

Sygn. akt *XVII AmA 68/16*

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 9 października 2018 r.

Sąd Okręgowy w Warszawie, XVII Wydział - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
w składzie:

Przewodniczący - <i>SSO Ewa Malinowska</i>	
Protokolant – protokolant sądowy Joanna Nande	

po rozpoznaniu 9 października 2018 r. w Warszawie na rozprawie

sprawy z powództwa **Gminy R.**

przeciwko **Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów**

o nadużywanie pozycji dominującej

na skutek odwołania powoda od decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 31 sierpnia 2016 r. o Nr (...)

1. uchyla zaskarżoną decyzję;
2. zasądza od Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów na rzecz Gminy R. kwotę 2.440 (dwa tysiące czterysta czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów procesu.

SSO Ewa Malinowska

Sygn. akt *XVII AmA 68/16*

UZASADNIENIE

W dniu 31 sierpnia 2016 r., po przeprowadzeniu postępowania antymonopolowego wszczętego z urzędu przeciwko Gminie R., Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wydał decyzję o nr (...), na mocy której:

I. Na podstawie art. 10 ustawy z 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (dalej: uokik) oraz stosownie do art. 33 ust. 6 tej ustawy w związku z art. 7 ustawy z 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw uznał, za praktykę ograniczającą konkurencję i naruszającą zakaz określony w art. 9 ust. 1 uokik nadużywanie przez Gminę R. pozycji dominującej na lokalnym rynku zbiorowego zaopatrzenia w wodę obejmującym obszar Gminy R., poprzez nakładanie na odbiorców obowiązku ponoszenia kosztów części robót nie stanowiących - co do zakresu - prac związanych z budową przyłącza, o którym mowa w art. 2 pkt 6 ustawy z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (dalej: uzzwoś), tj. budowy części sieci wodociągowej od granicy nieruchomości do miejsca wykonania włączenia i nakazał zaniechanie jej stosowania.

II. Na podstawie art. 106 ust. 1 pkt 1 uokik oraz stosownie do art. 33 ust. 6 tej ustawy w związku z art. 7 ustawy z 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw nałożył

na Gminę R. karę pieniężną w wysokości 4.056 zł z tytułu naruszenia zakazu, o jakim mowa w art. 9 ust. 1 uokik, w zakresie opisanym w pkt I sentencji decyzji.

III. Na podstawie art. 77 ust. 1 i art. 80 uokik oraz art. 263 § 1 i art. 264 § 1 k.p.a. w związku z art. 83 uokik oraz stosownie do jej art. 33 ust. 6 w związku z art. 7 ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw, postanowił obciążyć Gminę R. kosztami postępowania antymonopolowego w kwocie 30,70 zł.

(decyzja, k. 4-12).

W odwołaniu od powyższej decyzji Gmina R. zaskarżyła tę decyzję w całości, zarzucając jej:

- 1) naruszenie art. 10 oraz art. 9 ust. 1 uokik poprzez przyjęcie, że Gmina R. stosowała praktykę ograniczającą konkurencję oraz nadużyła pozycji dominującej poprzez nakładanie na odbiorców wody obowiązku ponoszenia kosztów części robót nie stanowiących prac związanych z budową przyłącza wodociągowego w sytuacji braku przesłanek do takiego wnioskowania na podstawie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego,
- 2) naruszenie art. 2 pkt 6 uzzwoś poprzez jego nieprawidłową wykładnię i w konsekwencji błędne przyjęcie, że Gmina R. nakładała na odbiorców obowiązek wykonania odcinka sieci wodociągowej nie stanowiącej przyłącza wodociągowego, o którym mowa w art. 2 pkt 6 uzzwoś w sytuacji, gdy odcinek wskazany w decyzji stanowi przyłącze wodociągowe,
- 3) naruszenie art. 106 ust. 1 uokik poprzez nałożenie kary w sytuacji braku przesłanek do jej nałożenia, z uwagi na brak praktyki naruszającej konkurencję.

W oparciu o tak sformułowane zarzuty strona powodowa wniosła o uchylenie w całości decyzji Prezesa UOKiK z 31 sierpnia 2016 r. Stanowisko to zostało podtrzymane przez stronę w piśmie procesowym z 6 lipca 2017 r., w którym strona dodatkowo wniosła o zasądzenie od pozwanego na jej rzecz kosztów procesu, z wyodrębnieniem kosztów zastępstwa procesowego w kwocie 1.440 zł.

(odwołanie, k. 13-17; pismo przygotowawcze powódki, k. 46-47).

W odpowiedzi na odwołanie Prezes UOKiK wniósł o oddalenie odwołania w całości oraz zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego zwrotu kosztów postępowania odwoławczego, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

(odpowiedź na odwołanie, k. 34-39).

Sąd Okręgowy ustalił następujący stan faktyczny:

Gmina R., jako jednostka samorządu terytorialnego, świadczy na terenie Gminy R. usługi zbiorowego zaopatrzenia w wodę oraz organizuje dostęp do sieci wodociągowej.

dowód: pismo wójta Gminy R. z 20.08.2014 r., k. 190-193 akt admin.

Na obszarze Gminy R. obowiązuje akt prawa miejscowego – „Regulamin dostarczania wody na terenie Gminy R.” (dalej: Regulamin), przyjęty uchwałą Nr (...)/ (...) Rady Gminy R. z 25 kwietnia 2007 r., zmieniony uchwałą Nr (...) (...) Rady Gminy R. z 29 grudnia 2009 r.

W rozdziale V Regulaminu określono „Warunki przyłączenia do sieci oraz odbiór przyłącza” (§ 18 - § 24). Według postanowienia § 18 ust. 1, przyłączenie nieruchomości do sieci wodociągowej odbywa się na wniosek osoby ubiegającej się o przyłączenie, jeżeli spełnione zostały warunki przyłączenia do sieci określone w regulaminie oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług. Warunki techniczne przyłączenia wydaje usługodawca (§ 18 ust. 3 Regulaminu). Zgodnie z § 19 Regulaminu, realizację budowy przyłącza do sieci oraz studni wodomierzowej lub

pomieszczeń przewidzianych do lokalizacji wodomierza, a także zainstalowania i utrzymania wodomierza głównego zapewnia na własny koszt osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci wodociągowej. Stosownie do treści § 21 Regulaminu, usługodawca ma prawo odmówić przyłączenia nieruchomości do sieci, jeśli przyłącze zostało wykonane bez uzyskania zgody usługodawcy bądź zostało wykonane niezgodnie z wydanymi warunkami technicznymi.

Gmina R. dokonuje następujących czynności o charakterze administracyjno-technicznym, związanych z przyłączeniem do sieci wodociągowej:

- wydaje warunki techniczne wykonania przyłącza wodociągowego na wniosek odbiorcy,
- uzgadnia sporządzoną dokumentację przyłącza wodociągowego,
- wydaje decyzję zezwalającą na podłączenie nieruchomości do gminnej sieci wodociągowej,
- dokonuje, przed zasypaniem wykopu, odbioru technicznego wykonanego przyłącza wodociągowego i spisuje protokół odbioru,
- instaluje i plombuje wodomierz główny,
- zawiera umowę o zaopatrzenie w wodę.

Gmina R. nie świadczy usług budowy przyłączy wodociągowych. Każdy odbiorca usług jest obowiązany na własny koszt do wybudowania sieci wodociągowej od miejsca wykonania włączenia do granicy nieruchomości gruntowej. Urządzenia wodociągowe stanowią własność Gminy, natomiast przyłącza wodociągowe są własnością osób, które je wybudowały.

dowód: uchwała Nr (...)/ (...) wraz z załącznikiem – Regulaminem dostarczania wody na terenie Gminy R., k. 195-199 akt admin.; uchwała Nr (...)/ (...), k. 200 akt admin.; pisma wójta Gminy R. z 2.10.2014 r., k. 4-5 akt admin. oraz z 30.10.2014 r., k. 153-155 akt admin.

W roku obrotowym 2015 Gmina R. osiągnęła obrót w wysokości (...) zł.

dowód: Sprawozdanie RB-27S z wykonania planu dochodów budżetowych jednostki samorządu terytorialnego za okres sprawozdawczy od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r., k. 205-2016 akt admin.

Postanowieniem Nr 1/411-2/15 z 17 sierpnia 2015 r. Prezes UOKiK wszczął postępowanie antymonopolowe w związku z podejrzeniem naruszenia przez Gminę R. zakazu określonego w art. 9 ust. 1 uokik, polegającego na nadużywaniu przez Gminę R. pozycji dominującej na lokalnym rynku zbiorowego zaopatrzenia w wodę obejmującym obszar Gminy R., poprzez nakładanie na odbiorców obowiązku ponoszenia kosztów części robót nie stanowiących - co do zakresu - prac związanych z budową przyłącza, o którym mowa w art. 2 pkt 6 uzwos, tj. budowy części sieci wodociągowej od granicy nieruchomości do miejsca wykonania włączenia, o czym zawiadomił Gminę.

dowód: Postanowienie Nr 1/411-2/15, k. 1 akt admin.; Zawiadomienie o wszczęciu postępowania antymonopolowego, k. 2 akt admin.

Pismem z 15 lipca 2016 r. Prezes UOKiK zawiadomił Gminę R. o zakończeniu zbierania materiału dowodowego w prowadzonym postępowaniu antymonopolowym, a także pouczył stronę o możliwości zapoznania się z tym materiałem oraz o przysługującym jej prawie do końcowego wypowiedzenia się co do zebranych dowodów oraz przedstawionych zarzutów.

dowód: Zawiadomienie, k. 218 akt admin.

W dniu 31 sierpnia 2016 r. wydał decyzję, która została zaskarżona w niniejszym postępowaniu sądowym.

Powyżej opisany stan faktyczny nie był sporny między stronami i został ustalony w oparciu o wyżej przywołane dowody, zawarte w aktach administracyjnych. Dowody te nie były kwestionowane przez strony, a i Sąd nie znalazł podstaw, by odmówić im mocy dowodowej.

Sąd Okręgowy zważył, co następuje:

Odwołanie Gminy R. od decyzji Prezesa UOKiK z 31 sierpnia 2016 r. o Nr (...), podlegało uwzględnieniu.

Stan faktyczny niniejszej sprawy był bezsporny. Poza sporem pozostawała, między innymi okoliczność, iż powodowa Gmina wymagała pokrycia przez podmioty ubiegające się o przyłączenie do sieci wodociągowej, kosztów budowy części sieci wodociągowej od granicy nieruchomości do miejsca wykonania włączenia, czyli przewodów położonych poza granicami przyłączanych nieruchomości. Zasadnicza kwestia sporna sprowadzała się natomiast do możliwości kwalifikacji tego rodzaju praktyki, jako praktyki antykonkurencyjnej, w szczególności w kontekście rozkładu obowiązków między osoby ubiegające się o przyłączenie do sieci wodociągowej a podmioty odpowiedzialne za świadczenie usług wodociągowych (tutaj: Gminę R.).

Zgodnie z art. 9 ust. 1 uokik, zakazane jest nadużywanie pozycji dominującej na rynku właściwym przez jednego lub kilku przedsiębiorców.

Zdaniem Sądu Okręgowego, pozwany prawidłowo ustalił, iż Gmina R. posiada status przedsiębiorcy w rozumieniu art. 4 pkt 1 uokik. Prezes Urzędu trafnie określił również w niniejszej sprawie rynek właściwy - zarówno w ujęciu produktowym, jak i geograficznym - uznając, że jest to lokalny rynek zbiorowego zaopatrzenia w wodę (tj. usług dostarczania wody za pośrednictwem sieci wodociągowej), obejmujący obszar Gminy R.. W opinii Sądu, nie budzi także wątpliwości, że na tak określonym rynku powodowa Gmina jest monopolistą naturalnym, ponieważ jest ona jedynym podmiotem świadczącym usługi zbiorowego zaopatrzenia w wodę na wskazanym terenie, zaś odbiorcy usług nie mają możliwości wyboru alternatywnego dostawcy usług, który świadczyłby usługi substytucyjne względem tych świadczonych przez Gminę R.. Oznacza to, że zgodnie z art. 4 pkt 10 uokik, powódka zajmuje na wyżej opisanym rynku pozycję dominującą. Natura dostarczanych usług oraz względy techniczne decydują o tym, że w analizowanym przypadku konkurencja wielu przedsiębiorców jest w zasadzie niemożliwa, względnie niezmiernie utrudniona. Gmina R. dysponuje zatem siłą ekonomiczną, przy użyciu której może zapobiegać nie tylko efektywnej konkurencji, ale także działać w pewnym stopniu niezależnie od swoich klientów. Należy odnotować, że powyższe ustalenia nie były kwestionowane przez stronę powodową.

Podstawowa kwestia - od której rozstrzygnięcia zależy możliwość uznania zakwestionowanej przez Prezesa UOKiK praktyki powódki, opisanej w pkt I zaskarżonej decyzji, za praktykę naruszającą zakaz, o którym mowa w art. 9 ust. 1 uokik - dotyczy tego, w jakim zakresie odbiorcy usług dostarczania wody za pośrednictwem sieci wodociągowej są zobowiązani do pokrycia kosztów podłączenia ich nieruchomości (a de facto instalacji wodociągowej zlokalizowanej w nieruchomości gruntowej) do tej sieci.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, realizację budowy przyłączy do sieci zapewnia na własny koszt osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci. Co prawda w art. 2 pkt 6 ustawa ta definiuje pojęcie przyłącza wodociągowego, określając je jako „odcinek przewodu łączącego sieć wodociągową z wewnętrzną instalacją wodociągową w nieruchomości odbiorcy usług wraz z zaworem za wodomierzem głównym”, to jednak w praktyce orzeczniczej nie było jasne, jak należy wyznaczać granice tego przyłącza w przestrzeni. W rezultacie, kontrowersje wywoływał – tak jak w przedmiotowej sprawie - rzeczywisty zakres obowiązku sfinansowania kosztów przyłączenia do sieci, o którym mowa w art. 15 ust. 2 przywołanej ustawy. W dotychczasowym orzecznictwie Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów i Sądu Apelacyjnego w Warszawie przeważała interpretacja art. 2 pkt 6 uzw, zgodnie z którą przyłączem wodociągowym jest odcinek przewodu od granicy nieruchomości, na terenie której znajduje się wewnętrzna instalacja wodociągowa odbiorcy usług, do zaworu za wodomierzem głównym w tej instalacji. Taki pogląd prezentował też organ antymonopolowy w uzasadnieniu decyzji zaskarżonej w niniejszej sprawie.

Zagadnienie wykładni przepisu definiującego pojęcie przyłącza wodociągowego stanowiło natomiast przedmiot uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 22 czerwca 2017 r. (uchwała wydana w sprawie o sygn. akt III SZP 2/16, dostępna w bazie orzeczeń SN na stronie internetowej: www.sn.pl/orzecznictwo; System Informacji Prawnej LEX nr 2308312). W punkcie 2 tej uchwały Sąd Najwyższy uznał, że przyłączem wodociągowym w rozumieniu art. 2 pkt 6 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków jest przewód łączący sieć wodociągową z wewnętrzną instalacją wodociągową w nieruchomości odbiorcy usług na całej swojej długości. Sąd orzekający w niniejszym składzie w pełni aprobuje stanowisko Sądu Najwyższego przedstawione w przywołanej uchwale i przyjmuje je za swoje. Sąd Najwyższy trafnie uznał bowiem za dyskusyjne „wprowadzenie” do definicji przyłącza wodociągowego pojęcia granicy nieruchomości, czemu sprzeciwia się wykładnia językowa art. 2 pkt 6 ustawy. Jak słusznie zauważył ten Sąd, „definicja przyłącza wodociągowego nie zawiera (...) jakichkolwiek elementów normatywnych, nawiązujących choćby do granic nieruchomości gruntowej ani do kryteriów bądź przesłanek prawnorzeczowych; nie posługuje się również żadnym elementem pośrednim, takim jak studzienka w przypadku definicji przyłącza kanalizacyjnego. Językowa metoda wykładni pozwala zaś zauważyć, że definicja przyłącza wodociągowego jest sformułowana zupełnie odmiennie od definicji przyłącza kanalizacyjnego. O ile bowiem w definicji przyłącza kanalizacyjnego uwypukła się połączenie wewnętrznej instalacji w nieruchomości z siecią kanalizacyjną, o tyle optyka przyjęta w definicji przyłącza wodociągowego jest inna (można powiedzieć - odwrotna), gdyż ma ono łączyć sieć wodociągową z wewnętrzną instalacją wodociągową w nieruchomości odbiorcy”. Sąd Najwyższy słusznie stwierdził, że z powyższych względów przyłącze wodociągowe nie powinno być traktowane tak samo jak przyłącze kanalizacyjne, jako przedłużenie wewnętrznych instalacji w nieruchomości, a co czyni w niniejszej sprawie pozwany. Zdaniem tego Sądu, „ta odwrotna perspektywa określająca kierunek sytuowania w przestrzeni przyłącza wodociągowego pozwala więc na przyjęcie poglądu, że punktem początkowym tego przyłącza jest koniec istniejącej sieci wodociągowej (dla której lokalizacji ustawodawca także nie zastrzegł przeciw żadnym normatywnym wymogów ani ograniczeń w stosunku do granic nieruchomości odbiorcy usług), a punktem końcowym wewnętrzna instalacja wodociągowa w nieruchomości odbiorcy usług wraz z zaworem za wodomierzem głównym, który to wodomierz stanowi ostatni (z perspektywy przyłącza i przepisów budowlanych) element „instalacji zimnej wody doprowadzanej z sieci wodociągowej”. Trafna jest ocena Sądu Najwyższego, że „przedstawiona wyżej interpretacja pojęcia przyłącza wodociągowego, dokonana z użyciem językowych metod wykładni, nie wymaga modyfikacji przy uwzględnieniu argumentów systemowych. Zapewnienie spójności systemowej definicji przyłącza kanalizacyjnego i wodociągowego nie jest bowiem ani konieczne, ani możliwe. Co już wcześniej zostało podniesione, obie definicje różnią się istotnie w swej treści. Ponadto, tylko definicja przyłącza kanalizacyjnego została zmieniona w 2005 r., a przy okazji tej zmiany w piśmiennictwie jednolicie przyjmuje się, że to nowelizacja z 2005 r. wprowadziła wyjątek od dotychczasowej zasady, że przyłącze to odcinek łączący instalację z siecią bez względu na granicę nieruchomości. Wreszcie, definicja przyłącza wodociągowego nie nawiązuje w żaden sposób do kryteriów własnościowych, czy do granic nieruchomości jak czyni to definicja przyłącza kanalizacyjnego (...). Jeśli zatem definicja przyłącza wodociągowego nie była zmieniana od 2002 r. i nie objęła jej nowelizacja z 2005 r., a w treści definicji nie było i nie ma odniesienia do „granicy nieruchomości”, to nie można też znaleźć argumentów o charakterze celowościowym, które przemawiałyby za potrzebą modyfikacji rezultatów wykładni językowej po to, aby zrealizować zamierzenie przyświecające ustawodawcy. O ile bowiem można, z przyczyn wcześniej przytoczonych, bronić poglądu, zgodnie z którym intencją prawodawcy było skrócenie odcinka przyłącza kanalizacyjnego, o tyle tego rodzaju intencje z całą pewnością nie zostały w żaden sposób wyartykułowane w odniesieniu do przyłącza wodociągowego. Modyfikacja rezultatów wykładni językowej art. 2 pkt 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu nie jest także możliwa za pomocą odwołania do argumentów o charakterze socjalnym. W odróżnieniu od sieci kanalizacyjnej, w przypadku której istnieje ustawy obowiązek przyłączenia, przyłączenie do sieci wodociągowej jest bowiem dobrowolne (o ile na nieruchomości nie można zlokalizować własnego ujęcia wody). Wreszcie, językowej wykładni użytego w powołanym przepisie pojęcia przyłącza wodociągowego w zakresie, w jakim przewiduje ona, że przyłącze to może wykroczyć poza granice nieruchomości odbiorcy usług, nie sprzeciwiają się, z tych samych przyczyn, co w przypadku przyłącza kanalizacyjnego, względy własnościowe i wynikające z nich trudności, z którymi spotka się odbiorca usług.”

Podzielając tym samym pogląd, iż przyłączem wodociągowym w rozumieniu art. 2 pkt 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków jest przewód łączący sieć wodociągową z wewnętrzną instalacją wodociągową w nieruchomości odbiorcy usług na całej swojej długości, w rezultacie Sąd Okręgowy uznał, że skoro w świetle art. 15 ust. 2 tej ustawy, realizację budowy przyłączy do sieci zapewnia na własny koszt osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci, to przedsiębiorca – Gmina R. była uprawniona do nakładania na osoby ubiegające się o przyłączenie do jej sieci wodociągowej obowiązku poniesienia kosztów robót związanych z budową przewodów położonych także poza granicami przyłączanych nieruchomości, a więc na odcinku od granicy nieruchomości do istniejącej sieci. W konsekwencji, stosowanie przez Gminę R. tej praktyki nie może być uznane za sprzeczne z prawem antymonopolowym, w tym za stanowiące przejaw nadużywania pozycji dominującej na rynku właściwym, a skoro tak, to nie było też podstaw do nakładania na Gminę R. kary pieniężnej w związku ze stosowaniem danej praktyki. Z przedstawionych wyżej względów, za trafne należało zatem uznać zarzuty odwołania, wskazujące na naruszenie przepisów prawa materialnego.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzając brak podstaw do uznania praktyki opisanej w punkcie I sentencji zaskarżonej decyzji, za praktykę ograniczającą konkurencję i naruszającą zakaz, o którym mowa w art. 9 ust. 1 uokik oraz – w konsekwencji – brak podstaw do nałożenia na stronę powodową kary pieniężnej, na podstawie art. 479^{31a} § 3 k.p.c., Sąd Okręgowy uchylił zaskarżoną decyzję.

O kosztach postępowania orzeczono zgodnie z wyrażoną w art. 98 k.p.c. zasadą odpowiedzialności za wynik procesu. Na koszty należne stronie powodowej złożyły się: uiszczona przez tę stronę opłata od odwołania w wysokości 1.000 zł oraz wynagrodzenie pełnomocnika procesowego w wysokości 1.440 zł, ustalone w oparciu o § 14 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych w związku z § 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 3 października 2016 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie opłat za czynności radców prawnych.

SSO Ewa Malinowska