



# PORADNIK

## wodociągowo-kanalizacyjny

### Przegląd zagadnień w świetle decyzji UOKiK

Maciej Czapliński





# SPIS TREŚCI

|   |           |
|---|-----------|
| Cele poradnika i jego adresaci .....  | 2         |
| Wykaz skrótów .....   | 5         |
| <b>CZĘŚĆ OGÓLNA - PODSTAWOWE TERMINY .....</b>  | <b>6</b>  |
| Gospodarka rynkowa, konkurencja i jej ograniczanie .....  | 6         |
| Konsument jako słabszy uczestnik rynku. Naruszenie zbiorowych interesów konsumentów .....                           | 8         |
| Specyfika rynku wodociągowo-kanalizacyjnego .....   | 9         |
| Swoboda umów, niedozwolone postanowienia umowne .....   | 10        |
| Rola UOKiK. Postępowanie przed UOKiK .....  | 12        |
| <b>CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA - DZIAŁANIE PRZEDSIĘBIORSTWA WODOCIĄGOWO-KANALIZACYJNEGO<br/>W ŚWIETLE DECYZJI UOKiK .....</b> | <b>15</b> |
| <b>1. NIEUCZCIWE WARUNKI UMÓW .....</b>   | <b>16</b> |
| Ograniczanie odpowiedzialności przedsiębiorstwa .....   | 16        |
| Nakładanie na odbiorcę dodatkowych obowiązków .....   | 19        |
| Rozliczenia stron .....   | 24        |
| Odcięcie dostaw a rozwiązanie umowy .....   | 24        |
| Podlewanie ogrodu .....   | 26        |
| Naruszenie obowiązków informacyjnych .....  | 27        |
| Obowiązki informacyjne przedsiębiorcy przy zawieraniu umów .....  | 29        |
| <b>2. STOSOWANIE UMÓW .....</b>   | <b>31</b> |
| Możliwość kontroli taryf przez UOKiK .....  | 31        |
| Obniżenie ceny za wodę niskiej jakości .....  | 32        |
| Włączanie nieuzasadnionych wydatków do taryf .....  | 33        |
| <b>3. BUDOWA SIECI I PRZYŁĄCZANIE ODBIORCÓW .....</b>   | <b>36</b> |
| Finansowanie rozbudowy sieci .....  | 36        |
| Bezpłatne przekazywanie wybudowanych fragmentów sieci na własność przedsiębiorstwa .....                            | 39        |
| Przyłączanie odbiorców .....  | 41        |
| Inne ograniczenia konkurencji .....   | 44        |
| Pobieranie opłat pozataryfowych .....   | 45        |
| <b>PODSUMOWANIE .....</b>   | <b>49</b> |
| Załącznik .....   | 50        |

© Copyright by Maciej Czaplński and Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

**Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów**

plac Powstańców Warszawy 1

00-950 Warszawa

T. 22 55 60 800

e. [uokik@uokik.gov.pl](mailto:uokik@uokik.gov.pl)

[www.uokik.gov.pl](http://www.uokik.gov.pl)

Opracowanie graficzne: Knowhow advertising

ISBN 978-83-64681-02-8

Warszawa 2016

# CELE PORADNIKA I JEGO ADRESACI

## *Szanowni Państwo, Drodzy Czytelnicy,*

od powstania UOKiK w 1990 r. działalność przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych<sup>1</sup> angażuje znaczną część jego czasu i zasobów. Zakłady te są adresatami istotnej części decyzji wydawanych przez UOKiK (ok. 7% w latach 2013-2014). Niestety, pomimo stałych interwencji UOKiK nie można mówić o zmniejszaniu się skali problemów w tej branży. To główny powód, dla którego postanowiliśmy opracować, wydać i rozpowszechnić ten poradnik.

Publikacja jest w pierwszej kolejności przeznaczona dla osób zarządzających przedsiębiorstwami lub odpowiedzialnych za opracowanie dokumentów, przede wszystkim umów i taryf. Mamy świadomość, że zwłaszcza w mniejszych miejscowościach kadra może być pozbawiona odpowiedniego wsparcia ze strony prawników dobrze znających tę tematykę. Chcielibyśmy zatem, aby poradnik wyjaśnił kierującym zakładami, w jakich sytuacjach, na podstawie jakich przepisów i w jakim trybie UOKiK podejmuje interwencje. Inaczej mówiąc: dajemy wskazówki, jak działać zgodnie z prawem.

Należy pamiętać, że zakłady wodociągowo-kanalizacyjne w znacznej części są zależne od gmin, na które spada część odpowiedzialności za nieprawidłowości na rynku. W wielu przypadkach interwencja UOKiK nie byłaby konieczna, gdyby organy powołane do nadzoru nad przedsiębiorstwami de facto go sprawowały<sup>2</sup>. Liczymy, że pogłębienie przez właściwe osoby we władzach gmin wiedzy o praktyce orzeczniczej UOKiK przeloży się na ograniczenie tych nieprawidłowości.

Mamy też nadzieję, że poradnik zainteresuje szeroki krąg odbiorców usług. Na nich bowiem spada ciężar stosowanych przez zakłady praktyk ograniczających konkurencję i naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Od ich wiedzy, świadomości i poczucia obowiązku zależy w dużej mierze to, czy praktyki przedsiębiorców zostaną wykryte i usunięte z rynku. Dlatego staraliśmy się

wydać tę publikację w formie przystępnej dla wszystkich. Podajemy w niej wiele przykładów, aby lepiej wyjaśnić przestanki konkretnych rozstrzygnięć. Informacje przedstawiamy w przyjaznej formie graficznej – podkreślamy najważniejsze treści. Świadomie zrezygnowaliśmy z cytowania w tekście przepisów prawa, w nadziei, że uczyni to treść bardziej przystępną. Jednak przy każdym omawianym przykładzie zainteresowany czytelnik znajdzie odesłanie do konkretnej decyzji, w niej zaś – obszerne uzasadnienie prawne danego rozstrzygnięcia. Liczymy więc, że każdy znajdzie w tej broszurze coś dla siebie, a znajomość tematyki przeloży się na wyższy poziom usług świadczonych w interesie ogółu.

Należy zastrzec, że celem publikacji nie było kompleksowe opisanie sytuacji prawnej przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych ani udzielenie odpowiedzi na wszystkie pytania i wątpliwości, jakie się wiążą z ich działalnością. Tego rodzaju publikacje, w szczególności komentarze do ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, można znaleźć na rynku. Skupiliśmy się na tych aspektach, które były przedmiotem rozstrzygnięć UOKiK, i podjęliśmy próbę ich przelożenia na praktyczne porady. Takie ujęcie tematu miało wpływ na przyjętą metodę pracy. W pierwszej kolejności wyodrębniliśmy wszystkie decyzje dotyczące omawianej branży wydane przez UOKiK w ostatnich latach. Następnie wybraliśmy spośród nich te, które naszym zdaniem mogą mieć największe znaczenie praktyczne. Wreszcie pogrupowaliśmy je tematycznie i skomentowaliśmy. Jedynym zagadnieniem, które nie opiera się na decyzjach UOKiK, a które mimo to zdecydowaliśmy się omówić ze względu na jego znaczenie praktyczne, są obowiązki informacyjne związane z zawieraniem umów. Z uwagi na przyjętą metodologię nie podajemy bibliografii, gdyż każdy czytelnik bez trudu jest w stanie do niej dotrzeć.

<sup>1</sup> W tekście poradnika będziemy je nazywać zakładami lub przedsiębiorstwami, niezależnie od formy organizacyjno-prawnej, w jakiej działają.

<sup>2</sup> W próbie zbadanej przez UOKiK w 2011 r. ponad 50% taryf na rok 2010 weszło w życie na podstawie art. 24 ust. 8 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, tj. z powodu braku uchwały rady gminy w tym względzie (*Kierunki ochrony konkurencji i konsumentów w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym*, UOKiK 2011, s. 37).

## WYKAZ SKRÓTÓW

Aby nieco skrócić tę obszerną publikację, będziemy się w niej posługiwać następującymi skrótami:

**KC** – Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 121 ze zm.)

**Prezes UOKiK** – Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

**rozporządzenie taryfowe** – Rozporządzenie 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 r. nr 127, poz. 886)

**SA** – sąd apelacyjny

**SN** – Sąd Najwyższy

**SO** – sąd okręgowy

**SOKiK** – Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

**u.o.k.k.** – Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 184)

**UOKiK** – Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

**ustawa wod.-kan.** – Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 139)





## CZĘŚĆ OGÓLNA – PODSTAWOWE TERMINY

### ● Gospodarka rynkowa, konkurencja i jej ograniczanie

Konstytucja RP deklaruje w art. 20, że podstawę ustroju gospodarczego Polski stanowi **społeczna gospodarka rynkowa**. Oznacza to, że – co do zasady – gospodarką powinny rządzić mechanizmy wolnorynkowe: prawo podaży/popytu i zasada swobody umów. W idealnym świecie wolny rynek byłby pozbawiony jakiegokolwiek ingerencji ze strony państwa, a przedsiębiorstwa konkurowałyby ze sobą ceną i jakością usług; te gorsze po pewnym czasie same wypadłyby z rynku. Niestety świat nie jest idealny, konkurencja nie zawsze jest możliwa, a równowaga kontraktowa stron w wielu przypadkach staje się fikcją.

Z różnych powodów zdarza się czasem, że konkurencja na rynku okazuje się niewystarczająca, a jeden przedsiębiorca zdobywa pozycję dominującą. To termin ważny dla orzecznictwa UOKiK, a zarazem kluczowy przy prowadzeniu działalności na rynku wodociągowo-kanalizacyjnym. Co oznacza? Otóż z pozycją dominującą mamy do czynienia wtedy, gdy przedsiębiorca jest na tyle silny na

rynku, na którym działa, że może funkcjonować w znacznym stopniu niezależnie od konkurentów, kontrahentów i konsumentów. Ocena zależy od okoliczności konkretnego przypadku, ale istnieje domniemanie, że przedsiębiorca ma pozycję dominującą, jeżeli jego udział w rynku właściwym przekracza 40%.

👉 O pozycji dominującej można mówić tylko w odniesieniu do rynku, a nie do poszczególnych kontraktów. Często spotykane zdanie: „Przedsiębiorca ma pozycję dominującą wobec swego kontrahenta” jest z perspektywy prawa konkurencji błędne.

W pewnych sytuacjach ocenę może utrudniać problem ze zdefiniowaniem **rynku właściwego**, który powinien być brany pod uwagę w danym przypadku. Najpierw trzeba określić, do jakiej kategorii towarów się odnosimy (tzw. rynek produktowy). Należy przy tym mieć na uwadze, że większość towarów ma swoje substytuty.

👉 Przykładowo: konsumenci zamiast jabłka mogą na deser wybrać gruszkę, więc badając pozycję dostawcy jabłek na danym rynku, trzeba się zastanowić, czy jego konkurentami są tylko producenci jabłek, czy może również producenci gruszek lub innych owoców. Problematiczne bywa też określenie geograficznego zasięgu rynku. W dużej mierze zależy to od produktu, który analizujemy. Nikt nie pojedzie do innego miasta, by kupić kilogram jabłek, więc rynek sprzedaży detalicznej owoców będzie stosunkowo niewielki, lokalny. Ale już gdy kupujemy aparat fotograficzny, porównujemy ceny w różnych sklepach w okolicy, a także w sklepach internetowych. Rynek aparatów będzie więc – w sensie geograficznym – szerszy od rynku owoców.

Trzeba wyjaśnić, że samo dominowanie danego przedsiębiorcy na określonym rynku właściwym nie jest jeszcze niczym złym. Natomiast niedopuszczalne (i zakazane na mocy art. 9 u.o.k.k.) jest **nadużywanie pozycji dominującej**. Przepisy prawa wymieniają kilka rodzajów działań, które będą stanowiły takie nadużycie, ale są to tylko przykłady. Inwencja przedsiębiorców jest nieograniczona, więc próba stworzenia katalogu zamkniętego byłaby w tym przypadku nieracjonalna – w rezultacie UOKiK mógłby zostać pozbawiony narzędzia skutecznej ochrony konkurencji. Dlatego ustawodawca ograniczył się do podania przykładów praktyk ograniczających konkurencję. Mamy z nimi do czynienia m.in. wtedy, gdy przedsiębiorca dominujący narzuca nieuczciwe ceny, odległe terminy płatności lub inne warunki sprzedaży towarów, ogranicza zbyt albo postęp techniczny ze szkodą dla kontrahentów bądź konsumentów, stosuje w podobnych umowach uciążliwe czy niejednolite warunki, uzależnia zawarcie umowy od przyjęcia lub spełnienia przez drugą stronę innego świadczenia, niemającego związku z przedmiotem umowy, narzuca uciążliwe warunki umów, które przynoszą mu nieuzasadnione korzyści. Co ważne, katalog ten można rozszerzać.

W orzecznictwie UOKiK w sprawach wodociągowo-kanalizacyjnych często powtarza się zarzut **narzucania cen**. W tym przypadku dominujący na rynku

przedsiębiorca ma możliwość wymuszenia na kontrahentach określonej ceny za usługę, a ci muszą tę cenę przyjąć, ponieważ nie mają alternatywnego zaopatrzenia. Trzeba jednak wyjaśnić, że o nadużyciu pozycji dominującej można mówić dopiero wtedy, gdy narzucane przez przedsiębiorcę warunki są **nieuczciwe**. Przepisy prawa nie dają jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, jakie warunki należy uznać za uczciwe, a jakie – za nieuczciwe. Należy wobec tego sięgnąć do orzecznictwa i poglądów doktryny. Pojęcie ceny nieuczciwej jest interpretowane bardzo szeroko<sup>3</sup>. Zalicza się do tej kategorii ceny ustalone w sposób sprzeczny z przepisami prawa, ceny pobierane bez podstawy prawnej, wreszcie - ceny sprzeczne z dobrymi obyczajami kupieckimi.



#### TEST: CZY JAKO PRZEDSIĘBIORCA NADUŻYWAM POZYCJI DOMINUJĄCEJ?

Przedsiębiorca mający na rynku pozycję dominującą powinien postępować bardzo ostrożnie i analizować własne działania pod kątem potencjalnego nadużycia swej pozycji. Test, jaki powinien przeprowadzić, to odpowiedź na pytanie, czy mógłby w takim samym stopniu wpływać na interesy kontrahentów, gdyby działał w warunkach wolnej konkurencji. Inaczej mówiąc: czy swoim działaniem wymusza na kontrahentach zachowania rynkowe, które są dla nich mniej korzystne niż te, na jakie mogliby liczyć, gdyby na rynku panowała nieskrępowana konkurencja. Jeśli test da wynik pozytywny, przedsiębiorca postępujący w ten sposób naraża się na sankcje cywilnoprawne (czynności prawne będące przejawem nadużywania pozycji dominującej są z mocy prawa nieważne) oraz administracyjnoprawne (postępowanie przed UOKiK, możliwość nałożenia kary).

## ● Konsument jako słabszy uczestnik rynku. Naruszenie zbiorowych interesów konsumentów

Uczestników rynku można podzielić na dwie kategorie: konsumentów i tych wszystkich, którzy konsumentami nie są. Nie jest to podział stały i sztywny – nikt nie jest konsumentem w każdych okolicznościach. O konsumencie można mówić wyłącznie w odniesieniu do konkretnej czynności prawnej (np. umowy). Konsument to osoba fizyczna, która dokonuje czynności prawnej bez związku z prowadzoną działalnością gospodarczą lub zawodową<sup>4</sup>. A zatem nigdy nie mogą być konsumentami osoby prawne lub inne jednostki organizacyjne, natomiast w przypadku osoby fizycznej ocena zależy od kontekstu i czasem może nastęrczać trudności. Nawet jeśli ktoś prowadzi działalność gospodarczą czy zawodową, w pewnych sytuacjach może być konsumentem. Na przykład rolnik, który kupuje samochód dostawczy, by wozić warzywa do skupu, nie jest konsumentem - ale ten sam rolnik, który kupuje samochód osobowy dla swojej rodziny, może być uważany za konsumenta.

<sup>3</sup> Por. np. wyroki: Sądu Antymonopolowego w sprawie XVII Ama 86/98, SOKiK w sprawie XVII Ama 11/07, SN w sprawie III SK 31/08. Obszerne jest również orzecznictwo sądów unijnych na ten temat.

<sup>4</sup> Art. 22<sup>1</sup> KC.

Konsumenci są **uprzywilejowanymi uczestnikami obrotu**. Prawo przyznaje im taką ochronę ze względu na słabszą pozycję na rynku. Nie mają bowiem ani takiej wiedzy jak profesjonalisci, ani takich możliwości organizacyjnych czy finansowych. Nie dysponują biurem, wsparciem prawników czy innymi ułatwieniami, które mają przedsiębiorcy. Konsumenci nie zawsze zdają sobie sprawę z konsekwencji swych działań i czasem znajdują się w sytuacji przymusowej. Dlatego prawo ich chroni: nakazuje dostarczać im określone informacje, by mogli podjąć świadome decyzje rynkowe; w pewnych okolicznościach umożliwia wycofanie się z zawartych umów albo uznanie niektórych ich postanowień za niewiążące. Zabrania też naruszania **zbiorowych interesów konsumentów**.

Aby można było mówić o ich naruszeniu, muszą być spełnione trzy warunki:

- Działanie przedsiębiorcy musi dotyczyć konsumentów – i to nie jednego czy dwóch, ale pewnej nieokreślonej ich zbiorowości.
- Musi ono być bezprawne, czyli sprzeczne z konkretnym przepisem prawa lub z dobrymi obyczajami, np. rzetelnością kupiecką albo lojalnością stron umowy.
- Musi godzić w interesy konsumentów, najczęściej te ekonomiczne – czyli powodować jakąś stratę po stronie konsumentów – ale czasem również bardziej abstrakcyjne, takie jak godność albo prawo do informacji.

## ● Specyfika rynku wodociągowo-kanalizacyjnego

Po wprowadzeniu teoretycznym możemy podjąć próbę przełożenia omówionych problemów na praktykę. Rynek wodociągowo-kanalizacyjny jest szczególnie, ponieważ w szczególny sposób występują na nim zjawiska omówione powyżej. Przedsiębiorstwa działają w warunkach monopolu, czyli pełnej dominacji, bez jakichkolwiek konkurentów. Ta pozycja nie wynika z walki rynkowej, lecz z faktu, że do prowadzenia działalności jest niezbędna infrastruktura, której specyfika nie pozwala na działalność kilku podmiotów gospodarczych.



Można wyobrazić sobie taką teoretyczną sytuację: w danej miejscowości jest kilka zakładów wodociągowo-kanalizacyjnych, a każdy z nich ma własną sieć i konkuruje z pozostałymi. Jednak biorąc pod uwagę koszty budowy sieci, dublowanie jej albo nawet zwielokrotnianie byłoby marnotrawstwem (o ile w ogóle byłoby technicznie wykonalne). Wszystkie koszty w ostateczności i tak spadłyby na odbiorców. W takich warunkach mówimy o **monopolu naturalnym**.

Określenie **rynku właściwego** nie stanowi w tym przypadku większej trudności. Towarem są woda i ścieki, które nie mają żadnych substytutów (oczywiście „towarem” w pewnym sensie, bo w rzeczywistości chodzi o usługę). Geograficznie też sprawa jest jasna – rynek właściwy jest wyznaczony przez zasięg sieci. W zależności od warunków lokalnych będzie to miejscowość, kilka miejscowości, gmina lub kilka gmin.

W takich okolicznościach pozostaje pogodzić się z funkcjonowaniem tylko jednej sieci i jednego przedsiębiorcy, który ma na rynku absolutną **pozycję dominującą**.

Zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków są dziś usługami powszechnie dostępnymi i niezbędnymi do normalnego funkcjonowania człowieka. Gdy nie istnieje konkurencja, pojawia się pokusa, by wykorzystać posiadaną pozycję – narzucać kontrahentom bardziej wyśrubowane warunki lub nieco wyższe ceny, niż można byłoby to zrobić na rynku konkurencyjnym. Dostawca wody ma na danym rynku właściwym siłę, która pozwala narzucać warunki zawieranych umów, w tym przede wszystkim ceny. Jedyny wybór, jaki ma odbiorca, to zawarcie i wykonywanie umowy w kształcie zaproponowanym przez przedsiębiorcę albo rezygnacja z niej. Do konkurencji nie może odejść, a przecież nie przestanie korzystać z wody. Właśnie takie działanie nazwaliśmy wcześniej nadużyciem **pozycji dominującej**. Jest to postępowanie bezprawne!

Tam, gdzie rynek nie funkcjonuje efektywnie i nie jest w stanie zapewnić odpowiedniego poziomu usług, musi wkroczyć państwo. Prawo chroni słabszych uczestników obrotu – w tym przypadku nie tylko konsumentów, lecz w ogóle wszystkich odbiorców wody, bo są oni w równym stopniu narażeni na nadużywanie pozycji dominującej przez zakład. Na przedsiębiorcy, który prowadzi biznes w warunkach monopolu, spoczywa zatem szczególnie obowiązek brania pod uwagę interesów odbiorców. Ustawodawca wprowadził zaś bardzo szczegółowe uregulowania dotyczące rozbudowy sieci, zawieranych umów oraz informacji, jakie muszą zostać w nich zawarte, a także sposobu ustalania cen za świadczone usługi. Jak pokazuje część poradnika dotycząca poszczególnych decyzji UOKiK, nieprzestrzeganie tych zasad może być powodem uznania działania zakładu za nadużycie pozycji dominującej.

## ● Swoboda umów, niedozwolone postanowienia umowne

Prawo cywilne opiera się na zasadzie swobody umów, co oznacza, że strony mogą (z pewnymi ograniczeniami) dowolnie ukształtować łączący je stosunek kontraktowy. Jednak w praktyce gospodarczej większość umów to **umowy adhezyjne** (łac. *adhaero* – przystępuję), czyli takie, których treść nie jest negocjowana przez strony, lecz narzucana przez jednego z kontrahentów, a realizacja swobody umów sprowadza się do decyzji, czy do danej umowy przystąpić, czy nie. Równowaga kontraktowa stron jest wówczas czysto teoretyczna, a treść umowy zależy przede wszystkim od silniejszego kontrahenta. Do zawierania takich umów stosuje się zwykle umowy przygotowane według jednego wzoru (**wzorce umowne**). Niekiedy do zawarcia jednej umowy wykorzystuje się nawet kilka wzorców (sama umowa, regulamin, tabela opłat itp.), ale zawsze muszą one zostać wyraźnie włączone do umowy. W dokumencie, na

którym klient składa podpis, musi znaleźć się informacja, jakie wzorce umowne mają do niej zastosowanie. Tylko w przypadku umów zawieranych powszechnie (np. o przewóz autobusem) wystarczy udostępnienie regulaminu (np. przez wywieszenie go w widocznym miejscu). W innych przypadkach wzorzec staje się obowiązującą częścią umowy tylko wtedy, gdy zostanie przekazany kontrahentowi przed jej zawarciem.



**Gdy oferuje się zawarcie umowy o dostawę wody lub odbiór ścieków, należy koniecznie wręczyć klientowi wszystkie obowiązujące wzorce umowne. W przeciwnym razie nie można powoływać się wobec niego na ich treść.**

Ze względu na faktyczną przewagę kontrahenta opracowującego wzorce umowy nad jego klientami ustawodawca przewidział szereg uregulowań, których celem jest ograniczenie tej przewagi. W większości przypadków mają one zastosowanie wyłącznie do umów z konsumentami. W polskim prawie przyjęto bowiem założenie, że przedsiębiorca (także osoba prowadząca jednoosobową działalność gospodarczą) jest profesjonalistą i potrafi samodzielnie ocenić zagrożenia związane z zawieraniem umów. W rezultacie przedsiębiorcom nie przysługuje podwyższony poziom ochrony. Najważniejsze przepisy chroniące konsumentów to te, które dotyczą niedozwolonych postanowień umownych.



**Niedozwolone (abuzywne) postanowienie umowne (art. 385<sup>1</sup> KC):**

- 1 nie jest indywidualnie negocjowane, czyli zostało zawarte we wzorcu umownym,
- 2 kształtuje prawa lub obowiązki konsumenta w sposób sprzeczny z dobrymi obyczajami,
- 3 rażąco narusza interesy konsumenta.

Klientami przedsiębiorstwa świadczącego usługi wodociągowe i kanalizacyjne są zarówno przedsiębiorcy, jak i konsumenci. Dlatego wzorce umowne, a przede wszystkim regulamin, muszą spełniać warunki przewidziane dla konsumentów (chyba że zakład opracuje odrębne wzorce dla konsumentów i pozostałych odbiorców). Na etapie formułowania regulaminu trzeba zatem przeanalizować każde jego postanowienie pod kątem wymienionych elementów.

**Skąd wiadomo, że postanowienie jest abuzywne?** Nie zawsze będzie to oczywiste. KC podaje listę przykładowych postanowień, które w razie wątpliwości uznaje się za niedozwolone (art. 385<sup>3</sup> KC).

Są to m.in. postanowienia, które:

- wyłączają lub ograniczają odpowiedzialność względem konsumenta za szkody, za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania;
- przewidują postanowienia, z którymi konsument nie miał możliwości zapoznać się przed zawarciem umowy;



- uzależniają zawarcie umowy od zawarcia innej, która nie ma z tą samą bezpośredniego związku, lub na mocy których konsument przyrzeka zawrzeć podobne umowy w przyszłości.

W cytowanym artykule wymieniono także wiele innych przykładów, z którymi przedsiębiorca opracowujący wzorzec powinien dokładnie się zapoznać. Trzeba pamiętać, że abuzywne mogą być również postanowienia niefigurujące na tej liście, ale spełniające warunki wymienione na [stronie 11](#).

Skutki zawarcia we wzorcu postanowienia niedozwolonego są dwojakie. Z jednej strony KC przewiduje, że abuzywne postanowienia umowy nie wiążą konsumenta. Jeśli zakład powoła się wobec konsumenta na takie postanowienie, np. wyliczy opłatę na podstawie regulaminu, konsument nie jest zobowiązany do zapłaty. Wątpliwości oczywiście rozstrzyga sąd, w toku tzw. **kontroli incydentalnej** (ocena jest dokonywana w kontekście konkretnej zawartej umowy), a skutki orzeczenia dotyczą wyłącznie osoby, która wniosła pozew.

Z drugiej strony każdy – choćby tylko potencjalny – klient zakładu może złożyć do UOKiK zawiadomienie o stosowaniu przez danego przedsiębiorcę niedozwolonego postanowienia umownego (wraz z uzasadnieniem). UOKiK dokonuje wówczas tzw. **oceny abstrakcyjnej** postanowienia (analizuje wzorzec w oderwaniu od konkretnych zawartych umów)<sup>5</sup>. Prawomocna decyzja stwierdzająca, że dane postanowienie wzorca jest niedozwolonym postanowieniem umownym, i zakazująca jego stosowania ma tzw. rozszerzoną skuteczność, co oznacza, że przedsiębiorca nie może powoływać się na dane postanowienie wobec żadnego ze swych klientów – konsumentów<sup>6</sup>.

## ● Rola UOKiK. Postępowanie przed UOKiK

Wiemy już, że monopolisci są szczególnie narażeni na pokusy nadużywania swej pozycji na rynku. Dochodzenie praw przez poszczególnych odbiorców trwałoby długo i było mało efektywne. Musi więc istnieć organ państwowy, który będzie podejmował władcze interwencje, by zabezpieczać interesy odbiorców. Takim organem jest w Polsce Prezes UOKiK<sup>7</sup>, mający kompetencję do działania w przypadku naruszania zbiorowych interesów konsumentów, nadużywania przez przedsiębiorcę pozycji dominującej i stosowania przez niego niedozwolonych

<sup>5</sup> Przepisy przewidujące taki tryb kontroli abstrakcyjnej postanowień wzorców umownych weszły w życie 17 kwietnia 2016 r. Przed tą datą kontrolę abstrakcyjną przeprowadzał (i będzie nadal przeprowadzał w okresie przejściowym) SOKiK, do którego należało wystąpić z powództwem o uznanie postanowienia wzorca za niedozwolone. Na podstawie prawomocnego wyroku dane postanowienie wpisywano do rejestru klauzul niedozwolonych, prowadzonego w wersji elektronicznej przez UOKiK. Z wpisem do rejestru również wiąże się rozszerzona skuteczność wyroku.

<sup>6</sup> Orzecznictwo dotyczące tzw. rozszerzonej prawomocności orzeczeń SOKiK ewoluuje. Stan prawny opisany w tej publikacji uwzględnia wyrok SN z 30 maja 2014 r. w sprawie III CSK 204/2013.

<sup>7</sup> Formalnie organem administracji rządowej właściwym w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów jest Prezes UOKiK. Wykonuje on swoje zadania przy pomocy UOKiK. W poradniku posługujemy się skrótem UOKiK także w tych przypadkach, w których formalnie należałoby mówić o Prezesie.

postanowień umownych<sup>8</sup>. UOKiK ma centralę w Warszawie i dziewięć **delegatur** terenowych. W przypadku spraw wodociągowo-kanalizacyjnych to one prowadzą postępowania.

U źródeł większości postępowań leżą sygnały otrzymane od odbiorców usług. Właśnie dlatego tak bardzo zależy nam na podnoszeniu poziomu wiedzy o ich prawach. Pracownicy UOKiK również we własnym zakresie analizują rynek, poszukując nieprawidłowości, a co pewien czas prowadzą szeroko zakrojone badania rynku i opracowują raporty.

Po wszczęciu **postępowania wyjaśniającego** zwracamy się do zakładu o udostępnianie szeregu dokumentów i informacji – ich przedstawienie jest obowiązkiem przedsiębiorcy, a kary za nierzetelne informacje lub zatajanie faktów są bardzo wysokie. Jeśli w świetle nadesłanych przez przedsiębiorcę wyjaśnień jego działania budzą wątpliwości co do zgodności z prawem, stawiamy zarzuty, wszczynając **postępowanie administracyjne**. Niektóre działania przedsiębiorców mogą być zakwalifikowane zarówno jako naruszenie zbiorowych interesów konsumentów, jak i nadużycie pozycji dominującej. Obecnie większość spraw wodociągowo-kanalizacyjnych kwalifikuje się jako nadużycie pozycji dominującej.

Znaczna część postępowań kończy się w trybie tzw. **decyzji zobowiązującej**<sup>9</sup>. UOKiK może ją wydać (ale nie musi tego zrobić), jeśli po wszczęciu postępowania administracyjnego przedsiębiorca zobowiąże się do zmiany zachowania i wskaże konkretny sposób realizacji tego zobowiązania. Jest to rozwiązanie korzystne dla obu stron – zakład ma szansę uniknąć kary, dla UOKiK zaś jest istotne, że udało się szybko i efektywnie przywrócić stan zgodny z prawem. Jeśli nie doszło do złożenia zobowiązania, a zarzuty się potwierdzą, UOKiK wydaje **decyzję stwierdzającą** nadużywanie pozycji dominującej (ewentualnie – naruszenie zbiorowych interesów konsumentów, uznanie postanowienia za niedozwolone) i nakazującą zaniechanie danej praktyki. Ma też prawo nałożyć karę; jej wysokość może sięgać nawet 10% obrotów przedsiębiorcy osiągniętych w roku obrotowym poprzedzającym ten, w którym karę nałożono. W decyzji możemy nakazać usunięcie trwających skutków naruszeń, np. przez zobowiązanie przedsiębiorcy do aneksowania zawartych umów lub zwrotu niesłusznie pobranych opłat.

Nową instytucją w polskim prawie konkurencji jest dobrowolne poddanie się karze pieniężnej (ang. *settlements*). Ma to na celu przyspieszenie ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy. UOKiK może przed zakończeniem postępowania antymonopolowego zaproponować stronom dobrowolne poddanie się karze, inicjatywa może również wyjść od stron. Każdemu uczestnikowi postępowania zostanie przedstawiona przewidywana treść decyzji (w tym wysokość kary). Strona może dobrowolnie poddać się karze (obniżanej wówczas o 10%); nie oznacza

<sup>8</sup> Po 17 kwietnia 2016 r.

<sup>9</sup> Wyjaśnienia w sprawie wydawania decyzji zobowiązującej w sprawach praktyk ograniczających konkurencję oraz praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów można znaleźć na stronie <https://uokik.gov.pl/download.php?plik=17177>.



to przyznania się do stosowania zarzucanej praktyki. Od zaakceptowanej w ten sposób decyzji przedsiębiorca raczej nie wniesie odwołania, co pozwoli uniknąć długiego i kosztownego postępowania sądowego<sup>10</sup>.

Od decyzji UOKiK można się odwołać. Właściwy do rozpoznania odwołania jest Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, będący wydziałem Sądu Okręgowego w Warszawie. W drugiej instancji sprawę rozstrzyga Sąd Apelacyjny w Warszawie.

## CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA – DZIAŁANIE PRZEDSIĘBIORSTWA WODOCIĄGOWO- -KANALIZACYJNEGO W ŚWIETLE DECYZJI UOKiK



W drugiej części publikacji przedstawiamy Państwu decyzje dotyczące praktyk na rynku wodociągowo-kanalizacyjnym. Zostały one wybrane tak, by pokazać pewne mechanizmy i schematy postępowania przedsiębiorców oraz odpowiadający im sposób rozumowania UOKiK. Celem tego poradnika nie jest piętnowanie konkretnych przedsiębiorców, lecz edukacja. Dlatego nie podajemy, wobec kogo prowadzono dane postępowanie – ograniczamy się do wskazania numerów decyzji, które można oczywiście odnaleźć na stronach internetowych UOKiK, by szczegółowo zapoznać się z rozstrzygnięciem.



Omawiane decyzje zostały przyporządkowane do trzech kategorii:

- 1 praktyk związanych z funkcjonowaniem zakładów i wykonywaniem zawartych umów,
- 2 praktyk związanych z postanowieniami umów zawieranych przez zakłady,
- 3 praktyk związanych z budową sieci i przyłączeniem odbiorców.

Omawiamy je w trzech kolejnych rozdziałach. W tych obszarach orzecznictwa UOKiK, które wywołują najwięcej kontrowersji (zwłaszcza pkt 3 powyższej listy), poza opisem wydanych decyzji przedstawiamy również wątpliwości z nimi związane i podejmujemy próbę wskazania rozwiązania problemu.

<sup>10</sup> Wyjaśnienia w sprawie procedury dobrowolnego poddania się karze są dostępne na stronie <https://uokik.gov.pl/download.php?plik=17261>.

## 1. NIEUCZCIWE WARUNKI UMÓW

### ● Ograniczanie odpowiedzialności przedsiębiorstwa

Ustawa wod.-kan.<sup>11</sup> nakłada na przedsiębiorstwa obowiązek dostarczania wody w wymaganej ilości pod odpowiednim ciśnieniem w sposób ciągły i niezawodny. Nie można jednak wykluczyć sytuacji, gdy z różnych względów przedsiębiorstwo nie jest w stanie spełnić tego warunku. Znalazły one odzwierciedlenie w warunkach umów zawieranych przez poszczególne zakłady. Liczne decyzje UOKiK dotyczą **ograniczania odpowiedzialności przedsiębiorstwa za niewłaściwą ilość lub jakość dostarczanej wody.**

Trzeba tu wyjść od oczywistego stwierdzenia, że odbiorcę wiąże z przedsiębiorstwem umowa. Wobec tego w przypadku niewywiązania się jednej ze stron z obowiązków umownych drugiej stronie przysługuje szereg uprawnień. KC w art. 471 i następnych ustanawia generalną zasadę odpowiedzialności odszkodowawczej za szkodę spowodowaną niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem zobowiązania. Dłużnik jest zobowiązany do naprawienia szkody, chyba że niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania jest następstwem okoliczności, za które dłużnik odpowiedzialności nie ponosi. Praktyki zakładów w tym zakresie UOKiK kwalifikował jako nadużycie pozycji dominującej, ale nie ma przeszkód do zakwalifikowania ich jako naruszenie zbiorowych interesów konsumentów.

Znaczna liczba zakładów stosowała w zawieranych umowach postanowienie, zgodnie z którym przedsiębiorstwo nie ponosiło odpowiedzialności za ograniczenie lub wstrzymanie dostaw wody bądź ograniczenie lub wstrzymanie odbioru ścieków wywołane:

- brakiem wody na ujęciu,
- zanieczyszczeniem wody na ujęciu w sposób niebezpieczny dla zdrowia i życia,
- przerwami w zasilaniu energetycznym urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych.

UOKiK stwierdził, że tak sformułowane postanowienie rozszerza kodeksowe podstawy wyłączenia odpowiedzialności na te sytuacje, w których dłużnik w istocie ponosi odpowiedzialność za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania. Powołując się na zakwestionowane postanowienie, przedsiębiorstwo mogłoby wyłączyć swą odpowiedzialność niezależnie od tego, czy niewykonanie zobowiązania będzie zawinione, czy też będzie następstwem okoliczności, za które przedsiębiorstwo nie ponosi odpowiedzialności. Dla zakładu takie rozwiązanie byłoby korzystniejsze od ogólnej, kodeksowej zasady odpowiedzialności kontraktowej, a dla odbiorców – uciążliwe, ponieważ stanowiłoby większy ciężar od powszechnie przyjętych w stosunkach umownych (przedsiębiorstwo nie wynegocjowałoby z odbiorcami tak korzystnego rozwiązania, gdyby na

<sup>11</sup> Art. 5 ust. 1.

rynku właściwym istniała konkurencja). UOKiK uznał zatem, że takie działanie przedsiębiorstw może stanowić nadużycie pozycji dominującej<sup>12</sup>.

Podobną praktykę stosowały przedsiębiorstwa, które w umowach zawarły postanowienia przewidujące ograniczenie odpowiedzialności w przypadku m.in.:

- konieczności przeprowadzenia niezbędnych napraw urządzeń zaopatrzenia w wodę w najkrótszym możliwym czasie niezbędnym na ich wykonanie,
- uszkodzenia instalacji dostawcy grożącego niebezpieczeństwem.

Podobnie jak w omówionym wyżej przypadku, wyłączenia odpowiedzialności odszkodowawczej za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy sformułowano tu z naruszeniem zasad odpowiedzialności określonych w art. 471 KC. Każde zakłócenie w dostawie wody może spowodować konieczność wstrzymania przez odbiorców świadczenia usług lub procesów technologicznych, co w prostej linii prowadzi do poniesienia przez nich strat. Jeśli zakłócenia były zawinione przez dostawcę, odbiorcom przysługuje roszczenie odszkodowawcze. Tymczasem każda z sytuacji wymienionych w omawianym postanowieniu może wystąpić z przyczyn leżących po stronie usługodawcy – będących skutkiem jego własnych działań lub zaniechań czy też działań lub zaniechań osób, za które przedsiębiorstwo ponosi odpowiedzialność.



**Przykładowo: przyczyną braku wody może być siła wyższa (wtedy przedsiębiorstwo jest zwolnione z odpowiedzialności, ponieważ nie ponosi winy), ale także brak należytej staranności w utrzymywaniu ujęć w odpowiednim stanie technicznym (w świetle art. 2 pkt 16 i 5 ust. 1 ustawy wod.-kan. ujęcia wodne są urządzeniami wodociągowymi, więc na dostawcy spoczywa obowiązek należytej dbałości o nie).**

Podobnie konieczność przeprowadzenia napraw albo uszkodzenie instalacji mogą być skutkiem zaniechania niezbędnych prac modernizacyjnych. UOKiK stwierdził zatem, że postępowanie się przytoczoną klauzulą może prowadzić do wyłączenia lub ograniczenia odpowiedzialności przedsiębiorstwa, które ponosiłoby ją na zasadach kodeksowych. Takie postanowienie jest więc uciążliwe, a jego stosowanie stanowi nadużycie pozycji dominującej<sup>13</sup>.

Inne postanowienia, których stosowanie zostało z analogicznych względów uznane przez UOKiK za nadużycie pozycji dominującej, dotyczyły wyłączenia odpowiedzialności przedsiębiorstwa w przypadku:

- przerwy w odbiorze ścieków spowodowanej przez konieczność usunięcia awarii<sup>14</sup>,
- awarii wodociągowej (tu dodano zastrzeżenie, że może to nastąpić „w przypadku gospodarczo i społecznie uzasadnionym”, ale mimo to stosowanie postanowienia zostało uznane za nadużycie pozycji dominującej)<sup>15</sup>,

<sup>12</sup> Decyzja RGD-33/2014, zob. też decyzje: RGD-40/2013, RKR-42/2013, RWA-47/2012, RPZ-44/2012, RKR-49/2012, RGD-30/2012, RGD-29/2012, RWR-37/2012, RKR-47/2012.

<sup>13</sup> Decyzja RKT-47/2014; podobnie decyzje RGD-28/2014, RWA-47/2012. Por. wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Antymonopolowego z 11 marca 2002 r. (XVII AmA 52/01).

<sup>14</sup> Decyzje: RKR-23/2014, RWA-47/2012.

<sup>15</sup> Decyzja RKR-23/2014.

- planowanych przerw związanych z wykonywaniem prac konserwacyjno-remontowych urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych<sup>16</sup>.

Z kolei wyłączenie odpowiedzialności za „inne przypadki leżące po stronie odbiorcy” UOKiK zakwalifikował jako naruszenie zbiorowych interesów konsumentów<sup>17</sup>.

Od tych sytuacji, w których zakłady usiłowały ograniczyć swą odpowiedzialność w sposób sprzeczny z regułami przewidzianymi w art. 471 KC, trzeba odróżnić te, w których ograniczenia dotyczyły jakości produktu (z punktu widzenia prawa cywilnego woda jest towarem jak każdy inny). Sprzedający odpowiada za to, że jego produkt ma określone cechy i jest zgodny z dostarczonym opisem lub zapewnieniami. W przypadku wody parametry jakościowe są określone w przepisach prawa. Niektóre z zakładów badanych przez UOKiK stosowały w umowach postanowienia, na mocy których odbiorca usług mógł domagać się od przedsiębiorstwa obniżenia należności w razie dostarczenia wody o pogorszonej bądź złej jakości oraz o ciśnieniu uniemożliwiającym normalne korzystanie z wody, o ile udowodnił winę przedsiębiorstwa. Uzasadniając swoje stanowisko, UOKiK stwierdził, że taka bonifikata, która jest – przypomnijmy – oparta na zasadzie odpowiedzialności absolutnej, ma charakter wyrównawczy (kompensacyjny), a nie odszkodowawczy. Dlatego nie udzielić bonifikaty można tylko wtedy, gdy zakłócenia w dostawie wody zostały spowodowane działaniem samego odbiorcy. W innych wypadkach postanowienie ograniczające wypłatę bonifikaty będzie uciążliwe i może zostać uznane za nadużycie pozycji dominującej<sup>18</sup>.

Naruszenie może dotyczyć nie tylko ograniczenia wartości upustu, lecz także kwestii winy. UOKiK zakwestionował następujące postanowienie: „Odbiorca usług może domagać się od Przedsiębiorstwa obniżenia należności w drodze negocjacji w razie zawinonego dostarczenia wody o pogorszonej jakości oraz o ciśnieniu uniemożliwiającym normalne korzystanie z wody. Obniżenie to obliczane będzie proporcjonalnie do okresu trwania zakłócenia przy uwzględnieniu jakości wody oraz faktycznej możliwości jej wykorzystania”. W takim przypadku nabywcy przysługuje prawo do uzyskania odpowiedniego (stosownego do okoliczności) obniżenia ceny z uwagi na to, że nabyty towar jest niepełnowartościowy. Źródło roszczeń to naruszenie ekwiwalentności świadczeń, czyli dysproporcja jakości do ceny, w związku z czym odpowiedzialność sprzedawcy jest niezależna od stopnia jego zawinienia, a nawet wiedzy.

Innym przykładem podobnego naruszenia może być ograniczenie odpowiedzialności przedsiębiorcy nie co do przedmiotu (czyli sytuacji, w których następowało wyłączenie odpowiedzialności), lecz co do ilości. W umowach o dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków przedsiębiorstwo zawarło postanowienie o treści: „W przypadku stwierdzenia pogorszenia jakości wody, na pisemny wniosek Usługobiorcy, usługodawca może obniżyć należność za wodę

o 10% w okresie pogorszenia jakości wody potwierdzonej przez usługodawcę lub organ Inspekcji Sanitarnej”. UOKiK uznał, że jest to warunek uciążliwy. Odwołał się przy tym do art. 487 § 2 KC, który określa, jakie warunki musi spełniać umowa wzajemna - świadczenie jednej strony musi być odpowiednikiem świadczenia drugiej. Jeśli odbiorca jest zobowiązany do zapłaty za wodę, a dostawca dostarcza mu towar niższej jakości niż umówiona, to aby zachować równowagę świadczeń, powinien opuścić cenę proporcjonalnie do pogorszenia jakości wody. Nie ma żadnych podstaw, by domagać się zapłaty pomimo niezachowania kryteriów jakościowych wymaganych przepisami. Tak samo bezpodstawne jest ograniczanie wysokości upustu do 10% pierwotnej ceny, gdyż nawet udzielenie go może nie odpowiadać jakości dostarczonej wody. Wysokość upustu powinna zależeć od stopnia, w jakim jakość towaru odbiega od umowy. Określenie z góry maksymalnego wskaźnika upustu narusza zasadę ekwiwalentności świadczeń, jest uciążliwe i przynosi przedsiębiorstwu nieuzasadnione korzyści<sup>19</sup>.

UOKiK zakwestionował też postanowienie o podobnych skutkach, chociaż sformułowane tak, że sugerowało korzyść dla odbiorcy. W przypadku dostarczania wody o zbyt niskim ciśnieniu lub zanieczyszczonej odbiorcy przysługiwała kara umowna w wysokości 20% kwoty zapłaconej w poprzednim okresie rozliczeniowym (proporcjonalnie do okresu trwania zakłóceń). W przypadku niewielkich zakłóceń postanowienie było potencjalnie korzystne dla odbiorców, ponieważ kara umowna mogła przewyższać poniesione niewygodę. Ale w razie znaczącego spadku jakości wody określenie kary na sztywnym poziomie 20% mogłoby nie być adekwatne do jakości dostarczonej wody – i świadczenia stron nie byłyby ekwiwalentne. Postanowienie uznano za uciążliwe i potencjalnie przynoszące przedsiębiorcy nieuzasadnione korzyści. Została wydana decyzja zobowiązująca do zmiany postanowienia<sup>20</sup>.

## ● Nakładanie na odbiorcę dodatkowych obowiązków

Wybrane działania zakładów, które UOKiK uznał za przejawy nadużywania pozycji dominującej, wiązały się z nakładaniem na odbiorców obowiązków niewynikających z powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Z taką praktyką mieliśmy do czynienia w przypadku zakładu, który w zawieranych umowach obciążał odbiorców utrzymaniem i zapewnieniem niezawodnego działania fragmentu infrastruktury (również w części leżącej poza granicami nieruchomości odbiorcy) oraz pokrycia kosztów wodomierza głównego i jego wymiany, powstających na skutek niezabezpieczenia przed działaniem niskich lub wysokich temperatur, uszkodzeń mechanicznych bądź kradzieży.

<sup>16</sup> Decyzja RWA-48/2012.

<sup>17</sup> Decyzja RGD-24/2014.

<sup>18</sup> Decyzja RKT-32/2014, analogicznie decyzja RGD-29/2012.

<sup>19</sup> Decyzja RGD-31/2014; zob. też decyzje: RGD-40/2013, RWA-47/2012, RPZ-44/2012, RKR-47/2012.

<sup>20</sup> Decyzja RGD-29/2013.



Z ustawy wod.-kan.<sup>21</sup> wynika, że odbiorca usług odpowiada za zapewnienie niezawodnego działania posiadanych instalacji i przyłączy wraz z urządzeniem pomiarowym. W swojej decyzji UOKiK wyszedł z założenia, że odbiorca nie może odpowiadać za urządzenia, których nie posiada. W ocenie UOKiK przyłącze obejmuje wyłącznie odcinki przewodów położone między budynkiem a granicą nieruchomości (lub pierwszą studzienką). Pozostałe, zgodnie z art. 49 KC, z chwilą przyłączenia do sieci wchodzi w skład sieci przedsiębiorstwa. Zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy wod.-kan. odbiorca usług odpowiada za zapewnienie niezawodnego działania przyłączy i instalacji, które posiada, a zatem nie odpowiada za te, które zostały przyłączone do sieci. W przypadku wodomierza głównego sprawa jest bardziej oczywista, ponieważ istnieje osobny przepis (art. 15 ust. 3 ustawy wod.-kan.), wyraźnie wskazujący, że to przedsiębiorstwo jest zobowiązane do pokrycia kosztów nabycia, zainstalowania i utrzymania tego wodomierza. Warunki umów, które nakładają na odbiorców obowiązek usunięcia awarii na przyłączy na całej jego długości, w tym także poza granicami nieruchomości, oraz konserwacji i wymiany wodomierza głównego są więc dla odbiorców uciążliwe. A skoro przedsiębiorca nakazuje odbiorcom konserwację, usuwanie awarii i przeprowadzanie napraw na należących do niego instalacjach, odnosi z tego nieuzasadnione korzyści<sup>22</sup>. Trzeba jednak wskazać, że w pewnych sytuacjach zakładowi może przysługiwać roszczenie odszkodowawcze wobec odbiorcy, który nie dochował należytej staranności przy wykonywaniu swoich obowiązków, np. nie zapewnił odpowiednich warunków w pomieszczeniu wodomierzowym<sup>23</sup>.

Jedno z badanych przedsiębiorstw w tych przypadkach, gdy o zawarcie umowy o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków wnioskował nie właściciel nieruchomości, lecz inna osoba (np. jej dzierżawca), wymagało dołączenia do wniosku oświadczenia właściciela nieruchomości, w którym zgadzał się on na zawarcie umowy i zobowiązywał do ponoszenia solidarnej odpowiedzialności za wynikające z niej zobowiązania. Zakład twierdził wprawdzie, że złożenie oświadczenia nie jest obowiązkowe, ale kategorię sposobu, w jaki zostało sformułowane, oraz informacje uzyskane przez UOKiK od odbiorców przeczyły temu twierdzeniu. W decyzji uznano taki warunek za niedopuszczalny w świetle obowiązujących przepisów. W przypadku rynku wodociągowo-kanalizacyjnego swoboda umów jest znacznie ograniczona, a celem ustawodawcy było stworzenie ram do świadczenia usługi powszechnej. Dlatego przedsiębiorstwo nie może odmówić zawarcia umowy osobie, która spełnia kryteria określone w ustawie, ani stawiać jej dodatkowych warunków<sup>24</sup>. Przepisy mówią zaś wyraźnie (art. 6 ustawy wod.-kan.), że **przedsiębiorstwo ma obowiązek zawrzeć umowę o dostarczanie wody lub odprowadzanie ścieków z każdą osobą, której nieruchomość jest przyłączona do sieci i która wystąpiła z wnioskiem**

<sup>21</sup> Art.1, art. 5 ust. 1 i 2.

<sup>22</sup> Decyzja RŁO-28/2014. Analogicznie decyzje: RŁO-25/2014, RŁO-27/2014, RWR-37/2012. Z kolei w decyzji RGD-24/2014 uznano, że ta sama praktyka stanowi naruszenie zbiorowych interesów konsumentów.

<sup>23</sup> Por. fragment dotyczący kontrowersji wokół definicji przyłącza w części „Przyłączenie odbiorców” (s. 41).

<sup>24</sup> Por. wyrok NSA z 17 października 2007 r., II OSK-1309/07.

**o zawarcie takiej umowy.** Dotyczy to osób dysponujących tytułem prawnym do korzystania z nieruchomości, a nawet takich, które korzystają z nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Tytułem prawnym może być każdy stosunek prawny lub prawo pozwalające na używanie rzeczy, a więc nie tylko własność czy użytkowanie wieczyste, lecz także prawa obligacyjne - najem lub dzierżawa. UOKiK stwierdził więc, że dostawca narzucał najemcom albo dzierżawcom nieruchomości dodatkowy, bezprawny warunek umowy, nadużywając w ten sposób swej pozycji dominującej<sup>25</sup>.

Przedsiębiorstwa przyznają sobie również nadzwyczajne uprawnienia w związku z koniecznością dokonywania remontów sieci. Zgodnie z przepisami przedsiębiorstwo ma obowiązek z przynajmniej 20-dniowym wyprzedzeniem poinformować szereg osób (przede wszystkim odbiorców) o zamiarze wstrzymania dostaw wody lub zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego. Jednocześnie jest zobowiązane do powiadomienia o miejscach i sposobie udostępniania zastępczych punktów poboru wody. Część dostawców próbuje umownie skrócić ten termin - UOKiK stanowczo sprzeciwia się takim praktykom. W przypadku jednego z zakładów, który wpisał do wzorca umownego obowiązek powiadomienia z 14-dniowym wyprzedzeniem, UOKiK stwierdził naruszenie zbiorowych interesów konsumentów.

Liczne problemy, które były przedmiotem wielu decyzji UOKiK, wiążą się z **uszkodzeniami wodomierzy**. Jeśli zakład stwierdził nieprawidłowości w ilości wody pobranej przez mieszkańców (użytkowników) danego lokalu, może to oznaczać, że wodomierz nie działa jak należy. Zdarzają się oczywiście przypadki nieuczciwych odbiorców, którzy usiłują uniknąć płacenia za wodę, ale najczęściej przyczyną tego stanu rzeczy jest po prostu zepsucie się wodomierza. Niezależnie od tego, z jakiego powodu urządzenie nie działa, jest to przede wszystkim poważny problem dla mieszkańców. Nielegalny pobór wody albo uszkodzenie wodomierza (np. zerwanie plomby) to wykroczenia, za które grozi grzywna w wysokości nawet 5 000 zł<sup>26</sup>. Zakładowi przysługuje w takim wypadku uprawnienie do odcięcia dostawy wody, a odbiorca musi pokryć koszt wymiany urządzenia. Może też zostać zobowiązany do zapłaty nawiązki (czyli szczególnego rodzaju wynagrodzenia za doznaną krzywdę).

Normy te nie rozwiązują jednak problemu dostawcy, czyli nieuregulowania należności za użytą wodę. Ponieważ nie da się ustalić, ile wody faktycznie zużyto, zakłady stosują różne sposoby, by obciążyć odbiorcę kosztami. Nie wszystkie metody są uczciwe. Niektórzy wyliczają zużycie wody na podstawie średniego zużycia z poprzednich miesięcy (kiedy jeszcze licznik działał prawidłowo). Inni stosują przeliczniki dużo mniej korzystne dla odbiorcy - np. przyjmują, że każdy domownik zużył tyle wody, ile wynosiło największe zużycie spośród sąsiadów w bloku czy kamienicy. Wówczas koszty mogą iść w tysiące złotych.

<sup>25</sup> Decyzja RKT-53/2013.

<sup>26</sup> Art. 28 ust. 2 pkt 1 ustawy wod.-kan.



Kilka zakładów stosowało jeszcze inny przelicznik - w zawartych umowach przyznawały sobie prawo do obciążenia klienta kosztem wody, jaką ten mógł zużyć przez cały okres uszkodzenia licznika (biorąc pod uwagę przekrój rury). A zatem pechowy konsument mógł zapłacić za tyle wody, ile by zużył, gdyby bez przerwy wyptywała ona strumieniem ze wszystkich kranów. W niektórych przypadkach oznaczałoby to tysiące litrów wody i olbrzymie koszty: zakład wyliczył, że - w zależności od rozmiaru rury - byłoby to od 8 do prawie 100 tys. zł miesięcznie. W tej sprawie interweniował UOKiK. W wydanej decyzji stwierdził, że tego rodzaju uprawnienie zakładu wodociągowo-kanalizacyjnego jest uciążliwe dla klientów, a przedsiębiorcy przynosi nieuzasadnione korzyści. Zakład tłumaczył, że nigdy nie skorzystał z takiego sposobu wyliczania należności, ale zdaniem UOKiK już sama możliwość nakładania tak wygórowanych opłat przez przedsiębiorcę zajmującego na rynku pozycję dominującą stanowi praktykę ograniczającą konkurencję<sup>27</sup>.

**Jak zatem sformułować postanowienie, które zabezpieczy interesy zakładu, a nie będzie przy tym naruszać interesów konsumentów?**

Wytyczne można odnaleźć w decyzji wydanej wobec zakładu, który stosował analogiczne postanowienie wzorca. W toku postępowania przedsiębiorca zobowiązał się zmienić stosowane postanowienie tak, by w przypadku uszkodzenia wodomierza ilość wody ustalano na podstawie **średniego zużycia wody** w okresie 3 miesięcy przed stwierdzeniem niesprawności wodomierza, a gdy nie jest to możliwe - na podstawie średniego zużycia wody w analogicznym okresie roku poprzedniego lub iloczynu średniomiesięcznego zużycia wody w roku poprzednim i liczby miesięcy niesprawności wodomierza. Tak sformułowane postanowienie zostało zaakceptowane przez UOKiK. Od razu widać, że jego treść jest wzorowana na § 18 ust. 1 rozporządzenia taryfowego. Dotyczy on wprawdzie uszkodzenia wodomierza głównego, więc nie ma bezpośredniego zastosowania w takim przypadku, ale wyznacza pewien punkt odniesienia - sugeruje, jakie działania przedsiębiorcy można uznać za dopuszczalne, a jakich nie. Praktyka orzecznicza UOKiK wskazuje, że postanowienia umów przewidujące **znaczące pogorszenie sytuacji konsumenta** w stosunku do stanu przewidzianego w tym przepisie mogą być kwestionowane jako przyznające przedsiębiorstwu nieuzasadnione korzyści<sup>28</sup>.



**Umowę należy skonstruować tak, żeby w przypadku uszkodzenia wodomierza obliczyć należność w sposób możliwie zbliżony do potencjalnego faktycznego zużycia przez danego użytkownika. Skorzystanie z uprawnienia powinno pokryć poniesione koszty, ale nie może prowadzić do wzbogacenia. Trzeba zachęcać odbiorców do regularnego sprawdzania i notowania wskazań wodomierzy oraz kontaktu z zakładem w razie jakichkolwiek wątpliwości.**

<sup>27</sup> Decyzja RKT-1/2009. Analogicznie decyzje: RGD-29/2013, RGD-40/2013, RGD-33/2014, RKR-42/2013, RWA-48/2012, RWA-47/2012, RPZ-44/2012, RKR-49/2012, RGD-30/2012, RGD-29/2012 z 29.11.2012, RWR-37/2012, RKR-47/2012. Por. też wyroki: SOKiK z 1 lipca 2009 r. (XVII AmA 36/08) oraz SA w Warszawie z 28 listopada 2007 r. (VI ACa 939/07) i z 5 listopada 2008 r. (VI ACa 525/08).

<sup>28</sup> RGD-28/2014.

Innym obowiązkiem, który zakłady bezprawnie nakładały na odbiorców, jest nieprawidłowe regulowanie spraw związanych ze służebnością przesyłu. Przepisy jej dotyczące znajdują się w Kodeksie cywilnym<sup>29</sup>. Ich celem jest regulacja stosunków prawnych między właścicielami nieruchomości, na których znajdują się urządzenia służące do przesyłu wody, gazu, prądu itp., a przedsiębiorcami, do których te urządzenia należą. Służebność jest ograniczonym prawem rzeczowym do nieruchomości. Polega na tym, że przedsiębiorca, na którego rzecz została ustanowiona, może w pewnym zakresie korzystać z nieruchomości (np. zakopać w ziemi rurociąg), natomiast właściciel zostaje pewnych swoich uprawnień pozbawiony (np. nie może sadzić drzew pod linią wysokiego napięcia) i musi znosić pewne niedogodności (np. obecność ekip remontowych). Szczegółowo zakres uprawnień określa umowa między przedsiębiorcą a właścicielem nieruchomości, regulująca też, jakie wynagrodzenie przysługuje drugiemu z nich. Oczywiście właściciel nieruchomości może zrezygnować z wynagrodzenia, musi jednak sam - przez nikogo nieprzymuszany - o tym zdecydować. Tymczasem w sprawach analizowanych przez UOKiK przedsiębiorstwa narzucały kontrahentom nieuczciwe warunki umów. Przykładowo: gdy w celu doprowadzenia wody trzeba było ułożyć instalację na gruncie sąsiada, zakład żądał, aby to inwestor nakłonił sąsiada do ustanowienia służebności na rzecz przedsiębiorstwa. A zatem zakład bezprawnie przeniósł na inwestora (swego przyszłego odbiorcę) wszystkie formalności związane z ustanowieniem służebności, a sam jedynie czerpał z tego korzyści. W obu przypadkach UOKiK zaklasyfikował działania przedsiębiorstw jako narzucanie uciążliwych warunków umów, a korzyści uzyskiwane przez zakłady uznał za nieuzasadnione<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> Art. 305<sup>1</sup>-305<sup>4</sup> KC.

<sup>30</sup> Decyzje: RKR-3/2013, RKR-19/2014.

## ● Rozliczenia stron

Czasami przedmiotem postępowań prowadzonych przez UOKiK są sprawy, które mogą się wydawać mało istotne, jednak w kontekście zbiorowych interesów konsumentów są niezwykle ważne. Dla przykładu: zakład zamieścił w umowach postanowienie, zgodnie z którym odbiorca był zobowiązany zapłacić za dostarczoną wodę i odprowadzane ścieki w terminie określonym w fakturze. Z pozoru jest to uregulowanie powtarzające § 17 ust. 1 rozporządzenia taryfowego, lecz istnieje pewna różnica. Rozporządzenie mówi o zapłacie w terminie określonym w fakturze, ale uściśla, że **nie może on być krótszy niż 14 dni od daty jej wysłania lub dostarczenia w inny sposób**. Pominięcie w umowie drugiej części przepisu stawia konsumentów w niekorzystnej sytuacji, ponieważ w praktyce usługodawca mógłby ten termin określić dowolnie, pozostawiając odbiorcom niedostateczny czas na zapłatę. Dlatego UOKiK uznał, że przedsiębiorca mógł naruszyć zbiorowe interesy konsumentów<sup>31</sup>.

Inny przedsiębiorca wiązał początek 14-dniowego terminu z wystawieniem faktury, a nie – jak wynika z rozporządzenia – z jej wysłaniem lub doręczeniem. Tymczasem usługobiorca nie ma żadnego wpływu na to, kiedy zakład wyśle wystawiony rachunek. W rezultacie może się okazać, że odbiorca będzie w zwłoce już w momencie odebrania listu z fakturą. UOKiK uznał takie postanowienie umowne za bezprawne<sup>32</sup>.

## ● Odcięcie dostaw a rozwiązanie umowy

Jeden z zakładów wprowadził do zawieranych umów postanowienie, w świetle którego umowa mogła zostać przez niego rozwiązana za trzymiesięcznym wypowiedzeniem w przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania umowy przez usługobiorcę.

UOKiK uznał tak sformułowane postanowienie za bezprawne. U podstaw obowiązujących przepisów leży przeświadczenie, że woda jest dobrem podstawowym, niezbędnym do egzystencji. Z tego względu obrót nią został poddany szczegółowej regulacji prawnej. Chodzi o to, by wszystkim zapewnić ciągły dostęp do wody i nie pozbawiać go z wyjątkiem ściśle określonych powodów. Sytuacje, w których przedsiębiorstwo może wstrzymać świadczenie usług na rzecz odbiorcy, zostały wyliczone w art. 8 ust. 1 ustawy wod.-kan. Wstrzymanie dostaw wody (lub zamknięcie przyłącza kanalizacyjnego) może nastąpić tylko wtedy, gdy:

- przyłączy wykonano niezgodnie z przepisami,

- pomimo wezwania do zapłaty odbiorca usług zalega z płatnościami za kolejne pełne dwa okresy obrachunkowe,
- jakość ścieków nie spełnia wymogów przewidzianych prawem,
- stwierdzono celowe uszkodzenie albo pominięcie urządzenia pomiarowego,
- stwierdzono nielegalny pobór wody lub nielegalne odprowadzanie ścieków, lub celowo uszkodzone albo pominięte wodomierze.

Jest to **katalog zamknięty**, co oznacza, że nie można go w umowie rozszerzyć o inne sytuacje. Nie wolno też stosować analogii. Zdaniem UOKiK wypowiedzenie umowy prowadziłoby do tego samego skutku co wstrzymanie dostaw (zamknięcie przyłącza kanalizacyjnego). A skoro ustawodawca wyraźnie wyliczył przypadki, kiedy jest to dopuszczalne, zakład nie może przyznawać sobie uprawnień do podejmowania działań mających ten sam skutek, czyli pozbawiających odbiorcę wody (możliwości odprowadzania ścieków). Tymczasem postanowienie stosowane przez wspomnianego przedsiębiorcę przewidywało możliwość rozwiązania umowy w każdym przypadku, gdy odbiorca nie wykonał zobowiązania lub wykonał je nienależycie. Analiza innych postanowień umowy prowadzi do wniosku, że odcięcie wody mogłoby nastąpić, gdyby odbiorca nie powiadomił przedsiębiorcy o zerwaniu plomb wodomierza albo nie zabezpieczył pomieszczenia z wodomierzem głównym przed zamrażnięciem. W wielu takich sytuacjach jest przewidziana grzywna, więc nie ma powodu, by nakładać na odbiorcę jeszcze dodatkową karę i pozbawiać go dostępu do wody. Tak sformułowane postanowienie może naruszać zbiorowe interesy konsumentów<sup>33</sup>. Zakład ma prawo wypowiedzieć umowę tylko w przypadkach wymienionych w art. 8 ust. 1 ustawy wod.-kan. i dopiero po wyczerpaniu procedury przewidzianej w tym przepisie.

Jeden z zakładów informował w zawieranych umowach, że może zaprzestać świadczenia usług wodociągowych, gdy odbiorca pomimo otrzymania upomnienia nie ureguluje zaległych opłat. Tymczasem przytoczony przepis ustawy przewiduje takie uprawnienie dopiero w przypadku zalegania z płatnością za dwa okresy rozliczeniowe następujące po otrzymaniu upomnienia. UOKiK uznał więc, że postanowienie jest bezprawne, a przedsiębiorstwo naruszyło zbiorowe interesy konsumentów<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> Decyzja RGD-32/2014. Analogicznie: decyzja RGD-24/2014.

<sup>32</sup> Decyzja RGD-30/2014.

<sup>33</sup> Decyzja RGD-32/2014. Analogicznie decyzje: RLO-1/2015, RGD-30/2014.

<sup>34</sup> Decyzja RGD-24/2014.



## ● Podlewanie ogrodu

Zazwyczaj przyjmuje się, że odbiorca wyprodukował tyle ścieków, ile zużył wody. Ale są przecież sytuacje, kiedy woda z wodociągów nie wraca do kanalizacji – np. wtedy, kiedy użytkownik podlewa przydomowy ogródek. Dlaczego miałby za to płacić podwójnie? Może wtedy zamontować dodatkowy wodomierz (podlicznik do pomiaru wody zużytej bezpowrotnie). Za wodę przeznaczoną do podlewania ogrodu będzie oczywiście musiał zapłacić, ale już za wypuszczenie jej do ścieków – nie. Przy dużym zużyciu daje to odbiorcy spore oszczędności.

Jeden z zakładów skontrolowanych przez UOKiK zawarł w proponowanych klientom umowach dodatkowy warunek: odliczenie od rachunku za ścieki kosztu wody zużytej do podlewania ogrodu było możliwe tylko od połowy kwietnia do połowy września. A przecież wczesną wiosną i późną jesienią grządki też trzeba podlewać, zwłaszcza kiedy jest upalnie. A jeśli ktoś ma szklarnię, to czy nie podlewa roślin przez cały rok? Zgodnie z decyzją UOKiK<sup>35</sup> przedsiębiorca stosujący takie postanowienie w swoich umowach dopuścił się nadużycia pozycji dominującej na rynku.

Jeśli zakład umożliwia klientom zamontowanie podlicznika do pomiaru wody zużytej bezpowrotnie, musi rozważyć, czy przez wprowadzenie dodatkowych ograniczeń nie nadużywa swej pozycji dominującej.

<sup>35</sup> Decyzja RKT-1/2009.

## ● Naruszenie obowiązków informacyjnych

Jak już wspominaliśmy, w polskim prawie cywilnym obowiązuje zasada swobody umów, co oznacza, że strony mogą dowolnie ułożyć łączący je stosunek prawny. Zasada ta w wielu sytuacjach doznaje ograniczeń, przede wszystkim w stosunkach prawnych z udziałem konsumentów lub w przypadku usług czy produktów o szczególnym znaczeniu społecznym. Jednym z rodzajów ograniczeń, które wprowadził ustawodawca, jest nałożenie na strony umowy obowiązku uregulowania w niej pewnych kwestii. Patrząc pragmatycznie, chodzi o to, by przeciwdziałać sporom między stronami. Chodzi też o to, by słabszej stronie umowy (przede wszystkim konsumentowi) dostarczyć wszelkich informacji, które mogą mu być potrzebne do wykonywania umowy i stwierdzenia, czy druga strona również się z niej wywiązuje.

O obowiązkach informacyjnych wypowiedziały się również sądy. W orzecznictwie stwierdzono przykładowo, że zasady lojalności kontraktowej nakazują możliwie najszerszej informować konsumentów o przysługujących im prawach. Kto nie przekazuje klientom wystarczającej informacji, może narazić się na zarzut naruszenia zbiorowych interesów konsumentów<sup>36</sup>.

Wiele aktów prawnych zawiera szczegółowe przepisy, które określają, jakich informacji przedsiębiorca musi udzielać odbiorcom swojej usługi lub swojego produktu. Katalog obowiązków informacyjnych został zamieszczony m.in. w ustawie wod.-kan. Art. 6 ust. 3 tej ustawy wymaga, by w umowach znalazły się postanowienia dotyczące praw i obowiązków stron. Na podstawie tego przepisu UOKiK postawił jednemu z przedsiębiorstw zarzut niedopełnienia obowiązku uregulowania w zawieranych umowach trybu postępowania reklamacyjnego i kontrolnego. Klienci zostali pozbawieni informacji, gdzie, kiedy i w jakiej formie można wnieść reklamację oraz kiedy przedsiębiorstwo powinno ją rozstrzygnąć. Tymczasem stałe i niezawodne dostawy wody są podstawowym prawem odbiorcy, a jednym ze sposobów egzekwowania tego prawa jest procedura reklamacyjna. Jeśli zaś chodzi o kontrolę, to w umowach nie opisano częstotliwości ani sposobu jej przeprowadzania przez przedsiębiorstwo i nie określono, z jakimi uciążliwościami muszą się liczyć odbiorcy. Trudno sobie wyobrazić, by kontrole przeprowadzano np. w każdą niedzielę albo w środku nocy. A skoro granice uprawień przedsiębiorstwa nie zostały szczegółowo opisane w umowie, przedstawiciele zakładu mogliby przeprowadzać kontrole w każdych okolicznościach.

UOKiK zauważył, że to zakład – jako profesjonalista – powinien tak sformułować treść umowy, aby nie doprowadzić do sytuacji, w której konsument nie będzie mógł korzystać ze swych praw, bo nie będzie ich znał. W konsekwencji UOKiK uznał, że przedsiębiorca działał bezprawnie i mógł się dopuścić naruszenia zbiorowych interesów konsumentów<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> Art. 8 Ustawy z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta (Dz.U. z 2014 r. poz. 827 ze zm.). Por. wyrok SA w Warszawie z 14 maja 2010 r. (VI ACa 1095/09).

<sup>37</sup> Decyzja RŁO-1/2015. Analogicznie decyzje: RGD-32/2014; RGD-30/2014.



Naruszenia były stwierdzane (lub uprawdopodobniane) również w odniesieniu do szeregu innych obowiązków informacyjnych, choćby nieokreślenia w umowach warunków usuwania awarii przyłączy wodociągowych (obowiązek ten wynika wprost z art. 6 ust. 3 pkt 3a ustawy wod.-kan.) albo informacji wynikających z zezwolenia na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków. Art. 6 ust. 3 pkt 5 ustawy wod.-kan. wymaga, by przedstawić odbiorcom szereg informacji dotyczących technicznych aspektów dostaw, m.in. o dacie podjęcia działalności, obszarze działalności, wymaganiach co do jakości usług, a także warunkach wprowadzania ograniczeń dostarczania wody, gdyby wystąpiły niedobory. Część zakładów pomijała te informacje. W niektórych umowach analizowanych przez UOKiK nie podawano też informacji o ilości i jakości świadczonych usług wodociągowych lub kanalizacyjnych (obowiązek przewidziany w art. 6 ust. 3 pkt 1 ustawy wod.-kan.)<sup>38</sup>.

UOKiK zakwestionował także postanowienie wzorca umownego, które przewidywało, że przedstawiciele przedsiębiorstwa mają prawo wstępu na teren nieruchomości lub do pomieszczeń każdego, kto korzysta z jego usług. W dalszej części postanowienia wymieniono przykładowe („w szczególności”) czynności, jakie te osoby mogą wykonywać: kontrola urządzeń pomiarowych, wodomierza głównego lub wodomierzy zainstalowanych w lokalu i dokonanie odczytu ich wskazań; przegląd i naprawa urządzeń posiadanych przez przedsiębiorstwo; sprawdzenie ilości i jakości wprowadzanych ścieków.

UOKiK uznał, że to postanowienie może być sprzeczne z art. 7 ustawy wod.-kan., ponieważ nie przekazuje konsumentom pełnej informacji o uprawnieniach przedstawicieli przedsiębiorstwa (obowiązek jej przekazania wynika z art. 6 ust. 3 pkt 4 ustawy wod.-kan.). Ten przepis również przewiduje uprawnienie do wstępu na teren nieruchomości odbiorców i również wymienia czynności, które przedstawiciele zakładu mają prawo tam wykonywać. Po pierwsze jednak, przepis obejmuje szerszy zakres czynności (oprócz tych, które powtórzone w umowie, także odcięcie przyłącza lub założenie plomb na zamkniętych zaworach i – ewentualnie – usunięcie awarii przyłącza), a po drugie, w przeciwieństwie do postanowienia wzorca umownego katalog ustawy ma charakter zamknięty. Nie można wykluczyć sytuacji, w której przedstawiciele przedsiębiorstwa zamierzający założyć plombę na zawór nie zostaliby wpuszczeni na teren nieruchomości, ponieważ jej właściciel nie wiedziałby, że jest zobowiązany ich wpuścić. Mogłoby się to dla niego wiązać z przykrymi konsekwencjami, a tymczasem wina leżałaby po stronie przedsiębiorstwa, które niestarannie wywiązało się obowiązków informacyjnych<sup>39</sup>.

Z omówionych decyzji wynika, że spełnienie obowiązków informacyjnych przewidzianych w ustawie nie jest czystą formalnością i nie można tego zrobić pobieżnie lub częściowo. Przekazanie odbiorcom informacji o ich prawach i obowiązkach jest dla nich kluczowe, a zarazem leży w interesie

przedsiębiorstwa, gdyż pozwala mu uniknąć sytuacji opisanych w powyższych przykładach. Trzeba zaznaczyć, że omówione w tym punkcie decyzje zostały wydane w stanie prawnym sprzed wejścia w życie (w grudniu 2014 r.) ustawy o prawach konsumenta. Obecnie podczas prowadzenia działalności trzeba brać pod uwagę również obowiązki informacyjne nałożone na przedsiębiorcę tą ustawą. W art. 8 u.p.k. zawarto nakaz przekazywania nabywcy informacji dotyczących m.in. danych przedsiębiorcy, głównych cech świadczenia oraz sposobu i terminu spełnienia go, ceny i wszystkich innych kosztów, a także procedury rozpatrywania reklamacji. Warto zwrócić uwagę, że mówi się tu wyłącznie o procedurze, ale już nie o terminie rozpatrzenia reklamacji. Niemniej jednak projekt ustawy o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich przewiduje uregulowanie także tej kwestii.



Przedsiębiorca powinien podejść do obowiązków informacyjnych z należytą starannością. Warto je wyodrębnić z umowy graficznie (ramka, inna czcionka albo przynajmniej wyraźny nagłówek). Treść umowy musi dokładnie oddawać sformułowania ustawowe – co nie znaczy, że musi je powtarzać. Przeciwnie: przełożenie ich z języka prawnego na formę łatwiejszą w odbiorze dla przeciętnego konsumenta może być dobrym pomysłem.

## ● Obowiązki informacyjne przedsiębiorcy przy zawieraniu umów

Omówiwszy kilka decyzji UOKiK, które dotyczyły tego zagadnienia, uznaliśmy za stosowne włączenie do poradnika dodatkowego rozdziału na temat obowiązków informacyjnych spoczywających na przedsiębiorcach wod.-kan. W wielu branżach przepisy prawa szczegółowo określają, jakie informacje powinny być zawarte w umowach oferowanych kontrahentom, zwłaszcza jeśli są nimi konsumenci. Jest tak również w przypadku usług wodociągowo-kanalizacyjnych; spis wymaganych informacji można znaleźć w art. 6 ust. 3 ustawy wod.-kan. Elementy wymienione w tym przepisie muszą znaleźć się obligatoryjnie w każdej umowie zawieranej przez przedsiębiorstwo, niezależnie od cech odbiorcy (przedsiębiorca czy konsument) i od trybu zawarcia umowy.

W celu zapewnienia bezpieczeństwa obrotu umowa o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków musi być zawarta w formie pisemnej, co wyklucza możliwość jej zawarcia np. przez telefon, SMS lub internet<sup>40</sup>. Można zawierać umowy w lokalu przedsiębiorstwa (biurze, punkcie, odpowiednio oznakowanym stanowisku sprzedaży) – w praktyce najczęściej dochodzi do zawarcia umowy właśnie w tym trybie, a zawieranie umów w domu odbiorcy (podczas wizyty przedstawiciela zakładu) czy w trybie korespondencyjnym (przez wymianę podpisanych egzemplarzy umowy) jest rzadkością. Jednak z prawnego punktu

<sup>38</sup> Decyzja RGD-30/2014. Analogicznie decyzja RGD-24/2014.

<sup>39</sup> Decyzja RGD-32/2014.

<sup>40</sup> Chyba że umowa zawarta w formie elektronicznej zostanie opatrzona podpisem kwalifikowanym.



widzenia nic nie stoi na przeszkodzie, by umowa została zawarta na odległość bądź poza lokalem przedsiębiorstwa. W takiej sytuacji zakład musi wywiązać się dodatkowo z wielu innych obowiązków informacyjnych, które nakładają na niego przepisy u.p.k. W tabeli stanowiącej załącznik do niniejszego poradnika wyszczególniono zarówno obligatoryjne elementy umowy (wynikające z art. 6 ust. 3 ustawy wod.-kan.), jak i obowiązki informacyjne przewidziane w u.p.k. – te dotyczące „normalnego” trybu zawierania umowy oraz te stosowane do umów zawieranych na odległość lub poza lokalem przedsiębiorstwa (odpowiednio art. 8 i 12 u.p.k.). Jako że u.p.k. ma szerokie zastosowanie do różnego rodzaju towarów i usług oferowanych konsumentom, jej przepisy cechują się większą ogólnością. Dlatego w tabeli podjęto próbę dopasowania zakresu poszczególnych obowiązków informacyjnych do specyfiki rynku wodociągowo-kanalizacyjnego i do elementów, których uregulowania w umowie wymaga ustawa wod.-kan. Trzeba zaznaczyć, że wszystkie obowiązki informacyjne muszą być spełnione nie tylko przy zawieraniu nowych umów, lecz także wtedy, gdy dochodzi do zmiany (aktualizacji) umowy.

Zawarcie/zmiana umowy na odległość lub poza lokalem przedsiębiorstwa ma jeszcze to znaczenie, że konsument może odstąpić od umowy w ciągu 14 dni. Trzeba go poinformować o tym uprawnieniu i dołączyć do umowy formularz odstąpienia.

Na koniec zaznaczamy, że u.p.k. nie ma zastosowania do odbiorców, którzy zawierają z zakładem umowę bezpośrednio związaną z prowadzoną przez nich działalnością gospodarczą. Ale jeśli zakład posługuje się jednolitym wzorcem umowy dla wszystkich klientów i umożliwia zawarcie umowy na odległość lub poza lokalem przedsiębiorstwa, wzorec musi spełniać najbardziej wygórowane wymagania – przewidziane dla konsumentów.



## 2. STOSOWANIE UMÓW

### ● Możliwość kontroli taryf przez UOKiK

Znaczna część skarg, które wpływają do UOKiK, dotyczy wygórowanych cen za wodę. W związku z tym powstały wątpliwości, czy – a jeśli tak, to w jaki sposób – Urząd powinien ingerować w kwestię taryf. Formalnie UOKiK dysponuje takim uprawnieniem, co zostało potwierdzone w orzecznictwie<sup>41</sup>. Jednak należy pamiętać, że UOKiK co do zasady nie jest organem kontroli cen na rynku i nie ingeruje w ich wysokość.

W przypadku opłat za dostarczanie wody i odbiór ścieków funkcję takiego regulatora pełni w pierwszej kolejności gmina. To właśnie organy gminy mają możliwość badania wysokości opłat pod kątem legalności i zasadności oraz zatwierdzania taryf, a osoby pracujące w tych organach ponoszą za swoje decyzje odpowiedzialność prawną i polityczną. Niestety, jak już wspomniano we wstępie, od pewnego czasu można zauważyć trend uchylania się organów gmin od wzięcia odpowiedzialności za wysokość taryf. Wspomniane organy korzystają z tego, że zgodnie z art. 24 ust. 8 ustawy wod.-kan. propozycje taryfowe niezatwierdzone przez radę gminy w określonym terminie wchodzi w życie w kształcie zaproponowanym przez przedsiębiorcę. Zwłaszcza w tych sytuacjach, gdy organy administracji samorządowej powołane do bezpośredniego

<sup>41</sup> Por. wyrok SN z 27 sierpnia 2003 r. w sprawie I CK 185/03.

nadzoru nad przedsiębiorstwem nie wywiązują się ze swych obowiązków, ingerencja UOKiK może się okazać konieczna (przy czym jest ona ograniczona do analizy elementów kalkulacji i jej zgodności z przepisami ustawy wod.-kan.).

## ● Obniżenie ceny za wodę niskiej jakości

W jednym z postępowań ujawniono, że do nieprawidłowości dochodziło w związku ze stosowaniem przestarzałej technologii uzdatniania wody. W rezultacie dostarczana woda znacznie przekraczała dopuszczalne wartości manganu, żelaza i niklu, a poza tym była mętna, miała zły smak, zapach i wygląd. Mimo pogorszonych parametrów nie zagrażała jednak zdrowiu, w związku z czym została warunkowo dopuszczona do spożycia w okresie od 6 września 2007 r. do 31 marca 2013 r. Mieszkańcy skarżyli się na jakość wody i żądali obniżenia ceny. O zastosowanie 40-procentowego rabatu wnioskowali też radni gminy. W umowach zostało zawarte postanowienie, że w przypadku nieodpowiedniej jakości cena może zostać obniżona o 10%<sup>42</sup>, jednak przedsiębiorstwo odrzucało wnioski o upust, argumentując, że postanowienie umowne ma zastosowanie tylko w przypadkach sporadycznego i krótkotrwałego dostarczania wody niższej jakości (np. przy awarii sieci). UOKiK uznał, że stosowanie niezmiennego ceny pomimo dostarczania przez tak długi czas wody o niskiej jakości jest niezgodne z zasadami uczciwej i ekwiwalentnej wymiany. Przedsiębiorca działający w innych, konkurencyjnych warunkach nie byłby w stanie uzyskać takiej ceny za swój towar, a zatem cenę trzeba uznać za nieuczciwą. Odbiorca nie może być zobowiązany do zapłaty pełnej kwoty za wodę nieodpowiedniej jakości i nie ma znaczenia, że woda została (warunkowo) dopuszczona do spożycia<sup>43</sup>. Skoro woda nie spełnia norm wynikających z przepisów, przedsiębiorca nie wywiązuje się z obowiązku dostarczania wody o należytej jakości. Woda warunkowo dopuszczona do spożycia jest towarem niezgodnym z umową, więc odbiorcy powinni płacić za nią mniej. W przeciwnym wypadku naruszona zostaje zasada ekwiwalentności świadczeń<sup>44</sup>.

W innym postępowaniu UOKiK analizował podobną sytuację, z tą różnicą, że warunkowe dopuszczenie do spożycia dotyczyło dwóch z czterech ujęć wody. Cena ustalana przez dostawcę w taryfach była taka sama dla wszystkich odbiorców – bez względu na to, z którego ujęcia pochodziła. Podobnie jak w poprzednim przypadku, w decyzji stwierdzono, że dostawca działał niezgodnie z dobrymi obyczajami. Długotrwałe (niemal 10 lat) dostarczanie wody o pogorszonej jakości powinno skutkować obniżeniem jej ceny. Co więcej, powinno się to odbyć automatycznie – z inicjatywą obniżenia powinien wyjść zakład, a nie odbiorcy<sup>45</sup>.

<sup>42</sup> Uwaga! Jak już wspomniano, postanowienia ograniczające odpowiedzialność przedsiębiorstwa mogą stanowić nadużycie pozycji dominującej. Przedmiotem omawianej tu decyzji nie była jednak analiza stosowanych warunków umów, lecz praktyka przedsiębiorcy polegająca na nieobniżaniu ceny za produkt - niezależnie od postanowień umownych.

<sup>43</sup> Por. wyrok Sądu Antymonopolowego z 14 czerwca 1995 r. w sprawie XVII Amr 8/95.

<sup>44</sup> Decyzja RKR-47/2013.

<sup>45</sup> Decyzja RWR-41/2013.

Problemy mogą się pojawiać tam, gdzie do sieci gminnej podłączonych jest kilka gmin sąsiednich, które nie mają własnych oczyszczalni ścieków. W analizowanym przez UOKiK stanie faktycznym gminy te były odbiorcami hurtowymi, nie korzystały ze specjalnych stawek, lecz obciążano je kosztami, które wynikały z taryfy obowiązującej w gminie będącej właścicielem oczyszczalni. W taryfie tej zostały również uwzględnione koszty oczyszczania napływających do sieci wód infiltracyjnych i przypadkowych (stanowiły one nawet 56,8% ścieków). Nie uwzględniono jednak faktu, że 90% sieci było wykorzystywane wyłącznie na potrzeby odbiorców usług w gminie, do której należała sieć. W związku z tym udział wód infiltracyjnych i przypadkowych z gmin sąsiednich w ogólnej ilości ścieków był dużo mniejszy od udziału wód pochodzących z terenu gminy ustalającej taryfę. W taryfie uwzględniono również koszty utrzymania i eksploatacji całej sieci kanalizacyjnej, podczas gdy ścieki z gmin sąsiednich płynęły zaledwie jej niewielką częścią. Dlatego UOKiK uznał, że cena za przesyłanie ścieków narzucona gminom sąsiednim była nieuczciwa. Nie ma powodów, by ponosiły one koszty niezwiązane ze świadczoną im usługą. W konsekwencji gminy te nie powinny płacić za ścieki według taryfy ustalonej przez gminę - właściciela oczyszczalni, bo generują stosunkowo niewielką część kosztów wziętych pod uwagę przy kalkulacji<sup>46</sup>.

## ● Włączanie nieuzasadnionych wydatków do taryf

Nie wszystkie koszty ponoszone przez przedsiębiorstwo mogą być uwzględniane przy kalkulacji taryf. Jeden z zakładów promował picie wody i racjonalizację jej zużycia, współorganizując (wraz z gminą) piknik ekologiczny, uroczyste otwarcie nowo wybudowanej stacji uzdatniania wody i konkurs tematyczny dla szkół. Reklamował też swą działalność, wywieszając banery i publikując w lokalnej gazecie teksty reklamowe. Wydatki związane z działalnością promocyjną i reklamową zostały uwzględnione w taryfie, co przełożyło się na wyższą o 3 gr cenę 1 m<sup>3</sup> wody. Tymczasem rozporządzenie taryfowe wymienia bardzo szczegółowo, jakie kategorie kosztów można wziąć pod uwagę przy kalkulacji opłat za zużycie wody i odbiór ścieków. Żaden z przepisów rozporządzenia nie przewiduje możliwości uwzględniania kosztów reklamy i reprezentacji. Dlatego UOKiK uznał, że ceny stosowane przez zakład są nieuczciwe, a on sam nadużył swej pozycji dominującej<sup>47</sup>. Nie wykluczamy z założenia możliwości włączenia pewnych kosztów promocji do wydatków taryfowych - poszczególne przypadki będą rozstrzygane indywidualnie.

<sup>46</sup> Decyzja RKR-46/2013. Por. też wyroki SOKiK: z 16 listopada 2010 r. w sprawie AmA 161/09, z 1 marca 2013 r. w sprawie XVII AmA 24/10.

<sup>47</sup> Decyzja RKR-5/2015.



## ● Ograniczenia konkurencji

Warto jeszcze opisać dwie decyzje, które wprawdzie nie dotyczą ściśle usług wodociągowo-kanalizacyjnych, jednak praktyk dopuściła się spółka świadcząca takie usługi. Omawiamy te decyzje, by odbiorcy mieli świadomość, że ich działalność może pociągać za sobą również inne naruszenia prawa konkurencji niż nadużycie pozycji dominującej.

Spółka, o której mowa, posiadała stację zlewną. Inny przedsiębiorca, odbierający nieczystości ciekłe ze zbiorników bezodpływowych w sąsiednich gminach, chciał rozszerzyć swą działalność na teren gminy Malbork. Wystąpił więc do konkurenta dysponującego zlewnią o wydanie zaświadczenia o gotowości ich odbioru przez tę stację (zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach<sup>48</sup>). Spółka poinformowała, że nie ma możliwości przyjmowania większej niż dotąd ilości ścieków. Pomimo wyjaśnień, że będą to ścieki, które obecnie dostarczają inni przedsiębiorcy – konkurenci (a zatem ilość pozostanie na tym samym poziomie), spółka nie zmieniła decyzji.

Podobną praktykę stosował zakład, który dla innych niż on sam dostawców nieczystości ciekłych dostarczanych do stacji zlewnej wprowadził limity ilości (co może być w pewnych okolicznościach uzasadnione), a na dodatek stosował nietransparentne i nieprecyzyjne zasady dostarczania nieczystości. Konkurenci skarżyli się, że zakład ogranicza im odbiór nieczystości i nęka ich, stale zmieniając zasady dotyczące przywozu, wprowadzając konieczność telefonicznego uzgadniania terminów i częstotliwości dostaw (co nieraz skutkowało wycofaniem beczkowitzu sprzed bramy oczyszczalni), pobierając płatności za każde przyjęcie beczkowitzu (zamiast przelewu np. raz w miesiącu), kwestionując parametry dowożonych nieczystości. Innym konkurentom w ogóle odmówiono dostępu do stacji.

UOKiK uznał, że przedsiębiorstwo dysponujące jedyną stacją zlewną w okolicy miało pozycję dominującą nie tylko na rynku przyjmowania nieczystości, lecz także opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości od właścicieli nieruchomości. W postępowaniu wykazano, że konkurenci nie mogli nawet wykorzystać przydzielonych im limitów, było więc prawdopodobne, że zakład dysponujący stacją rzeczywiście utrudniał im działalność, nadużywając pozycji dominującej. Tymczasem ograniczanie konkurentom dostępu do stacji zlewnej było nieuzasadnione, ponieważ liczba przedsiębiorców, którzy dostarczali nieczystości, nie miała przecież wpływu na łączną ilość nieczystości – liczba obsługiwanych nieruchomości pozostała ta sama<sup>49</sup>.

W opisywanym postępowaniu przedsiębiorca złożył zobowiązanie do zmiany praktyki. Wprowadził jednakowe dla wszystkich konkurentów, jasne reguły dostępu do stacji zlewnej. W przeddzień planowanego zrzutu nieczystości dostawcy będą

telefonicznie uprzedzać o nim zakład. Limit dzienny zostanie utrzymany, ale dzięki systemowi uprzedzania o planowanych zrzutach może zostać podzielony między wszystkich dostawców, w razie gdyby któryś z nich zamierzał w danym dniu wywieźć więcej niż 4 m<sup>3</sup> nieczystości. Zakład zobowiązał się też do rejestrowania zrzutów i rozliczania się z konkurentami raz w miesiącu. Pozostałe możliwości przerobowe oczyszczalni mogą być wykorzystane przez zakład<sup>50</sup>.

Warto przywołać jeszcze jedną decyzję, która również dotyczyła ograniczania konkurentom dostępu do zlewni. Przedsiębiorstwo przedstawiło na swą obronę szereg argumentów natury technicznej. Twierdziło, że jego stacja zlewna ma małą pojemność, a wypompowywanie trwa długo, dlatego przywożenie do niej nieczystości ciekłych wyłącznie samochodami tego przedsiębiorcy pozwala dostosować godziny zrzutów do możliwości zlewni. Podniosło także, że nie ma urządzeń pomiarowych i że oczyszczalnia nie byłaby w stanie przetworzyć ewentualnych ścieków przemysłowych, a praca laboratorium została by zdezorganizowana.

UOKiK nie uznał żadnego z tych argumentów. Podobnie jak w poprzedniej omówionej sprawie, stwierdził, że zwiększenie liczby przedsiębiorców dowożących nieczystości nie spowoduje zwiększenia ilości ścieków wytwarzanych przez mieszkańców. Organizacja pracy zlewni może zostać utrudniona, ale nie zablokowana. Ilość przywożonych nieczystości płynnych można z góry ustalić z konkurentami umownie, a ilość nieczystości w poszczególnych zrzutach - stwierdza szacunkowo (choćby na podstawie wskazań wskaźników objętościowych na samochodach). Zresztą w świetle przepisów<sup>51</sup> to na właścicielu stacji zlewnej ciąży obowiązek zapewnienia pomiaru objętości dowożonych nieczystości. Z kolei ryzyko przedostania się do zlewni ścieków przemysłowych można ograniczyć np. przez zobowiązanie dostawców do każdorazowego przedstawiania rachunków za opróżnienie szamb. Ze względu na takie uzasadnienie decyzja jest ważna, ponieważ wynika z niej, że to na przedsiębiorcy dominującym spoczywa obowiązek zorganizowania pracy zlewni w sposób umożliwiający konkurencję na rynku<sup>52</sup>.

<sup>50</sup> Decyzja RKR-36/2013.

<sup>51</sup> Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 17 października 2002 r. w sprawie warunków wprowadzania nieczystości ciekłych do stacji zlewnych (Dz.U. z 2002 r. nr 188, poz. 1576).

<sup>52</sup> Decyzja RKR-44/2012.

<sup>48</sup> Ustawa z dnia 13 września 1996 r., tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 1399.

<sup>49</sup> Por. wyrok SN z 14 stycznia 2009 r. w sprawie III SK 24/08.



### 3. BUDOWA SIECI I PRZYŁĄCZANIE ODBIORCÓW

#### ● Finansowanie rozbudowy sieci

Budowa i rozbudowa sieci wod.-kan. wymagają poniesienia ogromnych kosztów, które stanowią poważny wydatek w budżecie gminy lub nawet przekraczają jej możliwości finansowe. W wielu przypadkach znaczącą część tych kosztów można pozyskać z funduszy unijnych, ale nawet wówczas konieczne jest zapewnienie odpowiedniego wkładu finansowego ze strony samorządu. Gminy i działające w nich przedsiębiorstwa podejmują różne działania, by przynajmniej część kosztów przerzucić na przyszłych odbiorców usług.

Tymczasem w ocenie UOKiK prawo przewiduje tylko jeden sposób współfinansowania budowy przez mieszkańców: **opłaty adiacenckie**<sup>53</sup>. Jest to rodzaj daniny publicznej wnoszonej na rzecz gminy, która wiąże się ze wzrostem wartości nieruchomości – działka, która ma dostęp do kanalizacji i bieżącej wody, jest warta więcej od działki tego dostępu pozbawionej. Stawkę opłaty ustala rada gminy, przyjmując założenie, że wartość nieruchomości, do których zostanie doprowadzony wodociąg, wzrośnie o określony współczynnik (np. 10%, przy

<sup>53</sup> Art. 144 i artykuły następnne Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 782).

czym maksymalny dopuszczony ustawą wzrost wartości to 50%). Następnie wójt (burmistrz, prezydent miasta) wycenia poszczególne nieruchomości i ustala wysokość opłaty. Jest to tryb dość skomplikowany i kosztowny, bo wymaga udziału rzeczoznawców, którzy dokonują wyceny, i może powodować spory z właścicielami o wysokość opłaty, które często znajdują finał w sądzie. Zapewne z tego powodu gminy niechętnie korzystają z tego sposobu pozyskiwania środków. Niestety, podejmując próby przerzucenia kosztów budowy sieci na użytkowników, naruszają prawo, a w konsekwencji narażają się na odpowiedzialność przed UOKiK.

W pewnej gminie zastosowano następującą praktykę. Nie było tam wieloletniego planu rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, nie ustalono też opłat adiacenckich, chociaż władze wiedziały, że to jedyny prawnie dopuszczalny sposób finansowania rozbudowy sieci przez mieszkańców. Obchodzono to ograniczenie w ten sposób, że w poszczególnych miejscowościach budowa sieci następowała we współpracy ze społecznymi komitetami ds. budowy sieci kanalizacyjnej i wodociągowej. Były one formalnie powoływane przez mieszkańców, ale sposób ich organizacji oraz zasady współuczestnictwa w realizacji budowy określono w uchwałach organów gminy, a więc w rzeczywistości powstawały one z jej inicjatywy. Budowa nowych odcinków sieci następowała co kilka lat, gdy gminie udawało się zdobyć środki na ten cel. Z budżetu gminy miały być pokrywane koszty budowy sieci przesyłowych i rozdzielczych, z kolei mieszkańcy formalnie współfinansowali tylko koszty budowy przyłączy (te koszty, jak wiemy, spoczywają na przyłączającym). Mieszkańców zobowiązywano do zapłaty zryczałtowanych kosztów budowy (2500 zł) i projektu technicznego (1400 zł) lub nieodpłatnego udostępnienia nieruchomości, na których miały być posadowione urządzenia wodociągowo-kanalizacyjne. Te opłaty również określono w uchwale rady gminy. Ponieważ co do zasady przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne nie mogą obciążać podmiotów ubiegających się o przyłączenie innymi kosztami niż koszty wykonania przyłącza, UOKiK uznał, że w tym przypadku warunki rozbudowy sieci były tylko pozornie dobrowolne, a wybór odbiorców sprowadzał się do ich akceptacji lub niepodłączenia do sieci albo poniesienia znacznie wyższych kosztów podłączenia. Owa pozorność występowała na dwóch etapach - zarówno przy zawiązywaniu komitetów społecznych (ich powołanie było inspirowane przez władze gminy i stanowiło w istocie przymusowy warunek, od którego uzależniano budowę sieci na danym obszarze), jak i na etapie przystępowania do już zawiązanego komitetu. Zryczałtowana opłata z reguły znacznie przewyższała koszty wybudowania przyłącza, pokrywała bowiem także część kosztów budowy sieci rozdzielczej i dokumentacji projektowej sieci. W związku z tym UOKiK uznał praktykę za nieuczciwą i uciążliwą oraz stwierdził, że gmina nadużyła pozycji dominującej<sup>54</sup>.

W prowadzonych postępowaniach UOKiK zwraca uwagę przede wszystkim na **cel praktyki**, a to, jaki wybieg czy kruczek prawny zastosowano, by obejść

<sup>54</sup> Decyzja RKR-33/2014.



przepisy, nie ma większego znaczenia. Przykładowo: w pewnej gminie osobom zamierzającym przyłączyć się do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej przedstawiano formularze wniosków (odpowiednio o budowę przyłącza wodociągowego, kanalizacyjnego i przykanalika). W każdym z nich było zawarte oświadczenie: „Jednocześnie oświadczam i zapewniam, że przekażę na rzecz gminy darowiznę w kwocie 1050/1250/1850 zł [...], która to kwota przeznaczona będzie na rozbudowę gminnej infrastruktury wodociągowej/kanalizacyjnej”. Jak pokazało postępowanie, wnioskodawcy różnie odbierali to oświadczenie. Dwie osoby (z 23) uznały, że darowizna była dobrowolna, inni - że była to integralna część wniosku o wykonanie przyłącza, więc traktowali darowiznę jako warunek uzyskania zgody; jeszcze inni twierdzili, że z wpłatą deklarowanej kwoty miało się wiązać przyszłe zwolnienie z opłaty adiacenckiej lub jej obniżenie (art. 148 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami daje możliwość potrącenia przy ustalaniu tej daniny nakładów poniesionych na rzecz budowy urządzeń). Gmina deklarowała, że traktowała darowizny jako wkład własny właściciela nieruchomości, który następnie uwzględniano w decyzji ustalającej opłatę adiacencką.

UOKiK zarzucił gminie nadużywanie pozycji dominującej przez wymuszanie darowizn na rozbudowę infrastruktury. Co do zasady wnoszenie darowizn na rozbudowę infrastruktury technicznej nie jest zabronione. Musi być jednak całkowicie dobrowolne. Okoliczności sprawy wskazywały, że ten kluczowy warunek nie był spełniony, a gmina nie ograniczała się do próśb o darowizny, lecz wywierała presję na osoby ubiegające się o zgodę na przyłączenie do sieci lub sugerowała, że darowizna jest obowiązkowa. Wniosek został sformułowany kategorycznie, oświadczenie było jego integralnym elementem i nic w jego treści nie wskazywało na dobrowolność darowizny (co można by osiągnąć np. przez pozostawienie wyboru: „Zgadzam się/Nie zgadzam się”). Ponadto sama konieczność uzyskania zgody od gminy była elementem presji na przekazywanie darowizn. Zwróćmy uwagę, że zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami przedsiębiorstwo ma obowiązek przyłączyć nieruchomość do sieci, o ile są spełnione warunki przyłączenia – nie ma w ustawie wymogu uzyskania zgody jakiegokolwiek organu gminy. Wprowadzenie takiego wymogu mogło stwarzać pozory, że decyzja o przyłączeniu należy do władz gminy. Dodatkowo urzędnicy gminy zajmujący się obsługą klientów sugerowali dokonywanie wpłat (odwołując się m.in. do „umowy społecznej” w gminie), kusili zwolnieniem (lub obniżeniem) opłaty adiacenckiej albo wprost uzależniali podłączenie do sieci od przekazania darowizny. W konsekwencji UOKiK uznał, że przesłanki nadużycia pozycji dominującej zostały spełnione<sup>55</sup>.

<sup>55</sup> Decyzja RPZ-43/2012.

## ● Bezpłatne przekazywanie wybudowanych fragmentów sieci na własność przedsiębiorstwa

Opłaty adiacenckie – jako danina publiczna – obciążają właścicieli lub użytkowników wieczystych wszystkich nieruchomości, do których dotrze wodociąg bądź kanalizacja. Ale przepisy dają też możliwość rozbudowywania sieci wodociągowej poprzez budowę jej odcinka przez inwestorów zainteresowanych podłączeniem ich nowo budowanego domu czy osiedla do sieci. Ustawa zastrzega jednak, że przekazanie przedsiębiorstwu wodociągowemu odcinka wybudowanego przez inwestora ma nastąpić odpłatnie<sup>56</sup>.

Tymczasem jedną z często stosowanych praktyk jest przymuszanie inwestorów do nieodpłatnego przekazywania gminie lub przedsiębiorstwu fragmentów sieci wybudowanych własnym kosztem. W jednej z gmin, gdy nie było możliwości przyłączenia danej nieruchomości do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, inwestorowi proponowano wybudowanie urządzeń i zawierano z nim umowę, na mocy której dochodziło do nieodpłatnego przeniesienia własności urządzeń na rzecz gminy. Przejęte urządzenia gmina wносиła aportem do spółki wodociągowo-kanalizacyjnej, obejmując w zamian jej udziały<sup>57</sup>.

UOKiK zakwestionował tę praktykę i uznał, że mogła przynosić gminie nieuzasadnione korzyści. Przepisy wyraźnie stanowią, iż osoba ubiegająca się o przyłączenie ma obowiązek wybudowania na własny koszt jedynie przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych, natomiast budowa wszelkich innych urządzeń spoczywa na przedsiębiorstwie. Dopuszczalnym wyjątkiem jest sytuacja, gdy urządzenia nie były ujęte w planie wieloletnim i zostały wybudowane przez inwestora prywatnego. Wtedy może on żądać, by przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne, które przyłączyło urządzenia do swojej sieci, przejęło ich własność, ale musi to nastąpić za wynagrodzeniem – na warunkach określonych przez strony w umowie. Swoboda umów, będąca zasadą w prawie zobowiązań, doznaje tu istotnych ograniczeń. Strony mogą określić, jaki tytuł prawny będzie przysługiwał przedsiębiorstwu (gminie), ale wykluczona jest możliwość przekazania nieodpłatnego (np. umowa darowizny). Taką interpretację jednoznacznie potwierdza orzecznictwo cywilne i administracyjne<sup>58</sup>.

Nie należy obchodzić przepisów przez pozorowanie odpłatności przeniesienia własności. W jednym z przypadków rozpatrywanych przez UOKiK inwestorom zainteresowanym podłączeniem do sieci proponowano budowę brakującego fragmentu sieci z własnych środków i przeniesienie ich własności na rzecz

<sup>56</sup> Art. 31 ustawy wod.-kan.

<sup>57</sup> Zob. np. decyzje: RGD-40/2013, RWR-36/2014.

<sup>58</sup> Wyroki SN z 2 lipca 2004 r. (sygn. akt II CK 420/03) i z 29 czerwca 2004 r. (sygn. akt II CK 404/03) oraz WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 5 grudnia 2006 r. (sygn. akt II SA/Go 432/06). Uwaga! Kiedy ocenia się poszczególne przypadki, należy zawsze mieć na uwadze, że u podstaw regulacji ustawy wod.-kan. leży interes publiczny. UOKiK analizował sytuację, którą trudno ocenić inaczej niż jako nadużycie prawa przez indywidualnego inwestora, sprzeczne z duchem i celem ustawy. W tym przypadku postępowania nie wszczęto, mimo że przekazanie fragmentu sieci zbudowanego przez inwestora nastąpiło nieodpłatnie.

przedsiębiorstwa za 1 zł + VAT. Zgoda inwestora była warunkiem wydania warunków technicznych. Po ich wydaniu inwestorom przedstawiano protokół uzgodnień z negocjacji, a po zakończeniu budowy – protokół zdawczo-odbiorczy, które w odpowiednich postanowieniach formułowały zobowiązanie do odpłatnego przeniesienia własności odcinka sieci na rzecz zakładu za wspomnianą, symboliczną kwotę. Dopiero po wykonaniu tego zobowiązania inwestor dostawał zgodę na zawarcie umowy o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków. Ta praktyka oczywiście również została zakwestionowana przez UOKiK. Wydana decyzja jest o tyle ważna, że zawarto w niej stwierdzenie bardzo istotne z punktu widzenia zakładów: „Odpłatne przejście nie musi być ściśle związane z kosztami budowy sieci przez inwestora i zasadą pełnego zwrotu poczynionych przez niego nakładów”. UOKiK nie wymaga zatem, aby odpłatność przejścia zawsze odpowiadała wysokości kosztów poniesionych przez inwestora, bo przecież w tym przypadku równowaga świadczeń stron nie daje się sprowadzić tylko do ustalenia wartości nakładów. Trzeba uwzględnić szerszy kontekst, choćby to, że budowa danego odcinka sieci nie była objęta planem rozwoju i nie zarezerwowano na nią środków w budżecie gminy, oraz to, że w dłuższej perspektywie inwestor zyska na przyłączeniu nieruchomości do sieci. UOKiK nie przesądził więc wysokości należnego wynagrodzenia, lecz zakwestionował narzucenie inwestorom zobowiązania do przekazywania sieci za 1 zł, co w praktyce oznaczało pozbawienie go roszczenia do odpłatnego przejścia sieci. Trudno sobie wyobrazić, by w warunkach konkurencji oraz rzeczywistej swobody zawierania i kształtowania treści umów inwestor, który zapłacił kilkanaście czy kilkadziesiąt tysięcy złotych za budowę odcinka sieci, zrezygnował z przysługującego mu roszczenia, pozwalającego odzyskać przynajmniej część tej kwoty. Praktyka zakładu była uciążliwa i przynosiła mu nieuzasadnione korzyści, stanowiła zatem nadużycie pozycji dominującej<sup>59</sup>.

Jak widać, orzecznictwo UOKiK cechuje się konsekwencją – narzucanie obowiązku nieodpłatnego przekazania zbudowanego przewodu przedsiębiorcy jest niedopuszczalne. Ale sytuacja odwrotna też może stanowić nadużycie pozycji dominującej. Przekonał się o tym przedsiębiorca, który w umowach zamieszczał postanowienia zobowiązujące inwestora do budowy z własnych środków przewodu wodociągowego i zastrzegające, że po wybudowaniu inwestor pozostanie jego właścicielem i nie będzie się ubiegał o przekazanie go przedsiębiorstwu. UOKiK oparł swą decyzję na art. 49 § 2 KC. Stanowi on, że zarówno osoba, która poniosła koszty budowy urządzeń przesyłowych (takich jak urządzenia wodociągowe lub kanalizacyjne), jak i przedsiębiorca, który przyłączył je do swojej sieci, mogą żądać przeniesienia własności na przedsiębiorstwo za odpowiednim wynagrodzeniem. Sąd Najwyższy wyjaśnił, że przepis ten stanowi wyraźną podstawę zgłoszenia wobec przedsiębiorstwa roszczenia o przeniesienie własności, co oznacza, że przedsiębiorstwo nie może odmówić nabycia<sup>60</sup>. Warunki umowy wyłączające owo uprawnienie są więc uciążliwe dla

odbiorców i przynoszą mu nieuzasadnione korzyści. UOKiK stwierdził zatem, że przedsiębiorstwo, które narzucało takie warunki, nadużyło swej pozycji dominującej na rynku właściwym<sup>61</sup>.

## ● Przyłączanie odbiorców

Problem przyłączy na stałe zagościł w decyzjach UOKiK i nieustannie budzi kontrowersje, które wynikają przede wszystkim z niejasności przepisów.

### KONTROWERSJE WOKÓŁ DEFINICJI PRZYŁĄCZA

Wątpliwości można streścić w pytaniu: gdzie kończy się sieć, a zaczyna przyłącze prowadzące do (od) budynku? W aspekcie praktycznym rzecz sprowadza się do sporu o to, kto (zakład czy właściciel nieruchomości) ma pokrywać koszt budowy, podłączenia i utrzymania odcinków pomiędzy siecią a domem.

Z technicznego punktu widzenia dość łatwo odpowiedzieć na pytanie, czym jest przyłącze. Niestety dla prawników problem okazuje się znacznie bardziej złożony. Wiąże się bowiem z zasadą superficies solo cedit, wywodzącą się jeszcze z prawa rzymskiego. W myśl tej zasady wszystko, co zostało związane z gruntem – na powierzchni, ale i pod ziemią – to część nieruchomości. Gdyby przyjąć, że przyłączem jest również odcinek przewodu wychodzący poza granicę nieruchomości i biegnący do sieci, powstałyby liczne utrudnienia dla przyłączanego: musiałby uzyskać tytuł prawny do wykorzystania nieruchomości sąsiednich, byłby też zobowiązany do zapewnienia niezawodnego działania i dokonywania ewentualnych napraw odcinków przewodu położonego na cudzym gruncie (art. 5 ust. 2 ustawy wod.-kan.). Takie stanowisko powodowałoby więc po stronie odbiorcy poważne problemy<sup>62</sup>. Najrozsądniej byłoby zatem uznać, że do granicy działki mamy do czynienia z siecią, a w jej obrębie – z przyłączem.

Niestety ustawodawca dla każdego rodzaju przyłączy wprowadził różne definicje:

- Przez **przyłącze kanalizacyjne** każe rozumieć „odcinek przewodu łączącego wewnętrzną instalację kanalizacyjną w nieruchomości odbiorcy usług z siecią kanalizacyjną, za pierwszą studzienką, licząc od strony budynku, a w przypadku jej braku do granicy nieruchomości gruntowej”.
- **Przyłącze wodociągowe** to zgodnie z ustawą „odcinek przewodu łączącego sieć wodociągową z wewnętrzną instalacją wodociągową w nieruchomości odbiorcy usług wraz z zaworem za wodomierzem głównym” (art. 2 pkt 5 i 6 ustawy wod.-kan.).

Jak widać, w drugiej definicji nie wspomniano o granicy nieruchomości. Stąd właśnie biorą się wątpliwości interpretacyjne. Czy celem ustawodawcy było uznanie, że

<sup>59</sup> Decyzja RPZ-44/2012.

<sup>60</sup> Uchwała SN z 13 lipca 2011 r., sprawa III CZP 26/11.

<sup>61</sup> Decyzja RGD-34/2013. Zob. też decyzję RWR-40/2013.

<sup>62</sup> Por. uchwałę SN z 13 września 2007 r. (sygn. akt III CZP 79/07).

odcinek przewodu, który łączy sieć wodociągową z budynkiem, stanowi przyłącze nawet wtedy, gdy biegnie poza nieruchomością odbiorcy? Czy może jednak – z powodów funkcjonalnych i systemowych – należy oba rodzaje przyłączy traktować tak samo? Wydaje się, że nie można podjąć próby zdefiniowania przyłącza w oderwaniu od definicji samej sieci. Przez sieć ustawodawca każe rozumieć „przewody wodociągowe lub kanalizacyjne wraz z uzbrojeniem i urządzeniami, którymi dostarczana jest woda lub którymi odprowadzane są ścieki, będące w posiadaniu przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego”. W tym kontekście trzeba uznać, że przyłącze zaczyna się tam, gdzie kończy się sieć.

## DECYZJE UOKiK

W swym dotychczasowym orzecznictwie UOKiK przychylił się do drugiego z przedstawionych poglądów. W licznych decyzjach stwierdzał, że przyłączem jest wyłącznie odcinek przewodu położony w obrębie nieruchomości, a przewody poza nieruchomością należą już do sieci. Dlatego osoba ubiegająca się o przyłączenie wykonuje na swój koszt wyłącznie te prace, które są zlokalizowane na obszarze jej nieruchomości (w przypadku istnienia studzienki kanalizacyjnej na terenie nieruchomości – tylko pomiędzy budynkiem a studzienką). Natomiast **koszty wszystkich pozostałych prac**, w tym wykonania wykopów przez drogę, samych przewodów i ich włączenia (wcinki) do sieci, obciążają przedsiębiorstwo. Jeśli to odbiorca je wybudował, może żądać, by przedsiębiorca nabył ich własność za odpowiednim wynagrodzeniem (art. 49 KC). Na podstawie tego stanowiska UOKiK stwierdzał nadużycie pozycji dominującej w przypadkach, gdy zakład przerzucał na odbiorców koszty, do których pokrycia sam był zobowiązany<sup>63</sup>.

Bardziej złożonej sytuacji dotyczyła decyzja wobec gminy, która w ramach rozbudowy sieci wodociągowej i kanalizacyjnej zawierała z właścicielami nieruchomości umowy na budowę przyłączy. Oczywiście koszty te spoczywają na odbiorcach, więc przedsiębiorstwo miało prawo ich obciążyć. Problem dotyczył tego, że ceny za usługę określono ryczałtowo (1200 lub 1400 zł w zależności od przyłącza). W zamyśle gminy opłata ta nie była ceną – w umowach zamieszczono klauzulę: „Udział finansowy ma charakter jednostronnego świadczenia bezwrotnego i nie stanowi wynagrodzenia za wykonane prace”.

UOKiK nie zgodził się z taką interpretacją i uznał działanie gminy za nadużycie pozycji dominującej. Opłaty ustanowione przez gminę nie były bowiem ekwiwalentem (odpowiednikiem) wykonanej usługi, gdyż nie zależały od rzeczywistego zakresu wykonanych prac oraz ilości zużytych materiałów (przyłącza mają przecież różną długość). Skoro według prawa koszt budowy przyłącza ponosi odbiorca, to właściciele nieruchomości powinni zapłacić za faktycznie wykonane na ich rzecz prace związane z budową przyłącza, a nie zryczałtowane świadczenia oderwane od zakresu zrealizowanych robót. W rezultacie bowiem jedni zapłacili znacznie więcej, niż wynosiły faktyczne koszty wykonania przyłącza, inni zaś – mniej. Sytuacja, w której dochodzi do pokrywania kosztów dotyczących

jednej grupy odbiorców usług przychodami pochodzącymi od innej grupy, jest nazywana **subsydiowaniem skrośnym** i może – zgodnie z orzecznictwem sądów – świadczyć o nieuczciwości ceny<sup>64</sup>. Prawo nie wyklucza wprawdzie ustalania opłat zryczałtowanych, ale nie powinno się ich pobierać, jeśli indywidualne skalkulowanie kosztów okazuje się możliwe i nie jest nadmiernie utrudnione. Ryczałt mógłby dotyczyć np. wykonania 1 metra bieżącego przyłącza.

Logiczną konsekwencją przyjęcia takiej, a nie innej definicji prawnej przyłącza jest też to, że **koszt wcinki** (zarówno materiałów, jak i robocizny) powinno ponosić przedsiębiorstwo, nie zaś odbiorca – zwłaszcza że budowa włączenia sprowadza się do prac na sieci, stanowiącej własność dostawcy, trudno byłoby więc obciążać odbiorcę kosztami jej wykonania<sup>65</sup>. Dodatkowym argumentem przemawiającym za tym stanowiskiem jest § 5 rozporządzenia taryfowego, który wśród opłat, jakie może pobierać przedsiębiorstwo (przypomnijmy, że mowa o katalogu zamkniętym), wymienia opłatę za przyłączenie do urządzeń będących w posiadaniu przedsiębiorstwa wynikającą wyłącznie z kosztów przeprowadzenia prób technicznych przyłącza wybudowanego przez odbiorcę usług. A zatem opłata nie może obejmować kosztów materiałów i robocizny. Na podstawie tych argumentów UOKiK stwierdził, że przerzucanie kosztów wcinki na osoby ubiegające się o przyłączenie do sieci jest bezpodstawne i uciążliwe, a dostawca, który tak postępował, dopuścił się nadużycia pozycji dominującej na rynku właściwym<sup>66</sup>.

## CZY KONIECZNA JEST INGERENCJA LEGISLACYJNA?

Opisane stanowisko UOKiK, wielokrotnie podtrzymywane przez sądy, zostało podważone<sup>67</sup>. Najnowsze orzecznictwo jest dalekie od jednolitości. SA w Warszawie we wszystkich wydawanych orzeczeniach podzielał opinię UOKiK, podkreślając, że jego orzecznictwo w tym zakresie pozostaje niezmiennie<sup>68</sup>. Z kolei SOKiK w dwóch wyrokach uznał, że przyłączem wodociągowym jest przewód łączący instalację wewnętrzną z siecią również w zakresie wykraczającym poza granice nieruchomości. Sąd apelacyjny podtrzymał decyzje, w związku z czym w obu tych sprawach zostały wniesione skargi kasacyjne do SN. Przedstawiono w nich do rozstrzygnięcia szereg istotnych zagadnień prawnych. Jeśli jednak SN nie da wskazówek, jak je interpretować, trudno przesądzić, w którą stronę pójdzie dalsza praktyka UOKiK.

<sup>64</sup> Por. np. dotyczący podobnej sprawy wyrok SOKiK z 21 kwietnia 2005 r., sygn. XVII AmA 109/04.

<sup>65</sup> Por. też wyroki SOKiK z 5 października 2012 r., XVII AmA 223/10; Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 24 października 2013 r., VI ACa 164/13.

<sup>66</sup> Decyzje: RKT-47/2014, RGD-40/2013, RWR-31/2014, RKR-42/2013, RWR-39/2013, RPZ-36/2012, RPZ-35/2012, RWR-37/2012.

<sup>67</sup> Zob. wyroki SOKiK: z 11 sierpnia 2014 r. (XVII AmA 91/13), wydany w wyniku odwołania od decyzji RLU-30/2012, oraz z 24 listopada 2014 r. (XVII AmA 116/13) w sprawie odwołania od decyzji RKR-9/2013.

<sup>68</sup> Zob. wyroki SA w Warszawie w sprawach VI ACa 256/14 i VI ACa 1477/14.

<sup>63</sup> Decyzje: RWR-18/2007, RKT-52/2013, RLO-56/2013, RKT-49/2013.





Wydaje się, że najlepszym rozwiązaniem byłoby rozwianie wątpliwości przez ustawodawcę. Kwestia jednoznacznego rozstrzygnięcia, na kim powinny spoczywać koszty budowy poszczególnych instalacji, jest bowiem kluczowa dla uniknięcia nieuchronnych konfliktów między zakładami a użytkownikami i społecznością lokalną. Niektóre rozstrzygnięcia obecnej ustawy budzą wątpliwości pod względem słuszności i sprawiedliwości, co zresztą stanowi jedną z przyczyn rozbieżności w orzecznictwie.

Przykładowo: nie jest jasne, dlaczego koszt budowy studzienki miałby spoczywać na przedsiębiorstwie także w tych przypadkach, gdy znajduje się ona na nieruchomości odbiorcy będącego jej jedynym użytkownikiem. W takich sytuacjach zdaniem UOKiK nie da się uciec od rozpatrywania definicji przyłącza w oderwaniu od definicji samej sieci, a poszczególne przypadki powinny być oceniane według okoliczności konkretnej sprawy przez właściwe sądy.

Oczywiście o ile wątpliwości nie zostaną wyjaśnione na drodze legislacyjnej – UOKiK zasygnalizował problem Ministerstwu Infrastruktury i Budownictwa, w którego gestii leży proponowanie działań legislacyjnych w zakresie ustawy wod.-kan. Z uzyskanej odpowiedzi wynika, że problem jest znany ministerstwu i trwają analizy dotyczące uregulowania tych kwestii.

## ● Inne ograniczenia konkurencji

W związku z rozbudową sieci i przyłączaniem nowych odbiorców pojawiają się też inne problemy. Nadużyciem pozycji rynkowej może być również ograniczanie konkurencji przez **wyznaczanie podmiotu**, któremu wolno wykonywać prace związane z przyłączaniem do sieci. Bezprawne jest zresztą nie tylko wyznaczanie go wprost, lecz także pośrednie utrudnianie działania konkurentom. UOKiK uznał więc za nadużycie pozycji dominującej działanie zakładu, który żądał, aby świadczenie usług w zakresie wykonywania sieci oraz przyłączy było poprzedzone uzyskaniem jego zgody. W ten sposób przeciwdziałał rozwojowi konkurencji na lokalnym rynku wykonawstwa sieci oraz przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych. Swe stanowisko przedsiębiorca uzasadniał koniecznością dbania o należyty stan techniczny i sanitarny systemu, ale UOKiK uznał, że zakład dysponuje innymi narzędziami zapewniającymi jakość inwestycji (inwestor musi przecież jeszcze przed rozpoczęciem budowy uzyskać techniczne warunki przyłączenia, a następnie uzgodnić z zakładem projekt przyłącza). Wprowadzanie **dotatkowych warunków**, niemających oparcia w przepisach prawa, jest nieuzasadnione<sup>69</sup>.

Podobną praktykę stosował zakład, który – wydając warunki techniczne połączenia – narzucał osobom wnioskującym o przyłączenie do sieci wodociągowej obowiązek zastosowania armatury pochodzącej od **konkretnego producenta**.

<sup>69</sup> Decyzja RPZ-7/2009.

Był to w oczywisty sposób warunek narzucony, bo zarówno inwestor, jak i wykonawca przyłącza są zobowiązani do bezwzględnego stosowania warunków technicznych, w przeciwnym razie spółka nie podłączyłaby nieruchomości do sieci. Wprowadzając ów wymóg, przedsiębiorstwo uniemożliwiło inwestorowi dokonanie swobodnego wyboru urządzeń (których na rynku jest wiele rodzajów) o porównywalnych lub nawet lepszych parametrach niż wymagane przez spółkę, za to tańszych. Skutkiem działań przedsiębiorstwa było więc ograniczenie konkurencji na rynku<sup>70</sup>.

## ● Pobieranie opłat pozataryfowych

### STAN PRAWNY

Ustawa wod.-kan. wymienia **pięć kategorii kosztów**, które spoczywają na odbiorcy. Są to koszty:

- 1 budowy przyłącza wodociągowego i
- 2 studni wodomierzowej,
- 3 przyłącza kanalizacyjnego,
- 4 pomieszczenia na urządzenie pomiarowe oraz
- 5 nabycia, zainstalowania i utrzymania tego urządzenia pomiarowego.

Z kolei rozporządzenie taryfowe przewiduje pobieranie **siedmiu kategorii opłat**:

- 1 cenę dostarczonej wody (za m<sup>3</sup>) i
- 2 opłatę abonamentową za jej dostarczenie,
- 3 cenę za odprowadzanie ścieków (za m<sup>3</sup>) oraz
- 4 ścieków opadowych i roztopowych kanalizacją deszczową,
- 5 opłatę abonamentową za odprowadzanie ścieków,
- 6 opłatę za przekroczenie warunków wprowadzania ścieków przemysłowych do urządzeń kanalizacyjnych i
- 7 opłatę za przyłączenie do urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych wynikającą z kosztów przeprowadzenia prób technicznych przyłącza wybudowanego przez odbiorcę usług.

<sup>70</sup> Decyzja RGD-40/2013.



## STANOWISKO UOKiK

U podstaw licznych decyzji UOKiK dotyczących pobierania opłat pozataryfowych leży przekonanie, że oba te katalogi mają charakter zamknięty, czyli nie mogą być rozszerzane ani na drodze umownej, ani przez akty prawa miejscowego. A skoro dostawca nie ma podstawy prawnej do pobierania jakichkolwiek innych opłat, należy je uznać za nieuczciwe. Jest to prosta konsekwencja stwierdzenia, że ustawa wod.-kan. oraz rozporządzenie taryfowe kompleksowo określają zasady i warunki zbiorowego zaopatrzenia w wodę. Ponieważ więc szczegółowo uregulowano, jakie koszty musi ponieść podmiot ubiegający się o przyłączenie do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej, dopuszczalne jest pobieranie tylko tych opłat, a wprowadzanie innych może być uznane za nadużycie pozycji dominującej.

Pojawiają się niekiedy argumenty, że podstawą do wprowadzenia opłat mógłby być art. 19 ustawy wod.-kan., zgodnie z którym regulamin uchwalany przez radę gminy powinien określać m.in. warunki przyłączania do sieci. Niemniej jednak istnieje ustalone orzecznictwo<sup>71</sup>, w świetle którego kryteria określone w regulaminie mogą mieć charakter wyłącznie niefinansowy – żadnych dodatkowych opłat związanych z przyłączeniem nakładać nie wolno.

## DECYZJE UOKiK

Opierając się na przedstawionym wyżej stanowisku, UOKiK w szeregu decyzji uznał za nadużycie pozycji dominującej narzucanie opłat za różnego rodzaju czynności i prace, które nie zostały uwzględnione w przepisach prawa. Czasem opłaty takie są wprowadzane do taryf oficjalnie ustalanych przez organy gmin, a czasem - niejako „tylnymi drzwiami”, przez rozmaite umowy lub oświadczenia. O narzucaniu opłaty można mówić także wtedy, gdy teoretycznie istnieje możliwość jej uniknięcia, ale wiąże się to dla odbiorcy z szeregiem utrudnień czy obowiązków (np. musi on zdobyć liczne pozwolenia), przez co zdecydowanie bardziej opłacalne staje się przystąpienie do inwestycji i wniesienie opłaty.

Przykładowo:

- Niektóre przedsiębiorstwa narzucały opłatę za **uzgodnienie dokumentacji technicznej**, obowiązującą dla każdego, kto chciał przyłączyć swoją nieruchomości do sieci.
- W innej gminie pobierano „**opłaty przyłączeniowe** za przyłączenie nieruchomości do komunalnej sieci wodociągowej oraz komunalnej sieci kanalizacyjnej”. Odpowiadały one czynnościom technicznym związanym z przyłączeniem oraz pozwalały gminie na finansowanie w pewnym zakresie remontów i rozbudowy infrastruktury. Opłatę pobierano od każdego właściciela nieruchomości ubiegającego się o przyłączenie do sieci, a od jej uiszczenia uzależniano decyzję o przyłączeniu. Co ważne, opłaty nie uwzględniono w obowiązującej w gminie taryfie; nie zawarto w niej także opłaty za przyłączenie, przewidzianej w rozporządzeniu taryfowym (por. „Stan prawny”, pkt 7, s. 45).

<sup>71</sup> Zob. np. wyroki: WSA w Poznaniu (IV SA/Po 87/13), WSA w Krakowie (II SA/Kr 1587/11).

W obu opisanych wyżej przypadkach UOKiK stwierdził nadużycie pozycji dominującej. Na gruncie obowiązujących przepisów jedyną możliwą formą współfinansowania budowy sieci przez mieszkańców są opłaty adiacenckie. Z kolei jedyną opłatą za przyłączenie, którą dostawca może pobrać, jest ta wynikająca z kosztów przeprowadzenia prób technicznych przyłącza wybudowanego przez odbiorcę usług - ale tylko pod warunkiem, że zostało to uwzględnione w taryfie. Jeśli zakład pobierał opłatę nieprzewidzianą w przepisach prawa, to znaczy, że była ona nieuczciwa, a jej stosowanie stanowiło nadużycie pozycji dominującej<sup>72</sup>.

W jednej z gmin opłata za przyłączenie została wpisana do taryfy, co stwarzało pozory legalności (stawka wynosiła 400 zł netto za przyłącze wodociągowe, a 900 zł netto - za kanalizacyjne). Wątpliwości UOKiK wzbudziło po pierwsze to, że owe opłaty znacząco przewyższały analogiczne opłaty w innych gminach w Polsce, a po drugie - to, że ich wysokość była jednakowa w kilku poprzednich latach, co mogło sugerować, że stawek nie wyliczono na podstawie rzeczywistych kosztów poniesionych w roku obrachunkowym poprzedzającym wprowadzenie nowych taryf. Podejrzenia okazały się słuszne: gmina przyznała, że w taryfie powielala kalkulacje wykonane w 2010 r. A przecież w każdym roku przeprowadza się inną liczbę prób technicznych, różne są też czas prób, ilość materiałów, koszty robocizny. Gmina powinna była zatem w każdym roku planować opłaty taryfowe na podstawie kosztów faktycznie poniesionych w roku poprzednim.

Niezależnie od tego analiza wyliczeń przedstawionych przez gminę dowiodła, że do „kosztów przeprowadzenia prób technicznych przyłącza wybudowanego przez odbiorcę usług” bezpodstawnie włączono szereg kosztów, które nie mogą się do nich zgodnie z obowiązującymi przepisami zaliczać - choćby z tego względu, że są wykonywane albo jeszcze przed budową przyłącza („warunki wstępne, uzgodnienia techniczne, zawarcie umowy”), albo już po przeprowadzeniu prób technicznych („spisanie protokołu”). UOKiK stwierdził, że wymienionych czynności administracyjno-technicznych nie można uznać za element prób technicznych przyłącza. Tym samym ich koszt nie może być uwzględniany w opłacie za przyłączenie, o której mowa w § 5 pkt 7 rozporządzenia taryfowego. W konsekwencji UOKiK doszedł do wniosku, że opłatę za przyłączenie skalkulowano niezgodnie z przepisami; była ona więc nieuczciwa, a gmina dopuściła się nadużycia pozycji dominującej<sup>73</sup>.

Kreatywność przedsiębiorstw w wymyślaniu nowych opłat jest znaczna. Przedmiotem decyzji UOKiK były opłaty za przepisanie/aktualizację wydanego zapewnienia dostarczania wody lub odprowadzania ścieków, wydanie warunków technicznych przyłączenia albo ich zmianę, uzgodnienie dokumentacji technicznej, zezwolenie na wpięcie do sieci wodociągowej/kanalizacyjnej, zaopiniowanie zmian wniesionych przez projektanta do uzgodnionej dokumentacji projektowej, przepisanie/aktualizację wydanego uzgodnienia dokumentacji

<sup>72</sup> Decyzja RWR-18/2007. Por. wyroki: NSA z 9 lutego 2007 r. (II OSK 1902/06), WSA w Krakowie z 31 stycznia 2011 r. (II SA/Kr 1175/10).

<sup>73</sup> Decyzja RKR-23/2014.

projektowej, odbiór przyłącza i odbiór sieci wodociągowej czy kanalizacyjnej. Takie opłaty nie są przewidziane przepisami prawa, dlatego UOKiK kwalifikował ich stosowanie jako nadużycie pozycji dominującej albo naruszenie zbiorowych interesów konsumentów<sup>74</sup>.

## KONTROWERSJE I WĄTPLIWOŚCI

W ostatnich latach pojawiły się kontrowersje na tle praktyki orzeczniczej UOKiK. Nawet od strony prawnej zakaz pobierania opłat pozataryfowych nie jest oczywisty, gdyż obejmuje radę gminy, ale nie przedsiębiorców. Z tego względu w dotychczasowej praktyce UOKiK kwestionował takie praktyki jako nadużycie pozycji dominującej, lecz nie jako działanie bezprawne. Przede wszystkim jednak nie sposób nie zauważyć, że część opłat pobieranych przez gminy (przedsiębiorstwa) rzeczywiście ma ekonomiczne uzasadnienie. Opracowanie projektów, przygotowanie wytycznych technicznych i inne czynności poprzedzające budowę wiążą się przecież z kosztami, a te ktoś musi pokryć. Znane są przypadki, gdy przyszły odbiorca występował o wydanie warunków technicznych, których następnie nie realizował w terminie, i po pewnym czasie występował o kolejne, co generowało koszty po stronie przedsiębiorstwa. Zakazanie pobierania opłat pozataryfowych może więc przyczynić się do tego, że przedsiębiorstwo rozłoży koszty na innych odbiorców (np. w cenie wody), którzy płaciliby w istocie za to, by ktoś inny został podłączony (a nawet, w pewnych przypadkach, NIE został podłączony) do sieci. Mielibyśmy wówczas do czynienia z subsydiowaniem skrośnym (por. s. 43). Ale pobieranie opłat wcale nie eliminuje ryzyka, że przedsiębiorstwo jednocześnie obciąży tymi kosztami innych użytkowników przez swą taryfę. Jest też istotne, by opłata została rzetelnie skalkulowana, a jej stosowanie faktycznie prowadziło do pokrycia uzasadnionych kosztów - nie może to bowiem zapewniać przedsiębiorstwu dodatkowego zarobku. Weryfikacja owej rzetelności byłaby oczywiście trudna i trzeba by ją prowadzić odrębnie dla każdego przypadku, z uwzględnieniem szczególnych uwarunkowań lokalnych.

Zwrócono również uwagę na okoliczność, że na budowę lub rozbudowę sieci gminy często pozyskują finansowanie zewnętrzne (np. ze środków unijnych). Pozyskanie wkładu własnego do tej inwestycji w drodze opłat adiacenckich mogłoby nadmiernie wydłużyć albo wręcz udaremnić wykonanie całej inwestycji. W takich przypadkach kwestię zryczałtowania opłat należałoby być może oceniać przez pryzmat interesu całej społeczności, a nie poszczególnych odbiorców.

## PODSUMOWANIE

Publikacja, którą oddajemy w Państwa ręce, porządkuje i wyjaśnia najważniejsze kwestie, które w ostatnich latach były przedmiotem decyzji wydawanych przez UOKiK. Zasygnalizowaliśmy także zagadnienia budzące kontrowersje czy wątpliwości i rodzące konieczność interwencji legislacyjnej – np. ze względu na niejedolite orzecznictwo sądowe. W rezultacie publikacja ma w większym stopniu charakter wyjaśnień niż zbioru konkretnych porad i wytycznych dla przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego. Mamy nadzieję, że wskazówki tu zawarte znajdą zastosowanie w prowadzonej przez Państwa działalności gospodarczej.

Ostateczny kształt publikacji jest wynikiem przyjętej metodologii oraz tego, że uwzględniając rolę, cele i kompetencje UOKiK, postrzegamy opisane kwestie przez pryzmat ochrony słabszych uczestników rynku. Trzeba jednak podkreślić, że UOKiK, realizując zadania, do których został powołany, jest otwarty na dialog z przedsiębiorcami – dlatego zachęcamy do dzielenia się z nami refleksjami na tematy poruszane w publikacji. Wyrażamy nadzieję, że skutkiem lektury poradnika będzie wzrost poziomu poszanowania praw konsumentów i innych odbiorców na rynku usług wodno-kanalizacyjnych.

<sup>74</sup> RWR-11/2015.

## Załącznik<sup>1</sup>

| Przepis (u.p.k. lub ustawy wod.-kan.)  | Treść objęta obowiązkiem  | Każda umowa | Umowa zawierana na odległość albo poza lokalem przedsiębiorstwa |
|--|---|-------------|---|
| art. 12 ust. 1 pkt 1 u.p.k.<br>art. 8 pkt 1 u.p.k.<br>art. 6 ust. 3 pkt 1 ustawy wod.-kan. | Główne cechy świadczenia z uwzględnieniem przedmiotu świadczenia oraz sposobu porozumiewania się z konsumentem  | ✓           | ✓   |
| art. 6 ust. 3 pkt 3 ustawy wod.-kan.   | Ilość i jakość świadczonych usług wodociągowych lub kanalizacyjnych oraz warunki ich świadczenia  | ✓           | ✓   |
| art. 12 ust. 1 pkt 2 u.p.k.<br>art. 8 pkt 2 u.p.k.   | Prawa i obowiązki stron umowy   | ✓           | ✓   |
| art. 12 ust. 1 pkt 2 u.p.k.<br>art. 8 pkt 2 u.p.k.   | Dane identyfikujące przedsiębiorcę, w szczególności o firmie, organie, który zarejestrował działalność gospodarczą, i numerze, pod którym został zarejestrowany   | ✓           | ✓   |
| art. 6 ust. 3 pkt 5 ustawy wod.-kan.   | Ustalenia zawarte w zezwoleniu, o których mowa w art. 18 ustawy wod.-kan.   | ✓           | ✓   |
| art. 12 ust. 1 pkt 3 u.p.k.<br>art. 8 pkt 2 u.p.k.   | Adres przedsiębiorstwa, adres poczty elektronicznej oraz numery telefonu lub faksu, pod którymi konsument może szybko i efektywnie kontaktować się z przedsiębiorcą   | ✓           | ✓   |
| art. 12 ust. 1 pkt 4 u.p.k.  | Adres, pod którym konsument może składać reklamacje (jeżeli jest inny niż adres, o którym mowa wyżej)   | -           | ✓   |
| art. 12 ust. 1 pkt 5 u.p.k.<br>art. 8 pkt 3 u.p.k.   | Łączna cena lub wynagrodzenie za świadczenie wraz z podatkami, a gdy charakter przedmiotu świadczenia nie pozwala na wcześniejsze obliczenie ich wysokości - sposób, w jaki będą one obliczane. Należy też określić ewentualne opłaty za transport, dostarczenie, usługi pocztowe oraz inne koszty; jeśli na etapie zawierania umowy nie można ustalić wysokości tych opłat, trzeba zapisać informację o obowiązku ich uiszczenia. W razie zawarcia umowy na czas nieoznaczony przedsiębiorca ma obowiązek podania łącznej ceny lub wynagrodzenia obejmującego wszystkie płatności za okres rozliczeniowy, a gdy umowa przewiduje stałą stawkę - także łącznych miesięcznych płatności. | ✓           | ✓   |
| art. 12 ust. 1 pkt 6 u.p.k.  | Koszty korzystania ze środka porozumiewania się na odległość w celu zawarcia umowy, w przypadku gdy są wyższe niż stosowane zwykle za korzystanie z tego środka porozumiewania się (np. linia o podwyższonej opłacie)   | -           | ✓   |

<sup>1</sup> Źródło: opracowanie przygotowane przez Kancelarię WKB w ramach konsultacji prowadzonych przez UOKiK w toku prac nad poradnikiem.

|   |  |   |   |
|---|--|---|---|
| art. 12 ust. 1 pkt 7 u.p.k.   | Sposób i termin zapłaty  | ✓ | ✓ |
| art. 6 ust. 3 pkt 2 ustawy wod.-kan.  | Sposób i terminy wzajemnych rozliczeń  | ✓ | ✓ |
| art. 12 ust. 1 pkt 8 u.p.k.<br>art. 8 pkt 4 u.p.k.                            | Sposób i termin spełnienia świadczenia przez przedsiębiorcę oraz stosowana przez przedsiębiorcę procedura rozpatrywania reklamacji                                       | ✓ | ✓ |
| art. 12 ust. 1 pkt 9 u.p.k.   | Sposób i termin wykonania prawa odstąpienia od umowy; wzorec formularza odstąpienia od umowy   | - | ✓ |
| art. 12 ust. 1 pkt 11 w zw. z art. 35, art. 15 ust. 3 i art. 21 ust. 2 u.p.k. | Koszty, jakie poniesie konsument, jeśli odstąpi od umowy, a przedsiębiorca zaczął dostawy przed upływem terminu do odstąpienia   | - | ✓ |
| art. 12 ust. 1 pkt 12 u.p.k.  | Brak prawa odstąpienia od umowy na podstawie art. 38 u.p.k. lub okoliczności, w których konsument traci prawo odstąpienia od umowy                                       | - | ✓ |
| art. 12 ust. 1 pkt 13 u.p.k.<br>art. 8 pkt 5 u.p.k.                           | Przewidziana przez prawo odpowiedzialność przedsiębiorcy za jakość świadczenia (przy umowie zawartej na odległość: obowiązek przedsiębiorcy dostarczenia rzeczy bez wad) | ✓ | ✓ |
| art. 12 ust. 1 pkt 14 u.p.k.<br>art. 8 pkt 6 u.p.k.                           | Czy istnieją: gwarancja (jeśli tak - jaka jest jej treść) lub usługi posprzedażne (przy umowie zawartej na odległość - także sposób ich realizacji)                      | ✓ | ✓ |
| art. 6 ust. 3 pkt 3a ustawy wod.-kan.   | Warunki usuwania awarii przyłączy wodociągowych lub przyłączy kanalizacyjnych będących w posiadaniu odbiorcy usług   | ✓ | ✓ |
| art. 6 ust. 3 pkt 4 ustawy wod.-kan.  | Procedury i warunki kontroli urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych  | ✓ | ✓ |
| art. 12 ust. 1 pkt 15 u.p.k.  | Czy istnieje jakiś kodeks dobrych praktyk dotyczący świadczonych usług/dostarczanych towarów i jak można się z nim zapoznać  | - | ✓ |
| art. 12 ust. 1 pkt 16 u.p.k.<br>art. 8 pkt 7 u.p.k.                           | Czas trwania umowy, a jeżeli umowa jest zawarta na czas nieoznaczony lub ma ulegać automatycznemu przedłużeniu - sposób i przesłanki wypowiedzenia umowy                 | ✓ | ✓ |
| art. 6 ust. 3 pkt 6 ustawy wod.-kan.  | Okres obowiązywania umowy oraz odpowiedzialność stron za niedotrzymanie warunków umowy, w tym warunków wypowiedzenia   |   |   |
| art. 12 ust. 1 pkt 17 u.p.k.  | Minimalny czas trwania zobowiązań konsumenta wynikających z umowy  | - | ✓ |
| art. 12 ust. 1 pkt 21 u.p.k.  | Możliwość skorzystania z pozasądowych sposobów rozpatrywania reklamacji i dochodzenia roszczeń oraz zasady dostępu do tych procedur                                      | - | ✓ |
| art. 12 ust. 2 u.p.k.   | Dane identyfikujące przedsiębiorcę, jeśli umowa jest zawierana w imieniu innego przedsiębiorcy   | - | ✓ |





© Copyright by Maciej Czaplński and Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

**Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów**  
plac Powstańców Warszawy 1  
00-950 Warszawa  
T. 22 55 60 800  
e. [uokik@uokik.gov.pl](mailto:uokik@uokik.gov.pl)  
[www.uokik.gov.pl](http://www.uokik.gov.pl)

Opracowanie graficzne: Knowhow advertising

ISBN 978-83-64681-02-8  
Warszawa 2016