisywana jest umowa o świadczenie usług. MZGKiM ma prawo odmówić przyłączenia do sieci, jeśli przyłącze zostało wykonane bez uzyskania warunków technicznych bądź zostało wykonane niezgodnie z wydanymi warunkami technicznymi.

Przedłożone wzory warunków technicznych wydawanych przez MZGKiM [k. 109, k. 110] zawierają stwierdzenia, zgodnie z którymi:

- miejsce włączenia stanowi wskazany rurociąg (w przypadku sieci wodociągowej),
- miejsce wprowadzania ścieków stanowi wskazana studnia rewizyjna na kanale zbiorczym,
- eksploatacja przyłącza od zasuwy do zaworu za wodomierzem włącznie oraz pomieszczenia wodomierza należy do odbiorcy (w przypadku sieci wodociągowej),
- odcinek przewodu od budynku do miejsca wprowadzania ścieków pozostanie własnością i w eksploatacji odbiorcy usług (w przypadku sieci kanalizacyjnej).

W przypadku, gdy wskazane miejsce włączenia do istniejącej sieci leży poza granicami nieruchomości przyłączanej, jej przyłączenie wymaga budowy fragmentu sieci na odcinku pomiędzy granicami tej nieruchomości a miejscem włączenia do sieci istniejącej. Z postanowień Regulaminu oraz treści wydawanych warunków technicznych wynika, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ogranicza się w tym zakresie jedynie do wskazania miejsca przyłączenia i poinformowania (poprzez określenie warunków technicznych przyłączenia) wnioskodawcy o konieczności wybudowania tego odcinka sieci. Dokumenty te nie przewidują w żaden sposób, że MZGKiM wykona te roboty lub pokryje koszty ich wykonania. Wynika z nich natomiast, że podmiot zainteresowany przyłączeniem ma zapewnić wykonanie tych robót przez jednostkę posiadającą uprawnienia do ich wykonania. Zawarcie umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków następuje po uprzednim dokonaniu odbioru technicznego wykonanych robót.

Zgodnie z „Wieloletnim planem rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych będących w posiadaniu Miejskiego Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Limanowej na lata 2007-2010” przyjętym uchwałą nr VI/28/2007 Rady Miasta Limanowa z dnia 23 lutego 2007 r. w okresie objętym planem „działania rozwojowo modernizacyjne w zakresie infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej prowadzone są w następujących głównych kierunkach [k. 329]:

- zapewnienie możliwości przyłączenia do sieci wodociągowej wszystkich mieszkańców Miasta, poprzez rozbudowę sieci wodociągowej (budowa nowych odcinków sieci przesyłowych i rozdzielczych oraz przepompowni wody),
- zapewnienie możliwości przyłączenia do sieci kanalizacyjnej wszystkich mieszkańców Miasta, poprzez rozbudowę sieci kanalizacyjnej (budowa nowych odcinków sieci zbiorczych oraz ewentualnie przepompowni ścieków lub sieci kanalizacyjnych ciśnieniowych).”

Ze złożonych przez MZGKiM wyjaśnień [k. 107, pkt 1d] wynika jednoznacznie, że:

- MZGKiM nie pokrywa w żadnej formie kosztów budowy przyłączy, tak wodociągowych jak i kanalizacyjnych, na odcinku pomiędzy miejscem przyłączenia do istniejącej sieci a granicą nieruchomości gruntowej,

- wydawane warunki techniczne nie uwzględniają rozgraniczenia przyłącza na część w granicy nieruchomości gruntowej i część poza jej granicą,
- MZGKiM prowadząc swą działalność zajmuje stanowisko, że rozgraniczenie pomiędzy siecią a przyłączem nie jest związane z granicą nieruchomości gruntowej.

W świetle powyższego MZGKiM ma możliwość narzucenia zainteresowanemu podmiotowi warunku wybudowania sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej na odcinku – od granicy nieruchomości do wskazanego przez MZGKiM w warunkach technicznych miejsca przyłączenia, w przypadku gdy miejsce przyłączenia nie jest zlokalizowane w granicach nieruchomości przyłączanej. W przypadku, gdy osoba ubiegająca się o przyłączenie nie spełni tego warunku wówczas nie dojdzie do zawarcia umowy i świadczenia na jej rzecz usługi. W ramach określonych przez MZGKiM warunków przyłączenia osoba ubiegająca się o przyłączenie musi pokryć koszty: wykonania odcinka sieci rozdzielczej łączącej jej nieruchomość z istniejącą siecią oraz ich połączenia (tzw. wcinki) oraz towarzyszących im czynności - wykonania prób technicznych i sporządzenia powykonawczej dokumentacji geodezyjnej tego odcinka sieci. Procedura przyłączenia nie stwarza osobie ubiegającej się o przyłączenie możliwości ustalenia warunków zwrotu na jej rzecz poniesionych przez nią nakładów, w części dotyczącej robót stanowiących rozbudowę sieci.

Ze złożonych wyjaśnień wynika również, że MZGKiM korzysta z możliwości narzucenia warunku będącego przedmiotem zarzutu sformułowanego w pkt I. niniejszej decyzji. W okresie od dn. 1 stycznia 2007 r. do dnia złożenia wyjaśnień wybudowane zostały na powyższych zasadach (tj. na koszt odbiorców usług) 173 przyłącza wodociągowe oraz 129 przyłącza kanalizacyjne, w których miejsca przyłączenia do istniejących sieci zostały wskazane poza granicami przyłączanej nieruchomości [k. 116].

II.

W dniu 26 marca 2004 r. Rada Miasta Limanowa podjęła uchwałę nr XXII/151/2004 w sprawie zasad dobrowolnego udziału mieszkańców Miasta Limanowa w finansowaniu inwestycji realizowanych przez Miasto Limanowa wspólnie z mieszkańcami w ramach inicjatyw społecznych [k. 233-234].

W powyższej uchwale Miasto Limanowa zadeklarowało wsparcie zadań inwestycyjnych wskazanych przez mieszkańców, obejmujących rozbudowę sieci kanalizacji sanitarnej i wodociągowej, wykonywanych w ramach inicjatyw społecznych przy zaangażowaniu i dobrowolnym udziale finansowym mieszkańców. Wsparcie polegać miało na traktowaniu inicjatywy społecznej wskazanej przez mieszkańców jako priorytetową, poprzez odpowiednie dofinansowanie i umieszczenie jej w planie budżetu miasta do realizacji w określonym czasie.

Uchwała ustaliła kryteria uznania danej inwestycji za priorytetową, poprzez określenie wysokości udziału mieszkańców miasta w finansowaniu poszczególnych rodzajów inwestycji. Zasady postępowania określone powołaną uchwałą przewidywały powołanie przez mieszkańców społecznego komitetu budowy, odpowiedzialnego za realizację zadania, działającego z upoważnienia wszystkich uczestników inicjatywy społecznej, do którego zadań należy m.in. „zgrupowanie niezbędnych środków od mieszkańców będących uczestnikami inicjatywy społecznej”.

Zgodnie z powołaną uchwałą:

„Jeżeli inwestycja zostanie zrealizowana przy udziale finansowym mieszkańców (...), to każdy kolejny mieszkaniec, który chce przyłączyć swoją nieruchomość do wykonanej sieci kanalizacyjnej lub wodociągowej a nie był uczestnikiem tej inicjatywy, przed uzyskaniem zgody na przyłącz musi wnieść stosowną opłatę określoną dla zrealizowanego zadania na

podstawie niniejszej uchwały, dla pojedynczego uczestnika inicjatywy społecznej zwaloryzowaną na dzień wpłaty” (§ 4),

„Szczegółowe warunki realizacji i finansowania zadania inwestycyjnego z udziałem mieszkańców - uczestników inicjatywy społecznej określone zostaną każdorazowo w umowie zawartej pomiędzy Burmistrzem Miasta a Społecznym Komitetem Budowy reprezentującym mieszkańców - uczestników inicjatywy społecznej” (§ 5).

Wyrokiem z dnia 16 kwietnia 2008 r. (sygn. akt III SA/Kr, 1006/07) Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, po rozpoznaniu skargi Wojewody Małopolskiego, stwierdził nieważność powyższej uchwały [treść wyroku - k. 243-251]. Z uzasadnienia wyroku wynika, że Sąd, uchylając powyższą uchwałę, ocenił jako bezprawne postanowienia zawarte w jej § 4.

W związku z powyższym rozstrzygnięciem, Rada Miasta Limanowa w dniu 30 maja 2008 r. podjęła uchwałę nr XX/136/2008 w sprawie dobrowolnego udziału mieszkańców miasta Limanowa w budowie komunalnej infrastruktury technicznej z ograniczeniem do inwestycji w zakresie wodociągów i kanalizacji [k. 229-230]. Uchwała ta reguluje zasady wspierania przez Miasto Limanowa inicjatyw społecznych mających na celu budowę komunalnej infrastruktury technicznej w zakresie wodociągów i kanalizacji, w sposób zbliżony do wyżej powołanej uchwały z roku 2004 r, z uwzględnieniem jednakże zastrzeżeń organu nadzoru oraz sądu administracyjnego, przedstawionych w stosunku do uchwały nr XXII/151/2004 z dnia 26 marca 2004 r. W szczególności uchwała ta nie zawiera postanowień o treści zbliżonej do regulacji zawartej w § 4 uchwały z 2004 roku.

Zgodnie z wyjaśnieniami złożonymi przez Miasto Limanowa, w okresie od 2004 r. powstało trzydzieści komitetów mających na celu wspieranie budowy infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej. Z dziewiętnastoma spośród tych komitetów Miasto Limanowa zawarło umowy określające warunki realizacji i finansowania zadania, stosownie do wyżej powołanych uchwał. Piętnaście spośród tych umów [przykładowa umowa - k. 149-152] zostało zawartych przed wejściem w życie uchwały nr XX/136/2008 r, na zasadach wynikających z unieważnionej uchwały nr XXII/151/2004 z dnia 26 marca 2004 r. Umowy te zawierają m.in. następujące postanowienia:

- *Ustala się że Miejski Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Limanowej wyda warunki przyłączenia do sieci wodociągowej tylko członkom Komitetu, którzy dokonają wpłaty pełnego jednostkowego udziału finansowego w wodociągu na konto Komitetu (§ 4 ust. 1),*
- *Informację o członkach Komitetu uprawnionych do przyłączenia do wodociągu, przekazuje Burmistrzowi na piśmie Przewodniczący Komitetu,*
- *Przyłączenie się do wodociągu innych osób, niebędących członkami Komitetu, określa § 4 uchwały nr XXII/151/2004 Rady Miasta Limanowa z dnia 26 marca 2004 r. w sprawie zasad dobrowolnego udziału mieszkańców Miasta Limanowa w finansowaniu inwestycji realizowanych przez miasto Limanowa wspólnie z mieszkańcami w ramach inicjatyw społecznych (§ 5).*

Powołana uchwała nie regulowała, na czyją rzecz ma być wnoszony wkład finansowy przez osoby niebędące uczestnikami inicjatywy społecznej. Nie wynika to również z umów zawartych przez Miasto Limanowa ze społecznymi komitetami. Umowy te przewidywały jednakże, że po przekazaniu sieci do eksploatacji oraz przyjęcia sprawozdania z działalności komitetów społecznych - ulegają one rozwiązaniu. W tej sytuacji, po rozwiązaniu społecznego komitetu budowy, osoba zainteresowana przyłączeniem mogła dokonać wpłaty jedynie na rzecz Miasta Limanowa. W toku przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego ustalono, że opłaty te faktycznie były wnoszone na konto Urzędu Miasta Limanowa [k. 253]. Ustalono, że w latach 2004-2008 Miasto Limanowa uzyskało od mieszkańców wpłaty w łącznej kwocie 347 404,61 zł, jako udział w budowie komunalnej infrastruktury technicznej,

z czego 315 248,26 zł stanowiły wpłaty wniesione przez społeczne komitety budowy sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej, natomiast 32 156,35 zł stanowiły wpłaty wniesione przez osoby ubiegające się o przyłączenie do sieci wybudowanych z udziałem środków zebranych przez społeczne komitety, które nie były członkami tych komitetów [k. 254].

Pozostałe umowy, zawarte w okresie obowiązywania uchwały nr XX/136/2008 z dnia 30 maja 2008 r. (w tym również umowy zawarte przed wszczęciem przez organ antymonopolowy postępowania wyjaśniającego w sprawie warunków narzucanych odbiorcom usług na terenie Miasta Limanowa przy zawieraniu umów o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków) nie zawierają analogicznych postanowień [przykładowa umowa - k. 201-202]. Okoliczność ta świadczy, że praktyka będąca przedmiotem zarzutu sformułowanego w pkt II. niniejszej decyzji, została zaniechana. W świetle wyjaśnień Miasta Limanowa zaprzestano także informowania osób ubiegających się o przyłączenie do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej o konieczności wniesienia opłaty wynikające z poprzedniej uchwały. Okoliczność, czy osoba wnioskująca o wydanie warunków technicznych przyłączenia do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej była uczestnikiem inicjatywy społecznej, nie jest już analizowana ani uwzględniana w trakcie rozpatrywania wniosku [k. 289].

Oceniając ustalony stan faktyczny organ antymonopolowy zważył, co następuje.

interes publiczny

Stosownie do art. 1 ust. 1 *ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów*, instrumenty w niej przewidziane winny być wykorzystywane dla podejmowanej w interesie publicznym ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów.

W orzecznictwie antymonopolowym utrwalił się pogląd, zgodnie z którym naruszenie interesu publicznoprawnego ma miejsce wówczas, gdy skutkami działań sprzecznych z przepisami prawa antymonopolowego dotknięty jest szerszy krąg uczestników rynku, względnie, gdy działania te wywołują na rynku inne niekorzystne zjawiska¹. W świetle zajmowanego przez sądy stanowiska „*interes publiczny w postępowaniu administracyjnym nie jest podjęciem jednolitym i stałym. W każdej sprawie winien on być ustalony i konkretyzowany co do swych wymagań. Organ administracji – Prezes Urzędu winien być w toku postępowania i przy wydawaniu decyzji rzecznikiem tego interesu, albowiem wynika to z jego zadań w strukturze administracji publicznej – art. 7 k.p.a. Publiczny znaczy dotyczący ogółu, dotyczący ogółu a nie jednostki, czy też określonej grupy. A zatem podstawą do zastosowania przez Prezesa Urzędu przepisów ustawy antymonopolowej winno być uprzednie stwierdzenie, że został naruszony interes publicznoprawny, a nie interes prawny jednostki czy też grupy*”².

Nie każde naruszenie prawa przez przedsiębiorcę uzasadnia wdrożenie postępowania w sprawie praktyk ograniczających konkurencję. Publicznoprawny charakter *ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów* powoduje, że jej celem jest służenie interesom publicznym, a użyte w art. 1 tej *ustawy* sformułowanie „w interesie publicznym” oznacza, iż ochrona konkurencji podejmowana jest przez Prezesa UOKiK w interesie państwa, niezależnie od działań jednostek i niezależnie od ich interesów³.

¹ por: wyroki Sądu Apelacyjnego w Warszawie oraz Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów: z dn. 24 stycznia 1991 r., (sygn. akt XV Amr 8/90), z dn. 4 lipca 2001r, (sygn. akt XVII Ama 108/00) oraz z dn. 23 lutego 2002 r, (sygn. akt XVII Ama 133/2001).

² wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dn. 27 czerwca 2001 r, sygn. XVII Ama 92/00.

³ wyrok Sądu Najwyższego z dn. 5 czerwca 2008 r, sygn. akt III SK 40/07.

Pojęcie naruszenia interesu publicznoprawnego nie może być pojmowane mechanicznie i oceniane ilościowo. Naruszenie interesu publicznoprawnego ma miejsce nie tylko wówczas gdy skutkami działań sprzecznych z przepisami obu ustaw dotknięty został „szerszy krąg uczestników rynku”, ale zawsze wtedy, gdy działania te wywołały na rynku inne niekorzystne zjawiska⁴. Z drugiej strony wyłączona jest możliwość podejmowania przez organ antymonopolowy działań w celu ochrony interesów indywidualnych⁵. O naruszeniu zakazu praktyk ograniczających konkurencję decyduje naruszenie przez przedsiębiorcę, w następstwie stosowania zabronionych praktyk, interesu publicznego⁶.

Jednocześnie należy mieć na uwadze – co potwierdził Sąd Najwyższy – że „*naruszenie indywidualnego interesu nie wyklucza dopuszczalności równoczesnego uznania, że dochodzi do naruszenia publicznego zbiorowego interesu, jeżeli indywidualne pogwałcenie przepisów ustawy mogłoby w jakikolwiek sposób prowadzić do ustanowienia lub utrwalenia monopolistycznych praktyk rynkowych*”.⁷

Zarzut postawiony w niniejszej sprawie dotyczy postępowania Miasta Limanowa, jako przedsiębiorcy prowadzącego działalność w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków oraz dysponującego niezbędną do tego infrastrukturą wodociągową i kanalizacyjną, wobec osób ubiegających się o przyłączenie do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej. Działania Miasta Limanowa nie są zatem wymierzone w konkretnie oznaczone co do tożsamości osoby, lecz w ogół potencjalnych odbiorców świadczonych przez nie usług.

W świetle powyższego należy stwierdzić, że postępowanie antymonopolowe w sprawie będącej przedmiotem niniejszej decyzji, zostało wszczęte w interesie publicznym.

strona postępowania antymonopolowego

Zakazy przewidziane w *ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów* odnoszą się wyłącznie do działań podejmowanych przez przedsiębiorców lub związki przedsiębiorców.

Zgodnie z treścią art. 4 pkt 1 lit. a *ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów* pod pojęciem przedsiębiorcy rozumie się przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, a także osobę fizyczną, osobę prawną i jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną, organizującą lub świadczącą usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej.

Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, między innymi w zakresie wodociągów, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych należy do zadań własnych Miasta Limanowa, określonych w art. 7 ust. 1 pkt 3 *ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.). Również *ustawa 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) – zwanej dalej „*ustawą o zbiorowym zaopatrzeniu*”, w art. 3 ust. 1 stanowi, że zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków jest zadaniem własnym gminy.

⁴ por. wyroki Sądu Najwyższego: z dn. 5 czerwca 2008 r. (sygn. akt III SK 40/07), z dn. 28 stycznia 2002 r. (sygn. akt I CKN 112/99), z dn. 24 lipca 2003 r. (I CKN 496/01).

⁵ wyrok Sądu Najwyższego z dn. 29 maja 2001 r. (sygn. akt I CKN 1217/98).

⁶ wyrok Sądu Antymonopolowego z dn. 7 lipca 2001 r. (sygn. akt XVII 82/00); wyrok Sądu Najwyższego z dn. 27 sierpnia 2003 r. (sygn. akt I CKN 527/01).

⁷ wyrok Sądu Najwyższego z dn. 26 lutego 2004 r. (sygn. akt III SK 2/04).

Zarówno orzecznictwo Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, jak i doktryna zgodnie uznają, że ustawa antymonopolowa ma zastosowanie do działalności publicznej gminy w zakresie zaspokajania potrzeb wspólnoty, o których mowa w art. 7 ust. 1 *ustawy o samorządzie gminnym* - o ile wywołuje ona skutki praktyk monopolistycznych⁸.

W konsekwencji należy zatem przyjąć, iż Miasto Limanowa – jako osoba prawna - posiada status przedsiębiorcy w rozumieniu *ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów*, gdyż organizuje i świadczy usługi o charakterze użyteczności publicznej w zakresie dostarczania wody i odbioru ścieków.

Zarówno orzecznictwo Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jak i doktryna zgodnie uznają, że do działalności publicznej gminy w zakresie zaspokajania potrzeb wspólnoty, o których mowa w art. 7 ust. 1 *ustawy o samorządzie gminnym* - o ile wywołuje skutki praktyk monopolistycznych - ustawa antymonopolowa ma zastosowanie. W konsekwencji należy przyjąć, że gmina – jako osoba prawna - posiada status przedsiębiorcy w rozumieniu *ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów*, gdyż organizuje i świadczy usługi o charakterze użyteczności publicznej w zakresie dostarczania wody i odbioru ścieków. Stosownie do stanowiska prezentowanego przez Sąd Najwyższy zakład budżetowy gminy nie posiada zdolności sądowej w postępowaniu przed sądem gospodarczym, w związku z czym nie jest przedsiębiorcą w rozumieniu *ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów*, a zatem legitymacja bierna w niniejszym postępowaniu przysługuje wyłącznie Miastu Limanowa.

Zważywszy, że MZGKiM jest pozbawioną osobowości prawnej jednostką organizacyjną Miasta Limanowa i reprezentuje je w relacjach z odbiorcami usług z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków, wszelkie działanie i zaniechanie MZGKiM w tym zakresie jest tożsame, na gruncie rozważań niniejszej decyzji, z działaniem i zaniechaniem Miasta Limanowa.

rynek właściwy.

Stosownie do art. 4 pkt 9 *ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów* przez „rynek właściwy” rozumie się rynek towarów, które ze względu na ich przeznaczenie, cenę oraz właściwości, w tym jakość, są uznawane przez ich nabywców za substytuty oraz są oferowane na obszarze, na którym, ze względu na ich rodzaj i właściwości, istnienie barier dostępu do rynku, preferencje konsumentów, znaczące różnice cen i koszty transportu, panują zbliżone warunki konkurencji. Zgodnie z tą definicją rynek właściwy został ograniczony do pewnych towarów (produktów) i terytorium, które w danej sprawie mają znaczenie z punktu widzenia konkurencji i uczestników rynku⁹.

W okolicznościach faktycznych niniejszego postępowania, towarem oferowanym przez Miasto Limanowa są usługi dostarczania wody za pomocą sieci wodociągowej i odprowadzania ścieków za pomocą sieci kanalizacyjnej, które nie posiadają substytutów.

Na zdefiniowanym wyżej rynku właściwym Miasto Limanowa jest jedynym podmiotem świadczącym usługę zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz zbiorowego odbioru ścieków, a specyfika tej działalności powoduje, iż nie występują na tym rynku alternatywne źródła dostępu to niej. Stosownie do orzecznictwa Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów¹⁰, aby źródło zaopatrzenia można uznać za alternatywne, musi ono spełniać wymóg natychmiastowej dostępności, bez ponoszenia nakładów inwestycyjnych.

⁸ tak: St. Gronowski „Ustawa antymonopolowa. Komentarz”, C.H. BECK 1996, s. 37 i nast.

⁹ E. Modzelewska-Wąchal „Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz”, Twigger 2002, str. 49.

¹⁰ wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dn. 31 maja 2000 r. (sygn. akt XVII Ama 44/00).

W świetle powyższego właściciel nieruchomości zainteresowany przyłączeniem do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej, może przyłączyć się tylko do miejskiej sieci i tylko na warunkach przez określonych przez Miasto Limanowa.

Rynek w ujęciu produktowym odnosi się do wszystkich towarów jednego rodzaju, które poprzez szczególne właściwości, w szczególności zaś przeznaczenie, użytkowość i cenę, odróżniają się od innych towarów w taki sposób, że nie istnieje możliwość dowolnej ich zmiany. Rynek ten tworzą towary, które z punktu widzenia nabywcy charakteryzują się substytutownością. Pod pojęciem „towaru” – zgodnie z art. 4 pkt 7 *ustawy antymonopolowej* – rozumie się rzeczy, jak również energię, papiery wartościowe i inne prawa majątkowe, usługi, a także roboty budowlane.

W przedmiotowej sprawie rynkiem właściwym w ujęciu produktowym jest zatem rynek zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz zbiorowego odprowadzania ścieków.

Z uwagi na technologię wykonywania usług wodociągowo-kanalizacyjnych - rynek właściwy w aspekcie geograficznym ograniczony jest do zasięgu sieci wodociągowej oraz kanalizacyjnej Miasta Limanowa. Obszar ten obejmuje granice administracyjne Miasta Limanowa, natomiast usługa zaopatrzenia w wodę, świadczona jest dodatkowo na rzecz mieszkańców czterech przyległych wsi - Koszary, Stara Wieś, Sowliny i Lipowe, z których odbiorcy stanowią 6,4% wszystkich odbiorców. Rynek właściwy w sensie geograficznym obejmuje również te miejscowości, jednak dla przejrzystości wyводу nie będą one każdorazowo wymieniane.

Specyfika działalności na rynku produktowym zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków uniemożliwia prowadzenie tej działalności poza rynkiem lokalnym, ze względu na wymogi techniczne i opłacalność ekonomiczną.

Mając powyższe na uwadze należy przyjąć, że w niniejszej sprawie rynkiem właściwym produktowo i geograficznie jest lokalny rynek zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz zbiorowego odprowadzania ścieków z nieruchomości zlokalizowanych na terenie Miasta Limanowa.

pozycja dominująca.

Art. 9 ust. 1 *ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów* wprowadza bezwzględny zakaz nadużywania pozycji dominującej na rynku właściwym.

W doktrynie oraz w orzecznictwie przyjmuje się, że wyłączność (monopol) świadczenia usług, jaką posiada przedsiębiorca na danym rynku geograficznym i produktowym, może wynikać m.in. z dysponowania przez niego sieciami i/lub urządzeniami, które są niezbędne dla świadczenia usług na tym rynku właściwym i na rynkach właściwych z nim powiązanych (monopol sieciowy)¹¹. Monopolistyczna pozycja na lokalnym rynku zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków wynika z sieciowego charakteru urządzeń służących do dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Wiąże się z nim brak realnej możliwości zakupu usług z innego źródła niż od monopolisty naturalnego¹². Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, będące jedynym możliwym odbiorcą ścieków pochodzących z danego terenu, posiada na nim pozycję dominującą.¹³

¹¹ por. „Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz.” pr. zb. pod red. T. Skoczego, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2009, str. 238.

¹² wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dn. 28 listopada 2007 r. (sygn. akt VI Aca 939/07)

¹³ por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dn. 18 grudnia 2007 r. (sygn. akt VI Aca 853/07)

Na zdefiniowanym powyżej rynku właściwym Miasto Limanowa posiada pozycję dominującą, gdyż jest jedynym podmiotem posiadającym możliwość świadczenia na jej terenie usług użyteczności publicznej w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków.

nadużycie pozycji dominującej, o którym mowa w pkt I decyzji

Stosownie do art. 9 ust. 1 *ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów* zakazane jest nadużywanie pozycji dominującej na rynku właściwym przez przedsiębiorcę. W szczególności, zgodnie z art. 9 ust. 2 pkt 6 tej *ustawy* zakazem objęte jest narzucanie przez przedsiębiorcę uciążliwych warunków umów, przynoszących mu nieuzasadnione korzyści.

Dla uznania praktyki określonej w tym przepisie za ograniczającą konkurencję, muszą być spełnione łącznie następujące przesłanki:

- 1) pozycja dominująca przedsiębiorcy na rynku właściwym,
- 2) narzucanie przez przedsiębiorcę warunków umowy,
- 3) uciążliwy charakter umowy,
- 4) osiągnięcie nieuzasadnionych korzyści.

Posiadanie przez Miasto Limanowa pozycji dominującej na rynku właściwym zostało uprzednio omówione i wykazane.

Odnosnie pozostałych przesłanek w doktrynie przyjmuje się, że narzucanie warunków umów ma miejsce wówczas, gdy dominant wykorzystując posiadaną siłę rynkową i sytuację przymusową kontrahentów, wynikającą z braku rzeczywistych alternatyw zaopatrzenia na rynku, wymusza na nich określone zachowania. Za uciążliwy warunek umowy uznaje się każdy warunek, stanowiący dla jednej ze stron ciężar większy od powszechnie przyjętych w stosunkach danego rodzaju. Narzucenie uciążliwych warunków musi mieć charakter przymusowy, to jest wymuszony przez przedsiębiorcę posiadającego pozycję dominującą. Dla istoty takich praktyk wystarczające jest, aby wspomniane wyżej skutki mogły wystąpić na rynku. Nieuzasadnione korzyści, które wynikają z narzucanych kontrahentowi uciążliwych warunków, powinny być osiągnięte kosztem kontrahenta i pozostawać w normalnym związku przyczynowym z narzuconymi kontrahentowi uciążliwymi warunkami.¹⁴

Stosownie do art. 6 ust. 2 *ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu* przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest zobowiązane do zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków z osobą, której nieruchomość została podłączona do sieci. Zgodnie natomiast z art. 15 ust. 4 tej *ustawy* przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest zobowiązane przyłączyć do sieci nieruchomość, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie. Tak więc przyszły odbiorca usług nie ma możliwości negocjowania warunków przyłączenia na zasadach innych niż narzucone w regulaminie, a odmowa przyjęcia tych warunków może skutkować odmową podłączenia nieruchomości do sieci.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 *ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu* 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. Stosownie do art. 2 pkt 5 i 6 tej *ustawy*:

- przyłączy kanalizacyjne jest to odcinek przewodu łączącego wewnętrzną instalację kanalizacyjną w nieruchomości odbiorcy usług z siecią kanalizacyjną, za pierwszą studzienką, licząc od strony budynku, a w przypadku jej braku do granicy nieruchomości gruntowej,

¹⁴ K. Kohutek, M. Sieradzka, „Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz.” Wolters Kluwer Polska sp. z o.o. Warszawa 2008, s. 403.

- przyłącze wodociągowe to odcinek przewodu łączącego sieć wodociągową z wewnętrzną instalacją wodociągową w nieruchomości odbiorcy usług wraz z zaworem za wodomierzem głównym.

Stanowisko w sprawie wykładni definicji przyłącza kanalizacyjnego zajmował m.in. Sąd Najwyższy, który w uchwale z dnia 13 września 2007 r. stwierdził, że „*odcinek przewodu kanalizacyjnego łączący wewnętrzną instalację kanalizacyjną w nieruchomości odbiorcy z istniejącą siecią kanalizacyjną stanowi w części leżącej poza granicą jego nieruchomości gruntowej urządzenie kanalizacyjne, o jakim mowa w art. 31 ust. 1 ustawy (o zbiorowym zaopatrzeniu).*” Sąd Najwyższy w uzasadnieniu powołanej uchwały stwierdził ponadto, że „*znowelizowane brzmienie art. 2 ust. 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu stanowi zatem niewątpliwie wyraz woli ustawodawcy, który przez zmienioną definicję przyłącza dążył do ograniczenia kosztów przyłączenia ponoszonych przez podmioty przyłączane. Skłania to do interpretacji, zgodnie z którą – w razie braku studzienki – przyłączem kanalizacyjnym w rozumieniu art. 2 ust. 5 jest odcinek przewodu między granicą nieruchomości gruntowej a budynkiem podmiotu przyłączanego*”.¹⁵

W przypadku przyłącza wodociągowego mowa jest o granicy przyłącza jako o zaworze za wodomierzem głównym. Skoro zgodnie z art. 7 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu:

- pkt 1 osoby reprezentujące przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, po okazaniu legitymacji służbowej i pisemnego upoważnienia mają prawo wstępu na teren nieruchomości lub obiektu budowlanego w celu zainstalowania lub demontażu wodomierza głównego,
- pkt 5 odcięcia przyłącza lub założenia plomb na zaworach,

oznacza to jednoznacznie, że zawór za wodomierzem głównym znajduje się na terenie nieruchomości, a co za tym, idzie poza granicą nieruchomości nie mamy już do czynienia według ustawodawcy z przyłączem wodociągowym.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę, iż Miasto Limanowa uznało, iż przyłącze wodociągowe obejmuje przewód do granicy nieruchomości nakładając na odbiorcę w § 26 ust. 2 Regulaminu obowiązek zabezpieczenia wodomierza między innymi przed uszkodzeniami i dostępem osób nieuprawnionych. Nałożenie takiego obowiązku na Odbiorcę nie byłoby możliwe gdyby wodomierz i zawór główny za wodomierzem były położone poza granicą nieruchomości Odbiorcy. Na terenie cudzej nieruchomości Odbiorca automatycznie pozbawiony byłby możliwości nadzoru.

Oceniając sytuację należy wziąć pod uwagę art. 5 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu, który stanowi, iż odbiorca usług odpowiada za zapewnienie niezawodnego działania posiadanych instalacji i przyłączy wodociągowych lub instalacji i przyłączy kanalizacyjnych z urządzeniem pomiarowym włącznie.

Stosownie do art. 20 ust. 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne ustalają niezbędne przychody uwzględniając w szczególności:

- 1) koszty związane ze świadczeniem usług, poniesione w poprzednim roku obrachunkowym, ustalone na podstawie ewidencji księgowej, z uwzględnieniem planowanych zmian tych kosztów w roku obowiązywania taryfy;
- 2) zmiany warunków ekonomicznych oraz wielkość usług i warunki ich świadczenia;
- 3) koszty wynikające z planowanych wydatków inwestycyjnych, na podstawie planów, o których mowa w art. 21 ust. 1 tej ustawy.

¹⁵ uchwała Sądu Najwyższego z dn. 13 września 2007 r. (sygn. akt III CZP 79/07).

Wieloletni plan rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych określa w szczególności (art. 21 *ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu*):

- 1) planowany zakres usług wodociągowo-kanalizacyjnych;
- 2) przedsięwzięcia rozwojowo-modernizacyjne w poszczególnych latach;
- 3) przedsięwzięcia racjonalizujące zużycie wody oraz wprowadzanie ścieków;
- 4) nakłady inwestycyjne w poszczególnych latach;
- 5) sposoby finansowania planowanych inwestycji.

Problematyka planu jest następnie powtórzona w art. 24 ust. 4 *ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu*. Zgodnie z doktryną „różnica polega na tym, że w art. 21 jest mowa o planie wieloletnim, zaś w art. 24 o planie aktualnym. Aktualność polega na tym, że powinien on pokrywać się z okresem zatwierdzenia taryfy, stąd obejmuje on jednoroczny horyzont czasowy. Po drugie aktualny plan składa się wyłącznie wraz z wnioskiem o zatwierdzenie taryfy”.¹⁶

Rozporządzenie Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz. U. Nr 127, poz. 886, z późn. zm.) - zwane dalej „*rozporządzeniem taryfowym*” w § 7 wskazuje, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ustala niezbędne przychody między innymi w oparciu o koszty wynikające z inwestycji modernizacyjno-rozwojowych i ochrony środowiska, ustalonych na podstawie wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych w roku obrachunkowym poprzedzającym rok, w którym wprowadzona jest taryfa, z uwzględnieniem zmian wynikających z planu w roku obowiązywania nowych taryf.

Koszty wynikające z inwestycji modernizacyjno-rozwojowych i ochrony środowiska, obejmują w szczególności:

- 1) spłatę rat kapitałowych ponad wartość amortyzacji lub umorzenia;
- 2) odsetki od kredytów lub pożyczek zaciągniętych na realizację inwestycji oraz koszty finansowe ich obsługi.

Inwestycje modernizacyjno-rozwojowe i ochrony środowiska przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w szczególności realizuje:

- 1) ze środków własnych;
- 2) z kredytów lub pożyczek;
- 3) z dotacji lub subwencji udzielonych przez instytucje dysponujące środkami finansowymi na inwestycje infrastrukturalne i ochrony środowiska.

Koszty świadczenia usług wodociągowych i kanalizacyjnych obciąża się kosztami inwestycji finansowanych ze środków własnych, w tym z kredytów lub pożyczek spłacanych przez przedsiębiorstwo. Uwzględnienie w niezbędnych przychodach i taryfowych cenach i stawkach opłat kosztów inwestycji, powinno być dokonywane stopniowo i rozłożone w czasie. Reasumując zgodnie z art. 20 *ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu* przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne określa taryfę na 1 rok na podstawie niezbędnych przychodów po dokonaniu ich alokacji na poszczególne taryfowe grupy odbiorców. Pierwszym krokiem w ustalaniu opłat za wodę i ścieki jest zatem wyliczenie poziomu niezbędnych przychodów oddzielnie dla działalności wodociągowej i kanalizacyjnej. Niezbędne przychody to taka wartość przychodów, które przedsiębiorstwo wodociągowo – kanalizacyjne musi osiągnąć, aby zapewnić odpowiednią jakość usługi oraz pokryć uzasadnione wydatki związane z eksploatacją, utrzymaniem i rozwojem systemu wodociągowo – kanalizacyjnego – z

¹⁶ tak: Błażej Wierzbowski „Komentarz do ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków”, str. 227, wyd. Izba Gospodarcza „Wodociągi Polskie”, Bydgoszcz, 2006.

uwzględnieniem kryterium racjonalnego zarządzania. Ustalając niezbędne przychody – zgodnie z art. 20 ust. 4 *ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu* - przedsiębiorstwo winno uwzględniać w szczególności kosztów wynikających z planowanych wydatków inwestycyjnych.

Następnym krokiem w ustalaniu opłat za wodę i ścieki po określeniu poziomu niezbędnych przychodów jest ich alokacja na poszczególne grupy odbiorców. Celem alokacji jest powiązanie w miarę możliwości wydatków z tymi grupami odbiorców, które korzystają w wyniku poniesienia danego wydatku lub powodują jego wystąpienie.

Tak więc wyżej wskazane przepisy pozwalają przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu – tak jak wskazują to wyżej cytowane oficjalne stanowiska – na zaliczenie kosztów inwestycji rozwojowej, tj. rozbudowy sieci w celu podłączenia nowych odbiorców, jeżeli została ona ujęta w planie wieloletnim, a następnie planie stanowiącym załącznik do wniosku o zatwierdzenie taryf do niezbędnych przychodów. Kosztem tym w przypadku stosowania właściwych zasad alokacji obciążani są Odbiorcy na potrzeby których koszt ten został poniesiony w wysokości odpowiedniej do ilości dostarczonej wody lub odprowadzonych ścieków.

Stanowisko organu antymonopolowego w kwestii zastosowania w przedmiotowej sprawie odpowiednich metod alokacji znajduje potwierdzenie w doktrynie, tj. opracowaniach przygotowanych w latach 1998-2000 przez Radę ds. standardów, powołaną przez centralny organ administracji rządowej właściwy w sprawach zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, tj. przez Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast.

W opracowanym przez Radę Standardzie 2 „Alokacja kosztów według grup odbiorców” opisane zostały między innymi zasady ustalania opłat. Wskazano, iż celem alokacji niezbędnych przychodów w procesie ustalania opłat jest powiązanie wydatków z tymi grupami odbiorców, które korzystają w wyniku poniesienia danego wydatku lub powodują jego wystąpienie. Uznano, iż stawki opłat należy opracowywać w taki sposób, żeby dla każdej grupy odbiorców zostały naliczone na podstawie kosztów zapewnienia usługi tej grupie.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że jeżeli koszty budowy odcinka sieci wodociągowej i kanalizacyjnej od granicy nieruchomości do miejsca wykonania włączenia jak i w związku z tym samej wciniki ponosi przyszły odbiorca jednorazowo z chwilą podłączenia do sieci to warunek jego przyłączenia do sieci w tym zakresie jest dla niego uciążliwy ponieważ jest mniej korzystny niż określony w przepisach.

Przyszły odbiorca ponosi bowiem samodzielnie, jednorazowo koszt, który winien stanowić podstawę ustalania niezbędnych przychodów, który w rzeczywistości powinien ponieść tylko w takiej części jaka przypada na niego w związku z ilością pobranej wody i odprowadzanych ścieków.

Ponadto należy zwrócić uwagę, że cytowane przepisy *rozporządzenia taryfowego* wskazują (§ 7 ust. 5), iż uwzględnienie w niezbędnych przychodach i taryfowych cenach i stawkach opłat kosztów inwestycji, powinno być dokonywane stopniowo i rozłożone w czasie.

A zatem również z tego powodu koszt inwestycji nie będącej przyłączem byłby mniej uciążliwy.

Należy dodatkowo zauważyć, że § 5 *rozporządzenia taryfowego* - który zawiera zamknięty katalog opłat jakie może ustalać w drodze taryfy, a tym samym pobierać każde przedsiębiorstwo wodociągowo – kanalizacyjne - przewiduje, iż taryfy zawierają:

- cenę za m³ dostarczonej wody (pkt 1),
- cenę za m³ odprowadzonych ścieków (pkt 3),
- cenę za odprowadzanie ścieków opadowych i roztopowych kanalizacją deszczową (pkt 4),
- stawki opłat abonamentowych z tytułu rozliczania odbiorcy za wykonanie ww. usług (pkt 2 i pkt 5),
- stawkę opłaty za przekroczenie warunków wprowadzania ścieków przemysłowych do urządzeń kanalizacyjnych (pkt 6),
- stawkę opłaty za przyłączenie do urządzeń wodociągowo – kanalizacyjnych (pkt 7).

Tak więc przedsiębiorstwa wodociągowo – kanalizacyjne nie mogą pobierać opłat innych niż wymienione w przepisach § 5 *rozporządzenia taryfowego*.

Opłaty wprowadzone przez § 5 pkt 7 *rozporządzenia taryfowego* nie są także przy tym opłatą za usługę włączenia przyłącza do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej. Stosownie bowiem do powołanego tu przepisu § 5 pkt 7: „Taryfy, w zależności od ich rodzaju i struktury, dla poszczególnych taryfowych grup odbiorców zawierają: (...) 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”. Z przepisu tego wynika zatem wprost i wyraźnie, że „stawka opłaty za przyłączenie do urządzeń wodociągowo – kanalizacyjnych” powinna być zawarta w taryfie - czyli dokumencie zatwierdzonym przez organ regulacyjny, jakim w tym przypadku są organy gminy (w tym przede wszystkim rada gminy) - oraz poddana złożonej i ścisłej procedurze, określonej w przepisach ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu.

Analizowany tu przepis stanowi jednakże, że opłata za przyłączenie do sieci może wynikać wyłącznie z kosztów przeprowadzenia prób technicznych przyłącza. W ocenie organu antymonopolowego, jako próba techniczna przyłącza nie może być traktowane wykonanie pewnego dodatkowego zakresu robót budowlano – inżynierskich, związanych nie z przyłączem odbiorcy, lecz z siecią, a więc inwestowaniem w infrastrukturę techniczną przedsiębiorstwa wodociągowo – kanalizacyjnego.

Ponadto należy w tym miejscu zwrócić uwagę na stanowisko Ministerstwa Budownictwa Departamentu Polityki Miejskiej i Rewitalizacji z dnia 8 marca 2007 r. (znak:BR1m-053-22/07/359) „*W aktualnym stanie prawnym jedynie koszty budowy przyłączy do sieci oraz studni wodomierzowej, pomieszczenia przewidzianego do lokalizacji wodomierz głównego urzędnika pomiarowego zapewnia na własny koszt osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci – art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.*

W ustawie tej przyłącza zdefiniowane zostały następująco:

- *przyłącze wodociągowe (art. 2 pkt 6) – jako odcinek przewodu łączącego sieć wodociągową z wewnętrzną instalacją wodociągową w nieruchomości odbiorcy usług wraz z zaworem za wodomierzem głównym.*
- *przyłącze kanalizacyjne (art. 2 pkt 5) – jako odcinek przewodu łączącego wewnętrzną instalację kanalizacyjną w nieruchomości odbiorcy usług z siecią kanalizacyjną, za pierwszą studzienką, licząc od strony budynku, a w przypadku jej braku - do granicy nieruchomości gruntowej.*

Jednocześnie definicje przyłączy muszą być zgodne z regulacjami prawa cywilnego – właściciel nieruchomości może posiadać przewody, które są trwale złączone z nieruchomością, jedynie w takiej części, w jakiej ta rzecz usytuowana została w granicach jego nieruchomości. Przyłączem jest więc przewód położony w obrębie nieruchomości, przewody poza nieruchomością należą do sieci.

W związku z powyższymi przepisami, w celu przyłączenia budowanego domu do sieci wod.-kan., przyszły odbiorca usług zobowiązany jest do wykonania tylko takiego zakresu prac, które zlokalizowane są na obszarze jego nieruchomości. Wszelkie inne roboty budowlane, takie jak " wcięcie " do głównej rury wodociągowej zlokalizowanej po przeciwnej stronie ulicy, wykonanie wykopów przez drogę, ułożenie rury wodoc. i osłonowej, wykonanie wpięcia do głównego kolektora ściekowego po przeciwnej stronie ulicy, wykonanie wykopów celem ułożenia rury kanalizacyjnej przez drogę oraz opłacenie nadzoru branżowego realizowanego przez przedsiębiorstwo i wykonanie projektów powykonawczych, należą do zakresu przedsiębiorstwa wod.-kan. Koszty związane z wykonaniem tych prac zaliczane są bowiem do kosztów zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, stanowiących podstawę do określenia taryf."

Nie bez znaczenia dla oceny sprawy jest też stanowisko Departamentu Mieszkalnictwa Ministerstwa Infrastruktury zaprezentowane w czasie prac sejmowej Komisji Infrastruktury (Biuletyn nr 4247/IV).

Definicje przyłączy zgodnie z tym stanowiskiem „muszą być interpretowane spójnie z przepisami art. 47 i 49 Kodeksu cywilnego. Przedłożyłam również członkom Komisji pismo z Ministerstwa Pracy i Gospodarki skierowane do wszystkich urzędów marszałkowskich w sprawie wykorzystania funduszy europejskich przeznaczonych na rozwój regionalny. W nich także jest przedstawiona opinia, iż przyłączem jest ten odcinek przewodu, który leży pod gruntem właściciela nieruchomości. Proszę także wziąć pod uwagę brzmienie art. 5 ust. 2 ustawy matki, gdzie jest powiedziane, że odbiorca usług odpowiada wyłącznie za posiadane przez niego odcinki przyłączy (zgodnie z ustawą wodociągowych i kanalizacyjnych – przyp. UOKiK). Jeślibyśmy przyjęli interpretację, że odcinkiem przyłącza jest również ta część przewodu, która leży pod gruntem nienależącym do odbiorcy usług, to za tę część przewodu nikt by nie odpowiadał, ponieważ byłby w posiadaniu innych osób fizycznych bądź prawnych”.

W analizowanej sprawie włączenie było realizowana każdorazowo – zgodnie z warunkami wydanymi przez Miasto Limanowa - na sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej, będącej własnością Miasta Limanowa. Zgodnie z interpretacją definicji przyłączy również odcinek sieci od granicy nieruchomości do miejsca podłączenia stawał się automatycznie fragmentem sieci, a więc odcinkiem przewodu, który stosownie do przepisów *ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu* (art. 15 ust. 2) nie powinien być budowany na własny koszt przez przyszłego odbiorcę.

W sprawie będącej przedmiotem niniejszego postępowania – jak wskazało Miasto Limanowa - w przeważającej większości przypadków sieć wodociągowa lub kanalizacyjna jest położona poza granicami nieruchomości odbiorców usług. Obowiązujący wieloletni plan rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych zakłada stworzenie możliwości przyłączenia do sieci wodociągowej oraz kanalizacyjnej każdemu potencjalnemu odbiorcy z terenu Miasta Limanowa oraz rozbudowę w tym celu sieci wodociągowej i kanalizacyjnej.

Odcinek sieci od granicy nieruchomości do miejsca wykonania podłączenia zgodnie z obowiązującą ustawową definicją przyłączy oraz zaprezentowanymi stanowiskami nie jest już

przyłączem, a fragmentem sieci, a zatem należy przyjąć, że przyłączenie tego odcinka do sieci zbiorczej stanowi zakres robót związanych z budową sieci wodociągowo - kanalizacyjnej, a nie z przyłączem. Tak więc wykonanie odcinka sieci od granicy nieruchomości odbiorcy do miejsca włączenia, jak i samo włączenie jest budową przez odbiorcę fragmentu sieci ze względu na fakt, że zgodnie z ustawową definicją i zaprezentowanymi oficjalnymi stanowiskami ten odcinek nie jest przyłączem. Tym samym, wykonując wcinke, jak również analizowany fragment sieci odbiorca usług inwestuje w część przewodu, co do którego żadne względy natury prawnej nie uzasadniają dokonywania przez odbiorcę nakładów inwestycyjnych. Tak więc odbiorca ponosi nakłady inwestycyjne na rozbudowę sieci, mimo że art. 20 ust. 4 pkt 3 *ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu* stanowi, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ustala niezbędne przychody uwzględniając koszty wynikające z planowanych wydatków inwestycyjnych. Co za tym idzie koszt ten winien rozkładać się w czasie i być przyporządkowany odbiorcy proporcjonalnie do ilości świadczonych usług.

W świetle powyższego należy uznać, że stosując praktykę sformułowaną w pkt I sentencji niniejszej decyzji Miasto Limanowa nadużywa posiadanej pozycji dominującej na lokalnym rynku zbiorowego zaopatrzenia wodę i odprowadzania ścieków i uzyskuje przez to nienależne korzyści poprzez narzucanie osobom ubiegającym się o przyłączenie do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej uciążliwych dla nich warunków przyłączenia.

W związku z powyższym orzeczono jak w pkt I sentencji niniejszej decyzji.

nadużycie pozycji dominującej, o którym mowa w pkt II. decyzji

Przepis art. 9 ust. 1 *ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów* zawiera generalny zakaz nadużywania pozycji dominującej na rynku właściwym. Ustawa nie określa, co należy rozumieć pod pojęciem nadużywania pozycji dominującej, ograniczając się do wyliczenia w art. 9 ust. 2 typowych przykładów takich nadużyć.

W świetle powyższego, co potwierdza zarówno doktryna jak i orzecznictwo antymonopolowe, zakaz przewidziany w art. 9 ust. 1 *ustawy* „powinien być interpretowany szeroko. Dotyczy on nie tylko poszczególnych praktyk wymienionych w art. 9 ust. 2 *ustawy*, ale pozwala objąć nim także inne formy zachowań przedsiębiorców, które można by uznawać za przejaw nadużycia pozycji dominującej. Katalog zachowań stanowiących nadużycie pozycji dominującej jest zatem otwarty.¹⁷

Praktyka sformułowana w pkt II niniejszej decyzji stanowi jedną z praktyk, która nie została wyspecyfikowana przez ustawodawcę w art. 9 ust. 2 *ustawy*.

W niniejszej sprawie rynkiem właściwym na którym Miasto Limanowa posiada pozycję dominującą, jest lokalny rynek zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków. Miastu Limanowa postawiono zarzut nadużywania pozycji dominującej poprzez narzucanie warunków przyłączenia do miejskiej sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej wybudowanej przez Miasto Limanowa wspólnie z mieszkańcami w ramach inicjatywy społecznej, w świetle których każdy kolejny mieszkaniec, który chce przyłączyć swoją nieruchomość do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej, a nie był uczestnikiem tej inicjatywy, przed uzyskaniem zgody na przyłączenie musi wnieść stosowną opłatę określoną dla pojedynczego uczestnika tej inicjatywy społecznej,

¹⁷ K. Kohutek, M. Sieradzka, „Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz.” Wolters Kluwer Polska sp. z o.o. Warszawa 2008, s. 336

W okresie, w którym Miasto Limanowa stosowała zarzucana praktykę obowiązywała *ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym zaopatrzeniu ścieków* (Dz.U. z 2001 r. nr 72, poz. 747 ze zm.) oraz *rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12.03.2002 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków* (Dz.U. z 2002 r. nr 26, poz. 257), które utraciło moc obowiązującą z dniem wejścia w życie w dniu 16 sierpnia 2006 r. powołanego uprzednio *rozporządzenia taryfowego*.

Powyższe przepisy nie nakładają zatem na właścicieli nieruchomości ubiegających się o przyłączenie do miejskiej sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej obowiązku spełnienia dodatkowego świadczenia na rzecz przedsiębiorcy wodociągowo-kanalizacyjnego lub innego podmiotu (np. społecznego komitetu na rzecz budowy określonej infrastruktury). W ich świetle jedyną dopuszczalną opłatą za przyłączenie do urządzeń wodociągowo – kanalizacyjnych, będących w posiadaniu przedsiębiorstwa, jest opłata wynikająca z kosztów przeprowadzenia prób technicznych przyłącza wybudowanego przez odbiorcę, określana w taryfie za zbiorowe zaopatrzenie (stosownie do § 5 pkt 7 *rozporządzenia taryfowego*).

W tym miejscu należałoby rozważyć, czy Miasto Limanowa posiadało jakiegokolwiek uprawnienie do tego, aby uchwałą swego organu ustanowić obowiązek uiszczania opłat za przyłączenia do miejskiej sieci. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i Sądu Najwyższego od dawna ugruntował się pogląd, iż jednostronne nakładanie na obywateli jakichkolwiek obowiązków, w tym opłat, nie jest dopuszczalne bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Ma on obecnie mocną normatywną podstawę w Konstytucji RP. Z przepisu art. 84 Konstytucji RP, zamieszczonego w ramach regulacji dotyczących środków ochrony wolności i praw człowieka i obywatela, wynika bowiem, że obywatel jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych przewidzianych wyłącznie ustawą.¹⁸

W orzecznictwie sądów administracyjnych panuje pogląd, zgodnie z którym przepisy *ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu* nie upoważniają gminy do wprowadzenia - drogą regulacji powszechnie obowiązujących - opłat za przyłączenie do istniejącej gminnej sieci wodociągowo-kanalizacyjnej¹⁹. W szczególności przepis art. 19 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 *ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu* nie dają podstawy radzie gminy uprawnienia do wprowadzenia odpłatności za zamiar przyłączenia poszczególnych nieruchomości do sieci wodociągowej²⁰.

Należy zaznaczyć, że również z przepisów *ustawy o samorządzie gminnym*, na podstawie których gmina jest uprawniona do stanowienia aktów prawa miejscowego nie wynika upoważnienie do wprowadzenia przez gminę opłat za przyłączenie do gminnej sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej. W szczególności, nie stanowi takiej podstawy art. 18 ust. 1 *ustawy o samorządzie gminnym*, wskazany jako podstawa prawna uchwały XXII/151/2004 z dnia 26 marca 2004 r, którą wprowadzona została zarzucana praktyka.

O bezprawności działania Miasta Limanowa jednoznacznie przesądził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, stwierdzając wyrokiem z dn. 16 kwietnia 2008 r. (sygn. akt III SA/Kr 1006/07) nieważność przedmiotowej uchwały. W tym miejscu warto przywołać fragmenty wyroku, zawierające stwierdzenia istotne również dla oceny naruszenia prawa antymonopolowego. Ocena prawnych uwarunkowań dokonana przez organ antymonopolowy, którego wyrazem jest niniejsza decyzja, jest w pełni zbieżna ze

¹⁸ tak: uchwała Sądu Najwyższego z dn. 26 września 1995 r. (sygn. akt II AZP 22/95); wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dn. 16 grudnia 1996 r. (sygn. akt II SA/Kr 1377/96), z dn. 13 grudnia 2000 r. (sygn. akt II SA 2320/2000).

¹⁹ tak: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dn. 13 grudnia 2000 r. (sygn. akt II SA 2320/2000).

²⁰ tak: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dn. 17 maja 2002, (sygn. akt I SA 2793/2001).

stanowiskiem zajęтым przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, który uzasadniając dokonane rozstrzygnięcie stwierdził m.in.

„Zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków jest zadaniem własnym gminy (art. 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, Dz. U. nr 72, poz. 747, z późn. zm.). Zadanie to gmina realizuje poprzez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne (art. 32 pkt 4 w zw. z art. 16 ust. 1 ustawy). Zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków obejmuje w szczególności zapewnienie adekwatnych urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych (art. 5 ust. 1 ustawy).

Właściciele nieruchomości uczestniczą w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej przez wnoszenie na rzecz gminy opłat adiacenckich (art. 144 ustawy z dn. 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz. U. z 2004 r. nr 261, poz. 2603, ze zm.). Obowiązek właściciela nieruchomości uczestniczenia w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej wynika bezpośrednio z art. 144 ustawy z dn. 21 sierpnia 1997 o gospodarce nieruchomościami i nie jest uzależniony od tego, czy korzysta on faktycznie z tego urządzenia. Przesłanką zaś ustalenia obowiązku uiszczenia opłaty adiacenckiej jest stworzenie warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń. Również Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów uznał, że gminy nie mogą pobierać opłat za budowę sieci od osób, które chcą mieć wodociąg, gdyż tę funkcję spełnia opłata adiacencka.

Drugą formą udziału poszczególnych odbiorców wody w kosztach dostarczenia wody i odprowadzenia ścieków jest finansowanie budowy przyłączy do sieci oraz studni wodomierzowej, pomieszczenia przewidzianego do lokalizacji wodomierza głównego i urządzenia pomiarowego (art. 15 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków). Samo zaś podłączenie nieruchomości do istniejącej kanalizacji sanitarnej jest prawnym obowiązkiem mieszkańca, obwarowanym karą grzywny (art. 10 ust. 2 w zw. z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Dz. U. z 1996 r. Nr 132, poz. 622, ze zm.)

Wbrew powyższym regulom ustawowym, § 4 zaskarżonej uchwały Rady Miasta Limanowa przewiduje, że każdy mieszkaniec, który chce przyłączyć swoją nieruchomość do wykonanej sieci kanalizacyjnej lub wodociągowej musi wnieść opłatę wprowadzoną zaskarżoną uchwałą, jeszcze przed uzyskaniem zgody na przyłączenie swego gospodarstwa do sieci miejskiej. Jest to opłata dodatkowa, mająca funkcjonować równolegle do opłaty adiacenckiej (art. 144 ustawy o gospodarce nieruchomościami), jak i - wydatków zainteresowanego na budowę przyłączy (art. 15 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków). Skoro „każda osoba (...) przed uzyskaniem zgody na przyłączyć będzie musiała wnieść stosowną opłatę (§ 4 uchwały), to jest oczywiste, że ta opłata nie jest świadczeniem dobrowolnym.” Sąd ponadto zauważył, że „intencją Rady było bez wątpienia wprowadzenie do powszechnego porządku prawnego na terenie Miasta Limanowa zasad określonych zaskarżoną uchwałą, bez tej uchwały nieobecnych w porządku prawnym. (...) § 4 uchwały nie pozostawia wątpliwości, że przyłączenie nieruchomości do gminnej sieci jest niedopuszczalne bez uprzedniego uiszczenia opłaty przewidzianej uchwałą. (...) Rada Miasta Limanowa wkroczyła na obszar uregulowany (art. 15 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz art. 144 ustawy o gospodarce nieruchomościami) i wprowadziła w tym zakresie nową opłatę, nieznaną powołanym ustawom. Uchwała wprowadziła do powszechnego porządku prawnego (w granicach gminy), odmienne dyrektywy powinnego postępowania, pomimo braku podstaw prawnych do takiej działalności prawotwórczej.”

Omawiana nienazwana praktyka polega na wpływaniu pośrednio na kształt umów zawieranych przez Miasto Limanowa z osobami ubiegającymi się o przyłączenie do gminnej sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej. Jednostka samorządu terytorialnego wykorzystwała swoje władztwo publicznoprawne – możliwość wydawania aktów prawa miejscowego oraz niczym nie kwestionowaną pozycję dominującą na lokalnym rynku zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków. Miasto poprzez podjęcie wyżej przywołanej uchwały narzuciło niejako warunki umów przyjmowane przez kontrahentów MZGKiM realizującego politykę wodno – kanalizacyjną terenie Limanowej. W świetle zasad prowadzenia działalności w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków narzuconych powyższą uchwałą, potencjalny odbiorca usług świadczonych przez przedsiębiorcę wodociągowo-kanalizacyjnego pozbawiony jest możliwości prowadzenia negocjacji celem wypracowania rozwiązań, stworzenia umowy satysfakcjonującej obie strony kontraktu. Podmiot ubiegający się o przyłączenie do gminnej sieci wodociągowej jest zobligowany do przyjęcia warunków stawianych przez Miasto w zamian za możliwość podłączenia do sieci.

Stosownie do art. 15 ust. 1. *ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu* to 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.

Zgodnie z art. 15 ust. 4 *ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu* „przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane przyłączyć do sieci nieruchomości, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie, o którym mowa w art. 19, oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług”. Oznacza to, że po stronie przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego leży obowiązek przyłączenia na wniosek osoby zainteresowanej, o ile spełnione są warunki określone w powołanym przepisie i nie może ono uzależniać przyłączenia od spełnienia określonego świadczenia.

Przepisy regulujące zasady zbiorowego zaopatrzenia wodę i odprowadzania ścieków nie stwarzają zatem możliwości nałożenia na osoby ubiegające się o przyłączenie do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej obowiązku partycypacji finansowej w realizacji budowy sieci lub wniesienia innej, niż wyżej wymieniona opłaty. Konsekwencją uregulowań wynikających z uchwały nr XXII/151/2004 z dnia 26 marca 2004 r. i umów zawartych pomiędzy Miastem Limanowa a społecznymi komitetami budowy było przyjęcie zasady, że osobie, która nie wpłaciła kwoty odpowiadającej określonemu udziałowi w kosztach budowy sieci, nie zostaną wydane warunki przyłączenia.

Wprowadzenie regulacji, będącej przedmiotem zarzutu sformułowanego w pkt II niniejszej decyzji mogło stanowić element przymusu do, pozornie dobrowolnego, uczestnictwa społecznym komitecie na rzecz budowy infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej. Uczestnictwo w inicjatywie społecznej wiąże się z wpłatą określonej kwoty pieniężnej, zbieranej przez społeczne komitety od ich członków. W przypadku, gdyby osoby niebędące uczestnikami inicjatywy społecznej miały taką samą możliwość przyłączenia do sieci, jak uczestnicy tych inicjatyw, wówczas, prawdopodobnie wiele z osób uczestniczących w tych inicjatywach, nie zdecydowałoby się na przystąpienie do nich. Należy przyjąć za racjonalne i uzasadnione założenie, że część osób, mając do wyboru dwa warianty działania prowadzącego do dokładnie tego samego pożądanego przez nią celu (przyłączenia do sieci), wybierze wariant który wiąże się z poniesieniem przez nią mniejszych kosztów (niewiążący się z udziałem w społecznym komitecie). Pozbawienie osób ubiegających się o przyłączenie do sieci tego prawa wyboru, poprzez nałożenie na nie obowiązku uiszczenia dodatkowej

opłaty stanowiło przejaw nadużycia przez Miasto Limanowa pozycji dominującej na rynku właściwym.

zaniechanie stosowania praktyki

W świetle art. 11 ust. 1 i 2 *ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów* w przypadku gdy zachowanie rynkowe przedsiębiorcy przestało naruszać zakazy określone w art. 6 lub w art. 9 *ustawy* organ antymonopolowy wydaje decyzję o uznaniu praktyki za ograniczającą konkurencję i stwierdzającą zaniechanie jej stosowania. Istota takiej decyzji sprowadza się do stwierdzenia faktu naruszenia przepisów składających się na zakaz praktyk ograniczających konkurencję. Stwierdzenie w drodze decyzji organu antymonopolowego faktu naruszenia zakazu pełni funkcję represyjną, z uwagi na możliwość nałożenia kary pieniężnej, oraz odstraszącą, ponieważ wskazuje zachowania, które wyczerpują znamiona praktyk ograniczających konkurencję, natomiast zaprzestanie dalszego naruszania jest jedną z okoliczności branych pod uwagę przy ustalaniu wysokości kary pieniężnej.²¹

Uchwała nr XXII/151/20044 Rady Miasta Limanowa z dn. 26 marca 2004 r. w sprawie zasad dobrowolnego udziału mieszkańców Miasta Limanowa w finansowaniu inwestycji realizowanych przez Miasto Limanowa wspólnie mieszkańcami w ramach inicjatyw społecznych została wyeliminowana z obrotu prawnego w wyniku stwierdzenia jej nieważności prawomocnym wyrokiem sądu administracyjnego. Zmianie uległa również treść umów zawieranych przez Miasto Limanowa ze społecznymi komitetami tworzonymi w celu wsparcia budowy infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej, w szczególności poprzez wyeliminowanie z nich postanowień w świetle których każdy kolejny mieszkaniec, który chce przyłączyć swoją nieruchomość do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej, a nie był uczestnikiem tej inicjatywy, przed uzyskaniem zgody na przyłączenie zobowiązany był wnieść stosowną opłatę określoną dla pojedynczego uczestnika tej inicjatywy społecznej.

W świetle dokonanych ustaleń uznaje się, że praktyka będąca przedmiotem pkt II niniejszej decyzji została zaniechana z dniem 16 kwietnia 2008 r, to jest z dniem stwierdzenia nieważności uchwały nr XXII/151/20044 Rady Miasta Limanowa z dn. 26 marca 2004 r. wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie (sygn. akt III SA/Kr 1006/07).

W związku powyższym orzeczono jak w pkt II sentencji decyzji.

ad. pkt III.

kara za naruszenie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Stosownie do treści art. 106 ust. 1 pkt 1 *ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów* organ antymonopolowy może nałożyć na przedsiębiorcę, w drodze decyzji, karę pieniężną w wysokości nie większej niż 10% przychodu osiągniętego w roku rozliczeniowym, poprzedzającym rok nałożenia kary, jeżeli przedsiębiorca ten, choćby nieumyślnie, dopuścił się naruszenia zakazu określonego w art. 9 *ustawy*. Z treści tego przepisu wynika, że w/w kara ma charakter fakultatywny, a zatem do organu antymonopolowego należy - w ramach uznania administracyjnego - decyzja w sprawie zasadności nałożenia kary pieniężnej w danej sprawie. Wprawdzie ustawa nie zawiera katalogu przesłanek, od których uzależniona jest decyzja o nałożeniu kary, jednakże w jej art. 111 zostało wskazane, że ustalając wysokość kary organ antymonopolowy winien wziąć pod uwagę okres, stopień oraz okoliczności uprzedniego

²¹ tak: „Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz”, pr. zb. pod red. T. Skoczego, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2009, str. 729-730.

naruszenia przepisów *ustawy*. Ustalając wysokość kary pieniężnej w decyzjach stwierdzających naruszenie zakazów określonych w *ustawie* należy zatem uwzględnić wagę tego naruszenia, rozmiar skutków stosowanej praktyki jak również zaistniałe okoliczności obciążające i łagodzące. Kara nakładana przez organ antymonopolowy na przedsiębiorcę, który dopuścił się stosowania praktyki ograniczającej konkurencję służy podkreśleniu naganności ocenianego zachowania. Miasto Limanowa, jako przedsiębiorca organizujący i świadczący usługi o charakterze użyteczności publicznej w zakresie dostarczania wody i odbioru ścieków i posiadająca pozycję dominującą na rynku tych usług, powinna wiedzieć, że nie może nadużywać posiadanej pozycji narzucając odbiorcom usług uciążliwe warunki, przynoszące jej nieuzasadnione korzyści. Orzeczona kara powinna stanowić dolegliwość dla uczestnika niniejszego postępowania, tak, aby jej nałożenie skutkowało w przyszłości zapobieżeniem zaistnienia podobnych sytuacji. W opinii organu antymonopolowego należy podkreślić aspekt edukacyjny i wychowawczy zastosowanego środka oraz wyrazić nadzieję, że odniesie on spodziewany skutek na przyszłość. Poza wymiarem indywidualnym kary należy zwrócić uwagę na jej wymiar ogólny, funkcje odstrasżającą i wychowawczą w stosunku do innych uczestników rynku.

W niniejszej sprawie stwierdzono, że Miasto Limanowa naruszyło zakaz, o którym mowa w art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 6 *ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów*. Zakaz ten ma charakter bezwzględny, nie istnieją więc przesłanki natury prawnej, które umożliwiły zalegalizowanie praktyk ograniczających konkurencję. Tym samym nałożenie kary pieniężnej za ich stosowanie jest uzasadnione.

Jako podstawę obliczenia kary - ze względu na fakt, iż w niniejszej decyzji stwierdza się naruszenie przepisów *ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów* przez jednostkę samorządu terytorialnego - przyjęto sumę dochodów z majątku Miasta i pozostałych dochodów za rok 2008, bowiem wśród tych dochodów znajdują się dochody związane z działalnością gospodarczą gminy. Dokonując takiego założenia organ antymonopolowy ma na uwadze, iż w przypadku rachunkowości jednostek samorządu terytorialnego termin „dochody” odpowiada co do zasady terminowi „przychody” w rachunkowości przedsiębiorstw (tak: *ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* – tj. Dz. U. z 2008 r. Nr 88, poz. 539, z późn. zm.). Zgodnie z oświadczeniem Miasta Limanowa, na poparcie którego zostało przedłożone roczne sprawozdanie z wykonania planu dochodów, suma dochodów budżetowych Miasta z majątku i oraz jej pozostałych dochodów własnych, wykonanych w roku w roku 2008 wynosiła 14 011 178,20 zł (słownie: czternaście milionów jednaście tysięcy sto siedemdziesiąt osiem złotych 20/100). Wobec powyższego maksymalna kara, jaka mogłaby zostać nałożona na Miasto Limanowa zgodnie z *ustawą o ochronie konkurencji i konsumentów*, to kwota 1 401 117,82 zł, czyli 10 % wyżej sprecyzowanego przychodu.

Należy także podnieść, iż w ocenie organu antymonopolowego brzmienie art. 106 ust. 1 pkt 1 *ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów* pozwala na nałożenie odrębnych kar pieniężnych za poszczególne naruszenia stwierdzone w niniejszej decyzji. Zgodnie bowiem z przedmiotowym przepisem organ antymonopolowy może nałożyć karę pieniężną na przedsiębiorcę, jeżeli ten dopuścił się naruszenia zakazu określonego w art. 9 *ustawy*, z czego wynika, że określona w tym przepisie kara może dotyczyć naruszenia każdego zakazu stwierdzonego przez organ antymonopolowy.

Zdaniem organu antymonopolowego zastosowanie takiego rozwiązania w przedmiotowej sprawie jest pożądane z tego względu na to, iż stwierdzone naruszenia różnią się wagą, a ponadto dokonywanie jednego z nich zostało zaniechane, w związku z czym wymagają one odrębnej oceny na potrzeby ustalenia wysokości nakładanej kary.

Oceniając wagę naruszenia *ustawy* stwierdzić należy, iż stwierdzone w decyzji praktyki Miasta Limanowa mają charakter eksploatacyjny, polegający na wykorzystaniu przewagi kontraktowej nad swoimi kontrahentami. Skutki działań Miasta Limanowa odczuwalne są przez wszystkie podmioty ubiegające się o przyłączenie do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej, do których należą także konsumenci, czyli najslabsi uczestnicy rynku.

wysokość kary z tytułu naruszenia, o którym mowa w pkt I. decyzji

Biorąc pod uwagę naturę naruszenia, nie zostało ono ocenione jako naruszenie poważne lub bardzo poważne, w związku z czym ustalono wyjściowy poziom kary pieniężnej w wysokości 0,05 % przychodu uzyskanego przez Miasto w 2008 r, to jest na kwotę 7 005,59 zł.

Oceniając specyfikę rynku oraz działalności przedsiębiorcy a także czas trwania naruszenia organ antymonopolowy nie uznał za zasadne korygowanie tego powodu wyjściowego poziomu kary.

Jako okoliczność łagodzącą uznano natomiast współpracę Miasta Limanowa z organem antymonopolowym w toku prowadzonego postępowania, obniżając z tego tytułu karę skalkulowaną w poprzednim etapie o 20 %, to jest do kwoty 5 604,47 zł.

W związku z powyższym wysokość kary pieniężnej z tytułu naruszenia wskazanego w pkt I. niniejszej decyzji ustalono na kwotę 5 604,47 zł (słownie złotych: pięć tysięcy sześćset cztery złote 47/100). W ocenie organu antymonopolowego wymierzona kara w wysokości stanowiącej około 0,04% przychodu osiągniętego przez Miasto Limanowa w 2008 r. i około 0,04 % maksymalnego wymiaru kary przewidzianego w art. 106 ust. 1 pkt 1 *ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów* jest adekwatna do stopnia naruszenia przepisów ww. ustawy i współmierna do możliwości finansowych Miasta. Organ antymonopolowy uznał, że orzeczona kara powinna pełnić funkcję dyscyplinującą i prewencyjną tak, aby zapobiec w przyszłości stosowaniu podobnych naruszeń oraz, aby doprowadzić do pełnego wyeliminowania z obrotu stwierdzonych praktyk ograniczających konkurencję.

Mając na uwadze wszystkie powyższe okoliczności organ antymonopolowy orzekł, jak w punkcie III.1. sentencji decyzji.

wysokość kary z tytułu naruszenia, o którym mowa w pkt II. decyzji

Naruszenie nie zostało ocenione jako poważne lub bardzo poważne, w związku z czym, biorąc pod uwagę jego naturę, ustalono wyjściowy poziom kary pieniężnej w wysokości 0,1 % przychodu uzyskanego przez Miasto w 2008 r, to jest na kwotę 14 011,18 zł.

Jako okoliczność obciążającą, organ antymonopolowy ocenił szkody dla uczestników rynku wywołane zarzucaną praktyką i dokonał z tego tytułu podwyższenia wyjściowego poziomu kary o 10 %, to jest do poziomu 15 412,30 zł.

Na wysokość kary pieniężnej powinna mieć wpływ także długotrwałość naruszenia przepisów ustawy antymonopolowej, tzn. im dłużej dana praktyka ograniczająca konkurencję jest stosowana przez przedsiębiorcę, tym większa winna być kara pieniężna z tego tytułu. Praktyka związana z pobieraniem opłat od osób ubiegających się o przyłączenie do miejskiej sieci wodociągowej i kanalizacyjnej miała miejsce w latach 2004 - 2008 r. Z powodu długotrwałości naruszenia kwotę kary zwiększono zatem o dalsze 25 %, to jest do kwoty 19 265,37 zł.

Jako istotne okoliczności łagodzące uznano zaniechanie praktyki przed wszczęciem postępowania antymonopolowego oraz współpracę Miasta Limanowa z organem

antymonopolowym w toku prowadzonego postępowania, obniżając o 20 % z tytułu każdej z tych dwóch przesłanek karę skalkulowaną w poprzednim etapie - łącznie o 40 %, to jest do kwoty 11 559,22 zł.

W związku z powyższym wysokość kary pieniężnej z tytułu naruszenia wskazanego w pkt II. niniejszej decyzji ustalono na kwotę 11 559,22 zł (słownie: jedenaście tysięcy pięćset pięćdziesiąt dziewięć złotych 22/100). W ocenie organu antymonopolowego wymierzona kara w wysokości stanowiącej około 0,08 % przychodu osiągniętego przez Miasto Limanowa w 2008 r. i około 0,82 % maksymalnego wymiaru kary przewidzianego w art. 106 ust. 1 pkt 1 *ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów* jest adekwatna do stopnia naruszenia przepisów ww. ustawy i współmierna do możliwości finansowych Miasta. Organ antymonopolowy uznał, że orzeczona kara powinna pełnić funkcję dyscyplinującą i prewencyjną tak, aby zapobiec w przyszłości stosowaniu podobnych naruszeń oraz, aby doprowadzić do pełnego wyeliminowania z obrotu stwierdzonych praktyk ograniczających konkurencję.

Mając na uwadze wszystkie powyższe okoliczności, ustalenia i wnioski, organ antymonopolowy orzekł, jak w punkcie III.2. sentencji decyzji.

ad. pkt IV.

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. Natomiast, stosownie do art. 77 ust. 1 *ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów*, jeżeli w wyniku postępowania organ antymonopolowy stwierdził naruszenie przepisów *ustawy*, przedsiębiorca, który dopuścił się tego naruszenia, jest obowiązany ponieść koszty postępowania.

Postępowanie w sprawie nadużywania przez Miasto Limanowa pozycji dominującej na lokalnym rynku zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków zostało wszczęte z urzędu, a w jego wyniku organ antymonopolowy - w punkcie I i II sentencji decyzji - stwierdził naruszenie przepisów ustawy antymonopolowej.

Kosztami niniejszego postępowania są wydatki związane z korespondencją prowadzonej przez organ antymonopolowy w toku przeprowadzonego postępowania antymonopolowego oraz postępowania wyjaśniającego w sprawie ustalenia warunków narzucanych odbiorcom usług na terenie Limanowej przy zawieraniu umów o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków. W związku z powyższym postanowiono obciążyć Miasto Limanowa kosztami postępowania w wysokości 37,00 zł (słownie: trzydzieści siedem złotych 00/100).

Mając powyższe na uwadze, organ antymonopolowy orzekł, jak w pkt IV. sentencji.

Zgodnie z art. 112 ust. 3 *ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów*, określoną w punktach III.1 i III.2 decyzji karę pieniężną należy uiścić, w terminie 14 dni od dnia uprawomocnienia się niniejszej decyzji, na konto Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów:

NBP O/O Warszawa Nr 51101010100078782231000000.

Koszty postępowania, określone w punkcie IV decyzji, należy uiścić w tym samym terminie i na to samo konto Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Stosownie do treści art. 81 ust. 1 *ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów* związku z art. 479²⁸ § 2 k.p.c. - od niniejszej decyzji przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w terminie dwóch tygodni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów - Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Krakowie, pl. Szczepański 5, 31-011 Kraków. W przypadku zakwestionowania wyłącznie postanowienia o kosztach postępowania, zawartego w punkcie V decyzji - stosownie do treści art. 81 ust. 5 *ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów*, w związku z 479²⁸ § 1 pkt 2 k.p.c. stronie przysługuje zażalenie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w terminie tygodniowym od dnia doręczenia tej decyzji, za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów - Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Krakowie.

z upoważnienia Prezesa
Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
Leszek Piekarz
Dyrektor Delegatury w Krakowie

otrzymują:

1. Miasto Limanowa
ul. Jana Pawła II 9, 34-600 Limanowa
2. RKR a/a