



**PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW**

DELEGATURA WE WROCŁAWIU

50-224 Wrocław, pl. Strzelecki 25

tel. 71/323 63 80, fax 71/323 63 98

e-mail: wroclaw@uokik.gov.pl

RWR 411- 6/15/ET 17

Wrocław, 18 czerwca 2015 r.

DECYZJA RWR 7 /2015

I. Na podstawie art. 12 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. *o ochronie konkurencji i konsumentów* (Dz. U. z 2015 r., poz. 184 ze tj.) oraz stosownie do art. 33 ust. 6 tej ustawy,

- **po uprawdopodobnieniu** w toku postępowania antymonopolowego nadużywania przez Gminę Krośnice pozycji dominującej na lokalnym rynku zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków, obejmującym obszar tej gminy, poprzez narzucanie nieuczciwych opłat za: wydanie warunków technicznych przyłączenia do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej, uzgodnienie dokumentacji projektowej przyłącza wodociągowego lub kanalizacyjnego, odbiór przyłącza wodociągowego oraz połączenie przyłącza z siecią, co stanowi naruszenie art. 9 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 1 ww. ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów*.

oraz po złożeniu przez Gminę Krośnice zobowiązania do zaprzestania stosowania zarzucanej praktyki poprzez wydanie w miejsce aktualnie obowiązującego zarządzenia Wójta Gminy Krośnice Nr 28/2012/RGPOŚiL, z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie ustalenia cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej świadczone przez Zakład Usług Komunalnych nowego zarządzenia, nie zawierającego opłat za czynności związane z procesem przyłączania do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej,

nakłada się na Gminę Krośnice obowiązek wykonania tego zobowiązania w terminie dwóch tygodni od daty uprawomocnienia się niniejszej decyzji.

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

- działając w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów,

nakłada się na Gminę Krośnice obowiązek złożenia do dnia 15 sierpnia 2015 r. **sprawozdania** o stopniu realizacji przyjętego zobowiązania, przy czym sprawozdanie powinno zawierać potwierdzoną za zgodność kopię nowego zarządzenia Wójta Gminy Krośnice w sprawie ustalenia cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej świadczone przez Zakład Usług Komunalnych.

Uzasadnienie

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: Prezes Urzędu), w trakcie prowadzonego postępowania wyjaśniającego (sygnatura akt sygn. akt RWR 400-45/14/ ET)

ustalił, że są podstawy do podejrzenia, iż Gmina Krośnice (dalej: Gmina) stosuje praktykę polegającą na nadużywaniu pozycji dominującej na lokalnym rynku zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków obejmującym jej teren, poprzez narzucanie nieuczciwych opłat za wydanie warunków technicznych przyłączenia do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej, uzgodnienie dokumentacji projektowej przyłącza wodociągowego lub kanalizacyjnego, odbiór techniczny przyłącza oraz połączenie przyłącza z siecią.

Wobec powyższego postanowieniem Nr 55/2015 z dnia 18 marca 2015 r. Prezes Urzędu wszczął postępowanie antymonopolowe w związku z podejrzeniem nadużywania przez Gminę Krośnice pozycji dominującej na lokalnym rynku zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków obejmującym obszar tej gminy, poprzez narzucanie nieuczciwych opłat za: wydanie warunków technicznych przyłączenia do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej, uzgodnienie dokumentacji projektowej przyłącza wodociągowego lub kanalizacyjnego, odbiór przyłącza wodociągowego oraz połączenie z siecią przyłącza, co może stanowić naruszenie art. 9 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 1 ww. ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów dalej: „ustawy o ochronie (...)”.

Tym samym postanowieniem Prezes Urzędu zaliczył w poczet materiału dowodowego, wszczętego w dniu 18 marca 2015 r. postępowania antymonopolowego, materiały zgromadzone w postępowaniu o sygn. RWR 400-45/14/ ET.

(Dowód: kary nr 1-2)

W piśmie z dnia 2 kwietnia 2015 r. Gmina ustosunkowując się do postawionego jej zarzutu podała, że działanie polegające na pobieraniu opłat za: wydawanie warunków technicznych przyłączenia do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej, uzgodnienia dokumentacji projektowej przyłącza wodociągowego i kanalizacyjnego, odbiór przyłącza wodociągowego oraz połączenie z siecią, wynikało z błędnej interpretacji przepisów prawa. Jednocześnie Gmina przyznała, że takie działanie można uznać za nadużywanie przez nią pozycji dominującej na lokalnym rynku zaopatrzenia w wodę i odbioru ścieków.

W tym samym piśmie Gmina zobowiązała się do zaprzestania stosowania zarzucanej praktyki i wystąpiła o rozpatrzenie sprawy w trybie artykułu 12 ustawy o ochronie (...). Następnie doprecyzowując zobowiązanie w piśmie z dnia 4 maja 2015 r. , Wójt Gminy Krośnice podał , że w miejsce aktualnie obowiązującego zarządzenia Nr 28/2012/RGPOŚiL z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie ustalenia cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej świadczone przez Zakład Usług Komunalnych, wyda nowe zarządzenie, nie zawierające opłat za ww. czynności związane z procesem przyłączania do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej.

(Dowód: kary nr 5 i 8)

Pismem z dnia 8 maja 2015 r. Prezes Urzędu poinformował Gminę o prawie do zapoznania się z aktami postępowania oraz prawie wypowiedzenia się co do zebranego materiału dowodowego.

(Dowód: karta nr 10)

Przeprowadzone przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów postępowanie dowodowe pozwoliło na ustalenie następującego stanu faktycznego:

1. Zbiorowym dostarczaniem wody i odbiorem ścieków na terenie gminy Krośnice zajmuje się zakład budżetowy- Zakład Usług Komunalnych w Krośnicach (dalej: ZUK). Usługi w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków świadczy on

na podstawie statutu zatwierdzonego uchwałą Rady Gminy nr XXXI/218/05 z dnia 29 grudnia 2005 roku w sprawie zatwierdzenia statutu Zakładu Usług Komunalnych w Krośnicach.

(dowód: karty nr 13-19 sprawy o sygn. akt RWR 400-45/14/ ET)

2. Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązujący na terenie Gminy, dalej: „Regulamin” (zatwierdzony Uchwałą Nr XXXI/216/05 Rady Gminy z dnia 29 grudnia 2005 roku w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków) w § 14 podaje: „1. Przyłączenie nieruchomości do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej jest odpłatne i odbywa się na pisemny wniosek o przyłączenie i określenie warunków przyłączenia, zwanych dalej „warunkami przyłączenia” złożony przez osobę ubiegającą się o przyłączenie. 2. Kwota należności za przyłączenie ustalana jest na podstawie obowiązującej taryfy. 3. Z wnioskiem o przyłączenie do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej może występować osoba posiadająca tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, która ma być przyłączona do sieci. 4. Wniosek o którym mowa w ust. 1 powinien w szczególności zawierać: a) dane dotyczące identyfikacji wnioskodawcy, b) adres podłączanej nieruchomości, c) rodzaj podłączenia (wodociągowe, kanalizacyjne), d) formę, termin i sposób płatności za podłączenie e) dane wykonawcy, f) datę i podpis wykonawcy (...).”

Zgodnie z § 19 tego samego Regulaminu: „1. Odbiór przyłącza dokonywany jest na podstawie końcowego protokołu odbioru technicznego według zasad określonych w warunkach przyłączenia względnie umowie o przyłączenie (...) 3. Protokół końcowy stanowi potwierdzenie prawidłowości wykonania podłączenia i jego podpisanie przez strony upoważnia Odbiorcę do złożenia pisemnego wniosku o zawarcie Umowy”.

(dowód: karty nr 22i 23 sprawy o sygn. akt RWR 400-45/14/ ET)

3. Taryfy opłat za wodę i ścieki obowiązujące w 2014 r. i 2015 r. na terenie Gminy nie zawierają opłat za przyłączenie do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej.

(dowód: karty nr 31-67 i 116-146 sprawy o sygn. akt RWR 400-45/14/ ET)

4. ZUK w Krośnicach na podstawie Zarządzenia nr 28/2012/ RGPOŚiI Wójta Gminy Krośnice z dnia 31 maja 2012 roku *W sprawie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej świadczone przez Zakład Usług Komunalnych*, dalej: „Zarządzenie”, pobiera opłaty za:

- wydanie warunków technicznych przyłączenia;
- uzgodnienie dokumentacji projektowej przyłącza wodociągowego lub kanalizacyjnego;
- odbiór przyłącza wodociągowego lub kanalizacyjnego;
- odbiór wodomierza (podlicznika) rejestrującego ilość wody bezpowrotnie zużytej wraz z zaplombowaniem;
- opłaty za połączenie z siecią ZUK przyłącza wodociągowego;
- opłaty za złączenie z siecią ZUK przyłącza kanalizacyjnego.

(dowód: karta nr 101-104 sprawy o sygn. akt RWR 400-45/14/ ET)

5. W piśmie z dnia 18.08.2014 r. Gmina podała: „Koszty wpięcia / włączenia podmiotu przyłączanego do sieci ponosi podmiot przyłączany”.

(dowód: karta nr 14 sprawy o sygn. akt RWR 400-45/14/ ET)

6. Procedura przyłączania nowych odbiorców do sieci wod-kan ZUK obejmuje:

- a) złożenie przez nowego odbiorcę wniosku o wydanie warunków technicznych przyłączenia; do sieci wraz z wymaganymi załącznikami;
- b) opracowanie dokumentacji projektowej i zaakceptowanie jej przez ZUK;
- c) realizacja budowy przyłączy i ich odbiór techniczny dokonany przez ZUK;
- d) zainstalowanie przez ZUK wodomierza głównego i sporządzenie protokołu odbioru końcowego;
- e) zawarcie umowy na świadczenie usług w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków

Do zawarcia umowy wymagany jest protokół odbioru końcowego przyłączy sporządzony przez przedstawiciela ZUK w obecności Usługobiorcy oraz dokument potwierdzający wykonanie inwentaryzacji geodezyjnej,

(dowód: karty nr 13-14 sprawy o sygn. akt RWR 400-45/14/ ET)

7. W piśmie z dnia 2.03.2015r. Gmina podała: „Zakład Usług Komunalnych nie pobiera opłaty za przyłączenie do urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych (kosztów wpięcia/ włączenia podmiotu przyłączanego do sieci) pokrywającej koszty przeprowadzenia prób technicznych przyłącza.”

(dowód: karta nr 99sprawy o sygn. akt RWR 400-45/14/ ET)

II. Mając na uwadze powyższe ustalenia organ antymonopolowy zważył, co następuje:

1. Określenie zarzutu.

Gminie postawiony został zarzut nadużywania pozycji dominującej na lokalnym rynku zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków obejmującym obszar tej gminy, poprzez narzucanie nieuczciwych opłat za: wydanie warunków technicznych przyłączenia do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej, uzgodnienie dokumentacji projektowej przyłącza wodociągowego lub kanalizacyjnego, odbiór przyłącza wodociągowego oraz połączenie z siecią przyłącza, co może stanowić naruszenie art. 9 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie (...).

2. Interes publicznoprawny.

Podstawą do zastosowania przepisów ustawy o ochronie(...) jest uprzednie stwierdzenie przez Prezesa Urzędu, czy w niniejszej sprawie wszczęcie i przeprowadzenie postępowania antymonopolowego było zasadne z punktu widzenia interesu publicznoprawnego.

W świetle art. 1 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie (...) celem regulacji w niej przyjętych jest zapewnienie rozwoju konkurencji, ochrona przedsiębiorców narażonych na stosowanie praktyk ograniczających konkurencję i ochrona interesów konsumentów. Tak określony cel ustawy pozwala przyjąć, iż ma ona charakter publicznoprawny i służy ochronie ogólnospołecznego interesu. Powyższe przesądza o wyłączeniu możliwości podejmowania przez organ antymonopolowy działań w celu ochrony wyłącznie interesów indywidualnych. Taką interpretację potwierdza orzecznictwo Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (patrz m.in. wyroki z dnia 28.05.2001, sygn. akt XVII Ama 82/00; z dnia 4.07.2001, sygn. akt XVII Ama 108/00; z dnia 30.05.2001 r., sygn. akt XVII Ama 80/00; z dnia 6.06.2001, sygn. akt XVII Ama 78/00). Została ona również potwierdzona w orzeczeniach Sądu Najwyższego,

który w wyroku z dnia 29.05.2001 r. (sygn. akt I CKN 1217/98) stwierdził, że publiczny charakter ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów powoduje, iż znajduje ona zastosowanie tylko wówczas, gdy zagrożony lub naruszony jest interes publiczny, polegający na zapewnieniu właściwych warunków funkcjonowania rynku gospodarczego. Każde bowiem działanie wymierzone w mechanizm konkurencji godzi w interes publiczny w rozumieniu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (vide: wyrok SN z dnia 5.06.2008 r., sygn. akt III SK 40/07). Tym samym nie każde naruszenie prawa w stosunkach cywilno-prawnych kwalifikuje sprawę do postępowania w trybie ww. ustawy. Odmienne niż to ma miejsce w postępowaniu cywilnym ukierunkowanym na ochronę praw podmiotowych stron, postępowanie w trybie ustawy antymonopolowej ma za swój przedmiot ochronę interesu publicznoprawnego, co ma miejsce wtedy, gdy skutkami działań sprzecznych z ustawą dotknięty jest szerszy krąg uczestników rynku, bądź gdy wywołują one inne niekorzystne w sensie powrzechnym zjawiska na rynku wymagające ingerencji ze strony organów działających w trybie tej ustawy.

W niniejszej sprawie zarzucona Gminie praktyka ma charakter eksploatacyjny i polega na obciążaniu podmiotów przyłączanych do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej opłatami, których nie powinni oni ponosić. Działanie Gminy dotyczy również wszystkich potencjalnych odbiorców wody, którzy zamierzają przyłączyć się do ww. sieci. Czynnikiem umożliwiającym działania podejmowane przez Gminę (ZUK), będące przedmiotem postawionego w niniejszej sprawie zarzutu, jest niewątpliwie jej siła rynkowa. Dla naruszenia interesu publicznego w takiej sytuacji wystarczająca jest sama możliwość skierowania przez przedsiębiorcę swojego zachowania do określonej (na ogół nieoznaczonej) grupy podmiotów.

Wobec powyższego, uznać należy za udowodnione, iż w niniejszej sprawie doszło do naruszenia interesu publicznoprawnego.

3. Strona postępowania.

Postępowanie antymonopolowe toczy się z udziałem osób mających przymiot strony. Zgodnie z art. 88 ust. 1 ustawy o ochronie (...), stroną postępowania jest każdy, wobec kogo zostało wszczęte postępowanie w sprawie praktyk ograniczających konkurencję. Stroną postępowania dotyczącego, zarzutu naruszenia art. 9 ust. 1 ww. ustawy o ochronie (...) mogą być zaś przedsiębiorcy posiadający na rynku właściwym pozycję dominującą.

Definicja legalna pojęcia „przedsiębiorca” zawarta jest w art. 4 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Zgodnie z art. 4 pkt. 1 ilekroć w ww. ustawie jest mowa o przedsiębiorcy - rozumie się przez to m.in. 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.

Zarzuty postawione w niniejszej sprawie dotyczą postępowania Gminy, jako podmiotu prowadzącego za pomocą własnej jednostki budżetowej tj. ZUK, działalności w zakresie dostawy wody i odprowadzania ścieków.

Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, między innymi w zakresie zaopatrzenia w wodę i odbioru ścieków, należy do zadań własnych Gminy, określonych w art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U.2013 poz. 594 ze zm.). 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 o ochronie konkurencji i konsumentów 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 zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków na rzecz wspólnoty samorządowej (mieszkańców gminy). Podobne stanowisko prezentuje również doktryna. Przykładowo wskazać można stanowisko, zgodnie z którym: „W obowiązującej ustawie określono w sposób nie budzący wątpliwości, że warunkiem uznania jednostki organizacyjnej za przedsiębiorcę jest przyznanie jej na mocy ustawy zdolności prawnej. Za odrębnych przedsiębiorców nie mogą być zatem obecnie uznane np. zakłady budżetowe, a ich praktyki obciążają osoby prawne, w skład których te zakłady wchodzi” (Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów, praca zbiorowa pod red. Tadeusza Skocznego, Wydawnictwo C. H. BECK, Warszawa 2009, s. 124).

Zważywszy, że ZUK w Krośnicach jest pozbawioną osobowości prawnej jednostką organizacyjną Gminy (zakładem budżetowym), wszelkie działanie i zaniechanie ww. zakładu budżetowego w tym zakresie jest tożsame, na gruncie rozważań niniejszej decyzji, z działaniem i zaniechaniem Gminy Krośnice.

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

4. Rynek właściwy.

Praktyki ograniczające konkurencję ujawniają się na rynku właściwym. Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów definiuje rynek właściwy jako 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 (art. 4 pkt 9 ww. ustawy). Przez towary należy rozumieć zarówno rzeczy, jak i energię, papiery wartościowe i inne prawa majątkowe, usługi, a także roboty budowlane (art. 4 pkt 7 ww. ustawy).

Pojęcie rynku właściwego odnosi się przedmiotowo do wszystkich wyrobów (usług) jednego rodzaju, które ze względu na swoje szczególne właściwości odróżniają się od innych wyrobów (usług) w taki sposób, że nie istnieje możliwość dowolnej ich zamiany. Rynek właściwy produktowo obejmuje wszystkie towary, które służą zaspokajaniu tych samych potrzeb nabywców, mają zbliżone właściwości, podobne ceny i reprezentują podobny poziom jakości¹. Niezbędnym elementem rynku właściwego jest także jego wymiar geograficzny, oznaczający konieczność wskazania obszaru, na którym warunki konkurencji, mające zastosowanie do określonych towarów, są jednakowe dla wszystkich konkurentów.

Działalność Gminy prowadzona za pośrednictwem ZUK polega na świadczeniu usług z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzenia ścieków. Usługi te świadczone są za pośrednictwem „sieci” tj. przewodów wodociagowych lub kanalizacyjnych wraz z uzbrojeniem i urządzeniami, którymi dostarczana jest woda lub którymi odprowadzane są ścieki, będących w posiadaniu przedsiębiorstwa wodociagowo-kanalizacyjnego [art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 7 czerwca 2001r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2015 r. poz 139 j.t), dalej: „ustawy o zbiorowym”]. Zbiorowe zaopatrzenie w wodę oraz zbiorowe odprowadzanie ścieków nie mają substytutów.

Z uwagi na uwarunkowania technologiczne i organizacyjne, poza systemem sieciowym nie ma innej możliwości korzystania z usług zbiorowego dostarczania wody i zbiorowego odprowadzania ścieków. Aby świadczyć przedmiotowe usługi konieczne jest

¹ E. Modzelewska-Wachal, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Wydawnictwo TWIGGER, Warszawa 2002, s. 49.

bowiem dysponowanie odpowiednią infrastrukturą techniczną. Stwarza to istotną barierę kosztową dla uruchomienia działalności w omawianej dziedzinie z uwagi na brak racjonalności w budowie równoległej do istniejącej sieci wodociągowo-kanalizacyjnej. Dla odbiorców, w tym odbiorców potencjalnych funkcjonujących na terenie objętym geograficznym zasięgiem danej sieci, nie ma zatem rzeczywistej alternatywy dla świadczonych za jej pośrednictwem usług dostawy wody i odbioru ścieków. Z tych względów przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne funkcjonują w ramach monopolu naturalnego (monopolu sieciowego).

W związku z powyższym należy stwierdzić, że rodzaj działalności prowadzonej przez Gminę (ZUK) w omawianym zakresie oraz jej zasięg geograficzny wyznaczają w niniejszej sprawie wymiar produktowy i terytorialny rynku właściwego, o którym mowa w art. 4 pkt 9 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Rynkiem właściwym w ujęciu produktowym jest rynek usług polegających na dostarczaniu wody za pośrednictwem sieci wodociągowej i odprowadzaniu ścieków za pośrednictwem sieci kanalizacyjnej (rynek zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków). Działalność ta poza *stricte* dostarczaniem i sprzedażą ww. usług, wiąże się również z przyłączaniem do sieci przyszłych odbiorców oraz określaniem warunków tego przyłączenia. Natomiast pod względem geograficznym – z uwagi na technologię dostarczania wody i odprowadzania ścieków – zakres rynku właściwego wyznacza zasięg istniejącej sieci wodociągowej i kanalizacyjnej eksploatowanej przez Gminę (ZUK), za pomocą której świadczy ona swoje usługi. W niniejszej sprawie rynek w ujęciu terytorialnym obejmuje teren Gminy Krośnice.

W tym miejscu należy zaznaczyć, iż pojęcie alternatywnego źródła zaopatrzenia nie obejmuje swoją treścią możliwości zaspokojenia potrzeb zaopatrzeniowych we własnym zakresie. Aby nowe źródło zaopatrzenia mogło być uznane za alternatywne w stosunku do posiadanych, musi ono spełniać wymóg natychmiastowej dostępności, bez ponoszenia nakładów inwestycyjnych (Wyrok SOKiK z dnia 31 maja 2000 r., sygn. akt XVII Ama 44/00). Takie alternatywne źródło dostaw wody i odbioru ścieków dla odbiorców z ww. obszaru nie występuje.

Tak więc, rynkiem właściwym w niniejszej sprawie jest lokalny rynek zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, na terenie Gminy Krośnice.

5. Ustalenie pozycji rynkowej Gminy na rynku właściwym.

Art. 4 pkt 10 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów definiuje pozycję dominującą jako pozycję przedsiębiorcy, która umożliwia mu zapobieganie skutecznej konkurencji na rynku właściwym przez stworzenie mu możliwości działania w znacznym zakresie niezależnie od konkurentów, kontrahentów oraz konsumentów; domniemywa się, że przedsiębiorca ma pozycję dominującą, jeżeli jego udział w rynku przekracza 40%.

O pozycji rynkowej Gminy w niniejszym postępowaniu przesądza sieć wodno-kanalizacyjna, której jest ona właścicielem i zarządcą. Fakt, iż budowa alternatywnej sieci na ww. obszarze nie byłaby ekonomicznie opłacalna, a Gmina nie ma obowiązku udostępniania infrastruktury wodno-kanalizacyjnej podmiotom trzecim, sprawia, że rynek posiada cechy rynku monopolistycznego. Ponadto należy zaznaczyć, że usługa zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków nie posiada substytutów.

Skutkiem powyższego jest posiadanie przez Gminę siły ekonomicznej przy użyciu której może zapobiegać nie tylko efektywnej konkurencji, ale i działać w dużym stopniu niezależnie od zachowania swych kontrahentów, a w szczególności eksploatować swoją pozycję rynkową ich kosztem.

Tym samym została spełniona pierwsza z przesłanek art. 9 ust.1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, tj. posiadanie przez Gminę pozycji dominującej na lokalnym rynku organizacji usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzanie ścieków obejmującym jej teren.

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

Zgodnie treścią art. 12 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, do wydania przez organ antymonopolowy decyzji zobowiązującej niezbędne jest uprawdopodobnienie – na podstawie okoliczności sprawy, informacji zawartych w zawiadomieniu lub będących podstawą wszczęcia postępowania z urzędu – że został naruszony zakaz o którym mowa w art. 6 lub 9 ww. ustawy. Podkreślić zatem należy, że dla wydania tzw. decyzji zobowiązującej wystarczy uprawdopodobnić w toku postępowania antymonopolowego naruszenie zakazu wynikającego z art. 9 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, nie ma natomiast konieczności udowodnienia naruszenia przepisów ustawy, a w związku z tym przeprowadzenia pełnego postępowania dowodowego. Różnica pomiędzy tymi dwiema instytucjami polega na tym, że uprawdopodobnienie nie daje pewności, lecz jedynie prawdopodobieństwo twierdzenia o jakimś fakcie.

Należy wskazać, że uprawdopodobnienie zwolnione jest od zwykłego formalizmu dowodowego. W wyroku z dnia 5 maja 1995 r. (sygn. akt: S.A./Wr 2223/94) Naczelny Sąd Administracyjny orzekł, że „uprawdopodobnienie stanowi środek zastępczy dowodu w znaczeniu ścisłym, a zatem środek nie dający pewności, lecz tylko wiarygodność (prawdopodobieństwo) twierdzenia o jakimś fakcie [...]. Chodzi nie o przeprowadzenie dowodu na okoliczność podnoszonych przez Wnioskodawcę zarzutów, lecz o wskazanie okoliczności wystarczających dla powzięcia przekonania o prawdopodobieństwie zaistnienia podnoszonych okoliczności”.

I. W przedmiotowym postępowaniu Gminie Krośnice postawiono zarzut naruszenia art. 9 ust. 1 i 2 pkt 1. ustawy o ochronie (...), poprzez narzucanie nieuczciwych opłat za: wydanie warunków technicznych przyłączenia do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej, uzgodnienie dokumentacji projektowej przyłącza wodociągowego lub kanalizacyjnego, odbiór przyłącza wodociągowego oraz połączenie z siecią przyłącza.

W toku postępowania Gmina przyznała, że pobierane przez nią opłaty można uznać za przejaw nadużywania posiadanej przez nią pozycji dominującej na rynku zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków. Jednocześnie Gmina zobowiązała się do zaprzestania stosowanej ww. praktyki poprzez wydanie w miejsce aktualnie obowiązującego zarządzenia Wójta Gminy Krośnice Nr 28/2012/RGPOŚiI z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie ustalenia cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej świadczone przez Zakład Usług Komunalnych, nowego zarządzenia, nie zawierającego opłat za czynności związane z procesem przyłączania do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej. W opinii Prezesa Urzędu przyjęte przez Gminę zobowiązanie usunie opisane wyżej naruszenie art. 9 ust. 1 ustawy o ochronie (...).

W związku z tym, dla zastosowania art. 12 ustawy o ochronie (...) zachodzi w przedmiotowej sprawie konieczność uprawdopodobnienia naruszenia przez Gminę przepisów ww. ustawy o ochronie (...).

Art. 9 ust. 1 ustawy o ochronie (...) stanowi, iż „zakazane jest nadużywanie pozycji dominującej na rynku właściwym”. Przykłady nadużywania pozycji dominującej ustawodawca zdefiniował w art. 9 ust. 2 pkt 1-7 ww. ustawy.

Zgodnie z art. 9 ust 2 pkt 1 nadużywanie pozycji dominującej polega w szczególności na: „*bezpośrednim lub pośrednim narzucaniu nieuczciwych cen, w tym cen nadmiernie wygórowanych albo rażąco niskich, odległych terminów płatności lub innych warunków zakupu albo sprzedaży towarów.*”

Dla uprawdopodobnienia praktyki ograniczającej konkurencję będącej przedmiotem zarzutu określonego w art. 9 ust 1 i 2 pkt 1 ustawy *o ochronie (...)* niezbędne jest więc wykazanie, że Gmina Krośnice spełnia kumulatywnie trzy przesłanki tj.:

1. posiadanie pozycji dominującej;
2. narzucanie cen;
3. nieuczciwy charakter narzucanych cen.

Ad 1)

Jak stwierdzono wyżej, Gmina posiada pozycję dominującą na lokalnym rynku zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odbioru ścieków na obszarze obejmującym jej teren.

Tym samym pierwsza przesłanka praktyki z art. 9 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy *o ochronie (...)* została spełniona.

Ad 2)

Narzucenie ceny ma miejsce wówczas, gdy dominant - wykorzystując posiadaną siłę rynkową i sytuację przymusową kontrahentów, wynikającą z braku rzeczywistych alternatyw zaopatrzenia na rynku - wymusza na nich określoną cenę za usługę.

Mając na względzie to, że przedmiotem analizy jest działalność Gminy w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, a więc dobra o charakterze powszechnym, niezbędnego dla normalnego funkcjonowania każdego odbiorcy, stwierdzić należy, że dając odbiorcy wybór jedynie pomiędzy zawarciem umowy a jej niezawarciem i pozbawieniem odbiorcy możliwości zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków Gmina narzuca kontrahentowi ceny za: wydanie warunków technicznych przyłączenia do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej, uzgodnienie dokumentacji projektowej przyłącza wodociągowego lub kanalizacyjnego, odbiór przyłącza wodociągowego oraz połączenie z siecią przyłącza (wprowadzone w/w Zarządzeniem Wójta). Opłaty te są przez Gminę narzucone, ponieważ od ich wniesienia – w przypadku budowy przyłącza uzależnione jest podłączenie odbiorcy do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej i podpisanie z nim umowy na dostawę wody i odbiór ścieków. Zgodnie bowiem z Regulaminem obowiązującym na terenie Gminy wniosek o przyłączenie do sieci powinien określać min: „*formę , termin i sposób płatności za podłączenie.*”, a protokół końcowy odbioru technicznego przyłącza „*stanowi potwierdzenie prawidłowości wykonania podłączenia i jego podpisanie przez strony upoważnia Odbiorcę do złożenia pisemnego wniosku o zawarcie Umowy.*” (§ 19 Regulaminu). Nieuiszczenie pobieranych przez Gminę opłat pozbawia więc przyszłego odbiorcę możliwości podpisania umowy, a tym samym korzystania z usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków.

Czynnikiem umożliwiającym Gminie jednostronne dyktowanie cen jest jej siła rynkowa, wynikająca z tego, iż nie tylko prowadzi działalność gospodarczą w warunkach odizolowania od potencjalnych konkurentów, ale także posiada niezbędne kompetencje ustawowe, umożliwiające jej organizowanie ww. usług. Podobnych kompetencji ustawowych nie posiada, poza Gminą, żaden inny podmiot. Gmina dysponuje zatem potencjałem niezbędnym do narzucenia swoim odbiorcom ww. cen.

Ad. 3)

Odnosząc się do nieuczciwego charakteru narzucanych cen to jest opłat za:

- wydanie warunków technicznych przyłączenia do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej;
- uzgodnienie dokumentacji projektowej przyłącza wodociągowego lub kanalizacyjnego;

- odbior przyłącza oraz
- połączenie przyłącza z siecią,

należy odwołać się do § 5 rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. *w sprawie określenia taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków* (Dz. U. Nr 127, poz. 886) dalej: „rozporządzenie taryfowe”, który stanowi, że taryfy winny zawierać 7 grup opłat. Jest to zamknięty katalog, a przedsiębiorstwa wodociągowo – kanalizacyjne w związku z działalnością prowadzoną na rynku zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków w zakresie w jakim reguluje to ustawa o zbiorowym (...) i rozporządzenie taryfowe nie mogą pobierać żadnych innych opłat.

Stanowisko, iż rozporządzenie taryfowe wprowadza obligatoryjność ujęcia w taryfach wszystkich stawek opłat potwierdza także doktryna (M. Krzyszczak „Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Komentarz dla praktyka z przepisami wykonawczymi i towarzyszącymi oraz wzorami umów”, Minicipium SA 2006).

Zgodnie z § 5 pkt 7 ww. rozporządzenia taryfy zawierają stawkę opłaty za przyłączenie do urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych, będących w posiadaniu przedsiębiorstwa (Gminy), wynikającą z kosztów przeprowadzenia prób technicznych przyłącza wybudowanego przez odbiorcę usług. Z powyższego wynika zatem wprost i wyrażnie, że „stawka opłaty za przyłączenie do urządzeń wodociągowo – kanalizacyjnych” jest jedyną opłatą dotyczącą odbioru technicznego przyłącza. Powinna być ona zawarta w taryfie oraz poddana złożonej i ścisłej procedurze wprowadzenia, określonej w przepisach ustawy o zbiorowym (...). Autorzy „Komentarza do rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków Stan prawny na dzień 30 października 2009 r.” (Palarz, A. Rozwadowska – Palarz, Katowice 2009) stoją na stanowisku, że rozporządzenie taryfowe, które weszło w życie w sierpniu 2006 r. wydane zostało na podstawie ustawy o zbiorowym (...) i wiąże adresatów, którymi są przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne. Przepisy tego rozporządzenia –z wyjątkiem § 9 – są przepisami bezwzględnie obowiązującymi, nie pozwalającymi na inne, indywidualne rozwiązania. Taki charakter ma też przepis § 5 tego rozporządzenia nie zawierający (w odróżnieniu od poprzedniej wersji treści tego przepisu, zawartego w uchylonym rozporządzeniu taryfowym) sformułowania „w szczególności” co sprawia, że mamy do czynienia z zamkniętym katalogiem cen i stawek opłat. Ponadto użycie zwrotu „zawierają” w zdaniu wstępnym § 5 oznacza, że wszystkie wymienione w tym przepisie ceny i stawki opłat powinny być zawarte w taryfie chyba, że nie dotyczą danego przedsiębiorstwa (np. przedsiębiorstwo zajmuje się wyłącznie odprowadzaniem ścieków więc taryfa nie zawiera cen i stawek opłat dotyczących wody) – co pozwala na odstępianie od ustalania określonej stawki w § 5 rozporządzenia taryfowego.

W analizowanej sprawie Gmina Krośnice zarządzeniem Wójta z dnia 31 maja 2012 r., ustaliła opłaty, których w związku z prowadzoną działalnością w zakresie zbiorowego dostarczania wody i odbioru ścieków nie powinna pobierać. Żadnej z nich nie można traktować jako opłaty za przyłączenie do urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych, będących w posiadaniu przedsiębiorstwa, (wynikającej z kosztów przeprowadzenia prób technicznych przyłącza wybudowanego przez odbiorcę usług). Wyklucza to przedstawiona przez Gminę kalkulacja ww. opłat oraz podanie w piśmie z dnia 2.03.2015 r. iż: „*Zakład Usług Komunalnych nie pobiera opłaty za przyłączenie do urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych (kosztów wpięcia/ włączenia podmiotu przyłączanego do sieci) pokrywającej koszty przeprowadzenia prób technicznych przyłącza*”.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że pobierane przez Gminę opłaty nie zostały również uwzględnione w katalogu warunków przyłączenia nieruchomości do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej wynikającym z art. 15 ust. 4 w związku z art.19 ust. 2 ustawy o

zbiorowym (...). Zgodnie z nim przedsiębiorstwo jest obowiązane przyłączyć do sieci nieruchomość osoby ubiegającej się o przyłączenie, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie, o którym mowa w art. 19, oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług. Zgodnie natomiast z art. 19 ust. 2 ww. ustawy, regulamin powinien określać prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorców usług, w tym: (1) minimalny poziom usług świadczonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków; (2) szczegółowe warunki i tryb zawierania umów z odbiorcami usług; (3) sposób rozliczeń w oparciu o ceny i stawki opłat ustalone w taryfach; (4) warunki przyłączania do sieci; (5) techniczne warunki określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych; (6) sposób dokonywania odbioru przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wykonanego przyłącza; (7) sposób postępowania w przypadku niedotrzymania ciągłości usług i odpowiednich parametrów dostarczanej wody i wprowadzanych do sieci kanalizacyjnej ścieków; (8) standardy obsługi odbiorców usług, a w szczególności sposoby załatwiania reklamacji oraz wymiany informacji dotyczących w szczególności zakłóceń w dostawie wody i odprowadzaniu ścieków; (9) warunki dostarczania wody na cele przeciwpożarowe.

Przytoczone powyżej przepisy zostały uwzględnione w Regulaminie, który jest aktem prawa miejscowego. Zgodnie z jego § 14: „1. *Przyłączenie nieruchomości do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej jest odpłatne i odbywa się na pisemny wniosek o przyłączenie i określenie warunków przyłączenia, zwanych dalej „warunkami przyłączenia” złożony przez osobę ubiegającą się o przyłączenie.* 2. *Kwota należności za przyłączenie ustalana jest na podstawie obowiązującej taryfy*”.

W związku z powyższym pobieranie przez Gminę opłat, nie uwzględnionych w taryfach, (ustalonych na podstawie Zarządzenia Wójta) należy uznać za ceny nieuczciwe.

Tym samym zostało uprawdopodobnione zaistnienie wszystkich przesłanek koniecznych do uznania zachowań Gminy za praktyki ograniczające konkurencję w rozumieniu art. 9 ust. 1 i 2 pkt 2 ustawy antymonopolowej w odniesieniu do postawionego Gminie zarzutu.

Ponieważ oskarżona o praktyki monopolistyczne Gmina zobowiązała się do zaprzestania stosowania zarzucanej praktyki poprzez wydanie przez Wójta Gminy Krośnice w miejsce aktualnie obowiązującego Zarządzenia, nowego zarządzenia, nie zawierającego opłat za czynności związane z procesem przyłączania do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej podając: *”W nowym zarządzeniu zobowiązuje się do pominięcia wszelkich opłat za czynności związane z procesem przyłączania do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, tj.: -opłat za wydanie warunków technicznych przyłączenia do sieci wodociągowej i/ lub kanalizacyjnej (w tym ich aktualizacje oraz wydanie duplikatu dokumentu) -opłat za uzgodnienie dokumentacji projektowej przyłącza wodociągowego i kanalizacyjnego; -odbór przyłącza wodociągowego lub kanalizacyjnego; -połączenie z siecią ZUK Krośnice przyłącza wodociągowego.”*, Prezes Urzędu taką propozycję Gminy uznał za działanie wystarczające do usunięcia naruszenia art. 9 ust 1 i 2 pkt 1 ustawy o ochronie (...) i nałożył na Gminę Krośnice obowiązek wykonania tego zobowiązania w terminie dwóch tygodni od daty uprawomocnienia się niniejszej decyzji .

Stąd należało orzec jak w punkcie I sentencji niniejszej decyzji.

II. Stosownie do art. 12 ust. 3 ww. ustawy w decyzji, o której mowa w ust. I Prezes Urzędu nakłada na przedsiębiorstwo obowiązek składania w wyznaczonym terminie informacji o stopniu wykonania zobowiązań. Zgodnie z tym przepisem oraz mając na względzie złożone przez Gminę w niniejszej sprawie zobowiązanie Prezes UOKiK zobowiązał Gminę do przesłania do dnia 15 sierpnia 2015 r. **sprawozdania** o stopniu realizacji przyjętego

zobowiązania, przy czym sprawozdanie powinno zawierać potwierdzoną za zgodność kopię nowego zarządzenia Wójta Gminy Krośnice w sprawie ustalenia cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej świadczone przez Zakład Usług Komunalnych.

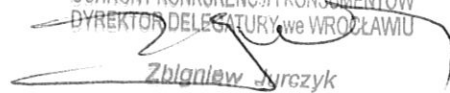
Stąd należało orzec jak w punkcie II sentencji decyzji.

Organ antymonopolowy nie nałożył na Uczestnika kary pieniężnej. Art. 12 ust. 4 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów stanowi bowiem, iż w przypadku wydania decyzji, o której mowa w ust. 1 nie stosuje się art. 10 i 11 oraz art. 106 ust. 1, z zastrzeżeniem ust. 7.

Stosownie do treści art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w związku z art. 479²⁸ § 2 k.p.c. – od niniejszej decyzji przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w terminie miesiąca od daty jej doręczenia, za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów we Wrocławiu.

Otrzymuje:

1. Urząd Gminy Krośnice
ul. Sportowa 4
56-320 Krośnice

z up. PREZESA URZĘDU
OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
DYREKTOR DELEGATURY we WROCŁAWIU

Zbigniew Jurezyk