

Sygn. akt XVII AmA 2/15

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 maja 2017 r.

Sąd Okręgowy w Warszawie - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

w składzie:

Przewodniczący: SSO Witold Rękosiewicz

Protokolant: sekretarz sądowy Magdalena Brzezińska

po rozpoznaniu w dniu 18 maja 2017 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z odwołania (...) S.A. w P.

przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

o stwierdzenie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów

na skutek odwołania powoda od decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 5 grudnia 2014 r. nr (...)

I. oddala odwołanie,

II. zasądza od (...) S.A. w P. na rzecz Prezesa Urzędu Ochrony

Konkurencji i Konsumentów kwotę 720 zł (siedemset dwadzieścia) tytułem kosztów zastępstwa procesowego.

SSO Witold Rękosiewicz.

Sygn. akt XVII AmA 2/15

## UZASADNIENIE

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Prezes UOKiK, pozwany) decyzją z dnia 5 grudnia 2014 r. nr (...) uznał za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów, o której mowa w art. 24 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. nr 50, poz. 331 ze zm. – dalej: uokik) zachowanie (...) S.A. z siedzibą w P. ((...), Spółka, powód) polegające na:

I. stosowaniu w umowach o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków zawieranych z konsumentami na podstawie wzorca „umowy o dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków” postanowienia zobowiązującego odbiorcę usług do uregulowania należności za pobraną wodę i odprowadzone ścieki w terminie określonym w fakturze, co jest sprzeczne z art. 6 ust.3 pkt 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst. jedn. Dz.U. z 2006 r. nr 123, poz. 858 ze zm. – dalej: u.z.z.w.) w związku z § 17 ust. 1 rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określenia 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)

i stwierdził zaniechanie jej stosowania z dniem 23 czerwca 2014 r.,

II. stosowaniu w umowach o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków zawieranych z konsumentami na podstawie wzorca „umowy o dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków” postanowienia uprawniającego do rozwiązania przez dostawcę usług umowy za 3-miesięcznym wypowiedzeniem, co jest sprzeczne z art. 8 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków

i nakazał zaniechanie jej stosowania,

III. bezprawnym pobieraniu od osób chcących przyłączyć swoje nieruchomości do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej 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 zw. z art. 19 ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, tj. opłat za:

- a) wydanie warunków technicznych na podłączenie do sieci wodociągowej kanalizacji sanitarnej lub deszczowej,
- b) aktualizację warunków technicznych dla tego samego inwestora, działki i rodzaju zabudowy na temat możliwości podłączenia się do sieci wodociągowej, kanalizacji sanitarnej lub deszczowej,
- c) uzgadnianie lub opiniowanie projektu technicznego podłączenia wodociągowego lub kanalizacyjnego,
- d) aktualizację uzgodnienia projektu technicznego przyłączy wodociągowych lub kanalizacyjnych

i nakazał zaniechanie jej stosowania,

IV. w zw. z naruszeniem zakazu, o którym mowa w art. 24 ust. 1 i 2 uokik w zakresie opisanym w pkt III sentencji decyzji, na podstawie art. 106 ust. 1 pkt 4 uokik nałożył na (...) karę pieniężną w wysokości 209 068 zł.

(...) S.A. z siedzibą w P. w złożonym odwołaniu zaskarżyła powyższą decyzję Prezesa UOKiK w zakresie pkt II, III i IV.

Zaskarżonej decyzji powód zarzucił naruszenie:

1. art. 24 ust. 1 i 2 uokik poprzez uznanie, że stosowanie we wzorcach umów o dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków stosowanego przez (...) S.A. postanowienia, uprawniającego dostawcę usług do rozwiązania umowy za 3-miesięcznym wypowiedzeniem, jest praktyką naruszającą zbiorowe interesy konsumentów,
2. art. 8 ust. 1 u.z.z.w. poprzez uznanie, że umowa o dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków może zostać wypowiedziana przez dostawcę usług (przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne) jedynie w przypadkach określonych w tym przepisie jako podstawy do odcięcia dostawy wody lub zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego,
3. art. 24 ust. 1 i 2 uokik poprzez uznanie, że pobieranie przez (...) S.A. opłat za wydanie lub aktualizację warunków technicznych oraz uzgadnianie, opiniowanie i aktualizację projektu technicznego, od osób chcących przyłączyć swoje nieruchomości do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej, jest praktyką naruszającą zbiorowe interesy konsumentów,
4. art. 15 w zw. z art. 19 ust. 2 u.z.z.w. poprzez uznanie, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne nie może obciążać podmiotów będących jedynie potencjalnymi odbiorcami usług w zakresie dostarczania wody i odbioru ścieków, należnościami za wykonanie usług nie wskazanych w tym przepisie,
5. art. 106 ust. 1 pkt 4 uokik poprzez uznanie, że pobieranie opłat za czynności administracyjno-techniczne związane z wydawaniem i aktualizacją warunków technicznych podłączenia oraz uzgadnianiem i opiniowaniem projektów technicznych przyłączy do sieci wodociągowych i kanalizacyjnych narusza zbiorowe interesy konsumentów w sposób tak dolegliwy, że uzasadnione jest nałożenie kary finansowej w wysokości (...) przychodu (...) S.A. w 2013 r.

Na podstawie powyższych zarzutów powód wniósł o:

1. uchylenie zaskarżonej decyzji w zakresie pkt II, III i IV w całości,

## 2. zasądzenie od Prezesa UOKiK kosztów postępowania.

Uzasadniając zarzuty odwołania powód, powołując się na przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wskazał, że źródłem powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania organów, które je ustanowiły, są ogłoszone akty prawa miejscowego wydane na podstawie upoważnień zawartych w ustawie. Zarzucił pozwanemu pominięcie faktu, że na obszarze prowadzenia przez (...) działalności gospodarczej obowiązują akty prawa miejscowego, wydane na podstawie art. 19 u.z.z.w. pod nazwą –„Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków”, określające prawa i obowiązki przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych (dalej: „przedsiębiorstwo wod.-kan.”) i odbiorców usług. Powód przyznał, iż art. 19 u.z.z.w. nie stanowi, że Regulamin ma określać warunki wypowiedzania umów. Jednak, zdaniem powoda katalog praw i obowiązków wymienionych w art. 19 u.z.z.w. jest niezamknięty, a tryb i warunki wypowiedzania umów należą do podstawowych praw stron umowy. Powód powołał się na treść § 11 ust. 3 Regulaminu uchwalonego przez Radę Miasta P., zgodnie z którym „strony mają prawo do rozwiązania umowy z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia”. Zaznaczył, iż Regulamin obowiązywał uprzednio na całym obszarze funkcjonowania (...), a obecnie obowiązuje na terenie Miasta P. oraz gmin C., M. i S.. W pozostałych gminach na obszarze działalności (...) obowiązują odrębne regulaminy, które zawierają analogiczne zapisy przewidujące możliwość rozwiązania umowy z 3-miesięcznym okresem wypowiedzenia. Spółka wymieniła wszystkie uchwały Rad Gminnych zatwierdzające regulaminy na ich terenie. Podniosła, że uchwały wprowadzające regulaminy dostarczania wody i odprowadzania ścieków były przedmiotem weryfikacji przez Wojewodę (...) pod kątem ich zgodności z prawem i nie zostały zakwestionowane. Na tej podstawie powód stwierdził, że zapis wzorca umownego uprawniającego (...) do rozwiązania umowy z 3-miesięcznym wypowiedzeniem nie jest sprzeczny z prawem i implementuje normę prawa miejscowego do treści umowy.

Zdaniem powoda żaden przepis ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków nie wprowadza zakazu rozwiązywania przez przedsiębiorstwa wod.-kan. umów zawartych z odbiorcami z zachowaniem okresu wypowiedzenia. Powołany przez Prezesa UOKiK w decyzji art. 8 u.z.z.w. określa jedynie warunki odcięcia dostaw wody lub zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego, czyli czynności faktycznych a nie prawnych. Powód zarzucił pozwanemu zastosowanie w zaskarżonej decyzji nieprawidłowej wykładni wymienionego przepisu. Dodał, że zgodnie z art. 6 ust. 3 pkt 6 u.z.z.w. umowa o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków zawiera w m. in. postanowienia dotyczące odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym warunków wypowiedzenia.

Zdaniem powoda zamieszczenie we wzorcu umowy przedmiotowego zapisu nie narusza zbiorowych interesów konsumentów. Ponadto brak tego zapisu w treści stosowanego przez powoda wzorca nie zmienia sytuacji prawnej (...) i odbiorców usług, ponieważ możliwość rozwiązania umowy za wypowiedzeniem wynika z powołanych w odwołaniu aktów prawa miejscowego. Powód nie zgodził się również ze stanowiskiem Prezesa UOKiK, że zamieszczenie w wzorcu umownym postanowienia o możliwości rozwiązania umowy za wypowiedzeniem może stanowić przeszkodę w zapewnieniu ciągłości dostaw wody. Wskazał iż zgodnie z art. 6 ust. 3 u.z.z.w. przedsiębiorstwo wod.-kan. ma obowiązek zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków z osobą, której nieruchomość została przyłączona do sieci i która wystąpiła z wnioskiem o zawarcie umowy.

Powód powołał się również na stanowisko wyrażone w uzasadnieniu wyroku dotyczącym indywidualnego sporu między (...) i odbiorcą usług, w którym Sąd orzekający w sprawie wskazał, że umowa o dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków może zostać wypowiedziana przez dostawcę nie tylko w przypadku wystąpienia przesłanek wymienionych w art. 8 ust.1 u.z.z.w. (...) ma możliwość wypowiedzenia umowy na podstawie zawartych w niej zapisów oraz regulaminu uchwalonego przez Radę Miasta i opublikowanego w wojewódzkim Dzienniku Urzędowym.

Uzasadniając zarzut zawarty w pkt 3 odwołania powód nie zgodził się ze stanowiskiem, że przepisy ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków mają być stosowane w relacji pomiędzy przedsiębiorstwem wod.-kan. a osobą potencjalnie zainteresowaną korzystaniem z usług dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

W ocenie powoda opłaty, których pobieranie zostało zakwestionowane w zaskarżonej decyzji, nie dotyczą kwestii przyłączenia nieruchomości do sieci lecz budowy przyłączy do sieci, uregulowanej w art. 15 ust. 2 u.z.z.w. Zgodnie z tym przepisem budowę wymienionych w nim elementów zapewnia na własny koszt osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci, a nie przedsiębiorstwo wod.-kan. Powód podkreślił, że przepis art. 15 ust. 4 u.z.z.w. nie odnosi się do kosztów administracyjnych, które związane są z budową przyłączy. Dodał, iż koszty budowy przyłączy, o których mowa w art. 15 ust. 2 u.z.z.w. obejmują nie tylko koszty samych robót budowlanych, ale również inne koszty związane z procesem inwestycyjnym – opłaty administracyjno-prawne, koszty warunków technicznych, projektu, uzgodnień branżowych, koszty geodezyjne i itp. Ponadto sama czynność wydania warunków technicznych nie jest równoznaczna z faktem przyłączenia do sieci i świadczenia usług zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków, więc podmiot, któremu wydawane są warunki przyłączenia nie jest jeszcze odbiorcą usług. Staje się nim dopiero po połączeniu wybudowanego przyłącza z siecią i zawarciu umowy. Powód stwierdził, że zakwestionowane w decyzji opłaty nie dotyczą odbiorców usług i w zw. z tym nie mogą być uwzględniane w kosztach stanowiących podstawę określenia taryf opłat za zbiorowe dostarczanie wody i zbiorowe odprowadzanie ścieków, ustalanych zgodnie z przepisami u.z.z.w. i rozporządzenia taryfowego.

Wobec braku możliwości uwzględnienia zakwestionowanych opłat w taryfie, a zgodnie z art. 15 ust. 2 u.z.z.w. obowiązek ich ponoszenia spoczywa na osobach ubiegających się o przyłączenie nieruchomości do sieci, Spółka ujmuje te opłaty w cenniku usług dodatkowych. W odwołaniu podkreślono, że koszty usług dodatkowych nie są uwzględniane w kalkulacji taryf zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków. Powód zaznaczył, iż okoliczność, że Prezes UOKiK nie znalazł potwierdzenia wydzielenia tych kosztów we wnioskach taryfowych powoda nie oznacza uzyskiwania przez Spółkę z tego tytułu nieuzasadnionych przychodów.

Zdaniem powoda zawarte w zaskarżonej decyzji zarzuty dotyczące stosowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów są bezpodstawne. Podejmowane przez (...) działania nie są bezprawne, a Prezes UOKiK nie wykazał, że w sprawie została spełniona przesłanka naruszenia interesu publicznoprawnego i w jaki sposób działania spółki wpływają na funkcjonowanie rynku i jego uczestników.

**Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów** w odpowiedzi wniósł o oddalenie odwołania w całości jako bezpodstawnego i zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Pozwany podtrzymał stanowisko wyrażone w zaskarżonej decyzji i stwierdził, że zarzuty odwołania nie zasługują na uwzględnienie.

Odnosząc się do pierwszego zarzutu odwołania Prezes UOKiK wskazał, że z uwagi na cele ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, oraz ciągły charakter usług, których ustawa dotyczy, przepis art. 8 ust. 1 u.z.z.w. ogranicza uprawnienia przedsiębiorstwa wod.-kan. do wypowiedzenia umowy w każdym momencie. Pozwany powołał się na wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie i postanowienie Sądu Najwyższego dotyczące tej kwestii. Wskazał, iż zawarte w stosowanym przez (...) wzorcu umownym postanowienie stwarza możliwość przekroczenia przez powoda uprawnień i może powodować u konsumentów poczucie niepewności, ponieważ dopuszcza możliwość odcięcia dostaw wody lub zamknięciem przyłącza kanalizacyjnego w sytuacji, która nie jest wymieniona w art. 8 ust. 1 u.z.z.w.

Zdaniem Prezesa UOKiK zawarte w art. 19 ust.1 i 2 u.z.z.w. upoważnienie do wydawania regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków nie daje radzie gminy uprawnienia do modyfikowania aktami prawa miejscowego przepisów ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, w tym art. 8 ust. 1 tej ustawy. Pozwany wskazał, że zgodnie z § 11 ust. 3 powoływanego przez powoda Regulaminu strony mają prawo do rozwiązania umowy za wypowiedzeniem z zastrzeżeniem § 33 i § 34, w których podano enumeratywnie przypadki, kiedy przedsiębiorstwo wod.-kan. może odciąć dostawę wody lub zamknąć przyłączy. Stwierdził, że możliwość rozwiązania umowy dostarczania wody i odprowadzania ścieków przez dostawcę usług o charakterze ciągłym jest sprzeczna z założeniami u.z.z.w.

Zdaniem Prezesa UOKiK u.z.z.w. nie zawiera przepisów stanowiących dla przedsiębiorstwa wod.-kan. podstawę do obciążania odbiorców opłatami za kwestionowane czynności dodatkowe. W art. 15 ust. 2 u.z.z.w. wyczerpująco zostały wymienione koszty, jakie ponosi osoba ubiegająca się o przyłączenie do sieci, a przepis art. 15 ust. 4 ustawy wymienia warunki, jakie należy spełnić w celu przyłączenia nieruchomości do sieci wod.-kan.

Pozwany stwierdził, że wymienione w zaskarżonej decyzji koszty nie mogą być uznane za koszty budowy przyłącza, gdyż obowiązek ponoszenia tych kosztów przez odbiorców nie został wskazany przez ustawodawcę w art. 15 ust. 2 u.z.z.w. Również w rozporządzeniu taryfowym nie nałożono na odbiorców obowiązku ponoszenia takich opłat. Pozwany stwierdził, że przedsiębiorstwo wod.-kan. nie może samodzielnie ustalać jakichkolwiek dodatkowych finansowych warunków przyłączenia do sieci, które nie zostały określone w art. 15 ust. 4 u.z.z.w. czy regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Prezes UOKiK wniósł o oddalenie wniosku o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego na okoliczności wskazane we wniosku, wskazując, że przeprowadzenie tego dowodu nie wpłynie na ocenę prawną działania Spółki, ponieważ żaden przepis u.z.z.w. nie stanowi podstawy do pobierania kwestionowanych opłat.

Odnosząc się do zarzutu nałożenia na (...) kary pieniężnej Prezes UOKiK wskazał, że kara została nałożona z tytułu stosowania jednej z wymienionych w decyzji praktyk, związanych z konkretnym uszczerbkiem finansowym dla konsumentów. Zaznaczył, że opłaty nie powinny być pobierane ze względu na brak do tego podstawy prawnej w obowiązujących przepisach. Oświadczył, że nałożona kara jest odpowiednia do charakteru i stopnia naruszenia przepisów ustawy i jest proporcjonalna do korzyści uzyskanych przez powoda z pobierania kwestionowanych opłat. Zarzuty dotyczące nadmiernej wysokości nałożonej kary pieniężnej pozwany uznał za nieuzasadnione.

#### ***Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów ustalił następujący stan faktyczny:***

(...) S.A. w P. prowadzi działalność gospodarczą na terenie Miasta P., P. i L., Miasta i Gminy M., S., C., Gminy M., K., S., B., oraz części Gminy D. i R.. Przedmiotem działalności Spółki jest pobór, uzdatnianie i dostarczanie wody oraz odprowadzanie ścieków. Na terenie, na którym prowadzi tę działalność gospodarczą Spółka, z uwagi na specyficzne warunki tej działalności jest jedynym dostawcą świadczonych usług. Do zawierania umów z odbiorcami usług (...) stosuje wzorce umów o zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków. W zależności od rodzaju usługi, statusu własnościowego przyłącza wodociągowego/kanalizacyjnego, sposobu rozliczania wody bezpowrotnie zużytej, sposobu rozliczania usług świadczonych dla budynków wielolokalowych Spółka stosuje różne rodzaje wzorców umowy. W wykorzystywanych przez (...) wzorcach umów o dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków zamieszczone są postanowienia o treści: „Odbiorca zobowiązuje się do zapłaty należności wynikających z taryf na podstawie otrzymanych faktur VAT, w terminach w nich określonych”, „Umowa może być rozwiązana przez każdą ze stron z zachowaniem 3-miesięcznego okresu wypowiedzenia”, „Strony zachowują prawo wypowiedzenia umowy z zachowaniem 3-miesięcznego okresu wypowiedzenia”.

W fakturach wystawianych za dostarczenie wody i odprowadzanie ścieków ustalony przez (...) termin płatności wynosił 14 dni od daty wysłania faktury do klienta. W fakturach wskazywano też terminy płatności, które liczono od daty nadania określonej w samej fakturze. Od dnia 23 czerwca 2014 r. Spółka zaprzestała stosowania dotychczasowych postanowień dotyczących terminu płatności i wprowadziła do wzorców umowy postanowienie o treści zgodnej z § 17 rozporządzenia taryfowego. Zgodnie z nową treścią postanowienia termin do zapłaty należności za odebrane usługi nie może być krótszy niż 14 dni od daty wysłania lub dostarczenia faktury w inny sposób.

Na dzień 31 grudnia 2013 r. (...) zawarła 79 502 umowy z odbiorcami usług dostawy wody i odprowadzania ścieków. W 2013 r. złożono 135 wypowiedzeń umów z zachowaniem 3-miesięcznego terminu wypowiedzenia. W tym 129 wypowiedzeń dotyczyło umów zawartych z konsumentami. W 115 przypadkach Spółka zawarła nowe umowy lub cofnęła oświadczenie o ich wypowiedzeniu. Po upływie 3-miesięcznego wypowiedzenia zostało ostatecznie rozwiązanych 20 umów, w tym 19 umów dotyczyło konsumentów.

Do 30 czerwca 2014 r. Spółka miała zawartych z odbiorcami 80 407 umów na dostawę wody i odprowadzanie ścieków. W okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2014 r. złożono 13 wypowiedzeń umowy z zachowaniem 3-miesięcznego terminu wypowiedzenia. W tej grupie 9 wypowiedzeń dotyczyło konsumentów, jednak w 3 przypadkach Spółka cofnęła wypowiedzenia umowy.

Zgodnie ze stosowaną przez Spółkę procedurą, jeżeli klient zamierza przyłączyć się do istniejącej sieci wodociągowej i/lub kanalizacyjnej na terenie działalności (...), musi wystąpić o warunki techniczne przyłączenia. Spółka nie świadczy usług przyłączenia odbiorców do sieci wod.-kan. Odbiorca realizuje przyłączenie i w zw. z tym ponosi związane z przyłączeniem następujące opłaty:

- za wydanie opinii na temat technicznych możliwości przyłączenia do sieci,
- za wydanie warunków technicznych na podłączenie do sieci,
- za uzgodnienie lub zaopiniowanie projektu technicznego podłączenia wodociągowego lub kanalizacyjnego,
- za odbiór techniczny końcowy przyłącza wodociągowego i kanalizacyjnego.

Opłaty za wydanie wymienionych powyżej dokumentów ujęte są w obowiązującym od 1 stycznia 2014 r. „Cenniku usług dodatkowych związanych z podstawową działalnością spółki”. Wysokość opłat za wydanie opinii na temat technicznych możliwości podłączenia do sieci, wydanie warunków technicznych na podłączenie do sieci i za uzgadnianie projektu technicznego podłączenia wodociągowego lub kanalizacyjnego lub opiniowanie projektu technicznego tego podłączenia Spółka wyliczyła na podstawie kosztów osobowych.

W 2013 r. (...) osiągnęła przychód w wysokości (...) zł. W ramach tej kwoty przychody (...) ze sprzedaży wyniosły (...) zł. W tej kwocie przychody ze sprzedaży usług dodatkowych, które ujęte są w cenniku usług dodatkowych wynosiły (...) zł. W roku 2014 ze sprzedaży usług dodatkowych Spółka w pierwszym półroczu osiągnęła przychód w wysokości (...) zł. W 2013 r i pierwszym półroczu 2014 roku Spółka wystawiła łącznie 5526 faktur za wydanie warunków technicznych oraz za wydanie uzgodnienia dokumentacji.

Postanowieniem z dnia 5 czerwca 2014 r. Prezes UOKiK wszczął postępowanie w związku z podejrzeniem stosowania przez (...) praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. W toku postępowania Spółka wyraziła stanowisko, że 3-miesięczny okres wypowiedzenia nie stoi w sprzeczności z art. 8 ust.1 u.z.z.w. Odnieśnię zarzutu pobierania opłat za określone czynności administracyjne (...) wskazała, że zgodnie z art. 15 ust. 2 u.z.z.w. koszty budowy przyłącza ponosi osoba ubiegająca się o przyłączenie. Do kosztów budowy zalicza się nie tylko koszty samych robót budowlanych, ale również inne koszty związane z procesem inwestycyjnym, w tym opłaty administracyjno-prawne, koszty warunków technicznych, projektu, uzgodnień branżowych, koszty geodezyjne i ewentualnie opłaty za zajęcie pasa drogowego. Zdaniem Spółki o wydanie warunków technicznych lub uzgodnień projektu technicznego występują często podmioty, które nie są odbiorcami. Z tego względu Spółka nie może kosztów ponoszonych w relacjach z takimi podmiotami zaliczać do kosztów zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków. Koszty te nie powinny obciążać niezbędnych przychodów będących głównym czynnikiem kosztotwórczym przy ustalaniu taryf.

Pismem z dnia 26 listopada 2014 r. Prezes UOKiK zawiadomił (...) o zakończeniu zbierania materiału dowodowego, możliwości zapoznania się z aktami sprawy i złożenia dodatkowych wyjaśnień. W dniu 2 grudnia 2014 r. przedstawiciel Spółki zapoznał się z materiałem dowodowym sprawy.

***Na podstawie dokonanych ustaleń Sąd Okręgowy, rozpoznając sprawę w granicach dowołań zwazył, co następuje:***

Odnosząc się do podniesionego przez powoda zarzutu pominięcia przez Prezesa UOKiK faktu obowiązywania na obszarze działalności (...) aktów prawa miejscowego należy wskazać, iż zgodnie z art. 94 Konstytucji akty prawa

miejscowego mogą być stanowione przez organy samorządu terytorialnego oraz organy administracji rządowej na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ustawa określa też zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego. Oznacza to, że zakres i treść prawa miejscowego uwarunkowana jest normami ustalonymi w aktach wyższego rzędu. Podstawą prawną stanowienia aktów prawa miejscowego jest zawarte w ustawie upoważnienie (delegacja) dla rady gminy do podjęcia aktu prawa miejscowego. Dokonując oceny aktu prawa miejscowego należy mieć zatem na uwadze, że akt ten nie może wykraczać poza delegację ustawową. W orzecznictwie sądowym wielokrotnie wyrażany był również pogląd, że narusza prawo akt prawa miejscowego nie tylko wykraczający poza delegację ustawową lecz również powielający postanowienia ustawowe, jak i ten który zawiera postanowienia w kwestiach ustawowo przekazanych do regulacji umownej. Z powyższego wynika, że postanowienia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków dotyczące kwestii, która nie zostały objęta upoważnieniem ustawowym są nieważne i nie mogą stanowić podstawy prawnej do zamieszczenia we wzorcu umownym postanowienia dopuszczającego rozwiązanie umowy przez Spółkę z 3-miesięcznym wypowiedzeniem.

W odwołaniu powód nie zaprzeczył, że w prowadzonej działalności gospodarczej wykorzystuje do zawierania umów z konsumentami wzorce umowne umowy o dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków, w których zamieszczone jest postanowienie uprawniające dostawcę usług do rozwiązania umowy za 3-miesięcznym wypowiedzeniem oraz, że pobiera od osób, które chcą przyłączyć swoje nieruchomości do sieci wodociągowej i/lub kanalizacyjnej opłaty administracyjno-techniczne za wydanie i aktualizację warunków technicznych na podłączenie do sieci i uzgadnianie, aktualizację i opiniowanie projektu technicznego przyłączenia wodociągowego lub kanalizacyjnego.

W art. 8 ust. 1 u.z.z.w. ustawodawca wymienił w sposób enumeratywny okoliczności, których zaistnienie upoważnia przedsiębiorstwo wod.-kan. do odcięcia dostawy wody lub zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego. Ze względu na szczególny charakter usług zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków, które muszą być świadczone w sposób ciągły, w celu ochrony interesu publicznego odbiorców usług, w tym konsumentów, okoliczności upoważniające dostawcę usług do pojęcia działań, których skutkiem jest przerwanie świadczenia usług przez przedsiębiorstwo wod.-kan. zostały określone w ustawie w sposób szczególny i wyłączny. Zamieszczenie we wzorcach umów postanowienia przewidującego możliwość rozwiązania umowy o dostarczanie wody i odbiór ścieków z 3-miesięcznym wypowiedzeniem, w którym nie zostały wymienione, zastrzeżone w ustawie okoliczności, dopuszczające rozwiązanie tej umowy, upoważnia (...) do rozwiązania zawartej z konsumentem umowy również w przypadku, kiedy nie dojdzie do zaistnienia wymienionych w art. 8 ust. 1 u.z.z.w. okoliczności. Takie działanie stwarza wrażenie, że (...) jest uprawniona do jednostronnej oceny istniejącego stanu faktycznego i samodzielnie podjęcia decyzji o rozwiązaniu zawartej z konsumentem umowy. Prowadzi to do pozbawienia konsumentów, wynikającej z przepisów ustawy, świadomości ochrony przed utratą nieprzerwanego charakteru zawartej z (...) umowy i powstania niepewności co do ciągłości świadczonych przez Spółkę usług. Jednocześnie postanowienie wzorca umownego przewidujące możliwość rozwiązania umowy za wypowiedzeniem pozostaje w sprzeczności z art. 6 ust. 3 pkt 6 u.z.z.w. Zgodnie z tym przepisem rozwiązanie umowy jest dopuszczalne wyłącznie jako skutek niedotrzymania warunków umowy, które są określone w art. 8 ust. 1 u.z.z.w.

Zdaniem Sądu nie zasługują na uwagę podnoszone w odwołaniu argumenty oparte na zgodności kwestionowanego postanowienia z treścią regulaminu zatwierdzonego przez właściwą radę miasta lub gminy. Jak bowiem trafnie wskazał pozwany, z treści regulaminu uchwalonego przez Radę Miasta P. wynika, że przewidziana w nim możliwość wypowiedzenia umowy uzależniona jest od spełnienia warunków zastrzeżonych w § 33 i § 34 regulaminu, które są tożsame z okolicznościami wymienionymi w art. 8 ust. 1 u.z.z.w. Skoro w postanowieniu zamieszczonym przez powoda we wzorcach umownych brak powołania się na warunki zastrzeżone w § 33 i § 34 regulaminu, stwierdzić należy, iż postanowienie przewidujące wypowiedzenie przez (...) umowy jest niezgodne również z treścią prawa miejscowego, na które powód się powoływał.

Ponadto w katalogu zamieszczonym w art. 19 ust. 2 u.z.z.w., w którym ustawodawca wymienił okoliczności, które mogą być regulowane przez radę gminy aktami prawa miejscowego brak wyraźnego wskazania, że w regulaminie możliwe jest określenie warunków rozwiązywania umów. W związku z tym zgodzić się należy z pozwany, że rada gminy nie może aktem prawa miejscowego modyfikować przepisów ustawy w zakresie, w jakim w tej ustawie nie

została upoważniona. Stanowisko powoda, że zamieszczony w art. 19 ust. 2 u.z.z.w. katalog jest niezamknięty, bo ustawodawca posłużył się określeniem „w tym”, zdaniem Sądu, należało uznać za nietrafne. Jak bowiem w wyroku z 21 lutego 2008 r. sygn. akt II OSK 2033/06 wskazał Najwyższy Sąd Administracyjny, zawarte w art. 19 ust. 2 u.z.z.w. upoważnienie określa materię, którą pozostawiono szczegółowemu uregulowaniu w drodze aktu prawa miejscowego. Upoważnienie to nie daje radzie gminy podstaw do stanowienia aktów prawa miejscowego, regulujących materie inne niż wymienione w przytoczonym przepisie. To przepisy ustawowe wzmacniają pozycję odbiorcy usług i wyłącznie w ich ramach rada powinna uwzględniać lokalne uwarunkowania. Oznacza to, że nawet jeżeli z art. 19 ust. 2 u.z.z.w. nie wynika zamknięty katalog praw i obowiązków przedsiębiorstwa wod.-kan. oraz odbiorców usług, to postanowienia regulaminu uchwalonego przez radę w tym zakresie nie mogą być sprzeczne z ustawą ani pozbawione podstawy prawnej. Uchwała musi być sformułowana w sposób, który nie budzi żadnych wątpliwości co do jej treści i zgodności z obowiązującym prawem (tak WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 14 września 2006 r. sygn. akt III SA/Po 480/06). Jak wyżej wskazano, w uchwalonym przez Radę Miasta P. regulaminie znajduje się odwołanie do okoliczności wymienionych w art. 8 ust. 1 u.z.z.w. Mimo to w zamieszczonych przez Spółkę we wzorcach umownych postanowieniach mowa jest jedynie o możliwości wypowiedzenia umowy bez zastrzeżenia, że jest to możliwe tylko w razie zaistnienia okoliczności wymienionych w ustawie. Nawet gdyby uznać, że postanowienia regulaminów uchwalonych przez rady gmin nie wykraczają poza delegację ustawową, to treść zamieszczonych przez Spółkę we wzorcach postanowień dopuszczających możliwość wypowiedzenia umowy z 3-miesięcznym okresem wypowiedzenia jest jednak niezgodna z regulacją zawartą w art. 8 ust.1 u.z.z.w.

Bez wpływu na ocenę prawidłowości zaskarżonej decyzji jest stanowisko powoda, że stosowanie we wzorcu umownym zapisu o możliwości rozwiązania umowy za wypowiedzeniem nie zagraża zapewnieniu ciągłości dostaw wody, ponieważ zgodnie z art. 6 ust. 3 u.z.z.w. ma obowiązek zawarcia umowy z odbiorcą, który złoży wniosek o ponowne zawarcie umowy.

Również powoływana przez powoda okoliczność, że uchwały wprowadzające regulaminy dostarczania wody i odprowadzania ścieków nie zostały zakwestionowane w toku kontroli Wojewody (...) pod kątem ich zgodności z prawem jest bez znaczenia w sprawie. Należy podkreślić, że nawet jeżeli kontrola dotyczyła nie tylko samych uchwał ale i treści regulaminów, wskazany przez powoda organ administracji nie posiada uprawnień i kompetencji do badania treści regulaminów, a tym bardziej stosowanej w związku z ich treścią przez (...) praktyki pod kątem ich zgodności z przepisami ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Na obiektywną ocenę stosowanej przez Spółkę praktyki nie ma też wpływu treść powołanego w odwołaniu uzasadnienia wyroku sądu wydanego w indywidualnej sprawie, która nie dotyczyła przedmiotu zaskarżonej decyzji.

Podnoszone w odwołaniu i w czasie rozprawy argumenty, dotyczące rzadkiego korzystania przez (...) z możliwości wypowiedzania umów z odbiorcami, oraz indywidualnych spraw i związanego z nimi zachowania (...) w praktyce mogą mieć wpływ jedynie na wysokość nałożonej decyzją z tytułu stosowanej praktyki kary pieniężnej. W niniejszej sprawie Prezes UOKiK, mając na uwadze, że Spółka nie nadużywała w praktyce możliwości wypowiedzenia umowy na podstawie kwestionowanego postanowienia, nie uznał za stosowne nakładanie na powoda kary pieniężnej z tytułu stosowania praktyki wymienionej w pkt II zaskarżonej decyzji.

Odnośnie stosowania przez powoda praktyki polegającej na pobieraniu opłat za wykonanie czynności administracyjno-technicznych wskazać należy, iż w art. 15 ust. 2 u.z.z.w. ustawodawca ustalił, że osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci ponosi koszty realizacji budowy przyłączy do sieci, studni wodomierzowej, pomieszczenia do lokalizacji wodomierza głównego i urządzenia pomiarowego. Z treści zawartego w art. 15 u.z.z.w. katalogu nie wynika, że osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci ponosi inne niż wymienione w tym przepisie koszty lub opłaty. Prezes UOKiK trafnie zauważył, że gdyby ustawodawca zamierzał nałożyć na odbiorców obowiązek ponoszenia kosztów wydania lub aktualizacji warunków technicznych, czy projektu technicznego, koszty te zostałyby wyraźnie wskazane w art. 15 ust. 2 u.z.z.w. Jeżeli nieruchomość, która ma być przyłączona do sieci spełnia warunki przyłączenia i istnieją techniczne możliwości świadczenia usług, zgodnie z art. 15 ust. 4 u.z.z.w. przedsiębiorstwo wod.-kan. obowiązane jest do przyłączenia tej nieruchomości do sieci. Wobec tego, iż w przepisach



ustawy nie zostały wymienione osobno koszty wydania lub aktualizacji warunków technicznych, czy projektu technicznego, oraz innych czynności administracyjno-technicznych brak jest podstaw do uznania, że obowiązek ponoszenia tych kosztów spoczywa na odbiorcach usług, którzy mają zamiar przyłączyć swoją nieruchomość do sieci. Również w przepisach rozporządzenia taryfowego nie nałożono na podmioty chcące przyłączyć się do sieci takiego obowiązku.

W ocenie Sądu na gruncie obowiązujących przepisów u.z.z.w. brak podstaw do przerzucania na podmioty, które chcą przyłączyć nieruchomość do sieci, obowiązku ponoszenia kosztów wymienionych w pkt III sentencji decyzji. Przedstawione stanowisko znajduje potwierdzenie w powołanych przez pozwanego w odpowiedzi na odwołanie wyrokach WSA i NSA, w których wskazano, że opłata za wydanie warunków technicznych nie stanowi kosztu realizacji przyłącza, wymienionych w art. 15 ust. 2 u.z.z.w. Okoliczność, że (...) nie świadczy usług przyłączenia odbiorców do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, a koszt realizacji budowy przyłączy ponosi przyszły odbiorca usług, również nie daje podstaw do pobierania przez Spółkę od takiego podmiotu opłat za wydanie i aktualizację warunków technicznych podłączenia do sieci oraz uzgadnianie lub opiniowanie i aktualizację projektu technicznego przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych. W złożonym odwołaniu powód nie wykazał, że na mocy art. 15 ust. 2 u.z.z.w. obowiązek ponoszenia kosztów czynności administracyjno-technicznych spoczywa na osobach ubiegających się o przyłączenie nieruchomości do sieci.

Na terenie prowadzenia działalności gospodarczej (...), ze względu na posiadanie prawa do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, oraz brak innych podmiotów prowadzących tego samego rodzaju działalność gospodarczą ma pozycję monopolisty naturalnego. W związku z tym za nieistotne należy uznać podnoszone w odwołaniu okoliczności, że osoby występujące o wydanie warunków technicznych nie przystępują do budowy przyłącza, nie są zainteresowani jego budową, a ich działanie ma na celu podniesienie wartości zbywanej nieruchomości. W istniejących w praktyce warunkach żaden nabywca nieruchomości nie będzie miał w przyszłości możliwości podłączenia jej do sieci innego niż powód przedsiębiorcy.

Wydawanie warunków technicznych i wykonywanie innych czynności administracyjno-techniczne należy do obowiązków przedsiębiorstwa wod.-kan. Koszty tych czynności należą więc do kosztów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Skoro jednak brak podstaw do zaliczenia tych kosztów do kalkulacji stanowiącej podstawę ustalenia taryfy, nie istnieje zagrożenie stosowania przez powoda subsydiowania skrośnego. Powód podkreślił, że nie uwzględnia tych kosztów w taryfach dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków. Okoliczność ta nie była przez pozwanego kwestionowana i nie była podstawą do stwierdzenia stosowania przez Spółkę praktyki, o której mowa w pkt III zaskarżonej decyzji. Wobec tego Sąd oddalił wniosek powoda o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego na okoliczność wydzielenia kosztów z działalności dodatkowej, w tym kosztów czynności administracyjno-technicznych z niezbędnych przychodów będących bazą do określenia przez (...) taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, uznając, że nie ma on wpływu na ocenę zaskarżonej decyzji i treść wyroku.

Przy ocenie, czy działania Spółki stanowiły praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów ustalić należy, czy naruszały interes publicznoprawny, były podejmowane przez przedsiębiorcę i miały charakter bezprawny. Mając na uwadze, że działania powoda dotyczyły interesów wszystkich konsumentów, którzy są lub mogą być odbiorcami usług (...). Dotyczą więc szerokiego kręgu konsumentów i z uwagi na charakter tych działań godzą w interes ogólnospołeczny. Okoliczność, że powód posiada status przedsiębiorcy w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów nie była przez powoda kwestionowana. Pod pojęciem bezprawności działania przyjmuje się sprzeczność z obowiązującym porządkiem prawnym. Przy ocenie bezprawności należy ustalić, czy zachowanie przedsiębiorcy naruszało konkretne normy obowiązującego prawa a także wynikające z norm moralnych zasady współzycia społecznego i dobrych obyczajów. Skoro kwestionowane w pkt II i III zaskarżonej decyzji działania, podejmowane przez (...) w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą, nie miały umocowania w treści obowiązujących przepisów prawa regulującymi zasady prowadzenia tej działalności, pozostają w sprzeczności z tymi

przepisami i zmierzają do przerzucenia na konsumentów obowiązku ponoszenia kosztów przyłączenia w zakresie w jakim nie wynika to z przepisów u.z.z.w. uznać należało, iż działania Spółki są bezprawne.

Stwierdzając, że zachowanie (...) ma charakter powtarzalny i dotyczy nieograniczonej liczby indywidualnych konsumentów, którzy zawarli lub mogą zawrzeć ze Spółką umowę dostawy usług zaopatrzenia w wodę i/lub odprowadzania ścieków, uznać należało, że działania Spółki spełniają przesłanki praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, o której mowa w art. 24 ust. 1 i 2 uokik.

Zgodnie z art. 106 uokik Prezes UOKiK może nałożyć na przedsiębiorcę, który dopuścił się stosowania zakazanej praktyki karę pieniężną.

Z zebranego w sprawie materiału dowodowego wynika, że z tytułu pobierania opłat za czynności administracyjno-techniczne w okresie objętym zaskarżoną decyzją Spółka uzyskała przychód w wysokości ponad (...) zł. Pobieranie tych opłat narusza więc interesy konsumentów, prowadzi bowiem do powstania uszczerbku finansowego po ich stronie.

Przy ustalaniu wysokości nałożonej kary jako okoliczności obciążające należało uwzględnić, że Spółka, jako profesjonalista, powinna wiedzieć jaka jest prawidłowa interpretacja przepisów ustawy, prowadzić działalność gospodarczą zgodnie z tymi przepisami, mieć świadomość, jakie ciążą na niej obowiązki i nie powinna nadużywać uprzywilejowanej pozycji profesjonalisty oraz monopolisty na terenie, na którym prowadzi działalność gospodarczą.

W ocenie Sądu, przy ustalaniu wysokości nałożonej w decyzji kary pieniężnej Prezes UOKiK prawidłowo uwzględnił wymienione w art. 111 uokik parametry wymiaru kary. Wysokość nałożonej decyzją kary nie stwarza zagrożenia dla płynności finansowej powoda. Jednocześnie pozwala na realizację ustawowych funkcji kary w odniesieniu do powodowego przedsiębiorcy oraz w stosunków do innych podmiotów prowadzących tego samego rodzaju działalność gospodarczą na rzecz konsumentów.

Mając na uwadze przedstawione okoliczności, Sąd Okręgowy, wobec braku podstaw do uwzględnienia, oddalił odwołanie powoda jako bezzasadne - art. 479<sup>31a</sup> § 1 k.p.c.

O kosztach zastępstwa procesowego orzeczono na podstawie art. 98 k.p.c. stosownie do wyniku sporu.

SSO Witold Rękosiewicz.