



**PREZES  
URZĘDU OCHRONY  
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW  
DELEGATURA UOKIK W KRAKOWIE**

RKR-61-1/08/DN - 16 /08

Kraków, dn. 30 września 2008 r.

**DECYZJA Nr RKR - 29/2008**

Na podstawie art. 105 § 1 *ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.)* w związku z art. 83 *ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331, ze zm.)* oraz stosownie do art. 33 ust. 6 tej ustawy i § 7 *rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2007 r. w sprawie określenia właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Dz.U. Nr 134, poz. 939)*

- w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów:

**umarza się**, wszczęte z urzędu, postępowanie w sprawie stosowania przez P.H.P.U. „Zagroda” Sp. z o.o. z siedzibą w Strzyżowie, przy ul. 1-go Maja 38B praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, polegających na:

1. naruszeniu obowiązku wynikającego z treści § 20 pkt 1 *Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Domaradz (Uchwała Rady Gminy Domaradz Nr X/77/0 z dnia 17 września 2007 r.)* w związku z art. 6 ust. 1 *ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 ze zm.)* poprzez nie zawarcie z właścicielami nieruchomości-konsumentami umów o wywóz odpadów komunalnych;
2. stosowaniu we wzorcu umowy o wywóz odpadów komunalnych postanowienia w brzmieniu:  
*„odpady do wywożenia muszą być zgromadzone w pobliżu posesji Zamawiającego w miejscu dostępnym i dogodnym do dojazdu o każdej porze dnia i roku”*,  
które jest sprzeczne z § 22 ust. 1 *rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 75, poz 690 ze zm.)* oraz § 13 ust. 1 *Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Domaradz.*

**U z a s a d n i e n i e**

W dniu 26 czerwca 2007 r. do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów - Delegatury w Krakowie wpłynęło pismo Rzecznika Praw Obywatelskich zawiadomienie o podejrzeniu naruszenia zbiorowych interesów konsumentów przez P.H.P.U. „Zagroda” Sp. z o.o. z siedzibą w Strzyżowie (dalej „Spółka” lub „Spółka „Zagroda”). Rzecznik podniósł, iż Spółka, świadcząca usługi w zakresie wywozu odpadów komunalnych na terenie Gminy Domaradz, w umowach zawieranych z właścicielami nieruchomości stosuje zapis w brzmieniu: *„odpady do wywożenia muszą być zgromadzone*

w pobliżu posesji Zamawiającego w miejscu dostępnym i dogodnym do dojazdu o każdej porze dnia i roku”.

W ocenie Rzecznika powyższa regulacja stoi w sprzeczności z obowiązującym porządkiem prawnym. I tak, art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2005 r., Nr 236, poz. 2088 ze zm.) nakłada na właścicieli nieruchomości obowiązek utrzymania czystości i porządku m.in. poprzez wyposażenie nieruchomości w urządzenia służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymanie tych urządzeń w odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym. Z kolei zasady dotyczące umiejscowienia pojemników na odpady regulują przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 75, poz. 690 ze zm.) – dalej „rozporządzenie w sprawie warunków technicznych”. Rzecznik zwrócił uwagę, iż wyżej wskazane akty prawne nie nakładają na właścicieli nieruchomości obowiązku gromadzenia odpadów poza jej terenem.

Powyższe działania, zdaniem Rzecznika, mogą stanowić naruszenie zbiorowych interesów konsumentów

Biorąc powyższe pod uwagę Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej „Prezes UOKiK”) przeprowadził postępowanie wyjaśniające, w ramach którego ustalono, iż Spółka ZAGRODA obsługuje na terenie Gminy Domaradz ok. 1.150 t.j. 70% gospodarstw domowych. W roku 2006 Spółka zawarła z kontrahentami 3 pisemne umowy, natomiast w okresie od 1 stycznia do 30 września 2007 r. – 1 pisemną umowę o wywóz odpadów.

W toku przeprowadzonego j.w. postępowania Prezes UOKiK poddał również analizie wzorzec umowy stosowany przez Spółkę w obrocie z konsumentami. Ustalono, iż § 2 pkt 3 wzorca umowy zawiera postanowienie w brzmieniu: „odpady do wywożenia muszą być zgromadzone w pobliżu posesji Zamawiającego w miejscu dostępnym i dogodnym do dojazdu o każdej porze dnia i roku”.

Realizacja tego postanowienia oznacza w praktyce, iż właściciele gospodarstw usytuowanych przy bocznych drogach zobligowani są do dostarczania worków z odpadami w ustalonych terminach do drogi głównej, na której wyznaczona została trasa „objazdu”.

Jak ustalono, odpady komunalne gromadzone są i odbierane w workach foliowych, których zakup przez klientów Spółka traktuje na równi z zawarciem pisemnej umowy. I tak, z terenu Gminy Domaradz w 2006 roku Spółka wywiozła 6.500 worków, a w okresie od 1 stycznia do 30 września 2007 r. – 5.300 worków.

Uwzględniając powyższe, postanowieniem Nr RKR-42/2008, Prezes UOKiK wszczął, w dniu 17 stycznia 2008 r., postępowanie w sprawie stosowania przez P.H.P.U. „Zagroda” Sp. z o.o. praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, polegających na:

1. naruszeniu obowiązku wynikającego z treści § 20 pkt 1<sup>1</sup> Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Domaradz (Uchwała Rady Gminy Domaradz Nr XXII/134/05 z dnia 6 stycznia 2005 r.) w związku z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2005 r.

---

<sup>1</sup> Pierwotnie wskazano § 22 ust. 1 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Domaradz. Z uwagi jednak na wejście w życie nowego Regulaminu, w którym treść ww. przepisu w identycznym brzmieniu zamieszczono w § 20 ust. 1, wydane zostało, w dniu 1 lipca 2008 r., postanowienie nr RKR-274/2008 zmieniające odpowiednio postanowienie nr RKR-42/2008 o wszczęciu przedmiotowego postępowania.

- Nr 236, poz. 2008 ze zm.) poprzez nie zawarcie z właścicielami nieruchomości-konsumentami umów o wywóz odpadów komunalnych;
2. stosowaniu we wzorcu umowy o wywóz odpadów komunalnych postanowienia w brzmieniu:

*„odpady do wywożenia muszą być zgromadzone w pobliżu posesji Zamawiającego w miejscu dostępnym i dogodnym do dojazdu o każdej porze dnia i roku”,*  
które jest sprzeczne z § 22 ust. 1 *rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 75, poz 690 ze zm.)* oraz § 13 ust. 1<sup>2</sup> *Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Domaradz*

co może stanowić naruszenie art. 24 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Odnosząc się do postawionych j.w. zarzutów (karty nr 43-46 w aktach sprawy) Spółka podała, iż wprawdzie zgodnie z § 22 pkt 1 Regulaminu właściciel nieruchomości zobowiązany jest do zawarcia umowy z przedsiębiorstwem wywozowym w zakresie wywozu odpadów, jednakże z treści tego przepisu nie wynika, w jakiej formie umowa winna być zawarta. Wymóg zawarcia umowy w formie pisemnej nie wynika również z przepisów *ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*. Spółka podkreśliła, iż wyżej wskazana ustawa obciąża obowiązkiem pozbywania się zebranych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych właścicieli tych nieruchomości. Na nich też ciąży obowiązek udokumentowania korzystania z usług przedsiębiorcy prowadzącego działalność w zakresie wywozu odpadów. Zdaniem Spółki, dla jej klientów, dokumentem takim jest imienny dowód zakupu worków i paragon zakupu worków określonego rodzaju w określonej ilości. W tym miejscu Spółka wyjaśniła, iż wraz z workami na odpady dostarcza do sklepów również umowy o wywóz odpadów komunalnych. Każdy z właścicieli nieruchomości w gminie Domaradz ma możliwość odebrania egzemplarza i podpisania go. Spółka nie może wpływać na mieszkańców gminy w zakresie zawierania umów w formie pisemnej, stąd też umowy pomiędzy Spółką z właścicielami nieruchomości są zawierane *per pacta concludentia*, a ich potwierdzeniem jest paragon zakupu worków.

Odnosząc się do zarzutu stosowania we wzorcu umowy o wywóz odpadów postanowienia sprzecznego z § 22 ust. 1 *rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych* oraz § 10 ust. 1 (aktualny § 13 ust. 1) *Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Domaradz*, Spółka podała, iż trudno uznać za naruszenie wyżej wskazanych przepisów krótkotrwałe umieszczenie worków z odpadami poza granicami danej nieruchomości raz na dwa tygodnie, w dniu i godzinie ustalonymi w harmonogramie wywozu odpadów. Harmonogram taki ustalany jest z góry na cały rok, a każde gospodarstwo domowe otrzymuje ten wykaz na początku danego roku. Spółka zwróciła uwagę, iż co do zasady gminy wiejskie charakteryzują się rozproszeniem gospodarstw w różnych odległościach od dróg gminnych. Do niektórych z tych gospodarstw brak jest nawet możliwości dojazdu. Dlatego przyjęto zasadę, iż worki z odpadami będą wystawiane przy trasach objazdu, ustalonych wspólnie z przedstawicielami Urzędu Gminy i konsultowanymi na posiedzeniu Rady Gminy.

---

<sup>2</sup> Pierwotnie wskazano § 10 ust. 1 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Domaradz. Z uwagi jednak na wejście w życie nowego Regulaminu, w którym treść ww. przepisu w identycznym brzmieniu zamieszczono w § 13 ust. 1, wydane zostało, w dniu 1 lipca 2008 r., postanowienie nr RKR-274/2008 zmieniające odpowiednio postanowienie nr RKR-42/2008 o wszczęciu przedmiotowego postępowania.

W ocenie Spółki zapis umowy dotyczący gromadzenia odpadów nie dotyczy ich gromadzenia w rozumieniu ich składowania, lecz dotyczy ich przygotowania do odbioru i wywozu przez Spółkę w ściśle określonym terminie w danej miejscowości.

Niezależnie od powyższego stanowiska Spółka poinformowała, iż zmieniła kwestionowany przez Prezesa UOKiK zapis § 2 pkt 3 wzorca umowy w ten sposób, iż w jego miejsce wstawiono zapis w brzmieniu: „*odpady do odbioru i wywożenia muszą być przygotowane i wystawione w pobliżu posesji Zamawiającego w miejscu dostępnym i dogodnym do dojazdu o każdej porze dnia i roku przy trasie objazdu dla danej miejscowości*”. Dokumentując powyższe Spółka przedłożyła nowy wzorec umowy (karta nr 46).

### **W toku przedmiotowego postępowania Prezes UOKiK ustalił, co następuje:**

Spółka „Zagroda” prowadzi działalność gospodarczą na podstawie wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego pod numerem 0000146826 (karty nr 22-27). Jest przedsiębiorcą, którego przedmiotem działalności jest m.in. wywóz i unieszkodliwianie odpadów. W zakresie wywozu odpadów komunalnych Spółka działa na terenach gmin: Czudec, Domaradz, Wiśniowa, Niebylec, Świlcza, Sędziszów Małopolski, Wojaszówka i Tyczyn, gdzie obsługuje ok. 15 tys. gospodarstw domowych. W gminie Domaradz Spółka działa na podstawie Zezwolenia Wójta tej Gminy z dnia 30 grudnia 2005 r. (karty nr 20-21) na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, gdzie świadczy usługi na rzecz ok. 1.150 gospodarstw domowych, co w ocenie Spółki, stanowi 70% ogółu tych gospodarstw.

Odpady komunalne od właścicieli nieruchomości odbierane są w workach foliowych o pojemności 60 i 120 litrów, opatrzonych logo Spółki. Worki dostarczane są przez właścicieli nieruchomości do tzw. tras objazdu i odbierane przez Spółkę co 14 dni. Trasy objazdu ustalane są przez sołtysów wsi, przedstawicieli Urzędu Gminy oraz Spółki „Zagroda” i przebiegają przez najliczniej zamieszkałe przysiółki wsi, drogami, które są przejezdne o każdej porze roku. Przebieg tras objazdu umieszczany jest na tablicach oraz ogłaszany przez sołtysów wsi.

W toku przedmiotowego postępowania Spółka „Zagroda” podała, iż z uwagi na duże rozproszenie gospodarstw domowych na terenie Gminy Domaradz, dotarcie do poszczególnych właścicieli nieruchomości w celu zawarcia umowy jest bardzo utrudnione. W związku z powyższym zawieranie umów o wywóz odpadów odbywa się na dwa sposoby.

Najpowszechniejszy to zakup firmowego worka na odpady, który Spółka utożsamia z zawarciem umowy. Worki sprzedawane są za pośrednictwem lokalnych sklepów, a w ich cenę wliczona jest opłata za wywóz odpadów zgromadzonych w tych workach. Wystawienie napełnionego worka przy trasie objazdu, w dniu wywozu ustalonym w harmonogramie, zobowiązuje Spółkę do ich wywozu. W ocenie Spółki, dowód legalnego usunięcia odpadów z terenu nieruchomości stanowi – dla właściciela tej nieruchomości – paragon zakupu worków.

W drugim przypadku Spółka zawiera z odbiorcą usługi umowę pisemną w oparciu o wzorec, przy czym, jak wynika z przedłożonych danych statystycznych, odsetek umów zawartych w formie pisemnej (3 umowy w roku 2006 i 1 umowa w 2007 roku – karta nr 40) w stosunku do ilości obsługiwanych gospodarstw domowych (1.150 - karta nr 40) jest znikomy.

Zarówno w toku postępowania wyjaśniającego jak i odnosząc się do zarzutów postawionych w postępowaniu w sprawie naruszenia zbiorowych interesów konsumentów

Spółka „Zagroda” wyrażała stanowisko, iż dokumentem potwierdzającym zawarcie umowy o wywóz odpadów jest paragon fiskalny wystawiany przy zakupie worka (karty nr 17-18 i 43-45). Uwzględniając powyższe oraz biorąc pod uwagę pkt 4 ww. Zezwolenia Wójta Gminy Domaradz z dnia 30 grudnia 2005 r. (karty nr 20-21), obligujący Spółkę do comiesięcznego przedkładania wykazu właścicieli nieruchomości, z którymi Spółka zawarła umowy o odbiór odpadów, lub z którymi umowy uległy rozwiązaniu, Prezes UOKiK wezwał Spółkę do wskazania w jaki sposób ustala dane personalne swoich klientów, w sytuacji, gdy nie zawiera z nimi umów pisemnych. Odpowiadając na powyższe (karty nr 49-61) Spółka przedłożyła kopie zestawień swoich klientów za miesiące: grudzień 2007 r., styczeń, luty oraz marzec 2008 r. Zestawienia zawierają imiona i nazwiska oraz numery domów, z których pochodzą wywożone przez Spółkę odpady. Jednocześnie Spółka wyjaśniła, iż dane personalne swoich odbiorców ustala na podstawie imiennych dowodów zakupu worków. Dokumentując powyższe Spółka przedłożyła kopię dokumentu pod nazwą „potwierdzenie zakupu worków na odpady komunalne”, na podstawie którego ustalić można imię i nazwisko kupującego, jego adres, datę zakupu oraz ilość zakupionych worków.

**Mając na uwadze powyższe ustalenia Prezes UOKiK zważył, co następuje:**

#### ***Interes publiczny***

Art. 1 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów ogranicza zastosowanie jej przepisów wyłącznie do podejmowanej w interesie publicznym ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów. Warunkiem koniecznym do uruchomienia procedur i zastosowania instrumentów określonych w ustawie jest zatem, aby działania przedsiębiorców – którym zarzucono naruszenie jej przepisów – stanowiły potencjalne zagrożenie interesu publicznego, nie zaś jednostki lub grupy. Takie stanowisko konsekwentnie prezentuje Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dawniej Sąd Antymonopolowy). W wyroku z dnia 27.06.2001 r. (sygn. akt XVII Ama 92/00) Sąd stwierdził, że „*Interes publiczny w postępowaniu administracyjnym nie jest pojęciem jednolitym i stałym. W każdej sprawie winien on być ustalony i konkretyzowany co do swych wymagań. Organ administracji – Prezes Urzędu winien być w toku postępowania i przy wydawaniu decyzji rzecznikiem tego interesu, albowiem wynika to z jego zadań w strukturze administracji publicznej – art. 7 k.p.a. Publiczny znaczy dotyczący ogółu, dotyczący ogółu a nie jednostki, czy też określonej grupy. A zatem podstawą do zastosowania przez Prezesa Urzędu przepisów ustawy antymonopolowej winno być uprzednie stwierdzenie, że został naruszony interes publicznoprawny, a nie interes prawny jednostki czy też grupy*”.

Podobnie na temat interesu publicznego Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów wypowiedział w wielu innych wyrokach, np. z dnia 30.05.2001 r. (sygn. akt XVII Ama 80/00), z dnia 4.07.2001 r. (sygn. akt XVII Ama 108/00), z dnia 6.06.2001 r. (sygn. akt XVII Ama 78/00).

Ustawa, w odniesieniu do przedsiębiorców, chroni konkurencję, a w odniesieniu do konsumentów - ich interesy, jako zjawiska o charakterze instytucjonalnym.

W okolicznościach faktycznych sprawy Spółka świadczy usługi wywozu odpadów według przyjętej procedury, polegającej na odbieraniu odpadów zgromadzonych w workach foliowych i umieszczonych przy trasach objazdów w dniach wyznaczonych przez harmonogram. Ponadto, przy zawieraniu umów z konsumentami w formie pisemnej Spółka stosuje jednolity wzorzec. Zarówno procedura wywozu odpadów jak i wzorzec umowny dotyczą obecnych i wszystkich potencjalnych klientów Spółki.

Należy zatem uznać, iż ze względu na możliwość naruszenia interesu publicznego uzasadnionym było wszczęcie i prowadzenie postępowania w przedmiotowej sprawie.

Punktem wyjścia do rozstrzygnięcia w przedmiotowej sprawie jest zatem ustalenie, czy działania Spółki „Zagroda” noszą znamiona praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

Art. 24 ust. 2 zd. 1 *ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów* stanowi, że przez praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów rozumie się godzące w nie bezprawne działanie przedsiębiorcy. *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów* w art. 24 ust. 1 zakazuje stosowania takich praktyk. Naruszenie tego przepisu następuje wówczas, gdy spełnione są łącznie następujące przesłanki:

- działania przedsiębiorcy noszą znamiona bezprawności,
- działania te naruszają zbiorowe interesy konsumentów.

### ***Przesłanka bezprawności***

Pojęcie bezprawności nie jest pojęciem prawnie zdefiniowanym. Należy zatem przyjąć, zgodnie z jego literalnym brzmieniem, że „działanie bezprawne” to zachowanie sprzeczne z nakazem lub zakazem zawartym w ustawie, rozporządzeniu wydanym na podstawie i dla wykonania ustawy, umową międzynarodową mającą bezpośrednie zastosowanie w stosunkach wewnętrznych oraz z zasadami współżycia społecznego. Bezprawność jest czynnikiem o charakterze obiektywnym, tj. niezależnym od wystąpienia szkody czy też zamiaru po stronie przedsiębiorcy dopuszczającego się działań bezprawnych.

Jak wyżej wskazano Prezes UOKiK postawił Spółce „Zagroda” dwa zarzuty, tj.:

1. naruszeniu obowiązku wynikającego z treści § 20 pkt 1 *Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Domaradz (Uchwała Rady Gminy Domaradz Nr X/77/0 z dnia 17 września 2007 r.)* w związku z art. 6 ust. 1 *ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 ze zm.)* poprzez nie zawarcie z właścicielami nieruchomości-konsumentami umów o wywóz odpadów komunalnych;
2. stosowaniu we wzorcu umowy o wywóz odpadów komunalnych postanowienia w brzmieniu:  
*„odpady do wywożenia muszą być zgromadzone w pobliżu posesji Zamawiającego w miejscu dostępnym i dogodnym do dojazdu o każdej porze dnia i roku”,*  
które jest sprzeczne z § 22 ust. 1 *rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 75, poz 690 ze zm.)* oraz § 13 ust. 1 *Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Domaradz.*

Ad 1.

Jak wyżej wskazano, bezprawność to sprzeczność zachowania z przepisami prawa oraz zasadami współżycia społecznego. Chodzi zatem o sprzeczność z szeroko rozumianym porządkiem prawnym jako całości. Bezprawność jest czynnikiem o charakterze obiektywnym, niezależnym od szkody czy zamiaru podmiotu dopuszczającego się czynów bezprawnych. Czynem, jako zdarzeniem sprawczym,

w rozumieniu art. 415 k.c., jest zarówno działanie, jak i zaniechanie. Pierwsze to zachowanie aktywne, drugie zaś polega na zachowaniu się biernym. To ostatnie może być uznane za „czyn” wówczas, gdy wiąże się z ciążącym na sprawcy obowiązku czynnego działania i niewykonania tego działania.<sup>3</sup>

W przedmiotowym postępowaniu Prezes UOKiK postawił Spółce „Zagroda” zarzut nie zawierania z konsumentami umów o wywóz odpadów komunalnych.

Punktem wyjścia do oceny działań Spółki są przepisy ww. *ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*. Ustawa ta określa m.in. zadania gminy oraz obowiązki właścicieli nieruchomości w zakresie utrzymania i porządku. I tak, art. 3 ust. 1 tej ustawy określa zadania gmin w powyższym zakresie, jako jej obowiązkowe zadania własne. Z kolei art. 4 ustawy obliguje gminę do uchwalenia regulaminu określającego szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, stanowiącego akt prawa miejscowego.

W odniesieniu do właścicieli nieruchomości ustawa nakłada obowiązek utrzymania czystości i porządku m.in. poprzez wyposażenie nieruchomości w urządzenia służące do zbierania odpadów komunalnych oraz utrzymanie tych urządzeń odpowiednim stanie sanitarnym, porządkowym i technicznym (art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy). Właściciel nieruchomości jest również zobowiązany do pozbywania się zebranych na jego terenie odpadów komunalnych w sposób zgodny z przepisami ustawy i przepisami odrębnymi (art. 5 ust. 1 pkt 3b ustawy).

Dalej, w art. 6 ust. 1, ustawa wskazuje, iż przy wykonywaniu obowiązku pozbywania się odpadów właściciel nieruchomości zobligowany jest do udokumentowania, w formie umowy, że korzysta z usług świadczonych przez zakład będący gminną jednostką organizacyjną lub przedsiębiorcą posiadającego zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych, przez okazanie takiej umowy i dowodów płacenia za takie usługi.

Przepis ten znalazł odzwierciedlenie w *Regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Domaradz* - dalej „Regulamin” (karty nr 7-16 i nr 67-81). I tak, § 20 pkt 1 Regulaminu stanowi, iż „*Właściciel nieruchomości zobowiązany jest do zawarcia umowy z przedsiębiorstwem wywozowym w zakresie wywozu odpadów stałych i płynnych.*”. Dalej, pkt 2 tego przepisu zobowiązuje właściciela nieruchomości do uzyskania, przechowywania i okazania – w przypadku kontroli właściwego organu – dowodów usunięcia odpadów komunalnych. Brak dowodu korzystania z usług przedsiębiorstwa wywozowego może skutkować przejęciem tego obowiązku przez gminę w trybie wykonania zastępczego i koniecznością uiszczenia opłaty na podstawie ceny wolnorynkowej za daną usługę (§ 20 pkt 5 Regulaminu).

Przytoczone wyżej przepisy kreują podstawową zasadę, w myśl której właściciele nieruchomości zobowiązani są do pozbywania się odpadów komunalnych w sposób legalny, tj. korzystając z usług firm wywozowych, legitymujących się odpowiednimi zezwoleniami, oraz w świetle której świadczenie tych usług winno być poprzedzone zawarciem umowy pomiędzy właścicielem nieruchomości, a przedsiębiorstwem wywozowym.

W tym miejscu należy również uwzględnić, iż w świetle wskazanych wyżej przepisów, możliwość udokumentowania wywozu odpadów leży w interesie obu stron umowy. Po stronie właścicieli nieruchomości – dla przedłożenia lokalnemu organowi kontrolnemu dowodu legalnego usunięcia odpadów komunalnych z terenu nieruchomości,

---

<sup>3</sup>por. Komentarz do kodeksu cywilnego, Księga trzecia „Zobowiązania” tom I, G. Bieniek, H. Ciepła, St. Dmowski, J. Gudowski, K. Kołakowski, M. Zychowicz, T. Wiśniewski, C. Żuławska, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1996, s. 180.

natomiast po stronie Spółki – dla wywiązania się z obowiązku nałożonego przez Wójta Gminy Domaradz w zezwoleniu na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów, polegającego na comiesięcznym przedkładaniu wykazu klientów, z którymi Spółka zawarła umowy, lub z którymi umowy zostały rozwiązane.

Rozważając kwestię zawierania bądź nie zawierania umów pomiędzy Spółką a właścicielami nieruchomości należy wyjść od pojęcia umowy. Zgodnie z doktryną, umowa to dwu- lub wielostronna czynność prawna, która dochodzi do skutku wtedy, gdy strony czynności złożą zgodne oświadczenie woli. Oświadczenie woli jest ujawnioną na zewnątrz decyzją podmiotu prawa, zmierzającą do wywołania skutków prawnych w postaci powstania, zmiany lub ustania stosunku cywilnoprawnego (B. Ziemianin, Prawo Cywilne. Część ogólna, Poznań 1999, str. 169). Oświadczenie woli może przybrać różne formy. W obowiązującym porządku prawnym funkcjonuje zasada swobody formy, sformułowana w art. 60 k.c., zgodnie z którym „*Z zastrzeżeniem wyjątków w ustawie przewidzianych, wola osoby dokonującej czynności prawnej może być wyrażona przez każde zachowanie się tej osoby, które ujawnia jej wolę w sposób dostateczny ...*”. A zatem, art. 60 k.c. nie precyzuje konkretnej formy oświadczenia woli, zastrzegając jednak formę ściśle określoną jedynie dla przypadków przewidzianych przez ustawę.

Jak wyżej wskazano, przepisy szczegółowe nakładają na właścicieli nieruchomości obowiązek zawierania umów o wywóz odpadów z przedsiębiorstwem posiadającym stosowne zezwolenie na prowadzenie tego rodzaju działalności (art. 20 pkt 1 *Regulaminu*) Należy w tym miejscu uwzględnić, iż z przepisów tych nie wynika w jakiej formie umowa ma być zawarta. Biorąc jednakże pod uwagę art. 6 ust. 1 *ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, stawiający właścicielowi nieruchomości wymóg udokumentowania legalnego pozbywania się odpadów, można domniemywać, iż zgodnie z intencją ustawodawcy umowa winna mieć formę pisemną lub taką, która umożliwi stronom umowy przedłożenie materialnego dowodu jej zawarcia.

W dacie wszczęcia przedmiotowego postępowania wiadomym było, iż w latach 2006-2007, na ok. 1.150 gospodarstw domowych w Gminie Domaradz, Spółka zawarła 4 umowy w formie pisemnej. Właściciele pozostałych nieruchomości dokonywali zakupu firmowych worków foliowych w lokalnych sklepach, otrzymując przy transakcji paragon. Wiadomym było również, iż paragon jest dokumentem potwierdzającym dokonanie zakupu, zawierającym datę transakcji, informacje o cenie produktu i naliczonych podatkach. Zawiera także dane sprzedawcy. W oparciu o zestawienie tego rodzaju dokumentów można ustalić ilość sprzedanych w danym okresie produktów. Nie jest natomiast możliwe wskazanie danych kupującego. Reasumując, paragon nie mógł stanowić dokumentu potwierdzającego wywóz odpadów z konkretnej nieruchomości, tak jak nie mógł służyć Spółce do sporządzenia zestawienia zawartych lub rozwiązanych umów o wywóz odpadów.

W toku postępowania Spółka doprecyzowała wyjaśnienia dotyczące stosowanych przez nią procedur, informując i dokumentując (karty nr 49-61), iż przy zakupie worków, obok paragonu, wystawiany jest również imienny dowód zakupu, zawierający, obok informacji na temat przedmiotu zakupu, również dane personalne kupującego. Dokument tego rodzaju pozwala na udokumentowanie zakupu usługi wywozu odpadów komunalnych, pochodzących z terenu nieruchomości kupującego.

Uwzględniając powyższe należy stwierdzić, iż zakup worka na odpady jest w swej istocie zgodnym oświadczeniem dwóch stron, w którym sprzedawca worka (Spółka „Zagroda”) zobowiązuje się do wywozu odpadów komunalnych umieszczonych w tym worku, natomiast nabywca (właściciel nieruchomości), płacąc określoną kwotę kupuje zarówno sam worek jak i usługę wywozu odpadów. Wystawienie zaś imiennego dowodu



zakupu czyni zadość unormowaniom o charakterze *leges speciales*, a tym samym art. 60 k.c. A zatem, każdorazowy zakup worka należy uznać za czynność polegającą na zawarciu umowy o wywóz odpadów, co oznacza, iż przedmiotowe postępowanie prowadzone pod zarzutem nie zawierania przez Spółkę umów, jest w tym zakresie bezprzedmiotowe.

Ad 2.

W przedmiotowym postępowaniu w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów Prezes UOKiK postawił Spółce zarzut stosowania we wzorcu umowy postanowienia w brzmieniu:

*„odpady do wywożenia muszą być zgromadzone w pobliżu posesji Zamawiającego w miejscu dostępnym i dogodnym do dojazdu o każdej porze dnia i roku”.*

Postanowienie to we wstępnej ocenie zostało uznane za sprzeczne z § 22 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych oraz § 13 ust. 1 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Domaradz.

Przepis § 22 ust. 1 ww. rozporządzenia stanowi, iż na działkach budowlanych należy przewidzieć miejsca na pojemniki służące do czasowego gromadzenia odpadów stałych, z uwzględnieniem możliwości ich segregacji.

Z kolei § 13 ust. 1 wskazuje, iż pojemniki należy umieszczać zgodnie z ww. rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych, tj. w miejscu trwale oznaczonym, posiadającym równą i utwardzoną nawierzchnię, zabezpieczoną przed zbieraniem się wody i błota, łatwo dostępnym dla ich użytkowników i dla pracowników przedsiębiorstwa wywozowego oraz w sposób niepowodujący nadmiernych uciążliwości i utrudnień dla mieszkańców nieruchomości i osób trzecich.

Należy zwrócić uwagę, iż wyżej wskazane przepisy nakładają na właściciela nieruchomości obowiązek gromadzenia odpadów na terenie tej nieruchomości. Żaden z przepisów ww. aktów prawnych nie przewiduje możliwości gromadzenia i składowania (choćby czasowego) odpadów w pobliżu posesji.

Gromadzenie odpadów na terenie nieruchomości jest ściśle powiązane z obowiązkiem ich regularnego wywozu, w sposób zgodny z przepisami *ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach* (art. 5 ust. 1 pkt 3b) oraz przepisami odrębnymi (jak *Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Domaradz*). Podkreślenia wymaga, iż, wprawdzie ww. akty prawne regulują sposób gromadzenia odpadów i stawiają wymóg ich legalnego pozbywania się, jednakże nie zawierają przepisów literalnie wskazujących, iż odpady winny być wywożone z terenu nieruchomości. Wiedzę taką można uzyskać po analizie pozostałych przepisów szczegółowych, regulujących obowiązki właścicieli nieruchomości. I tak, zgodnie z treścią § 14 ust. 1 *Regulaminu* właściciel nieruchomości jest zobowiązany zapewnić pracownikom przedsiębiorstwa wywozowego dostęp do pojemników w czasie ustalonym w umowie o odbiór odpadów, w sposób umożliwiający opróżnianie pojemników bez narażenia na szkodę ludzi, budynków bądź pojazdów. Dalej, ust. 3 tego przepisu stanowi, iż w przypadku braku możliwości dojazdu do nieruchomości przez firmę wywozową, właściciel nieruchomości ustala z firmą miejsce odbioru odpadów.

Wyżej wymienione przepisy jasno wskazują, iż intencją prawodawcy jest odbiór i wywóz odpadów z terenu nieruchomości, nie zaś z miejsca pobliskiego, czy jakiegokolwiek innego. Jedynie § 14 ust. 3 *Regulaminu* przewiduje możliwość innego miejsca odbioru odpadów, ale tylko w sytuacji szczególnej, tj. braku możliwości dojazdu do nieruchomości.

Reasumując, przepisy regulujące rozpatrywaną kwestię kreują generalną zasadę, zgodnie z którą właściciel nieruchomości gromadzi odpady komunalne w określonym

miejscu na terenie tej nieruchomości oraz pozbywa się ich w legalny sposób. Odpady wywożone są przez, spełniające określone wymogi, przedsiębiorstwo, które odbiera je (o ile to możliwe) z terenu nieruchomości.

Tymczasem, stosując we wzorcu umowy kwestionowany zapis, obligujący właścicieli nieruchomości do gromadzenia odpadów przeznaczonych do wywozu poza terenem nieruchomości (*w pobliżu posesji*) Spółka, z sytuacji szczególnej, stworzyła regułę.

Dokonując oceny działań Spółki w przedmiotowej sprawie Prezes UOKiK uwzględnił uwarunkowania lokalne, na które Spółka powoływała się w toku postępowania, tj. duże rozproszenie gospodarstw domowych (mapa terenu karta nr 38), z utrudnioną możliwością dojazdu. Zgodnie z wiedzą posiadaną przez Prezesa UOKiK, system wytyczania dróg objazdu, do których właściciele nieruchomości dostarczają odpady w ustalonym z góry dniu wywozu jest stosowany w wielu gminach, na terenie których wiele dróg jest nieprzejezdnych i dojazd do poszczególnych posesji jest utrudniony bądź niemożliwy. W takich przypadkach zmuszenie przedsiębiorcy wywozowego do dojazdu do każdej nieruchomości mogłoby znacznie zwiększyć koszty działalności firmy wywozowej, a co za tym idzie, również opłaty za wywóz odpadów. Tego rodzaju działanie stałoby, zatem w sprzeczności z interesem wszystkich właścicieli nieruchomości – konsumentów na danym terenie.

Niezależnie od powyższego, Prezes UOKiK podzielił stanowisko Spółki uznając, iż zakwestionowany zapis wzorca umowy stosowanego przez Spółkę traktuje o sposobie przygotowania odpadów do wywiezienia. Natomiast przepisy § 22 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie warunków technicznych* oraz § 13 ust. 1 *Regulaminu* regulują kwestię gromadzenia i przechowywania odpadów wytworzonych na terenie danej nieruchomości.

Należy zatem uznać, iż zakwestionowany zapis umowy traktuje o innej czynności (wywóz) niż przywołane wyżej przepisy (gromadzenie), a co za tym idzie, nie może być sprzeczny z tymi przepisami.

Uwzględniając powyższe należy uznać, iż działania Spółki również w zakresie drugiego z postawionych zarzutów nie noszą znamion bezprawności.

Jak wyżej wskazano, dla stwierdzenia naruszenia art. 24 *ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów* niezbędne jest łączne spełnienie dwóch przesłanek. Wobec nie spełnienia jednej z nich, tj. przesłanki bezprawności, Prezes UOKiK uznał za zbędną analizę działań Spółki „Zagroda” pod kątem drugiej przesłanki, tj. naruszenia zbiorowych interesów konsumentów.

W sytuacji, gdy w toku postępowania prowadzonego przed Prezesem UOKiK nie ustalono, iż określone działanie ma miejsce, nie może być wydana decyzja przewidziana w art. 26 *ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów*.

Zgodnie z art. 83 w sprawach nieuregulowanych w ustawie do postępowania przed Prezesem UOKiK stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, z zastrzeżeniem art. 84.

Zgodnie z treścią art. 105 § 1, gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania.

Bezprzedmiotowość postępowania administracyjnego „(...) 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. Przesłanka umorzenia postępowania może istnieć jeszcze przed wszczęciem postępowania, co zostanie ujawnione dopiero w toczącym się postępowaniu, a może ona powstać także w czasie trwania postępowania, a więc w sprawie już zawisłej przed organem administracji” (B. Adamiak/J.

Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 1996, str. 462).

Reasumując, brak bezprawności stanowi w przedmiotowej sprawie przesłankę umorzenia postępowania.

### **Uwzględniając powyższe orzeczono jak w sentencji**

Stosownie do treści art. 81 ust. 1 *ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów* w związku z art. 479<sup>28</sup> § 2 k.p.c. – od niniejszej decyzji przysługuje stronie 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 UOKiK w Krakowie, 31 – 011 Kraków, Pl. Szczepański 5.

Z upoważnienia Prezesa  
Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów  
*Leszek Piekarz*  
Dyrektor Delegatury UOKiK w Krakowie

#### Otrzymują:

1. P.H.P.U. ZAGRODA Sp. z o.o.  
ul. 1-go Maja 38B  
38-100 Strzyżów
2. RKR a/a.