



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

Poznań, dnia 2 listopada 2005 r.

RPZ – 411/4/05/AC

DECYZJA nr RPZ 30/2005

Na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jednolity - Dz. U. z 2003 r., nr 86, poz. 804 ze zm.) oraz stosownie do art. 28 ust. 6 tej ustawy 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 ze zm.) po przeprowadzeniu postępowania antymonopolowego wszczętego z urzędu

- w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

nie stwierdza się stosowania przez Miasto Poznań – Zakład Budżetowy Wysypisko Odpadów Komunalnych m. Poznania – praktyki ograniczającej konkurencję, o której mowa w art. 8 ust. 2 pkt 6 w/w ustawy, polegającej na nadużywaniu pozycji dominującej, na lokalnym rynku składowania odpadów komunalnych, poprzez narzucanie podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą w zakresie odbierania odpadów komunalnych uciążliwych warunków umów o ich przyjmowanie na składowisko miejskie, polegających na nakładaniu kar umownych za niedostarczenie odpadów w ilości określonej (zadeklarowanej) w umowie.

Uzasadnienie

Pismem z dnia 10 sierpnia 2004 r. Zakład Gospodarki Komunalnej „Suchy Las” sp. z o.o. zwrócił się do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (zwanego dalej Prezesem Urzędu) o zbadanie, czy przedłożony przez Wysypisko Odpadów Komunalnych Miasta Poznania projekt aneksu do umowy w sprawie przyjmowania odpadów komunalnych oraz odpadów na składowisku miejskim w Poznaniu, nie narusza zasad konkurencji i czy nie jest stosowaniem praktyk monopolistycznych. W uzasadnieniu pisma Zakład wniósł przede wszystkim o zbadanie zgodności z prawem § 10 umowy o przyjmowanie odpadów (*k. 2 akt RPZ-400/55/04/BT*).

W związku z powyższym, celem wstępnego ustalenia, czy w sprawie mogło dojść do naruszenia przepisów *ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów*, uzasadniającego wszczęcie postępowania antymonopolowego, postanowieniem z dnia 2 listopada 2004 r. wszczęto postępowanie wyjaśniające (*k. 13 akt RPZ-400/55/04/BT*).

W dniu 3 grudnia 2004 r. Zakład Gospodarki Komunalnej „Suchy Las” sp. z o.o. poinformował, że pismo z dnia 10 sierpnia 2004 r. nie było wnioskiem w wszczęcie postępowania antymonopolowego, a jedynie formą zawiadomienia o nieprawidłowościach dostrzeżonych na rynku. (*k. 18 akt RPZ-400/55/04/BT*).

W toku postępowania Zakład Budżetowy Wysypisko Odpadów Komunalnych Miasta Poznania (zwany dalej WOK) wskazał, że w umowach o przyjmowanie odpadów

zawieranych począwszy od 2003 roku kontrahenci dobrowolnie deklarowali minimalne ilości odpadów, jakie zostaną przywiezione na składowisko. WOK poinformował także, że w każdym momencie trwania umowy kontrahent mógł zmniejszyć deklarowaną ilość odpadów. WOK podniósł ponadto, że sprecyzowanie ilości odpadów w umowie miało na celu określenie planowanych dochodów, a tym samym zabezpieczenie prawidłowego funkcjonowania składowiska, zgodnie z art. 59 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. Nr 62, poz. 628 ze zm.) – (k. 21 - 22 akt RPZ-400/55/04/BT).

Mając na uwadze informacje zebrane w toku postępowania wyjaśniającego, Prezes Urzędu, postanowieniem z dnia 6 maja 2005 r. wszczął z urzędu postępowanie antymonopolowe w związku z podejrzeniem stosowania przez Miasto Poznań – Zakład Budżetowy Wysypisko Odpadów Komunalnych m. Poznania – praktyki ograniczającej konkurencję, o której mowa w art. 8 ust. 2 pkt 6 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, polegającej na nadużywaniu pozycji dominującej, na lokalnym rynku składowania odpadów komunalnych, poprzez narzucanie podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą w zakresie odbierania odpadów komunalnych uciążliwych warunków umów o ich przyjmowanie na składowisko miejskie, polegających na nakładaniu kar umownych za niedostarczenie odpadów w ilości określonej (zadeklarowanej) w umowie.

Prezes Urzędu ustalił, co następuje:

Zakład Budżetowy Wysypisko Odpadów Komunalnych Miasta Poznania utworzono 1 stycznia 1993 r. na podstawie Uchwały Rady Miasta Poznania nr LXXI/373/92 z dnia 15 grudnia 1992 r. Do zadań statutowych WOK należy: przyjmowanie odpadów komunalnych, rekultywacja składowiska zgodnie z obowiązującą technologią, produkcja i sprzedaż energii elektrycznej wytworzonej z biogazu oraz przedsięwzięcia sprzyjające utrzymaniu porządku i czystości na terenie miasta Poznania, w tym również działalność z zakresu pogotowia czystości.

Dowód: uchwała rady Miejskiej Poznania nr LXXI/373/92 (k. 13-14 akt RPZ-411/4/05/AC), uchwała rady Miejskiej Poznania nr XLV/286/II/96 (k. 16 akt RPZ-411/4/05/AC).

Składowisko, którym administruje WOK, zlokalizowane jest na terenie gminy Suchy Las, przy ul. Meteorytowej 1.

Ceny za składowanie odpadów na składowisku miejskim w Suchym Lesie ustalone są zarządzeniem Prezydenta Miasta Poznania nr 987/03/P z dnia 29 grudnia 2003 r. (k. 6 akt RPZ-411/4/05/AC).

WOK stosuje jednolity wzór umowy o przyjmowanie odpadów komunalnych oraz odpadów zgodnych z wykazem rodzajowym odpadów wynikającym z decyzji Starosty Powiatu Poznańskiego. Przedsiębiorcy zawierający z WOK umowy o przyjmowanie odpadów dobrowolnie deklarują minimalną ilość odpadów komunalnych, którą są zobowiązani przywieźć na składowisko w poszczególnych miesiącach kalendarzowych danego roku (§ 3 umowy). Zgodnie z § 4 w/w umowy, określona przez przedsiębiorcę ilość odpadów może ulec zmianie w przypadku udokumentowania przez firmę wywozową zmniejszenia zakresu świadczonych usług. Umowy są zawierane na czas nieokreślony, przy czym postanowienia § 3 dotyczącego minimalnej ilości odpadów, którą przedsiębiorca zobowiązany jest przywieźć na składowisko w danym miesiącu, są co roku aktualizowane w aneksach do umowy (§ 13 umowy). Zgodnie z § 6 umowy WOK pobiera opłatę za składowane odpady po zakończeniu każdego miesiąca, w oparciu o faktyczną ilość składowanych odpadów. § 10 w/w umowy stanowi, iż w przypadku niewykonania zobowiązania określonego w § 3 umowy co do ilości składowanych odpadów w ciągu miesiąca kalendarzowego, firma wywozowa zapłaci WOK kwotę w wysokości 50% kwoty stanowiącej iloczyn nie dostarczonej masy odpadów i

najwyższej ceny określonej w zarządzeniu Prezydenta Miasta Poznania w sprawie zatwierdzenia ceny za składowanie jednej tony odpadów komunalnych oraz odpadów zgodnych z wykazem rodzajowym odpadów wynikającym z decyzji Starosty Powiatu Poznańskiego na składowisku miejskim w Suchym Lesie.

Dowód: umowy o przyjmowanie odpadów (k. 5-8, k. 25-28, k. 29-32, k. 33-36, k. 37-40, k. 41-44, k. 72-75 akt RPZ-400/55/04/BT).

W umowach o przyjmowanie odpadów zawieranych przez WOK z przedsiębiorcami po 1 kwietnia 2004 r. przewidziano, że naliczanie kary umownej za niewykonanie zobowiązania określonego w § 3 umowy dokonywane jest w okresie kwartalnym według średniej kwartalnej, przy czym podstawę naliczenia kary umownej stanowi łączna suma niedoboru odpadów z trzech miesięcy obliczeniowych.

Dowód: umowy o przyjmowanie odpadów (k. 51-54, k. 55-58, k. 59-62, k. 63-66, k. 67-70 akt RPZ-400/55/04/BT)

Również dotychczasowi kontrahenci WOK otrzymali możliwość przejścia na korzystniejszy – kwartalny tryb rozliczenia ilości dostarczonych odpadów, poprzez podpisanie stosownych aneksów do umów.

Dowód: wyjaśnienia dyrektora WOK (k. 21 akt RPZ-400/55/04/BT) oraz aneksy do umów o przyjmowanie odpadów (k. 45-46, k. 47, k. 48, k. 49, k. 50 akt RPZ-400/55/04/BT).

W nowych aneksach do umów o przyjmowanie odpadów, podpisanych w czerwcu i lipcu 2005 r., WOK zrezygnował z pobierania kar umownych za niedostarczenie odpadów w ilości zadeklarowanej.

Dowód: oświadczenia kontrahentów WOK (k. 31, k. 43, k. 46 akt RPZ-411/4/05/AC).

Prezes Urzędu zważył co następuje:

Miasto Poznań wykonując przy pomocy Zakładu Budżetowego Wysypisko Odpadów Komunalnych zadania z zakresu gospodarki odpadami jest przedsiębiorcą w rozumieniu art. 4 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (zwanej dalej Ustawą), w związku z czym stosuje się do niego jej przepisy.

Okoliczności faktyczne przytoczone powyżej okazały się w niniejszej sprawie bezsporne. Istota sprawy sprowadza się więc do ustalenia, czy wyżej wskazane działania WOK stanowią praktykę ograniczającą konkurencję opisaną w art. 8 ust. 2 pkt 6 Ustawy, polegającą na narzucaniu przez przedsiębiorcę uciążliwych warunków umów, przynoszących mu nieuzasadnione korzyści.

Na wstępie należy wskazać, iż dla stwierdzenia wskazanej praktyki z art. 8 ust. 2 pkt 6 muszą zostać spełnione łącznie wszystkie przesłanki wynikające z Ustawy, a mianowicie:

1. naruszenie interesu publicznoprawnego,
2. posiadanie przez przedsiębiorcę pozycji dominującej na rynku krajowym lub lokalnym,
3. nadużywanie pozycji dominującej na rynku poprzez narzucanie przez przedsiębiorcę uciążliwych warunków umów, przynoszących mu nieuzasadnione korzyści.

Podstawą do zastosowania przepisów ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów*, w świetle jej art. 1 ust. 1, jest zagrożenie lub naruszenie przez przedsiębiorcę interesu publicznoprawnego.

W wyroku z dnia 24 stycznia 1991 r. w sprawie Amr 8/90 (Wokanda 1992/2/39) Sąd Antymonopolowy stwierdził, że do postępowania w sprawach o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym kwalifikują się tylko takie sprawy, w których podmiot gospodarczy, w następstwie stosowania zakazanych praktyk monopolistycznych, narusza interes

publicznoprawny w zakresie rozwoju konkurencji, ochrony podmiotów narażonych na stosowanie takich praktyk oraz ochrony interesu konsumentów. W orzeczeniu tym podkreślono, że naruszenie interesu publicznoprawnego może mieć przykładowo miejsce, gdy skutkami działań sprzecznych z ustawą dotknięty jest "szerszy krąg uczestników rynku", a nie jeden podmiot. Podobne stanowisko w tej kwestii zajmuje 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). Zgodnie natomiast 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.”*

Podzielając stanowisko Sądu Najwyższego w tym zakresie, należy stwierdzić, że postępowanie antymonopolowe w niniejszej sprawie niewątpliwie toczyło się w interesie publicznym. Prezes Urzędu bowiem występował w ochronie interesów wszystkich przedsiębiorców świadczących usługi odbierania odpadów od właścicieli nieruchomości, narażonych na sprzeczne z Ustawą działania WOK.

Istotą praktyk określonych w art. 8 Ustawy jest nadużywanie pozycji dominującej na rynku właściwym przez jednego lub kilku przedsiębiorców.

Zgodnie z art. 4 pkt 8 Ustawy, przez pojęcie rynku właściwego 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.

Rynkiem produktowym w rozpatrywanej sprawie jest rynek usług składowania odpadów komunalnych.

Dla określenia granic geograficznych rynku właściwego, Prezes Urzędu oparł się na ustaleniach badań rynku odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w niektórych gminach w województwie wielkopolskim przeprowadzonych przez Delegaturę Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Poznaniu w czerwcu bieżącego roku, z których to raport zaliczono w poczet dowodów niniejszego postępowania antymonopolowego. Uzyskane wyniki uzasadniają przyjęcie, że geograficzny rynek właściwy dla usług składowania odpadów komunalnych stanowi obszar o promieniu około 25 kilometrów od składowiska. Tak bowiem, wedle deklaracji przedsiębiorców świadczących usługi odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, określona została odległość opłacalnego transportu odpadów komunalnych z miejsca ich wytworzenia do miejsca ich składowania.

Na obszarze o promieniu 25 km od WOK usytuowanych jest dziewięć składowisk odpadów komunalnych, od których w toku niniejszego postępowania zebrano informacje, dotyczące wielkości przychodów netto osiągniętych ze sprzedaży usług składowania odpadów w 2004 roku oraz I i II kwartale 2005 roku. Na podstawie otrzymanych danych finansowych

oszacowano, że udział WOK w rynku w 2004 roku wynosił blisko 46%, natomiast w pierwszym półroczu 2005 roku ponad 57%.

Przez pozycję dominującą, zgodnie z art. 4 pkt 9 Ustawy 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 i konsumentów. Domniemywa się, że przedsiębiorca ma pozycję dominującą, jeżeli jego udział w rynku przekracza 40%.

Jak wynika z powyższego, WOK można przypisać posiadanie pozycji dominującej.

Jednakże samo posiadanie pozycji dominującej nie jest zakazane. Zakazane jest dopiero jej nadużywanie, przejawiające się w stosowaniu zakazanych praktyk ograniczających konkurencję.

Z analizy stanu faktycznego niniejszej sprawy wynika jednoznacznie, że działania WOK nie stanowią narzucania uciążliwych warunków umów, przynoszących nieuzasadnione korzyści.

W celu udowodnienia praktyki narzucania uciążliwych warunków umów konieczne jest wykazanie kumulatywnego spełnienia trzech przesłanek: narzucenia warunków, ich uciążliwości oraz uzyskiwania nieuzasadnionych korzyści.

Dla stwierdzenia narzucania warunków umowy konieczne jest wykazanie użycia presji na kontrahencie i zmuszenia go do przyjęcia postanowień, których nie przyjąłby w warunkach konkurencji. O narzucaniu nie może być natomiast mowy, gdy po stronie kontrahenta występuje dobrowolność w kształtowaniu stosunku umownego, a dominant jest elastyczny w akceptowaniu warunków umownych respektujących słusze interesy obu stron.

Postanowienie § 10 umowy dotyczącego kary umownej nakładanej za nie przywiezienie odpadów komunalnych w określonej ilości należy analizować łącznie z postanowieniem § 3 umowy wskazującego ilość odpadów jaką przedsiębiorca jest zobowiązany dostarczyć na składowisko.

Prezes Urzędu zwrócił się do losowo wybranych kontrahentów WOK z zapytaniem, czy przy zawieraniu umowy dobrowolnie deklarowali minimalną ilość odpadów, jaką zobowiązali się przywozić na składowisko w poszczególnych miesiącach oraz czy ilość ta mogła być zmieniona w każdym czasie trwania umowy. Z wszystkich nadesłanych odpowiedzi wynika jednoznacznie, że kontrahenci WOK samodzielnie i dobrowolnie deklarowali ilość odpadów jaką dostarczą na składowisko, ustalając ją na poziomie uwzględniającym ich zakres działania, a WOK wykazywał się elastycznością w akceptowaniu tego. Kontrahenci WOK wskazali także, że deklarowana ilość odpadów mogła być zmniejszona na zasadach określonych w § 4 umowy. Co prawda takie zmniejszenie umowa dopuszczała tylko przy udokumentowaniu zmniejszenia zakresu świadczonych usług, ale jednocześnie zgodnie z § 13 umowy postanowienie § 3 dotyczące ilości odpadów było co roku aktualizowane, co wiązało się z ponowną – nową deklaracją co do ilości odpadów.

Kontrahenci WOK, jako profesjonaliści, mieli w ocenie Prezesa Urzędu możliwość oszacowania ilości odpadów jaką są w stanie przywieźć na składowisko w ciągu 12 miesięcy, a w przypadku zaistnienia nieoczekiwanych zdarzeń i związanego z tym zmniejszenia zakresu świadczonych usług ilość ta mogła być zmniejszona. Prezes Urzędu zważył również na fakt, że zdeklarowanie przez kontrahenta WOK mniejszej ilości odpadów niż przewidywana, nie spowodowałoby dla niego ujemnych konsekwencji, gdyż opłata za składowanie odpadów uzależniona była od faktycznej ilości składowanych odpadów w danym miesiącu (§ 6 umowy).

Prezes Urzędu zwrócił się do kontrahentów WOK z zapytaniem, czy traktują jako uciążliwe warunki umowy postanowienie dotyczące kar umownych za niedostarczenie odpadów komunalnych w ilości określonej (zadeklarowanej). Zdecydowana większość kontrahentów wskazała, że nie widzi uciążliwości w omawianych warunkach umowy.

Trudno też uznać za uciążliwe warunki umów, które kształtowane były przez przedsiębiorców – kontrahentów WOK. To oni bowiem, jak już wskazano, określali deklarowaną ilość odpadów i mogli ją zmieniać na zasadach opisanych powyżej, a WOK nie czynił żadnych przeszkód w tym zakresie. Konkludując, należy stwierdzić, iż kontrahenci WOK z łatwością mogli uniknąć sytuacji, w której zostaliby obciążeni karami.

Biorąc pod uwagę sposób kształtowania warunków umowy, jak również stanowisko kontrahentów WOK Prezesa Urzędu uznał, iż brak jest podstaw do przyjęcia, że WOK narzucał uciążliwe warunki umów.

W związku z powyższym, wobec niespełnienia dwóch przesłanek koniecznych dla stwierdzenia praktyki określonej w art. 8 ust. 2 pkt 6, nie jest możliwe uznanie działań WOK za wypełniające jej znamiona i bezprzedmiotowym stało się badanie trzeciej przesłanki, tj. osiągnięcia nieuzasadnionych korzyści.

W świetle przedstawionych wyżej okoliczności, Prezes Urzędu uznał, że nie zostały spełnione wszystkie wymagane przesłanki dla zakwalifikowania działań WOK jako praktyki ograniczającej konkurencję określonej w art. 8 ust. 2 pkt 6 ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów*.

Wobec powyższego orzeczono jak w sentencji.

Stosownie do treści art. 78 ust. 1 ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów* w związku z art. 479²⁸ § 2 Kodeksu postępowania cywilnego – od niniejszej decyzji przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w terminie dwutygodniowym od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Poznaniu.

Z upoważnienia
Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
Dyrektor Delegatury w Poznaniu
Edward Stawicki

Otrzymuje:
Urząd Miasta Poznania
Pl. Kolegiacki 17
61 – 841 Poznań