



**PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
DELEGATURA W KRAKOWIE**

L.dz.RKR-61-14/10/LP/10/11

Kraków, dn. 11 maja 2011 r.

Decyzja Nr RKR -15/2011

Stosownie do art. 33 ust. 6 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz.331 ze zm.) i § 5 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2009 r. w sprawie określenia właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Dz. U. nr 107 poz. 887)

- działając w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów –

po przeprowadzeniu postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów przeciwko Gminie Roźwienica:

1. Na podstawie art. 27 ust. 1 i 2 ww. ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów **uznaje się za praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów**, bezprawne pobieranie przez Gminę Roźwienica, od osób chcących przyłączyć swoje nieruchomości do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej Gminy, następujących opłat za czynności administracyjno- techniczne związane z przyłączeniem się do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej na terenie Gminy, które nie zostały uwzględnione w katalogu warunków przyłączenia nieruchomości do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej wynikającym z art. 15 ust. 4 w związku z art.19 ust. 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2006 r., Nr 123, poz. 858 ze zm.) lub które, stosownie do art. 15 ust. 3 tej ustawy, winno ponosić przedsiębiorstwo wodociągowo- kanalizacyjne:
 - Za wydanie zapewnienia dostawy wody i odbioru ścieków,
 - Za wydanie warunków technicznych przyłączenia do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej,
 - Za wydanie warunków technicznych przyłączenia do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej,
 - Za uzgodnienie projektu przyłącza wodociągowego lub kanalizacyjnego,
 - Za uzgodnienie projektu przyłącza wodociągowego i kanalizacyjnego,
 - Za wpięcie do sieci wodociągowej (w gotowym wykopie),
 - Za wpięcie do sieci kanalizacyjnej (w gotowym wykopie),
 - Za wpięcie do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej (w gotowym wykopie),
 - Za odbiór przyłącza wodociągowego,

- Za odbiór przyłącza kanalizacyjnego,
- Za odbiór przyłącza wodociągowego i kanalizacyjnego,
- Za montaż i plombowanie wodomierza DN 15 lub 20 odebranego przyłącza (po podpisaniu umowy o dostarczenie wody),

co stanowi naruszenie art. 24 ust. 1 i ust. 2 ww. ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów

i stwierdza się zaniechanie stosowania tych praktyk z dniem 15 września 2010 r.

2. Na podstawie art. 106 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów nakłada się na Gminę Rożwienica **karę pieniężną** w wysokości 18.313 zł. (słownie: osiemnaście tysięcy trzysta trzynaście złotych) płatną do budżetu Państwa, z tytułu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów wskazanych w pkt 1.
3. Na podstawie art. 77 ust. 1, w związku z art. 80 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów **obciąża się** Gminę Rożwienica **kosztami niniejszego postępowania** oraz zobowiązuje się do zwrotu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów kosztów postępowania w kwocie 32 zł (słownie: trzydzieści dwa złote).

UZASADNIENIE

W oparciu o ustalenia postępowania wyjaśniające w sprawie sposobu funkcjonowania systemu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie Gminy Rożwienica, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – Delegatura Urzędu w Krakowie (dalej: „organ antymonopolowy”) wszczął w dniu 30.08.2010r. postępowanie w sprawie stosowania przez Gminę Rożwienica praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów polegających na bezprawnym pobieraniu, od osób chcących przyłączyć swoje nieruchomości do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej Gminy, dwunastu, wymienionych w pkt 1 sentencji niniejszej decyzji, opłat za czynności administracyjno-techniczne związane z przyłączeniem się do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej na terenie Gminy Rożwienica, które nie zostały uwzględnione w katalogu warunków przyłączenia nieruchomości do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej wynikającym z art. 15 ust. 4 w związku z art.19 ust. 2 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2006 r., Nr 123, poz. 858 ze zm.) lub które, stosownie do art. 15 ust 3 tej ustawy, winno ponosić przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne.

Odpowiadając na powyższe zarzuty Gmina Rożwienica, w piśmie z dnia. 16.09.2010 r. podniosła, że brak kwestionowanych opłat byłby uzasadniony jedynie wówczas, gdyby Gmina nie planowała przyłączać nowych odbiorców. W sytuacji gdy takie przyłączenia mają miejsce, koszty z tego wynikające, przy braku kwestionowanych opłat, ponoszą wszyscy istniejący już odbiorcy.

W toku postępowania antymonopolowego i poprzedzającego je postępowania wyjaśniającego organ antymonopolowy ustalił, co następuje:

Gmina Roźwienica sama wykonuje zadania w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na jej terenie.

Wójt Gminy Roźwienica, w dniu 31 maja 2010 r., zarządzeniem nr 33/2010, ustalił odpłatność za czynności administracyjno-techniczne związane z przyłączeniem się do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej na terenie Gminy Roźwienica. Opłaty za te czynności zawarte zostały w załączniku do ww. zarządzenia. Przewiduje się w nim między innymi następujące opłaty (w zł. brutto):

1. Za wydanie zapewnienia dostawy wody i odbioru ścieków - 43,93 zł.,
2. Za wydanie warunków technicznych przyłączenia do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej - 43,93 zł.,
3. Za wydanie warunków technicznych przyłączenia do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej – 70,85 zł.,
4. Za uzgodnienie projektu przyłącza wodociągowego lub kanalizacyjnego – 70,85 zł.,
5. Za uzgodnienie projektu przyłącza wodociągowego i kanalizacyjnego – 106,14 zł.,
6. Za wpięcie do sieci wodociągowej (w gotowym wykopie) – 237,65 zł.,
7. Za wpięcie do sieci kanalizacyjnej (w gotowym wykopie) – 237,65 zł.,
8. Za wpięcie do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej (w gotowym wykopie) – 308,61 zł.,
9. Za odbiór przyłącza wodociągowego – 131,71 zł.,
10. Za odbiór przyłącza kanalizacyjnego – 131,71 zł.,
11. Za odbiór przyłącza wodociągowego i kanalizacyjnego – 202,52 zł.,
12. Za montaż i plombowanie wodomierza DN 15 lub 20 odebranego przyłącza (po podpisaniu umowy o dostarczenie wody) – 78,60 zł.

Ww. opłaty nie zostały uwzględnione w obowiązującym „regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Roźwienica” zatwierdzonym uchwałą Rady Gminy nr 295/XXXIII/2010, z dnia 29 kwietnia 2010 r. Nie przewidywały ich także taryfy za pobór wody i odprowadzanie ścieków na rok 2010.

Zarządzeniem Wójta nr 55/2010 z dnia 15.09.2010 r. uchylone zostało ww. zarządzenie nr 33/2010 z dnia 31 maja 2010 r. Informując o tym wójt Gminy, w piśmie z dnia 16.09.2010 r., zapowiedział równocześnie, że na sesji Rady Gminy w dniu 23.09.2010 r. zostanie podjęta uchwała o zmianie taryf na rok 2010, polegająca na wprowadzeniu do nich 12 ww. opłat.

Z dokumentów przedłożonych przez Gminę przy piśmie z dnia 13.12.2010 r. wynika, że Wojewoda Podkarpacki, rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 27.10.2010 r., stwierdził nieważność uchwały Rady Gminy Roźwienica z dnia 23.09.2010 r. o uzupełnieniu taryf na rok 2010.

W dniu 10.11.2010 r. Rada Gminy Roźwienica zatwierdziła taryfy za pobór wody i odprowadzanie ścieków na rok 2011. Oprócz cen za pobór 1 m³ wody i odprowadzenie 1 m³ ścieków oraz miesięcznej opłaty abonamentowej, w taryfach tych znalazły się:

- opłata za wpięcie do sieci wodociągowej oraz za próbę i odbiór przyłącza – 291,03 zł brutto,

- opłata za wpięcie do sieci kanalizacyjnej oraz za odbiór przyłącza kanalizacyjnego – 237,65 zł brutto,

Mając na uwadze powyższe ustalenia organ antymonopolowy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów stosowanie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów jest zakazane. Art. 24 ust. 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów stanowi, że *przez praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów rozumie się godzące w nie bezprawne działanie przedsiębiorcy.*

Zbiorowe interesy konsumentów podlegają zatem ochronie prawnej przed godzącymi w nie naruszeniami, polegającymi na sprzecznych z prawem (zakazanych przez przepisy innych ustaw) oraz zasadami współżycia społecznego i dobrymi obyczajami, działaniami przedsiębiorców.

Uznanie określonego działania przedsiębiorcy za niezgodne z zakazem stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów wymaga zatem wykazania, że spełnione zostały kumulatywnie następujące przesłanki:

1. kwestionowane działanie jest działaniem przedsiębiorcy;
2. działanie to jest bezprawne;
3. działanie to godzi w zbiorowe interesy konsumentów.

Ad. 1. Gmina Rożwienica sama wykonuje zadania w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na jej terenie i w ramach tej działalności pobierała ww. opłaty za czynności administracyjno-techniczne związane z przyłączeniem się do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej.

Zgodnie z art. 4 pkt 1 lit. a ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów pod pojęciem przedsiębiorcy rozumie się przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, a także osobę fizyczną, osobę prawną i jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną, organizującą lub świadczącą usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, między innymi w zakresie wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych należy do zadań własnych gminy, określonych w art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.). Również stosownie do art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (t.j. Dz. U. z 2006 r., Nr 123, poz. 858) – zwanej dalej „ustawą o zbiorowym zaopatrzeniu” zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków jest zadaniem własnym gminy.

Zarówno orzecznictwo Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jak i doktryna zgodnie uznają, że do działalności publicznej gminy w zakresie zaspokajania potrzeb wspólnoty, o których mowa w art. 7 ust. 1 *ustawy o samorządzie gminnym* - o ile wywołuje skutki praktyk monopolistycznych - ustawa antymonopolowa ma zastosowanie (tak: St. Gronowski „Ustawa antymonopolowa. Komentarz” CH BECK 1996 s. 37 i nast. oraz E. Modzelewska-Wąchal „Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz” Twigger 2002, str. 34 i nast.). W konsekwencji należy przyjąć, że gmina – jako osoba prawna - posiada status

przedsiębiorcy w rozumieniu *ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów*, gdyż organizuje i świadczy usługi o charakterze użyteczności publicznej w zakresie dostarczania wody i odbioru ścieków.

Gmina Roźwienica, która nie tylko organizuje, ale także bezpośrednio realizuje zadania w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, jest zatem przedsiębiorcą i przysługuje jej legitymacja bierna w postępowaniu w sprawie naruszenia zbiorowych interesów konsumentów.

Ad.2. Bezprawność rozumiana jest jako sprzeczność z obowiązującymi przepisami prawa. Aby zakwalifikować praktyki przedsiębiorcy, jako naruszające zbiorowe interesy konsumentów, należy wykazać, że są one „wymierzone w uprawnienia, jakie konsumentom przyznają obowiązujące przepisy prawa”¹.

Porządek prawny, którego naruszenie może wypełniać dyspozycję art. 24 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, obejmuje normy prawa powszechnie obowiązującego, a także nakazy i zakazy wynikające z zasad współżycia społecznego i dobrych obyczajów².

W art. 24 ust. 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów ustawodawca wskazał przykładowe rodzaje praktyk, które naruszają zbiorowe interesy konsumentów, zaliczając do nich: stosowanie postanowień wzorców umów, które zostały wpisane do rejestru postanowień wzorców umowy uznanych za niedozwolone, o którym mowa w art. 479⁴⁵ Kodeksu postępowania cywilnego, naruszanie obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji, nieuczciwe praktyki rynkowe lub czyny nieuczciwej konkurencji.

Powyższy katalog ten nie jest jednak zamknięty. Oprócz praktyk wskazanych bezpośrednio przez ustawodawcę w ustawie „za praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów można uznać **zachowania naruszające przepisy innych ustaw, które nakładają na przedsiębiorcę określone obowiązki względem konsumenta**. Zdaniem Sądu Najwyższego zachowania takie „stanowią bowiem jednocześnie zachowania bezprawne i skutkują zniesieniem, ograniczeniem lub zniekształceniem praw konsumentów, wpływając tym samym na chronioną przez przepis obowiązującego prawa sferę ich interesów”³.

Bezprawność jest kategorią obiektywną. Dla stwierdzenia bezprawności działania przedsiębiorcy bez znaczenia pozostaje strona podmiotowa czynu (wina przedsiębiorcy, stopień tej winy i świadomość istnienia naruszonych norm prawnych).

Analiza stanu faktycznego ustalonego w toku niniejszego postępowania, daje podstawy do stwierdzenia, że ustanowienie i pobieranie, od osób chcących przyłączyć swoje nieruchomości do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej Gminy, 12 opłat za czynności administracyjno-techniczne związane z przyłączeniem się do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, które zostały wymienione w pkt 1 sentencji niniejszej decyzji, było bezprawne.

W niniejszej sprawie źródłem bezprawności działań Gminy Roźwienica, powodującej naruszenie art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, są postanowienia:

¹ Uchwała SN z dnia 13 lipca 2006 r. (sygn. akt III SZP 3/06), OSNP 2007/1-2/35. Por. również: M. Szydło: Publicznoprawna ochrona zbiorowych interesów konsumentów, *Monitor Prawniczy* nr 2004/17/791.

² Wyrok SOKiK z dnia 13 listopada 2007 r. (sygn. akt XVII AmA 45/07).

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

- wspomnianej wcześniej ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków – zwanej dalej „ustawą o zbiorowym zaopatrzeniu (...)” oraz
- rozporządzenia Ministra Budownictwa z dnia 28 czerwca 2006 r. w sprawie określania taryf, wzoru wniosku o zatwierdzenie taryf oraz warunków rozliczeń za zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków (Dz. U. z 2006 nr 127, poz. .886) – zwanego dalej „rozporządzeniem taryfowym”.

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

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

Jak ustalono, kwestionowane opłaty nie zostały przewidziane w obowiązującym regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Rożwienica. Nie znalazły się one także w taryfie na rok 2010, a próba ich wprowadzenia do tej taryfy została udaremniona przez Wojewodę Podkarpackiego rozstrzygnięciem nadzorczym z dnia 27.10.2010 r.

W tym miejscu wskazać także należy na treść par. 5 rozporządzenia taryfowego, który zawiera zamknięty katalog cen i opłat, jakie może zawierać taryfa. Są to:

- cena za m³ dostarczonej wody,
- stawka opłaty abonamentowej w rozliczeniach za wodę,
- cena za m³ odprowadzonych ścieków,
- stawka opłaty abonamentowej w rozliczeniach za ścieki,
- cena za jednostkę miary powierzchni zanieczyszczonej o trwałej nawierzchni, z której odprowadzane są ścieki opadowe i roztopowe kanalizacją deszczową, uwzględniając rodzaj i sposób zagospodarowania powierzchni,
- stawka opłaty za przekroczenie warunków wprowadzania ścieków przemysłowych do urządzeń kanalizacyjnych, oraz
- stawka opłaty za przyłączenie do urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych, będących w posiadaniu przedsiębiorstwa, wynikającą z kosztów przeprowadzenia prób technicznych przyłącza wybudowanego przez odbiorcę usług. (par. 5 pkt 7 rozporządzenia taryfowego)

Ostatnia z ww. opłat taryfowych, tj. stawka opłaty za przyłączenie do urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych odpowiada wprowadzie przedmiotowo kilku zakwestionowanym opłatom, tj. opłatom związanym z wpięciem do sieci wodociągowej i/lub do sieci kanalizacyjnej, jednak opłaty te winny się znaleźć w taryfie, jak ma to miejsce w przypadku taryf dla Gminy Rożwienica na rok 2011. Ustalenie tych opłat zarządzeniem wójta z dnia 31.05.2010 r. nie znajdowało odpowiedniego umocowania i było działaniem bezprawnym.

Odnosząc się ponadto do ostatniej z opłat wymienionych w pkt. 1 sentencji, tj. opłaty za montaż i plombowanie wodomierza, należy wskazać, iż z treści art. 15 ust. 3. ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu (...) wprost wynika, że koszt nabycia wodomierza głównego, jego zainstalowania i utrzymania ponosi przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne.

W świetle ustalonego orzecznictwa, art. 19 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu (...) nie może być podstawą wprowadzenia dodatkowych opłat warunkujących przyłączenie do sieci. Naczelny Sąd Administracyjny wielokrotnie 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”⁴ 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)”⁵.

Tożsamy pogląd wyrażono jest także w literaturze przedmiotu. Stwierdzono bowiem, że ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków nie kreuje uprawnienia gminy do wprowadzania odpłatności za przyłączenie poszczególnych nieruchomości do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej⁶.

W obowiązującym stanie prawnym, kwestia pobierania opłat, w związku z przyłączeniem nieruchomości do sieci komunalnej wodociągowo-kanalizacyjnej, uregulowana została w cytowanym § 5 pkt 7 rozporządzenia taryfowego Ministra Budownictwa. 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 Gminę Rożwienica 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.

Powyższe okoliczności uzasadniają ostateczny wniosek Prezesa UOKiK o bezprawności zakwestionowanych działań.

⁴ 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);

⁵ Wyrok NSA z dnia 17 maja 2002 r. (sygn. akt I SA 2793/01).

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

Ad. 3. Dla stwierdzenia, że przedsiębiorca stosuje praktyki określone w art. 24 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, niezbędne jest wykazanie, że kwestionowane w toku postępowania działania przedsiębiorcy godzą w **zbiorowy interes konsumentów**.

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

W świetle przedstawionych powyżej okoliczności kwestionowane działania Gminy Roźwienica należy uznać za szkodliwe dla konsumentów i godzące w ich chronione prawem interesy. W wyniku tych działań, prawa i obowiązki konsumentów są kształtowane w sposób sprzeczny z przepisami prawa.

Jak ustalono w toku niniejszego postępowania, finansowe warunki przyłączenia do gminnej sieci wodociągowo-kanalizacyjnej zostały ukształtowane przez Gminę Roźwienica mniej korzystnie niż dla tego rodzaju stosunków prawnych przewidział to ustawodawca.

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

- wydanie zapewnienia dostawy wody i odbioru ścieków,
- wydanie warunków technicznych przyłączenia do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej,
- wydanie warunków technicznych przyłączenia do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej,
- uzgodnienie projektu przyłącza wodociągowego lub kanalizacyjnego,
- uzgodnienie projektu przyłącza wodociągowego i kanalizacyjnego,
- wpięcie do sieci wodociągowej,
- wpięcie do sieci kanalizacyjnej,
- wpięcie do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej,
- odbiór przyłącza wodociągowego,
- odbiór przyłącza kanalizacyjnego,
- odbiór przyłącza wodociągowego i kanalizacyjnego,

- montaż i plombowanie wodomierza.

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

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

W związku z powyższym zasadnym jest stwierdzenie, że kwestionowane przez Prezesa UOKiK praktyki naruszają zbiorowy interes konsumentów.

Zaniechanie praktyk.

Kwestionowane opłaty nie zostały przewidziane w obowiązującym „regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie Gminy Roźwienica” zatwierdzonym uchwałą Rady Gminy nr 295/XXXIII/2010, z dnia 29 kwietnia 2010 r. Nie przewidywały ich także taryfy za pobór wody i odprowadzanie ścieków na rok 2010.

W toku postępowania ustalono, że zarządzenie wójta nr 33/2010 z dnia 31 maja 2010 r., którym wprowadzono bezprawne opłaty, zostało uchylone zarządzeniem wójta nr 55/2010 z dnia 15.09.2010 r. Po dniu 15.09.2010 r. opłaty te nie były pobierane. Pomimo pierwotnego zamysłu, w wyniku działań Wojewody Podkarpackiego, opłat tych nie wprowadzono także do taryf na rok 2010.

Uwzględnienie natomiast, w taryfach na rok 2011:

- opłaty za wpięcie do sieci wodociągowej oraz za próbę i odbiór przyłącza wodociągowego w wysokości 291,03 zł. oraz
- opłaty za wpięcie do sieci kanalizacyjnej oraz za odbiór przyłącza kanalizacyjnego, w wysokości 237,65 zł.

mieści się w uprawnieniach Gminy wynikających z cytowanego wcześniej par. 5 pkt 7 rozporządzenia taryfowego, w świetle którego, taryfy mogą zawierać stawki opłaty za przyłączenie do urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych, będących w posiadaniu przedsiębiorstwa, wynikające z kosztów przeprowadzenia prób technicznych przyłącza wybudowanego przez odbiorcę usług.

W tym stanie rzeczy przyjąć należy, że praktyka naruszająca zbiorowe interesy konsumentów, o której mowa w pkt 1 sentencji nin. decyzji została zaniechana przez Gminę Roźwienica z dniem 15 września 2010 r.

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

Wobec powyższego orzeczono, jak w pkt 1 sentencji decyzji.

Kara za naruszenie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów

Stosownie do treści art. 106 ust. 1 pkt 4 ustawy antymonopolowej Prezes Urzędu może nałożyć na przedsiębiorcę, w drodze decyzji, karę pieniężną w wysokości nie większej niż 10% przychodu osiągniętego w roku rozliczeniowym, poprzedzającym rok nałożenia kary, jeżeli przedsiębiorca ten, choćby nieumyślnie, dopuścił się stosowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów w rozumieniu art. 24.

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

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

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

Jako podstawę obliczenia kary - ze względu na fakt, iż w niniejszej decyzji stwierdza się naruszenie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów przez jednostkę samorządu terytorialnego - przyjęto sumę dochodów z majątku Gminy i pozostałych dochodów Gminy za rok 2010, bowiem wśród tych dochodów znajdują się dochody związane z działalnością gospodarczą gminy. Dokonując takiego założenia organ antymonopolowy ma na uwadze, iż w przypadku rachunkowości jednostek samorządu terytorialnego termin „dochody” odpowiada, co do zasady, terminowi „przychody” w rachunkowości przedsiębiorstw (tak: ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego – tj. Dz. U. z 2008 r. Nr 88, poz. 539, z późn. zm.). Zgodnie z oświadczeniem Gminy Roźwienica, na poparcie którego zostało przedłożone roczne sprawozdanie z wykonania planu dochodów, suma dochodów budżetowych Gminy z majątku i oraz jej pozostałych dochodów własnych, wykonanych w roku 2010 wyniosła 2.441.702,05 zł. Wobec powyższego maksymalna kara, jaka mogłaby zostać nałożona na Gminę zgodnie z

ustawą o ochronie konkurencji i konsumentów, to kwota 244.170,20 zł, czyli 10 % powyższego przychodu.

Oceniając wagę naruszenia ustawy uwzględnić należy, iż wprowadzie, na etapie podejmowania decyzji o przyłączeniu, konsumentom znane były stawki opłat, jakimi będą obciążeni przez Gminę na poszczególnych etapach realizacji przyłączania i, przez to, stwierdzoną praktykę można zaliczyć do stosowanych na etapie zawierania kontraktu, jednak, wobec braku alternatywnych możliwości skorzystania z usługi zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzenia ścieków, skutki działań Gminy Rożwienica odczuwalne były przez wszystkich konsumentów, którzy w okresie stosowania praktyki ubiegali się o przyłączenie do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej. Z drugiej strony zasięg geograficzny praktyki oraz okres jej stosowania były niewielkie. Praktyka ograniczyła się do terenu jednej gminy i stosowana była przez ok. 4 miesiące.

Biorąc powyższe pod uwagę, wyjściowy poziom kary pieniężnej ustalono na poziomie 0,5 % przychodu uzyskanego przez Gminę w 2010 r., to jest w wysokości 12.208,51 zł.

Organ antymonopolowy nie doszukał się okoliczności łagodzących wymiar kary. W szczególności nie można do nich zaliczyć zaniechania stwierdzonej praktyki. Wprowadzie zaniechanie takie miało miejsce, jednak nie nastąpiło to z inicjatywy Gminy. Wręcz stwierdzić należy, że zaniechanie praktyki nastąpiło wbrew woli Gminy. W chwili uchynienia zarządzenia wójta z dnia 31 maja 2010 r. podjęta została bowiem przez Gminę próba wprowadzenia tych samych bezprawnych opłat do taryf na rok 2010 i dopiero rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podkarpackiego próbę tę udaremniło.

W ocenie organu antymonopolowego okolicznością obciążającą jest, w tej sprawie, umyślność naruszenia ustawy. Wprowadzie niezwłocznie po wszczęciu przedmiotowego postępowania postanowieniem z dnia 30.08.2010 r., uchylone zostało zarządzenie nr 33/2010 z dnia 31 maja 2010 r. wprowadzające bezprawne opłaty, jednak już w piśmie z dnia 16.09.2010 r. wójt Gminy - pomimo wiedzy o bezprawności wynikającej z treści postanowienia Prezesa z dnia 30.08.2010 r.- zapowiedział podjęcie w najbliższej przyszłości przez Radę Gminy uchwały o zmianie taryf na rok 2010, polegającej na wprowadzeniu do tych nich tych samych bezprawnych opłat.

W świetle powyższego uzasadniony jest wniosek, że Gmina Rożwienica z determinacją podejmowała kolejne działania mając pełną świadomość ich bezprawności. Przesądziło to o podwyższeniu kary o 50 % w stosunku do wyjściowego jej poziomu.

Ostatecznie Prezes UOKiK nałożył na Gminę Rożwienica karę w wysokości 18.313 zł. (słownie: osiemnaście tysięcy trzysta trzynaście złotych). Stanowi to 7,5 % maksymalnego wymiaru kary i 0,75 % przychodu Gminy w roku 2010.

Mając na uwadze wszystkie powyższe okoliczności, ustalenia i wnioski, organ antymonopolowy orzekł, jak w punkcie 2 sentencji decyzji.

Koszty postępowania.

Zgodnie z art.80 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, organ antymonopolowy rozstrzyga o kosztach w drodze postanowienia, które może być zamieszczone w decyzji kończącej postępowanie. Stosownie do treści art. 77 tej ustawy, jeżeli w wyniku postępowania Prezes UOKiK stwierdził naruszenie jej przepisów, przedsiębiorca, który dopuścił się tego naruszenia jest zobowiązany ponieść koszty postępowania. Przedmiotowe

postępowanie zostało wszczęte z urzędu, a w jego wyniku organ antymonopolowy w pkt 1 sentencji decyzji stwierdził naruszenie przepisu art. 24 ustawy, a zatem zasadne jest obciążenie Przedsiębiorcy kosztami niniejszego postępowania, na które składają się wydatki związane z wysyłką korespondencji wynoszące 32 zł (słownie: trzydzieści dwa złote).

Mając powyższe na uwadze organ antymonopolowy orzekł, jak w punkcie 3 sentencji.

Pouczenia:

1. Zgodnie z art. 112 ust. 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, określoną w punkcie 2 decyzji 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 Nr **51101010100078782231000000**.
2. Koszty niniejszego postępowania orzeczone w punkcie 3 sentencji decyzji należy wpłacić na konto Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Warszawie: NBP O/O Warszawa Nr **51 1010 1010 0078 7822 3100 0000**.
3. Stosownie do treści art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, w związku z art. 479²⁸ § 2 k.p.c. - od niniejszej decyzji przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w terminie dwóch tygodni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów - Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Krakowie, Pl. Szczepański 5, 31-011 Kraków.

W przypadku jednak kwestionowania wyłącznie postanowienia o kosztach zawartego w punkcie 3 niniejszej decyzji, stosownie do art. 81 ust. 5 o ochronie konkurencji i konsumentów, w związku z 479²⁸ § 1 pkt 2 k.p.c., przysługuje zażalenie do Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w terminie tygodniowym od dnia doręczenia niniejszej decyzji, za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów - Delegatury w Krakowie, 31-011 Kraków, Pl. Szczepański 5.

Z up. Prezesa
Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
Leszek Piekarz
dyrektor Delegatury

otrzymują:

1. Gmina Roźwienica
Urząd Gminy
37-565 Roźwienica
2. RKR a/a