

PREZES
URZĘDU OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
DELEGATURA URZĘDU OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
W LUBLINIE

20-074 Lublin, ul. Spokojna 9a
Tel. (0-81) 532-35-31, 743-77-30, 532-54-48, Tel/Fax (0-81) 532-08-26
E-mail: lublin@uokik.gov.pl

Lublin dnia 30 kwietnia 2001 r.

RLU-562S-16/356/2000/IM

Urząd
Ochrony Konkurencji i Konsumentów
Delegatura w Lublinie

Wpłynęło/Wystano dnia 2.05.2001

L dz **Decyzja Nr RLU 8/2001**

Na podstawie art. 104 § 1 k.p.a. i art. 11 ust. 1 w związku z art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2000 r. Nr 122 poz. 1319) po rozpatrzeniu sprawy wszczętej na wniosek p. [REDAKTOWANE] prowadzącego sklep „Marbut” przy ulicy [REDAKTOWANE] w Łęcznej, nie stwierdza się stosowania przez Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o.o. w Łęcznej praktyk ograniczających konkurencję, polegających na nadużywaniu pozycji dominującej poprzez bezpośrednie narzucanie nadmiernie wygórowanych cen za wywóz odpadów komunalnych.

Uzasadnienie :

Do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – Delegatura w Lublinie wpłynęła skarga p. [REDAKTOWANE], prowadzącego sklep „Marbut” w Łęcznej, w której podniósł on fakt wprowadzenia przez Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o.o. w Łęcznej (zwane dalej PGKiM) znacznych podwyżek opłat za wywóz nieczystości stałych, wynikający m.in. z wprowadzenia nowych wielkości współczynników nagromadzenia nieczystości. Skarżący został pouczony o możliwości złożenia formalnego wniosku o wszczęcie postępowania administracyjnego w sprawie i wymogach formalnych z tym związanych. W związku ze złożeniem skargi przez p. [REDAKTOWANE] „jako

przedstawiciela pawilonów handlowych” przy ulicy Targowej w Łęcznej (bez odpowiedniego pełnomocnictwa) został on poinformowany o konieczności złożenia odrębnych wniosków przez pozostałych usługobiorców PGKiM.

Po złożeniu wniosku i uzupełnieniu braków formalnych oraz przedstawieniu przez p. [REDAKTOWANO] materiałów dokumentujących jego zarzuty zostało wszczęte w sprawie postępowanie administracyjne. Wnioskodawca przedstawił umowę z PGKiM, obowiązującą od 1.01.2000 r., a dotyczącą wywozu nieczystości stałych. Umowa ta określiła sposób naliczania i pobierania należności za świadczone przez PGKiM usługi wywozu. Należność ta została określona w sposób ryczałtowy, na podstawie współczynnika nagromadzenia nieczystości stałych, wynoszącego $0,25\text{m}^3$ na $1\text{m}^2/\text{rok}$. Wynikające z tej wielkości miesięczne nagromadzenie nieczystości w przypadku p. [REDAKTOWANO] określone zostało na $0,52\text{m}^3$, co przy cenie za wywóz 1m^3 równej $16,50\text{zł}$ dało miesięczną opłatę w wysokości $8,58\text{zł}$. Z materiałów sprawy wynika, że dla użytku pawilonów przy ulicy Targowej przeznaczony został przez świadczącego usługi jeden pojemnik na nieczystości typu KP-7. Za wywóz tego pojemnika każdy z handlowców został obciążony ryczałtową opłatą. PGKiM przesłał do usługobiorców aneksy, do przedmiotowej umowy, w których zostały podwyższone opłaty za wywóz nieczystości, w związku ze zmianą wielkości współczynników nagromadzenia. Bezwzględny wzrost opłaty miesięcznej w przypadku wnioskodawcy tego postępowania był znaczny, ponieważ wyniosła ona po zastosowaniu nowego współczynnika nagromadzenia $23,40\text{zł}$ na miesiąc. Odnoszący się natomiast do niego współczynnik nagromadzenia miesięcznego wynosi aktualnie $1,3\text{m}^3$. Zdaniem wnioskodawcy taka skala wzrostu opłaty jest działaniem monopolistycznym.

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania PGKiM wskazał przede wszystkim na fakt, iż brzmienie przepisów § 2, a w szczególności pkt 4 Uchwały Nr XXXVI/29/97 Rady Miejskiej w Łęcznej, wyklucza możliwość uznania, że firma ta nadużywa pozycji dominującej na rynku. Punkt ten określa (wskazując imiennie PGKiM) podmioty gospodarcze, które mogą usuwać w ramach działalności usługowej odpady komunalne z terenu Gminy Łęczna. Ponadto PGKiM przedstawił materiały uzasadniające jego zdaniem poziom stosowanych opłat za wywóz odpadów komunalnych (kalkulacje), odpowiednie uchwały Rady Miejskiej w Łęcznej ustalające w/w opłaty oraz wzór umowy na świadczenie usługi wywozu nieczystości stałych i aneksu do niej. Z przedstawionych przez PGKiM danych liczbowych wynika, że cena wywozu 1m^3 odpadów wzrosła z $16,50\text{zł}$ do 18zł (ceny bez VAT). Podmiot oskarżony o stosowanie praktyk monopolistycznych (w nowej, obowiązującej od 1.04.2001 r. ustawie antymonopolowej pojęcie to zastąpiono „praktykami ograniczającymi konkurencję”) przedstawił także listę obejmującą wszystkich przedsiębiorców, prowadzących działalność w pawilonach przy ulicy Targowej. Lista powyższa obrazuje zmianę współczynników

nagromadzenia odpadów komunalnych dla poszczególnych pawilonów (w zależności od branży) , a także wynika z niej , że zdecydowana większość handlowców zaakceptowała nowe ceny wywozu odpadów komunalnych .

W dalszej części postępowania Urząd postawił wobec jego stron pytania odnośnie częstotliwości wywozu przeznaczonego dla pawilonów przy ulicy Targowej pojemnika KP-7 . Wnioskodawca tego postępowania opierając się na „generalnych obserwacjach” stwierdził , że wywóz był raczej rzadziej wykonywany niż raz na 10 dni . Natomiast PGKiM przedstawił szczegółowy wykaz wywozów dokonanych w okresie od 1.01.2000 r. do 1.08.2000 r. Wynika z tego zestawienia , że wywóz był wykonywany do pięciu razy w miesiącu (skrajne przypadki to 2 razy w styczniu i po 5 razy w maju oraz w lipcu) . Wywoźący nieczystości wskazał , że przy zastosowaniu „starego” współczynnika nagromadzenia (ustalonego w 1981 r.) łączny wywóz nieczystości z pawilonów przy ulicy Targowej powinien wynieść rocznie ok. 165 m³ , co teoretycznie wskazywałoby na wykonywanie przez PGKiM dwóch kursów z pojemnikiem KP-7 w miesiącu . Faktycznie wykonywanych jest do pięciu kursów , co potwierdzają zapisy w kartach drogowych pojazdów . Do ustalenia więc nowego współczynnika nagromadzenia nieczystości stałych przyjęto rzeczywistą ilość odpadów wywożonych z pojemnika usytuowanego przy pawilonach na ulicy Targowej . Przy założeniu dokonywania wywozu raz w tygodniu , planowany , roczny wywóz sięgnął ok. 400 m³ co oznacza wzrost o prawie o 2,5 razy w stosunku do obliczonych przed dwudziestu laty wartości . Proste przełożenie skali tego wzrostu na współczynnik nagromadzenia nieczystości , którego stosowanie jest konieczne ze względu na wielość podmiotów korzystających z jednego pojemnika KP-7 , spowodowało wzrost tego współczynnika do 1,3 m³/miesiąc .

PGKiM przedstawił dane , z których jego zadaniem wynika , że przedsiębiorcy nie są pokrzywdzeni zastosowaniem aneksów do umowy o wywóz nieczystości stałych . Dane te to wielkość faktycznego wywozu w miesiącach styczeń – sierpień 2000 r. , który wyniósł 189 m³ , a prowadzący pawilony przy ulicy Targowej zostali rozliczeni ryczałtowo (zgodnie z nowym współczynnikiem nagromadzenia) z ilości równej 168,7 m³ . PGKiM poinformował dodatkowo o obniżeniu w/w współczynnika dla działalności o średnim i małym udziale opakowań (o 25 i 50%) . Zapytany przez Urząd na okoliczność takich , a nie innych współczynników nagromadzenia PGKiM wskazał ponownie na uzależnienie ich od faktycznie wywożonej ilości odpadów i jednocześnie uzupełnił , że w zakresie stopnia nagromadzenia odpadów w poszczególnych branżach korzysta pomocniczo z danych firmy Rethmann ze Świdnika .

Organ antymonopolowy w celu wyjaśnienia zasadności przyjętych przez PGKiM wskaźników nagromadzenia odpadów komunalnych oraz porównania

ich z analogicznymi wskaźnikami stosowanymi przez firmy z terenu województwa lubelskiego przeprowadził badanie ankietowe . Odpowiedzi udzieliło pięciu przedsiębiorców zajmujących się wywozem nieczystości komunalnych .

Na podstawie uzyskanych informacji Urząd ustalił , że podstawowym sposobem rozliczania wywozu nieczystości stałych jest przyjęcie do takiego rozliczenia ilości faktycznie wywiezionych nieczystości . Jednakże są stosowane również wskaźniki nagromadzenia odpadów .

I tak , Zakład Gospodarki Komunalnej Lubartowie dla części usługobiorców (mniejszość) przyjął właśnie taką metodę rozliczania . Dotyczy to lokali handlowych w centrum miasta , nie posiadających zaplecza technicznego (brak miejsca na ustawienie przy każdym dostawcy pojemników) , od których odpady są odbierane dwa razy w tygodniu w oznakowanych workach foliowych . Za podstawę do przyjęcia w rozliczeniach odpowiednich wielkości współczynnika nagromadzenia posłużyły „Zasady utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Lubartowa” , będące załącznikiem do Uchwały Nr XXXV/244/97 z dnia 30.06.1997 r. Rady Miejskiej w Lubartowie . Wielkość współczynników nagromadzenia dla lokali użytkowych wynosi :

- branża galanteryjna, odzieżowa, obuwnicza - $0,3 \text{ m}^3/\text{m-c}$ za każde 10 m^2 lokalu ;
- branża artykułów przemysłowych - $0,4 \text{ m}^3/\text{m-c}$ za każde 10 m^2 lokalu ;
- pozostałe branże - $0,5 \text{ m}^3/\text{m-c}$ za każde 10 m^2 lokalu .

Są więc te wielkości bardzo zbliżone do zastosowanych przez PGKiM w Łęcznej . Według informacji ZGK w Lubartowie nie zlecał on badań odnośnie wskaźników nagromadzenia nieczystości , jest natomiast prowadzona analiza ilości gromadzonych przez poszczególnych dostawców odpadów na podstawie faktycznych ilości , od nich odbieranych .

Z kolei Zakład Usług Komunalnych Sp. z o.o. w Puławach stosuje wskaźniki nagromadzenia tylko wobec dwóch kontrahentów . Ich wielkość jest porównywalna ze wskaźnikami używanymi w Łęcznej przed ich aktualizacją .

W związku z powołaniem się PGKiM na ustalenia , odnośnie wskaźników stopnia nagromadzenia nieczystości stałych , dokonane przez Rethmann-Świdnik Sp. z o.o. , Urząd zwrócił się także do tej firmy o udzielenie informacji. W odpowiedzi Spółka przedłożyła wyjaśnienie , iż stosowanych wyłącznie w Świdniku (Rethmann działa także w innych miastach Polski) współczynników nagromadzenia nie ustaliła samodzielnie , ale że pochodzą one z „Regulaminu utrzymania czystości i porządku oraz ochrony środowiska przed odpadami komunalnymi na terenie gminy miejskiej Świdnik” , wprowadzonego uchwałą Nr X/86/99 Rady Miejskiej w Świdniku z dnia 29.04.1999 r. , do przestrzegania którego zobowiązane są wszystkie firmy z branży oczyszczania działające w tym mieście .

Zarząd Miasta Świdnika został więc poproszony o przedstawienie przedmiotowego „Regulaminu...” oraz wszelkich materiałów , które stanowiły podstawę do ustalenia w nim normatywnych objętości odpadów komunalnych (wskaźników nagromadzenia) .. Z przedstawionego „Regulaminu...” wynikają następujące wielkości wskaźnika :

- dla lokali handlowych i użytkowych (branża spożywcza i warzywno-ogrodnicza) w centrum miasta 0,48 m³/m-c za rozpoczęte 10 m² lokalu ;
- dla lokali handlowych (branża przemysłowa) w centrum miasta 0,35 m³/m-c za rozpoczęte 10 m² lokalu ;
- dla lokali usługowych w centrum miasta 0,30 m³/m-c za rozpoczęte 10 m² lokalu ;
- dla „szczęk handlowych” , ustawionych na stałe w centrum miasta 0,25 m³/m-c dla 1 obiektu .

Wielkości powyższe zostały ustalone w oparciu o wyniki „Monitoringu wywozu odpadów komunalnych stałych z terenu Miasta Świdnika” . Opracowanie to zostało przygotowane w związku z dezaktualizacją przedmiotowego wskaźnika , ustalonego w 1996 r. Z opracowania , dołączonego do wyjaśnień przez Zarząd Miasta Świdnika , wynika , że struktura i charakterystyka odpadów komunalnych w porównaniu z latami 1995/96 (wtedy ustalono poprzedni wskaźnik) uległa znacznej zmianie . Odpady są mianowicie lżejsze , ale jest ich znacznie więcej . Spowodowane to zostało zmianą stylu życia mieszkańców , polegającą na zwiększeniu konsumpcji różnego rodzaju dóbr materialnych . W ślad za tym idą różnego rodzaju opakowania (tetra-pak, pet, puszki, folie, tektura) . Są to odpady znacząco podwyższające objętościowy wolumen wywożonych odpadów .

Przedstawione powyżej wielkości wskaźnika nagromadzenia odpadów komunalnych , stosowane w Świdniku są zbliżone do stosowanych przez PGKiM w Łęcznej .

Urząd zważył , co następuje :

Art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów określa jako praktyki ograniczające konkurencję nadużywanie pozycji dominującej , polegające w szczególności na bezpośrednim lub pośrednim narzucaniu nieuczciwych cen , w tym cen nadmiernie wygórowanych (...) . Aby stwierdzić , że działania danego przedsiębiorcy wyczerpują znamiona tej praktyki niezbędne jest wykazanie łącznego spełnienia przez niego przesłanek określonych w/w przepisem ustawy , a mianowicie :

- posiadanie przez danego przedsiębiorcę pozycji dominującej na rynku ;

- wykorzystywanie pozycji dominującej do narzucania cen , w tym przypadku , nadmiernie wygórowanych ;

W myśl art. 4 pkt 9 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (...) przez pozycję dominującą rozumie się pozycję przedsiębiorcy , która umożliwia mu zapobieganie skutecznej konkurencji na rynku właściwym przez stworzenie mu możliwości działania niezależnie od konkurentów , kontrahentów oraz konsumentów . Istnieje domniemanie posiadania pozycji dominującej przez przedsiębiorcę , jeżeli jego udział w rynku przekracza 40 % .

Po analizie zebranego w sprawie materiału organ antymonopolowy uznał , że rynek relewantny (właściwy w sprawie) stanowią usługi polegające na wywozie odpadów komunalnych na terenie miasta Łęczna . W badanym przez Urząd okresie PGKiM stanowił jedyny podmiot wykonujący na tak określonym rynku wywóz odpadów komunalnych na zasadzie działalności usługowej . Uznać więc należy pozycję rynkową PGKiM za bezspornie dominującą . Bez znaczenia dla oceny pozycji tego przedsiębiorstwa na rynku jest fakt powołania się na przepisy gminne . W zakresie przedstawionym przez PGKiM wskazują one bowiem jedynie przedsiębiorców uprawionych do wywozu odpadów komunalnych z terenu Łęcznej , co nie pozostaje w żadnym związku z określeniem pozycji danej firmy na rynku . Jednakże posiadanie przez przedsiębiorcę pozycji dominującej na rynku nie narusza samo z siebie przepisów prawa . Naruszeniem takim jest zaś jej nadużycie , które mogłoby w rozpatrywanym przypadku polegać na narzuceniu nadmiernie wygórowanej ceny za usługę wywozu nieczystości stałych .

Cena nadmiernie wygórowana , to zgodnie z ukształtowanym już orzecznictwem antymonopolowym , cena narzucona nabywcy z racji posiadanej przez niego siły rynkowej , rażąco zawyżona w stosunku do wartości świadczenia .

Posiadana przez PGKiM pozycja na rynku właściwym , a także brak negocjacji z użytkownikami pawilonów przy ulicy Targowej w Łęcznej , uzasadnia stwierdzenie faktu narzucenia ceny . Jednakże z materiałów zebranych w postępowaniu przed Urzędem nie wynika , że opłaty za wywóz nieczystości stałych , pobierane od korzystających z pojemnika KP-7 , ustawionego przy ulicy Targowej są cenami nadmiernie wygórowanymi . Faktem jest , iż wzrost obciążeń za wywóz nieczystości stałych pod względem procentowym jest znaczny . Dla wnioskodawcy niniejszego postępowania jest on prawie trzykrotny (z 8,58 zł do 23,40 zł miesięcznie – bez VAT) . Interpretując te wielkości należy jednak uwzględnić cały stan faktyczny sprawy . Poziom opłat stosowany przez PGKiM przed ich zmianą , za pomocą aneksu do umowy w 2000 r. nie był w żaden sposób kwestionowany , przez żadnego z przedsiębiorców z pawilonów przy ulicy Targowej w Łęcznej . Realny zaś wzrost ceny za wywóz 1m³ odpadów komunalnych wyniósł jedynie 9 % . Cena

taka przed podwyżką wynosiła $16,50 \text{ zł/m}^3$, a po zmianie 18 zł/m^3 (bez VAT). W tych okolicznościach nie może być mowy o stosowaniu przez PGKiM ceny nadmiernie wygórowanej. Natomiast faktem jest znaczna zmiana współczynnika nagromadzenia nieczystości stałych. Oznacza ona praktycznie, że przedsiębiorcy z pawilonów przy ulicy Targowej ponoszą relatywnie większe opłaty za wywóz nieczystości stałych, ale wysokość tychże opłat nie wynika z nadmiernego wzrostu ceny za usługi świadczone przez PGKiM, ale z przyjęcia przez tę firmę większej ilości odpadów do rozliczenia.

Wielkość „starego” współczynnika nagromadzenia ($0,25 \text{ m}^3/\text{m}^2/\text{rok}$, rozliczany wywóz – $0,52 \text{ m}^3/\text{miesiąc}$) została ustalona przed dwudziestu laty w zupełnie innych warunkach gospodarki (inny rodzaj i udział opakowań w handlu). Jak wykazało PGKiM, stosowanie tego współczynnika powodowało, że przedsiębiorcy z pawilonów przy ulicy Targowej nie płacili za całość wywożonych odpadów komunalnych. Organowi antymonopolowemu zostały przedstawione precyzyjne wyliczenia dokonanych przez PGKiM wywozów. Wynika z nich, że faktyczny wywóz nieczystości stałych w okresie od początku 2000 r. do dnia 1 sierpnia tegoż roku wyniósł w sumie 189 m^3 , co daje nieco powyżej czterech kursów na miesiąc, a po zastosowaniu „starego” współczynnika nagromadzenia wychodzą za taki sam okres, teoretycznie 2 kursy w miesiącu. Obliczony (na podstawie wyników siedmiu miesięcy) roczny wolumen wywozu nieczystości stałych z pawilonów przy ulicy Targowej wynosiłby ok. 400 m^3 , co daje miesięczny wywóz, z pawilonu o powierzchni 25 m^2 (w takim posiada sklep wnioskodawca) równy $1,30 \text{ m}^3/\text{miesiąc}$. Wymiar opłat obliczony więc został na podstawie faktycznie wywożonej ilości odpadów. W okolicznych ośrodkach miejskich, charakterem zbliżonych do Łęcznej (Lubartów, Świdnik), ustalono podobne do stosowanych przez PGKiM wielkości współczynników nagromadzenia odpadów komunalnych, bazując przy tym na podstawie badań monitorujących wywóz.

Reasumując zmianę opłat za wywóz nieczystości stałych, wprowadzoną przez PGKiM, można nazwać raczej ich urealnieniem, niż drastyczną podwyżką. Bezwzględny wzrost ceny za wywóz 1 m^3 (9%) nie budzi zastrzeżeń Urzędu, tym bardziej, że poprzednia cena nie była nigdy kwestionowana. Przyjęcie zaś do rozliczeń nowych wskaźników nagromadzenia odpadów, opartych na faktycznej wielkości wywozu, jest uzasadnione.

Organ antymonopolowy zauważa, że gdyby istniała różnica stanowisk odnośnie realizowanej przez PGKiM częstotliwości wywozów, rozwiązaniem praktycznym i nie wymagającym jakichkolwiek nakładów, jest potwierdzenie przez użytkujących pojemnik typu KP-7 przy ulicy Targowej w Łęcznej każdorazowo wykonywanego wywozu nieczystości. Prawa do takiego działania PGKiM nie może, ze względu na swoją pozycję na rynku, odmówić.

W związku z powyższym Urząd orzekł jak w sentencji.

Od decyzji niniejszej służy stronom odwołanie do Sądu Okręgowego – Sądu Antymonopolowego w Warszawie , za pośrednictwem tutejszej Delegatury , w terminie 14 dni od daty otrzymania .

Otrzymują :

[REDACTED]
Sklep „Marbut” [REDACTED]

ul. [REDACTED]
21-010 Łęczna

Przedsiębiorstwo Gospodarki
Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o.o.
ul. Krasnystawska 54
21-010 Łęczna

