



**PREZES  
URZĘDU OCHRONY  
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW  
DELEGATURA UOKiK W POZNANIU**

ul. Zielona 8, 61-851 Poznań  
Tel. (0-61) 852-15-17, 852-77-50, Fax (0-61) 851-86-44  
E-mail: poznan@uokik.gov.pl

RPZ- 411/5/07/ES

Poznań, dnia 31 grudnia 2007 r.

**DECYZJA Nr RPZ 54/2007**

1. Na podstawie art. 10 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. *o ochronie konkurencji i konsumentów* (Dz. U. Nr 50, poz. 331 ze zm.) oraz stosownie do art. 33 ust. 6 tej ustawy i § 7 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2007 r. *w sprawie określenia właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów* (Dz. U. Nr 134 poz. 939), po przeprowadzeniu postępowania antymonopolowego wszczętego z urzędu

– działając w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

**uznaje się** za ograniczającą konkurencję i naruszającą zakaz określony w art. 9 ust. 2 pkt 3 ww. ustawy praktykę stosowaną przez miasto Poznań polegającą na nadużywaniu pozycji dominującej na lokalnym rynku składowania odpadów komunalnych pochodzących z obszaru miasta Poznań i gminy Suchy Las, poprzez ustalenie i stosowanie cennika za składowanie odpadów komunalnych na składowisku miejskim w Suchym Lesie, przewidującego nieuzasadnione różnicowanie cen za składowanie odpadów na tym wysypisku, co stwarza podmiotom działającym na lokalnym rynku odbierania odpadów od właścicieli nieruchomości różnicowane warunki konkurencji i **nakazuje zaniechanie jej stosowania**.

2. Na podstawie art. 10 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. *o ochronie konkurencji i konsumentów* (Dz. U. Nr 50, poz. 331 ze zm.) oraz stosownie do art. 33 ust. 6 tej ustawy i § 7 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2007 r. *w sprawie określenia właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów* (Dz. U. Nr 134 poz. 939), po przeprowadzeniu postępowania antymonopolowego wszczętego z urzędu

– działając w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

**uznaje się** za ograniczającą konkurencję i naruszającą zakaz określony w art. 9 ust. 2 pkt 7 ww. ustawy praktykę stosowaną przez miasto Poznań, polegającą na nadużywaniu pozycji dominującej na lokalnym rynku składowania odpadów komunalnych pochodzących z obszaru miasta Poznań i gminy Suchy Las, poprzez ustalenie i stosowanie cennika za składowanie

odpadów komunalnych na składowisku miejskim w Suchym Lesie, przewidującego nieuzasadnione zróżnicowanie cen za składowanie odpadów na tym wysypisku, co uprzywilejowuje jednego przedsiębiorcę, którego udziałowcem jest miasto Poznań, tj. Remondis Sanitech Poznań Sp. z o.o. i w ten sposób prowadzi do podziału rynku według kryteriów podmiotowych **i nakazuje zaniechanie jej stosowania.**

3. Na podstawie art. 106 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. *o ochronie konkurencji i konsumentów* (Dz. U. Nr 50, poz. 331 ze zm.) oraz stosownie do art. 33 ust. 6 tej ustawy i § 6 i 7 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2007 r. *w sprawie określenia właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów* (Dz. U. Nr 134 poz. 939)

– działając w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

w związku z naruszeniem art. 9 ust. 2 pkt 3 i 7 ww. ustawy **nakłada się na miasto Poznań karę pieniężną w wysokości 174.534 zł** (słownie: sto siedemdziesiąt cztery tysiące pięćset trzydzieści cztery złote) płatną do budżetu państwa.

### Uzasadnienie

W dniu 1 lutego 2007 r. do Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Poznaniu wpłynęło pismo przedsiębiorcy SITA Poznań Sp. z o.o. zarzucające miastu Poznań stosowanie niedozwolonych praktyk rynkowych. Przedsiębiorca wskazał, że zarządzeniem Prezydenta Miasta Poznania nr 294/2006/P z dnia 5 maja 2006 r. w sprawie ustalenia cen na składowisku miejskim w Suchym Lesie miasto Poznań ustaliło różne ceny składowania odpadów. Kryterium różnicowania tych cen jest miesięczna ilość odpadów przywożonych na składowisko przez przedsiębiorców świadczących usługi wywozu odpadów komunalnych. W przypadku, gdy podmiot przywożący odpady składowuje na wysypisku miesięcznie do 1000 ton cena składowania jednej tony wynosi 90 złotych, a gdy podmiot dostarcza miesięcznie powyżej 2500 ton cena ta wynosi 65 złotych. Z informacji dostępnych temu przedsiębiorcy wynika, że ilość odpadów dającą przywilej uiszczania najniższej ceny osiąga jedynie Remondis Sanitech Poznań Sp. z o.o (zwana dalej Spółką lub Remondis). Udziałowcem, posiadającym prawie 50% udziałów tego podmiotu jest miasto Poznań, będące jednocześnie właścicielem Wysypiska Odpadów Komunalnych w Suchym Lesie.

W oparciu o przedstawione informacje Delegatura Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Poznaniu wszczęła w dniu 13 marca 2007 r. postępowanie wyjaśniające (sygn. RPZ-400/6/07/AC), którego celem było wstępne ustalenie, czy w związku z przedstawionym różnicowaniem cen na składowisku w Suchym Lesie miasto Poznań naruszyło przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. W toku tego postępowania ustalono, że Prezydent Miasta Poznania w latach 2004 – 2006 trzykrotnie wydawał zarządzenia w sprawie ustalenia cen za składowanie odpadów na składowisku miejskim w Suchym Lesie. Wszystkie ustalone tymi zarządzeniami taryfy różnicowały ceny w zależności od miesięcznej ilości odpadów dostarczanej przez przedsiębiorców świadczących usługi ich wywozu. Różnice między cenami najwyższymi i najniższymi w roku 2002 sięgały 42,3%, a w roku 2006 27,8% (karty 14 – 24 akt adm. RPZ-400/6/07/AC).

Przedsiębiorca zajmujący na rynku odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości położonych w Poznaniu i Suchym Lesie najsilniejszą pozycję - Remondis - w 2006 roku dostarczał na składowisko w Suchym Lesie miesięcznie przeciętnie 6.920 ton odpadów, zaś w pierwszych dwóch miesiącach 2007 roku 5.739 ton. Trzech z jego konkurentów dowoziło na to składowisko odpady komunalne w ilości 200 – 300 ton miesięcznie<sup>1</sup>, natomiast pozostali w ilości mniejszej niż 100 ton miesięcznie. Składowisko miejskie w Suchym Lesie przyjmuje odpady jedynie z dwóch gmin: miasta Poznań i gminy Suchy Las. W 2006 składowisko to przyjmowało średnio miesięcznie 9.155 ton odpadów, a w pierwszych dwóch miesiącach 2007 roku 7.962 tony (karty 27 i 28 akt adm. RPZ-400/6/07/AC).

Ponieważ zebrane podczas postępowania wyjaśniającego informacje i dowody dały podstawę domniemania, że miasto Poznań naruszyło przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, w dniu 30 lipca 2007 r. Delegatura Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w imieniu Prezesa Urzędu, wszczęła z urzędu postępowanie antymonopolowe pod zarzutem nadużycia pozycji dominującej na lokalnym rynku składowania odpadów, poprzez ustalenie systemu cen za składowanie odpadów komunalnych na składowisku miejskim w Suchym Lesie w wydanych: 30 grudnia 2004 r., 5 maja 2006 r. i 26 października 2006 r. przez Prezydenta Miasta Poznania zarządzeniach: nr 900/2004/P, nr 294/2006/P i nr 709/2006/P, stwarzającego podmiotom działającym na lokalnym rynku odbierania odpadów od właścicieli nieruchomości zróżnicowane warunki konkurencji i uprzywilejowującego jednego przedsiębiorcę, którego udziałowcem jest Miasto Poznań, tj. Remondis Sanitech Poznań Sp. z o.o. i w ten sposób prowadzącego do podziału rynku według kryteriów podmiotowych, co mogło stanowić naruszenie art. 9 ust. 2 pkt. 3 i 7 ustawy.

Postanowieniem Prezesa Urzędu z dnia 30 lipca 2007 r. do akt tego postępowania zaliczono akta postępowania wyjaśniającego.

Ponieważ w trakcie postępowania antymonopolowego ujawniono, że Prezydent Miasta Poznania wcześniej również wydawał zarządzenia w sprawie cen za składowanie odpadów na składowisku w Suchym Lesie, a ustanowione w nich ceny mają również różnicujący warunki konkurencji charakter oraz dający przywileje jednemu – temu samemu – przedsiębiorcy, postanowieniem z dnia 16 października 2007 r. zmieniono treść zarzutu w ten sposób, że postępowanie antymonopolowe wszczęto w związku z podejrzeniem nadużywania przez miasto Poznań pozycji dominującej na lokalnym rynku składowania odpadów komunalnych na obszarze miasta Poznania i gminy Suchy Las poprzez ustalenie i stosowanie cennika za składowanie odpadów na składowisku w Suchym Lesie przewidującego nieuzasadnione różnicowanie cen, przez co stwarzającego podmiotom działającym na lokalnym rynku odbierania odpadów od właścicieli nieruchomości zróżnicowane warunki konkurencji i uprzywilejowującego jednego przedsiębiorcę, którego udziałowcem jest Miasto Poznań, tj. Remondis Sanitech Poznań Sp. z o.o. i w ten sposób prowadzącego do podziału rynku według kryteriów podmiotowych, co może stanowić naruszenie art. 9 ust. 2 pkt 3 i 7 ustawy, o czym stronę zawiadomiono (karta 242 akt adm. RPZ-411/5/07/ES).

### **Organ antymonopolowy ustalił, co następuje:**

---

<sup>1</sup> Tymi przedsiębiorcami byli: ASTRA, która dostarczała w 2006 r. przeciętnie miesięcznie 91 ton a w pierwszych dwóch miesiącach 2007 r. 268 ton, SITA, która składowała, odpowiednio, 37 ton i 298 ton oraz ZGK Suchy Las, który dowiózł, odpowiednio, 238 ton i 228 ton.

Zadania własne gminy miasto Poznań w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi, przewidziane przepisem art. 16 a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. nr 39, poz. 251), zadania określone przepisem art. 3 ust. 1 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2005 nr 236, poz. 2008 z późn. zm.) oraz zadania własne tej gminy w zakresie spraw wysypisk i unieszkodliwiania odpadów określone przepisem art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591, z późn. zm.) realizuje Zakład Budżetowy Zakład Zagospodarowania Odpadów (zwany również dalej Zakładem). Zakład jest zarządcą składowiska odpadów w Suchym Lesie, będącego własnością miasta Poznań. Składowisko to jest położone w granicach administracyjnych gminy Suchy Las, graniczącej z miastem Poznań. Przyjmuje ono odpady komunalne (inne niż niebezpieczne i obojętne)<sup>2</sup> jedynie z tych dwóch gmin. Na podstawie § 1 pkt 1 uchwały nr XLVIII/568/III/2000 Rady Miasta Poznania z dnia 21 listopada 2000 r. w sprawie powierzenia Zarządowi Miasta Poznania uprawnień do ustalania niektórych cen i opłat, ceny pobierane za składowanie odpadów na składowisku miejskim ustala, w drodze zarządzeń, Prezydent Miasta Poznania. Prezydent Miasta Poznania pięciokrotnie wydawał zarządzenia w sprawie ustalenia cen za składowanie odpadów na składowisku miejskim w Suchym Lesie. Były to zarządzenia: nr 49/02/P z 31.12.2002 r., nr 987/03/P z 29.12.2003 r., nr 900/2004/P z 30 grudnia 2004 r., nr 294/2006/P z 5 maja 2006 r. oraz 709/2006/P z 26 października 2006 r. Ustalono w nich następujące ceny, zależne od miesięcznej ilości odpadów dostarczanych przez przedsiębiorców świadczących usługi ich wywozu:<sup>3</sup>

*Tabela 1*

	Zarządzenie 49/02/P	Zarządzenie 987/03/P	Zarządzenie 900/2004/P	Zarządzenie 294/2006/P	Zarządzenie 709/2006/P
do 1000 ton	78	78	85	90	90
1001 – 1700 ton	65	65	75	80	80
1701 – 2500 ton	55	55	65	75	75
od 2501 ton	45	45	55	65	65

Wcześniej, przed wydaniem wskazanych wyżej zarządzeń Prezydenta Miasta Poznania, ceny na składowisku w Suchym Lesie ustalał Zarząd Miasta Poznania. Zarząd Miasta ustalił cenę przyjęcia odpadów na okresy: 15 styczeń 2001 – 31 grudzień 2001, 1 styczeń 2002 – 21 styczeń 2002 oraz 22 styczeń 2002 – 31 grudzień 2002. W pierwszych dwóch okresach ceny były zróżnicowane ze względu na rodzaj środka transportu, którym odpady przywożono i wynosiły: 70,0 zł/tonę i później 90,0 zł/tonę odpadów przywożonych sprzętem specjalistycznym oraz 90,0 zł/tonę i później 110 zł/tonę sprzętem niespecjalistycznym. W okresie od 22 stycznia 2002 r. do 31 grudnia 2002 r., bez względu na rodzaj środka transportu, jakimi przywożono odpady obowiązywała jedna cena w wysokości 78 zł/tonę (karty 197 - 205 akt adm. RPZ – 411/5/07/ES).

<sup>2</sup> Tak w pozwoleniu zintegrowanym Wojewody Wielkopolskiego z dnia 14 grudnia 2006 r.

<sup>3</sup> Ceny netto w złotych za jedną tonę niesegregowanych odpadów komunalnych, bez opłat za korzystanie ze środowiska ustalonych w trybie ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. nr 63, poz. 627 ze zm.). Ceny nie obejmują składowania niektórych odpadów szczególnych oraz odpadów pozyskiwanych w trakcie akcji proekologicznych.

W postępowaniu stwierdzono, że aktualnie (według stanu na 8 czerwca 2007 r.) usługi odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu miasta Poznania świadczy 51 przedsiębiorców, mających odpowiednie zezwolenia na prowadzenie działalności w tym zakresie. Spośród nich 49 udokumentowało gotowość przyjęcia tych odpadów przez składowisko miejskie w Suchym Lesie - to składowisko zostało wpisane do wydanych im zezwoleń na odbiór odpadów. W zezwoleniach 26 przedsiębiorców wpisano składowisko w Mnichach (gmina Międzychód), w 4 zezwoleniach składowisko w Koninie, w 2 zezwoleniach składowisko w Rumianku (gmina Tarnowo Podgórne) a w 1 zezwoleniu składowisko w Białęgach (gmina Murowana Goślina). W zezwoleniu żadnego z przedsiębiorców nie figuruje składowisko Rudna Wielka (gmina Rawicz), mimo że zostało one przez miasto Poznań zaliczone do składowisk, do którego także odwożone są odpady (karta 186 akt adm. RPZ - 400/6/07/AC). Poza składowiskami w Mnichach, Koninie i Białęgach, żadne inne ze składowisk uznawanych przez miasto Poznań za składowiska konkurujące ze składowiskiem w Suchym Lesie, nie przyjmuje odpadów komunalnych z terenu miasta Poznania (karty 181 - 201 akt adm. RPZ - 400/6/07/AC).

Zakład Budżetowy zawarł umowy o przyjmowanie odpadów na składowisko w Suchym Lesie z 64 podmiotami (stan na dzień 5 kwietnia 2007 r.) (karty 25 – 26 akt adm. RPZ - 400/6/07/AC). Są wśród nich przedsiębiorcy działający na rynku odbioru odpadów a także instytucje i przedsiębiorcy prowadzący inną działalność gospodarczą, którzy samodzielnie, bez pośrednictwa wyspecjalizowanych firm, wywożą wytwarzane u nich odpady. We wszystkich tych umowach postanowienia dotyczące poziomu opłat za odbierane odpady stwierdzają, że ceny te będą określone na podstawie zarządzenia Prezydenta Miasta Poznania (karty 29 – 165 akt adm. RPZ - 400/6/07/AC).

**W oparciu o powyższy stan faktyczny organ antymonopolowy zważył, co następuje:**

#### Interes publiczny

Podstawą przesłanką zastosowania przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów jest ustalenie, że w rozpatrywanej sprawie doszło do naruszenia interesu publiczno-prawnego. Zgodnie bowiem z art. 1 ust.1 Ustawy, *ustawa określa warunki rozwoju i ochrony konkurencji oraz zasady podejmowanej w interesie publicznym ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów.*

W wyroku z dnia 24 stycznia 1991 r. w sprawie Amr 8/90 (Wokanda 1992/2/39) Sąd Antymonopolowy podkreślił, że naruszenie interesu publiczno-prawnego może mieć przykładowo miejsce, gdy skutkami działań sprzecznych z ustawą dotknięty jest "szerszy krąg uczestników rynku". Podobne stanowisko w tej kwestii zajął Sąd Najwyższy (por. przykładowo uzasadnienia wyroków z dnia 29 maja 2001 r. w sprawie I CKN 1217/98, OSNC 2002 r., z. 1, poz. 13, czy wyrok z dnia 28 stycznia 2002 r., I CKN 112/99, OSNC 2002 r., z. 11, poz. 144), który interes publiczno-prawny konfrontował z interesem indywidualnym. I tak w pierwszym z ww. wyroków Sąd Najwyższy argumentował, iż „w odniesieniu do przedsiębiorców ustawa chroni konkurencję, a w odniesieniu do konsumentów ich interesy jako zjawiska o charakterze instytucjonalnym, zbiorowym, a nie indywidualnym czy nawet grupowym w rozumieniu sumy indywidualnych interesów konsumentów. Działaniami antykonkurencyjnymi, bądź antykonsumenckimi są więc jedynie takie działania, które dotyczą sfery interesów szerszego kręgu uczestników rynku. Nie dotyczą sytuacji pojedynczego przedsiębiorcy czy konsumenta, lecz zaburzeń na rynku,

*w rozumieniu negatywnych zjawisk charakteryzujących jego funkcjonowanie. Ingerencja Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów uzasadniona byłaby tylko wówczas, gdyby służyła ochronie tak pojętej konkurencji lub interesów konsumentów. Celem ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów nie jest więc ochrona prywatno – prawnego interesu przedsiębiorcy bądź konsument”. Z kolei w wyroku z 12.09.2003 r. (sygn.akt I CKN 504/2001) Sąd Najwyższy zauważył jednak, że nie jest wykluczone podjęcie postępowania antymonopolowego nawet w przypadku, gdy postępowanie przedsiębiorcy kwalifikowane jako nadużycie pozycji dominującej dotknęło jednego odbiorcy. „Celem ustawy antymonopolowej jest m.in. zapewnienie ochrony konsumentów, co zostało wyrażone w jej art. 1 ust. 1. Użycie liczby mnogiej nie oznacza jednak, zdaniem Sądu Najwyższego, braku możliwości prowadzenia postępowania w sytuacji, gdy zagrożone są interesy jednego odbiorcy energii elektrycznej. Przedmiotem rozpoznawanej sprawy jest bowiem jeden z przejawów niedozwolonej praktyki monopolistycznej, za jaką co do zasady uznać należy przerzucanie całości kosztów przyłączenia do sieci elektrycznej na odbiorcę. Praktyka taka była szeroko stosowana. Nie ma, zdaniem Sądu Najwyższego, żadnych powodów, by uznać, że tego rodzaju postępowanie wszczynać można w wypadku zagrożenia interesów wielu odbiorców (pomijając już trudności z rozgraniczeniem progu ilościowego), a nie jest to możliwe w sytuacji, gdy pokrzywdzonym jest tylko jeden konsument. Orzeczenie wydane w tego rodzaju sprawie, jak słusznie zauważył Sąd Najwyższy, ma wymiar znacznie szerszy, pełni także funkcję prewencyjną, służy bowiem ochronie także nieograniczonej liczby kolejnych potencjalnych konsumentów.”*

Zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 24 lipca 2003 r. w sprawie I CKN 496/01 (Dz.Urz.UOKiK 2004/1/283) „Użytego w tych orzeczeniach sformułowania: "dotknięcie skutkami działań" sprzecznych z ustawą antymonopolową, nie można jednak rozumieć w sposób wąski i mechaniczny, jako tylko bezpośredniego pokrzywdzenia kontrahenta monopolisty. Trzeba tu oceniać całość negatywnych skutków działań monopolisty na określonym rynku (rynek relewantny), kierując się ogólnymi celami obu ustaw antymonopolowych. (...) Ochrona konkurencji polega na przeciwdziałaniu monopolizacji rynku, rozumianej jako narzucanie przez podmiot dominujący warunków umownych niekorzystnych dla jego kontrahentów. Ochrona ta nie ogranicza się przy tym do sytuacji, kiedy doszło już do pokrzywdzenia kontrahenta przez monopolistę, lecz obejmuje także istnienie samego stanu realnego zagrożenia dla zasad swobodnej konkurencji. Stan takiego potencjalnego zagrożenia jest bowiem oceniany z punktu widzenia interesu publicznego w obu ustawach jako stan niewłaściwy, a tym samym niedopuszczalny.”

W niniejszej sprawie organ antymonopolowy występował w ochronie interesu publicznego. Skutkami działań miasta Poznań różnicującego ceny przyjmowania odpadów na składowisku w Suchym Lesie w sposób powodujący uprzywilejowanie jednego przedsiębiorcy dotknięci zostali przede wszystkim konkurenci tego uprzywilejowanego podmiotu - spółki Remondis Sanitech Poznań Sp. z o.o. Oceniane przez organ antymonopolowy w ramach niniejszego postępowania działania miasta Poznania kształtują sytuację faktyczną wszystkich przedsiębiorców, którzy prowadzą działalność na rynku odbioru odpadów komunalnych z terenu miasta Poznania i gminy Suchy Las. Potencjalnie mogą one zagrażać również wszystkim tym przedsiębiorcom, którzy w przyszłości chcieliby świadczyć usługi z zakresu wywozu odpadów na tym terenie. Skutki działania miasta Poznania na rynku wywozu odpadów mogą też wpływać na sytuację ostatecznych usługobiorców, a więc przedsiębiorców oraz konsumentów, którzy zawierają umowy o wywóz odpadów. Na tej podstawie uznano, że doszło do naruszenia interesu publicznoprawnego.

## Rynek właściwy

Zarzut nadużycia pozycji dominującej wymaga wykazania, iż podmiot, któremu praktykę tę przypisano posiada na rynku właściwym pozycję dominującą. Konieczne jest więc określenie rynku właściwego w niniejszej sprawie. Zgodnie z art. 4 pkt 8 Ustawy, przez rynek właściwy rozumie się rynek towarów, które ze względu na 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. Na rynek właściwy składa się rynek produktowy oraz rynek geograficzny. Oba te rynki muszą być oznaczone przez Prezesa Urzędu.

Jak już wskazano w części decyzji ustalającej stan faktyczny niniejszej sprawy, część zadań własnych gminy miasto Poznań w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi, a mianowicie ich składowaniem, realizuje Zakład Budżetowy Zakład Zagospodarowania Odpadów, zarządca składowiska w Suchym Lesie. Zakład świadczy usługi składowania odpadów poprzez ich unieszkodliwianie i odzysk surowców. W przedmiotowej sprawie rynkiem produktowym jest więc usługa składowania odpadów komunalnych.

W orzecznictwie antymonopolowym przyjmuje się, że zakres geograficzny rynku składowania odpadów jest wyznaczany granicami gminy (tak: wyrok SOKiK z 16.06.2005 r. sygn. akt XVII Ama 73/03, wyrok SOKiK z 24.01.2007 r. sygn. akt XVII Ama 86/06). Wynika to przede wszystkim z istniejących uwarunkowań prawnych. Każda z gmin posiada w tym zakresie szczególny monopol prawny. Gminy mogą, jednak nie muszą, w zależności od własnych możliwości, przyjmować odpadów z innych gmin. Nadto, realizowane przez gminy zadania w zakresie utrzymania czystości i porządku pozostają w ścisłym związku ze sferą ewentualnych zagrożeń sanitarnych i epidemiologicznych i między innymi z tego powodu wprowadzono ustawowy obowiązek poddawania odpadów procesom odzyskiwania lub unieszkodliwiania w miejscu, w którym one powstały. Odpady, które nie mogą być poddane odzyskowi lub unieszkodliwianiu w miejscu ich powstania, powinny być, uwzględniając najlepszą dostępną technikę lub technologię, przekazywane do najbliższych położonych miejsc, w których mogą być tym procesom poddane (art. 9 ust. 2 wyżej wskazanej ustawy o odpadach).

Jak już wskazano, składowisko w Suchym Lesie przyjmuje odpady jedynie z dwóch gmin: miasta Poznań i gminy Suchy Las.

Z powyższych względów Prezes Urzędu przyjął, że w niniejszej sprawie rynkiem właściwym jest rynek składowania odpadów komunalnych pochodzących z terenu miasta Poznań i gminy Suchy Las.

W niniejszej sprawie rynkiem powiązany z rynkiem właściwym jest rynek odbioru odpadów od właścicieli nieruchomości położonych w mieście Poznaniu i gminie Suchy Las, na którym to rynku powiązany przejawiają się skutki praktyk miasta Poznań.

## Pozycja dominująca miasta Poznań.

W oparciu o dane przedstawione w „Planie gospodarki odpadami dla miasta Poznania”, dokumentu przyjętego uchwałą Rady Miasta Poznania nr XIX/170/1/07 w dniu 17

lipca 2007 r., ilość odpadów komunalnych odebranych od właścicieli nieruchomości położonych w mieście Poznaniu, w latach 2003 – 2006, wynosiła:

Tabela 2

Rok	Suchy Las	Inne składowiska	Razem
2003	132.635,66	82.814,81	<b>215.450,47</b>
2004	131.212,56	61.687,53	<b>192.900,09</b>
2005	90.347,11	92.347,42	<b>182.694,53</b>
2006	97.180,26	102.869,15	<b>200.049,41</b>

Powyższe dane wskazują, że odpady komunalne odbierane od właścicieli nieruchomości z terenu miasta Poznania są też przewożone na inne składowiska. Są to jednak składowiska położone w znacznej odległości od Poznania<sup>4</sup>, bowiem prawie wszystkie okoliczne gminy dysponujące własnymi składowiskami przyjmują na nie jedynie odpady z ich terenu, bądź z terenu gmin wspólnie utrzymujących dane składowisko.

Według informacji miasta Poznania, zawartych w piśmie z 30 kwietnia 2007 r., ilość wywiezionych w 2006 roku odpadów na składowiska inne niż w Suchym Lesie wyniosła:

- Mnichy (ok. 80 km od Poznania) – 56.734 ton,
- Konin (ok. 100 km od Poznania) – 8.649 ton,
- Białęgi (ok. 25 km od Poznania) – 6.438 ton,
- Rudna Wielka (ok. 120 km od Poznania) – 31.048 ton

czyli łącznie 102.869 ton. W tym samym okresie składowisko w Suchym Lesie przyjęło 99.321 ton. Łącznie więc na wszystkie wyżej wymienione składowiskach przyjęto 202.193 ton odpadów komunalnych pochodzących z terenu miasta Poznania i gminy Suchy Las (karta 167 akt adm. RPZ – 400/6/07/AC).

Jednakże wyżej przedstawione dane, oparte na oświadczeniach administratorów tych składowisk, nie uwzględniają faktu, że administratorzy nie mają możliwości precyzyjnego wskazania, czy wszystkie złożone na ich składowiskach odpady przywożone przez przedsiębiorców obsługujących mieszkańców i instytucje Poznania zostały odebrane od właścicieli nieruchomości w Poznaniu. Niektórzy z tych przedsiębiorców działają bowiem także w innych gminach, położonych niekiedy znacznie bliżej od danego składowiska niż Poznań. Dlatego Prezes Urzędu przeprowadził dodatkowe czynności, polegające na ustaleniu, którzy przedsiębiorcy mający zezwolenia na odbiór odpadów wydane przez Prezydenta Miasta Poznania składowali odpady na tych składowiskach, a następnie określeniu ilości dostarczonych tam odpadów pochodzących wyłącznie z Poznania i gminy Suchy Las. W wyniku tych czynności ustalono, że w 2006 r. poniższe składowiska przyjęły:

- Mnichy 55.027 ton,
- Konin 6.604 ton,
- Białęgi 5.978 ton,
- Rudna Wielka 31.048 ton

czyli łącznie 98.657 ton odpadów odebranych od właścicieli nieruchomości położonych w Poznaniu i gminie Suchy Las (karty 140 – 195, 209 – 237, 259 – 319, 322 – 330 akt adm. RPZ – 411/5/07/ES).

<sup>4</sup> Jedynym wyjątkiem jest składowisko gminy Murowana Goślina w Białęgach, położone w odległości około 25 kilometrów od Poznania. To składowisko przyjmuje jednak odpady przywożone jedynie przez firmę Altrans Sp. z o.o., będącą też jego administratorem.



Jeżeli przyjąć, że składowisko w Suchym Lesie przyjęło w 2006 r. 99.321 ton, a łączna ilość odpadów odebranych z terenu miasta Poznania i gminy Suchy Las wyniosła 197.978 ton, to udział w rynku właściwym miasta Poznania, działającego przez Zakład Budżetowy Zakład Zagospodarowania Odpadów, administratora składowiska w Suchym Lesie wynosił w 2006 r. 50,17%.

Jak już wskazano ustawa statuuje domniemanie prawne istnienia pozycji dominującej w sytuacji, gdy udział przedsiębiorcy w rynku właściwym przekracza 40%. Udział miasta Poznania znacząco przekracza tę wielkość. Silna, dominująca pozycja miasta Poznania jest wzmocniana nasilającym się procesem ograniczania przyjmowania przez gminy odpadów pochodzących spoza ich terenu oraz zamykania, z powodu całkowitego wypełnienia, niektórych okolicznych składowisk. Jeszcze w 2003 r. odpady z miasta Poznania przyjmowały składowiska: Czmoń (gmina Kórnik), Rabowice (gmina Swarzędz), Goranin (gmina Ślesin), Białęgi (gmina Murowana Goślina).<sup>5</sup> Obecnie czyni to jedynie składowisko w Białęgach. Za konkurencyjne dla składowiska w Suchym Lesie miasto Poznań uznało następujące składowiska: Białęgi, Borówko, Srocko Małe, Rabowice, Owińska, Dopiewo, Rumianek, Wysoczka (karta 167 akt adm. RPZ – 400/6/07/AC). Tymczasem wszystkie (za wyjątkiem składowiska w Białęgach) wyraźnie oświadczyły, że nie przyjmują odpadów z Poznania. Większość ze względu na fakt, że nie przyjmują odpadów z innych terenów niż ich gminy.<sup>6</sup> Inne oświadczyły, że w 2006 r. nie przyjęły odpadów z Poznania (karty 181 -200 akt adm. RPZ – 400/6/07/AC).<sup>7</sup>

Zgodnie z przepisami Ustawy samo posiadanie pozycji dominującej nie jest zabronione. Zakazane jest jedynie takie wykorzystywanie tej pozycji, które powoduje lub może powodować powstanie niekorzystnych warunków konkurencji na rynku.

Praktyka stosowania w podobnych umowach z osobami trzecimi uciążliwych lub niejednorodnych warunków umów, stwarzających tym osobom zróżnicowane warunki konkurencji.

Niniejsze postępowania zostało wszczęte pod zarzutem naruszenia art. 9 ust. 2 pkt. 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Dla stwierdzenia praktyki ograniczającej konkurencję zdefiniowanej w tym przepisie ustawy antymonopolowej, czyli nadużycia pozycji dominującej poprzez stosowanie w podobnych umowach z osobami trzecimi uciążliwych lub niejednorodnych warunków umów, stwarzających tym osobom niejednorodne warunki konkurencji, konieczne jest wykazanie jednoczesnego spełnienia czterech następujących przesłanek:

- przedsiębiorca, któremu stawia się zarzut, posiada na rynku właściwym pozycję dominującą,
- umowy zawierane przez tego przedsiębiorcę z osobami trzecimi są podobne,
- w umowach tych zawarto warunki, które są uciążliwe lub niejednorodne,
- powyższe warunki umowne stwarzają tym osobom zróżnicowane warunki konkurencji.

Jak wykazano powyżej Miasto Poznań, działające przez Zakład Budżetowy Zakład Zagospodarowania Odpadów zajmuje na rynku właściwym pozycję dominującą. Została więc spełniona pierwsza z ww. przesłanek.

<sup>5</sup> Miejska Pracownia Urbanistyczna – Studium, za: [www.mpu.pl/studium/indem.php?studium=166](http://www.mpu.pl/studium/indem.php?studium=166)

<sup>6</sup> Takie oświadczenia złożyli administratorzy składowisk: Rabowice, Borówko, Owińska, Dopiewo i Rumianek.

<sup>7</sup> Tej treści oświadczenie złożyli administratorzy składowisk: Wysoczka, Srocko Małe.

Druga z przesłanek statuuje wymóg, aby umowy zawierane przez skarżonego przedsiębiorcę z kontrahentami były podobne. Umowy podobne to takie umowy, które są zawierane z przedsiębiorcami działającymi na tym samym szczeblu obrotu towarowego oraz są tego samego rodzaju. W niniejszej sprawie wszystkie umowy dotyczą przyjmowania oraz zagospodarowania odpadów a są zawierane przez Zakład z dostawcami odpadów. Mają więc ten sam przedmiot. Są też zawierane na tym samym szczeblu obrotu. W związku z tym organ antymonopolowy stwierdził, że doszło do spełnienia drugiej w wymienionych przesłanek.

Dla spełnienia kolejnej przesłanki konieczne jest wykazanie, że w podobnych umowach zawieranych z różnymi kontrahentami przedsiębiorca stosuje warunki uciążliwe lub niejednolite. W przedmiotowej sprawie zbadano umowy między Zakładem Budżetowym Zakładem Zagospodarowania Odpadów a jego kontrahentami. Umowy, na podstawie których przyjmowane są odpady w § 6 stanowią, że *odbiorca będzie pobierał opłatę na podstawie Zarządzenia Prezydenta Miasta Poznania w sprawie ustalenia ceny za składowaniu odpadów na składowisku miejskim w Suchym Lesie* (karty 29 – 165 akt adm. RPZ – 400/6/07/AC). Cennik ustalany tymi zarządzeniami Prezydenta Miasta Poznania jest więc stosowany wobec wszystkich kontrahentów Zakładu. Jak już wcześniej wskazano, kryterium różnicowania cen za składowanie odpadów na składowisku w Suchym Lesie, ustalone zarządzeniami Prezydenta Miasta Poznania, była ilość odpadów miesięcznie dostarczana na to wysypisko przez przedsiębiorców świadczących usługi ich odbioru od mieszkańców i instytucji Poznania i Suchego Lasu. W latach 2003 – 2007 progi ilościowe decydujące o cenie, jaką określony przedsiębiorca płacił za dostarczone odpady nie były zmieniane. Zmieniano natomiast poziom cen, nieznacznie obniżając różnice między cenami najwyższymi i najniższymi, które początkowo sięgały 42,3 %, aby ostatnio wynieść 27,8% (porównaj tabela nr 1). W toku postępowania ustalono, że ilość odpadów uprawniającą do uiszczania najniższych cen dostarczał w tym okresie jeden tylko przedsiębiorca – Remondis. Pozostali przedsiębiorcy płacili najwyższe ceny, bowiem ilością miesięcznie dostarczanych odpadów nie zbliżali się nawet do progu 1000 ton (karty 27 -28 kart adm. RPZ – 400/6/07/AC oraz karta 258 akt adm. RPZ – 411/5/07/ES).

Zapytane o zależność pomiędzy ilością składowanych odpadów a kosztem ich składowania, w szczególności o uzasadnienie różnicowania cen na składowisku w Suchym Lesie, miasto Poznań w piśmie z 30 kwietnia 2007 r. wyjaśniło: *obsługa jednego kontrahenta dostarczającego dużą ilość odpadów generuje niższe koszty administracyjne niż obsługa kilku kontrahentów. Z naszego doświadczenia wynika, że odpady lekkie przywożone w mniejszych transportach trudniej się zagospodarowuje (wymagają większych nakładów pracy maszyny w celu ich zagęszczenia), łatwiej ulegają rozwiewaniu. Konieczność częstszego usuwania rozwianych odpadów z dużej powierzchni, przesuwania pracowników z robót aktualnie wykonywanych do zbierania odpadów, powoduje zwiększenie kosztów obsługi mniejszych transportów. Zróżnicowanie cen ma na celu zmotywowanie kontrahentów do przywożenia większej ilości odpadów w mniejszej ilości transportów, tj. większe wypełnienie samochodów, większy tonaż samochodów. Przekłada się to tym samym na zmniejszenie kosztów obsługi technicznej i administracyjnej przy ważeniu odpadów, sprawdzaniu ich składu przez inspektorów, wystawianiu i wysyłaniu faktur* (karta 168 akt adm. RPZ – 400/6/07/AC).

Weryfikując powyższe twierdzenia organ antymonopolowy dokonał porównań sprzętu, jakim dysponują Remondis i jego więksi konkurenci (karty 25, 32, 44-45, 60, 63, 82, 84, 348, 365 akt adm. RPZ – 411/5/07/ES).

Tabela 3

	„Śmieciarki”			„Hakowce”		„Bramowce”	
	Marka	W.Z.	Q	Marka	Q	Marka	Q
Astra	Man	1:7	1	Man	1	Scania Man	1 1
ZGK Suchy Las	Jelcz STAR	1:3 1:5	1 1	Jelcz Man	1 1	-	
Vikom	Man Man Mercedes	1:5 1:3 1:3	1 2 1	Star	1	-	
Buhok	-			Mercedes	2	Man	2
Sita	Mercedes Volvo Jelcz	b.d. b.d. b.d.	2 1 1	Mercedes Iveco Man	3 2 1	Mercedes	2
A. Zys	Volvo	1:4	2	Volvo	1		
Trans-Kom	-			-		Star	4
Hemar	Man	1:4	1	Man Mercedes	1 1	Man	2
Remondis*							

Objaśnienia: W.Z. – współczynnik zgniotu, Q – ilość pojazdów, \*- tajemnica przedsiębiorstwa-załącznik do niniejszej decyzji poz. 1.

Gdyby bowiem uznać, tak jak na to wskazuje wyżej wskazane pismo miasta Poznania, że różnice w cenach mają źródło w różnicach pracochłonności zagospodarowania odpadów przywożonych przez przedsiębiorców, to winno to znaleźć swoje odzwierciedlenie przede wszystkim w stopniu nowoczesności sprzętu przez nich stosowanego, zwłaszcza samochodów bezpylnych, tzw. śmieciarek. Odpady przywożone w takich samochodach są wstępnie zagęszczane, co winno znaczyć, że są też w mniejszym stopniu rozwiewane. Tymczasem z powyższych danych wynika, że stopień zagęszczenia odpadów (współczynnik zgniotu) w samochodach konkurentów jest zbliżony do tego parametru samochodów spółki Remondis, a w kilku przypadkach wyższy. Jakkolwiek nowoczesność i ładowność samochodów dostarczających odpady w dużych kontenerach - służą temu „hakowce” i „bramowce” - nie ma większego znaczenia (jeden samochód, bez względu na markę i dopuszczalną ładowność zabrać może tylko jeden kontener 5–cio i więcej tonowy, a odpady w ten sposób gromadzone i dostarczane na składowisko są w jednakowym stopniu niezagęszczane), to i w tym zakresie konkurenci Remondis dysponują przynajmniej porównywalnym sprzętem. W opinii Prezesa Urzędu przedstawiona wyżej argumentacja miasta Poznań nie znajduje zatem potwierdzenia w faktach.

Miasto Poznań wezwane do przedstawienia szczegółowej kalkulacji kosztów składowania odpadów na składowisku w Suchym Lesie uzasadniającego różnicowanie cen, w piśmie datowanym na 30 kwietnia 2007 r., przedłożyło jedynie kalkulację średniej ceny dla lat 2005 i 2006. W piśmie tym wskazano również, że *ustalenie cen za składowanie odpadów oparto o przepis art. 61 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach*<sup>8</sup> (karta 27 akt adm.

<sup>8</sup> Przepis ten stanowi, że „cena za przyjęcie odpadów do składowania na składowisku powinna uwzględniać w szczególności koszty budowy, eksploatacji, zamknięcia, rekultywacji, monitorowania i nadzorowania składowiska.” Według komentatora tego przepisu, J. Jerzmanowskiego, „przepis ten ma charakter informacyjny; następuje tu nawiązanie do ogólnej zasady prawa ochrony środowiska – tzn. zanieczyszczający płaci. W tym wypadku zanieczyszczającym jest podmiot, który spośród licznych możliwości zagospodarowania odpadów wybrał składowanie, a więc sposób uznany przez ustawodawcę za *sui generis* ostateczność”, za: Lex Polonica.

RPZ – 411/5/07/ES). W innym piśmie, będącym odpowiedzią na wezwanie Urzędu do wskazania wszystkich innych przesłanek różnicowania cen odpowiedziano, że *przedstawione w piśmie z dnia 30 kwietnia 2007 r. wyjaśnienia wyczerpują katalog przesłanek ekonomicznych wpływających na różnicowanie cen* (karta 196 akt adm. RPZ – 411/5/07/ES).

Niewątpliwie istnieje związek między ilością dostarczanych odpadów a kosztem obsługi kontrahentów składowiska. Miasto nie wykazało jednak siły tego związku – stopnia, w jakim wzrost ilości odpadów wpływa na obniżenie kosztu przyjęcia jednej tony odpadów. Odwołując się do tzw. doświadczenia życiowego można jedynie zakładać, że ilość odpadów dostarczanych przez jednego kontrahenta wpływa na niektóre składniki kosztów administracyjnych (ewidencjonowanie, fakturowanie i rozliczanie dostaw). Z pewnością różnice w tych kosztach obsługi największego kontrahenta składowiska i jego pozostałych rywali mogą się zawierać w wąskim przedziale kilku złotych, ale i te różnice w postępowaniu należało wykazać.

Różnice kosztów obsługi kontrahentów nie wyczerpują katalogu zgodnych z prawem antymonopolowym przesłanek różnicowania cen. Przedsiębiorcy nie zakłócają reguł konkurencji również wtedy, gdy, na przykład, oferując produkt lub usługę cechującą się stosunkowo wysoką elastycznością popytu, w celu uatrakcyjnienia swej oferty dla większych odbiorców, stosują rabaty ilościowe. Ale również wtedy istnieją granice dopuszczalności takich działań. Rabaty ilościowe nie mogą mieć charakteru rabatów lojalnościowych lub mieć na celu dyskryminację niektórych przedsiębiorców. Miastu Poznań, w niniejszym postępowaniu, wielokrotnie zadawano pytanie o przesłanki różnicowania cen na składowisku w Suchym Lesie. Miasto wiązało swe działanie jedynie z różnicami kosztów obsługi różnych dostawców odpadów, czego, jak na to wyżej wskazano, wiarygodnie nie wykazało.

W ocenie organu antymonopolowego wyjaśnienie przyczyn uprzywilejowania jednego z przedsiębiorców działających na rynku odbioru odpadów komunalnych w Poznaniu, tj. Remondis Sanitech Poznań Sp. z o.o., wiązać należy z faktem, że miasto Poznań jest udziałowcem tej Spółki. Spółka została utworzona w 1999 r. a miasto Poznań objęło w niej 727 udziałów, czyli 49.65% kapitału zakładowego. Drugim udziałowcem, reprezentującym pozostałe 50,35% kapitału był Rethmann Sp. z o.o. Ta ostatnia, jak i jej spółki zależne, po zmianie nazwy całego koncernu Rethmann, wprowadziła do nazwy (firmy) nazwę spółki matki - „Remondis” (karta 68 akt adm. RPZ – 411/5/07/ES). Miasto uprzywilejowuje więc przedsiębiorcę, którego jest znaczącym współwłaścicielem. W świetle powyższego uzasadnione jest twierdzenie, że wspieranie tego przedsiębiorcy ma na celu ułatwienie mu zachowania dominującej pozycji na rynku odbioru odpadów komunalnych w Poznaniu. Przychodzi to miastu Poznań tym łatwiej, że obniżenie dochodów jego zakładu budżetowego – Zakładu Gospodarowania Odpadami rekompensuje sobie pobieranymi dywidendami. Wielkość dywidend wypłacanych miastu Poznań z zysku spółki Remondis przedstawia poniższa tabela.

Tabela 4

	Z całości zysku netto na dywidendy wspólników przeznaczono (%)	[Kwota dywidendy przypadająca miastu Poznań (zł)]
2003	97,5	usunięto
2004	97,5	usunięto
2005	97,5	usunięto
2006	97,5	usunięto]

Miasto Poznań dywidendami niemal w całości rekompensuje sobie ubytki przychodu ze składowiska (liczone jako iloczyn ilości składowanych przez Remondis odpadów na składowisku w Suchym Lesie i różnicy między cenami, jakie płaciła ta spółka a cenami opłacanymi przez pozostałych przedsiębiorców).

Tabela 5

	Ubytek przychodów (zł)	[Kwota dywidendy (zł)]
2003	3.204.960	usunięto
2004	3.573.009	usunięto
2005	2.085.390	usunięto
2006	1.954.225	usunięto]

Podkreślenia wymaga fakt, że zmiana udziału dywidend w zysku netto Remondis zbiega się z datą wprowadzenia pierwszych cenników różnicujących ceny na składowisku w Suchym Lesie. O ile wcześniej, w latach 2000 – 2001, udział odpisów na dywidendy w zysku netto kształtował się na poziomie 57,5%, to począwszy od podziału zysku za rok 2002 udział ten wzrasta, początkowo do 87,5%, aby w ostatnich czterech latach wynieść 97,5%. Jednocześnie, w dniu 31 grudnia 2002 r. Prezydent Miasta Poznania wprowadził pierwsze zarządzenie różnicujące ceny (zarządzenie nr 49/02/P).

W świetle powyższego należało stwierdzić, że warunki umowne stosowane przez miasto Poznań są niejednolite.

Cena za składowanie odpadów jest jednym z czynników cenotwórczych usług świadczonych przez przedsiębiorców odbierających odpady od właścicieli nieruchomości. Różnicowanie cen za składowanie odpadów powoduje, że przedsiębiorcy dostarczający mniejsze ilości odpadów ponoszą większe obciążenia finansowe niż ich największy konkurent – Remondis. Znajduje to odzwierciedlenie w cenach usług tych przedsiębiorców (karty 26, 31, 63, 82, 84. 349, 370 akt adm. RPZ – 411/5/07/ES).

Tabela 6

	Pojemnik 120 l	Pojemnik 1100 l	Kontener 8 m <sup>3</sup> (odpady komunalne)	Kontener 5 m <sup>3</sup> (gruz, mat. budowlane)
Astra	9,0	30,0	160,0	400,0
ZGK Suchy Las	8,90 – 9,40	42,0 – 47,0	705,0*	b.d.
Vikom	9,0 – 10,0	28,0 – 30,0	160,0 – 170,0	420,0
Sita	12,6	33,0 – 45,0	175,0 – 280,0	420,0 – 580,0
A. Zys	9,35	37,4	180,0 – 200,0	ok. 400
Trans-Kom	nie obsługuje	nie obsługuje	110,0 – 189,0	b.d.
Hemar	10,0	29,3- 35,0	144,0 – 205,0	b.d.
Remondis **				

\* Kontener 7 ton. \*\* Tajemnica przedsiębiorstwa- załącznik do niniejszej decyzji, poz. 2.

Powyższe dane jednoznacznie wskazują na to, że kwestionowane warunki umowne stwarzają przedsiębiorcom działającym na rynku wywozu odpadów zróżnicowane warunki konkurencji. Żaden z przedsiębiorców działających na rynku odbioru odpadów nie może swoim kontrahentom złożyć lepszej oferty, niż oferta Remondis. Remondis natomiast,

niezależnie od tego, czy jest bardziej efektywny od swoich konkurentów, z uwagi na koszt składowania odpadów może złożyć ofertę bardziej atrakcyjną. Dla zniwelowania, a przynajmniej obniżenia wpływu różnicy stawek składowania odpadów w Suchym Lesie i uczynienia ich ofert bardziej konkurencyjnymi przedsiębiorcy ci poszukują składowisk znacznie tańszych. Jak już wskazano, ze względu na to, że gminy ograniczają możliwości składowania odpadów nie pochodzących z ich terenu (a przypadkach, gdy gminy nie stosują takich ograniczeń ceny składowisk bliżej położonych nie są konkurencyjne względem cen składowiska w Suchym Lesie) są to składowiska odległe od granic miasta Poznania o 80 – 120 kilometrów.<sup>9</sup>

Masa odpadów z terenu miasta Poznania wywożonych na te składowiska jest znaczna – w 2006 r. osiągnęła 98.657 ton. Jest to ponad 50% odpadów wytwarzanych w Poznaniu. Odpady te transportuje się na znaczne odległości. Oznacza to, że dla wyrównania warunków konkurencji przedsiębiorcy podejmują działania, których, gdyby system cen składowiska w Suchym Lesie ich nie dyskryminował, można było uniknąć. Jednocześnie praktyka miasta Poznania w znaczącym stopniu przyczynia się do złamania jednej z kluczowych zasad formułowanych przez ustawę o odpadach, mówiącą, że odpady winne być poddane odzyskowi lub unieszkodliwianiu w miejscu ich powstawania (art. 9 tej ustawy).

Organ antymonopolowy uznał więc, że wykazano ziszczenie się ostatniej przesłanki warunkującej stwierdzenie stosowania zarzucanej miastu Poznań praktyki – stwarzanie przedsiębiorcom działającym na rynku odbioru odpadów, w wyniku ustalenia i stosowania cennika różnicującego bez obiektywnego uzasadnienia ceny, zróżnicowanych warunków konkurencji.

Organ antymonopolowy nie podważa zasadności i celowości różnicowania cen. Jednak wszelkie takie różnicowanie musi mieć obiektywne ekonomiczne podstawy. Niniejsze stanowisko jest zbieżne ze stanowiskiem Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który w wyroku z dnia 09. 05. 2001r. (sygn. akt XVII Ama 76/00) stwierdził, że „*podmiot posiadający pozycję dominującą na rynku nie ma możliwości stosowania cen (w tym upustów i bonifikat), które powodują podmiotowy podział rynku lub też powodujących uprzywilejowanie niektórych z nich*”. Sąd orzekł, że praktyką ograniczającą konkurencję jest praktyka polegająca na uprzywilejowaniu niektórych kontrahentów dominanta w wyniku różnicowania cen świadczonych przez niego usług, bez idącego za tym uzasadnienia ekonomicznego. Podobnie w wyroku z dnia 03. 12. 2003r. (sygn. akt XVII Ama 139/02) Sąd przyjął, że praktyką ograniczającą konkurencję jest praktyka stosowana przez przedsiębiorcę działającego na rynkach składowania i wywozu odpadów, polegająca na różnicowaniu warunków działania w wyniku stosowania zróżnicowanych cen. Udzielanie rabatów w sytuacji, gdy nie mają one uzasadnienia w przesłankach obiektywnych, a służą jedynie stwarzaniu lepszych warunków wybranym kontrahentom, należy uznać za cenową praktykę dyskryminacyjną. Powyższe orzeczenia Sądu można w odpowiedni sposób odnieść do rozważanej sprawy.

W świetle powyższych ustaleń, na podstawie art. 10 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, w związku z art. art. 9 ust. 2 pkt. 3 tej ustawy, należało stwierdzić, że miasto Poznań, działające przez Zakład Budżetowy Zakład Zagospodarowania Odpadów nadużywa pozycji dominującej na rynku lokalnym składowania odpadów. Stosownie do przywołanego art. 10 ustawy antymonopolowej organ antymonopolowy stwierdzając naruszenie art. 9 tej

---

<sup>9</sup> Por. przypis 4.

ustawy, nakazał zaniechania stosowania kwestionowanej praktyki. Stąd orzeczono, jak w pkt. I niniejszej decyzji.

### Praktyka podziału rynku według kryteriów terytorialnych, asortymentowych lub podmiotowych.

Dla stwierdzenia, że przedsiębiorca stosuje praktykę ograniczającą konkurencję, opisaną w art. 9 ust. 2 pkt 7 ustawy muszą być łącznie spełnione dwie przesłanki:

- przedsiębiorca ten posiada na rynku właściwym pozycję dominującą oraz
- stosuje on podział rynku według kryteriów terytorialnych, asortymentowych lub podmiotowych.

Jak wykazano wyżej, miasto Poznań – Zakład Budżetowy Zakład Gospodarowania Odpadami posiada pozycję dominującą na rynku składowania odpadów komunalnych z terenu Poznania i gminy Suchy Las. Tym samym pierwsza przesłanka istnienia praktyki z art. 9 ust. 2 pkt 8 ustawy została spełniona.

Praktyka zakazana przepisem art. 9 ust. 2 pkt 7 ustawy, tj. podział rynku według kryteriów terytorialnych, asortymentowych lub podmiotowych ma ścisły związek z inną zakazaną praktyką – określoną w przepisie art. 9 ust. 2 pkt 3 ustawy, tj. stosowaniem w podobnych umowach niejednolitych warunków, stwarzających kontrahentom podmiotu dominującego zróżnicowane warunki konkurencji. W przedmiotowej sprawie uprzywilejowanie jednego przedsiębiorcy i dyskryminacja innych – jako skutek zastosowania ww. opisanego cennika opłat, spowodowało podział rynku według kryteriów podmiotowych. Dzięki temu rozważania prowadzone przy ocenie pierwszego z zarzutów niniejszego postępowania, są adekwatne do oceny praktyki z art. 9 ust. 2 pkt 7 ustawy.

Reasumując, zdaniem Prezesa Urzędu, została spełniona druga przesłanka analizowanego przepisu art. 8 ust. 2 pkt 7 ustawy, tj. podział rynku według kryteriów podmiotowych. Stosownie do przywołanego art. 10 ustawy antymonopolowej organ antymonopolowy stwierdzając naruszenie art. 9 tej ustawy, nakazał zaniechania stosowania kwestionowanej praktyki.

Mając powyższe na względzie, orzeczono jak w punkcie II sentencji niniejszej decyzji.

Zgodnie z art. 106 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, Prezes Urzędu może nałożyć, w drodze decyzji, na przedsiębiorcę 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. 6, w zakresie niewyłączonym na podstawie art. 7 i 8, lub naruszenia zakazu określonego w art. 9.

W roku 2006 miasto Poznań osiągnęło następujące przychody z tytułu:

- dochodów ze sprzedaży gruntów, nieruchomości, lokali, i innych składników mienia Gminy, opłat z tytułu zarządu i użytkowania nieruchomości, opłat adiacenckich, opłat z tytułu oddania mienia komunalnego do użytkowania: 51.296.558,77 zł,
- pozostałych dochodów Gminy, tj. dochodów pobieranych przez jednostki budżetowe, wpłat zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych, dochodów z majątku, spadków, darowizn, odsetek od środków gromadzonych na rachunkach bankowych, odsetek od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody z kar pieniężnych

i grzywien, 5% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, inne dochody należne Gminie na podstawie odrębnych przepisów z wyłączeniem dochodów z podatków, dotacji i subwencji: 1.694.053.330,77 zł.

Łącznie przychody te osiągnęły w 2006 roku kwotę 1.745.349.889,54 zł. Maksymalna kara mogła zatem wynieść 174.534.988,95 zł (karty 253 – 254 akt adm. RPZ – 411/5/07/ES).

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów nie zawiera zamkniętego katalogu przesłanek, od których uzależniona jest wysokość kar nakładanych na przedsiębiorców. W art. 111 przykładowo jedynie wskazano, iż Prezes Urzędu winien wziąć pod uwagę okres, stopień oraz okoliczności uprzedniego naruszenia przepisów ustawy. Zgodnie zaś z art. 130 ustawy, przy ustalaniu wysokości kar uwzględnia się również okoliczności naruszenia przepisów ustawy z 15.12.2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn.: Dz.U. Nr 244 z 2005 r., poz. 2080 z późn.zm.). Jest jednak oczywiste, iż na wysokość kary musi mieć również wpływ stopień zagrożenia lub naruszenia interesu publicznoprawnego stosowanymi praktykami ograniczającymi konkurencję. Ponadto orzecznictwo wskazuje, że w przypadku kar za stosowanie praktyk ograniczających konkurencję przesłankami, które należy brać pod uwagę, są: potencjał ekonomiczny przedsiębiorcy, skutki praktyki dla konkurencji lub kontrahentów, dopuszczalny poziom kary wynikający z przepisów ustawy oraz cele, jakie kara ma osiągnąć (por.: wyrok Sądu Najwyższego z 27.06.2000 r., sygn.akt I CKN 793/98).

Antykonkurencyjny charakter praktyk miasta Poznania wyrażający się w bezzasadnym uprzywilejowaniu jednego przedsiębiorcy, pięcioletni, a tym samym długotrwały okres ich stosowania oraz skutki występujące na całym obszarze rynku właściwego nakazują zaliczyć te praktyki do poważnych naruszeń konkurencji. Ocenę tę wzmacnia fakt, iż praktyki miasta Poznania wpływały na powiązany rynek usług odbioru odpadów poprzez, z jednej strony, stwarzanie barier konkurentom Remondis ograniczających im możliwości formułowania konkurencyjnych ofert, z drugiej zaś pozbawianie usługobiorców (tak przedsiębiorców, jak i konsumentów) dobrodziejstw skutecznej walki konkurencyjnej pomiędzy przedsiębiorcami świadczącymi te usługi. Te okoliczności skłaniałyby do uwzględnienia w pierwszym rzędzie funkcji represyjnej kary i określenia jej na odpowiednio wysokim poziomie.

Z kolei za nadaniem karze waloru prewencyjnego przemawia fakt, że kara nałożona na samorząd terytorialny oznacza obniżenie zdolności danej wspólnoty do zaspokajania jej potrzeb. Należało więc wziąć pod uwagę, iż miasto Poznań jako jednostka samorządu terytorialnego wykonuje określone zadania publiczne służące zaspokajaniu zbiorowych potrzeb mieszkańców i na realizację tychże zadań przeznaczone są dochody budżetu miasta. Jednocześnie, z założenia miasto nie jest nastawione na osiągnięcie zysków. Okoliczności te przemawiają za wymierzeniem kary w umiarkowanej wysokości, aczkolwiek dostatecznie odczuwalnej, aby spełniła swoją funkcję powstrzymującą przed stosowaniem podobnych praktyk w przyszłości.

W ocenie Prezesa Urzędu ww. funkcję spełni kara w wysokości 174.534 zł, stanowiąca 0,1 % kary maksymalnej.

Z powyższych względów orzeczono jak w punkcie III sentencji niniejszej decyzji.



Zgodnie z art. 112 ust. 3 ustawy karę pieniężną należy uiścić w terminie 14 dni od dnia uprawomocnienia się niniejszej decyzji na konto Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Warszawie: NBP O/O Warszawa 51 1010 1010 0078 7822 3100 0000.

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

Z upoważnienia Prezesa UOKiK

Jarosław Kruger  
Dyrektor Delegatury UOKiK w Poznaniu

Otrzymuje:  
Miasto Poznań  
Plac Kolegiacki 1  
60-253 Poznań