



**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 31 sierpnia 2012r.

RPZ- 61/31/11/JM

DECYZJA nr RPZ 19/2012

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 przeciwko Przedsiębiorstwu Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. z siedzibą w Jarocinie

- 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, działania Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. z siedzibą w Jarocinie polegające na bezpodstawnym obciążaniu konsumentów nieprzyłączonych do sieci kanalizacji sanitarnej, dowożących nieczystości ciekłe do punktu zlewnego w Cielczy, opłatami dodatkowymi za przekroczenie ustalonych parametrów zanieczyszczeń oraz kosztami badań laboratoryjnych każdorazowo dowożonych ścieków, co narusza dobre obyczaje i godzi w zbiorowe interesy konsumentów

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, **nakłada się na Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. z siedzibą w Jarocinie karę pieniężną** w wysokości 19.317 zł (słownie: dziewiętnaście tysięcy trzysta siedemnaście zł), płatną do budżetu państwa.

Uzasadnienie

W związku z otrzymaną skargą konsumenta Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów- Delegatura w Poznaniu (dalej: Prezes Urzędu) wszczął z urzędu postępowanie wyjaśniające mające na celu wstępne ustalenie, czy działania Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. z siedzibą w Jarocinie (dalej: PWiK) dotyczące obciążania dostawców ścieków pochodzących ze zbiorników bezodpływowych opłatami dodatkowymi za przekroczenie ustalonych parametrów zanieczyszczeń uzasadniają wszczęcie postępowania antymonopolowego.

W toku postępowania PWiK poinformowało m.in., że pobieranie opłat dodatkowych za przekroczenie parametrów zanieczyszczeń przewiduje każda umowa zawarta z osobami fizycznymi nieprzyłączonymi do sieci kanalizacji sanitarnej. Odnosząc się do podstaw pobierania tego rodzaju opłat PWiK wskazało, że odbieranie nieczystości ciekłych przez stację zlewną nie jest działalnością w zakresie zbiorowego odprowadzania ścieków. Nieczystości te nie są bowiem

wprowadzane bezpośrednio do urządzeń kanalizacyjnych, ale do stacji zlewnych za pośrednictwem podmiotu upoważnionego do opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Stąd rozwiązanie kwestii nieczystości ciekłych należy oprzeć na przepisach ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zdaniem PWiK, źródłem ustalenia praw i obowiązków stron w tym wypadku jest ww. ustawa, umowa o odbiór ścieków ze zbiorników bezodpływowych, pośrednio art. 9 ust. 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, a przede wszystkim- § 6 i § 28 ust. 3 Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

PWiK wyjaśniło, że opłaty za badania laboratoryjne dowożonych nieczystości ciekłych pobiera zgodnie z zarządzeniem Prezesa Zarządu nr 1/02/2011, które ogranicza je do parametru ChZT i podwyższa pułap do 1500 mg/l, aby przekraczany był rzadziej i w mniejszych rozmiarach przez odbiorców indywidualnych. PWiK poinformowało, że skalkulowany wyłącznie dla osób fizycznych koszt badań laboratoryjnych wynosi [usunięto] zł i pokrywa koszty wykonania badania i minimalny zysk na poziomie [usunięto]%. Rynkowa wartość tego badania wynosi natomiast ponad 200 zł. PWiK podkreśliło, że celem szczególnych unormowań było dostosowanie stosunku umownego do realiów w ten sposób, aby odbiorcy usług- mieszkańcy Jarocina byli jak najmniej obciążani opłatami za przekroczenie ustalonych parametrów, a jednocześnie, żeby można było zapewnić sprawność oczyszczalni ścieków. PWiK podniosło także, że pomimo, iż ścieki dowożone stanowią jedynie promil wszystkich podczyszczanych ścieków w oczyszczalni w Cielczy, to ich wpływ na proces technologiczny jest ogromny ze względu na tzw. uderzenie ładunkiem. Załączając opinię techniczną sporządzoną w oparciu o analizę właściwości dowożonych ścieków na proces technologiczny PWiK stwierdziło, że procesy biologiczne i chemiczne, jakie zachodzą w zbiornikach bezodpływowych, w których nieczystości zalegają dłużej niż powinny, powodują procesy gnilne. W związku z tym charakteryzują się dużym ładunkiem zanieczyszczeń organicznych i dużą zawartością zawiesin ogólnych. Ładunki zanieczyszczeń w ściekach dowożonych przekraczają normy technologiczne nawet 30- krotnie. Uderzenie tak dużym ładunkiem powoduje konieczność zwiększonego dawkowania preparatów chemicznych stabilizujących proces oczyszczania ścieków. Wymaga też wzmożonego nadzoru technologicznego, większego zapotrzebowania na energię elektryczną do naświetlania pracy urządzeń oczyszczających. PWiK wskazało, że stopień zanieczyszczenia ścieków dowożonych powoduje szybsze zużywanie się materiałów użytych do budowy oczyszczalni i większą awaryjność urządzeń. Zdaniem PWiK, wszystkie dodatkowe koszty związane z podczyszczeniem czy oczyszczeniem ścieków dowożonych wiążą się ze wzrostem całkowitego kosztu pracy oczyszczalni.

PWiK podkreśliło ponadto, że jego działania wynikają z dostosowania się do wydanej przez Prezesa Urzędu decyzji nr RPZ 30/2009 z dnia 31 grudnia 2009r. Poinformowało również, że z uwagi na prawie całkowite skanalizowanie gminy Jarocin ścieki dowożone stanowią jedynie 0,36% wszystkich ścieków oczyszczanych na terenie oczyszczalni ścieków w Cielczy.

Analiza zgromadzonego materiału dowodowego dała podstawę do wszczęcia przeciwko PWiK, postanowieniem z dnia 21 grudnia 2011r., postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Postawiony PWiK zarzut dotyczył podejrzenia stosowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, określonej w art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, polegającej na bezpodstawnym obciążaniu konsumentów nieprzyłączonych do sieci kanalizacji sanitarnej, dowożących nieczystości ciekłe do punktu zlewnego w Cielczy, opłatami dodatkowymi za przekroczenie ustalonych parametrów zanieczyszczeń oraz kosztami badań laboratoryjnych każdorazowo dowożonych ścieków. Działania te uznane zostały jako mogące naruszać dobre obyczaje i godzić w zbiorowe interesy konsumentów.

PWiK, zawiadomione o wszczęciu postępowania, nie ustosunkowało się do ww. zarzutu. W odpowiedzi na wezwanie Prezesa Urzędu, pismem z dnia 29 marca 2012r. PWiK

poinformowało, że nie zmieniło zasad stosowanych wobec osób nieprzyłączonych do sieci i pobiera opłaty na podstawie przede wszystkim umowy zawartej z odbiorcą usług, podpisanej na podstawie § 6 i 28 ust. 3 Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków, uchwalonego uchwałą Nr XXXIX/354/2008, przegłosowaną przez Radę Miejską w dniu 22 grudnia 2008r. PWiK ponownie wskazało, że możliwość naliczenia opłat dodatkowych za przekroczenie parametrów przewidziana jest w każdej umowie o odbiór ścieków ze zbiorników bezodpływowych podpisanej z mieszkańcami. Podtrzymało ponadto stanowisko co do wpływu ścieków dowożonych na proces technologiczny ich oczyszczania.

PWiK ponownie powołało się także na uzasadnienie decyzji Prezesa Urzędu nr RPZ 30/2009 z dnia 31 grudnia 2009r. podnosząc, że Prezes Urzędu zakwestionował stosowanie odpowiedzialności zbiorowej w związku z niemożnością rozdzielenia nieczystości przywożonych wozem asenizacyjnym i uznał, że praktyka obciążania wszystkich odbiorców równomiernie opłatami dodatkowymi jest nieuprawniona. PWiK poinformowało, że problem ten wyeliminowano w taki sposób, że przedsiębiorcy uprawnieni do świadczenia usług przewozowych na podstawie zezwolenia Burmistrza Jarocina zostali zobowiązani do przewożenia nieczystości od jednego tylko odbiorcy, aby możliwe było dokonanie rzetelnego badania ścieków na okoliczność przekroczenia ładunków. PWiK zauważyło, że na etapie poprzedniego postępowania Prezes Urzędu nie kwestionował zasadności naliczania opłat za przekroczenia ładunków.

W opinii PWiK, Prezes Urzędu winien wziąć również pod uwagę udział, jaki stanowią wpływy netto z opłat za przekroczenie ładunków ścieków dowożonych przez odbiorców indywidualnych w łącznych wpływach z tytułu odprowadzania ścieków w 2011r. Jak poinformowało PWiK, w 2011r. uzyskało wpływy z tytułu odprowadzania ścieków na poziomie [usunięto] zł netto. Wpływy z tytułu opłat za przekroczenia ładunków ścieków dowożonych przez odbiorców indywidualnych wyniosły [usunięto] zł, co stanowi [usunięto]% ogólnych wpływów z tytułu odprowadzania ścieków.

W odpowiedzi na wezwanie Prezesa Urzędu, pismem z dnia 18 czerwca 2012r. PWiK poinformowało, że w obrocie prawnym funkcjonuje [usunięto] umów o odbiór ścieków ze zbiorników bezodpływowych zawartych z konsumentami. Wskazało, że do kanalizacji nie zostało jeszcze podłączonych ok. 1170 posesji, przy czym liczba podpisanych umów w stosunku do liczby posesji niepodłączonych do kanalizacji stanowi proporcję na poziomie [usunięto] %. PWiK podkreśliło, że nie ma instrumentów prawnych umożliwiających przymuszanie odbiorców do zawarcia umów o odbiór ścieków ze zbiorników bezodpływowych, a wielu mieszkańców ścieki rzuca nielegalnie. Osoby, które podpisały umowy o odbiór ścieków ze zbiorników bezodpływowych uczyniły to dobrowolnie.

PWiK poinformowało także, że od dnia 1 czerwca 2012r. obowiązuje Taryfa dla gminy Jarocin dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, która weszła w życie na podstawie art. 24 ust. 5 w zw. z art. 24 ust. 8 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, w związku z niepodjęciem przez Radę Miejską w przepisany terminie uchwały o jej zatwierdzeniu bądź odmowie zatwierdzenia. PWiK zadeklarowało, że od dnia obowiązywania kolejnej Taryfy, tj. 1 czerwca 2013r., rozważa całkowite wycofanie się z koncepcji naliczania opłat dodatkowych za przekroczenia ładunków ścieków pochodzących ze zbiorników bezodpływowych należących do konsumentów. Jako przyczynę zmiany postępowania PWiK wskazało niską dochodowość z opłat, wynikającą z faktu, że od dnia 1 stycznia do dnia 31 maja 2012r. zanotowało wpływy z tego tytułu na poziomie [usunięto] zł. PWiK zaznaczyło, że zauważalny jest także mechanizm skłaniający mieszkańców do praktyk nielegalnego zrzutu nieczystości. Mieszkańcy preferują bowiem nielegalne odprowadzanie ścieków ze zbiorników bezodpływowych, a nie zrzut ścieków w punkcie zlewnym w Cielczy i narażenie się na opłaty dodatkowe. PWiK wyjaśniło, że pomimo podpisanej umowy odbiorcy nie zrzucają ścieków w punkcie zlewnym, co czyni cały stosunek umowny nieprzydatnym i dodatkowo naraża środowisko naturalne na zanieczyszczenie. PWiK zadeklarowało ponadto, że

zamierza prowadzić kampanię na rzecz zachęcania mieszkańców do regularnego opróżniania zbiorników bezodpływowych. Rezygnacja z opłat dodatkowych miałaby być wówczas dodatkowym argumentem na rzecz częstszego zrzucanie ścieków w punkcie zlewnym. Zdaniem PWiK, jest oczywistym, że przy regularnym opróżnianiu zbiorników bezodpływowych stężenie ładunków powinno być nieznaczne.

Prezes Urzędu ustalił, co następuje:

Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. z siedzibą w Jarocinie jest przedsiębiorcą wpisanym do Krajowego Rejestru Sądowego pod numerem KRS 0000116269 (*dowód: odpis z KRS- k 136- 137 akt*).

PWiK prowadzi działalność gospodarczą w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie gminy Jarocin i posiada status przedsiębiorstwa wodociągowo- kanalizacyjnego w rozumieniu art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 7 czerwca 2001r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (j.t. Dz.U. z 2006r. nr 123, poz. 858).

PWiK prowadzi punkt zlewny przy oczyszczalni ścieków w Cielczy. Do punktu dowożone są m.in. nieczystości ciekłe ze zbiorników bezodpływowych konsumentów- mieszkańców gminy Jarocin, których nieruchomości nie są przyłączone do gminnej sieci kanalizacji sanitarnej (*dowód: Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązujący na obszarze gminy Jarocin, stanowiący załącznik do uchwały nr XXXIX/354/2008 Rady Miejskiej w Jarocinie z dnia 22 grudnia 2008r.- k. 91- 105 akt*).

Stosownie do art. 5 ust. 1 pkt 3a i 3b ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (j.t. Dz.U. z 2005r. nr 236, poz. 2008 ze zm.) właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez gromadzenie nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych oraz pozbywanie się ich w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi. Art. 6 ust. 1 ww. ustawy przewiduje, że przy wykonaniu tego obowiązku właściciele nieruchomości obowiązani są do udokumentowania opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych poprzez okazanie umowy i dowodów płacenia za takie usługi.

§ 6 ust. 1 pkt 11- 14 Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązującego na obszarze gminy Jarocin przewiduje, że odbiorca, którego nieruchomość nie jest podłączona do kanalizacji sanitarnej oraz nie posiada własnej przydomowej oczyszczalni ścieków ma obowiązek zawarcia z PWiK umowy na zrzut ścieków zebranych w zbiorniku bezodpływowym. Ścieki te w całości powinny być dostarczone do punktu zlewnego w Cielczy. Odbiorca jest także zobowiązany do podpisania umowy z podmiotem uprawnionym do opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych i usuwania ze zbiornika bezodpływowego nieczystości ciekłych systematycznie, w sposób uniemożliwiający ich wypływ ze zbiornika (*dowód: § 6 ust. 1 pkt 11- 14 Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązującego na obszarze gminy Jarocin, stanowiącego załącznik do uchwały nr XXXIX/354/2008 Rady Miejskiej w Jarocinie z dnia 22 grudnia 2008r.- k. 91- 105 akt*).

Umowy o odbiór ścieków ze zbiorników bezodpływowych PWiK zawiera z konsumentami według opracowanego wzorca. Zgodnie z postanowieniami umowy, PWiK zobowiązuje się do odebrania ścieków ze zbiornika bezodpływowego odbiorcy usług (osoby posiadającej tytuł prawny do nieruchomości), w punkcie zlewnym znajdującym się na oczyszczalni ścieków w Cielczy. Odbiorca usług zobowiązuje się z kolei do dostarczania ścieków, których parametry nie przekraczają wartości określonych w załączniku do umowy. W przypadku dostarczenia ścieków, których parametry przekraczają te wartości, PWiK ma prawo naliczyć opłatę dodatkową. Sposób naliczania opłaty oraz kwestie związane z przeprowadzaniem badań jakości ścieków dostarczonych do punktu zlewnego wskazuje załącznik do umowy. Podpisany

przez strony załącznik do umowy przewiduje, że PWiK zobowiązuje się do odbioru ścieków bytowych od odbiorcy usług o określonej ilości i składzie. Precyzuje zarazem, że ścieki dostarczane przez odbiorcę usług ze względu na projektowane zdolności oczyszczalni ścieków nie powinny przekraczać: ChZT 1500 mgO₂/l. W przypadku stwierdzenia podczas badań laboratoryjnych, że stężenia ścieków przekraczają ustalone warunki PWiK obciąża odbiorcę usług opłatą dodatkową obliczaną według ustalonego wzoru. Podany w załączniku wzór uwzględnia następujące wartości: stężenie rzeczywiste, stężenie dopuszczalne, cenę 1 m³ ścieków oraz ilość ścieków w miesiącu. Załącznik określa ponadto, że kontrole ścieków będą odbywały się przy każdorazowym zrzucie ścieków w punkcie zlewnym. Koszty pobierania próbek oraz wykonywania pomiarów i analiz, na podstawie których stwierdzono przekroczenie parametrów ponosi odbiorca usług, a ich wysokość ustala PWiK na podstawie kalkulacji własnej opłat za analizy wody i ścieków.

§ 7 załącznika do umowy zastrzega, że za szkody spowodowane z winy odbiorcy usług na skutek dostarczania do punktu zlewnego ścieków przekraczających określone parametry, a w szczególności: zrzucanie odpadów stałych powodujących zakłócenia w pracy urządzeń oczyszczających, zrzucanie odpadów stałych powodujących mechaniczne uszkodzenia urządzeń oczyszczających, zrzucanie cieczy i substancji agresywnych, lepkich itp., PWiK obciąża odbiorcę usług odszkodowaniem w wysokości poniesionych strat (*dowód: umowa o odbiór ścieków ze zbiorników bezodpływowych- k. 118, 192 akt, załącznik nr 1 do ww. umowy- k. 119, 193 akt, pismo PWiK z dnia 5 lipca 2011r.- k. 11- 15 akt*).

PWiK poinformowało, że zakres badań laboratoryjnych nieczystości ciekłych dowożonych do punktu zlewnego w Cielczy został ograniczony do oznaczenia parametru ChZT (chemiczne zapotrzebowanie na tlen), występującego w przeważającej większości badanych ścieków pochodzących od indywidualnych dostawców, a jego dopuszczalne stężenie ustalono na poziomie 1500 mg/l. Koszt wykonania badania skalkulowano w kwocie 20,95 zł (*dowód: pismo PWiK z dnia 5 lipca 2011r.- k. 11- 15 akt, „Analiza jakości ścieków dowożonych- stacja zlewna oczyszczalnia ścieków w Cielczy” wraz z „Kalkulacją kosztów badania ChZT na potrzeby dostawców ścieków dowożonych”, załączona do ww. pisma- k. 106- 109 akt, faktury wystawione konsumentom za badania nieczystości ciekłych- k. 113- 117 akt*).

PWiK zawarło łącznie [usunięto] umów z konsumentami (w 2011r.- [usunięto] umów i w 2012r.- [usunięto] umowy), w których zamieszczone zostały postanowienia umożliwiające PWiK obciążenie konsumentów opłatami dodatkowymi za przekroczenie ustalonych parametrów zanieczyszczeń i kosztami badań laboratoryjnych nieczystości ciekłych dowożonych do punktu zlewnego w Cielczy. Z tytułu naliczenia opłat dodatkowych w 2011r. PWiK uzyskało wpływy w wysokości [usunięto] zł, co stanowi [usunięto]% ogólnych wpływów z tytułu odprowadzania ścieków w 2011r. Od dnia 1 stycznia do dnia 31 maja 2012r. wpływy z tego tytułu wyniosły [usunięto] zł. Z listy faktur przedstawionej przez PWiK w toku postępowania, które wystawiono w okresie od dnia 1 kwietnia do dnia 30 czerwca 2011r., wynika, że wysokość opłat dodatkowych nałożonych na konsumentów kształtuje się w przedziale od kilku do kilkuset złotych (*dowód: pismo PWiK z dnia 18 czerwca 2012r. wraz z notatką służbową wskazującą ilość zawartych umów i raportem sprzedaży za okres od dnia 1 stycznia do dnia 31 maja 2012r.- k. 145- 150, pismo PWiK z dnia 29 marca 2012r.- k. 134- 135 akt, lista faktur załączona do pisma PWiK z dnia 5 lipca 2011r.- k. 111- 112 akt*).

W obowiązującej od dnia 1 czerwca 2012r. Taryfie dla gminy Jarocin dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków wyodrębniono jako grupę taryfową 9 (gospodarstwa domowe) odbiorców usług będących osobami fizycznymi, które nie prowadzą działalności gospodarczej, odprowadzających ścieki wozami asenizacyjnymi bezpośrednio do oczyszczalni ścieków w Cielczy. Taryfa przewiduje dla ww. grupy odbiorców rozliczenie na podstawie ilości ścieków w momencie zrzutu, natychmiastowe badanie każdego zrzutu pod kątem przekroczenia dopuszczalnych parametrów i naliczanie opłat dodatkowych w przypadku stwierdzenia takich przekroczeń. Taryfa zobowiązuje ponadto przewoźników do dostarczania

ścieków tylko od jednego odbiorcy tak, aby możliwe było pobranie próbek oraz odpowiednie zbadanie ścieków pod kątem przekroczenia ładunków i zafakturowanie odbiorcy. W przypadku, gdy przewoźnik dowiezie jednorazowo ścieki od kilku odbiorców, ścieki nie zostaną odebrane (*dowód: postanowienia Taryfy dla gminy Jarocin dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków obowiązującej od dnia 1 czerwca 2012r.- k. 151- 186 akt*).

Decyzją nr RPZ 30/2009 z dnia 31 grudnia 2009r. Prezes Urzędu nakazał PWiK zaniechanie stosowania praktyki ograniczającej konkurencję, określonej w art. 9 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, polegającej na nadużywaniu pozycji dominującej na lokalnym rynku usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków obejmującym obszar gminy Jarocin, poprzez narzucanie podmiotom niepodłączonym do sieci kanalizacyjnej nieuczciwej ceny za odprowadzanie ścieków (zrzut nieczystości ciekłych do punktu zlewnego w Cielczy), tj. ustalenie w Taryfie i pobieranie takich samych stawek opłat za odprowadzanie ścieków bytowych jak stawki obowiązujące podmioty przyłączone do sieci kanalizacyjnej, bez uwzględnienia różnic w kosztach świadczonych usług. Decyzja ta jest prawomocna.

Prezes Urzędu zważył, co następuje:

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. Podstawą ingerencji Prezesa Urzędu jest uprzednie ustalenie, że doszło do naruszenia interesów zbiorowości, a nie wprost poszczególnych, indywidualnych uczestników rynku. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 29 maja 2001r. sygn. akt I CKN 1217/98 stwierdził, że w odniesieniu do konsumentów ustawa chroni ich interesy jako zjawiska o charakterze instytucjonalnym, zbiorowym, a nie indywidualnym czy nawet grupowym w rozumieniu sumy indywidualnych interesów konsumentów. Działaniami antykonsumenckimi są więc jedynie takie działania, które dotyczą sfery interesów szerszego kręgu uczestników rynku.

W ocenie Prezesa Urzędu, rozpatrywana sprawa ma charakter publicznoprawny. Wiąże się z ochroną interesu wszystkich konsumentów- mieszkańców gminy Jarocin, których nieruchomości nie są przyłączone do gminnej sieci kanalizacji sanitarnej, a których PWiK może obciążyć na mocy zawartych umów opłatami dodatkowymi za przekroczenie ustalonych parametrów zanieczyszczeń oraz kosztami badań laboratoryjnych nieczystości ciekłych dowożonych do punktu zlewnego w Cielczy. Działania Przedsiębiorcy nie dotyczą więc interesów poszczególnych osób, których sprawy miałyby charakter jednostkowy, indywidualny i nie dający się porównać z innymi, ale kręgu konsumentów- aktualnych i przyszłych kontrahentów PWiK, których sytuacja jest identyczna. Naruszenie interesu publicznoprawnego przejawia się tym samym w naruszeniu zbiorowego interesu konsumentów. W niniejszej sprawie uzasadnione jest więc poddanie zachowania PWiK dalszej ocenie pod kątem stosowania przez niego praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

Zgodnie z art. 24 ust. 1 powołanej ustawy, zakazane jest stosowanie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Art. 24 ust. 2 ustawy przez praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów rozumie godzące w nie bezprawne działania przedsiębiorcy.

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

Bezprawność tradycyjnie ujmowana jest jako sprzeczność z prawem. Bezprawność ma charakter obiektywny, niezależny od wystąpienia szkody i zamiaru podmiotu dopuszczającego się bezprawnych działań. Jak podkreślił Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 21 kwietnia 2011r. sygn. akt III SK 45/10, *odpowiedzialność z tytułu naruszenia obowiązków wynikających z ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów ma charakter odpowiedzialności obiektywnej w tym sensie, że stwierdzenie zawinionego charakteru przedmiotowego naruszenia nie jest konieczną przesłanką stwierdzenia naruszenia jej*

przepisów. Rozważania w przedmiocie winy przedsiębiorcy są zatem zbędne z punktu widzenia możliwości zastosowania przepisów prawa materialnego, takich jak zakaz praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Element subiektywny w postaci umyślności lub nieumyślności naruszenia przepisów ustawy, określany mianem „winy” jest okolicznością braną pod uwagę przy ustalaniu wysokości kary.

Dokonując oceny, czy działanie przedsiębiorcy jest bezprawne w świetle przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w pierwszej kolejności należy ustalić, czy jest sprzeczne z powszechnie obowiązującym porządkiem prawnym. Pod pojęciem porządku prawnego rozumie się nie tylko nakazy i zakazy wynikające z norm prawnych, lecz również te, które wynikają z zasad współżycia społecznego, czyli z norm moralnych i obyczajowych. Praktyki przedsiębiorców mogą bowiem okazać się bezprawne również w sytuacji stwierdzenia naruszenia zasad współżycia społecznego i dobrych obyczajów. Dobre obyczaje nie są normami prawnymi, ale normami postępowania. Z uwagi jednak na fakt, że obowiązują w obrocie gospodarczym powinny być przestrzegane tak, jak przepisy prawa. Działaniem bezprawnym w rozumieniu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów może być zatem nie tylko działanie naruszające przepisy prawa, ale również takie, które nie pozostaje w sprzeczności bezpośrednio z przepisami prawa, ale narusza dobre obyczaje stosowane w działalności gospodarczej (tak np. K. Kohutek, M. Sieradzka- Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz. Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2008r., str. 586- 587).

Dobre obyczaje pojmowane są jako reguły postępowania zgodne z etyką, moralnością i aprobowanymi społecznie obyczajami. Istotą tego pojęcia jest szeroko rozumiany szacunek dla drugiego człowieka. W stosunkach z konsumentami powinien on wyrażać się właściwym informowaniem o wynikających z umowy uprawnieniach, niewykorzystywaniu uprzywilejowanej pozycji profesjonalisty przy zawieraniu umowy i jej realizacji, rzetelnym traktowaniu równorzędnego partnera umowy (tak np. wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 14 grudnia 2006r. sygn. akt XVII AmC 152/05).

Zgodnie z utrwaloną linią orzecznictwa Sądu Najwyższego (np. wyroki z dnia 8 stycznia 2003r. sygn. akt II CKN 1097/00 i 4 czerwca 2003r. sygn. akt I CKN 473/01), dobre obyczaje są równoważnikiem zasad współżycia społecznego, które obejmują reguły wiążące nie tylko w obrocie powszechnym, ale i w stosunkach z udziałem profesjonalistów. Za sprzeczne z dobrymi obyczajami uznaje się m.in. działania wykorzystujące niewiedzę, brak doświadczenia konsumenta, naruszające równorzędność stron umowy, zmierzające do dezinformacji i wywołania błędnego przekonania konsumenta lub niezapewniające rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji. Chodzi więc o działania potocznie określane jako nieuczciwe, nierzetelne, odbiegające *in minus* od standardów postępowania.

W niniejszej sprawie **bezprawność** działań PWiK przejawia się w naruszeniu dobrych obyczajów w relacjach z konsumentami i wyraża w nałożeniu na konsumentów dodatkowych obowiązków o charakterze finansowym, których nie przewidują obowiązujące przepisy prawa. Prezes Urzędu nie kwestionuje zatem wysokości i sposobu kalkulacji tego rodzaju opłat, ale sam fakt ich pobierania.

Zasady obciążania konsumentów opłatami dodatkowymi za przekroczenie ustalonych parametrów zanieczyszczeń oraz kosztami badań laboratoryjnych dowożonych ścieków uregulowane są w umowach o odbiór ścieków ze zbiorników bezodpływowych, które PWiK zawiera z konsumentami zgodnie z opracowanym wzorcem. Na podstawie umowy PWiK może nałożyć opłatę dodatkową w każdym przypadku stwierdzenia podczas badań laboratoryjnych przekroczenia ustalonego stanu lub składu ścieków. Może także obciążyć konsumenta dostarczającego nieczystości ciekłe kosztami pobierania próbek oraz wykonywania pomiarów i analiz, w wyniku których stwierdzono przekroczenie parametrów.

W ocenie Prezesa Urzędu, ww. warunki umowne są przejawem nierzetelnego traktowania konsumentów. PWiK wykorzystuje bowiem swoją pozycję jako przedsiębiorca, który prowadzi jedyną na terenie gminy Jarocin stację zlewną przyjmującą nieczystości ciekłe pochodzące ze

zbiorników bezodpływowych konsumentów, do nakładania dodatkowych opłat, oprócz opłat za wykonanie usługi polegającej na odebraniu nieczystości. Istota nierzetelności działań PWiK sprowadza się do braku podstaw prawnych do pobierania tego rodzaju należności. Bezpodstawne pobieranie opłat powoduje, że działania PWiK są niesłuszne i nieuczciwe. Prezes Urzędu uznaje, że dobre obyczaje w relacjach PWiK z konsumentami wymagają, aby konsumenci nie ponosili dodatkowych opłat, skoro możliwości ich nałożenia nie przewidują obowiązujące przepisy.

Niewątpliwie przy ocenie stosunku umownego, który powstaje pomiędzy PWiK-właścicielem punktu zlewnego w Cielczy a konsumentem dowożącym nieczystości ciekłe do tej stacji, uwzględnić należy jego specyfikę. Zdaniem Prezesa Urzędu, wynika ona z jednej strony z faktu, że konsument nie ma praktycznie żadnej możliwości swobodnego wyboru swojego kontrahenta. Wybór innego punktu zlewnego wiązałby się bowiem z koniecznością dalszego przewozu odbieranych nieczystości ciekłych, a co za tym idzie z wyższymi kosztami za ich transport, uiszczanymi na rzecz przedsiębiorcy prowadzącego działalność i posiadającego zezwolenie w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Z drugiej strony, specyficzny charakter tego stosunku związany jest z brakiem regulacji, które określałyby *essentialia negotii* umów zawieranych przez właściciela stacji zlewniej z konsumentami, bądź odnosiłyby się wprost do obowiązków stron. Niemniej jednak, w opinii Prezesa Urzędu, ww. okoliczności nie mogą prowadzić do ukształtowania obowiązków konsumentów w sposób nieuczciwy, zobowiązując ich do uiszczenia opłat dodatkowych powstałych w związku z dostarczeniem określonej jakości nieczystości ciekłych.

Należy zauważyć, że ramy prawne działania PWiK jako przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz właściciela stacji zlewniej wyznaczają przepisy ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach i przepisy wykonawcze do tych ustaw. W ww. przepisach ustaw brak podstaw prawnych, umożliwiających nałożenie ww. opłat na osoby dostarczające nieczystości ciekłe ze zbiorników bezodpływowych, z uwagi na parametry jakościowe nieczystości.

Wedle opinii PWiK, źródłem praw i obowiązków stron jest w tym wypadku, poza umową o odbiór ścieków ze zbiorników bezodpływowych, ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, pośrednio art. 9 ust. 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, a przede wszystkim- § 6 i § 28 ust. 3 Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

Odnosząc się do wskazanych przez PWiK podstaw należy zauważyć, że w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach brak przepisów, które nakładałyby na osoby nieprzylączone do sieci jakiegokolwiek opłaty w przypadku przekroczenia dopuszczalnych parametrów zanieczyszczeń przez dowożone do stacji zlewnych nieczystości ciekłe pochodzące ze zbiorników bezodpływowych. Brak też przepisów, które zobowiązywałyby ww. osoby do ponoszenia opłat za badania dostarczanych ścieków. W ustawie nie ma także przepisów, które przyznawałyby w tym zakresie uprawnienia określonym podmiotom (np. właścicielowi stacji zlewniej) do ustalania warunków, w jakich opłaty te mogłyby bądź powinny zostać pobrane, a w konsekwencji- do ustalenia ich wysokości. Przepisy ustawy poprzestają na zobowiązaniu gminy do zapewnienia budowy, utrzymania i eksploatacji stacji zlewnych w przypadku, gdy podłączenie do sieci kanalizacyjnej wszystkich nieruchomości nie jest możliwe lub powoduje nadmierne koszty. Na właścicieli nieruchomości przepisy tej ustawy nakładają jedynie obowiązek gromadzenia nieczystości ciekłych w zbiornikach bezodpływowych, pozbywania się ich w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi oraz zawarcia umowy z przedsiębiorcą posiadającym zezwolenie na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych (art. 5 ust. 1 pkt 3a i 3b oraz art. 6 ust. 1).

Art. 1 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wskazuje, że ustawa określa zadania gminy oraz obowiązki właścicieli nieruchomości dotyczące utrzymania czystości i porządku. Zdaniem Prezesa Urzędu, dowodzi to, że przepisy ustawy regulują w tym wypadku prawa i obowiązki zarówno gmin, jak i właścicieli nieruchomości w sposób pełny, który nie

powinien być umownie rozszerzany. Zakładając racjonalność ustawodawcy przyjąć należy, że gdyby konsument miał ponosić dodatkowe koszty związane z dostarczeniem nieczystości ciekłych do stacji zlewnych, ustawodawca wskazałby to wprost w konkretnym przepisie, ewentualnie ustanowił podstawę dla właściwego podmiotu do wprowadzenia tego rodzaju obowiązków.

Art. 9 ust. 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków stanowi z kolei, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane do prowadzenia regularnej kontroli ilości i jakości odprowadzanych ścieków bytowych oraz kontroli przestrzegania warunków wprowadzania ścieków do urządzeń kanalizacyjnych. Przepis ten nie przewiduje jednak, że z racji wykonania tych obowiązków przedsiębiorstwu przysługują dodatkowe lub dalsze uprawnienia wobec odbiorców usług, w szczególności konsumentów dostarczających ścieki ze zbiorników bezodpływowych, które pozwoliłyby na zobowiązanie ich do konkretnych świadczeń finansowych w związku z uzyskanymi wynikami kontroli.

PWiK przyznaje zresztą, że odbieranie nieczystości ciekłych przez stację zlewną nie jest działalnością w zakresie zbiorowego odprowadzania ścieków. Z tych choćby względów trudno też uznać, że na mocy ww. przepisu PWiK jest uprawnione do nakładania jakichkolwiek opłat na osoby nieprzyłączone do sieci kanalizacji sanitarnej.

Odpowiedniej podstawy do obciążania konsumentów kwestionowanymi opłatami nie zawierają także, w opinii Prezesa Urzędu, przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 17 października 2002r. w sprawie warunków wprowadzania nieczystości ciekłych do stacji zlewnych (Dz.U. nr 188, poz. 1576), które wydane zostało na podstawie art. 2 ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie z powołanym przepisem, określając warunki wprowadzania nieczystości ciekłych do stacji zlewnych minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska, winien wziąć pod uwagę: bezpieczeństwo i zdrowie osób obsługujących stacje zlewnie, ochronę wyposażenia technicznego stacji, wpływ mieszanych nieczystości ciekłych na mechaniczno-biologiczne procesy oczyszczania i ochronę wód przed zanieczyszczeniem. Co do jakości ścieków wskazane powyżej rozporządzenie przewiduje m.in. że nieczystości ciekłe dowożone do stacji zlewniej jednym pojazdem asenizacyjnym nie mogą stanowić mieszaniny nieczystości ciekłych bytowych z nieczystościami ciekłymi przemysłowymi (§ 4). Rozporządzenie stanowi jednocześnie, że stacja zlewna powinna zapewnić pomiar objętości dowożonych nieczystości ciekłych, ich hermetyczny zrzut i separowanie zanieczyszczeń stałych (§ 3). W rozporządzeniu nie ma jednak przepisów, z których właściciel stacji zlewniej mógłby wywodzić, że przysługują mu uprawnienia bezpośrednio wobec konsumentów, w przypadku dostarczenia nieczystości ciekłych, które nie spełniają ustalonych norm jakości.

Zdaniem Prezesa Urzędu, analiza obowiązujących przepisów prowadzi do wniosku, że ustawodawca nie przewidział sytuacji, w których dopuszczalne byłoby obciążenie konsumentów dostarczających nieczystości do stacji zlewnych opłatami za przekroczenie ustalonych parametrów zanieczyszczeń i kosztami badań dowożonych ścieków. Nawet jeśli uwzględni się, że na właścicielu stacji zlewniej (posiadaczu oczyszczalni ścieków) spoczywają obowiązki w zakresie jej utrzymania i należytej eksploatacji, to jednak- w opinii Prezesa Urzędu- obowiązujące przepisy nie dają podstaw do wprowadzania do umów postanowień zobowiązujących konsumentów do świadczeń pieniężnych w razie przekroczenia ustalonych parametrów zanieczyszczeń przez nieczystości ciekłe gromadzone w posiadanych przez nich zbiornikach bezodpływowych.

Należy ponadto wskazać, że przywołany przez PWiK § 6 Regulaminu wskazuje jedynie w pkt 11 na obowiązek odbiorcy, którego nieruchomości nie jest podłączona do kanalizacji sanitarnej i nie posiada własnej przydomowej oczyszczalni ścieków, zawarcia umowy z PWiK na zrzut ścieków zebranych w zbiorniku bezodpływowym. Kolejne punkty tego postanowienia, tj. pkt 12- 14 przewidują, że ścieki ze zbiorników bezodpływowych w całości powinny być dostarczone do punktu zlewnego w Cielczy, a odbiorca jest zobowiązany do podpisania umowy z

podmiotem uprawnionym do opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych oraz usuwania nieczystości ze zbiornika systematycznie, w sposób uniemożliwiający ich wypływ.

§ 28 ust. 3 i 4 Regulaminu wskazuje wprawdzie, że w przypadku przekroczenia stężeń dopuszczalnych PWiK ma prawo pobierać opłatę dodatkową, przy czym sposób jej wyliczenia wskazuje umowa, niemniej z definicji zawartej w § 2 pkt 6 wynika, że użyte w Regulaminie określenie „umowa” oznacza umowę o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków, o której mowa w art. 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Ponadto ust. 1 § 28 Regulaminu odnosi się wprost do odbiorców *odprowadzających ścieki do sieci kanalizacyjnej PWiK*. Przesądza to o uznaniu, że opłaty dodatkowe, o których mowa w Regulaminie, dotyczyć mogą wyłącznie odbiorców przyłączonych do sieci PWiK, a nie dowożących nieczystości ze zbiorników bezodpływowych. Jak wskazało PWiK, odbieranie nieczystości ciekłych przez stację zlewną nie jest działalnością z zakresu zbiorowego odprowadzania ścieków.

PWiK nie narusza żadnej obowiązującej normy prawnej, jednak jego działania są sprzeczne z dobrymi obyczajami. W istocie bowiem PWiK wykorzystuje swoją pozycję profesjonalisty do ukształtowania praw i obowiązków swoich kontrahentów w sposób nierzetelny, wprowadzając do umów postanowienia nakładające na nich opłaty, które nie zostały przewidziane w przepisach prawa i w których brak też upoważnienia do ich ustalenia. Prezes Urzędu wyraża opinię, że w takiej sytuacji standardem postępowania w relacjach PWiK z konsumentami nieprzyłączonymi do sieci kanalizacji sanitarnej powinno być nieobciążanie konsumentów dodatkowymi świadczeniami pieniężnymi.

Zdaniem Prezesa Urzędu, nierzetelne traktowanie konsumentów wyraża się także w tym, że zgodnie z § 7 załącznika nr 1 do umowy o odbiór ścieków ze zbiorników bezodpływowych. konsumenci dowożący nieczystości ciekłe do punktu zlewnego w Cielczy ponoszą także odpowiedzialność odszkodowawczą względem PWiK za szkody spowodowane na skutek dostarczenia do punktu zlewnego ścieków przekraczających dopuszczalne parametry, w wysokości poniesionych strat. Oznacza to, że w przypadku dostarczenia nieczystości, które przekraczać będą ustalone parametry **konsument może być zobowiązany zarówno do zapłaty opłat dodatkowych (wraz z kosztami badań laboratoryjnych), jak i odszkodowania rekompensującego PWiK poniesione w takiej sytuacji straty**. Konsument może być zatem zobowiązany podwójnie, a źródłem tego obowiązku będzie to samo zdarzenie-dostarczenie nieczystości niespełniających ustalonych norm jakości. Tym samym możliwe jest, że PWiK uzyska od konsumenta świadczenie, które przewyższać będzie poniesione w konkretnym przypadku koszty oczyszczania dostarczonych nieczystości, w tym powstałą stratę.

Zdaniem Prezesa Urzędu, o naruszeniu przez PWiK dobrych obyczajów w relacjach z konsumentami dowożącymi nieczystości ciekłe do punktu zlewnego w Cielczy można także mówić w kontekście warunków, jakie PWiK stosuje wobec konsumentów przyłączonych do sieci kanalizacji sanitarnej. Należy podkreślić, że wzór umowy o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków nie przewiduje w ogóle opłat dodatkowych za przekroczenie ustalonych parametrów zanieczyszczeń, ani opłat za badanie jakości odprowadzanych ścieków. Powoduje to, że § 28 ust. 3 i 4 Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków wskazujący na „prawo” PWiK pobierania opłaty dodatkowej i odsyłający do umowy w zakresie sposobu jej ustalenia, nie znajdzie zastosowania w praktyce. W umowie PWiK zastrzegło sobie jedynie, w ślad za art. 8 ust. 1 pkt 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, prawo zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego, jeżeli jakość wprowadzanych ścieków nie spełnia wymogów określonych w przepisach prawa. W konsekwencji, w aktualnym stanie rzeczy zamknięcie przyłącza jest jedynym środkiem, który może być zastosowany wobec osób przyłączonych do sieci w przypadku ustalenia, że wprowadzane do sieci ścieki nie spełniają wymogów określonych w przepisach prawa. W ocenie Prezesa Urzędu, skutkuje to uznaniem, że konsumenci dowożący nieczystości ciekłe wozami asenizacyjnymi znajdują się w gorszej sytuacji

faktycznej i prawnej niż konsumenci przyłączeni do sieci. PWiK każdorazowo bada bowiem dowożone przez nich nieczystości ciekłe i w każdym przypadku przekroczenia ustalonych parametrów obciąża ich opłatami dodatkowymi i kosztami badań laboratoryjnych.

Na marginesie trzeba zauważyć, że w obowiązujących przepisach brak podstaw do obciążania konsumentów dostarczających ścieki bytowe opłatami dodatkowymi za przekroczenia dopuszczalnych parametrów zanieczyszczeń. Możliwe jest to tylko w odniesieniu do ścieków przemysłowych.

Zdaniem Prezesa Urzędu, kwestia ww. opłat nie może być rozpatrywana w kontekście dopuszczalnej swobody umów, wyrażonej w art. 353¹ Kodeksu cywilnego. Zasada swobody umów doznaje ograniczeń m.in. z punktu widzenia zasad współżycia społecznego. Zgodnie z orzecznictwem, dobre obyczaje są równoważnikiem zasad współżycia społecznego. Nie można też pominąć, że PWiK zawiera umowy o odbiór ścieków ze zbiorników bezodpływowych w oparciu o przygotowany wzorzec umowy. Wiąże się to z domniemaniem wynikającym z art. 385¹ § 3 Kodeksu cywilnego braku rzeczywistego wpływu konsumenta na treść postanowień umowy. W ścisłym tego słowa znaczeniu mówiąc o zasadzie swobody umów należy mieć na względzie tylko wpływ stron na treść umowy (np. A. Rzetecka- Gil- Komentarz do art. 353¹ Kodeksu cywilnego, Lex).

Stosowanie zakwestionowanych warunków umów nie może być także uzasadniane „dostosowaniem” PWiK do decyzji Prezesa Urzędu nr RPZ 30/2009 z dnia 31 grudnia 2009r. Wbrew twierdzeniom PWiK w decyzji nie wskazano wcale, że zróżnicowanie sytuacji prawnej osób nieprzyłączonych do sieci powinno nastąpić tylko i wyłącznie poprzez nałożenie opłat dodatkowych i każdorazowe badanie jakości ścieków. Z argumentacji przytoczonej przez Prezesa Urzędu wynika jedynie, że ujednoclenie stawki taryfowej dla wszystkich podmiotów, bez względu na fakt, czy są oni podłączeni do sieci kanalizacyjnej czy też nie, winno być wykluczone w sytuacji, gdy podmioty te znajdują się w zdecydowanie różnej sytuacji faktycznej i prawnej. Wśród podmiotów nieprzyłączonych do sieci są zarówno przedsiębiorcy, jak i konsumenci, co może oznaczać, że stopień zanieczyszczeń odprowadzanych przez nich ścieków jest różny. Z tego uzasadnienia decyzji PWiK wyprowadziło zatem całkowicie błędne wnioski.

Mając powyższe na uwadze, Prezes Urzędu uznał, że umowne uregulowanie kwestii opłat nieprzewidzianych w obowiązujących przepisach prawnych skutkuje naruszeniem przez PWiK dobrych obyczajów w relacjach z konsumentami dowożącymi nieczystości ciekłe do punktu zlewnego w Cielczy.

Do uznania, że mamy do czynienia z praktyką, określoną w art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, niezbędne jest ponadto wykazanie, że bezprawne działania PWiK godzące w interes konsumentów dotyczą 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 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 (choćaby tylko

potencjalna) wywołania negatywnych skutków wobec określonej zbiorowości, przesądza o naruszeniu zbiorowego interesu. Godzenie w zbiorowe interesy konsumentów może polegać 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.

Zakwestionowane działania PWiK mogą godzić w interesy nieograniczonej liczby konsumentów, których nie da się zidentyfikować- wszystkich konsumentów, z którymi PWiK zawarło już bądź zawrze w przyszłości umowy o odbiór ścieków ze zbiorników bezodpływowych, zgodnie z wzorcem przewidującym możliwość obciążenia ich opłatami dodatkowymi i opłatami za badania laboratoryjne dostarczanych nieczystości. Działania PWiK podejmowane były i są w sposób powtarzalny i powszechny wobec takich osób.

Praktyka PWiK godzi przede wszystkim w interesy ekonomiczne konsumentów. Wskutek ustalonych warunków odbioru nieczystości ciekłych konsumenci ponieśli i ponoszą dodatkowe, nieprzewidziane przepisami prawa koszty za dostarczanie nieczystości ciekłych do punktu zlewnego prowadzonego przez PWiK.

W świetle powyższego Prezes Urzędu uznał, że praktyka PWiK narusza zbiorowy interes konsumentów. Spełnienie tej przesłanki, obok wykazanej powyżej bezprawności, skutkuje jednoczesnym przypisaniem PWiK stosowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów w rozumieniu art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Na podstawie art. 26 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów Prezes Urzędu nakazał PWiK zaniechanie stosowania zarzuconej mu praktyki. Deklaracje PWiK co do rozważenia całkowitego wycofania się z naliczania opłat dodatkowych po wprowadzeniu nowej Taryfy dla gminy Jarocin dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, od dnia 1 czerwca 2013r., nie mogą być bowiem potraktowane jako zaniechanie praktyki.

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.

Kara pieniężna może zostać nałożona na przedsiębiorcę niezależnie od tego, czy dopuścił się naruszenia przepisów ustawy umyślnie czy też nieumyślnie. Kara może być więc nałożona bez

względu na występowanie po stronie przedsiębiorcy winy rozumianej jako świadomość bezprawności zachowania. Okoliczność ta jest jednak czynnikiem relewantnym przy miarkowaniu wysokości nakładanej kary pieniężnej (tak np. K. Kohutek. Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz. Wyd. Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o. Warszawa 2008r. str. 1027).

W rozpatrywanej sprawie charakter i skutki praktyki dla interesów majątkowych konsumentów przesądziły o nałożeniu na PWiK kary pieniężnej.

W opinii Prezesa Urzędu, ocena zgromadzonego materiału dowodowego wskazuje na co najmniej nieumyślne naruszenie przez PWiK przepisów ustawy. Brak natomiast wystarczających dowodów, które pozwoliłyby na przypisanie PWiK umyślności działania, tj. zamiaru takiego naruszenia. Należy zauważyć, że stosowanie zakwestionowanych opłat PWiK uzasadnia m.in. koniecznością dostosowania się do wydanej wcześniej prawomocnej decyzji Prezesa Urzędu. Z argumentów przywołanych w uzasadnieniu tej decyzji PWiK wyprowadza jednak błędne wnioski. Zdaniem Prezesa Urzędu, PWiK powinno co najmniej przewidywać, że ustalone warunki dodatkowe odbioru nieczystości ciekłych od konsumentów nieprzyłączonych do sieci kanalizacji sanitarnej mogą być bezprawne i godzić w zbiorowe interesy konsumentów. Powinno tym samym dołożyć należytej staranności przy określaniu w umowach praw i obowiązków swoich kontrahentów, uwzględniając obowiązujące w tym zakresie przepisy prawa.

W 2011r. PWiK osiągnęło przychód w wysokości [usunięto] zł. Maksymalna kara pieniężna, która mogłaby zostać nałożona na PWiK 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.

Praktyka przypisana PWiK polega na bezpodstawnym obciążaniu konsumentów nieprzyłączonych do sieci kanalizacji sanitarnej, dowożących nieczystości ciekłe do punktu zlewnego w Cielczy, opłatami dodatkowymi za przekroczenie ustalonych parametrów zanieczyszczeń oraz kosztami badań laboratoryjnych dowożonych ścieków. Zasady i sposób ustalania tych opłat określone są w umowach o odbiór ścieków ze zbiorników bezodpływowych, zawieranych zgodnie z wzorcem umowy przygotowanym przez PWiK. Niewątpliwie praktyka ta ujawnia się na etapie zawierania kontraktu.

Oceniając stopień szkodliwości praktyki Prezes Urzędu uwzględnił, że zamieszczanie w umowach postanowień obciążających konsumentów opłatami dodatkowymi i kosztami badań laboratoryjnych dowożonych nieczystości ciekłych skutkuje nałożeniem na konsumentów dodatkowych kosztów, których nie przewidują obowiązujące przepisy prawa w stosunku do osób dostarczających nieczystości ciekłe ze zbiorników bezodpływowych. Wskutek tego rodzaju regulacji konsumenci ponoszą konkretne koszty, których nie ponosiliby, gdyby PWiK nie wprowadziło jej do umów o odbiór ścieków ze zbiorników bezodpływowych. Z drugiej strony należy wziąć pod uwagę, że zamiarem PWiK nie było osiągnięcie nieuzasadnionych korzyści finansowych, ale dążenie do uregulowania pod względem prawnym sytuacji ww. osób, w tym doprowadzenia do dostarczania nieczystości ciekłych gromadzonych w zbiornikach bezodpływowych do punktu zlewnego w Cielczy.

Ważąc kwotę bazową omawianej praktyki Prezes Urzędu uwzględnił także, że okres jej stosowania przekroczył rok. Umowy, w których zamieszczone zostały te postanowienia PWiK stosuje co najmniej od kwietnia 2011r.

W ocenie Prezesa Urzędu, ww. okoliczności przesądzają o ustaleniu kwoty bazowej kary na poziomie [usunięto] % przychodu PWiK w 2011r. tj. 19.317 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 rozpatrywanej sprawie nie występują okoliczności obciążające, które przemawiałyby za podwyższeniem ustalonej kwoty bazowej kary. W szczególności brak wystarczających podstaw do przypisania PWiK 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. Przede wszystkim należy podkreślić, że PWiK nie zaniechało stosowania zarzuconej mu praktyki i nie zmieniło zasad postępowania wobec konsumentów nieprzyłączonych do sieci kanalizacji sanitarnej.

W związku z powyższym, Prezes Urzędu nałożył na PWiK karę pieniężną w wysokości 19.317 zł, co stanowi [usunięto] % przychodu osiągniętego przez PWiK w 2011r. oraz [usunięto] % maksymalnego wymiaru kary.

Zdaniem Prezesa Urzędu, orzeczona kara jest adekwatna do okresu, stopnia oraz okoliczności naruszenia przez PWiK przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Kara ta pełni przede wszystkim funkcję represyjną, stanowiąc sankcję i dolegliwość za naruszenie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz prewencyjną, zapobiegającą ponownemu ich naruszeniu przez PWiK. Warto zwrócić także uwagę na jej walor wychowawczy, odstrasżający innych przedsiębiorców świadczących podobne usługi przed obciążaniem konsumentów opłatami, które nie zostały przewidziane w obowiązujących przepisach prawa.

Mając powyższe na względzie, orzeczono jak w punkcie II sentencji 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 na konto Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów: NBP O/O Warszawa 511010100078782231000000.

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:

Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o.
w Jarocinie
Cielcza ul. Gajówka 1
63-200 Jarocin