

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Delegatura Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Bydgoszczy
85-097 Bydgoszcz, ul. Jagiellońska 34
Tel. (0-52) 345-56-44, Fax (0-52) 345-56-17, Tel. Centrala (0-52) 3254-100
E-mail: bydgoszcz@uokik.gov.pl

Bydgoszcz, 12 października 2001 roku

RBG-562-01/01/MW

Decyzja nr RBG- 43/2001

Na podstawie art. 104 Kpa, 105 Kpa, art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 roku o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2000 roku nr 122 poz. 1319), działając w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, po przeprowadzeniu postępowania antymonopolowego, wszczętego na wniosek Waldemara Hamerlika, prowadzącego działalność gospodarczą polegającą na usługach transportowych – wywozie nieczystości stałych i płynnych, o stosowanie praktyk ograniczających konkurencję przez Zakład Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. z siedzibą w Sępólnie Krajeńskim oraz Gminę Sępólno Krajeńskie.

I. nie stwierdza się praktyki ograniczającej konkurencję, polegającej na pobieraniu przez Zakład Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. z siedzibą w Sępólnie Krajeńskim nadmiernie wygórowanych cen za składowanie odpadów na wysypisku śmieci we Włociborku;

II. umarza się postępowanie antymonopolowe przeciwko Gminie Sępólno Krajeńskie, w sprawie stosowania praktyk ograniczających konkurencję, polegających na nie przedsięwzięciu dostatecznych środków do zdyscyplinowania podmiotów, mających swe siedziby na terenie Gminy Sępólno Krajeńskie, do przekazywania odpadów na legalne wysypisko śmieci, co było bezpośrednim powodem wzrostu cen wwozu odpadów na lokalne wysypisko śmieci o 50%.

Uzasadnienie:

Zarząd Miejski w Sępólnie Krajeńskim zawarł, dnia 2 marca 1998 roku, z Zakładem Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. umowę o eksploatację i administrację składowiska odpadów stałych (we Włociborku – przyp. UOKiK). W oparciu o § 3 umowy a dnia 2 marca 1998 roku, do Zakładu Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. należą:

1. stworzenie struktury technicznej dla realizacji podstawowych zadań gospodarki odpadami komunalnymi,

2. utworzenie systemu odzysku surowców wtórnych oraz recyklingu, spełniającego wymogi ochrony środowiska,
3. efektywne wykorzystanie surowców znajdujących się w odpadach,
4. eksploatawanie składowiska zgodnie z dokumentacją oraz wymogami sanitarnymi.

Na podstawie § 4 cytowanej umowy, wszystkie koszty eksploatacji składowiska pokrywane będą z opłat za korzystanie z systemu gospodarki odpadami komunalnymi. System opłat oparty będzie na parametrach wagowych i objętościowych. Umowa stanowi również o obniżce cen przy odbiorze odpadów posegregowanych (§ 5). Opłaty za unieszkodliwianie odpadów komunalnych ustalane będą w oparciu o koszty ponoszone na eksploatację składowiska odpadów.

Rada Miejska w Sępólnie Krajeńskim może ustalić w drodze uchwały, górne stawki opłat za usuwanie i unieszkodliwianie odpadów. Opłaty nie mogą być niższe od ponoszonych kosztów eksploatacji. W przypadku ustalenia przez Radę Miejską opłat niższych niż koszty eksploatacji, Zakładowi Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. zostanie przyznana dotacja do wysokości poniesionych kosztów (§ 7). Szczegółowe zasady usuwania i unieszkodliwiania odpadów komunalnych ustala Rada Miejska Sępólna Krajeńskiego w uchwale w sprawie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Sępólno Krajeńskie (§ 8). Zarząd Miejski posiada prawo kontroli nad działalnością związaną z gospodarką odpadami komunalnymi (§ 9).

Zakład Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. zawarł, w dniu 12 grudnia 2000 roku umowę z wnioskodawcą niniejszego postępowania, której przedmiotem było składowanie odpadów stałych na wysypisku w miejscowości Włósciborek, pochodzących tylko i wyłącznie z Gminy Sępólno Krajeńskie. Na podstawie § 5 umowy z 12 grudnia 2000 roku, Zakład Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. rozlicza należności za przyjęte odpady komunalne według obowiązujących stawek, zawartych w Zarządzeniu Dyrektora Zakładu Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o.

Wnioskodawca podniósł, we wniosku o wszczęcie postępowania, iż rozpoczął działalność gospodarczą w zakresie wywozu nieczystości stałych z terenu miasta i gminy Sępólno Krajeńskie, dnia 1 stycznia 2001 roku. Zdaniem wnioskodawcy, podczas podpisywania umowy o składowanie odpadów stałych, w dniu 12 stycznia 2001 roku, dyrektor Zakładu Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. ustnie oświadczył, iż stawka za składowanie odpadów stałych wynosi 30 zł. od tony. Opierając się na tym oświadczeniu, wnioskodawca podpisał umowę. Po kilku dniach, gdy wnioskodawca zamierzał opróżnić na wysypisku załadowany samochód, skontaktował się z dyrektorem Zakładu Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o., a ten oświadczył mu, iż stawka za dostarczone na wysypisko we Włósciborku nieczystości stałe wynosi 45 zł od tony i 22,50 zł od m³.

W ramach wniosku, wnioskodawca przedłożył dane o cenach składowania

odpadów, obowiązujących w innych gminach regionu:

- **Więcbork – cena 1 m³ odpadów – 9,63 zł**
- **Kamień Krajeński – cena 1 m³ odpadów – 6,31 zł**
- **Mrocza - cena 1 m³ odpadów – 2,35 zł**
- **Tuchola - cena 1 tony odpadów – 29,96 zł**
- **Chojnice - cena 1 m³ odpadów – 12,84 zł**
- **Nakło Rozwazyn – cena 1 tony odpadów – 34,00 zł.**

Pełnomocnik Gminy Sępólno Krajeńskie, w odpowiedzi na wniosek o wszczęcie postępowania antymonopolowego wniosła o odmowę wszczęcia postępowania ze względu na:

1) przedwczesność postępowania, w związku z podjętymi, z dniem 01.03.2001 roku przez Zarząd Miejski w Sępólnie Krajeńskim czynnościami w sprawie ustalenia ilości składowanych odpadów z terenu miasta i gminy Sępólno Krajeńskie, która to okoliczność może mieć wpływ na wysokość kalkulacji ustalonej przez Zakład Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o.;

2) opracowywanie projektu uchwały w sprawie ustalenia wysokości opłat od właścicieli bądź użytkowników posesji, którzy wbrew ustawowemu obowiązkowi nie legitymują się dowodem składowania odpadów na wysypisku. Pełnomocnik Gminy podniosła ponadto, iż Zarząd Miasta nie znalazł podstaw do stwierdzenia, że kalkulacja ZGK Sp. z o.o. jest nieprawidłowa i postanowił utrzymać ją do końca czerwca 2001 roku. Według pełnomocnik Gminy, Zarząd Miasta zobowiązał się wobec wnioskodawcy do dokonania ponownej analizy kalkulacji cen obowiązujących na wysypisku we Włóściborku, po zweryfikowaniu ilości wywożonych nieczystości na wysypisko.

Zakład Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. przedłożył organowi antymonopolowemu kalkulację opłat za dostarczone na wysypisko we Włóściborku, śmieci. Ponadto Zakład Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. przedłożył następujące informacje:

- **składowisko odpadów komunalnych w m. Włóściborek zostało przekazane do eksploatacji w połowie 1997 roku;**
- **wynik finansowy, który uzyskiwało składowisko odpadów przedstawiał się następująco:**
 - za rok 1997 – strata – 7 000 zł.
 - za rok 1998 – strata – 9 700 zł.
 - za rok 1999 – strata – 38 800 zł.
 - Za rok 2000 – wynik dodatni + 3 800 zł.

Prezes Urzędu zważył, co następuje

Przez pozycję dominującą rozumie się pozycję przedsiębiorcy, która umożliwia mu zapobieganie skutecznej konkurencji na rynku właściwym przez stworzenie mu możliwości działania w znacznym zakresie niezależnie od konkurentów, kontrahentów oraz konsumentów; domniemywa się, że

przedsiębiorca ma pozycję dominującą, jeżeli jego udział w rynku przekracza 40%.

Zakład Gospodarki Komunalnej posiada pozycję monopolistyczną, jako jedyny podmiot administrujący jedynym wysypiskiem śmieci, przeznaczonym do składowania odpadów pochodzących z gminy Sępólno Krajeńskie.

Nie ulega wątpliwości, iż podmiotem uprawnionym do ustalania cen za wwożenie odpadów na wysypisko śmieci we Włósciborku jest Zakład Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o.. Wynika to z umowy o eksploatację i administrację składowiska odpadów stałych, zawartej w dniu 2 marca 1998 roku między Zarządem Miejskim w Sępólnie Krajeńskim i Zakładem Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. W § 4 zawarto zapis o tym, iż wszystkie koszty eksploatacji składowiska pokrywane będą z opłat za korzystanie z systemu gospodarki odpadami komunalnymi. § 6 natomiast stanowi, iż opłaty za unieszkodliwianie odpadów komunalnych ustalać będzie Zakład Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w oparciu o koszty ponoszone na eksploatację składowiska odpadów.

Zakład Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. jako przedsiębiorca prowadzący działalność gospodarczą, polegającą na oczyszczaniu miasta z odpadów stałych jest konkurentem wobec wnioskodawcy.

Rynek wywożenia śmieci z gminy Sępólno Krajeńskie zdefiniować należy następująco:

1. w aspekcie geograficznym rynkiem właściwym jest teren gminy Sępólno Krajeńskie.

2. w aspekcie produktowym, rynkiem właściwym są odpady, których dawcami są podmioty, mające swe siedziby na terenie gminy Sępólno Krajeńskie.

Na tak definiowanym rynku działa dwóch przedsiębiorców:

- wnioskodawca, posiadający jeden samochód śmieciarkę, dostosowaną do przewozu nieczystości stałych. Maksymalna ładowność jednorazowa śmieciarki wynosi 6540 kg.

- Zakład Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o., dysponujący jedną śmieciarką o maksymalnej pojemności 13,5 m³ lub od 4800 do 7000 kg (w zależności od rodzaju odpadów).

Udział obu, wyżej wymienionych przedsiębiorców na lokalnym rynku wywożenia śmieci przedstawia się następująco:

- Zakład Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. – 89,8%

- Wnioskodawca – 10,2%.

Mając na uwadze powyższe dane stwierdzić należy, iż na rynku wywożenia śmieci z terenu gminy Sępólno Krajeńskie, Zakład Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. ma bardzo silną, dominującą pozycję.

Wnioskodawca w toku niniejszego postępowania kwestionował nadmierną – jego zdaniem – podwyżkę cen wwozu śmieci na wysypisko śmieci we Włósciborku. Zarzuty wnioskodawcy dotyczyły – w przeważającym zakresie – kalkulacji ceny wwozu odpadów.

Organ antymonopolowy stoi na stanowisku, że kwestionowanie kalkulacji ceny odpadów nie oddaje istoty problemu. W gminie Sępólno Krajeńskie, zatrważająco niewielka ilość podmiotów oddaje śmieci przedsiębiorcom oczyszczającym miasto, aby ci wywieźli je na legalne wysypisko. Większość podmiotów, mających swe siedziby w gminie Sępólno Krajeńskie pozbywa się swoich odpadów, lokując je na „dzikich”, nielegalnych wysypiskach. Według danych zebranych w ramach prowadzonego postępowania antymonopolowego, na 18 – 20 tysięcy ton odpadów, które powinny znaleźć się na wysypisku we Włósciborku, na wysypisko trafia jedynie około 6000 ton. Niska „ściągłość” odpadów na legalne wysypisko stanowi podstawowy powód wzrostu ceny za wwóz śmieci.

Nie ma podstaw do tego, aby podważać kalkulację ceny wwozu odpadów na wysypisko odpadów stałych we Włósciborku. Koszty eksploatacji wysypiska rosną proporcjonalnie do zmniejszającej się ilości wwożonych odpadów na legalne wysypisko śmieci dla gminy Sępólno Krajeńskie. Wysoka cena za wwóz odpadów na wysypisko jest bezpośrednią konsekwencją niskiej „ściągłości” odpadów stałych.

Zakład Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. nie może ustalać opłat za korzystanie ze składowiska odpadów, które byłyby niższe od ponoszonych kosztów eksploatacji (vide: § 7 pkt 2 umowy o eksploatację i administrację składowiska odpadów stałych z dnia 2 marca 1998 roku). Nie ma więc podstaw do przypisania Zakładowi Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. narzucania nadmiernie wygórowanych cen.

Zdaniem organu antymonopolowego, odpowiedzialność za obecną sytuację na lokalnym rynku gospodarowania odpadami, ponoszą władze gminy Sępólno Krajeńskie, które nie egzekwują od podmiotów, mających swe siedziby na terenie gminy, aby te oddawały swe odpady do wywiezienia na legalne wysypisko śmieci. Mamy w tym zakresie do czynienia z zaniechaniem organów Gminy. Organy Gminy od dłuższego czasu zdają sobie sprawę ze złej sytuacji, panującej na lokalnym rynku gospodarowania odpadami. W oparciu o art. 6 ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 1996 roku nr 132 poz. 622 z późn. zm.) właściciele nieruchomości, zobowiązani są do usuwania odpadów komunalnych i udokumentowania korzystania z usług wykonywanych przez zakład będący gminną jednostką organizacyjną lub podmiot posiadający zezwolenie na wykonywanie usług usuwania odpadów komunalnych przez okazanie umowy i dowodów płacenia za usługi lub okazanie, na żądanie wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, dowodów płacenia za składowanie odpadów na składowisku odpadów komunalnych. W przypadku gdy właściciele nieruchomości nie udokumentują korzystania z usług gminnych jednostek organizacyjnych lub podmiotów posiadających, obowiązek usuwania i unieszkodliwiania odpadów komunalnych przejmuje gmina, pobierając od tych właścicieli nieruchomości opłaty.

Zdaniem organu antymonopolowego, gmina – na gruncie obowiązującego obecnie prawa (abstrahując od ustawy z dnia 7 czerwca 2001 roku,

nowelizującej ustawę z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach) - posiada dostateczne możliwości prawne do skutecznego egzekwowania od podmiotów, mających siedziby na jej terenie do przekazywania odpadów dwom przedsiębiorcom, stronom niniejszego postępowania, celem wywiezienia ich na legalne wysypisko śmieci. Należy jednak zauważyć, iż ocena zachowań Gminy przez organ antymonopolowy w prawnoprocesowych formach działania, w tym także w podejmowaniu (lub zaniechaniu podejmowania uchwał) następować może wyłącznie zgodnie z prawem antymonopolowym.. W żadnym wypadku ocena ta nie może oznaczać wejścia w kompetencje sądu administracyjnego. W oparciu o art. 101 ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 1996 roku nr 13 poz. 74), każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może – po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia – zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Do kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego zalicza się również skargi na bezczynność organów (art. 17 ustawy z dnia 11 maja 1995 roku o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, opubl. w Dz.U. z 1995 roku nr 74 poz. 368 z późn. zm.) - z sytuacją taką mamy do czynienia w niniejszej sprawie. W związku z brakiem kompetencji do merytorycznej oceny działania, ewentualnie zaniechania Gminy (w kontekście rozpatrywanego w niniejszej sprawie stanu faktycznego), postępowanie antymonopolowe, w odniesieniu do Gminy należało umorzyć.

W związku z powyższym należało orzec jak w sentencji.

Od niniejszej decyzji służy odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Antymonopolowego za pośrednictwem niniejszej Delegatury w terminie dwutygodniowym od daty doręczenia niniejszej decyzji.

Z up. Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
Dyrektor Delegatury w Bydgoszczy
Andrzej Chajęcki

Otrzymują:
Waldemar Hamerlik
ul. Sportowa 5
89-400 Sępólno Krajeńskie

Zakład Gospodarki Komunalnej
Sp. z o.o.
ul. Orzeszkowej 8

89-400 Sępólno Krajeńskie

Kancelaria Radcy Prawnego
Katarzyna Podmokły
Pl. Kościuszki 5
77-400 Złotów