

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 23 maja 2014 r.

Sąd Okręgowy w Warszawie - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w składzie:

Przewodniczący:	<i>SSO Andrzej Turliński</i>
Protokolant:	Andrzej Tracz

po rozpoznaniu w dniu 23 maja 2014 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z odwołania **Gminy D.**

przeciwko **Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów**

o stwierdzenie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów

na skutek odwołania od decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 17 września 2012 r. Nr (...)

I. oddala odwołanie;

II. zasądza od Gminy D. na rzecz Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów kwotę 360,00 (trzysta sześćdziesiąt) zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

SSO Andrzej Turliński

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 17 września 2012 r. nr (...) Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Prezes UOKIK, pozwany) po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w sprawie stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, wszczętego z urzędu przeciwko Gminie D. (powódka), uznał w pkt I tej decyzji za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów praktykę Gminy D., polegającą na bezprawnym działaniu poprzez stosowanie postanowienia zawartego w § 1 ust. 6 wzorca umownego - UMOWA Nr na dostawę wody, które narusza art. 7 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 z późn. zm.) powoływanej dalej jako ustawa o.z.z. w brzmieniu:

„Przeprowadzenie kontroli funkcjonowania instalacji wodociągowych w zakresie ich sprawności technicznych oraz wchodzenia do poszczególnych obiektów i pomieszczeń odbiorcy w okresie sporządzania wykazów zużycia wody na dany okres rozliczeniowy oraz egzekwowania zaleceń w zakresie:

a) Obciążania Odbiorcy dodatkowymi kosztami powstałymi w wyniku:

- nieuzasadnionej reklamacji wskazań wodomierza

- bezprawnego dokonania dalszych podłączeń i udostępniania wody osobom trzecim,
- użytkowania wody na inne cele niż uwidocznione w umowie,”

co stanowi praktykę określoną w art. 24 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. Nr 50, poz. 331 z późn. zm.) zwanej dalej ustawą okik i nakazał zaniechania jej stosowania.

W pkt II decyzji Prezes UOKiK uznał za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów praktykę Gminy D. polegającą na bezprawnym stosowaniu postanowień zawartych we wzorcu umownym - UMOWA Nr na dostawę wody,

1. które naruszają ustawę z dnia 7 czerwca 2001 r. o z.z. tj.

a) postanowienia § 1 pkt 2 o treści: Dostawca zobowiązuje się do „zainstalowanie wodomierza po uprzednim wyrażeniu zgody na jego montaż i pokrycie kosztów w całości przed Odbiorcą”, które narusza art. 15 ust. 3 ustawy o z.z.,

b) postanowienia § 1 pkt 3 o treści: Dostawcy wody przysługuje prawo do „Wyłączenie lub ograniczenie dopływu wody bez obowiązku wcześniejszego podania terminu w przypadku awarii urządzeń sieci wodociągowej”, która narusza art. 8 ust. 1 ustawy o z.z.,

c) postanowienia § 1 pkt 4 o treści: Dostawcy wody przysługuje prawo do: „Wyłączenie lub ograniczenie dopływu wody po uprzednim zawiadomieniu telefonicznie lub przez konserwatora terminu wyłączenia i ponownego uruchomienia dostawy w razie:

a) braku wody w ujęciu,

c) konieczności prowadzenia niezbędnych prac remontowo konserwacyjnych urządzeń sieci wodociągowej”, które narusza art. 8 ust. 1 i ust. 3 ustawy o z.z.,

d) postanowienia §. 1 ust 7 o treści: „Wyłączenie dopływu wody w przypadku zaległości w regulowaniu rachunków za dostawę wody przez okres przekraczający 3 m-ce od daty otrzymania rachunku”, które narusza art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy o z.z.

e) postanowienia § 11 o treści: „Strony zastrzegają sobie prawo rozwiązania umowy po uprzednim miesięcznym wypowiedzeniu”, które narusza art. 8 ust. 1 ustawy o z.z.,

f) niezamieszczeniu we wzorcu umownym UMOWA Nr na dostawę wody wymaganych art. 6 ust. 3 ustawy o z.z. postanowień dotyczących:

a). ilości i jakości świadczonych usług wodociągowych i kanalizacyjnych oraz warunków ich świadczenia,

b) sposobu o terminów wzajemnych rozliczeń, o których mowa w § 16 – 18 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. z 2006 r., Nr 127, poz. 886) – zwanego dalej rozporządzeniem taryfowym

b). warunków usuwania awarii przyłączy wodociągowych lub przyłączy kanalizacyjnych będących w posiadaniu odbiorcy usług,

c) procedur i warunków kontroli urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych,

2. które narusza § 17.1 rozporządzenia taryfowego tj § 9 ust. 2: „Należności o których mowa w punkcie 1 od Odbiorcy winny być uiszczane w terminie 7 dni od daty otrzymania faktury VAT”, co stanowi praktykę z art. 24 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. okik i stwierdził zaniechanie jej stosowania z dniem 14 marca 2012 r.

W pkt III decyzji Prezes UOKiK po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w sprawie stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, wszczętego z urzędu przeciwko Gminie D. umorzył jako bezprzedmiotowe postępowanie administracyjne w sprawie stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, wszczętego z urzędu przeciwko Gminie D. polegających na bezprawnym stosowaniu postanowień zawartych we wzorcu umownym tj. UMOWA Nr na dostawę wody o treści:

1. § 1 pkt 3: Dostawcy wody przysługuje prawo do: „Wyłączenie lub ograniczenie dopływu wody bez obowiązku wcześniejszego podania terminu w przypadku ... oraz konieczności zwiększenia dopływu wody do hydrantów p.poż.”

2. § 1 pkt 4 o treści: Dostawcy wody przysługuje prawo do: „Wyłączenie lub ograniczenie dopływu wody po uprzednim zawiadomieniu telefonicznie lub przez konserwatora terminu wyłączenia i ponownego uruchomienia dostawcy w razie:

b) zanieczyszczenia wody na ujęciu w sposób niebezpieczny dla zdrowia,

co mogło naruszać art. 8 ust. 1 i ust. 3 ustawy o z.z. tj. stanowić praktykę określoną w art. 24 ust. 1 i 2 ustawy okik

W pkt IV decyzji Prezes UOKiK nałożył na Gminę D. karę pieniężną z tytułu naruszenia zakazu, o jakim mowa w art. 24 us. 1 i 2 ustawy okik,

1. w zakresie opisanym w punkcie I sentencji decyzji w wysokości 7052 zł, płatną do budżetu państwa,

2. w zakresie opisanym w punkcie II sentencji decyzji, w wysokości 9873 zł, płatną do budżetu państwa.

Od wyżej wymienionej decyzji Gmina D. złożyła odwołanie.

Decyzji zarzuciła:

1) błędne ustalenie stanu faktycznego poprzez twierdzenie, że Gmina D. ustaliła wzorzec umowy na dostawę wody, który obowiązywał w Gminnym Zakładzie Usług (...). Gmina D. posiada tylko regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków i w żadnym dokumencie nie ustalała ogólnych warunków umów czy wzorców umów.

2) błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie przepisów ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o z.z. poprzez stwierdzenie, że Gmina D. poprzez zapisy w umowach zawartych z odbiorcami wody naruszyła art. 24 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. okik.

3) nałożenie na Gminę D. dwóch kar pieniężnych pomimo, że naruszenie według ustaleń Prezesa UOKiK dotyczy tylko tzw. „wzorca umowy”. Podział na naruszenia wynikające z przepisów ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o z.z. oraz naruszenie wynikające z rozporządzenia taryfowego, nie uzasadnia nałożenia dwóch kar pieniężnych.

Wskazując na powyższe powódka wniosła o zmianę decyzji Prezesa UOKiK i umorzenie wszczętego postępowania ewentualnie o uchylenie decyzji Prezesa UOKiK do ponownego rozpoznania w celu ustalenia właściwego stanu faktycznego.

W uzasadnieniu odwołania powódka podała, iż nie ustalała wzorców umowy na dostarczenie wody. Takiego wzorca nie mógł ustalić kierownik Gminnego Zakładu Usług (...) w D., ponieważ zgodnie z art. 46 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym działa jednoosobowo na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez Wójta Gminy i nie posiadał upoważnienia do ustalenia wzorców umów.

Uchwałą Nr (...) Rada Gminy D. z dnia 25 marca 2003 r. przyjęto Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków, który jest aktem prawa miejscowego. Istotne elementy umowy zostały zawarte w Regulaminie. Postanowienia umowne nie wynikające z regulaminu miały być uzgadniane indywidualnie z odbiorcami. Każdy konsument miał możliwości indywidualnego uzgodnienia określonego postanowienia umownego nie wynikającego z regulaminu

świadczenia usług. Druki pomocnicze przygotowane przez pracowników Gminnego Zakładu Usług (...) bez upoważnienia Wójta nie mogą stanowić wzorców umów określonych w art. 384 k.c., ponieważ nie były wiążące dla strony.

Powódka podniosła również błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie przepisów ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o z.z. poprzez interpretowanie nieprecyzyjnych zapisów w umowach z odbiorcami jako praktykę z art. 24 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. okik.

Najpoważniejszy zarzut za który nałożono najwyższą karę pieniężną dotyczy zapisu § 9 ust. 2 umowy, a odnoszący się do terminu uiszczenia należności przez odbiorcę. Powódka wskazała, iż zapis § 17 rozporządzenia taryfowego jest bardzo nieprecyzyjny i trudny do zastosowania w praktyce. Zapis „termin określony w fakturze nie może być krótszy niż 14 dni od daty jej wysłania” a nie jak pisze Prezes UOKiK od daty wystawienia jest nieścisły i daje dużą swobodę w praktycznym stosowaniu.

Fakturę można wysłać 14 dni po wystawieniu, a ponadto poczta ma też termin do dostarczenia przesyłki.

W tym stanie prawnym, przy braku spójności przepisów, zapis zawarty w umowie jest precyzyjny i nie prowadzi do nieporozumień.

Poza tym żaden odbiorca nie został obciążony odsetkami, jeżeli zapłacił fakturę w terminie 14 dni od jej otrzymania.

Nieprecyzyjne zapisy rozporządzenia nie powinny skutkować dla Gminy tak ogromną karą.

W odpowiedzi na odwołanie Prezes UOKiK wniósł o oddalenie odwołania oraz zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów procesu według norm przepisanych.

Sąd Okręgowy w Warszawie Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów ustalił następujący stan faktyczny.

Gmina D. jest posiadającą osobowość prawną jednostką samorządu terytorialnego powołaną do organizacji życia publicznego na swoim terenie.

Zakres działania Gminy obejmuje wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Gmina wykonuje zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. W celu wykonywania swoich zadań między innymi z zakresu zaopatrzenia mieszkańców wodę i odbioru ścieków Gmina utworzyła jednostkę organizacyjną (...) Uchwała Nr (...) Rady Gminy z dnia 12 lutego 2002r.

(...) jest Zakładem (...), działa na jej terenie, celem jego działalności jest zaspakajanie potrzeb komunalnych i innych podstawowych potrzeb z zakresu użyteczności publicznej mieszkańców, osób prawnych i instytucji na terenie tej Gminy.

Jednym z podstawowych zadań (...) jest utrzymanie i konserwacja komunalnych sieci wodnych, wodociągów i urządzeń kanalizacyjnych.

Na terenie Gminy (...) jest jedynym dostawcą wody i odbiorcą ścieków z wodociągu gminnego.

W związku z prowadzoną działalnością gospodarczą w zakresie dostawy wody (...) stosował w 2010 i 2011 r. w kontaktach z konsumentami wzorzec umowy UMOWA Nr na dostawę wody i Regulamin dostarczania wody i odbioru ścieków uchwalany Uchwałą Rady Gminy w dniu 25.03.2003r.

Analiza wzorca umowy UMOWA Nr na dostawę wody (K 85 – 86 akt adm.) dała podstawy do postawienia przez Prezesa UOKiK Gminie zarzutu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, poprzez bezprawne działania polegające na stosowaniu postanowień naruszających ustawę o z.z. i rozporządzenie taryfowe.

Po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego Prezes wydał w dniu 17 września 2012 r. decyzję Nr (...) o treści już cytowanej.

Na terenie Gminy obowiązuje Regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków przez (...) w D. stanowiący załącznik do Uchwały Nr (...) Rady Gminy D. z dnia 25 marca 2003 r. (K 46 – 55 akt adm.). W zakresie obligatoryjnych regulacji praw i obowiązków dostawcy i odbiorcy wody wymaganych ustawą o z.z. Regulamin odsyła do umowy o dostawę wody.

Pismem z dnia 15.03.2012r. Gmina ustosunkowując się do przedstawionych zarzutów Prezesa UOKiK przedstawiła nowy wzorzec UMOWA Nr o dostawę wody (K 103 – 106 akt adm.), w którym zmieniono kwestionowane postanowienia na:

1. § 1 pkt 2 zakwestionowanego wzorca umowy zmieniono na § 1 pkt 3 o treści: Dostawca zobowiązuje się do: koszty nabycia, zainstalowania i utrzymania wodomierza głównego ponosi dostawca, a urządzenia pomiarowego Odbiorca usługi.

2. § 1 pkt 3 zakwestionowanego wzorca umowy zmieniono na § 1 pkt 5 o treści:
Przedsiębiorstwo wodociągowe może odciąć dostawę wody jeżeli:

- a) przyłącze wodociągowe wykonano niezgodnie z przepisami prawa;
- b) Odbiorca nie uiścił należności za dwa pełne okresy obrotowe, następujące po dniu otrzymania upomnienia w sprawie uregulowania zaległej opłaty;
- c) stwierdzono celowe uszkodzenie albo pominięcie urządzenia pomiarowego;
- d) został stwierdzony nielegalny pobór wody tj. bez zawarcia umowy, jak również przy celowo uszkodzonych wodomierzach lub urządzeniach pomiarowych.

3. § 1 pkt 4 zakwestionowanego wzorca umowy zmieniono na § 1 pkt 5 o treści:
Przedsiębiorstwo wodociągowe może odciąć dostawę wody jeżeli:

- a) przyłącze wodociągowe wykonano niezgodnie z przepisami prawa;
- b) Odbiorca nie uiścił należności za dwa pełne okresy obrotowe, następujące po dniu otrzymania upomnienia w sprawie uregulowania zaległej opłaty;
- c) stwierdzono celowe uszkodzenie albo pominięcie urządzenia pomiarowego;
- d) został stwierdzony nielegalny pobór wody tj. bez zawarcia umowy, jak również przy celowo uszkodzonych wodomierzach lub urządzeniach pomiarowych.

4. § 1 pkt 7 zakwestionowanego wzorca umowy zmieniono na § 1 pkt 5 o treści:
Przedsiębiorstwo wodociągowe może odciąć dostawę wody jeżeli:

- a) przyłącze wodociągowe wykonano niezgodnie z przepisami prawa;
- b) Odbiorca nie uiścił należności za dwa pełne okresy obrotowe, następujące po dniu otrzymania upomnienia w sprawie uregulowania zaległej opłaty;
- c) stwierdzono celowe uszkodzenie albo pominięcie urządzenia pomiarowego;
- d) został stwierdzony nielegalny pobór wody tj. bez zawarcia umowy, jak również przy celowo uszkodzonych wodomierzach lub urządzeniach pomiarowych.

§ 1 pkt 6 zakwestionowanego wzorca umowy, pozostawiając tą samą numerację, zmieniono na: Osoby reprezentujące przedsiębiorstwo wodociągowe mają prawo wstępu na teren nieruchomości lub do obiektu budowlanego Odbiorcy, w celu:

- 1) zainstalowania lub demontażu wodomierza głównego;
- 2) przeprowadzenia kontroli urządzenia pomiarowego, wodomierza głównego lub wodomierzy zainstalowanych przy punktach czerpalnych i dokonania odczytu ich wskazań oraz dokonania badań i pomiarów;
- 3) przeprowadzenia przeglądów i napraw urządzeń posiadanych przez Dostawcę;
- 4) odcięcia przyłącza wodociągowego lub założenia plomb na zamkniętych zaworach odcinających dostarczanie wody do lokalu;
- 5) usunięcia awarii przyłącza wodociągowego.

§ 11 zakwestionowanego wzorca umowy zmieniono na § 10 o treści: Odbiorca zastrzega sobie prawo rozwiązania umowy po uprzednim miesięcznym wypowiedzeniu.

§ 7 ust. 2 zakwestionowanego wzorca umowy zmieniono na § 7 pkt 2 o treści: Należności, o których mowa w pkt 1 od Zamawiającego winny być uiszczone w terminie 14 dni od daty otrzymania faktury VAT.

Do nowego wzorca umowy wprowadzono § 8 o treści: Dostawca w ramach normalnej eksploatacji urządzeń wodociągowych zobowiązuje się do:

- 1) dostarczania w sposób ciągły wody do budynku określonego w § 11, o ciśnieniu zapewniającym dopływ wody do wszystkich punktów jej poboru do zaworu głównego zainstalowanego za wodomierzem i o jakości określonej w rozporządzeniu Ministra Zdrowia;
- 2) niezwłocznego usuwania awarii na linii wodociągowej i przyłączy będącym w administrowaniu Zakładu, tj. zaworu głównego za wodomierzem.

Sposoby i terminy wzajemnych rozliczeń zawarto w nowym wzorcu umowy w § 7 o treści:

1. Należność za pobrana wodę przez Zamawiającego zostanie uregulowana poleceniem przelewu na konto Zakładu (...) D. lub w kasie Gminnego Zakładu Usług (...) w D., ul. (...).
2. Należności, o których mowa w pkt 1 od Zamawiającego winny być uiszczone w terminie 14 dni od daty otrzymania faktury VAT,
3. Nieuiszczone w terminie należności podlegać będą wraz z odsetkami, kosztami upomnień, kosztami egzekucji i ściąganiu w trybie postępowania egzekucyjnego.

Procedury i warunki kontroli urządzeń wodociągowych uregulowano w § 1 pkt 6 nowego wzorca o treści: Osoby reprezentujące przedsiębiorstwo wodociągowe mają prawo wstępu na teren nieruchomości lub do obiektu budowlanego Odbiorcy, w celu:

- 1) zainstalowania lub demontażu wodomierza głównego;
- 2) przeprowadzenia kontroli urządzenia pomiarowego, wodomierza głównego lub wodomierzy zainstalowanych przy punktach czerpalnych i dokonania odczytu ich wskazań oraz dokonania badań i pomiarów;

- 3) przeprowadzenia przeglądów i napraw urządzeń posiadanych przez Dostawcę;
- 4) odcięcia przyłącza wodociągowego lub założenia plomb na zamkniętych zaworach odcinających dostarczanie wody do lokalu;
- 5) usunięcia awarii przyłącza wodociągowego.

Gmina D. poinformowała, że nowy wzorzec umowy UMOWA Nr o dostawę wody przesłany Prezesowi UOKiK pismem z dnia 15 marca 2012r. wprowadziła w życie z dniem 14 marca 2012r., a do dnia 20 czerwca 2012r. zmieni umowy zawarte z odbiorcami tak by nie zawierały w sobie zakwestionowanych postanowień.

Dochód Gminy za 2011 r. wynosił(...) zł, w tym z tytułu sprzedaży wody: (...) zł.

Sąd Okręgowy zważył, co następuje.

Odwołanie nie jest uzasadnione, a zaskarżona nim decyzja jest prawidłowa.

Ustawa o z.z. stanowi, że:

1. Art. 6 ust. 1- Dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków odbywa się, na podstawie pisemnej umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków zawartej między przedsiębiorstwem wodociągowo-kanalizacyjnym a odbiorcą usług.
2. Art. 6 ust. 3- Umowa, o której mowa w ust. 1, zawiera w szczególności postanowienia dotyczące:
 - 1) ilości i jakości świadczonych usług wodociągowych lub kanalizacyjnych oraz warunków ich świadczenia;
 - 2) sposobu i terminów wzajemnych rozliczeń;
 - 3) praw i obowiązków stron umowy;
 - 3a) warunków usuwania awarii przyłączy wodociągowych lub przyłączy kanalizacyjnych będących w posiadaniu odbiorcy usług;
 - 4) procedur i warunków kontroli urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych;
 - 5) ustaleń zawartych w zezwoleniu, o którym mowa w art. 16;
 - 6) okresu obowiązywania umowy oraz odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym warunków wypowiedzenia.
3. Art. 7 -Osoby reprezentujące przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, po okazaniu legitymacji służbowej lub pisemnego upoważnienia, mają prawo wstępu na teren nieruchomości lub do obiektu budowlanego należących do osób, o których mowa w art. 6 ust. 2 i 4-7, w celu:
 - 1) zainstalowania lub demontażu wodomierza głównego;
 - 2) przeprowadzenia kontroli urządzenia pomiarowego, wodomierza głównego lub wodomierzy zainstalowanych przy punktach czerpalnych i dokonania odczytu ich wskazań oraz dokonania badań i pomiarów;
 - 3) przeprowadzenia przeglądów i napraw urządzeń posiadanych przez to przedsiębiorstwo;
 - 4) sprawdzenia ilości i jakości ścieków wprowadzanych do sieci;

5) odcięcia przyłącza wodociągowego lub przyłącza kanalizacyjnego lub założenia plomb na zamkniętych zaworach odcinających dostarczenie wody do lokalu;

6) usunięcia awarii przyłącza wodociągowego lub przyłącza kanalizacyjnego, jeżeli umowa, o której mowa w art. 6 ust 1, tak stanowi.

4. Art. 8 - ust. 1 Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może odciąć dostawę wody lub zamknąć przyłącze kanalizacyjne, jeżeli:

1) przyłącze wodociągowe lub przyłącze kanalizacyjne wykonano niezgodnie z przepisami prawa;

2) odbiorca usług nie uiścił należności za dwa pełne okresy obrotowe, następujące po dniu otrzymania upomnienia w sprawie uregulowania zaległej zapłaty;

3) jakość wprowadzonych ścieków nie spełnia wymogów określonych w przepisach prawa lub stwierdzono celowe uszkodzenie albo pominięcie urządzenia pomiarowego;

4) został stwierdzony nielegalny pobór wody lub nielegalne odprowadzanie ścieków, to jest bez zawarcia umowy, jak również przy celowo uszkodzonych lub pominiętych wodomierzach lub urządzeniach pomiarowych.

art. 8 - ust. 3 Przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne o zamiarze odcięcia dostaw wody lub zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego oraz o miejscach i sposobie udostępnienia zastępczych punktów poboru wody zawiadamia powiatowego inspektora sanitarnego, wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz odbiorcę usług co najmniej na 20 dni przed planowanym terminem odcięcia dostaw wody lub zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego,

5. Art. 15 ust. 3- Koszty nabycia, zainstalowania i utrzymania wodomierza głównego ponosi przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, a urządzenia pomiarowego- odbiorca usług.

6. § 17.1 rozporządzenia taryfowego - Odbiorca usług dokonuje zapłaty za dostarczoną wodę lub odprowadzone ścieki w terminie określonym w fakturze, który nie może być krótszy niż 14 dni od daty jej wysłania lub dostarczenia w inny sposób.

7. § 16-18 rozporządzenia taryfowego wskazuje zasady i mechanizm ustalania opłat za świadczone usługi dostawy wody i odbioru ścieków, terminy regulowania należności przez odbiorcę, obowiązki dostawcy w zakresie rozliczania faktycznie pobranej wody, zasady obliczania należności za wodę w przypadku niesprawnego wodomierza i zasady sprawdzania poprawności działania tego urządzenia.

W pierwszej kolejności należało zająć się zarzutem odwołania o charakterze generalnym, w świetle którego powodowa Gmina nie ustalała wzorca umowy na dostawę wody. Obowiązywał on bowiem w Gminnym Zakładzie Usług (...). Gmina wywodziła, że ona posługuje się tylko Regulaminem dostarczania wody i odprowadzania ścieków.

Jak słusznie podniesiono w odpowiedzi pozwanego Prezesa UOKiK na odwołanie powołując się na art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz.U. z 13 grudnia 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) – zwanej dalej ustawą os.g. – do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w tym zakresie gospodarki wodnej. W powodowej Gminie działa Zakład Usług (...) utworzony w wykonaniu uchwały Nr XXII/158/2002 Rady Gminy D..

Zakład ten działa na podstawie przepisów prawa i nadanego mu przez Gminę D. statutu. Aktualny statut wprowadzony został uchwałą Rady Gminy D. z dnia 5 marca 2009 r. (K-39 akt adm.). Jak wynika z postanowienia § 1 Statutu Gminy Zakład Usług (...) jest Zakładem (...) i zgodnie z zapisem postanowienia § 6 pkt 4 tego aktu do podstawowych zadań Zakładu zaliczono utrzymywanie i konserwację komunalnych ujęć wodnych wodociągów i urządzeń kanalizacyjnych (...) naliczanie opłat za pobór wody i odprowadzanie ścieków, egzekwowanie należności (K 40 i nast. akt adm.)

Jako jednostka budżetowa Gminy Zakład nie jest wyposażony w osobowość prawną, działa więc zawsze w imieniu i na rzecz powodowej Gminy. W konsekwencji nie mając zdolności prawnej nie posiada przymiotu przedsiębiorcy. Natomiast przymiot ten przysługuje Gminie D. wyposażonej z mocy prawa w osobowość prawną (art. 2 ust. 2 ustawy os.g. oraz art. 4 pkt 1 lit.a ustawy okik). Dlatego zarzuty naruszenia zbiorowych interesów konsumentów z art. 24 ustawy okik prawidłowo zostały postawione przez pozwanego Prezesa Gminie D., która jest właścicielem Gminnego Zakładu Usług (...) i ponosi odpowiedzialność prawną za jego działania i zaniechania naruszające prawo. Z tych powodów stosowanie przez Zakład wzorca umowy – Umowa Nr na dostawę wody musiało zostać potraktowane jako stosowanie tego wzorca przez Gminę. W związku z tym argumentacja z odwołania powódki wskazująca, że nie posługuje się ona powołanym wyżej wzorcem umowy, a tylko Regulaminem, nie mogła mieć skutku zamierzonego w tym śródku zaskarżenia.

Nie ulega również wątpliwości, że załączone do akt administracyjnych umowy o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków oraz umowy o dostawę wody zawierane były przy zastosowaniu uprzednio opracowanego wzorca umownego, z którego przejmowano do umowy wszystkie postanowienia za wyjątkiem oznaczenia stron i ewentualnych załączników (vide umowy K-58 do 81 akt adm.). Daje to podstawę do przyjęcia, że Gmina posługiwała się w obrocie handlowym odpowiednimi do przedmiotu regulacji wzorcami umów.

Ponieważ powódka zarzuciła w odwołaniu błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o z.z. przez stwierdzenie, iż Gmina w zapisach umów zawartych z odbiorcami wody dopuściła się praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, należało dokonać oceny spornych zapisów wzorca umownego wymienionego w decyzji pod kątem naruszenia właściwych przepisów ustawy oz.z. oraz rozporządzenia taryfowego, a wyniki tej oceny podstawić do przepisu art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o.k.ik. dla przesądzenia czy w sprawie zasadnie przypisano powódce popełnienie deliktu administracyjnego.

Zacząć trzeba od tego, że oceny, czy w danym wypadku mamy do czynienia z praktyką określoną w art. 24 ust. 2, można dokonać na podstawie ustalenia łącznego spełnienia trzech przesłanek:

1. działania przedsiębiorcy,
2. wypełnienia znamion bezprawności
3. naruszenia zbiorowego interesu konsumentów.

Jak już wyżej wykazano powodowa Gmina mająca status przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy okik zawierała umowy o dostawę wody, których zapisy podlegają ocenie pod kątem bezprawności. Ewentualne stwierdzenie bezprawności działania powódki musi być ocenione w płaszczyźnie naruszenia zbiorowego interesu konsumentów. Przez ten interes należy rozumieć interes publiczny, którego ochrona jest jednym z celów ustawy okik określonym w jej art. 1 ust. 1 w brzmieniu „ustawa określa warunki rozwoju i ochrony konkurencji oraz zasady podejmowanej w interesie publicznym ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów”.

Jeśli bezprawne działanie Gminy będzie godzić w interes publiczny to jest interes zbiorowy grupy niezindywidualizowanych konsumentów, uprawnione okaże się przyjęcie, że doszło w sprawie do popełnienia deliktu administracyjnego w postaci praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów zakazanego w art. 2 ust. 1 ustawy okik.

Po przesądzeniu, że powódka posiada w niniejszej sprawie przymiot przedsiębiorcy, konieczne było uznanie czy objęte treścią decyzji postanowienia stosowanych przez nią dwóch wzorców umów były zgodne z bezwzględnie obowiązującymi przepisami prawa.

Ocena ta wypadła dla powódki negatywnie.

Analizując postanowienia wzorców umowy w kolejności przyjętej w zaskarżonej decyzji należało zważyć co następuje.

1. Postanowienie § 1 ust. 6 wzorca Umowa Nr na dostawę wody było niezgodne z treścią art. 7 ustawy oz.z. Przepis ten zawiera zamknięty katalog przesłanek dający kontrolującym prawo wstępu na teren nieruchomości odbiorcy wody.

Według tego przepisu osoby reprezentujące przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, po okazaniu legitymacji służbowej i pisemnego upoważnienia, mają prawo wstępu na teren nieruchomości lub do obiektu budowlanego należących do osób, o których mowa w art. 6 ust. 2 i 4-7, w celu:

- 1)zainstalowania lub demontażu wodomierza głównego;
- 2)przeprowadzenia kontroli urządzenia pomiarowego, wodomierza głównego lub wodomierzy zainstalowanych przy punktach czerpalnych i dokonania odczytu ich wskazań oraz dokonania badań i pomiarów;
- 3)przeprowadzenia przeglądów i napraw urządzeń posiadanych przez to przedsiębiorstwo;
- 4)sprawdzenia ilości i jakości ścieków wprowadzanych do sieci;
- 5)odcięcia przyłącza wodociągowego lub przyłącza kanalizacyjnego lub założenia plomb na zamkniętych zaworach odcinających dostarczanie wody do lokalu;
- 6)usunięcia awarii przyłącza wodociągowego lub przyłącza kanalizacyjnego, jeżeli umowa, o której mowa w art. 6 ust. 1, tak stanowi.

Przesłanki uprawniające do wejścia na teren odbiorcy wody określone w pkt 1 – 5 ww. przepisu mają charakter sztywny i nie podlegają odmiennej regulacji w umowie. Tymczasem we wzorcu umowy Gmina poszerzyła katalog przyczyn uprawniający jej przedstawicieli do wejścia na ten teren w celach kontroli o przypadek egzekwowania zaleceń w zakresie:

„a) obciążania Odbiorcy dodatkowymi kosztami powstałymi w wyniku:

- nieuzasadnionej reklamacji i wskazań wodomierza,
- bezprawnego dokonania dalszych podłączeń i udostępnianie wody osobom trzecim,
- użytkowania wody na inne cele niż uwidocznione w umowie”.

Zatem wprowadzenie do wzorca umowy ww. przesłanki prawa do wejścia na teren odbiorcy nie przewidzianego w zamkniętym katalogu art. 7 ustawy oz.z. nosiło znamiona bezprawności.

Równocześnie rozwiązanie przewidziane w zakwestionowanym postanowieniu wzorca umownego pomijało wynikający z przywołanego przepisu obowiązek okazania legitymacji służbowej lub pisemnego upoważnienia przez osoby działające w imieniu Gminy, co również było niezgodne z treścią art. 7 ustawy oz.z., a przez to bezprawne.

Jak wiadomo w trakcie prowadzonego postępowania administracyjnego Gmina dokonała zmiany postanowienia § 1 pkt 6 wzorca umowy Nr o dostawę wody dostosowując go do przesłanek z zamkniętego katalogu okoliczności uprawniających do wstępu na teren odbiorcy. Jednak, jak słusznie zauważono to w zaskarżonej decyzji w treści zmienionego postanowienia wzorca nadal nie wprowadzono obowiązku okazania przez osoby reprezentujące Gminę legitymacji służbowej lub upoważnienia w przypadku wkraczania na teren odbiorcy.

Sformułowanie „osoby reprezentujące przedsiębiorstwo” nie nakłada na kontrolujących obowiązku wykazania, że reprezentują Gminę poprzez okazanie legitymacji służbowej lub pisemnego upoważnienia. Tak więc mimo modyfikacji analizowane postanowienie na dzień wydania decyzji nadal było niezgodne z bezwzględnie obowiązującym przepisem ustawy. Doprowadziło to Prezesa UOKiK do słusznego wniosku, że powódka w omawianym zakresie nie zaprzestała stosowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów.

2. Postanowienie § 1 pkt 2 wzorca umowy o treści: „dostawca zobowiązuje się do zainstalowania wodomierza po uprzednim wyrażeniu zgody na jego montaż i pokrycie kosztów w całości przez odbiorcę” narusza wprost art. 15 ust. 3 ustawy o.z.z., ponieważ według tego bezwzględnie obowiązującego przepisu koszty nabycia, zainstalowania i utrzymania wodomierza ponosi wyłącznie przedsiębiorstwo. Rozwiązanie przyjęte we wzorcu jest bezprawne, gdyż ustalono w nim, że koszty instalacji wodomierza obciążają odbiorcę. Bez znaczenia pozostaje twierdzenie powódki, że odbiorcy nigdy nie byli obciążani kosztami wodomierza. To jak faktycznie postępowano w stosunkach stron nie jest okolicznością istotną dla bytu praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów. Istotne dla jej istnienia jest, aby rozwiązania przyjęte przez przedsiębiorstwo dawały mu możliwość postępowania niezgodnego z prawem z powołaniem się na wadliwą kontraktową podstawę prawną.

3. W postanowieniach § 1 pkt 3 u pkt 4 wzorca umowy powodowa Gmina przypisała sobie uprawnienie wyłączenia lub ograniczenia dopływu wody w przypadku awarii sieci wodociągowej, braku wody na ujęciu i konieczności przeprowadzenia prac remontowo – konserwacyjnych urządzeń sieci.

Przyjęte rozwiązanie jest bezprawne, gdyż wybiega poza warunki uprawniające do odcięcia dostawy wody przewidziane w bezwzględnie obowiązującym przepisie art. 8 ust. 1 ustawy o.z.z.

W przepisie tym określono tylko trzy przypadki odcięcia dostawy:

- kiedy przyłącze wodociągowe wykonano niezgodnie z przepisami prawa,
- kiedy odbiorca nie uiścił należności za dwa okresy obrachunkowe następujące po dniu otrzymania upomnienia w sprawie uregulowania zaległej opłaty oraz
- kiedy stwierdzony został nielegalny pobór wody.

Dodatkowo należy wskazać, że przesłanki wyłączenia dostawy wody określone we wzorcu mogą być wywołane przyczynami i to zawinionymi leżącymi nie po stronie odbiorcy, ale Gminy (np. z powodu braku należytej staranności utrzymania urządzeń prowadzącej do awarii sieci wodociągowej lub braku wody na ujęciu). Przypisanie sobie uprawnienia do odcięcia dostawy wywiera zatem skutek w postaci możliwości zwolnienia się przez powódkę z odpowiedzialności kontraktowej z art. 471 k.c. za szkody wyrządzone u odbiorcy zawinionym przez nią wyłączeniem lub ograniczeniem dopływu wody. Takie rozwiązanie przerzucające na odbiorcę skutki własnych zaniedbań rażąco narusza dobre obyczaje i interesy odbiorców wody jak słabszej strony kontraktu zawartego z monopolistą sieciowym. Również z tego powodu omówione zapisy wzorca umowy są bezprawne w świetle treści art. 385¹ § 1 k.c. jako niedozwolone postanowienia wzorca umowy w obrocie konsumenckim.

4. Postanowienie § 1 ust. 7 analizowanego wzorca w brzmieniu: „Wyłączenie dopływu wody w przypadku zaległości w regulowaniu rachunków za dostawę wody przez okres przekraczający 3 miesiące od daty otrzymania rachunku” narusza bezwzględnie obowiązujący przepis art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy o z.z. Zgodnie z tym przepisem przedsiębiorca może odciąć dostawę wody, jeżeli odbiorca nie uiścił należności za pełne dwa okresy obrachunkowe, następujące po dniu otrzymania upomnienia w sprawie uregulowania zaległej opłaty.

W tym przepisie wprowadzony został dla przedsiębiorcy specjalny, obligatoryjny tryb postępowania poprzedzający odcięcie dostawy wody w przypadku zalegania przez odbiorcę z zapłatą. Nie znalazł on jednak odzwierciedlenia we wzorcu umowy. W szczególności powódka nie przewidziała konieczności wystosowania do odbiorcy upomnienia w sprawie uregulowania zaległej zapłaty, a dopiero od jego doręczenia możnaby ustalić moment odcięcia dostawy wody. Jest oczywiste, że rachunek (faktura) nie jest upomnieniem. Zatem każde odcięcie dostawy na podstawie § 1 ust. 7 wzorca, a także samo zagrożenie tym skutkiem było działaniem bezprawnym.

5. Z kolei postanowienie § 11 wzorca umowy w brzmieniu: „Strony zastrzegają sobie prawo rozwiązania umowy po uprzednim miesięcznym wypowiedzeniu” pozostaje w sprzeczności z bezwzględnie obowiązującym, przywołanym już w rozważaniach Sądu, przepisem art. 8 ust. 1 pkt 1,2 i 4 ustawy o z.z.

Powodowa Gmina w ogóle nie wzięła pod uwagę, że do jej obowiązków ustawowych należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, w tym zakresie gospodarki wodnej, o czym była już mowa. Jeśli więc zawrze umowę dostawy wody, powinna co do zasady zapewnić ciągłość dostawy – do czego zobowiązuje ją przepis art. 1 ustawy oz.z. Wynika z tego, że Gmina nie może rozwiązać umowy dostawy wody za uprzednim wypowiedzeniem, które to prawo przypisała sobie we wzorcu. Rozwiązanie to prowadzi do skutku przewidzianego w art. 8 ust. 1 ustawy oz.z. czyli odcięcia dopływu wody w sytuacji nie przewidzianej w tym przepisie. Należało je zatem zakwalifikować jako bezprawne.

6. We wzorcu umowy zabrakło obligatoryjnych ze względu na treść przepisu art. 6 ust. 3 ustawy oz.z. postanowień dotyczących ilości i jakości świadczonych usług wodociągowych oraz warunków ich świadczenia, sposobu i terminów wzajemnych rozliczeń, warunków usuwania awarii przyłączy wodociągowych będących w posiadaniu odbiorcy wody oraz procedur i warunków kontroli urządzeń wodociągowych. Jeśli, jak podnosiła to Gmina, wzmiankowane postanowienia zostały określone w Regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, to miała ona obowiązek poinformować odbiorcę w treści wzorca umowy, że Regulamin jest integralną częścią umowy i, co równie istotne, doręczyć Regulamin odbiorcy wraz z wzorcem przed podpisaniem umowy, która to czynność dla celów dowodowych powinna być odnotowana w jednym z postanowień wzorca.

Jednak analizowany wzorzec wymogów tych nie spełnia, a ogólne odwołanie się w nim do umów i obowiązujących przepisów prawa nie jest wystarczające. W konsekwencji w omawianym zakresie wzorzec narusza treść przepisu art. 6 ust. 3 ustawy oz.z. co nosi wszelkie cechy bezprawności.

7. Postanowienie § 9 ust. 2 wzorca umowy narusza bezwzględnie obowiązujący przepis § 17 ust. 1 rozporządzenia taryfowego stanowiący, że: „odbiorca usług dokonuje zapłaty za dostarczoną wodę w terminie określonym w fakturze, który nie może być krótszy niż 14 dni od daty jej wysłania lub dostarczenia w inny sposób.

Skoro we wzorcu Gmina zapisała, że odbiorca wody płaci w terminie 7 dni od otrzymania faktury, to wybrała rozwiązanie nie przewidziane w cytowanym powyżej przepisie rozporządzenia taryfowego, a więc niezgodne z bezwzględnie obowiązującym przepisem prawa i wskutek tego bezprawne.

Dodać w tym miejscu trzeba, w świetle brzmienia omawianego postanowienia wzorca mogą zdarzać się sytuacje, że faktura wysłana odbiorcy pocztą dotrze do niego przed upływem 7 dni od jej wysłania i wtedy będzie on miał więcej niż 7 dni na jej zapłatę. Rozwiązanie z wzorca umowy okazuje się w takich wypadkach mniej korzystne dla odbiorcy, gdyż przewiduje obowiązek uiszczenia należności w okresie do 7 dni od dnia odebrania faktury.

Wszystkie ww. delikty administracyjne godziły w interes publiczny rozumiany jako interesy odbiorców wody tj. kategorii konsumentów, którzy podpisali lub mogliby podpisać umowy o dostawę wody oparte na zakwestionowanym wzorcu umownym sprzed, a co do jednego z postanowień również po jego zmianie. Bezprawne postanowienia dawały Gminie nadmiernie rozbudowane uprawnienia w trakcie trwania umów, a także ograniczały jej odpowiedzialność odszkodowawczą z art. 471 k.c., przerzucały na odbiorców część kosztów urządzeń sieci (wodomierzy), nieprawidłowo ustalały terminy rozliczeń za wodę, nie zawierały minimalnego zakresu przedmiotowego umowy dostawy wody.

Ponieważ w sprawie ustalono, że z dniem 14 marca 2012 r. Gmina wprowadziła nowy wzorzec umowy o dostawę wody (vide korespondencja i tenże wzorzec K-100 do 106 akt adm.), w którym wycofała się z zapisów naruszających zbiorowe interesy konsumentów wymienionych w pkt II zaskarżonej decyzji, prawidłowe było jej oparcie w tym punkcie na podstawie prawnej stwierdzającej praktykę oraz jej zaniechanie tj. na przepisie art. 27 ust. 2 ustawy okik.

Natomiast w odniesieniu do naruszenia zbiorowych interesów konsumentów w sposób określony w pkt I decyzji istniała podstawa do zastosowania przepisu art. 26 ust. 1 ustawy okik o stwierdzeniu praktyki naruszającej zbiorowe

interesy konsumentów i nakazaniu jej zaniechania. Jak bowiem wykazano, nowe brzmienie § 1 ust. 6 wzorca umowy (K 109 akt adm.) nadal nie jest zgodne z wymogami art. 7 ustawy oz.z.

W konsekwencji istniały w sprawie podstawy do nałożenia na powódkę kary pieniężnej na podstawie art. 106 ust. 1 pkt 4 ustawy okik. Kara ta w istocie jest karą stanowiącą sumę kar częściowych wymierzonych za dwa rodzaje praktyk – tj. niezakończoną z pkt I decyzji i zakończoną z pkt II decyzji. W związku z tym bezzasadny był zarzut odwołania o niedopuszczalności wymierzenia dwóch kar pieniężnych za naruszenia pochodzące z jednego wzorca umownego. W istocie bowiem kary wymierzono za różne delikty administracyjne zawarte we wzorcu, zgrupowane w dwóch punktach wydanej decyzji. Faktycznie składają się one na jedną karę płatną do Skarbu Państwa w kwocie 16.926 zł (7052 zł + 9873 zł) za wszystkie naruszenia z jednego wzorca.

Istotne jest, że powódka nie była karana dwukrotnie za to samo naruszenie (czyn niedozwolony), a posłużenie się techniką wymierzenia kar częściowych spowodowało, że są one bardziej transparentne już na etapie zapoznania się z częścią rozstrzygającą decyzji.

Analizując wysokość kar częściowych z pkt IV decyzji w płaszczyźnie przepisu art. 111 ustawy okik Sąd uznał, że są one adekwatne do stopnia naruszenia przepisów prawa. Zakwestionowany wzorzec był stosowany od 2003 r. co podano w decyzji (K-16) i nie zostało przez Gminę zakwestionowane. Okres naruszenia prawa co do praktyki z pkt I decyzji był więc bardzo długi. Tylko nieco krócej trwało naruszenie opisane w pkt II decyzji, gdyż Gmina zaniechała praktyk wymienionych w tej części decyzji dopiero w dniu 14 marca 2012 r. Krótszy okres naruszenia przepisów ustawy okik został niejako „zneutralizowany” przez okoliczność stosowania aż siedmiu praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów z pkt II decyzji.

Nie budzi też wątpliwości, że działanie powódki zmierzało do ograniczenia praw konsumentów jako słabszej części kontraktu.

Uwzględniając powyższe okoliczności, a także fakt, że kary z pkt IV decyzji stanowią odpowiednio tylko (...) i (...) przychodu uzyskanego przez Gminę w 2011 r. oraz odpowiednio tylko (...) i (...) kary maksymalnej, brak jest podstaw do przyjęcia, że są one zbyt wysokie.

Zdaniem Sądu kary te są właściwe dla wywołania skutku represyjnego, a przede wszystkim informacyjnego i zapobiegawczego. Są adekwatne do rozmiaru naruszenia interesu publicznoprawnego.

W tym stanie rzeczy odwołanie podlegało oddaleniu na podstawie art. 479^{31a} §1 k.p.c.

O kosztach postępowania orzeczono stosownie do wyniku sporu na podstawie art. 98 i 99 k.p.c.