

**PREZES URZĘDU
OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
URZĄD OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW DELEGATURA W ŁODZI**

90-051 Łódź, Al. Piłsudskiego 8
Tel. (0-42) 636-36-89, Tel/Fax (0-42) 636-07-12, Tel. Centrala (0-42) 636-72-11, wew. 259
E-mail: lodz@uokik.gov.pl

Łódź, dnia 2 grudnia 2002 r.

RŁO/5003-4/02/RA/

DECYZJA Nr RŁO 26/2002

Na podstawie art. 10 ust. 2 w związku z art. 8 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2000 r. Nr 122 poz. 1319, ze zm.), po rozpatrzeniu sprawy wszczętej z urzędu przeciwko Łódzkiemu Zakładowi Energetycznemu S.A. z siedzibą w Łodzi, ul. Tuwima 58, w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów **uznaje się za praktykę ograniczającą konkurencję** nadużywanie pozycji dominującej na lokalnym rynku energii elektrycznej polegające na stwarzaniu konsumentom przyłączanym do sieci elektroenergetycznej uciążliwych warunków dochodzenia roszczeń z tytułu umowy o przyłączenie zawieranej z konsumentami przez Łódzki Zakład Energetyczny S.A. w Łodzi poprzez:

1. Nieuregulowanie kwestii dotyczących realizacji przyłączenia, przez niesprecyzowanie:
 - terminu realizacji przyłączenia,
 - sposobu koordynacji prac wykonywanych przez strony oraz kontroli dotrzymywania wymagań określonych w warunkach przyłączenia,
 - terminów przeprowadzania prób i odbiorów częściowych oraz prób końcowych i ostatecznego odbioru przyłącza i przyłączanych instalacji,
 - terminu ważności umowy,
 - zmian warunków umowy i jej wypowiedzenia,
 - odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym opóźnienie prac.
2. Nierównoprawne ustalenie świadczeń konsumenta na rzecz dostawcy energii z tytułu realizacji przyłączenia, przez:
 - zastrzeżenie dla dostawcy prawa wyboru wykonawcy przyłącza, w sytuacji gdy całość inwestycji jest wykonywana i finansowana przez konsumenta,
 - zobowiązanie konsumenta do wykonania instalacji elektrycznej “zgodnie z wymaganiami Przedsiębiorstwa Sieciowego”, bez sprecyzowania o jakie wymagania chodzi,
 - zobowiązanie konsumenta do dostosowania urządzeń i instalacji elektrycznej obiektu do ewentualnych zmian warunków funkcjonowania dostawcy, bez uprzedniego poinformowania konsumenta na piśmie o konieczności dokonania takowej zmiany ze stosownym wyprzedzeniem przewidzianym przepisami prawa energetycznego i

przepisów wykonawczych,

- zobowiązanie konsumenta do bezwarunkowego ustanowienia na rzecz dostawcy służebności bądź użytkowania pasa gruntu wzdłuż linii przebiegu sieci i dokonania stosownego wpisu w Księdze Wieczystej,
- zastrzeżenie dla dostawcy prawa do nieograniczonego przetwarzania danych osobowych konsumenta

i stwierdza się zaniechanie stosowania tej praktyki.

Uzasadnienie

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów Delegatura w Łodzi (dalej Urząd) wszczął z urzędu postępowanie antymonopolowe przeciwko Łódzkiemu Zakładowi Energetycznemu S.A. z siedzibą w Łodzi, ul. Tuwima 58 (dalej ŁZE S.A.) w sprawie nakazania zaniechania stosowania praktyki ograniczającej konkurencję polegającej na nadużywaniu pozycji dominującej na lokalnym rynku energii elektrycznej poprzez stwarzanie konsumentom przyłączanym do sieci elektroenergetycznej uciążliwych warunków dochodzenia swoich praw (k. 27). Postępowanie antymonopolowe zostało poprzedzone postępowaniem wyjaśniającym mającym na celu wstępne ustalenie czy wpływające do Urzędu skargi konsumentów na narzucanie im przez ŁZE S.A. uciążliwych postanowień umów o przyłączenie do sieci, mają charakter sporów indywidualnych, czy też zachowanie ŁZE S.A. może naruszać interes publiczno-prawny konsumentów. Badanie umów zawieranych przez ŁZE S.A. w roku 2002 wskazało, że w większości przypadków postanowienia umowne były takie same dla wszystkich, co stanowiło uzasadnienie do uznania, że ŁZE S.A. stosował wzorcowe umowy przyłączania konsumentów do sieci. Oznaczało to, że konsumenci nie mieli możliwości negocjowania umowy, która funkcjonowała jako byt niezależny od konkretnej umowy zawieranej między stronami (por. E Łętowska, *Ustawa o ochronie niektórych praw konsumentów - komentarz*, s. 78). Biorąc pod uwagę siłę monopolu ŁZE S.A. na rynku, konsumenci nie mając możliwości wyboru dostawcy energii, mogli jedynie przyjąć proponowane przez ŁZE S.A. warunki umów lub zrezygnować z zawarcia umowy.

Badanie skarg wskazało na naruszanie przez ŁZE S.A. istotnych interesów konsumentów. W treści umów pominięto regulacje dotyczące terminu realizacji przyłączenia, sposobu koordynacji prac wykonywanych przez strony oraz kontroli dotrzymania wymagań określonych w warunkach przyłączenia, terminów przeprowadzania prób i odbiorów częściowych oraz prób końcowych i ostatecznego odbioru przyłącza i przyłączanych instalacji, terminu ważności umowy, zasad regulowania zmian warunków umowy i jej wypowiedzenia, a także odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym opóźnienie prac, co było wymagane zgodnie z ustawą z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz.U. z 1997 r. Nr 54, poz. 348, ze zm. - dalej Prawo energetyczne) oraz Rozporządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 25 września 2000 r. w sprawie szczegółowych warunków przyłączania podmiotów do sieci elektroenergetycznych, obrotu energią elektryczną, świadczenia usług przesyłowych, ruchu sieciowego i eksploatacji sieci oraz standardów jakościowych obsługi odbiorców - Dz.U. z 2000 r. Nr 85 poz. 957 (dalej rozporządzenie przyłączeniowe). Umowy regulowały w sposób nierównoprawny zobowiązania stron dotyczące warunków realizacji przyłączenia do sieci. Ponadto ŁZE S.A.

moć postanowień umownych zastrzegał sobie prawo do nieograniczonego wykorzystywania danych osobowych konsumenta w działalności gospodarczej.

W związku z tym Urząd uznał, że warunki umów o przyłączenie do sieci zawieranych z konsumentami były wynikiem nadużycia przez ŁZE S.A. przewagi kontraktowej na lokalnym rynku energii elektrycznej i wszczął postępowanie antymonopolowe z urzędu w sprawie naruszenia przez ŁZE S.A. zakazu określonego w art. 8 ust. 2 pkt 7 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania, ŁZE S.A. w piśmie z dnia 13 marca 2002 r. zgodził się z postawionymi zarzutami i zobowiązał do zmiany kwestionowanych postanowień umownych oraz uzupełnienia pominiętych uregulowań. W dniu 18 kwietnia 2002 r. ŁZE S.A. przekazał do Urzędu informację o podjęciu stosownych działań prawnych w tym zakresie. W toku postępowania Urząd wniósł o przedstawienie dodatkowych wyjaśnień, dotyczących zawierania przez ŁZE S.A. umów przewidujących finansowanie inwestycji przez samego konsumenta, gdy inwestycja nie jest przewidziana w planie zagospodarowania przestrzennego i nie była ujęta w planie inwestycyjnym ŁZE S.A.

W wyniku otrzymanych informacji Urząd zdecydował o rozszerzeniu postawionego zarzutu nadużywania pozycji dominującej przez ŁZE S.A (k. 61). W tym zakresie za narzucone uznane zostały następujące postanowienia: zastrzeżenie dla ŁZE S.A. prawa wyboru wykonawcy przyłącza, w sytuacji gdy całość inwestycji wykonywana jest i finansowana przez konsumenta; zobowiązanie konsumenta do wykonania instalacji elektrycznej „zgodnie z wymaganiami Przedsiębiorstwa Sieciowego”, bez sprecyzowania o jakie wymagania chodzi; zobowiązanie konsumenta do dostosowania urządzeń i instalacji elektrycznej obiektu do ewentualnych zmian warunków funkcjonowania Przedsiębiorstwa Sieciowego, bez uprzedniego poinformowania konsumenta na piśmie o konieczności dokonania takowej zmiany ze stosownym wyprzedzeniem przewidzianym przepisami Prawa energetycznego i przepisów wykonawczych oraz postanowienie zobowiązujące konsumenta do umożliwienia ŁZE S.A. nieodpłatnego dostępu do sieci elektroenergetycznej na zasadach służebności bądź użytkowania, bez określenia prawa konsumenta negocjowania warunków tego dostępu.

W odpowiedzi na zarzuty Urzędu ŁZE S.A. dokonał odpowiednich zmian kwestionowanych postanowień umownych. O powyższym poinformował Urząd pismem z dnia 29 kwietnia 2002 r. (k. 63), potwierdzonym następnie pismem z dnia 24 maja 2002 r. (k. 86).

W toku przedmiotowego postępowania postanowieniem z dnia 15 maja 2002 r. organ antymonopolowy zdecydował o dopuszczeniu konsumenta - Pana Mariana Kukułki, w charakterze podmiotu zainteresowanego, do udziału w postępowaniu (k. 75). Pan Marian Kukułka korzystając ze swoich uprawnień, jako podmiot zainteresowany, złożył pismem z dnia 10 października 2002 r. wyjaśnienia w sprawie. Wyjaśnienia przedłożone przez Pana Mariana Kukułkę dotyczyły zarzutów do treści jego indywidualnej umowy zawartej z ŁZE S.A. W tym zakresie pokrywały się one z zarzutami postawionymi przez Urząd w toku postępowania antymonopolowego. Materiał dowodowy przedstawiony przez Pana Mariana Kukułkę ograniczał się do umowy zawartej przez konsumenta z ŁZE S.A. (k. 113). W drugim piśmie z dnia 15 listopada 2002 r. Pan Marian Kukułka wskazywał na to, że ŁZE S.A. nie wprowadził deklarowanych zmian do treści umowy.

Na skutek tej informacji Urząd przeprowadził kontrolę w dwóch wybranych Rejonach Energetycznych ŁZE S.A., t.j. Rejonie Energetycznym Zgierz oraz Rejonie Energetycznym

Łódź-Północ. W toku kontroli Urząd ustalił, że na dzień przeprowadzanej kontroli stosowane były już nowe umowy, regulujące w swojej treści kwestie terminowości, sposobu realizacji umowy oraz odpowiedzialności stron za jej niedotrzymanie. ŁZE S.A. wyeliminował także z treści umowy te elementy, które zawierały nierównoprawne uregulowania warunków przyłączenia. W badanym okresie w niektórych przypadkach zawierane były jeszcze umowy odbiegające od przekazanego przez ŁZE S.A. poprawionego wzorca umowy, jednakże nie zawierały one postanowień zakwestionowanych przez Urząd, dotyczyło to m.in. umów, których treść negocjowana była przez ŁZE S.A. z konsumentem jeszcze przed zobowiązaniem się do wprowadzenia przedmiotowych zmian. W tym przypadku ŁZE S.A. zagwarantował konsumentom możliwość zawarcia nowych umów (na poprawionych drukach), o ile konsument wyrazi zainteresowanie zawarciem nowej umowy, na bazie nowego wzorca.

Analiza treści poprawionych umów wykazała, że wprowadzone zostały do nich stosowne postanowienia określające: termin realizacji przyłączenia (nowy zapis § 3 pkt. 2 poprawionej umowy), sposób koordynacji prac wykonywanych przez strony oraz kontroli dotrzymywania wymagań określonych w warunkach przyłączenia (§ 4 pkt. 2 umowy), termin przeprowadzania prób i odbiorów częściowych oraz prób końcowych i ostatecznego odbioru przyłącza i przyłączanych instalacji (§ 4 pkt. 4 umowy), termin ważności umowy (§ 7 pkt. 2 umowy) oraz postanowienia dotyczących zmian warunków umowy i jej wypowiedzenia (§ 8 pkt. 2 i 3 umowy), a także odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym opóźnienie prac (§ 8 pkt. 1 umowy). ŁZE S.A. zrezygnował z zapisów zastrzegających dla ŁZE S.A. prawo wyboru kontrahenta, w sytuacji gdy całość inwestycji wykonywana jest i finansowana przez konsumenta oraz zapisów zobowiązujących konsumenta do wykonania instalacji elektrycznej „zgodnie z wymaganiami Przedsiębiorstwa Sieciowego” (§ 4 pkt 1 b oraz § 4 pkt 1 d). Wprowadzono także zapis zastrzegający, że konsument będzie poinformowany na piśmie, z rocznym wyprzedzeniem o konieczności dostosowania urządzeń i instalacji elektrycznej obiektu do ewentualnych zmian warunków funkcjonowania Przedsiębiorstwa Sieciowego (§ 4 pkt 3 umowy). ŁZE S.A. zmodyfikował także zapis zobowiązujący konsumenta do umożliwienia dostępu do sieci na zasadach służebności bądź użytkowania, poprzez wprowadzenie zapisu stanowiącego, że sposób zabezpieczenia dostępu określony zostanie na warunkach uzgodnionych przez strony (§ 4 pkt 5). Nastąpiła także zmiana zapisu dotyczącego zgody na przetwarzanie danych osobowych konsumenta i dotyczy ono obecnie jedynie sytuacji wykorzystywania przedmiotowych danych dla celów realizacji danej umowy (§ 6).

W ocenie organu antymonopolowego wprowadzone zmiany dostosowały kwestionowane zapisy umowne do wymogów Prawa energetycznego, rozporządzenia przyłączeniowego oraz innych przepisów prawa konsumenckiego, a tym samym wyeliminowane zostały elementy umowy, które stwarzały konsumentom uciążliwe warunki dochodzenia swoich praw na podstawie umowy o przyłączenie do sieci elektroenergetycznej ŁZE S.A.

Urząd w toku postępowania rozważył zarzuty Pana Mariana Kukułki przedstawione w pismach z dnia 26 listopada 2002 r. i z dnia 27 listopada 2002 r., w sprawie warunków przyłączenia do sieci elektroenergetycznej ŁZE S.A. budynku mieszkalnego Pana Mariana Kukułki. Zarzuty dotyczyły kwestii rozliczeń finansowych z tytułu realizowanej inwestycji i opłat wnoszonych za zużyta energię elektryczną. W tym zakresie Urząd nie znalazł podstaw do rozszerzenia postępowania, albowiem sprawy rozliczeń i wnoszenia opłat za energię elektryczną mają charakter roszczeń cywilnoprawnych i jako takie mogą być rozstrzygane jedynie w drodze powództwa przed sądem powszechnym. W tej części Urząd zwrócił

wniosek zainteresowanemu. Osobnym zarzutem podnoszonym przez konsumenta było zobowiązanie go do wykonania na własny koszt projektu budowlanego i elektrycznego oraz uzyskania stosownych zezwoleń na rozpoczęcie inwestycji. Urząd stwierdził, że ustawa Prawo energetyczne i rozporządzenia wykonawcze do ustawy nie określają wprost, kto jest zobowiązany do wykonania przedmiotowych działań. Przy czym wszelkie działania podejmowane na terenie prywatnym, należącym do konsumenta mogą być wykonywane jedynie przez podmiot, który uzyskał prawo do dysponowania daną nieruchomością (por. art. 32 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane - t.j. Dz.U. z 2000 r. Nr 106, poz. 1126). Z tego też względu problem ten, zgodnie z zasadą swobody umów, pozostawia się do uzgodnienia między stronami. W takich przypadkach strony mogą negocjować zasady i sposób uregulowania przedmiotowych kwestii w umowie, decydując o rozłożeniu ciężaru tych obowiązków. W przypadku realizacji takowego zobowiązania przez konsumenta uzyskuje on prawo do obniżenia opłaty przyłączeniowej. Zasadność przyjęcia takiego rozwiązania potwierdził Urząd Regulacji Energetyki zatwierdzając Łódzkiemu Zakładowi Energetycznemu S.A. w Łodzi „Taryfę dla energii elektrycznej”, w której taką możliwość przewidziano. Zgodnie z postanowieniem pkt 8.6 Taryfy „Jeżeli podmiot przyłączany, we własnym zakresie, wykona określoną w warunkach przyłączenia lub umowie o przyłączenie dokumentację techniczną i prawną przyłącza, spełniającą warunki obowiązujące na terenie działania sprzedawcy, ustaloną dla tego podmiotu opłatę za przyłączenie obniża się o 10 %”. Mając powyższe na uwadze Urząd nie znalazł podstaw do rozszerzenia postępowania w tym zakresie.

Organ antymonopolowy zważył, co następuje:

Art. 8 ust. 2 pkt. 7 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów uznaje za praktykę ograniczającą konkurencję nadużywanie pozycji dominującej na rynku poprzez stwarzanie konsumentom uciążliwych warunków dochodzenia swoich praw.

Przedmiotem ochrony w świetle ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów jest rynek. Dlatego, by ocenić czy doszło do stosowania praktyk ograniczających konkurencję i naruszenia ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów konieczne jest zdefiniowanie rynku właściwego w sprawie oraz ustalenie siły rynkowej uczestników tego rynku. W tej sprawie rynkiem właściwym jest rynek usługi przyłączenia do sieci elektroenergetycznej, geograficznie określony przez granice własności sieci elektroenergetycznych ŁZE S.A. Na tak wyznaczonym rynku ŁZE S.A. jest jedynym dostawcą energii elektrycznej. Po stronie popytowej uczestnikami rynku właściwego są konsumenci, w rozumieniu art. 4 pkt 11 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Działają oni w znacznym rozproszeniu, nie posiadając siły kontraktowej w stosunkach umownych z ŁZE S.A.

ŁZE S.A. posiada na rynku właściwym pozycję silnie dominującą, w rozumieniu art. 4 pkt. 9 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, co wynika z faktu, że jest jedynym podmiotem oferującym usługę przyłączenia do sieci elektroenergetycznej na wyznaczonym rynku. Z tego też powodu ŁZE S.A. ma istotną przewagę kontraktową w stosunkach umownych z konsumentami - odbiorcami przyłączanymi do sieci elektroenergetycznej - i posiada wystarczającą siłę rynkową, aby narzucić konsumentom treść warunków umowy, których nie zaakceptowałyby gdyby mieli możliwość swobodnego wyboru podmiotu oferującego usługę przyłączenia do sieci elektroenergetycznej.

ŁZE S.A. wprowadził do obiegu prawnego umowy o przyłączenie do sieci

elektroenergetycznej, nie podlegające co do zasady negocjacji i możliwości kształtowania ich wewnętrznych stosunków w drodze konsensusu pomiędzy stronami kontraktu. Sformułowanie w taki sposób przedmiotowych umów zdecydowało o uznaniu ich za typowy wzorzec umowny, w rozumieniu przepisów kodeksu cywilnego (art. 384 - 385⁴). Fakt, że dotyczyły one w praktyce wszystkich konsumentów ubiegających się o przyłączenie do sieci elektroenergetycznej ŁZE S.A. świadczył o tym, że mamy do czynienia z naruszeniem interesu publicznoprawnego ogółu konsumentów. Naruszenie interesu publicznoprawnego przejawiało się w szczególności w pominięciu w treści umów regulacji określających istotne elementy umowy oraz wprowadzenie postanowień, które w nierównoprawny sposób regulowały warunki przyłączania konsumentów do sieci elektroenergetycznej ŁZE S.A.

Urząd stwierdził, że tak sformułowane warunki umowne utrudniały konsumentom możliwość skutecznego dochodzenia roszczeń z tytułu realizacji umowy. Ograniczały one istotnie odpowiedzialność ŁZE S.A. względem konsumenta za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania. Umowa przyznawała jedynie prawo do odstąpienia proferentowi i pozbawiała konsumenta uprawnienia do jej rozwiązania, odstąpienia od niej lub jej wypowiedzenia, a ponadto przerzucała na konsumenta całe ryzyko nieterminowego wykonania przyłączenia. Brak terminów i harmonogramu realizacji przyłącza utrudniał wykazanie roszczenia z tytułu naprawienia wyrządzonej szkody. Istotnie ograniczało to konsumentowi możliwość skutecznego dochodzenia wyrównania ewentualnej szkody. Oznaczało to ograniczenie zasady równości, poprzez nieproporcjonalne rozłożenie praw i obowiązków stron kontraktu.

Postanowienia umowne naruszały także prawo konsumenta do ochrony danych osobowych. Gwarancje ochrony praw konsumentów i ich nienaruszalności zapewniają m.in. art. 1, art. 6 i art. 23 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 1997 r. Nr 133, poz. 883, ze zm.). Postanowienia umów przyłączeniowych stosowanych przez ŁZE S.A. w obrocie z udziałem konsumentów naruszały to prawo, w szczególności poprzez żądanie wyrażenia zgody na przetwarzanie danych osobowych nie tylko dla celów realizacji umowy.

Urząd stwierdził, że zakwestionowane postanowienia umowne ograniczały możliwość skutecznego dochodzenia roszczeń przed sądami powszechnymi, co naruszało bezpieczeństwo ekonomiczne i prywatność konsumenta, a tym samym stwarzały konsumentom uciążliwe warunki dochodzenia swoich praw.

W toku postępowania Urząd stwierdził, że ŁZE S.A. wycofał się ze stosowania zarzucanych przedsiębiorcy praktyk, co potwierdzone zostało w zebranych materiale dowodowym w sprawie. W związku z tym Urząd odstąpił od wymierzenia kary pieniężnej za stosowanie praktyk ograniczających konkurencję, określonych w przepisie art. 8 ust. 2 pkt. 7 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Zgodnie z dyspozycją art. 10 ust. 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w przypadku stwierdzenia, że zachowanie rynkowe przedsiębiorcy przestało naruszać zakazy określone w art. 5 lub w art. 8 Prezes Urzędu wydaje decyzję o uznaniu praktyki za ograniczającą konkurencję i stwierdza zaniechanie jej stosowania.

Mając powyższe na uwadze orzeka się jak w sentencji.

Od decyzji służy Łódzkiemu Zakładowi Energetycznemu S.A. z siedzibą w Łodzi

odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Antymonopolowego za pośrednictwem Delegatury w Łodzi w terminie dwutygodniowym od dnia doręczenia decyzji.

Zgodnie z art. 87 ust. 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów podmiotowi zainteresowanemu w sprawie nie przysługuje odwołanie, a Prezes Urzędu jedynie informuje podmiot zainteresowany o sposobie załatwienia sprawy.

Z upoważnienia Prezesa
Urzędu Ochrony Konkurencji
i Konsumentów
Dyrektor Delegatury w Łodzi

Iwona BIELSKA

Otrzymuje:

Łódzki Zakład Energetyczny S.A.

ul. Tuwima 58
90 - 950 Łódź

Pan Marian Kukulka

ul. Tranzytowa 6
92 - 403 Łódź