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 18 września 2013 roku

RPZ- 61/33/13/AS

DECYZJA nr RPZ 21/2013

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

- w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

I. na podstawie art. 27 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, **uznaje się za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów**, określoną w art. 24 ust. 1 i 2 ww. ustawy, bezprawne pobieranie przez Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Jarocinie od osób chcących przyłączyć swoje nieruchomości do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej na terenie miasta i gminy Jarocin 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 roku o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn.: Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 ze zm.) lub które, stosownie do art. 15 ust. 3 tej ustawy, powinno ponosić przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne:
- za wydanie warunków technicznych przyłączenia do sieci wodociągowej/lub sieci kanalizacyjnej;
- za wykonanie odbioru technicznego przyłącza wodociągowego i/lub kanalizacyjnego

i stwierdza się zaniechanie jej stosowania z dniem 23 sierpnia 2013 roku.

II. na podstawie art. 106 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, w związku z naruszeniem zakazu, o którym mowa w art. 24 ust. 1 i 2 ww. ustawy w zakresie opisanym w pkt I sentencji niniejszej decyzji, **nakłada się na Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Jarocinie**, **karę pieniężną** w wysokości **12.957 zł** (słownie: dwanaście tysięcy dziewięćset pięćdziesiąt siedem zł), płatną do budżetu państwa

Uzasadnienie

W dniu 15.02.2013r. do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – Delegatura w Poznaniu wpłynęło pismo informujące o pobieraniu przez Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. z siedzibą w Jarocinie opłat administracyjno-technicznych związanych z przyłączaniem do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej w Jarocinie. W piśmie tym powiadomiono

również o tym, że Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków obowiązujący na obszarze gminy Jarocin[1] zawiera następujące postanowienie: *Wynagrodzenie Przedsiębiorstwa za „Wydanie warunków technicznych przyłączenia do sieci wodociągowej i/lub kanalizacyjnej", uzgodnienie dokumentacji bądź za odbiory techniczne jest ustalane w drodze zarządzenia Prezesa Zarządu Przedsiębiorstwa bądź w drodze uchwały Zarządu Przedsiębiorstwa".* Wobec powyższego, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: „Prezes Urzędu"), w dniu 20.02.2013r., wszczął postępowanie wyjaśniające celem wstępnego ustalenia, czy działania Gminy Jarocin na rynku organizowania zbiorowego zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków, w szczególności poprzez określenie zasad przyłączania do sieci, mogą naruszać przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów i tym samym uzasadniać wszczęcie postępowania w sprawie stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów (sygn. akt RPZ-403/7/13/AS).

W toku postępowania wyjaśniającego ustalono, że możliwość pobierania od osób chcących przyłączyć swoje nieruchomości do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej kwestionowanych opłat przewiduje obowiązujący regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Jarocin. Ustalono również, że Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. z siedzibą w Jarocinie (dalej: „PWiK", „Przedsiębiorca", „Spółka") na podstawie Zarządzenia Prezesa Zarządu Nr 1/07/2012 z dnia 25.07.2012r. pobiera opłaty za wydanie warunków technicznych podłączenia do sieci wodociągowej/lub sieci kanalizacyjnej oraz opłaty za wykonanie odbioru technicznego przyłącza wodociągowego i/lub kanalizacyjnego.

Z uwagi na powyższe, postanowieniem z dnia 12 sierpnia 2013 roku Prezes Urzędu wszczął z urzędu postępowanie w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy w związku z podejrzeniem stosowania przez Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. z siedzibą w Jarocinie praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, określonej w art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, polegającej na bezprawnym pobieraniu od osób chcących przyłączyć swoje nieruchomości do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej na terenie miasta i gminy Jarocin 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 roku o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn.: Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 ze zm.) lub które, stosownie do art. 15 ust. 3 tej ustawy, powinno ponosić przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne:

- za wydanie warunków technicznych przyłączenia do sieci wodociągowej/lub sieci kanalizacyjnej;
- za wykonanie odbioru technicznego przyłącza wodociągowego i/lub kanalizacyjnego.

Przedsiębiorca zawiadomiony o wszczęciu postępowania administracyjnego pismem z dnia 28 sierpnia 2013 roku oświadczył, że *opłaty, których pobór został zakwestionowany przez Prezesa UOKiK pobierane były – zgodnie z wiedzą Zarządu – od początku istnienia spółki. Legalność procederu usankcjonowało uchwalenie „Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków" XXXIX/354/2008 z dnia 2008 roku (§33 ust. 4), zgodnie z którym Przedsiębiorstwo może pobierać opłatę za wydanie warunków technicznych, odbiory techniczne i uzgodnienie dokumentacji. Na tej podstawie (a Regulamin posiada status prawa miejscowego) Przedsiębiorstwo pobierało obligatoryjne opłaty, a legalność tego poboru była upatrywana w w/w zapisie Regulaminu. Analiza uzasadnienia postanowienia z dnia 12 sierpnia 2013 roku, wszczynającego postępowanie w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów doprowadziła do podjęcia decyzji o uchyleniu w całości Zarządzenia nr 1/07/2012 z dnia 25 lipca 2012 roku w sprawie poboru obowiązkowych opłat za wydanie warunków technicznych, wykonanie odbioru technicznego oraz uzgodnienia projektów w zakresie sieci i zaniechaniu poboru w/w opłat.* Tym samym pismem Przedsiębiorca przedłożył

[1] Uchwała Nr XXXIOX/354/2008 Rady Miejskiej w Jarocinie z dnia 22.12.2008r.

Prezesowi Urzędu Zarządzenie Prezesa Zarządu nr 2/08/2013 uchylające w całości Zarządzenie nr 1/07/2012 z dnia 25 lipca 2012 roku w sprawie poboru obowiązkowych opłat za wydanie warunków technicznych, wykonanie odbioru technicznego oraz uzgodnienia projektów w zakresie sieci.

Prezes Urzędu ustalił, co następuje:

Spółka pod firmą Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. z siedzibą w Jarocinie została wpisana do rejestru przedsiębiorców pod numerem KRS 0000116269. Przedmiotem działalności Przedsiębiorcy jest m. in. pobór, uzdatnianie i dostarczanie wody, odprowadzanie i oczyszczanie ścieków. Jedynym udziałowcem Spółki jest Gmina Jarocin *(dowód: (dowód: k. 106-109 akt post. adm.).*

Na terenie gminy Jarocin obowiązuje Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków wprowadzony Uchwałą Nr XXXIOX/354/2008 Rady Miejskiej w Jarocinie z dnia 22 grudnia 2008 roku[2] – zwany dalej „Regulaminem" *(dowód: k. 17-26 akt post. adm.).*

Zgodnie z § 33 ust. 4 Regulaminu *wynagrodzenie Przedsiębiorstwa za wydanie „Warunków technicznych przyłączenia do sieci wodociągowej i/lub kanalizacyjnej", uzgodnienie dokumentacji bądź za odbiory techniczne jest ustalane w drodze zarządzenia Prezesa Zarządu Przedsiębiorstwa bądź w drodze uchwały Zarządu Przedsiębiorstwa (dowód: k. 24 akt post. adm.).* Co więcej, Uchwałą Nr LVIII/545/2010 Rady Miejskiej w Jarocinie z dnia 30.03.2010r. w sprawie uchwalenia zmian w regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, obowiązującym na obszarze gminy Jarocin, po rozdziale V pt.: „Warunki włączania do sieci", w którym zawarty jest ww. § 33 ust. 4 ww. Regulaminu dodano rozdział Va pt: „Warunki techniczne przebudowy, modernizacji, wymiany przyłączy wodociągowych. Kanalizacji sanitarnej i deszczowej" zawierający m.in. § 36 b ust. 4 zgodnie z którym w*ynagrodzenie Przedsiębiorstwa za wydanie „Warunków technicznych przyłączenia do sieci wodociągowej i/lub kanalizacyjnej", uzgodnienie dokumentacji bądź za odbiory techniczne jest ustalane w drodze zarządzenia Prezesa Zarządu Przedsiębiorstwa bądź w drodze uchwały Zarządu Przedsiębiorstwa (dowód: k. 17 akt post. adm.).*

W Zarządzeniu Nr 1/07/2012 Prezesa Zarządu PWiK z dnia 25.07.2012r. wyszczególnione są m. in. opłaty *(dowód k. 34 akt post. adm.)*:

- za wydanie warunków technicznych podłączenia do sieci wodociągowej/lub sieci kanalizacyjnej (100 zł netto);
- za wykonanie odbioru technicznego przyłącza wodociągowego i/lub kanalizacyjnego (100 zł netto).

Powyższe zarządzenie zostało w całości uchylone Zarządzeniem Nr 2/08/2013 Prezesa Zarządu PWiK z dnia 23.08.2013r. *(dowód: k. 112 akt post. adm.)*

Prezes Urzędu zważył, co następuje:

I.

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

[2] Regulamin ten został zmieniony Uchwałą Nr LVIII/545/2010 Rady Miejskiej w Jarocinie z dnia 30.03.2010r.,

działania przedsiębiorcy godzą w interesy ogólnospołeczne i dotykają szerokiego kręgu uczestników rynku, zaburzając jego prawidłowe funkcjonowanie.

W ocenie Prezesa Urzędu, rozpatrywana sprawa ma charakter publicznoprawny. Wiąże się z ochroną interesu wszystkich konsumentów, obecnych i przyszłych, którzy korzystają lub w przyszłości zamierzają korzystać z usług PWiK w zakresie zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków. Działania Przedsiębiorcy nie dotyczą więc interesów poszczególnych osób, których sprawy mają charakter jednostkowy, indywidualny i nie dający się porównać z innymi, ale kręgu konsumentów, których sytuacja jest identyczna i wspólna dla całej, licznej grupy obecnych i przyszłych kontrahentów przedsiębiorcy. Naruszenie interesu publicznoprawnego przejawia się tym samym w naruszeniu zbiorowego interesu konsumentów.

W niniejszej sprawie istnieje zatem możliwość poddania zachowania Przedsiębiorcy dalszej ocenie pod kątem stosowania przez niego praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów.

Zgodnie z art. 4 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, przez przedsiębiorcę rozumie się przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 672 z pózn. zm.). Z art. 4 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej wynika, że przedsiębiorcą jest m. in. osoba prawna, która we własnym imieniu wykonuje działalność gospodarczą. W rozważanym przypadku Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. z siedzibą w Jarocinie, będące stroną postępowania posiada status przedsiębiorcy, gdyż jest spółką prawa handlowego, wpisaną do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego, prowadzącą we własnym imieniu działalność gospodarczą polegającą na świadczeniu usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków. Zachowanie PWiK podlega zatem kontroli dokonywanej na gruncie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

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

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

Zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy ochronie konkurencji i konsumentów, zakazane jest stosowanie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Natomiast w myśl art. 24 ust. 2 przez praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów rozumie się godzące w nie bezprawne działanie przedsiębiorcy. Przepis ten zawiera katalog przykładowych praktyk zakazanych przez ustawodawcę: pkt 1) stosowanie postanowień wzorców umów, które zostały wpisane do rejestru postanowień wzorców umowy uznanych za niedozwolone, o którym mowa w art. 479^{45} ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego; pkt 2) naruszanie obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji; pkt 3) nieuczciwe praktyki rynkowe lub czyny nieuczciwej konkurencji.

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.

Przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów nie regulują konstrukcji bezprawności działań przedsiębiorcy. Art. 24 ustawy nie ma samodzielnego znaczenia prawnego, ale powinien być interpretowany oraz stosowany w określonym kontekście normatywnym. Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 13 lipca 2006r. syg. akt III SZP 3/2006 wskazał, że za praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów w rozumieniu art. 24 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów *można uznać zachowania naruszające przepisy innych ustaw, które nakładają na*

przedsiębiorcę określone obowiązki względem konsumenta (…). 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.[3] Ponadto, Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w wyroku z dnia 23 czerwca 2006 r. (sygn. XVIII AmA 32/05) wskazał, iż art. 23a ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, (którego odpowiednikiem w ustawie z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów 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.[4]

W niniejszej sprawie źródłem bezprawności działań Spółki, powodującej naruszenie art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, jest bezprawne pobieranie od osób chcących przyłączyć swoje nieruchomości do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej na terenie miasta i gminy Jarocin 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 roku o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn.: Dz. U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858 ze zm.) lub które, stosownie do art. 15 ust. 3 tej ustawy, powinno ponosić przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne. Są to opłaty za wydanie warunków technicznych podłączenia do sieci wodociągowej/lub sieci kanalizacyjnej oraz za wykonanie odbioru technicznego przyłącza wodociągowego i/lub kanalizacyjnego.

Art. 15 ust.4 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków 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.

Należy także zwrócić uwagę na to, że żaden z przepisów rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 28.06.2006r. 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, dalej: „rozporządzenie taryfowe") nie przewiduje opłat za wydanie warunków technicznych przyłączenia do sieci wodociągowej/lub sieci kanalizacyjnej oraz za

[3] Decyzja Prezesa Urzędu nr RPZ 17/2013 z dnia 31.07.2013 r.
[4] Decyzja Prezesa Urzędu nr RWR 26/2012 z dnia 8.08.2012 r.

wykonanie odbioru technicznego przyłącza wodociągowego i/lub kanalizacyjnego. § 5 rozporządzenia taryfowego zawiera zamknięty katalog opłat jakie może ustalać w drodze taryfy, a tym samym pobierać, każde przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne. Zgodnie z ww. § 5 rozporządzenia, taryfy, w zależności od ich rodzaju i struktury, dla poszczególnych taryfowych grup odbiorców zawierają: cenę za m^3 dostarczonej wody (pkt 1), cenę za m^3 odprowadzonych ścieków (pkt 3), cenę za odprowadzanie ścieków opadowych i roztopowych kanalizacją deszczową (pkt 4), stawki opłat abonamentowych z tytułu rozliczania odbiorcy za wykonanie ww. usług (pkt 2 i pkt 5), stawkę opłaty za przekroczenie warunków wprowadzania ścieków przemysłowych do urządzeń kanalizacyjnych (pkt 6). W myśl § 5 pkt 7, taryfy zawierają także stawkę opłaty za przyłączenie do urządzeń wodociągowo - kanalizacyjnych, będących w posiadaniu przedsiębiorstwa, wynikającą z kosztów przeprowadzenia prób technicznych przyłącza wybudowanego przez odbiorcę usług; do stawki opłaty dolicza się podatek, o którym mowa w § 2 pkt 9.

W świetle utrwalonego orzecznictwa, art. 19 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków nie może być podstawą wprowadzenia dodatkowych opłat warunkujących przyłączenie do sieci.[5] Naczelny Sąd Administracyjny wielokrotnie wypowiadał się, że z przepisów tej ustawy nie wynika możliwość ustanowienia obowiązku ponoszenia opłat za przyłączenie do sieci, a ustawa *nie stwarza radzie gminy uprawnienia do wprowadzenia odpłatności za przyłączenie poszczególnych nieruchomości do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej*[6] oraz, że *jedyną legalną drogą uzyskania środków do budżetu gminy związanych z uczestnictwem właścicieli nieruchomości w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej, m.in. wodociągów (…) zwiększających wartość nieruchomości, są przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2000 r. Nr 46, poz. 543 ze zm.), w szczególności regulujące kwestie opłat adiacenckich (art. 143-148)*[7].

W obowiązującym porządku prawnym kwestia pobierania opłat, w związku z przyłączeniem nieruchomości do sieci komunalnej wodociągowo-kanalizacyjnej, uregulowana została w cytowanym § 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 Przedsiębiorcę 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 należy uznać, że działanie Spółki było bezprawne.

Do uznania, że w niniejszej sprawie 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 działanie Przedsiębiorcy godzące w interes konsumentów dotyczy tzw. **zbiorowego interesu konsumentów.**

Przesłanka ta jest spełniona, gdy działanie lub zaniechanie przedsiębiorcy godzi w interesy konsumentów jako zbiorowości, rozumianej jako nieokreślona i nieograniczona grupa podmiotów, których nie da się zidentyfikować. Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów nie definiuje pojęcia zbiorowego interesu konsumentów, wskazuje jednak w art. 24 ust. 3, że nie

[5] Decyzja Prezesa Urzędu nr RWR 26/2012 z dnia 8.08.2012 r.;
[6] Wyrok NSA z dnia 29 sierpnia 2006 r. (sygn. akt II OSK 730/06). Por. także: wyrok WSA w W-wie z dnia 31 października 2006 r. (sygn. akt III SA/Wa 2230/06);
[7] Wyrok NSA z dnia 17 maja 2002 r. (sygn. akt I SA 2793/01).

jest nim suma indywidualnych interesów konsumentów. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 12 września 2003r. sygn. akt I CKN 504/01 stwierdził, że *nie jest zasadne uznawanie, że postępowanie z tytułu naruszenia ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów można wszcząć tylko wtedy, gdy zagrożone są interesy wielu odbiorców, a nie jest to możliwe w sytuacji, gdy pokrzywdzonym jest tylko jeden konsument. Wydawane orzeczenie ma bowiem wymiar znacznie szerszy, pełni także funkcję prewencyjną, służy bowiem ochronie także nieograniczonej liczby potencjalnych konsumentów.*

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

W uzasadnieniu wyroku z dnia 10 kwietnia 2008r. sygn. akt III SK 27/07, Sąd Najwyższy wyjaśnił, że gramatyczna wykładnia tego pojęcia prowadzi do wniosku, że chodzi o zachowanie przedsiębiorcy, które godzi w interesy grupy osób stanowiących określony zbiór. Rezultaty tej wykładni modyfikuje zastrzeżenie, że nie jest zbiorowym interesem konsumentów suma interesów indywidualnych. Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, że przy konstruowaniu pojęcia „zbiorowy interes konsumentów" nie można opierać się tylko i wyłącznie na tym, czy oceniana praktyka skierowana jest do nieoznaczonego z góry kręgu podmiotów. W ocenie Sądu, wystarczające powinno być ustalenie, że zachowanie przedsiębiorcy nie jest podejmowane w stosunku do zindywidualizowanych konsumentów, lecz względem członków danej grupy (określonego kręgu podmiotów), wyodrębnionych spośród ogółu konsumentów za pomocą wspólnego dla nich kryterium. Sąd Najwyższy uznał zatem, że *praktyką naruszającą zbiorowe interesy konsumentów jest (...) takie zachowanie przedsiębiorcy, które podejmowane jest w warunkach wskazujących na powtarzalność zachowania w stosunku do indywidualnych konsumentów wchodzących w skład grupy, do której adresowane są zachowania przedsiębiorcy, w taki sposób, że potencjalnie ofiarą takiego zachowania może być każdy konsument będący klientem lub potencjalnym klientem przedsiębiorcy.*

Zdaniem Prezesa Urzędu, działanie PWiK godziło w interesy nieograniczonej liczby konsumentów - których nie da się zidentyfikować – tj. wszystkich, którzy korzystali z usług Spółki w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków.

W świetle przedstawionych powyżej okoliczności kwestionowane działania Przedsiębiorcy należy uznać za szkodliwe dla konsumentów i godzące w ich chronione prawem interesy. W wyniku tych działań, prawa i obowiązki konsumentów były kształtowane w sposób sprzeczny z przepisami prawa. W niniejszej sprawie naruszenie interesów konsumentów nastąpiło poprzez obciążanie ich opłatami, które nie zostały przewidziane przepisami prawa a tym samym spowodowało uszczerbek finansowy dla konsumentów.

W świetle powyższego, Prezes Urzędu uznał, że w niniejszej sprawie spełnione zostały przesłanki niezbędne do przypisania Spółce praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów określonej w art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów: wykazana została bezprawność jej działań oraz naruszenie zbiorowego interesu konsumentów.

Podstawą rozstrzygnięcia Prezesa Urzędu w rozpatrywanej sprawie jest art. 27 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Zgodnie z tym przepisem, nie wydaje się decyzji o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i nakazującą zaniechanie jej stosowania, jeżeli przedsiębiorca zaprzestał stosowania praktyki, o której mowa w art. 24..W takim przypadku Prezes Urzędu wydaje decyzję o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i stwierdzającą zaniechanie jej stosowania, przy czym ciężar udowodnienia okoliczności zaniechania stosowania zarzucanej praktyki spoczywa na przedsiębiorcy (art. 27 ust. 3).

Pismem z dnia 28.08.2013 roku Przedsiębiorca przedłożył Prezesowi Urzędu Zarządzenie Prezesa Zarządu nr 2/08/2013 *w sprawie uchylenia poboru obowiązkowych opłat za wydane warunków technicznych, wykonanie odbioru technicznego oraz uzgodnienia projektów w zakresie sieci* uchylające w całości Zarządzenie nr 1/07/2012 z dnia 25 lipca 2012 roku *w sprawie poboru obowiązkowych opłat za wydanie warunków technicznych, wykonanie odbioru technicznego oraz uzgodnienia projektów w zakresie sieci.* Zarządzenie Nr 2/08/2013 obowiązuje od dnia 23 sierpnia 2013r. W związku z powyższym, Prezes Urzędu uznał, że z dniem 23 sierpnia 2013 roku Przedsiębiorca zaniechał stosowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów.

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

II.

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

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

Ocena zgromadzonego materiału dowodowego wskazuje na nieumyślne naruszenie przez PWiK przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Zdaniem Prezesa Urzędu, Spółka naruszyła zasady ostrożności w relacjach z konsumentami. Jako profesjonalista Spółka ma obowiązek znać powszechnie obowiązujące przepisy prawa regulujące warunki świadczenia przez nią usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, które mają zasadnicze znaczenie dla określenia praw i obowiązków zarówno przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych jak i odbiorców usług świadczonych przez te przedsiębiorstwa.

W 2012 roku Spółka uzyskała przychód w wysokości [usunięto] zł. Maksymalna kara pieniężna, która mogłaby zostać nałożona na Spółkę 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.

Ponadto, można uznać, że zarzucona Spółce praktyka stosowana była na etapie przedkontraktowym wpływającym jednak na etap zawierania kontraktu, ponieważ wobec braku alternatywnych możliwości skorzystania z usługi zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzenia ścieków, skutki działań Spółki odczuwalne były przez wszystkich konsumentów, którzy w okresie stosowania praktyki ubiegali się o przyłączenie do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej.

Podczas dokonywania oceny wagi naruszenia uwzględniono także okres stosowania kwestionowanych praktyk, wynoszący więcej niż 1 rok.

W ocenie Prezesa Urzędu, ww. okoliczności przesądzają o ustaleniu kwoty bazowej kary na poziomie [usunięto] % przychodu Spółki w 2012r., tj. [usunięto] zł po zaokrągleniu.

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

Zdaniem Prezesa Urzędu, w niniejszej sprawie występuje okoliczność łagodząca, która uzasadnia zmniejszenie ww. kwoty bazowej - Spółka zaniechała stosowania zarzuconej jej praktyki. Z uwagi na powyższe, Prezes Urzędu postanowił obniżyć kwotę bazową kary o [usunięto] %, do kwoty [usunięto] zł po zaokrągleniu.

Biorąc pod uwagę powyższe, Prezes Urzędu nałożył na Spółkę karę pieniężną w wysokości **12.957 zł**, co stanowi ok. [usunięto] % przychodu Spółki w 2012r. oraz ok. [usunięto] % maksymalnego wymiaru kary.

Zdaniem Prezesa Urzędu, orzeczona kara jest adekwatna do okresu, stopnia oraz okoliczności naruszenia przez Spółkę przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Kara ta pełni przede wszystkim funkcję represyjną, stanowiąc sankcję i dolegliwość za naruszenie przepisów ww. ustawy oraz prewencyjną, zapobiegającą ponownemu ich naruszeniu przez Spółkę. Warto podkreślić także jej walor wychowawczy, odstraszający innych przedsiębiorców świadczących usługi finansowe przed stosowaniem w przyszłości tego typu praktyk w obrocie z konsumentami.

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

Stosownie do treści art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w związku z art. 479^{28} § 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 Spółka z o.o. w Jarocinie
ul. Gajówka 1, Cielcza
63-200 Jarocin