

Ku 71/14



Prezes Urzędu Ochrony
Konkurencji i Konsumentów
Małgorzata Krasnodębska - Tomkiel



Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

DPR-0799-2-8/14

Warszawa, 31.01.2014 r.

Pan
Piotr Zientarski
Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej
Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Przewodniczy,

W nawiązaniu do pisma z dnia 9 stycznia 2014 r., znak BPS/KU-034/534/5/14, zawierającego prośbę o opinię w zakresie projektu ustawy o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (druk senacki nr 534), uprzejmie przedstawiam, co następuje.

Pragnę podkreślić, że Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, jako centralny organ administracji rządowej właściwy w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów, w odniesieniu do przedłożonego projektu jest uprawniony do zajęcia stanowiska jedynie w zakresie wpływu projektowanej regulacji na funkcjonujące przepisy prawa antymonopolowego i warunki rozwoju konkurencji, jak również na kwestię oddziaływania projektowanej nowelizacji na ochronę praw konsumentów.

1) Odnośnie do zmiany definicji „przyłącza kanalizacyjnego”, zawartej w art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, należy zauważyć że przepis ten rodził dotychczas wątpliwości interpretacyjne w zakresie obowiązku pokrycia kosztów wykonania odpowiedniej instalacji na terenie nieruchomości, a także przewodu prowadzącego do sieci głównej, a zatem wykraczającego poza granicę nieruchomości gruntowej. Powyższe wątpliwości rozstrzygnął Sąd Najwyższy uchwałą z dnia 13 września 2007 r. (sygn. III CZP 79/07). Sąd stwierdził, iż „wybudowany z własnych środków przez odbiorcę usług zbiorowego odprowadzania ścieków odcinek przewodu kanalizacyjnego łączący wewnętrzną instalację kanalizacyjną w nieruchomości tego odbiorcy z istniejącą siecią kanalizacyjną stanowi w części leżącej poza granicą jego nieruchomości gruntowej urządzenie kanalizacyjne, o

jakim mowa w art. 31 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków”.

Obowiązek wykonania takich urządzeń ciąży zatem na przedsiębiorstwie wodno-kanalizacyjnym, zaś podmiot ubiegający się o przyłączenie ponosi jedynie koszty przyłącza do granicy swojej nieruchomości.

Przedmiotowa kwestia była również przedmiotem wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 31 stycznia 2012 r. do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej. W wystąpieniu tym Rzecznik zwrócił się z prośbą o rozważenie zasadności podjęcia odpowiedniej inicjatywy legislacyjnej, zmierzającej do doprecyzowania przepisów ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, zawierających definicje przyłącza kanalizacyjnego i wodociągowego, z uwzględnieniem ww. wykładni przyjętej przez Sąd Najwyższy.

Projektowana zmiana definiuje przyłącze jako „*odcinek przewodu łączącego wewnętrzną instalację kanalizacyjną w nieruchomości odbiorcy usług z siecią kanalizacyjną.*”. Zmiana ta oznacza zatem, że koszt wykonania takiego przyłącza będzie leżał w całości po stronie podmiotu ubiegającego się o przyłączenie (bez rozróżnienia na odcinek przyłącza biegnącego do granicy nieruchomości). Budowa przyłącza w założeniu projektowanej zmiany wiązać się będzie z koniecznością budowy odcinków przewodów położonych poza granicami nieruchomości, uzyskania zezwoleń na budowę pod drogami, uzyskiwania zgód właścicieli sąsiednich nieruchomości na poprowadzenie przewodów przez ich nieruchomości. Konsekwencją powyższego będzie również to, iż konsument będzie odpowiedzialny za usuwanie awarii na odcinku przewodu usytuowanym np. pod drogą powiatową, co każdorazowo będzie się wiązało z szeregiem formalności i wysokimi kosztami. Mając na uwadze ww. aspekt kosztów, jakie musiałby ponieść podmiot przyłączający się, proponowaną zmianę należy ocenić negatywnie z punktu widzenia ochrony interesów konsumentów.

Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu, „*proponowane w projekcie rozwiązanie odrywające pojęcie przyłącza kanalizacyjnego od jego aspektów granicznych pozwala osiągnąć cel, jakim jest uelastycznienie procesu inwestycyjnego. Inwestor nie musiałby oczekiwać, aż podmiot publiczny wykona sieć i będzie miał możliwość samodzielnego działania poprzez wybudowanie odcinka łączącego jego instalację wewnętrzną z istniejącą już siecią.*”. Zauważyć należy, iż zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, sprawy wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, należą do zadań własnych gminy. Z uzasadnienia projektowanej zmiany zdaje się wynikać, iż odpowiedzialność za niewywiązywanie się gminy ze swoich obowiązków (wykonanie sieci), poniesie podmiot

ubiegający się o przyłączenie. Skoro bowiem obecnie podmioty publiczne często zachowują się biernie, wyobrazić sobie należy sytuacje po ewentualnym przyjęciu projektowanych zmian, w których podmiot publiczny nie będzie budować nowych sieci, skoro inwestor będzie mógł podłączyć się, własnym kosztem, do już istniejącej sieci (być może znacznie oddalonej od jego nieruchomości). Nie można się zgodzić ze stanowiskiem prezentowanym w uzasadnieniu zmiany ustawy, iż przyjęcie definicji przyłącza niezwiązanej z granicą nieruchomości uelastyczni proces inwestycyjny. Programy operacyjne zakładają bowiem finansowanie połączeń, a nie przyłączy, co za tym idzie w ramach tych programów możliwa jest budowa odgałęzień od sieci głównej do granic nieruchomości.

Analizując powyższą kwestię warto również sięgnąć do regulacji Prawa energetycznego, gdzie kwestie związane z przyłączeniem do sieci uregulowane zostały bardzo szczegółowo. Prawo energetyczne wprost przewiduje, że przedsiębiorstwa energetyczne mają obowiązek rozbudowy sieci w związku z przyłączeniem do niej nowych odbiorców. Wprowadzają również obowiązek zawarcia umowy przyłączeniowej, która określać powinna miejsca rozgraniczenia własności sieci przedsiębiorstwa energetycznego i instalacji podmiotu przyłączanego. W rozporządzeniach wykonawczych określone jest również, co powinny określać warunki przyłączenia do sieci. Zasadne w związku z tym wydaje się rozważenie przyjęcia w zakresie definicji przyłącza kanalizacyjnego rozwiązań zawartych w Prawie energetycznym.

Ponadto, w związku z proponowaną zmianą pojęcia „przyłącza kanalizacyjnego”, rozważyć należało wprowadzenie zmiany do definicji „przyłącza wodociągowego” (art. 2 pkt 6 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków), w taki sposób, aby jasno wynikało z niej, że przyłącze wodociągowe powinno obejmować wyłącznie odcinek przewodu położony w granicach przyłączanej nieruchomości - zgodnie ze stanowiskiem przyjętym w orzecznictwie sądowym, m.in. w ww. uchwale SN z dnia 13 września 2007 r. oraz w wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 30 października 2009 r., sygn. akt VI ACa 461/09 oraz Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 5 października 2012 r., sygn. akt XVII AmA 223/10. Wydaje się również, że wzmocnieniu interesów konsumentów (ochronie przed obciążaniem ich nieuzasadnionymi kosztami) służyłoby również jednoznaczne przesądzenie na gruncie nowelizowanej ustawy, iż koszty włączenia do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej ponosi przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne.

2) Negatywnie należy się również odnieść do zmiany treści art. 5 ust. 2 omawianej ustawy. Usunięcie z jego treści wyrazu „posiadanych” pozwoli przedsiębiorcy na egzekwowanie od odbiorcy usług, bez względu na status prawny przyłącza, obowiązku

niezawodnego działania przyłączy. Powyższe, uznać należy za nieuzasadnione, bowiem nie można ignorować obowiązujących regulacji Kodeksu cywilnego.

Proponowana zmiana może prowadzić do sytuacji, w których zawierane będą dodatkowe umowy dotyczące zapewnienia niezawodnego działania instalacji. W orzecznictwie Prezesa UOKiK możemy znaleźć przypadki, że przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne zawierały umowy na bezpłatne przejęcie odcinków przewodu od granicy nieruchomości do miejsca włączenia w zamian utrzymując ten odcinek przewodu. Dodatkowo po dokonaniu przejęcia do tego odcinka podłączani byli nowi odbiorcy, a co za tym idzie odcinek bezpłatnie przejęty stawał się siecią.

Dodatkowo zmianę treści tego przepisu należy analizować łącznie ze zmianą definicji przyłącza kanalizacyjnego. Taka zmiana ustawy spowoduje znaczący wzrost obciążeń odbiorców, w tym konsumentów, ponieważ będą oni zobowiązani do utrzymywania części przewodu przebiegającego poza granicą nieruchomości. W przypadku wystąpienia awarii jej usunięcie wiązać się będzie z uzyskaniem zgody na zajęcie cudzej nieruchomości, w tym np. pasa drogowego i kosztami tego zajęcia. Trudno zatem mówić w tym przypadku, że podjęte działania ustawodawcze mają chronić konsumenta.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzić należy, iż nałożenie na konsumenta obowiązku niezawodnego działania przyłączy, bez uwzględnienia statusu prawnego przyłączy, godzi w jego interesy.

3) Projekt zmiany ustawy zakłada wykreślenie z niej art. 6 ust. 3 pkt 3 przewidującego, że umowa o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków powinna zawierać w szczególności postanowienia dotyczące praw i obowiązków stron umowy. W dotychczasowym orzecznictwie Prezesa UOKiK naruszenie tego przepisu często stanowiło przedmiot decyzji stwierdzających stosowanie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

Prezes UOKiK w swoich decyzjach stawał na stanowisku, że umowa o zaopatrzenie w wodę i odbiór ścieków powinna maksymalnie szeroko określać prawa i obowiązki stron umowy tak, aby zapewnić konsumentom maksymalny poziom wiedzy i maksymalny poziom ochrony. Art. 6 ust. 3 pkt 3 ww. ustawy jest dość ogólny. Niemniej jednak, biorąc pod uwagę kryterium ochrony interesów konsumentów, którzy za pośrednictwem umowy powinni otrzymać pełną i wyczerpującą informację na temat jej warunków, należy stwierdzić że powołany przepis powinno się interpretować możliwie szeroko ze szczególnym uwzględnieniem tych praw i obowiązków, które mają na celu zapewnienie konsumentowi możliwości skutecznego dochodzenia roszczeń i które wiążą się z zapewnieniem należytego wykonania umowy przez dostawcę usług. Do takich postanowień mających podstawowe znaczenie dla konsumentów zaliczyć należy informacje dotyczące

postępowania reklamacyjnego oraz trybu udzielania odpowiedzi na zapytania dotyczące świadczonych usług, co znajduje potwierdzenie w orzecznictwie¹.

Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, iż z punktu widzenia interesów konsumentów bardziej pożądane niż usunięcie wskazanego przepisu byłoby uszczegółowienie wymogów, jakie spełniać powinna umowa o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków, z uwzględnieniem dotychczasowego orzecznictwa w sprawach z zakresu ochrony konsumentów. Chodzi tu w szczególności o obowiązek objęcia treścią umów zapisów określających tryb postępowania reklamacyjnego, zasady przyznawania bonifikat, zasady wymiany informacji pomiędzy przedsiębiorstwem a konsumentem.

Podobnie, jako osłabiającą pozycję konsumentów należy ocenić zmianę polegającą na wykreśleniu z art. 6 ust. 3 pkt 5 dotyczącego obowiązku zawarcia w umowie postanowień o ustaleniach zawartych w zezwoleniu, o których mowa w art. 18 zmienianej ustawy. Wskutek zaproponowanej zmiany konsument zostanie pozbawiony wiedzy odnośnie do ustaleń zawartych w zezwoleniu w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków. Jak stwierdził Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z dnia 6 grudnia 2012 r. (sygn.akt VI ACa 861/12), *"ratio legis art. 6 ust. 3 pkt 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków wynika z ochrony odbiorcy usług. Naruszenie bowiem warunków świadczenia usług wynikających z zezwolenia, o którym mowa w art. 18 ustawy, będzie jednocześnie naruszeniem warunków umowy. Będzie to powodowało skutki w zakresie odpowiedzialności kontraktowej, niezależnie od innych skutków. Z tego względu należało podzielić pogląd, iż brak w umowie wskazanych informacji, godzi w interes konsumenta, gdyż utrudnia mu dochodzenie jego roszczeń".*

Odnosnie do proponowanych zmian dotyczących umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków (art. 6 ust. 3 pkt 6), wątpliwości Prezesa UOKiK budzi rezygnacja z obowiązku regulacji w ww. umowach odpowiedzialności stron za niedotrzymanie warunków umowy. W ocenie UOKiK, konsument winien posiadać stosowne informacje na temat odpowiedzialności przedsiębiorcy, aby w konkretnych przypadkach móc dochodzić swych praw.

4) Odnosnie do zmian zaproponowanych do art. 8 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, zastrzeżenia UOKiK budzą następujące kwestie:

a) wydaje się, że proponowany przepis art. 8 ust. 1 pkt 5 ww. ustawy powinien dodatkowo określać minimalny termin, po upływie którego przedsiębiorstwo wodno-

¹ por. wyroki Sądu Apelacyjnego w Warszawie – Wydział VI Cywilny z dnia 28 lipca 2011 r. sygn. akt VI ACa 1302/10; z dnia 14 maja 2010r. sygn. akt VI ACa 1095/09; z dnia 3 czerwca 2011r. sygn. akt VI ACa 1421/10.

kanalizacyjne może przystąpić do demontażu wodomierza głównego. Przepis ten powinien również przewidywać, iż uniemożliwienie montażu lub wymiany wodomierza głównego musi odbyć się w sposób zawiniony przez odbiorcę usługi,

b) zaproponować należy doprecyzowanie brzmienia projektowanego art. 8 ust. 4. Przepis ten obecnie nie różnicuje sytuacji, w której dostawy wody były wstrzymane z winy odbiorcy oraz sytuacji, w której przedsiębiorstwo dokonało takiego odcięcia niezasadnie. W tym drugim przypadku odbiorca nie powinien być obciążany kosztami przywrócenia dostaw wody, co powinno zostać doprecyzowane w przepisie. Ponadto w regulacji tej powinno znaleźć się odniesienie do **rzeczywistych kosztów**, co uniemożliwi obarczanie odbiorców zryczałtowanymi kosztami związanymi z przywróceniem możliwości dalszego dostarczania wody lub odprowadzania ścieków. Ponadto, rozważyć można wprowadzenie do tego przepisu uregulowania na wzór tego, które jest stosowane w Prawie energetycznym, zgodnie z którym przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne obowiązane jest do bezzwłocznego wznowienia dostarczania wody i odprowadzania ścieków wstrzymanego z powodów, o których mowa w art. 8 ust. 1, jeżeli ustaną przyczyny uzasadniające wstrzymanie ich świadczenia.

5) W świetle wyjaśnień zawartych w pkt 1 niniejszego pisma, biorąc pod uwagę wysokość kosztów jakie musiałby ponosić podmiot ubiegający się o przyłączenie do sieci przyłącza, negatywnie z punktu widzenia ochrony interesów konsumentów należy ocenić wprowadzenie art. 15 ust. 2a, zgodnie z którym *„przyłącze wodociągowe lub kanalizacyjne nie może być przedmiotem roszczenia określonego w odrębnych przepisach, przysługującego osobie, która wybudowała urządzenia z własnych środków i jest ich właścicielem, kierowanego przeciwko przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu”*.

6) Wątpliwości Prezesa UOKiK budzi również proponowane w art. 1 pkt 7 nowelizacji uchylenie art. 31 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Uchylenie tego przepisu, będącego podstawą prawną żądania zawarcia umowy o nabycie własności urządzeń wodociągowych lub kanalizacyjnych przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne za odpowiednim wynagrodzeniem, stanowiłoby nieuzasadnione uprzywilejowanie przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjnego (to samo zastrzeżenie należy zgłosić w kontekście uwagi nr 5). Wprawdzie zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 13 lipca 2011 r. (sygn. akt III CZP 26/11), podstawę roszczenia o zobowiązanie do odpłatnego przeniesienia własności urządzeń wodociągowych lub kanalizacyjnych stanowi - od chwili wejścia w życie ustawy z dnia 30 maja 2008 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw - art. 49 § 2 Kodeksu cywilnego, niemniej nie można bowiem wykluczyć, iż nie wszyscy odbiorcy (konsumenci), którym na gruncie ww. art. 31 przysługuje uprawnienie do wystąpienia o odpłatne

przejęcie urządzeń wodociagowych i urządzeń kanalizacyjnych przez gminę lub przedsiębiorstwo wodociagowo - kanalizacyjne, wystąpili z takim roszczeniem.

Należy mieć na względzie, iż przepis art. 31 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków nie określa terminu, po upływie którego uprawnienie to wygasa (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 23 lipca 2003 r., II CKN 346/01, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 2 marca 2006 r., I CSK 83/05). Przy czym wyraźnie należy zaznaczyć, iż chodzi o urządzenia, które istniały (zostały wybudowane) w dniu wejścia w życie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków², nie zaś takie, które zostały wybudowane później. Usunięcie tego przepisu łamie zatem zasadę praw nabytych. Podkreślić przy tym należy, iż w odróżnieniu od ww. art. 31, obowiązujący w aktualnym brzmieniu art. 49 Kodeksu cywilnego wymaga od konsumenta wykazania dodatkowej przesłanki, a mianowicie, że jest on właścicielem wybudowanych urządzeń.

2 powołaniem

Z up. PREZESA
URZĘDU OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
WICEPREZES
Jarosław Krol

² Por. wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie- Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 27 czerwca 2012 r., sygn. akt XVII AmA 7/11. B. Rakoczy, *Zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków w praktyce przedsiębiorstw wodociagowo - kanalizacyjnych*, Bydgoszcz, 2012, s. 97.