



**PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
CEZARY BANASIŃSKI**

Delegatura w Lublinie
20-079 Lublin, ul. Dolna 3-go Maja 5
Tel. (0-81) 532-35-31, 532-54-48,
Fax (0-81) 532-08-26
E-mail: lublin@uokik.gov.pl

za p.o.
Lublin, dnia 12 września 2006 r.

RLU – 411 – 1/06/PZ

Decyzja RLU Nr 24/2006

Stosownie do art. 28 ust. 6 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jednolity: Dz. U. z 2005 r. Nr 244 poz. 2080) i § 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2002 r. w sprawie określenia właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Dz. U. Nr 18 poz. 172, z 2003 r. Nr 6 poz. 68), po przeprowadzeniu postępowania antymonopolowego w sprawie praktyki ograniczającej konkurencję, wszczętego z urzędu wobec Gminy Puchaczów - działając w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów:

- I. Na podstawie art. 9 w związku z art. 8 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 w/w ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów **uznaje się za ograniczającą konkurencję** praktykę Gminy Puchaczów działającej poprzez Zakład Gospodarki Komunalnej w Puchaczowie, polegającą na nadużywaniu pozycji dominującej na lokalnym rynku usług wywozu odpadów komunalnych z terenu Gminy Puchaczów, poprzez narzucanie w umowach o świadczenie usług wywozu odpadów komunalnych nieuczciwego warunku umownego w postaci zapisu umożliwiającego w/w Zakładowi naliczanie opłaty za wykonanie usługi wywozu odpadów z nieruchomości w przypadku gdy zleceniodawca usługi nie wystawił pojemnika z odpadami w ustalonym terminie **oraz nakazuje się zaniechanie jej stosowania.**
- II. Na podstawie art. 9 w związku z art. 8 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 w/w ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów **uznaje się za ograniczającą konkurencję** praktykę Gminy Puchaczów działającej poprzez Zakład Gospodarki Komunalnej w Puchaczowie, polegającą na nadużywaniu pozycji dominującej na lokalnym rynku usług wywozu odpadów komunalnych z terenu Gminy Puchaczów, poprzez narzucanie w umowach o świadczenie usług wywozu odpadów komunalnych nieuczciwego warunku umownego w postaci zapisu stanowiącego, iż rozwiązanie umowy z zachowaniem

trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia staje się skuteczne na koniec roku kalendarzowego **oraz nakazuje się zaniechanie jej stosowania.**

- III. Na podstawie art. 101 ust. 1 pkt 1 w/w ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów **nakłada się** na Gminę Puchaczów **karę pieniężną w wysokości 20 000 zł (słownie: dwadzieścia tysięcy złotych)**, płatną do budżetu Państwa, w związku z dopuszczeniem się naruszenia zakazu określonego w art. 8 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Uzasadnienie

Konsumenci zamieszkali w Gminie Puchaczów skierowali do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: Prezes Urzędu albo organ antymonopolowy) wnioski o wszczęcie przeciwko Zakładowi Gospodarki Komunalnej w Puchaczowie (dalej: ZGK albo Zakład) postępowania w sprawie praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów. Wnioskodawcy zarzucili Zakładowi naruszanie zbiorowych interesów konsumentów poprzez stosowanie w umowach o świadczenie usług w zakresie wywozu odpadów komunalnych postanowienia § 4 pkt 2, w myśl którego „w przypadku gdy zleceniodawca nie wystawił pojemnika w ustalonym terminie, zleceniobiorca będzie traktował ten fakt jako realizację usługi i będzie naliczał opłatę”, jak za wywóz odpadów. Ponadto załączony do wniosku wzorzec umowy zawierał postanowienie § 5, wedle którego rozwiązanie umowy następowało w drodze 3-miesięcznego wypowiedzenia ze skutkiem na koniec roku kalendarzowego.

Ponieważ wskazani konsumenci nie należeli do kręgu podmiotów uprawnionych do wystąpienia z żądaniem wszczęcia w/w postępowania, wydano postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, stosownie do treści art. 100b ust. 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2005 r. Nr 244 poz. 2080; dalej: ustawa antymonopolowa). Jednocześnie wszczęto z urzędu postępowanie wyjaśniające w sprawie warunków umów o świadczenie usług wywozu w zakresie odpadów komunalnych z nieruchomości położonych na terenie Gminy Puchaczów, stosowanych przez ZGK.

W udzielonych wyjaśnieniach ZGK poinformował, iż „wprowadza aneks do umowy na wywóz odpadów komunalnych, który wyeliminuje z umowy” wspomniane wyżej zapisy § 4 pkt 2 oraz § 5.

Po upływie okresu umożliwiającego Zakładowi dokonanie odpowiednich zmian w zawartych umowach, organ antymonopolowy zwrócił się do ZGK o nadesłanie odpowiednich dokumentów, potwierdzających zrealizowanie wskazanych wyżej deklaracji. W piśmie z dnia 27 grudnia 2005 r. Zakład poinformował, iż „zmuszony był wstrzymać się z wprowadzeniem aneksu (...) do umowy” w związku ze zmianami ustawy o odpadach, zobowiązującymi gminy do uchwalenia do dnia 13 stycznia 2006 r. regulaminów utrzymania porządku i czystości w gminach.

Wobec powyższych okoliczności zakończono postępowanie wyjaśniające i w dniu 9 stycznia 2006 r. wszczęto z urzędu przeciwko Gminie Puchaczów postępowanie antymonopolowe w sprawie praktyk ograniczających konkurencję, polegających na nadużywaniu pozycji dominującej na lokalnym rynku usług wywozu odpadów komunalnych z nieruchomości, poprzez narzucanie przez Zakład Gospodarki Komunalnej w Puchaczowie, stanowiący zakład budżetowy Gminy, w umowach o świadczenie usług wywozu odpadów komunalnych z nieruchomości, nieuczciwych warunków umownych, tj. zapisu umożliwiającego Zakładowi naliczanie opłaty za wykonanie usługi wywozu odpadów w przypadku gdy zleceniodawca nie wystawił pojemnika z odpadami w ustalonym terminie, oraz zapisu stanowiącego, iż rozwiązanie umowy z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia staje się skuteczne na koniec roku kalendarzowego. Niezwłocznie w poczet dowodów w postępowaniu zaliczono informacje i dokumenty uzyskane przez organ antymonopolowy w postępowaniu wyjaśniającym.

Odpowiadając na zarzuty Gmina wskazała, iż na jej terenie oprócz Zakładu usługi wywozu odpadów świadczą również KOM-EKO Sp. z o.o. z siedzibą w Lublinie (dalej: Spółka KOM-EKO) oraz Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Łączna Sp. z o.o. z siedzibą w Łęcznej (dalej: Spółka PGKiM Łączna). W związku z powyższym Gmina nie jest monopolistą, zaś zleceniodawcy mają możliwość zawarcia umowy również ze wskazanymi wyżej przedsiębiorcami. Gmina wskazała również, iż niewystawienie pojemnika w dniu opróżnienia stanowi niewykonanie umowy przez zleceniodawcę usługi wywozu odpadów. Ponieważ zleceniobiorca zobowiązał się do stałego świadczenia usług zgodnie z określonym harmonogramem, musi pojechać do zleceniodawcy ponosząc z tego tytułu określone koszty – koszty dojazdu, pracy śmieciarki. Kwestionowany § 4 pkt 2 wzorca umowy stanowi formę naprawienia szkody Zakładu z tytułu niewykonania przez zleceniodawcę obowiązków wynikających z umowy. Jednocześnie Gmina wskazała, iż stosownie do treści art. 750 k.c. do umów o świadczenie usług wywozu odpadów odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy kodeksu o zleceniu. Zgodnie zaś z art. 742 k.c. dający zlecenie powinien zwrócić przyjmującemu zlecenie wydatki, które ten poczynił w celu należytego wykonania umowy.

Oдноśnie drugiego z kwestionowanych zapisów Gmina podniosła, iż w świetle orzecznictwa dopuszczalne jest wprowadzenie umownego terminu wypowiedzenia umów zlecenia, a nadanie umowie zlecenia cechy trwałości przez wprowadzenie terminu wypowiedzenia umów zlecenia, może być zgodne z usprawiedliwionym interesem stron, w szczególności w sytuacji, w której chodzi o wykonanie czynności o charakterze ciągłym (wyrok SN z dnia 20 kwietnia 2004 r., sygn. akt V CK 433/03). Gmina podkreśliła, iż umowy o świadczenie usług wywozu odpadów zawierane są na czas nieokreślony, a ZGK zobowiązał się do stałego świadczenia usług czyniąc w tym zakresie stosowne inwestycje, jak zakup pojemników do gromadzenia odpadów, zakup ciągnika oraz przyczepy-śmieciarki.

W świetle powyższych okoliczności nie można, zdaniem Gminy, uznać kwestionowanych zapisów za nieuczciwe warunki umowne, albowiem nie są to warunki, które umożliwiłyby przedsiębiorcy, który zmonopolizował lub zdominował rynek, osiągnięcie korzyści o wiele większych, niż udałoby się

osiągnąć w warunkach rynku konkurencyjnego. Nie można mówić, że w sposób nieuzasadniony zostały przerzucone na zleceniodawców jakiegokolwiek koszty działalności przedsiębiorcy. Gmina podkreśliła przy tym, iż Zakład nie obciążał żadnego zleceniodawcy opłatą, o której mowa w § 4 pkt 2 umowy.

Organ antymonopolowy ustalił, co następuje:

Zakład Gospodarki Komunalnej w Puchaczowie jest zakładem budżetowym Gminy Puchaczów, utworzonym na mocy uchwały nr XV/108/91 Rady Gminy w Puchaczowie z dnia 15 listopada 1991 r. Obecnie ZGK działa w oparciu o statut, nadany uchwałą nr XIV/85/99 Rady Gminy Puchaczów z dnia 28 grudnia 1999 r. Zasięg działania Zakładu obejmuje teren Gminy Puchaczów oraz może on działać poza terenem Gminy. Zgodnie z § 8 statutu przedmiotem działania ZGK jest „prowadzenie komunalnej działalności mającej na celu zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej”, w tym utrzymanie czystości na terenie Gminy. W szczególności Zakład świadczy usługi w zakresie wywozu odpadów komunalnych gromadzonych przez właścicieli nieruchomości.

Przy zawieraniu z kontrahentami umów o świadczenie usług wywozu odpadów komunalnych z nieruchomości ZGK posługuje się stałym wzorcem umowy, stosowanym od dnia 1 stycznia 2005 r. Zgodnie z § 2 wzorca umowy, zleceniobiorca (Zakład) zobowiązany był m.in. do wyposażenia nieruchomości zleceniodawcy w pojemniki o pojemności uzgodnionej ze zleceniodawcą oraz do wywozu odpadów komunalnych stałych z częstotliwością 1 raz w miesiącu zgodnie z ustalonym harmonogramem. Z kolei w myśl § 3 wzorca umowy, zleceniodawca zobowiązany był w szczególności do wystawienia pojemników poza ogrodzenie posesji do godziny 7.00 w dniu jego opróżnienia, zgodnie z harmonogramem. § 4 pkt 1 wzorca umowy ustalał ryczałtową opłatę za usługę (określoną w uchwale Rady Gminy) w wysokości:

- 6,23 zł + VAT za pojemnik 240 l,
- 4,50 zł + VAT za pojemnik 120 l.

§ 4 pkt 2 wzorca umowy stanowił, iż „w przypadku gdy zleceniodawca nie wystawił pojemnika w ustalonym terminie zleceniobiorca będzie traktował ten fakt jako realizację usługi i będzie naliczał opłatę określoną w pkt 1”, tj. opłatę należną za wykonanie usługi wywozu odpadów.

Zgodnie z § 5 wzorca, strony zawierały umowę na czas nieokreślony. Rozwiązanie umowy mogło nastąpić na mocy porozumienia stron w każdym czasie „lub w drodze 3 miesięcznego wypowiedzenia, ze skutkiem na koniec roku kalendarzowego.”

W okresie od dnia 1 stycznia 2005 r. do dnia 9 stycznia 2006 r. ZGK zawarł [informacje niejawne] umów o odbiór odpadów komunalnych, posługując się powyższym wzorcem umowy. Ponadto w powyższym okresie zanotowano dwa przypadki, kiedy potencjalni zleceniodawcy zakwestionowali treść umowy (w tym zapisu § 4 pkt 2) i odmówili jej podpisania. W pozostałych przypadkach, według wyjaśnień Gminy, nikt nie kwestionował treści umów. Ponadto, jako podała Gmina, żaden ze zleceniodawców nie został obciążony opłatą w trybie § 4 pkt 2 umowy.

Jeszcze w toku postępowania wyjaśniającego ZGK zobowiązał się zmienić zakwestionowane postanowienia umowne wprowadzając odpowiednie aneksy do

zawartych umów, a także zmodyfikować treść wzorca umowy. Jednakże Zakład nie przystąpił do dokonania powyższych czynności, powołując się na konieczność uprzedniego uchwalenia przez Radę Gminy nowego regulaminu utrzymania czystości i porządku w Gminie Puchaczów.

Właściciele nieruchomości obsługiwani przez Zakład gromadzą odpady w pojemnikach o pojemności 110 l albo 240 l, w zależności od potrzeb właściciela. Odpady komunalne odbierane od właścicieli nieruchomości przez ZGK składowane są na składowisku zarządzanym przez Spółkę PGKiM Łączna. W 2005 r., według informacji ZGK, Zakład wywiózł z nieruchomości z terenu Gminy Puchaczów [*informacje niejawne*] odpadów, zaś w miesiącach styczniu i lutym 2006 r. [*informacje niejawne*].

Obok ZGK, na terenie Gminy Puchaczów usługi w zakresie wywozu odpadów komunalnych stałych świadczą – w oparciu o zezwolenie udzielone przez Wójta Gminy Puchaczów – Spółka PGKiM Łączna oraz Spółka KOM-EKO. Właściciele nieruchomości obsługiwanych przez Spółkę PGKiM Łączna gromadzą odpady w pojemnikach V 1100. Kontrahenci Spółki to przedsiębiorcy i instytucje. Odpady wywożone są na składowisko Spółki. Według informacji Spółki, w 2005 r. Spółka PGKiM Łączna wywiozła z terenu Gminy Puchaczów [*informacje niejawne*] odpadów, natomiast w miesiącach styczniu i lutym 2006 r. – [*informacje niejawne*] odpadów.

Spółka KOM-EKO zawarła umowę na wywóz odpadów komunalnych tylko z jednym kontrahentem z terenu Gminy Puchaczów: Kopalnią Węgla Kamiennego „Bogdanka” S.A. z siedzibą w Bogdanie. Według informacji Spółki KOM-EKO, nie prowadzi ona żadnych działań marketingowych mających na celu pozyskanie klientów indywidualnych na terenie Gminy Puchaczów. KWK „Bogdanka” S.A. gromadzi odpady w pojemnikach 240 l oraz kontenerach KP-15. Według informacji Spółki, w 2005 r. Spółka KOM-EKO wywiozła z terenu KWK „Bogdanka” S.A. [*informacje niejawne*] odpadów, zaś w styczniu i lutym 2006 r. – [*informacje niejawne*] ton. Odpady wywożone przez Spółkę KOM-EKO składowane są na wysypisku zarządzanym przez Spółkę PGKiM Łączna.

Na wysypisko zarządzane przez PGKiM Łączna przyjęto w 2005 r. [*informacje niejawne*] odpadów wywiezionych z terenu Gminy Puchaczów, zaś w miesiącach styczniu i lutym 2006 r. – [*informacje niejawne*] odpadów. W 2005 r. udziały poszczególnych przedsiębiorców w ogólnej masie odpadów wywiezionych z terenu Gminy Puchaczów przedstawiały się następująco:

- ZGK Puchaczów – [*informacje niejawne*],
- Spółka PGKiM Łączna – [*informacje niejawne*],
- Spółka KOM-EKO – [*informacje niejawne*].

Z kolei w okresie obejmującym miesiące styczeń i luty 2006 r. udziały te przedstawiały się w następująco:

- ZGK Puchaczów – [*informacje niejawne*],
- Spółka PGKiM Łączna – [*informacje niejawne*],
- Spółka KOM-EKO – [*informacje niejawne*].

Przychody Gminy Puchaczów w 2005 r. zamknęły się w kwocie 13 604 449 zł.

Organ antymonopolowy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy antymonopolowej, ustawa ta określa warunki rozwoju i ochrony konkurencji oraz zasady podejmowanej w interesie publicznym ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów. Podstawą zastosowania przez organ antymonopolowy przewidzianych w w/w ustawie instrumentów, w szczególności należących do sfery przeciwdziałania praktykom ograniczającym konkurencję, jest stwierdzenie, iż w określonej sprawie zagrożony został interes publicznoprawny. O naruszeniu interesu publicznoprawnego, zgodnie z utrwalonym w sprawach antymonopolowych orzecznictwem, możemy mówić wówczas, gdy określone działanie przedsiębiorcy dotyka szerszego, bliżej nieokreślonego kręgu uczestników rynku, względnie gdy wywołuje ono na tym rynku niekorzystne zjawiska (wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Antymonopolowego z dnia 24 stycznia 1991 r., XV Amr 8/90).

Z powyższą sytuacją mamy do czynienia w okolicznościach niniejszej sprawy. Należy zwrócić uwagę, iż zleceniodawcą usług wywozu odpadów i przez to kontrahentem Zakładu może być praktycznie każdy właściciel nieruchomości położonej w granicach Gminy Puchaczów. Z uwagi na masowość umów zawieranych w stosunkach tego rodzaju, przedsiębiorcy świadczący wskazane usługi z reguły posługują się – przy zawieraniu umów – ustalonym wzorcem. Każdy potencjalny kontrahent ZGK może być adresatem postanowień wzorca umowy stosowanego przez Zakład przy zawieraniu umów o wywóz odpadów stałych, w tym zakwestionowanych przez organ antymonopolowy postanowień § 4 pkt 2 i § 5. Dodatkowo zwraca uwagę znaczna liczba zawartych przez ZGK umów o wywóz odpadów komunalnych (1049 w okresie od 1 stycznia 2005 r. do 9 stycznia 2006 r.). Istotny jest przy tym fakt, iż kontrahenci Zakładu to w znacznej mierze właściciele nieruchomości położonych na terenach o typowo wiejskiej zabudowie, zamieszkujący indywidualne gospodarstwa, którzy należą do najsłabszych uczestników rynku. Wskazane powyżej okoliczności uzasadniają stwierdzenie, iż w niniejszej sprawie został zagrożony interes publiczny, wobec czego ingerencja organu antymonopolowego jest uprawniona.

Wedle art. 8 ust. 1 ustawy antymonopolowej, zakazane jest nadużywanie pozycji dominującej na rynku właściwym przez jednego lub kilku przedsiębiorców. Z kolei w myśl art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy, nadużywanie pozycji dominującej polega w szczególności na bezpośrednim lub pośrednim narzucaniu nieuczciwych cen, w tym cen nadmiernie wygórowanych albo rażąco niskich, odległych terminów płatności **lub innych warunków zakupu albo sprzedaży towarów**. Uznanie działania przedsiębiorcy za praktykę zdefiniowaną w art. 8 ust. 2 pkt 1 *in fine* wymaga spełnienia poniższych przesłanek:

- posiadanie przez przedsiębiorcę pozycji dominującej,
- narzucanie (bezpośrednie lub pośrednie) przez przedsiębiorcę warunków zakupu albo sprzedaży towarów,
- nieuczciwy charakter narzucanych warunków zakupu lub sprzedaży towarów.

Pojęcie przedsiębiorcy, jakim posługuje się ustawa antymonopolowa, zdefiniowane jest w art. 4 pkt 1 tej ustawy. Przepis ten mówi, iż na gruncie ustawy antymonopolowej przedsiębiorcą jest przedsiębiorca w rozumieniu przepisów

ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2004 r. Nr 173 poz. 1807), a także osoba fizyczna, osoba prawna, a także jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, organizująca lub świadcząca usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o działalności gospodarczej. Na mocy art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591 z późn. zm.), gminy posiadają osobowość prawną. Jak wynika z treści art. 7 ust. 1 tej ustawy, do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. W szczególności zadania własne obejmują sprawy utrzymania czystości i porządku w gminie. Swoje zadania w powyższym zakresie Gmina Puchaczów wykonuje działając poprzez ZGK, który oferuje stałe świadczenie usług wywozu odpadów komunalnych, gromadzonych przez właścicieli nieruchomości położonych w granicach Gminy Puchaczów. W tych okolicznościach uznać należy, iż Gmina Puchaczów posiada przymiot przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy antymonopolowej.

Z kolei art. 4 pkt 9 ustawy antymonopolowej definiuje określenie „pozycji dominującej”. Rozumie się przez to pozycję przedsiębiorcy, która umożliwia mu zapobieganie skutecznej konkurencji na rynku właściwym przez stworzenie mu możliwości działania w znacznym zakresie niezależnie od konkurentów, kontrahentów oraz konsumentów; domniemywa się, że przedsiębiorca ma pozycję dominującą, jeżeli jego udział w rynku przekracza 40%. Natomiast „rynek właściwy” to wedle art. 4 pkt 8 ustawy antymonopolowej rynek towarów, które ze względu na ich przeznaczenie, cenę oraz właściwości, w tym jakość, są uznawane przez ich nabywców za substytuty (rynek produktowy) oraz są oferowane na obszarze, na którym, ze względu na ich rodzaj i właściwości, istnienie barier dostępu do rynku, preferencje konsumentów, znaczące różnice cen i koszty transportu, panują zbliżone warunki konkurencji (rynek geograficzny).

Dla ustalenia, czy przedsiębiorca ma pozycję dominującą, niezbędne jest wskazanie rynku właściwego w sprawie. W ujęciu produktowym, rynek w niniejszej sprawie stanowią usługi wywozu odpadów komunalnych z nieruchomości. Na takim rynku działa gminna jednostka – ZGK, zawierając z właścicielami nieruchomości umowy o świadczenie usług wywozu odpadów komunalnych, w oparciu o wzorzec zawierający postanowienia zakwestionowane w niniejszej decyzji. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na pewne obowiązki, nałożone na właścicieli nieruchomości mocą przepisów ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity: Dz. U. z 2005 r. Nr 236 poz. 2008; dalej: ustawa o utrzymaniu...). Otóż wedle art. 5 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez wyposażenie nieruchomości w urządzenia służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymywanie tych urządzeń w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Na właścicielach nieruchomości spoczywa także obowiązek pozbywania się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych oraz nieczystości ciekłych w sposób zgodny z przepisami ustawy o utrzymaniu (...) i przepisami odrębnymi (art. 5 ust. 1 pkt 3b ustawy o utrzymaniu (...)). Wykonanie tego obowiązku zabezpiecza art. 6 ust. 1 ustawy o utrzymaniu (...), w myśl którego właściciele nieruchomości obowiązani są do udokumentowania, w formie umowy korzystania z usług wykonywanych przez

zakład będący gminną jednostką organizacyjną lub przedsiębiorcą posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości lub w zakresie opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, przez okazanie takiej umowy i dowodów płacenia za takie usługi. Z powyższego wynika, iż każdy właściciel nieruchomości ma obowiązek właściwego gromadzenia odpadów stałych oraz ich usuwania poprzez zlecenie odpowiedniemu podmiotowi – gminnej jednostce organizacyjnej lub uprawnionemu przedsiębiorcy – świadczenia usług w zakresie odbierania tychże odpadów. W efekcie usługi te nie znajdują substytutów wśród usług innego rodzaju.

W ujęciu geograficznym rynek stanowi teren Gminy Puchaczów. O takim wyznaczeniu granic rynku decyduje istniejąca bariera o charakterze prawoadministracyjnym. Jak wynika bowiem z art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu (...), na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości położonych na terenie określonej gminy wymagane jest uzyskanie zezwolenia. Wedle art. 7 ust. 6 tej ustawy, zezwolenia udziela, w drodze decyzji, wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług. Organy te również określają i podają do publicznej wiadomości wymagania, jakie powinien spełnić przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia. Obowiązku uzyskania zezwolenia nie mają gminne jednostki organizacyjne, prowadzące działalność na obszarze własnej gminy. A zatem do świadczenia na terenie Gminy Puchaczów usług odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości niezbędne jest uzyskanie zezwolenia udzielonego przez Wójta tejże Gminy, przy czym obowiązek ten nie dotyczy ZGK, który jest jednostką budżetową Gminy Puchaczów. Zezwolenie na świadczenie usług wywozu odpadów komunalnych na obszarze Gminy Puchaczów może uzyskać jedynie przedsiębiorca, który spełni określone przez Wójta Gminy wymagania i wystąpi z odpowiednim wnioskiem. Dopiero po uzyskaniu zezwolenia przedsiębiorca taki może odbierać odpady na terenie Gminy Puchaczów, konkurując w tym zakresie z jednostką gminną – Zakładem.

W świetle powyższych okoliczności jako rynek właściwy w niniejszej sprawie należy wskazać rynek usług odbierania odpadów komunalnych z nieruchomości, obejmujący teren Gminy Puchaczów. Na tak określonym rynku właściwym Gmina Puchaczów posiada pozycję dominującą. Jak bowiem ustalił organ antymonopolowy w toku postępowania, udział Zakładu w ogólnej masie odpadów komunalnych wywiezionych z terenu Gminy wyniósł w 2005 r. [*informacje niejawne*], zaś w pierwszych dwu miesiącach 2006 r. nawet [*informacje niejawne*]. Wskazane wielkości znacznie przekraczają wskazaną w art. 4 pkt 9 ustawy antymonopolowej granicę 40% udziału w rynku właściwym, powyżej której zachodzi domniemanie pozycji dominującej przedsiębiorcy. Dodatkowo należy wskazać na istniejącą barierę dla potencjalnej zmiany dostawcy dla konsumentów, wynikającą z faktu obsługiwanego przez poszczególnych przedsiębiorców różnych segmentów rynku. ZGK wywozi odpady gromadzone w pojemnikach 110 l i 240 l, używanych w przeważającej mierze na terenach o zabudowie typowo wiejskiej, jednorodzinnej. Z kolei kontrahenci PGKiM Łączna (przedsiębiorcy, instytucje, wspólnota mieszkaniowa) gromadzą odpady w

pojemnikach V-1100, natomiast KOM-EKO obsługuje jedynie Kopalnię Węgla Kamiennego „Bogdanka” S.A. i nie prowadzi jakichkolwiek działań marketingowych zmierzających do pozyskania innych kontrahentów. Przytoczone wyżej okoliczności czynią uprawnionym wniosek, iż Gmina zajmuje na rynku właściwym pozycję dominującą.

Samo posiadanie pozycji dominującej nie stanowi jednak naruszenia prawa. Naruszeniem takim jest jej nadużywanie, polegające w szczególności na bezpośrednim lub pośrednim narzucaniu nieuczciwych warunków zakupu albo sprzedaży towarów, tj. praktyka, o której mowa w art. 8 ust. 2 pkt 1 *in fine*. W ocenie organu antymonopolowego w niniejszej sprawie należy stwierdzić, iż kwestionowane warunki umów o wywóz odpadów komunalnych zostały kontrahentom narzucone. Należy zauważyć, iż umowy o świadczenie usług odbioru odpadów mają charakter adhezyjny, tj. ze względu na ich masowość zawierane są na podstawie ustalonego przez usługodawcę wzorca umowy. Zleceniodawca usługi jedynie przystępuje do umowy, natomiast nie ma możliwości negocjacji jej warunków, akceptując treść umowy, narzuconą jednostronnie przez dominanta, dysponującego znaczną przewagą kontraktową. Potwierdzeniem tego faktu jest okoliczność, iż dwaj niedoszli kontrahenci ZGK, nie akceptując treści narzucanych przez Zakład postanowień § 2 pkt 2 i § 4 pkt 2 wzorca, zrezygnowali z zawarcia umów. W świetle powyższych rozważań za udowodnioną należy uznać przesłankę narzucania warunków umownych kontrahentom przez ZGK.

Przesłanka nieuczciwego charakteru warunków określonych w postanowieniach § 4 pkt 2 i § 5 wzorca wymaga osobnego omówienia dla każdego z tych warunków.

I. Warunek umożliwiający naliczanie opłaty za wykonanie usługi wywozu odpadów z nieruchomości w przypadku gdy zleceniodawca usługi nie wystawił pojemnika z odpadami w ustalonym terminie.

Warunek powyższy, określony w postanowieniu § 4 pkt 2 wzorca umowy o świadczenie usług wywozu odpadów komunalnych z nieruchomości, stosowanego przez ZGK, należy uznać za nieuczciwy, albowiem narusza on zasadę ekwiwalentności świadczeń stron umowy wzajemnej. Zgodnie z art. 487 § 2 k.c. umowa jest wzajemna, gdy obie strony zobowiązują się w taki sposób, że świadczenie jednej z nich ma być odpowiednikiem świadczenia drugiej. Przy umowie o świadczenie usług wywozu odpadów komunalnych z nieruchomości, zawieranej przez ZGK ze zleceniodawcą, świadczenia Zakładu polegają na jednorazowym wyposażeniu nieruchomości zleceniodawcy w pojemniki o uzgodnionej z nim pojemności a następnie stałym, okresowym odbiorze odpadów gromadzonych przez właściciela nieruchomości. Odpowiednikiem świadczenia Zakładu jest świadczenie pieniężne zleceniodawcy, określone stawkami ryczałtowymi za wykonanie usługi wywozu odpadów, w zależności od pojemności udostępnionego przez ZGK pojemnika, w którym gromadzone są odpady. Nie ulega przy tym wątpliwości, iż w stawkę opłaty za odbiór odpadów zgromadzonych w pojemniku o określonej pojemności w kalkulowany jest również koszt składowania odpadów na wysypisku. W przypadku gdy zleceniodawca nie wystawi pojemnika z odpadami w terminie ustalonym w harmonogramie, Zakład poniesie wprawdzie określone koszty, w tym chociażby koszty dojazdu śmieciarki

do nieruchomości zleceniodawcy. Jednakże w sytuacji takiej nie będzie on ponosił kosztu zdeponowania odpadów na wysypisku, w oparciu o które kalkulowana jest wysokość opłaty za wywóz odpadów. Brak jest zatem podstaw do obciążenia zleceniodawcy opłatą jak za „realizację usługi”. Przyjęcie przez ZGK takiego rozwiązania prowadzi do naruszenia ekwiwalentności świadczeń stron umowy o wywóz odpadów i decyduje o uznaniu, iż wskazany warunek świadczenia usług wywozu odpadów ma charakter nieuczciwy.

Gmina, powołując się na nakaz odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu cywilnego o zleceniu do umów o świadczenie usług, wskazała na treść art. 742 k.c., zgodnie z którym dający zlecenie powinien zwrócić przyjmującemu wydatki, które ten poczynił w celu należytego wykonania umowy. W świetle jednak przedstawionych powyżej rozważań stwierdzić należy, iż wydatki te nie mogą obejmować kosztów składowania odpadów na wysypisku, a zatem należna Zakładowi kwota z tytułu zwrotu poczynionych wydatków nie może być równa stawce opłaty za wykonanie usługi wywozu odpadów.

Bez znaczenia w niniejszej sprawie jest fakt, iż od początku stosowania wzorca zapis § 4 pkt 2 nie został wykorzystany w praktyce. W świetle bowiem art. 1 ust. 2 ustawy antymonopolowej, znajduje ona zastosowanie do praktyk ograniczających konkurencję także wówczas, gdy mogą one wywoływać skutki na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Samo zaś zapisanie w treści umowy, zawartej w oparciu o ustalony wzorzec, nieuczciwego warunku, stwarza możliwość wystąpienia szkodliwego skutku. Niezależnie zatem od okoliczności, czy dany warunek w praktyce zostanie wykorzystany, uzasadnione jest zastosowanie przez Prezesa Urzędu określonych w ustawie antymonopolowej instrumentów, należących do sfery przeciwdziałania praktykom ograniczającym konkurencję.

W świetle powyższych okoliczności należy stwierdzić, iż zostały spełnione przesłanki uznania działania polegającego na narzucaniu w umowach o świadczenie usług odbierania odpadów komunalnych z nieruchomości nieuczciwego warunku umownego w postaci zapisu umożliwiającego Zakładowi naliczanie opłaty za wykonanie usługi w przypadku, gdy zleceniodawca nie wystawił pojemnika z odpadami w ustalonym terminie, za praktykę ograniczającą konkurencję, o której mowa w art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy antymonopolowej.

Wobec powyższego należało orzec, jak w punkcie I sentencji.

II. Warunek dotyczący rozwiązania umowy z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia, które staje się skuteczne na koniec roku kalendarzowego.

Wskazany warunek umowy o świadczenie usług odbierania odpadów komunalnych z nieruchomości sformułowany został w § 5 wzorca umowy. W ocenie organu antymonopolowego, w okolicznościach niniejszej sprawy zapis o takiej treści należy uznać za przejaw nadużycia leżącej po stronie dominanta przewagi kontraktowej, prowadzącego do przekroczenia granic swobody umów i pokrzywdzenia słabszej strony umowy. Należy zauważyć, iż umowy o świadczenie usług odbierania odpadów z nieruchomości zawierane są przez ZGK z kontrahentami na czas nieokreślony. Zasadą przy zobowiązaniach bezterminowych jest możliwość wypowiedzenia przez każdą ze stron w

dowolnym czasie, bez potrzeby wystąpienia jakichś szczególnych usprawiedliwiających to okoliczności (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 kwietnia 2000 r., II CKN 264/2000). W myśl art. 365¹ k.c., zobowiązanie bezterminowe o charakterze ciągłym wygasa po wypowiedzeniu przez dłużnika lub wierzyciela z zachowaniem terminów umownych, ustawowych lub zwyczajowych, a w razie braku takich terminów niezwłocznie po ich wypowiedzeniu. Jednocześnie kwestia określenia chwili skuteczności wypowiedzenia umowy o świadczenie usług nie została uregulowana w przepisach kodeksu cywilnego, ani też w innych przepisach szczególnych dotyczących ściśle umów w zakresie odbierania odpadów komunalnych. Zdaniem organu antymonopolowego w stosunkach tego rodzaju nie jest uzasadnione określenie, iż wypowiedzenie umowy staje się skuteczne z końcem roku kalendarzowego. W okolicznościach niniejszej sprawy przyjęcie takiego rozwiązania jest wynikiem posiadanej przez ZGK siły rynkowej oraz adhezyjnego charakteru umów o świadczenie usług wywozu odpadów, zawieranych z wykorzystaniem ustalonego jednostronnie przez Zakład wzorca, bez możliwości negocjowania treści umowy przez drugą stronę. Przyjęty tryb wypowiedzenia uniemożliwia kontrahentom ZGK szybkie i elastyczne reagowanie na ewentualne zmiany zachodzące na rynku właściwym. W przypadku bowiem, gdyby którykolwiek z pozostałych przedsiębiorców świadczących w Gminie Puchaczów usługi wywozu odpadów zaproponował kontrahentowi ZGK korzystniejszą ofertę, lub w przypadku pojawienia się na rynku nowego gracza, przy zastosowaniu zakwestionowanego zapisu § 5 wygaszenie zobowiązań wobec dotychczasowego wykonawcy usług mogłoby wymagać – w skrajnych przypadkach – upływu okresu przekraczającego jeden rok. W ocenie Prezesa Urzędu intencją ZGK przy konstruowaniu zapisu o kwestionowanej treści było trwałe związanie kontrahenta umową, wręcz „zamrożenie” stosunku zobowiązaniowego łączącego strony i przez to ograniczenie swobody kontrahenta w zakresie wyboru innego świadczeniodawcy. Zdaniem organu antymonopolowego nie istnieją żadne przesłanki, które uzasadniałyby przyjęte we wzorcu określenie chwili skuteczności wypowiedzenia umowy; w szczególności nie można mówić o istnieniu sezonowości usług odbierania odpadów, która mogłaby uzasadniać takie rozwiązanie. Organ antymonopolowy nie podzielił sugestii Gminy, jakoby nadanie umowie o wywóz odpadów cech trwałości było zgodne z usprawiedliwionym interesem stron. Rozwiązanie takie niewątpliwie zabezpiecza interesy ZGK, ale jest sprzeczne z interesami ekonomicznymi kontrahentów Zakładu, prowadząc wręcz do ich pokrzywdzenia. W świetle powyższych rozważań uzasadnione jest uznanie, iż omawiany warunek umowny ma charakter nieuczciwy.

W świetle powyższych okoliczności należy stwierdzić, iż zostały spełnione przesłanki uznania działania polegającego na narzucaniu w umowach o świadczenie usług odbierania odpadów komunalnych z nieruchomości nieuczciwego warunku umownego w postaci zapisu stanowiącego, iż rozwiązanie umowy z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia staje się skuteczne na koniec roku kalendarzowego, za praktykę ograniczającą konkurencję, o której mowa w art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy antymonopolowej.

Wobec powyższego należało orzec, jak w punkcie II sentencji.

W punkcie III sentencji nałożono na Gminę karę pieniężną w wysokości 20 000 zł (słownie: dwadzieścia tysięcy złotych), płatną do budżetu państwa, w związku z dopuszczeniem się naruszenia zakazu określonego w art. 8 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy antymonopolowej.

Zgodnie z art. 101 ust. 1 pkt 1 ustawy antymonopolowej, Prezes Urzędu może nałożyć na przedsiębiorcę, w drodze decyzji, karę pieniężną w wysokości nie większej niż 10% przychodu osiągniętego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary, jeżeli przedsiębiorca ten, choćby nieumyślnie, dopuścił się naruszenia zakazu określonego w art. 8 ustawy antymonopolowej. Jak stwierdzono w niniejszej decyzji, Gmina, narzucając w umowach o świadczenie usług wywozu odpadów komunalnych z nieruchomości nieuczciwe warunki umowne, naruszyła zakaz określony w art. 8 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy antymonopolowej.

Łączny przychód Gminy w roku rozliczeniowym 2005 wyniósł 13 604 449 zł. Górna granica kary, jaką organ antymonopolowy mógł nałożyć na Gminę, stanowi zatem 1 360 444,90 zł.

W niniejszej sprawie organ antymonopolowy nałożył na Gminę karę pieniężną w wysokości 20 000 zł, co stanowi 1,47 % maksymalnej wysokości, w jakiej można było nałożyć karę na Gminę.

Fakt nałożenia kary podkreślać ma naganność zachowania podmiotu, który dopuścił się stosowania praktyk ograniczających konkurencję, a tym samym naruszył ustawę o ochronie konkurencji i konsumentów.

Przy ustalaniu wysokości kary uwzględniono stopień oraz okoliczności naruszenia przepisów ustawy antymonopolowej, uwzględniono także stopień naruszenia interesu publicznego. Za nałożeniem na Gminę kary przemawiały okoliczności obciążające, z których w pierwszym rzędzie należy wskazać eksploatacyjny charakter praktyki stosowanej przez Gminę, dotyczącej przede wszystkim najsłabszych uczestników rynku – konsumentów. Miarkując wysokość kary wzięto pod uwagę fakt utrudniania przez Zakład prowadzonego przez Prezesa Urzędu postępowania wyjaśniającego w sprawie. Należy tutaj wskazać próbę wprowadzenia organu antymonopolowego w błąd przez Zakład, który w piśmie z dnia 4 października 2005 r. stwierdził, iż „wprowadza aneks do umowy (...), który wyeliminuje z umowy” kwestionowane zapisy. Następnie ZGK zignorował pismo Prezesa Urzędu zmierzające do weryfikacji powyższych stwierdzeń, odpowiadając dopiero po ponagleniu. Uwzględniono także skalę działalności Zakładu, którego przychody zrealizowane w 2005 r. wyniosły 1 708 861 zł.

Jednocześnie wzięto pod uwagę szczególny charakter oraz zadania przedsiębiorcy, jakim jest Gmina, mająca za cel zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców zamieszkujących jej terytorium. Okoliczności te zadecydowały o wymierzeniu kary w niskiej wysokości, pomimo rażącego charakteru naruszenia przepisów ustawy.

Wymierzona kara ma pełnić funkcję prewencyjną i zapobiegać dalszemu naruszaniu przepisów ustawy przez Gminę.

Zgodnie z art. 105 ust. 4 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów karę pieniężną należy uiścić w terminie 14 dni od dnia uprawomocnienia się niniejszej decyzji, na rachunek Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w

Warszawie: Narodowy Bank Polski, Oddział Okręgowy w Warszawie, nr 51101010100078782231000000.

Mając powyższe na uwadze należało orzec, jak w punkcie III sentencji.

Od niniejszej decyzji, na podstawie art. 78 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów w związku z art. 479²⁸ § 2 k.p.c., przysługuje stronie odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – Delegatura w Lublinie, w terminie dwóch tygodni od dnia doręczenia decyzji.

Z upoważnienia Prezesa UOKiK decyzję podpisała Dyrektor Delegatury UOKiK w Lublinie Ewa Wiszniowska