

NS

**URZĄD  
OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW  
DELEGATURA W KRAKOWIE**

31-011 Kraków, Pl. Szczepański 5  
Tel. /fax (0-12) 421-75-79, 421-74-98,  
E-mail: krakow@uokik.gov.pl

RKR-562/3/02/BR-10 /2002

Kraków, dn. 20 maja 2002 r.

**Decyzja nr RKR - 13/2002**

Stosownie do treści art. 104 §1 k.p.a. w związku z art. 28 ust. 6 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 122, poz. 1319 z późn. zm.) - po przeprowadzeniu postępowania antymonopolowego wszczętego na wniosek Przedsiębiorstwa Usługowo-Produkcyjnego „STOL-BET” Sp. z o.o. z siedzibą w Dąbrowie Tarnowskiej przy ul. T. Nowaka 4 - w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów :

- I. Na podstawie art. 11 ust. 1 w związku z art. 8 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy **nie stwierdza się stosowania** przez Gminę Dąbrowa Tarnowska praktyki ograniczającej konkurencję, polegającej na nadużywaniu pozycji dominującej na lokalnym rynku wywozu stałych odpadów komunalnych z terenu Gminy Dąbrowa Tarnowska, poprzez narzucanie przez Gminny Zakład Gospodarki Komunalnej nieuczciwych cen wywozu tych odpadów.
- II. Na podstawie art. 9 w związku z art. 8 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy **uznaje się za ograniczającą konkurencję** praktykę stosowaną przez Gminę Dąbrowa Tarnowska, polegającą na nadużywaniu pozycji dominującej na lokalnym rynku składowania stałych odpadów komunalnych z terenu Gminy Dąbrowa Tarnowska na komunalnym wysypisku w Szarwarku zarządzanym przez Gminny Zakład Gospodarki Komunalnej, poprzez narzucanie uciążliwych warunków umowy o składowanie odpadów na tym wysypisku - w związku ze stosowaniem w stosunkach z Wnioskodawcą zbyt wysokich opłat za składowanie nie posiadających odzwierciedlenia w ponoszonych kosztach tej działalności przynoszących Gminie Dąbrowa Tarnowska nieuzasadnione korzyści  
**oraz nakazuje się zaniechania stosowania tej praktyki.**

**UZASADNIENIE**

W dniu 25.01.2001 r., po przeprowadzeniu postępowania antymonopolowego wszczętego na wniosek Przedsiębiorstwa Usługowo-Produkcyjnego „STOL-BET” Sp. z o.o. (zwanego dalej „STOL-BET”), przeciwko Gminie Dąbrowa Tarnowska wydana została - w imieniu Prezesa UOKiK - stosownie do treści art. 28 ust. 6 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 122, poz. 1319 z późn. zm.) zwanej dalej ustawą o ochronie konkurencji i konsumentów - decyzja Nr RKR 10/2001.

W punkcie I sentencji decyzji nie stwierdzono stosowania przez Gminę Dąbrowa Tarnowska praktyk ograniczających konkurencję, polegających na:

- a) nadużywaniu pozycji dominującej na lokalnym rynku wywozu stałych odpadów komunalnych z terenu Gminy Dąbrowa Tarnowska, poprzez narzucanie przez Gminny Zakład Gospodarki Komunalnej (zwany dalej „Zakładem”) nieuczciwych cen w wywozu tych odpadów,
- b) nadużywaniu pozycji dominującej na lokalnym rynku składowania stałych odpadów komunalnych z terenu Gminy Dąbrowa Tarnowska na komunalnym wysypisku w Szarwarku zarządzanym przez GZGK, poprzez narzucanie uciążliwych warunków umowy o składowanie odpadów na tym wysypisku – w związku ze stosowaniem w stosunkach z Wnioskodawcą zbyt wysokich opłat za składowanie, nie posiadających odzwierciedlenia w ponoszonych kosztach tej działalności i przynoszących Gminie Dąbrowa Tarnowska nieuzasadnione korzyści.

W punkcie II sentencji decyzji uznano za ograniczającą konkurencję praktykę stosowaną przez Gminę Dąbrowa Tarnowska, polegającą na nadużywaniu pozycji dominującej na lokalnym rynku składowania stałych odpadów komunalnych z terenu Gminy Dąbrowa Tarnowska na wysypisku w Szarwarku zarządzanym przez Gminny Zakład Gospodarki Komunalnej, poprzez stosowanie w podobnych umowach - zawieranych z osobami trzecimi w sprawie składowania odpadów na tym wysypisku - niejednorodnych warunków umów, stwarzających tym osobom zróżnicowane warunki konkurencji na lokalnym rynku wywozu odpadów oraz nakazano zaniechania stosowania tej praktyki.

W dniu 1 czerwca 2001 r. Wnioskodawca wniósł odwołanie od części decyzji objętej punktem I sentencji, domagając się uchylecia decyzji w tym zakresie, uzupełnienia materiału dowodowego poprzez dopuszczenie dowodu z opinii biegłego, a następnie stwierdzenia – również w tym zakresie - stosowania przez Gminę praktyk ograniczających konkurencję.

Wobec nie złożenia odwołania od części decyzji objętej punktem II sentencji – stała się ona w tym zakresie prawomocna. Wykonanie tej części decyzji zostało przez organ antymonopolowy sprawdzone w toku kontroli i stwierdzone postanowieniem Nr RKR-25/2001 z dnia 12 września 2001 r.

Uwzględniając okoliczności podniesione w odwołaniu oraz złożone nowe wnioski dowodowe organ antymonopolowy podjął - na podstawie art. 78 ust. 5 ww. ustawy o ochronie (...) – dodatkowe czynności, zmierzające do wyjaśnienia zarzutów podniesionych w odwołaniu.

W tym celu – działając we wskazanym wyżej trybie – wezwano w dniu 20 czerwca 2001 r. (znak: RKR-561s-049/2000/BR-827/2001) Gminę do przedłożenia wyników finansowych działalności składowania odpadów i ich wywozu uzyskanych w 2000 r. przez Zakład.

Po dokonaniu analizy udzielonych informacji i wyjaśnień stron, uznano za uzasadnione dopuszczenie wnioskowanego przez STOL-BET dowodu z opinii biegłego.

W dniu 18 września 2001r. postanowieniem nr RKR- 26 /2001 dopuszczono dowód z opinii biegłego, powierzając jej wykonanie firmie: Doradztwo Ekonomiczno-Finansowe „RACHUNKOWOŚĆ” Emil Biel.

W dniu 10 października 2001 r. zawarta została „Umowa o dzieło NR 8/2001/J”.

Opinia została przedłożona Urzędowi przez Biegłego w dniu 10 listopada 2001 r. Ponieważ nie spełniała większości wymogów co do jej zakresu, kilkakrotnie zwracano się do Biegłego o dokonanie poprawek i uzupełnień.

Uzupełnienia nie spowodowały spełnienia wymogów stawianych opinii oraz nie wyjaśniały żadnej z kwestii powierzonych Biegłemu do rozstrzygnięcia.

Wartość dowodową i jakość opinii wraz z uzupełnieniami zakwestionowały także strony postępowania. I tak: STOL-BET wniósł pismem z dnia 27 grudnia 2001 r. szereg zarzutów co do treści opinii, kwestionując jej prawidłowość. Uznał ponadto, iż opinia jest mało wnikliwa i nieprecyzyjna.

Gmina - pismem z dnia 28 grudnia 2001 r. znak GKR.IV.7050/K/2001 - wskazała na nieprecyzyjność opinii oraz zwróciła uwagę na niewykorzystanie przez Biegłego części przedłożonych mu przez Zakład dokumentów księgowych, które pozwoliłyby uzupełnić opinię w zakresie określonym w umowie.

Delegatura pismem z dnia 3 stycznia 2002 r. znak: RKR-561s-049/2000/BR-019/2002 zwróciła się ponownie do Biegłego o uzupełnienie opinii w zakresie określonym w umowie.

W konsekwencji, jak również w związku z brakiem ze strony Biegłego jakiegokolwiek reakcji na wezwania i kierowaną korespondencję organ antymonopolowy pismem z dnia 1 marca 2002 r. (pismo znak: DBA - 063-00016/02) odstąpił - na podstawie art. 637 § 2 k.c. - od umowy o dzieło nr 8/2001/J, z powodu istotnych wad opinii i zwrócił STOL-BET wpłaconą na poczet wynagrodzenia biegłego zaliczkę.

Ponadto w dniu 28 stycznia 2002 r. - uwzględniając treść złożonego odwołania Wnioskodawcy - organ antymonopolowy decyzją nr RKR-7/2002 uchylił decyzję nr RKR-10/2001 z dnia 25 maja 2001 r., w zakresie objętym punktem I. Jednocześnie postanowił kontynuować postępowanie antymonopolowe w części objętej uchYLENIEM decyzji, tj. pod zarzutem ewentualnego stosowania przez Gminę Dąbrowa Tarnowska praktyk ograniczających konkurencję, polegających na:

- nadużywaniu pozycji dominującej na lokalnym rynku wywozu stałych odpadów komunalnych z terenu Gminy Dąbrowa Tarnowska, poprzez narzucanie przez Gminny Zakład Gospodarki Komunalnej nieuczciwych cen wywozu tych odpadów.
- nadużywaniu pozycji dominującej na lokalnym rynku składowania stałych odpadów komunalnych z terenu Gminy Dąbrowa Tarnowska na komunalnym wysypisku w Szarwarku zarządzanym przez Gminny Zakład Gospodarki Komunalnej, poprzez narzucanie uczciwych warunków umowy o składowanie odpadów na tym wysypisku - w związku ze stosowaniem w stosunkach z Wnioskodawcą zbyt wysokich opłat za składowanie, nie posiadających odzwierciedlenia w ponoszonych kosztach tej działalności i przynoszących Gminie Dąbrowa Tarnowska nieuzasadnione korzyści.

Mając na względzie zasady ekonomii procesowej, jak również znaczny upływ czasu spowodowany nierzetelnością Biegłego, organ antymonopolowy zdecydował o niepowoływaniu kolejnego biegłego i postanowił przeprowadzić niezbędne ustalenia we własnym zakresie. W tym celu - na podstawie art. 57 ust. 1 ustawy o ochronie (...) oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 września 2001 r. w sprawie szczegółowego trybu i sposobu przeprowadzania kontroli przedsiębiorców i związków przedsiębiorców w toku postępowania przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Dz. U. Nr 116, poz. 1240) - w okresie od 27 lutego do 11 marca 2002 r. przeprowadzona została przez organ antymonopolowy kontrola w Zakładzie. Przedmiotem kontroli było ustalenie faktycznych kosztów i przychodów uzyskanych z działalności składowania stałych odpadów komunalnych

na wysypisku w Szarwarku oraz wywozu stałych odpadów komunalnych od kontrahentów. Zakres kontroli obejmował lata 2000 i 2001.

W trakcie kontroli reprezentujący jednostkę kontrolowaną Dyrektor Zakładu oraz Główna Księgowa wystąpili z wnioskiem o uznanie przez organ antymonopolowy załączników do protokołu kontroli opatrzonych numerami 10, 11, 12, 13, 14, tj. zestawienia kosztów i wpływów ze składowania stałych odpadów komunalnych na wysypisku w Szarwarku w roku 2001, zestawienia kosztów i wpływów z działalności wywozu stałych odpadów komunalnych w roku 2001, kalkulacji kosztów składowania stałych odpadów komunalnych na rok 2001, kalkulacji kosztów wywozu stałych odpadów komunalnych na rok 2001 - kontenery, kalkulacji kosztów wywozu stałych odpadów komunalnych na rok 2001 - pojemniki, jako tajemnicę przedsiębiorcy w rozumieniu art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1996 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. Nr 47, poz. 211 z późn. zm.).

Uznając zasadność powyższego wniosku, jak również mając na uwadze, iż pochodził od przedsiębiorcy nie będącego stroną postępowania antymonopolowego, organ antymonopolowy postanowieniem z dnia 13 marca 2002 r. Nr RKR-37/2002 ograniczył STOL-BET prawo wglądu do ww. części materiału dowodowego, z urzędu.

Od ww. postanowienia STOL-BET w dniu 20 marca 2002 r. złożył zażalenie podnosząc, iż ograniczenie wglądu do materiału dowodowego w większości dotyczy danych wcześniej ujawnionych w postępowaniu oraz, że przy braku wglądu do całości materiału dowodowego Wnioskodawca pozbawiony zostanie możliwości pełnej oceny stanu faktycznego.

Po zapoznaniu się w dniu 22 marca 2002 r. z materiałem zebrany w aktach sprawy – z wyłączeniem dokumentów uznanych za tajemnicę przedsiębiorcy – STOL-BET w dniu 28 marca 2002 r. wycofał przedmiotowe zażalenie.

**W wyniku analizy zebranego w sprawie materiału dowodowego, uzupełnionego wynikami przeprowadzonej kontroli, organ antymonopolowy ustalił i zważył, co następuje:**

Gmina Dąbrowa Tarnowska powierzyła wykonanie zadań publicznych, do których zgodnie z treścią art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591), należy również utrzymanie czystości i porządku oraz wysypisk, tj. w przedmiotowym postępowaniu: wywóz stałych odpadów komunalnych z terenu Gminy oraz utrzymanie wysypiska w Szarwarku, swojemu zakładowi budżetowemu - Gminnemu Zakładowi Gospodarki Komunalnej. Stosownie do stanowiska Sądu Najwyższego (wyrok z dnia 25 kwietnia 1996 r. sygn. akt III CZP 34/96) zakład budżetowy gminy nie posiada zdolności sądowej w postępowaniu przed sądem gospodarczym, a zatem legitymacja bierna w niniejszym postępowaniu przysługuje Gminie Dąbrowa Tarnowska.

Art. 8 ust. 1 ustawy o ochronie (...) zawiera bezwzględny zakaz nadużywania przez przedsiębiorców pozycji dominującej na rynku właściwym. Aby zatem działania przedsiębiorcy można było zakwalifikować jako jedną z wymienionych w art. 8 ust. 2 ww. ustawy praktyk ograniczających konkurencję, należy uprzednio dowieść, iż przedsiębiorca ten pozycję dominującą faktycznie posiada.

Przez pozycję dominującą - zgodnie z treścią art. 4 pkt 9 ustawy o ochronie (...) - rozumie się 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 posiada pozycję dominującą, jeżeli jego udział w rynku przekracza 40%.

Natomiast rynek właściwy – stosownie do definicji zawartej w art. 4 pkt 8 ustawy o ochronie (...) – rozumiany jest jako rynek towarów, które ze względu na ich przeznaczenie, cenę oraz właściwości, w tym jakość, są uznawane przez ich nabywców za substytuty 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.

W przypadku praktyki ograniczającej konkurencję, polegającej na nadużywaniu przez Gminę pozycji dominującej poprzez narzucanie przez Zakład nieuczciwych cen wywozu tych odpadów, konieczne jest w pierwszej kolejności ustalenie, czy Gmina posiada pozycję dominującą na rynku właściwym, tj. **rynku wywozu stałych odpadów komunalnych z terenu Gminy Dąbrowa Tarnowska.**

Na prowadzenie działalności na lokalnym rynku wywozu stałych odpadów komunalnych należy uzyskać – zgodnie z treścią art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. Nr 132, poz. 622 z późn. zm.) – odpowiednie zezwolenia, o które może ubiegać się jedynie ten przedsiębiorca, który między innymi udokumentuje gotowość odbioru dostarczonych przez niego odpadów przez zakład prowadzący działalność w zakresie ich unieszkodliwiania.

Zatem rynek wywozu stałych odpadów komunalnych należy uznać za rynek potencjalnie konkurencyjny. W warunkach faktycznych niniejszej sprawy – jak ustalono w toku postępowania antymonopolowego – działalność na lokalnym rynku wywozu odpadów prowadzą jedynie dwaj przedsiębiorcy: zakład budżetowy Gminy Dąbrowa Tarnowska i STOL-BET.

Jak wynika z § 3 Statutu oraz ustaleń dokonanych w trakcie kontroli, przedmiotem faktycznie wykonywanej przez Zakład działalności jest:

- oczyszczanie miasta i zimowe utrzymanie dróg;
- wykonywanie i rozbudowa zieleni;
- utrzymywanie wysypiska śmieci;
- administrowanie mieszkaniami komunalnymi i lokalami użytkowymi;
- budowa i remont dróg, ulic, placów;
- roboty remontowo-budowlane.

W trakcie prowadzonego postępowania antymonopolowego oraz kontroli organ antymonopolowy dokonał ustaleń odnośnie miesięcznych ilości składowanych odpadów na wysypisku w Szarwarku przez wszystkich uczestników rynku wywozu i na tej podstawie ustalił procentowy ich udział w tym rynku. Wyniki uwzględnia poniższe zestawienie, obejmujące okres 1999 - 2001 (liczby w kolumnie „pozostali” dotyczą dostawców, którzy składują odpady własne i nie prowadzą działalności gospodarczej w tym zakresie).

| rok     | Udział w rynku wywozu stałych odpadów komunalnych |          |           |
|---------|---|----------|-----------|
|         | Zakład  | STOL-BET | pozostali |
| 1999 r. | 43,5%   | 55,5%    | 1%        |
| 2000 r. | 47%   | 52%      | 1%        |
| 2001 r. | 37,8%   | 47%      | 15%       |

W roku 2001 Gmina wprowadziła zmiany w zakresie zasad wywozu stałych odpadów komunalnych z terenów wiejskich, co spowodowało zmianę struktury rynku ich wywozu.

W związku z wprowadzonymi zmianami spadł udział w rynku wywozu zarówno Zakładu z 47% w 2000 r. do 37,8% w roku 2001, jak i STOL-BET z 52% do 47%. W przypadku Zakładu spadek ten wyniósł 9,2%, a w przypadku STOL-BET 5%.

Jak z powyższego wynika - żaden z ww. przedsiębiorców nie posiada na lokalnym rynku wywozu stałych odpadów komunalnych z terenu Gminy Dąbrowa Tarnowska pozycji dominującej. Ma on do czynienia z rynkiem o strukturze zbliżonej do duopolu, z niewielką przewagą udziału w rynku Wnioskodawcy, czyli STOL-BET. Ponadto zauważalny jest spadek udziału w rynku w roku 2001 w stosunku do roku 2000 Zakładu w porównaniu do STOL-BET. W roku 2000 różnica w udziale w rynku między tymi przedsiębiorstwami wynosiła 5% na korzyść STOL-BET, a w roku 2001 - 9,2%.

W związku z nieposiadaniem przez Gminę - realizującą zadania poprzez swój zakład budżetowy - pozycji dominującej na lokalnym rynku wywozu stałych odpadów komunalnych z terenu Gminy Dąbrowa Tarnowska, Gminie nie może zostać przedstawiony zarzut stosowania praktyki ograniczającej konkurencję określonej w art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie (...), polegającej na nadużywaniu pozycji dominującej.

W przypadku drugiej z zarzucanych przez STOL-BET Gminie praktyk - polegającej na nadużywaniu pozycji dominującej na lokalnym rynku składowania stałych odpadów komunalnych z terenu Gminy Dąbrowa Tarnowska na komunalnym wysypisku w Szarwarku zarządzanym przez Zakład, poprzez narzucanie uciążliwych warunków umowy o składowanie odpadów na tym wysypisku - w związku ze stosowaniem w stosunkach z Wnioskodawcą zbyt wysokich opłat za składowanie, nie posiadających odzwierciedlenia w ponoszonych kosztach tej działalności i przynoszących Gminie Dąbrowa Tarnowska nieuzasadnione korzyści, rynkiem właściwym jest **rynek składowania stałych odpadów komunalnych** z terenu Gminy Dąbrowa Tarnowska.

Na terenie Gminy Dąbrowa Tarnowska jedynym wysypiskiem przeznaczonym do składowania odpadów z terenu Gminy jest - zarządzane przez Zakład - wysypisko w Szarwarku. Nie jest zatem możliwe, aby inny niż Zakład przedsiębiorca mógł świadczyć na terenie Gminy usługi składowania stałych odpadów komunalnych. Gmina - realizująca zadania poprzez swój zakład budżetowy - na rynku składowania stałych odpadów komunalnych z terenu Gminy Dąbrowa Tarnowska nie spotyka się więc z konkurencją ze strony innych przedsiębiorców, a zatem posiada na tym rynku pozycję dominującą w rozumieniu art. 4 pkt 9 ustawy o ochronie (...).

Dla udowodnienia opisanej wyżej praktyki konieczne jest - oprócz stwierdzenia posiadania przez przedsiębiorcę pozycji dominującej - wykazanie, iż pozycja ta jest przez niego nadużywana, gdyż jego działania spełniają następujące przesłanki:

- uciążliwego charakteru warunków umowy;
- narzucenia tych warunków przez przedsiębiorcę kontrahentowi,
- osiągnięcia przez przedsiębiorcę nieuzasadnionych korzyści.

Za uciążliwy warunek umowy należy uznać każdy warunek oznaczający dla jednej ze stron umowy ciężar większy od powszechnie przyjętych w stosunkach danego rodzaju. Natomiast narzucenie uciążliwych warunków umowy świadczy o charakterze przymusowym umowy wymuszonym przez przedsiębiorcę posiadającego siłę rynkową.

STOL-BET z Zakładem wiąże umowa nr 13/96, na podstawie której STOL-BET składa i dostarcza przez siebie odpady na zarządzanym przez ten Zakład wysypisku. Umowa ta została zawarta w dniu 04.06.1996 r. Początkowo STOL-BET płacił Zakładowi za usługę opłatę w wysokości 5,00 zł za 1 m<sup>3</sup> składowanych odpadów, od dnia 01.07.1997 r. opłata została podniesiona do kwoty 6,50 zł, a następnie od dnia 01.03.2000 r. do kwoty 8,84 zł + 7% VAT i od dnia 01.05.2001 do kwoty 10,05 zł + 7% VAT.

Po każdorazowej zmianie wysokości opłat za składowanie, STOL-BET - uznając, iż stanowią one uciążliwy warunek umowy - ponieważ są zdecydowanie wyższe niż np. obowiązujące na wysypisku w Tarnowie oraz oparte na nierzetelnej kalkulacji kosztów - zwracał się do Zarządu Gminy o przeprowadzenie analizy kosztów działalności wysypiska. Jednakże odpowiedzi na powyższe pisma nie otrzymywał.

STOL-BET działalność wywozu odpadów stałych z terenu Gminy Dąbrowa Tarnowska prowadzi na podstawie zezwolenia Burmistrza Gminy Dąbrowa Tarnowska z dnia 28.07.1997 r. (znak: GKR.IV-7050/41/97). W powyższym zezwoleniu - stosownie do treści art. 9 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - ustalono, iż wywóz nieczystości stałych ma się odbywać na wysypisko odpadów komunalnych w miejscowości Szarwark, na podstawie umowy zawartej z zarządcą wysypiska, tj. Zakładem. Zatem brak stosownej umowy z Zakładem pozbawiłby STOL-BET możliwości prowadzenia działalności wywozu stałych odpadów komunalnych z terenu Gminy Dąbrowa Tarnowska.

Biorąc pod uwagę fakt, iż STOL-BET w przypadku kolejnych podwyżek opłat kwestionował ich wysokość twierdząc, iż nie posiadają odzwierciedlenia w ponoszonych kosztach, a - z uwagi na treść zezwolenia - umowy nie mógł rozwiązać oraz fakt, że podwyżki opłat nie były z nim negocjowane - należy przyjąć, że warunki przedmiotowej umowy w części dotyczącej wysokości opłat zostały STOL-BET narzucone.

Na podstawie porównania opłat za składowanie stałych odpadów komunalnych jakie pobierają inni przedsiębiorcy na innych rynkach lokalnych, organ antymonopolowy ustalił, iż w 5 na 6 analizowanych przypadków opłaty te były wyższe niż na wysypisku w Szarwarku. Jedyne wysypiskiem, na którym obowiązywały niższe opłaty było wskazane przez Wnioskodawcę wysypisko w Tarnowie.

Jednakże - w związku z podniesionymi przez STOL-BET w odwołaniu od decyzji Prezesa UOKiK z dnia 25 maja 2001 r. nr RKR-10/2001 argumentami - organ antymonopolowy postanowił w drodze samokontroli ustalić, czy wysokość wprowadzonej od 1 marca 2000 r. opłaty za składowanie stałych odpadów komunalnych posiada uzasadnienie w ponoszonych kosztach, a co za tym idzie czy wysokość tej opłaty może stanowić uciążliwy warunek umowy przynoszący Gminie nieuzasadnione korzyści.

Ponieważ kwestionowana przez Wnioskodawcę wysokość opłaty za składowanie stałych odpadów komunalnych na wysypisku w Szarwarku została wprowadzona od dnia 1 marca 2000 r., zatem ze względu na fakt, iż zestawienie obrotów i sald księgi głównej

rachunkowej za rok obrotowy następuje – zgodnie z treścią art. 24 ust. 5 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. 121, poz. 591 z późn. zm.) – nie później niż do 85 dnia po dniu bilansowym, analiza faktycznie poniesionych kosztów składowania za rok 2000 w rozbiciu na poszczególne pozycje kalkulacyjne na etapie zamknięcia postępowania antymonopolowego, tj. do dnia 3 kwietnia 2001 r. była możliwa. Organ antymonopolowy oparł się w tym zakresie na oświadczeniu Gminy zawartym w piśmie z dnia 29 marca 2001 r. (znak: GKR.IV.7050/K/2001), iż w roku 2000 rzeczywisty koszt składowania 1 m<sup>3</sup> odpadów na wysypisku w Szarwarku był wyższy niż zakładano w kalkulacji na ten rok i wyniósł nie 7,37 zł/ m<sup>3</sup>, a 7,51 zł/ m<sup>3</sup>.

Stąd – pierwszymi dokumentami, o jakie zwrócił się do Gminy organ antymonopolowy w toku podjętych – na podstawie art. 78 ust. 5 ustawy o ochronie /.../ - dodatkowych czynności zmierzających do wyjaśnienia zarzutów podniesionych w odwołaniu, było zestawienie faktycznie poniesionych przez Zakład w roku 2000 kosztów składowania i wywozu stałych odpadów komunalnych z rozbiciem na poszczególne pozycje kalkulacyjne.

Wg danych przedstawionych przez Gminę w piśmie z dnia 16 lipca 2001 r. (znak: GKR.IV.7050/K/2001) organ antymonopolowy ustalił, iż faktycznie poniesiony koszt jednostkowy składowania odpadów wyniósł 7,65 zł/ m<sup>3</sup>, a co za tym idzie nie był zgodny z wcześniej podanym przez Gminę.

Ponadto uwagę organu antymonopolowego zwrócił fakt, iż przedstawione przez Gminę w piśmie z 16 lipca 2001 r. faktycznie poniesione na wysypisku koszty w pozycji „wynagrodzenia z narzutami” były prawie dwukrotnie wyższe od założonych w kalkulacji. Natomiast pozycja faktycznie poniesionych kosztów - „środki czystości+ ubrania” stanowiła zaledwie 15% kosztów zakładanych w kalkulacji.

Zarówno w kalkulacji kosztów wywozu stałych odpadów komunalnych, jak i w przedłożonym jako załącznik do ww. pisma Gminy z dnia 16 lipca 2001 r. zestawieniu faktycznie poniesionych przez GZGK kosztów wywozu stałych odpadów komunalnych w okresie 01.01. – 31.12.2000 r., wywóz stałych odpadów komunalnych nie był obciążany kosztami ogólnymi, tj. kosztami zarządu i kosztami biurowymi.

Mając na uwadze powyższe rozbieżności w dokumentach przedłożonych przez Gminę podjęto czynności kontrolne.

W wyniku porównania materiału dowodowego zebranego w trakcie postępowania antymonopolowego z wynikami przeprowadzonej kontroli, organ antymonopolowy stwierdził, że Gmina zawyżyła koszty składowania odpadów uwzględnione zarówno w ich kalkulacji na rok 2000 jak i w rozliczeniu kosztów faktycznie poniesionych w tym roku.

**I tak, w kalkulacji kosztów składowania na rok 2000 zawyżono:**

- planowane wydatki na zakup **środków czystości i ubrań o kwotę 3.618,78 zł**. Analizując kalkulację kosztów składowania w części dot. środków czystości i ubrań organ antymonopolowy ustalił, iż w okresie 10 miesięcy 2000r., tj. od wprowadzenia podwyżki opłat, zaplanowano z tego tytułu wydatki w kwocie 4.270,30 zł (10 x 427,03 zł/m-c). Faktyczne nakłady na zakup środków czystości i ubrań były ponad 6 krotnie niższe od zakładanych i wyniosły jedynie 651,52 zł. Różnica w kwocie 3.618,78 zł nie znalazła zatem odzwierciedlenia w faktycznie poniesionych kosztach a skala tej różnicy dowodzi, iż pozycja środki czystości i ubrania została wprowadzona do kalkulacji w celu zawyżenia ceny jednostkowej. W roku 2001 (wg uznanego za tajemnicę przedsiębiorcy załącznika



nr 12 do protokołu kontroli) ta pozycja kalkulacyjna została już przyjęta we właściwej wysokości, posiadającej odzwierciedlenie w wydatkach roku 2000.

- **koszty zarządu i koszty biurowe o kwotę 5564,47 zł.** W trakcie kontroli ustalono, iż w roku 2000 i 2001 wysypisko zostało w sposób uznaniowy obciążone - zarówno na etapie kalkulacji, jak i rozliczenia kosztów faktycznych - narzutem kosztów zarządu i działalności biurowej w wysokości 10 %, bez zastosowania jakiegokolwiek klucza podziałowego (str. 7 protokołu kontroli). W ten sam sposób obciążono kosztami zarządu i działalności biurowej działalność administrowania lokalami mieszkalnymi i użytkowymi - w wysokości 30%, a usługi budowlane, drogowe, park maszynowy - w wysokości 60%. Z kolei działalność wywozu stałych i płynnych odpadów komunalnych, oczyszczania miasta, wykonywania i rozbudowy zieleni nie była w roku 2000 i 2001 tymi kosztami obciążana w ogóle.

W celu ustalenia prawidłowej wysokości **kosztów zarządu i kosztów biurowych**, jaką winna być obciążona działalność składowania, organ antymonopolowy zastosował przyjęty powszechnie w rachunkowości klucz podziałowy, wg którego poszczególne rodzaje działalności obciążane są tymi kosztami proporcjonalnie do udziału przychodów z tej działalności w całości przychodów osiągniętych przez przedsiębiorcę. Wg takiego przeliczenia działalność składowania Zakładu winna być obciążana kosztami zarządu i działalności biurowej w roku 2000 w wysokości 5,45% całości tych kosztów. Na rok 2000 zaplanowano koszty zarządu w łącznej wysokości 122.296 zł. (wartość tę ustalono na podstawie kalkulacji dołączonej przez Gminę z dnia 15 marca 2001 r. oraz oświadczenia Dyrektora i Głównej Księgowej Zakładu zawartego na str. 7 protokołu kontroli). W świetle powyższego składowanie odpadów - przy uwzględnieniu współczynnika 5,45% - winno zostać obciążone kwotą 6.665,132 zł. ( $122.296 \times 5,45\%$ ). Tymczasem w kalkulacji kosztów na rok 2000 pozycja ta została zaplanowana na poziomie 10 % sumy kosztów zarządu Zakładu, tj. w wysokości 12.229,60 zł, a zatem o 5.564,47 zł (tj. o 56 %) wyższej, niżby to wynikało z zastosowania właściwego klucza podziałowego.

Ostatecznie zatem łączna kwota, o jaką zawyżono planowane na rok 2000 koszty składowania odpadów na wysypisku wynosi 9.183,25 zł. (środki czystości i ubrania - 3.618,78 zł oraz koszty zarządu i koszty biurowe - 5564,47 zł).

**Rozliczenie faktycznych kosztów poniesionych w 2000 r. z tytułu eksploatacji wysypiska zawyżono w pozycjach:**

- „wynagrodzenia z narzutami” i „praca spycharki z operatorem” o łączną kwotę **20.030,92 zł**. W trakcie kontroli Dyrektor Zakładu przyznał, iż powyższą kwotę, w dostarczonym organowi antymonopolowemu zestawieniu z dnia 16 lipca 2001 r., omyłkowo uwzględniono dwukrotnie, raz jako wynagrodzenie pracownika wysypiska i po raz drugi jako koszt pracy spycharki z operatorem (oświadczenie Dyrektora na str. 3 protokołu kontroli),
- „koszty zarządu i koszty biurowe” o łączną kwotę **6 805,69 zł**. W roku 2000 faktyczne łączne koszty Zakładu z tego tytułu wyniosły 149.575,60 zł. Koszty te - podobnie jak w kalkulacji - rozliczono w ten sposób, iż kwotą odpowiadającą 10 % tych kosztów w wysokości 14.957,56 zł obciążono składowanie odpadów. Przy zastosowaniu wcześniej wskazanego i powszechnie przyjętego klucza podziałowego kosztów ogólnych działalność ta należało natomiast obciążyć jedynie kwotą odpowiadającą 5,45% łącznych

kosztów zarządu, tj. kwotą 8.151,87 zł. ( $149.575,60 \times 5,45\%$ ). Zatem koszty wysypiska faktycznie wykonane w roku 2000 zostały zawyżone z tego tytułu o kwotę 6.805,69 zł ( $14.957,56 - 8.151,87$ ).

Faktyczne koszty eksploatacji wysypiska poniesione w 2000 r. zostały zatem ostatecznie zawyżone o kwotę 26.836,61 zł ( $20.030,92 + 6.805,69$ ) i nie wyniosły 112.852,51 zł – jak podała Gmina w piśmie z dnia 16.07.2001 r. – lecz 86.015,90 zł ( $112.852,51 - 26.836,61$ ).

Uwzględniając, że faktyczne wpływy z działalności składowania odpadów wyniosły 116.985,24 zł, należy przyjąć, iż faktyczny zysk z tej działalności wyniósł 30.969,34 zł, tj. 36 % faktycznie poniesionych kosztów ( $30.969,34 : 86.015,90 \times \%$ ) nie zaś 4 132,73 zł, tj. 3,4% kosztów – jak podała Gmina.

Pomimo wysokiego – jak na działalność o charakterze komunalnym – zysku z wysypiska wynik finansowy całego Zakładu był bliski zeru i w 2000 wykazano go w kwocie 818 zł.

Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, iż wpływy z wysypiska i ostatecznie zysk z tej działalności stanowiły źródło finansowania innych nierentownych rodzajów działalności Zakładu. W szczególności mogły stanowić źródło finansowania przez Zakład kosztów wywozu odpadów, które nie zostały obciążone – jak wspomniano – kosztami zarządu i biurowymi w ogóle. Przy zastosowaniu prawidłowego klucza podziału kosztów zarządu, a zatem przy uwzględnieniu, iż przychód z tytułu wywozu odpadów wynosi 3,75 % łącznego przychodu Zakładu, działalność ta (wywozu odpadów) winna zostać obciążona z tytułu kosztów zarządu kwotą 5.609,90 zł ( $149.575,60 \times 3,75\%$ ). W rezultacie działalność ta w roku 2000 nie przyniosłaby zysku w wysokości 201,00 zł – jak wykazała Gmina w zastawieniach stanowiących załączniki do pisma z dnia 16.07.2001 r. – lecz stratę w wysokości 5.408,90 zł ( $201,00 - 5.609,90$ ).

Należy ponadto zwrócić uwagę, iż wśród planowanych jak i wykonanych w 2000 r. kosztów działalności wywozowej nie uwzględniono wydatków na zakup środków czystości i ubrań dla pracowników, podczas gdy wydatki z tego tytułu znalazły się w planie kosztów eksploatacji wysypiska odpadów w wysokości ponad 6 krotnie przewyższającej nakłady faktyczne.

Reasumując powyższe należy stwierdzić, iż postępowanie antymonopolowe potwierdziło zarzut STOL-BET, że Gmina stosowała zbyt wysokie opłaty za składowanie, które nie znajdowały pokrycia w ponoszonych kosztach.

Jak wyżej wykazano koszty wywozu zostały zawyżone zarówno w ich kalkulacji stanowiącej podstawę do ustalenia cen jednostkowych za składowanie odpadów na rok 2000 jak i w ostatecznym rozliczeniu tej działalności za rok 2000. Biorąc pod uwagę, iż Wnioskodawca jest jedynym liczącym się zewnętrznym dostawcą odpadów na wysypisko, gdyż dostarcza ich tam ok. 52 %, należy stwierdzić, iż to on – płacąc Gminie opłatę ustaloną w oparciu o taką kalkulację – w połowie sfinansował koszty, które w niej nie powinny być uwzględnione i ostatecznie w połowie uczestniczył w osiągnięciu wysokiego zysku, wykorzystanego w celu finansowania innych rodzajów usług, z których nie korzystał lub które wręcz stanowiły dla STOL-BET konkurencję.

W ocenie organu antymonopolowego konieczność wykonywania działalności wywozowej na powyższych zasadach stanowiła dla STOL-BET uciążliwy warunek umowy o składowanie

odpadów na wysypisku, a równocześnie źródło nieuzasadnionych korzyści dla Gminy, w rozumieniu art. 8 ust. 1 pkt 6 ustawy o ochronie (...).

W rezultacie STOL-BET prowadził swoją działalność wywozową w ramach której konkurował z Gminą, w warunkach mniej korzystnych niż wykonujący je bezpośrednio Zakład.

Nadużycie przez Gminę monopolistycznej pozycji na rynku składowania ostatecznie wywiera skutki na lokalny rynek wywozu odpadów, który wprowadzie przez Gminę nie był i nie jest jeszcze zdominowany, jednak nie jest wykluczone, iż takim może stać się w przyszłości. Dla bytu praktyki ograniczającej konkurencję nie jest konieczne osiągnięcie celu w postaci faktycznego jej ograniczenia. Wystarczającą przesłanką do stwierdzenia stosowania praktyki jest, aby przedsiębiorca posiadający odpowiednią siłę rynkową działania zmierzające do tego celu podjął.

Mając powyższe na uwadze - pomimo, iż grono przedsiębiorców zagrożonych antykonkurencyjną praktyką Gminy ogranicza się obecnie jedynie do jednego przedsiębiorcy, tj. STOL-BET -- organ antymonopolowy zakazał Gminie jej stosowania i uznał, iż przedmiotowa sprawa ma charakter publiczny - w rozumieniu art. 1 ustawy o ochronie (...). Rynek wywozu stałych odpadów komunalnych z terenu Gminy Dąbrowa Tarnowska jest rynkiem potencjalnie konkurencyjnym. Mimo, iż aktualnie jest to rynek o strukturze duopolu należy przyjąć, iż w każdej chwili na rynku tym mogą pojawić się kolejni jego uczestnicy albo też - w przypadku kontynuowania stwierdzonej praktyki - rynek ten może zostać zmonopolizowany przez Gminę. Od liczby uczestników tego rynku w ostateczności zależy także pozycja odbiorców tych usług, tj. mieszkańców i przedsiębiorców z terenu Gminy Dąbrowa Tarnowska. Nakazanie zaniechania przez Gminę stwierdzonej praktyki ma zatem na celu ochronę - w interesie publicznym - konkurencji na lokalnym rynku wywozu odpadów, rozumianej jako otwarty dostęp do tego rynku na równych prawach dla wszystkich zainteresowanych przedsiębiorców.

Wobec powyższego orzeczono, jak w sentencji.

Stosownie do treści art. 78 ust. 1 ustawy o ochronie /.../, w związku z art. 479<sup>28</sup> § 2 k.p.c. - od decyzji niniejszej przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Antymonopolowego, w terminie dwutygodniowym od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Krakowie.

z up. PREZESA URZĘDU  
OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW  
DYREKTOR DELEGATURY w KRAKOWIE  
*Barbara du Vall*

Otrzymują:

1. Gmina Dąbrowa Tarnowska

ul. Rynek 34

33-200 Dąbrowa Tarnowska

2. Przedsiębiorstwo Usługowo-Produkcyjne

„STOL-BET” Sp z o.o.

ul. T. Nowaka 4

33-200 Dąbrowa Tarnowska

3. RKR a/a