

# **DELEGATURA UOKiK W KATOWICACH**

Katowice, dnia 27.10.2006r.

RKT-411-50/06/AW

## **DECYZJA Nr RKT-77/2006**

Stosownie do art. 28 ust. 6 ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn. Dz.U. z 2005r. Nr 244, poz. 2080 ze zm. Dz.U. z 2006r. Nr 157, poz. 1119) oraz § 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2002r. w sprawie określenia właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Dz.U. z 2002r. Nr 18, poz. 172; ze zm. Dz.U. z 2003r. Nr 6, poz. 68) po przeprowadzeniu postępowania antymonopolowego wszczętego z urzędu przeciwko Usługom Komunalnym Sp. z o.o. z siedzibą w Głubczycach, ul. Pocztowa 8, – działając w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów:

na podstawie art. 11 ust. 1 wymienionej na wstępie ustawy **nie stwierdza się stosowania** przez Usługi Komunalne Sp. z o.o. **praktyki ograniczającej konkurencję**, o której mowa w art. 8 ust. 1 i 2 pkt 1 w/w ustawy, polegającej na nadużywaniu pozycji dominującej na rynku składowania odpadów, polegającym na bezpośrednim narzucaniu w 2003r. nadmiernie wygórowanych cen za przyjęcie i składowanie odpadów na składowisku w Głubczycach.

### **Uzasadnienie**

W imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (zwanego dalej Organem Antymonopolowym) przeprowadzono z urzędu postępowanie wyjaśniające w sprawie warunków świadczenia usług na rynku składowania i usuwania odpadów w Głubczycach przez Usługi Komunalne Sp. z o.o. z siedzibą w Głubczycach. Celem postępowania było wstępne ustalenie, czy w opisanej sprawie nastąpiło naruszenie przepisów ustawy uzasadniające wszczęcie postępowania antymonopolowego, w tym, czy sprawa ma charakter antymonopolowy. W oparciu o zebrany w postępowaniu wyjaśniającym materiał dowodowy w imieniu Organu Antymonopolowego wszczęto z urzędu postępowanie antymonopolowe w związku z podejrzeniem zawarcia przez Usługi Komunalne Sp. z o.o. i Gminę Głubczyce porozumienia ograniczającego konkurencję, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz naruszenia przez Usługi Komunalne Sp. z o.o. art. 8 ust. 1 i 2 pkt 1 i pkt 5 w/w ustawy.

W dniu 30.01.2004r. po przeprowadzeniu postępowania antymonopolowego wydana została decyzja nr RKT-02/2004, w której:

1. na podstawie art. 10 ust. 1 i 2 w/w ustawy uznano za ograniczającą konkurencję i naruszającą zakaz, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 6 w/w ustawy, praktykę polegającą na zawarciu przez Usługi Komunalne Sp. z o.o. i Gminę Głubczyce porozumienia ograniczającego konkurencję polegającego na ograniczaniu dostępu do rynku wywozu odpadów lub eliminowaniu z tego rynku przedsiębiorców nie objętych porozumieniem poprzez ograniczanie im możliwości korzystania ze składowiska odpadów w Głubczycach i stwierdzono zaniechanie jej stosowania z dniem 03.12.2003r.,

2. na podstawie art. 9 wymienionej w/w ustawy uznano za ograniczającą konkurencję i naruszającą zakaz, o którym mowa w art. 8 ust. 1 i 2 pkt 5 w/w ustawy, praktykę Usług Komunalnych Sp. z o.o. polegającą na nadużywaniu pozycji dominującej na rynku składowania odpadów, polegającą na przeciwdziałaniu ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji na rynku wywozu odpadów poprzez ograniczanie możliwości korzystania innym przedsiębiorcom ze składowiska odpadów w Głubczycach i nakazano zaniechania jej stosowania,
3. na podstawie art. 9 wymienionej na wstępie ustawy uznano za ograniczającą konkurencję i naruszającą zakaz, o którym mowa w art. 8 ust. 1 i 2 pkt 1 w/w ustawy, praktykę Usług Komunalnych Sp. z o.o. polegającą na nadużywaniu pozycji dominującej na rynku składowania odpadów, polegającym na bezpośrednim narzucaniu nadmiernie wygórowanych cen za przyjęcie i składowanie odpadów na składowisku w Głubczycach i nakazano zaniechania jej stosowania.

Zarówno Usługi Komunalne Sp. z o.o. (zwane dalej Spółką), jak i Gmina Głubczyce wniosły odwołania od przedmiotowej decyzji. Wyrokiem z dnia 30.06.2005r. sygn. akt XVII Ama 24/04 Sąd Okręgowy w Warszawie - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oddalił odwołanie Gminy Głubczyce, natomiast w związku z odwołaniem Spółki - uchylił zaskarżoną decyzję w punkcie 3, a w pozostałej części odwołanie oddalił.

W uzasadnieniu uchylenia punktu 3 decyzji nr RKT-02/2004 Sąd podniósł, że najbardziej przydatne do badania poziomu cen są mierniki: kalkulacji kosztów wewnątrz przedsiębiorstwa, zysku i rentowności na tle porównawczym, czyli w odniesieniu do cen i parametrów w podobnych przedsiębiorstwach na podobnych rynkach, tj. potencjalnych konkurentów. Zakwestionowana w w/w decyzji cena stosowana przez Spółkę w 2003r. wynosząca 73,22 zł/t netto (w tym 14,42 zł/t to opłata za korzystanie ze środowiska) zdaniem Sądu winna zostać zbadana właśnie według takich kryteriów. Analiza pod tym kątem nie została przeprowadzona w decyzji nr RKT-02/2004.

Mając powyższe na uwadze Organ Antymonopolowy pod sygn. akt RKT-401-08/06/AW przeprowadził postępowanie wyjaśniające mające na celu badanie lokalnych rynków składowania odpadów komunalnych stałych, obejmujących teren gmin o liczbie mieszkańców od 10 do 45 tys., odnośnie cen za składowanie odpadów obowiązujących w latach 2002-2006. Informacje uzyskane w toku tego postępowania postanowieniem nr 3 z dnia 12.10.2006r. zostały zaliczone w poczet dowodów w niniejszym postępowaniu antymonopolowym (karty nr 302-305).

### **W toku postępowania Organ Antymonopolowy ustalił, co następuje.**

Na terenie gminy Głubczyce zlokalizowane jest składowisko odpadów komunalnych. Jego właścicielem do grudnia 2003r. była Gmina Głubczyce. Obiekty wysypiska komunalnego zostały oddane w dzierżawę Spółce na mocy umowy z dnia 27.06.2001r. (karty nr 8-9, 151-152). W § 2 umowy dzierżawca zobowiązany został m.in. do zawarcia z dostawcami umowy o odbiór nieczystości stałych. Zgodnie z §6 dzierżawca zobowiązany był do udostępniania wysypiska innym podmiotom gospodarczym posiadającym odpowiednią koncesję, świadczącym usługi wywozu nieczystości na terenie Gminy Głubczyce, na warunkach określonych przez Radę Miejską w Głubczycach.

W dniu 21.08.2002r. Gmina Głubczyce i Spółka zawarły Aneks Nr 1 do w/w umowy dzierżawy wysypiska komunalnego. Uchylono w nim dotychczasową treść §6 i nadano mu nowe brzmienie. Zgodnie z §6.1 Dzierżawca zobowiązany był przyjmować odpady komunalne od podmiotów gospodarczych posiadających zezwolenie na zbieranie i transport odpadów komunalnych z terenu Gminy Głubczyce. Zgodnie z §6.2 Dzierżawca został zobowiązany do wydawania podmiotom starającym się o otrzymanie zezwolenia na zbieranie i transport odpadów komunalnych z terenu Gminy Głubczyce, zapewnienia o przyjmowaniu dostarczanych odpadów na wysypisko, pod warunkiem, że firma starająca się o zezwolenie

posiada specjalistyczny transport, trwale oznakowany znakami firmy, osoba uprawniona do reprezentowania firmy złoży oświadczenie o zaakceptowaniu stawek opłat pobieranych przez administratora według stawek uchwalonych przez Radę Gminy za unieszkodliwianie i składowanie odpadów na wysypisku, w których skład wchodzi również opłaty za korzystanie ze środowiska wnoszone przez administratora na rzecz Urzędu Marszałkowskiego (karty nr 10, 28). Spółka ponosi koszty utrzymania składowiska, uiszcza należny podatek od nieruchomości, płaci czynsz dzierżawny oraz opłatę dot. ochrony środowiska (karty nr 71-72). W toku postępowania antymonopolowego ustalono, że podjęte zostały czynności zmierzające do przeniesienia prawa własności składowiska na rzecz Spółki (karta nr 162). W ich efekcie mienie Gminy Głubczyce stanowiące wysypisko odpadów komunalnych zlokalizowane w Głubzycach zostało wniesione tytułem aportu do Spółki w grudniu 2003r. (karty nr 204-207).

Spółka prowadziła działalność w zakresie wywozu odpadów komunalnych z terenu Miasta i Gminy Głubczyce na podstawie zezwolenia z dnia 12.11.1997r. (karta nr 76). Następnie w związku z upływem terminu w/w zezwolenia Burmistrz Głubzyc wydał dla Spółki w dniu 17.04.2003r. kolejne zezwolenie (karta nr 77). Ponieważ zezwolenie to wydane zostało „z uchybieniem prawa, podczas nieobecności pracownika merytorycznego” (karta nr 6), decyzją z dnia 08.05.2003r. za zgodą stron zostało ono uchylone (karty nr 147-150). W dniu 23.05.2003r. Burmistrz Głubzyc udzielił Spółce zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości położonych na terenie Gminy Głubczyce w terminie od 23.05.2003r. do 23.05.2013r. (karty nr 18-21). Spółka jako jedyny przedsiębiorca, który na terenie Głubzyc świadczył usługi w zakresie wywozu odpadów komunalnych, pobierała z tego tytułu opłaty w wysokości ustalonej w uchwałach Rady Miejskiej w Głubzycach w sprawie ustalenia maksymalnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie usuwania i unieszkodliwiania odpadów (karty nr 65, 26, 78-83).

W toku postępowania Spółka wyjaśniła, iż do 2003r. nie dysponowała cennikiem za składowanie odpadów. Ponieważ Spółka była dzierżawcą wysypiska i ponosiła wszystkie koszty związane z jego utrzymaniem, nie było potrzeby opracowywania cennika składowania odpadów (karta nr 124). Konieczność ustalenia cennika pojawiła się dopiero wtedy, gdy pierwszy przedsiębiorca zwrócił się do niej z wnioskiem o wydanie przyrzeczenia odbierania odpadów komunalnych z terenu Głubzyc na administrowane przez nią składowisko. Wówczas, w dniu 20.02.2003r., Rada Miejska podjęła uchwałę w sprawie ustalenia opłat za przyjmowanie i składowanie odpadów na wysypisku komunalnym w Głubzycach (karty nr 11-13, 134-137). Stawki w niej ujęte zostały przyjęte na podstawie kalkulacji sporządzonej przez Spółkę (karta nr 125). Cena za zeskładowanie jednej tony odpadów komunalnych nie segregowanych wynosiła 58,80 zł/t netto + 14,42 zł/t (opłata za korzystanie ze środowiska). Stawka ta wynikała z kalkulacji przygotowanej przez Spółkę (karta nr 138). Spółka stwierdziła, że przedstawiona przez nią kalkulacja na koszt przyjmowania i składowania nieczystości stałych na wysypisku komunalnym w Głubzycach w łącznej kwocie 73,22 zł/t nie odzwierciedla faktycznie poniesionych kosztów, które w I kwartale 2003r. wyniosły 86,54 zł/t (karta nr 139).

Ponadto Spółka wskazała, iż nie opracowuje własnych cenników. Prezes Spółki wprowadzał zarządzeniem ceny za usuwanie i unieszkodliwianie odpadów komunalnych ustalone uchwałą Rady Miejskiej. Stosowane były maksymalne stawki wynikające z uchwały, ponieważ były one ustalane na minimalnym poziomie. Jak wskazała Spółka, szczególnie przy zbieraniu odpadów z terenów wiejskich ponoszone były znacznie większe koszty, niż uzyskiwane wpływy przy zastosowaniu stawek zatwierdzonych przez Radę Miejską. Rada Miejska kierując się potrzebą utrzymania czystości w Gminie i chęcią zapobieżenia wysypywania śmieci przez mieszkańców w miejscach niedozwolonych od 1998r. wprowadziła zasadę ponoszenia opłat przez właścicieli nieruchomości zależnie od liczby osób zameldowanych w

nieruchomości (karta nr 124). W 2002r. na terenie Głubczyc zgodnie z Uchwałą III/27/02 Rady Miejskiej z dnia 16.12.2002r. stawka wynosiła 3 zł od osoby, nie więcej niż 15 zł od gospodarstwa domowego (karty nr 82-83).

Ustalając stawki, jak twierdzi Spółka, Rada Miejska nie kierowała się faktycznym rachunkiem ekonomicznym, lecz możliwościami finansowymi przeciętnego mieszkańca Gminy. Spółka miała za zadanie odbierać każdą ilość odpadów za zryczałtowaną opłatę od osoby, by zachęcić mieszkańców do oddawania wszystkich odpadów. Od 1998r. Spółka występowała do Rady Miejskiej o podwyższenie opłat za usuwanie odpadów, ale wzrost stawek mógł być tylko minimalny. Kalkulacje zawsze były zaniżone, nie odzwierciedlały faktycznie ponoszonych kosztów zbierania i unieszkodliwiania odpadów. Usługi Komunalne Sp. z o.o. jako jednoosobowa spółka Gminy nie były nastawione na wypracowanie zysku, lecz na realizację zadania Gminy, jakim jest utrzymanie porządku i czystości na jej terenie. Spółka podała, iż w kalkulacji opłaty za usuwanie i unieszkodliwianie odpadów komunalnych świadomie zaniżono koszt składowania odpadów. Różnicę kosztów Spółka pokrywała sobie z innej działalności (karta nr 125). W 2002r. z działalności w zakresie utrzymania zieleni miejskiej (karta nr 25).

Spółka działając na rynku wywozu odpadów z terenu Głubczyc przygotowywała kalkulacje opłaty za wywóz nieczystości stałych, w oparciu o które Rada Miejska podejmowała stosowne uchwały w sprawie ustalenia maksymalnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie usuwania i unieszkodliwiania odpadów (karty nr 82-83). *Kalkulacja na miesięczną opłatę od 1 mieszkańca Gminy Głubczyce za wywóz nieczystości stałych na rok 2003* przewidywała m.in. koszty składowania odpadów na wysypisku (karty nr 132-133). Koszt składowania przedstawiony w tej kalkulacji na miesięczną opłatę od 1 mieszkańca Gminy Głubczyce za wywóz nieczystości stałych za rok 2003 wynosił 4,40 zł/m<sup>3</sup>, co według przelicznika metrów sześciennych na tony stosowanego przez Spółkę dawało kwotę 22,00 zł/t (karty nr 139-140).

Zgodnie z art. 273 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia z dnia 27 kwietnia 2001r. - Prawo ochrony środowiska (Dz.U. Nr 62, poz. 628 z późn. zm.) za składowanie odpadów ponoszona jest opłata za korzystanie ze środowiska. Do ponoszenia tej opłaty obowiązane są podmioty korzystające ze środowiska (art. 275 w/w ustawy). W razie składowania lub magazynowania odpadów podmiotem korzystającym ze środowiska obowiązującym do ponoszenia w/w opłaty jest posiadacz odpadów<sup>1</sup> w rozumieniu przepisów ustawy o odpadach (art. 279 ust. 2 ustawy –Prawo ochrony środowiska). Do grupy tych podmiotów należy zatem zaliczyć przedsiębiorców zajmujących się administrowaniem składowiskami odpadów.

Jednostkowe stawki opłat za umieszczanie odpadów na składowisku określone są przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia (art. 290 ust. 2 w/w ustawy). Jednostkowa stawka opłaty za umieszczenie odpadów na składowisku w pierwszym kwartale 2003r. wynosiła 14,42 zł/Mg<sup>2</sup> (1t = 1Mg odpadów), a od 01.04.2003r. 14,75 zł/Mg<sup>3</sup>. Przedsiębiorcy administrujący składowiskami odpadów do skalkulowanej przez siebie ceny za składowanie 1 tony niesegregowanych odpadów komunalnych doliczają opłatę za korzystanie ze środowiska obowiązującą w danym roku.

Ceny netto za składowanie niesegregowanych odpadów komunalnych (bez opłaty za korzystanie ze środowiska) obowiązujące w latach 2002-2003 na składowiskach

---

<sup>1</sup> przez **posiadacza odpadów** rozumie się każdego, kto faktycznie włada odpadami (wytwórcę odpadów, inną osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną), z wyłączeniem prowadzącego działalność w zakresie transportu odpadów; domniemywa się, że władający powierzchnią ziemi jest posiadaczem odpadów znajdujących się na nieruchomości (art. 3 ust. 3 pkt 13 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. o odpadach (Dz.U. Nr 62, poz. 628 z późn. zm.)

<sup>2</sup> Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 października 2001r. w sprawie opłat za korzystanie ze środowiska (Dz.U. Nr 130, poz. 1453)

<sup>3</sup> Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2003r. w sprawie opłat za korzystanie ze środowiska (Dz.U. Nr 55, poz. 477)

zlokalizowanych na terenie gmin województwa śląskiego i opolskiego o liczbie mieszkańców od 10 tys. do 45 tys. przedstawia poniższa tabela.

L.p.	Gmina	Składowisko	Administrator	Cena netto w zł/t (bez opłaty za korzystanie ze środ.)	
				2002	2003
1.	Ozimek	wieś Dylaki gmina Ozimek	PUKiM Sp. z o.o. Ozimek	30,00	30,86
2.	Prudnik	Prudnik ul. Wiejska	ZUK Jednoosob. Spółka Gminy z o.o. Prudnik	30,00	30,00
3.	Namysłów	Ziemielowice	ZWiUK „Ekowod” Sp. z o.o. Namysłów	49,50	49,50
4.	Pyskowice	Pyskowice ul. Wrzosowa	EKO FOL II S.A. Bytom	50,00 – 55,00	50,00 – 55,00
5.	Czechowice- Dziedzice	Czechowice-Dziedzice ul. Bestwińska	AZK Czechowice- Dziedzice	32,70	33,25
6.	Głogówek	Nowe Kotkowice- Rozkochów	Zakład Mienia Komunal. Głogówek	11,95 zł/m <sup>3</sup> 0,35 Mg/m <sup>3</sup> 34,14 zł/t	12,78 zł/m <sup>3</sup> 0,40 Mg/m <sup>3</sup> 31,95 zł/t
7.	Koniecpol	Radoszewica	Zakład Usług Komunal. Koniecpol	50,00	50,00
8.	Knurów	Knurów ul. Szybowa	PPHU „Komart” Sp. z o.o. Knurów	65,00	65,00
9.	Strzelce Opolskie	Szymiszów	PUKiM Sp. z o.o. Strzelce Opolskie	31,98	57,23
10.	Olesno	wieś Świercze	Józef Karkos Olesno	48,70	48,70
11.	<b>Głubczyce</b>	<b>Głubczyce</b>	<b>Usługi Komunalne Sp. z o.o. Głubczyce</b>	<b>brak cennika</b>	<b>58,80</b>

### Organ Antymonopolowy zważył co następuje.

Dla uznania, że sprawa ma charakter antymonopolowy niezbędne jest ustalenie czy w okolicznościach sprawy doszło do naruszenia interesu publicznoprawnego. W świetle art. 1 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów celem regulacji w niej przyjętej jest zapewnienie rozwoju konkurencji, ochrona przedsiębiorców narażonych na stosowanie praktyk ograniczających konkurencję i ochrona interesów konsumentów. Pozwala to przyjąć, że ma ona charakter publicznoprawny i służy ochronie interesu ogólnospołecznego. Znajduje więc zastosowanie tylko wówczas, gdy zagrożony lub naruszony zostaje interes publiczny, polegający na zapewnieniu właściwych warunków funkcjonowania rynku gospodarczego.

Pojęcie interesu publicznego nie zostało zdefiniowane w ustawie, niemniej było ono wielokrotnie przedmiotem interpretacji Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Sądu Najwyższego. Zdaniem Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, wyrażonym w wyroku z dnia 12 czerwca 2002r. (sygn. akt XVII Ama 47/2001), pojęcie interesu publicznego nie jest pojęciem o charakterze jednolitym i stałym. W każdej sprawie winien on być ustalony i konkretyzowany, a Organ Antymonopolowy w toku postępowania i przy wydawaniu decyzji winien być rzecznikiem tego interesu. Publiczny znaczy dotyczący ogółu, odnoszący się do ogółu, a nie do jednostki czy też określonej grupy. Podstawą do zastosowania przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów winno być uprzednie udowodnienie przez Organ Antymonopolowy, czy nastąpiło rzeczywiste naruszenie wskazanego przepisami ustawy interesu publicznego. W ten sam sposób w/w Sąd wypowiedział się w wyrokach z dnia: 25.06.2001r. sygn. XVII Ama 84/00, 28.05.2001r. sygn. XVII Ama 82/00, 27.06.2001r. sygn. XVII Ama 92/00, 12.11.2001r. sygn. XVII Ama 105/00 oraz 04.07.2001r. sygn. XVII Ama 108/00.

Podobne stanowisko zajął również Sąd Najwyższy, który w uzasadnieniu wyroku z dnia 29.05.2001r. sygn. I CKN 1217/98 stwierdził, że ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów ma charakter publicznoprawny i służy ochronie interesu ogólnospołecznego, ingeruje, gdy w wyniku pewnych ogólnych zjawisk zagrożona jest sama instytucja konkurencji i nie odnosi się do ochrony roszczeń indywidualnych. Z kolei, w uzasadnieniu wyroku z dnia 26.02.2004r. sygn. III SK 2/04 Sąd Najwyższy stwierdził, że naruszenie

indywidualnego interesu nie wyklucza dopuszczalności równoczesnego uznania, że dochodzi do naruszenia interesu zbiorowego „jeżeli indywidualne pogwałcenie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów mogłoby w jakikolwiek sposób prowadzić do ustanowienia lub utrwalenia monopolistycznych praktyk rynkowych, które wywołują lub mogą wywoływać zakazane skutki na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”.

W świetle powyższego orzecznictwa, Organ Antymonopolowy może wszcząć i prowadzić postępowanie antymonopolowe wyłącznie wówczas, gdy zachodzi podejrzenie, iż nastąpiło naruszenie interesu publicznego, a zatem, gdy skutkami działań sprzecznych z ustawą o ochronie konkurencji i konsumentów dotknięty został szerszy krąg uczestników rynku lub też wywołują one inne niekorzystne zjawiska na rynku.

Ustawa zatem w odniesieniu do przedsiębiorców chroni konkurencję, a w odniesieniu do konsumentów ich interesy jako zjawiska o charakterze instytucjonalnym. Wymienione w art. 1 cele ustawy zostały określone jako równorzędne co sprawia, że praktyki ograniczające konkurencję obejmują nie tylko te, które godzą w konkurencję, ale również te, które – podejmowane przez przedsiębiorców posiadających pozycję dominującą – nie godząc wprost w konkurencję, naruszają interesy innych uczestników rynku. Praktyki ograniczające konkurencję można zatem podzielić na praktyki antykonkurencyjne, wywierające bezpośredni wpływ na stan lub rozwój konkurencji i interesy konkurencyjne innych przedsiębiorców, oraz praktyki eksploatacyjne, których efektem lub celem jest naruszenie przede wszystkim innych niż konkurencyjne interesów innych uczestników rynku.

W przypadku praktyk eksploatacyjnych bezpośrednim celem lub skutkiem działań przedsiębiorców jest wykorzystanie wcześniej istniejącej przewagi nad kontrahentami. Źródłem działań podejmowanych przez Spółkę będących przedmiotem zarzutu stawianego w niniejszym postępowaniu jest niewątpliwie jej siła rynkowa. Dla stwierdzenia naruszenia interesu publicznego wystarczające jest dowolne nadużycie siły rynkowej w relacjach ze słabszymi uczestnikami rynku, bowiem już sam fakt nadużycia posiadanej pozycji dominującej na rynku narusza interes publiczny. Dla oceny kwestii naruszenia interesu publicznego istotne jest także, iż praktyki eksploatacyjne urzeczywistniają się głównie poprzez stosunki umowne. Rozważając kwestię naruszenia interesu publicznego w okolicznościach sprawy należy stwierdzić, iż w razie potwierdzenia zasadności stawianych zarzutów skutkami działań Spółki w zakresie stosowania nadmiernie wygórowanych cen za składowanie odpadów byłoby dotknięci wszyscy przedsiębiorcy, którzy chcieliby składować odpady na wysypisku w Głubczycach.

Tak więc, w świetle powyższych wywodów, w niniejszym postępowaniu mamy do czynienia z możliwością naruszenia interesu publicznoprawnego przez Spółkę, co uzasadnia ocenę jej zachowania na rynku w świetle przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Organ Antymonopolowy zarzucił Spółce nadużywanie pozycji dominującej na rynku składowania odpadów, polegające na bezpośrednim narzucaniu nadmiernie wygórowanych cen za przyjęcie i składowanie odpadów na składowisku w Głubczycach, co może stanowić naruszenie art. 8 ust. 1 i 2 pkt 1 przywołanej na wstępie ustawy.

Praktyki ograniczające konkurencję stosowane przez przedsiębiorców ujawniają się na określonym rynku. Stąd też dla poprawnej oceny zachowania Spółki w kontekście przesłanek wynikających z art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów konieczne jest zdefiniowanie rynku właściwego w sprawie. Zgodnie z art. 4 pkt 8 w/w ustawy przez rynek właściwy rozumie się rynek towarów, które ze względu na ich przeznaczenie, cenę oraz właściwości, w tym jakość, są uznawane przez ich nabywców za substytuty oraz są oferowane na obszarze, na którym, ze względu na ich rodzaj i właściwości, istnienie barier dostępu do rynku, preferencje konsumentów, znaczące różnice cen i koszty transportu, panują zbliżone warunki konkurencji.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jedn.: Dz.U. 2001r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.) na gminy nałożono obowiązek zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty m.in. w zakresie utrzymania czystości i porządku oraz wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych. Obowiązki gmin w tym zakresie ograniczają się więc do podległego im obszaru. W niniejszej sprawie obszar ten obejmuje teren miasta i gminy Głubczyce. Art. 3 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach (tekst jedn.: Dz.U. 2005r. Nr 236, poz. 2008) do obowiązkowych zadań gminy zalicza utrzymanie czystości i porządku. Gminy mają obowiązek zapewnić czystość i porządek na swoim terenie oraz tworzyć warunki niezbędne do ich utrzymania, w szczególności tworząc warunki do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku lub zapewniając wykonanie tych prac przez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych.

Na terenie Gminy Głubczyce zlokalizowane jest jedno składowisko odpadów - przy ul. Rożnowskiej. Do grudnia 2003r. stanowiło ono własność Gminy. W tym okresie funkcję administratora składowiska na mocy umowy dzierżawy pełniła Spółka. W umowie dzierżawy Gmina zastrzegła sobie m.in. prawo ustalania zasad pobierania i wysokości opłat za odbiór nieczystości (stałych §2 ust. 2 umowy), prawo kontroli nad prawidłową eksploatacją wysypiska, wydawania dyspozycji i zaleceń pokontrolnych do wykonania przez Spółkę, prawo do określania warunków udostępniania składowiska innym przedsiębiorcom wywożącym odpady (§6 umowy). Zaś w Aneksie nr 1 do umowy dzierżawy z dnia 21.08.2002r. zmieniając §6 Gmina wprost określiła warunki udostępniania składowiska przez Spółkę innym przedsiębiorcom. Gmina w toku postępowania zdecydowała się na przeniesienie prawa własności składowiska na Spółkę, a czynności z tym związane zakończone zostały w dniu 03.12.2003r. (karty nr 203-207). Spółka świadczy nie tylko usługi w zakresie składowania odpadów komunalnych, ale również zajmuje się wywozem tych odpadów z terenu Gminy. Stwierdzić zatem należy, iż działa zarówno na rynku składowania odpadów komunalnych pochodzących z terenu Głubczyc, jak i na silnie z nim powiązanym rynku wywozu odpadów komunalnych. Działania Spółki podlegają ocenie w świetle art. 8 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, gdyż Gmina zawierając ze Spółką umowę dzierżawy składowiska umożliwiła jej korzystanie z posiadanego monopolu na rynku składowania odpadów komunalnych obejmującego teren Głubczyc.

Podstawowym warunkiem dla zaistnienia praktyki ograniczającej konkurencję z art. 8 ust. 2 pkt 1 w/w ustawy jest, aby przedsiębiorca ją stosujący posiadał pozycję dominującą na rynku. Zgodnie z art. 4 pkt 9 w/w ustawy przez pozycję dominującą przedsiębiorcy rozumie się pozycję, która umożliwia mu zapobieganie skutecznej konkurencji na rynku właściwym przez stworzenie mu możliwości działania w znacznym zakresie niezależnie od konkurentów, kontrahentów oraz konsumentów; domniemywa się, że przedsiębiorca ma pozycję dominującą, jeżeli jego udział w rynku przekracza 40%.

Rynkiem właściwym w okolicznościach sprawy jest rynek składowania odpadów komunalnych obejmujący obszar Głubczyc. Na tak oznaczonym rynku Spółka najpierw jako dzierżawca, a obecnie jako właściciel jedyne składowiska zlokalizowanego na terenie Głubczyc przy ul. Rożnowskiej zajmuje niekwestionowaną pozycję dominującą.

Dodać należy, że sankcjonowaniu w trybie przewidzianym w art. 8 ustawy podlega nie samo posiadanie na rynku pozycji dominującej, ale jej nadużywanie. Nie ulega wątpliwości, że przedsiębiorca posiadający pozycję dominującą ma możliwość oddziaływania na stan konkurencji na rynku. Spółka dysponowała więc siłą rynkową pozwalającą jej jednostronnie dyktować warunki umowy swym kontrahentom w zakresie przyjmowania odpadów na składowisko.

Do stwierdzenia stosowania przez Spółkę zarzucanej praktyki ograniczającej konkurencję, obok wykazania, iż posiada pozycję dominującą na rynku właściwym, konieczne jest

udowodnienie spełnienia przesłanek wynikających z art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, do których należą:

- bezpośrednio narzucanie cen oraz
- nadmiernie wygórowany charakter tych cen.

Jeżeli chodzi o narzucanie ceny działanie to cechuje się jednostronnością i przymusem towarzyszącym jego wykonywaniu. Cena narzucana jest dzięki zajmowaniu przez danego przedsiębiorcę pozycji dominującej na rynku i wykorzystywaniu jej w związku z posiadaną siłą rynkową. W niniejszej sprawie Spółka najpierw jako dzierżawca jedynego składowiska w Głubczycach, a następnie jako jego właściciel, dysponuje potencjałem niezbędnym do narzucenia swoim kontrahentom – konkurentom na rynku wywozu odpadów komunalnych - cen za świadczone usługi składowania odpadów. Dysponowanie siłą rynkową umożliwiającą narzucanie warunków umów nie przesądza, że z takim narzuceniem mamy do czynienia w każdym z przypadków. W niniejszej sprawie wysokość cen za składowanie odpadów pobieranych przez Spółkę ustalana była w drodze uchwały Rady Miejskiej (karta nr 124 verte). Ceny pobierane przez Spółkę nie podlegały konsultacjom lub uzgodnieniom z jej kontrahentami, o czym świadczą okoliczności sprawy próbującego wejść na rynek wywozu odpadów przedsiębiorcy (karta nr 178). Uznać należy, że nie mają oni żadnego wpływu na ich wysokość, dlatego też ceny przyjęte przez Spółkę są narzucane jej ewentualnym kontrahentom.

Przez cenę nadmiernie wygórowaną należy rozumieć cenę narzuconą nabywcy przez podmiot posiadający pozycję dominującą, z racji posiadania siły rynkowej, rażąco zawyżoną w stosunku do wartości świadczenia, której odbiorca nie zaakceptowałby w przypadku posiadania przez przedsiębiorcę zajmującego pozycję dominującą konkurencji. Cena taka w sposób istotny narusza zasadę ekwiwalentności świadczeń stron umowy określoną w art. 487 § 2 k.c. Cena nadmiernie wygórowana jest sprzeczna z ustawą o ochronie konkurencji i konsumentów, która jednak nie zawiera kryteriów pozwalających odróżnić cenę nadmiernie wygórowaną od innych cen stosowanych w obrocie.

Doktryna i praktyka sądowa są zgodne co do tego, iż przy definiowaniu ceny nadmiernie wygórowanej, w celu wyeliminowania błędów w ocenie, należy posługiwać się dwojakiego rodzaju kryteriami. Pierwsze z nich związane są z analizą kosztową działalności gospodarczej przedsiębiorcy. Wyróżnia się tu kryteria odnoszące się do kosztów własnych przedsiębiorcy wynikających z kalkulacji ceny towaru, wielkości zysku w cenie jednostkowej, rentowności rozumianej jako stosunek zysku do kosztów własnych. Drugie powstają z porównania cen występujących na rynku właściwym z cenami potencjalnych konkurentów przedsiębiorcy na innych rynkach (tzw. analiza porównawcza cen). Jeżeli w wyniku zastosowania tych kryteriów okaże się, że badana cena istotnie narusza zasadę ekwiwalentności świadczeń kontrahentów, gdyż jest rażąco zawyżona w stosunku do wartości świadczenia oferowanego przez dominującego na rynku przedsiębiorcę, to należy przyjąć, iż mamy do czynienia z ceną nadmiernie wygórowaną w rozumieniu art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (zob. wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 20.11.2003r. sygn. akt XVII Ama 121/03, wyrok Sądu Apelacyjnego z dnia 14.06.2005r. sygn. akt VI ACa 93/05).

Analizując przedmiotowy zarzut Organ Antymonopolowy zwrócił uwagę na fakt, iż Spółka w swej dotychczasowej działalności, tj. do maja 2003r., nie posługiwała się cennikiem usług za składowanie odpadów. Spółka działając na dwóch rynkach – wywozu i składowania odpadów nie prowadzi odrębnej dokumentacji dotyczącej przychodów za odbiór odpadów i za składowanie odpadów na wysypisku (karty nr 25, 140). W toku postępowania podała, że z tytułu świadczenia usług wywozu i utylizacji odpadów w 2002r. uzyskała przychód w wysokości (...) zł. Z tego przychodu były pokrywane zarówno koszty wywozu jak i koszty składowania odpadów. Właściciele nieruchomości zlokalizowanych na terenie Głubczyc



obciążani byli jedną opłatą za odbiór i składowanie łącznie (karty nr 25, 140). Na tej działalności w 2002r. Spółka poniosła stratę, którą pokryła z dochodu z działalności w zakresie utrzymania zieleni miejskiej (karta nr 25). Jakkolwiek okoliczności te mogą budzić zastrzeżenia, to nie stanowią przesłanek pozwalających na stwierdzenie, że cena za składowanie odpadów ustalona przez Spółkę była nadmiernie wygórowaną.

*W Kalkulacji na miesięczną opłatę od 1 mieszkańca Gminy Głubczyce za wywóz nieczystości stałych na rok 2003* Spółka uwzględniła m.in. koszty składowania odpadów na wysypisku w kwocie 4,40 zł/m<sup>3</sup> od 1 mieszkańca Gminy Głubczyce (karty nr 132-133), co według przelicznika metrów sześciennych na tony, stosowanego przez Spółkę, daje kwotę 22,00 zł/t (karty nr 139-140). Podkreślić jednak należy, iż przyczyną przyjęcia tak niskiej ceny była dyspozycja Rady Miejskiej Głubczyc, aby nie kierować się rachunkiem ekonomicznym, a niewielkimi możliwościami finansowymi mieszkańców, w celu ich zachęcenia do oddawania wszystkich odpadów i utrzymania czystości i porządku w gminie. Cena 22,00 zł/t była ceną oderwaną od parametrów ekonomicznych. Kalkulacja sporządzana była przez Spółkę pod stawkę, jaka była możliwa do zaakceptowania przez Radę Gminy (karta nr 139). Oparcie cennika o reguły ekonomii i realnych kosztów świadczenia mieszkańcom usługi spowodowało ustalenie ceny na poziomie 58,80 zł/t + opłata za korzystanie ze środowiska, tj. łącznie 73,22 zł/t.

Organ Antymonopolowy zwrócił uwagę, iż spółka kalkulując cenę za składowanie odpadów nie wliczyła do niej marży zysku. Zgodnie z orzecznictwem Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (wyrok z dnia 24.04.2002r. sygn. akt XVII Ama 73/01), w gospodarce rynkowej, usługi komunalne są „towarem” jak każdy inny. Ich cena musi więc pokrywać koszty, a ponadto umożliwiać osiąganie zysku. Osiąganie zysku przez podmiot gospodarczy jest warunkiem utrzymania się na rynku, gdyż umożliwia rozwój. Nie można zatem oczekiwać od podmiotu świadczącego takie usługi, aby dobrowolnie zrezygnował z zysku w części lub całości. W powyższym orzeczeniu Sąd stwierdził również m.in., iż osiągany przez przedsiębiorcę, któremu postawiono zarzut, 16% zysk jednostkowy nie jest wcale zyskiem nadmiernym. Tymczasem Spółka kalkulując cenę składowania 1 tony odpadów nie uwzględniła w niej żadnego zysku. Nie można zatem przypisać jej pobierania nadmiernie wygórowanej ceny będącej następstwem wkalkulowania w nią wygórowanego zysku.

Stosowanie wyłącznie kryteriów kosztowych przy badaniu możliwości stosowania przez Przedsiębiorstwo cen nadmiernie wygórowanych nie byłoby miarodajne, gdyż podmiot o pozycji dominującej nie poddawany konfrontacji ze strony konkurentów ma łatwą możliwość wkalkulowania do ceny nieuzasadnionych kosztów działalności, co nie zawsze łatwo udaje się odkryć. Dlatego, chociaż podstawą dla ustalania opłat za składowanie odpadów są kryteria kosztowe, to jednak Organ Antymonopolowy dodatkowo dokonał porównania cen stosowanych przez Spółkę z cenami innych przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie administrowania składowiskami odpadów na innych, porównywalnych rynkach.

W świetle orzecznictwa Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów metoda porównawcza jest zasadna i obiektywna. Metoda kosztowa niesie bowiem ze sobą możliwości manipulowania kalkulacją, przez wliczenie w cenę pozornych kosztów działalności (zob. wyrok z dnia 02.04.2003r. sygn. akt XVII Ama 41/02, wyrok z dnia 30.06.2005r. sygn. akt XVII Ama 24/04). Wszelkie porównywanie stosowanych cen ma sens wyłącznie wtedy, gdy porównywalne są również warunki działania przedsiębiorców (zob. wyrok w/w Sądu z dnia 25.08.2004r. sygn. akt Ama 91/03).

Ponieważ Gmina Głubczyce jest gminą liczącą około 25 tys. mieszkańców Organ Antymonopolowy zwrócił się o informacje na temat cen za składowanie odpadów do administratorów składowisk zlokalizowanych na terenie gmin o podobnej liczbie mieszkańców, tj. do przedsiębiorstw administrujących składowiskami na terenie gmin województwa śląskiego i opolskiego o liczbie mieszkańców od 10 do 45 tys.

Zestawienia cen netto obowiązujących w 2003 za zeskładowanie 1 tony niesegregowanych odpadów komunalnych (bez opłaty za korzystanie ze środowiska) na składowiskach zlokalizowanych na terenie gmin województwa śląskiego i opolskiego o liczbie mieszkańców od 10 tys. do 45 tys. przedstawia się następująco.

Gmina	2003
Prudnik	30,00
Ozimek	30,86
Głogówek	31,95
Czechowice-Dziedzice	33,25
Olesno	48,70
Namysłów	49,50
Konieczpol	50,00
Pyskowice	55,00
Strzelce Opolskie	57,23
<b>Głubczyce</b>	<b>58,80</b>
Knurów	65,00
<b>średnia cena</b>	<b>46,39</b>

Z analizy danych zawartych w tabeli wynika, iż cena za składowanie odpadów stosowana przez Spółkę na terenie Gminy Głubczyce w 2003r. kształtowała się nieco powyżej średniego poziomu cen. Jeden potencjalny konkurent Spółki działający na porównywalnym rynku pobierał za przedmiotową usługę wyższą opłatę, a dziewięciu – niższe, w tym jednak pięciu pobierało ceny przekraczające 48 zł/t. Ustalenie ceny za składowanie odpadów w wysokości 58,80 zł/t netto nie daje zatem podstaw do uznania jej za nadmiernie wygórowaną. Zgodnie z orzecznictwem dowodem na naruszenie art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów przez Spółkę mogłoby być pobieranie na innych rynkach znacznie niższych cen przez jego potencjalnych konkurentów (zob. wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 30.10.1996r. sygn. akt XVII Amr 43/96). Pamiętać jednak trzeba, że nawet relatywnie wysoka cena nie musi być ceną nadmiernie wygórowaną, bowiem kryterium rozstrzygającym o wyniku jej oceny jest relacja ceny do świadczenia, a nie do ceny stosowanej przez innych przedsiębiorców (zob. wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 24.04.2002r. sygn. akt XVII Ama 73/01).

Wyniki przeprowadzonej powyżej analizy kosztowej wskazują, iż cena za składowanie odpadów w wysokości 58,80 zł/t nie była nadmiernie wygórowana. Do takich samych wniosków prowadzi analiza porównawcza ceny stosowanej przez Spółkę z cenami obowiązującymi na terenie innych gmin o zbliżonej liczbie mieszkańców. Z przesłanek wymaganych do stwierdzenia stosowania przez przedsiębiorcę praktyki ograniczającej konkurencję z art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów spełniona została jedynie przesłanka narzucania. Skoro nie można przypisać Spółce stosowania ceny nadmiernie wygórowanej, nie została spełniona jedna z obligatoryjnych przesłanek wynikających z przyjętej podstawy prawnej zarzutów i tym samym zarzuty te należy uznać za nieuzasadnione.

Stąd należało orzec jak w sentencji.

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 dwutygodniowym od

dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów  
– Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Katowicach.

Dyrektor Delegatury  
Urzędu Ochrony Konkurencji  
i Konsumentów w Katowicach  
*Alicja Kral*