



**PREZES  
URZĘDU OCHRONY  
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW  
DELEGATURA URZĘDU OCHRONY  
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW  
w Warszawie**

RWA-61-6/08/GM

Warszawa, dn. 10 września 2008 r.

**DECYZJA nr RWA-30/2008**

**I.** Na podstawie art. 26 ust. 1 w związku z art. 33 ust. 6 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331 z późn. zm.) oraz § 7 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2007 r. w sprawie właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Dz. U. Nr 134, poz. 939), po przeprowadzeniu z urzędu postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów,

– w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów:

**1. uznaje się za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów praktykę Miasta Zielonka polegającą na stosowaniu wzorca umownego pod nazwą Umowa o zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków, który bezprawnie, wbrew dyspozycji art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn. Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 z późn. zm.) uprawnia świadczeniodawcę do rozwiązania umowy bez zachowania terminu wypowiedzenia przy nieterminowym uiszczaniu przez świadczeniobiorcę opłat za wodę, ścieki oraz opłat abonamentowych, co stanowi naruszenie art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów – i nakazuje się zaniechanie jej stosowania;**

**2. uznaje się za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów praktykę Miasta Zielonka polegającą na stosowaniu wzorca umownego pod nazwą Umowa o zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków, który bezprawnie, wbrew dyspozycji art. 8 ust. 1 pkt 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków uprawnia świadczeniodawcę do rozwiązania umowy bez zachowania terminu wypowiedzenia w przypadku niedopełnienia przez świadczeniobiorcę obowiązku nieodprowadzania do urządzeń kanalizacyjnych substancji, które wskutek swojego składu chemicznego lub temperatury mogłyby uszkodzić te urządzenia, powodować zagrożenie pożarowe lub wybuchowe, oddziaływać szkodliwie na bezpieczeństwo i zdrowie osób obsługujących lub powodować zagrożenie środowiska naturalnego, co stanowi naruszenie art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów – i nakazuje się zaniechanie jej stosowania;**

**3. uznaje się za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów** praktykę Miasta Zielonka polegającą na stosowaniu wzorca umownego pod nazwą Umowa o zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków, który bezprawnie, wbrew dyspozycji art. 8 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków przewiduje możliwość rozwiązania przez świadczeniodawcę umowy bez zachowania terminu wypowiedzenia w przypadku niedopełnienia przez świadczeniobiorcę następujących obowiązków: (a) utrzymania, eksploatacji i remontów posiadanych przyłączy, w tym także usuwania ich awarii, (b) powierzenia usuwania awarii osobom posiadającym odpowiednie uprawnienia i kwalifikacje, (c) natychmiastowego powiadomienia świadczeniodawcy o awarii posiadanych przyłączy, (d) niewykonywania jakichkolwiek czynności mogących wpłynąć na zmianę stanu technicznego urządzeń i przyrządów należących do świadczeniodawcy, a w szczególności wodomierza głównego i jego usytuowania, (e) zapewnienia świadczeniodawcy możliwości wykonania niezbędnych napraw urządzeń posiadanych przez świadczeniodawcę, (f) zapewnienia świadczeniodawcy możliwości wykonania niezbędnych napraw urządzeń posiadanych przez świadczeniodawcę, (g) zainstalowania i utrzymania antyskażeniowych zaworów zwrotnych zgodnie z obowiązującymi Polskimi Normami, (h) nieodprowadzanie wód opadowych do kolektora kanalizacji sanitarnej – co stanowi naruszenie art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów – **i nakazuje się zaniechanie jej stosowania;**

**4. uznaje się za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów** praktykę Miasta Zielonka polegającą na stosowaniu wzorca umownego pod nazwą Umowa o zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków, który bezprawnie, wbrew dyspozycji § 18 ust. 1 rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz. U. Nr 127, poz. 886) przewiduje, że w przypadku niesprawności wodomierza lub okresowego braku możliwości odczytu, ilość pobranej wody ustala się na podstawie średniego zużycia wody w okresie ostatnich 6 miesięcy przed stwierdzeniem niesprawności wodomierza, co stanowi naruszenie art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów – **i nakazuje się zaniechanie jej stosowania.**

**II.** Na podstawie art. 27 ust. 1 i 2 w zw. z art. 33 ust. 6 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz § 7 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, po przeprowadzeniu z urzędu postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów,

– w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów:

**uznaje się za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów** praktykę Miasta Zielonka polegającą na bezprawnym pobieraniu od osób chcących 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 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, co stanowi naruszenie art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów – **i stwierdza się zaniechanie jej stosowania z dniem 16 kwietnia 2008 r.**

**III.** Na podstawie art. 106 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz stosownie do jej art. 33 ust. 6 i § 7 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie określenia właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, po przeprowadzeniu z urzędu postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów:

– w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

**nakłada się na Miasto Zielonka karę pieniężną w wysokości 20.000 zł** (słownie: dwadzieścia tysięcy złotych), płatną do budżetu państwa w związku ze stosowaniem określonych w pkt I i II sentencji praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów w rozumieniu art. 24 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

### UZASADNIENIE

W związku ze skargą konsumencką dotyczącą świadczenia na terenie Miasta Zielonka usług wodociągowo-kanalizacyjnych, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – Delegatura w Warszawie przeprowadził postępowanie wyjaśniające mające na celu wstępne ustalenie zasad świadczenia usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie Miasta Zielonka (RWA-401-01/07/GM).

W wyniku tego postępowania ustalono, że Miasto Zielonka realizuje na swoim terenie zadania własne z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków – Wodociągowo-Kanalizacyjne Gospodarstwo Pomocnicze przy Urzędzie Miasta Zielonka (dalej: WKGP).

WKGP świadczy odbiorcom usługi wodociągowo-kanalizacyjne zawierając umowy na podstawie wzorca umownego pod nazwą „WKGP.7035-.../06 Umowa o zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków”. Umowa określa warunki dostawy wody z urządzeń wodociągowych będących w posiadaniu WKGP, warunki odprowadzania ścieków do urządzeń kanalizacyjnych będących w posiadaniu WKGP oraz zasady prowadzenia rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (§ 1 umowy).

W trakcie postępowania wyjaśniającego ustalono także, że od osób chcących przyłączyć swoje nieruchomości do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej pobierana jest opłata za wydanie warunków technicznych z tytułu przyłączenia do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej w wysokości, odpowiednio: 1226 zł oraz 613 zł. Jako podstawę prawną ich pobierania Miasto wskazało Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków, stanowiącego załącznik do uchwały nr XXXVIII/443/06 Rady Miasta Zielonka z dnia 30 stycznia 2006 r. oraz zgodę Burmistrza Miasta, udzieloną na wniosek WKGP z dnia 6 lutego 2006 r. „w trybie nadzoru”.

Informacje uzyskane w postępowaniu wyjaśniającym stanowiły podstawę stwierdzenia, że niektóre postanowienia stosowanego wobec konsumentów z terenu Miasta Zielonka wzorca umownego pod nazwą „WKGP.7035-.../06 Umowa o zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków” oraz warunki przyłączenia nieruchomości do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej mogą wyczerpywać znamiona praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, o których mowa w art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

W związku z tym zostało wszczęte, postanowieniem z dnia 21 lutego 2008 r., postępowanie w sprawie podejrzenia stosowania przez Miasto Zielonka praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów polegających na:

1. stosowaniu wzorca umownego pod nazwą Umowa o zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków, który wbrew dyspozycji art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków uprawnia świadczeniodawcę do rozwiązania umowy bez zachowania terminu wypowiedzenia przy nieterminowym uiszczaniu przez świadczeniobiorcę opłat za wodę, ścieki oraz opłat abonamentowych, co może stanowić praktykę określoną w art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów;
2. stosowaniu wzorca umownego pod nazwą Umowa o zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków, który wbrew dyspozycji art. 8 ust. 1 pkt 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków uprawnia świadczeniodawcę do rozwiązania umowy bez zachowania terminu wypowiedzenia w przypadku niedopełnienia przez świadczeniobiorcę obowiązku nieodprowadzania do urządzeń kanalizacyjnych substancji, które wskutek swojego składu chemicznego lub temperatury mogłyby uszkodzić te urządzenia, powodować zagrożenie pożarowe lub wybuchowe, oddziaływać szkodliwie na bezpieczeństwo i zdrowie osób obsługujących lub powodować zagrożenie środowiska naturalnego, co może stanowić praktykę określoną w art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów;
3. stosowaniu wzorca umownego pod nazwą Umowa o zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków, który wbrew dyspozycji art. 8 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków przewiduje możliwość rozwiązania przez świadczeniodawcę umowy bez zachowania terminu wypowiedzenia w przypadku niedopełnienia przez świadczeniobiorcę obowiązków: (a) utrzymania, eksploatacji i remontów posiadanych przyłączy, w tym także usuwania ich awarii, (b) powierzenia usuwania awarii osobom posiadającym odpowiednie uprawnienia i kwalifikacje, (c) natychmiastowego powiadomienia świadczeniodawcy o awarii posiadanych przyłączy, (d) niewykonywania jakichkolwiek czynności mogących wpłynąć na zmianę stanu technicznego urządzeń i przyrządów należących do świadczeniodawcy, a w szczególności wodomierza głównego i jego usytuowania, (e) zapewnienia świadczeniodawcy możliwości wykonania niezbędnych napraw urządzeń posiadanych przez świadczeniodawcę, (f) zapewnienia świadczeniodawcy możliwości wykonania niezbędnych napraw urządzeń posiadanych przez świadczeniodawcę, (g) zainstalowania i utrzymania antyskażeniowych zaworów zwrotnych zgodnie z obowiązującymi Polskimi Normami, (h) nieodprowadzanie wód opadowych do kolektora kanalizacji sanitarnej – co może stanowić praktykę określoną w art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów;
4. stosowaniu wzorca umownego pod nazwą Umowa o zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków, który wbrew dyspozycji § 18 ust. 1 rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków przewiduje, że w przypadku niesprawności wodomierza lub okresowego braku możliwości odczytu, ilość pobranej wody ustala się na podstawie średniego zużycia wody w okresie ostatnich 6 miesięcy przed

stwierdzeniem niesprawności wodomierza, co może stanowić praktykę określoną w art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów;

5. pobieraniu od osób chcących 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 w zw. z art. 19 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, co może stanowić praktykę określoną w art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania i w pismach kierowanych do Prezesa UOKiK w trakcie tego postępowania Miasto zakwestionowało istnienie podstaw do kierowania pod jego adresem zarzutu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, wnosząc o umorzenie postępowania.

Odnosząc się do zarzutów dotyczących postanowień wzorca umownego pod nazwą Umowa o zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków Miasto Zielonka stwierdziło, że wzorzec ten został opracowany zgodnie z obowiązującym wówczas stanem prawnym i literaturą przedmiotu na podstawie wzoru przygotowanego przez prawnika specjalizującego się w problematyce sektora gospodarki komunalnej. Miasto podniosło także, że w praktyce nie stosowało zakwestionowanych postanowień umownych. Nie było przypadku rozwiązania umowy z uwagi na okoliczności przewidziane w § 9 ust. 3 zakwestionowanego wzorca umownego. W praktyce nie stosowano wynikającej z umowy zasady, iż w przypadku niesprawności wodomierza lub okresowego braku możliwości odczytu ilość pobranej wody ustala się na podstawie średniego zużycia wody w okresie ostatnich 6 miesięcy przed stwierdzeniem niesprawności wodomierza. W jedynym przypadku, w którym istniała potrzeba zastosowania tych reguł, uwzględniono okres 3-miesięczny (pismo Miasta z dnia 10 marca 2008 r., s. 1-2 oraz zał. 4-5 do tego pisma).

Miasto Zielonka nie zgodziło się także z zarzutem bezprawności pobierania od osób chcących przyłączyć swoje nieruchomości do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej opłat za wydanie warunków technicznych. Miasto podniosło, że w świetle art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, w szczególności w zakresie zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków, należy do zadań własnych gminy. Stosownie zaś do art. 15 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane zapewnić budowę urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, ustalonych przez gminę w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, w zakresie uzgodnionym w wieloletnim planie rozwoju i modernizacji. Nie przesądza to jednak, jak wskazało Miasto, by po stronie mieszkańców każdej gminy nie mógł istnieć obowiązek partycypacji w kosztach budowy urządzeń wodociągowych lub kanalizacyjnych.

Miasto podniosło, że w obowiązującym stanie prawnym kwestię uczestnictwa właściciela nieruchomości w kosztach budowy urządzenia infrastruktury technicznej normuje art. 144 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2004 Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.), wprowadzając obowiązek wnoszenia na rzecz gminy opłaty adiacenckiej. Zarazem Miasto dodało, że niekiedy „budowa urządzeń wodociągowych

i kanalizacyjnych odbywa się z pominięciem stosowania wprost instytucji opłat adiacenckiej”. Taka sytuacja ma miejsce w sprawie zakwestionowanej przez Prezesa UOKiK. Zdaniem Miasta Zielonka taka sytuacja „nie stanowi naruszenia obowiązującego porządku prawnego, gdyż określa ona wyłącznie dobrowolne zasady partycypacji przez mieszkańców gminy w kosztach budowy urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych. Takie stanowisko znajduje, zdaniem Miasta Zielonka, potwierdzenie w wyroku NSA z dnia 13 grudnia 2000 r. (sygn. akt II SA 2320/00).

Niezależnie od powyższego, w celu uniknięcia stawiania jej zarzutów naruszenia ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów Miasto Zielonka podjęło działania w celu zaprzestania pobierania tej opłaty (pismo Miasta z dnia 10 marca 2008 r., s. 2-3).

Ponadto Miasto Zielonka wniosło w trakcie postępowania o umorzenie w stosunku do niego postępowania z uwagi na brak przymiotu strony. W uzasadnieniu tego wniosku podniesione zostało, że podmiotem prawa jest gmina i tylko ona posiada osobowość prawną, natomiast „*Miasto Zielonka jako jednostka administracyjna nie zostało wyposażone w odrębną osobowość prawną*”. Konieczność umorzenia postępowania została wywiedziona z uzasadnienia wyroku NSA z dnia 19 stycznia 1999 r. (sygn. akt I SA 267/98). NSA stwierdził w powoływanym wyroku, że „*podmiotem prawa w ustawowym systemie organizacji samorządu terytorialnego jest gmina i tylko ona posiada osobowość prawną. Miasto jako jednostka administracyjna, terytorialnie właściwa dla określonej gminy, nie zostało wyposażone w odrębną osobowość prawną, a to oznacza, że z mocy ustawy o samorządzie terytorialnym i przepisów wprowadzających tę ustawę ani z mocy ewentualnego upoważnienia statutowego nie może występować w stosunkach administracyjnych i cywilnoprawnych jako odrębny od gminy podmiot prawny*” (pismo Miasta z dnia 10 marca 2008 r., s. 1).

Zdaniem Miasta Zielonka nie posiada ono przymiotu strony w postępowaniu w niniejszej sprawie także z uwagi na to, że działalność kwestionowana przez Prezesa UOKiK jest działalnością Wodociągowo-Kanalizacyjnego Gospodarstwa Pomocniczego przy Urzędzie Miasta Zielonka. Ono jest bowiem umocowane do prowadzenia na terenie Miasta Zielonka działalności z zakresu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, w ramach której zawiera umowy, według wzorców, których treść została przez Prezesa UOKiK zakwestionowana (pismo Miasta z dnia 10 marca 2008 r., s. 1).

W trakcie postępowania Prezes UOKiK zebrał od Miasta dokumenty i informacje niezbędne do ustalenia stanu faktycznego oraz do oceny sprawy w aspekcie stawianych zarzutów.

W poczet dowodów w niniejszym postępowaniu Prezes UOKiK zaliczył następujące dokumenty uzyskane w postępowaniu wyjaśniającym o sygn. RWA-401-01/07/GM: (1) pismo Miasta Zielonka z dnia 26 września 2007 r. (B.01143-251/07) wraz z załącznikami: (a) zarządzenie Burmistrza Miasta Zielonka nr 66/02, (b) uchwała zarządu Miasta Zielonka nr 240/283/02, (c) zaświadczenie o nadaniu nr. REGON, (d) potwierdzenie zgłoszenia rejestracyjnego NIP, (e) wzorzec umowy o zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków, (f) uchwała Rady Miasta nr XXXVIII/443/06, (g) uchwała Rady Miasta nr XX/199/04, (h) uchwała Rady Miasta nr XXX/345/05, (i) uchwała Rady Miasta nr XLII/489/06, (j) uchwała Rady Miasta nr VII/63/07, (k) wniosek o zatwierdzenie taryf wraz z zał. z dnia 20 kwietnia 2004 r., (l) wniosek o zatwierdzenie taryf wraz z zał. z dnia 11 kwietnia 2005 r., (m) wniosek o zatwierdzenie taryf wraz z zał. z dnia 28 marca 2007 r., (n) uchwała Zarządu

Miasta Zielonka nr 362/97, (o) wniosek dot. opłat za warunki techniczne, (p) wzór umowy za warunki techniczne przyłącza wodociągowego, (r) wzór umowy za warunki techniczne przyłącza kanalizacyjnego, (s) uchwała Rady Miasta nr VII/49/03); **(2)** pismo Miasta Zielonka z dnia 12 listopada 2007 r. (B.01143-278/07), **(3)** pismo Miasta Zielonka z dnia 12 grudnia 2007 r. (B.01143-312/07).

Prezes UOKiK zawiadomił stronę postępowania o zakończeniu zbierania dowodów w przedmiotowej sprawie i możliwości zapoznania się z całością materiału dowodowego zgromadzonego w aktach sprawy. Strona nie skorzystała jednak z przysługującego jej uprawnienia.

### **Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów ustalił, co następuje**

Stroną postępowania w niniejszej sprawie jest Miasto Zielonka, będące gminą o statusie miasta w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt. 2 ustawy o samorządzie gminnym<sup>1</sup>. Na swoim terenie Miasto Zielonka realizuje zadania własne określone w ww. ustawie, w szczególności określone w jej art. 7 ust. 1 pkt 3 sprawy z zakresu wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, które jest zadaniem własnym gminy także w świetle art. 3 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Ww. zadania własne Miasto Zielonka realizuje poprzez WKGP – gospodarstwo pomocnicze utworzone na mocy Zarządzenia Burmistrza Miasta nr 66/02 z dnia 26 marca 2002 r.

**W dacie wszczęcia postępowania** w niniejszej sprawie WKGP świadczyło odbiorcom usługi wodociągowo-kanalizacyjne zawierając umowy na podstawie wzorca umownego pod nazwą „WKGP.7035-.../06 Umowa o zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków”. Wzorzec umowny zawiera m.in. następujące postanowienia:

#### **§ 1**

*Umowa określa warunki dostawy wody z urządzeń wodociągowych będących w posiadaniu Przedsiębiorstwa, warunki odprowadzania ścieków do urządzeń kanalizacyjnych będących w posiadaniu Przedsiębiorstwa oraz zasady prowadzenia rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków.*

(...)

#### **§ 3 ust. 1**

*Przedsiębiorstwo zapewnia zdolność posiadanych urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych do realizacji dostaw wody w wymaganej ilości i pod odpowiednim ciśnieniem oraz dostawy wody i odprowadzania ścieków w sposób ciągły i niezawodny, a także zapewnia należyłą jakość dostarczanej wody.*

---

<sup>1</sup> Por. obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 2001 r. w sprawie wykazu gmin i powiatów wchodzących w skład województw. (M.P. Nr 20, poz. 325); załącznik do ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. Nr 96, poz. 603 z późn. zm.), pkt. 7.320.

### **§ 6 ust. 1**

*Odbiorca zapewnia zdolność niezawodnego działania posiadanych instalacji i przyłączy wodociągowych oraz instalacji i przyłączy kanalizacyjnych z urządzeniem pomiarowym włącznie.*

### **§ 6 ust. 2**

*Do obowiązków Odbiorcy należy w szczególności:*

- 1) utrzymanie, eksploatacja i remonty posiadanych przyłączy, w tym także usuwanie ich awarii,*
  - 2) powierzenie usuwania awarii osobom posiadającym odpowiednie uprawnienia i kwalifikacje,*
  - 3) natychmiastowe powiadomienie Przedsiębiorstwa o awarii posiadanych przyłączy,*
  - 4) niewykonywania jakichkolwiek czynności mogących wpłynąć na zmianę stanu technicznego urządzeń i przyrządów należących do Przedsiębiorstwa, a w szczególności wodomierza głównego i jego usytuowania,*
  - 5) zapewnienia Przedsiębiorstwu możliwości wykonania niezbędnych napraw urządzeń posiadanych przez Przedsiębiorstwo,*
  - 6) w przypadku braku natychmiastowego działania i nie przystąpienia do natychmiastowego usuwania awarii Przedsiębiorstwo zastrzega sobie prawo usunięcia awarii na koszt Odbiorcy,*
  - 7) zapewnienia Przedsiębiorstwu możliwości wykonania niezbędnych napraw urządzeń posiadanych przez Przedsiębiorstwo,*
  - 8) zainstalowania i utrzymania anty skażeniowych zaworów zwrotnych zgodnie z obowiązującymi Polskimi Normami,*
  - 9) nie odprowadzania do urządzeń Przedsiębiorstwa substancji, które wskutek swojego składu chemicznego lub temperatury mogłyby uszkodzić urządzenia kanalizacyjne Przedsiębiorstwa, powodować zagrożenie pożarowe lub wybuchowe, oddziaływać szkodliwie na bezpieczeństwo i zdrowie osób obsługujących lub powodować zagrożenie środowiska naturalnego,*
  - 10) nie odprowadzanie wód opadowych do kolektora kanalizacji sanitarnej,*
  - 11) terminowe uiszczanie opłat za wodę, ścieki oraz opłat abonamentowych*
- (...)*

### **§ 7 ust. 3**

*W przypadku niesprawności wodomierza lub okresowego braku możliwości odczytu, ilość pobranej wody ustala się na podstawie średniego zużycia wody w okresie ostatnich 6 miesięcy przed stwierdzeniem niesprawności wodomierza, a gdy nie jest to możliwe, na podstawie średniego zużycia wody w analogicznym okresie roku ubiegłego lub iloczynu średniomiesięcznego zużycia wody w roku ubiegłym i liczby miesięcy niesprawności wodomierza*

*(...)*

### **§ 9 ust. 1**

*Umowa zostaje zawarta na czas nieokreślony.*



### **§ 9 ust. 2**

*Umowa może być rozwiązana przez każdą ze stron:*

- a) *z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia,*
- b) *na mocy porozumienia stron*

### **§ 9 ust. 3**

*W razie naruszenia przez Przedsiębiorstwo § 3 lub przez Odbiorcę postanowień § 6 niniejszej umowy, strona może rozwiązać umowę bez zachowania okresu wypowiedzenia*

W postępowaniu w niniejszej sprawie ustalono także obowiązujące na terenie Miasta Zielonka zasady przyłączania nieruchomości do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej.

Postanowienia dotyczące warunków przyłączenia zawarto w Regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, stanowiącym załącznik do uchwały nr XXXVIII/443/06 Rady Miasta Zielonka z dnia 30 stycznia 2006 r. W świetle § 22 ust. 1, Przedsiębiorstwo określa warunki przyłączenia i przekazuje wnioskodawcy. W powoływanym Regulaminie przewidziano zasady odpłatności za nieruchomości do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej. Zgodnie z jego § 22 ust. 5, odpłatność za wydanie warunków technicznych przyłącza: (1) kanalizacji sanitarnej, (2) wodociągowego, (3) kanalizacji deszczowej – będą ustalane w umowach cywilno-prawnych zawieranych z inwestorem przed wydaniem warunków technicznych przyłączy. Cytowany przepis przewiduje kilka wyjątków (zwolnień) od ww. zasady.

Osoby chcące przyłączyć nieruchomość do znajdującej się na terenie tej gminy sieci wodociągowo-kanalizacyjnej zobowiązane zostały do uiszczania opłaty za wydanie warunków technicznych z tytułu przyłączenia do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej w wysokości, odpowiednio: 1226 zł oraz 613 zł. Jako podstawę prawną pobierania tych opłat Miasto wskazało § 22 ust. 5 pkt 1, 2 i 3 ww. regulaminu oraz zgodę Burmistrza Miasta, udzieloną na wniosek WKGP z dnia 6 lutego 2006 r. „w trybie nadzoru”.

**W trakcie postępowania** Miasto Zielonka wprowadziło zmiany do stosowanego wzoru umowy, na podstawie którego zawierane są umowy o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków. Przygotowano wzorzec umowy „WKGP.7035-.../.... Umowa o zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków”. W stosunku do powoływanych wyżej postanowień wzorca umownego pod nazwą „WKGP.7035-.../06 Umowa o zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków” w nowym wzorcu określającym zasady świadczenia usług zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków wprowadzono następujące zmiany:

### **§ 7 ust. 3**

*W przypadku niesprawności wodomierza lub okresowego braku możliwości odczytu, ilość pobranej wody ustala się na podstawie średniego zużycia wody w okresie ostatnich 3 miesięcy przed stwierdzeniem niesprawności wodomierza, a gdy nie jest to możliwe, na podstawie średniego zużycia wody w analogicznym okresie roku ubiegłego lub iloczynu średniomiesięcznego zużycia wody w roku ubiegłym i liczby miesięcy niesprawności wodomierza*

(...)

### **§ 9 ust. 2**

*Umowa może być rozwiązana z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia, przez Przedsiębiorstwo w przypadkach określonych w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. „o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków”.*

### **§ 9 ust. 3**

*Umowa może być rozwiązana przez Odbiorcę usług:*

- a) z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia,*
- b) na mocy porozumienia stron*

WKGP przystąpiło do aneksowania około czterech tysięcy obowiązujących umów (pismo Miasta z dnia 25 kwietnia 2008 r.). Na dzień 15 lipca 2008 r. WKGP sporządziło 3416 tekstów aneksowanych umów uwzględniających zarzuty stawiane Miastu, z których 2626 przesłało do klientów celem podpisania aneksowanych umów, a pozostałe planowało przesłać do 30 września 2008 r. (pismo z dnia 15 lipca 2008 r.).

W toku postępowania Miasto zmieniło także zakwestionowane przez Prezesa UOKiK zasady przyłączania nieruchomości do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej. Z dniem 16 kwietnia 2008 r. Burmistrz Miasta wycofał zgodę z dnia 13 lutego 2006 r. na pobieranie przez WKGP opłat na podstawie umów cywilnoprawnych, za wydanie warunków technicznych z tytułu przyłączenia do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej. Z tym dniem WKGP zaprzestało w związku z tym pobierania od odbiorców wskazanych wyżej opłat. Obecnie mieszkańcy Miasta Zielonka partycypują natomiast w budowie sieci wodociągowo-kanalizacyjnej wyłącznie w związku z uiszczanymi opłatami adiacenckimi, o których mowa w ustawie o gospodarce nieruchomościami (pismo Miasta z dnia 25 kwietnia 2008 r. i załączniki do niego).

## **Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zważył, co następuje**

### **I. Naruszenie zakazu z art. 24 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów**

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów zakazuje przedsiębiorcom stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów (art. 24 ust. 1). Przez praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów rozumie się godzące w nie bezprawne działanie przedsiębiorcy (art. 24 ust. 2). Nie jest zbiorowym interesem konsumentów suma indywidualnych interesów konsumentów (art. 24 ust. 3). Przy czym pojęcie konsumenta odnosi się do osoby fizycznej dokonującej czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową (art. 4 pkt 12 ww. ustawy w zw. z art. 22<sup>1</sup> k.c.).

Zbiorowe interesy konsumentów podlegają ochronie przed działaniami przedsiębiorców, które są sprzeczne z prawem, tj. przepisami określonych aktów prawnych oraz zasadami współżycia społecznego i dobrymi obyczajami. Uznanie określonego działania przedsiębiorcy za niezgodne z zakazem stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów wymaga wykazania, że spełnione zostały kumulatywnie następujące przesłanki:

- kwestionowane działanie jest działaniem przedsiębiorcy;
- działanie to jest bezprawne;

- działanie to godzi w zbiorowe interesy konsumentów.

## II Strona postępowania jako przedsiębiorca

Adresatem zarzutów stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów jest Miasto Zielonka (gmina miejska Zielonka). Zakwestionowane praktyki dotyczą postanowień wzorca umowy stosowanego wobec odbiorców usług wodociągowo-kanalizacyjnych przez WKGP oraz pobierania przez WKGP opłat za przyłączenie przyszłych klientów do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej.

Podmiotem bezpośrednio stosującym zarzucane praktyki jest WKGP: gospodarstwo pomocnicze Miasta Zielonka. Powyższa okoliczność nie przesądza jednak – wbrew stanowisku Miasta (pismo z dnia 10 marca 2008 r.) – o tym, że WKGP może być stroną w niniejszym postępowaniu. Decydujące o statusie strony w postępowaniu w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów jest natomiast to, czy dany podmiot ma cechy przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Ustawa zakazuje bowiem stosowania ww. praktyk przedsiębiorcom. Tylko podmiotom mającym taki status mogą być stawiane zarzuty stosowania tych praktyk.

Pojęcie przedsiębiorcy zostało zdefiniowane w art. 4 pkt 1 ww. ustawy. Na potrzeby przepisów dotyczących praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów przez przedsiębiorcę rozumie się przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej<sup>2</sup> (art. 4 pkt 1), a także osobę fizyczną, osobę prawną, a także jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną, organizującą lub świadczącą usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej (art. 4 pkt 1 lit. a); osobę fizyczną wykonującą zawód we własnym imieniu i na własny rachunek lub prowadzącą działalność w ramach wykonywania takiego zawodu (art. 4 pkt 1 lit. b); związek przedsiębiorców<sup>3</sup> (art. 4 pkt 1 lit. d).

**Miasto Zielonka ma status przedsiębiorcy w rozumieniu art. 4 pkt 1 lit. a ww. ustawy.** Odpowiada bowiem określonym w tym przepisie kryteriom: podmiotowemu i przedmiotowemu (funkcjonalnemu). Miasto Zielonka jest bowiem osobą prawną i świadczy usługi o charakterze użyteczności publicznej.

**Miasto Zielonka jest osobą prawną.** Jest to gmina o statusie miasta w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt. 2 ustawy o samorządzie gminnym. Okoliczność ta znajduje potwierdzenie w obwieszczeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 czerwca 2001 r. w sprawie wykazu gmin i powiatów wchodzących w skład województw. (M.P. Nr 20, poz. 325) oraz w pkt. 7.320 załącznika do ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. Nr 96, poz. 603 z późn. zm.). Miasto Zielonka działa na podstawie „Statutu Miasta Zielonka” (zał. do uchwały nr VIII/69/03 Rady Miasta Zielonka

---

<sup>2</sup> Zgodnie z art. 4 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 z późn. zm.) przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną – wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą (ust. 1). Za przedsiębiorców uznaje się także wspólników spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej (ust. 2).

<sup>3</sup> Związki przedsiębiorców definiowane są jako izby, zrzeszenia i inne organizacje zrzeszające przedsiębiorców, o których mowa w pkt 1, jak również związki tych organizacji (art. 4 pkt 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów).

z dnia 14 maja 2003 r.). Jako gmina, Miasto Zielonka ma osobowość prawną, zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Odrzucić należy stanowisko strony mające, w jej ocenie, uzasadniać tezę o konieczności umorzenia postępowania w tej sprawie. W świetle tego stanowiska to nie Miasto Zielonka jest podmiotem prawa, tylko gmina Zielonka i tylko ona posiada osobowość prawną, zaś „*Miasto Zielonka jako jednostka administracyjna nie zostało wyposażone w odrębną osobowość prawną*”.

Zdaniem Prezesa UOKiK, Miasto Zielonka błędnie wywiodło wnioski co do swojego statusu w postępowaniu przed Prezesem UOKiK z uzasadnienia wyroku NSA z dnia 19 stycznia 1999 r.<sup>4</sup> W wyroku tym stwierdzono, że „*podmiotem prawa w ustawowym systemie organizacji samorządu terytorialnego jest gmina i tylko ona posiada osobowość prawną. Miasto jako jednostka administracyjna, terytorialnie właściwa dla określonej gminy, nie zostało wyposażone w odrębną osobowość prawną, a to oznacza, że z mocy ustawy o samorządzie terytorialnym i przepisów wprowadzających tę ustawę ani z mocy ewentualnego upoważnienia statutowego nie może występować w stosunkach administracyjnych i cywilnoprawnych jako odrębny od gminy podmiot prawny*” (pismo Miasta z dnia 10 marca 2008 r., s. 1).

Nie kwestionując przywołanego fragmentu orzeczenia NSA należy zarazem zauważyć, że Miasto Zielonka błędnie odnosi je do swojej sytuacji prawnej. Formułując ww. wnioski Miasto Zielonka nie uwzględniło, że przepisy o samorządzie gminnym posługują się pojęciem „miasto” w dwóch znaczeniach. W pierwszym znaczeniu, użytym w art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o samorządzie gminnym, oznacza ono „gminę”, której nadano status miasta (gmina miejska). W drugim znaczeniu, użytym w art. 5 ust. 1 tej ustawy, oznacza ono jednostkę pomocniczą gminy. Powoływany przepis przewiduje, że w granicach terytorialnych danej jednostki samorządu terytorialnego (gminy) mogą być tworzone pod nazwą miasta (a także sołectwa, dzielnicy, osiedla) jednostki pomocnicze niewyposażone w osobowość prawną.

Powoływane przez Miasto wywody NSA odnoszą się do miasta w drugim z podanych wyżej znaczeń (w sprawie przed NSA rozpatrywane były kwestie związane z decyzją Wojewody dotyczącą „Miasta i gminy”). Natomiast Zielonka jest miastem w pierwszym podanym wyżej znaczeniu (gminą miejską).

Podkreślenia zarazem wymaga, że na terenie gminy Zielonka w powiecie wołomińskim nie istnieje inny desygnat nazwy „Miasto Zielonka”. W ramach tej gminy nie została utworzona niewyposażona w osobowość prawną jednostka pomocnicza o takiej nazwie. Tym bardziej nie powinno budzić wątpliwości, że stroną postępowania określana przez Prezesa UOKiK jako „Miasto Zielonka” jest gmina miejska Zielonka w Zielonce, w powiecie wołomińskim. Nie istnieje zresztą inny desygnat nazwy „Miasto Zielonka” w postaci niewyposażonej w osobowość prawną jednostki pomocniczej innej jednostki samorządu terytorialnego na terenie Zielonki, co potwierdzają udzielone przez Burmistrza Miasta Zielonka informacje i przekazane przez niego dokumenty (por. pismo z dnia 10 kwietnia 2008 r. w zw. z pismem UOKiK z dnia 1 kwietnia 2008 r.).

Dodać należy także, że strona postępowania działa na podstawie „Statutu Miasta Zielonka”, w którym jest określana mianem „Miasta Zielonka” i nie ma wątpliwości, że jest to statut jednostki samorządu terytorialnego (gminy), a nie jednostki pomocniczej, która nie posiada osobowości prawnej (por. zał. do pisma Miasta z dnia 10 kwietnia 2008 r.).

---

<sup>4</sup> Wyrok NSA z dnia 19 stycznia 1999 r. (sygn. akt I SA 267/98).

**Miasto Zielonka świadczy usługi o charakterze użyteczności publicznej.** Jako gmina realizuje na swoim terenie zadania własne określone w ustawie o samorządzie gminnym, w szczególności sprawy z zakresu wodociągów, zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych (art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy), które do zadań własnych gminy należą także w świetle art. 3 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Miasto Zielonka świadczy usługi wodociągowo-kanalizacyjne poprzez swoją jednostkę organizacyjną WKGP, mającą status gospodarstwa pomocniczego utworzonego na mocy Zarządzenia Burmistrza Miasta nr 66/02 z dnia 26 marca 2002 r.

Wbrew stanowisku zajętemu przez Miasto Zielonka **za stronę postępowania nie może być uznane WKGP.** W świetle ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów gospodarstwo pomocnicze nie ma bowiem odrębnej od Miasta podmiotowości prawnej.

Na potrzeby przepisów dotyczących praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów przymiot przedsiębiorcy mają bowiem tylko jednostki organizacyjne, które ustawa wyposaża w zdolność prawną (art. 4 pkt 1 *in initio*, art. 4 pkt 1 lit. a, art. 4 pkt 1 lit. b) oraz związki przedsiębiorców. Gospodarstwo pomocnicze niewątpliwie nie jest związkiem przedsiębiorców, gdyż nie jest izbą, zrzeszeniem lub inną organizacją zrzeszającą przedsiębiorców, o których mowa w pkt 1, lub związkiem tych organizacji (art. 4 pkt 2). Gospodarstwo pomocnicze nie ma osobowości prawnej. Nie jest także jednostką organizacyjną, której ustawa przyznawałaby zdolność prawną. Gospodarstwa pomocnicze to państwowe lub komunalne jednostki organizacyjne, którym ustawa nie przyznaje zdolności prawnej nie mają statusu odrębnego przedsiębiorcy. Jednostki te stanowią odpowiednio – *staciones fisci* Skarbu Państwa bądź *staciones municipi* jednostki samorządu terytorialnego. W sprawach dotyczących działalności *staciones*, za przedsiębiorcę uznaje się odpowiednią osobę prawną reprezentowaną przez daną jednostkę organizacyjną<sup>5</sup>. Z ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.) wynika, że gospodarstwo pomocnicze jest wyodrębnione organizacyjnie, majątkowo i finansowo. Nie przesądza to jednak o przyznaniu mu zdolności prawnej<sup>6</sup>. Uprawnienia gospodarstwa pomocniczego w zakresie czynności prawnych pochodzą od jednostki macierzystej<sup>7</sup> (w tym wypadku: jednostki samorządu terytorialnego, jaką jest Miasto Zielonka).

Powyższego stanowiska nie zmienia podniesiona przez Miasto Zielonka okoliczność, iż WKGP jest przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym w rozumieniu ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków i jest „umocowane do prowadzenia działalności na terenie gminy Zielonka w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, zawierając pisemne umowy pomiędzy nim a odbiorcą usług” (pismo Miasta z dnia 10 marca 2008 r.). Wbrew stanowisku Miasta (pismo z dnia 10 marca 2008 r.) nie można przyjąć, aby uregulowania zawarte w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, w szczególności

---

<sup>5</sup> Por. J. Brol [w:] K. Piasecki (red.): Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do artykułów 1-505<sup>14</sup>. Tom I, Warszawa 2006, s. 1785; M. Manowska: Postępowanie sądowe w sprawach gospodarczych, Warszawa 2007, s. 21; G. Bieniek: Reprezentacja Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego w postępowaniu cywilnym. Wydanie 3., Warszawa 2004. Por. również np.: wyrok SN z dnia 30 stycznia 1967 r. (sygn. akt II PR 558/66), OSNCP 1967/10/175; uchwała 7 sędziów SN z dnia 14 października 1994 r. (sygn. akt III CZP 16/94), OSNC 1995/3/40.

<sup>6</sup> L. Lipiec: Komentarz do art. 26 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U.05.249.2104), LEX/el. 2007; wyrok WSA w W-wie z dnia 6 lipca 2005 r. (sygn. akt VI SA/Wa 2083/04).

<sup>7</sup> Uchwała SN z dnia 28 września 1995 r. (sygn. akt III CZP 123/95).

wskazywane przez Miasto art. 2 pkt 4, art. 5 i art. 6, mogły uzasadniać przyznanie WKGP statusu przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Z art. 2 pkt 4 ustawy wynika tylko tyle, że status przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego mogą mieć gminne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej (a więc np. WKGP) prowadzące działalność gospodarczą w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków. Natomiast w art. 5 określono obowiązki takiego przedsiębiorstwa i odbiorcy jego usług, a w art. 6 m.in. wymóg dostarczania wody i odprowadzanie ścieków na podstawie pisemnej umowy między przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług, elementy konieczne takiej umowy oraz postanowienia dotyczące zawierania umów o dostawę wody lub odprowadzanie ścieków z budynku wielolokalowego lub budynków wielolokalowych. Na podstawie powoływanych przepisów, ani na podstawie innych przepisów ww. ustawy nie można wnioskować, by gospodarstwa pomocnicze prowadzące działalność gospodarczą w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków mogły we własnym imieniu nabywać prawa i zaciągać zobowiązania, pozywać i być pozwane. Jako jednostki organizacyjne, którym ustawa nie przyznała zdolności prawnej, niebędące też związkami przedsiębiorców, nie mogą być uznane za przedsiębiorców w rozumieniu art. 4 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

W świetle wszystkich wskazanych okoliczności postępowanie w niniejszej sprawie powinno być prowadzone przeciwko Miastu Zielonka.

### **III. Bezprawność działań Miasta Zielonka**

Drugą z przesłanek koniecznych dla stwierdzenia naruszenia art. 24 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, jest bezprawność działań podejmowanych przez przedsiębiorcę.

Bezprawność ujmowana jest jako sprzeczność z obowiązującymi przepisami prawa. Praktyki przedsiębiorcy, by zakwalifikować je jako naruszające zbiorowe interesy konsumentów „muszą być zatem wymierzone w uprawnienia, jakie konsumentom przyznają obowiązujące przepisy prawa”<sup>8</sup>.

Porządek prawny, którego naruszenie może wypełniać dyspozycję art. 24 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, obejmuje normy prawa powszechnie obowiązującego, a także nakazy i zakazy wynikające z zasad współżycia społecznego i dobrych obyczajów<sup>9</sup>. Same przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów nie regulują konstrukcji bezprawności działań przedsiębiorcy. Art. 24 tej ustawy nie ma samodzielnego znaczenia prawnego, lecz powinien być interpretowany oraz stosowany w określonym kontekście normatywnym. W związku z tym, w celu konkretyzacji przesłanki bezprawności należy sięgnąć do przepisów innych ustaw. Na ich podstawie możliwe jest dokonanie oceny działań przedsiębiorcy w aspekcie ich zgodności z prawem<sup>10</sup>. W art. 24 ust. 2 ustawodawca wskazał przykładowe rodzaje praktyk, które naruszają zbiorowe interesy konsumentów, zaliczając do nich stosowanie postanowień wzorców umów, które zostały wpisane do rejestru postanowień wzorców umowy uznanych za niedozwolone, o którym mowa w art. 479<sup>45</sup> Kodeksu postępowania cywilnego, naruszanie obowiązku udzielania

<sup>8</sup> Uchwała SN z dnia 13 lipca 2006 r. (sygn. akt III SZP 3/06), OSNP 2007/1-2/35. Por. również: M. Szydło: Publicznoprawna ochrona zbiorowych interesów konsumentów, Monitor Prawniczy nr 2004/17/791.

<sup>9</sup> Wyrok SOKiK z dnia 13 listopada 2007 r. (sygn. akt XVII AmA 45/07).

<sup>10</sup> Por. wyrok SOKiK z dnia 23 czerwca 2006 r. (sygn. akt XVIII AmA 32/05).

konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji, nieuczciwe praktyki rynkowe lub czyny nieuczciwej konkurencji. Katalog ten nie jest jednak wyczerpujący. Oprócz praktyk wskazanych bezpośrednio przez ustawodawcę w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów „za praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów można uznać **zachowania naruszające przepisy innych ustaw, które nakładają na przedsiębiorcę określone obowiązki względem konsumenta**. Zdaniem Sądu Najwyższego zachowania takie (...) stanowią bowiem jednocześnie zachowania bezprawne i skutkują zniesieniem, ograniczeniem lub zniekształceniem praw konsumentów, wpływając tym samym na chronioną przez przepis obowiązującego prawa sferę ich interesów”<sup>11</sup>.

W tym miejscu należy także podkreślić, że bezprawność jest kategorią obiektywną. Rozważenia przy ocenie bezprawności wymaga zatem kwestia, czy zachowanie przedsiębiorcy było zgodne, czy też niezgodne z obowiązującymi zasadami porządku prawnego. O bezprawności działania decyduje całokształt okoliczności konkretnego stanu faktycznego<sup>12</sup>. Dla stwierdzenia bezprawności działania przedsiębiorcy bez znaczenia pozostaje strona podmiotowa czynu (wina przedsiębiorcy, stopień tej winy i świadomość istnienia naruszonych norm prawnych).

W niniejszej sprawie źródłem bezprawności działań Miasta Zielonka, powodującej naruszenie art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, są postanowienia ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz rozporządzenia Ministra Budownictwa w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków.

W ocenie Prezesa UOKiK Miasto naruszyło:

1. art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków wskutek stosowania wzorca umownego pod nazwą Umowa o zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków, który wbrew dyspozycji uprawnia świadczeniodawcę do rozwiązania umowy bez zachowania terminu wypowiedzenia przy nieterminowym uiszczaniu przez świadczeniobiorcę opłat za wodę, ścieki oraz opłat abonamentowych;
2. art. 8 ust. 1 pkt 3 tej ustawy wskutek stosowania ww. wzorca umownego, który uprawnia świadczeniodawcę do rozwiązania umowy bez zachowania terminu wypowiedzenia w przypadku niedopełnienia przez świadczeniobiorcę obowiązku nieodprowadzania do urządzeń kanalizacyjnych substancji, które wskutek swojego składu chemicznego lub temperatury mogłyby uszkodzić te urządzenia, powodować zagrożenie pożarowe lub wybuchowe, oddziaływać szkodliwie na bezpieczeństwo i zdrowie osób obsługujących lub powodować zagrożenie środowiska naturalnego;
3. art. 8 ust. 1 tej ustawy wskutek stosowania ww. wzorca umownego, który przewiduje możliwość rozwiązania przez świadczeniodawcę umowy bez zachowania terminu wypowiedzenia w przypadku niedopełnienia przez świadczeniobiorcę obowiązków: utrzymania, eksploatacji i remontów posiadanych przyłączy, w tym także usuwania ich awarii, powierzenia usuwania awarii osobom posiadającym odpowiednie uprawnienia i kwalifikacje, natychmiastowego powiadomienia świadczeniodawcy o awarii

<sup>11</sup> Uchwała SN z dnia 13 lipca 2006 r. (sygn. akt III SZP 3/06), OSNP 2007/1-2/35.

<sup>12</sup> Wyrok SN z dnia 8 maja 2002 r. (sygn. akt I PKN 267/2001).

posiadanych przyłączy, niewykonywania jakichkolwiek czynności mogących wpłynąć na zmianę stanu technicznego urządzeń i przyrządów należących do świadczeniodawcy, a w szczególności wodomierza głównego i jego usytuowania, zapewnienia świadczeniodawcy możliwości wykonania niezbędnych napraw urządzeń posiadanych przez świadczeniodawcę, zapewnienia świadczeniodawcy możliwości wykonania niezbędnych napraw urządzeń posiadanych przez świadczeniodawcę, zainstalowania i utrzymania antyskażeniowych zaworów zwrotnych zgodnie z obowiązującymi Polskimi Normami, nieodprowadzanie wód opadowych do kolektora kanalizacji sanitarnej;

4. § 18 ust. 1 rozporządzenia Ministra Budownictwa w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, skutek stosowania ww. wzorca umownego, który wbrew dyspozycji przewiduje, że w przypadku niesprawności wodomierza lub okresowego braku możliwości odczytu, ilość pobranej wody ustala się na podstawie średniego zużycia wody w okresie ostatnich 6 miesięcy przed stwierdzeniem niesprawności wodomierza;
5. art. 15 ust. 4 w zw. z art. 19 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków wskutek pobierania od osób chcących 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.

#### **Ad 1**

Zdaniem Prezesa UOKiK, postanowienia zawarte w § 9 ust. 3 w zw. z § 6 ust. 2 pkt 11 wzorca umownego „WKGP.7035-.../06 Umowa o zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków” są sprzeczne z art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Omawiany wzorzec umowny przewiduje w § 6 ust. 2 pkt 11, że do obowiązków świadczeniobiorcy należy terminowe uiszczanie opłat za wodę, ścieki oraz opłat abonamentowych. Natomiast jego § 9 ust. 3 przewiduje, że w razie naruszenia przez odbiorcę § 6 umowy, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może rozwiązać umowę bez zachowania terminu wypowiedzenia.

Stosowanie takich postanowień w umowach przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego z konsumentami należy uznać za sprzeczne z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, które ograniczają uprawnienia tego przedsiębiorstwa do swobodnego kształtowania treści umów w zakresie, w jakim dotyczą możliwości rozwiązania przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne umowy ze świadczeniobiorcą.

Usługi zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków mają szczególny charakter. Jako usługi niezbędne do prawidłowego funkcjonowania zarówno gospodarstw domowych, jak podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, usługi tego rodzaju zaliczane są do usług o charakterze użyteczności publicznej, których świadczenie należy do zadań własnych gminy. Szczególny (publicznie użyteczny) charakter tych usług, wyrażający się w ich niezbędności dla świadczeniobiorców, wymaga tego, by były one świadczone w sposób powszechny i ciągły. W tym celu w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym



odprowadzaniu ścieków wprowadzono m.in. szczególne unormowanie dotyczące zawierania umów z odbiorcami tych usług oraz określono warunki, w których przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może zaprzestać świadczenia swoich usług. W tym świetle przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne powinny świadczyć swoje usługi w sposób powszechny i ciągły, zapewniając wolny dostęp do tych usług każdemu takiemu odbiorcy, który spełnia wymagania określone w przepisach prawa. Przedsiębiorstwa są obowiązane zawrzeć umowę o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków z każdą osobą, której nieruchomości została przyłączona do sieci i która wystąpiła z pisemnym wnioskiem o zawarcie umowy (art. 6 ust. 2 ustawy).

Przywoływana ustawa nie odnosi się wprost do kwestii rozwiązania umowy o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków. Przewiduje tylko, że umowa między przedsiębiorstwem a odbiorcą powinna zawierać postanowienia dotyczące warunków wypowiedzenia umowy (art. 6 ust. 3 pkt 6). Ustawa określa także przypadki, w których przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może odciąć dostawę wody lub zamknąć przyłącze kanalizacyjne. Art. 8 ust. 1 zawiera katalog takich przypadków, który ma charakter zamknięty<sup>13</sup>. Do tych przypadków zaliczono sytuacje, w których: **(1)** przyłącze wodociągowe lub przyłącze kanalizacyjne wykonano niezgodnie z przepisami prawa; **(2)** odbiorca usług nie uiszczył 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.

Mając na względzie charakter rozpatrywanych usług (które powinny być świadczone powszechnie i w sposób ciągły) oraz cele ustawy (która ma m.in. chronić interes odbiorców usług), powyższe uregulowanie należy rozumieć jako ograniczenie prawa przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego do wypowiedzenia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków w każdym momencie. Tak też zostały one zinterpretowane w literaturze przedmiotu<sup>14</sup>.

W świetle tej argumentacji świadczeniodawca działa bezprawnie, jeżeli w umowach z konsumentami o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków przewiduje – dla stanów faktycznych wymienionych w art. 8 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków – postanowienia mniej względne dla konsumenta niż to wynika z ww. przepisu.

Taka sytuacja zachodzi w rozpatrywanym przypadku. Zgodnie z ustawą, w sytuacji pozostawiania przez świadczeniobiorcę w zwłoce w uiszczeniu opłat za usługi wodociągowo-kanalizacyjne, ustawodawca przewidział uprawnienie przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego do odcięcia dostawy wody lub zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego. W świetle ustawy uprawnienie to powstaje jednak dopiero wówczas, gdy odbiorca usług nie uiszczył należności za pełne dwa okresy obrotowe, następujące po dniu otrzymania upomnienia w sprawie uregulowania zaległej opłaty (art. 8 ust. 1 pkt 2). Art. 8 ust. 2 stanowi zaś, że przedsiębiorstwo, które z ww. przyczyny odcięło dostawę wody jest obowiązane do równoczesnego udostępnienia zastępczego punktu poboru wody przeznaczonej do spożycia

---

<sup>13</sup> B. Rakoczy: Charakterystyka umowy o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków, Radca Prawny nr 4/2005, s. 94 i n.

<sup>14</sup> Por. B. Rakoczy: Umowa o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków, Warszawa 2007, s. 199.

przez ludzi i poinformowania o możliwościach korzystania z tego punktu. Ponadto, stosownie do treści ust. 3 tego artykułu, przedsiębiorstwo wodociągowo – kanalizacyjne o zamiarze odcięcia dostawy lub zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego oraz o miejscach i sposobie udostępniania zastępczych punktów poboru wody zawiadamia powiatowego inspektora sanitarnego, wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz odbiorcę usług co najmniej na 20 dni przed planowanym terminem odcięcia dostaw wody lub zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego.

W kwestionowanym wzorcu umownym określono zatem szerzej uprawnienie WKGP niż wynika to z art. 8 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy. W § 9 ust. 3 w zw. z § 6 ust. 2 pkt 11 umowy WKGP uprawniono do rozwiązania umowy z odbiorcą w przypadku każdorazowego nieterminowego uiszczenia opłat za wodę, ścieki oraz opłat abonamentowych. Oznacza to, że w analizowanym wzorcu umownym WKGP unormowano prawa i obowiązki odbiorcy usług wodociągowo-kanalizacyjnych (konsumenta) w sposób dla niego mniej korzystny niż wynika to z powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

Mając powyższe na uwadze, należy zauważyć, że przewidziana przez ustawę sankcja względem odbiorcy, który w terminie nie reguluje swoich należności polega na przyznaniu przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu uprawnienia do wstrzymania świadczenia usług tj. odcięcia dostaw wody lub zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego, z którego przedsiębiorstwo może, przy zaistnieniu okoliczności określonych w art. 8 ust. 1, skorzystać.

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. Abstrahując od rozbieżności skutków, jakie dla konsumenta nastąpią w przypadku wstrzymania świadczenia usług oraz w przypadku rozwiązania zawartej umowy, wskazać należy, że w przypadku wstrzymywania świadczenia usług z powodu nie uiszczenia przez odbiorcę należności ustawa nakłada na przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne określone obowiązki. Jest ono zobligowane do równoczesnego udostępnienia zastępczego punktu poboru wody, poinformowania o możliwościach korzystania z tego punktu, a także zawiadomienia o zamiarze odcięcia dostawy wody lub zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego odbiorcy usług oraz innych podmiotów wskazanych w ustawie (powiatowego inspektora sanitarnego, wójta, burmistrza, prezydenta miasta) na co najmniej 20 dni przed planowanym terminem odcięcia dostaw wody lub zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego (art. 8 ust. 2 i 3 ustawy). Sankcja polegająca na natychmiastowym rozwiązaniu z odbiorcą umowy nie uwzględnia obowiązków nałożonych na przedsiębiorcę w ust. 2 i 3 art. 8 ustawy.

Powyższe okoliczności uzasadniają wniosek o bezprawności stosowania – w ww. zakresie – wzorca umownego WKGP.

## Ad 2

Zdaniem Prezesa UOKiK bezprawne, gdyż sprzeczne z art. 8 ust. 1 pkt 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, jest także stosowanie we wzorcu umowy o zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków postanowień § 9 ust. 3 w zw. z § 6 ust. 2 pkt 9.

Omawiany wzorec umowny przewiduje w § 6 ust. 2 pkt 9, że do obowiązków świadczeniobiorcy, których naruszenie może stanowić podstawę rozwiązania umowy bez

zachowania terminu wypowiedzenia, należy nieodprowadzanie do urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych substancji, które wskutek swojego składu chemicznego lub temperatury mogłyby uszkodzić te urządzenia, powodować zagrożenie pożarowe lub wybuchowe, oddziaływać szkodliwie na bezpieczeństwo i zdrowie osób obsługujących lub powodować zagrożenie środowiska naturalnego. W świetle § 9 ust. 3 omawianego wzorca, naruszenie ww. obowiązku uprawnia WKGP do rozwiązania umowy bez zachowania okresu wypowiedzenia.

Przyznanie przedsiębiorstwu uprawnienia do rozwiązania umowy w opisanym wyżej przypadku, narusza ustawę o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Rozwiązanie ww. umowy przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne wiąże się z odcięciem dostawy wody i zamknięciem przyłącza kanalizacyjnego. Katalog przypadków, w których jest to możliwe, został sformułowany w powoływanym już art. 8 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Katalog ma charakter zamknięty, zatem w innych niż wymienione w nim przypadkach przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne nie może odciąć dostawy wody i zamknąć przyłącza kanalizacyjnego.

W ww. katalogu wymieniono m.in. sytuację, kiedy jakość wprowadzanych ścieków nie spełnia wymogów określonych w przepisach prawa lub stwierdzono celowe uszkodzenie albo pominięcie urządzenia pomiarowego (pkt 3). Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może powoływać się na jakość ścieków wprowadzanych przez świadczeniobiorcę jako na powód odcięcia dostawy wody lub zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego. Przepis ten określa ponadto przesłanki odcięcia dostawy wody lub zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego. Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może odstąpić od wykonywania umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków z uwagi na jakość wprowadzanych ścieków w sytuacji, gdy „jakość wprowadzanych ścieków nie spełnia wymogów określonych w przepisach prawa”. Odwołuje się zatem do obiektywnego kryterium sprzeczności z prawem.

W stosunku do powoływanego przepisu prawa, zakwestionowany wzorzec umowny określa uprawnienie WKGP do rozwiązania umowy szerzej i mniej precyzyjnie. W § 6 ust. 2 pkt 9 tego wzorca, choć również dotyczy on kwestii jakości wprowadzanych ścieków, odwołano się do kryteriów subiektywnych, takich jak „możliwość uszkodzenia urządzeń”, „możliwość powodowania zagrożeń” i „możliwość szkodliwego oddziaływania”.

Omawiane postanowienia umowne umożliwiają WKGP rozwiązanie umowy w wyniku zakwestionowania jakości wprowadzanych ścieków w oparciu o kryteria inne niż przyjął ustawodawca.

Postanowienia wzorca umownego WKGP normują tę kwestię nie tylko inaczej niż ustawa, ale także mniej korzystnie dla odbiorcy usług wodociągowo-kanalizacyjnych (konsumenta) niż wynika to z ustawy. Art. 8 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy odwołuje się bowiem do kryterium obiektywnego i sprawdzalnego, jakim jest naruszenie przez świadczeniobiorcę takich wymogów co do jakości wprowadzanych ścieków, które zostały określone w przepisach prawa. Natomiast § 6 ust. 2 pkt 9 wzorca umownego odwołuje się do niemających oparcia w ustawie kryteriów subiektywnych. Posługuje się takimi pojęciami jak: „możliwość uszkodzenia urządzeń”, „możliwość powodowania zagrożeń” i „możliwość szkodliwego oddziaływania”. Brak jest jednocześnie kryteriów, według których WKGP będzie decydować, czy w konkretnym przypadku jakość ścieków wprowadzana przez świadczeniobiorcę mogła np. „szkodliwie oddziaływać na bezpieczeństwo i zdrowie osób

obsługujących” lub „powodować zagrożenie pożarowe lub wybuchowe”. Daje to świadczeniodawcy możliwość dowolnej interpretacji tego, czy zachodzą okoliczności uzasadniające rozwiązanie umowy z konsumentem.

Powyższe okoliczności uzasadniają wniosek o bezprawności § 9 ust. 3 w zw. z § 6 ust. 2 pkt 9 wzorca umownego WKGP.

### **Ad 3**

Bezprawność działań Miasta Zielonka wiąże się również z treścią § 9 ust. 3 w zw. z § 6 ust. 2 pkt 1-8 i 10 analizowanego wzorca umowy, według którego WKGP zawiera z konsumentami umowy o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków. W tym bowiem zakresie wzmiankowana umowa jest sprzeczna z art. 8 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

W § 6 ust. 2 pkt 1-8 i 10 umowy WKGP nakłada na świadczeniobiorcę szereg obowiązków. Należą do nich: utrzymanie, eksploatacja i remonty posiadanych przyłączy, w tym także usuwanie ich awarii (pkt 1), powierzenie usuwania awarii osobom posiadającym odpowiednie uprawnienia i kwalifikacje (pkt 2), natychmiastowe powiadomienie Przedsiębiorstwa o awarii posiadanych przyłączy (pkt 3), niewykonywania jakichkolwiek czynności mogących wpłynąć na zmianę stanu technicznego urządzeń i przyrządów należących do Przedsiębiorstwa, a w szczególności wodomierza głównego i jego usytuowania (pkt 4), zapewnienia Przedsiębiorstwu możliwości wykonania niezbędnych napraw urządzeń posiadanych przez Przedsiębiorstwo (pkt 5), w przypadku braku natychmiastowego działania i nie przystąpienia do natychmiastowego usuwania awarii Przedsiębiorstwo zastrzega sobie prawo usunięcia awarii na koszt Odbiorcy (pkt 6), zapewnienia Przedsiębiorstwu możliwości wykonania niezbędnych napraw urządzeń posiadanych przez Przedsiębiorstwo (pkt 7), zainstalowania i utrzymania antyskażeniowych zaworów zwrotnych zgodnie z obowiązującymi Polskimi Normami (pkt 8), nie odprowadzanie wód opadowych do kolektora kanalizacji sanitarnej (pkt 10).

Zarazem, w świetle § 9 ust. 3 umowy, naruszenie każdego z tych obowiązków uprawnia WKGP do rozwiązania umowy bez zachowania okresu wypowiedzenia.

Zdaniem Prezesa UOKiK, przyznanie WKGP uprawnienia do tego, by mogło rozwiązać umowę z konsumentem w przypadku niedopełnienia przez konsumenta ww. obowiązków narusza ustawę o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Należy zauważyć, że rozwiązanie umowy z konsumentem przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne w oczywisty sposób wiąże się z odcięciem dostawy wody oraz zamknięciem przyłącza kanalizacyjnego. Przypadki, w których przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może odciąć dostawę wody lub zamknąć przyłącze kanalizacyjne zostały tymczasem wymienione w powoływanym już wielokrotnie art. 8 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Katalog tych przypadków ma charakter zamknięty.

Żadna z okoliczności wymienionych w § 6 ust. 2 pkt 1-8 i 10 analizowanego wzorca umownego WKGP nie została uwzględniona w art. 8 ust. 1 ww. ustawy. Wobec tego istnieją podstawy do stwierdzenia bezprawności art. § 9 ust. 3 w zw. z § 6 ust. 2 pkt 1-8 i 10 ww. umowy. W świetle bowiem tych postanowień umownych należy stwierdzić, że jednostka organizacyjna Miasta Zielonka (WKGP) unormowała w stosowanych umowach sprawę

odstąpienia od świadczenia usług wodociągowo-kanalizacyjnych nie tylko inaczej niż powszechnie obowiązujące przepisy prawa, ale także w sposób mniej korzystny dla odbiorcy usług wodociągowo-kanalizacyjnych (konsumenta) niż wynika to z tych przepisów. Umowy, które zawarła z konsumentami, przewidują bowiem niewymienione w art. 8 ust. 1 ww. ustawy przesłanki rozwiązania umowy z konsumentem bez zachowania terminu wypowiedzenia.

Powyższe okoliczności uzasadniają wniosek o bezprawności § 9 ust. 3 w zw. z § 6 ust. 2 pkt 1-8 i 10 wzorca umownego WKGP.

#### **Ad 4**

Bezprawność działań Miasta Zielonka polega także na naruszeniu § 18 ust. 1 rozporządzenia Ministra Budownictwa w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków. Sprzeczne z tym przepisem postanowienia zawiera § 7 ust. 3 umowy o zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków, w oparciu o którą zostało wszczęte postępowanie w niniejszej sprawie.

Kwestionowane postanowienie umowne przewiduje, że „w przypadku niesprawności wodomierza lub okresowego braku możliwości odczytu, ilość pobranej wody ustala się na podstawie średniego zużycia wody w okresie ostatnich 6 miesięcy przed stwierdzeniem niesprawności wodomierza, a gdy nie jest to możliwe, na podstawie średniego zużycia wody w analogicznym okresie roku ubiegłego lub iloczynu średniomiesięcznego zużycia wody w roku ubiegłym i liczby miesięcy niesprawności wodomierza”. Natomiast treść § 7 ust. 3 ww. umowy zawiera odmienne uregulowanie niż powoływane rozporządzenie. Zgodnie z § 18 ust. 1 tego rozporządzenia „w przypadku stwierdzenia nieprawidłowego działania wodomierza głównego ilość pobranej wody ustala się na podstawie średniego zużycia wody w okresie 3 miesięcy przed stwierdzeniem niesprawności działania wodomierza, a gdy nie jest to możliwe – na podstawie średniego zużycia wody w analogicznym okresie roku ubiegłego lub iloczynu średniomiesięcznego zużycia wody w roku ubiegłym i liczby miesięcy nieprawidłowego działania wodomierza”.

Powyższe okoliczności uzasadniają wniosek o naruszeniu przez Miasto Zielonka przepisów powszechnie obowiązującego prawa, co oznacza, że jego działania należy uznać za bezprawne w rozumieniu art. 24 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

#### **Ad 5**

Za bezprawne należy uznać wprowadzenie odpłatności za wydanie warunków technicznych z tytułu przyłączenia do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej Miasta Zielonka. Zdaniem Prezesa UOKiK, ustanowienie takiego warunku narusza art. 15 ust. 4 w zw. z art. 19 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Art. 15 ust. 4 ww. ustawy określa wyczerpujący katalog warunków, jakie należy spełnić, by przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne przyłączyło nieruchomość do swojej sieci wodociągowo-kanalizacyjnej. Przedsiębiorstwo jest obowiązane przyłączyć do sieci nieruchomość osoby ubiegającej się o to, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie, o którym mowa w art. 19, oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług.

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

W świetle ustalonego orzecznictwa sądowego, art. 19 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków nie może być podstawą wprowadzenia opłat za wydanie warunków technicznych przyłączenia. Naczelny Sąd Administracyjny wielokrotnie wypowiadał się, że z przepisów tej ustawy nie wynika możliwość ustanowienia obowiązku ponoszenia opłat za przyłączenie do sieci, a ustawa „nie stwarza radzie gminy uprawnienia do wprowadzenia odpłatności za przyłączenie poszczególnych nieruchomości do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej”<sup>15</sup> oraz, że „jedyną legalną drogą uzyskania środków do budżetu gminy związanych z uczestnictwem właścicieli nieruchomości w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej, m.in. wodociągów (...) zwiększających wartość nieruchomości, są przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.), w szczególności regulujące kwestie opłat adiacenckich (art. 143-148)”<sup>16</sup>. Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie stwierdził, że postanowienia regulaminu dotyczące ustalania w umowie o świadczenie usług opłaty za wydanie warunków technicznych przyłączy nie znajduje podstawy prawnej w art. 19 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków<sup>17</sup>.

Zbieżne stanowisko reprezentują organy administracji, rozstrzygające w sprawach ww. regulaminów w trybie nadzoru. Wojewoda mazowiecki stwierdził, że nie można uzależnić przyłączenia do gminnej sieci wodociągowej od spełnienia innych warunków niż określone w ustawie<sup>18</sup>. Z kolei wojewoda małopolski uznał, że art. 19 ust. 2 pkt 4 o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu nie daje radzie gminy uprawnienia do wprowadzania odpłatności za przyłączenie poszczególnych nieruchomości do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej. Nie można uzależnić przyłączenia do gminnej sieci wodociągowej od wniesienia stosownej opłaty za włączenie przyłącza do tej sieci<sup>19</sup>. Wojewoda dolnośląski wypowiedział się, że art. 19 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu

---

<sup>15</sup> Wyrok NSA z dnia 29 sierpnia 2006 r. (sygn. akt II OSK 730/06). Por. także: wyrok WSA w W-wie z dnia 31 października 2006 r. (sygn. akt III SA/Wa 2230/06);

<sup>16</sup> Wyrok NSA z dnia 17 maja 2002 r. (sygn. akt I SA 2793/01).

<sup>17</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 października 2007 r. (sygn. akt IV SA/Wa 1116/06).

<sup>18</sup> Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody mazowieckiego z dnia 11 marca 2004 r. (PN-I-0911/32/2004). Por. także: rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody małopolskiego z dnia 20 września 2002 r. (PN.VI.0911/16/02,23); rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody łódzkiego z dnia 11 marca 2004 r. (PN-I-0911/32/2004).

<sup>19</sup> Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody małopolskiego z dnia 31 sierpnia 2007 r. (PN.II.0911-125/07).

w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków nie zawiera upoważnienia do nakładania jakichkolwiek opłat na odbiorców usług<sup>20</sup>.

Pogląd tożsamy z przywołanymi rozstrzygnięciami sądów i organów administracji wyrażono w literaturze przedmiotu. Stwierdzono bowiem, że ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków nie kreuje uprawnienia gminy do wprowadzania odpłatności za przyłączenie poszczególnych nieruchomości do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej<sup>21</sup>.

W obowiązującym stanie prawnym kwestię pobierania opłat w związku z przyłączeniem nieruchomości do sieci komunalnej wodociągowo-kanalizacyjnej uregulowana została w powoływanym już rozporządzeniu Ministra Budownictwa w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków. W jego świetle, 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 za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, a ich wysokość skalkulowana na podstawie kosztów przeprowadzenia prób technicznych przyłącza wybudowanego przez odbiorcę usług. Tymczasem opłaty pobierane przez Miasto nie mają takiego charakteru i nie są pobierane na podstawie taryfy zatwierdzonej w trybie określonym w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Powyższe okoliczności uzasadniają wniosek o bezprawności zakwestionowanych działań.

Zdaniem Prezesa UOKiK, na stanowisko zajęte w rozpatrywanej sprawie nie mogą mieć wpływu argumenty Miasta Zielonka, które wniosek o legalności jego działań wywodzi z uzasadnienia wyroku NSA z dnia 13 grudnia 2000 r. (sygn. akt II SA 2320/00), legalizującego – zdaniem Miasta – pobieranie od właścicieli nieruchomości dobrowolnych opłat z tytułu uczestnictwa w kosztach budowy urządzenia infrastruktury technicznej. Miasto dowodzi zarazem, że opłaty przez nie pobierane mają właśnie charakter opłat dobrowolnych.

Odnosząc się do tych argumentów należy w pierwszym rzędzie podnieść, że przywołany przez Miasto wyrok, został wydany w nieaktualnym stanie prawnym, sprzed wejścia w życie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Istotne wątpliwości budzi zatem powoływanie się przez Miasto na tezy tego wyroku, skoro Miastu zarzuca się naruszenie przepisów ustawy, która weszła w życie po jego wydaniu.

Niezależnie od powyższego, poważne wątpliwości budzi także stanowisko Miasta, w świetle którego opłaty od osób chcących przyłączyć nieruchomość do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej za wydanie warunków technicznych z tytułu przyłączenia do tej sieci pobierane są przez Miasto na zasadzie dobrowolności. W piśmie do Prezesa UOKiK z dnia 26 września 2006 r. wśród warunków, jakie muszą spełnić mieszkańcy Miasta chcący przyłączyć nieruchomości do komunalnej sieci wodociągowo-kanalizacyjnej, Miasto wymieniło „przedstawienie warunków przyłączenia do sieci wydane przez WKGP” (ad 9).

Z powyższego wynika, że każda osoba chcąca przyłączyć swoją nieruchomość do sieci Miasta musi ponieść koszt wydania warunków przyłączenia do sieci. Skoro tak i skoro

<sup>20</sup> Rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody dolnośląskiego z dnia 16 stycznia 2006 r. (PN.II.0911-10/14/06).

<sup>21</sup> 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.

ich wydanie jest odpłatne, to znaczy że opłaty kwestionowane przez Prezesa UOKiK nie są pobierane dobrowolnie. W uzupełnieniu, jedynie na marginesie, można powołać się zresztą na wyrok NSA, z którego Miasto Zielonka wywodzi korzystne dla siebie wnioski. Sąd stwierdził, że wprowadzeniu przez gminę jednorazowej opłata za podłączenie nieruchomości do istniejącej gminnej sieci kanalizacyjnej towarzyszy niewątpliwie „pewien przymus ‘życiowy’”. Korzystanie przez mieszkańca z takich urządzeń komunalnych jest bowiem dość oczywistą koniecznością. Z tego powodu opłaty tej nie można uznać za świadczenie zupełnie dobrowolne”<sup>22</sup>.

#### **IV. Naruszenie zbiorowego interesu konsumentów**

Dla stwierdzenia, że przedsiębiorca stosuje praktyki określone w art. 24 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, niezbędne jest wykazanie, że kwestionowane w toku postępowania działania przedsiębiorcy godzą w **zbiorowy interes konsumentów**.

Ustawa antymonopolowa nie objaśnia znaczenia pojęć „godzenia w interesy konsumentów” oraz „zbiorowego interesu konsumentów”. Należy przyjąć, że interesem, który podlega ochronie na podstawie art. 24 ustawy jest interes prawny, rozumiany jako określone potrzeby konsumenta uznane przez ustawodawcę za godne ochrony. Działanie przedsiębiorcy godzi w interesy konsumentów wtedy, gdy wywołuje negatywne skutki w sferze ich praw i obowiązków. Natomiast interesem chronionym nie jest interes ekonomiczny konsumentów, który podlega ochronie przewidzianej przez przepisy prawa antymonopolowego, zapewniające istnienie mechanizmu konkurencji na rynku<sup>23</sup>.

Nie jest zbiorowym interesem konsumentów suma indywidualnych interesów konsumentów. Przez interes zbiorowy należy rozumieć interes dotyczący konsumentów jako określonej zbiorowości. Naruszenie zbiorowego interesu konsumentów ma miejsce wówczas, gdy negatywnymi skutkami działań przedsiębiorcy dotknięty jest szerszy krąg uczestników rynku, mających status konsumentów. Do naruszenia zbiorowego interesu konsumentów konieczne jest, żeby działanie przedsiębiorcy było skierowane nie do konkretnej osoby, lecz do adresata, którego nie sposób z góry indywidualnie oznaczyć. Działanie o takim charakterze jest w stanie wywołać niekorzystne następstwa nie tylko w odniesieniu do konkretnych konsumentów, lecz wobec każdego z członków zbiorowości. Przy tym zaistnienie przesłanki naruszenia zbiorowego interesu konsumenta nie jest bezpośrednio uzależnione od liczby konsumentów, których interesy zostały rzeczywiście naruszone wskutek działań przedsiębiorcy. Istotne jest to, że przedmiotowe działanie może zagrozić, przynajmniej potencjalnie, interesom szerokiego kręgu nieprofesjonalnych uczestników rynku.

W świetle przedstawionych powyżej okoliczności kwestionowane działania Miasta Zielonka należy uznać za szkodliwe dla konsumentów i godzące w ich chronione prawem interesy. W wyniku tych działań prawa i obowiązki konsumentów są kształtowane w sposób sprzeczny z przepisami prawa. Jak zostało ustalone w toku niniejszego postępowania, postanowienia umów zawieranych z konsumentami przez jednostkę organizacyjną Miasta Zielonka rozszerza uprawnienie świadczeniodawcy (WKGP) do zaprzestania świadczenia usług dostawy wody i odprowadzania ścieków w sytuacjach, które nie zostały przewidziane w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Sytuacja prawna tych konsumentów została zatem ukształtowana mniej korzystnie niż dla tego rodzaju

<sup>22</sup> Wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2000 r. (sygn. akt II SA 2320/00).

<sup>23</sup> Uchwała SN z dnia 13 lipca 2006 r. (sygn. akt III SZP 3/06), OSNP 2007/1-2/35.



stosunków prawnych przewidział to ustawodawca (**pkt I.1-3 sentencji decyzji**). Naruszenie przez Miasto Zielonka zbiorowego interesu konsumentów przejawia się też w tym, że jego jednostka organizacyjna przyjęła inny niż w powszechnie obowiązujących przepisach prawa sposób ustalania ilości pobranej wody w przypadku niesprawności wodomierza lub okresowego braku możliwości odczytu. Tymczasem to rozwiązania przyjęte w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz w aktach wykonawczych do niej (także we wspomnianym rozporządzeniu) uwzględniają zasady ochrony interesów odbiorców usług (art. 1 ustawy). Przyjęcie przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne rozwiązania odmiennego od przewidzianych w ww. przepisach nie zapewnia właściwej ochrony interesu odbiorców (**pkt I.4 sentencji decyzji**). Nie ulega także wątpliwości, że interes konsumentów narusza obciążanie ich opłatami za wydanie za wydanie warunków technicznych z tytułu przyłączenia do tej sieci, które nie zostały przewidziane przez przepisy prawa. Takie działanie skutkuje dla konsumentów uszczerbkiem finansowym w wyniku konieczności ponoszenia przez nich dodatkowych kosztów o znacznej wysokości, które odbiorcy usług wodociągowo-kanalizacyjnych nie powinni ponosić (**pkt II sentencji decyzji**).

W ocenie Prezesa UOKiK, interesy konsumentów, w które – jak zostało wykazane powyżej – godzą kwestionowane praktyki, mają charakter zbiorowy. Nie ulega wątpliwości, iż są one kierowane do nieoznaczonego kręgu konsumentów – obecnych i potencjalnych odbiorców usług wodociągowo-kanalizacyjnych. Odbiorców tych nie można z góry zindywidualizować. Adresatem kwestionowanych praktyk potencjalnie może stać się zatem każdy, kto mieszka w zasięgu sieci wodociągowo-kanalizacyjnej obsługiwanej przez WKGP. Przesądza to o uznaniu, iż kwestionowane przez Prezesa UOKiK działania naruszają interes nieograniczonej liczby konsumentów.

W związku z powyższym zasadnym jest stwierdzenie, że kwestionowane przez Prezesa UOKiK praktyki naruszają zbiorowy interes konsumentów.

## **V. Brak zaniechania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów**

W przypadku stwierdzenia stosowania przez przedsiębiorcę praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów Prezes UOKiK wydaje, na podstawie art. 26 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, decyzję o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i nakazującą zaniechanie jej stosowania. W przypadku nie stwierdzenia ww. praktyk, Prezes UOKiK umarza postępowanie. Jeżeli natomiast przedsiębiorca zaprzestał stosowania tych praktyk Prezes UOKiK wydaje, na podstawie art. 27 ww. ustawy, decyzję o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i stwierdzającą zaniechanie jej stosowania.

W tym kontekście, rozstrzygając w niniejszej sprawie Prezes UOKiK wziął pod uwagę okoliczność, iż po wszczęciu postępowania w sprawie podejrzenia stosowania przez Miasto Zielonka praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, zmodyfikowano postanowienia zawieranych przez WKGP umów o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków, a także warunki przyłączenia nieruchomości do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej Miasta Zielonka.

#### Ad 1-4

W trakcie postępowania Miasto Zielonka przygotowało i zaczęło stosować nowy wzorzec umowy „WKGP.7035-.../.... Umowa o zaopatrzeniu w wodę i odprowadzaniu ścieków” (załącznik do pisma Miasta z dnia 25 kwietnia 2008 r.). W stosunku do wcześniejszego wzorca umownego, nowy wzorzec zawiera zmiany dotyczące m.in. postanowień umownych, na podstawie których zostały Miastu Zielonka postawione zarzuty z pkt I.1-4 sentencji niniejszej decyzji.

W nowym wzorcu umowy niezmieniony pozostał katalog obowiązków świadczeniobiorcy (§ 6). Nie ma natomiast odpowiednika § 9 ust. 3 poprzedniego wzorca umowy, który przewidywał, że „w razie naruszenia przez Przedsiębiorstwo § 3 lub przez Odbiorcę postanowień § 6 niniejszej umowy, strona może rozwiązać umowę bez zachowania okresu wypowiedzenia”. Nowoprzyjęty wzorzec nie przewiduje już zatem możliwości rozwiązania przez WKGP umowy bez zachowania terminu wypowiedzenia w przypadku naruszenia obowiązków umownych. Zarazem jednak w § 9 ust. 2 nowego wzorca umowy przewidziano możliwość rozwiązania umowy „z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia, przez Przedsiębiorstwo w przypadkach określonych w art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków”.

W nowym wzorcu umownym zmodyfikowano także postanowienie § 7 ust. 3 dotyczące sposobu ustalania ilości pobranej wody w przypadku niesprawności wodomierza lub okresowego braku możliwości odczytu. Stanowi on obecnie, że ilość tę „ustala się na podstawie średniego zużycia wody w okresie ostatnich 3 miesięcy przed stwierdzeniem niesprawności wodomierza, a gdy nie jest to możliwe, na podstawie średniego zużycia wody w analogicznym okresie roku ubiegłego lub iloczynu średniomiesięcznego zużycia wody w roku ubiegłym i liczby miesięcy niesprawności wodomierza”.

W ocenie Prezesa UOKiK, nowy wzorzec umowy w dalszym ciągu **narusza** art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (**pkt I.1 sentencji decyzji**). Umowa bowiem w dalszym ciągu, wbrew dyspozycji wskazanego przepisu, wiąże nieterminowe uiszczenie przez świadczeniobiorcę należności za usługi dostawy wody i odprowadzania ścieków z sankcją rozwiązania umowy, nie zaś, jak przewiduje to ustawa, z czasowym odcięciem dostawy wody lub zamknięciem przyłącza kanalizacyjnego.

Wobec świadczeniobiorcy, który w terminie nie reguluje swoich należności, umowa zawierana przez WKGP przewiduje zatem sankcję nie przewidzianą w art. 8 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, a zarazem mniej dla niego względną. W określonych w nim okolicznościach ustawodawca przyznał bowiem przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu uprawnienie do wstrzymania świadczenia usług. Takiej sankcji w żaden sposób nie można natomiast utożsamiać z przyznaniem mu alternatywnego uprawnienia do rozwiązania – w tych samych okolicznościach – umowy ze świadczeniobiorcą. Każda z tych sankcji ma bowiem inne skutki dla konsumenta. Sankcja wskazana w art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy powoduje czasowe wstrzymanie świadczenia usług wodociągowych i kanalizacyjnych. Natomiast rozwiązanie umowy rodzi dla odbiorcy dodatkowe, poza samym faktem niemożności korzystania z tych usług, uciążliwości. Odbiorca usług ponownie wystąpić musi bowiem z wnioskiem o zawarcie umowy i dopełnić związanych z zawarciem umowy formalności.

Nie ulega wprawdzie wątpliwości, że **przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ma prawo rozwiązać umowy ze świadczeniobiorcą**. Odmienne stanowisko przeczyłoby treści art. 6 ust. 3 ww. ustawy, który wśród postanowień, które powinna zawierać umowa o dostawę wody i odprowadzanie ścieków *expressis verbis* wymienia także postanowienia dotyczące „odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym warunków wypowiedzenia” (pkt 6). Okoliczności uprawniające do wypowiedzenia umowy nie mogą jednak być następstwem naruszenia dowolnego warunku umowy przez świadczeniobiorcę. Zgodzić należy się z poglądem wyrażonym w doktrynie, że skoro „w wymienionych enumeratywnie [w art. 8 ust. 1 ustawy] przypadkach przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może odciąć wodę lub zamknąć przyłącze kanalizacyjne, to też (...) w tych samych przypadkach można umowę wypowiedzieć”<sup>24</sup>, a także, że „w przypadku przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego sytuacje, w których możliwe jest skuteczne wypowiedzenie umowy o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków, są tożsame z wymienionymi w art. 8 ustawy”<sup>25</sup>.

**Zarazem należy przyjąć, że stosowanie sankcji rozwiązania umowy nie może modyfikować skutków naruszenia warunków umowy przez odbiorcę, z którym ustawodawca wiąże inną sankcję.** Odnosi się to do przypadków określonych w art. 8 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Sankcja w postaci rozwiązania umowy nie powinna (co ma miejsce w przedmiotowej sprawie) być stosowana równoległe z sankcją ustawową (przewidzianą w art. 8 ust. 1 ustawy), tylko ewentualnie po uprzednim odcięciu wody lub zamknięciu przyłącza kanalizacyjnego, gdy sankcja ta okaże się nieskuteczna. W ww. przepisie nieprzypadkowo zostało przewidziane uprawnienie świadczeniodawcy do czasowego ograniczenia odbiorcy dostępu do usług, nie zaś do ostatecznego rozwiązania z nim umowy. Należy to odczytywać przez pryzmat celów tej ustawy i charakteru usług wodociągowo-kanalizacyjnych. Usługi te mają charakter usług użyteczności publicznej, co oznacza, że powinny być one świadczone w sposób powszechny i ciągły, a każdy odbiorca powinien mieć zapewniony wolny dostęp do tych usług, o ile spełnia określone w przepisach prawa wymagania. Art. 8 ust. 1 ustawy ma zapewnić, by we wskazanych w nim przypadkach odbiorca miał tylko czasowo ograniczony dostęp do usług użyteczności publicznej. Bardziej dla niego uciążliwa sankcja rozwiązania umowy mogłaby natomiast być stosowana dopiero w przypadku, gdy odcięcie dostawy wody lub zamknięcie przyłącza kanalizacyjnego okaże się nieskuteczne. Natomiast równoległe zastosowanie obu tych sankcji *de facto* prowadziłyby do skutku odmiennego, niż przewidziany przez ustawodawcę.

Odnosząc powyższy wywód do rozpatrywanej sprawy należy stwierdzić, że skoro w przypadku gdy odbiorca nie uiszczył należności za pełne dwa okresy obrachunkowe, następujące po dniu otrzymania upomnienia w sprawie uregulowania zaległej opłaty ustawodawca uprawnił przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne do odcięcia dostawy wody lub zamknięcia przyłącza kanalizacyjne (art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy), to w przypadku zaistnienia takiej okoliczności przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne nie może równocześnie stosować dalej idącej sankcji rozwiązania umowy.

---

<sup>24</sup> B. Rakoczy: Charakterystyka umowy o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków, Radca Prawny nr 4/2005, s. 94 i n. Por. również: G. Gałabuda: Zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, Zielona Góra 2003, s. 35, w świetle którego przypadki, w których przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może odciąć dostawę wody lub zamknąć przyłącze kanalizacyjne, określa art. 8 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

<sup>25</sup> B. Rakoczy: Umowa o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków, Warszawa 2007, s. 203.

Prezes UOKiK uznał także, że postanowienia nowego wzorca umownego **nie naruszają** już art. 8 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków w zakresie praktyk określonych w **pkt I.2-3 sentencji decyzji**.

Nowa umowa nie uprawnia WKGP do rozwiązania umowy z konsumentem w przypadku niedopełnienia obowiązku nieodprowadzania do urządzeń kanalizacyjnych substancji, które wskutek swojego składu chemicznego lub temperatury mogłyby uszkodzić te urządzenia, powodować zagrożenie pożarowe lub wybuchowe, oddziaływać szkodliwie na bezpieczeństwo i zdrowie osób obsługujących lub powodować zagrożenie środowiska naturalnego (pkt I.2 sentencji decyzji). Nie przewiduje także możliwości rozwiązania przez świadczeniodawcę umowy w przypadku niedopełnienia przez świadczeniobiorcę obowiązków: (a) utrzymania, eksploatacji i remontów posiadanych przyłączy, w tym także usuwania ich awarii, (b) powierzenia usuwania awarii osobom posiadającym odpowiednie uprawnienia i kwalifikacje, (c) natychmiastowego powiadomienia świadczeniodawcy o awarii posiadanych przyłączy, (d) niewykonywania jakichkolwiek czynności mogących wpłynąć na zmianę stanu technicznego urządzeń i przyrządów należących do świadczeniodawcy, a w szczególności wodomierza głównego i jego usytuowania, (e) zapewnienia świadczeniodawcy możliwości wykonania niezbędnych napraw urządzeń posiadanych przez świadczeniodawcę, (f) zapewnienia świadczeniodawcy możliwości wykonania niezbędnych napraw urządzeń posiadanych przez świadczeniodawcę, (g) zainstalowania i utrzymania antyskażeniowych zaworów zwrotnych zgodnie z obowiązującymi Polskimi Normami, (h) nieodprowadzanie wód opadowych do kolektora kanalizacji sanitarnej (pkt I.3 sentencji decyzji).

Postanowienia nowego wzorca umownego **nie naruszają** również § 18 ust. 1 rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków w zakresie praktyk określonych w **pkt I.4 sentencji decyzji**.

Należy bowiem podnieść, że § 7 ust. 3 nowego wzorca umownego, który określa sposób ustalania ilości pobranej wody w przypadku niesprawności wodomierza lub okresowego braku możliwości odczytu, powtarza treść § 18 ust. 1 tego rozporządzenia.

Zaznaczenia wymaga, że pomimo wprowadzenia nowej umowy i przystąpienia do aneksowania obowiązujących umów, nadal niektórych klientów WKGP wiążą umowy zawarte według poprzedniego wzoru. Zakończenie procesu ich aneksowania planowane jest na 30 września 2008 r. Oznacza to, że w dacie wydania decyzji nie zostały aneksowane wszystkie umowy zawarte z konsumentami na podstawie wzorca wcześniejszego. Tym samym bezprawne praktyki wynikające z tego wzorca są kontynuowane. Nadal obowiązują bowiem świadczeniobiorców, którzy zawarli wcześniej umowy o dostawę wody i odprowadzanie ścieków.

Pozostawienie tym konsumentom, z którymi WKGP zawarło umowy na starych zasadach, a które nie zostały aneksowane, jako jedynej możliwości dochodzenia swych praw na drodze cywilnoprawnej, czyniłoby ochronę jaką zapewnia ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów iluzoryczną. W konsekwencji prowadziłyby to do zniweczenia funkcji, jaką mają do spełnienia zawarte w tej ustawie uregulowania. Konsumentom, którzy zawarli umowy

na podstawie wcześniejszego wzorca nadal związani są postanowieniami umownymi, których treść została zakwestionowana w przedmiotowym postępowaniu.

Z uwagi na wszystkie ww. okoliczności należy uznać, iż w przedmiotowej sprawie **nie zaistniały przesłanki do stwierdzenia zaniechania** praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów określonych w pkt 1-4 sentencji decyzji.

## Ad 5

Miasto Zielonka poinformowało, że z dniem 16 kwietnia 2008 r. zmieniło zakwestionowane przez Prezesa UOKiK zasady przyłączania nieruchomości do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej, o których mowa w **pkt II sentencji decyzji**. Burmistrz Miasta Zielonka wycofał bowiem wcześniejszą zgodę na pobieranie przez WKGP opłat na podstawie umów cywilnoprawnych, za wydanie warunków technicznych z tytułu przyłączenia do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, w związku z czym WKGP zaprzestało od tego dnia pobierania od odbiorców wskazanych wyżej opłat.

Biorąc pod uwagę ustalony w sprawie stan faktyczny, należy zatem uznać, że obecnie Miasto nie określa zasad przyłączania nieruchomości do swojej sieci wodociągowo-kanalizacyjnej w sposób, który Prezes UOKiK zakwestionował.

Okoliczność zaprzestania stosowania zarzucanej przedsiębiorcy praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów stanowi podstawę wydania decyzji o uznaniu tej praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i stwierdzającą zaniechanie jej stosowania.

W świetle okoliczności sprawy w niniejszym postępowaniu istnieją postawy do tego, by w odniesieniu do rozpatrywanej praktyki wydana została, na podstawie art. 27 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, decyzja o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i stwierdzająca zaniechanie jej stosowania.

Prezes UOKiK uznaje, że, momentem zaniechania stosowania przez Miasto Zielonka zarzucanej jej bezprawnej praktyki jest dzień 16 kwietnia 2008 r. Wówczas właściwy organ Miasta Zielonka wycofał zgodę na pobieranie przez jego jednostkę organizacyjną (WKGP) kwestionowanych opłat, a jednostka ta ostatecznie zaprzestała stosowania tych opłat.

Mając na względzie wszystkie powyższe okoliczności, w niniejszej sprawie należało wydać decyzję uznającą, że Miasto Zielonka **stosowało praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów** pobierając od osób chcących przyłączyć swoje nieruchomości do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej opłaty 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 w zw. z art. 19 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków – **i zaniechało jej stosowania z dniem 16 kwietnia 2008 r.**

## VI. Kara pieniężna

Stosownie do art. 106 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, Prezes UOKiK może nałożyć na przedsiębiorcę, w drodze decyzji, karę pieniężną w wysokości nie większej niż 10% przychodu, osiągniętego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary, jeżeli przedsiębiorca ten, choćby nieumyślnie, dopuścił się stosowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów w rozumieniu art. 24.

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów wprowadziła zasadę fakultatywności kar nakładanych przez Prezesa UOKiK na przedsiębiorców, którzy dopuścili się naruszenia tego zakazu. W przypadku stwierdzenia jego naruszenia przez przedsiębiorcę Prezes UOKiK może nałożyć na przedsiębiorcę karę pieniężną.

W niniejszej sprawie zostało udowodnione, iż doszło do naruszenia przez Miasto Zielonka określonego w art. 24 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów zakazu stosowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów w sposób określony w pkt I i II sentencji decyzji. Charakter i uciążliwość tych naruszeń uzasadniają nałożenie na Miasto kary pieniężnej.

Nakładając karę pieniężną określoną w art. 106 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy Prezes UOKiK wziął pod uwagę konieczność spełnienia przesłanek podmiotowych, tj. stwierdzenia, że określone w ww. przepisie naruszenie dokonane było co najmniej nieumyślnie. Konieczność brania pod uwagę przesłanki winy w przypadku stosowania kar pieniężnych określonych w art. 101 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów wynika bezpośrednio nie tylko z treści tego przepisu, ale również pozostaje w zgodzie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego<sup>26</sup>.

Zgodnie z art. 83 Konstytucji RP, każdy ma obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Obowiązek znajomości i przestrzegania norm prawa ciąży tym bardziej na profesjonalnych uczestnikach obrotu rynkowego, takich jak Spółka. Podmioty profesjonalnie działające na rynku powinny mieć możliwość przewidzenia, że podejmowane przez nie działania będą uznane przez Prezesa UOKiK za praktykę ograniczającą konkurencję i nie mogą skutecznie dowodzić braku świadomości naruszenia zakazu nadużywania pozycji dominującej.

W świetle obowiązujących przepisów prawa nieumyślność naruszenia przepisów ustawy nie wyklucza istnienia podstaw do nałożenia na przedsiębiorcę kary pieniężnej, choć zarazem może stanowić podstawę do złagodzenia wymiaru kary.

Zdaniem Prezesa UOKiK, opisane w niniejszej decyzji działania podejmowane przez Miasto (bezpośrednio lub przez swoją jednostkę organizacyjną) powinny być mu się kojarzyć z nieuchronnością naruszenia zbiorowego interesu konsumentów. Należy zarazem przyznać, że w zgromadzonym materiale dowodowym nie ma jednoznacznych dowodów wyraźnej intencji Miasta Zielonka naruszenia tych interesów. Zebrane wyjaśnienia i informacje mogą (przynajmniej co do praktyk z pkt I sentencji decyzji) raczej wskazywać na nieumyślność działania Miasta. Wzorzec umowny, którego postanowienia zakwestionował Prezes UOKiK, był opracowywany na podstawie wzoru przygotowanego przez prawnika specjalizującego się w problematyce sektora gospodarki komunalnej.

Niezależnie od powyższego, już stwierdzenie nieumyślności zakwestionowanych praktyk daje podstawę do nałożenia na Miasto Zielonka kary pieniężnej, o której mowa w art. 106 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Art. 106 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy przewiduje możliwość nałożenia na przedsiębiorcę kary pieniężnej w wysokości nie większej niż 10% przychodu, osiągniętego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary. Ustawa nie przesądza bezwzględnie wysokości kary nakładanej przez Prezesa UOKiK, który decyduje o tym w każdym konkretnym przypadku, kierując się założeniem, że sankcja musi spełniać zarówno funkcję

---

<sup>26</sup> Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 marca 1994 r. (sygn. akt U 7/93).

represyjną, jak i prewencyjną (dyscyplinującą). Przy ustalaniu wysokości kar pieniężnych, o których mowa w art. 106-108, Prezes UOKiK powinien wziąć pod uwagę w szczególności okres, stopień oraz okoliczności naruszenia przepisów ustawy, a także uprzednie naruszenie przepisów ustawy (art. 111 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów).

Biorąc pod uwagę stopień naruszenia interesu publicznoprawnego w niniejszej sprawie, organ antymonopolowy postanowił nałożyć na Miasto karę pieniężną.

Ustalając wysokość nałożonej na Spółkę kary pieniężnej, Prezes UOKiK wziął pod uwagę następujące okoliczności, przemawiające za nałożeniem kary i uwzględnione przy określaniu jej wysokości:

- w decyzji stwierdzone zostało pięć przejawów naruszenia przez Miasto Zielonka zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów;
- stwierdzone naruszenia ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów miały charakter długotrwały. Zakwestionowane praktyki były stosowane od 2006 r.;
- stwierdzone praktyki były uciążliwe dla konsumentów. Konsekwencją stosowania praktyk określonych w pkt I sentencji decyzji było ograniczenie praw odbiorców usług WKGP w stosunku do reżimu ustawowego przewidzianego dla usług zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków;
- praktyka z pkt II sentencji decyzji narażała osoby chcące przyłączyć swoją nieruchomość do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej Miasta Zielonka na dodatkowe wydatki, których nie przewidują powszechnie obowiązujące przepisy prawa. Tym samym przedsiębiorca uzyskiwał od konsumentów dodatkowe korzyści wskutek działań uznanych w niniejszej decyzji za bezprawne;
- w trakcie postępowania Miasto utrudniało jego prowadzenie. Miasto przedstawiało bowiem błędne informacje o swoim statusie prawnym, sugerując zarazem – w oparciu o te informacje – zasadność umorzenia postępowania. W piśmie z dnia 10 marca 2008 r. Burmistrza Miasta Zielonka wniósł o umorzenie postępowania argumentując to tym, że *„Miasto Zielonka jako jednostka administracyjna nie zostało wyposażone w odrębną osobowość prawną”*. Z twierdzeń Burmistrza Miasta i ich uzasadnienia wynikało, że Miasto Zielona to niewyposażona w osobowość prawną jednostka pomocnicza innej jednostki samorządu terytorialnego, utworzona zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Gdyby okazało się to prawdą, w istocie niezbędne byłoby umorzenie postępowania i wszczęcie go przeciwko jednostce samorządu terytorialnego, której jednostką pomocniczą jest Miasto Zielonka. Dalsze informacje i wyjaśnienia potwierdziły jednak prawidłowość stanowiska przyjętego przy wszczynaniu postępowania, iż Miasto Zielonka jest gminą (miejską).

Równocześnie Prezes UOKiK wziął pod uwagę następujące okoliczności – odnoszące się do charakteru naruszenia i stanowiące ocenę podmiotowej strony czynu przedsiębiorcy – przemawiające za ustaleniem wysokości kary na umiarkowanym poziomie:

- ograniczone skutki praktyk określonych w pkt I sentencji decyzji wynikające z faktu, iż Miasto Zielonka zasadniczo nie korzystało z uprawnień wynikających z postanowień umownych uznanych za naruszające zbiorowe interesy konsumentów;
- ograniczony terytorialnie zasięg oddziaływania praktyk Miasta Zielonka, który ogranicza się do terenu Miasta.

- Miasto Zielonka nie było dotąd adresatem decyzji stwierdzającej stosowanie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów;
- Miasto samodzielnie zmieniło postępowanie będące źródłem niedozwolonej praktyki minimalizując w ten sposób rozmiar naruszenia interesu publicznego. W przypadku jednej z zarzucanych praktyk zaowocowało to stwierdzeniem zaniechania jej stosowania. W przypadku praktyk dotyczących postanowień stosowanych w umowach z konsumentami zostały podjęte działania, w wyniku których planowane jest usunięcie tych postanowień ze wszystkich umów z konsumentami do końca września 2008 r.;
- okoliczności sprawy mogą wskazywać na nieumyślny charakter naruszenia przez Miasto zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

W tym świetle Prezes UOKiK uznał, że wadze naruszeń ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, udowodnionych Miastu Zielonka odpowiada **kara pieniężna w wysokości 20.000 zł.**

W ocenie Prezesa UOKiK ww. kara pieniężna w pełni odpowiada stopniowi zawinienia Miasta Zielonka. Nakładając karę w ustalonej wyżej wysokości, Prezes UOKiK wyszedł z założenia, iż kara ta powinna mieć charakter zarówno represyjny, jak i prewencyjny, przyczyniając się do zapewnienia trwałego zaniechania naruszania przez Miasto reguł konkurencji w przyszłości.

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów odnosi wysokość kary pieniężnej do procentowej wielkości przychodu przedsiębiorcy. Ponieważ niniejsza sprawa dotyczy przedsiębiorcy będącego jednostką samorządu terytorialnego, ustalając jego przychód należało wziąć pod uwagę, że termin „przychód” w rachunkowości przedsiębiorstw odpowiada terminowi „dochód” w rachunkowości jednostek samorządu terytorialnego. Problematykę tę regulują przepisy ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn. Dz. U. z 2008 r. Nr 88, poz. 539). W jej świetle dochodami jednostek samorządu terytorialnego są dochody własne, subwencja ogólna oraz dotacje celowe z budżetu państwa. Dochodami własnymi jednostek samorządu terytorialnego są również udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku dochodowego od osób prawnych. Dochodami jednostek samorządu terytorialnego mogą być ponadto środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi; środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej; inne środki określone w odrębnych przepisach (art. 3).

Prezes UOKiK stoi na stanowisku, że przychodu gminy, który stanowi podstawę naliczania kary pieniężnej, nie stanowią dochody gminy uzyskiwane z danin o charakterze publicznoprawnym. Wobec tego Prezes UOKiK uznaje za właściwe określenie przychodu Miasta Zielonka na podstawie wielkości:

- dochodów uzyskiwanych z majątku Miasta;
- pozostałych dochodów (obejmujących dochody uzyskiwane przez komunalne jednostki budżetowe gminy oraz wpłaty od gminnych zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych gminnych jednostek budżetowych; dochody ze spadków, zapisy i darowizny na rzecz Miasta; dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach; 5,0% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej, odsetki od pożyczek udzielanych przez gminę i od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących



dochody gminy oraz od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych gminy, a także inne dochody należne gminie na podstawie odrębnych przepisów).

Wśród wymienionych wyżej dochodów znajdują się dochody związane z działalnością gospodarczą gminy. Wyłączone jednocześnie zostają dochody z danin publicznych.

W oparciu o powyższe założenia Prezes UOKiK stwierdził, na podstawie dokumentów finansowych przekazanych przez Miasto, że jego przychód w 2007 r. mogący stanowić podstawę wymiaru kary pieniężnej z art. 106 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów wynosi **4.029.373 zł**. Oznacza to, że nałożona na Miasto kara pieniężna mieści się w granicach wyznaczonych przez art. 106 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów i jednocześnie **stanowi ok. 5% kary maksymalnej**, przewidzianej za stosowanie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

W świetle wskazanych okoliczności, nałożenie przedmiotowej kary, jak i jej wysokość, jest w pełni uzasadniona.

Mając powyższe na względzie orzeczono jak w sentencji.

Zgodnie z art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w związku z art. 479<sup>28</sup> § 2 k.p.c., od niniejszej decyzji przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w terminie dwutygodniowym od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – Delegatury UOKiK w Warszawie.

Z upoważnienia  
Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji  
i Konsumentów  
Dyrektor Delegatury w Warszawie  
Maria Mrówka

Otrzymuje:

**Miasto Zielonka**  
*Urząd Miasta Zielonka*  
ul. Lipowa 5  
05-220 Zielonka