



**PREZES**  
**URZĘDU OCHRONY**  
**KONKURENCJI I KONSUMENTÓW**  
**DELEGATURA WE WROCŁAWIU**

50-413 Wrocław, ul. Walońska 3-5  
tel.(071)34 05 920, fax (071)34 05 922  
e-mail: wroclaw@uokik.gov.pl

RWR 61-2/13/JB

Wrocław, dn.17 maja 2013 r.

**DECYZJA RWR 12/2013**

**I.** Na podstawie art. 27 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. *o ochronie konkurencji i konsumentów* (Dz. U. nr 50, poz. 331 ze zm.) oraz stosownie do art. 33 ust. 6 tej ustawy i § 5 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2009 r. *w sprawie właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów* (Dz. U. nr 107 poz. 887), po przeprowadzeniu postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, wszczętego z urzędu przeciwko Przedsiębiorstwu Wodociągów i Kanalizacji „NYSA” Sp. z o.o. z siedzibą w Zgorzelcu,

- działając w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów,

**uznaje się za praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów**, bezprawne pobieranie przez Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji „NYSA” Sp. z o.o. z siedzibą w Zgorzelcu, od osób chcących przyłączyć swoje nieruchomości do sieci wodociągowo – kanalizacyjnej na terenie gminy Zgorzelec, następujących opłat za czynności administracyjno – techniczne, które nie zostały uwzględnione w katalogu warunków przyłączenia nieruchomości do sieci wodociągowo – kanalizacyjnej wynikającym z art. 15 ust. 4 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. *o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków* (j.t. Dz. U. z 2006r. Nr 123, poz. 858 z późn. zm.):

- za wydanie warunków technicznych przyłączenia do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej,
- za uzgodnienie projektu budowlanego sieci i przyłączy wodociągowych oraz kanalizacyjnych,
- za odbiór techniczny przyłączy i sieci wodociągowej oraz kanalizacyjnej,

co stanowi naruszenie art. 24 ust. 1 i ust. 2 ww. ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów* i **stwierdza się zaniechanie stosowania tych praktyk z dniem 1 marca 2013r.**

**II.** Na podstawie art. 106 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 16 lutego 2007r. *o ochronie konkurencji i konsumentów* (Dz. U. Nr 50, poz. 331 z późn. zm.) oraz stosownie do art. 33 ust. 6 tej ustawy i § 5 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2009 r. *w sprawie właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów* (Dz. U. nr 107 poz. 887), po przeprowadzeniu postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, wszczętego z urzędu przeciwko Przedsiębiorstwu Wodociągów i Kanalizacji „NYSA” Sp. z o.o. z siedzibą w Zgorzelcu

- działając w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów,

nakłada się na przedsiębiorcę Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji „NYSA” Sp. z o.o. z siedzibą w Zgorzelcu, karę pieniężną w wysokości 7 844,44 zł (słownie złotych: siedem tysięcy osiemset czterdzieści cztery 44/100), z tytułu naruszenia zakazu określonego w art. 24 ust. 1 i ust 2 ww. ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w zakresie opisanym w pkt I sentencji niniejszej decyzji, płatną do budżetu państwa.

## UZASADNIENIE

W dniu 12 czerwca 2012 r. do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów Delegatura we Wrocławiu wpłynęło – za pośrednictwem Centrali UOKiK w Warszawie - pismo od konsumenta, z wnioskiem o podjęcie interwencji w sprawie działań PWiK „NYSA” Sp. z o.o. z siedzibą w Zgorzelcu w zakresie przyłączania odbiorców do sieci wod.-kan.

Po przeanalizowaniu informacji zawartych w ww. piśmie Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej również jako „Prezes Urzędu”) uznał, iż w celu wyjaśnienia podniesionych zarzutów należało przeprowadzić postępowanie wyjaśniające.

W toku postępowania wyjaśniającego ustalono m.in., iż w cenniku opłat za usługi świadczone przez ww. Spółkę – stanowiącym załącznik do Zarządzenia Prezesa Zarządu PWiK „NYSA” Sp. z o.o. z dnia 30 kwietnia 2012 r. – znajdują się m.in. następujące opłaty za czynności administracyjno - techniczne związane z przyłączeniem się do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej na terenie gminy Zgorzelec (w zł. brutto):

- za wydanie warunków technicznych przyłączenia do sieci wod.-kan. – 118,80 zł.,
- za uzgodnienie projektu budowlanego sieci i przyłączy wod.-kan. – 150,06 zł.,
- za odbiór techniczny przyłączy i sieci wod.-kan. – 113,16 zł.

W związku z powyższym - Postanowieniem nr 21/2013 z dnia 1 lutego 2013 r. Prezes Urzędu wszczął postępowanie w sprawie podejrzenia stosowania przez Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji „NYSA” Sp. z o.o. z siedzibą w Zgorzelcu (dalej również jako „PWiK” lub „Spółka”) praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, o których stanowi art. 24 ust. 1 i 2 powołanej wyżej ustawy, polegających na bezprawnym pobieraniu, od osób chcących przyłączyć swoje nieruchomości do sieci wodociągowo – kanalizacyjnej na terenie gminy Zgorzelec, następujących opłat za czynności administracyjno – techniczne, które nie zostały uwzględnione w katalogu warunków przyłączenia nieruchomości do sieci wodociągowo – kanalizacyjnej wynikającym z art. 15. ust. 4 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (j.t. Dz. U. z 2006r. Nr 123, poz. 858 z późn. zm.) [dalej również jako „ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu (...)” ]:

- za wydanie warunków technicznych przyłączenia do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej,
- za uzgodnienie projektu budowlanego sieci i przyłączy wodociągowych oraz kanalizacyjnych,
- za odbiór techniczny przyłączy i sieci wodociągowej oraz kanalizacyjnej.

*(dowód: Postanowienie nr 21/2013 z dnia 1 lutego 2013 r. karta 1)*

W trakcie postępowania Spółka odniosła się do postawionych jej zarzutów stwierdzając, iż pobieranie kwestionowanych opłat było zasadne. Wynagrodzenie za ww. usługi, świadczone na rzecz osób ubiegających się o przyłączenie stanowiło ekwiwalent poniesionych przez Spółkę kosztów. Z uwagi na to, że opłaty te nie mogły być uwzględnione w taryfie można je było – zdaniem Spółki – pobierać od osób ubiegających się o przyłączenie, zgodnie z przyjętą kalkulacją. Niemniej jednak, po zapoznaniu się ze stanowiskiem Prezesa Urzędu, prezentowanym w piśmie z dnia 1 lutego 2013 r. oraz dotychczasowym orzecznictwem w tym zakresie, Spółka oświadczyła, iż nowy cennik za świadczone usługi nie zawierający kwestionowanych opłat, zostanie opracowany do dnia 28 lutego 2013 r.

*(dowód: karty 123, 123 odwrot).*

Przedsiębiorca został powiadomiony o zakończeniu zbierania materiału dowodowego oraz prawie do zapoznania się z aktami postępowania. Nie skorzystał z tego uprawnienia.

*(dowód: karta 134).*

### **I. Prezes Urzędu ustalił następujący stan faktyczny:**

1. PWiK NYSA Sp. z o.o. z siedzibą w Zgorzelcu jest przedsiębiorcą w rozumieniu art.4 pkt 1 ustawy *o ochronie(...)*, prowadzącym działalność gospodarczą w formie jednoosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, zarejestrowanym w Krajowym Rejestrze Sądowym przy Sądzie Rejonowym dla Wrocławia - Fabrycznej, IX Wydział Gospodarczy, pod numerem KRS 0000076200. Spółka jest przedsiębiorstwem wodociągowo – kanalizacyjnym, o którym mowa w art. 2 pkt 4 ustawy *o zbiorowym zaopatrzeniu (...)*. Większość udziałów w ww. Spółce posiada Gmina Miejska Zgorzelec. Do podstawowych zadań PWiK należy świadczenie usług w zakresie m.in.:

- poboru i uzdatniania wody,
- działalności usługowej w zakresie rozprowadzania wody,
- oczyszczania i odprowadzania ścieków,
- badań i analiz technicznych.

*(dowód: karty 6,7).*

2. Na terenie Zgorzelca obowiązuje Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków wprowadzony Uchwałą nr 332/06/06 Rady Miasta Zgorzelec z dnia 8 lutego 2006 r. – zwany dalej „Regulaminem”.

*(dowód: karty 74-99).*

3. Przepis §1 Regulaminu stanowi że „Regulamin określa prawa i obowiązki przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego oraz Odbiorców w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Miejskiej Zgorzelec”.

*(dowód: karta 75).*

4. Zgodnie z § 23 Regulaminu osoba ubiegająca się o przyłączenie jej nieruchomości do sieci składa przedsiębiorstwu wnioski o przyłączenie. Jeżeli są spełnione warunki techniczne przedsiębiorstwo po otrzymaniu wniosku wydaje osobie ubiegającej się o podłączenie nieruchomości, dokument pod nazwą: „Warunki przyłączenia do sieci wodociągowej i/lub kanalizacyjnych” (§25 ust. 1 Regulaminu).

(dowód: karta 81).

5. W cenniku usług zewnętrznych Spółki – stanowiącym załącznik do Zarządzenia nr 7/2012 Prezesa Zarządu PWiK „NYSA” Sp. z o.o. z dnia 30.04.2012 r. – znajdują się m.in. następujące opłaty za czynności administracyjno - techniczne związane z przyłączeniem się do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej na terenie gminy Zgorzelec (w zł. brutto):

- za wydanie warunków technicznych przyłączenia do sieci wod.-kan. – 118,80 zł.,
- za uzgodnienie projektu budowlanego sieci i przyłączy wod.-kan. – 150,06 zł.,
- za odbiór techniczny przyłączy i sieci wod.-kan. – 113,16 zł.

(dowód: karty 66-73, 124-126).

6. Cennik usług zewnętrznych Spółki – stanowiący załącznik do Zarządzenia nr 7/2012 Prezesa Zarządu PWiK „NYSA” Sp. z o.o. z dnia 1.06.2011 r. - **został zmieniony** Zarządzeniem Prezesa Zarządu PWiK „NYSA” Sp. z o.o. z dnia 28.02.2013 r. na cennik, który tych opłat już nie zawiera. Zarządzenie wraz z nowym cennikiem weszło w życie z dniem 1.03.2013 r.

(dowód: karty 128-130).

**II. Mając na uwadze zebrany materiał dowodowy, Prezes Urzędu zważył, co następuje:**

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

Podstawą do rozstrzygnięcia sprawy w oparciu o przepisy ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów* (dalej również jako „ustawa o ochronie (...)”) jest uprzednie zbadanie przez Prezesa Urzędu, czy w danej sprawie zagrożony został interes publicznoprawny. Stwierdzenie, że to nastąpiło pozwala na realizację celu tej ustawy, wskazanego w art. 1 ust. 1, zgodnie z którym „Ustawa określa warunki rozwoju i ochrony konkurencji oraz zasady podejmowanej w interesie publicznym ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów”.

Zdaniem Prezesa Urzędu rozpatrywana sprawa ma charakter publicznoprawny, albowiem wiąże się z ochroną interesu wszystkich konsumentów, którzy są lub w przyszłości będą klientami Spółki. Interes publicznoprawny przejawia się także w postaci zbiorowego interesu konsumentów. Innymi słowy - naruszenie zbiorowego interesu konsumentów jest równoznaczne z naruszeniem interesu publicznoprawnego.

Mówiąc o „zbiorowym interesie konsumentów” należy zaznaczyć, iż ustawa *o ochronie (...)* nie podaje jego definicji, wskazując jednak w art. 24 ust. 3, że nie jest nim suma indywidualnych interesów konsumentów. O tym, czy naruszony został interes zbiorowy, nie zawsze przesądza kryterium ilościowe, ponieważ niekiedy jeden ujawniony przypadek naruszenia prawa konsumenta może być przejawem często lub nawet powszechnie stosowanej praktyki naruszającej interes zbiorowy.

W niniejszej sprawie bez wątpienia mamy do czynienia z naruszeniem praw licznej grupy konsumentów, obecnych i przyszłych klientów Spółki, którzy korzystają lub zamierzają korzystać z jego usług w zakresie dostarczania wody i odbioru ścieków. Tak więc, w rozpatrywanym stanie faktycznym zachowanie uczestnika nie dotyczy interesów poszczególnych osób, których sprawy mają charakter jednostkowy, indywidualny i nie dający się porównać z innymi, lecz mamy do czynienia z naruszonymi uprawnieniami określonego kręgu konsumentów, których sytuacja jest identyczna i wspólna dla całej, licznej grupy obecnych i przyszłych kontrahentów przedsiębiorcy.

Zatem uzasadnione było w niniejszej sprawie podjęcie przez Prezesa Urzędu działań przewidzianych w ustawie *o ochronie (...)*.

### **Oznaczenie przedsiębiorcy**

Zgodnie z art. 4 pkt 1 ustawy *o ochronie (...)*, pod pojęciem przedsiębiorcy należy rozumieć przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, a także a) osobę fizyczną, osobę prawną, oraz jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną, organizującą lub świadczącą usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej (...).

Natomiast art. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004r. *o swobodzie działalności gospodarczej* (tj. Dz. U. z 2010 r. Nr 220 poz. 1447) [zwanej dalej: ustawą *o swobodzie działalności*], definiuje działalność gospodarczą jako zarobkową działalność wytwórczą, handlową, budowlaną, usługową oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i eksploatacja zasobów naturalnych, a także działalność zawodową wykonywaną w sposób zorganizowany i ciągły. Przedsiębiorcą w rozumieniu art. 4 ust. 1 ww. ustawy *o swobodzie działalności* jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna nie będąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną - wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą. Ponadto, zgodnie z art. 14 ust. 1 tej ustawy przedsiębiorca może podjąć działalność gospodarczą w dniu złożenia wniosku o wpis do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej albo po uzyskaniu wpisu do rejestru przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym.

Spółka jest spółką prawa handlowego i prowadzi działalność gospodarczą na podstawie wpisu do rejestru przedsiębiorców KRS pod numerem 0000076200. A zatem - w świetle powyższego – jest przedsiębiorcą w rozumieniu art. 4 pkt 1 ustawy *o ochronie (...)*. Oznacza to, iż przepisy tej ustawy odnoszą się do Spółki wprost.

### **Przesłanki naruszenia art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów**

W ramach niniejszego postępowania Spółce postawiono zarzut stosowania niezgodnych z prawem praktyk, naruszających zbiorowe interesy konsumentów, o których stanowi art. 24 ust. 1 i 2 ww. ustawy *o ochronie (...)*. Polegają one na bezprawnym pobieraniu, od osób chcących przyłączyć swoje nieruchomości do sieci wodociągowo – kanalizacyjnej na terenie gminy Zgorzelec, następujących opłat za czynności administracyjno – techniczne, które nie zostały uwzględnione w katalogu warunków przyłączenia nieruchomości do sieci wodociągowo – kanalizacyjnej wynikającym z art. 15. ust. 4 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy *o zbiorowym zaopatrzeniu (...)*:

- za wydanie warunków technicznych przyłączenia do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej,

- za uzgodnienie projektu budowlanego sieci i przyłączy wodociągowych oraz kanalizacyjnych,
- za odbiór techniczny przyłączy i sieci wodociągowej oraz kanalizacyjnej.

Art. 24 ust. 1 ustawy o ochronie (...) stanowi, iż „Zakazane jest stosowanie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.”, natomiast art. 24 ust. 2 określa, iż „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. 479<sup>45</sup> ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (...);

2) naruszanie obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji;

3) nieuczciwe praktyki rynkowe lub czyny nieuczciwej konkurencji.”

Praktyką o której mowa w art. 24 ust. 2 może być zatem każde zachowanie (działanie, zaniechanie) przedsiębiorcy, jeśli ma ono charakter bezprawny, a ponadto godzi w zbiorowe interesy konsumentów. Wskazane w przepisie art. 24 ust. 2 ustawy o ochronie (...) praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów mają jedynie przykładowy charakter. Nie wyczerpują one zachowań przedsiębiorców, które mogą zostać zakwalifikowane jako naruszające przepis art. 24 ust. 2 ustawy o ochronie (...). Oprócz praktyk wskazanych bezpośrednio przez ustawodawcę w ustawie o ochronie (...), „za praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów można uznać zachowania naruszające przepisy innych ustaw, które nakładają na przedsiębiorcę określone obowiązki względem konsumenta. Zdaniem Sądu Najwyższego zachowania takie (...) stanowią bowiem jednocześnie zachowania bezprawne i skutkują zniesieniem, ograniczeniem lub zniekształceniem praw konsumentów, wpływając tym samym na chronioną przez przepis obowiązującego prawa sferę ich interesów”<sup>1</sup>.

Aby doszło do naruszenia przez Spółkę ww. przepisów ustawy o ochronie (...) muszą więc kumulatywnie zostać spełnione dwie przesłanki:

1) bezprawność działań przedsiębiorcy.

2) godzenie tymi działaniami w zbiorowy interes konsumentów.

#### **Ad. 1)**

Bezprawność jest to sprzeczność zachowania z przepisami prawa oraz z zasadami współżycia społecznego. Chodzi więc o sprzeczność z szeroko rozumianym porządkiem prawnym jako całością. Pojęcie porządek prawny obejmuje 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 czynnikiem o charakterze obiektywnym, niezależnym od wystąpienia szkody, czy od zamiaru podmiotu dopuszczającego się działań bezprawnych. Przy ocenie bezprawności rozważenia wymaga kwestia, czy czyn był zgodny, czy też niezgodny z obowiązującymi zasadami porządku prawnego tj. normami prawa powszechnie obowiązującego a także z nakazami i zakazami wynikającymi z zasad współżycia społecznego. Przepisy ustawy o ochronie (...) nie regulują konstrukcji bezprawności działań przedsiębiorcy. Zwrócił na to uwagę Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w wyroku z dnia 23 czerwca 2006 r. (sygn. XVIII AmA 32/05) wskazując, iż art. 23a ust. 1

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

ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, (którego odpowiednikiem w ustawie z dnia 16 lutego 2007 r. *o ochronie (...)* jest art. 24 ust. 2), 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, gdyż dopiero na ich podstawie możliwe jest dokonanie oceny działań przedsiębiorcy w aspekcie ich zgodności z prawem.

W niniejszej sprawie źródłem bezprawności działań Spółki, powodującej naruszenie art. 24 ust. 1 i 2 ustawy *o ochronie (...)*, są przepisy ustawy *o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków* oraz 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 ze zm.) [dalej również jako „rozporządzenie taryfowe”].

W ocenie Prezesa UOKiK w rozpatrywanej sprawie Spółka naruszyła art. 15 ust. 4 w zw. z art. 19 ust. 2 ustawy *o zbiorowym zaopatrzeniu (...)* wskutek pobierania od osób chcących przyłączyć swoje nieruchomości do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej opłat za wydanie warunków technicznych z tytułu przyłączenia do tej sieci, uzgodnienie projektu budowlanego sieci i przyłączy wodociągowych oraz kanalizacyjnych a także za odbiór techniczny instalacji wodociągowych lub kanalizacyjnych, które nie zostały uwzględnione w katalogu warunków przyłączenia nieruchomości do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej, wynikającym z art. 15. ust. 4 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy *o zbiorowym zaopatrzeniu (...)*.

#### **Ad. 2)**

Ustawa *o ochronie (...)* nie objaśnia znaczenia pojęć „godzenia w interesy konsumentów” oraz „zbiorowego interesu konsumentów”. Należy przyjąć, że interesem, który podlega ochronie na podstawie art. 24 tej ustawy jest interes prawny, rozumiany jako określone potrzeby konsumenta uznane przez ustawodawcę za godne ochrony. Działanie przedsiębiorcy godzi w interesy konsumentów wtedy, gdy wywołuje negatywne skutki w sferze ich praw i obowiązków. Natomiast interesem chronionym nie jest interes ekonomiczny konsumentów, który podlega ochronie przewidzianej przez przepisy prawa antymonopolowego, zapewniające istnienie mechanizmu konkurencji na rynku<sup>2</sup>.

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

---

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

## Ad. I sentencji

### a) bezprawność działań przedsiębiorcy

Pojęcie bezprawności działań zostało już wstępnie omówione na stronie 6 niniejszej decyzji.

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

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

Jak ustalono, kwestionowane opłaty nie zostały przewidziane w obowiązującym regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Zgorzelec. Nie znalazły się one także w taryfie za wodę i ścieki. W tym miejscu wskazać także należy na treść par. 5 rozporządzenia taryfowego, który zawiera zamknięty katalog cen i opłat, jakie może zawierać taryfa. Są to:

- cena za m<sup>3</sup> dostarczonej wody,
- stawka opłaty abonamentowej w rozliczeniach za wodę,
- cena za m<sup>3</sup> odprowadzonych ścieków,
- stawka opłaty abonamentowej w rozliczeniach za ścieki,
- cena za jednostkę miary powierzchni zanieczyszczonej o trwałej nawierzchni, z której odprowadzane są ścieki opadowe i roztopowe kanalizacją deszczową, uwzględniającą rodzaj i sposób zagospodarowania powierzchni,
- stawka opłaty za przekroczenie warunków wprowadzania ścieków przemysłowych do urządzeń kanalizacyjnych, oraz
- stawka opłaty za przyłączenie do urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych, będących w posiadaniu przedsiębiorstwa, wynikająca z kosztów przeprowadzenia prób technicznych przyłącza wybudowanego przez odbiorcę usług. (par. 5 pkt 7 rozporządzenia taryfowego).



W świetle ustalonego orzecznictwa, art. 19 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu (...) 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”<sup>3</sup> oraz, że „jedyną legalną drogą uzyskania środków do budżetu gminy związanych z uczestnictwem właścicieli nieruchomości w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej, m.in. wodociągów (...) zwiększających wartość nieruchomości, są przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.), w szczególności regulujące kwestie opłat adiacenckich (art. 143-148)”<sup>4</sup>.

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 kanalizacyjnej<sup>5</sup>.

W obowiązującym stanie prawnym, kwestia pobierania opłat, w związku z przyłączeniem nieruchomości do sieci komunalnej wodociągowo-kanalizacyjnej, uregulowana została w § 5 pkt 7 rozporządzenia taryfowego. W jego świetle, w taryfie mogą zostać ustanowione opłaty za przyłączenie do urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych, będących w posiadaniu przedsiębiorstwa. Opłaty te powinny być jednak określone w taryfach za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, a ich wysokość skalkulowana na podstawie kosztów przeprowadzenia prób technicznych przyłącza wybudowanego przez odbiorcę usług. Tymczasem opłaty pobierane przez Spółkę nie mają takiego charakteru i nie były pobierane na podstawie taryfy zatwierdzonej w trybie określonym w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

Tym samym **została spełniona** pierwsza z przesłanek - niezbędna do stwierdzenia praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów - bezprawność działań przedsiębiorcy.

#### b) godzenie tymi działaniami w zbiorowy interes konsumentów

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

Pojęcie „godzenia w interesy konsumentów” oraz „zbiorowego interesu konsumentów” zostały już omówione wcześniej (vide: str. 7 decyzji). W świetle przedstawionych powyżej okoliczności kwestionowane działania Spółki 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.

<sup>3</sup> Wyrok NSA z dnia 29 sierpnia 2006 r. (sygn. akt II OSK 730/06). Por. także: wyrok WSA w W-wie z dnia 31 października 2006 r. (sygn. akt III SA/Wa 2230/06);

<sup>4</sup> Wyrok NSA z dnia 17 maja 2002 r. (sygn. akt I SA 2793/01).

<sup>5</sup> W. Chróścielewski, J.P. Tarno: Glosa do wyroku NSA z dnia 13 grudnia 2000 r., II SA 2320/00, Orzecznictwo Sądów Polskich 2002/6/75.

Jak ustalono bezspornie w toku niniejszego postępowania, finansowe warunki przyłączenia do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej na terenie gminy Zgorzelec zostały ukształtowane przez Spółkę mniej korzystnie niż dla tego rodzaju stosunków prawnych przewidział to ustawodawca.

Nie ulega wątpliwości, że interes konsumentów narusza obciążanie ich opłatami, które nie zostały przewidziane przez przepisy prawa, pobieranymi przez Spółkę za:

- wydanie warunków technicznych przyłączenia do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej,
- uzgodnienie projektu budowlanego sieci i przyłączy wodociągowych oraz kanalizacyjnych,
- odbiór techniczny przyłączy i sieci wodociągowej oraz kanalizacyjnej.

Takie działanie skutkuje dla konsumentów uszczerbkiem finansowym w wyniku konieczności ponoszenia przez nich dodatkowych kosztów, których odbiorcy usług wodociągowo-kanalizacyjnych nie powinni ponosić.

W ocenie Prezesa Urzędu, interesy konsumentów, w które – jak zostało wykazane powyżej – godzą kwestionowane praktyki, mają charakter zbiorowy. Nie ulega wątpliwości, iż są one kierowane do nieoznaczonego kręgu konsumentów, tj. wszystkich potencjalnych odbiorców usług wodociągowo-kanalizacyjnych. Adresatem kwestionowanych praktyk potencjalnie może stać się każdy, kto posiada nieruchomość w zasięgu sieci wodociągowo-kanalizacyjnej gminy Zgorzelec. Przesądza to o uznaniu, iż kwestionowane przez Prezesa Urzędu działania Spółki naruszają interes nieograniczonej liczby konsumentów.

Tym samym **została spełniona** druga z przesłanek - niezbędna do stwierdzenia praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów - godzenie bezprawnymi działaniami w zbiorowy interes konsumentów.

Mając powyższe na względzie, Prezes Urzędu stwierdził, że zostały spełnione łącznie wszystkie przesłanki konieczne do zakwalifikowania opisanych działań jako praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, określonej w art. 24 ust. 2 ustawy *o ochronie (...)*.

### Zaniechanie praktyki

W toku postępowania ustalono, że - zawierający kwestionowane opłaty - cennik usług zewnętrznych spółki PWiK **został zmieniony** - Zarządzeniem Prezesa Zarządu PWiK „NYSA” Sp. z o.o. z dnia 28.02.2013 r. - na cennik, który tych opłat już nie zawiera. Zarządzenie wraz z nowym cennikiem weszło w życie z dniem 1 marca 2013 r.

W tym stanie rzeczy przyjąć należy, że praktyka naruszająca zbiorowe interesy konsumentów, o której mowa w pkt 1 sentencji niniejszej decyzji została zaniechana przez Spółkę z dniem 1 marca 2013 r.

Stosownie do art. 27. ustawy *o ochronie (...)*, jeżeli przedsiębiorca zaprzestał stosowania praktyki, o której mowa w art. 24, Prezes Urzędu wydaje decyzję o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i stwierdzającą zaniechanie jej stosowania.

## **Ad. II sentencji**

### **Kara pieniężna**

Stosownie do treści art. 106 ust. 1 pkt 4 ustawy *o ochronie (...)* 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.

Z treści tego przepisu wynika, że w/w kara ma charakter fakultatywny, a zatem do Prezesa Urzędu należy - w ramach uznania administracyjnego - decyzja w sprawie zasadności nałożenia kary pieniężnej w danej sprawie. Wprawdzie ustawa nie zawiera katalogu przesłanek, od których uzależniona jest decyzja o nałożeniu kary, jednakże w jej art. 111 zostało wskazane, że ustalając wysokość kary organ antymonopolowy winien wziąć pod uwagę okres, stopień oraz okoliczności uprzedniego naruszenia przepisów ustawy. Ustalając wysokość kary pieniężnej w decyzjach stwierdzających naruszenie ustawy należy zatem uwzględnić wagę tego naruszenia, rozmiar skutków stosowanej praktyki jak również zaistniałe okoliczności obciążające i łagodzące.

Kara nakładana przez Prezesa Urzędu na przedsiębiorcę, który dopuścił się stosowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów służy podkreśleniu naganności ocenianego zachowania. Spółka, jako przedsiębiorca świadczący usługi o charakterze użyteczności publicznej w zakresie dostarczania wody i odbioru ścieków, powinna wiedzieć, że nie może naruszać zbiorowych interesów konsumentów. Orzeczona kara powinna stanowić dolegliwość dla uczestnika postępowania, tak, aby jej nałożenie skutkowało w przyszłości zapobieżeniem zaistnienia podobnych sytuacji. W opinii Prezesa Urzędu należy podkreślić aspekt edukacyjny i wychowawczy zastosowanego środka oraz wyrazić nadzieję, że odniesie on spodziewany skutek w przyszłości. Poza wymiarem indywidualnym kary należy zwrócić uwagę na jej wymiar ogólny, funkcje odstrasżającą i wychowawczą w stosunku do innych uczestników rynku.

W niniejszej sprawie stwierdzono, że Spółka stosowała praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów, w rozumieniu art. 24 ustawy *o ochronie (...)*. Zakaz ten ma charakter bezwzględny. Nie istnieją zatem przesłanki natury prawnej, które umożliwiły zalegalizowanie tych praktyk. Tym samym nałożenie kary pieniężnej za ich stosowanie jest uzasadnione.

Jako podstawę obliczenia kary przyjęto przychód osiągnięty przez Spółkę w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary, tj. 2012, który wynosił [tajemnica przedsiębiorstwa]. Wobec powyższego maksymalna kara, jaka mogłaby zostać nałożona na Spółkę zgodnie z ustawą *o ochronie (...)* to kwota [tajemnica przedsiębiorstwa] czyli 10 % powyższego przychodu.

Oceniając wagę naruszenia ustawy wzięto pod uwagę fakt, iż stwierdzona praktyka polegała na pobieraniu od osób chcących przyłączyć swoje nieruchomości do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej opłat za wydanie warunków technicznych z tytułu przyłączenia do tej sieci, uzgodnienie projektu budowlanego sieci i przyłączy wodociągowych oraz kanalizacyjnych a także za odbiór techniczny instalacji wodociągowych lub kanalizacyjnych, które nie zostały uwzględnione w katalogu warunków przyłączenia nieruchomości do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej, wynikającym z art. 15. ust. 4 w związku z art. 19 ust. 2 ustawy *o zbiorowym zaopatrzeniu (...)*. Przyjąć więc należy, iż ww. naruszenie nastąpiło na etapie zawierania kontraktu. Podczas dokonywania oceny wagi naruszenia uwzględniono także okres stosowania kwestionowanych praktyk, wynoszący mniej niż 1 rok oraz niewielki zasięg geograficzny praktyki. Praktyka ograniczyła się do terenu jednej gminy.

Biorąc powyższe pod uwagę, wyjściowy poziom kary pieniężnej ustalono na poziomie [tajemnica przedsiębiorstwa]% przychodów uzyskanych przez Spółkę w 2012 r., to jest w wysokości [tajemnica przedsiębiorstwa]. Po ustaleniu kwoty bazowej przystąpiono do analizy, czy w niniejszej sprawie występowały okoliczności łagodzące i obciążające, które mogłyby mieć wpływ na wymiar kary. Okolicznością łagodzącą, która wystąpiła w niniejszej sprawie, jest zaniechanie przez Przedsiębiorcę stosowania praktyki opisanej w pkt I sentencji niniejszej decyzji oraz aktywne jego współdziałanie z Prezesem Urzędu w toku postępowania, polegające na udzielaniu bez zwłoki wyjaśnień oraz przekazywaniu z własnej inicjatywy dodatkowych informacji, co skutkuje obniżeniem kwoty bazowej łącznie o 50%. W sprawie nie wystąpiły natomiast okoliczności obciążające. Całokształt tych okoliczności skutkuje obniżeniem kwoty bazowej o 50%. Obliczona w ten sposób kara pieniężna z tytułu naruszenia art. 24 ust. 1 i 2 pkt ustawy o ochronie (...) w zakresie opisanym w pkt I sentencji decyzji została określona w wysokości 7 844,44 zł (słownie złotych: siedem tysięcy osiemset czterdzieści cztery 44/100), co stanowi [tajemnica przedsiębiorstwa]% przychodu Przedsiębiorcy oraz [tajemnica przedsiębiorstwa]% maksymalnego wymiaru kary.

Nakładając niniejszą decyzją karę pieniężną za naruszenie przepisów ustawy o ochronie (...), Prezes Urzędu wziął pod uwagę, że ma ona charakter prewencyjny (ma zapobiegać podobnym naruszeniom w przyszłości i zniechęcać do naruszania prawa) oraz represyjny (nakładana jest za naruszenie ustawowych zakazów), zaś zagrożenie nią, czyli potencjalna możliwość nałożenia kary przez Prezesa Urzędu, nadaje jej charakter dyscyplinujący (vide: wyrok SN z dnia 7.04.2004r., sygn. akt: III SK 31/04). Biorąc pod uwagę powyższe kara pieniężna nałożona na Przedsiębiorcę jest adekwatna do okresu, stopnia oraz okoliczności naruszenia przepisów ustawy o ochronie (...). 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 uwadze należało orzec, jak w pkt II sentencji decyzji.**

**Pouczenie:**

Zgodnie z art. 112 ust. 3 ustawy o ochronie (...) karę pieniężną należy uiścić w terminie 14 dni od dnia uprawomocnienia się niniejszej decyzji na konto Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Warszawie: **NBP O/O Warszawa 51 1010 1010 0078 7822 3100 0000.**

Stosownie do treści art. 81 ust 1 ustawy o ochronie (...), w związku z art. 479<sup>28</sup> § 2 k.p.c., od niniejszej decyzji przysługuje stronie odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w terminie dwutygodniowym od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów - Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów we Wrocławiu.

Z up. Prezesa UOKiK  
Dyrektor UOKiK Del. Wrocław  
Zbigniew Jurczyk