



PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
DELEGATURA UOKiK W POZNANIU

ul. Zielona 8, 61-851 Poznań
Tel. (0-61) 852-15-17, 852-77-50, Fax (0-61) 851-86-44
E-mail: poznan@uokik.gov.pl

Poznań, dnia 26 maja 2014 r.

RPZ- 61/1/14/AS

DECYZJA nr RPZ 5/2014

Stosownie do art. 33 ust. 6 ustawy z dnia 16 lutego 2007r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. nr 50 poz. 331 ze zm.), po przeprowadzeniu postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, wszczętego z urzędu wobec Gminy Opatówek

- w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

I. na podstawie art. 26 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, **uznaje się za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów**, określoną w art. 24 ust. 1 i 2 ww. ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, zamieszczanie przez Gminę Opatówek w umowach o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków zawieranych z odbiorcami zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków w oparciu o wzorzec umowy postanowienia uprawniającego do rozwiązania przez dostawcę usług umowy za wypowiedzeniem, co jest sprzeczne z art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 roku o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn.: Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 ze zm.)

i nakazuje się zaniechanie jej stosowania

II. na podstawie art. 106 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, w związku z naruszeniem zakazu, o którym mowa w art. 24 ust. 1 i 2 ww. ustawy w zakresie opisanym w pkt I sentencji niniejszej decyzji, **nakłada się na Gminę Opatówek, karę pieniężną** w wysokości **2.616 zł** (słownie: dwa tysiące sześćset szesnaście zł), płatną do budżetu państwa

Uzasadnienie

W dniu 24.05.2013 r. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: „Prezes Urzędu”) wszczął postępowanie wyjaśniające celem zbadania, czy działania Gminy Opatówek na lokalnym rynku zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków obejmującym obszar gminy Opatówek mogą stanowić naruszenie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

W toku ww. postępowania Prezes Urzędu ustalił, że Gmina Opatówek (dalej: „Gmina”) w wykorzystywanych w obrocie wzorcach umowy o zaopatrzenie w wodę i

odprowadzanie ścieków, zamieściło postanowienie, w myśl którego umowa może być rozwiązana przez każdą ze stron za uprzednim 2 miesięcznym okresem wypowiedzenia.

Z uwagi na powyższe, postanowieniem z dnia 13.01.2014 r. Prezes Urzędu wszczął z urzędu postępowanie w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy w związku z podejrzeniem stosowania przez Gminę Opatówek praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, określonej w art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, polegającej na zamieszczaniu w umowach o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków zawieranych z odbiorcami zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków w oparciu o wzorzec umowy postanowienia uprawniającego do rozwiązania przez dostawcę usług umowy za wypowiedzeniem, co jest sprzeczne z art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 roku o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn.: Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 ze zm.).

Gmina zawiadomiona o wszczęciu postępowania administracyjnego pismem z dnia 25.02.2014 r. oświadczyła, że w 2013 roku na terenie obejmującym gminę Opatówek zostało rozwiązanych 135 umów o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków. Wszystkie umowy zostały rozwiązane na wniosek odbiorców, za porozumieniem stron, w terminie przez nich wskazanym. Powyższe, zdaniem Gminy oznacza, że Gmina jako dostawca wody, stosuje przepisy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, w tym art. 8 ust. 1 i w praktyce nie naruszyła interesów konsumentów i tym samym nie dopuściła się naruszenia art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Gmina podniosła również, że *zgodnie z art. 58 k.c. umowa (lub jej część) jest nieważna, gdy jest sprzeczna z ustawą, w tym wypadku z art. 8 ust. 1 cyt. ustawy* – w związku z tym, w ocenie Gminy, postanowienia o rozwiązaniu umowy są nieważne z mocy prawa. Co za tym idzie, zdaniem Gminy, nie naruszyła ona zbiorowych interesów konsumentów.

Gmina oświadczyła ponadto, że *w związku z kwestionowaniem przez UOKiK przedmiotowego postanowienia w umowie o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków, dostawca wody opracował nowy wzorzec umowy dostosowując jej § 14 do wymogów zarówno ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, jak również do ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.* Kwestionowane postanowienie zostało zmodyfikowane w następujący sposób: „Umowa może być rozwiązana przez każdą ze stron za 2 miesięcznym wypowiedzeniem, ze skutkiem na koniec miesiąca kalendarzowego z tym, że Usługodawca może wypowiedzieć umowę jedynie z przyczyn wiążących się z niewykonaniem lub nienależytym wykonywaniem Umowy przez Usługobiorcę”. Pismem z dnia 10.04.2014r. Gmina oświadczyła, że nowe wzorce umów, stosowane są od dnia 13.02.2014r.

Prezes Urzędu ustalił, co następuje:

Prezes Urzędu ustalił, że na obszarze gminy Opatówek zadania związane ze zbiorowym zaopatrzeniem w wodę i zbiorowym odprowadzaniem ścieków wykonuje Gmina Opatówek. Woda dla całej gminy Opatówek dostarczana jest ze Stacji Uzdatniania Wody znajdujących się na jej terenie; wyjątkiem są miejscowości Szale oraz Zduny, dla których woda kupowana jest od Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. z siedzibą w Kaliszu. Natomiast ścieki socjalno-bytowe z terenu gminy Opatówek

odprowadzane są do Gminnej Oczyszczalni Ścieków w Opatówku, wyjątkiem są ścieki pochodzące z miejscowości Zduny, które odprowadzane są kolektorem do Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji w Kaliszu. Długość sieci wodociągowej na obszarze gminy wynosi [usunięto] km, a sieci kanalizacji [usunięto] km.

Gmina zawiera z odbiorcami umowy o zaopatrzenie w wodę oraz umowy o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków w oparciu o wzorce umów. Ww. wzorce Gmina wykorzystuje w obrocie od 01.03.2013 r. (*dowód: pismo Gminy z dnia 08.08.2013 r.*). Łącznie Gmina zawarła [usunięto] umów o zaopatrzenie w wodę oraz [usunięto] umów o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków (stan na dzień: 08.07.2013 r. - *dowód: pismo Gminy z dnia: 08.07.2013r.*).

Prezes Urzędu ustalił, że w ww. wzorcach zamieszczono postanowienie o treści: „Umowa może być rozwiązana przez każdą ze stron za uprzednim 2 miesięcznym okresem wypowiedzenia”. Z poczynionych ustaleń wynika, że umowy zawarte przed 01.03.2013 r. również zawierają kwestionowane postanowienie umowne (*dowód: pismo Gminy z dnia 08.08.2013 r.*).

W trakcie prowadzonego postępowania Gmina oświadczyła, że „(...) w związku z kwestionowaniem przez UOKiK przedmiotowego postanowienia w umowie o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków, dostawca wody opracował nowy wzorzec umowy dostosowując jej § 14 do wymogów zarówno ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, jak również do ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (...)”. Kwestionowane postanowienie zostało zmodyfikowane w następujący sposób: „Umowa może być rozwiązana przez każdą ze stron za 2 miesięcznym wypowiedzeniem, ze skutkiem na koniec miesiąca kalendarzowego z tym, że Usługodawca może wypowiedzieć umowę jedynie z przyczyn wiążących się z niewykonaniem lub nienależytym wykonywaniem Umowy przez Usługobiorcę”. Pismem z dnia 10.04.2014r. Gmina oświadczyła, że nowe wzorce umów, stosowane są od dnia 13.02.2014 r. (*dowód: pismo Gminy z dnia: 10.04.2014 r.*).

Prezes Urzędu zważył, co następuje:

I.

Stosownie do art. 1 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, ochrona interesów przedsiębiorców i konsumentów podejmowana w ramach działań Prezesa Urzędu jest prowadzona w interesie publicznym. Ingerencja Prezesa Urzędu ma więc na celu ochronę interesów zbiorowości, a nie wprost poszczególnych, indywidualnych uczestników rynku. Naruszenie interesu publicznego stanowi bezwzględny warunek uznania kompetencji Prezesa Urzędu do rozstrzygnięcia określonej sprawy. Interes publiczny zostaje naruszony wówczas, gdy działania przedsiębiorcy godzą w interesy ogólnospołeczne i dotyczą szerokiego kręgu uczestników rynku, zaburzając jego prawidłowe funkcjonowanie.

W ocenie Prezesa Urzędu, rozpatrywana sprawa ma charakter publicznoprawny. Wiąże się z ochroną interesu wszystkich konsumentów, którzy byli lub mogli stać się klientami Gminy. Działania Gminy nie dotyczą więc interesów poszczególnych osób, których sprawy miałyby charakter jednostkowy, indywidualny i nie dający się porównać z innymi, ale kręgu konsumentów, których sytuacja jest identyczna. Naruszenie interesu publicznoprawnego przejawia się tym samym w naruszeniu zbiorowego interesu konsumentów. Skutkuje to uznaniem, że w niniejszej sprawie istnieje możliwość poddania

zachowania Gminy dalszej ocenie pod kątem stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

Ocenę tę poprzedzić należy stwierdzeniem, że Gmina jest przedsiębiorcą w rozumieniu art. 4 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Zgodnie z rozszerzoną definicją przedsiębiorcy zawartą w art. 4 pkt 1a ustawy, ilekroć w ustawie jest mowa o przedsiębiorcy rozumie się przez to przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, a także osobę fizyczną, osobę prawną, jednostkę organizacyjną nie mającą osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną, organizującą lub świadczącą usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej.

W myśl art. 2 pkt 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 ze zm.), przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne oznacza przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, jeżeli prowadzi działalność gospodarczą w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków, oraz gminne jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, prowadzące tego rodzaju działalność. W przedmiotowej sprawie zadania związane ze zbiorowym zaopatrzeniem w wodę i zbiorowym odprowadzaniem ścieków na obszarze gminy Opatówek wykonuje Gmina Opatówek.

Gmina Opatówek, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2001r., nr 142, poz. 1591 ze zm.) jest jednostką samorządu terytorialnego posiadającą osobowość prawną. Art. 7 ust. 1 tej ustawy stanowi, że do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Zadania te obejmują m.in. sprawy wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych (art. 7 ust. 1 pkt 3). W rozumieniu tej ustawy, zadania własne gminy są zadaniami użyteczności publicznej. Ich celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.¹ Również w świetle art. 3 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków - zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków jest zadaniem własnym gminy.

W związku z powyższym, Gmina Opatówek posiada status przedsiębiorcy w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, gdyż jest osobą prawną nie tylko organizującą, ale także świadczącą, usługi o charakterze użyteczności publicznej związane ze zbiorowym zaopatrzeniem w wodę i zbiorowym odprowadzeniem ścieków.

Przedsiębiorcy zarzucono stosowanie praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, określonej w art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

¹ Należy wskazać, że działalność publiczna gminy w zakresie zaspokajania potrzeb wspólnoty może być poddana ocenie z punktu widzenia przepisów ustawy antymonopolowej, o ile wywołuje skutki praktyk monopolistycznych (wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 23 kwietnia 1992r. sygn. akt XVII Amr 7/92, S. Gronowski- Ustawa antymonopolowa. Komentarz. CH. Beck 1996r., str. 37 i nast.).

Stwierdzenie ww. praktyki wymaga spełnienia dwóch przesłanek: **bezprawności działania przedsiębiorcy i naruszenia zbiorowego interesu konsumentów.**

Bezprawność, do której odwołuje się ustawodawca, tradycyjnie ujmowana jest jako sprzeczność z prawem. Stanowisko takie znajduje też oparcie w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy nowelizacyjnej z dnia 5 lipca 2002 r. (Dz. U. Nr 129, poz. 1102), która wprowadziła do ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów przepisy regulujące postępowanie w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, zgodnie z którym „same przepisy art. 23a – 23d ustawy nie regulują konstrukcji bezprawności działań przedsiębiorcy. Działania te mogą okazać się bezprawne w razie ustalenia, że doszło do naruszenia przepisów innych ustaw, także zasad współżycia społecznego i dobrych obyczajów.” Pogląd ten mimo, iż odnosi się do poprzednio obowiązujących przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów z dnia 15 grudnia 2000 r., pozostaje nadal aktualny. Pojęcie „porządek prawny” obejmuje zatem nakazy i zakazy wynikające z normy prawnej, a także nakazy i zakazy wynikające z norm moralnych i obyczajowych określanych, jako zasady współżycia społecznego. Bezprawność jest kategorią obiektywną. Przy jej ocenie rozważyć należy każdorazowo kwestię, czy czyn sprawcy był zgodny, czy też niezgodny z obowiązującymi zasadami porządku prawnego. Źródłem tych zasad są normy prawa powszechnie obowiązującego - jako reguły postępowania wyznaczone przez nakazy i zakazy wynikające z norm prawa pozytywnego (w szczególności prawa cywilnego, karnego, administracyjnego, pracy, finansowego, ustaw i aktów prawnych regulujących poszczególne dziedziny gospodarki, itp.) oraz nakazy i zakazy wynikające z zasad współżycia społecznego, czyli tzw. dobre obyczaje (por.: G. Bieniek, Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga III. Zobowiązania. Tom I, Warszawa 2006, także Lex Polnica). O bezprawności działania decyduje całokształt okoliczności konkretnego stanu faktycznego (uzasadnienie do I PKN 267/2001 wyrok Sądu Najwyższego – Izba Administracyjna – Lex Polonica).

Sąd Najwyższy wskazał, że o bezprawności działania można mówić wówczas, gdy nie zachodzi żadna ze szczególnych okoliczności usprawiedliwiających określone działanie, tj. działanie dozwolone przez obowiązujące przepisy, wykonywanie prawa podmiotowego, zgoda pokrzywdzonego lub działanie w obronie uzasadnionego interesu (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19.10.1989 r. II CR 419/89 OSP 1990/11-12 poz. 377).

Zachowanie przedsiębiorców należy zatem ocenić jako bezprawne, gdy podejmują oni działania sprzeczne z ustawą lub nie wykonują obowiązków, które na nich ciążyą.

Zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, zakazane jest stosowanie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Natomiast w myśl art. 24 ust. 2 przez praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów rozumie się godzące w nie bezprawne działanie przedsiębiorcy. Przepis ten zawiera katalog przykładowych praktyk zakazanych przez ustawodawcę: pkt 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; pkt 2) naruszanie obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji; pkt 3) nieuczciwe praktyki rynkowe lub czyny nieuczciwej konkurencji.

W niniejszej sprawie źródłem bezprawności działań Gminy, powodującej naruszenie art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, jest zamieszczenie we wzorcu umowy o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków postanowienia sprzecznego z art. 8 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Zgodnie z art. 6 ust. 3 pkt 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, umowa o dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków musi w szczególności regulować okres jej obowiązywania oraz odpowiedzialność za niedotrzymanie warunków umowy, w tym warunków wypowiedzenia. Należy zaznaczyć, iż warunki wypowiedzenia, które muszą zostać określone w umowie, odnoszą się jedynie do sytuacji, kiedy niedotrzymane zostaną warunki umowy. W niniejszej sprawie ustalono, że we wzorcu umowy o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków zostało zamieszczone postanowienie, w którym zastrzega się możliwość wypowiedzenia umowy przez każdą ze stron z 2 miesięcznym okresem wypowiedzenia.

Postanowienie to narusza art. 8 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, który określa przyczyny, w których przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może odciąć wodę lub zamknąć przyłącze. Do tych przypadków zaliczono sytuacje, w których:

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

Mając na względzie charakter rozpatrywanych usług (które powinny być świadczone powszechnie i w sposób ciągły) oraz cele ustawy (która ma m.in. chronić interes odbiorców usług), powyższe uregulowanie z art. 8 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków należy rozumieć jako ograniczenie prawa przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego do wypowiedzenia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków w każdym momencie. Uznać należy, że skoro tylko w wymienionych enumeratywnie przypadkach przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może odciąć wodę lub zamknąć przyłącze kanalizacyjne, to też tylko w tych samych przypadkach można umowę wypowiedzieć. Przyczyny wypowiedzenia umowy przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne są więc enumeratywnie wyliczone² (por. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 3.08.2012 r., VI ACa 354/12 oraz decyzja Prezesa Urzędu nr RBG-23/2010 z dnia 31.12.2010r.).

² B. Rakoczy, *Charakterystyka umowy o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków*, Czasopismo Samorządu Radców Prawnych Radca Prawny Nr 4/2005, s. 102.

Mając na względzie powyższe, należy uznać, iż stosowane przez Gminę postanowienie stoi w sprzeczności z art. 8 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Tym samym należy uznać, że działanie Gminy było bezprawne.

Do uznania, że w niniejszej sprawie mamy do czynienia z praktyką określona w art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów niezbędne jest ponadto uprawdopodobnienie, że bezprawne działanie Przedsiębiorcy godzące w interes konsumentów dotyczy tzw. **zbiorowego interesu konsumentów**.

Przesłanka ta jest spełniona, gdy działanie lub zaniechanie przedsiębiorcy godzi w interesy konsumentów jako zbiorowości, rozumianej jako nieokreślona i nieograniczona grupa podmiotów, których nie da się zidentyfikować. Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów nie definiuje pojęcia zbiorowego interesu konsumentów, wskazuje jednak w art. 24 ust. 3, że nie jest nim suma indywidualnych interesów konsumentów. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 12 września 2003r. sygn. akt I CKN 504/01 stwierdził, że *nie jest zasadne uznawanie, że postępowanie z tytułu naruszenia ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów można wszcząć tylko wtedy, gdy zagrożone są interesy wielu odbiorców, a nie jest to możliwe w sytuacji, gdy pokrzywdzonym jest tylko jeden konsument. Wydawane orzeczenie ma bowiem wymiar znacznie szerszy, pełni także funkcję prewencyjną, służy bowiem ochronie także nieograniczonej liczby potencjalnych konsumentów.*

Dla stwierdzenia naruszenia zbiorowych interesów konsumentów istotne jest zatem ustalenie, że działanie przedsiębiorcy nie ma ściśle określonego, konkretnego adresata, ale jest kierowane do nieoznaczonego z góry kręgu podmiotów. Oznacza to, że nie ilość faktycznych, potwierdzonych naruszeń, ale przede wszystkim ich charakter, a w związku z tym możliwość (choćby tylko potencjalna) wywołania negatywnych skutków wobec określonej zbiorowości, przesądza o naruszeniu zbiorowego interesu. Godzenie w zbiorowe interesy konsumentów może polegać więc zarówno na ich naruszeniu, jak i na zagrożeniu ich naruszenia. Nie jest tym samym konieczne, aby którykolwiek z konsumentów został rzeczywiście poszkodowany wskutek stosowanej przez przedsiębiorcę praktyki. Interes konsumentów należy rozumieć jako interes prawny (a nie faktyczny), a więc uznany przez ustawodawcę jako zasługujący na ochronę i zabezpieczenie. Pod tym pojęciem należy rozumieć zarówno *stricte* ekonomiczne interesy konsumentów (o wymiarze majątkowym), jak również prawo konsumentów do uczestniczenia w przejrzystych i niezakłóconych przez przedsiębiorcę warunkach rynkowych, zapewniających konsumentom możliwość dokonywania transakcji przy całkowitym zrozumieniu, jaki jest ich rzeczywisty sens ekonomiczny i prawny na etapie przedkontraktowym i w czasie wykonywania umowy.

W uzasadnieniu wyroku z dnia 10 kwietnia 2008r. sygn. akt III SK 27/07, Sąd Najwyższy wyjaśnił, że gramatyczna wykładnia tego pojęcia prowadzi do wniosku, że chodzi o zachowanie przedsiębiorcy, które godzi w interesy grupy osób stanowiących określony zbiór. Rezultaty tej wykładni modyfikuje zastrzeżenie, że nie jest zbiorowym interesem konsumentów suma interesów indywidualnych. Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, że przy konstruowaniu pojęcia „zbiorowy interes konsumentów” nie można opierać się tylko i wyłącznie na tym, czy oceniana praktyka skierowana jest do nieoznaczonego z góry kręgu podmiotów. W ocenie Sądu, wystarczające 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. Sąd Najwyższy uznał zatem, że *praktyką naruszającą zbiorowe interesy konsumentów jest (...) 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, że potencjalnie ofiarą takiego zachowania może być każdy konsument będący klientem lub potencjalnym klientem przedsiębiorcy.*

Zdaniem Prezesa Urzędu, działanie Gminy godzi w interesy nieograniczonej liczby konsumentów - których nie da się zidentyfikować - tj. wszystkich, którzy zawarli z Gminą umowy o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków lub umowy o zaopatrzenie w wodę, a także wszystkich potencjalnych, przyszłych odbiorców usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków świadczonych przez Gminę. W tym wypadku z samej istoty posługiwania się przez Gminę wzorcem umowy o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków przy zawieraniu ww. umów wynika powtarzalność jego zachowania wobec takich osób. Bez znaczenia jest przy tym fakt, że Gmina - według swojego oświadczenia - w praktyce nie stosowała zakwestionowanego postanowienia, ponieważ wystarczające jest potencjalne zagrożenie interesu konsumentów, które w tej sprawie niewątpliwie istniało.

W świetle przedstawionych powyżej okoliczności kwestionowane działania Gminy należy uznać za szkodliwe dla konsumentów i godzące w ich chronione prawem interesy. W wyniku tych działań, prawa i obowiązki konsumentów są kształtowane w sposób sprzeczny z przepisami prawa.

W świetle powyższego, Prezes Urzędu uznał, że w niniejszej sprawie spełnione zostały przesłanki niezbędne do przypisania Gminie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów: wykazana została bezprawność jej działań oraz naruszenie zbiorowego interesu konsumentów.

W trakcie postępowania Gmina poinformowała Prezesa Urzędu o tym, że opracowała nowy wzorzec o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków, który jest stosowany od dnia 13.02.2014 r. Kwestionowane postanowienie zostało zmodyfikowane w następujący sposób: „Umowa może być rozwiązana przez każdą ze stron za 2 miesięcznym wypowiedzeniem, ze skutkiem na koniec miesiąca kalendarzowego z tym, że Usługodawca może wypowiedzieć umowę jedynie z przyczyn wiążących się z niewykonaniem lub nienależytym wykonywaniem Umowy przez Usługobiorcę”.

Zgodnie z art. 27 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, nie wydaje się decyzji o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i nakazującej zaniechanie jej stosowania, 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, przy czym ciężar udowodnienia okoliczności zaniechania stosowania zarzucanej praktyki spoczywa na przedsiębiorcy (art. 27 ust. 3).

Prezes Urzędu uznał, że w niniejszej sprawie wydanie decyzji na podstawie ww. przepisu nie jest uzasadnione. W opinii Prezesa Urzędu, zmodyfikowane przez Gminę w ww. sposób postanowienie nadal narusza art. 8 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Należy zauważyć, że Gmina podjęła próbę modyfikacji zakwestionowanego postanowienia i ograniczyła przyczyny - z powodu których umowa może być przez nią rozwiązana za uprzednim 2 miesięcznym okresem wypowiedzenia - do przyczyn wiążących się z niewykonaniem lub nienależytym wykonywaniem umowy przez usługobiorcę. Niemniej jednak, jakkolwiek w art. 8 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków wskazane zostały - jako przesłanki uprawniające w ostatecznym rachunku do rozwiązania umowy - niektóre przypadki mające charakter niewłaściwego wykonywania umowy, to nie ulega wątpliwości, że nie obejmują one wszystkich możliwych postaci niewykonania lub niewłaściwego wykonania umowy. Zatem zastrzeżenie zawarte w zmodyfikowanym postanowieniu, że *Usługodawca może wypowiedzieć umowę jedynie z przyczyn wiążących się z niewykonaniem lub nienależytym wykonywaniem Umowy przez Usługobiorcę* ma nadal zbyt szeroki charakter. Poza tym, stopień - jeśli można tak określić - nienależytego wykonania umowy również może być różny. Przykładowo, w świetle art. 8 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może odciąć wodę lub zamknąć przyłącze (a tym samym wypowiedzieć umowę), jeśli odbiorca nie uiszcza należności za pełne dwa okresy obliczeniowe, następujące po dniu otrzymania upomnienia w sprawie uregulowania zaległej opłaty, podczas gdy w świetle zmodyfikowanego postanowienia, do rozwiązania umowy za wypowiedzeniem wystarczy nieuiszczenie należności tylko za jeden okres.

W związku z powyższym Prezes Urzędu orzekł na podstawie art. 26 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, nakazując Gminie zaniechania stosowanej praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, określonej w art. 24 ust. 1 i 2.

Z tych też względów Prezes Urzędu orzekł jak w pkt I sentencji decyzji.

II.

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

Z powołanego przepisu wynika, że kara pieniężna ma charakter fakultatywny. O tym, czy w konkretnej sprawie w odniesieniu do wskazanego przedsiębiorcy zasadne jest nałożenie kary pieniężnej decyduje, w ramach uznania administracyjnego, Prezes Urzędu. Należy zwrócić uwagę, że przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów nie określają jakichkolwiek przesłanek, od których uzależnione byłoby podjęcie decyzji o nałożeniu kary. Ustawodawca wskazał jedynie w art. 111 ustawy te okoliczności, które Prezes Urzędu winien uwzględnić decydując o wymiarze kary pieniężnej, wymieniając okres, stopień oraz okoliczności naruszenia przepisów ustawy, a także uprzednie naruszenie przepisów ustawy.

Ocena zgromadzonego materiału dowodowego wskazuje na nieumyślne naruszenie przez Gminę przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Zdaniem Prezesa

Urzędu, Gmina naruszyła zasady ostrożności w relacjach z konsumentami. Jako profesjonalista Gmina ma obowiązek znać powszechnie obowiązujące przepisy prawa regulujące warunki świadczenia przez nią usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, które mają zasadnicze znaczenie dla określenia praw i obowiązków zarówno przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych (gmin) jak i odbiorców usług świadczonych przez te przedsiębiorstwa (gminy).

Jako podstawę obliczenia kar, ze względu na fakt, że przedsiębiorcą wobec którego stwierdzono naruszenie ww. przepisu jest jednostka samorządu terytorialnego przyjęto sumę z pozycji: „dochody z majątku” oraz „pozostałe dochody własne” Gminy Opatówek za 2013 rok. Pozycje te obejmują bowiem dochody osiągnięte z prowadzonej przez Gminę działalności gospodarczej. Dochody z obydwu pozycji wyniosły łącznie [usunięto] zł. Maksymalna kara pieniężna, która mogłaby zostać nałożona na Gminę wynosi [usunięto] zł po zaokrągleniu.

Ustalając wysokość kary Prezes Urzędu dokonał w pierwszej kolejności oceny wagi stwierdzonego naruszenia przepisów ustawy, wynikiem której jest określona kwota bazowa.

W dalszej kolejności Prezes Urzędu rozważył, czy w sprawie występują okoliczności obciążające i łagodzące oraz jaki powinny mieć wpływ na wysokość kary.

Zarzucona Gminie praktyka dotyczy etapu zawierania kontraktu, przy czym jej skutki mogą dotyczyć przede wszystkim etapu wykonywania tego kontraktu. Podczas dokonywania oceny wagi naruszenia uwzględniono także okres stosowania kwestionowanych praktyk, wynoszący więcej niż 1 rok. W ocenie Prezesa Urzędu, ww. okoliczności przesądzają o ustaleniu kwoty bazowej kary na poziomie [usunięto] % przychodu Gminy w 2013 r., tj. [usunięto] zł po zaokrągleniu.

W dalszym etapie kalkulacji kary Prezes Urzędu rozważył, czy ustalona kwota bazowa powinna podlegać modyfikacjom ze względu na występujące w sprawie okoliczności łagodzące bądź obciążające.

Prezes Urzędu uznał, że w niniejszej sprawie nie występują okoliczności obciążające, które przemawiałyby za podwyższeniem ustalonej kwoty bazowej kary. W szczególności brak wystarczających podstaw do przypisania Gminie umyślności działania, a więc zamiaru naruszenia przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Zdaniem Prezesa Urzędu, brak także okoliczności łagodzących, które wpływałyby na obniżenie kwoty bazowej kary. W tym miejscu należy zaznaczyć, że bez znaczenia jest fakt podjęcia przez Gminę próby modyfikacji zakwestionowanego postanowienia, gdyż ostatecznie nowe brzmienie przedmiotowego postanowienia nadal stoi w sprzeczności z art. 8 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Biorąc pod uwagę powyższe, Prezes Urzędu nałożył na Gminę karę pieniężną w wysokości 2.616 zł, co stanowi ok. [usunięto] % przychodu Gminy w 2013r. oraz ok. [usunięto] % maksymalnego wymiaru kary.

Zdaniem Prezesa Urzędu, orzeczona kara jest adekwatna do okresu, stopnia oraz okoliczności naruszenia przez Gminę przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Kara ta pełni przede wszystkim funkcję represyjną, stanowiąc sankcję i dolegliwość za naruszenie przepisów ww. ustawy oraz prewencyjną, zapobiegającą ponownemu ich naruszeniu przez Gminę. Warto podkreślić także jej walor wychowawczy, odstraszący innych przedsiębiorców świadczących usługi zbiorowego

zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków przed stosowaniem w przyszłości tego typu praktyk w obrocie z konsumentami.

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 na konto Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów: NBP O/O Warszawa 51101010100078782231000000.

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

Otrzymuje:
Gmina Opatówek
Pl. Wolności 14
62-860 Opatówek