

POSTANOWIENIE

Dnia 11 marca 2014 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Halina Kiriło

w sprawie z powództwa Miejskiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji
Spółki Akcyjnej w W.

przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

o naruszenie zbiorowych interesów konsumentów i nałożenie kary pieniężnej,
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw
Publicznych w dniu 11 marca 2014 r.,

na skutek skargi kasacyjnej strony powodowej od wyroku Sądu Apelacyjnego
z dnia 6 grudnia 2012 r.,

- 1. odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania,**
- 2. zasądza od powoda Miejskiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji S.A. w W. na rzecz Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów kwotę 180 (sto osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym.**

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 6 grudnia 2012 r., ... 861/12, zmienił wyrok Sądu Okręgowego w W. z 14 grudnia 2011 r., ... 65/10, w ten sposób, że obniżył karę pieniężną nałożoną w punkcie IV lit. B; decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 31 grudnia 2009 r., ...44/09, z kwoty 1.023.558 zł do kwoty 511.779 zł. W pozostałej części Sąd Apelacyjny oddalił apelację Miejskiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji S.A. w W. (powód).

Uzasadniając podjęte rozstrzygnięcie Sąd Apelacyjny w szczególności wskazał, że stwierdzenie stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów wymaga spełnienia przesłanek określonych w art. 24 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Jako takie przesłanki wymienił działanie przedsiębiorcy, które jest bezprawne i które godzi w interesy konsumentów. Powód kwestionował bezprawność działania polegającego na zawieraniu umów z użyciem wzorca niespełniającego wszystkich wymagań ustawowych. Sąd Apelacyjny uwzględnił, że same przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów nie regulują kwestii bezprawności, zatem art. 24 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów nie ma samodzielnego znaczenia i powinien być interpretowany oraz stosowany w określonym kontekście normatywnym. Celem konkretyzacji przesłanki bezprawności należy sięgnąć do przepisów innych ustaw. Na ich podstawie możliwe jest dokonanie oceny działań przedsiębiorcy w aspekcie ich zgodności z prawem. Zdaniem Sądu drugiej instancji, przepis art. 24 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów nie stanowi samodzielnej podstawy dla kreowania po stronie przedsiębiorcy obowiązku informacyjnego. Podstawę tę tworzą poszczególne akty prawa konsumenckiego określając jakie informacje, na jakim etapie, w jakiej formie oraz w jakich okolicznościach powinny być udzielone konsumentowi. Wykonanie obowiązku informacyjnego wymaga nie tylko udostępniania przez przedsiębiorcę obligatoryjnych informacji, lecz również przekazania tych informacji w prawidłowy sposób, aby konsument mógł rzeczywiście zapoznać się z nimi. Informacje powinny być łatwe do odczytania, jednoznaczne i zrozumiałe. Do naruszenia obowiązku informacyjnego dochodzi, gdy informacje podawane są drobnym drukiem, w sposób nieczytelny, w miejscu do którego konsument ma ograniczony dostęp. Sąd Apelacyjny podkreślił, że postulat uczciwości i transparentności w relacjach pomiędzy przedsiębiorcami i konsumentami może być spełniony wtedy, gdy konsumenci mają dostęp do pełnej, rzetelnej i prawdziwej informacji na temat nabywanych towarów lub usług, treści umów z przedsiębiorcami, świadczeń przedsiębiorców oraz praw i obowiązków konsumentów. Naruszenie obowiązku informacyjnego może polegać także na nieudzieleniu wymaganych informacji, udzieleniu informacji nieprawdziwych bądź

przedstawieniu informacji w sposób niepełny lub nierzetelny, ewentualnie wprowadzający w błąd.

Sąd Apelacyjny wyjaśnił, że podstawą świadczenia usług w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków jest umowa o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków. Umowa ta zawierana jest zgodnie z art. 353(1) k.c., o ile obowiązujące ustawodawstwo nie zawiera bezwzględnie wiążących uregulowań dotyczących treści stosunku prawnego. Wówczas to ustawodawca określa treść stosunku umownego, zaś strony pozbawione są możliwości samowolnej jego zmiany. Taka sytuacja ma miejsce w przypadku umów o dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków, które zawierane są na podstawie przepisów ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę. Zdaniem Sądu drugiej instancji art. 6 ust. 3 tej ustawy określa niezbędne elementy umowy o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków, które to elementy powinny znaleźć się w treści tej umowy, gdyż dotyczą istotnych z punktu widzenia konsumenta zagadnień, wpływających na prawidłowe wykonywanie umowy przez konsumenta oraz umożliwiają w pełni korzystanie z przysługujących mu uprawnień przy wykonywaniu tej umowy przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne. Zawierając umowę konsument powinien mieć możliwość dowiedzenia się o wszystkich elementach umowy, której jest stroną. Ustawodawca w art. 6 ust. 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę przesądził o tym, że konsument winien otrzymać bezpośrednio w dokumencie umownym wszelkie informacje określające prawa i obowiązki stron umowy, tak by ich poszukiwanie było ograniczone do niezbędnego minimum. Wynika to z przytoczonego powyżej założenia, zgodnie z którym prawo konsumenta do informacji powinno przejawiać się także w łatwości ich otrzymania. Stosowana do tej pory przez powoda praktyka odsyłania do postanowień regulaminów, tabeli opłat, przepisów ogólnie obowiązujących utrudniała zaś ustalenie faktycznego zakresu praw i obowiązków konsumenta.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, z punktu widzenia ochrony zbiorowych interesów konsumentów zakres praw i obowiązków stron umowy o zaopatrzenie w wodę i odprowadzanie ścieków powinien być określony w taki sposób, by zapewnić konsumentowi możliwość zapoznania się ze wszystkimi warunkami umowy, do której przystępuje, jeżeli bezpośrednio odnoszą się one do jego praw i obowiązków.

Niepodawanie zaś w umowach pełnej informacji na ten temat narusza art. 6 ust. 3 pkt 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę. Stosowany przez powoda wzorzec umowy nie regulował wszystkich praw i obowiązków powoda i odbiorcy usług – konsumenta, w konsekwencji czego odbiorca nie otrzymywał kompletnej informacji o tym, jakie uprawnienia przysługują mu wobec dostawcy oraz jakie ciążą na nim obowiązki. Brakujące prawa i obowiązki stron zostały wyszczególnione przez Sąd pierwszej instancji. Sąd Apelacyjny nie podzielił poglądu powoda, zgodnie z którym zakres praw i obowiązków z art. 6 ust. 3 pkt 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę dotyczy tylko praw i obowiązków, które nie wynikają z powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Zdaniem Sądu drugiej instancji, kryterium, które powinno decydować o objęciu określonych unormowań treścią umowy jest kryterium ochrony praw konsumentów i zabezpieczenia ich słusznym interesów, nie zaś kryterium, czy określone kwestie normują akty prawa powszechnie obowiązującego.

Sąd Apelacyjny podzielił także stanowisko Sądu Okręgowego, że praktyka stosowana przez powoda, polegająca na stosowaniu wzorca umownego, który niezgodnie z art. 8 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę uprawnia powoda do rozwiązania umowy bez zachowania okresu wypowiedzenia w sytuacjach wymienionych we wzorcu, narusza zbiorowe interesy konsumentów. Usługi świadczone przez powoda mają szczególny charakter. Są niezbędne do prawidłowego funkcjonowania gospodarstw domowych. Dlatego zaliczane są do usług użyteczności publicznej, świadczonych w sposób powszechny i ciągły. Stąd też ustawa określa przypadki, w których przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne może odciąć dostawę wody lub zamknąć przyłącze kanalizacyjne. Katalog takich przypadków, wymienionych w art. 8 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, ma charakter zamknięty. W ocenie Sądu drugiej instancji gdyby ustawodawca dopuszczał możliwość rozwiązania umowy bez wypowiedzenia w przypadkach wymienionych w art. 8 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, wyraźnie wskazałby taką możliwość lub wprowadził otwarty katalog skutków ziszczenia się opisanych w tym przepisie sytuacji. Mając na względzie charakter świadczonych przez powoda usług, jako usług użyteczności publicznej oraz cele ustawy (ochrona interesów odbiorców usług), art. 8 ust. 1

ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę należy rozumieć jako ograniczenie prawa przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego do wypowiedzenia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków.

Powyższa argumentacja uprawniała, w ocenie Sądu Apelacyjnego, przyjęcie założenia, zgodnie z którym powód działał bezprawnie, jeżeli w umowach zawieranych z konsumentami przewiduje, dla stanów faktycznych wymienionych w art. 8 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, postanowienia mniej korzystne od wynikających z tego przepisu. Powód zastrzegł sobie prawo do rozwiązania umów bez okresu wypowiedzenia, mimo iż ustawodawca upoważnił przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jedynie do odcięcia dostawy wody lub zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego. Uprawnień tych nie można utożsamiać z uprawnieniem do rozwiązania umowy bez wypowiedzenia.

Sąd Apelacyjny nie uwzględnił także argumentu powoda wskazującego na zgodność stosowanej przez niego umowy z regulaminem dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Jeżeli bowiem to ustawa wskazuje, że w razie zaistnienia okoliczności określonych w art. 8 przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne uprawnione jest jedynie do odcięcia dostawy wody lub zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego, to charakteru tego przepisu nie mogą zmienić postanowienia regulaminu, czyli aktu prawa miejscowego. Ponadto, zgodnie z procedurą unormowaną w art. 19 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę to powód odpowiedzialny jest za opracowanie projektu regulaminu, wskutek czego ma znaczący wpływ na jego treść. W konsekwencji powoływanie się przez powoda na treść regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków jest argumentem opartym na własnych uchybieniach powoda.

Sąd Apelacyjny uznał także za nieuzasadniony argument powoda, zgodnie z którym niezamieszczenie w umowie informacji, o których mowa w dyspozycji art. 6 ust. 3 pkt 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, nie stanowi praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów. Powołany przepis ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę wymienia jeden z obligatoryjnych składników umowy, co wskazuje, że zagadnienia objęte zakresem tego przepisu powinny znaleźć się w umowie niezależnie od tego, czy zostały już uregulowane w Regulaminie dostarczania wody i odprowadzania ścieków, jakkolwiek może budzić

pewne wątpliwości, czy wszystkie dane są rzeczywiście przydatne dla konsumenta. *Ratio legis* art. 6 ust. 3 pkt 5 ustawy służy ochronie odbiorcy usług. Naruszenie warunków świadczenia usług wynikających z zezwolenia w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego doprowadzania ścieków jest jednocześnie naruszeniem warunków umowy i powoduje skutkiem w zakresie odpowiedzialności kontraktowej. Z tego względu należało podzielić pogląd, że brak w umowie wskazanych informacji godzi w interesy konsumenta, gdyż utrudnia mu dochodzenie jego roszczeń.

Powód zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego skargą kasacyjną w całości. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił naruszenie art. 233 § 1 w związku z art. 391 § 1 k.p.c.; art. 381 k.p.c.; art. 24 ust. 1 i ust. 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w związku z art. 6 ust. 3 pkt 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków; art. 24 ust. 1 oraz ust. 2; art. 24 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 24 ust. 1 i art. 479(43) oraz art. 479(45) k.p.c.; art. 106 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz art. 106 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 111 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Wnosząc o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania powód powołał się na potrzebę rozstrzygnięcia następujących zagadnień prawnych: 1) czy nakaz lub zakaz określonego działania, którego niewykonanie może być uznane za bezprawne w rozumieniu art. 24 ust. 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, wymaga istnienia konkretnej i jednoznacznej normy prawnej określającej ten nakaz lub zakaz, czy też dopuszczalne jest wywodzenie (domniemywanie) przez organy orzekające takiego nakazu lub zakazu na podstawie innych przepisów prawnych lub klauzul generalnych takich jak zasady współżycia społecznego, a w rezultacie czy dopuszczalne jest domniemanie przez organ orzekające istnienia obowiązku zamieszczenia we wzorcu umownym konkretnych niewymienionych w żadnym przepisie prawnym postanowień na podstawie ogólnego nakazu uregulowania w umowie praw i obowiązków stron (art. 24 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz art. 6 ust. 3 pkt 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę)?; 2) czy praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów w rozumieniu art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów obejmują wyłącznie bezprawne praktyki, które godzą

lub mogą godzić w interesy konsumentów, czy również praktyki, które z względu na ich charakter, nie mogą dotyczyć interesów konsumentów, jednakże ze względu na ich obiektywną bezprawność, uznaje się, że bezprawność ta przesądza o naruszeniu tych interesów, a w konsekwencji czy organ ochrony konkurencji uznając, że doszło do praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów zgodnie z ogólnymi zasadami rozkładu ciężaru dowodu zobowiązany jest zbadać wpływ tej praktyki na interesy konsumentów, czy może poprzestać na *sui generis* domniemaniu naruszenia interesów na skutek działania bezprawnego?; 3) czy z art. 8 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, określającego przypadki, w których dopuszczalne jest odcięcie dostawy wody lub zamknięcie przyłącza kanalizacyjnego, można wywodzić zakaz rozwiązywania przez przedsiębiorstwo wodno-kanalizacyjne umów o dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków w wymienionych w tym przepisie przypadkach, a w przypadku twierdzącej odpowiedzi na to pytanie czy w przypadku istnienia przepisu prawa miejscowego zawartego w Regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków uchwalonym przez radę gminy, dopuszczającego wypowiedzanie przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne umów o dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków w przypadku wymienionych w art. 8 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu, w wodę uprawnione jest uznanie przez organ antymonopolowy za bezprawne postanowienia wzorca umowy zgodnego z przepisem prawa miejscowego?

Prezes Urzędu w odpowiedzi na skargę kasacyjną powoda wniósł o wydanie postanowienia o odmowie przyjęcia jej do rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna powoda nie kwalifikowała się do przyjęcia celem jej merytorycznego rozpoznania.

Należy podzielić stanowisko wyrażone w uzasadnieniu postanowienia Sądu Najwyższego z 13 grudnia 2012 r., III SK 25/12, zgodnie z którym nie zachodzi potrzeba rozstrzygnięcia pierwszego zagadnienia prawnego skargi powoda w sytuacji, gdy Sąd Apelacyjny nie przypisał powodowi bezprawności jego zachowania wynikającego z naruszenia dobrych obyczajów lub zasad współżycia

społecznego. Rozstrzygnięcie tego zagadnienia nie ma zatem znaczenia dla ewentualnej oceny zasadności skargi kasacyjnej powoda.

W odniesieniu do drugiego zagadnienia prawnego oraz obu składających się na niego problemów, Sąd Najwyższy ustosunkował się do tych kwestii już w wyroku z 3 października 2013 r., III SK 50/12 uznając, że nie każde zachowanie przedsiębiorcy, które wyczerpie znamiona bezprawności, będzie naruszało interesy konsumentów. W uzasadnieniu zaskarżonego wyroku Sąd Apelacyjny przedstawił jednak w kilku miejscach wywód, z którego wynika, dlaczego - w ocenie Sądu drugiej instancji - praktyka powoda godziła w interesy konsumentów. Nie ma zatem potrzeby rozwiązywania wątpliwości, czy zakresem zastosowania art. 24 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów objęte są praktyki, które faktycznie (rzeczywiście) naruszają interesy konsumentów, czy też mogą jedynie potencjalnie wywołać taki skutek. Ponadto, problem dotyczący tego, czy pominięcie wymaganych przez ustawodawcę informacji bądź uregulowań w treści umowy o dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków narusza (może naruszać) interesy konsumentów, czy też takim interesom nie szkodzi (nie może szkodzić), jest problemem z zakresu subsumpcji prawa, a nie jego wykładni.

Wypada podzielić także wyrażony w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku pogląd, zgodnie z którym ze względu na charakter świadczonych usług dostarczania wody i odprowadzania ścieków, jako usług użyteczności publicznej, przepis art. 8 ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę należy interpretować w ten sposób, że ogranicza on prawa przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego do wypowiedzenia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków. Przedstawione uzasadnienie potrzeby przyjęcia skargi kasacyjnej powoda do rozpoznania ze względu na potrzebę rozstrzygnięcia trzeciego zagadnienia prawnego nie dostarcza zaś argumentów przemawiających, w ocenie Sądu Najwyższego, za występowaniem publicznoprawnej potrzeby rozwiązania tego zagadnienia prawnego w sposób odmienny od zapatrywań wyrażonych w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku oraz formułowanych w piśmiennictwie przywołanym w odpowiedzi Prezesa Urzędu na skargę kasacyjną powoda.

Nie zachodzi również potrzeba rozstrzygnięcia ostatniego zagadnienia prawnego dotyczącego relacji między ustawą o ochronie konkurencji i konsumentów a prawem miejscowym. Kwestia związania sądów powszechnych aktami prawa miejscowego w przypadku sprzeczności wynikających z ich unormowań z normami wynikającymi z ustaw została już wyjaśniona w piśmiennictwie (D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007). Nie budzi wątpliwości Sądu Najwyższego, że sprzeczności zachowania przedsiębiorcy z normami ustawowymi nie konwaliduje zgodność tego zachowania z aktem prawa miejscowego, zaś sąd orzekający w sprawie z odwołania od decyzji Prezesa Urzędu podlega ustawie, a nie prawu miejscowemu i może nie uwzględnić przepisów prawa miejscowego stojących w sprzeczności z przepisami ustawy. Kwestia zgodności zachowania powoda z aktem prawa miejscowego mogłaby mieć co najwyżej znaczenie dla oceny zgodności z interesem publicznym nałożenia przez Prezesa Urzędu kary pieniężnej na przedsiębiorcę wykonującego w swych działaniach rozwiązania narzucone mu przez organ samorządu terytorialnego.

Uznając, iż powód nie wykazał, że zachodzą określone w art. 398⁹ § 1 k.p.c. przyczyny przyjęcia skargi do rozpoznania Sąd Najwyższy, z mocy art. 398⁹ § 2 k.p.c. postanowił jak w sentencji.

Rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego ma swoją podstawę w § 12 ust. 4 pkt 2 w związku z § 14 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz.U. Nr 163, poz. 1349 ze zm.).