



Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Kierunki ochrony konkurencji i konsumentów w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym

Raport UOKiK

Listopad 2011



Spis treści

Słownik specjalistycznych pojęć użytych w raporcie.....	6
Wprowadzenie i uwagi metodologiczne	8
1. Organizacja sektora usług wodociągowo-kanalizacyjnych w Polsce	10
1.1. Zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków jako domena lokalnych władz samorządowych	10
1.1.1. Zagadnienia wstępne	10
1.1.2. Zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków jako zadanie własne gminy.....	10
1.1.3. Formy gospodarki komunalnej w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym.....	12
1.2. Specyfika sektora usług wodociągowych i kanalizacyjnych oraz rola gminy jako jego regulatora	16
1.3. Zasady kształtowania opłat i taryf na wodę i ścieki	25
1.3.1. Alokacja kosztów	27
1.3.2. Kryteria różnicowania cen i stawek opłat i zasady konstruowania taryf	29
1.3.3. Tryb zatwierdzania taryf	33
1.3.4. Umowa o zaopatrzenie w wodę i/lub odprowadzanie ścieków	38
1.3.5. Warunki prowadzenia rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków	39
1.4. Inwestycje w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym a zasady przyłączania nieruchomości do sieci	41
1.4.1. Obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego w zakresie zapewnienia budowy urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych	41
1.4.2. Realizacja inwestycji infrastrukturalnych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne objęte badaniem ankietowym	42
1.4.3. Opłata adiacencka	43
1.4.4. Przyłączenie nieruchomości do sieci.....	49
1.4.5. Finansowanie budowy przyłączy i urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych	51
1.4.6. Służebność przesyłu	54
2. Organizacja sektora usług wodociągowo-kanalizacyjnych i ochrona konkurencji w innych krajach Unii Europejskiej i OECD	57
2.1. Struktura geograficzna i właścicielska rynków wodociągowo-kanalizacyjnych	59
2.2. Regulacja ekonomiczna sektora wodociągowo-kanalizacyjnego.....	62
2.3. Kreowanie konkurencji.....	65

2.3.1. Anglia i Walia	65
2.3.2. Szkocja	66
2.3.3. Francja	67
2.3.4. Wyniki działań z zakresu kreowania konkurencji	68
2.4. Finansowanie inwestycji w infrastrukturę	68
2.5. Aktywność organów antymonopolowych	71
3. Ochrona konkurencji w sektorze usług wodociągowo-kanalizacyjnych w Polsce	73
3.1. Prezes UOKiK jako organ antymonopolowy	73
3.2. Liczba naruszeń	74
3.3. Rodzaje naruszeń	76
3.3.1. Wyłączanie odpowiedzialności	76
3.3.2. Ograniczenie maksymalnego rabatu za dostawę wody o pogorszonych parametrach	78
3.3.3. Niezgodne z prawem i nieproporcjonalne sankcje za niewywiązywanie się z umowy	80
3.3.4. Zabezpieczanie interesów przedsiębiorstwa w sposób sprzeczny z obowiązującymi regulacjami	81
3.3.5. Naruszenia związane z własnością i rozbudową infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej	82
3.3.6. Stosowanie cen nieuczciwych i nadmiernie wygórowanych	87
3.3.7. Przeciwdziałanie rozwojowi konkurencji	90
3.4. Motywy naruszeń i ich dotkliwość	93
4. Ochrona konsumentów w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym w Polsce	96
4.1. Informacja o warunkach świadczonych usług	96
4.2. Ceny w rozliczeniach za usługi wodociągowo-kanalizacyjne	100
4.3. Prezes UOKiK jako organ właściwy w sprawach z zakresu ochrony konsumentów ..	100
4.4. Orzecznictwo Prezesa UOKiK w zakresie naruszania zbiorowych interesów konsumentów w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym	102
4.4.1. Brak w umowach uregulowań bezwzględnie wymaganych przez prawo	104
4.4.1.1. Brak informacji na temat ilości i jakości świadczonych usług	105
4.4.1.2. Brak informacji na temat sposobu i terminów wzajemnych rozliczeń	106
4.4.1.3. Brak informacji na temat praw i obowiązków stron umowy	107
4.4.1.4. Brak określenia warunków usuwania awarii przyłączy	109
4.4.1.5. Brak procedur i warunków kontroli urządzeń	110
4.4.1.6. Brak ustaleń zawartych w zezwoleniu na prowadzenie działalności	111
4.4.1.7. Brak postanowień dotyczących okresu obowiązywania umowy oraz odpowiedzialności stron za niedotrzymanie jej warunków	112

4.4.2. Nieuprawnione odcięcie dostawy wody i/lub zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego.....	113
4.4.3. Nieprawidłowe rozliczanie należności w przypadku stwierdzenia niesprawności wodomierza	115
4.4.4. Nieprawidłowe określenie terminów płatności.....	116
4.4.5. Nieprawidłowe ustalanie ilości dostarczonej wody	117
4.4.6. Obciążanie odbiorców kosztami wodomierza głównego oraz bezprawnymi opłatami za przyłączenie	118
4.4.7. Stosowanie we wzorcach umownych niedozwolonych postanowień.....	120
5. Problemy w funkcjonowaniu sektora wodociągowo-kanalizacyjnego w Polsce i postulaty zmian.....	122
5.1. Rozdrobnienie sektora wodociągowo-kanalizacyjnego i jego struktura własnościowa	122
5.2. Regulacja sektora wodociągowo-kanalizacyjnego w Polsce.....	124
5.2.1. Problemy instytucjonalne	125
5.2.1.1. Konflikt interesów.....	125
5.2.1.2. Słabość regulatora	126
5.2.1.3. Rozdrobnienie sektora.....	128
5.2.1.4. Prezes UOKiK jako regulator <i>ad hoc</i>	128
5.2.1.5. Proponowane zmiany dotyczące regulacji	129
5.2.2. Procedury obowiązujące w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym	132
5.2.2.1. Niewystarczająco precyzyjne regulacje dotyczące przejmowania infrastruktury od inwestorów prywatnych.....	132
5.2.2.2. Niewystarczająco elastyczne regulacje związane z finansowaniem rozbudowy infrastruktury.....	134
5.3. Problemy związane ze standardem ochrony praw konsumentów i indywidualnych finalnych odbiorców usług	136
ANEKS I	
Struktura próby przedsiębiorców objętych badaniem przez UOKiK w 2011 roku	139
ANEKS II	
Wynik analizy porównawczej taryf przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych...	140

Słownik specjalistycznych pojęć użytych w raporcie:

- 1) **ODBIORCA USŁUG** – każdy, kto korzysta z usług wodociągowo-kanalizacyjnych z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na podstawie pisemnej umowy z przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym (art. 2 pkt 3. ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków);
- 2) **PRZEDSIĘBIORSTWO WODOCIĄGOWO-KANALIZACYJNE** – przedsiębiorca w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, jeżeli prowadzi działalność gospodarczą w zakresie zbiorowego zaopatrzenia lub zbiorowego odprowadzania ścieków, oraz gminne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, prowadzące tego rodzaju działalność (art. 2 pkt 4 ww. ustawy);
- 3) **PRZYŁĄCZE KANALIZACYJNE** – 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 grunтовой;
- 4) **PRZYŁĄCZE WODOCIĄGOWE** – odcinek przewodu łączącego sieć wodociągową z wewnętrzną instalacją wodociągową w nieruchomości odbiorcy usług wraz z zaworem za wodomierzem głównym;
- 5) **SIEĆ** – przewody wodociągowe lub kanalizacyjne wraz z uzbrojeniem i urządzeniami, którymi dostarczana jest woda lub którymi odprowadzane są ścieki, będące w posiadaniu przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego;
- 6) **URZĄDZENIA KANALIZACYJNE** – sieci kanalizacyjne, wyloty urządzeń kanalizacyjnych służących do wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi oraz urządzenia podczyszczające i oczyszczające ścieki oraz przepompownie ścieków;
- 7) **URZĄDZENIE POMIAROWE** – przyrząd pomiarowy mierzący ilość odprowadzanych ścieków, znajdujący się na przyłączy kanalizacyjnym;
- 8) **URZĄDZENIA WODOCIĄGOWE** – ujęcia wód powierzchniowych i podziemnych, studnie publiczne, urządzenia służące do magazynowania i uzdatniania wód, sieci wodociągowe, urządzenia regulujące ciśnienie wody;
- 9) **WODOMIERZ GŁÓWNY** – przyrząd pomiarowy mierzący ilość pobranej wody, znajdujący się na każdym przyłączy wodociągowym;

- 10) **ZBIOROWE ODPROWADZANIE ŚCIEKÓW** – działalność polegająca na odprowadzaniu i oczyszczaniu ścieków, prowadzoną przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne (art. 2 pkt 20 ww. ustawy);
- 11) **ZBIOROWE ZAOPATRZENIE W WODĘ** – działalność polegająca na ujmowaniu, uzdatnianiu i dostarczaniu wody, prowadzona przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne (art. 2 pkt 21 ww. ustawy).

Wprowadzenie i uwagi metodologiczne

Sektor wodociągowo-kanalizacyjny pełni ważną rolę, zarówno w funkcjonowaniu całej gospodarki, jak i w zakresie zaspokajania podstawowych potrzeb bytowych społeczeństwa. Składa się on z dużej liczby rynków lokalnych, na których działają podmioty dysponujące pozycją monopolistyczną. Chociażby z tego względu jest on przedmiotem stałego zainteresowania Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Delegatury Urzędu prowadzą bieżący monitoring działań poszczególnych przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, relatywnie często przeprowadzając w tym właśnie sektorze postępowania, mające na celu eliminację naruszeń ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331 z późn. zm.), zarówno w zakresie praktyk antykonkurencyjnych jak i naruszania zbiorowych interesów konsumentów.

Skala naruszeń w tym sektorze jest wynikiem nie tylko dużej liczby przedsiębiorstw działających na szczeblu lokalnym oraz ich pozycji monopolistycznej, ale również braku skutecznej regulacji tych rynków oraz nie zawsze optymalnych rozwiązań prawnych obowiązujących w Polsce. Zdaniem organu antymonopolowego wskazana jest więc dyskusja na temat tego, jakie zmiany prawne i organizacyjne mogłyby pozytywnie wpłynąć na funkcjonowanie podmiotów świadczących usługi wodociągowo-kanalizacyjne, co będzie miało bezpośrednie przełożenie na poziom cen i jakość usług świadczonych społeczeństwu.

Intencją autorów niniejszego opracowania jest zainicjowanie takiej dyskusji. Omówiono w nim zarówno obecny stan sektora wodociągowo-kanalizacyjnego oraz przepisy regulujące działalność podmiotów świadczących usługi z tego zakresu (Rozdział I i IV), jak również stwierdzone dotychczas naruszenia prawa konkurencji (Rozdział III) oraz zbiorowych interesów konsumentów (Rozdział IV). Przeprowadzono również przegląd rozwiązań istniejących w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym w innych krajach europejskich (Rozdział II). Zwieńczenie raportu stanowi analiza najistotniejszych z punktu widzenia organu antymonopolowego problemów istniejących w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym w Polsce oraz rozważania na temat tego, w jaki sposób problemy te mogłyby być najskuteczniej rozwiązane (Rozdział V).

Niniejszy dokument został sporządzony na podstawie źródeł pierwotnych oraz wtórnych. Do tych drugich należy zaliczyć orzecznictwo Prezesa UOKiK, wyroki sądów, komentarze, publikacje naukowe, ogólnodostępne dane statystyczne oraz inne dane i informacje zgromadzone w trakcie postępowań prowadzonych przez Urząd. Natomiast dane pierwotne pochodziły głównie z badania rynku przeprowadzonego przez Prezesa UOKiK w lipcu i sierpniu 2011 roku na próbie podmiotów wybranych z terenu całego kraju.

Wspomniana analiza miała formę badania ankietowego i objęła 131 przedsiębiorców realizujących działalność gospodarczą w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odbioru ścieków. Konstruując będącą podstawą tego badania próbę statystyczną kierowano się zarówno postulatem zachowania w niej proporcjonalności udziału podmiotów mających swoją siedzibę na obszarze działania każdej z dziewięciu delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, jak i równomierności rozkładu lokalizacji siedzib tych podmiotów (a w konsekwencji całości lub części terytorium objętego działaniem każdego z nich) w miejscowościach należących do jednej z czterech grup: do 25.000 mieszkańców, od 25.000 do 50.000 mieszkańców, od 50.000 do 100.000 mieszkańców oraz powyżej 100.000 mieszkańców. Odpowiednio do wskazanych wyżej kryteriów wyboru do pierwszej z grup przypisano 35 podmiotów, do drugiej 36, do trzeciej 33, a do czwartej 27 podmiotów¹.

Wyniki badania posłużyły w raporcie jako materiał ilustrujący rzeczywiste rozmiary opisywanych zjawisk oraz ułatwiający interpretację stawianych tez.

¹ Szczegółowe informacje na temat konstrukcji próby zawiera Aneks I.

1. Organizacja sektora usług wodociągowo-kanalizacyjnych w Polsce

1.1. Zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków jako domena lokalnych władz samorządowych

1.1.1. Zagadnienia wstępne

Zasady i warunki zbiorowego zaopatrzenia w wodę przeznaczoną do spożycia przez ludzi oraz zbiorowego odprowadzania ścieków, w tym zasady:

- 1) działalności przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych,
- 2) tworzenia warunków do zapewnienia ciągłości dostaw i odpowiedniej jakości wody, niezawodnego odprowadzania i oczyszczania ścieków,
- 3) ochrony interesów odbiorców usług, z uwzględnieniem wymagań ochrony środowiska i optymalizacji kosztów,

a także wymagania dotyczące jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, określa ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jednolity: Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 z późn. zm.), zwana dalej ustawą o zbiorowym zaopatrzeniu [...].

Jedne z podstawowych założeń i celów ustawy odnoszą się więc do ochrony interesów odbiorców usług, z uwzględnieniem wymagań ochrony środowiska i optymalizacji kosztów. Ich adresatami są podmioty odpowiedzialne za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, w szczególności gminy, na których spoczywa obowiązek realizacji zadań własnych w zakresie zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków. Zadania gminy wobec społeczności lokalnych reguluje ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), zwana dalej ustawą o samorządzie gminnym, oraz inne akty prawne.

1.1.2. Zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków jako zadanie własne gminy

Zgodnie z art. 7 ustawy o samorządzie gminnym, zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Do zadań własnych zalicza się m.in. zadania o charakterze

użyteczności publicznej, **czyli funkcjonowanie wodociągów, zaopatrzenie w wodę, kanalizację**, usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych, utrzymanie czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk a także unieszkodliwianie odpadów komunalnych, zaopatrzenie w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz. Artykuł 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu [...] stanowi, że sprawy z zakresu wodociągów i kanalizacji są obligatoryjnym zadaniem własnym gminy o takim właśnie charakterze.

W obecnym stanie prawnym działalność samorządu terytorialnego (zadania własne i zadania zlecone) podlega nadzorowi wyłącznie pod względem legalności, co zapewnia zgodność ustaw samorządowych z Konstytucją RP. Od tej zasady nie przewidziano żadnych wyjątków.

W razie wspólnego wykonywania przez gminy tego zadania określone w ustawie prawa i obowiązki organów gminy wykonują odpowiednio organy związku międzygminnego lub gminy wskazanej w porozumieniu międzygminnym^{2, 3}. Prawa i obowiązki gmin uczestniczących w związku międzygminnym, dotyczące wykonywania zadań przekazanych związkowi, przechodzą na związek z dniem ogłoszenia jego statutu⁴.

Jednocześnie związek międzygminny nie jest uprawniony do samodzielnego uchwalania regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, o którym mowa w art. 19 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu [...]⁵.

² Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 26 lipca 2006 r., sygnatura akt II SA/Go 247/06:

1) *Związek międzygminny staje się podmiotem uprawnionym i zobowiązanym do realizacji przekazanych mu zadań, a równocześnie gmina traci uprawnienie do wykonywania zadań publicznych w takim zakresie, w jakim wykonuje je związek.*

2) *Jedynym organem uprawnionym do uchwalenia regulaminu zbiorowego dostarczania wody i zbiorowego odprowadzania ścieków na obszarze związku jest zgromadzenie związku.*

³ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 8 września 2010r., sygnatura akt II SA/Gd 329/10: [...] *Jeżeli związek międzygminny wykonuje publiczne zadania w zakresie dotyczącym wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków (w miejsce gminy), to jest on wyłącznie uprawniony do zatwierdzania taryf na podstawie art. 20 oraz art. 24 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, a więc na wniosek przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego. Przedsiębiorstwem takim może być również gmina (nie zaś urząd gminy, stanowiący aparat pomocniczy do obsługi administracyjnej), która wówczas, po ustaleniu taryf, występuje do zgromadzenia związku o ich zatwierdzenie. Niedopuszczalne jest natomiast wywodzenie kompetencji do "ustalania" opłat za dostarczanie wody z prawa własności instalacji wodociągowej, z jednoczesnym pominięciem obowiązujących przepisów ustaw i kompetencji z nich wynikających. Nie ma przy tym znaczenia sposób przekazywania urzędzeń stanowiących własność gminy do władania związkowi międzygminnemu [...].*

⁴ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 26 lipca 2006 r., sygnatura akt II SA/Go 247/06.

⁵ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego – Oddział Zamiejscowy w Krakowie z dnia 2 grudnia 2003 r., sygnatura akt II SA/Kr 998/03.

Zaspokajanie tych potrzeb powinno więc być działaniem realnym, stałym, systematycznym i zapewniać powszechną dostępność wszystkim członkom wspólnoty samorządowej.

1.1.3. Formy gospodarki komunalnej w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym

Wykonywanie zadań w tym obszarze gmina może powierzać osobom fizycznym bądź prawnym, na zasadach dowolności, ograniczonej obowiązującymi przepisami prawa, z tym, że niezależnie od przyjętych rozwiązań organizacyjnych, umów, porozumień, czy form działania, gmina w żaden sposób nie może skutecznie uwolnić się od odpowiedzialności za ich realizację⁶.

Z treści przepisu art. 9 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym wynika, że formę prowadzenia gospodarki gminnej, w tym wykonywanie przez gminę zadań o charakterze użyteczności publicznej, określa odrębna ustawa.

Regulację w tym zakresie zawiera ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43 z późn. zm.), zwana dalej ustawą o gospodarce komunalnej, zgodnie z którą organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego rozstrzygają o wyborze sposobu i form gospodarki komunalnej oraz o wysokości lub sposobie ustalania cen i opłat za usługi o charakterze użyteczności publicznej, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej (art. 4 ust. 1 ustawy).

Ustawa o gospodarce komunalnej określa zasady i formy gospodarki komunalnej⁷ jednostek samorządu terytorialnego, polegające na wykonywaniu przez te jednostki zadań własnych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego.

⁶ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 lipca 2007 r., sygnatura akt II OSK 1084/06.

⁷ Gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

Zgodnie z art. 3 ustawy, jednostki samorządu terytorialnego w drodze umowy⁸ mogą powierzać wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, z uwzględnieniem obowiązujących przepisów⁹ albo na zasadach ogólnych. Rozstrzygnięcie podejmowane przez jednostkę samorządu terytorialnego ma w tym zakresie charakter dyskrecyjny i nie jest ograniczone przepisami ustaw¹⁰.

W sytuacjach, w których przepisy szczególne nie określają inaczej, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego rozstrzygają o:

- 1) wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej,
- 2) wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej.

Powyższe uprawnienia, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek.

Jeżeli do prowadzenia danego rodzaju działalności na podstawie innych ustaw jest wymagane uzyskanie zezwolenia, jednostki samorządu terytorialnego mogą powierzyć wykonywanie zadań wyłącznie podmiotowi posiadającemu takie zezwolenie.

⁸ Istnieje swoboda przyznana jednostkom samorządu terytorialnego w tym zakresie, przepisy szczególne nie nakładają bowiem na gminy obowiązku zawierania umów, których przedmiotem jest powierzenie określonego podmiotowi (kontrahentowi) wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej. Celem tych umów jest zagwarantowanie wykonywania spoczywających na jednostkach samorządu terytorialnego zadań własnych. Zadania mogą być przez jednostki samorządowe wykonywane albo we własnym zakresie, tj. za pośrednictwem własnych jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości i podmiotowości prawnej (zakłady budżetowe), albo przez utworzone przez jednostki samorządu terytorialnego odrębne podmioty prawa (np. przez samorządowe spółki kapitałowe), lecz nie na podstawie zawartych z tymi podmiotami stosownych umów, tylko na podstawach pozaumownych (a więc np. na podstawie aktu założycielskiego takiego odrębnego podmiotu); por. M. Szydło, *Ustawa o gospodarce komunalnej: komentarz*, Warszawa 2008 (komentarz do art. 3 ustawy o gospodarce komunalnej).

⁹ M.in. ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.), w trybie przepisów ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100 z późn. zm.), przepisów ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. Nr 19, poz. 101 z późn. zm.), przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 z późn. zm.), przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jednolity: Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536) i ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 5, poz. 13).

¹⁰ C. Banasiński, M. Kulesza, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Warszawa 2002 (komentarz do art. 3 ustawy o gospodarce komunalnej).

W roku 2009 w rejestrze REGON, w dziale poboru, uzdatniania i dostarczania wody, było zarejestrowanych 1.637 podmiotów gospodarczych, o bardzo zróżnicowanej strukturze prawno-organizacyjnej¹¹, co przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Przedsiębiorcy zarejestrowani w roku 2009 w systemie REGON w dziale poboru, uzdatniania i dostarczania wody

L.P.	FORMA ORGANIZACYJNO-PRAWNA	LICZBA PRZEDSIĘBIORCÓW	UDZIAŁ [%]
1.	Zakłady budżetowe	652	39,83
2.	Spółki prawa handlowego	536	32,74
3.	Spółki wodne	261	15,94
4.	Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą	154	9,41
5.	Spółki cywilne	28	1,71
6.	Przedsiębiorstwa państwowe	3	0,18
7.	Spółdzielnie	3	0,18
OGÓŁEM		1.637	100,00

Źródło: M. Bogdanowicz, *Przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne w Polsce. Struktura, forma własności, zatrudnienie, wynagrodzenia*, Izba Gospodarcza Wodociągi Polskie KAE 3/V/2011, Bydgoszcz, maj 2011.

Wśród przedsiębiorców zajmujących się poborem, uzdatnianiem i dostarczaniem wody¹² najczęściej zorganizowanych jest w formie zakładu budżetowego (39,83%) i spółek prawa handlowego (32,74%). Znaczny też udział mają spółki wodne (15,94%).

Spośród spółek prawa handlowego (536) największą liczbę stanowiły spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (517); w dalszej kolejności były to spółki akcyjne (14), spółki jawne (3) i komandytowe (2). W większości przypadków (458) wyłącznym lub większościowym właścicielem spółek były jednostki samorządu terytorialnego. Pozostali przedsiębiorcy z tej grupy to:

- spółki z wyłącznym kapitałem krajowym (61),
- spółki z udziałem kapitału zagranicznego (14),
- jednoosobowe spółki skarbu państwa (3).

¹¹ Za: M. Bogdanowicz, *Przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne w Polsce. Struktura, forma własności, zatrudnienie, wynagrodzenia*, Izba Gospodarcza Wodociągi Polskie KAE 3/V/2011, Bydgoszcz, maj 2011

¹² Nie wszyscy ujęci w zestawieniu przedsiębiorcy są jednocześnie przedsiębiorstwami wodociągowo-kanalizacyjnymi w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu [...].

W zakresie odprowadzania i oczyszczania ścieków w roku 2009 w systemie REGON było zarejestrowanych 2267 przedsiębiorców, którzy prowadzili działalność gospodarczą w różnych formach organizacyjno-prawnych, co przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2. Przedsiębiorcy zarejestrowani w roku 2009 w systemie REGON w dziale odprowadzanie i oczyszczanie ścieków

L.P.	FORMA ORGANIZACYJNO-PRAWNA	LICZBA PRZEDSIĘBIORCÓW	UDZIAŁ [%]
1.	Zakłady budżetowe	221	9,76
2.	Spółki prawa handlowego	201	8,87
3.	Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą	1.732	76,47
4.	Spółki cywilne	110	4,86
5.	Spółdzielnie	1	0,04
OGÓŁEM		2.265	100,00

Źródło: M. Bogdanowicz, *Przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne w Polsce. Struktura, forma własności, zatrudnienie, wynagrodzenia*, Izba Gospodarcza Wodociągi Polskie KAE 3/V/2011, Bydgoszcz, maj 2011.

Wśród podmiotów prowadzących działalność w zakresie odprowadzania i oczyszczania ścieków najliczniejszą grupę w 2009 roku stanowiły osoby fizyczne (76,47%)¹³.

Zbliżony udział procentowy mają zakłady budżetowe oraz spółki handlowe (9-10%). Spółki cywilne stanowią niecałe 5% ogólnej liczby przedsiębiorców.

W 2009 roku odprowadzaniem i oczyszczaniem ścieków zajmowało się 201 spółek prawa handlowego, z czego: 6 to spółki akcyjne, 187 to spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, 6 to spółki jawne oraz 2 komandytowe.

W badaniu przeprowadzonym przez UOKiK w 2011 roku, ponad 90% respondentów stanowiły spółki prawa handlowego, wśród których, dominowały spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (84%)¹⁴; wyniki badania wskazują, iż siedzibą i domeną działania:

¹³ Tak wysoki udział osób fizycznych w ogólnej liczbie przedsiębiorców zajmujących się odprowadzaniem i oczyszczaniem ścieków wiąże się z tym, że sekcja PKD 37.00.Z obejmuje takie działy jak: oczyszczanie szamb czy ścieki dowożone do punktów zlewnych, a tym często zajmują się małe podmioty.

¹⁴ Podobne proporcje (zakłady budżetowe – 8,6%, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością – 79%, spółki akcyjne – 12,4%) charakteryzują grupę 118 respondentów corocznej ankiety nt. *cen i stawek opłat za wodę*

- 1) spółek z ograniczoną odpowiedzialnością są – w podobnym stopniu – tak miejscowości niewielkie, jak i duże miasta,
- 2) zakładów budżetowych są miejscowości (obszary) o stosunkowo niewielkiej liczbie mieszkańców (11 zakładów budżetowych zlokalizowanych jest w miejscowościach liczących mniej niż 25.000 mieszkańców),
- 3) spółek akcyjnych są miejscowości duże, liczące nie mniej niż 50.000 mieszkańców.

Ponadto, jak wynika z innych informacji uzyskanych w trakcie przedmiotowego badania, wyłącznym bądź silnie większościowym udziałowcem lub akcjonariuszem spółek prawa handlowego w zdecydowanej większości są jednostki samorządu terytorialnego.

1.2. Specyfika sektora usług wodociągowych i kanalizacyjnych oraz rola gminy jako jego regulatora

Możliwości ograniczania swobody działalności gospodarczej uczestnikom rynku znajdują uzasadnienie m.in. w występowaniu w niektórych dziedzinach gospodarki ułomnych form rynkowych związanych z istnieniem obszarów o wysokim stopniu zmonopolizowania. Odnosi się to w szczególności do monopolu naturalnego, który ma miejsce w sytuacji, gdy istnienie konkurencji w danym segmencie rynku jest ekonomicznie nieuzasadnione, gdyż jej wprowadzenie spowodowałoby wzrost kosztów, a nie ich obniżkę.

Jeśli więc początkowe nakłady, jakie należałoby ponieść na stworzenie odpowiednich warunków technicznych dla świadczenia określonych usług (bariery wejścia), są wysokie, a spodziewane korzyści nie gwarantują szybkiego zwrotu kapitału, natomiast przewidywane koszty utrzymania paralelnych systemów nie byłyby adekwatne do osiągniętych pożytków, to brak jest wystarczających przesłanek, by na rynku występował więcej niż jeden dostawca.

Formy rynkowe, o których mowa wyżej, występują głównie w sektorach, w których świadczenie usług może odbywać się jedynie z wykorzystaniem sieciowej, z reguły bardzo

i ścieki w I kwartale 2011 roku, zorganizowanej przez Izbę Gospodarczą Wodociągi Polskie, wśród należących do niej przedsiębiorców, których odpowiedzi stanowiły materiał badawczy będący podstawą opracowania: M. Bogdanowicz, *Ceny i stawki opłat za wodę i ścieki na dzień 31 marca 2011 roku*, Izba Gospodarcza Wodociągi Polskie, KAE 1/IV/2001, Bydgoszcz 2011.

kapitałochłonnej, infrastruktury technicznej, tj. w takich jak: energetyka, gazownictwo, ciepłownictwo, telekomunikacja, wodociągi i kanalizacja.

Wykonywanie usług świadczonych w warunkach monopolu sieciowego charakteryzuje się:

- 1) ciągłością i powszechnością świadczenia,
- 2) powszechnością dostępu,
- 3) zaspokojeniem potrzeb o charakterze publicznym,
- 4) niepodzielnością techniczną rozwiązań infrastrukturalnych, wysoką kapitałochłonnością cyklu inwestycyjnego,
- 5) jednoczesnością produkcji, dostawy i konsumpcji,
- 6) znacznym zróżnicowaniem w czasie zapotrzebowania na usługi,
- 7) niską elastycznością popytu względem ceny.

Ponadto, o szczególnych cechach monopolu – ze względu na specyficzny rodzaj towaru występującego w sferze usług związanych z dostarczaniem wody – decydują m.in.:

- 1) brak jakiegokolwiek substytutu wody używanej głównie do celów bytowych, jak i procesów technologicznych (podczas gdy np. do wytwarzania energii cieplnej lub elektrycznej można używać wielu surowców: gazu, węgla, ropy naftowej),
- 2) wysoce ograniczona możliwość używania, odmiennie niż ma to miejsce w wypadku usług energetycznych, telekomunikacyjnych bądź kolejnictwa, jednej, wspólnej sieci do przesyłania produktów różnych producentów.

Występowanie w gospodarce monopolu naturalnych, opartych na systemach sieciowych, nie oznacza jednak braku jakichkolwiek możliwości wprowadzenia do tych obszarów elementów gry rynkowej i stworzenia systemu warunków dla funkcjonowania ograniczonej bądź *quasi* konkurencji.

Praktyka wskazuje, że ograniczenia wynikające z istoty monopolu sieciowych, tradycyjnie uznawanych za naturalne, mogą być przynajmniej w części eliminowane. Jednym z rozwiązań jest wyodrębnienie, według kryteriów ekonomicznych, elementów systemu stanowiących „czysty monopol naturalny” oraz identyfikacja segmentów, których funkcjonowanie może być poddane regułom konkurencji. Rozerwanie łańcucha relacji

„produkcja-przesył-dystrybucja” oraz urynkowanie jego ogniw zewnętrznych powoduje, że odbiorca ma możliwość wyboru producenta lub źródła zakupu towaru (usługi). Niewrażliwym na zasady konkurencji pozostaje więc w tym systemie jedynie element pośredni, czyli sieć. Jej funkcjonowanie, a także warunki dostępu i korzystania z niej, są przedmiotem nadzoru i kontroli wyspecjalizowanych, niezależnych i niepowiązanych z uczestnikami rynku organów regulacyjnych¹⁵.

Tego rodzaju rozwiązania, m.in. z uwagi na wymogi jakościowe, a także nieekonomiczność działań nakierowanych np. na budowę kilku konkurencyjnych względem siebie oczyszczalni ścieków, nie mogą być do końca uwzględnione przy rozwiązywaniu problemów z zakresu funkcjonowania wodociągów i kanalizacji (brak ekonomicznego uzasadnienia dla duplikacji urządzeń).

Rozwiązanie drugie opiera się na przesłance zastąpienia realnej konkurencji ujawniającej się na rynku (która w czystej postaci, ze względów wspomnianych wyżej, w sferze monopolu naturalnych wystąpić nie może), konkurencją o rynek. Jest to możliwe m.in. w oparciu o formułę postępowań przetargowych, których efektem końcowym byłoby podpisanie kontraktu (udzielenie koncesji) pomiędzy właścicielem sieci a wygrywającym przetarg na eksploatację i świadczenie usług dostarczania wody i/lub odprowadzania ścieków. Warunkiem koniecznym wdrożenia tej koncepcji jest jednak istnienie na rynku dostatecznej liczby profesjonalnie przygotowanych i dysponujących odpowiednim zapleczem podmiotów, tak, by niezależnie od miejsca organizowania przetargu, gotowe były one podjąć walkę konkurencyjną o rynek, a następnie świadczyć usługi zarządzania siecią w przypadku pozytywnego dla nich wyniku postępowania przetargowego. Ten kierunek rozwiązań organizacyjno-systemowych w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym znajduje tyleż zwolenników, co przeciwników. Ci ostatni podnoszą, że - na co wskazują również doświadczenia innych krajów - jest to najprostszy sposób nie eliminowania monopolu na rynkach lokalnych, ale utworzenia wąskiego oligopolu na rynku krajowym.

¹⁵ W Polsce rolę takich organów pełnią m.in. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (URE) – w odniesieniu do sektora energetycznego, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (UKE) – w odniesieniu do sektora telekomunikacyjnego, Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (UTK) – w odniesieniu do kolei.

Rozwiązanie takie wymaga jednak, aby infrastruktura wodociągowo-kanalizacyjna pozostawała własnością ogłaszającego przetarg, czyli gminy, która każdorazowo dokonywałaby wyboru operatora sieci świadczącego, przy jej wykorzystaniu, usługi.

Tymczasem, jak tego dowodzą badania przeprowadzone przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w większości gmin wymóg, o którym mowa wyżej, nie jest spełniony, co ilustruje tabela 3.

Tabela 3. Własność sieci wodociągowej i sieci kanalizacyjnej użytkowanej przez przedsiębiorców objętych badaniami Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (stan na lipiec 2011 r.)

WIELKOŚĆ MIEJSCOWOŚCI, W KTÓREJ ZNAJDUJE SIĘ SIEDZIBA PRZEDSIĘBIORCY [LICZBA MIESZKAŃCÓW]	SIECI WODOCIĄGOWE*				SIECI KANALIZACYJNE*			
	GMINA JAKO WŁAŚCICIEL		PRZEDSIĘBIORCA JAKO WŁAŚCICIEL		GMINA JAKO WŁAŚCICIEL		PRZEDSIĘBIORCA JAKO WŁAŚCICIEL	
	WYŁĄCZ- NY	WIĘKSZO- ŚCIOWY	WYŁĄCZ- NY	WIĘKSZO- ŚCIOWY	WYŁĄCZ- NY	WIĘKSZO- ŚCIOWY	WYŁĄCZ- NY	WIĘKSZO- ŚCIOWY
do 25.000	10	2	11	10	9	3	10	10
25.000-50.000	2	1	15	15	2	2	13	14
50.000-100.000	2	2	15	12	2	2	12	13
powyżej 100.000	0	0	12	13	0	0	11	12
OGÓŁEM	14	5	53	50	13	7	46	49
UDZIAŁ [%]	11,5	4,1	43,4	41,0	11,3	6,1	40,0	42,6
ŁĄCZNY UDZIAŁ	15,6		84,4		17,4		82,6	

* - w zestawieniu uwzględniono te sieci wodociągowe i kanalizacyjne, w wypadku których gmina lub przedsiębiorca byli ich właścicielami co najmniej w 51%

Źródło: Opracowanie własne Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Dane zawarte w tabeli wskazują, że wprowadzenie w życie omawianego kierunku rozwiązań prokonkurencyjnych w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym, jeśli nawet nie będzie niemożliwe, to z pewnością jest lub będzie w znacznym stopniu ograniczone ze względu na stosunki własnościowe. Wynika to z faktu, iż właścicielami sieci są w wielu przypadkach przedsiębiorcy prowadzący w oparciu o nią działalność polegającą na zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków. Równocześnie, można też domniemywać, iż w tym stanie rzeczy sektor ten będzie bardziej podatny na prywatyzację niż na wprowadzenie zasad konkurencji o rynek.

Koncepcją uzupełniającą dwa powyższe rozwiązania jest założenie, że w warunkach istnienia monopolu naturalnego konkurencję rynkową może zastąpić konkurencja porównawcza, w ramach której finansowe wyniki przedsiębiorstw uzależnione są od sprawności zarządzania tymi ostatnimi w porównaniu z analogicznymi przedsiębiorstwami działającymi na innych rynkach (zazwyczaj geograficznych). Warunkiem jej wdrożenia m.in. w sektorze usług wodociągowo-kanalizacyjnych, jest:

- 1) możliwość porównania efektywności ekonomicznej działalności produkcyjnej poszczególnych przedsiębiorstw,
- 2) wprowadzenie instytucji, która by takich porównań dokonywała,
- 3) możliwość wpływu tych instytucji na kształtowanie poziomu cen usług dostarczania wody i odprowadzania ścieków lub poziom rentowności przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych.

Koncepcja konkurencji porównawczej, jako że opiera się na założeniu możliwości komparatywnego zestawiania wyników podmiotów działających w tej samej branży i funkcjonujących w warunkach monopolu naturalnego, może mieć zastosowanie jedynie w odniesieniu do rynków lokalnych i regionalnych (w stosunku do monopolistów istniejących na rynku krajowym ze względów oczywistych niemożliwym byłoby dokonanie takich porównań). Ponadto, metoda ta nie może opierać się tylko na prostym analizowaniu kształtowania się wysokości podstawowych wskaźników ekonomicznych, ale musi uwzględniać przede wszystkim wiedzę o parametrach technicznych, eksploatacyjnych i organizacyjnych otoczenia, w jakim działają poszczególne przedsiębiorstwa. Istotnym dla poprawności zastosowania tej koncepcji jest, aby do porównań wybierać te podmioty, które funkcjonują w analogicznych uwarunkowaniach, albo – jeśli trudno znaleźć podobne przykłady – dokonywać eliminacji czynników różnicujących. Dodatkowo, porównania takie są miarodajne jedynie w sytuacji pełnej jednolitości zasad ewidencji i księgowania kosztów.

W Polsce regulacja sektora wodociągowo-kanalizacyjnego odbywa się według odmiennych reguł niż w innych sektorach funkcjonujących w warunkach monopolu sieciowego i ma miejsce na dwóch¹⁶ podstawowych płaszczyznach, poprzez:

¹⁶ Według niektórych poglądów szczególną formą regulacji jest stosowanie prawa ochrony konkurencji i konsumentów wobec przedsiębiorców działających w tym sektorze.

- 1) stanowienie przez władze publiczne norm sanitarnych oraz zasad i norm korzystania ze środowiska¹⁷,
- 2) prawo przyznające władzom gminy uprawnienia władcze w stosunku do działalności przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych wykonujących usługi użyteczności publicznej na jej obszarze.

Jak już wskazano, przepisy prawa nadały gminie szeroką autonomię w zakresie form prowadzenia gospodarki komunalnej... Niezależnie od tego ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu [...] dodatkowo wyposażała gminy w szczególne instrumenty regulacyjne i kompetencje pozwalające realnie wpływać na sferę usług publicznych związanych z dostawą wody i odprowadzaniem ścieków.

Oddziaływania władcze¹⁸ o charakterze regulacyjnym w stosunku do przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, realizowane są poprzez:

- 1) wydawanie zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków,
- 2) uchwalanie regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków,
- 3) zatwierdzanie taryf obejmujących ceny i stawki za usługi świadczone przez przedsiębiorstwo.

Do prowadzenia zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków jest wymagane uzyskanie zezwolenia wydawanego przez wójta (burmistrza, prezydenta

¹⁷ Por. np.:

- rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 10 listopada 2005 r. w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego, których wprowadzanie w ściekach przemysłowych do urządzeń kanalizacyjnych wymaga uzyskania pozwolenia wodnoprawnego (Dz. U. Nr 233, poz. 1988);
- rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 24 lipca 2006 r. w sprawie warunków, jakie należy spełnić przy wprowadzaniu ścieków do wód lub do ziemi, oraz w sprawie substancji szczególnie szkodliwych dla środowiska wodnego (Dz. U. Nr 137, poz. 984);
- rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 lipca 2004 r. w sprawie dopuszczalnych mas substancji, które mogą być odprowadzane w ściekach przemysłowych (Dz. U. Nr 180, poz. 1867);
- rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 listopada 2002 r. w sprawie wymagań, jakim powinny odpowiadać wody powierzchniowe wykorzystywane do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia. (Dz. U. Nr 204, poz. 1728);
- rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 13 lipca 2010 r. w sprawie komunalnych osadów ściekowych (Dz. U. Nr 137, poz. 924).

¹⁸ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 kwietnia 2005 r., sygnatura akt II OPS 1/05.

miasta) w drodze decyzji. Zezwolenie może być wydane na wniosek przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, które:

- 1) ma na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej siedzibę i adres, oddział lub przedstawicielstwo w rozumieniu przepisów o działalności gospodarczej,
- 2) posiada środki finansowe lub udokumentuje możliwość ich uzyskania w wysokości niezbędnej do prawidłowego prowadzenia zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków,
- 3) posiada środki techniczne odpowiednie do zakresu działalności związanej z dostarczaniem wody i odprowadzaniem ścieków.

Co do zasady zezwolenie wydaje się na czas nieoznaczony, chyba że wniosek przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego stanowi inaczej. Obowiązku uzyskania zezwolenia nie mają gminne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, prowadzące na obszarze własnej gminy działalność na zasadach określonych w ustawie.

Zgodnie z przepisami, w sytuacjach przewidzianych ustawą, odpowiedni organ gminy może odmówić udzielenia zezwolenia, ograniczyć jego zakres w stosunku do wniosku o udzielenie zezwolenia, przyrzec wydanie zezwolenia („promesy” ważnej nie krócej niż 6 miesięcy), wreszcie cofnąć zezwolenie. Wydanie promesy, odmowa, zmiana i cofnięcie zezwolenia następuje w drodze decyzji wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Przed podjęciem decyzji w sprawie wydania zezwolenia organ gminy może:

- 1) wezwać przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne do uzupełnienia w wyznaczonym terminie, dokumentacji poświadczającej, że spełnia ono warunki określone przepisami ustawy,
- 2) dokonać kontrolnego sprawdzenia faktów w celu stwierdzenia, czy przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne spełnia warunki wykonywania działalności objętej zezwoleniem.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) jest uprawniony do kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego już po wydaniu zezwolenia. Może też

upoważnić do jej przeprowadzenia inny wyspecjalizowany w tym zakresie organ administracji.

Rada gminy, po dokonaniu analizy projektów regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków opracowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Jest on aktem prawa miejscowego i 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.

Jak wskazano wyżej, szczególną kompetencją gminy jest uprawnienie (ale nie obowiązek) zatwierdzania taryf za wodę i ścieki. Jak podkreśla się w aktualnym orzecznictwie sądów administracyjnych, rada gminy ma pełne uprawnienia do oceny przedstawionych taryf z punktu widzenia ich zgodności z przepisami prawa, ale sposób przeprowadzenia przez nią merytorycznej kontroli nie podlega ocenie sądu, bowiem rada gminy, jako organ samorządowy stanowiący prawo miejscowe jest organem niezawisłym¹⁹. Jednak uprawnienia

¹⁹ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 grudnia 2009 r., sygnatura akt II OSK 1470/09.

te nie są na tyle szerokie, by móc skutecznie ingerować i zmieniać zarówno strukturę taryfy, jak i wysokość cen i stawek w niej zawartych. Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu [...] ogranicza rolę rady gminy do weryfikacji i zatwierdzenia taryf przedłożonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne. W tej dziedzinie jednostki samorządu terytorialnego, przyznane im ustawą władztwo administracyjne (w tym wydawanie aktów administracyjnych) mogą wykorzystać jedynie w celu zorganizowania i zapewnienia prawidłowego funkcjonowania sieci wodociągowych na danym obszarze. Natomiast w zakresie opłat i cen za świadczone przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne usługi granicą ingerencji administracyjnej jest wyłącznie procedura weryfikacji i zatwierdzania taryf opracowanych i przedstawionych przez ten podmiot. Pozostały zakres spraw wynikający ze stosunku łączącego dostawcę usług z ich odbiorcami ma charakter cywilnoprawny i niedopuszczalną jest ingerencja organu administracji w rozliczenia pomiędzy stronami stosunku cywilnoprawnego²⁰, bowiem uchwała o zatwierdzeniu taryf jest aktem wydawanym jedynie w relacji: właściwy organ gminy - przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne i nie jest ona adresowana bezpośrednio do mieszkańców wspólnoty samorządowej. Może więc być traktowana jako akt kierownictwa wewnętrznego w strukturze jednostek samorządu terytorialnego²¹. Niemożliwe jest również wprowadzanie jakichkolwiek korekt do ocenianych przez radę gminy taryf. Sprawą odrębną jest natomiast możliwość podjęcia przez nią uchwały o dopłatach do określonych grup taryfowych, zgodnie z art. 24 ust. 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu [...]²².

Wszystkie wskazane wyżej uprawnienia regulacyjne przyznane gminom w takim kształcie, w jakim określiła go ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu [...], wydają się jednak niewystarczające dla kreowania w tym sektorze warunków działania zbliżonych do tych, które w tworzy rynek i konfrontacja z realną konkurencją. Ponadto, samo usytuowanie gminy w centrum systemu regulowanego, którego jest ona aktywnym uczestnikiem, a nie tylko arbitrem, zdaje się przesądzać o ułomności obowiązującego modelu regulacji.

²⁰ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 23 listopada 2006 r., sygnatura akt II SA/Wr 488/06.

²¹ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 11 września 2008 r., sygnatura akt II SA/Rz 860/07.

²² Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 lipca 2005 r., sygnatura akt IV SA/Wa 995/05.

Przemawiają za tym następujące argumenty:

- usługi zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzenia ścieków realizowane są przez zakłady budżetowe lub przez przedsiębiorców zorganizowanych w formach spółek prawa handlowego, w których gmina jest większościowym albo wyłącznym właścicielem. W pierwszym wypadku gmina reguluje więc niejako samą siebie, w drugim uwidacznia się wyraźna dychotomia ról przez nią spełnianych – z jednej strony jako większościowego udziałowca/akcjonariusza zobowiązanego do działania zgodnie z Kodeksem spółek handlowych (maksymalizacja funkcji celu prowadzenia działalności gospodarczej), z drugiej natomiast eksperta i decydenta, który ma równoważyć interes usługodawcy (zagwarantowany odpowiednio wysoki poziom niezbędnych przychodów dla zapewnienia rozwoju infrastruktury i wzrostu jakości świadczonych usług) i interesy konsumentów (ochrona przed nieuzasadnionym wzrostem opłat). Z teoretycznego chociażby punktu widzenia jest to zadanie, jeśli nie niewykonalne, to z pewnością niezwykle trudne,
- istotą niezależnej regulacji jest instytucjonalna, prawna i polityczna niezawisłość organu regulacyjnego, który winien być niewrażliwy na naciski wywierane przez jakiegokolwiek uczestnika regulowanego systemu. Tymczasem, władze gminne nie spełniają tych przesłanek, bowiem jako reprezentacja mieszkańców muszą brać pod uwagę głosy i opinie obecnych i przyszłych wyborców, bowiem ceny usług wodociągowo-kanalizacyjnych są niejednokrotnie gorącym tematem przedwyborczych debat,
- „profesjonalni” regulatorzy działają na podstawie przepisów prawa, ale także w oparciu o wypracowane metody, doświadczenie w ich stosowaniu i doskonałą znajomość realiów regulowanych rynków, podczas gdy kadencyjność, i przez to zmienność osobowa władz gminnych, wyłącza w dużej części wykorzystywanie „pamięci regulacyjnej”, która nie jest w sposób naturalny przekazywana przez poprzedników następcom.

1.3. Zasady kształtowania opłat i taryf na wodę i ścieki

Głównym założeniem polityki taryfowej jest opracowanie podstaw i mechanizmów finansowych, które z jednej strony zapewnią społeczności gminnej zaopatrzenie w wodę o odpowiedniej jakości, ciśnieniu i w każdym czasie (ciągłość świadczenia usług), a z drugiej pozwolą na pokrycie racjonalnie uzasadnionych kosztów, ponoszonych przez

przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne. Współtworząc tę politykę na obszarze gminy, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne winno uwzględniać zarówno racje ekonomiczne, dążąc do optymalizacji kosztów osiągnięcia i niezbędnych przychodów, jak też racje doktrynalne odwołujące się do wartości społecznie doniosłych, nakierowane na ochronę odbiorców usług przed nieuzasadnionym wzrostem cen i stawek opłat, eliminowanie subsydiowania skrośnego, motywowanie odbiorców usług do racjonalnego użytkowania wody i ograniczenia zanieczyszczenia środowiska.

Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu [...] i jej akty wykonawcze, w szczególności 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), zwane dalej rozporządzeniem taryfowym lub rozporządzeniem w sprawie określania taryf [...], regulują w sposób szczegółowy zarówno zasady konstruowania i ustalania, jak i tryb ustalania opłat za dostawę wody i odbiór ścieków, kreując mechanizmy współdziałania w tym zakresie przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego z organem gminy, pełniącego rolę regulatora rynku.

Inicjatywa zmiany taryf leży wyłącznie po stronie przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego²³, które kalkuluje stawki opłat, zgodnie z obowiązującymi przepisami, w oparciu o koszty związane ze świadczeniem usług, poniesione w poprzednim roku obrachunkowym, ustalone na podstawie ewidencji księgowej²⁴. Koszty te winny być następnie skorygowane w sposób uwzględniający:

- 1) zmianę warunków ekonomicznych wpływających na poziom wydatków w roku obowiązywania taryfy,

²³ Ustawowo określony termin obowiązywania taryf wynosi 1 rok. Termin ten może wprowadzić podlegać zmianie (skróceniu lub przedłużeniu), jednak tylko w przypadkach wskazanych w ustawie.

²⁴ Zgodnie z przepisami system finansowo-księgowy przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych powinien zapewnić ewidencjonowanie i przetwarzanie danych zgodnie z odrębnymi przepisami, a w szczególności powinien umożliwić podział na poszczególne rodzaje działalności i grupy taryfowe odbiorców usług oraz określić przychody, koszty eksploatacji i utrzymania z podziałem na bezpośrednie i pośrednie, odsetki i raty kapitałowe ponad wartość amortyzacji od zaciągniętych kredytów lub udzielonych pożyczek, środki trwałe.

- 2) inwestycje modernizacyjno-rozwojowe i ochrony środowiska²⁵ ustalone na podstawie wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych w roku obrachunkowym poprzedzającym rok wprowadzenia taryfy z uwzględnieniem zmian wynikających z planu w roku obowiązywania nowych taryf.

Punktem wyjścia dla wyliczenia stawek opłat jest ustalenie poziomu niezbędnych przychodów, które z kolei mają decydujący wpływ na wysokość planowanych cen i stawek. Niezbędne przychody to wartość przychodów, które przedsiębiorstwo musi uzyskać, aby świadczyć usługi o odpowiedniej jakości oraz pokryć uzasadnione wydatki związane z eksploatacją, utrzymaniem i rozwojem sieci i urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych. Wydatki te uwzględniają m.in. amortyzację lub odpisy umorzeniowe, podatki i opłaty niezależne od przedsiębiorstwa, opłaty za korzystanie ze środowiska²⁶, jak również koszty zakupionej przez siebie wody lub wprowadzanych ścieków do urządzeń kanalizacyjnych niebędących w jego posiadaniu, a także spłaty rat kapitałowych ponad wartość amortyzacji lub umorzenia, spłatę odsetek od zaciągniętych kredytów i pożyczek, należności nieregularne oraz marżę zysku. Na określenie poziomu niezbędnych przychodów znaczny, choć pośredni wpływ może mieć również gmina, jeśli będąc właścicielem infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej udostępnia ją operatorowi systemu odpłatnie, czerpiąc z tego tytułu wymierne korzyści majątkowe w formie np. czynszu dzierżawnego. Wysokość tego czynszu determinuje w znacznym stopniu wysokość planowanych opłat. Jak już wskazano, przy takich uregulowaniach gmina występuje w dwoistej roli – regulatora rynku i jednocześnie jego uczestnika.

1.3.1. Alokacja kosztów

Ustalone przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne koszty winny być następnie przypisane (alokowane), według określonego klucza, poszczególnym grupom odbiorców. Zgodnie z definicją zawartą w § 2 rozporządzenia taryfowego alokacja oznacza uznanie określonej taryfowej grupy odbiorców usług właściwymi rodzajami kosztów i niezbędnych

²⁵ Koszty świadczenia usług wodociągowych i kanalizacyjnych obciąża się kosztami inwestycji finansowanych ze środków własnych lub kredytów i pożyczek.

²⁶ Por. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 października 2008 r. w sprawie opłat za korzystanie ze środowiska (Dz. U. Nr 25, poz. 150 z późn. zm.).

przychodów. Współczynnik alokacji to procentowy udział w łącznych kosztach danego rodzaju kosztów związanych z określoną taryfową grupą odbiorców usług.

W celu dokonania alokacji kosztów na taryfowe grupy odbiorców usług, uzasadnione koszty pośrednie, wspólne dla wszystkich rodzajów działalności gospodarczej, związanej ze zbiorowym zaopatrzeniem w wodę i zbiorowym odprowadzaniem ścieków przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne dzieli na poszczególne rodzaje prowadzonej działalności oraz na poszczególne taryfowe grupy odbiorców²⁷, przy zachowaniu następujących zasad:

- 1) zakaz dyskryminacji jakiejkolwiek grupy odbiorców,
- 2) zróżnicowanie wysokości kalkulowanych stawek opłat możliwe jest jedynie w sytuacji udokumentowanej, wynikającej z ewidencji księgowej, rzeczywistej różnicy kosztów świadczenia usług na rzecz poszczególnych grup odbiorców.

Określenie grup odbiorców jest pierwszym etapem alokacji kosztów, następnym jest przyjęcie właściwej metody alokacji (prostej, lub bardziej szczegółowej, ale opartej na obiektywnych kryteriach)²⁸.

W związku z tym, że pomiędzy poszczególnymi gminami występują bardzo silne zróżnicowania, wynikające tak ze specyfiki samej gminy, jak stanu oraz sposobu korzystania z infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej, nie jest możliwe stosowanie jednego współczynnika i jednej metody alokacji, uniwersalnych i zunifikowanych dla całego kraju.

Zgodnie z przepisami rozporządzenia taryfowego, przyjęte przez przedsiębiorstwo metody podziału kosztów nie mogą ulec zmianie w okresie obowiązywania taryfy.

²⁷ Najczęściej wyróżnia się następujące grupy odbiorców: 1. gospodarstwa domowe, w tym: budynki jednorodzinne i wielorodzinne, 2. usługi, 3. przemysł, 4. hurt, 5. inne.

²⁸ Metody podziału kosztów w szczególności uwzględniają określenie:

- 1) współczynnika alokacji kosztów wyliczonych na podstawie udziałów poszczególnych taryfowych grup odbiorców usług w całkowitej ilości dostarczanej wody lub całkowitej ilości odbieranych ścieków – w odniesieniu do kosztów, których wysokość dla poszczególnych grup taryfowych jest wprost proporcjonalna do wielkości świadczonych usług dla tych grup,
- 2) współczynniki alokacji kosztów ustalonych w oparciu o ewidencję księgową kosztów, prowadzoną zgodnie z obowiązującymi zasadami rachunkowości – w odniesieniu do kosztów, których nie da się podzielić na poszczególne taryfowe grupy odbiorców w oparciu o wielkość świadczonych usług.

1.3.2. Kryteria różnicowania cen i stawek opłat oraz zasady konstruowania taryf

Dokonany podział kosztów pomiędzy grupy odbiorców stanowi podstawę dla zróżnicowania cen i stawek opłat. Powinny być one kalkulowane i różnicowane w taki sposób, aby zapewnić:

- 1) uzyskanie przychodów z wpłat odbiorców usług na poziomie zapewniającym samofinansowanie się działalności przedsiębiorstwa oraz zysku,
- 2) motywowanie odbiorców usług do racjonalnego korzystania z wody i ograniczenia zanieczyszczania ścieków,
- 3) eliminację subsydiowania skrośnego,
- 4) łatwość ustalania i sprawdzania należności za świadczone usługi.

Zgodnie z § 4 rozporządzenia taryfowego w taryfach określa się:

- 1) rodzaj prowadzonej działalności,
- 2) rodzaj i strukturę taryfy,
- 3) taryfowe grupy odbiorców usług,
- 4) rodzaje i wysokość cen i stawek opłat,
- 5) warunki rozliczeń z uwzględnieniem wyposażenia nieruchomości w przyrządy i urządzenia pomiarowe,
- 6) warunki stosowania cen i stawek, w szczególności zakres świadczonych usług dla poszczególnych taryfowych grup odbiorców oraz standardy jakościowe obsługi odbiorców usług.

Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne samodzielnie dokonuje wyboru struktury i rodzaju taryf konstruując:

- 1) w zależności od przyjętego rodzaju taryfy:
 - taryfę jednolitą - zawierającą jednolite ceny i jednolite stawki opłat dla wszystkich taryfowych grup odbiorców,
 - taryfę niejedolitą - zawierającą różne, dla poszczególnych grup odbiorców, ceny za dostawę wody i odbiór ścieków lub stawki opłat różne dla poszczególnych taryfowych grup odbiorców,
- 2) w zależności od struktury taryfy:

- taryfę jednoczonową - zawierającą cenę odniesioną do dostawy 1 m³ wody lub odbioru 1 m³ ścieków, bez stawki opłaty abonamentowej,
 - taryfę wieloczonową - zawierającą ceny i stawki opłat, składającą się z miesięcznej opłaty stałej, pokrywającej część kosztów stałych, oraz z opłat zmiennych,
- 3) w zależności od zróżnicowania cen wody w różnych przedziałach jej zużycia lub ścieków w różnych przedziałach ich wprowadzania:
- taryfę sezonową, charakteryzującą się wyższymi cenami w sezonie szczytowego zapotrzebowania na usługi wodociągowo-kanalizacyjne i niższymi cenami poza sezonem,
 - taryfę progresywną, stosowaną przy ograniczonych możliwościach ujmowania wody lub oczyszczania ścieków, w której ceny wody lub ścieków rosną wraz ze wzrostem ich ilości ponad przedział nie mniejszy niż to wynika z przepisów dotyczących przeciętnych norm zużycia wody.

Taryfy, w zależności od ich rodzaju i struktury, dla poszczególnych taryfowych grup odbiorców powinny zawierać m.in.:

- 1) cenę za 1 m³ dostarczanej wody:
 - w rozliczeniach dokonywanych na podstawie odczytu wskazań wodomierza lub na podstawie przepisów dotyczących przeciętnych norm zużycia wody,
- 2) stawkę opłaty abonamentowej na odbiorcę:
 - w rozliczeniach w oparciu o wskazanie wodomierza głównego lub wodomierza mierzącego ilość wody zużytej bezpowrotnie,
 - w rozliczeniach z osobą korzystającą z lokalu w budynku wielolokalowym,
 - w rozliczeniach na podstawie przepisów dotyczących przeciętnych norm zużycia wody,
- 3) cenę za 1 m³ odprowadzanych ścieków w rozliczeniach z odbiorcami za ilość odprowadzanych ścieków, ustaloną na podstawie wskazań urządzenia pomiarowego lub zużycia wody określonego zgodnie ze wskazaniem wodomierza lub na podstawie przepisów dotyczących przeciętnych norm zużycia wody,
- 4) cenę za jednostkę miary powierzchni zanieczyszczonej o trwałej nawierzchni, z której odprowadzane są ścieki opadowe/roztopowe kanalizacją deszczową,
- 5) stawkę opłaty abonamentowej na odbiorcę:

- w rozliczeniach za ilość odprowadzanych ścieków ustaloną na podstawie zużycia wody określonego zgodnie ze wskazaniem wodomierza głównego lub na podstawie przepisów dotyczących przeciętnych norm zużycia wody,
 - w rozliczeniach za ilość odprowadzonych ścieków ustaloną zgodnie ze wskazaniem urządzenia pomiarowego,
 - w rozliczeniach za ścieki opadowe i roztopowe odprowadzane kanalizacją deszczową,
- 6) stawkę opłat za przekroczenie warunków wprowadzania ścieków przemysłowych do urządzeń kanalizacyjnych, w zależności od wykorzystania przepustowości oczyszczalni, stosowanej technologii oczyszczania ścieków komunalnych oraz uzyskiwanego stopnia redukcji ładunku zanieczyszczeń i sposobu stosowania osadów ściekowych,
- 7) stawkę opłaty za przyłączenie do urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych, będących w posiadaniu przedsiębiorstwa, wynikającą z kosztów przeprowadzania prób technicznych przyłącza wybudowanego przez odbiorcę usług.

Wyliczenie taryfowych cen i stawek opłat następuje przez podzielenie odpowiadających im planowanych rocznych niezbędnych przychodów przez planowaną roczną ilość świadczonych usług, którą oblicza się jako sumę zweryfikowanej ilości świadczonych usług w roku obrachunkowym poprzedzającym rok planowanego wprowadzenia taryfy oraz zmiany ilości świadczonych usług, w tym wynikającej w szczególności z planowanej realizacji wieloletniego planu rozwoju i modernizacji.

Wszystkie wskazane wyżej rozwiązania dotyczące rodzaju, struktury i budowy taryfy mają charakter fakultatywny, tzn. przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne planując wprowadzenie nowych opłat musi opracować taryfę, ale ma możliwość wyboru alternatywnych metodologii jej konstruowania. Nie istnieją bowiem taryfy uniwersalne, które mogłyby w idealny sposób pełnić wszystkie funkcje w każdych warunkach (aspekt przestrzenny) i w każdym czasie (aspekt dynamiczny). Budowanie konkretnej taryfy powinno być oparte na specyfice lokalnych warunków prowadzenia działalności, strukturze kosztów, strukturze odbiorców, sytuacji produkcyjno-dystrybucyjnej dostawcy usług, potrzebach inwestycyjnych, wymogach ochrony środowiska, planach rozwoju gminy, przyjętych priorytetach i ich hierarchii itp.

Podobne determinanty stosowania przez poszczególne przedsiębiorstwa różnych metodologii skutkują dużym zróżnicowaniem cen usług wodociągowo-kanalizacyjnych w regionach, miastach i gminach. Zakres i stopień dywersyfikacji struktur i rodzajów taryf stosowanych przez przedsiębiorców objętych badaniami Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odbioru ścieków, przedstawiono w tabeli 4.

Tabela 4. Struktury i rodzaje taryf stosowanych przez przedsiębiorców objętych badaniami Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (stan na lipiec 2011 r.)

WIELKOŚĆ MIEJSCOWOŚCI, W KTÓREJ ZNAJDUJE SIĘ SIEDZIBA PRZEDSIĘBIORCY [LICZBA MIESZKAŃCÓW]	ZBIOROWE ZAOPATRZENIE W WODĘ*				ZBIOROWY ODBIÓR ŚCIEKÓW*			
	A	B	C	D	A	B	C	D
do 25.000	6	9	4	16	9	5	10	10
25.000-50.000	2	7	6	21	5	4	11	16
50.000-100.000	2	9	3	19	8	7	9	9
powyżej 100.000	2	8	1	16	9	5	3	10
OGÓŁEM	12	33	14	72	31	21	33	45
UDZIAŁ POSZCZEGÓLNYCH RODZAJÓW TARYF	9,1%	25,2%	10,7%	55,0%	23,8%	16,2%	25,4%	34,6%

* A – liczba przedsiębiorców stosujących taryfę jednolitą jednoczłonową, B – liczba przedsiębiorców stosujących taryfę jednolitą wieloczłonową, C – liczba przedsiębiorców stosujących taryfę niejedolitą jednoczłonową, D – liczba przedsiębiorców stosujących taryfę niejedolitą wieloczłonową

Źródło: Opracowanie własne Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Z danych zamieszczonych w tabeli 4 wynika w szczególności, iż:

- 1) w grupie liczącej 131 przedsiębiorców świadczących usługi zbiorowego dostarczania wody 12 podmiotów, tj. 9,1% ogółu, rozlicza się z kontrahentami na podstawie taryfy jednolitej jednoczłonowej, a 33 podmioty, tj. 25,2% ogółu, na podstawie taryfy jednolitej wieloczłonowej, natomiast w grupie 130 przedsiębiorców oferujących zbiorowy odbiór ścieków w oparciu o pierwszą z taryf rozlicza się 31 przedsiębiorców, tj. 23,8% ogółu, natomiast w oparciu o drugą 21 przedsiębiorców, tj. 16,2% ogółu,
- 2) w grupie liczącej 131 przedsiębiorców świadczących usługi zbiorowego dostarczania wody 14 przedsiębiorców, tj. 10,7% rozlicza się z kontrahentami w oparciu o taryfę

- niejednolitą jednoczłonową, a aż 72, tj. 55,0%, w oparciu o taryfę niejednolitą wieloczłonową, z kolei w grupie 130 przedsiębiorców oferujących zbiorowy odbiór ścieków w oparciu o pierwszą z taryf rozlicza się 33 przedsiębiorców, tj. 25,4%, podczas gdy w oparciu o drugą 34,6%,
- 3) najczęściej stosowaną taryfą jest taryfa niejednolita wieloczłonowa (tę stosuje 55% przedsiębiorców świadczących usługi zbiorowego dostarczania wody oraz 34,6% przedsiębiorców oferujących zbiorowy odbiór ścieków),
 - 4) wykorzystywanie taryfy określonego rodzaju w zakresie zbiorowego dostarczania wody nie zawsze wiąże się ze stosowaniem podobnej taryfy w zakresie zbiorowego odbioru ścieków.

1.3.3. Tryb zatwierdzania taryf

Po opracowaniu projektów taryf przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, w terminie 70 dni przed planowanym dniem wejścia taryf w życie, przedstawia właściwemu organowi samorządowemu (wójt, burmistrz, prezydent miasta) wniosek o ich zatwierdzenie²⁹. Do wniosku o zatwierdzenie taryfy przedsiębiorstwo dołącza szczegółową kalkulację cen i stawek oraz aktualny plan.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) sprawdza, czy taryfa i plan zostały opracowane zgodnie z przepisami ustawy i weryfikuje przedstawione przez przedsiębiorstwo koszty, stanowiące podstawę określenia opłat za świadczone usługi, pod względem celowości ich ponoszenia. Taryfy podlegają zatwierdzeniu w drodze uchwały rady gminy. Rada gminy podejmuje uchwałę o zatwierdzeniu taryf, w terminie 45 dni od dnia złożenia wniosku lub odmawia zatwierdzenia taryf, jeżeli zostały one sporządzone niezgodnie z przepisami.

Jedynym dopuszczalnym ustawowo kryterium oceny taryf przez organ gminy jest więc ich legalność. Jeśli taryfy zostały sporządzone zgodnie z przepisami prawa, a ustalone przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ceny są, w opinii rady gminy, zbyt wysokie, to

²⁹ Artykuł 24a ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu [...] przewiduje odmienny tryb wprowadzania i zatwierdzania cen za usługi dostawy wody i odbioru ścieków, świadczone przez przedsiębiorstwo nowoutworzone lub w razie podjęcia przez przedsiębiorstwa istniejące, nowego rodzaju działalności w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków, którego nie uwzględniono w niniejszym opracowaniu.

jedynym sposobem skorygowania ich wysokości jest podjęcie uchwały o dopłacie dla jednej lub wszystkich taryfowych grup odbiorców usług. Ustaloną dopłatę gmina przekazuje przedsiębiorstwu.

Kontrolę taryf wykonuje organ gminy, natomiast wojewoda, jako organ nadzoru, bada jedynie legalność uchwały w sprawie zatwierdzenia taryf lub uchwały o odmowie zatwierdzenia taryf. W razie stwierdzenia przez organ nadzoru nieważności uchwały o zatwierdzeniu taryf albo niestwierdzenia nieważności uchwały o odmowie zatwierdzenia taryf, czas obowiązywania dotychczasowych taryf przedłuża się o 90 dni od dnia doręczenia przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu rozstrzygnięcia nadzorczego. Wówczas przedsiębiorstwo, w terminie 70 dni przed planowanym dniem wejścia taryf w życie, ponownie przedstawia organowi gminy wniosek o ich zatwierdzenie.

W przypadku stwierdzenia przez organ nadzoru nieważności uchwały o odmowie zatwierdzenia taryf, taryfy zweryfikowane przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia doręczenia przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu rozstrzygnięcia nadzorczego.

Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ogłasza zatwierdzone taryfy w miejscowej prasie lub w sposób zwyczajowo przyjęty w terminie 7 dni od dnia podjęcia uchwały przez radę gminy.

Jeżeli rada gminy nie podejmie uchwały o zatwierdzeniu taryf lub uchwały o odmowie zatwierdzenia taryf, wówczas zweryfikowane przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) taryfy wchodzi w życie po upływie 70 dni od dnia złożenia wniosku o ich zatwierdzenie, z tym, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ogłasza je, w miejscowej prasie lub w sposób zwyczajowo przyjęty, w terminie co najmniej 7 dni przed dniem wejścia ich w życie.

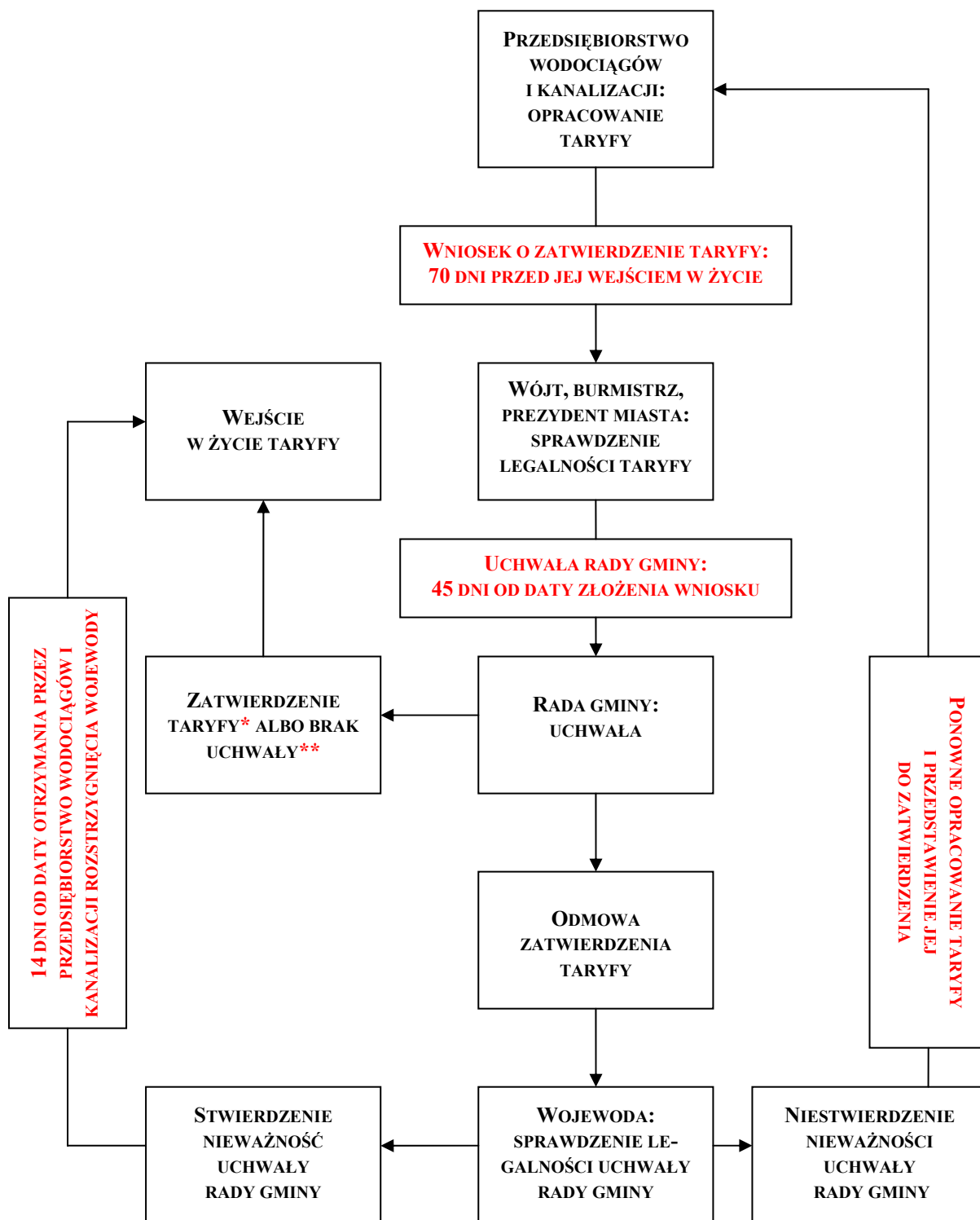
Ceny i stawki opłat za usługi wodociągowo-kanalizacyjne obowiązują w wysokościach określonych w taryfach i nie podlegają zmianie do czasu ogłoszenia nowych taryf. Jedynie w wypadku zmiany stawki podatku od towarów i usług, stosowanej dla zbiorowego

zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków, ustalone w taryfie ceny i stawki opłat mogą ulec zmianie, ale wyłącznie w zakresie wynikającym ze zmiany stawki podatku. W takiej sytuacji przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne zobowiązane jest do ogłoszenia w miejscowej prasie lub w sposób zwyczajowo przyjęty nowych taryf, w terminie co najmniej 7 dni przed ich wejściem w życie, gdzie dniem wejścia w życie jest dzień, w którym uległa zmianie stawka podatku.

Okres obowiązywania taryf może zostać przedłużony, nie więcej jednak niż o 1 rok. Z drugiej strony, ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu [...] nie przewiduje, poza sytuacją zmiany stawki podatku, żadnych możliwości na skrócenie okresu obowiązywania taryf.

Schemat przedstawiający opisane wyżej procedury związane z zatwierdzaniem i wprowadzaniem w życie projektów taryf przygotowanych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne przedstawia rysunek 1.

Rysunek 1. Algorytm zatwierdzania i wprowadzania w życie taryf



* - zatwierdzona taryfa w terminie 7 dni od podjęcia uchwały przez radę gminy jest ogłaszana w prasie miejscowej lub w sposób zwyczajowo przyjęty

** - taryfa wchodzi w życie po upływie 70 dni od dnia złożenia wniosku o jej zatwierdzenie

Źródło: Opracowanie własne Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Przedsiębiorcy objęci badaniami Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wprowadzali w życie taryfy obowiązujące w dniu udzielania odpowiedzi najczęściej na podstawie art. 24 ust. 1 i 5 oraz art. 24 ust. 8 i 9 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu [...] (dotyczyło to, odpowiednio, 39,0% i 54,7%, czyli łącznie około 90% przedsiębiorców.³⁰). W kilku przypadkach były to taryfy dotychczasowe, których okres obowiązywania został przez radę gminy przedłużony na kolejny rok, na podstawie uchwały, o której mowa w art. 24 ust. 9a ustawy, po przedłożeniu przez przedsiębiorców uzasadnionych w tej mierze wniosków. Pełne zestawienie danych liczbowych dotyczących kwestii podniesionych wyżej, zamieszczono w tabeli 5.

Tabela 5. Tryb wprowadzania w życie taryf przez przedsiębiorców objętych badaniami Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

PODSTAWA PRAWNA WPROWADZENIA OBOWIĄZUJĄCEJ TARYFY*	LICZBA PRZEDSIĘBIORCÓW	UDZIAŁ [%]
art. 24 ust. 1 i 5	52	40,6
art. 24 ust. 8	70	54,7
art. 24 ust. 9a	6	4,7
RAZEM	128	100,0

* - odpowiednie przepisy ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu [...] przywołano w przypisie³¹

Źródło: Opracowanie własne Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

³⁰ Również w powołanych wcześniej badaniach przeprowadzonych przez Izbę Gospodarczą Wodociągi Polskie jako prawie wyłączne sposoby wprowadzania taryf w życie zidentyfikowano tryb art. 24 ust. 1 i 5 bądź art. 24 ust. 8 i 9 ustawy (taka sytuacja miała miejsce w wypadku około 96% przedsiębiorców), z tym, że znacznie częściej następowało to na podstawie stosownej uchwały rady gminy (taka sytuacja miała miejsce w wypadku prawie 56% przedsiębiorców); por. w tej sprawie: M. Bogdanowicz, *Ceny i stawki opłat za wodę i ścieki na dzień 31 marca 2011 roku*, Izba Gospodarcza Wodociągi Polskie, 2011, s. 7.

³¹ Art. 24 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu [...]: *Taryfy podlegają zatwierdzeniu w drodze uchwały rady gminy, z wyjątkiem taryf zmienionych w związku ze zmianą stawki podatku od towarów i usług.*;
art. 3 ust. 2: *W razie wspólnego wykonywania przez gminy zadania, o którym mowa w ust. 1, określone w ustawie prawa i obowiązki organów gminy wykonują odpowiednio właściwe organy: 1) związku międzygminnego, 2) gminy wskazanej w porozumieniu międzygminnym.*;
art. 24 ust. 5: *Rada gminy podejmuje uchwałę o zatwierdzeniu taryf, w terminie 45 dni od dnia złożenia wniosku, o którym mowa w ust. 2, albo o odmowie zatwierdzenia taryf, jeżeli zostały one sporządzone niezgodnie z przepisami.*;
art. 24 ust. 8: *Jeżeli rada gminy nie podejmie uchwały w terminie, o którym mowa w ust. 5, taryfy zweryfikowane przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wchodzi w życie po upływie 70 dni od dnia złożenia wniosku o zatwierdzenie taryf.*;
art. 24 ust. 9: *Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ogłasza w miejscowej prasie lub w sposób zwyczajowo przyjęty taryfy, o których mowa w ust. 5b lub 8, w terminie co najmniej 7 dni przed dniem wejścia ich w życie.*;
art. 24 ust. 9a: *Na uzasadniony wniosek przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego rada gminy, w drodze uchwały, przedłuża czas obowiązywania dotychczasowych taryf, lecz nie dłużej niż o 1 rok.*

W kontekście danych zawartych w tabeli 5 podkreślenia wymaga to, iż ponad połowa gmin objętych badaniem z ustawowo dostępnych im uprawnień regulacyjnych nie korzystała, bowiem aż w 54,7% wypadków taryfy weszły w życie bez powzięcia przez rady gmin uchwał w tym przedmiocie. Okoliczność ta dowodzi zatem stosunkowo umiarkowanego zainteresowania organów samorządu terytorialnego tą problematyką i ograniczonego realizowania przez nie funkcji regulatora rynku wodociągowo-kanalizacyjnego.

1.3.4. Umowa o zaopatrzenie w wodę i/lub odprowadzanie ścieków

Dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków odbywa się na podstawie pisemnej umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków, zawartej między przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług. Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ma obowiązek zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków z osobą, której nieruchomość została przyłączona do sieci i która wystąpiła z pisemnym wnioskiem o zawarcie umowy.

Umowa zawiera w szczególności postanowienia dotyczące:

- 1) ilości i jakości świadczonych usług wodociągowych lub kanalizacyjnych oraz warunków ich świadczenia,
- 2) sposobu i terminów wzajemnych rozliczeń,
- 3) praw i obowiązków stron umowy,
- 4) warunków usuwania awarii przyłączy wodociągowych lub przyłączy kanalizacyjnych będących w posiadaniu odbiorcy usług,
- 5) procedur i warunków kontroli urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych,
- 6) ustaleń zawartych w zezwoleniu na prowadzenie zbiorowej dostawy wody i zbiorowego odbioru ścieków,
- 7) okresu obowiązywania umowy oraz odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym warunków wypowiedzenia.

Umowa może być zawarta z osobą posiadającą tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, do której ma być dostarczana woda lub z której mają być odprowadzane ścieki, albo z osobą

korzystającą z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Jeżeli nieruchomość jest zabudowana budynkami wielolokalowymi, umowa jest zawierana z ich właścicielem lub zarządcą.

Na wniosek właściciela lub zarządcy budynków wielolokalowych, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne zawiera umowę, o której mowa w ust. 1, także z osobą korzystającą z lokalu wskazaną we wniosku, o ile spełnione zostaną warunki szczegółowo wymienione w ustawie.

1.3.5. Warunki prowadzenia rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków

Należność za zbiorową dostawę wody i zbiorowe odprowadzanie ścieków ustala się jako iloczyn taryfowych cen i stawek opłat oraz odpowiadających im ilości świadczonych usług. Ilość pobranej wody ustala się zgodnie ze wskazaniami wodomierzy, a w wypadku ich braku – zgodnie z przepisami dotyczącymi przeciętnych norm zużycia wody. Z kolei ilość odprowadzonych ścieków ustala się na podstawie wskazań urządzenia pomiarowego, a w wypadku jego braku – jako równą ilości wody pobranej, ewentualnie pomniejszonej o ilość wody zużytej bezpowrotnie³².

Ponadto, jeżeli taryfa zawiera stawkę opłaty abonamentowej, należność ta jest regulowana niezależnie do tego, czy odbiorca usług pobierał wodę i odprowadzał ścieki w okresie rozliczeniowym.

W rozliczeniach z osobami korzystającymi z lokali w budynkach wielolokalowych³³ oraz z właścicielem lub zarządcą tego budynku, należności za dostarczoną wodę lub

³² Np. wody zużytej do podlewania ogródka przydomowego.

³³ Jeżeli odbiorcą usług jest wyłącznie właściciel lub zarządca budynku wielolokalowego lub budynków wielolokalowych, jest on obowiązany do rozliczenia kosztów tych usług. Suma obciążeń za wodę lub ścieki nie może jednak być wyższa niż obciążenia ponoszone przez zarządcę na rzecz przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego.

Ponadto właściciel lub zarządca budynku lub budynków wielolokalowych dokonuje wyboru metody rozliczania kosztów różnicy wskazań, między wodomierzem głównym a sumą wskazań wodomierzy zainstalowanych w punktach czerpalnych wody a należnościami wynikającymi z przyjętej metody rozliczania obciąża osobę korzystającą z lokalu w tych budynkach. Natomiast ilość wody dostarczanej do nieruchomości ustala się na podstawie wodomierza głównego, a w razie jego braku w oparciu o przeciętne normy zużycia.

odprowadzone ścieki mogą być regulowane na podstawie prognozy ilości usług, które mają być świadczone przez przedsiębiorstwo. Prognoza ta wynika z umowy i jest ustalana zgodnie z przepisami dotyczącymi przeciętnych norm zużycia wody lub na podstawie średniego zużycia wody w ubiegłym okresie rozliczeniowym.

Zapłaty za wykonane usługi wodociągowo-kanalizacyjnej odbiorca dokonuje w terminie określonym na fakturze, nie krótszym niż 14 dni od daty jej wysłania lub dostarczenia w inny sposób. W przypadku prognozy zagadnienia te reguluje umowa.

Rozliczenie faktycznej ilości wykonanych usług dokonywane jest przynajmniej raz w roku oraz zawsze przy zmianie cen za wodę lub odprowadzanie ścieków. Zgłoszone ewentualnych zastrzeżeń do wysokości faktury nie wstrzymuje jej zapłaty. W przypadku nadpłaty zalicza się ją na poczet przyszłych należności, lub na żądanie odbiorcy usług zwraca się w terminie 14 dni od złożenia wniosku w tej sprawie.

W przypadku stwierdzenia nieprawidłowego działania wodomierza głównego, ilość pobranej wody ustala się na podstawie średniego jej zużycia w okresie 3 miesięcy przed stwierdzeniem niesprawności wodomierza, a gdy nie jest to możliwe – na podstawie średniego zużycia w analogicznym okresie roku ubiegłego lub iloczynu średniomiesięcznego zużycia w roku ubiegłym i liczby miesięcy nieprawidłowego działania wodomierza.

O sprawdzenie wodomierza głównego występuje przedsiębiorstwo po uprzednim złożeniu wniosku w tej sprawie przez odbiorcę. Odbiorca pokrywa koszty sprawdzenia wodomierza, gdy jest on sprawny.

Ilość odprowadzonych ścieków ustala się na podstawie wskazań urządzeń pomiarowych, a w razie ich braku - jako równą ilości wody pobranej lub określonej w umowie. W rozliczeniach tych ilość bezpowrotnie zużytej wody uwzględnia się wyłącznie w przypadkach, gdy wielkość jej zużycia ustalona jest na podstawie dodatkowego wodomierza zainstalowanego na koszt odbiorcy usług.

1.4. Inwestycje w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym a zasady przyłączania nieruchomości do sieci

1.4.1. Obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego w zakresie zapewnienia budowy urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych

Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane zapewnić budowę urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych, ustalonych przez gminę w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego gminy, w zakresie uzgodnionym w wieloletnim planie rozwoju i modernizacji.

Przedsiębiorstwo planujące budowę takich urządzeń, opracowuje wieloletni plan rozwoju i modernizacji³⁴, który powinien w szczególności określać:

- 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.

Plan powinien być zgodny z kierunkami rozwoju gminy określonymi w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, z ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz ustaleniami zezwolenia wydanego temu przedsiębiorstwu na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków. Plan jest przedkładany wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta), który sprawdza, czy spełnia on wyżej określone warunki. Plan spełniający ww. warunki rada gminy uchwała w terminie 3 miesięcy od dnia jego przedłożenia. W przypadku niepodjęcia uchwały w ww. terminie plan stanowi podstawę do określenia i jednorazowego zatwierdzenia taryf.

³⁴ Art. 21 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu [...].

1.4.2. Realizacja inwestycji infrastrukturalnych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne objęte badaniem ankietowym

Z analizy informacji pozyskanych przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w ramach badań ankietowych przeprowadzonych na użytek niniejszego raportu wynika, że:

- 1) 10 przedsiębiorców, tj. 7,8% ogółu podmiotów mogących taką działalność prowadzić, w momencie udzielania odpowiedzi nie realizowało żadnych przedsięwzięć inwestycyjnych polegających na budowie i rozbudowie bądź modernizacji infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej, a zatem nie ponosiło również jakichkolwiek nakładów inwestycyjnych z tym związanych,
- 2) 39 przedsiębiorców, tj. 30,2% ogółu, rozpoczynało bądź kontynuowało inwestycje infrastrukturalne finansując je wyłącznie ze środków własnych, przy czym:
 - wielkość środków angażowanych przez te podmioty była znacząco różna: wahała się od 30.000 zł do 62.411.000 zł,
 - wartość nakładów związanych z przedsięwzięciami tej grupy podmiotów, wynosząca 279.954.957 zł, stanowiła nie więcej niż 2% (1,83%) łącznej wartości nakładów poniesionych na wszystkie inwestycje realizowane przez badanych przedsiębiorców,
- 3) 80 przedsiębiorców, tj. 62% ogółu, prowadziło inwestycje finansowane nie tylko ze środków własnych, ale także pochodzących z: Funduszu Spójności (wskazanego przez 43 respondentów), Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (4), samorządów lokalnych (20), Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (7) oraz Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (24), Regionalnych Programów Operacyjnych (3), Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej (1), kredytów zaciąganych w bankach komercyjnych, w tym na warunkach preferencyjnych (5), Europejskiego Banku Inwestycyjnego (1), emisji obligacji (1), przy czym większość przedsiębiorców korzystała równocześnie z więcej niż jednego źródła zasilania zewnętrznego,
- 4) aktywizacja jednego z najbardziej wydajnych źródeł finansowania inwestycji realizowanych w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym, tj. wspólnotowych środków pomocowych (tu: Funduszu Spójności), następuje znacznie częściej w przedsiębiorstwach obsługujących miejscowości większe (liczące powyżej 50.000 mieszkańców), przede

wszystkim z tego powodu, że – jak się wydaje – są one do tego znacznie lepiej przygotowane (merytorycznie i organizacyjnie) niż przedsiębiorstwa funkcjonujące w małych miejscowościach.

Tabela 6. Przedsiębiorcy objęci badaniem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów korzystający z Funduszu Spójności

WIELKOŚĆ MIEJSCOWOŚCI, W KTÓREJ ZNAJDUJE SIĘ SIEDZIBA PRZEDSIĘBIORCY [LICZBA MIESZKAŃCÓW]	LICZBA PRZEDSIĘBIORCÓW	UDZIAŁ [%]
do 25.000	7	16,3
25.000-50.000	9	20,9
50-000-100.000	15	34,9
powyżej 100.000	12	27,9
OGÓŁEM	43	100,0

Źródło: Opracowanie własne Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

- 5) łączna wartość środków własnych i pochodzących ze źródeł zewnętrznych, związanych z budową i rozbudową, a także modernizacją infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej, prowadzonymi przez badanych przedsiębiorców wynosiła 15.220.517.315 zł, przy czym około 70% tej kwoty przypada na przedsięwzięcia realizowane przez 5 przedsiębiorców mających swoją siedzibę i obsługujących: Warszawę, Wrocław, Kielce, Bydgoszcz, Lublin, tj. miasta liczące co najmniej 100.000 mieszkańców.

1.4.3. Opłata adiacencka

W sytuacji, gdy budowa urządzeń infrastruktury technicznej, do której zaliczyć należy urządzenia wodociągowe i kanalizacyjne, finansowana jest ze środków z udziałem Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, właściciele nieruchomości uczestniczą w kosztach budowy tej infrastruktury, poprzez wnoszenie na rzecz gminy opłaty adiacenckiej. Opłatę tę ustala się bądź to w związku ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanym budową urządzeń infrastruktury technicznej finansowanych m.in. z ww. środków publicznych, bądź to w związku ze scaleniem i podziałem

nieruchomości, a także podziałem nieruchomości³⁵. Przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych.

Stosownie do art. 145 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.), zwanej dalej ustawą o gospodarce nieruchomościami, wójt (burmistrz albo prezydent miasta) może, w drodze decyzji, ustalić opłatę adiacencką każdorazowo po stworzeniu warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej. Użycie słowa *może* oznacza, że działając dyskrecyjnie, organ ten sam decyduje o wszczęciu postępowania w przedmiocie ustalenia opłaty adiacenckiej.³⁶

W wypadku wszczęcia postępowania, o którym mowa wyżej, decyzja o wysokości tej opłaty nie może być powzięta w sposób dowolny i arbitralny, bowiem winna uwzględniać, iż:

- 1) ustalenie opłaty adiacenckiej następuje po uzyskaniu opinii rzeczoznawcy majątkowego, określającej wartość nieruchomości,
- 2) wysokość opłaty adiacenckiej nie może wynieść więcej niż 50% różnicy między wartością, jaką nieruchomość miała przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej, a wartością, jaką nieruchomość ma po ich wybudowaniu,
- 3) wartość nieruchomości według stanu przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej i po ich wybudowaniu określa się według cen na dzień wydania decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej.

Wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej ustala rada gminy w drodze uchwały, która, zgodnie z orzecnictwem sądów administracyjnych, podjęta na podstawie art. 13 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 146 ust. 2 ustawy o gospodarce

³⁵ Art. 4 pkt 11 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: Dz. U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651 z późn. zm.).

³⁶ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 6 lipca 2010 r., sygnatura akt II SA/OI 394/10.

nieruchomościami, jest aktem prawa miejscowego, zawierającym przepisy powszechnie obowiązujące na obszarze działania organu, który je ustanowił³⁷.

Wydanie decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej może nastąpić w terminie 3 lat od dnia stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury, jeżeli w dniu stworzenia tych warunków obowiązywała wspomniana wyżej uchwała rady gminy. Wysokość opłaty adiacenckiej ustalona w decyzji podlega waloryzacji począwszy od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym wydana została decyzja, do pierwszego dnia miesiąca, w którym powstał obowiązek zapłaty. Na wniosek właściciela nieruchomości opłata adiacencka może być, rozłożona na raty roczne, płatne w okresie do 10 lat, a szczegółowe warunki określa się w decyzji o ustaleniu opłaty.

Należy przy tym wskazać, że właściciele nieruchomości uczestniczą w kosztach budowy m.in. urządzeń i sieci wodociągowo-kanalizacyjnych przez wnoszenie na rzecz gminy opłat adiacenckich, niezależnie od tego, czy właściciel faktycznie korzysta z tego urządzenia. Przesłanką statuującą powstanie tego obowiązku jest wyłącznie stworzenie warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń, a nie rzeczywiste jej przyłączenie³⁸.

Powyższa argumentacja nasuwa pytanie, czy na odbiorców usług wodociągowo-kanalizacyjnych mogą być nałożone, oprócz opłaty adiacenckiej, jeszcze inne obciążenia związane z obowiązkiem finansowania budowy urządzeń infrastruktury technicznej, wynikające chociażby z ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu [...].

³⁷ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 2 marca 2011 r., sygnatura akt II SA/Rz 1250/10.

³⁸ Stosownie do art. 145 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami w sprawie ustalenia opłaty adiacenckiej ma znaczenie dzień, kiedy zostały stworzone warunki do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej. W przypadku sieci wodociągowej oraz sieci kanalizacji sanitarnej dniem tym nie jest dzień ich wybudowania, ale dzień, w którym stało się możliwe podłączenie nieruchomości do tych urządzeń, bez względu na to, czy właściciel nieruchomości z niej skorzystał, por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 kwietnia 2010 r., sygnatura akt I OSK 514/09.

W świetle orzecznictwa, odpowiedź na tak postawione pytanie jest zdecydowanie negatywna, i nie budzi żadnych wątpliwości. Analiza wyroków sądów orzekających w tym zakresie wskazuje jednoznacznie na aktualność następujących tez³⁹:

- 1) nie ma przepisów ustawowych, które upoważniałyby gminę do wprowadzenia opłat za przyłączenie do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej w drodze regulacji prawnych powszechnie obowiązujących,
- 2) przepis art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu [...] nie daje radzie gminy uprawnienia do wprowadzenia odpłatności za zamiar przyłączenia poszczególnych nieruchomości do sieci wodociągowej,
- 3) w ustalaniu zasad i trybu korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej nie mieści się wprowadzanie opłat za korzystanie z nich,
- 4) w aktualnym stanie prawnym jedyną legalną drogą uzyskania środków do budżetu gminy związanych z uczestnictwem właścicieli nieruchomości w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej, m.in. urządzeń wodociagowych i kanalizacyjnych budowanych z udziałem Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, zwiększających wartość nieruchomości, są przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, w szczególności regulujące kwestie opłat adiacenckich.

Co prawda, zgodnie z art. 148 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, na poczet opłaty adiacenckiej zalicza się wartość świadczeń wniesionych przez właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości w gotówce lub w naturze, na rzecz budowy poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej, tym niemniej rada gminy może jedynie inicjować dokonywanie takich świadczeń. Jednakże podjęta w tej kwestii uchwała nie może mieć w żadnym przypadku charakteru aktu normatywnego, a wyłącznie charakter aktu nienormatywnego, a więc postulatu - apelu zwracającego uwagę na treść art. 148 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, to znaczy na fakt, że ewentualne świadczenia w gotówce lub naturze na budowę urządzeń wodociagowo-kanalizacyjnych zaliczone zostaną na poczet opłat adiacenckich^{40,41}.

³⁹ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 20 maja 2008 r., sygnatura akt III SA/Kr 842/07; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 31 stycznia 2011 r., sygnatura akt II SA/Kr 1175/10.

⁴⁰ Zgodnie z art. 148 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, przy ustalaniu opłaty adiacenckiej, różnicę między wartością, jaką nieruchomość ma po wybudowaniu urządzeń infrastruktury, a wartością, jaką miała

Drugą dopuszczoną prawem, 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 [...]). Samo zaś podłączenie nieruchomości do istniejącej kanalizacji sanitarnej jest prawnym obowiązkiem mieszkańca, obwarowanym karą grzywny (art. 10 ust. 2 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Dz. U. Nr 132, poz. 622 z późn. zm.)

Wprawdzie, jak wskazano wyżej, ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu [...] w art. 15 ust. 2 stanowi, iż osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci zapewnia realizację przyłączy do tych sieci na własny koszt, a rada gminy, stosownie do art. 19 ust. 1 tej ustawy uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązujący na obszarze gminy, w którym określone zostać powinny warunki przyłączania do sieci, tym niemniej przepis ten nie daje radzie gminy uprawnienia do wprowadzania odpłatności za przyłączenie poszczególnych nieruchomości do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej. Problem zwrotu gminie środków poniesionych na dokonanie podłączeń nieruchomości do sieci unormowany jest bowiem przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami, która reguluje kwestie opłat adiacenckich. Nie ulega przy tym wątpliwości, że w obowiązującym stanie prawnym jest to jedyna legalna droga uzyskania dodatkowych środków do budżetu gminy z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego budową urządzeń infrastruktury technicznej^{42, 43}.

przed ich wybudowaniem, pomniejsza się o wartość nakładów poniesionych przez właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, na rzecz budowy poszczególnych urządzeń infrastruktury.

⁴¹ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 lutego 2007 r., sygnatura akt II OSK 1902/06.

⁴² Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 lutego 2007 r., sygnatura akt II OSK 1902/06.

⁴³ Por. także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 31 stycznia 2011 r., sygnatura akt II SA/Kr 1175/10, w którym m.in. podniesiono, że uchwała w sprawie udziału mieszkańców gminy w budowie urządzeń wodociagowych przewidująca udział właścicieli nieruchomości w budowie urządzeń wodociagowych poprzez partycypację pieniężną w kosztach budowy w wysokości 2.500 zł od gospodarstwa domowego oraz wyrażeniu zgody na przejścia (przekopy) nakłada w istocie na każdego (co do zasady) obowiązek uiszczenia jednorazowej, zryczałtowanej opłaty w określonej wysokości, jako istotnie naruszająca prawo, jest nieważna. Jednostronne nakładanie na obywateli jakichkolwiek obowiązków, w tym opłat, nie jest dopuszczalne bez wyraźnego upoważnienia ustawowego. Z art. 84 Konstytucji RP wynika, że obywatel jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych przewidzianych wyłącznie ustawą. W ocenie Sądu nie istniała podstawa prawna do podjęcia zaskarżonej uchwały. Podstawy takiej nie stanowią z pewnością przepisy art. 143 i 144 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w których ustawodawca określił zasady finansowego uczestnictwa właścicieli nieruchomości w budowie urządzeń infrastruktury technicznej, w tym

Jak na to wskazują doświadczenia Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w praktyce kategoria opłaty adiacenckiej, jako źródła pokrycia wydatków związanych z realizacją inwestycji wodociągowo-kanalizacyjnych, nie jest powszechnie wykorzystywana. Można domniemywać, że przyczyną takiego stanu rzeczy są następujące okoliczności:

- 1) opłata adiacencka może być ustalona i pobierana dopiero po stworzeniu warunków podłączenia nieruchomości do urządzeń infrastruktury, co oznacza, że na etapie realizacji inwestycji nie jest możliwe bieżące wykorzystywanie tego strumienia jej finansowania, a inne sposoby zasilania są ograniczone,
- 2) ustalenie takiej opłaty poprzedzone być musi opracowaniem przez rzeczoznawcę majątkowego opinii, określającej wartości nieruchomości, co w praktyce może wiązać się z dodatkowymi kosztami oraz przesunięciem w czasie momentu uzyskania w budżecie gminy spodziewanych wpływów z tego tytułu,
- 3) opłata jest ustalana i pobierana na rzecz gminy, na terenie której znajduje się nieruchomość, a w sytuacji, gdy budowa urządzeń infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej realizowana jest z wykorzystaniem środków publicznych, których dysponentem i współinwestorem jest inny, niż dana gmina podmiot (ze względu na nieunormowany do końca i – w niektórych przypadkach – skomplikowany stan stosunków własnościowych, rozdzielnosc terytorialną gmin, itp. katalog tych podmiotów może być szerszy), formy i zasady rozliczeń i zwrotu nakładów poprzez redystrybucję tej opłaty nie są regulowane prawem.

W sytuacji, gdy potrzeby w zakresie budowy infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej daleko przewyższają finansowe możliwości ich realizacji, gminy, działając bardzo często w warunkach niedoboru środków przeznaczanych na te cele, poszukują innych rozwiązań, które pozwoliłyby im z jednej strony uwolnić się od konieczności zaangażowania finansowego, z drugiej natomiast przynosiłyby wymierne rezultaty w postaci zwiększenia dostępności do usług związanych z zaopatrzeniem w wodę i odprowadzaniem ścieków. Jednym z nich jest wydawanie zgody na budowę, w ramach której inwestorzy deklarują

zakładania instalacji wodociągowych i kanalizacyjnych poprzez wnoszenie na rzecz gminy opłat adiacenckich. Jest to jedyna prawna możliwość obciążenia właściciela nieruchomości z tytułu wybudowania urządzenia infrastruktury technicznej. W przedmiotowej sprawie nie można uznać obowiązków określonych zaskarżoną uchwałą za świadczenie dobrowolne. W konsekwencji należało stwierdzić, że zaskarżona uchwała wykracza poza prawotwórcze kompetencje rady, ustalone przepisami art. 40 ustawy o samorządzie gminnym. Nie ma

realizację na własny koszt elementów infrastruktury, która po sfinalizowaniu zadania pozostaje na majątku użytkownika/odbiorcy usług, co wyłącza możliwość ustalenia w stosunku do niego opłaty adiacenckiej.

1.4.4. Przyłączenie nieruchomości do sieci

Celem rozbudowy sieci wodociągowej i kanalizacyjnej jest nie tylko poprawa jakości świadczonych usług, ale przede wszystkim zwiększenie dostępności do nich poprzez zagwarantowanie możliwości podłączenia nowych odbiorców. Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane przyłączyć do sieci nieruchomość osoby ubiegającej się o takie przyłączenie, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie, o którym mowa w art. 19 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu [...], oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług⁴⁴.

Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu [...] nakłada na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne obowiązek określenia w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków trybu wydawania warunków technicznych, natomiast kontrolę wykonania przez przedsiębiorstwo czynności w tym zakresie powierza radzie gminy⁴⁵.

Prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego i odbiorców usług określone w regulaminie dotyczą m.in.: warunków przyłączenia do sieci, technicznych warunków określających możliwość dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych oraz sposób dokonywania odbioru przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wykonanego przyłącza.

Wniosek o przyłączenie do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej może złożyć osoba posiadająca tytuł prawny do nieruchomości. Do wniosku powinny być załączone dokumenty potwierdzające stan prawny nieruchomości, której wniosek dotyczy oraz mapka sytuacyjna,

wyraźnego upoważnienia ustawowego (art. 40 ust. 1), nie należy też do kategorii aktów prawnych określających zasady i tryb korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (art. 40 ust. 2 pkt 4).

⁴⁴ Art. 15 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu [...].

⁴⁵ Art. 19 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu [...].

określająca usytuowanie nieruchomości względem istniejącej sieci wodociągowej i kanalizacyjnej oraz innych obiektów i urządzeń, jak również uzbrojenia terenu.

W przypadku, gdy nieruchomość odbiorcy usytuowana jest w miejscu, dla którego w momencie wnioskowania o przyłączenie do sieci plan rozwoju i modernizacji nie przewiduje wyposażenia jej w urządzenia wodociągowe i kanalizacyjne, odbiorca może wybudować te urządzenia na własny koszt, po wcześniejszym uzgodnieniu z przedsiębiorstwem warunków technicznych ich budowy.

Jeżeli istnieją techniczne możliwości świadczenia usług wodociągowo-kanalizacyjnych, przedsiębiorstwo, po otrzymaniu wniosku, wydaje osobie ubiegającej się o podłączenie dokument określający techniczne warunki podłączenia. W razie braku możliwości przyłączenia nieruchomości do sieci, przedsiębiorstwo informuje o tym wnioskującego, wskazując powody, które uniemożliwiają podłączenie.

Jak podkreśla się w orzecznictwie sądów administracyjnych, *wydając warunki przyłączenia do sieci przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne powinno określić wszelkie wymagania, jakie należy spełnić dla dokonania takiego przyłączenia, brak więc podstaw prawnych aby po uzyskaniu takich warunków przyszły odbiorca musiał dokonywać ponownego uzgodnienia materii, która powinna być już uregulowana w warunkach przyłączenia. Brak również podstaw aby rada gminy określała warunki przystąpienia do wykonywania robót budowlanych (przyłączeniowych)*⁴⁶.

Po zgłoszeniu przez osobę ubiegającą się o przyłączenie do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej zakończenia prac związanych z wykonaniem przyłącza, studni wodomierzowej, pomieszczenia przewidzianego do lokalizacji wodomierza głównego i urządzenia pomiarowego, a także innych określonych w warunkach technicznych elementów sieci, przedsiębiorstwo dokonuje odbioru przyłączy wodociągowo-kanalizacyjnych badając zgodność wykonanych prac z warunkami technicznymi oraz przeprowadza próby końcowe funkcjonowania przyłącza i instalacji odbiorczych.

Określone w warunkach przyłączenia próby i odbiory częściowe oraz końcowe są przeprowadzane przy udziale upoważnionych przedstawicieli stron. Odbiór wykonywany jest przed zasypaniem przyłącza; wszelkie odcinki przyłącza ulegające częściowemu zakryciu (prace zanikające) powinny być zgłaszane do odbioru przed zasypaniem. W trakcie odbioru końcowego wykonawca robót przedstawia mapy geodezyjne powykonawcze i rysunki powykonawcze z pomiarami i schematami węzłów.

Przedsiębiorstwo ma prawo odmówić podłączenia nieruchomości do sieci, jeżeli przyłącze zostało wykonane niezgodnie z warunkami technicznymi dokumentacją techniczną.

1.4.5. Finansowanie budowy przyłączy i urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych

Realizację budowy przyłączy oraz studni wodomierzowej, pomieszczenia przewidzianego do lokalizacji wodomierza głównego i urządzenia pomiarowego zapewnia na własny koszt osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci.

Koszty nabycia, zainstalowania i utrzymania wodomierza głównego ponosi przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, a urządzenia pomiarowego – odbiorca usług.

Urządzenie służące do doprowadzania lub odprowadzania płynów, pary, gazu, energii elektrycznej oraz inne urządzenia podobne nie należą do części składowych nieruchomości, jeżeli wchodzi w skład przedsiębiorstwa. Osoba, która poniosła koszty budowy urządzeń, o których mowa powyżej i jest ich właścicielem, może żądać, aby przedsiębiorca, który przyłączył urządzenie do swojej sieci, nabył ich własność za odpowiednim wynagrodzeniem, chyba że w umowie strony postanowiły inaczej. Z żądaniem przeniesienia własności tych urządzeń może wystąpić także przedsiębiorca⁴⁷.

Osoby, które wybudowały z własnych środków urządzenie wodociągowe i urządzenia kanalizacyjne, mogą je przekazać odpłatnie gminie lub przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu, na warunkach uzgodnionych w umowie. Przekazywane urządzenia

⁴⁶ Por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 15 marca 2007 r., sygnatura akt II SA/Wr 745/06.

⁴⁷ Art. 49 § 1 i 2 Kodeksu cywilnego.

powinny odpowiadać warunkom technicznym określonym w odrębnych przepisach. Należność za przekazywane urządzenie wodociągowe i urządzenia kanalizacyjne może być rozłożona na raty lub uwzględniona w rozliczeniach za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków⁴⁸.

Z przeprowadzonych przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów badań wynika, iż w latach 2009-2010, spośród 131 ankietowanych przedsiębiorców:

- a) 59 nie wykazało ani jednego przypadku przejęcia na swój majątek urządzeń i odcinków sieci wodociągowych i kanalizacyjnych, wybudowanych przez osoby trzecie (fizyczne i prawne),
- b) 72 przejmowało wybudowane przez inwestorów zewnętrznych – zarówno przedsiębiorców, jak i konsumentów – urządzenia i odcinki sieci wodociągowych i kanalizacyjnych; w latach 2009-2010 przedsiębiorcy ci przejęli majątek o łącznej wartości księgowej 88.183.624 zł (od przedsiębiorców) i 36.101.695 zł (od konsumentów).

Około 85% przedsiębiorców zakwalifikowanych do drugiej z ww. grup wykazało, iż przejęcia majątku odbywają się na zasadach odpłatności. Nieodpłatnych przejęć dokonuje ponad 10% tych przedsiębiorców, a pozostałe 5% przedsiębiorstw odpłatnie przejmuje majątek wybudowany przez inwestorów będących przedsiębiorcami, a nieodpłatnie od konsumentów.

W grupie 72 przedsiębiorców, którzy w ankietach wykazali przejmowanie sieci od osób trzecich, około 18% posiada i w praktyce wykorzystuje opracowane, sformalizowane i obowiązujące w tym zakresie procedury. Przewidują one m.in., że przy określaniu wysokości refundacji kosztów poniesionych przez osoby trzecie, które ze środków własnych wybudowały urządzenia lub odcinki sieci wodociągowych albo kanalizacyjnych i przekazują je na rzecz przedsiębiorstwa, warunki odpłatności ustalane są w oparciu o:

- kosztorys inwestorski,
- kosztorys powykonawczy z uwzględnieniem kosztów amortyzacji,
- metodę dochodową,

⁴⁸ Art. 31 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu [...].

- średnie koszty budowy danego rodzaju sieci (koszty te określane są zazwyczaj na podstawie informacji uzyskanych przez przedsiębiorstwo w postępowaniach o zamówienie publiczne).

Przy określaniu wartości rekompensaty uwzględniany jest również stopień zużycia technicznego i funkcjonalnego sieci, a także przydatność dla przedsiębiorstwa przejmowanych urządzeń.

Rozliczenie poniesionych kosztów budowy przekazywanych odcinków sieci odbywa się poprzez wypłatę jednorazową lub rozłożenie na raty ustalonej kwoty. Niektóre z analizowanych procedur przewidują dokonanie kompensaty z należnościami przysługującymi przedsiębiorstwu z tytułu opłat za wykonywane na rzecz inwestora usługi dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Rozliczenie tych należności następuje w oparciu o umowę o zbiorowe zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków, w okresie od daty rozpoczęcia świadczenia tych usług, aż do wykorzystania kwoty rekompensaty należnej inwestorowi.

Rozliczenie kosztów budowy przekazywanych odcinków sieci może odbywać się również w oparciu o inne formy przejęcia niż tylko odpłatne przeniesienie ich na majątek przedsiębiorstwa i zwrot całości lub części kosztów poniesionych przez inwestora. Niektóre ze stosowanych przez ankietowane przedsiębiorstwa zasad przewidują również możliwość takich rozwiązań jak: nieodpłatne przejęcie sieci w drodze np. darowizny, nieodpłatne przekazanie do użytkowania na zasadzie ekwiwalentności kosztów budowy z kosztami eksploatacji wieloletniej, przekazanie do eksploatacji odpłatnej bez przekazania prawa własności.

Większość badanych przedsiębiorstw nie wdrożyło sformalizowanych procedur określających zasady przejmowania od osób trzecich wybudowanych przez nich odcinków sieci (niektórzy z tych przedsiębiorców deklarują zakończenie prac nad przygotowaniem i wprowadzeniem do stosowania takich procedur). Odbywa się to zazwyczaj na podstawie indywidualnie zawieranych umów cywilnoprawnych. Wysokość zwrotu nakładów poniesionych na wybudowanie sieci ustalana jest głównie w oparciu o kosztorys robót, przedłożone faktury lub

przeprowadzone negocjacje. Przy określaniu wartości przejmowanej sieci, w części przypadków, dokonywana jest ich indywidualna wycena, z zastosowaniem metody dochodowej lub odtworzeniowej. Zdarzają się również pojedyncze przypadki, gdy zwrot kosztów budowy przejętej następnie sieci odbywa się w drodze rozliczenia ich należnościami za dostarczoną do nieruchomości wodę i odprowadzone ścieki.

Przejęcia sieci mogą też następować po wcześniejszym, wspólnym sfinansowaniu przez przedsiębiorstwo i inwestora jej budowy w taki sposób, że jeden z podmiotów dokonuje np. zakupu materiałów, a drugi zobowiązuje się do poniesienia kosztów lub bezpośredniej realizacji budowy.

Ze zgromadzonego materiału badawczego wynika również, że w latach 2009-2010 ankietowane przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne łącznie dokonały zwrotu poniesionych przez inwestorów nakładów w kwotach: 98.262.858 zł (na rzecz przedsiębiorców) i 40.473.578 zł (na rzecz konsumentów)⁴⁹.

1.4.6. Służebność przesyłu

Służebność przesyłu polega na możliwości posadowienia przez przedsiębiorcę urządzeń infrastruktury liniowej na cudzej nieruchomości, a także dostępu do niej w celu konserwacji, modernizacji i eksploatacji oraz usuwania awarii. W każdym przypadku treść służebności przesyłu może być inna, na co wpływa charakter i funkcja urządzeń znajdujących się na cudzych nieruchomościach, a także potrzeba przedsiębiorcy.

Służebność przesyłu została unormowana w przepisach Kodeksu cywilnego (art. 305¹⁻⁵) w roku 2008. Celem nowelizacji było uregulowanie stosunków prawnych pomiędzy przedsiębiorcami, a właścicielami nieruchomości, na których znajdują się urządzenia przesyłowe.

⁴⁹ Różnica pomiędzy kwotami zwróconymi inwestorom, a wartością przejętego majątku (por. strona poprzednia) wynika z faktu, iż w badanym okresie miał również miejsce zwrot nakładów poniesionych na budowę infrastruktury, która została przejęta wcześniej.

Zgodnie z treścią art. 305¹ Kodeksu cywilnego, nieruchomość można obciążyć na rzecz przedsiębiorcy będącego właścicielem lub zamierzającego wybudować urządzenia, o których mowa w art. 49 § 1, prawem polegającym na tym, że może on korzystać w oznaczonym zakresie z nieruchomości, zgodnie z przeznaczeniem tych urządzeń (służebność przesyłu).

Jednakże art. 305² § 1 i § 2 Kodeksu cywilnego przewiduje, że:

- właściciel nieruchomości odmawia zawarcia umowy o ustanowienie służebności przesyłu, a jest ona konieczna dla właściwego korzystania z urządzeń, o których mowa w art. 49 § 1 Kodeksu cywilnego, przedsiębiorca może żądać jej ustanowienia za odpowiednim wynagrodzeniem (§ 1),
- jeżeli przedsiębiorca odmawia zawarcia umowy o ustanowienie służebności przesyłu, a jest ona konieczna do korzystania z urządzeń, o których mowa w art. 49 § 1, właściciel nieruchomości może żądać odpowiedniego wynagrodzenia w zamian za ustanowienie służebności przesyłu (§ 2).

Z treści ww. przepisów wynika jednoznacznie, że ustanowienie służebności przesyłu może być nieodpłatne⁵⁰ lub wiązać się wynagrodzeniem. Podstawą ustanowienia służebności powinna być więc umowa zawarta w formie aktu notarialnego między przedsiębiorcą a właścicielem gruntu, w której zostanie szczegółowo określony zarówno zakres czynności, które przedsiębiorca przesyłowy może wykonywać w stosunku do nieruchomości obciążonej, jak i wysokość oraz zasady płatności wynagrodzenia, jeżeli strony wspólne zdecydowały o takiej formie służebności.

W praktyce bardzo często zdarza się, że sieć wodociągowa lub kanalizacyjna posadowiona jest i przebiega przez nieruchomości należące do osób trzecich. Jakkolwiek ustanowienie

⁵⁰ Por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 17 marca 2010 r., sygnatura akt I A Ca 170/10, w którym podniesiono m.in., że wprowadzenie do Kodeksu cywilnego unormowań w zakresie służebności przesyłu nie wyłącza, co do zasady, możliwości nieodpłatnego korzystania z cudzej nieruchomości przez przedsiębiorcę w zakresie odpowiadającym służebności przesyłu, na podstawie innej umowy z właścicielem tej nieruchomości, jeżeli taką wolę przejawiają obie strony. Umowa taka może być zawarta w ramach przysługującej na podstawie art. 353¹ Kodeksu cywilnego swobody umów, w sposób przewidziany w art. 60, a więc przez czynności faktyczne. Treść wynikającego z umowy stosunku zobowiązaniowego zbliżona jest do umowy użyczenia. Skoro bowiem można oddać w użyczenie całą nieruchomość, to tym bardziej można zezwolić na ograniczone z niej korzystanie. Taki sposób uregulowania podstaw korzystania przez przedsiębiorcę z cudzej nieruchomości powoduje jedynie, że nie przysługują mu szczególne uprawnienia związane z ustanowieniem ograniczonego prawa rzeczowego w postaci służebności przesyłu.

odpłatnej służebności przesyłu nie ma charakteru obligatoryjnego, a obciążenie nieruchomości ograniczonym prawem rzeczowym w postaci służebności przesyłu za odpłatnością nie następuje z mocy prawa⁵¹, lecz w wyniku umowy, orzeczenia sądowego albo decyzji administracyjnej, to biorąc pod uwagę silną pozycję przedsiębiorców działających w warunkach monopolu sieciowego i ich przewagę kontraktową nad kontrahentami, Prezes UOKiK dostrzega niebezpieczeństwo wykorzystywania przez monopolistów posiadanej siły rynkowej poprzez np. narzucanie w umowach i wzorach tych umów bezwzględnej, nieograniczonej w czasie i nieodpłatnej służebności przesyłu.

Na podstawie przeprowadzonych przez Prezesa UOKiK badań ustalono, że tylko ok. 25% wszystkich ankietowanych przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, realizując inwestycje infrastrukturalne, ustanawia w umowach służebność przesyłu za wynagrodzeniem. Jego wysokość ustalana jest w wyniku negocjacji lub określana przez rzeczoznawców majątkowych w operatach szacunkowych.

Z odpowiedzi udzielonych przez 21 innych przedsiębiorców z grupy badawczej wynika, że w praktyce stosują rozwiązania dopuszczające ustanowienie służebności zarówno na zasadach odpłatności lub nieodpłatnie, w zależności od okoliczności i woli stron umowy. Następnich 18 ankietowanych zadeklarowało, że jeśli służebność przesyłu jest ustalana, to na zasadach braku odpłatności.

Ponadto, wyniki przeprowadzonych badań wskazują, że ok. 40% ankietowanych przedsiębiorców nie ustaliło żadnych formalnych zasad, które regulowałyby zagadnienia związane z ustanowieniem służebności (brak inwestycji w zakresie budowy urządzeń przesyłowych albo brak wniosków właścicieli nieruchomości w tej sprawie; w wypadku ich wpływu stosowane są przepisy Kodeksu cywilnego, a strony – w drodze negocjacji – ustalają umowną wysokość wynagrodzenia, najczęściej w formie jednorazowej odpłatności).

⁵¹ Jedyny wyjątek nabycia z mocy prawa tej służebności odnosi się do zasiedzenia służebności (art. 305⁴ Kodeksu cywilnego w związku z art. 292).

2. Organizacja sektora usług wodociągowo-kanalizacyjnych i ochrona konkurencji w innych krajach Unii Europejskiej i OECD

Poznanie zasad funkcjonowania sektora wodociągowo-kanalizacyjnego w innych krajach może ułatwić optymalne zaprojektowanie ewentualnych nowych rozwiązań nastawionych na poprawę jego funkcjonowania w Polsce. Informacje zebrane w niniejszym rozdziale pochodzą przede wszystkim z raportu OECD na temat konkurencji i regulacji na rynkach wodnych⁵² oraz z odpowiedzi na ankietę skierowaną do członków Europejskiej Sieci Konkurencji⁵³.

Typowym modelem rynku wodociągowo-kanalizacyjnego, funkcjonującym w przeważającej części krajów rozwiniętych, są małe lokalne sieci obejmujące swoim działaniem obszar gminy (lub innej podstawowej jednostki samorządu terytorialnego). Taka rozdrobniona struktura wynika przede wszystkim z uwarunkowań historycznych – dostawa wody pitnej i usuwanie ścieków często uważane było w przeszłości za dobro publiczne, które finansowane powinno być ze środków publicznych. Taka sytuacja występuje nadal w Irlandii, gdzie woda pitna jest dostarczana gospodarstwom domowym bezpłatnie, w związku z konstytucyjną zasadą swobody w dostępie obywateli do zasobów naturalnych⁵⁴. Z drugiej strony niewielki geograficzny zasięg działania przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych jest uwarunkowany względami technicznymi – według szacunków Ofwat⁵⁵ transport wody na odległość 100 km podwyższa koszt usługi o ok. 50% (dla energii elektrycznej wskaźnik ten wynosi ok. 5%). W drugiej połowie ubiegłego wieku społeczeństwa krajów rozwiniętych osiągnęły poziom dochodów pozwalający na przerzucenie kosztów usług wodociągowo-kanalizacyjnych na gospodarstwa domowe. W celu zwiększenia przejrzystości i stworzenia warunków do poprawy efektywności ekonomicznej przedsiębiorstw z tej branży, w niektórych krajach zdecydowano się na ich obowiązkową komercjalizację (Węgry, Niderlandy), a nawet prywatyzację (Anglia i Walia).

⁵² OECD "Competition and Regulation in the Water Sector", Policy Roundtables, 2004.

⁵³ Europejska Sieć Konkurencji (European Competition Network) – sieć składająca się z organów antymonopolowych krajów członkowskich UE oraz Dyrektoriatu Generalnego ds. Konkurencji, służąca między innymi wymianie informacji dotyczących stanu i ochrony konkurencji w UE. Szczegółowych odpowiedzi na ankietę UOKiK udzieliły organy antymonopolowe Belgii, Bułgarii, Czech, Danii, Estonii, Finlandii, Francji, Niemiec, Węgier, Irlandii, Łotwy, Niderlandów, Hiszpanii, Anglii, Walii oraz Szkocji.

⁵⁴ Takie rozwiązanie jest jednak niezgodne z Dyrektywą Wodną (2000/60/WE), która nakazuje odzyskanie od odbiorców całkowitych kosztów dostarczania wody i zakazuje subsydiowania skrośnego.

Zmiany strukturalne były również uzasadniane występowaniem korzyści skali i możliwością realizacji oszczędności, zwłaszcza w zakresie ogólnego zarządu i gospodarki źródłami wody. W niektórych krajach doszło do konsolidacji przedsiębiorstw, skutkiem czego przeciętny zasięg geograficzny sieci kontrolowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne poszerzył się. Reformy sektora wodociągowo-kanalizacyjnego o charakterze regulacyjnym rozpoczęły się w drugiej połowie ubiegłego wieku. Ich zakres i charakter był bardzo różnorodny. W 1975 r. w Holandii zdecydowano o zmniejszeniu liczby przedsiębiorstw z 231 do 14. W 1989 r. w Anglii i Walii przeprowadzono reformę wyjątkową w skali światowej. Wszystkie przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne zostały sprywatyzowane i jednocześnie poddane bardzo ścisłej regulacji ekonomicznej przez centralny organ - Ofwat. We Włoszech od 1994 r. wprowadzane są tzw. Optymalne Terytoria Wodne, w ramach których samorządy lokalne tworzą wspólne przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne.

W ostatnich latach widać pewien wzrost aktywności krajów Unii Europejskiej w kwestii reformy rynków wodociągowo-kanalizacyjnych, przy czym wprowadzane rozwiązania mają bardziej wyważony charakter (tzn. nie zakładają głębokich zmian organizacyjnych i własnościowych), wynikający między innymi z niezadowolających wyników wcześniejszych eksperymentów w zakresie kreowania konkurencji na tego typu rynkach w niektórych wymienionych powyżej krajach.

Duński Urząd Antymonopolowy przygotował w 2003 r. raport dotyczący rynków wodociągowo-kanalizacyjnych. W konsekwencji, w 2004 r. powołano zespół międzyresortowy ds. reformy tych rynków, a w 2010 r. uchwalono ustawę powołującą do życia niezależny centralny urząd regulacyjny, który objął regulacją taryfową 325 dużych przedsiębiorstw (obsługujących więcej niż 10 gospodarstw domowych).

W Estonii Urząd Antymonopolowy, który pełni również funkcję regulatora rynków sieciowych, objął regulacją taryfową największe przedsiębiorstwa wodociągowo-

⁵⁵ Skrócowa nazwa Urzędu Regulacji Usług Wodnych (Water Services Regulation Authority), ekonomicznego regulatora branży wodociągowo-kanalizacyjnej dla Anglii i Walii.

kanalizacyjne. W 2010 r. na Cyprze zwiększono uprawnienia regulacyjne Departamentu Gospodarki Wodnej. W Finlandii w 2010 r. powstał raport zespołu roboczego z rekomendacjami klaryfikacji zapisów regulacyjnych i zwiększenia przejrzystości działania przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych. Na Węgrzech trwają obecnie prace nad nowelizacją prawa wodnego.

W niektórych europejskich jurysdykcjach uznano za stosowne wprowadzenie obowiązku konkurencji porównawczej (benchmarkingu), czyli nałożono na największe przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne obowiązki informacyjne, pozwalające na porównywanie ich efektywności i mające stymulować redukcję kosztów. Rozwiązanie takie przyjęto ostatnio we Francji (2007 r.) i w Holandii (2009 r.).

W Niemczech Federalny Urząd ds. Karteli (Bundeskartellamt) prowadzi obecnie postępowanie w sprawie stosowania cen nadmiernie wygórowanych przez wodociągi berlińskie, trwają dyskusje w sprawie obowiązkowego benchmarkingu, a Federalna Komisja ds. Konkurencji (Monopolkommission – organ doradczy rządu federalnego w sprawach ochrony konkurencji i regulacji rynków) wypowiedziała się za wprowadzeniem niezależnej regulacji taryf, nie rozpoczęto jednak jeszcze żadnych prac legislacyjnych.

Mimo opisanych powyżej reform regulacyjnych i przekształceń własnościowych, większość odbiorców wody, w szczególności gospodarstw domowych w krajach rozwiniętych jest obsługiwana, podobnie jak w Polsce, przez komunalne monopole. W wielu krajach, w tym również krajach sąsiadujących z Polską (Niemcy, Czechy, Szwecja), przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne nie są efektywnie regulowane pod względem ekonomicznym. Coraz więcej krajów wprowadza jednak regulacje taryf lub obowiązkowy benchmarking. Poniżej zgromadzone zostały szczegółowe informacje dotyczące sytuacji w poszczególnych krajach OECD i UE.

2.1. Struktura geograficzna i właścicielska rynków wodociągowo-kanalizacyjnych

Sposób funkcjonowania sektora wodociągowo-kanalizacyjnego w poszczególnych krajach różni się niekiedy nawet znacznie, co wynika z różnic w ich wielkości, położeniu

geograficznym, stopniu urbanizacji, a także z uwarunkowań historycznych. Poniżej zaprezentowano najistotniejsze informacje na temat struktury rynku wodociągowo-kanalizacyjnego, dominującego typu własności i formy zarządzania dla wybranych krajów ECD i UE.

Tabela 7. Organizacja rynków wodociągowo-kanalizacyjnych w krajach OECD i UE

Kraj	Liczba przedsiębiorstw	Zasięg geograficzny	Własność	Zarządzanie
Australia	-	R/K	P/B	P/B
Austria	-	K	P	P
Belgia	20	R	P/B	P/B
Bułgaria	64	K/R	P	P/B
Kanada		R	P	P
Czechy	274 wodnych 2188 kanalizacyjnych	K/R	P/B	P/B
Cypr	10	R/K	P	P
Dania	325	K	P/B(3%)	P
Estonia	200	K	P/B	P/B
Finlandia	400	K	P	P
Francja	-	K	P	B(72%)/P
Niemcy	6200	K/R	P/B	P/B
Grecja	-	K	P	P
Węgry	400	K/R	P	P/B(33%)
Irlandia	-	K	P	P
Włochy	92 (docelowo)	K/R	P	P/B(26%)
Japonia	-	K	P	P
Korea Pd.	-	N/R	P	P
Luksemburg	-	K	P	P
Łotwa	160	K	P	P/B
Meksyk	-	K	P	P/B
Niderlandy	10 + 5 przemysłowych	R	P	P/B
Nowa Zelandia	-	K	P	P/B
Norwegia	-	K	P/B	P/B
Polska	1637	K	P	P/B
Portugalia	-	K/R	P	P/B
Hiszpania	-	K/R	P	P/B
Szwecja	-	K	P	P/B
Szwajcaria	3000	K	P	P
Turcja	-	K	P	P
UK (Anglia i Walia)	27	R	B	B(100%)
UK (Szkocja i Irlandia Pn.)	2	N	P	P
USA	54000	K	P/B	P/B(15%)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportu OECD "Competition and Regulation in the Water Sector", Policy Roundtables, 2004; wyników kwerendy urzędów antymonopolowych - członków Europejskiej Sieci Konkurencji, oraz z informacji umieszczonych na witrynie internetowej Ofwat.

Objaśnienia: K-komunalny, R-regionalny, N-narodowy, P-publiczna, B-prywatna, P/B-mieszana z przewagą własności publicznej, „-” - brak danych.

Dane dotyczące liczby przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych są szacunkowe i nie do końca porównywalne, gdyż z reguły (ale nie zawsze) nie uwzględniają małych, prywatnych przedsiębiorstw, które działają na zasadach non-profit dostarczając wodę na rzecz właścicieli i nie są objęte regulacjami taryfowymi.

Duża liczba przedsiębiorstw w większości krajów wskazuje na tradycyjną, rozdrobnioną strukturę rynku i świadczą o tym, że zasięg działalności przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych wyznaczają co do zasady obszary jednostek samorządu terytorialnego. Samorządy lokalne tworzą czasem w ramach oddolnej inicjatywy wspólne podmioty o zasięgu regionalnym. Wyjątkami są Holandia, Korea, Anglia i Walia, gdzie działają wyłącznie spółki o zasięgu regionalnym, oraz Szkocja i Irlandia Północna, gdzie funkcjonują monopole narodowe. Gminy lub odpowiednie jednostki samorządu terytorialnego są również niemal zawsze właścicielami sieci i najczęściej same zajmują się realizacją usług.

W około połowie badanych krajów jednostki samorządowe lub inni publiczni właściciele infrastruktury mają możliwość prywatyzacji przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, powierzenia zarządzania infrastrukturą i/lub zlecenia dostawy usług dostarczania wody, odbioru i oczyszczania ścieków spółkom z kapitałem prywatnym. Z możliwości takiej władze publiczne korzystają jednak rzadko. Najczęściej na takie rozwiązanie decydują się władze dużych miast. Na przykład w Bułgarii realizację usług wodociągowo-kanalizacyjnych spółce prywatnej zleciło jedynie miasto Sofia, w Estonii – Tallin, w Polsce – Gdańsk a w Niemczech - Berlin. Wyjątkami są USA (15% infrastruktury i dostawy usług w rękach prywatnych), Włochy (30 ze 114 przedsiębiorstw przekazały zarządzanie spółkom prywatnym lub o mieszanej publiczno-prywatnej strukturze własnościowej), Węgry (33% usług dostarczanych przez spółki z kapitałem prywatnym) oraz Francja (72% usług dostawy wody i 55% odbioru ścieków realizowanych przez spółki prywatne jako zadania zlecone przez gminy). Jak wspomniano już wcześniej, szczególnym przypadkiem są Anglia i Walia, gdzie w 1989 r. sprywatyzowano wszystkie przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne. W niektórych krajach, np. w Bułgarii, większe przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne mają natomiast obowiązek działania w formie spółki prawa handlowego.

Dominującym modelem rynku wodociągowo-kanalizacyjnego w krajach rozwiniętych jest zatem - podobnie jak w Polsce - rozdrobniony geograficznie rynek z publiczną (najczęściej komunalną) własnością infrastruktury. Zarządzaniem infrastrukturą i dostarczaniem usług zajmują się bezpośrednio jednostki samorządowe lub kontrolowane przez nie spółki prawa handlowego. Rzadziej usługi te są powierzane spółkom prywatnym lub z kapitałem mieszanym.

2.2. Regulacja ekonomiczna⁵⁶ sektora wodociągowo-kanalizacyjnego

Dokonany przegląd modeli regulacyjnych funkcjonujących w poszczególnych krajach pozwala stwierdzić, że Polska nie jest wyjątkiem, jeśli chodzi o brak niezależnej instytucji regulującej przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne pod kątem ekonomicznym. Sytuacja taka dotyczy jednak mniejszości spośród ponad 30 zbadanych jurysdykcji. Część z nich, używa miękkich narzędzi regulacyjnych (np. Francja - benchmarking) lub wprowadziła szczegółowe i restrykcyjne wymogi legislacyjne w odniesieniu do konstrukcji taryf wodociągowo-kanalizacyjnych (np. Niemcy, Węgry).

W większości krajów stosowana jest, mniej lub bardziej efektywna, bezpośrednia regulacja taryfowa, która odbywa się zwykle na poziomie centralnym, rzadziej na poziomie regionalnym/stanowym i polega z reguły na zatwierdzaniu taryf skalkulowanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne w oparciu o reguły zawarte w odpowiednich aktach prawnych. W Anglii i Walii regulator taryfowy (Ofwat) sam kalkuluje indywidualne limity taryfowe w oparciu o informacje pozyskane z całego rynku. Poniższa tabela podsumowuje najistotniejsze informacje dotyczące modeli regulacyjnych w krajach OECD i UE.

⁵⁶ Regulacja ekonomiczna polega na regulowaniu ekonomiczno-finansowych aspektów funkcjonowania przedsiębiorstw. Poniższy opis nie odnosi się do regulacji związanej z bezpieczeństwem sanitarnym i ochroną środowiska, której podlegają przedsiębiorstwa działające w branży wodociągowo-kanalizacyjnej.

Tabela 8. Regulacja sektora wodociągowo-kanalizacyjnego w krajach OECD i UE

Kraj	Regulator taryfowy	Zjawisko autoregulacji/braku regulacji taryf	Miękkie narzędzia regulacyjne	Liczba postępowań antymonopolowych ogółem w okresie I.2008-VI.2011
Australia	R	Nie	-	-
Austria	K	Tak	-	-
Belgia	R	Nie	-	0
Bułgaria	N	Nie	-	6 (2008-2011)
Cypr	N	Nie (woda)/ Tak (ścieki)	-	0
Czechy	N	Tak	-	0
Dania	N	Nie	Benchmarking	0
Estonia	N	Nie	-	15 (2008-2011)
Finlandia	K	Tak	-	0
Francja	K	Tak	Benchmarking	2 (przed 2003 r.)
Grecja	N	Nie	-	-
Hiszpania	N	Nie	-	5 (przed 2001 r.)
Irlandia	R	Tak	-	-
Japonia	N	Nie	-	-
Kanada	R	Nie*	-	-
Korea Pd.	N/R	Nie	-	-
Luksemburg	K	Tak	-	-
Łotwa	N	Nie	-	1 (2011)
Meksyk	N	Nie	-	-
Niemcy	K/R	Tak	-	1 (2008-2011)
Niderlandy	N/R	Tak	Benchmarking	0
Norwegia	N	Nie	-	-
Nowa Zelandia	N	Nie	-	-
Węgry	K	Tak	-	0
Włochy	N/R	Nie	-	co najmniej 2 od 2005 r.
Polska	K	Tak	-	116**
Portugalia	N	Nie	Benchmarking	-
Szwajcaria	N	Nie	-	-
Szwecja	K	Tak	-	0
Turcja	N	Nie	-	-
USA	R	Nie	-	co najmniej 1 przed 2004 r.
Anglia i Walia	N	Nie	Wytyczne, Benchmarking	9 (2006-2008)
Szkocja i Irlandia Pn.)	N	Nie	-	-

Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportu OECD "Competition and Regulation in the Water Sector", Policy Roundtables, 2004; wyników kwerendy urzędów antymonopolowych - członków Europejskiej Sieci Konkurencji, oraz z informacji umieszczonych na witrynie internetowej Ofwat.

Objaśnienia: K-komunalny, R-regionalny, N-narodowy, „-” - brak danych.

*W niektórych prowincjach taryfy nie podlegają regulacji, jednak władze wszystkich prowincji mają możliwość regulowania taryf.

**Wysoka liczba interwencji wynika przede wszystkim z dużej liczby podmiotów podlegających jurysdykcji UOKiK.

Szczególnym przypadkiem, jeśli chodzi o model regulacji sektora wodociągowo-kanalizacyjnego jest Anglia i Walia. Po prywatyzacji w 1989 roku wszystkich publicznych przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych działających na terytorium Anglii i Walii powstało 10 pionowo zintegrowanych spółek (obecnie 12) zajmujących się dostarczaniem wody i odprowadzaniem ścieków. Te podmioty oraz część spośród mniejszych spółek zajmujących się wyłącznie dostarczaniem wody⁵⁷, została poddana ścisłej regulacji ekonomicznej przez niezależny organ – Ofwat. Obszar objęty jurysdykcją Ofwat obejmuje ponad 53 mln mieszkańców. Biuro zatrudnia ponad 230 osób i dysponuje budżetem rocznym w wysokości prawie 19 mln funtów. Do głównych zadań Ofwat należy:

- zapewnienie warunków do świadczenia usług wodociągowo-kanalizacyjnych i rozwoju sieci wodociągowo-kanalizacyjnych, m.in. poprzez wydawanie licencji na prowadzenie takiej działalności,
- ustalanie limitów taryfowych dla przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych,
- ochrona jakości usług,
- tworzenie konkurencji w tych obszarach, w których jest to możliwe.

Limity taryfowe ustalane są odrębnie dla każdego z regulowanych przedsiębiorców w cyklach pięcioletnich. Ofwat ustala ogólny poziom taryf (obejmujący wszystkie grupy taryfowe podlegające regulacji) w cyklach pięcioletnich w oparciu o model RPI-X (czyli wskaźnik inflacji-RPI minus wskaźnik poprawy efektywności-X). Wskaźnik poprawy efektywności wylicza się metodami ekonometrycznymi – jest on wyższy dla przedsiębiorstw relatywnie mniej efektywnych ekonomicznie, czyli dla tych, których potencjał poprawy efektywności jest większy. Jest on jednak wyliczany tak, że każde z przedsiębiorstw, które w odpowiednim tempie poprawia efektywność może zachować część zysków wynikających z tej poprawy. Poprawa wyników przedsiębiorstwa w obszarach objętych regulacją może być zatem jedynie wynikiem zwiększonej efektywności kosztowej lub zwiększenia wolumenu sprzedaży. Ponadto wszystkie przedsiębiorstwa, również te najbardziej efektywne kosztowo, mają obowiązek dążenia do osiągnięcia ekonomicznie optymalnego wskaźnika strat wody. Oznacza to, że wartość strat wody wskutek wycieków z sieci nie może przekraczać kosztów inwestycji, które zapobiegłyby tym wyciekom. Ponadto Ofwat zatwierdza taryfy dla

⁵⁷ Spod jurysdykcji Ofwat wyłączono małe przedsiębiorstwa zajmujące się dostarczaniem wody, ich taryfy podlegają jednak zatwierdzeniu przez organy jednostek samorządu terytorialnego.

poszczególnych grup odbiorców, mając na uwadze zapewnienie dostępu do usług odbiorcom szczególnie wrażliwym. Ofwat monitoruje wpływ opłat za dostarczanie wody i odbiór ścieków na budżety gospodarstw domowych oraz prowadzi coroczne badanie poziomu jakości usług.

Ponadto Ofwat posiada kompetencje organu antymonopolowego, czyli regulatora *ex post*, dla rynków wodociągowo-kanalizacyjnych, zarówno wobec podmiotów objętych regulacją *ex ante*, jak i nieobjętych taką regulacją.

2.3. Kreowanie konkurencji

Większość analizowanych krajów w odniesieniu do rynków wodociągowo-kanalizacyjnych poprzestaje na ochronie konsumentów oraz działaniach regulacyjnych mających za zadanie przeciwdziałać ich eksploatacji chociażby poprzez podnoszenie cen lub uciekanie się do innych zachowań eksploatacyjnych, niemniej w kilku przypadkach zaryzykowano szerszej zakrojone działania mające na celu wprowadzenie rzeczywistej konkurencji pomiędzy firmami świadczącymi omawiane usługi. Poniżej przedstawiono trzy tego typu przypadki.

2.3.1. Anglia i Walia

Spółki wodociągowo-kanalizacyjne są, co do zasady, naturalnymi monopolistami na określonym obszarze, wyznaczonym zasięgiem ich sieci, będącymi dostawcami usługi powszechnej na swoim obszarze. W zakresie tworzenia konkurencji między zasiedzającymi operatorami, Ofwat prowadzi następujące działania:

- wyznacza nowych operatorów usługi powszechnej; wyznaczenie nowego operatora może nastąpić w trzech przypadkach:
 - o kryterium dużego odbiorcy – gdy zmiany domaga się duży odbiorca znajdujący się na określonym terenie;
 - o kryterium braku operatora – gdy danego obszaru nie obsługiwał dotąd przedsiębiorca regulowany;
 - o kryterium zgody operatora – gdy zasiedziały operator usługi powszechnej zgadza się na oddanie części terenu, który dotąd sam obsługiwał, nowemu operatorowi;

- tworzy warunki dla dostaw przygranicznych – operatorzy zasiedziali mają obowiązek umożliwienia odbiorcom położonym na terenach graniczących z obszarem działania innego operatora, podłączenia się do sieci sąsiedniego operatora;
- tworzy warunki dla dostawy usług na terenie innego operatora w oparciu o model licencjonowanej dostawy wody. Dostawcy mogą starać się o dwa rodzaje licencji – dystrybucyjną i zintegrowaną. W oparciu o licencję dystrybucyjną mogą świadczyć usługę dostawy wody pozyskiwanej od operatora zasiedziałego na danym terenie. Natomiast w oparciu o licencję zintegrowaną mogą dostarczać takim podmiotom wodę z własnych ujęć, przesyłaną siecią operatora zasiedziałego na zasadzie *third party access*.

Próby wprowadzania konkurencji na rynkach wodociągowo-kanalizacyjnych Anglii i Walii, w szczególności w oparciu o model licencjonowanej dostawy, którego zasady weszły w życie w 2005 r., nie przyniosły dotąd oczekiwanych skutków, również w ocenie Ofwat⁵⁸. W początkowym okresie możliwością zmiany dostawcy objęto 2200 największych podmiotów. Mimo iż w ciągu pierwszych dwóch lat funkcjonowania systemu licencjonowanej dostawy wydano kilka licencji, żaden z uprawnionych podmiotów nie zdecydował się na zmianę dostawcy. Krąg podmiotów uprawnionych do zmiany dostawcy wody rozszerzono niedawno do 25 tys. Wielu ekspertów zwraca jednak uwagę, że warunkiem koniecznym dla zaistnienia rzeczywistej konkurencji na rynku konieczne byłoby, na wzór rynków energetycznych, funkcjonalne i własnościowe wydzielenie narodowego operatora usług przesyłowych. Koszty implementacji takiego rozwiązania przekraczałyby jednak spodziewane korzyści dla odbiorców wody.

2.3.2. Szkocja

Próbie wprowadzania konkurencji w obszarze dystrybucji wody podjęła również Szkocja. Od 2008 r. monopolistyczna spółka wodna (Scottish Water) ma obowiązek *unbundlingu* tj. udostępniania elementów sieci innym operatorom w celu świadczenia usług dystrybucji wody dla odbiorców przemysłowych. Możliwość wyboru alternatywnego dystrybutora wody uzyskało 130 tys. podmiotów. W odróżnieniu od Anglii i Walii nie umożliwiono

wprowadzania na rynek wody z konkurencyjnych źródeł – dystrybutorzy alternatywni dostarczają wodę zakupioną od Scottish Water. Opłaty za udostępnienie sieci są w Szkocji regulowane, w odróżnieniu od Anglii i Walii, gdzie opłaty te ustalane są w drodze negocjacji, a Ofwat opracowuje jedynie stawki referencyjne (sugerowane). Szkocki organ regulacyjny (Water Commission) ocenia, że reforma przyniosła duże korzyści odbiorcom wody, nie ujawnia jednak liczby przedsiębiorstw, które skorzystały z możliwości zmiany dystrybutora. Z raportu niezależnego audytora wynika, że przypadki zmiany dystrybutora wody były nieliczne, a korzyści z reformy pojawiły się jedynie w postaci obniżek cen i poprawy jakości usług świadczonych przez Scottish Water⁵⁹.

2.3.3. Francja

We Francji rynek usług wodociągowo-kanalizacyjnych zorganizowany jest nietypowo. Większość samorządów gminnych, które będąc właścicielami infrastruktury mogą same świadczyć usługi wodociągowo-kanalizacyjne, korzysta z możliwości zlecenia zadań świadczenia tych usług spółkom prywatnym. W oparciu o tzw. model delegowanego zarządzania usługami gospodarstwom domowym dostarczane jest około 70% wody i odprowadzane ok. 55% ścieków. Gminy udzielają długoterminowych – kilkunastoletnich - kontraktów jednej z firm działających na tym rynku w procedurze przetargu publicznego. Obecnie 3 firmy (Veolia Environnement, Lyonnaise des Eaux i SAUR) obsługują 98% kontraktów. W 1981 r. zostały one ukarane przez francuski organ antymonopolowy za udział w porozumieniu cenowym i wymianę informacji. W 2002 r. ponownie stwierdzono zawarcie przez te firmy antykonkurencyjnego porozumienia a także nadużycie kolektywnej pozycji dominującej poprzez podział rynku. Postępowanie wyjaśniające w sprawie naruszenia konkurencji na rynku delegowanego zarządzania usługami wodociągowo-kanalizacyjnymi we Francji i innych krajach prowadzi obecnie Komisja Europejska. O niedostatku efektywnej konkurencji świadczyć może fakt, że rozpięcie nowego przetargu na usługi wodociągowo-kanalizacyjne niezmiernie rzadko prowadzi do zmiany operatora. Analitycy zwracają również uwagę na problem nieodwracalności decyzji gminy o wyborze systemu delegowanego

⁵⁸ Wyniki wewnętrznego audytu Ofwat konkurencji rynkowej w sektorze wodnym, Ofwat 2007, http://www.ofwat.gov.uk/competition/review/pap_rsh_interviewmrkcomp070404.pdf

⁵⁹ Raport firmy GrantThornton, *Water Industry Commission for Scotland: Cost Benefit Assessment*, 2010, dostępny na <http://www.watercommission.co.uk/>

zarządzania (koszty ponownej komunalizacji usług wodociągowo-kanalizacyjnych są zbyt wysokie).

2.3.4. Wyniki działań z zakresu kreowania konkurencji

Powyżej omówione przypadki wykazują, że idea prywatyzacji, ścisłej regulacji i kreowania konkurencji w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym nie odniosła większych sukcesów i nie zyskała do tej pory popularności nawet w krajach wysoko rozwiniętych. Sprywatyzowane lub oddane w prywatny zarząd przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne są być może bardziej efektywne kosztowo niż przedsiębiorstwa komunalne, jednak cel w postaci maksymalizacji zysków skutkuje również zwykle wyższymi marżami i cenami usług⁶⁰. Wprowadzenie ścisłej regulacji taryf jest operacją skomplikowaną, kosztowną i nie gwarantującą sukcesu. Przedsiębiorstwa komunalne, choć mniej efektywne kosztowo, poddane są politycznej presji, która ogranicza praktyki eksploatacyjne i obniża ceny usług.

2.4. Finansowanie inwestycji w infrastrukturę

W większości krajów dopuszczalna jest budowa sieci wodociągowo-kanalizacyjnej przez prywatne podmioty, jednak nie funkcjonują tam szczegółowe regulacje dotyczące rozliczeń z tytułu inwestycji w infrastrukturę. Jednym z wyjątków są Anglia i Walia, gdzie kwestie te uregulowano nowelizacją Ustawy Wodnej z 2003 roku. Podobnie jak w Polsce, przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne mają obowiązek przejmowania infrastruktury wybudowanej przez podmioty zewnętrzne za opłatą. Jednak w odróżnieniu od Polski, na terenie Anglii i Walii obowiązują szczegółowe wytyczne w zakresie kalkulowania płatności związanych z rozliczeniami inwestycji w infrastrukturę, opracowane przez Ofwat. Podmiot ten pełni ponadto rolę arbitra w przypadku ewentualnych sporów.

⁶⁰ Niektóre nowsze badania francuskiego rynku delegowanego zarządzania usługami wodnymi wskazują jednak, że wyższe ceny w gminach, które wybrały model zarządzania delegowanego są skutkiem wyższych kosztów i wyższych standardów jakościowych w tych gminach, zob. Vanessa Valero, *Should Water Provision be Delegated to the Private Sector? Evidence from France*, 2011, <http://congres.afse.fr/docs/2011/726798v.valero-avrill1.pdf>

Wytyczne Ofwat dotyczą wszystkich sytuacji, w których nowi odbiorcy przyłączani są do nowowytbudowanej infrastruktury wodnej lub kanalizacyjnej. Sytuacje te można podzielić na dwie kategorie:

- tzw. rekwizycja – kiedy infrastruktura została wybudowana przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne **na życzenie podmiotu**, który pragnie się podłączyć do sieci;
- tzw. samodzielne ułożenie – kiedy infrastruktura, wybudowana **samodzielnie przez podmiot** pragnący podłączyć się do sieci, zostaje przejęta na własność przez przedsiębiorcę wodociągowo-kanalizacyjnego.

Ogólna zasada rozliczeń jest taka, że podłączenie do sieci (przy rekwizycji) lub przejęcie sieci (przy samodzielnym ułożeniu) nie powinno skutkować jednorazowym nadzwyczajnym przysporzeniem dla przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, ale też nie powinno generować dla niego dodatkowych obciążeń. W przypadku rekwizycji, podmiot, który zażądał wybudowania infrastruktury musi zrefundować przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu koszty nowej infrastruktury (łącznie z ewentualnymi kosztami rozbudowy istniejącej infrastruktury) pomniejszone o korzyści, które przedsiębiorca wodociągowo-kanalizacyjny będzie czerpał dzięki tej infrastrukturze. Korzyści liczone są jako nadwyżka przedsiębiorstwa ponad jego zysk wyliczony wcześniej przez Ofwat, która zostanie wygenerowana w związku ze świadczeniem usług w oparciu o nową infrastrukturę.

Ściśle regulowane przez Ofwat taryfy wodociągowo-kanalizacyjne są tworzone tak, aby suma kosztów usługi i uzasadnionego zysku rozkładała się na wszystkich użytkowników podłączonych do infrastruktury w chwili ustalania taryfy. Jeśli taryfa ta, na skutek nowych przyłączeń do sieci, jest pobierana od większej liczby podmiotów i większego wolumenu sprzedaży wody, to przychody będą przekraczać pułap przyjęty przez regulatora. Gdyby przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne zatrzymało te przychody – osiągałoby nieuzasadnione korzyści do czasu ustalenia nowej taryfy. Przedsiębiorstwo musi przekazać taką nadwyżkę podmiotom, które ją generują. Naliczona nadwyżka jest ograniczona wysokością kosztów budowy infrastruktury, a więc przyłączenie do infrastruktury wybudowanej przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne nie może skutkować płatnością na rzecz przyłączanego przekraczającą te koszty. Zasady powyższe stosuje się odpowiednio w przypadku samodzielnego ułożenia infrastruktury – przedsiębiorstwo

wodociągowo-kanalizacyjne nie ponosi kosztów budowy, a jedynie przekazuje nadwyżkę w przychodach wygenerowaną dzięki podłączeniu nowej infrastruktury. Płatność na rzecz inwestora również w tym przypadku nie może przekraczać udokumentowanych kosztów budowy.

Reguły wypracowane przez Ofwat są konsekwencją stosowanych przezeń metod regulacji taryf. Ogólna zasada, na której się one opierają jest jednak uniwersalna: koszt budowy infrastruktury **ponosi podmiot przyłączany (beneficjent inwestycji)** z zastrzeżeniem, że spółka wodociągowo-kanalizacyjna zwraca mu sumę ewentualnego przysporzenia, które generuje fakt zwiększenia bazy sprzedażowej i wolumenu sprzedaży. Taka alokacja kosztów zapewnia, że realizowane inwestycje są korzystne ekonomicznie (tzn. takie, gdzie suma korzyści finansowych i niefinansowych po stronie sprzedawcy i kupującego przekracza koszty inwestycji). Warto podkreślić również, że Ofwat bezpośrednio nie reguluje opłat związanych z wybudowaniem/przejęciem infrastruktury. Wytyczne mają służyć za podstawę tworzenia własnych zasad przez poszczególne przedsiębiorstwa. Istotne jest, że zasady przyjęte przez przedsiębiorstwo muszą być jednolite, jawne i przejrzyste.

W Estonii ustawa regulująca działalność spółek wodociągowo-kanalizacyjnych zawiera również reguły kompensacji kosztów budowy nowej infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej. Koszty wybudowania infrastruktury służącej do przyłączenia nowych klientów mogą być pokrywane z przychodów ze sprzedaży wody (czyli mogą być uwzględniane w kalkulacji taryf wodociągowo-kanalizacyjnych) tylko wtedy, gdy budowa tej infrastruktury była uwzględniona w miejscowych planach rozwoju infrastruktury. W przypadku, gdy została ona wybudowana przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, nie przerzuca ono kosztów budowy na podmioty nowoprzyłączane, lecz na wszystkich odbiorców wody. Jeśli uwzględniona w planach rozwoju infrastruktura została wybudowana przez prywatnego inwestora, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne zwraca koszty budowy jeśli są zgodne z wyceną rynkową (nie są zawyżone). W przypadku, gdy nowowybudowana infrastruktura nie była uwzględniona w miejscowym planie rozwoju, prywatnemu inwestorowi nie przysługuje refundacja kosztów (a przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne nie może ich uwzględnić przy kalkulacji taryf).

2.5. Aktywność organów antymonopolowych

Tabela 8 zawiera informacje dotyczące liczby postępowań antymonopolowych prowadzonych w niektórych krajach (w ciągu ostatnich 3 lat, chyba że zaznaczono inaczej). Zaobserwować można niską aktywność organów antymonopolowych, również w jurysdykcjach pozbawionych niezależnej agencji regulacyjnej. W większości krajów ogranicza się ona do badania rynku i kontroli koncentracji. Spośród 17, dla których uzyskano informacje na temat liczby interwencji na rynkach wodociągowo-kanalizacyjnych w ostatnich 5 latach, w ośmiu nie prowadzono żadnych postępowań na tych rynkach. Można przypuszczać na podstawie dotychczasowych doświadczeń płynących ze współpracy w ramach sieci ECN, że większość instytucji krajów Unii Europejskiej, które nie udzieliły odpowiedzi na to pytanie także nie wykazuje dużej aktywności na tym polu.

UOKiK zdecydowanie przoduje pod względem ilości spraw dotyczących omawianej branży (116 decyzji antymonopolowych od 2008 r. do końca czerwca 2011 r.). Taki wynik jest w dużej mierze związany z dużą liczbą przedsiębiorstw będących w zasięgu kompetencji UOKiK. W niektórych innych jurysdykcjach (Bułgaria, Estonia) intensywność działań organów antymonopolowych w proporcji do liczby przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych była podobna jak w Polsce.

Brak aktywności lub niska aktywność organów w wielu badanych krajach często nie wynika z braku skarg, które bywają liczne (np. Węgry – 23 skargi w ciągu ostatnich 3 lat) i dotyczą najczęściej wysokości lub struktury taryf. W niektórych państwach brak interwencji jest uwarunkowany brakiem prawnych możliwości weryfikacji działań gmin w zakresie publicznej działalności, za jaką w tych jurysdykcjach uznaje się dostarczanie wody przez komunalne przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne. Taka sytuacja występuje np. w Niemczech i na Węgrzech. Fiński urząd ochrony konkurencji uzasadnia brak interwencji niedoborem wiedzy eksperckiej z zakresu gospodarki wodnokanalizacyjnej. Warto zaznaczyć, że prezentowane dane w sposób kompletny uwzględniają jedynie interwencje centralnych organów antymonopolowych. Informacje dotyczące interwencji podejmowanych przez ich regionalne odpowiedniki (nie będące członkami sieci ECN) oraz prywatnych pozwów, są jedynie fragmentaryczne.

Dziesięć urzędów antymonopolowych, od których uzyskano dane, prowadziło co najmniej jedną sprawę dotyczącą rynków wodociągowo-kanalizacyjnych. Część z nich jest w trakcie rozpatrywania. W niektórych przypadkach, spośród postępowań zakończonych nie stwierdzono naruszenia (np. wszystkie postępowania prowadzone w Hiszpanii zamknięto decyzją niestwierdzającą naruszenia). W Niemczech Federalny Urząd Antymonopolowy (Bundeskartellamt) prowadzi pierwsze takie postępowanie. Rynki lokalne podlegają co do zasady jurysdykcji regionalnych urzędów antymonopolowych, z których co najmniej jeden (Landeskartellbehörde Hesse) prowadził już sprawę antymonopolową przeciwko przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu. Obie sprawy dotyczyły stosowania cen nadmiernie wygórowanych. Ta praktyka była przedmiotem postępowań również w Bułgarii i Estonii. Oprócz tego interwencje dotyczyły praktyk o charakterze wykluczeniowym (Bułgaria, Estonia, Hiszpania, Łotwa, Włochy). Praktyki te polegały na blokowaniu przez monopolistę wodociągowo-kanalizacyjnego dostępu do rynków powiązanych, takich jak budowa infrastruktury czy instalacja liczników. W USA w 1998 r. prowadzone było postępowanie w sprawie nadużywania pozycji dominującej przez miasto Stilwell (OK), które stosowało sprzedaż wiązaną wody i energii elektrycznej, zapobiegając rozwojowi konkurencji na rynku obrotu energią elektryczną. Interwencje *ex post*, prowadzone przez Ofwat, który na terenie Anglii i Walii działa również jako organ antymonopolowy w odniesieniu do rynków wodociągowo-kanalizacyjnych, dotyczyły niewypełniania obowiązków regulacyjnych poprzez podawanie nieprawidłowych informacji, problemów z obsługą klientów i niedotrzymywaniem wyznaczonych limitów wskaźnika strat wody.

3. Ochrona konkurencji w sektorze usług wodociągowo-kanalizacyjnych w Polsce

3.1. Prezes UOKiK jako organ antymonopolowy

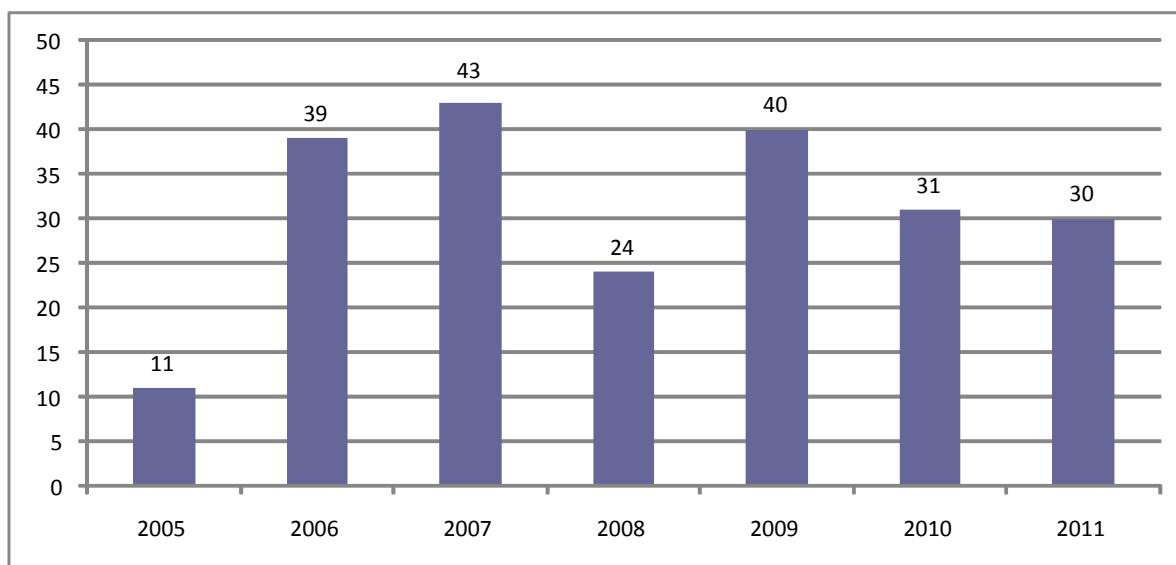
Zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, Prezes UOKiK jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów. Działania mające na celu ochronę konkurencji przed zniekształceniami ze strony przedsiębiorców obejmują ściganie porozumień ograniczających konkurencję, nadużywania pozycji dominującej oraz kontrolę połączeń przedsiębiorców, która umożliwia zapobieganie powstaniu podmiotów o znaczącej sile rynkowej. W przypadku stwierdzenia stosowania praktyk ograniczających konkurencję (w postaci porozumień lub nadużywania pozycji dominującej) przez przedsiębiorców, Prezes UOKiK może nakazać zaniechanie takiego zachowania oraz nałożyć na przedsiębiorców kary w wysokości do 10% przychodu uzyskanego w roku poprzedzającym wydanie decyzji. Z kolei uprawnienia Prezesa UOKiK w zakresie kontroli koncentracji pozwalają mu na zakazanie takich połączeń, które z dużym prawdopodobieństwem prowadzić będą do istotnego ograniczenia konkurencji, a jeśli już do nich doszło bez zgody Prezesa UOKiK – nakazać dekoncentrację.

Z punktu widzenia sektora wodociągowo-kanalizacyjnego największe znaczenie ma wspomniany wyżej zakaz nadużywania pozycji dominującej, ponieważ pozostałych form ograniczenia konkurencji, takich jak zmony kartelowe, czy antykonkurencyjne połączenia między przedsiębiorcami, ze względu na strukturę sektora (monopol naturalny), można oczekiwać jedynie w wyjątkowych przypadkach. Przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne nie muszą porozumiewać się ani łączyć, by uzyskać siłę rynkową, którą – jako monopolisci naturalni – już dysponują. Problem w ich przypadku może natomiast stanowić sposób, w jaki jest ona wykorzystywana. Nieposiadające żadnej konkurencji przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne mogą naruszać zakaz nadużywania pozycji dominującej, wykorzystując swoją przewagę ekonomiczną nad kontrahentami do narzucania im niekorzystnych warunków umów, jak również do blokowania konkurencji na rynkach powiązanych z rynkami zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków.

3.2. Liczba naruszeń

Decyzje antymonopolowe dotyczące sektora wodociągowo-kanalizacyjnego są w Polsce bardzo liczne. Od 1 stycznia 2005 r. do 30 września 2011 r. wydano 218 decyzji dotyczących tego sektora. Ich liczbę w poszczególnych latach przedstawia poniższy wykres.

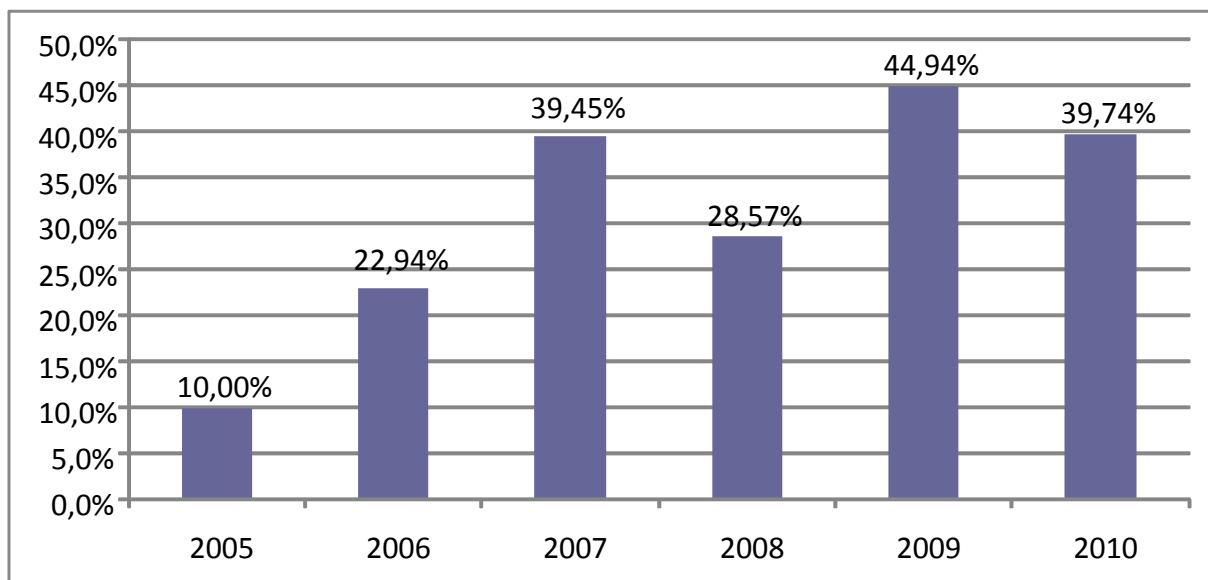
Wykres 1. Liczba decyzji antymonopolowych dotyczących sektora wodociągowo-kanalizacyjnego w latach 2005-2011 (stan na 30 września 2011 r.)



Źródło: Opracowanie własne Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Jak widać, liczba decyzji wydawanych w poszczególnych latach fluktuuje, utrzymując się jednak na wysokim poziomie. Liczba decyzji dotyczących sektora wodociągowo-kanalizacyjnego jest wysoka nie tylko w ujęciu bezwzględnym, ale stanowi również znaczący odsetek decyzji w sprawach nadużywania pozycji dominującej, co przedstawia wykres 2.

Wykres 2. Odsetek liczby decyzji antymonopolowych dotyczących sektora wodociągowo-kanalizacyjnego do liczby decyzji z zakresu nadużywania pozycji dominującej ogółem w latach 2005-2010



Źródło: Opracowanie własne Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Decyzje dotyczące sektora wodociągowo-kanalizacyjnego stanowiły w niektórych latach niemal połowę wszystkich decyzji wydanych przez UOKiK, średnio odpowiadając za około jedną trzecią wszystkich decyzji z zakresu nadużywania pozycji dominującej.

W świetle faktu, iż sektor wodociągowo-kanalizacyjny nie stanowi aż tak znaczącej części gospodarki narodowej, powyższy stan rzeczy może wydawać się zaskakujący, jednak istnieje szereg przyczyn tak dużej liczby decyzji dotyczących sektora wodociągowo-kanalizacyjnego. Przede wszystkim wskazać należy, iż przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne działają w warunkach monopolu naturalnego, nie spotykając się tym samym z żadną konkurencją, w związku z czym nie znajdują się pod presją rynkową, która mogłaby ograniczać zachowania niezgodne z prawem konkurencji. Liczba przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych działających w Polsce jest również bardzo duża, a zatem stosowanie praktyk eksploatacyjnych lub ograniczających konkurencję nawet przez relatywnie niewielki ich odsetek może prowadzić do znacznej liczby postępowań. Również specyfika sektora, w którym występują monopolistyczni dostawcy i duża liczba odbiorców, w powiązaniu z charakterem wody jako dobra pierwszej potrzeby zwiększa prawdopodobieństwo, iż

odbiorcy będą skłonni skarżyć się (również do UOKiK) na zachowania dostawców wody, które postrzegają jako niezgodne z prawem bądź nieuczciwe. Wreszcie powtarzalność naruszeń występujących w tym sektorze powoduje, iż jest on uważnie obserwowany przez Delegatury UOKiK.

3.3. Rodzaje naruszeń

W dalszej części niniejszego rozdziału zostaną obszerniej przedstawione naruszenia spotykane w praktyce orzeczniczej Prezesa UOKiK. Opisany zostanie ich mechanizm oraz powody, dla których zachowania takie pozostają w konflikcie z przepisami prawa konkurencji. Najwięcej uwagi poświęcone zostanie trzem najczęściej spotykanym naruszeniom, natomiast pozostałe przedstawione zostaną w sposób bardziej syntetyczny.

3.3.1. Wyłączanie odpowiedzialności

Szczególnie często spotykanym naruszeniem jest wyłączanie przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne odpowiedzialności za przerwy w dostawie wody bądź odprowadzaniu ścieków, w przypadku szeregu wydarzeń uniemożliwiających takie dostawy, takich jak przerwy w dostawie prądu, awaria urządzeń wodociągowych, zanieczyszczenie ujęcia wody bądź też brak wody na ujęciu. Zachowanie takie nie znajduje uzasadnienia i ma uciążliwy dla odbiorców charakter, ponieważ wprowadza ich w błąd co do rzeczywistego zakresu odpowiedzialności przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego.

Przepisy ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu [...] przewidują obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego w zakresie zapewnienia:

- zdolności posiadanych urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych do realizacji dostaw wody w wymaganej ilości i pod odpowiednim ciśnieniem (dotyczy wyłącznie dostaw wody z sieci),
- dostaw wody i odprowadzania ścieków w sposób ciągły i niezawodny,
- jakości dostarczanej wody i odprowadzanych ścieków oraz prowadzenia regularnej wewnętrznej kontroli jakości wody.

Odpowiedzialność przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz odbiorcy usług za niedotrzymanie warunków umowy powinna być sprecyzowana w umowie stron (art. 6 ust. 3 ustawy). Ze względu na szeroki zakres ustawowych obowiązków przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego jego odpowiedzialność w razie ich niedotrzymania jest znacznie szersza niż odpowiedzialność odbiorcy usług, który odpowiada jedynie za zapewnienie niezawodnego działania posiadanych instalacji i przyłączy wodociągowych lub instalacji i przyłączy kanalizacyjnych z urządzeniem pomiarowym włącznie (art. 5 ust. 2 ustawy), a więc za wewnętrzne instalacje w lokalu czy nieruchomości i przyłącza, z urządzeniem pomiarowym włącznie.

Ze spełniania obowiązków ustawowych przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne nie może się zwolnić poprzez wprowadzenie do umowy postanowień wyłączających jego odpowiedzialność. W większości przypadków przedsiębiorstwo wyłącza swoją odpowiedzialność, mimo że za wydarzenia te jest odpowiedzialne.

Z treści kwestionowanych przez Prezesa UOKiK zapisów wyłączających odpowiedzialność przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego w określonych przypadkach nie wynika, iż dotyczą one wyłącznie sytuacji niezawinionych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne. Stwarza mu to możliwość uniknięcia odpowiedzialności odszkodowawczej względem odbiorców w każdym przypadku niedotrzymania warunków umowy polegającego na wstrzymaniu świadczenia usług w konsekwencji zajścia wskazanych w umowie wydarzeń, takich jak przerwy w dostawie prądu, awaria urządzeń wodociągowych, zanieczyszczenie ujęcia wody, bądź też brak wody na ujęciu. Niezależnie od tego czy wydarzenia te będą zawinione przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, czy też będą następstwem okoliczności, za które nie będzie ono ponosić odpowiedzialności, zgodnie z umową przedsiębiorstwo może zwolnić się z odpowiedzialności odszkodowawczej wobec odbiorców z tytułu szkód spowodowanych wstrzymaniem świadczenia usług.

Takie rozwiązanie kwestii odpowiedzialności dostawcy za niedotrzymanie warunków umowy jest korzystniejsze od ogólnej zasady odpowiedzialności kontraktowej ujętej w art. 471 Kodeksu cywilnego, a także pomija szerszą odpowiedzialność deliktową, czy na zasadzie ryzyka. Zakwestionowane klauzule mogą zatem wprowadzać odbiorców usług w błąd co do

możliwości dochodzenia od usługodawcy roszczeń odszkodowawczych w razie poniesienia szkód powstałych w wyniku zawinionego przez dostawcę niedotrzymania warunków umowy. Należy bowiem zauważyć, iż wydarzenia powodujące, zgodnie z kwestionowanymi zapisami umownymi, wyłączenie odpowiedzialności przedsiębiorstwa za przerwy w dostawie wody mogą być wywołane działaniami samego przedsiębiorstwa bądź też osób, za które jest ono odpowiedzialne⁶¹. Awaria urządzeń wodociągowych może być wynikiem niedochowania należytej staranności w zakresie prac konserwacyjnych, zanieczyszczenie wody na ujęciu może być konsekwencją działań bądź zaniechań pracowników przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, zaś uniemożliwiające dostarczanie wody przerwy w dostawie energii elektrycznej mogą być spowodowane zaleganiem z płatnościami. W tym kontekście należy również wskazać, że w warunkach obecnie obowiązującego prawa energetycznego zakłady energetyczne obowiązane są w taryfach dla energii elektrycznej określić w sposób szczegółowy dopuszczalną liczbę przerw w zasilaniu urządzeń energetycznych swoich odbiorców, zaś za pozostałe przerwy zobowiązane są do udzielenia odpowiednich bonifikat na rzecz odbiorców. Gdyby na takiej podstawie przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne otrzymało odszkodowanie od zakładu energetycznego, to samo na podstawie kwestionowanego zapisu umownego byłoby zwolnione z odpowiedzialności odszkodowawczej w stosunku do swoich odbiorców⁶².

3.3.2. Ograniczenie maksymalnego rabatu za dostawę wody o pogorszonych parametrach

Do częstych naruszeń należy również ograniczanie wysokości rabatu, jaki może uzyskać odbiorca w przypadku dostarczenia mu wody o pogorszonych parametrach. Najczęściej spotykanym pułapem rabatu jest 10%, jakkolwiek stosowane są również inne wielkości.

Taki warunek umowny jest niewątpliwie uciążliwy dla odbiorców i umożliwia przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu osiągnięcie nieuzasadnionych korzyści. Przede wszystkim zauważyć należy, że art. 5 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu [...] nakłada na przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne obowiązek dostarczania wody w wymaganej ilości pod odpowiednim ciśnieniem w sposób ciągły i niezawodny.

⁶¹ Por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 października 2008 r. (sygn. akt III SK/08).

Usługodawca zobowiązany jest zatem zapewnić dostawę wody pod odpowiednim ciśnieniem i o parametrach zgodnych z obowiązującymi przepisami dotyczącymi jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi. W przypadku zaś dostarczania wody o jakości nieodpowiadającej wymogom określonym w umowie i przepisach prawa, a jednocześnie nieodpowiadającej założeniom kalkulacyjnym stanowiącym bazę dla ustalenia opłaty za wodę, nie ma podstaw prawnych dla domagania się przez przedsiębiorcę opłaty odpowiadającej dostawom spełniającym wymagane, a niezachowane kryteria jakościowe. Stąd konieczność zawarcia w umowie odpowiednich zapisów przewidujących możliwość obniżenia należności z tytułu dostaw wody o pogorszonej jakości i nieodpowiednim ciśnieniu gwarantujących udzielenie upustu w wysokości adekwatnej do zaistniałych okoliczności z zachowaniem zasady ekwiwalentności świadczeń. Przyznany odbiorcy upust z tytułu dostawy wody o pogorszonej jakości powinien stanowić *„dopełnienie niepełnego świadczenia dostawcy poprzez odpowiednie obniżenie wartości świadczenia pieniężnego w celu przywrócenia ekwiwalentności świadczeń stron w umowie wzajemnej”*⁶³.

Określenie maksymalnego poziomu rabatu powoduje, iż nie zawsze będzie on odpowiadał stopniowi pogorszenia jakości świadczonych usług. W szczególności w sytuacjach, w których pogorszenie takie będzie znaczne, cena uwzględniająca maksymalny rabat będzie kształtowała się na poziomie zawyżonym w stosunku do rzeczywistej wartości świadczenia, które tym samym nie będzie ekwiwalentne w stosunku do otrzymanej przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne zapłaty. Naruszenie zasady ekwiwalentności stanowi z jednej strony uciążliwość dla odbiorców, którzy zmuszeni są do uiszczania opłat za dostawę wody na poziomie przekraczającym wartość otrzymanego świadczenia, z drugiej zaś pozwala przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu na uzyskanie nieuzasadnionych korzyści, które stanowią lustrzane odbicie strat odbiorców i polegają na możliwości pobierania opłat na poziomie wyższym niż uzasadniałaby to jakość świadczenia.

⁶² Por. wyrok Sądu Apelacyjnego z dnia 28 listopada 2007 r. (sygn. akt VI ACa 939/07).

⁶³ Por. wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 14 czerwca 1995 r. (sygn. akt XVII Amr 8/95).

3.3.3. Niezgodne z prawem i nieproporcjonalne sankcje za niewywiązywanie się z umowy

Kolejnym często spotykanym naruszeniem jest umieszczanie w umowie dostawy wody i odbioru ścieków zapisów, zgodnie z którymi w przypadku zaboru lub uszkodzenia wodomierza, czy też niepoinformowania przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego o takim wydarzeniu⁶⁴, względnie dokonania przez usługobiorcę bez uzgodnienia z przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym zmian instalacji wodociągowej i kanalizacyjnej lub zainstalowania na instalacji wewnętrznej urządzeń mających negatywny wpływ na funkcjonowanie sieci wodociągowo-kanalizacyjnej, ilość pobranej wody ustala się odpowiednio do ilości, która mogła przepłynąć pełnym przekrojem rury w okresie od ostatniego odczytu wodomierza. Zapis ten również należy uznać za uciążliwy dla odbiorców i umożliwiający przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu osiągnięcie nieuzasadnionych korzyści.

Istotą uciążliwości takiego zapisu umownego jest możliwość pobierania rażąco wygórowanej zryczałtowanej należności za pobraną wodę, której wysokość nie uwzględnia praktyki rynkowej oraz realnej wartości możliwej szkody będącej efektem naruszenia warunków umowy przez odbiorcę. Założenie, iż nawet działający w złej wierze i dążący do ukrycia rzeczywistego zużycia wody odbiorca będzie nieprzerwanie dokonywał jej poboru na maksymalnym technicznie możliwym poziomie należy bowiem uznać za nierealistyczne.

Sąd Apelacyjny w wyroku z dnia 5 listopada 2008 r. sygn. akt VI ACa 525/08 oceniając taki sposób ustalania należności wskazał, iż „(...) zapis umowny, który jednoznacznie wiąże należność za dostarczoną wodę w przypadku uszkodzenia urządzeń pomiarowych jedynie z techniczną przepustowością sieci, z całkowitym pominięciem choćby przybliżonej wielkości zużycia przez odbiorcę wody, musi zostać uznany za próbę nadmiernego obciążenia kontrahenta świadczeniem finansowym na rzecz Spółki, stanowiącym ekwiwalent jej nieuprawnionych korzyści”. W ww. wyroku Sąd wyraził również pogląd, iż sposób ustalania należności za wodę w przypadkach uszkodzenia lub zaboru wodomierza przez odbiorcę nie powinien odbiegać od przewidzianych w tym zakresie regulacji prawnych, stanowiących

⁶⁴ Por. decyzja nr RKT 83/2006.

wskazówki dla prawidłowego obliczania należności za wodę. Należy wskazać tu wspomniane już rozporządzenie Ministra Budownictwa w sprawie określania taryf [...], zgodnie z którym podstawa do naliczenia należności za wodę w razie nieprawidłowości w działaniu wodomierza jest średniomiesięczne zużycie wody w okresie 3 miesięcy poprzedzających awarię bądź w analogicznym okresie roku ubiegłego, przy uwzględnieniu liczby miesięcy trwania niesprawności. Sąd uznał także, że bez znaczenia pozostaje przyczyna niesprawności wodomierza.

Przyjęcie wskazanych wyżej zapisów umożliwia przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu pobieranie rażąco wygórowanej kary umownej⁶⁵, a przez to może prowadzić do jego nieuzasadnionego wzbogacenia się, ponieważ suma ewentualnych szkód związanych z zachowaniami, dla których sankcją jest zastosowanie omawianego sposobu ustalania należności, będzie niemal na pewno istotnie mniejsza od uzyskanych dodatkowych przychodów.

3.3.4. Zabezpieczanie interesów przedsiębiorstwa w sposób sprzeczny z obowiązującymi regulacjami

Duża liczba naruszeń jest konsekwencją dążenia do zabezpieczenia własnych interesów przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, które czyni to jednak z naruszeniem obowiązujących przepisów. Przykładem takiego zachowania może być wskazane wyżej wyłączenie odpowiedzialności za pogorszenie jakości świadczonych usług wywołane określonymi zdarzeniami, czy też sankcje wyznaczane za uszkodzenie urządzeń pomiarowych. Jakkolwiek najczęściej spotykane, nie są to jedyne tego typu naruszenia. Wśród analogicznych zachowań należy wymienić również:

- uzależnianie dokonania sprawdzenia prawidłowości wskazań wodomierza głównego na wnioski odbiorcy usług od wpłacenia przez odbiorcę kaucji pieniężnej w całości pokrywającej koszty takiego działania⁶⁶,

⁶⁵ Por. wyrok Sądu Apelacyjnego z dnia 28 listopada 2007 r. (sygn. akt VI ACa 939/07).

⁶⁶ Por. decyzja nr RKT 23/2008.

- narzucanie odbiorcom obowiązku pokrycia kosztów wymiany bądź naprawy urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych lub pomiarowych w przypadku ich uszkodzenia, do których to działań odbiorca nie jest na mocy prawa zobowiązany⁶⁷,
- narzucanie odbiorcom mniej korzystnych niż przewidziane przepisami warunków płatności, w szczególności obejmujących krótszy okres płatności zobowiązań lub wnoszenie dodatkowych zabezpieczeń⁶⁸,
- zastrzeganie sobie możliwości rozwiązania umowy oraz odcięcia nieprawidłowo wywiązującemu się z umowy odbiorcy dopływu wody⁶⁹.

Powyższe zachowania stanowią przypadki narzucania uciążliwych warunków umów, przynoszących przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu nieuzasadnione korzyści. Uciążliwość powyższych warunków jest konsekwencją faktu, iż nakładają one na odbiorców obowiązki, których przepisy prawa, w szczególności ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu [...] oraz wydane na jej podstawie rozporządzenia, nie przewidują. Z kolei korzyścią przedsiębiorstwa jest w takim przypadku możliwość uzyskania od odbiorców świadczeń, do spełniania których ci ostatni, zgodnie z prawem, nie są zobowiązani. W powyższym kontekście nie ma istotnego znaczenia fakt, iż niektóre z kwestionowanych zapisów umownych mogą być, a nawet są stosowane na innych, nieregulowanych rynkach.

3.3.5. Naruszenia związane z własnością i rozbudową infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej

Z rozbudową infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej wiąże się szereg poważnych naruszeń, dotyczących zazwyczaj warunków na jakich infrastruktura ta jest finansowana lub przejmowana, jak również warunków, na których nowi odbiorcy mogą się do niej podłączać.

Zgodnie z art. 31 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu [...], osoby, które wybudowały z własnych środków urządzenia wodociągowe i kanalizacyjne, mogą je przekazywać odpłatnie gminie lub przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu, na warunkach

⁶⁷ Por. decyzja nr RLU 33/2006.

⁶⁸ Por. decyzje nr: RKT 51/2007, RŁO 21/2006, RLU 33/2006.

⁶⁹ Por. decyzja nr RKT 04/2008.

uzgodnionych w umowie⁷⁰. Z punktu widzenia inwestora budującego infrastrukturę, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest co od zasady jedynym ostatecznym nabywcą takiej infrastruktury. Wątpliwym jest, by jakkolwiek inny podmiot widział korzyści w nabywaniu infrastruktury wodociągowej.

W szeregu przypadków powyższe uprawnienie nie jest przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne lub gminy respektowane bądź też jest respektowane jedynie pozornie. Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może zmuszać inwestorów do przekazania wybudowanej infrastruktury za darmo bądź też za symboliczną opłatą. Zachowanie takie bywa również praktykowane przez gminy, uzależniające wydanie warunków przyłączenia od zobowiązania się przez inwestora do przekazania, na niekorzystnych warunkach, wybudowanej przez niego infrastruktury na rzecz gminy lub przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego⁷¹. Niekorzystne warunki nie zawsze odnoszą się jedynie do wysokości rekompensaty finansowej otrzymywanej przez inwestora. Może on również być zmuszany do zrzeczenia się roszczeń wobec gminy za bezumowne użytkowanie należącej do niego infrastruktury⁷², jak również przyjęcia tylko jednej formy przekazania swojej własności (zazwyczaj sprzedaży), mimo iż zgodnie z prawem dopuszczalne są tutaj różne formy a wybór w tym względzie powinien należeć do przekazującego⁷³.

Przyczyną powyższych naruszeń nie zawsze jest dążenie do uzyskania nieuzasadnionych korzyści kosztem odbiorców. Istotną rolę mogą odgrywać tu finanse gminy, które nie pozwalają jej na odpłatne przejęcie wybudowanej infrastruktury bez ograniczenia środków przeznaczonych na finansowania innych jej zadań. Narzucając niezgodne z prawem warunki gminy starają się również – poprzez wymuszenie nieodwołalnego transferu własności oraz rezygnacji z ewentualnych przyszłych roszczeń – zabezpieczyć przed możliwymi oportunistycznymi zachowaniami inwestorów w przeszłości.

⁷⁰ Jak jednak wskazał w uchwale z dnia 13 lipca 2011 r. (sygn. akt III CZP 26/11) Sąd Najwyższy, podstawę roszczenia o zobowiązanie do odpłatnego przeniesienia własności urządzeń wodociągowych lub kanalizacyjnych stanowi - od chwili wejścia w życie ustawy z dnia 30 maja 2008 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 116, poz. 731) - art. 49 § 2 Kodeksu cywilnego

⁷¹ Por. decyzje nr: RŁO 43/2010, RGD 3/2011, RWR 18/2007.

⁷² Por. decyzja nr RWR 40/2009.

⁷³ Por. decyzja nr RWA 3/2009.

Fakt, iż naruszające prawo gminy i przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne mogą kierować się innymi niż eksploatacja odbiorców przesłankami nie oznacza, iż zachowania takie nie naruszają prawa konkurencji i nie mają eksploatacyjnego charakteru. Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne lub gmina nie powinny utrudniać osobie, która wybudowała infrastrukturę wodociągową lub kanalizacyjną, korzystania z uprawnień przyznanych przez art. 31 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu [...]. W szczególności zaś nie powinny ingerować w wybieraną przez inwestora formę przekazania wybudowanych urządzeń ani też oferować za nie ewidentnie nieekwiwalentnej rekompensaty. Nie oznacza to, iż przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne zobowiązane jest do zrekompensowania inwestorowi wszelkich poniesionych przez niego w trakcie budowy urządzeń kosztów. Za racjonalne należy uznać również inne metody ustalania rekompensaty, które mogą prowadzić do ustalenia jej na poziomie niższym niż suma poniesionych przez inwestora kosztów (np. metoda przychodowa, której zastosowanie zostało zaakceptowane przez Prezesa UOKiK w decyzji nr RGD 6/2010). Korzyści przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, jakie wiążą się z uzyskaniem przedmiotowej infrastruktury nie zawsze bowiem będą odpowiadać kosztom jej wybudowania.

Kolejnym obszarem naruszeń jest finansowanie rozbudowy infrastruktury. Zgodnie z przepisami (art. 15 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu [...]) jest to zadanie, które spoczywa na przedsiębiorstwie wodociągowo-kanalizacyjnym. Zgodnie z art. 15 ust. 4 wspomnianej ustawy przedsiębiorstwo takie zobowiązane jest przyłączyć do sieci nieruchomość ubiegającej się o to osoby, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług. Przepisy nie przewidują pobierania opłat za takie podłączenie, w szczególności mających finansować rozbudowę infrastruktury, z wyjątkiem opłaty służącej pokryciu kosztów przeprowadzenia prób technicznych przyłącza wybudowanego przez odbiorcę. Ramy prawne dla finansowania budowy infrastruktury przez odbiorców tworzy natomiast ustawa o gospodarce nieruchomościami, która przewiduje pobieranie od podłączanych odbiorców tzw. opłat adiacenckich. Ich wysokość ustalana jest przez władze gminy i zależy od wzrostu wartości nieruchomości, związanego z wybudowaniem infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej.

Tymczasem przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne nierzadko uzależniają przyłączenie do nowobudowanej sieci od spełnienia świadczenia na rzecz gminy lub przedsiębiorstwa wodociągowego, które może przybierać postać „dobrowolnej” darowizny⁷⁴, opłaty za przyłączenie do sieci⁷⁵, opłaty za wydanie warunków przyłączenia, czy wprost opłaty partycypacyjnej w kosztach budowy infrastruktury⁷⁶. W ten sposób przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne narzucają kontrahentom opłaty, których ci ostatni, zgodnie z przepisami prawa, nie są zobowiązani ponosić, uzyskując w ten sposób nieuzasadnione korzyści. Ponadto zauważyć należy, iż wskazane wyżej opłaty ustalane są w sposób ryczałtowy, w związku z czym pozostają bez związku z faktycznymi kosztami podłączenia do sieci – ich wysokość jest niezmienna, niezależnie od tego, czy przyłączenie wiąże się z wysokimi, czy też niskimi kosztami.

Wreszcie opłaty takie mogą doprowadzić do sytuacji, w której nowi odbiorcy wody będą finansować inwestycję, która już została zrealizowana, a jej koszty pokryte. W szczególności będzie to mieć miejsce w przypadkach, w których infrastruktura została sfinansowana ze składek mieszkańców, ale opłaty od nowych odbiorców wciąż są pobierane. Jakkolwiek mechanizm taki może służyć uniknięciu problemu tzw. „jazdy na gapę” (potencjalni odbiorcy wody mogliby nie wносить składek, licząc na to, że infrastruktura zostanie sfinansowana przez pozostałych mieszkańców, co umożliwi im darmowe podłączenie się do niej), nie znajduje uzasadnienia w przepisach i może przynosić przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu nieuzasadnione korzyści, w postaci przychodów znacząco przewyższających koszty związane z budową infrastruktury.

Przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne i gminy nie powinny wprowadzać opłat niemających oparcia w obowiązującym prawie. Mechanizm finansowania infrastruktury ze składek może być również zmieniony w sposób, który eliminowałby nieuzasadnione korzyści. W szczególności trudno byłoby się takich korzyści doszukiwać w przypadku rozliczania kosztów budowy infrastruktury wśród osób, które wniosły stosowne opłaty. Koszty związane z takimi opłatami mogłyby być przez odbiorców stopniowo odzyskiwane, np. w obniżonych należnościach za dostawę wody lub odprowadzanie ścieków. Mechanizm taki musiałby być

⁷⁴ Por. decyzja nr RKR 16/2009.

⁷⁵ Por. decyzja nr RLU 23/2008.

jednak starannie skonstruowany i znajdować oparcie w obowiązujących przepisach, by uniknąć stosowania warunków, które są dla odbiorców mimo wszystko uciążliwe.

Szereg naruszeń, których dopuszczają się przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, wiąże się ze stosowaniem niezgodnej z obowiązującymi przepisami definicji przyłączy. Zgodnie z przepisami ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu [...] przyłącze kanalizacyjne 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 (art. 2 pkt 5), zaś przyłącze wodociągowe - odcinek przewodu łączącego sieć wodociągową z wewnętrzną instalacją wodociągową w nieruchomości odbiorcy usług wraz z zaworem za wodomierzem głównym (art. 2 pkt 6). W świetle powyższych przepisów oraz orzecznictwa Sądu Najwyższego⁷⁷, odcinek łączący wewnętrzną instalację wodociągową lub kanalizacyjną nieruchomości z siecią wodociągowo-kanalizacyjną, który znajduje się poza nieruchomością, nie jest przyłączem i znajduje się w posiadaniu przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego (jakkolwiek posiadanie to niekoniecznie wiąże się z własnością takich odcinków sieci). Fakt ten przesądza o tym, że odpowiedzialność za sfinansowanie budowy takich odcinków sieci, jak również odpowiedzialność za ich prawidłowe funkcjonowanie spoczywa na przedsiębiorstwie wodociągowo-kanalizacyjnym.

Powyższe reguły nie zawsze są przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne respektowane, co prowadzi do naruszeń prawa konkurencji. Do najczęstszych naruszeń należy przerzucanie na odbiorców kosztów związanych z budową odcinków sieci przebiegających poza granicą nieruchomości odbiorcy, w szczególności poprzez zobowiązanie ich do wybudowania takiego odcinka na własny koszt (samodzielnie, bądź też pokrycie kosztów poniesionych w związku z taką budową przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne)⁷⁸. Do takiego naruszenia może dojść również w przypadku pobierania od odbiorców opłat na rozbudowę infrastruktury, w ramach której przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne buduje również przyłącza, a więc odcinki,

⁷⁶ Por. decyzje nr: RKR 21/2009, RKR 10/2011.

⁷⁷ Por. Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego - Izba Cywilna z dnia 8 marca 2006 r. (sygn. akt III CZP 105/2005).

⁷⁸ Por. decyzje nr: RKR 16/2009, RKR 12/2010.

których obowiązek sfinansowania spoczywa na odbiorcy. Jeśli pobierana opłata – zazwyczaj ryczałtowa – jest wyższa niż koszty wybudowania przyłączy w przypadku co najmniej niektórych odbiorców, ma ona w ich przypadku niewątpliwie uciążliwy i nieuczciwy charakter, co pozwala uznać takie zachowanie przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego za naruszenie eksploatacyjne⁷⁹.

Z analogicznych względów za nadużycie pozycji dominującej należy uznać obciążanie odbiorców kosztami włączenia przyłącza do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej (wykonania tzw. wcinki)⁸⁰. Roboty takie wykonywane są na majątku przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego (tj. na należącej do niego sieci), a pojawiająca się w ich wyniku wcinka stanowi własność przedsiębiorstwa wodociągowego. Wymuszanie na odbiorcach finansowania wcinki, a zatem dokonywania inwestycji w majątek przedsiębiorstwa, nie znajduje uzasadnienia.

Źródłem problemów jest również odpowiedzialność za naprawy odcinka łączącego przyłącze z siecią wodociągową lub kanalizacyjną. Przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, nawet jeśli nie są właścicielami odcinka sieci łączącego przyłącze z siecią, nie mogą obciążać kosztami ich napraw odbiorców, ponieważ będąc elementami sieci, odcinki te znajdują się w posiadaniu przedsiębiorstwa, które tym samym odpowiada za ich prawidłowe działanie⁸¹. Przerzucanie takiej odpowiedzialności na odbiorców ma niewątpliwie uciążliwy charakter.

3.3.6. Stosowanie cen nieuczciwych i nadmiernie wygórowanych

Pozycja monopolistyczna przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych umożliwia również narzucanie odbiorcom cen nieuczciwych. Naruszenia tego typu są bardzo rzadko spotykane, ponieważ, z uwagi na mało precyzyjny charakter tego pojęcia, jednoznaczne stwierdzenie, czy określona cena ma nieuczciwy charakter, jest skomplikowane. Niemniej, w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym obowiązują precyzyjne regulacje taryfowe, które – potraktowane jako punkt odniesienia – pozwalają na łatwiejsze zdefiniowanie cen

⁷⁹ Nie zawsze jednak warunek taki będzie uciążliwy, ponieważ wysokość pobieranej opłaty może się okazać wyższa niż przewidywane koszty budowy przyłącza w odniesieniu do wszystkich podłączanych odbiorców (por. decyzja nr RKT 51/2008).

⁸⁰ Por. decyzje nr: RKR 14/2008, RKR 22/2009, RKR 31/2009.

⁸¹ Por. decyzja nr RŁO 14/2011.

nieuczciwych. W szczególności będą to ceny, które ustalane są niezgodnie z obowiązującymi przepisami lub też w inny sposób naruszają zasadę ekwiwalentności świadczeń na niekorzyść co najmniej części odbiorców.

Sytuacje takie występują w szczególności w przypadku uwzględniania w kalkulacji ceny kosztów, które nie zostały w rzeczywistości przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne poniesione, lub też naliczania ich w nieprawidłowej wysokości. Jako przykład mogą posłużyć tutaj:

- uwzględnianie kosztów zużycia materiałów i energii przy użyciu zawyżonego wskaźnika inflacji⁸²,
- uwzględnianie w cenie usługi świadczonej na rzecz osób nieposiadających urządzeń pomiarowych kosztów odczytu wodomierzy⁸³,
- uwzględnianie w cenach usług pobieranych od osób nieposiadających dostępu do sieci kanalizacyjnej (korzystających z wozów asenizacyjnych) kosztów utrzymania tej sieci⁸⁴.

Jako nieuczciwe mogą być również zakwalifikowane te ceny, które nie uwzględniają dostatecznie zróżnicowania pomiędzy poszczególnymi grupami odbiorców. I tak, rozliczanie według tej samej stawki gospodarstw domowych i odbiorców przemysłowych, mimo generowania przez nich odmiennych kosztów związanych z dostarczaniem wody, prowadzi do ustalenia cen nieuczciwych, skutkujących nieuzasadnionym subsydiowaniem skrośnym⁸⁵.

Ceny nieuczciwe, zazwyczaj stosowane w odniesieniu do odbiorców indywidualnych, bywają również narzucane podmiotom zbiorowym, takim jak gminy. W szczególności sytuacja taka ma miejsce w przypadku hurtowego odbioru wody. W jednej ze spraw rozpatrywanych przez Prezesa UOKiK, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne narzucało gminie, dostarczającej hurtowo ścieki, ceny na poziomie stosowanym w odbiorze detalicznym, a więc w odniesieniu do indywidualnych dostawców ścieków, takich jak np. gospodarstwa domowe. Gmina została w ten sposób obciążona kosztami oczyszczania wód opadowych i infiltracyjnych przedostających się do sieci kanalizacyjnej na terenie miasta, w którym

⁸² Por. decyzja nr RKR 37/2007.

⁸³ Por. decyzja nr RKR 18/2011.

⁸⁴ Por. decyzja nr RKR 15/2010.

⁸⁵ Por. decyzja nr RKT 72/2006.

znajdowała się sieć wodociągowa przedsiębiorstwa odbierającego ścieki, na którą to wielkość nie miała żadnego wpływu, jak również kosztami związanymi z utrzymaniem sieci wodociągowej należącej do przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, którą wykorzystywała jedynie na niewielkim odcinku⁸⁶.

Przyczyną uznania cen stosowanych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne za nieuczciwe może być wreszcie oparcie ich na niejasnej kalkulacji, dającej podstawy do podejrzeń, iż cena finalna usługi uwzględnia koszty w rzeczywistości przez dostawcę usług nieponoszone. Sytuacja taka miała miejsce w przypadku przedsiębiorstwa (niebędącego przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym) zajmującego się przesyłem ścieków, do których to celów używało wydzierżawionej przepompowni. Od dostawców ścieków pobierana była opłata za ich przepompowanie. W związku ze skargami odbiorców wskazujących na nieścisłości, Prezes UOKiK wszczął postępowanie antymonopolowe, w trakcie którego przedsiębiorstwo przedstawiło dwie kalkulacje, na których oparta była wspomniana cena. Jak stwierdził Prezes UOKiK, były one wzajemnie niespójne, przy czym kalkulacja przedstawiona jako pierwsza oparta była na częściowych, nieaktualnych bądź nieprawidłowo oszacowanych danych, podczas gdy druga zawierała nieracjonalnie wysokie rezerwy na naprawy i remonty, co dawało podstawy do stwierdzenia, iż cena nie została oparta na rzeczywiście poniesionych kosztach, lecz w stosunku do nich istotnie zawyżona⁸⁷.

Jeśli nieprawidłowo skalkulowane ceny będą znacząco odbiegały od analogicznych cen stosowanych na innych rynkach, mogą zostać uznane za nieuczciwie zawyżone. W jednej z rozpatrywanych przez Prezesa UOKiK spraw, od odbiorców należących do grupy taryfowej „przemysł spożywczy” przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne żądało opłat abonamentowych kształtujących się na poziomie kilkanaście lub nawet kilkadziesiąt razy wyższym niż analogiczne opłaty pobierane od gospodarstw domowych przez samo przedsiębiorstwo oraz od odbiorców przemysłowych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne funkcjonujące na innych rynkach geograficznych. Przyczyną takiego ukształtowania opłat abonamentowych było rozliczenie ponoszonych kosztów jedynie w oparciu o ilość dostarczanej wody w sytuacji, gdy znaczna ich część nie była zależna od

⁸⁶ Por. decyzja nr RKR 5/2009. Zbliżone postępowanie odbiorcy ścieków było również przedmiotem postępowania zakończonego decyzją nr RKR 66/2005.

tego parametru. Takie ustalanie opłaty abonamentowej nie brało również pod uwagę dwóch istotnych faktów. Pierwszym było znaczące wewnętrzne zróżnicowanie grupy taryfowej „przemysł spożywczy”, w ramach której funkcjonowali zarówno duzi przedsiębiorcy wykorzystujący znaczne ilości wody w procesach przemysłowych, jak i mniejsi, którzy wykorzystywali jej umiarkowane ilości. Drugi czynnik to znacznie mniejszy udział przedsiębiorców zaliczanych do powyższej grupy taryfowej w ilości odprowadzanych ścieków, powodujący, iż rozliczanie takich kosztów wedle udziału w ilości odebranej wody powodowało zawyżenie ich części przypadającej na ww. odbiorców przemysłowych⁸⁸. Tak kształtowanych cen nie można było uznać za ekwiwalentne w stosunku do świadczonych w zamian usług.

3.3.7. Przeciwdziałanie rozwojowi konkurencji

Nie wszystkie naruszenia, jakich dopuszczają się przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne mają charakter wyłącznie eksploatacyjny. Jakkolwiek rzadko, zdarzają się wśród nich również takie, które prowadzą do ograniczenia konkurencji na rynkach powiązanych z rynkiem zbiorowego dostarczania wody i odbioru ścieków. W szczególności zachowania takie polegają na wykorzystywaniu roli właściciela infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej oraz organizatora rynku, wydającego zezwolenia na przyłączenia do sieci, do ograniczenia kręgu podmiotów mogących wykonywać określone roboty, zwłaszcza w zakresie przyłączania do sieci. Najczęściej wyłączność w tym zakresie przyznawana jest samemu przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu lub należącemu do gminy przedsiębiorstwu trudniącemu się robotami budowlanymi⁸⁹. Zachowanie takie powoduje, iż z jednej strony przedsiębiorcy dysponujący odpowiednimi kwalifikacjami i sprzętem nie mogą podjąć się wykonania określonych prac budowlanych, w zakresie których konkurowaliby z przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym. Natomiast osoby podłączające się do sieci nie mogą skorzystać z usług innego podmiotu (lub podmiotów) niż ten wybrany przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, mimo iż zgodnie z przepisami to odbiorcy finansują budowę przyłączy, a zatem powinni móc dysponować, w granicach odpowiednich przepisów, możliwością wyboru wykonawcy, pozwalającą na

⁸⁷ Por. decyzja nr RLU 15/2009.

⁸⁸ Por. decyzja nr RWR 85/2008.

⁸⁹ Por. decyzja nr RPZ 11/2009.

minimalizację kosztów robót. W ten sposób zostaje ograniczona konkurencja na niekorzyść odbiorców.

Zachowania takie nie zawsze wydają się być konsekwencją dążenia do ograniczenia konkurencji i zapewnienia sobie dodatkowych zysków. Często zasadniczym ich motywem jest dążenie do zapewnienia kontroli nad wykonawcami robót i niedopuszczenie do sytuacji, w której mogłyby być one wykonywane przez przedsiębiorców nie dających gwarancji prawidłowego ich przeprowadzenia. W jednej z rozpatrywanych przez Prezesa UOKiK spraw przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wprowadziło system zgód systemowych, o które musieli występować przedsiębiorcy pragnący wykonywać roboty związane z przyłączaniem do sieci. W praktyce zgody takie otrzymywali wszyscy zgłaszający się (z wyjątkiem jednego przedsiębiorcy), a samo przedsiębiorstwo wykonywało zdecydowaną mniejszość robót przyłączeniowych, co wskazuje, iż celem takiego zachowania nie było ograniczanie dostępu do rynku. Niemniej jednak system taki nie był niezbędny dla zachowania odpowiedniej jakości administrowanego systemu wodociągowo-kanalizacyjnego. Przedsiębiorstwo dysponowało bowiem szeregiem uprawnień, które umożliwiały mu właściwe kontrolowanie prowadzonych robót. I tak, wydawało ono warunki techniczne przyłączenia, posiadało również uprawnienia do prowadzenia nadzoru nad pracami i dokonywało odbioru technicznego nowej instalacji. Ponadto, zgodnie z przepisami prawa budowlanego, roboty związane z wykonywaniem przyłączy i sieci podlegają nadzorowi właściwych organów administracji architektoniczno-budowlanej, które mogą kontrolować je również pod względem zgodności z przepisami techniczno-budowlanymi oraz zasadami wiedzy technicznej⁹⁰.

Również przyznawanie przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wyłączności na wykonywanie robót przyłączeniowych samemu sobie może być konsekwencją dążenia do zachowania najdalej idącej kontroli nad powyższym procesem, mającej na celu minimalizację ewentualnych kosztów związanych z nieprawidłowym wykonaniem takich robót. Nawet jeśli wyłączność na wykonanie robót przyłączeniowych przyznawana jest przedsiębiorcy w wyniku przetargu⁹¹, zachowanie takie wciąż narusza prawo konkurencji, ponieważ

⁹⁰ Por. decyzja nr RPZ 7/2009.

⁹¹ Por. decyzja nr RKR 47/2008.

uniemożliwia odbiorcy finansującemu budowę przyłącza, wybór innego, bardziej odpowiadającego mu wykonawcy. Mniejszym przedsiębiorcom natomiast, często nieposiadającym potencjału finansowego lub organizacyjnego wystarczającego do wystartowania w przetargu, ogranicza dostęp do rynku.

W praktyce orzeczniczej Prezesa UOKiK zdarzają się również sprawy, w których antykonkurencyjne i eksploatacyjne zamiary przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, wykluczającego z rynku część dostawców są bardziej wyraźne. W jednej ze spraw przedsiębiorstwo uzależniało wydanie warunków technicznych przyłączenia od wykorzystania przy budowie armatury trzech producentów, z którymi miało podpisane umowy o współpracy, zaś jednego z nich było wyłącznym dystrybutorem na terenie województwa. W ten sposób do wykonania przyłączy do sieci na terenie działalności przedsiębiorstwa nie mogła być wykorzystywana armatura innych niż wybrani wytwórców, mimo że spełniała przewidziane prawem normy i została dopuszczona do obrotu⁹².

Ograniczenie dostępu do rynku wykonywania robót przyłączeniowych może przybierać subtelniejsze formy niż przyznawanie wyłączności wprost. Analogiczny skutek przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne lub gmina może osiągnąć obciążając inwestorów dodatkowymi kosztami lub obowiązkami w przypadku skorzystania z wykonawców zewnętrznych, co może znacząco ograniczyć racjonalność korzystania z usług tych ostatnich. Wśród takich zachowań wskazać można obciążanie odbiorców korzystających z usług wykonawców innych niż przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne dodatkowymi opłatami za wydanie warunków przyłączenia⁹³, czy też nakazywanie im wykonania badań bakteriologicznych, których wykonywać nie muszą w przypadku skorzystania z usług przedsiębiorstwa⁹⁴.

Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne powinno zapewnić odbiorcom możliwość wyboru wykonawcy robót przyłączeniowych oraz nie powinno stwarzać dodatkowych, nieprzewidzianych prawem, barier dla wykonywania takich robót przez przedsiębiorców dysponujących odpowiednimi uprawnieniami.

⁹² Por. decyzja nr RLU 6/2011.

⁹³ Por. decyzja nr RKR 12/2010.

3.4. Motywy naruszeń i ich dotkliwość

Analiza wyjaśnień udzielanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, przeciwko którym Prezes UOKiK prowadził postępowania antymonopolowe może wskazywać, iż naruszającym przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów podmiotami kierują różne motywy, wśród których nie zawsze dominuje chęć ograniczenia konkurencji bądź eksploatowania swoich odbiorców. Często przyczyną naruszeń prawa konkurencji wydaje się być nieprecyzyjne formułowanie treści umów⁹⁵, jak również opóźnione reakcje (lub ich brak) na zmiany w prawie bądź jego interpretacji. W niektórych przypadkach przyczyną naruszeń jest przyjmowanie uproszczonych rozwiązań, wychodzących poza obowiązujące procedury prawne, które postrzegane są przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne jako mało praktyczne⁹⁶. Zdarza się również, iż przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne dążą do zabezpieczenia własnych interesów w sposób, który jest przyjęty w innych, nawet charakteryzujących się relatywnie wysoką konkurencyjnością branżach, jednak – zapewne z uwagi na szczególny charakter dobra jakim jest woda - nie są przewidziane przepisami ustawy o zaopatrzeniu [...] ⁹⁷. Z wyjaśnień przedsiębiorców wynika, że przyczyną naruszeń mogą być również nie do końca precyzyjnie sformułowane przepisy⁹⁸, a także dążenie do zachowania kontroli nad jakością robót przyłączeniowych wykonywanych przez podmioty trzecie. Należy wreszcie wskazać, iż specyfika sektora, w szczególności fakt, iż trudno jest jednoznacznie ustalić właściwą z ekonomicznego (czy nawet etycznego) punktu widzenia alokację kosztów budowy lub utrzymania poszczególnych elementów infrastruktury, może prowadzić do sytuacji, w których przyjęte przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne rozwiązania w powyższym

⁹⁴ Por. decyzja nr RŁO 30/2009.

⁹⁵ Dotyczy to w szczególności klauzul ograniczających odpowiedzialność przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych za pogorszenie jakości usług będące konsekwencją wydarzeń zewnętrznych w stosunku do przedsiębiorstwa (takich jak zanieczyszczenie wody na ujęciu, czy przerwy w dostawie energii elektrycznej). Por. punkt 3.3.1.

⁹⁶ Przykładowo, sytuacja taka wydaje się zachodzić w przypadku rozbudowy sieci, na którą środki pozyskiwane są w drodze pobierania nieprzewidzianych prawem opłat bądź „darowizn”, zamiast opłat adiacenckich, których ustalenie i pobieranie wiąże się z większymi kosztami transakcyjnymi. Por. punkt 3.3.5.

⁹⁷ Sytuacja taka ma miejsce np. w odniesieniu do klauzul przewidujących, w przypadku niewywiązywania się odbiorcy z umowy, możliwość jej rozwiązania połączonego z odcięciem dopływu wody do odbiorcy. Por. punkt 3.3.4.

⁹⁸ Przykładem może być tutaj art. 31 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu [...], który przyznaje osobie, która wybudowała infrastrukturę wodociągowo-kanalizacyjną z własnych środków możliwość przekazania jej odpłatnie na rzecz przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego lub gminy, jednak ani wspomniany artykuł, ani przepisy wykonawcze do ustawy nie dają wskazówek, w jaki sposób odpłatność taka miałaby być ustalana.

zakresie, mogą uchybiać obowiązującym przepisom. Podkreślenia wymaga okoliczność, iż odpowiedzialność antymonopolowa przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego ma charakter obiektywny i nie wyłącza jej fakt, iż jego celem nie było naruszanie przepisów prawa konkurencji.

Niezależnie od przekazywanych wyjaśnień mamy jednak do czynienia z naruszeniami, gdzie w pełni świadome dążenie przedsiębiorstwa do eksploatacji kontrahentów nie budzi żadnych wątpliwości, tak jak w niektórych przypadkach narzucania kontrahentom nieuczciwych cen wody, czy też ograniczania inwestorom swobody wyboru wykonawcy robót bądź dostawcy materiałów. Również zapisy umów, które przerzucają na odbiorców ryzyko zakłóceń w dostawie wody, czy w inny sposób ograniczają ich prawa, nie muszą być konsekwencją niedbałości w formułowaniu treści umowy, ale mogą również stanowić wyraz świadomej polityki przedsiębiorstwa.

Analizując orzecznictwo Prezesa UOKiK oraz sądów po kącie wysokości kar nakładanych na przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne można stwierdzić, że zdecydowaną większość stwierdzanych naruszeń stanowią uchybienia o mniejszej wadze. Jest tak ponieważ wiele kwestionowanych działań sprowadza się do narzucania odbiorcom uciążliwych warunków umów przynoszących przedsiębiorstwom wodociągowo-kanalizacyjnym nieuzasadnione korzyści, których negatywne skutki mają charakter głównie potencjalny i mogą się ujawnić jedynie w rzadkich przypadkach⁹⁹. Nie są to zatem praktyki o znacznym stopniu dotkliwości dla odbiorców. Kary nakładane za takie naruszenia są niewielkie w stosunku do przychodów przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych. Relatywnie częste są również, w takich przypadkach, decyzje zobowiązaniowe, wydawane na podstawie art. 12 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, w ramach których przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne zobowiązują się do zaprzestania stosowania kwestionowanych przez Prezesa UOKiK praktyk, tym samym unikając kary. Dużo rzadziej spotykane są naruszenia poważne, prowadzące do znacznego ograniczenia konkurencji bądź dotkliwej eksploatacji kontrahentów. W takich przypadkach nakładane kary mogą być wysokie, do

⁹⁹ Przykładem mogą być tutaj klauzule wyłączające odpowiedzialność przedsiębiorstwa za niewywiązanie się z umowy w wyniku takich wydarzeń, jak zanieczyszczenie wody na ujęciu czy przerwy w dostawie energii elektrycznej. Przypadki ograniczenia dostaw wody z powyższych powodów wydają się być rzadkie.

czego przyczynia się również fakt, iż podstawę dla ich ustalania stanowi przychód przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, który jest zazwyczaj wysoki.

Zauważyć należy również, iż zachowania klasyfikowane jako przypadki nadużywania pozycji dominującej prowadzące do eksploatacji kontrahentów w wielu przypadkach są zbliżone do praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, jako że w dużej mierze czynnikiem decydującym o ich antykonsumenckim lub eksploatacyjnym charakterze jest bezprawność – niezgodność z przepisami regulującymi obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz prawa odbiorców.

4. Ochrona konsumentów w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym w Polsce

Odbiorcy usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, zgodnie z regulacjami wynikającymi z przepisów ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu [...], aktów wykonawczych do tej ustawy, a także przepisów Kodeksu cywilnego i – stanowiących akty prawa miejscowego – regulaminów zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków, podlegają ochronie poprzez m.in. przyznanie im szczególnych praw, które nie mają mocy obowiązującej w innych obszarach obrotu gospodarczego i na innych rynkach.

Podstawowymi prawami przyznanymi w szczególności konsumentom są:

- prawo do powszechnego dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych, o ile tylko istnieją techniczne warunki ich świadczenia (art. 1 oraz art. 15 ust. 1 i 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu [...]),
- prawo do zaopatrzenia w wodę spełniającą wymagania dotyczące jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi (art. 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu [...]),
- prawo do pełnej, rzetelnej i wyczerpującej informacji o warunkach świadczonych usług, określonej przepisami prawa (np. art. 6 ust. 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu [...]),
- prawo do rozliczeń za usługi wodociągowo-kanalizacyjne na podstawie określonych w taryfach cen i stawek opłat (art. 26 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu [...]).

4.1. Informacja o warunkach świadczonych usług

Zawieranie umów z indywidualnymi odbiorcami (konsumentami) w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym, podobnie jak w sektorze ciepłowniczym, nie jest zjawiskiem ani tak powszechnym, ani tak masowym, jak ma to miejsce w innych sektorach zaopatrujących gospodarstwa domowe w pozostałe dobra i usługi. Dotyczy to przede wszystkim dostaw energii elektrycznej i gazu oraz świadczenia usług telekomunikacyjnych (telefon, telewizja, internet), gdzie umowy, których stroną jest konsument są niemalże codziennością.

Inaczej rzecz się ma w systemie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków, gdzie liczba indywidualnych klientów bezpośrednio wchodzących w stosunki umowne z dostawcą może wydawać się niewielka w stosunku do liczby umów zawieranych

z konsumentami przez przedsiębiorstwa energetyczne i telekomunikacyjne. Wynika to ze szczególnego ukształtowania się stosunków własnościowych w infrastrukturze wodociągowo-kanalizacyjnej, spowodowanego stanowaniem i respektowaniem rozgraniczeń sieci wodociągowych lub kanalizacyjnych (własność dostawcy lub gminy) i wewnętrznych instalacji wodociągowych/kanalizacyjnych w nieruchomościach odbiorców (własność odbiorców). Choć zasadnym wydawać się może przeświadczenie, że dla wykonywania usług ma to znaczenie drugorzędne, to w praktyce rozwiązanie to pociąga za sobą istotne konsekwencje tak dla samej identyfikowalności stron umowy, jak i obowiązków, praw oraz odpowiedzialności tych stron. Za stan, jakość i niezawodność działania sieci, instalacji, urządzeń i przyłączy odpowiadają bowiem – co do zasady – ich właściciele i tylko oni są względem siebie bezpośrednimi kontrahentami.

Zasady regulujące te kwestie znajdują również odzwierciedlenie w obowiązujących przepisach prawa. Zgodnie z ustawą o zbiorowym zaopatrzeniu [...], przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane do zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków z osobą, której nieruchomość została przyłączona do sieci, posiadającą tytuł prawny do korzystania z nieruchomości lub korzystającą z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Jeżeli nieruchomość jest zabudowana budynkiem wielolokalowym lub budynkami wielolokalowymi, umowa jest zawierana z ich właścicielem lub z zarządcą. Regułą więc jest to, że indywidualni mieszkańcy gminnych i innych zasobów mieszkaniowych, członkowie spółdzielni mieszkaniowych, a także – w większości – członkowie wspólnot mieszkaniowych, choć korzystają z wody dostarczanej z sieci i usług kanalizacyjnych, nie są stronami umów o dostawę wody i odprowadzanie ścieków i nie mają uprawnień do skutecznego żądania ich zawarcia z przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym¹⁰⁰.

Stąd też liczba konsumentów, z którymi dostawcę usług wodociągowo-kanalizacyjnych wiążą bezpośrednie kontrakty, jest relatywnie niewielka i zawęża się zwykle do właścicieli domów

¹⁰⁰ Co prawda, art. 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu [...] przewiduje wyjątek od tej zasady, bowiem na wniosek właściciela lub zarządcy budynku wielolokalowego lub budynków wielolokalowych przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne zobowiązane jest zawrzeć umowę także z osobą korzystającą z lokalu wskazaną we wniosku, ale jest to obwarowane koniecznością spełnienia ze strony zarządcy wielu warunków natury

jednorodzinnych, domów w zabudowie szeregowej, posiadających oddzielne przyłącza oraz właścicieli innych obiektów nie wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej. Taki typ odbiorcy jest jednak charakterystyczny dla małych ośrodków i obszarów wiejskich.

Nie oznacza to jednak, w żadnym wypadku, że interesy tej grupy konsumentów wyłączone są spod ochrony prawnej. Wręcz przeciwnie, warunki umów zawieranych z tymi właśnie odbiorcami usług są przedmiotem kontroli ze strony m.in. Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Szczególna ochrona interesów tego kręgu klientów przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych wynika z faktu, iż ich pozycja kontraktowa w relacjach z dostawcą usług jest zdecydowanie słabsza, a w odróżnieniu od innych odbiorców, nie będąc profesjonalistami, nie posiadają oni wystarczającej wiedzy co do określonych prawem warunków umownych świadczenia usług.

Jak już zaznaczono, ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu [...] wskazuje otwarty katalog elementów, które winny znaleźć się w umowie zawieranej z odbiorcą usług.

Wymóg ustawowy odnosi się w równym stopniu do umów zawieranych z przedsiębiorcami, jak i konsumentami, z tym, że z uwagi na szczególny zakres ochrony praw tych ostatnich, zaniechanie, uchylanie się lub niepełne wypełnienie we wzorcach umownych obowiązku informacyjnego względem nich traktowane jest jako poważne uchybienie, które godzi w zbiorowe interesy konsumentów.

Tymczasem, jak wynika z przeglądu postanowień wzorów umów zawieranych przez ankietowane przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne z konsumentami¹⁰¹, powszechnym zjawiskiem jest brak w umowach informacji, które powinny obligatoryjnie się w nich znaleźć. Zamiast nich, znajdują się tam jedynie nazwy i źródła przepisów,

techniczno-organizacyjnej i tylko on, a nie konsument może być wnioskodawcą. W praktyce to rozwiązanie nie jest często wykorzystywane.

regulaminów, czy innych uregulowań normujących te kwestie. Odnosi się to najczęściej do informacji dotyczących:

- a) ustaleń zawartych w zezwoleniu¹⁰²; w tym zakresie przedsiębiorcy najczęściej ograniczają się jedynie do oznaczenia przedsiębiorstwa, wskazania jego siedziby i adresu,
- b) procedur i warunków kontroli urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych¹⁰³,
- c) ilości i jakości świadczonych usług oraz warunków ich świadczenia¹⁰⁴. We wzorach stosowanych umów, przedsiębiorcy – z uchybieniem wymogu, że umowa winna uwzględniać potrzeby każdego danego odbiorcy i jednoznacznie określać takie parametry jak: ilość, czy jakość – ograniczają się jedynie do postanowień, których dwa przykłady zaprezentowano poniżej.
 - *Do obowiązków przedsiębiorstwa należy w szczególności: (...), 2) dostarczanie wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi, o jakości badanej w punkcie czerpalnym przed zaworem za wodomierzem głównym – o odpowiadającej warunkom określonym w obowiązujących przepisach,*
 - *Dostarczanie w sposób ciągły wody do nieruchomości będącej w zarządzie Usługobiorcy zgodnie z warunkami technicznymi przyłączenia, o ciśnieniu umożliwiającym normalne użytkowanie wody i na zasadach określonych w obowiązujących przepisach z przeznaczeniem na cele: o jakości badanej u wylotu za wodomierzem przed zaworem głównym, odpowiadającej wymogom wynikającym z obowiązujących przepisów.*

Postanowienia o takiej lub zbliżonej treści, jako mało precyzyjne i zbyt ogólnikowe, nie czynią z pewnością zadość wymogom określonym w art. 6 ust. 3 pkt 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu [...].

¹⁰¹ W ramach przeprowadzonego badania dokonano przeglądu blisko 500 wzorów umów stosowanych przez ankietowane przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, świadczące usługi zbiorowej dostawy wody i zbiorowego odprowadzania ścieków na rzecz konsumentów.

¹⁰² Art. 6 ust. 3 pkt 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu [...].

¹⁰³ Art. 6 ust. 3 pkt 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu [...].

4.2. Ceny w rozliczeniach za usługi wodociągowo-kanalizacyjne

Odpowiednio do treści art. 26 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu [...], rozliczenia za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków są prowadzone przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne z odbiorcami usług na podstawie określonych w taryfach cen i stawek opłat oraz ilości dostarczonej wody i odprowadzanych ścieków. Jednocześnie, niezależnie od tego, czy stroną umowy z przedsiębiorstwem jest osoba, której nieruchomość została przyłączona do sieci, rozliczająca się z usługodawcą bezpośrednio, czy też właściciel bądź zarządca budynku wielolokalowego, warunki rozliczeń są podobne. Należy jednak pamiętać, że jeśli odbiorcą usług jest wyłącznie właściciel lub zarządca budynku wielolokalowego jest on obowiązany do takiego rozliczenia kosztów tych usług, by suma obciążeń za wodę lub ścieki nie była wyższa od obciążeń ponoszonych przez niego na rzecz przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego.

Efektem rozliczeń dokonywanych pomiędzy sprzedawcą usług a ich nabywcą jest uzyskanie przez pierwszy z tych podmiotów przychodu równego iloczynowi ilości dostarczonej wody bądź odebranych ścieków oraz właściwych tym usługom cen (a w wypadku, gdy taryfa jest wielocłónowa – także opłaty abonamentowej lub opłat abonamentowych) i powstanie po stronie drugiego z podmiotów zobowiązania w wysokości równej temu przychodowi.

4.3. Prezes UOKiK jako organ właściwy w sprawach z zakresu ochrony konsumentów

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów jest aktem prawnym regulującym dwie sfery: ochronę i rozwój konkurencji oraz ochronę konsumentów. Stanowi ona zatem zbiór dwóch regulacji: prawa konkurencji i prawa ochrony konsumentów, jednocześnie przyznając Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów kompetencje do prowadzenia postępowań administracyjnych w obu tych dziedzinach tj. postępowań antymonopolowych oraz postępowań w sprawie naruszenia zbiorowych interesów konsumentów.

W rozumieniu ustawy konsumentem jest *osoba fizyczna dokonująca czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową*.

¹⁰⁴ Art. 6 ust. 3 pkt 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu [...].

Podkreślić należy, że zgodnie z przepisami ustawy, interesy konsumentów są chronione w dwojaki sposób. Przede wszystkim wszelkie działania mające na celu ochronę konkurencji służą *de facto* ochronie konsumentów. Tak więc interesy konsumentów są pośrednio chronione działaniami organów antymonopolowych ingerujących w funkcjonowanie rynku dla ochrony konkurencji. Jednocześnie przepisy ustawy przewidują normy bezpośrednio dedykowane ochronie konsumentów. Są nimi przepisy zawierające materialnoprawne normy zakazujące stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, odnoszące się do postępowań administracyjnych w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów przepisy proceduralne, a także przewidujące sankcje za określone działania przedsiębiorców nieprzestrzegających materialnych i proceduralnych przepisów w tym zakresie¹⁰⁵. Przepisy powyższe mają na celu ochronę konsumentów jako słabszych uczestników rynku przed nadużyciami ze strony profesjonalistów, jakimi są przedsiębiorcy.

Przedsiębiorcy wykorzystując swoją silniejszą pozycję na rynku, przejawiającą się chociażby w dostępie do informacji i wiedzy m. in. prawniczej, często dopuszczają się naruszeń zbiorowych interesów konsumentów. Ustawa definiuje praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów jako godzące w te interesy bezprawne działanie przedsiębiorcy. Zakaz praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów sformułowany w art. 24 ust. 1 ustawy odnosi się zatem do sytuacji, w której spełnione są następujące warunki:

- 1) praktyka jest działaniem lub zaniechaniem przedsiębiorcy,
- 2) praktyka jest bezprawna,
- 3) praktyka godzi w zbiorowy interes konsumentów.

Praktyki, o których mowa w art. 24 ustawy, oznaczają wszelkie formy zachowania przedsiębiorcy w relacji z konsumentami, obejmujące zarówno działania jak i zaniechania przedsiębiorcy. Oznacza to, że praktykę może stanowić zarówno aktywne zachowanie – czynność podejmowana przez przedsiębiorcę wobec konsumentów (np. zawarcie umowy, która zawiera niedozwolone postanowienia umowne), jak i zaniechanie – czyli niewykonanie czynności, które przedsiębiorca powinien wykonać (np. niewykonanie obowiązku informacyjnego, niezamieszczenie obowiązkowych postanowień w treści umowy).

Art. 24 ust. 2 ustawy zawiera zarówno generalną regułę interpretacyjną, pozwalającą na bliższe zdefiniowanie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, zgodnie z którym jest to każde bezprawne działanie przedsiębiorcy, które godzi w interesy konsumentów. Wymienione są tam najistotniejsze, zdaniem ustawodawcy, działania przedsiębiorców, które mogą być uznane za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów:

- 1) stosowanie wzorców umów, które zostały wpisane do rejestru postanowień wzorców umowy uznanych za niedozwolone;
- 2) naruszenie obowiązku udzielenia konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji;
- 3) nieuczciwe praktyki rynkowe lub czyny nieuczciwej konkurencji.

Zgodnie z przepisami ustawy każdy może zgłosić Prezesowi Urzędu na piśmie zawiadomienie dotyczące podejrzenia stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, jednakże postępowanie w sprawie naruszenia zbiorowych interesów konsumentów toczy się z urzędu, a organem uprawnionym do jego wszczęcia i prowadzenia jest Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Jeżeli w wyniku przeprowadzonego postępowania Prezes Urzędu wyda decyzję, w której stwierdzi, że przedsiębiorca, chociażby nieumyślnie, stosuje bądź stosował i zaniechał stosowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, a zatem dopuścił się jej stosowania, zgodnie z art. 106 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, może nałożyć na przedsiębiorcę karę pieniężną w wysokości nie większej niż 10% przychodu osiągniętego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary.

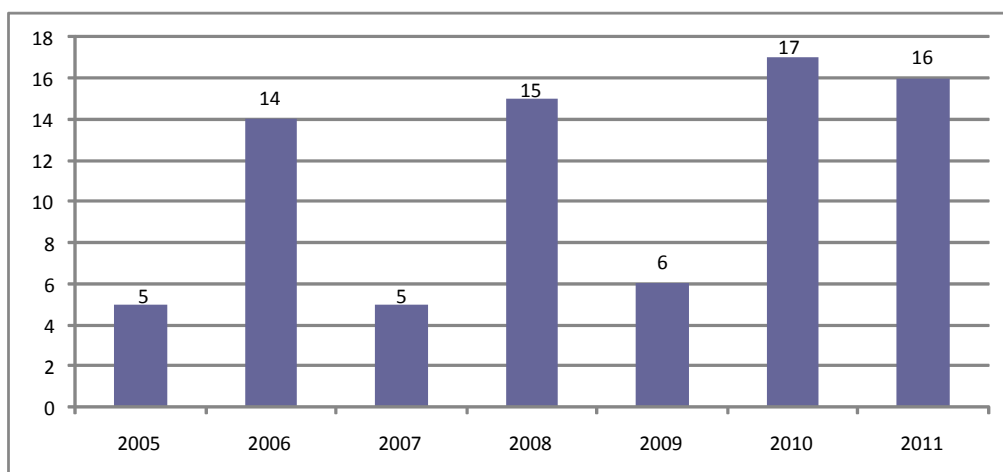
4.4. Orzecznictwo Prezesa UOKiK w zakresie naruszania zbiorowych interesów konsumentów w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym

W latach 2005 (rok wejścia w życie tzw. *dużej* nowelizacji ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu [...]) – wrzesień 2011 r. (stan na 30 września 2011 r.) Prezes Urzędu ochrony Konkurencji

¹⁰⁵ A. Stawicki, E. Stawicki, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 31.

i Konsumentów wydał łącznie 78 decyzji w sprawie naruszenia zbiorowych interesów konsumentów w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym. Liczbę tych decyzji w poszczególnych latach prezentuje wykres 3.

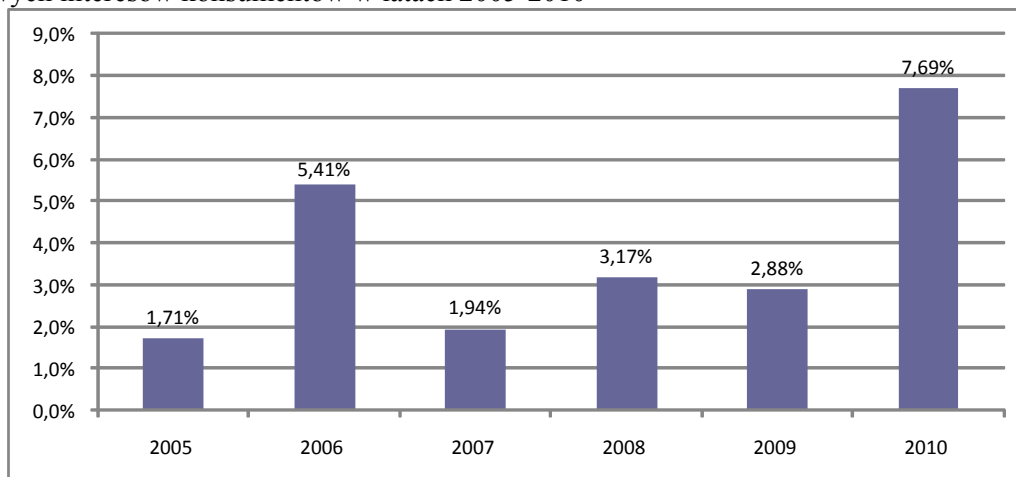
Wykres 3. Liczba decyzji w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów dotyczących sektora wodociągowo-kanalizacyjnego w latach 2005-2011 (stan na dzień 30 września 2011 r.)



Źródło: Opracowanie własne Prezesa Urzędu ochrony Konkurencji i Konsumentów.

W okresie 2005-2010 orzeczenia z tego zakresu stanowiły średnio ok. 3% rozstrzygnięć Prezesa Urzędu wydawanych w związku z podejrzeniem stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Odsetek tych decyzji w poszczególnych latach przedstawia poniższy wykres.

Wykres 4. Odsetek liczby decyzji w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów dotyczących sektora wodociągowo-kanalizacyjnego do liczby decyzji ogółem z zakresu naruszenia zbiorowych interesów konsumentów w latach 2005-2010



Źródło: opracowanie własne Prezesa Urzędu ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Znaczna liczba decyzji, które w zdecydowanej większości są prawomocne, daje uzasadnione podstawy dla wytyczenia linii orzeczniczej Prezesa Urzędu, której kierunek przedstawia przeprowadzona poniżej analiza typowych naruszeń i przesłanek, na których oparto dowodzenie tych naruszeń.

4.4.1. Brak w umowach uregulowań bezwzględnie wymaganych przez prawo

Podstawą świadczenia usług w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków jest umowa o zaopatrzenie w wodę oraz odprowadzanie ścieków. Do jej zawarcia dochodzi poprzez zaakceptowanie przez konsumentów warunków opracowanych, sformułowanych i przedstawionych im przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w formie wzorca umownego. Jak na to wskazuje orzecznictwo sądowe¹⁰⁶, to na przedsiębiorstwie wodociągowo-kanalizacyjnym spoczywa obowiązek ustalenia treści umowy, i to w taki sposób, aby w maksymalnie szerokim zakresie poinformować konsumenta o prawach i obowiązkach stron związanych z realizacją usług objętych umową.

Do zawieranych między przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcami usług umów o dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków ma zastosowanie ustawowe ograniczenie zasady swobody umów, bowiem minimalna treść stosunku umownego uregulowana została bezwzględnie wiążąco w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu [...], która w rozdziale 2 określa warunki zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków. Przepis art. 6 ust. 3 tej ustawy nakłada na przedsiębiorcę wodociągowo-kanalizacyjnego obowiązki, od których nie są przewidywane wyjątki. W każdym przypadku umowy muszą zawierać postanowienia dotyczące:

- 1) ilości i jakości świadczonych usług wodociągowych lub kanalizacyjnych,
- 2) sposobu i terminów wzajemnych rozliczeń,
- 3) praw i obowiązków stron umowy,

¹⁰⁶ Por. wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 10 września 2010 r., sygn. akt XVII AmA 122/09. W uzasadnieniu do tego wyroku Sąd wskazał m.in., iż stanowisko przedsiębiorcy o braku obowiązku i niecelowości zamieszczania wielu informacji oraz cytowania fragmentów aktów prawnych nie może się ostać i jest przejawem braku troski przedsiębiorcy-profesjonalisty o interes konsumenta wynikającym z dążenia do ochrony własnych interesów i lekceważeniem drugiej strony umowy skazanej w następstwie monopolu sieciowego i warunków technicznych na usługi jednego usługodawcy.

- 4) warunków usuwania awarii przyłączy wodociągowych lub przyłączy kanalizacyjnych będących w posiadaniu odbiorcy usług,
- 5) procedur i warunków kontroli urządzeń wodociągowych oraz urządzeń kanalizacyjnych,
- 6) ustaleń zawartych w zezwoleniu na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków,
- 7) okresu obowiązywania umowy oraz odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym warunków wypowiedzenia.

Brak w umowach zawieranych z konsumentami któregośkolwiek z ww. uregulowań, bezwzględnie wymaganych ustawą o zbiorowym zaopatrzeniu [...], stoi nie tylko w sprzeczności z przepisami tego aktu prawnego, ale świadczy również o niewypełnieniu przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne podstawowego obowiązku informacyjnego względem kontrahentów, którym winna być udzielona rzetelna, prawdziwa i pełna informacja. Zaniechanie działań w tym zakresie stanowić może przejaw stosowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, o której mowa w art. 24 ust. 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Dowodzi temu bogate orzecznictwo Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z tego zakresu.

4.4.1.1. Brak informacji na temat ilości i jakości świadczonych usług

Obowiązek zawarcia w umowie postanowień dotyczących ilości i jakości świadczonych usług wodociągowych lub kanalizacyjnych, wynikający z art. 6 ust. 3 pkt 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu [...], jest ściśle powiązany z art. 5 ust. 1 stanowiącym, iż *Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ma obowiązek zapewnić zdolność posiadanych urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych do realizacji dostaw wody w wymaganej ilości i pod odpowiednim ciśnieniem oraz dostaw wody i odprowadzania ścieków w sposób ciągły i niezawodny, a także zapewnić należyłą jakość dostarczanej wody i odprowadzanych ścieków.*

Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu¹⁰⁷, art. 5 ustawy zawiera regulacje o charakterze publicznoprawnym, w zasadzie niezależne od treści umowy, oraz charakteryzujące się tym, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ani nie może odstąpić od obowiązków określonych w tym przepisie, ani obowiązków tych zmienić. Z kolei odbiorca usług winien z treści tej umowy uzyskać niezbędną wiedzę na temat ilości i jakości świadczonych na jego rzecz usług, w tym wysokości deklarowanego ciśnienia i jakości dostarczanej wody.

Ograniczenie się do zawarcia w umowie ogólnego zapisu o treści: dostarczanie wody przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne odbywać się będzie zgodnie z warunkami technicznymi o ciśnieniu umożliwiającym normalne użytkowanie i o jakości odpowiadającej wymogom określonym przez Ministra Zdrowia, nie spełnia obowiązku ustawy. Odesłanie do przepisów określających wymogi jakościowe dostarczanej wody, nie dostarcza konsumentowi informacji o ilości i jakości świadczonych usług w zakresie określenia wymaganego ciśnienia wody, jakościowych wymagań, jakim winna odpowiadać woda przeznaczona do spożycia przez ludzi oraz maksymalnej ilości i dopuszczalnego poziomu zanieczyszczeń odprowadzanych ścieków¹⁰⁸.

Tak więc zawierana przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne umowa o zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków powinna określać ilość i jakość świadczonych usług.

4.4.1.2. Brak informacji na temat sposobu i terminów wzajemnych rozliczeń

Zgodnie z art. 6 ust. 3 pkt 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu [...] umowa powinna określać sposób i termin wzajemnych rozliczeń, choć przepis ten nie wskazuje w sposób konkretny i ściśle sprecyzowany obligatoryjnych rozwiązań w tym zakresie, pozostawiając to do decyzji stron. Nie oznacza to w żaden sposób, że strony mogą z tego uregulowania w umowie zrezygnować lub ukształtować jego treść w sposób, który nie odpowiadałby innym unormowaniom z tego zakresu, np. § 17 rozporządzenia taryfowego. Ponadto przepis ten nie odnosi się wyłącznie do ustalenia terminu i sposobu płatności za wykonane usługi, ale

¹⁰⁷ B. Wierzbowski (red.), *Komentarz do ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków*, Izba Gospodarcza „Wodociągi Polskie” w Bydgoszczy, Bydgoszcz 2006, s. 67.

ustanawia obowiązek ustalenia sposobów i terminów wzajemnych rozliczeń, a więc obejmuje zarówno zobowiązania, jak i należności, powstałe tak po stronie usługodawcy, jak i odbiorcy. Znajomość treści stosunku zobowiązaniowego jest elementarną przesłanką należytego wykonania umowy, a brak takiej wiedzy uniemożliwia nie tylko skuteczne dochodzenie własnych roszczeń, ale i obronę przed nieuzasadnionymi żądaniami kontrahenta.

Zaniechanie zamieszczenia w umowach postanowień informujących o tym, w jakich okresach przedsiębiorstwo będzie dokonywało rozliczeń z konsumentami powoduje, że w chwili zawierania umowy, jak i w trakcie jej realizacji konsument nie jest w stanie ustalić, w jakich terminach wystawiane będą faktury za świadczone usługi oraz dokonywane będą odczyty wskazań wodomierzy i urządzeń pomiarowych. Dostawca usług może w związku z tym w sposób arbitralny ustalać długość cykli obrachunkowych, w których następują rozliczenia usług i związane z nimi odczyty wodomierzy i urządzeń pomiarowych. Prowadzi to do niepewności i ogranicza swobodę konsumentów w zakresie gospodarowania środkami pieniężnymi w dłuższym okresie czasu. Zamieszczenie w umowie odpowiednich zapisów odnoszących się do terminów dokonywanych rozliczeń spowoduje, że konsument otrzyma gwarancję regularności cykli rozliczeniowych, dzięki czemu będzie w stanie podporządkować im dokonywane wydatki i w odpowiednim czasie zabezpieczyć środki finansowe na pokrycie należności z tytułu dostaw wody i odprowadzania ścieków. Brak w treści umowy odpowiednich postanowień dotyczących okresów rozrachunkowych nie jest zatem dla konsumentów bez znaczenia i godzi w ich interesy rozumiane jako prawo do otrzymania pełnej informacji o wszystkich elementach zobowiązania. Dysproporcja pomiędzy wiedzą, jaką posiada w tym względzie przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne a wiedzą, jaką dysponuje konsument może wywołać po stronie tych drugich wyżej opisane, negatywne skutki¹⁰⁹.

4.4.1.3. Brak informacji na temat praw i obowiązków stron umowy

Umowy o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków zawierane z konsumentami powinny zapewniać konsumentom pełną i wyczerpującą informację tak, aby mogli oni uzyskać wystarczającą wiedzę odnośnie swoich praw i wykonywać obowiązki względem

¹⁰⁹ Por. decyzja nr RBG 23/2010.

kontrahenta bez narażania się na sankcje, a także wymagać od dostawcy usług odpowiednich standardów zachowania. Co prawda, w literaturze przedmiotu reprezentowany jest pogląd, iż *wskazanie, że umowa powinna określać prawa i obowiązki stron jest zbędne. Zauważyć bowiem należy, że pozostałe elementy umowy określają nic innego, jak właśnie prawa i obowiązki stron. Wymóg ten jest zatem powtórzeniem albo kwintesencją całej treści ...elementów umowy*¹¹⁰. Stanowiska tego, na co wskazuje orzecznictwo Prezesa UOKiK oraz Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów¹¹¹, nie można jednak w całości podzielić. Wprawdzie umowa o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków w znacznej części określa zasady wzajemnej współpracy stron, tym niemniej spełnienie wymogu określonego art. 6 ust. 3 pkt 3 nie polega jedynie na prostym zestawieniu praw i obowiązków stron, wynikających z umowy. Należy bowiem przyjąć [...], że ustawodawca działał racjonalnie i wskazać, że chodzi tu też o inne prawa i obowiązki, niż wynikające z art. 5 ust. 2 [...] ¹¹².

Dotychczasowa praktyka orzecznicza wskazuje, że ten zakres informacji o *innych prawach i obowiązkach* traktować należy szeroko. Oznacza to, że umowa winna obejmować taki katalog, który zawierałby również te prawa i obowiązki wynikające z innych, niż umowa źródeł, tj. np. aktów prawa miejscowego (np. regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków), taryf, czy rozwiązań szczególnych. Formułując treść warunków umowy o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne powinno dążyć, aby za pośrednictwem umowy konsumenci otrzymali komplet informacji na temat zasad współpracy. Ustawa nie określa przy tym w sposób szczegółowy, jakie prawa i obowiązki stron umowy powinny znaleźć się w jej treści. Z tego względu powinien on być interpretowany możliwie szeroko ze szczególnym uwzględnieniem tych praw i obowiązków, które mają na celu zapewnienie konsumentowi możliwości skutecznego dochodzenia roszczeń i które wiążą się z zapewnieniem należytego wykonania umowy przez dostawcę usług. Również w sytuacji gdy regulamin określa część praw i obowiązków stron umowy o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków, to z uwagi na wymagania określone

¹⁰⁹ Por. decyzja nr RKT 71/2006.

¹¹⁰ B. Wierzbowski (red.), *Komentarz do ...*, s. 91.

¹¹¹ Por. wyrok SOKiK z dnia 27 października 2005 r. sygn. akt XVII Ama 78/04, z którego wynika, iż działaniem bezprawnym ze strony przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego jest niezamieszczenie w umowie o dostawę wody i odbiór ścieków wszystkich postanowień dotyczących praw i obowiązków stron umowy, które wynikają z regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, a które rzutują na dochodzenie przez konsumenta jego praw.

¹¹² B. Wierzbowski (red.), *Komentarz do ...*, s. 91.

w art. 6 ust. 3 pkt 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu [...], postanowienia te powinny znaleźć się w treści umowy. Pozwoli to na maksymalne zabezpieczenie interesów słabszych uczestników rynku.

4.4.1.4. Brak określenia warunków usuwania awarii przyłączy

Zgodnie z art. 6 pkt 3a ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu [...], umowa o dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków powinna zawierać w szczególności warunki usuwania awarii przyłączy wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych będących w posiadaniu odbiorcy usług, co wiąże się bezpośrednio z treścią art. 5 ust. 2 ustawy, stanowiącego, iż *jeżeli umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków nie stanowi inaczej, odbiorca usług odpowiada za zapewnienie niezawodnego działania posiadanych instalacji i przyłączy wodociągowych lub instalacji i przyłączy kanalizacyjnych z urządzeniem pomiarowym włącznie*. Z przepisu tego wynika, że co do zasady za usuwanie awarii przyłączy i instalacji wodociągowych odpowiada odbiorca, z tym że strony mogą to ustalić inaczej w umowie.

Zaniechanie zamieszczenia w treści umowy informacji o warunkach usuwania awarii przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych będących w posiadaniu odbiorcy usług może godzić w interesy konsumentów, rozumiane jako prawo do uzyskania pełnej i wyczerpującej informacji o warunkach umowy, do której przystępują. Konsument nie są w stanie w oparciu o treść umowy ustalić, czy i jakie konkretnie spoczywają na nich w przedmiotowym zakresie obowiązki, i w jaki sposób obowiązki te powinny być realizowane. Nie mają również wiedzy, jakie konsekwencje ciążą na nich za niedopełnienie powyższych obowiązków. Niemożliwość zapoznania się z tymi postanowieniami powoduje, że konsumenci mogą – nie z własnej winy – zaniechać realizowania spoczywających na nich obowiązków i narażać się na sankcje z tego tytułu.

W tym kontekście podkreślenia wymaga, iż nieusunięcie awarii przyłącza w sposób niezwłoczny narażać może na szkody przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, a także może stanowić zagrożenie dla osób trzecich¹¹³.

¹¹³ Por. decyzja nr RKT 2/2009.

4.4.1.5. Brak procedur i warunków kontroli urządzeń

Obowiązek zamieszczenia w umowie o dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków informacji na temat procedur i warunków kontroli urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych wynika z art. 6 ust. 3 pkt 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu [...].

Strony powinny określić w umowie częstotliwość i zakres ww. kontroli, przy czym podstawowym celem procedury jest sprawdzenie urządzeń pod kątem wykonywania obowiązków wynikających z umowy¹¹⁴. Jeżeli umowa nie precyzuje procedur i warunków kontroli, należy uznać, iż nie spełnia warunku wskazanego w art. 6 ust. 3 pkt 4.

Zaniechanie zamieszczenia w treści zawieranych z konsumentami umów postanowień dotyczących uprawnień przedsiębiorstwa w zakresie przeprowadzenia czynności kontrolnych, o których mowa w art. 7 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu [...] powoduje, że odbiorca umów nie otrzymuje kompletnej informacji o tym, kto, na jakiej podstawie oraz w celu przeprowadzenia jakich czynności może żądać wstępu na teren należących do odbiorcy nieruchomości i obiektów, a także jakimi dokumentami powinna się legitymować osoba przystępująca do przeprowadzenia tych czynności. Nieznajomość - po stronie konsumentów - ich obowiązków w zakresie umożliwienia przedstawicielom przedsiębiorstwa wstępu na teren zajmowanych przez nich nieruchomości celem wykonania szeroko pojętych czynności kontrolnych i naprawczych, jak również brak wiedzy na temat warunków i procedur takich kontroli (obowiązek okazania legitymacji służbowej i pisemnego upoważnienia) wiąże się możliwością wystąpienia negatywnych skutków po stronie konsumentów. Niewiedza w powyższym zakresie może również narazić konsumentów na kontrolę przez osobę nieupoważnioną do jej przeprowadzenia. Dodatkowo szczegółowe określenie omawianych warunków w umowie chroni konsumentów przed odpowiedzialnością karną, o której mowa w art. 28 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu [...], w sytuacji, gdy konsument nie dopuści przedstawiciela przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego do przeprowadzenia ww. czynności. Aby konsument mógł wykonywać spoczywające na nim obowiązki bez

¹¹⁴ B. Wierzbowski (red.), *Komentarz do ustawy...* s. 92.

narażania się na sankcje, powinien otrzymać szczegółową informację na ich temat, a także informację o obowiązkach i uprawnieniach pracowników przedsiębiorcy¹¹⁵.

4.4.1.6. Brak ustaleń zawartych w zezwoleniu na prowadzenie działalności

Zgodnie z brzmieniem art. 6 ust. 3 pkt 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu [...], umowa o dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków musi zawierać ustalenia zawarte w zezwoleniu na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków, o których mowa w art. 18 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu [...]. Do informacji tych należy:

- 1) oznaczenie przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, jego siedzibę i adres;
- 2) data podjęcia działalności,
- 3) przedmiot i obszar działalności,
- 4) wymagania w zakresie jakości usług wodociągowo-kanalizacyjnych,
- 5) warunki, zakres i tryb kontroli realizacji zezwolenia i przestrzegania regulaminu, o którym mowa w art. 19 ust. 1 ww. ustawy,
- 6) warunki wprowadzania ograniczeń dostarczania wody w przypadku wystąpienia jej niedoboru,
- 7) zobowiązanie do prowadzenia przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne racjonalnej gospodarki w zakresie działalności objętej zezwoleniem,
- 8) warunki cofnięcia zezwolenia,
- 9) warunki dotyczące okoliczności, w których zezwolenie może być cofnięte bez odszkodowania.

Niedopełnienie obowiązku informacyjnego wynikającego z art. 6 ust. 3 pkt 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu [...] poprzez niezamieszczenie w umowie informacji dotyczących ustaleń zawartych w zezwoleniu uprawdopodabnia zasadność zarzutu bezprawności¹¹⁶.

¹¹⁵ Por. decyzja nr RKT 8/2009.

¹¹⁶ Por. decyzja nr RWA 29/2007.

4.4.1.7. Brak postanowień dotyczących okresu obowiązywania umowy oraz odpowiedzialności stron za niedotrzymanie jej warunków

Istotnym dla obu stron kontraktu jest określenie w umowie okresu jej obowiązywania oraz odpowiedzialność stron za niedotrzymanie warunków umowy, a także warunków jej wypowiedzenia. Zgodnie z art. 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu [...] przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ma bezwzględny obowiązek zapewnić zdolność posiadanych urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych do realizacji dostaw wody w wymaganej ilości i pod odpowiednim ciśnieniem oraz dostaw wody i odprowadzania ścieków w sposób ciągły i niezawodny, a także zapewnić należyłą jakość dostarczanej wody i odprowadzanych ścieków. Z kolei konsument za świadczone na jego rzecz usługi, zobowiązany jest uiszczać opłaty w określonej wysokości, na warunkach i w terminach wskazanych w umowie. Ustalając więc zasady odpowiedzialności za niedotrzymanie warunków umowy, strony powinny też określić jego konsekwencje tzn. określić sankcje za niewypełnienie obowiązków tak pieniężnych, jak i innych. Za brak zapłaty w terminie przedsiębiorstwu przysługiwać będzie prawo żądania odsetek, a za niedopełnienie standardów jakościowych świadczonych usług odbiorca będzie uprawniony do uzyskania obniżenia ceny za wykonaną nienależycie usługę, przy czym uprawnienie to powinno wynikać wprost z umowy, a wysokość rekompensaty nie może być w niej *a priori* ograniczona. Brak świadomości co do prawa żądania odpowiedniego upustu skutkować może bowiem zaniechaniem dochodzenia roszczeń z tytułu nienależytego wykonania zobowiązania i w sposób negatywny wpływać na interes ekonomiczny usługobiorców.

Ważnym elementem umowy jest też ustalenie w niej odpowiedzialności za naruszenie warunków wypowiedzenia umowy. Wskazać należy, że art. 6 ust. 3 pkt 6 ustawy nie określa tych warunków¹¹⁷, a jedynie obliгуje strony do wskazania konsekwencji trybu wypowiedzenia umowy. Kwestię tę reguluje między innymi art. 8 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu [...], który określa zamknięty katalog przypadków, wystąpienie których

¹¹⁷ Por. B. Wierzbowski (red.), *Komentarz do ustawy*, s. 94 i 114 (odpowiednio – [...] *samo odcięcie wody lub zamknięcie przyłącza, jako czynności konkludentne, świadczą o wypowiedzeniu umowy. Ustawodawca nie przewiduje żadnych okresów wypowiedzenia biorąc zatem treść art. 61 kc wypowiedzenie jest skuteczne z chwilą kiedy druga strona mogła zapoznać się z treścią oświadczenia o wypowiedzeniu oraz W doktrynie istnieje pogląd, iż odcięcie wody i zamknięcie przyłącza ma jedynie taki skutek, iż przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne powstrzymuje się, jako strona umowy wzajemnej, ze spełnieniem swojego świadczenia. U podstaw takiego poglądu leży założenie, że została naruszona ekwiwalentność świadczeń*).

uprawnia przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne do odcięcia dostawy wody lub zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego. Brak w umowie postanowień egzemplifikujących te sytuacje narusza prawo konsumenta – odbiorcy usług do uzyskania pełnej informacji o tak zasadniczych elementach stosunku zobowiązaniowego, jak odpowiedzialność odbiorcy za niedotrzymanie warunków umowy, co z kolei może wywołać negatywne skutki w postaci uruchomienia sankcji przewidzianych ustawą.

Zaniechanie zamieszczenia w umowie informacji o prawie dostawcy usług do wstrzymania świadczenia usług w zakresie opisanym w art. 8 ust. 1 pkt 1-4 ustawy oznacza, że konsument nie otrzymuje pełnej wiedzy o tym, jaka odpowiedzialność grozi mu za niewykonanie obowiązków wynikających z umowy.

4.4.2. Nieuprawnione odcięcie dostawy wody lub zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego

Zgodnie z 8 ust. 1 pkt 1-4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu [...], przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne uprawnione jest do wstrzymania świadczenia usług na rzecz odbiorcy i może odciąć dostawę wody lub zamknąć przyłącza kanalizacyjne, jeżeli:

- 1) przyłącze wodociągowe lub kanalizacyjne wykonano niezgodnie z przepisami prawa,
- 2) odbiorca usług nie uiścił należności za pełne dwa okresy obrotowe, następujące po dniu otrzymania upomnienia w sprawie uregulowania zaległej opłaty,
- 3) jakość wprowadzanych ścieków nie spełnia wymogów określonych w przepisach prawa lub stwierdzono celowe uszkodzenie albo pominięcie urządzenia pomiarowego,
- 4) został stwierdzony nielegalny pobór wody lub nielegalne odprowadzanie ścieków, to jest bez zawarcia umowy, jak również przy celowo uszkodzonych albo pominiętych wodomierzach lub urządzeniach pomiarowych.

Formułując powyższy przepis ustawodawca nie posłużył się sformułowaniem *w szczególności*, lub podobnym. Oznacza to, że katalog okoliczności, które stanowią podstawę do wstrzymania świadczenia usług ma charakter zamknięty, który nie może być dowolnie i arbitralnie rozszerzany przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w treści umowy.

Odcięcie dostawy wody lub zamknięcie przyłącza kanalizacyjnego może nastąpić zatem wyłącznie wówczas, gdy wystąpi któraś z przesłanek określonych w art. 8 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu [...]. Oznacza to, że warunki umowne przewidujące możliwość podjęcia działań powodujących odcięcie dostaw wody lub zamknięcie przyłącza kanalizacyjnego w sytuacjach, które nie zostały objęte art. 8 ust. 1 ustawy, są przekroczeniem przez przedsiębiorstwo wodociągowe jego ustawowych kompetencji w zakresie możliwości wstrzymania świadczenia usług, tak jako dostawcy usług wodociągowych i kanalizacyjnych, jak i kreatora warunków współpracy stron. Brak jest bowiem jakichkolwiek możliwości prawnych dla rozszerzania podstaw działań restrykcyjnych, podejmowanych w omawianym zakresie, na inne sytuacje niż te wymienione wyraźnie w tym przepisie. Nie jest też dopuszczalne stosowanie analogii do innych rozwiązań obowiązujących w prawie, ani też dookreślanie, redefiniowanie i modyfikowanie okoliczności uzasadniających odcięcie dostaw wody i/lub zamknięcie przyłącza kanalizacyjnego, nawet wówczas gdy ma to na celu uwzględnienie uwarunkowań lokalnych.

W przypadkach kiedy przyczyny z katalogu ustalonego w umowie nie są tożsame z przyczynami określonymi w art. 8 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu [...], sam katalog jest szerszy niż to przewiduje ustawa bądź ma on charakter otwarty, to jest to działanie bezprawne, stojące w sprzeczności nie tylko ze wskazanym przepisem, ale też godzące w zbiorowy interes konsumentów i ten interes naruszające. Nie ma przy tym znaczenia, czy i jak owe nielegalnie ustanowione obwarowania umowne były w rzeczywistości respektowane i egzekwowane. Dla bytu praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów drugorzędne bowiem znaczenie ma praktyczny aspekt ich stosowania, który jest jedynie następstwem i skutkiem postanowienia umowy wprowadzającego zagrożenie takiego naruszenia.

Przekroczenie przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne uprawnień w zakresie formułowania warunków umownych uprawniających je do odcięcia dostawy wody lub zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego było wielokrotnie przedmiotem orzeczeń Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który zakwestionował, jako niezgodne z treścią art. 8 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu [...], legalność stosowania warunków umów, z których wynikało prawo przedsiębiorcy do rozwiązania umowy np. w określonym

terminie, czy w przypadku wykonania przez odbiorcę instalacji omijającej pomiar wody bez udowodnienia jej poboru lub dokonania zmian w urządzeniach, przyłączach i instalacjach wodociągowych mających negatywny wpływ na funkcjonowanie urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych¹¹⁸.

Ponadto zastrzeżonej dla przedsiębiorstwa możliwości odcięcia dostawy wody lub zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego w żaden sposób nie można utożsamiać z przyznaniem mu uprawnienia do rozwiązania umowy z odbiorcą, w tym w szczególności do jej rozwiązania w trybie natychmiastowym. Wynika to ze szczególnego charakteru usług zaopatrzenia w wodę. Woda jest dobrem niezbędnym do egzystencji dlatego też sam ustawodawca w przepisach ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu [...] określił zarówno zasady tworzenia warunków do zapewnienia ciągłości dostaw i odpowiedniej jakości wody oraz zasady ochrony interesów odbiorców usług.

4.4.3. Nieprawidłowe rozliczanie należności w przypadku stwierdzenia niesprawności wodomierza

Regułą jest, że strony dokonują rozliczenia za dostarczoną wodę w oparciu o wskazania wodomierza głównego. W sytuacji stwierdzenia jego niesprawności przepisy nakazują przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu, w pierwszej kolejności, ustalić ilość pobranej wody na podstawie średniego zużycia wody w okresie 3 miesięcy przed stwierdzeniem niesprawności wodomierza głównego.

Jeśli nie ma możliwości ustalenia ilości pobranej wody w wyżej opisany sposób, ustawodawca dopuszcza możliwość określenia wielkości poboru na podstawie średniego zużycia wody w analogicznym okresie roku ubiegłego lub iloczynu średniomiesięcznego zużycia wody w roku ubiegłym i liczby miesięcy nieprawidłowego działania wodomierza.

Ostatnie dwie metody rozliczania ilości wody (zużycie w analogicznym okresie lub iloczyn średniomiesięcznego zużycia w roku ubiegłym i liczby miesięcy nieprawidłowego działania wodomierza) mogą być zastosowane wyjątkowo, przy zaistnieniu przesłanki braku

¹¹⁸ Por. decyzje nr: RBG 23/2010, RWA 44/2009, RŁO 7/2011, RŁO 34/2009, RŁO 27/2010.

możliwości ustalenia ilości pobranej wody na podstawie średniego zużycia wody w okresie 3 miesięcy przed stwierdzeniem niesprawności wodomierza.

Rozliczanie ilości zużytej wody, w przypadku stwierdzenia niesprawności wodomierza głównego, jest obowiązkiem przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego. Postanowienia regulujące zagadnienia rozliczeń w przypadku uszkodzenia wodomierza przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ma obowiązek zamieścić w umowie.

W związku z tak określonymi wymogami, przyjęcie przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne innych zasad ustalania ilości pobranej wody w okresie niesprawności wodomierza, jest sprzeczne z obowiązującymi bezwzględnie przepisami, przez co stanowi działanie bezprawne. Dlatego, wbrew wskazanemu wyżej przepisowi jest postanowienie umowne, iż w razie niesprawności wodomierza głównego ilość pobranej wody można ustalić w wysokości średniego zużycia w okresie ostatnich sześciu miesięcy poprzedzających ujawnienie niesprawności wodomierza¹¹⁹.

4.4.4. Nieprawidłowe określenie terminów płatności

Rozporządzenie w sprawie określenia taryf [...] stanowi w § 17, że *odbiorca usług dokonuje zapłaty za dostarczoną wodę lub odprowadzone ścieki w terminie określonym w fakturze, który nie może być krótszy niż 14 dni od daty jej wysłania lub dostarczenia w inny sposób.*

Przepis ten w sposób jednoznaczny określa, że dostawca usług nie może w sposób dowolny ustalić terminu płatności za dostarczoną wodę lub odprowadzone ścieki. W odróżnieniu od innych umów funkcjonujących w obrocie, normujących m.in. kwestie terminów płatności, które – co do zasady – mogą być określone przez strony dowolnie, swoboda umów zawieranych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest w tym zakresie ograniczone. Podstawą żądania zapłaty jest faktura wystawiona przez dostawcę usług, który jednak nie może wymagać spełnienia świadczenia pieniężnego przed upływem 14 dni od daty jej wysłania lub dostarczenia w inny sposób. Termin ten może być, co oczywiste, dłuższy, ale jego skrócenie lub ustalenie początku jego biegu przed dniem wysyłki lub dostarczenia, stoi

¹¹⁹ Por. decyzje nr: RŁO 34/2009, RŁO 15/2010, RŁO 16/2010.

w sprzeczności ze wskazanym wyżej przepisem rozporządzenia i jest bezprawne. Ponadto, w związku z art. 6 ust. 3 pkt 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu [...], postanowienie regulujące zagadnienia rozliczeń, w tym płatności, także powinny znaleźć się w umowie.

O tym, że przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne nie zawsze przestrzegają tych wymogów świadczy orzecznictwo Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów¹²⁰.

Terminy na dokonanie przez odbiorcę zapłaty za wykonane usługi często ustalane były na 14 dni od daty wystawienia faktury. W umowach zawierane były także zapisy, zgodnie z którymi termin zapłaty nie mógł być dłuższy niż 14 dni od daty dostarczenia faktury odbiorcy.

Takie, niezgodne z przepisami prawa postanowienia umowne noszą znamiona bezprawności i mogą mieć niekorzystne konsekwencje dla konsumentów, bowiem w przypadku skrócenia terminu zagwarantowanego w przepisach prawa, w razie opóźnienia w zapłacie przedsiębiorca może naliczyć większe kwoty odsetek za opóźnienie, niż gdyby je naliczył respektując termin określony w przepisach.

4.4.5. Nieprawidłowe ustalanie ilości dostarczonej wody

Zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu [...], ilość wody dostarczonej do nieruchomości ustala się na podstawie wskazania wodomierza głównego, a w przypadku jego braku – w oparciu o przeciętne normy zużycia wody.

Co prawda ustawodawca przewidział, że ilość wody dostarczonej do nieruchomości można określić w dwojaki sposób, ale nie są to sposoby alternatywne. Podstawą dla ustalenia ilości dostarczonej wody są wskazania wodomierza głównego i tylko w przypadku jego braku, a nie niesprawności (w takiej sytuacji ustawa przewiduje inny sposób ustalania ilości dostarczonej wody), w oparciu o przeciętne normy zużycia wody, które określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 14 stycznia 2002 r. w sprawie określenia przeciętnych norm zużycia wody (Dz. U. Nr 8, poz. 70). Normy te określają m.in. przeciętne zużycie wody:

¹²⁰ Por. decyzje nr: RŁO 16/2010, RKR 2/2008.

w gospodarstwach domowych, dla potrzeb podlewania ogródków przydomowych i upraw rolniczych, przy świadczeniu usług, w fermach i obiektach inwentarskich, w zakładach przetwórstwa rolno-spożywczego, na potrzeby wykonawstwa robót budowlanych itd. W przypadku gospodarstw domowych norma określa przeciętne zużycie wody na jednego mieszkańca. Ilość wody dostarczonej do nieruchomości, ustalona w oparciu przeciętne normy zużycia, stanowi więc iloczyn ilości wody wynikającej z normy i liczby osób zamieszkujących nieruchomość.

Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu [...] zawiera zamknięty katalog sposobów, według których dopuszczalne jest ustalanie ilości dostarczonej wody do nieruchomości odbiorcy. Oznacza to, że w umowach zawieranych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne nie mogą być przewidziane inne systemy ustalania ilości wody. Każde inne rozwiązanie, niż to wynikające z ustawy, stoi w sprzeczności z jej przepisami, przez co jest działaniem bezprawnym.

Za działanie bezprawne Prezes UOKiK uznał przykładowo taki zapis umowny, który przewidywał, że w przypadku braku pomiaru wodomierzowego ilość pobranej wody ustalona będzie nie w oparciu o przeciętne normy zużycia wody ale ryczałtowo na podstawie przeprowadzonej ankiety sporządzonej przez strony umowy¹²¹.

4.4.6. Obciążanie odbiorców kosztami wodomierza głównego oraz bezprawnymi opłatami za przyłączenie

Zgodnie z treścią art. 15 ust. 3 koszty nabycia, zainstalowania i utrzymania wodomierza głównego ponosi przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, a urządzenia pomiarowego - odbiorca usług. Oznacza to, że według obowiązującego prawa na przedsiębiorstwie ciążyć powinny wszelkie koszty związane z nabyciem (na własny koszt i rachunek), instalacją i utrzymaniem wodomierza głównego. Obowiązek utrzymania wodomierza głównego związany jest bezpośrednio z wymogiem określonym art. 5 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu [...], nakazującym przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu zapewnienie zdolności posiadanych urządzeń wodociągowych do realizacji dostaw wody

¹²¹ Por. decyzja nr RŁO 16/2010.

w wymaganej ilości i pod odpowiednim ciśnieniem w sposób ciągły i niezawodny. Wynika z tego, że niezawodność urządzeń, ale też wodomierza głównego, musi zagwarantować dostawca usług, czyniąc to na własny koszt.

Ponadto, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane przyłączyć do sieci nieruchomość osoby ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie, o którym mowa w art. 19, oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług. Warunki przyłączenia, zarówno techniczne, jak i prawne, winny być określone w regulaminie świadczenia usług. Wykraczanie przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne poza uregulowania zawarte w tym akcie prawa miejscowego (np. żądanie i pobieranie nieprzewidzianych tam opłat dodatkowych) jest działaniem bezprawnym.

Obciążenie odbiorcy usług kosztami montażu, wymiany, czy naprawy wodomierza głównego powstałych przykładowo w wyniku niezabezpieczenia go przed działaniem warunków atmosferycznych lub uszkodzeniami mechanicznymi¹²² może naruszać interesy konsumentów. Bowiem zgodnie z obowiązującym prawem to na przedsiębiorstwie, a nie na odbiorcy ciążyć powinny wszelkie koszty związane z utrzymaniem wodomierza głównego.

Tak samo bezprawnym może być działanie przedsiębiorcy wodociągowo-kanalizacyjnego polegające na pobieraniu od osób zamierzających przyłączyć swoje nieruchomości do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej opłat za wydanie warunków technicznych z tytułu przyłączenia do tej sieci, które nie zostały uwzględnione w katalogu warunków przyłączenia nieruchomości do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej wynikającym z art. 15 ust. 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu [...] ¹²³.

Art. 15 ust. 4 ww. ustawy określa wyczerpująco warunki, jakie należy spełnić, by przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne przyłączyło nieruchomość do swojej sieci wodociągowo-kanalizacyjnej. Przedsiębiorstwo jest więc obowiązane przyłączyć do sieci nieruchomość osoby ubiegającej się o to, jeżeli tylko są spełnione warunki przyłączenia

¹²² Por. decyzje nr: RKR 2/2008, RWA 24/2008.

¹²³ Por. decyzja nr RWA 30/2008.

określone w regulaminie, o którym mowa w art. 19 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu [...], oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług. Przepis ten nie może być natomiast podstawą wprowadzenia opłat za przyłączenie, gdyż ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu [...] nie kreuje uprawnienia gminy do wprowadzania odpłatności za przyłączenie poszczególnych nieruchomości do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej¹²⁴.

Zgodnie natomiast z rozporządzeniem Ministra Budownictwa w sprawie określania taryf [...], w taryfie mogą zostać ustanowione opłaty za przyłączenie do urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych, będących w posiadaniu przedsiębiorstwa (§ 5 pkt 7). Opłaty te powinny być jednak określone w taryfach, a ich wysokość skalkulowana na podstawie kosztów przeprowadzenia prób technicznych przyłącza wybudowanego przez odbiorcę usług.

4.4.7. Stosowanie we wzorcach umownych postanowień niedozwolonych

Przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne zawierając umowy z konsumentami wykorzystują wzorce umowne, które mogą zawierać postanowienia wpisane do rejestru postanowień uznanych za niedozwolone, o którym mowa w art. 479⁴⁵ Kodeksu postępowania cywilnego. Stosowanie postanowień, które zostały wpisane do ww. rejestru jest zabronione z mocy prawa, a tym samym zamieszczanie ich we wzorcach umownych stosowanych w obrocie z konsumentami godzi w ich interesy. Zakaz stosowania postanowień wpisanych do rejestru dotyczy nie tylko tego przedsiębiorcy, przeciwko któremu zapadł wyrok w sprawie o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone, lecz również innych przedsiębiorców, sam wpis do rejestru niedozwolonych postanowień umownych oznacza bowiem, że od tego momentu stosowanie takiej klauzuli jest zakazane we wszystkich wzorcach umownych¹²⁵.

Postanowienie stosowane w umowach o dostawę wody i odprowadzanie ścieków, o treści: *Reklamację faktury odbiorca zgłasza przedsiębiorstwu wyłącznie w formie pisemnej, w terminie 14 dni od daty otrzymania faktury. Niezłożenie reklamacji w formie i w terminie jw. jest równoznaczne z akceptacją rozliczenia należności na fakturze*, może być

¹²⁴ W. Chróścielewski, J.P. Tarno, Glosa do wyroku NSA z dnia 13 grudnia 2000 r., II SA 2320/00, Orzecznictwo Sądów Polskich 2002/6/75.

¹²⁵ Por. uchwała SN z dnia 13.07.2006 r., sygn. akt III SZP 3/06.

postanowieniem umownym wpisanym do rejestru postanowień wzorców umowy uznanych za niedozwolone pod pozycjami między innymi:

- 1212 *Niezgłaszanie zastrzeżeń co do prawidłowości wystawienia faktury w terminie 7 dni od daty jej doręczenia jest jednoznaczne z jej akceptacją,*
- 1215 *Niezgłaszanie zastrzeżeń co do prawidłowości wystawienia faktury w terminie 14 dni od daty jej doręczenia jest jednoznaczne z jej akceptacją.*

Postanowienia te zostały uznane za niedozwolone z uwagi na niekorzystny dla konsumentów skutek polegający na kształtowaniu praw i obowiązków konsumentów w sposób sprzeczny z dobrymi obyczajami i rażąco naruszający ich interesy oraz ograniczenie odpowiedzialności przedsiębiorcy względem konsumenta za nienależyte wykonanie lub niewykonanie zobowiązania.

Zapis umowy o dostawę wody i odprowadzanie ścieków nie ma wprawdzie identycznego brzmienia, jednakże, wykładnia jego treści prowadzi do wniosku, że mieści się on w hipotezie przytoczonych klauzul niedozwolonych, z uwagi na określony identycznie krótki termin na składanie reklamacji w przypadku błędnego naliczenia należności¹²⁶.

Wzorce umowne stosowane przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne nie mogą zawierać postanowień, które uznane zostały za postanowienia niedozwolone. Takie działanie może bowiem zostać uznane za naruszające interesy konsumentów.

¹²⁶ Por. decyzja nr RWR 3/2010.

5. Problemy w funkcjonowaniu sektora wodociągowo-kanalizacyjnego w Polsce i postulaty zmian

Analiza orzecznictwa Prezesa UOKiK, sposobu funkcjonowania przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych oraz dokonane porównania międzynarodowe pokazują, że funkcjonowanie sektora wodociągowo-kanalizacyjnego zarówno w Polsce, jak i wielu innych krajach UE, generuje problemy i jest obiektem różnorodnych interwencji władz publicznych. Poniżej dokonano przeglądu najbardziej problematycznych kwestii dotyczących funkcjonowania polskich przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych z punktu widzenia Prezesa UOKiK jako podmiotu odpowiedzialnego za ochronę konkurencji i konsumentów, wraz z propozycjami zmian.

5.1. Rozdrobnienie sektora wodociągowo-kanalizacyjnego i jego struktura własnościowa

Jedną z charakterystycznych cech sektora wodociągowo-kanalizacyjnego w Polsce (podobnie jak w wielu innych państwach) jest jego rozdrobnienie oraz komunalna własność przedsiębiorstw. Skłania to do refleksji, czy zwiększenie skali działania tych podmiotów np. stworzenie firm obejmujących większą liczbę gmin lub nawet cały region albo ich prywatyzacja nie wpłynęłyby na zwiększenie efektywności ich działania i obniżenie kosztów, a co za tym idzie cen. Na jej zasadność wpływa szereg zakończonych sukcesami reform strukturalnych w innych sektorach gospodarki, gdzie jeszcze kilka dekad temu dominowały monopole regionalne i narodowe. W niektórych krajach rozważania tego typu doprowadziły do podjęcia głębokich reform, o których była mowa wcześniej.

Niewielka skala działania i komunalna własność, przynajmniej w teorii, mogą przyczyniać się do nieefektywności sektora, poprzez ograniczenie bodźców do właściwego zarządzania przedsiębiorstwem i rezygnację z korzyści skali, jednak w praktyce trudno o ich jednoznaczną ocenę.

Wysokie rozdrobnienie sektora wodociągowo-kanalizacyjnego, w którym działają setki przedsiębiorstw, może mieć negatywny wpływ na efektywność jego funkcjonowania, poprzez

niedostateczne wykorzystanie korzyści skali tak w bezpośredniej działalności, jak i zarządzaniu przedsiębiorstwem. O ile w przypadku przedsiębiorstw obsługujących duże miasta zjawisko takie może nie być dostrzegalne, możliwe jest jego występowanie w przypadku przedsiębiorstw funkcjonujących w małych miejscowościach, których wielkość nie pozwala na osiągnięcie skali niezbędnej dla sprawnego funkcjonowania.

Zebrane w trakcie przeprowadzonego przez Prezesa UOKiK badania dane nie potwierdzają istnienia takiego zjawiska – wraz ze wzrostem liczby mieszkańców miejscowości obsługiwanej przez dane przedsiębiorstwo, przeciętne ceny rosną. Wyniki takie nie przesądzają, oczywiście, o braku wskazanego wyżej efektu. Wyższe ceny wody w większych miastach mogą być konsekwencją większych inwestycji infrastrukturalnych, jak również innych czynników, których proste porównanie cen nie odzwierciedla. Wyniki te nie dają również podstaw do wniosku o znaczącym wpływie rozdrobnienia na wzrost kosztów przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, a w konsekwencji cen świadczonych przez nie usług.

Wydaje się, iż właściciele przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych – zazwyczaj gminy – mają właściwe bodźce do przeciwdziałania ewentualnej nieefektywności wynikającej z nadmiernego rozdrobnienia sektora. Podmioty takie mogą współpracować ze sobą w ramach świadczenia usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków, czy też połączyć przedsiębiorstwa świadczące powyższe usługi na ich terytorium, jeśli uznają, że rozwiązanie takie doprowadzi do oszczędności. Tym samym ewentualna nieefektywność związana ze zbyt dużym rozdrobnieniem sektora może być niwelowana poprzez działania właścicieli poszczególnych przedsiębiorstw. Znaczna liczba podmiotów funkcjonujących w sektorze, oprócz wpływu na strukturę kosztów, ma jednak również istotne implikacje dla jego właściwej regulacji, która to kwestia zostanie omówiona w dalszej części niniejszego rozdziału, dotyczącej efektywności regulacji sektora.

Komunalna własność przedsiębiorstw może się przyczyniać do mniej efektywnego zarządzania przedsiębiorstwami wodociągowo-kanalizacyjnymi, z uwagi na fakt, iż w przeciwieństwie do podmiotów należących do właścicieli prywatnych, przedsiębiorstwa komunalne nie mają zazwyczaj jasno określonego celu, jakim jest maksymalizowanie zysku..

To powoduje, że poziom nieefektywności, który nie zostałby zaakceptowany w przedsiębiorstwie prywatnym, może się utrzymywać w przedsiębiorstwie komunalnym. Zależność od władz lokalnych może również powodować, że na decyzje przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego istotny wpływ mieć będą czynniki pozaekonomiczne, w szczególności zaś polityczne.

Nie przecząc możliwości występowania wyżej przedstawionych zjawisk, należy wskazać, iż nie jest jasne, czy w obecnych ramach regulacyjnych prywatyzacja przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych rzeczywiście doprowadziłaby do poprawy sytuacji. Problem ewentualnego wpływu władz lokalnych na przedsiębiorstwo nie zostałby zniwelowany, ponieważ wciąż byłoby ono przez gminę kontrolowane, a władze, które chciałyby na nie wywierać presję wciąż dysponowałyby odpowiednimi dla tego celu instrumentami. Nie jest również pewne, iż prywatny właściciel przedsiębiorstwa będącego monopolistą naturalnym zapewniłby jego bardziej efektywne funkcjonowanie w obliczu braku zagrożenia ze strony konkurencji. Zasadna wydaje się hipoteza, iż nastawieni na zysk prywatni właściciele przedsiębiorstwa świadczącego usługi, dla których nie istnieją realne alternatywy, będą mieli bodźce do tego, by wykorzystać powyższy fakt do podniesienia cen. Bodźce takie będą tym większe, im mniej związani z lokalną społecznością – a tym samym odporni na presję z jej strony – będą właściciele sprywatyzowanego przedsiębiorstwa. Przeciwdziałanie nieuzasadnionym podwyżkom cen i innym zachowaniom monopolistycznym wymagałoby istnienia efektywnego regulatora, który uniemożliwiałby lub przynajmniej znacząco utrudniał takie zachowania. Ponieważ regulator taki w Polsce nie istnieje, przeprowadzona na szerszą skalę prywatyzacja przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych prawdopodobnie nie przyniosłaby spodziewanych korzyści, a jej ostateczne skutki mogłyby być nawet negatywne.

Priorytetem powinno być tym samym raczej zbudowanie efektywnej struktury regulacyjnej niż przeprowadzanie w Polsce zmian organizacyjnych i własnościowych na dużą skalę.

5.2. Regulacja sektora wodociągowo-kanalizacyjnego w Polsce

Główne przyczyny problemów regulacyjnych związanych z funkcjonowaniem sektora wodociągowo-kanalizacyjnego można sprowadzić do dwóch kwestii: rozwiązań

instytucjonalnych w zakresie regulacji oraz nie zawsze precyzyjnych i dostosowanych do rzeczywistości gospodarczej przepisów. W połączeniu z dużym rozdrobnieniem sektora, które utrudnia nadzór nad nim i sprzyja odmiennym interpretacjom prawa oraz różnorodności rozwiązań w zakresie praktycznego funkcjonowania przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych i stosowanych przez nie rozwiązań proceduralnych, skutkuje to relatywnie częstym występowaniem przypadków naruszania praw odbiorców. W związku z powyższym, zasadne wydaje się z jednej strony zracjonalizowanie struktury regulacyjnej w sektorze, z drugiej zaś odpowiednie doprecyzowanie rozwiązań proceduralnych.

5.2.1. Problemy instytucjonalne

Zasadniczym problemem leżącym u podstaw występujących w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym nieprawidłowości jest brak efektywnego regulatora. W obecnym stanie prawnym rolę taką częściowo pełni gmina, jednak rozwiązanie to, z uwagi na uwarunkowania instytucjonalne, nie przynosi i nie może przynosić zadowalających skutków.

5.2.1.1. Konflikt interesów

Podstawową przeszkodą dla właściwego wykonywania zadań regulacyjnych przez gminę jest fakt, iż w większości przypadków dostarczaniem wody i odbiorem ścieków zajmują się spółki lub zakłady komunalne, tym samym gmina jako regulator nadzoruje sama siebie. Taki konflikt interesów nie sprzyja efektywnemu nadzorowi nad przedsiębiorstwami wodociągowo-kanalizacyjnymi, ponieważ ogranicza bodźce do zapewnienia właściwej efektywności ekonomicznej działalności przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz ochrony odbiorcom wody, zwiększa natomiast motywację do chronienia interesów zależnego od gminy przedsiębiorstwa, w celu zwiększania jego zysków lub ograniczenia strat. Powyższy układ bodźców może być częściowo modyfikowany przez fakt, iż odbiorcy wody są zazwyczaj mieszkańcami gminy, a zatem posiadają uprawnienia do wyboru jej władz. Niemniej wpływ powyższej okoliczności na ewentualną politykę przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego nie jest bezpośredni, ponieważ pokrzywdzeni praktykami dostawców tych mogą być przede wszystkim członkowie grup o mniejszych wpływach na politykę gminy, lub też podmioty niemające na nią nawet pośredniego wpływu (takie, jak np. przedsiębiorcy posiadający zakłady produkcyjne, ale nie siedziby na terenie danej gminy).

Również w sytuacji, gdy charakter naruszeń jest taki, że nie wywołują one protestów dotkniętych nimi osób (które mogą sobie nie zdawać sprawy z faktu, że ich prawa zostały naruszone), gmina nie będzie miała bodźców, by kontrolować zachowania przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego.

5.2.1.2. Słabość regulatora

Zakres narzędzi regulacyjnych dostępnych gminie ogranicza się do:

- wydawania zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków,
- zatwierdzania taryf,
- uchwalania regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

Jakkolwiek narzędzia powyższe mogą umożliwiać istotny stopień kontroli nad zachowaniami przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego (znaczna część kwestionowanych przez Prezesa UOKiK naruszeń jest konsekwencją zapisów zawartych w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków oraz konstrukcji taryf), w praktyce nie są one właściwie wykorzystywane. Przyczyną takiego stanu rzeczy – abstrahując w tym miejscu od wspomnianego wyżej konfliktu interesów – jest niewielki stopień wyspecjalizowania regulatora, jakim jest gmina, powodujący jego bierność.

Nadzorowanie prawidłowości sporządzenia taryf z punktu widzenia rozporządzenia taryfowego, czy też regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków z punktu widzenia ochrony interesów odbiorców jest zadaniem skomplikowanym. W przypadku innych sektorów sieciowych, takich jak np. elektroenergetyczny, czy telekomunikacyjny, zadania te są realizowane przez wyspecjalizowane organy regulacyjne, które dysponują zapleczem kadrowym i organizacyjnym, umożliwiającym ich sprawne wykonywanie, jak również doświadczeniem, będącym konsekwencją bieżącego rozstrzygania dużej liczby problemów z tego zakresu. Dla gmin z kolei, nadzorowanie prawidłowości taryf i regulaminów dostarczania wody i odprowadzania ścieków stanowi jedno z wielu zadań, które na dodatek realizowane jest relatywnie rzadko (zatwierdzanie taryf ma miejsce raz

w roku), w związku z czym specjalizowanie się w nim i budowanie wysokich kompetencji w tej dziedzinie nie jawi się jako racjonalne. Zatrudnianie wysoko wykwalifikowanych specjalistów z zakresu regulacji, bądź też kosztowne szkolenie pracowników tylko po to, by raz w roku ocenić prawidłowość sporządzonej taryfy, przez wiele, zwłaszcza mniejszych gmin, zostałyby zapewne uznane za nieefektywne wydawanie pieniędzy publicznych. Sytuację pogarsza wskazywana już zmienność osobowa władz gminy będąca pochodną ich kadencyjności, która utrudnia utrzymanie „pamięci instytucjonalnej” dotyczącej regulacji sektora wodociągowo-kanalizacyjnego.

Powyższe sprawia, że gminy, w porównaniu z profesjonalnymi regulatorami sektorowymi, posiadają ograniczone kompetencje w zakresie nadzoru nad działalnością przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego. Ogranicza to możliwości w zakresie kwestionowania zachowań przedsiębiorstwa i może prowadzić do pasywności regulatora, akceptującego przedstawiane taryfy bez ich szczegółowej analizy, co dodatkowo ułatwiają obowiązujące przepisy, które pozwalają na wejście taryf w życie przy braku uchwały rady gminy w tym względzie (art. 24 ust. 8 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu [...]). Jak wskazują dane zebrane w trakcie badania przeprowadzonego na potrzeby niniejszego raportu, aż w 54,7% badanych przypadków taryfy weszły w życie właśnie w tym trybie.

Z uwagi na wskazane wyżej czynniki, regulacja sektora wodociągowo-kanalizacyjnego ma w dużej mierze charakter jedynie nominalny.

Powyższe kwestie były już wskazywane przez Prezesa UOKiK w Polityce Konkurencji na lata 2008-2010. W dokumencie tym, wskazano na szereg problemów – takich jak konflikt interesów, w którym często pozostaje gmina jako regulator, jak również niejasność niektórych przepisów – powodujących nieefektywność systemu regulacyjnego w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym. W konsekwencji zaproponowano dokonanie przeglądu obowiązujących przepisów regulujących rynki zaopatrzenia w wodę i ewentualne zaproponowanie ich zmiany. Przegląd taki został dokonany przez Ministerstwo Infrastruktury w latach 2008-2009, dając podstawy do tezy, iż zasadne byłoby utworzenie regulatora branżowego, co jednak, z uwagi na ograniczenia budżetowe, nie było, w ocenie Ministerstwa, możliwe.

5.2.1.3. Rozdrobnienie sektora

Czynnikiem utrudniającym skuteczną regulację sektora jest również jego duże rozdrobnienie, które powoduje z jednej strony, iż sposób regulacji poszczególnych przedsiębiorców nie zawsze jest jednolity – niektóre gminy mogą w większym stopniu niż inne wykorzystywać swoje uprawnienia regulacyjne – z drugiej zaś utrudnia możliwość realnej kontroli działalności przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych. Rozproszone i liczne, przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne oraz ich regulatorzy – gminy – nie wydają się w dostatecznym stopniu reagować na decyzje Prezesa UOKiK oraz wyroki Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, na co wskazuje wysoka powtarzalność stwierdzanych naruszeń. Z drugiej strony rozdrobnienie sektora powoduje, iż ewentualne eksploatacyjne lub antykonsumenckie zachowania przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego mają, podobnie jak jego działalność, ograniczony zasięg terytorialny i podmiotowy.

5.2.1.4. Prezes UOKiK jako regulator *ad hoc*

W praktyce rolę regulatora sektora wodociągowo-kanalizacyjnego pełni również w dużej mierze Prezes UOKiK, który, w przypadku otrzymania sygnałów o nieprawidłowościach, sprawdza, czy zachowania przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego nie prowadzą do eksploatacji odbiorców lub naruszenia zbiorowych interesów konsumenckich, co w dużej mierze sprowadza się do kontroli taryf, zawieranych z odbiorcami umów oraz regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków z punktu widzenia ich zgodności z prawem. Rozwiązanie takie to w dużej mierze wynik słabości ustawowego regulatora: ma ono *de facto* prowizoryczny charakter i nie jest optymalne z systemowego punktu widzenia.

Prezes UOKiK jest organem wyspecjalizowanym w regulacji *ex-post*. Poza kontrolą koncentracji reaguje na zachowania przedsiębiorców, które już miały miejsce i wywołały lub mogły wywołać określone skutki. Decyzje organu antymonopolowego dotyczą ponadto poszczególnych stanów faktycznych, a nie wszystkich podobnych sytuacji mających miejsce na rynku. Regulacja *ex-ante*, która kształtuje sytuację na rynku i przez to wpływa na przyszłe zachowania przedsiębiorców jest dużo bardziej skuteczna na rynkach zmonopolizowanych, takich jak rynek wodociągowo-kanalizacyjny. Mamy z nią do czynienia np. na rynkach energetycznych i telekomunikacyjnych. Skuteczna regulacja *ex-ante* nie dopuszcza do

niepożądanych zjawisk, a ponadto może rozwiązywać problemy w bardziej kompleksowy sposób niż regulacja *ex-post*.

Wskazać należy, iż organy antymonopolowe, takie jak Prezes UOKiK, nie posiadają co do zasady dużego doświadczenia w kwestiach związanych z regulacją sektorową, dotyczących kształtowania taryf, czy też szerokiej wiedzy odnośnie ekonomicznej i technicznej specyfiki funkcjonowania konkretnych sektorów. Interwencje podejmowane przez Prezesa UOKiK mają charakter *ad hoc*, wiążąc się ze skargami poszkodowanych odbiorców lub też przeprowadzanymi badaniami rynku. Organ antymonopolowy nie uzyskuje regularnych informacji od uczestników sektora, a jego interwencje nie wiążą się z długoterminowym wpływem na jego funkcjonowanie, co można tłumaczyć również wspomnianym wyżej rozdrobnieniem tej branży. Wreszcie interweniowanie w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym, w licznych, choć relatywnie prostych sprawach dotyczących potencjalnie niekorzystnych dla odbiorców zapisów umownych, odciąża zasoby organu antymonopolowego od ścigania poważniejszych naruszeń prawa konkurencji.

Taki model regulacyjny, w którym interwencje przeprowadzane są *ex post* i *ad hoc*, odmawia sektorowi korzyści, jakie mogą płynąć z regulacji *ex ante*, która zmniejsza niepewność prawną funkcjonujących w nim przedsiębiorców, może promować najlepsze praktyki, ułatwiać rozwiązywanie sporów, jak również zmniejsza asymetrię informacyjną pomiędzy regulatorem a regulowaną branżą. Pozwala ona również na systematyczne monitorowanie istniejących w danym sektorze uregulowań prawnych z punktu widzenia ich wpływu na jego efektywność ekonomiczną i interesy odbiorców oraz proponowanie zmian zmierzających do zwiększenia skuteczności systemu regulacyjnego i efektywności funkcjonowania sektora.

5.2.1.5. Proponowane zmiany dotyczące regulacji

W związku z powyższym zasadne jest rozważenie stworzenia bardziej efektywnego niż obecnie regulatora, który miałby właściwe bodźce oraz środki umożliwiające zapewnienie efektywnego funkcjonowania sektora wodociągowo-kanalizacyjnego. Jak zostało już wskazane (w pierwszym rozdziale niniejszego raportu), rozwiązania w tym zakresie mogą być różnorodne. Dążąc do zapewnienia jednolitej i profesjonalnej regulacji sektora,

należałoby przede wszystkim wziąć pod uwagę stworzenie regulatora sektorowego, analogicznego do urzędów regulacyjnych w sektorach telekomunikacyjnym i energetycznym, wyposażonego w odpowiednie uprawnienia umożliwiające skuteczne kontrolowanie i modyfikację rynkowego zachowania przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych - zarówno w aspekcie cen, stosowanych klauzul umownych, jak i wymuszania wzrostu efektywności przedsiębiorstw – oraz posiadającego odpowiednie zasoby pozwalające na efektywne wykorzystywanie powyższych uprawnień. Krok taki prawdopodobnie wiązałby się jednak z relatywnie wysokimi kosztami, z uwagi na duże rozdrobnienie sektora i wiążącą się z tym konieczność zatwierdzania taryf i kontrolowania zachowań bardzo wielu przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych.

Wydaje się, iż nawet bardziej ograniczone zmiany instytucjonalne mogą przynieść korzyści, poprzez zwiększenie bodźców do sprawowania właściwego nadzoru nad przedsiębiorstwami wodociągowo-kanalizacyjnymi w ramach istniejącej struktury regulacyjnej. Jak zostało wskazane wyżej, główne czynniki stojące na przeszkodzie skutecznemu stosowaniu uprawnień regulacyjnych przez gminy, to konflikt interesów charakteryzujący sprawowanie przez nie roli właściciela przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego i zarazem jego regulatora oraz niewielka intensywność zadań związanych z nadzorem nad jednym zaledwie przedsiębiorstwem. Obydwa problemy można rozwiązać przekazując uprawnienia regulacyjne instytucjom znajdującym się wyżej od gmin w strukturze samorządu terytorialnego, np. władzom województwa. Rozwiązanie takie spowodowałoby z jednej strony zniesienie powiązań między regulowanym przedsiębiorstwem, a regulatorem, z drugiej zaś liczba nadzorowanych podmiotów byłaby na tyle znaczna, iż inwestycja w zdobycie i utrzymywanie wiedzy i umiejętności niezbędnych dla właściwego sprawowania nadzoru byłaby z punktu widzenia podmiotu sprawującego taki nadzór racjonalna. Stanowiłoby to również dobry punkt wyjścia dla dalszego rozwijania kompetencji regulatora, który mógłby także przyczyniać się do rozpowszechnienia najlepszych praktyk w sektorze (co ma duże znaczenie z uwagi na jego rozdrobnienie), ułatwiać rozwiązywanie sporów, ujednolicać i optymalizować stosowane przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne procedury, jak również podejmować działania zmierzające do wymuszenia na nich wzrostu efektywności.

Jako jeszcze prostsze rozwiązania jawią się:

- rozszerzenie kompetencji Regionalnych Izb Obrachunkowych o możliwość wyrażania opinii co do zasadności ponoszenia i rozdziału na poszczególne grupy odbiorców kosztów ponoszonych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne,

albo

- konieczność przedłożenia przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wraz z projektem zmiany taryf audytu wykonanego przez akredytowaną jednostkę oceniającą, wpisaną przykładowo na listę Ministra Infrastruktury, która oceniałaby, czy proponowane przez przedsiębiorstwo stawki są rzetelnie, prawidłowo i merytorycznie poprawnie skalkulowane, a taryfa wieloczołonowa znajduje uzasadnienie i wynika z prowadzonej ewidencji kosztów.

Działania takie, podobnie jak wskazane wcześniej rozwiązania, prowadziłyby do ograniczenia konfliktu interesów charakteryzującego obecny reżim regulacyjny, jakkolwiek ich wpływ byłby ograniczony wyłącznie do kwestii związanych z ustalaniem cen.

Określenie ostatecznego kształtu optymalnej regulacji sektora wodociągowo-kanalizacyjnego wymagałoby pogłębionych analiz otoczenia prawnego wpływającego na umocowanie i uprawnienia regulatora oraz celów, jakie miałyby osiągnąć regulacja (zapewnienie przejrzystości i poprawności procesu ustalania taryf, ochrona konsumentów, zwiększenie efektywności funkcjonowania sektora), przy wzięciu pod uwagę doświadczeń innych krajów w tym zakresie oraz uwzględnieniu specyfiki funkcjonowania tego sektora w Polsce (znaczną liczbą regulowanych podmiotów).

Uczciwe i przejrzyste kalkulowanie cen będzie miało w najbliższej przyszłości bardzo duże znaczenie, zważywszy na skalę realizowanych obecnie w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym infrastrukturalnych inwestycji proekologicznych, rozwojowych i związanych koniecznością zapewnienia dostarczania wody odpowiadającej standardom jakościowym wymaganym przepisami prawa. Po ich zakończeniu inwestycje te obciążać będą koszty bieżącej działalności przedsiębiorstw, co znajdzie bezpośrednie odzwierciedlenie w amortyzacji, a w konsekwencji i w wysokości cen i opłat. Ze względu na dużą wrażliwość konsumentów na zmiany ich poziomu (dość wskazać, że z 85 skarg konsumenckich, jakie

wpłynęły do delegatur UOKiK w okresie 2010 r. – I półrocze 2011 r. blisko jedna trzecia dotyczyła wzrostu opłat za usługi wodociągowo-kanalizacyjne) może to stanowić istotny problem dla społeczności lokalnych. Stąd, nie do przecenienia wydaje się być zapewnienie funkcjonowania sprawnego systemu regulacji rynków i działalności przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, zapewniającego, że ceny usług zbiorowego dostarczania wody i odprowadzania ścieków kształtować się będą w oparciu o obiektywne kryteria, co z kolei powinno prowadzić do większego zaufania odbiorców do działalności sektora i ograniczyć podstawy do kwestionowania zachowań cenowych funkcjonujących w nim przedsiębiorstw.

5.2.2. Procedury obowiązujące w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym

Istniejące procedury również mogą prowadzić do mniej sprawnego funkcjonowania przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, w szczególności poprzez zwiększenie niepewności regulacyjnej oraz niewystarczające dostosowanie do potrzeb uczestników rynku.

5.2.2.1. Niewystarczająco precyzyjne regulacje dotyczące przejmowania infrastruktury od inwestorów prywatnych

Szereg problemów występujących w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym wiąże się z istniejącymi regulacjami, które nie zawsze wystarczająco precyzyjnie opisują prawa i obowiązki uczestników rynku, co może prowadzić do konfliktów i utrudniać ocenę zgodności z prawem zachowań przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego. Sytuacja taka w szczególności zachodzi w odniesieniu do procesu przejmowania przez przedsiębiorstwo infrastruktury wybudowanej z własnych środków przez inwestorów prywatnych. Zgodnie z art. 31 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu [...] osoby, które wybudowały z własnych środków urządzenia wodociągowe i kanalizacyjne, mogą je przekazać odpłatnie gminie lub przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu, na warunkach uzgodnionych w umowie. Powyższy przepis nie precyzuje jednak, na jakich zasadach ma się odbywać ustalenie odpłatności, nie czynią tego również przepisy wykonawcze. Ogólne sformułowanie reguł rządzących wzajemnymi relacjami pomiędzy podmiotami gospodarczymi może być pożądane w sytuacji, gdy na rynku panuje efektywna konkurencja, a sami uczestnicy rynku, niedysponujący w stosunku do siebie siłą rynkową, są

w stanie ułożyć wzajemne relacje w sposób możliwie dla każdego z nich korzystny. Niemniej na rynkach zmonopolizowanych, ogólne uregulowania mogą powodować, iż będzie dochodzić do naruszenia interesów słabszych ich uczestników, gdyż monopolisty nie będzie dyscyplinować ani rynek, ani regulacje prawne.

Ponieważ zbywca (inwestor) oraz nabywca (przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne) urządzeń wodociągowych lub kanalizacyjnych są wzajemnie dla siebie nieuniknionymi partnerami handlowymi, przy czym właściciel sieci – gmina lub przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne – dysponuje zazwyczaj przewagą kontraktową nad zbywcą, warunki odpłatności nie są ustalane na konkurencyjnym rynku, a zatem możliwe jest, iż będą dla słabszej ze stron krzywdzące. Osoba przekazująca urządzenia nie może wybrać innego kontrahenta niż właściciel infrastruktury, do której są one podłączone, a zatem może być zmuszana do akceptacji warunków, na które nie zgodziłaby się, gdyby taką możliwością wyboru dysponowała, ponieważ inni potencjalni nabywcy zaoferowaliby jej lepsze warunki. Nie jest również pewne, że na rynku konkurencyjnym nabywca urządzeń zaoferowałby cenę uwzględniającą wszystkie koszty związane z ich wybudowaniem. Nie zawsze bowiem ewentualne dochody związane z posiadaniem wspomnianych urządzeń będą uzasadniały taki wydatek, zwłaszcza jeśli ich właściciel odbiera lub odprowadza niewielkie ilości wody lub ścieków, a wybudowany przez niego odcinek sieci charakteryzuje się znaczną długością. Jak zatem widać, negocjacje pomiędzy stronami nie muszą prowadzić do ukształtowania się ceny na poziomie konkurencyjnym, nie można jednak z drugiej strony założyć, iż cena taka zawsze, czy nawet często pokrywałaby koszty związane z wybudowaniem urządzeń.

W takiej sytuacji ocena ewentualnych warunków, na jakich przejmowane są urządzenia wodociągowe lub kanalizacyjne jest znacząco utrudniona, ponieważ brakuje jednoznacznych punktów odniesienia, z którymi można by takie warunki porównać. Wskazane byłoby zatem ustalenie jasnych, powszechnie obowiązujących zasad, które precyzyjnie regulowałyby sposób odpłatnego przekazywania wspomnianych urządzeń, w szczególności zaś wysokość opłat lub procedurę ich ustalania¹²⁷.

¹²⁷ W tę stronę wydają się iść przepisy projektu ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i niektórych innych ustaw, przygotowywanego przez Ministerstwo Infrastruktury, przewidujące, iż w przypadku, gdy przejmowane urządzenia nie znajdują się w planie zagospodarowania przestrzennego, do

Na problemy związane z ustalaniem odpłatności za przekazywaną infrastrukturę nakładają się niejasności dotyczące zakresu urządzeń, odnośnie do których występuje po stronie gminy lub przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego obowiązek przejęcia. Jakkolwiek bowiem wskazany wyżej art. 31 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu [...] przewiduje jedynie ograniczenia techniczne dla przekazywanej infrastruktury, art. 15 ust. 1 nakłada na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne obowiązek zapewnienia budowy jedynie tych urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych, które zostały ustalone przez gminę w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, w zakresie uzgodnionym w wieloletnim planie rozwoju i modernizacji. W związku z powyższym może budzić wątpliwości, czy na przedsiębiorstwie wodociągowo-kanalizacyjnym spoczywa obowiązek przejmowania urządzeń, które nie zostały uwzględnione w powyższym planie.

5.2.2.2. Niewystarczająco elastyczne regulacje związane z finansowaniem rozbudowy infrastruktury

Przyczyną problemów związanych z naruszaniem prawa w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym mogą być również regulacje nakładające na przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne lub gminy dodatkowe koszty, wiążące się z ich realizacją, co może skłaniać te podmioty do przyjęcia innych procedur. Są to przede wszystkim regulacje związane z finansowaniem rozbudowy infrastruktury, którego to procesu dotyczył szereg decyzji wydanych przez Prezesa UOKiK. Odzyskanie kosztów infrastruktury wodociągowej lub kanalizacyjnej wybudowanej przez gminę jest możliwe poprzez ustalenie opisywanych już wcześniej opłat adiacenckich. W tym celu konieczne jest ustalenie ich stawki (uchwałą rady gminy) oraz wartości nieruchomości; wysokość opłaty zależy bowiem od wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego budową infrastruktury. Ustalenie wartości nieruchomości następuje po uzyskaniu opinii rzeczoznawcy majątkowego.

ustalenia ich wartości stosuje się podejście dochodowe, o którym mowa w art. 153 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

W praktyce zdarza się jednak, iż powyższa procedura nie jest przez gminy dochowana, zaś koszty rozbudowy infrastruktury odzyskiwane są w dużo mniej skomplikowany sposób, poprzez pobranie od każdego podłączanego do sieci odbiorcy zryczałtowanej opłaty. Taki tryb odzyskiwania kosztów wybierany może być z uwagi na niższe koszty transakcyjne wiążące się z ustalaniem opłat, w szczególności zaś uniknięcie konieczności korzystania z usług rzeczoznawcy majątkowego. Również, jak wskazywały niektóre gminy, taki sposób finansowania umożliwia zapewnienie wkładu własnego przez mieszkańców, co może być warunkiem uzyskania finansowania zewnętrznego z funduszy państwowych lub unijnych. Nie przesądzając o zasadności powyższych wyjaśnień dla stosowania wspomnianego wyżej trybu pokrywania kosztów rozbudowy infrastruktury, należałoby zastanowić się, czy przewidziany obecnie przez prawo system odzyskiwania kosztów rozbudowy infrastruktury jest wystarczająco elastyczny i czy wprowadzenie innych mechanizmów niż pobieranie opłaty adiacenckiej nie wyszłoby naprzeciw oczekiwaniom co najmniej niektórych gmin lub przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych.

Być może zasadne byłoby wprowadzenie jasnych przepisów wskazujących na konieczność rekompensaty (np. w postaci upustu na świadczone usługi) wniesionych przez konsumentów wkładów własnych w postaci przedpłat. Takie sytuacje często są wynikiem oddolnych inicjatyw konsumentów, akceptowanych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne przy czym, zazwyczaj poniesione przez nich koszty nie są im w żaden sposób zwracane pomimo, że wybudowana infrastruktura staje się własnością przedsiębiorstwa używaną do prowadzenia działalności gospodarczej również na rzecz innych podmiotów. Tego typu praktyki jako niezgodne z prawem są zwalczane przez Prezesa UOKiK (o czym była już mowa wcześniej). Jasne regulacje w tej kwestii, z jednej strony ułatwiłyby konsumentom możliwość podejmowania działań prowadzących do zaspokojenia ich potrzeb, z drugiej strony ograniczyłyby możliwość eksploataowania konsumentów przez przedsiębiorców.

5.3. Problemy związane ze standardem ochrony praw konsumentów i indywidualnych finalnych odbiorców usług

Problemy powyższe wiążą się ze statusem właściwym indywidualnym odbiorcom usług, którymi mogą być – w zależności od rodzaju stosunków łączących ich z przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym:

- końcowi odbiorcy usług, którzy nie posiadają statusu strony umowy, mimo że na ich potrzeby dostarczana jest woda i odprowadzane są ścieki; jest to grupa najbardziej liczna, reprezentowana przez członków spółdzielni mieszkaniowych, lokatorów gminnych i innych zasobów mieszkaniowych, członków wspólnot mieszkaniowych, mieszkańców korzystających ze wspólnego przyłącza, których należności za wykonywane na ich rzecz usługi rozliczane są – w większości przypadków – przez administratorów, zarządców bądź spółdzielnie mieszkaniowe,
- końcowi odbiorcy usług, których z przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym wiąże bezpośrednia umowa na dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków.

Zróznicowana sytuacja odbiorców wynika ze szczególnego ukształtowania się stosunków własnościowych i ścisłego, formalnego rozgraniczenia sieci wodociągowych lub kanalizacyjnych stanowiących własność dostawcy usług od instalacji odbiorczych i przyłączy należących do odbiorcy usług (punktem rozdzielającym jest zwykle miejsce usytuowania wodomierza głównego lub granica nieruchomości). Rodzi to istotne konsekwencje przy delimitacji sfery praw i obowiązków przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego i jego kontrahentów.

Z sygnałów, które docierają do Prezesa Urzędu wynika, iż ważnym problemem dla pierwszej z wyżej wymienionych grup odbiorców końcowych, zamieszkałych głównie w budynkach wielolokalowych, jest praktyka ustalania ilości dostarczanej wody, a co za tym idzie odpowiadającej jej ilości ścieków, i rozliczanie należności z tytułu korzystania z tych usług.

Istota tej praktyki sprowadza się do tego, iż odczyt stanu wodomierza głównego i podliczników (wodomierzy przy punktach czerpalnych), zainstalowanych w poszczególnych lokalach, odbywa się w różnych terminach. Brak synchronizacji tych terminów i duża

rozbieżność czasowa pomiędzy odczytami obu rodzajów liczników (różnica przekracza w niektórych przypadkach nawet 30 dni) powoduje, że sposób dokonywania rozliczeń za dostarczoną wodę lub odebrane ścieki jest dla usługobiorców nieprzejrzysty i wywołuje w nich przekonanie, że należnością za świadczenie ww. usług, w okresie między datą odczytu wodomierzy indywidualnych i wodomierza głównego, obciążani są dwukrotnie.

Inny problem, szczególnie negatywnie postrzegany przez lokatorów, uwidacznia się wtedy, gdy nieruchomość, zabudowana budynkiem wielolokalowym, jest co prawda wyposażona w wodomierz główny, ale nie we wszystkich lokalach zostały zainstalowane wodomierze indywidualne (podliczniki).

W okolicznościach, o których mowa wyżej, właściciel lub zarządca budynku zobowiązany jest – zgodnie z przepisami ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu [...] – do rozliczenia kosztów usług wodociągowo-kanalizacyjnych, w tym również różnicy powstałej między wskazaniem wodomierza głównego, a sumą wskazań wodomierzy zainstalowanych przy punktach czerpalnych wody. Wybór metody rozliczania kosztów tej różnicy należy do właściciela/zarządcy nieruchomości, z tym jednak, że suma obciążeń za wodę lub ścieki nie może być wyższa od ponoszonych przez właściciela lub zarządcę opłat na rzecz przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego.

Brak jednoznacznego uregulowania tej kwestii pozwala administratorom budynków na dużą dowolność w określaniu ilości/ryczałtu wody przypadającej na 1 osobę w lokalach nieopomiarowanych. Nie chcąc komplikować metody rozrachunków, zazwyczaj w całości (lub w znaczącej części) różnicą kosztów obciążają oni wyłącznie tych lokatorów, u których w lokalach nie są zamontowane wodomierze, łamiąc w ten sposób zasadę, że ubytki wody w instalacjach wewnętrznych, stanowiących części wspólne, pokrywane są solidarnie przez wszystkich użytkowników budynku.

W obecnym systemie prawnym brak jest również szczegółowych uregulowań, które nakładałyby na właścicieli instalacji odbiorczych (w przypadku osiedli mieszkaniowych mogą to być bardzo rozległe, wewnętrzne sieci rozdzielcze) obowiązek zachowania szczególnie wysokich standardów odnoszących się do jakości i parametrów eksploatacyjnych tych

instalacji. Istniejące uregulowania prawne powodują, że za ubytki wody w instalacjach i tak w ostatecznym efekcie zapłaci końcowy odbiorca, co ogranicza bodźce właścicieli tych instalacji do podejmowania działań związanych z należytą konserwacją i zapewnieniem pełnej szczelności urządzeń przesyłowych.

W równym stopniu dotyczy to jakości dostarczanej wody, jako że przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne mają obowiązek badania parametrów wody jedynie na sieci, a nie u odbiorcy, stąd wyniki badań mogą być całkowicie różne w zależności od miejsca poboru próbek.

Sygnalizowane wyżej problemy nie mogą być rozwiązane na gruncie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, jako że dotyczą one stosunków wewnątrzspółdzielczych, stosunków wewnątrz wspólnoty bądź indywidualnie zawieranych umów cywilno-prawnych, bowiem w tych obszarach wskazana wyżej ustawa nie znajduje zastosowania. Prezes UOKiK, dostrzegając jednak istotę i skalę artykułowanych bardzo często przez nabywców usług wodociągowo-kanalizacyjnych negatywnych zjawisk, widzi potrzebę wprowadzenia szczególnych unormowań obowiązujących na terenie całego kraju, które regulowałyby – w zakresie rozliczania należności za usługi dostawy wody i odbioru ścieków – wzajemne stosunki pomiędzy mieszkańcami a zarządcami szeroko rozumianych zasobów mieszkaniowych.

W odniesieniu do problemów występujących w relacjach umownych zawieranych bezpośrednio pomiędzy indywidualnymi usługobiorcami a przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym należy stwierdzić, iż obowiązujące unormowania w sposób zadowalający chronią interesy konsumentów (z tym jednak, że w niektórych przypadkach regulacje te są nawet zbyt daleko idące i zbyt szczegółowe). Odminną sprawą jest natomiast respektowanie tych uprawnień przez dostawców usług, czego dowodzi zaprezentowane w raporcie orzecznictwo Prezesa Urzędu, wskazujące na liczne naruszenia ze strony usługodawców.

ANEKS I

Struktura próby przedsiębiorców objętych badaniem przez UOKiK w 2011 roku

Tabela I. Formy organizacyjno-prawne przedsiębiorców objętych badaniem
Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Wielkość miejscowości, w której znajduje się siedziba przedsiębiorcy [liczba mieszkańców]	Zakład budżetowy	Spółka z o.o.	Spółka akcyjna
do 25.000	11	24	0
25.000-50.000	0	36	0
50-000-100.000	0	31	2
powyżej 100.000	0	19	8
Ogółem	11	110	10
Udział poszczególnych form	8,4%	84,0%	7,6%

Źródło: opracowanie własne Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

ANEKS II

Wynik analizy porównawczej taryf przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych

Badaniami przeprowadzonymi przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów dotyczącymi m.in. taryf objęto 131 przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych. W tabelach II i III uwzględniono tylko te, które w obrocie z kontrahentami stosują taryfy jednoczesne (jednolite jednoczesne i niejednolite jednoczesne), a zatem takie, których jedynym elementem jest cena dostawy 1 m³ wody bądź odbioru 1 m³ ścieków (przy czym bez znaczenia jest tu fakt, że bywa to zarówno cena jednakowa dla wszystkich grup kontrahentów, jak i cena przynajmniej dla niektórych z tych grup zróżnicowana), bowiem ich składową, w przeciwieństwie do pozostałych rodzajów taryf, tj. jednolitych wieloczesnych i niejednolitych wieloczesnych, nie są, zamazujące lub uniemożliwiające porównywalność rzeczywistego obciążenia konsumentów kosztami nabywania usług dostawy wody i odbioru ścieków, opłaty abonamentowe¹²⁸.

Tabela II. Ceny dostawy 1 m³ wody dla gospodarstw domowych (w złotych)*

MIEJSCOWOŚĆ	NAZWA PRZEDSIĘBIORCY	CENA DOSTAWY 1 M ³ WODY
MIEJSCOWOŚCI O LICZBIE MIESZKAŃCÓW < 25.000		
Chełmno	Zakład Wodociągów i Kanalizacji	2,45
Ustka	Wodociągi Ustka Sp. z o.o.	2,14
Gryfino	Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych Sp. z o.o.	3,30
Grajewo	Zakład Wodociągów i Kanalizacji	2,47
Łask	Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o.	2,84
Trzemeszno	Trzemeszeńskie Przedsiębiorstwo Komunalne	2,46

¹²⁸ Aczkolwiek w wypadku każdej taryfy zbudowanej z ceny oraz dodatkowych opłat abonamentowych rzeczywiste obciążenia nabywców usług oferowanych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne są, co oczywiste, wyższe niż wtedy, gdyby rozliczenia wzajemne były dokonywane wyłącznie na podstawie samej ceny, to wielkość tej różnicy jest na poziomie jednostkowym o tyle trudna do uchwycenia, o ile jej identyfikacja wymagałaby, każdorazowo i w odniesieniu do każdego z konsumentów, rozliczenia sumy ponoszonych przez nich opłat abonamentowych w stosunku do 1 m³ pobranej wody i 1 m³ odprowadzonych ścieków.

Już tylko na marginesie powyższego wskazuje się, iż stawki abonamentowe stosowane w praktyce powiązane są m.in. z typem odbiorcy (grupą, do której zaliczono odbiorcę), kosztami związanymi z odczytem i częstotliwością odczytu wodomierzy bądź innych urządzeń pomiarowych, rodzajem wodomierzy, gotowością do świadczenia usług i rozliczania nabywców, częstotliwością dokonywanych rozliczeń, stopniem zanieczyszczenia odprowadzanych ścieków, a wysokość tych stawek jest równie silnie zróżnicowana, jeśli nie bardziej, jak ceny usług.

Witkowo	Zakład Gospodarki Komunalnej	2,43
Pionki	Przedsiębiorstwo Wodno Kanalizacyjno Ciepłownicze Sp. z o.o.	2,75
Gostynin	Miejskie Przedsiębiorstwo Komunalne Sp. z o.o.	2,43
Milicz	Zakład Usług Komunalnych	4,00
MIEJSCOWOŚCI O LICZBIE MIESZKAŃCÓW Z PRZEDZIAŁU 25.000-50.000		
Brodnica	Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o.	2,21
Świecie	Zakład Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o.	2,16
Ostróda	Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o.	2,31
Wałcz	Zakład Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o.	3,61
Sanok	Sanockie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o.	4,29
Augustów	Wodociągi i Kanalizacje Miejskie Sp. z o.o.	2,99
Radomsko	Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o.	2,30
Grodzisk Mazowiecki	Zakład Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o.	3,12
MIEJSCOWOŚCI O LICZBIE MIESZKAŃCÓW Z PRZEDZIAŁU 50.000-100.000		
Grudziądz	Miejskie Wodociągi i Oczyszczalnia Sp. z o.o.	2,11
Elk	Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o.	2,97
Pabianice	Zakład Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o.	3,09
Ostrołęka	Ostrołęckie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o.	2,76
Lubin	Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o.	4,06
MIEJSCOWOŚCI O LICZBIE MIESZKAŃCÓW > 100.000		
Bydgoszcz	Miejskie Wodociągi i Kanalizacja Bydgoszcz Sp. z o.o.	5,45
Gdańsk	SAUR Neptun Gdańsk S.A.	3,93
Białystok	Wodociągi Białostockie Sp. z o.o.	3,23
CENA_{MIN}		2,11
CENA_{MAX}		5,45
CENA_{ŚREDNIA}		3,02

* - cena 1 m³ wody dla gospodarstw domowych rozliczających się z przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym na podstawie taryfy jednolitej jednoczesłowej lub taryfy niejednolitej jednoczesłowej

Źródło: opracowanie własne Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Tabela III. Ceny odbioru 1m³ ścieków dla gospodarstw domowych (w złotych)*

MIEJSCOWOŚĆ	NAZWA PRZEDSIĘBIORCY	CENA ODBIORU 1 M ³ ŚCIEKÓW
MIEJSCOWOŚCI O LICZBIE MIESZKAŃCÓW < 25.000		
Chełmno	Zakład Wodociągów i Kanalizacji	3,02
Olecko	Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o.	4,83
Ustka	Wodociągi Ustka Sp. z o.o.	4,57
Gryfino	Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych Sp. z o.o.	4,18
Olesno	Zakład Wodociągów i Kanalizacji	3,79
Łañcut	Łañcucki Zakład Komunalny Sp. z o.o.	2,71
Leżajsk	Miejski Zakład Komunalny Sp. z o.o.	3,31
Łęczna	Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o.	5,99
Grajewo	Zakład Wodociągów i Kanalizacji	4,02
Hajnówka	Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o.	3,34
Łask	Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o.	5,07
Włoszczowa	Włoszczowski Zakład Wodociągów i Kanalizacji	3,52
Pińczów	Wodociągi Pińczowskie Sp. z o.o.	3,65
Rawicz	Zakład Wodociągów i Kanalizacji	3,76
Trzemeszno	Trzemeszeńskie Przedsiębiorstwo Komunalne	4,56
Witkowo	Zakład Gospodarki Komunalnej	4,92
Pionki	Przedsiębiorstwo Wodno Kanalizacyjno Ciepłownicze Sp. z o.o.	2,24
Gostynin	Miejskie Przedsiębiorstwo Komunalne Sp. z o.o.	3,27
Gąbin	Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej	4,89
MIEJSCOWOŚCI O LICZBIE MIESZKAŃCÓW Z PRZEDZIAŁU 25.000-50.000		
Brodnica	Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o.	4,02
Ostróda	Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o.	4,32
Wałcz	Zakład Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o.	5,02
Świdwin	Zakład Usług Komunalnych Sp. z o.o.	4,81
Kwidzyn	Przedsiębiorstwo Wodociągowo-Kanalizacyjne Sp. z o.o.	3,24
Kluczbork	Wodociągi i Kanalizacja „HYDROKOM” Sp. z o.o.	5,18
Wodzisław Śląski	Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o.	6,03
Sanok	Sanockie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o.	4,56
Łuków	Przedsiębiorstwo Usług i Inżynierii Komunalnej Sp. z o.o.	2,80
Augustów	Wodociągi i Kanalizacje Miejskie Sp. z o.o.	4,01
Kutno	Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o.	3,87
Radomsko	Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o.	3,95
Krotoszyn	Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o.o.	4,64

Mława	Zakład Wodociągów, Kanalizacji i Oczyszczalnia Ścieków WOD-KAN Sp. z o.o.	4,30
Ciechanów	Zakład Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o.	4,23
Grodzisk Mazowiecki	Zakład Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o.	5,30
MIEJSCOWOŚCI O LICZBIE MIESZKAŃCÓW Z PRZEDZIAŁU 50.000-100.000		
Grudziądz	Miejskie Wodociągi i Oczyszczalnia Sp. z o.o.	4,05
Inowrocław	Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o.	3,76
Ełk	Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o.	4,77
Tczew	Zakład Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o.	4,05
Stargard Szczeciński	Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o.	4,73
Nowy Dwór Gdański	Centralny Wodociąg Żuławski Sp. z o.o.	5,44
Kędzierzyn-Koźle	Miejskie Wodociągi i Kanalizacja Sp. z o.o.	6,33
Nysa	Wodociągi i Kanalizacja "AKWA" Sp. z o.o.	4,43
Jastrzębie Zdrój	Jastrzębski Zakład Wodociągów i Kanalizacji S.A.	6,12
Przemyśl	Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o.	4,56
Stalowa Wola	Miejski Zakład Komunalny Sp. z o. o.	5,46
Suwałki	Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o.	3,51
Piotrków Trybunalski	Piotrkowskie Wodociągi i Kanalizacja Sp. z o.o.	5,51
Starachowice	Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o.	4,97
Ostrołęka	Ostrołęckie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o.	7,05
Siedlce	Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o.	3,89
Jelenia Góra	Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji "Wodnik" Sp. z o.o.	5,03
MIEJSCOWOŚCI O LICZBIE MIESZKAŃCÓW > 100.000		
Bydgoszcz	Miejskie Wodociągi i Kanalizacja Bydgoszcz Sp. z o.o.	5,52
Elbląg	Elbląskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o.	3,46
Szczecin	Zakład Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o.	5,31
Gdańsk	SAUR Neptun Gdańsk S.A.	5,73
Częstochowa	Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Okręgu Częstochowskiego S.A.	4,84
Katowice	Katowickie Wodociągi S.A.	6,11
Kraków	Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji S.A.	4,32
Tarnów	Tarnowskie Wodociągi Sp. z o.o.	5,27
Białystok	Wodociągi Białostockie Sp. z o.o.	3,18
Łódź	Zakład Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o.	3,01
Płock	Wodociągi Płockie Sp. z o.o.	4,37
Warszawa	Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji S.A.	5,65

CENA_{MIN}	2,24
CENA_{MAX}	7,05
CENA_{ŚREDNIA}	4,47

* - cena odbioru 1 m³ ścieków dla gospodarstw domowych rozliczających się z przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym na podstawie taryfy jednolitej jednoczłonowej lub taryfy niejednolitej jednoczłonowej

Źródło: opracowanie własne Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Jak wskazują na to dane zamieszczone w tabelach II i III, średnia cena dostawy 1 m³ wody wynosiła w momencie badania (lipiec 2011 r.) 3,02 zł, a średnia cena 1 m³ odprowadzanych ścieków 4,47 zł, zaś rzeczywiste ceny dostawy 1 m³ wody należały do przedziału [2,11 zł; 5,45 zł], a odbioru 1 m³ ścieków do przedziału [2,24 zł; 7,05 zł]¹²⁹.

Tak znaczne różnice w poziomach tych parametrów zapewne wynikają zarówno z wpływu ów czynników geomorfologicznych oraz odmienności technologii wykorzystywanych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne w procesie świadczenia usług (zwłaszcza w zakresie świadczenia usług odbioru ścieków), jak i stopnia zaangażowania tych podmiotów w przedsięwzięcia inwestycyjne związane z budową, rozbudową i modernizacją sieci przesyłowych, stacji uzdatniania wody i oczyszczalni ścieków (wraz z urządzeniami niezbędnymi do ich sprawnego i niezawodnego funkcjonowania.). W obydwu przypadkach są to czynniki w istotnym stopniu wpływające na ostateczną wysokość kosztów świadczenia usług, a zatem i na wagę obciążeń – z tytułu nabywania tych usług – powstających po stronie konsumentów.

Równocześnie, niezależnie od tego, że taryfy usług świadczonych przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne badano wyłącznie w ujęciu statycznym (wg stanu faktycznego na lipiec 2011 r.), pod kątem ich zróżnicowania, to za uprawnioną można uznać tezę, iż w najbliższych latach należy spodziewać się zarówno dalszego ich wzrostu będącego pochodną tego, że rozległość i skala przedsięwzięć związanych z infrastrukturą

¹²⁹ Podobne obliczenia poczynione przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w odniesieniu do taryf jednolitych i niejednolitych jednoczłonowych oraz jednolitych i niejednolitych wieloczłonowych (wyłącznie dla cen dostawy 1 m³ wody i odbioru 1 m³ ścieków, bez uwzględnienia opłat abonamentowych), stosowanych przez 131 przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych badanych przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów pozwalają na stwierdzenie, iż w momencie badania (lipiec 2011 r.): średnia cena dostawy 1 m³ wody wynosiła 3,13 zł, a średnia cena odbioru 1 m³ ścieków 4,55 zł, zaś przedziały zmienności tych parametrów, odpowiednio, [1,93 zł; 5,45 zł] oraz [2,01 zł; 8,06 zł].

wodociągowo-kanalizacyjną, realizowanych obecnie, znajdzie swoje odzwierciedlenie w kosztach funkcjonowania tych przedsiębiorstw (m.in. poprzez zwiększone podatki oraz amortyzację), a zatem i w cenach, jak i postępującej racjonalizacji, skutkującej koniecznością obciążenia kosztami działalności, w większym stopniu, mniejszej ilości nabywanych usług.

W kontekście powyższego stwierdzić należy, iż niezależnie od rzeczywistego zróżnicowania cen usług świadczonych na terenie kraju przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne, brak jest jakichkolwiek przesłanek do podjęcia działań, które pozwoliłyby na realizację *potocznego przeświadczenia*, zgodnie z którym *ceny wody i ścieków w poszczególnych regionach kraju powinny być zbliżone*.