

**URZĄD  
OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW  
DELEGATURA WE WROCŁAWIU**

---

50-4 13 Wrocław, ul. Walońska 3-5  
Tel./Fax (O-71) 34-05-922, Tel. Centrala (O-71) 34-05-920  
E-mail: [wroclaw@uokik.gov.pl](mailto:wroclaw@uokik.gov.pl)

---

RWR 562 S - 2/2000/WS

Wrocław, dn. 12 .10.2000 r.

**Decyzja DL WR 23 /2000**

Na podstawie

I. art. 104 k.p.a. i art. 8 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów (j.t. Dz. U. z 1999 r. Nr 52, poz. 547) po rozpoznaniu z urzędu sprawy przeciwko Przedsiębiorstwu Usług Komunalnych sp. z o.o. z siedzibą przy ul. Grunwaldzkiej 4 w Zawidowie **nakazuje się zaniechanie** stosowania praktyk monopolistycznych polegających na:

uzależnieniu wysokości wynagrodzenia za wykonaną na rzecz prywatnych właścicieli nieruchomości w Zawidowie usługę wywozu komunalnych nieczystości stałych od stałego wskaźnika nagromadzenia tych nieczystości, a nie od rzeczywistego zakresu wykonanej usługi,

II. art. 104 k.p.a. i art. 8 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy powołanej w pkt I. po rozpoznaniu z urzędu sprawy przeciwko Przedsiębiorstwu Usług Komunalnych sp. z o.o. z siedzibą przy ul. Grunwaldzkiej 4 w Zawidowie **nakazuje się zaniechanie** stosowania praktyk monopolistycznych polegających na:

rozliczania od 1 kwietnia 2000 r. usługi wywozu komunalnych nieczystości stałych od prywatnych właścicieli nieruchomości w Zawidowie, w oparciu o stałą górną stawkę opłaty, liczoną od osoby, a nie od rzeczywistego zakresu wykonanej usługi.

**Uzasadnienie**

1. Do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wpłynęły informacje podpisane przez mieszkańców Zawidowa sugerujące możliwość naruszenia przez Zakład Usług Komunalnych w Zawidowie, zwany dalej „Zakładem” przepisów ustawy z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów.

1.1. W pismach z dnia 17 września i 10 listopada 1999 r. mieszkańcy Zawidowa m.in. twierdzili, iż Zakład bezzasadnie rozlicza usługę wywozu nieczystości stałych z małych budynków mieszkalnych w oparciu o tzw. współczynnik nagromadzenia nieczystości (1,2 m<sup>3</sup> ma osobę/na rok) a nie w oparciu o faktyczny wywóz. Zdaniem skarżących powyższe działania uderzają przede wszystkim w rodziny wielodzietne i są nieuzasadnione z ekonomicznego punktu widzenia. Ponadto wielkość współczynnika nagromadzenia nieczystości jest zawyżona.

1.2. W związku z powyższym, po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, organ antymonopolowy wszczął z urzędu postępowanie administracyjne przeciwko Zakładowi w sprawie naruszenia przez ten podmiot:

- art. 5 ust. 1 ustawy antymonopolowej, poprzez uzależnienie wysokości wynagrodzenia za wykonaną na rzecz prywatnych właścicieli nieruchomości w Zawidowie usługę wywozu komunalnych nieczystości stałych od stałego wskaźnika nagromadzenia tych nieczystości, a nie od rzeczywistego zakresu wykonanej usługi.

1.3. W odpowiedzi na stawiane zarzuty Zakład pismem z dnia 8 grudnia 1999 r. potwierdził fakt rozliczania prywatnych właścicieli nieruchomości w Zawidowie w oparciu o współczynnik nagromadzenia nieczystości, nie zaś w oparciu o faktyczny wywóz. Jednocześnie Zakład podniósł, iż stosowanie współczynnika nie jest krzywdzące dla prywatnych właścicieli posesji, zaś zasady rozliczeń są jednolite dla wszystkich zarządców budynków w Zawidowie. Ponadto wskazano, iż zasady rozliczeń zostały ustalone w Uchwale Rady Miasta Nr XLVII/255/98 z dnia 19 marca 1998 r.

1.4. Pismem z dnia 21 marca 2000 r. Urząd Miejski w Zawidowie poinformował organ antymonopolowy o likwidacji Zakładu. Z dołączonych do pisma uchwał Rady Miejskiej wynika, iż Uchwałą Nr XV/87/99 Rady Miejskiej w Zawidowie z dnia 21 października 1999 r. w sprawie likwidacji Zakładu Usług Komunalnych w Zawidowie zlikwidowano Zakład Usług Komunalnych. Likwidacja, zgodnie z ~1 Uchwałą nastąpiła z dniem 3 1.12.1999 r. Wierzytelności i zobowiązania likwidowanego Zakładu przejęte zostały bezpośrednio przez budżet miasta (§ 2 Uchwały). Jednocześnie Uchwała zapowiadała w § powołanie nowego podmiotu, który wykonywałby usługi komunalne, świadczone dotąd przez likwidowany Zakład.

Uchwałą Nr XV/88/99 Rady Miejskiej w Zawidowie z dnia 2 1.10.1999 r. utworzono Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych sp. z o.o. Powyższa spółka nie jest następcą prawnym Zakładu Usług Komunalnych.

1.5. W związku z powyższą informacją organ antymonopolowy uznał, iż postępowanie dalej nie może się toczyć przeciwko Zakładowi z powodu przeszkody formalnej z art. 105 § kpa. Bezprzedmiotowość postępowania administracyjnego, o której mowa w art. 105 § 1 k.p.a. oznacza, że brak jest któregoś z elementów materialnego stosunku prawnego, a wobec tego nie można wydać decyzji załatwiającej sprawę przez rozstrzygnięcie co do jej istoty. Przyczyną bezprzedmiotowości postępowania może być m.in. ustanie bytu prawnego jednostki organizacyjnej (B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 1996 r., s. 462). W tej sytuacji postępowanie zostało umorzone decyzją nr DL WR 12/2000 z dnia 21 kwietnia 2000 r.

1.6. Ponieważ posiadane przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów informacje wskazywały na możliwość zaistnienia praktyki monopolistycznej, organ antymonopolowy wszczął w dniu 29 maja 2000 r. z urzędu postępowanie administracyjne przeciwko Przedsiębiorstwu Usług Komunalnych sp. z o.o., zwanemu dalej „Przedsiębiorstwem”, w sprawie naruszenia przez ten podmiot art. 5 ust. 1 ustawy antymonopolowej poprzez:

uzależnienie wysokości wynagrodzenia za wykonaną na rzecz prywatnych właścicieli nieruchomości w Zawidowie usługę wywozu komunalnych nieczystości stałych od stałego wskaźnika nagromadzenia tych nieczystości, a nie od rzeczywistego zakresu wykonanej usługi.

W toku postępowania organ antymonopolowy rozszerzył w dniu 6 września 2000 r. postępowanie o zarzut:

rozliczania od 1 kwietnia 2000 r. usługi wywozu komunalnych nieczystości stałych od prywatnych właścicieli nieruchomości w Zawidowie, w oparciu o stałą górną stawkę opłaty, liczoną od osoby, a nie od rzeczywistego zakresu wykonanej usługi (art. 5 ust. 1 ustawy antymonopolowej).

1.7. W odpowiedzi na stawiane zarzuty Przedsiębiorstwo pismami z dnia 5 czerwca i 5 lipca 2000 r. wyjaśniło, iż:

a) jest spółką gminną, zobowiązaną do realizacji uchwał gminy w zakresie ustalenia sposobów rozliczania usługi wywozu nieczystości stałych,

b) rozliczenie w oparciu o stały współczynnik nagromadzenia nieczystości stosowane było do końca kwietnia 2000 r.

c) od 1 maja 2000 r. obowiązuje nowa uchwała Gminy, mocą której rozlicza się usługę wywozu nieczystości stałych w oparciu o stałą górną stawkę opłaty, liczoną od osoby.

## **2. Przeprowadzone przez organ antymonopolowy postępowanie dowodowe pozwoliło na ustalenie następującego stanu faktycznego:**

2.1. Przedsiębiorstwo funkcjonuje w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Powołane zostało uchwałą Rady Miejskiej w Zawidowie Nr XV/88/99 z dnia 21 października 1999 r. w sprawie utworzenia Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością - Przedsiębiorstwa Usług Komunalnych. Przejęło zadania zakładu budżetowego zlikwidowanego uchwałą Rady Miejskiej w Zawidowie Nr XV/87/99 z dnia 21 października 1999 r. w sprawie likwidacji Zakładu Usług Komunalnych w Zawidowie. Przedsiębiorstwo wpisane zostało do rejestru handlowego Sądu Rejonowego w Jeleniej Górze V Wydział Gospodarczy Dział B Nr 2433. Przedmiotem działania spółki jest m.in.:

- **wywóz nieczystości,**
- odprowadzanie ścieków,
- usługi sanitarne i pokrewne,
- usługi cmentarne i pogrzebowe,
- pobór, oczyszczanie i rozprowadzanie wody,
- budownictwo ogólne i inżynieria lądowa,
- inne.

(dowód - odpis z rejestru handlowego k. 65, uchwały Rady Miejskiej Nr XV/87/99 i Nr XV/88/99k. 83, 84 - akt nr RWR 562s - 3/99/WS).

Przedsiębiorstwo nie spotyka się z konkurencją na rynku usług wywozu nieczystości w Zawidowie, gdyż żaden inny podmiot nie otrzymał zezwolenia na usuwanie nieczystości

(dowód - pismo Urzędu Miejskiego k. 27 akt głównych).

2.3. Do 1998 r. mieszkańcy Zawidowa rozliczani byli przez Zakład Usług Komunalnych za usługę wywozu nieczystości stałych bądź to od pojemności wywiezionych pojemników, bądź też od wielkości współczynnika nagromadzenia nieczystości stałych negocjowanego indywidualnie. Uchwałą Nr XLVII/255/98 Rady Miejskiej w Zawidowie z dnia 19 marca 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku w gminie wprowadzono jednolite zasady gospodarki nieczystościami. Istotny jest zwłaszcza ~ 15 ust. 1 uchwały, zgodnie z którym ustalono

normę (współczynnik) nagromadzenia nieczystości przez mieszkańców w wysokości 1,2 m<sup>3</sup> na jedną osobę rocznie. Jedynie wywóz nieczystości płynnych miał się odbywać w oparciu o faktyczną ilość (§ 15 ust. 2 uchwały)

(dowód - uchwała k. 8-12 akt nr RWR 562s - 3/99/WS, pismo Urzędu Miasta k. 28-30 akt nr RWR 562s - 3/99/WS).

Jedną z przyczyn podjęcia uchwały było to, iż znaczna liczba mieszkańców z posesji prywatnych nie miała dotąd zawartych umów o wywóz nieczystości stałych. Według obliczeń gminy (na podstawie badań z 1996 r.) na 286 budynków (343 gospodarstwa domowe) zawartych było łącznie 89 umów, w tym 19 umów na zgłoszenie.

(dowód - pismo Urzędu Miasta k. 28-30 akt nr RWR 562s - 3/99/WS).

2.4. Zakład Usług Komunalnych rozliczając mieszkańców za usługę wywozu nieczystości stałych rozpoczął stosowanie zasad ustalonych w uchwale Nr XLVII/255/98, a więc w oparciu o współczynnik nagromadzenia nieczystości w wysokości 1,2 m<sup>3</sup> na jedną osobę rocznie. Wzbudziło to protesty mieszkańców - właścicieli prywatnych posesji. Zdaniem tej grupy wprowadzony system był niesprawiedliwy, gdyż rozliczenie ryczałtowe w miejsce rozliczania się w oparciu o wywóz rzeczywisty, krzywdzi zwłaszcza rodziny wieloosobowe. Mieszkańcy ci m.in. wystosowali protest do Komisji Gospodarki Komunalnej, Mieszkaniowej, Rolnictwa i Ochrony Środowiska Rady Miasta wraz z wnioskiem o zmianę uchwały i oparcie rozliczeń o wywóz rzeczywisty. W piśmie podniesiono, iż usługa powinna być usługą rzeczywistą zaś radni nie mogą zmuszać do płacenia za usługę, która w rzeczywistości nie miała miejsca.

(dowód - pisma mieszkańców k. 2-3, 19-21, 31).

Uchwałą Rady Miejskiej w Zawidowie Nr XV/87/99 z dnia 21 października 1999 r. w sprawie likwidacji Zakładu Usług Komunalnych w Zawidowie zlikwidowano Zakład. Jego zadania przejęło Przedsiębiorstwo powołane uchwałą Rady Miejskiej w Zawidowie Nr XV/88/99 z dnia 21 października 1999 r. w sprawie utworzenia Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością - Przedsiębiorstwa Usług Komunalnych. Nowo powstały podmiot kontynuował rozliczanie mieszkańców w formie ryczałtowej w oparciu o współczynnik w wysokości 1,2 m<sup>3</sup> na jedną osobę rocznie

(dowód - uchwały Rady Miejskiej Nr XV/87/99 i Nr XV/88/99 k. 83, 84 akt nr RWR 562s - 3199/WS).

2.5. Uchwałą Nr XX/127/2000 Rady Miejskiej w Zawidowie z dnia 30 marca 2000 r. w sprawie opłat za wywóz odpadów komunalnych wprowadzono nowe zasady ustalania opłat za wyżej opisaną usługę. Zgodnie z ~ 1 uchwały, utrzymano zryczałtowane opłaty za wywóz nieczystości, jednakże w innej formie. Podstawę ustalenia wysokości opłaty według nowych zasad, stanowiła liczba osób faktycznie zamieszkałych na terenie danej nieruchomości. Rada Miejska określiła wysokość górnych rocznych stawek opłat za usługę. Istotne znaczenie mają stawki następujące:

a) 4 1,34 zł od osoby z podatkiem VAT - od mieszkańców posesji zaopatrzonych w pojemniki na odpady stanowiące własność Przedsiębiorstwa Usług Komunalnych sp. z o.o.,

b) 3 5,34 zł od osoby za podatkiem VAT - od mieszkańców pozostałych posesji

(dowód - uchwała Rady Miejskiej Nr XX/127/2000 k. 6 akt głównych).

Przedsiębiorstwo ustaliło własne stawki na poziomie **górnej** stawki opłat określonej w uchwale Rady Miejskiej. Rozliczanie za wywóz nieczystości po wprowadzeniu uchwały polegało więc w praktyce na pomnożeniu ilości osób w danym gospodarstwie domowym przez wysokość górnej stawki opłaty.

Ten sposób ustalania opłat został oprotestowany przez właścicieli prywatnych posesji w Zawidowie. Pismem z dnia 14 kwietnia 2000 r. mieszkańcy ci wnieśli o uchylenie uchwały Nr XX/127/2000 jako niesprawiedliwej, bo wiążącej odpłatność za usługę nie z rzeczywistą ilością wywiezionych nieczystości, a jedynie ze stałą górną stawkę opłaty, liczoną od osoby. W piśmie do Wojewody Dolnośląskiego z dnia 14 kwietnia 2000 r. mieszkańcy - prywatni właściciele nieruchomości w Zawidowie - napisali m.in. iż „tylko rozliczanie za wywóz nieczystości stałych w/g rzeczywistej ilości wyeliminuje dowolność stosowania rozliczeń, wyeliminuje nierzetelne ustalanie wywiezionych nieczystości z naszego Miasta przez Zleceniobiorcę”. Na uwagę zasługuje fakt, iż pomimo ryczałtowego rozliczania mieszkańców przez Przedsiębiorstwo, Gmina przyznała, iż „uchwała „nie wyklucza możliwości przedsiębiorcom wykonującym usługi wywozu nieczystości przyjęcie rozliczenia się w oparciu o faktycznie wywiezioną ilość nieczystości”.

(dowód - pismo mieszkańców k. 10-11, pismo Przedsiębiorstwa k. 28).

2.6. W dniu 21 lipca 2000 r. Rada Miejska w Zawidowie uchwałą nr XXIV/144/2000 w sprawie opłat za wywóz odpadów komunalnych uchyliła uchwałę Nr XX/127/2000. Nowa uchwała ustaliła górne stawki opłat za usuwanie odpadów komunalnych wiążąc je z m<sup>3</sup>. Zgodnie z § 2 uchwały stawki te wyniosły:

- a) 3 6,84 zł z podatkiem VAT za 1 m<sup>3</sup> odpadów komunalnych,
- b) 56,80 zł z podatkiem VAT za ręczny załadunek i wywóz 1 m<sup>3</sup> nieczystości stałych i ponadgabarytowych.

Od wprowadzenia powyższej uchwały Przedsiębiorstwo negocjuje warunki realizacji usługi wywozu nieczystości ze wszystkimi zainteresowanymi. Do umów zawartych z właścicielami prywatnych posesji wprowadzono aneksami zapisy, iż:

- a) wywóz nieczystości odbywa się na zgłoszenie, nie rzadziej niż 1 raz na dwa tygodnie,
- b) wysokość odpłatności za usługę wynika z ilości m<sup>3</sup> wywiezionych nieczystości,
- c) wskaźnikiem rzeczywistego nagromadzenia nieczystości stałych jest wielokrotność pojemników (najczęściej 110 litrów), bez względu na stopień zapełnienia

(dowód - uchwała k. 41, pismo Przedsiębiorstwa k. 39, przykładowy aneks k. 40 akt głównych).

2.7. Celem wszechstronnego wyjaśnienia sprawy organ antymonopolowy przeprowadził badanie rynku wywozu nieczystości stałych w dziesięciu gminach. Uzyskano następujące informacje:

wysokość wskaźnika nagromadzenia nieczystości jako podstawa rozliczenia z kontrahentami przedstawia się następująco:

- Nowa Ruda - 1,17 (grupowi dostawcy) i 1,4 (prywatni dostawcy),
- Sulików - 1,2,

- Niemcza - 1,4
- Zgorzelec - 1,5,
- Legnica 1,6-1,8
- Świebodzice - 2,16,

Jedynie w Wałbrzychu nie dokonywano rozliczeń w oparciu o wskaźnik nagromadzenia nieczystości, natomiast w Świebodzicach dostawca nieczystości sam wybiera sposób rozliczenia (tj. w oparciu o rzeczywistą ilość albo o współczynnik). Ponadto ZGKiM w Nowej Rudzie zadeklarował chęć zaprzestania dokonywania rozliczeń w oparciu o współczynnik nagromadzenia nieczystości na rzecz rozliczania rzeczywistych ilości śmieci. W Bogatyni grupowych dostawców rozlicza się w oparciu o wagę śmieci, zaś indywidualnych w oparciu o współczynnik jedynie dlatego, że korzystają oni ze wspólnych kontenerów (jeden na ok. 25 rodzin). Na podkreślenie zasługuje także fakt, iż zdaniem PGK w Legnicy grupowi dostawcy produkują o ok. 10-15% śmieci więcej aniżeli prywatni dostawcy

(dowód - pisma przedsiębiorców k. 71-91 akt nr RWR 562s - 3/99/WS).

### **3. Mając na uwadze zebrany materiał dowodowy organ antymonopolowy zważył, co następuje:**

3.1. Art. 5 ust. 1 ustawy antymonopolowej określa, iż praktyką monopolistyczną jest nadużywanie pozycji dominującej na rynku. Przepis ten zawiera jedynie przykładowy katalog sprzecznych z prawem zachowań na rynku.

Do stwierdzenia zatem praktyki monopolistycznej z art. 5 ust. 1 zachowanie przedsiębiorcy musi spełniać łącznie następujące przesłanki

- posiadanie pozycji dominującej,
- jej nadużywanie.

Ponieważ zachowania podmiotów odbywają się w strukturze rynkowej istotne znaczenie ma określenie rynku relewantnego w niniejszej sprawie. Ostatecznie wyróżniono jeden rynek relewantny tj. rynek na którym Przedsiębiorstwo zajmuje pozycję dominującą (monopolistyczną). Jest nim w ujęciu produktowym rynek usług w zakresie wywozu nieczystości stałych, zaś rynkiem w ujęciu geograficznym jest tu obszar administracyjny m. Zawidowa.

Zgodnie z art. 2 ust. 6 ustawy antymonopolowej przez pozycję monopolistyczną rozumie się pozycję podmiotu gospodarczego, polegającą na tym, że podmiot ten nie spotyka się z konkurencją na rynku krajowym lub lokalnym. Przedsiębiorstwo nie spotyka się z konkurencją na rynku usług wywozu nieczystości w Zawidowie, gdyż żaden inny podmiot nie otrzymał zezwolenia na usuwanie nieczystości (zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach). Ponieważ uczestnik zajmuje na rynku lokalnym pozycję monopolistyczną która jednocześnie jest kwalifikowaną pozycją dominującą spełnia pierwszą z przesłanek art. 5 ust. 1 ustawy antymonopolowej.

3.2. Istotą praktyk monopolistycznych jest nadużycie władzy rynkowej, jaką w szczególności daje odpowiednio wysoki udział w rynku, wywołujące ograniczenie możliwości prowadzenia działalności gospodarczej lub wymuszanie uczestnictwa w rynku na zasadach narzuconych, z reguły mniej korzystnych od tych jakie miałyby miejsce w warunkach istnienia konkurencji.

Przedsiębiorstwo na relewantnym rynku usług w zakresie wywozu nieczystości stałych zajmując pozycję monopolistyczną nie spotyka się z jakąkolwiek konkurencją. Dysponuje więc siłą rynkową i posiada nad dostawcą nieczystości przewagę kontraktową pozwalającą dyktować warunki wykonywania usługi.

Umowa o świadczenie usług wywozu nieczystości stałych należy do kategorii umów wzajemnych. Istotę tego rodzaju umów określa art. 487 § 2 k.c., zgodnie z którym umowa jest wzajemna, gdy obje

strony zobowiązują się w taki sposób, że świadczenie jednej z nich ma być odpowiednikiem świadczenia drugiej. Innymi słowy oba świadczenia pozostają ze sobą w stosunku ekwiwalentności.<sup>1</sup>

Tymczasem w sprawie niniejszej Przedsiębiorstwo jednostronnie narzuciło mieszkańcom rozliczenia początkowo w oparciu o współczynnik nagromadzenia nieczystości później zaś w oparciu o stałą górną stawkę opłaty, liczoną od osoby, a nie od rzeczywistego zakresu wykonanej usługi.

Organ antymonopolowy uznaje, iż powyższe działania stanowiły nadużycie pozycji **dominującej uczestnika**, albowiem konieczność ponoszenia przez mieszkańców - właścicieli prywatnych posesji - wbrew swojej woli ryczałtowych metod ustalania opłat, nie jest normalnym zachowaniem w warunkach gospodarki rynkowej. Należy przyjąć, iż w warunkach wolnej konkurencji racjonalnie działający zleceniodawcy nie dopuściliby do zawarcia umów wywozu nieczystości stałych zawierające ryczałtowe metody rozliczeń i żądaliby raczej rozliczeń na podstawie faktycznie odebranej ilości śmieci.

Należy podkreślić, iż wiążące strony ryczałtowe rozliczenie może być, przynajmniej potencjalnie (art. 1 ustawy antymonopolowej), związane z uzyskaniem przez Przedsiębiorstwo nieuzasadnionych korzyści, polegających na pobieraniu przez uczestnika wynagrodzenia za nieistniejące nieczystości. Stanowisko powyższe znajduje oparcie w dotychczasowym orzecznictwie Sądu Antymonopolowego. W wyroku z dnia 31 marca 1999 r. (sygn. akt XVII Ama 94/98) Sąd, oprócz zajęcia stanowiska jak wyżej, stwierdził wprost, iż stanowi praktykę monopolistyczną uzależnianie wysokości wynagrodzenia za wykonaną „usługę wywozu komunalnych nieczystości stałych od stałego wskaźnika nagromadzenia tych nieczystości, a nie od rzeczywistego zakresu wykonanej usługi”.

Godzi się podkreślić, iż co do zasady ryczałtowe metody rozliczeń są przez prawo dopuszczalne, jednakże za zgodą obu kontrahentów. W sprawie niniejszej protestującą grupą mieszkańców Zawidowa byli właściciele prywatnych posesji, stąd też decyzja odnosi się jedynie do praktyk stosowanych względem tej grupy mieszkańców.

3.3. Na podkreślenie zasługuje także fakt, iż podmiot o pozycji monopolistycznej nie może, co do samej zasady, narzucać kontrahentowi uczestnictwa w umowie na zasadach arbitralnie przez monopolistę ustalonych wbrew woli drugiej strony. Umowa w tej części nie została zrealizowana w oparciu o zasadę swobody umów wyrażoną w art. 3531 k.c., lecz ma charakter wymuszony pozycją monopolistyczną Przedsiębiorstwa i brakiem alternatywnych możliwości zaspokojenia potrzeb w tym zakresie przez mieszkańców (brak innych ofert). Należy mieć przy tym na względzie, iż ustawa antymonopolowa, zawierająca regulacje prawne o charakterze bezwzględnie obowiązującym, jest jedną z tych ustaw, do których odsyła art. 353 „k.c. dla określenia granic swobody umów.

Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. Nr 132, poz. 622 ze zm.) nie daje podstawy Przedsiębiorstwu do narzucania kontrahentom ryczałtowych metod rozliczeń. Zasadnicze znaczenie posiada przepis art. 4 ustawy, upoważniający radę gminy do ustalenia w drodze uchwały, szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy wymienia szczegółowo zakres tych unormowań. Dwa punkty tego przepisu dotyczą bezpośrednio kwestii związanych z usługą wywozu nieczystości. Punkt pierwszy stanowi, iż powołane przepisy dotyczyć mogą wymagań w zakresie utrzymania czystości i porządku na terenie nieruchomości, według zaś pkt 3 - także częstotliwości, zasad i sposobu usuwania odpadów komunalnych z nieruchomości oraz z innych terenów przeznaczonych do użytku publicznego.

Wskazać należy, iż brak jest upoważnienia ustawowego do ustalania przez gminę regulacji dotyczących sposobów określania ilości wywożonych nieczystości, w szczególności zaś sposobów określających wzajemne relacje uczestników usługi wywozu nieczystości, w sposób **nieekwiwalentny** oraz ryczałtowy (co może się ze sobą wiązać). Wprawdzie art. 6 ust. 2 ustawy stanowi, iż rada gminy może ustalić, w drodze uchwały, górne stawki opłat ponoszonych przez

1  
właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie usuwania i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, świadczone przez gminne jednostki organizacyjne oraz podmioty posiadające zezwolenie na usuwanie odpadów komunalnych - to jednak materialna zawartość tego upoważnienia nagminnie jest interpretowana błędnie. Powyższe **upoważnienie powinno być bowiem interpretowane jako prawna możliwość stworzenia ochrony mieszkańców przed niekontrolowanym zawyżaniem cen przez przedsiębiorców wykonujących usługę wywozu nieczystości, nie zaś jako możliwość ingerowania w zasady rozliczeń pomiędzy kontrahentami w sposób naruszający interesy mieszkańców.**

Przedsiębiorca co do zasady związany jest jedynie górną granicą stawek opłat, nie jest jednak zwolniony z obowiązku rozliczania mieszkańców w oparciu o faktyczną ilość wytworzonych nieczystości. W takim ujęciu ustalenie przez Radę Gminy górnych stawek opłat od osoby na rok miałyby jedynie ten skutek, iż przedsiębiorca w razie przekroczenia przez konkretnych mieszkańców ustalonych jako górne stawek, zaprzestałby dalszego obciążania ich opłatami. Wskazać należy przy tym, iż nie jest wykluczona taka sytuacja, iż suma opłat zapłaconych w danym roku obliczeniowym za wywóz faktyczny, będzie niższa dla części mieszkańców od wysokości górnej rocznej stawki. W każdym razie godzi się podkreślić, iż Rada Gminy nie posiada kompetencji do narzucania kontrahentom ryczałtowych metod rozliczeń, zaś ustalenie górnych stawek opłat nie oznacza konieczności rezygnacji przedsiębiorcy z rozliczania kontrahentów w oparciu o faktyczną ilość wytworzonych nieczystości.

3.4. Powyższe rozważania odnoszą się również do ustalania współczynnika nagromadzenia nieczystości przez radę gminy. Wydaje się, iż taka możliwość mogłaby wynikać jedynie na tle sankcji, jakim podlegają właściciele nieruchomości nie mogący udokumentować korzystania z usług podmiotu zawodowo trudniącego się usługowym wywozem nieczystości (art. 5 ust. 1 pkt 3 i art. 6 ust. 1 ustawy). Zachodzi wówczas potrzeba normatywnego określenia ilości wytwarzanych nieczystości (zakładając, iż ci właściciele nie dysponują pojemnikami na nieczystości).

Ponadto kompetencję powyższą można, zdaniem organu antymonopolowego, wywodzić także z art. 4 pkt 2 ustawy stanowiącej, iż uchwalane przez radę gminy zasady utrzymania porządku i czystości w gminach dotyczą także rodzaju urządzeń przeznaczonych do gromadzenia odpadów komunalnych na terenie nieruchomości oraz na drogach publicznych, a także zasad ich rozmieszczenia. W tym ujęciu wskaźnik nagromadzenia nieczystości spełniałby jedynie funkcję informacyjną dla właścicieli nieruchomości w zakresie minimalnej ilości pojemników na śmieci, w które musieliby zaopatrzyć swoje nieruchomości. Natomiast z powyższych przepisów nie można wywodzić uprawnień dla rady gminy do regulowania współczynnikiem (czyli ryczałtowo) zasad ustalania ilości wywiezionych nieczystości jako wiążących dla kontrahentów - wbrew woli zainteresowanych stron. Przeprowadzone badania rynkowe wykazały, iż sposoby rozliczania mieszkańców są bardzo zróżnicowane w poszczególnych gminach. Jednakże nawet w gminach, gdzie stosuje się rozliczenie za pomocą współczynników, nie odnotowano przykładów zbiorowych protestów z tego tytułu. Gdyby takie protesty były, oczywistym jest, iż stosowne uchwały musiałyby zostać zmienione.

Wreszcie, odnieść się do okoliczności, iż wysokość stosowanych współczynników w Zawidowie należała do najniższych spośród wszystkich badanych gmin. Otóż okoliczność ta nie ma znaczenia prawnego w niniejszej sprawie. Nadal aktualnym bowiem pozostaje zarzut braku możliwości kontroli rozliczeń przez kontrahentów, a taką kontrolę daje wyłącznie możliwość prowadzenia rozliczeń w oparciu o faktyczną wielkość wytwarzanych nieczystości.

Reasumując, organ antymonopolowy uznał, iż w sprawie niniejszej doszło do nadużycia pozycji dominującej na rynku świadczenia usług wywozu komunalnych nieczystości stałych, a skoro tak - orzekł jak w petitum.



Od niniejszej decyzji przysługuje stronom odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Antymonopolowego w terminie dwutygodniowym od dnia doręczenia decyzji za pośrednictwem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Dyrektor  
Zbigniew Jurczyk

))