



PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
DELEGATURA W KATOWICACH

Katowice, 28 maja 2014 r.

RKT-61-22/13/MI

DECYZJA Nr RKT-10/2014

Stosownie do art. 33 ust. 6 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331 z późn. zm.), po przeprowadzeniu postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów wszczętego z urzędu przeciwko Zakładowi Gospodarki Komunalnej Janów Sp. z o.o. z siedzibą w Janowie,

– w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów:

I. Na podstawie art. 26 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów,

1. **uznaje się za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów** określoną w art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów bezprawne zachowanie Zakładu Gospodarki Komunalnej Janów Sp. z o.o. z siedzibą w Janowie polegające na naruszeniu art. 6 ust. 3 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.) w drodze zaniechania zamieszczenia w treści zawieranych z konsumentami umów o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków informacji o terminie płatności za świadczone usług i **nakazuje się zaniechanie jej stosowania;**
2. **uznaje się za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów** określoną w art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów bezprawne zachowanie Zakładu Gospodarki Komunalnej Janów Sp. z o.o. z siedzibą w Janowie polegające na naruszeniu art. 8 ust. 1 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.) w związku z art. 6 ust. 2 tej ustawy w drodze posługiwania się w treści zawieranych z konsumentami umów o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków postanowieniem uprawniającym dostawcę do rozwiązania umowy z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia i **nakazuje się zaniechanie jej stosowania;**
3. **uznaje się za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów** określoną w art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów bezprawne zachowanie Zakładu Gospodarki Komunalnej Janów Sp. z o.o. z siedzibą w Janowie polegające na naruszeniu art. 8 ust. 1 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.) w drodze uzależniania wznowienia świadczenia usług dostarczania wody i odprowadzania ścieków – po tym, jak doszło do ich wstrzymania na podstawie ww. przepisu – od wniesienia przez konsumenta opłaty za czynności związane z odcięciem i ponownym podłączeniem do sieci i **nakazuje się zaniechanie jej stosowania;**

4. **uznaje się za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów** określoną w art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów bezprawne zachowanie Zakładu Gospodarki Komunalnej Janów Sp. z o.o. z siedzibą w Janowie polegające na naruszeniu art. 15 ust. 4 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.) w związku z art. 19 ust. 2 tej ustawy w drodze stosowania opłaty za odbiór techniczny końcowy przyłącza wodociągowego lub kanalizacyjnego określonej w Cenniku usług stanowiącym załącznik nr 1 do Zarządzenia Prezesa Zarządu Zakładu Gospodarki Komunalnej Janów Sp. z o.o. w organizacji Nr 1/2011 z dnia 14 lipca 2011 r. **i nakazuje się zaniechanie jej stosowania.**
- II.** Na podstawie art. 106 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów **nakłada się** na Zakład Gospodarki Komunalnej Janów Sp. z o.o. z siedzibą w Janowie:
1. **karę pieniężną** płatną do budżetu państwa w wysokości **2 858 PLN** (słownie złotych: dwa tysiące osiemset pięćdziesiąt osiem) z tytułu naruszenia zakazu, o którym mowa w art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, w zakresie opisanym w punkcie I.1 sentencji niniejszej decyzji;
 2. **karę pieniężną** płatną do budżetu państwa w wysokości **1 429 PLN** (słownie złotych: jeden tysiąc czterysta dwadzieścia dziewięć) z tytułu naruszenia zakazu, o którym mowa w art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, w zakresie opisanym w pkt I.2 i I.3. sentencji niniejszej decyzji;
 3. **karę pieniężną** płatną do budżetu państwa w wysokości **1 429 PLN** (słownie złotych: jeden tysiąc czterysta dwadzieścia dziewięć) z tytułu naruszenia zakazu, o którym mowa w art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, w zakresie opisanym w pkt I.4. sentencji niniejszej decyzji.
- III.** Na podstawie art. 77 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w związku z art. 80 tej ustawy oraz na podstawie art. 263 § 1 i art. 264 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 267) w związku z art. 83 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów postanawia się **obciążyć** Zakład Gospodarki Komunalnej Janów Sp. z o.o. z siedzibą w Janowie **kosztami przeprowadzonego postępowania** i zobowiązać ww. przedsiębiorcę do zwrotu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów kwoty **34 PLN** (słownie złotych: trzydzieści cztery) w terminie 14 dni od dnia uprawomocnienia się niniejszej decyzji.

Uzasadnienie

W imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (zwanego dalej „Prezesem Urzędu”) zostało przeprowadzone pod sygn. akt RKT-400-48/12/MI postępowanie wyjaśniające w sprawie działalności Zakładu Gospodarki Komunalnej Janów Sp. z o.o. z siedzibą w Janowie (zwanego dalej „ZGK Janów” lub „Zakładem”). Celem postępowania było wstępne ustalenie, czy w związku z działaniami ww. przedsiębiorcy w zakresie związanym z zaopatrzeniem w wodę i odprowadzaniem ścieków nastąpiło naruszenie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów uzasadniające wszczęcie postępowania antymonopolowego. W toku przedmiotowego postępowania zbadano między innymi warunki zawieranych przez Zakład umów o dostawę wody i odbiór ścieków oraz procedurę związaną z odcięciem dostawy wody i zamknięciem przyłącza kanalizacyjnego. Przeanalizowano również cennik usług będący załącznikiem nr 1 do Zarządzenia Prezesa Zarządu ZGK Janów Sp. z o.o. w organizacji Nr 1/2011 z dnia 14 lipca 2011 r. W efekcie powzięto podejrzenie, iż w zakresie opisanym w pkt I sentencji niniejszej decyzji Zakład może stosować praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów, o jakich mowa w art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

W związku z powyższym Postanowieniem Nr 1 z dnia 19 sierpnia 2013 r. wszczęte zostało postępowanie w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów (dowód: karty nr 1-2). Postanowieniem Nr 2 z dnia 19 sierpnia 2013 r. (dowód: karty nr 5-5 verte) zaliczono w poczet dowodów w tym postępowaniu dokumenty uzyskane przez Prezesa Urzędu w toku postępowania wyjaśniającego przeprowadzonego w sprawie działalności Zakładu pod sygn. akt RKT-400-48/12/MI (dowód: karty nr 7-143).

Pismem z dnia 19 sierpnia 2013 r. ZGK Janów został zawiadomiony o wszczęciu postępowania. W piśmie tym zwrócono się do Zakładu o ustosunkowanie się do postawionych zarzutów. Zakład został również poinformowany o rodzajach rozstrzygnięć kończących postępowanie w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów (dowód: karty nr 3-4 verte). W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania ZGK Janów nie skorzystał z możliwości przedstawienia stanowiska odnośnie zarzucanych mu praktyk.

W dniu 17 marca 2014 r. Zakład został zawiadomiony o zakończeniu zbierania materiału dowodowego w prowadzonym postępowaniu (dowód: karty nr 239-240). Zakład nie skorzystał z prawa do zapoznania się ze zgromadzonym w toku postępowania materiałem dowodowym.

Pismem z dnia 28 kwietnia 2014 r. (otrzymanym w dniu 29 kwietnia 2014 r.) ZGK Janów złożył wniosek o wydanie w przedmiotowym postępowaniu decyzji zobowiązującej na podstawie art. 28 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów nakładającej na Zakład obowiązek zaniechania stosowania zarzucanych praktyk w terminie 6 miesięcy od dnia, w którym decyzja stanie się ostateczna. ZGK wniósł także o niewymierzanie kar administracyjnych z tytułu zarzucanych naruszeń (dowód: karty nr 242-247).

Odnośnie zarzutu dotyczącego niezamieszczenia w umowach postanowień dotyczących terminu płatności za pobrane usługi Zakład wskazał, że zgodnie z obowiązującymi wzorcami umów rozliczenie z odbiorcą usług – płatność za pobrane usługi następuje w terminie wskazanym w wystawionej fakturze (§ 14 ust. 3 wzorców). Zakład oświadczył jednocześnie, że zawsze przestrzegał obowiązującego w tym zakresie przepisu § 17 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. 127, poz. 886 z późn. zm.), zgodnie z którym „*odbiorca usług dokonuje zapłaty za dostarczoną wodę lub odprowadzone ścieki w terminie określonym w fakturze, który nie może być krótszy niż 14 dni od daty jej wysłania lub dostarczenia w inny sposób*”. Zważywszy jednak na treść art. 6 ust. 3 pkt 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, Zakład wskazał, że zmieni obowiązujące wzorce umów w ten sposób, że zmieniony zostanie dotychczasowy § 14 ust. 3 wzorców umów, który będzie tożsamy z § 17 ust. 1 rozporządzenia w sprawie określania taryf (dowód: karta nr 244).

Jeżeli chodzi o zarzut dotyczący zapisu przewidującego możliwość rozwiązania umowy przez Zakład za wypowiedzeniem ZGK Janów podniósł w pierwszej kolejności, że zgodnie z normą art. 6 ust. 3 pkt 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, umowa na podstawie której odbywa się dostawa wody i odbiór ścieków zawarta pomiędzy przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług powinna określać między innymi „*okres obowiązywania umowy oraz zasady odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym warunki jej wypowiedzenia*”. Tym samym nie budzi w ocenie Zakładu wątpliwości konieczność uregulowania w umowie przyczyn jej rozwiązania. Zakład – akceptując stanowisko o niemożności bezwarunkowego określania jego prawa do rozwiązania umowy z odbiorcą usług będącym konsumentem – wyjaśnił, iż postanowił zmienić dotychczasowe brzmienie § 17 ust. 2 pkt 1 i 2 wzorców umownych nadając im następującą treść (analogiczną do treści art. 8 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę):

Spółka może wypowiedzieć umowę z zachowaniem 3-miesięcznego okresu wypowiedzenia w przypadku, gdy:

- a) *Przyłącze wodociągowe lub przyłącze kanalizacyjne wykonano niezgodnie z przepisami prawa;*
- b) *Odbiorca usług nie uiścił należności za pełne dwa okresy obrotowe, następujące po dniu otrzymania upomnienia w sprawie uregulowania zaległej opłaty;*
- c) *Jakość wprowadzanych ścieków nie spełnia wymogów określonych w przepisach prawa lub stwierdzono celowe uszkodzenie albo pominięcie urządzenia pomiarowego;*
- d) *Został stwierdzony nielegalny pobór wody lub nielegalne odprowadzanie ścieków, to jest niezawarcia umowy, jak również przy celowo uszkodzonych albo pominiętych wodomierzach lub urządzeniach pomiarowych.*

Odbiorca usług może wypowiedzieć umowę z zachowaniem 3-miesięcznego terminu wypowiedzenia.

(dowód: karty nr 244-245)

Co się tyczy kolejnego zarzutu związanego z uzależnieniem wznowienia świadczenia usług dostarczania wody i odprowadzania ścieków – po tym, jak doszło do ich wstrzymania na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę – od wniesienia przez konsumenta opłaty za czynności związane z odcięciem i ponownym podłączeniem do sieci ZGK Janów wskazał, iż formalnie w umowach zawieranych z odbiorcami usług oraz w oparciu o swój cennik, obciążał odbiorców usług obowiązkiem poniesienia ww. pozataryfowej opłaty za wznowienie świadczenia usług. Zakład wyjaśnił, że przywołana opłata ma wyłącznie na celu pokrycie dodatkowych kosztów wynikających z odcięcia dostaw wody i ponownego jej podłączenia, co jest zawsze następstwem nierzetelnego postępowania odbiorcy usług i w ocenie Zakładu powinno obarczać wyłącznie tego odbiorcę, a nie wszystkich pozostałych odbiorców poprzez zastosowanie mechanizmu taryfowego. W przypadku, gdyby Zakład nie pobierał przedmiotowej opłaty od odbiorcy usług, który zawinił wstrzymania świadczenia usług (a tym samym sprokurował dotyczące tylko jego koszty prac dodatkowych) ponoszone przez niego koszty prac związanych z odcięciem dostaw wody i wznowieniem usług, jako koszty prowadzonej działalności ujęte zostałyby w taryfach i obciążałyby tym samym wszystkich odbiorców usług (dowód: karta nr 245).

ZGK Janów wskazał także, iż mimo że jego zdaniem aksjologia ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, a także rozporządzenia taryfowego zakłada obowiązek indywidualizacji na poszczególnych odbiorców usług kosztów, które są związane tylko z nimi, Zakład – mając na uwadze stanowisko zakazujące pobierania pozataryfowych opłat – zobowiązał się do niezwłocznej zmiany wewnętrznych aktów (cennika) poprzez wykreślenie z nich ww. opłaty oraz do aneksowania umów z odbiorcami usług w zakresie nakładającym obowiązek ponoszenia tej opłaty (poprzez wyeliminowanie z umów tego obowiązku) (dowód: karta nr 246).

Odnosnie do czwartego zarzutu dotyczącego pobierania pozataryfowej opłaty za odbiór techniczny końcowy przyłącza wodociągowego lub kanalizacyjnego Zakład podniósł, że aktualne pozostają uwagi przedstawione powyżej, z tym jednak zastrzeżeniem, że dopuszczalne prawnie jest pobieranie przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne opłaty za przyłączenie nieruchomości do urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych, znajdujących się w posiadaniu tego przedsiębiorstwa, wynikającą z kosztów przeprowadzania prób technicznych przyłączy wybudowanych przez odbiorców usług (§ 5 pkt 7 rozporządzenia taryfowego). Niemniej jednak Zakład przyznał, iż zakwestionowaną opłatę stosował nie w oparciu o obowiązujące taryfy, lecz w oparciu o wewnętrzny dokument – cennik. Mając to na uwadze Zakład zadeklarował, iż niezwłocznie usunie z cennika pozycję związaną z odbiorem technicznym przyłącza i zaprzestanie jej pobierania do czasu, gdy stawka opłaty za przyłączenie do sieci zostanie uwzględniona w nowych taryfach (dowód: karta nr 246).

W związku z tym, iż całkowite formalne zaprzestanie stosowania przez Zakład zarzuczanych mu praktyk jest częściowo zależne od współdziałania podmiotów trzecich (zmiana umów poprzez ich aneksowanie wymaga podpisu odbiorców usług) Zakład wskazał, iż może zobowiązać się do ich zaprzestania w terminie uwzględniającym realne możliwości podpisania przez wszystkich mieszkańców gminy Janów przygotowanych aneksów. Z uwagi na liczbę umów i potencjalne trudności w skłonieniu wszystkich osób do wyrażenia zgody na ich zmianę, zakład zaproponował wyznaczenie 6-miesięcznego terminu zaprzestania stosowanych praktyk (dowód: karta nr 247).

Jednocześnie Zakład wskazał, iż ze zgromadzonego materiału dowodowego, a zwłaszcza z obszernych i szczegółowych wyjaśnień złożonych przez Zakład w trakcie postępowania wynika, że zarzucone praktyki miały wyłącznie charakter formalny albo ich skala była tak nieznaczna, że nie stwarzały realnego zagrożenia dla konkurencji i konsumentów. Ponadto w ocenie Zakładu jego postępowanie było prokonsumenckie, gdyż służyło indywidualizacji kosztów prowadzonej działalności w stosunku do osób, które koszty te powinny ponieść samodzielnie (bez przerzucania ich na wszystkich odbiorców usług). Z tych też względów zgłoszony przez ZGK wniosek o wydanie decyzji opartej o art. 28 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów i odstąpienie od nałożenia kary pieniężnej jest w ocenie Zakładu w pełni uzasadniony (dowód: karta nr 247).

W toku postępowania Prezes Urzędu ustalił następujący stan faktyczny.

Zakład Gospodarki Komunalnej Janów Sp. z o.o. z siedzibą w Janowie został wpisany do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego pod numerem 0000398452. Zgodnie z wpisem przedmiotem jego działalności jest między innymi „Pobór, uzdatnianie i rozprowadzanie wody” oraz „Odprowadzanie i oczyszczanie ścieków” (dowód: karty nr 185-188 verte).

ZGK Janów prowadzi na terenie gminy Janów działalność w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków. Zakład działa w tym zakresie w oparciu o zezwolenie udzielone Decyzją Wójta Gminy Janów z dnia 20 lipca 2011 r. na podstawie art. 16 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.) (zwanej dalej „ustawą o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę”) (dowód: karty nr 11-12 verte).

Warunki świadczenia usług wodociagowych i kanalizacyjnych na terenie gminy Janów określa Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków zatwierdzony uchwałą Rady Gminy Janów Nr 251/XXIX/09 z dnia 25 listopada 2009 r., opublikowany w Dzienniku Urzędowym Województwa Śląskiego z dnia 5 lutego 2012 r. Nr 136/XXII/12 (dowód: karty nr 13-16 verte).

W ramach prowadzonej działalności Zakład – zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę – zawiera z odbiorcami usług, w tym z konsumentami, pisemne umowy, na podstawie których odbywa się dostawa wody i odbiór ścieków. Ustalono, że Zakład posługuje się w tym zakresie następującymi wzorcami umów:

- o zaopatrzenie w wodę (dowód: karty nr 20-22);
- o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków (dowód: karty nr 23-26);
- o zaopatrzenie w wodę lokalu (dowód: karty nr 27-30).

Ww. wzorce są stosowane zarówno względem konsumentów, jak i pozostałych odbiorców usług. Obowiązują one w Zakładzie od czasu jego powstania tj. od dnia 1 lipca 2011 r. Wcześniej, w okresie od dnia 1 kwietnia 2006 r. do dnia 30 czerwca 2011 r., umowy o tej samej treści stosowało poprzednie przedsiębiorstwo wodociagowe będące samorządowym zakładem budżetowym (dowód: karta nr 9).

ZGK Janów przedstawił również przykładowe umowy zawarte z wykorzystaniem ww. wzorców w obrocie konsumenckim. Załącznik do zawieranych umów stanowi wyciąg z obowiązującej taryfy (dowód: karty nr 31-41, 150-164 verte).

Ustalono, iż w obowiązujących wzorcach oraz umowach zawartych z ich wykorzystaniem znajdują się postanowienia umowne o następującej treści: **Umowa może być rozwiązana przez każdą ze stron z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia** (§ 17 ust. 2 pkt 1 umów o zaopatrzenie w wodę; § 18 ust. 2 pkt 1 umów o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków; § 17 ust. 2 pkt 1 umów o zaopatrzenie w wodę lokalu). Ponadto umowy stanowią, że **Z chwilą rozwiązania umowy Zakład dokonuje odcięcia przyłącza wodociągowego / przyłącza wodociągowego oraz przyłącza kanalizacyjnego oraz demontuje wodomierz główny** (§ 17 ust. 3 umów o zaopatrzenie w wodę; § 18 ust. 3 umów o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków).

ZGK Janów w okresie swojej działalności tj. od 1 lipca 2011 r. nie skorzystał z prawa do rozwiązania umowy z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia (dowód: karta nr 144).

Ustalono również, iż zawierane przez ZGK Janów umowy zawierają następujące postanowienia dotyczące sposobu rozliczeń za świadczone usługi: **Zakład za świadczone usługi wystawia Odbiorcy usług fakturę. Odbiorca usług otrzymuje fakturę nie później niż 14 dni od daty dokonania odczytu, a w sytuacji, kiedy ilość świadczonych usług jest ustalana na innej podstawie niż wskazania wodomierza nie później niż 14 dni od końca okresu obrachunkowego. Odbiorca usług dokonuje zapłaty za dostarczoną wodę / dostarczoną wodę i odprowadzone ścieki w terminie wskazanym w fakturze. Opóźnienia w zapłacie uprawniają Zakład do naliczania odsetek w wysokości ustawowej** (§ 14 ust. 1-3 umów o zaopatrzenie w wodę; § 15 ust. 1 i 2 umów o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków).

Z kolei umowy o zaopatrzenie w wodę lokalu kwestię sposobu rozliczeń regulują w § 14 ust. 1 i 2 następująco: **Zakład za świadczone usługi wystawia Odbiorcy usług fakturę. Odbiorca usług otrzymuje fakturę nie później niż 14 dni od daty dokonania odczytu, a w sytuacji. Kiedy ilość świadczonych usług jest ustalana na innej podstawie niż wskazania wodomierza lub urządzenia pomiarowego nie później niż 14 dni od końca okresu obrachunkowego. Odbiorca usług dokonuje zapłaty za dostarczoną wodę w terminie wskazanym w fakturze, który nie może być krótszy niż 14 dni od dnia jej wysłania lub dostarczenia w inny sposób. Opóźnienia w zapłacie uprawniają Zakład do naliczania odsetek w wysokości ustawowej.**

Zakład oświadczył, że termin zapłaty widniejący na fakturze ustalany jest na 14 dni od daty wystawienia faktury. Zdecydowana większość klientów ma doręczaną fakturę przez inkasenta w chwili jej wystawienia. Gdy inkasent nie zastaje klienta w domu wówczas zostawia informację z prośbą o telefoniczne podanie stanu licznika i wówczas faktura wysyłana jest pocztą lub dostarcza ją kurier (dowód: karta nr 144).

W trakcie postępowania ustalono również, że Zakład obsługuje [...] klientów, z [...] odbiorców to konsumenci. Wszyscy odbiorcy usług posiadają umowy, których treść opiera się na aktualnie stosowanych wzorcach (dowód: karta nr 9 verte).

W toku postępowania ustalono również, iż zawierane przez ZGK Janów umowy regulują procedurę związaną z wstrzymaniem świadczenia usług. Umowy stanowią, że Zakład ma prawo do odcięcia dostawy wody lub zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego na koszt Odbiorcy usług, po upływie 20 dni od zawiadomienia powiatowego inspektora sanitarnego, wójta gminy Janów oraz Odbiorcy usług, jeżeli:

- 1) przyłączy wodociągowe lub przyłączy kanalizacyjne wykonano niezgodnie z przepisami prawa;

- 2) Odbiorca usług nie uiścił należności za dwa pełne okresy obrachunkowe następujące po dniu otrzymania upomnienia w sprawie uregulowania zaległych opłat;
- 3) został stwierdzony nielegalny pobór wody lub nielegalne odprowadzanie ścieków to jest bez zawarcia umowy, jak również przy celowo uszkodzonych albo pominiętych wodomierzach.

Wznowienie dostarczania wody i odprowadzania ścieków następuje po ustaniu przyczyn odcięcia dostawy wody lub zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego na pisemny wniosek Odbiorcy usług. Koszty wznowienia usług obciążają Odbiorcę usług.

W toku postępowania Zakład przedstawił dokumenty dotyczące przeprowadzonych u odbiorców czynności odcięcia dostawy wody i zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego (dowód: karty nr 76-137). Dokumentacja ta obejmuje między innymi wysyłane odbiorcom zawiadomienia o planowanym wstrzymaniu dostaw wody. W ich treści zamieszczona jest następująca informacja: **Wznowienie dostarczania usług wodociągowych nastąpi po uregulowaniu zaległych i bieżących należności wraz z odsetkami oraz wniesieniu opłaty za czynności związane z odcięciem i ponownym przyłączeniem do sieci wodociągowej zgodnie z zarządzeniem Wójta Gminy Janów Nr 152/2008 z dnia 4 czerwca 2008 r.** (dowód: karty nr 82, 110, 122, 132, 137). Zakład oświadczył, iż wysokość opłat z tytułu przywrócenia dopływu wody została uregulowana w ww. zarządzeniu oraz w zarządzeniu Prezesa Zarządu ZGK Janów w organizacji Nr 1/2011 z dnia 4 lipca 2011 r. (dowód: karta nr 73 verte).

ZGK Janów przedstawił Zarządzenie Wójta Gminy Janów Nr 152/2008 z dnia 4 czerwca 2008 r. w sprawie: *zatwierdzenia opłat za korzystanie z usług, obiektów i urzędzeń komunalnych o charakterze użyteczności publicznej*. Zgodnie z *Wykazem opłat* stanowiących załącznik do tego zarządzenia wprowadzone zostały opłaty za usługi związane z dostawą wody i odprowadzaniem ścieków świadczone przez ZGK Janów (w dacie wydania zarządzenia działający w formie zakładu budżetowego), w tym:

- Odcięcie przyłącza kanalizacyjnego poprzez zainstalowanie korka pneumatycznego – 305 zł brutto;
- Demontaż korka pneumatycznego – umożliwienie odprowadzania ścieków – 244 zł brutto;
- Odcięcie przyłącza wodociągowego poprzez zamknięcie plomb i otwarcie zasuw głównej – 183 zł brutto;
- Przywrócenie przyłącza wodociągowego poprzez zdjęcie plomb i otwarcie zasuw głównej – 183 zł brutto.

(dowód: karty nr 140-141)

Zakład przedstawił również Zarządzenie Prezesa Zarządu ZGK Janów w organizacji Nr 1/2011 z dnia 4 lipca 2011 r. w sprawie *wprowadzenia cennika za wykonywanie usług przez ZGK Janów*. Cennik ten określa następujące opłaty:

- Odcięcie przyłącza kanalizacyjnego poprzez zainstalowanie korka pneumatycznego – 247,97 zł netto;
- Demontaż korka pneumatycznego – umożliwienie odprowadzania ścieków – 198,37 zł netto;
- Odcięcie przyłącza wodociągowego poprzez zamknięcie plomb i otwarcie zasuw głównej – 148,78 zł netto;
- Przywrócenie przyłącza wodociągowego poprzez zdjęcie plomb i otwarcie zasuw głównej – 148,78 zł netto.

(dowód: karty nr 138-139)

W okresie swojej działalności ZGK Janów dokonał wstrzymania świadczenia usług względem [...] konsumentów, którzy nie regulowali należności za pobrane usługi. Wszyscy konsumenci otrzymali zawiadomienia wskazujące na obowiązek wniesienia opłaty za czynności związane z odcięciem i ponownym przyłączeniem do sieci jako warunek wznowienia dostarczania usług. Wymogu uregulowania opłaty za odcięcie i ponowne przyłączenie nie zastosowano wobec [...] osób (na skutek zaniedbania oraz z powodu pomyłki – procedura odcięcia nie została prawidłowo przeprowadzona i w ramach rekompensaty odstąpiono od pobierania opłaty). Pozostałe osoby musiały uiścić opłatę przed ponownym podłączeniem do sieci (dowód: karta nr 144 verte). W toku postępowania Zakład przestawił 2 faktury z tytułu odcięcia i przywrócenia dostawy wody. Każda z nich opiewała na kwotę 366 zł brutto (dowód: karty nr 192, 196). Wznowienie dostawy wody nastąpiło po okazaniu dowodu wpłaty (dowód: karta nr 144).

Warunki przyłączenia do sieci ZGK Janów uregulowane zostały w Rozdziale 6 *Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków*. Zgodnie z § 23 *Regulaminu* przyłączenie do sieci następuje na podstawie zlecenia lub umowy o przyłączenie, po spełnieniu technicznych warunków przyłączenia określonych przez dostawcę. § 24 *Regulaminu* określa minimalny zakres postanowień, jakie powinny się znaleźć w umowie o przyłączenie. Zgodnie z przedstawionymi przez Zakład wyjaśnieniami umowy takie nie były dotąd zawierane. Spółka nie posługuje się również wzorcem takiej umowy.

Stosownie do § 25 *Regulaminu* przyłączenie nieruchomości do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej odbywa się na pisemny wniosek o wydanie warunków przyłączenia złożony przez osobę ubiegającą się o przyłączenie. Z wnioskiem o przyłączenie do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej może występować osoba posiadająca tytuł prawny do nieruchomości, do której ma być dostarczana woda lub z której mają być odprowadzane ścieki (własność, najem, dzierżawa, użyczenie). Wniosek, o jakim mowa powyżej powinien zawierać w szczególności: dane identyfikujące wnioskodawcę, adres podłączanej nieruchomości, rodzaj podłączenia (wodociągowe, kanalizacyjne), datę i podpis wnioskodawcy. W uzasadnionych przypadkach dostawca może wyrazić zgodę na podłączenie osobie, która korzysta z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. W myśl § 26 *Regulaminu* do wniosku należy dołączyć dokument potwierdzający tytuł prawny do nieruchomości, mapę sytuacyjną oraz analizę jakości odprowadzanych ścieków (w przypadkach przemysłowych odbiorców usług).

Stosownie do § 27 *Regulaminu* przedsiębiorstwo określa warunki przyłączenia i przekazuje je wnioskodawcy w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia złożenia wniosku. Warunki przyłączenia są ważne przez 2 lata od dnia ich wydania. Warunki przyłączenia określają: miejsca i sposób połączenia sieci wodociągowych lub kanalizacyjnych z instalacjami odbiorcy; maksymalny dobowy pobór wody, miejsca zainstalowania wodomierza głównego oraz miejsca zainstalowania urządzenia pomiarowego liczącego ilość odprowadzanych ścieków, dopuszczalną ilość i jakość odprowadzanych ścieków, termin ważności warunków przyłączenia. Warunki przyłączenia stanowią podstawę do rozpoczęcia prac projektowych.

Zgodnie z § 28 *Regulaminu* budowa przyłączy następuje na podstawie obowiązujących przepisów prawa. Dokumentacja oraz termin przystąpienia do robót budowanych podlegają uzgodnieniu z dostawcą. Budowa przyłączy odbywa się pod nadzorem dostawcy. Próby i odbiory końcowe są przeprowadzane przy udziale upoważnionych przedstawicieli stron. Wyniki prób i odbiorów są potwierdzane w protokołach.

§ 29 *Regulaminu* stanowi, że wykonanie przyłączy, studni wodomierzowej lub pomieszczeń przewidzianych do lokalizacji wodomierza głównego, jak również urządzeń pomiarowych odprowadzanych ścieków zapewnia na własny koszt osoba ubiegająca się o przyłączenie.

§ 30 *Regulaminu* określa zasady odbioru końcowego przyłączy. Odbywa się on na podstawie końcowego protokołu odbioru technicznego według zasad określonych w warunkach przyłączenia względnie w umowie o przyłączenie. Protokół końcowy wraz z geodezyjną inwentaryzacją powykonawczą stanowi potwierdzenie prawidłowości wykonania podłączenia i jego podpisanie przez strony upoważnia odbiorcę do złożenia pisemnego wniosku o zawarcie umowy. W szczególnych przypadkach (np. dostawa wody na cele budowlane) dopuszcza się zawieranie tymczasowych umów bez sporządzania protokołów końcowych.

W trakcie postępowania Spółka przedstawiła Zarządzenie Nr 1/2011 Prezesa Zarządu ZGK Janów Sp. z o.o. w organizacji z dnia 4 lipca 2011 r. w sprawie wprowadzenia cennika za wykonywanie usług przez ZGK Janów. Załącznik Nr 1 do tego zarządzenia stanowi cennik usług przewidujący między innymi **opłatę za odbiór techniczny końcowy przyłącza wodociągowego lub kanalizacyjnego. Opłata ta wynosi 79,35 zł netto** (dowód: karta nr 139).

W okresie działalności Zakładu (tj. od 1 lipca 2011 r.) ww. opłata była pobierana. W podziale na poszczególne lata naliczono następującą liczbę opłat: 2011 r. – [...] opłat; 2012 r. – [...] opłat; 2013 r. – [...] opłat (dowód: karty nr 206-236). Zakład poinformował, że opłata za odbiór techniczny przyłącza „stosowana była na terenie gminy Janów od dawna”. W takiej wysokości, jak obecnie obowiązująca, wprowadzona została Zarządzeniem Wójta Gminy Janów Nr 152/2008 z dnia 4 czerwca 2008 r. Po powstaniu Zakładu postanowiono zastosować tę samą wysokość opłaty, nie dociekając, w jaki sposób została ona pierwotnie wyliczona (dowód: karta nr 144 verte). Jednocześnie Zakład oświadczył, iż pobranie opłaty za odbiór techniczny przyłącza nie stanowiło warunku przyłączenia do sieci (dowód: karty nr 191-191 verte).

W toku przeprowadzonego postępowania ustalono również, że obowiązujące w gminie Janów w latach 2011-2014 taryfy za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków nie określały żadnych opłat za przyłączenie do sieci (dowód: karty nr 174-181).

Zakład oświadczył w toku postępowania, że uzyskany w 2013 r. przychód z tytułu sprzedaży szacuje na kwotę [...] zł, w tym [...] zł stanowi przychód z tytułu usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków (dowód: karta nr 191 verte).

Mając powyższe na uwadze Prezes Urzędu zważył, co następuje.

I. Wstępnym, a zarazem niezbędnym warunkiem uznania kompetencji Prezesa Urzędu do rozpatrzenia określonej sprawy jest wykazanie, iż ma ona charakter publicznoprawny tzn., że w jej okolicznościach zagrożony jest **interes publiczny**. Zgodnie z art. 1 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, celem regulacji w niej przyjętej jest bowiem m.in. podejmowana w interesie publicznym ochrona konsumentów narażonych na stosowanie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Powołana ustawa należy zatem do sfery prawa publicznego i służy ochronie interesu ogólnospołecznego; w odniesieniu do konsumentów chroni ich interesy jako zjawiska o charakterze instytucjonalnym, zbiorowym. Instrumenty w niej przewidziane mogą być stosowane jedynie wówczas, gdy określone działania przedsiębiorcy nie dotyczą wyłącznie interesów jednostkowych, lecz dotyczą szerszego kręgu uczestników rynku.

W ocenie Prezesa Urzędu niniejsza sprawa dotycząca podejrzenia stosowania przez ZGK Janów praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów prowadzona jest w interesie publicznym. Objęte postawionymi zarzutami zachowania przedsiębiorcy wymierzone są bowiem w szeroki krąg uczestników rynku i mają charakter powszechny. Są one skierowane do członków pewnej zbiorowości tj. wszystkich konsumentów korzystających ze świadczonych przez Zakład usług, a także wszystkich osób ubiegających się o przyłączenie do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej Zakładu. Zarzucane uchybienia dotyczą bowiem treści umów o zaopatrzenie w

wodę i odprowadzanie ścieków powszechnie zawieranych w obrocie gospodarczym, a także stosowanej przez ZGK Janów procedury związanej z odcięciem i ponownym uruchomieniem usług. Źródłem jednej z praktyk jest natomiast obowiązujący w Zakładzie cennik, który skierowany jest do wszystkich kontrahentów przedsiębiorcy. W okolicznościach przedmiotowej sprawy zagrożony jest zatem interes publiczny, co uzasadnia ocenę zachowania przedsiębiorcy na rynku w świetle przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Zgodnie z art. 24 ust. 1 – 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów *1. Zakazane jest stosowanie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. 2. Przez praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów rozumie się godzące w nie bezprawne działanie przedsiębiorcy, w szczególności: 1) stosowanie postanowień wzorców umów, które zostały wpisane do rejestru postanowień wzorców umowy uznanych za niedozwolone, o którym mowa w art. 479⁴⁵ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.); 2) naruszanie obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji; 3) nieuczciwe praktyki rynkowe lub czyny nieuczciwej konkurencji. 3. Nie jest zbiorowym interesem konsumentów suma indywidualnych interesów konsumentów.*

Zbiorowe interesy konsumentów podlegają zatem ochronie przed wymierzonymi w nie naruszeniami polegającymi na sprzecznych z prawem działaniach przedsiębiorców. Uznanie określonego działania przedsiębiorcy za niezgodne z zakazem stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów wymaga wykazania, że spełnione zostały kumulatywnie następujące przesłanki:

- oceniane zachowanie podejmowane jest przez podmiot będący przedsiębiorcą w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów,
- zachowanie przedsiębiorcy nosi znamiona bezprawności,
- zachowanie to godzi w interesy konsumentów,
- zagrożone są interesy konsumentów jako zbiorowości.

Zawarty w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów zakaz stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów skierowany jest do **przedsiębiorców**. W myśl art. 4 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów pod pojęciem „przedsiębiorcy” należy rozumieć przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn. Dz. U. z 2013, poz. 672 z późn. zm.), tj. osobę fizyczną, osobę prawną i jednostkę organizacyjną nie posiadającą osobowości prawnej, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonującą we własnym imieniu działalność gospodarczą (art. 4 ust. 1 ww. ustawy). „Działalnością gospodarczą” jest natomiast, zgodnie z przepisem art. 2 przedmiotowej ustawy, zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły.

W rozpatrywanym przypadku podmiot będący stroną postępowania bez wątpienia posiada status przedsiębiorcy, gdyż jest to spółka prawa handlowego prowadząca działalność gospodarczą w zakresie zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków na podstawie wpisu do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego. Jest to więc podmiot prawa odznaczający się wyodrębnieniem organizacyjnym i majątkowym, prowadzący we własnym imieniu działalność gospodarczą. ZGK Janów jest zatem biernie legitymowane w prowadzonym postępowaniu jako strona tego postępowania, a jego zachowania podlegają ograniczeniom wynikającym z przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Kolejną przesłanką, jak musi być spełniona w celu wykazania, że doszło do naruszenia zakazu określonego w art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, jest **bezprawność** podejmowanych przez przedsiębiorcę zachowań. 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”¹.

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 obyczajów². 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 prawem³.

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. 479⁴⁵ Kodeksu postępowania cywilnego, naruszanie obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji, nieuczciwe praktyki rynkowe lub czyny nieuczciwej konkurencji. Katalog ten nie jest jednak wyczerpujący. Ustawodawca posłużył się tutaj terminem „w szczególności”, co oznacza, że ma on charakter przykładowy. Zamiarem ustawodawcy było uznanie za praktykę określoną w art. 24 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów działań, które naruszyły przepisy innych aktów prawnych. 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”⁴.

Podkreślenia wymaga także, 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 faktycznego⁵. Dla stwierdzenia bezprawności działania przedsiębiorcy bez znaczenia pozostaje ponadto strona podmiotowa czynu, a zatem wina sprawcy (w znaczeniu subiektywnym, oznaczającym wadliwość procesu decyzyjnego sprawcy), a także świadomość istnienia naruszonych norm prawnych.

Aby wykazać, iż doszło do naruszenia zakazu określonego w art. 24 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów należy w dalszej kolejności rozważyć, czy zakwestionowane zachowania ZGK Janów mogą **godzić w interesy konsumentów** oraz, że zagrożone mogą być **zbiorowe interesy konsumentów**.

W kontekście ww. przesłanek w pierwszej kolejności wskazać należy, iż **„konsumentem”** w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów jest osoba fizyczna

¹ Uchwała Sądu Najwyższego 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.

² Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 13 listopada 2007 r., sygn. akt XVII AmA 45/07.

³ Por. wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 23 czerwca 2006 r., sygn. akt XVIII AmA 32/05.

⁴ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 13 lipca 2006 r., sygn. akt III SZP 3/06, OSNP 2007/1-2/35.

⁵ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 maja 2002 r., sygn. akt I PKN 267/2001.

dokonująca czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową (art. 22¹ k.c. w związku z art. 4 pkt 12 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów). W niniejszej sprawie nie ulega wątpliwości, iż kwestionowane praktyki skierowane są do tej grupy odbiorców. Ich źródłem są bowiem wzorce umów, procedury i cennik, które stosowane są przez Zakład w obrocie z konsumentami.

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów 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.

Wskazówki co do tego, jak należy pojmować **zbiorowy interes konsumentów** zawarte są natomiast w art. 24 ust. 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, który stanowi, że nie jest zbiorowym interesem suma indywidualnych interesów konsumentów. W wyroku z dnia 10 kwietnia 2008 r. sygn. akt III SK 27/07 Sąd Najwyższy wskazał, iż wystarczające dla stwierdzenia, że ma miejsce naruszenie zbiorowych interesów konsumentów powinno być ustalenie, że zachowanie przedsiębiorcy nie jest podejmowane w stosunku do zindywidualizowanych konsumentów, lecz względem członków danej grupy (określonego kręgu podmiotów) wyodrębnionych spośród ogółu konsumentów za pomocą wspólnego dla nich kryterium. W ww. wyroku Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, iż sformułowanie: *nie jest zbiorowym interesem konsumentów suma indywidualnych interesów konsumentów* należy rozumieć w ten sposób, że liczba indywidualnych konsumentów, których interesy zostały naruszone nie decyduje o tym, czy dana praktyka narusza zbiorowe interesy konsumentów. Praktyką naruszającą zbiorowe interesy konsumentów jest bowiem takie zachowanie przedsiębiorcy, które podejmowane jest w warunkach wskazujących na powtarzalność zachowania w stosunku do indywidualnych konsumentów wchodzących w skład grupy, do której adresowane są zachowania przedsiębiorcy w taki sposób, iż potencjalnie ofiarą takiego zachowania może być każdy konsument będący klientem lub potencjalnym klientem przedsiębiorcy.

Zgodnie z powołanym wyrokiem Sądu Najwyższego przez interes zbiorowy należy rozumieć zatem 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 grupy adresatów wyodrębnionych za pomocą wspólnego dla nich kryterium. Działanie o takim charakterze jest w stanie wywołać niekorzystne następstwa nie tylko w odniesieniu do konkretnych konsumentów, lecz wobec każdego z członków danej 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 pewnego kręgu nieprofesjonalnych uczestników rynku.

Podkreślenia również wymaga, iż rzeczywiste naruszenie interesów konsumentów nie jest warunkiem koniecznym do stwierdzenia praktyki, o jakiej mowa w art. 24 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Wystarczy, iż istnieje zagrożenie wystąpienia na rynku skutków sprzecznych z ww. przepisem. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów Prezes Urzędu ma bowiem obowiązek oceniać zachowania przedsiębiorców także pod kątem hipotetycznych skutków, jakie te praktyki mogą wywołać na rynku. Zakaz praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów wymierzony jest bowiem zarówno w praktyki,

które wywołują określone skutki, jak i praktyki, które mają antykonsumencki cel, niezależnie od tego, czy cel ten zostanie osiągnięty w dacie orzekania.

Ocena, czy w okolicznościach rozpatrywanej sprawy powyżej wymienione przesłanki (tj. bezprawność oraz naruszenie interesów konsumentów jako zbiorowości) zostały spełnione zostanie dokonana w dalszej części decyzji, oddzielnie dla każdego z postawionych zarzutów.

Ad I.1. W przedmiotowym postępowaniu ZGK Janów postawiony został zarzut stosowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów określonej w art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów polegającej na tym, że w treści zawieranych z konsumentami umów o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków Zakład nie zamieścił postanowienia informującego o terminie płatności za świadczone usługi, co może stanowić naruszenie art. 6 ust. 3 pkt 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę. Powyższy zarzut odnosi się do zawieranych przez Zakład umów o zaopatrzenie w wodę oraz umów o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków odbywa się na podstawie pisemnej umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków zawartej między przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług. Wymogi, jakim powinna odpowiadać treść takich umów zawiera art. 6 ust. 3 ww. ustawy. Określa on minimalny zakres postanowień, które obligatoryjnie powinny znaleźć się w umowie. Stosownie do art. 6 ust. 3 pkt 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, do postanowień takich należą postanowienia dotyczące sposobu i terminów wzajemnych rozliczeń.

Jak wskazał Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w wyroku z dnia 27 czerwca 2007 r. sygn. akt XVII AmA 110/06 *umowa nazwana o zaopatrzenie w wodę i(lub) odprowadzanie ścieków zawarta z przedsiębiorcą wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą (konsumentem), w świetle unormowania art. 6 ust. 3 pkt 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, powinna regulować sposób i terminy wzajemnych rozliczeń stron. Dla przeprowadzenia tych rozliczeń niezbędne są dane dotyczące ceny jednostkowej usługi, ilości jednostek pobranych (wydanych) w konkretnym okresie rozliczeniowym i terminu płatności.*

W świetle powyższego należy stwierdzić, iż z brzmienia art. 6 ust. 3 pkt 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę wynika, iż umowa o dostawę wody i odbiór ścieków powinna zawierać postanowienia dotyczące terminu płatności. Uregulowania dotyczące tej kwestii zawarte są w § 17 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). Zgodnie z tym przepisem *Odbiorca usług dokonuje zapłaty za dostarczoną wodę lub odprowadzone ścieki w terminie określonym w fakturze, który nie może być krótszy niż 14 dni od daty jej wysłania lub dostarczenia w inny sposób.* Przedmiotowy przepis określa z jednej strony, ile powinien wynosić przysługujący konsumentowi termin na uiszczenie należności liczony od dnia wysłania lub dostarczenia faktury, z drugiej zaś strony wskazuje na obowiązek po stronie przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego odnośnie wysłania lub dostarczenia faktury konsumentowi nie później niż 14 dni przed datą płatności wskazaną na fakturze. Przepis ten powinien stanowić punkt odniesienia dla przedsiębiorstwa wodociągowo – kanalizacyjnego przy realizacji wymogu wynikającego z art. 6 ust. 3 pkt 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę dotyczącego objęcia treścią umów postanowień regulujących terminy uiszczenia należności w ten sposób, iż uregulowania wynikające z umowy nie powinny być mniej korzystne dla konsumenta niż przepisy rozporządzenia.

Zawierane przez ZGK umowy o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków nie informują, jaki termin płatności przysługuje konsumentom na uregulowanie należności, a jedynie wskazują, że obowiązani są oni do uiszczenia należności w terminie wskazanym na rachunku. Konsument na podstawie umowy nie jest zatem w stanie ustalić, jaki, przysługuje mu (liczony od momentu wysłania faktury lub doręczenia faktury) termin na uiszczenie należności wynikający z obowiązujących przepisów prawa. Zgodnie z umową konsument musi uiścić należność w terminie podanym na rachunku bez względu na to, kiedy faktura zostanie mu wysłana lub doręczona.

Zaniechanie zamieszczenia w umowach postanowień dotyczących terminu płatności narusza zatem art. 6 ust. 3 pkt 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. W efekcie tego zachowania konsumenci nie otrzymują bowiem w treści umowy pełnej informacji na temat *sposobu i terminów wzajemnych rozliczeń*, do zamieszczenia w umowie których obliguje przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne ww. przepis. W efekcie powyższego zagrożone są prawne interesy konsumentów. Konsumenti – z uwagi na fakt, iż posiadają niepełną wiedzę w tym zakresie – mogą nie egzekwować od Spółki zachowań, które na profesjonalście wymuszają przepisy rozporządzenia w sprawie określania taryf oraz mają ograniczoną możliwość dochodzenia swoich praw w przypadku, gdy dostawca nie dochowa określonego przepisami prawa terminu na wysłanie lub dostarczenie rachunku bądź ustali termin płatności w sposób sprzeczny z prawem. Zakwestionowane postępowanie Spółki pozbawia zatem konsumentów wiedzy koniecznej do ich prawidłowego, świadomego i czynnego uczestniczenia w rynku, czym przyczynia się do osłabienia ich sytuacji, a tym samym narusza ich interesy rozumiane jako prawo do uzyskania w treści umowy pełnej i zgodnej z obowiązującymi przepisami prawa informacji na temat warunków płatności.

Należy również podkreślić, iż w związku z zaniechaniem określenia w umowie terminu płatności, wyłącznie w gestii przedsiębiorcy leży data wysłania (doręczenia) faktury konsumentowi, a także to, jaki czas będzie przysługiwał konsumentom na uiszczenie należności. Brak jest w umowie jakichkolwiek gwarancji, że termin ten będzie nie krótszy niż wynikające z przepisów prawa 14 dni liczone od daty wysłania lub dostarczenia faktury konsumentowi. W związku z powyższym przysługujący konsumentom termin na wniesienie opłat może ulec skróceniu. Arbitralne działanie Spółki w powyższym zakresie może doprowadzić do tego, iż konsumenci, nawet przy dochowaniu należytej staranności nie będą w stanie terminowo wywiązać się z obowiązku płatności na rzecz dostawcy, konsekwencją czego może być obciążenie ich odsetkami za niedotrzymanie terminu płatności.

Przedstawione powyżej stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie. W wyroku z dnia 27 czerwca 2007 r. sygn. akt XVII AmA 110/06, w którym ocenie podlegał analogiczny do opisanego w niniejszej decyzji stan faktyczny, SOKiK wskazał, iż *Nie ulega wątpliwości, że nieokreślenie terminu płatności w (...) umowach (...) było nielegalne i godziło w (...) interesy konsumentów. Pozwalało bowiem ustalać Wodociągom termin płatności według własnego uznania z pominięciem terminu minimalnego określonego w przepisach. Konsument zaś kwestionując odsetki za opóźnienie w zapłacie należności nie mógłby powołać się bezpośrednio na ustalenia umowne, tylko na (...) rozporządzenie [w sprawie określania taryf], a to dla większości konsumentów nie mającej prawniczego wykształcenia wiązałoby się niewątpliwie z koniecznością uświadomienia sobie istnienia tego aktu prawnego i dotarcia do jego rozwiązań. Jest to istotna niedogodność dla konsumentów, za którą odpowiedzialność ponosi strona odwołująca się. Właśnie ta niedogodność stanowi o bycie praktyki (...).*

W przedmiotowej sprawie należy również uznać, że kwestionowane zachowanie Zakładu dotyczy zbiorowych interesów konsumentów, gdyż skierowane jest do szerokiego ich kręgu. Postanowień dotyczących terminu płatności nie obejmują umowy zawierane przez Spółkę z wykorzystaniem aktualnie stosowanych wzorców. Antykonsumenckie ostrze stosowanych praktyk wymierzone jest zatem we wszystkich rzeczywistych odbiorców świadczonych przez

ZGK Janów usług, z którymi zawarto umowy o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków o treści zakwestionowanej w toku niniejszego postępowania, jak również w jej potencjalnych kontrahentów.

W tym stanie rzeczy wskazać należy, iż spełnione zostały wszystkie przesłanki konieczne do stwierdzenia, że doszło do naruszenia zakazu określonego w art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Stosownie do art. 26 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, jeżeli Prezes Urzędu stwierdzi naruszenie zakazu określonego w art. 24 tej ustawy wydaje decyzję o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i nakazującą zaniechanie jej stosowania. Zgodnie z art. 27 ust. 1 i 2 ww. ustawy decyzji, o której mowa w art. 26 nie wydaje się, jeżeli przedsiębiorca zaprzestał stosowania praktyki, o której mowa w art. 24. W takim przypadku Prezes Urzędu wydaje decyzję o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i stwierdzającą zaniechanie jej stosowania. W myśl art. 27 ust. 3 ww. ustawy ciężar udowodnienia okoliczności, o których mowa w ust. 1 powołanego przepisu, spoczywa na przedsiębiorcy. W świetle powyższych przepisów konieczne jest ustalenie, czy ZGK Janów zaprzestał stosowania stwierdzonej praktyki, czy też praktyka jest kontynuowana.

Zdaniem Prezesa Urzędu w celu zaniechania stosowania stwierdzonej praktyki ZGK Janów powinien umożliwić zarówno obecnym, jak i przyszłym klientom (konsumentom) zawarcie umów o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków uwzględniających postawiony zarzut tj. informujących o terminie płatności w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami prawa. Zakład powinien w pierwszej kolejności wprowadzić stosowne zmiany do treści wzorców umownych wykorzystywanych w obrocie z konsumentami. Ponadto Zakład powinien podjąć działania zmierzające do wprowadzenia zmian w obowiązujących umowach poprzez przedstawienie konsumentom propozycji zawarcia nowych, poprawionych umów bądź też aneksów do umów eliminujących z ich treści stwierdzone naruszenie. Aby stwierdzić, że praktyka została zaprzestana konieczne jest zatem doprowadzenie do stanu, w którym zarówno treść obowiązujących w obrocie konsumenckim wzorców umownych, jak i treść wszystkich zawartych z konsumentami umów zostanie poprawiona w sposób czyniący zadość postawionemu zarzutowi. Spełnienie powyższego wymogu pozwoli na pełne wyeliminowanie nieprawidłowości z obrotu konsumenckiego i doprowadzi do zrównania sytuacji prawnej konsumentów, którzy obecnie są związani umowami o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków z sytuacją konsumentów, którzy w przyszłości podpiszą takie umowy.

W świetle powyższego stwierdzić należy, iż w niniejszej sprawie brak jest jakichkolwiek podstaw do uznania, że zachowanie rynkowe ZGK Janów przestało naruszać zakaz, o jakim mowa w art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Zakład w dalszym ciągu posługuje się wzorcami umownymi o zakwestionowanej treści. Ponadto w obrocie funkcjonują umowy zawarte z wykorzystaniem przedmiotowych wzorców. W tym stanie rzeczy uzasadnione jest nałożenie na Spółkę nakazu zaniechania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów stosowni do art. 26 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

W związku z tym orzeczono jak w pkt I.1 sentencji niniejszej decyzji.

Ad I.2. Kolejny zarzut, jaki postawiono ZGK Janów w prowadzonym postępowaniu dotyczy naruszenia art. 8 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę w związku z art. 6 ust. 2 tej ustawy w drodze posługiwania się w treści zawieranych z konsumentami umów o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków postanowieniem uprawniającym dostawcę do rozwiązania umowy z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia, co może stać w sprzeczności z art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Punkt wyjścia przy ocenie bezprawności zakwestionowanego zachowania stanowi art. 8 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, który określa, w jakich okolicznościach

przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może dokonać wstrzymania świadczenia usług. Zgodnie z tym przepisem przedsiębiorstwo może odciąć dostawę wody lub zamknąć przyłącze kanalizacyjne, jeżeli:

- a) przyłącze wodociągowe lub przyłącze kanalizacyjne wykonano niezgodnie z przepisami prawa;
- b) odbiorca usług nie uiścił należności za pełne dwa okresy obrotowe, następujące po dniu otrzymania upomnienia w sprawie uregulowania zaległej opłaty;
- c) jakość wprowadzanych ścieków nie spełnia wymogów określonych w przepisach prawa lub stwierdzono celowe uszkodzenie albo pominięcie urządzenia pomiarowego;
- d) 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.

W ww. regulacjach ustawodawca nie posłużył się sformułowaniem „w szczególności” lub podobnym, co oznacza, iż określają one w sposób zamknięty katalog okoliczności uprawniających przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne do wstrzymania świadczenia usług. Brak jest w ocenie Prezesa Urzędu podstaw, aby katalog ten był dowolnie i arbitralnie rozszerzany przez Spółkę w treści umów. Odciecie dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych z uwagi na naruszenie przez konsumenta warunków zawartej umowy może nastąpić zatem wyłącznie wówczas, gdy wystąpi któraś z przesłanek określonych w art. 8 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę. Skoro zaś tylko w wymienionych enumeratywnie przypadkach przedsiębiorstwo może zaprzestać dostawy wody i odbioru ścieków, to za bezprawne należy uznać zastrzeżenie w umowie możliwości jej wypowiedzenia w przypadkach wykraczających poza ten katalog. Z taką sytuacją mamy do czynienia w okolicznościach przedmiotowej sprawy, gdyż ZGK Janów przyznaje sobie prawo do rozwiązania umowy w przypadku każdego naruszenia jej postanowień przez odbiorcę, co skutkuje zastosowaniem środków technicznych uniemożliwiających korzystanie z usług tj. odcięciem przyłącza wodociągowego i kanalizacyjnego oraz demontażem wodomierza głównego.

Zgodnie z zakwestionowanym zapisem Zakład może rozwiązać umowę nawet w przypadku, gdy nie dochodzi do istotnego naruszenia przez odbiorcę jej postanowień. W ten sposób Spółka przyznaje sobie prawo do jednostronnego zdecydowania o zakończeniu łączącego strony stosunku zobowiązaniowego, co sprzeciwia się również publicznoprawnemu charakterowi świadczonych przez nią usług. Zważyć należy, iż zgodnie z ustawą o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane do zawarcia umowy, jeżeli są spełnione warunki określone w art. 6 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę. Przepis ten zobowiązuje przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne do zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków z osobą, której nieruchomości została przyłączona do sieci i która wystąpiła z pisemnym wnioskiem o zawarcie umowy.

Szczególny charakter usług dostawy wody i odbioru ścieków (które są usługami o charakterze powszechnym, publicznym), poziom ich niezbędności oraz fakt, iż są one świadczone w warunkach monopolu naturalnego uniemożliwia w ocenie Prezesa Urzędu jednostronne rozwiązywanie tych umów w dowolny sposób. Z uwagi na powyższe ZGK Janów, poza szczególnymi okolicznościami określonymi w przepisach ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, nie może odmówić świadczenia tych usług. Z powyższego wynika niedopuszczalność dowolnego wypowiedzania (rozwiązywania) umów, chociażby taka możliwość była przewidziana w ich treści.

Analizując zakwestionowane postanowienie umowne wskazać zatem należy, że brzmienie art. 8 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę wskazuje zamknięty katalog przyczyn, w których przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może zaprzestać świadczenia usług. Przy jednocześnie istniejącym ustawowym obowiązku przedsiębiorstwa do zawarcia umowy o

zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków uznać należy, że zasadniczo tylko w przypadku naruszeń opisanych w art. 8 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę istnieje możliwość wypowiedzenia umowy zawartej z odbiorcą usług. Oczywistym jest bowiem, że wypowiedzenie umowy prowadzi w konsekwencji do takiego samego skutku, jaki przewiduje art. 8 ust. 1 ww. ustawy, czyli do odcięcia dostawy wody i odbioru ścieków. Jeżeli więc Zakład w stosowanych przez siebie wzorcach umów wprowadza możliwość wypowiedzenia umowy, a więc także i wstrzymania świadczenia usług dostarczania wody i odprowadzania ścieków z innych niż określone przepisami prawa i bliżej nieokreślonych powodów, które pozostają w gestii jego wyłącznego uznania, to działa w sposób bezprawny.

Wskazać należy również, iż katalog powodów, dla których przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może zaprzestać świadczenia usług jest w istocie sankcją nałożoną na odbiorcę usług, w tym także na konsumenta, za niewłaściwe zachowania. Z tej przyczyny, penalizowanych tym przepisem zachowań nie można rozszerzać w sposób dowolny. Taka dowolność, jednostronność działania i dyskrecjonalna władza, jaka w oparciu o treść stosowanych wzorców umów pozostawiona została w gestii Spółki jest sprzeczna z prawem i zasadami współżycia społecznego. Jest to tym bardziej niedopuszczalne, iż dotyczy dobra o szczególnym charakterze, jakim jest usługa dostawy wody i odbioru ścieków.

Z powyższych powodów uzasadniona jest szczególna ochrona interesów odbiorców usług wodociągowo-kanalizacyjnych, która wyrażać ma się również w tym, że przedsiębiorstwo świadczące takie usługi nie może posiadać prawa do swobodnego uznania, kiedy może wypowiedzieć umowę i zaprzestać świadczenia usług. Zatem zachowanie ZGK Janów polegające na stosowaniu spornej klauzuli w treści wzorców umów o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków należy uznać za bezprawne.

Działanie Zakładu godzi również w interesy konsumentów, gdyż wprowadza ich w błąd co do rzeczywistych uprawnień Spółki wynikających z ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę oraz powodować może nieuzasadnione pozbawienie dostępu do usług dostawy wody i odbioru ścieków. Jest to zdecydowanie uciążliwe, jeżeli wziąć pod uwagę charakter świadczonych przez ZGK usług, które zaspokajają jedne z najbardziej podstawowych potrzeb bytowych każdego konsumenta. Brak sposobności korzystania z tych usług, w sytuacji gdy nie istnieją podstawy do takiego działania ze strony przedsiębiorcy, jest dla konsumentów zdecydowanie niedogodny. Dostawa wody oraz odprowadzanie ścieków jest jednym z podstawowych dóbr cywilizacyjnych, bez którego współczesny człowiek nie może prawidłowo funkcjonować, stąd uzasadniona jest szczególna ochrona interesów odbiorców, którą zapewnić mają m.in. przepisy art. 8 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę.

Za udowodnione należy również uznać, iż w niniejszej sprawie zagrożone są zbiorowe interesy konsumentów, gdyż zakwestionowana praktyka skierowana jest do szerokiego ich kręgu. Sporne postanowienia zamieszczone są we wzorcach umów o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków powszechnie stosowanych przez ZGK Janów w obrocie konsumenckim. Analizowane zachowanie dotyka zatem wszystkich konsumentów, którzy takie umowy zawarli, jak również wszystkich potencjalnych odbiorców świadczonych przez Zakład usług. Stwierdzona praktyka podejmowana jest w warunkach wskazujących na powtarzalność kwestionowanego zachowania w stosunku do wszystkich korzystających z usług Zakładu konsumentów, którzy podpisali umowy o nieprawidłowej treści. Sporne klauzule wymierzone są zatem w interes konsumentów jako zbiorowości.

Bez znaczenia jest przy tym, iż analizowane postanowienia umowne nie znalazły dotychczas zastosowania w praktyce, gdyż ZGK Janów nie skorzystał z uprawnień przewidzianych w ich treści. Rzeczywiste naruszenie interesów konsumentów nie jest warunkiem koniecznym do stwierdzenia praktyki, o jakiej mowa w art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i

konsumentów. Wystarczy, iż istnieje zagrożenie wystąpienia na rynku skutków sprzecznych z ww. przepisem.

W świetle powyższego stwierdzić należy, iż w omawianym zakresie spełnione zostały wszystkie przesłanki konieczne do uznania zakwestionowanej praktyki ZGK Janów za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów w rozumieniu art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Stosownie do art. 26 ust. 1 w związku z art. 27 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, jeżeli Prezes Urzędu stwierdzi naruszenie zakazu określonego w art. 24 tej ustawy, a przedsiębiorca, któremu stawia się zarzut nie zaprzestał stosowania określonej praktyki, wydaje się decyzję o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i nakazującą zaniechanie jej stosowania. Biorąc pod uwagę, iż w toku przeprowadzonego postępowania nie zostały przedstawione żadne dowody wskazujące na to, iż stwierdzone naruszenie zostało zaprzestane na skutek zmiany obowiązujących wzorców umownych oraz na skutek przedstawienia dotychczasowym odbiorcom usług – konsumentom propozycji zawarcia nowych umów lub aneksów do umów, zachodzą podstawy do nałożenia na Zakład obowiązku zaniechania praktyki, stosownie do art. 26 ust. 1 ww. ustawy.

W związku z powyższym należało orzec, jak w punkcie I.2. sentencji niniejszej decyzji.

Ad I.3. W ramach kolejnego postawionego w niniejszej sprawie zarzutu zakwestionowano, iż ZGK Janów mógł dopuścić się naruszenia art. 8 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę w drodze uzależniania wznowienia świadczenia usług dostarczania wody i odprowadzania ścieków – po tym, jak doszło do ich wstrzymania na podstawie ww. przepisu – od wniesienia przez konsumenta opłaty za czynności związane z odcięciem i ponownym podłączeniem do sieci, co może stanowić praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów, o jakiej mowa w art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Jak już wskazano art. 8 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę określa, w jakich sytuacjach przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne uprawnione jest do wstrzymania świadczenia usług względem odbiorców. Stosownie do ww. przepisu przedsiębiorstwo może odciąć dostawę wody lub zamknąć przyłącze kanalizacyjne, jeżeli:

- a) przyłącze wodociągowe lub przyłącze kanalizacyjne wykonano niezgodnie z przepisami prawa;
- b) odbiorca usług nie uiścił należności za pełne dwa okresy obrotowe, następujące po dniu otrzymania upomnienia w sprawie uregulowania zaległej opłaty;
- c) jakość wprowadzanych ścieków nie spełnia wymogów określonych w przepisach prawa lub stwierdzono celowe uszkodzenie albo pominięcie urządzenia pomiarowego;
- d) 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.

Ww. katalog ma charakter zamknięty i brak jest podstaw do tego, aby był przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne dowolnie rozszerzany. Przedsiębiorstwo nie może nie świadczyć usług na rzecz odbiorców w innych przypadkach niż określone powyżej. Powyższe oznacza, że jeżeli brak jest podstaw do odcięcia dostawy wody lub zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego tj. nie występują przesłanki określone w art. 8 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, istnieje po stronie dostawcy usług obowiązek świadczenia usług wodociągowych i kanalizacyjnych na rzecz odbiorcy. Ustawodawca nie wymaga w tym przedmiocie jakichkolwiek dodatkowych działań, oprócz usunięcia stanu będącego przyczyną zaprzestania świadczenia usług.

ZGK Janów wprowadził natomiast dodatkowy warunek, od spełnienia którego uzależnia ponowne uruchomienie dostawy wody i odbioru ścieków. Warunkiem tym jest pokrycie przez odbiorcę kosztów związanych z zamknięciem i ponownym otwarciem przyłącza wodociągowego i kanalizacyjnego, których wysokość jest następująca:

- Odcięcie przyłącza kanalizacyjnego poprzez zainstalowanie korka pneumatycznego – 247,97 zł netto;
- Demontaż korka pneumatycznego – umożliwienie odprowadzania ścieków – 198,37 zł netto;
- Odcięcie przyłącza wodociągowego poprzez zamknięcie plomb i otwarcie zasuwy głównej – 148,78 zł netto;
- Przywrócenie przyłącza wodociągowego poprzez zdjęcie plomb i otwarcie zasuwy głównej – 148,78 zł netto.

Stosownie do art. 8 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę zaniechanie uiszczenia tego rodzaju opłat nie stanowi jednak przesłanki uprawniającej przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne do nieświadczenia usług na rzecz odbiorcy, co pozwala ocenić zakwestionowane zachowanie Zakładu jako bezprawne. ZGK przyznaje sobie prawo do nieświadczenia usług na rzecz odbiorcy tak długo, jak długo nie pokryje on ww. kosztów, co jest niezgodne z ww. przepisem. Stanowisko powyższe znajduje potwierdzenie w wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 7 maja 2010 r., sygn. akt VI ACa 1084/09, w którym wskazano, że praktyka uzależniająca wznowienie dostaw wody lub odprowadzania ścieków od pokrycia przez odbiorcę kosztów odcięcia i ponownego uruchomienia tych usług jest zakazana, gdyż samo ustanie przyczyny przerwania dostaw wody lub odprowadzania ścieków winno skutkować przywróceniem ciągłości świadczenia usług.

W świetle obowiązujących przepisów stwierdzić zatem należy, iż w momencie, gdy ustają zdarzenia wskazane w art. 8 ust. 1 o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, dostawa wody i odprowadzanie ścieków z nieruchomości odbiorcy powinny zostać wznowione. Z chwilą, gdy ustaną przyczyny, które spowodowały odcięcie usług, po stronie Spółki ponownie istnieje obowiązek ich świadczenia, które nie może być obwarowane dodatkowymi warunkami tak, jak ma to miejsce w przedmiotowej sprawie. Uruchomienie dostawy wody lub odbioru ścieków dopiero po pokryciu przez odbiorcę kosztów związanych z zamknięciem i ponownym otwarciem przyłączy jest równoznaczne z tym, iż przedsiębiorstwo nie będzie świadczyło usług w sytuacjach nieprzewidzianych w art. 8 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, gdzie przypadki uprawniające do wstrzymania świadczenia usług ujęte zostały w zamkniętym katalogu.

Podkreślić również należy, iż poprzez stosowanie zakwestionowanej praktyki Spółka – wykorzystując niedogodną sytuację konsumentów związaną z brakiem dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych – przyspiesza egzekucję roszczeń związanych z pokryciem kosztów zamknięcia i ponownego otwarcia przyłączy, które to koszty – co wymaga zaznaczenia – wykraczają poza przedmiot umowy o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków, a zatem ich dochodzenie nie powinno mieć związku z realizacją głównego celu umowy, jakim jest dostawa wody i odbiór ścieków. Istotą takiej umowy jest bowiem po stronie przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego – dostawa wody i odprowadzanie ścieków w sposób ciągły i niezawodny, zaś po stronie odbiorców usług – uiszczanie opłat za pobrane usługi. W wyroku z dnia 7 czerwca 2010 r., sygn. akt XVII AmA 58/08 Sąd Okręgowy w Warszawie – Sad Ochrony Konkurencji i Konsumentów, oceniając praktykę analogiczną do praktyki będącej przedmiotem niniejszej decyzji, wskazał, iż jest ona równoznaczna z wymuszaniem na kontrahencie spełnienia świadczenia niemającego rzeczowego, ani zwyczajowego związku z przedmiotem umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków i wykraczającym poza przedmiot tej umowy. Również powyższe okoliczności przemawiają za niedozwolonym charakterem działań ZGK.

Ponadto wskazać należy, iż konieczność pokrycia zakwestionowanych kosztów może stanowić dla konsumentów, zważywszy na ich wysokość, istotną barierę wpływającą na moment wznowienia dostawy wody i odbioru ścieków przez Zakład. W powyższym kontekście zwrócić należy uwagę na szczególny charakter ww. usług, które są usługami o charakterze użyteczności publicznej. Na Zakładzie ciąży publicznoprawny obowiązek ich świadczenia w sposób ciągły i niezawodny, w granicach określonych w przepisach ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę.

Analizowane zachowanie ZGK Janów wymusza ponadto na konsumentach zapłatę należności z tytułu kosztów ponownego podłączenia do sieci nawet w sytuacji, gdy kwestionuje on zasadność ich naliczenia lub wysokość. Odbiorca zostaje więc ograniczony w możliwości ochrony swoich praw, gdyż w perspektywie braku dostaw wody, zmuszony jest zapłacić żadaną kwotę a dopiero później dochodzić roszczeń (por. Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 28 kwietnia 2009 r. sygn. akt XVII AmA 94/08).

Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, iż analizowana praktyka ma charakter bezprawny oraz godzi w interesy konsumentów. Jednocześnie w okolicznościach sprawy zagrożone są interesy konsumentów jako zbiorowości, gdyż sporne zachowanie może dotyczyć każdego potencjalnego konsumenta korzystającego z usług ZGK Janów, wobec którego Zakład dokona odcięcia dostawy wody lub zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego. Z okoliczności sprawy wynika bowiem jednoznacznie, iż zakwestionowane działanie jest elementem obowiązującej w Zakładzie procedury stosowanej w sposób powszechny. Na byt praktyki nie ma przy tym wpływu okoliczność, iż w dotychczasowej działalności Zakładu kwestionowane opłaty pobierane były w nielicznych przypadkach. Rzeczywiste naruszenie interesów konsumentów nie jest warunkiem koniecznym do stwierdzenia praktyki, o jakiej mowa w art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Wystarczy, iż istnieje zagrożenie wystąpienia na rynku skutków sprzecznych z ww. przepisem. Zakaz praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów wymierzony jest bowiem zarówno w praktyki, które wywołują określone skutki, jak i praktyki, które mają antykonsumencki cel, niezależnie od tego, czy cel ten zostanie osiągnięty.

W tym stanie rzeczy stwierdzić należy, iż uwodnione zostało, że ZGK Janów dopuściło się naruszenia zakazu, o jakim mowa w art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Stosownie do art. 26 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, jeżeli Prezes Urzędu stwierdzi naruszenie zakazu określonego w art. 24 tej ustawy wydaje decyzję o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i nakazującą zaniechanie jej stosowania. Zgodnie z art. 27 ust. 1 i 2 ww. ustawy decyzji, o której mowa w art. 26 nie wydaje się, jeżeli przedsiębiorca zaprzestał stosowania praktyki, o której mowa w art. 24. W takim przypadku Prezes Urzędu wydaje decyzję o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i stwierdzającą zaniechanie jej stosowania. Ponieważ w okolicznościach przedmiotowej sprawy brak jest jakichkolwiek dowodów wskazujących na to, że ZGK Janów zaprzestało stosowania stwierdzonej praktyki, uzasadnione jest nałożenie na Zakład obowiązku zaniechania jej stosowania.

W związku z tym orzeczono, jak w punkcie I.3. sentencji niniejszej decyzji.

Ad I.4. Czwarty zarzut, jaki postawiono ZGK Janów w niniejszym postępowaniu dotyczy zamieszczenia w Cenniku usług stanowiącym załącznik nr 1 do Zarządzenia Nr 1/2011 Prezesa Zarządu Zakładu Gospodarki Komunalnej Janów Sp. z o.o. w organizacji z dnia 14 lipca 2011 r. opłaty za odbiór techniczny końcowy przyłącza wodociągowego lub kanalizacyjnego, która to opłata nie została uwzględniona w katalogu warunków przyłączenia określonym w art. 15 ust. 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę w związku z art. 19 ust. 2 tej ustawy.

Punktem wyjścia w ocenie bezprawności zakwestionowanych działań jest art. 15 ust. 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę. Przepis ten stanowi, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane przyłączyć do sieci nieruchomości 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. Przepis ten zawiera wyczerpujący katalog warunków, jakie należy spełnić, aby przedsiębiorstwo przyłączyło nieruchomość do swojej sieci.

Art. 19 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę stanowi, że rada gminy uchwała regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków, który jest aktem prawa miejscowego. Regulamin ten – zgodnie z art. 19 ust. 2 powołanej ustawy – określa 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, art. 19 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę nie może być podstawą wprowadzenia dodatkowych opłat warunkujących przyłączenie do sieci. Naczelny Sąd Administracyjny wielokrotnie wypowiedział 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”⁶ 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)”⁷.

Tożsamy pogląd wyrażony jest także 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 kanalizacyjnej⁸.

⁶ 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);

⁷ Wyrok NSA z dnia 17 maja 2002 r. (sygn. akt I SA 2793/01).

⁸ 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.

W tym stanie rzeczy stwierdzić należy, iż zgodnie z art. 15 ust. 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę na przedsiębiorstwie wodociągowo-kanalizacyjnym spoczywa publicznoprawny obowiązek przyłączenia nieruchomości do sieci, jeżeli istnieją techniczne możliwości świadczenia usług oraz są spełnione warunki przyłączenia określone w obowiązującym regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Jednocześnie regulamin określając warunki przyłączenia do sieci nie może wprowadzać odpłat za przyłączenie do sieci. Określone w regulaminie kryteria przyłączenia mogą mieć charakter wyłącznie niefinansowy.

Zważyć również należy, że w obowiązującym stanie prawnym, kwestia pobierania opłat, w związku z przyłączeniem nieruchomości do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej, uregulowana została w § 5 pkt 7 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 jego świetle, w taryfie mogą zostać ustanowione opłaty za przyłączenie do urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych, będących w posiadaniu przedsiębiorstwa wynikające z kosztów przeprowadzenia prób technicznych przyłącza wybudowanego przez odbiorcę usług. Tego rodzaju opłaty nie zostały przez ZGK Janów określone w taryfach obowiązujących w latach 2011-2014.

Z powyższego wynika, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne nie może samodzielnie ustalać jakichkolwiek warunków przyłączenia do sieci (finansowych lub niefinansowych) innych niż określone w art. 15 ust. 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i innych niż określone w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Jednocześnie za czynności związane ze świadczeniem usług użyteczności publicznej z zakresu zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków Zakład powinien pobierać wyłącznie opłaty ustalone w taryfie dla zbiorowego zaopatrzenia wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków określonej zgodnie z rozporządzeniem w sprawie określania taryf.

W związku powyższym należy uznać, iż możliwość pobierania opłat związanych z przyłączeniem do sieci (a taki niewątpliwie charakter ma opłata za odbiór techniczny przyłącza) na podstawie cennika pozataryfowego ma bezprawny charakter. W ten sposób Spółka wprowadziła bowiem dodatkowe warunki przyłączenia do sieci wykraczające poza katalog wskazany w art. 15 ust. 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę. Wprowadzenie zakwestionowanych opłat godzi jednocześnie w interesy konsumentów, gdyż – w wyniku poniesienia dodatkowych kosztów, których nie powinni ponosić – wiązać się może z uszczerbkiem finansowym po ich stronie.

Jednocześnie w rozpatrywanej sprawie zagrożone są interesy konsumentów jako zbiorowości. Nie ulega wątpliwości, iż praktyki ZGK Janów są skierowane do nieoznaczonego kręgu konsumentów, tj. wszystkich osób ubiegających się o przyłączenie do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej Zakładu lub chcących się do niej przyłączyć w przyszłości. Adresatem kwestionowanych praktyk potencjalnie może stać się każdy, kto posiada nieruchomość w zasięgu sieci wodociągowo-kanalizacyjnej Zakładu.

Nie zasługują przy tym na uwzględnienie wyjaśnienia Zakładu wskazujące na to, iż pobranie opłat za odbiór techniczny przyłącza nie stanowiło warunku przyłączenia nieruchomości do sieci. Zważyć należy, iż zgodnie z obowiązującym Regulaminem dostarczania wody i odprowadzania ścieków odbiór końcowy przyłącza, za który pobierana jest opłata, jest elementem procedury przyłączeniowej. Zgodnie z § 30 Regulaminu odbiór ten odbywa się na podstawie końcowego protokołu odbioru technicznego według zasad określonych w warunkach przyłączenia względnie w umowie o przyłączenie. Protokół końcowy wraz z geodezyjną inwentaryzacją powykonawczą stanowi potwierdzenie prawidłowości wykonania podłączenia i jego podpisanie przez strony upoważnia odbiorcę do złożenia pisemnego wniosku o zawarcie umowy. Pobranie opłaty za odbiór techniczny przyłącza stanowi zatem część procesu przyłączenia do sieci. Opłata ta ma

charakter pozataryfowej opłaty związanej z przyłączeniem. Jej pobieranie stanowi zatem dodatkowy warunek przyłączenia do sieci, który nie ma umocowania prawnego wynikającego z art. 15 ust. 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę w związku z art. 19 ust. 2 tej ustawy.

W niniejszej sprawie wykazano zatem, że ZGK Janów stosuje praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów, o jakiej mowa w art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Ponieważ w niniejszej sprawie brak jest jakichkolwiek dowodów wskazujących na zaprzestanie stosowania przez Zakład stwierdzonej praktyki, uzasadnione jest nałożenie na przedsiębiorcę nakazu jej zaniechania stosownie do art. 26 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

W związku z powyższym należało orzec, jak w punkcie I.4. sentencji niniejszej decyzji.

Stanowisko Prezesa Urzędu dotyczące wniosku ZGK Janów o wydanie decyzji zobowiązującej

W tym miejscu odnieść należy się również do wniosku o wydanie w niniejszej sprawie decyzji zobowiązującej, jaki ZGK Janów złożył w toku prowadzonego postępowania (dowód: karty nr 242-247). Wniosek ten został szczegółowo przedstawiony na stronach 3-5 niniejszej decyzji.

W piśmie z dnia 28 kwietnia 2014 r. Zakład wniósł o zakończenie prowadzonego postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów poprzez wydanie decyzji administracyjnej, o jakiej mowa w art. 28 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Powołany przepis stanowi, że *jeżeli w toku postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów zostanie uprawdopodobnione – na podstawie okoliczności sprawy, informacji zawartych w zawiadomieniu, o którym mowa w art. 100 ust. 1, lub innych informacji będących podstawą wszczęcia postępowania – że przedsiębiorca stosuje praktykę, o której mowa w art. 24, a przedsiębiorca, któremu jest zarzucane naruszenie tego przepisu, zobowiąże się do podjęcia lub zaniechania określonych działań zmierzających do zapobieżenia tym naruszeniom, Prezes Urzędu może, w drodze decyzji, nałożyć obowiązek wykonania tych zobowiązań.*

Decyzja zobowiązująca jest specyficznym instrumentem służącym „polubownemu” zakończeniu postępowania przed Prezesem Urzędu, pozwalającym przedsiębiorcy dobrowolnie wycofać się z zachowań objętych zarzutem stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. „Polubowność” tej decyzji zakłada uzyskanie zgodnego z poszanowaniem zbiorowych interesów konsumentów rezultatu (tj. zaniechania stosowania zarzucanych naruszeń) przy uzyskaniu przez przedsiębiorcę określonych korzyści wynikających z przepisów ustawy, wynikających z faktu, iż w przypadku decyzji zobowiązującej nie jest nakładana kara pieniężna.

Decyzja wydawana na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów jest decyzją opartą o uznanie administracyjne. Ww. przepis kreuje sferę uprawnienia, a nie obowiązku do wydania przedmiotowej decyzji. Zatem od uznania Prezesa Urzędu zależy zakończenie postępowania poprzez wydanie decyzji zobowiązującej.

Ponadto wskazać należy, że ww. przepis znajduje zastosowanie w przypadkach, gdy w toku postępowania zostanie uprawdopodobnione, na podstawie m.in. ustalonych okoliczności sprawy, że doszło do naruszenia przepisu art. 24 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Wydanie takiej decyzji ma służyć przyspieszeniu toku postępowania bez konieczności udowodnienia stosowania zarzucanych praktyk, z możliwością poprzestania na ich uprawdopodobnieniu. W doktrynie prezentowane jest stanowisko, że jeśli praktyka jest udowodniona, a nie jedynie uprawdopodobniona, Prezes Urzędu powinien wydać decyzję stwierdzającą stosowanie praktyk,

a nie decyzję przyjmującą zobowiązania przedsiębiorcy⁹. Podobne stanowisko zajął Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który w wyroku z dnia 15 grudnia 2006 r. sygn. akt XVII AmA 35/06 wskazał, iż decyzję zobowiązującą wydaje się na wstępnym etapie postępowania po uprawdopodobnieniu, na podstawie okoliczności sprawy, informacji zawartych we wniosku lub będących podstawą do wszczęcia postępowania z urzędu, iż został naruszony zakaz wynikający z przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. W głównej mierze przepis ten ma na celu przyspieszenie postępowania, a w szczególności zakończenie postępowania w sytuacji, gdy jego cel – usunięcie naruszeń – może być osiągnięty bez przeprowadzania postępowania w całości.

W związku z powyższym Prezes Urzędu stoi na stanowisku, że przedsiębiorca powinien złożyć zobowiązanie na wczesnym etapie postępowania, a więc, co do zasady, w pierwszym piśmie składanym w toku postępowania, po otrzymaniu zawiadomienia o jego wszczęciu. W konsekwencji uznać należy, iż nie jest zasadne przyjęcie przez Prezesa Urzędu zobowiązania przedsiębiorcy i nałożenie obowiązku jego wykonania w przypadku, gdy przedsiębiorca składa to zobowiązanie na dalszych etapach postępowania, a więc po przeprowadzeniu czynności dowodowych wykazujących fakt stosowania zarzucanej mu praktyki.

W okolicznościach rozpatrywanej sprawy wniosek ZGK Janów o wydanie decyzji na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów został złożony w piśmie z dnia 28 kwietnia 2014 r. Na tym etapie sprawy materiał dowodowy niezbędny do stwierdzenia, czy doszło do naruszenia art. 24 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów był już kompletny. Pismem z dnia 11 marca 2014 r. Prezes Urzędu zawiadomił bowiem Zakład o zakończeniu zbierania materiału dowodowego w niniejszym postępowaniu. Pismo w tej sprawie doręczone zostało przedsiębiorcy w dniu 17 marca 2014 r. Składając wniosek o wydanie decyzji zobowiązującej strona postępowania miała zatem pełną świadomość, iż Prezes Urzędu dysponuje materiałem niezbędnym do zakończenia niniejszego postępowania. Zaakceptowanie zobowiązań przedsiębiorcy złożonych po zawiadomieniu o zakończeniu zbierania materiału dowodowego jest w ocenie Prezesa Urzędu niedopuszczalne, zwłaszcza biorąc pod uwagę, że po otrzymaniu zawiadomienia o wszczęciu niniejszego postępowania Zakład w żaden sposób nie zadeklarował chęci wyeliminowania z obrotu konsumenckiego zarzuczanych uchybień.

W tym stanie rzeczy stwierdzić należy, iż w niniejszej sprawie brak jest podstaw do wydania decyzji zobowiązującej w trybie art. 28 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

II. Zgodnie z treścią art. 106 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, Prezes Urzędu 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 tejże ustawy.

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów nie zawiera zamkniętego katalogu przesłanek, od których uzależniana jest wysokość nakładanych na przedsiębiorców kar. Norma prawna wynikająca z art. 111 ww. ustawy stanowi jedynie, iż przy ustalaniu wysokości kar pieniężnych, o których mowa między innymi w art. 106 należy uwzględnić w szczególności okres, stopień oraz okoliczności naruszenia przepisów ustawy, a także uprzednie naruszenie przepisów ustawy.

Nakładając karę pieniężną Prezes Urzędu bierze również pod uwagę wymóg spełnienia przesłanek podmiotowych tj. stwierdzenia, że określone naruszenie dokonane było choćby nieumyślnie. Konieczność uwzględnienia tej przesłanki wynika bezpośrednio z treści art. 106 ust.

⁹ *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów, Komentarz* pod red. C. Banasińskiego i E. Pionka, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 480.

1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, jak również z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, który orzekł, że przesłanką wymierzenia kary administracyjnej jest subiektywny element zawinienia sprawcy¹⁰. Możliwość nałożenia kary jest niezależna od stopnia zawinienia przedsiębiorcy. Okoliczność ta jest jednak czynnikiem relewantnym przy miarkowaniu wysokości nakładanej kary pieniężnej¹¹.

Nałożona przez Prezesa Urzędu kara powinna ponadto pełnić funkcję represyjną (tj. stanowić dolegliwość za naruszenie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów), a także prewencyjną, dyscyplinującą (tj. zapobiegać podobnym naruszeniom w przyszłości). W zależności od stopnia naruszenia przepisów ustawy, ustala się funkcję prewencyjną lub represyjną za wiodącą.

Należy także podnieść, iż w ocenie Prezesa Urzędu brzmienie art. 106 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów pozwala na nałożenie odrębnych kar pieniężnych za różne naruszenia będące przedmiotem rozstrzygnięcia w ramach jednej decyzji. Zgodnie bowiem z przedmiotowym przepisem Prezes Urzędu może nałożyć karę pieniężną na przedsiębiorcę, jeżeli ten dopuścił się naruszenia art. 24 ww. ustawy, z czego wynika, że określona w tym przepisie kara może dotyczyć każdego naruszenia stwierdzonego względem danego przedsiębiorcy. W ocenie Prezesa Urzędu zastosowanie takiego rozwiązania jest pożądane z tego względu, iż pozwala na uwzględnienie przy nakładaniu kar w sposób zindywidualizowany wszystkich okoliczności związanych ze stosowaniem określonych naruszeń, które mogą różnić się pod wieloma względami (np. wagą naruszenia, zasięgiem oddziaływania praktyki, skutkami, jakie praktyka wywołuje na rynku i jej dotkliwością dla kontrahentów, czasem jej trwania itp.), a tym samym pozwala na nałożenie kary adekwatnej do danego naruszenia.

Biorąc powyższe pod uwagę Prezes Urzędu postanowił w niniejszej sprawie wymierzyć ZGK Janów trzy kary pieniężne. Pierwsza kara dotyczy naruszenia wskazanego w pkt I.1. niniejszej decyzji, druga kara – naruszeń wskazanych w pkt I.2. i I.3. decyzji, a trzecia kara – naruszenia wskazanego w pkt I.4. Nakładając kary w powyższy sposób Prezes Urzędu wziął pod uwagę podstawy prawne stwierdzonych naruszeń.

II.1. Pierwsza z kar pieniężnych nakładana jest na ZGK Janów w związku z naruszeniem dotyczącym treści zawieranych umów o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków wskazanym w pkt I.1. niniejszej decyzji. Polega ono na zaniechaniu zamieszczenia w treści umów postanowień określających termin płatności za świadczone usługi, co stoi w sprzeczności z art. 6 ust. 3 pkt 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę.

Podstawą obliczenia wysokości niniejszej kary jest przychód osiągnięty przez Spółkę w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary (tj. w 2013 r.), którego wysokość wyniosła [...] PLN. W związku z tym maksymalna kara pieniężna, jaka może zostać nałożona na przedsiębiorcę w oparciu o art. 106 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów wynosi [...] PLN.

Ustalając wymiar kary pieniężnej Prezes Urzędu w pierwszej kolejności dokonał oceny wagi stwierdzonej praktyki. W powyższym kontekście wzięto pod uwagę, iż stosowane przez Zakład naruszenie zbiorowych interesów konsumentów ma miejsce zarówno na etapie zawierania kontraktu, jak i jego realizacji i polega na mającym wpływ na treść kontraktu naruszeniu przepisów prawa, które w przedmiotowym przypadku wyraża się w zaniechaniu objęcia treścią zawieranych z konsumentami umów pełnej informacji terminu płatności za pobrane usługi. Prezes Urzędu zważył, iż w wyniku powyższego zachowania sytuacja konsumentów została

¹⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 marca 1994 r., Sygn. akt U 7/93, OTK 1994, nr 1, poz. 5.

¹¹ Konrad Kohutek *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2008, s. 1027.

istotnie osłabiona. Nie otrzymują oni za pośrednictwem umowy pełnej i wyczerpującej informacji na temat sposobu i terminów wzajemnych rozliczeń, w rezultacie czego zostali pozbawieni wiedzy koniecznej do w pełni czynnego i świadomego uczestniczenia w rynku i dochodzenia swoich praw. Umowy nie gwarantują konsumentom, iż faktura zostanie wysłana lub dostarczona co najmniej 14 dni przed terminem płatności, co może skutkować po stronie konsumentów negatywnymi konsekwencjami o charakterze finansowym. To, jaki czas będzie przysługiwał konsumentowi na uiszczenie należności pozostaje w wyłącznej gestii Zakładu.

W kontekście analizy wagi stwierdzonego naruszenia wzięto także pod uwagę ponad 2,5-letni okres jego stosowania, liczony od momentu wprowadzenia do obrotu konsumenckiego aktualnie wykorzystywanych wzorców umów o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków. Zważono zatem, iż naruszenia, za które nakładana jest kara mają charakter długotrwały. Wpływ na wymiar kary ma także okoliczność, iż naruszeń tych dopuścił się przedsiębiorca o bardzo silnej pozycji rynkowej, działający w warunkach monopolu naturalnego. Po stronie konsumentów brak jest w związku z tym możliwości wyboru alternatywnego dostawcy usług, co również wpływa na dotkliwość zakwestionowanych praktyk. Uwzględniono także specyfikę rynku, na jakim doszło do naruszenia konkurencji. Zważono, że usługi dostawy wody i odbioru ścieków są usługami o szczególnym charakterze z uwagi na poziom ich niezbędności dla każdego gospodarstwa domowego. Zakwestionowane praktyki ZGK Janów dotyczą zatem towaru, z którego konsumenci nie mogą zrezygnować i którego nie mogą zastąpić towarem o częściowej choćby substytucyjności. Jednocześnie wzięto pod uwagę geograficzny zasięg działalności Zakładu, który ogranicza terytorialny zasięg oddziaływania stwierdzonych praktyk do obszaru gminy Janów, co oznacza, iż zakwestionowane działania mają charakter wyłącznie lokalny. Podkreślić również należy, iż sporne klauzule dotyczą podstawowych, bieżących kwestii związanych z wykonywaniem umów o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków, co również wpływa na dotkliwość stwierdzonej praktyki. Terminowe regulowanie należności jest bowiem głównym obowiązkiem odbiorców usług wodociągowych i kanalizacyjnych.

Wskazać także należy, iż w toku postępowania stwierdzono, iż ZGK Janów nie naruszył swoim działaniem w sposób celowy zbiorowych interesów konsumentów dążąc świadomie do wykorzystania przewagi kontraktowej celem narażenia konsumentów na niekorzystne skutki o charakterze prawnym i ekonomicznym. W ocenie Prezesa Urzędu kwestionowane praktyki były stosowane w sposób nieumyślny i były wynikiem niedołożenia przez Zakład przy konstruowaniu treści wzorców umownych staranności, jakiej należałoby oczekiwać od profesjonalnego i doświadczonego uczestnika obrotu gospodarczego.

W związku z powyższym Prezes Urzędu uznał, iż natura naruszenia uzasadnia ustalenie wyjściowego poziomu kary pieniężnej na poziomie [...] % przychodu uzyskanego przez Spółkę w 2013 r.

Po ustaleniu kwoty bazowej przystąpiono do analizy, czy w niniejszej sprawie zaszczyły okoliczności łagodzące i obciążające, które mogłyby mieć wpływ na wymiar kary. Występowania takich okoliczności nie stwierdzono, w związku z czym kwota kary na tym etapie jej miarkowania pozostaje bez zmian.

W powyższym kontekście zbadano również przesłankę „przedniego naruszenia przepisów ustawy” wynikającą z art. 111 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, stwierdzając, iż Spółka nie dopuściła się wcześniej takiego naruszenia. W związku z tym brak jest podstaw do podwyższenia wysokości kary z tego tytułu.

Na ostatnim etapie sprawdzono, czy kara obliczona w przedstawiony powyżej sposób nie przewyższa kary w maksymalnej wysokości, jaka została przewidziana w przepisie art. 106 ust. 1 pkt. 4 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Sytuacja taka nie ma w niniejszym przypadku miejsca.

W związku z powyższym ustalono wysokość kary na kwotę **2 858 PLN** (słownie złotych: dwa tysiące osiemset pięćdziesiąt osiem). W ocenie Prezesa Urzędu wymierzona kara w wysokości [...] % **przychodu** uzyskanego przez Zakład w 2013 r. i stanowiąca [...] % **maksymalnego wymiaru kary** przewidzianego w art. 106 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów jest adekwatna do stopnia naruszenia przepisów ww. ustawy i współmierna do możliwości finansowych ZGK Janów. Prezes Urzędu uznał, że orzeczona kara powinna pełnić funkcję represyjną, stanowić dolegliwość za stosowanie stwierdzonych w Decyzji praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów i podkreślać ich naganność. Należy wskazać również na funkcję dyscyplinującą i prewencyjną kary, której celem jest zapobieżenie stosowaniu podobnych naruszeń w przyszłości, a także na jej walor edukacyjny i wychowawczy.

Wobec powyższego orzeczono, jak w pkt II.1. sentencji niniejszej decyzji.

Zgodnie z art. 112 ust. 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów karę pieniężną należy uiścić w terminie 14 dni od dnia uprawomocnienia się niniejszej decyzji. Karę należy wpłacić na konto Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w NBP o/o Warszawa Nr 51101010100078782231000000.

II.2. Druga kara wymierzona ZGK Janów w niniejszym postępowaniu nakładana jest z tytułu naruszeń wskazanych w pkt I.2. i I.3. sentencji niniejszej decyzji.

Podstawą obliczenia wysokości niniejszej kary jest przychód osiągnięty przez Zakład w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary (tj. w 2013 r.), którego wysokość wyniosła [...] PLN. W związku z tym maksymalna kara pieniężna, jaka może zostać nałożona na przedsiębiorcę w oparciu o art. 106 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów wynosi [...] PLN.

Ustalając wymiar kary pieniężnej Prezes Urzędu w pierwszej kolejności dokonał oceny wagi stwierdzonych praktyk. W powyższym kontekście wzięto pod uwagę, iż stosowane przez Zakład naruszenia zbiorowych interesów konsumentów mają miejsce zarówno na etapie zawierania kontraktu, jak i jego realizacji i polegają na mającym wpływ na treść kontraktu i sposób jego realizacji naruszeniu przepisów prawa poprzez stosowanie postanowień umownych i procedur sprzecznych z art. 8 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę. Prezes Urzędu zważył, iż praktyka stwierdzona w pkt I.2. Decyzji wpływa negatywnie na interesy najsłabszych uczestników rynku. W wyniku zakwestionowanego w tym punkcie postanowienia umowa o dostarczanie wody i odbiór ścieków może zostać rozwiązana w sytuacji nieprzewidzianej powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, na skutek jednostronnej decyzji dostawcy usług. Rozwiązanie umowy jest równoznaczne z zaprzestaniem dostarczania wody lub odbierania ścieków, a więc zakwestionowane postanowienie może w sposób nieuprawniony pozbawić konsumenta dostępu do towaru, z którego korzystanie jest podstawową życiową potrzebą każdego człowieka. Takie zachowanie sprzeciwia się również publicznoprawnemu obowiązkowi świadczenia usług wynikającemu z art. 6 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę. Podobnie sytuacja konsumentów została istotnie osłabiona w wyniku stosowania praktyki, o jakiej mowa w pkt I.3. sentencji niniejszej Decyzji. ZGK Janów pozbawiło konsumentów prawa do ponownego korzystania z dostawy wody lub odbioru ścieków, w sytuacji gdy ustały ustawowe przesłanki uzasadniające odcięcie ww. usług. Mimo ich braku Zakład kontynuuje wstrzymanie świadczenia usług wodociągowych i kanalizacyjnych do czasu opłacenia przez klienta kosztów związanych z zamknięciem i otwarciem przyłącza. W tym czasie konsument pozbawiony jest możliwości korzystania z dostawy wody i odbioru ścieków.

W kontekście analizy wagi stwierdzonego naruszenia wzięto także pod uwagę jego długotrwałość tj. około 2,5-letni okres stosowania stwierdzonych praktyk, liczony od momentu wprowadzenia do obrotu konsumenckiego aktualnie stosowanych wzorców umów o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków. Wpływ na wymiar kary ma także okoliczność, iż naruszenia

dopuszczył się przedsiębiorca o bardzo silnej pozycji rynkowej, działający w warunkach monopolu naturalnego. Po stronie konsumentów brak jest w związku z tym możliwości wyboru alternatywnego dostawcy usług, co również wpływa na dotkliwość zakwestionowanych praktyk. Uwzględniono także specyfikę rynku, na jakim doszło do naruszenia konkurencji. Zważono, że usługi zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, których dotyczą stwierdzone naruszenia, należą do usług użyteczności publicznej, które są świadczone w sposób powszechny i które są niezbędne do prawidłowego funkcjonowania wszystkich gospodarstw domowych. Stwierdzone naruszenie dotyczy zatem towaru, który należy uznać za niezbędny z punktu widzenia konsumentów, z którego nie mogą oni zrezygnować i którego nie mogą oni zastąpić towarem o częściowej choćby substytucyjności. Jednocześnie wzięto pod uwagę geograficzny zasięg działalności Zakładu, który ogranicza terytorialny zasięg oddziaływania stwierdzonych praktyk do obszaru gminy Janów. Zakwestionowane praktyki mają zatem charakter lokalny. Podkreślić również należy, iż sporne klauzule nie dotyczą podstawowych, bieżących kwestii związanych z wykonywaniem umów o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków. Sytuacje, do których odnoszą się zakwestionowane postanowienia (wstrzymanie świadczenia usług w związku z brakiem płatności, rozwiązanie umowy) mają bowiem charakter incydentalny i z założenia nie występują na dużą skalę. Ponadto z ustaleń poczynionych w toku niniejszego postępowania administracyjnego wynika, że stwierdzone praktyki są stosowane w sposób nieumyślny, tj. przedsiębiorca nie miał świadomości, iż jego zachowanie może naruszać obowiązujące przepisy prawa. Kwestionowane zachowania są w ocenie Prezesa Urzędu wynikiem niedołożenia przez Zakład staranności, jakiej należałoby oczekiwać od profesjonalnego uczestnika obrotu gospodarczego.

W związku z powyższym Prezes Urzędu uznał, iż natura naruszenia uzasadnia ustalenie wyjściowego poziomu kary pieniężnej na poziomie [...] % przychodu uzyskanego przez Spółkę w 2013 r.

Po ustaleniu kwoty bazowej przystąpiono do analizy, czy w niniejszej sprawie zaszyły okoliczności łagodzące i obciążające, które mogłyby mieć wpływ na wymiar kary. Występowania takich okoliczności nie stwierdzono, w związku z czym kwota kary na tym etapie jej miarkowania pozostaje bez zmian.

W powyższym kontekście zbadano również przesłankę „uprzedniego naruszenia przepisów ustawy” wynikającą z art. 111 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, stwierdzając, iż Spółka nie dopuściła się wcześniej takiego naruszenia. W związku z tym brak jest podstaw do podwyższenia wysokości kary z tego tytułu.

Na ostatnim etapie sprawdzono, czy kara obliczona w przedstawiony powyżej sposób nie przewyższa kary w maksymalnej wysokości, jaka została przewidziana w przepisie art. 106 ust. 1 pkt. 4 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Sytuacja taka nie ma w niniejszym przypadku miejsca.

W związku z powyższym ustalono wysokość kary na kwotę **1 429 PLN** (słownie złotych: jeden tysiąc czterysta dwadzieścia dziewięć). W ocenie Prezesa Urzędu wymierzona kara w wysokości [...] % przychodu uzyskanego przez Zakład w 2013 r. i stanowiąca [...] % **maksymalnego wymiaru kary** przewidzianego w art. 106 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów jest adekwatna do stopnia naruszenia przepisów ww. ustawy i współmierna do możliwości finansowych ZGK Janów. Prezes Urzędu uznał, że orzeczona kara powinna pełnić funkcję represyjną, stanowić dolegliwość za stosowanie stwierdzonych w Decyzji praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów i podkreślać ich naganność. Należy wskazać również na funkcję dyscyplinującą i prewencyjną kary, której celem jest zapobieżenie stosowaniu podobnych naruszeń w przyszłości, a także na jej walor edukacyjny i wychowawczy.

Wobec powyższego orzeczono, jak w pkt II.2. sentencji niniejszej decyzji.

Zgodnie z art. 112 ust. 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów karę pieniężną należy

uiścić w terminie 14 dni od dnia uprawomocnienia się niniejszej decyzji. Karę należy wpłacić na konto Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w NBP o/o Warszawa Nr 51101010100078782231000000.

II.3. Trzecia z wymierzonych ZGK Janów kar pieniężnych dotyczy praktyki naruszającej zbiorowe interesy stwierdzonej w pkt I.4. sentencji niniejszej decyzji polegającej na wprowadzeniu opłaty za odbiór techniczny przyłącza, która nie została uwzględniona w katalogu warunków przyłączenia do sieci wskazanych w art. 15 ust. 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę w związku z art. 19 ust. 2 tej ustawy.

Podstawę obliczenia wysokości kary jest przychód osiągnięty przez Zakład w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary (tj. w 2013 r.), którego wysokość wyniosła [...] PLN. W związku z tym maksymalna kara pieniężna, jaka może zostać nałożona na przedsiębiorcę w oparciu o art. 106 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów wynosi [...] PLN.

Dokonując oceny wagi stwierdzonego naruszenia Prezes Urzędu zważył, iż stwierdzoną praktykę zaliczyć należy do praktyk stosowanych na etapie zawierania kontraktu. Polega one na naruszeniu przepisów prawa wyrażającym się w ustaleniu i pobieraniu pozataryfowej opłaty przyłączeniowej, która ma bezprawny charakter. Stwierdzona praktyka wpływa negatywnie na interesy ekonomiczne konsumentów ubiegających się o przyłączenie do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej Zakładu. Zważono również, że zakwestionowana opłata funkcjonuje w ZGK Janów od czasu jego powstania tj. od lipca 2011 r. Ponad 2,5 letni okres stosowania opłaty pozwala na zakwalifikowanie stwierdzonego naruszenia jako długotrwałego. Wpływ na wymiar kary ma także okoliczność, iż naruszenia dopuścił się przedsiębiorca o bardzo silnej pozycji rynkowej, działający w warunkach monopolu naturalnego. Po stronie konsumentów brak jest w związku z tym możliwości wyboru alternatywnego dostawcy usług, co również wpływa na dotkliwość zakwestionowanych praktyk. Uwzględniono także specyfikę rynku, na jakim doszło do naruszenia konkurencji. Zważono, że usługi dostawy wody i odbioru ścieków są usługami o szczególnym charakterze z uwagi na poziom ich niezbędności dla każdego gospodarstwa domowego. Zakwestionowane praktyki ZGK Janów dotyczą zatem towaru, z którego konsumenci nie mogą zrezygnować i którego nie mogą zastąpić towarem o częściowej choćby substytucyjności. Podczas dokonywania oceny wagi naruszenia uwzględniono także niewielki zasięg geograficzny praktyki. Praktyka ograniczyła się do terenu jednej gminy, a zatem miała wymiar lokalny.

Ustalając wymiar kary pieniężnej wzięto także pod uwagę, że stroną podmiotową stosowanej przez ZGK Janów praktyki. Zważyć należało w tym kontekście, czy Zakład miał zamiar jej stosowania, czy też praktyka była jedynie skutkiem niezachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach. Zdaniem Prezesa Urzędu ogół okoliczności sprawy każe przyjąć, że naruszenie, za które nakładana jest kara było spowodowane niedołożeniem przez Zakład wystarczających starań celem ustalenia, czy kwestionowana opłata została uwzględniona w katalogu warunków przyłączenia nieruchomości do sieci wynikającym z art. 15 ust. 4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę w związku z art. 19 ust. 2 tej ustawy. Jednocześnie jednak, w ocenie Prezesa Urzędu, Zakład powinien był przewidzieć, że podejmowane przez niego działania mają charakter bezprawny. W świetle powyższego, należy stwierdzić, że stosując zarzucaną praktykę Zakład działał nieumyślnie.

W związku z powyższym Prezes Urzędu uznał, iż natura naruszenia uzasadnia ustalenie wyjściowego poziomu kary pieniężnej na poziomie [...] % przychodu uzyskanego przez ZGK Janów w 2013 r.

Po ustaleniu kwoty bazowej przystąpiono do analizy, czy w niniejszej sprawie zaszły okoliczności łagodzące i obciążające, które mogłyby mieć wpływ na wymiar kary.

Występowania takich okoliczności nie stwierdzono, w związku z czym kwota kary na tym etapie jej miarkowania pozostaje bez zmian.

W powyższym kontekście zbadano również przesłankę „uprzedniego naruszenia przepisów ustawy” wynikającą z art. 111 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, stwierdzając, iż Spółka nie dopuściła się wcześniej takiego naruszenia. W związku z tym brak jest podstaw do podwyższenia wysokości kary z tego tytułu.

Na ostatnim etapie sprawdzono, czy kara obliczona w przedstawiony powyżej sposób nie przewyższa kary w maksymalnej wysokości, jaka została przewidziana w przepisie art. 106 ust. 1 pkt. 4 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Sytuacja taka nie ma w niniejszym przypadku miejsca.

W związku z powyższym ustalono wysokość kary na kwotę **1 429 PLN** (słownie złotych: jeden tysiąc czterysta dwadzieścia dziewięć). W ocenie Prezesa Urzędu wymierzona kara w wysokości [...] % **przychodu** uzyskanego przez Zakład w 2013 r. i stanowiąca [...] % **maksymalnego wymiaru kary** przewidzianego w art. 106 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów jest adekwatna do stopnia naruszenia przepisów ww. ustawy i współmierna do możliwości finansowych ZGK Janów. Prezes Urzędu uznał, że orzeczona kara powinna pełnić funkcję represyjną, stanowić dolegliwość za stosowanie stwierdzonych w Decyzji praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów i podkreślać ich naganność. Należy wskazać również na funkcję dyscyplinującą i prewencyjną kary, której celem jest zapobieżenie stosowaniu podobnych naruszeń w przyszłości, a także na jej walor edukacyjny i wychowawczy.

Wobec powyższego orzeczono, jak w pkt II.3. sentencji niniejszej decyzji.

Zgodnie z art. 112 ust. 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów karę pieniężną należy uiszczyć w terminie 14 dni od dnia uprawomocnienia się niniejszej decyzji. Karę należy wpłacić na konto Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w NBP o/o Warszawa Nr 511010100078782231000000.

III. Art. 77 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów stanowi, że jeżeli w wyniku postępowania Prezes Urzędu stwierdził naruszenie przepisów ww. ustawy, przedsiębiorca, który dopuścił się tego naruszenia obowiązany jest ponieść koszty postępowania. Zgodnie z art. 80 ww. ustawy, Prezes Urzędu rozstrzyga o kosztach w drodze postanowienia, które może być zamieszczone w decyzji kończącej postępowanie. Ponadto, stosownie do art. 264 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, jednocześnie z wydaniem decyzji organ administracji publicznej ustali w drodze postanowienia wysokość kosztów postępowania, osoby zobowiązane do ich poniesienia oraz termin i sposób ich uiszczenia.

W punkcie I niniejszej decyzji Prezes Urzędu w wyniku przeprowadzonego przeciwko ZGK Janów postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów stwierdził naruszenie przez ww. przedsiębiorcę art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Spełniona została zatem przesłanka wynikająca z art. 77 ust. 1 tej ustawy pozwalająca na obciążenie Zakładu kosztami przeprowadzonego postępowania. Ponieważ przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów nie określają, co należy rozumieć pod pojęciem „kosztów postępowania” odwołano się w tym względzie – zgodnie z art. 83 ww. ustawy – do art. 263 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, który do kosztów postępowania zalicza między innymi koszty doręczania stronom pism urzędowych. W niniejszej sprawie wyliczone w ten sposób koszty związane z korespondencją ze stroną postępowania ustalono na kwotę 34 PLN.

W związku z tym postanowiono obciążyć ZGK Janów kosztami przeprowadzonego postępowania antymonopolowego w wysokości 34 PLN (słownie złotych: trzydzieści cztery).

Na podstawie art. 264 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego w związku z art. 83 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów Prezes Urzędu wyznaczył stronie termin 14 dni od dnia uprawomocnienia się decyzji na uiszczenie ww. kosztów. Powyższą kwotę należy wpłacić na konto Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w NBP o/o Warszawa Nr 51 1010 1010 0078 7822 3100 0000.

Wobec powyższego orzeczono jak w punkcie III sentencji decyzji.

Stosownie do treści art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w związku z art. 479²⁸ § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.) – od niniejszej decyzji przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w terminie dwutygodniowym od daty jej doręczenia, za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Katowicach.

W przypadku jednak kwestionowania wyłącznie postanowienia o kosztach zawartego w pkt III niniejszej decyzji, stosownie do treści art. 264 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego w związku z art. 83 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz stosownie do art. 81 ust. 5 tej ustawy w związku z art. 479³² § 1 i 2 Kodeksu postępowania cywilnego, należy wnieść zażalenie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Katowicach w terminie tygodnia od dnia doręczenia niniejszej decyzji.

DYREKTOR
Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji
i Konsumentów w Katowicach

Maciej Fragsztajn