

## **KSZTAŁTOWANIE CEN ZA USŁUGI KOMUNALNE A PRAWO ANTYMONOPOLOWE**

### ***Prawo i organ antymonopolowy. Wybrane decyzje UOKiK dotyczące kształtowania cen za usługi komunalne. Wnioski.***

#### **1. Prawo i organ antymonopolowy**

- 1.1. Konkurencja jest podstawowym mechanizmem wymuszającym efektywność przedsięwzięć ekonomicznych. Gwarancją skutecznego funkcjonowania prawa konkurencji jest istnienie organu odpowiedzialnego za egzekucję reguł konkurencji, wyposażonego w odpowiednie instrumenty prawne.
- 1.2. Fundamentalnym aktem prawnym określającym warunki rozwoju i ochrony konkurencji oraz zasady podejmowanej w interesie publicznym ochrony przedsiębiorców i konsumentów jest ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów. Ustawa zastąpiła obowiązującą wcześniej, kilkakrotnie nowelizowaną ustawę z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów.
- 1.3. Ustawa reguluje zasady i tryb przeciwdziałania praktykom ograniczającym konkurencję oraz praktykom naruszającym zbiorowe interesy konsumentów, także antykonkurencyjnym koncentracjom przedsiębiorców i ich związków, jeżeli te praktyki lub koncentracje wywołują lub mogą wywołać skutki na terytorium RP.
- 1.4. Ustawa określa także organy właściwe w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów.
- 1.5. Regulacje ustawy dotyczą „przedsiębiorców” w rozumieniu ustawy z dnia 19 listopada – Prawo działalności gospodarczej, a także m.in.: (art.4, pkt 1a) osób fizycznych i prawnych oraz jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, świadczących usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o działalności gospodarczej. Zgodnie z tym zapisem gminy i samorządowe jednostki organizacyjne prowadzące działalność zarówno w zakresie organizacji, jak i bezpośredniej realizacji usług komunalnych podlegają regulacjom ustawy.
- 1.6. Ustawodawca, obejmując podmioty świadczące usługi użyteczności publicznej regulacjami antymonopolowymi, jednoznacznie potwierdził, że działalność prowadzona w sektorze komunalnym podlega normalnym regułom gry rynkowej, podobnie jak w innych sektorach gospodarki.
- 1.7. Kształtowanie cen za usługi komunalne nie może naruszać określonego w dziale II ustawy zakazu praktyk ograniczających konkurencję: zakazu porozumień ograniczających konkurencję (rozdział 1.) i zakazu nadużywania pozycji dominującej (rozdział 2.).
- 1.8. Zgodnie z art. 5 ustawy zakazane są porozumienia, których celem lub skutkiem jest wyeliminowanie, ograniczenie lub naruszenie w inny sposób konkurencji na rynku właściwym polegające m.in. na:

---

<sup>1</sup> Tadeusz Aziewicz - ekonomista, autor licznych publikacji, był prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, wiceprzewodniczącym Sejmiku Samorządowego województwa gdańskiego oraz radnym miasta Gdyni.

- ustalaniu bezpośrednio lub pośrednio cen i innych warunków zakupu lub sprzedaży towarów;
  - uzgadnianiu przez przedsiębiorców przystępujących do przetargu warunków składanych ofert, w szczególności dotyczących zakresu prac lub ceny.
- 1.9. Porozumienia te są w całości lub w odpowiedniej części nieważne z wyłączeniem:
- porozumień zawieranych między konkurentami, których łączny udział w rynku w roku kalendarzowym poprzedzającym zawarcie porozumienia nie przekracza 5%;
  - porozumień zawieranych między przedsiębiorcami działającymi na różnych szczeblach obrotu, których łączny udział w rynku w roku kalendarzowym poprzedzającym zawarcie porozumienia nie przekracza 10%;
  - porozumień wyłączonych w drodze rozporządzenia przez Radę Ministrów (spełniających warunki określone w art. 7 ustawy).
- 1.10. Zgodnie z art. 8 ustawy zakazane jest nadużywanie pozycji dominującej na rynku właściwym.
- 1.11. Pozycja dominująca jest to pozycja przedsiębiorcy, która umożliwia mu zapobieganie skutecznej konkurencji na rynku właściwym przez stworzenie możliwości działania w znacznym zakresie niezależnie od konkurentów, kontrahentów i konsumentów. Domniemywa się, że przedsiębiorca posiada pozycję dominującą, jeżeli jego udział w rynku przekracza 40%.
- 1.12. Rynek właściwy jest to rynek towarów, które ze względu na ich przeznaczenie, cenę oraz właściwości, w tym jakość, są uznawane przez nabywców za substytuty oraz oferowane są 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.
- 1.13. Nadużywanie pozycji dominującej polega m.in. na:
- bezpośrednim lub pośrednim narzucaniu nieuczciwych cen, w tym cen nadmiernie wygórowanych albo rażąco niskich, odległych terminów płatności lub innych warunków zakupu lub sprzedaży towarów;
  - stosowaniu w podobnych umowach z osobami trzecimi uciążliwych lub niejednorodnych warunków umów, stwarzających tym osobom zróżnicowane warunki konkurencji;
  - uzależnieniu zawarcia umowy od przyjęcia lub spełnienia przez drugą stronę innego świadczenia, nie mającego rzeczowego ani zwyczajowego związku z przedmiotem umowy;
  - przeciwdziałaniu kształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji;
  - narzucaniu przez przedsiębiorcę uciążliwych warunków umów przynoszących mu nieuzasadnione korzyści;
  - stwarzaniu konsumentom uciążliwych warunków dochodzenia swych praw.
- 1.14. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów.
- 1.15. Prezes Urzędu wykonuje swoje zadania przy pomocy Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. W skład Urzędu wchodzi centrala w Warszawie oraz delegatury Urzędu w Bydgoszczy, Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Poznaniu, Warszawie i Wrocławiu.
- 1.16. Do zakresu działania Prezesa Urzędu należy m.in.:
- sprawowanie kontroli przestrzegania przez przedsiębiorców przepisów ustawy;
  - wydawanie w przypadkach określonych ustawą, decyzji w sprawach przeciwdziałania praktykom ograniczającym konkurencję, w sprawach koncentracji lub podziału przedsiębiorców oraz przeciwdziałania praktykom naruszającym zbiorowe interesy konsumentów, a także decyzji w sprawach kar pieniężnych.

- 1.17. Prezes Urzędu może nałożyć, w drodze decyzji na przedsiębiorcę karę pieniężną w wysokości stanowiącej równowartość od 1000 do 5 000 000 euro (jednak nie większą niż 10% przychodu osiągniętego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary), jeżeli dopuścił się naruszenia zakazu określonego w art. 5 (zakaz porozumień ograniczających konkurencję) lub naruszenia zakazu określonego w art. 8 (zakaz nadużywania pozycji dominującej).
- 1.18. Kary pieniężne płatne są z dochodu po opodatkowaniu lub z innej formy nadwyżki dochodów nad wydatkami zmniejszonej o podatki.
- 1.19. Środki finansowe pochodzące z kar pieniężnych stanowią dochód budżetu państwa.
- 1.20. Wykonanie kary pieniężnej nałożonej przez Prezesa Urzędu ulega zawieszeniu do czasu uprawomocnienia się decyzji o jej nałożeniu.

## **2. Wybrane decyzje UOKiK dotyczące kształtowania cen za usługi komunalne**

### **2.1. Nadużywanie pozycji dominującej poprzez różnicowanie cen – przypadek gminy G**

#### **2.1.1. Opis problemu:**

Do Prezesa UOKiK wpłynęło pismo od przedsiębiorcy (ZWM s.c. w N.) , który zażądał wszczęcia postępowania antymonopolowego przeciwko gminie G. pod zarzutem stosowania praktyk monopolistycznych.

Praktyki te zdaniem wnioskodawcy polegały na narzuceniu uciążliwych stawek za składowanie odpadów komunalnych na wysypisku w N. oraz na wyłączeniu ZUK Sp. z o.o. w G. (właścicielem jest gmina G.) spod zakazu składowania na tym wysypisku odpadów pochodzących spoza gminy G.

Wnioskodawca w dniu 2 sierpnia 2000 r. otrzymał zezwolenie na prowadzenie działalności polegającej na wywozie odpadów komunalnych (w tym odpadów stałych) z terenu miasta i gminy G., a w dniu 1 września 2001 r. zawarł z administratorem gminnego wysypiska w N. umowę na składowanie odpadów. Obowiązywały wówczas stawki wprowadzone uchwałą rady gminy 29 lutego 2000 r. Były to maksymalne stawki netto za ww. usługi świadczone przez gminną jednostkę organizacyjną oraz podmioty posiadające zezwolenie.

Uchwałą wspomnianej rady z dnia 22 września 2000 r. stawki te zostały zmienione (z dniem 1 listopada). Generalnie opłaty wzrosły o około 10% z wyjątkiem stawki za składowanie i unieszkodliwianie odpadów stałych przyjmowanych jednorazowo na wysypisko, która wzrosła o 257%.

Zdaniem wnioskodawcy, przyjmując wspomnianą uchwałę, gmina naruszyła reguły konkurencji, ponieważ w wyniku jej realizacji spółka komunalna, która podobnie jak firma, składająca skargę, również zajmuje się wywozem odpadów komunalnych i z racji prowadzenia wysypiska w N. nie ponosi kosztów ich składowania znajduje się w sytuacji o wiele korzystniejszej niż wnioskodawca.

#### **2.1.2. Ustalenia UOKiK:**

Gmina jest podmiotem prawa antymonopolowego (patrz przytoczony w p. 1.5. art. 4 p. 1.a ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów) zarówno w sytuacjach, kiedy świadczy usługi o charakterze użyteczności publicznej w zakresie zadań własnych, jak i wówczas, kiedy organizuje wykonywanie tych usług.

Zgodnie z ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz z ustawą z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach utrzymanie czystości i porządku w gminie należy do obowiązkowych zadań własnych samorządu. Realizacja tych zadań następuje m.in. poprzez tworzenie i kreowanie warunków do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na terenie gminy.

Zadanie to ma charakter obligatoryjny, zatem gmina nie może uwolnić się od jego realizacji. Można stwierdzić, że gmina posiada monopol prawny na organizowanie i regulowanie rynku usług związanych z wywozem i składowaniem odpadów komunalnych.

Realizacja tych uprawnień nie może jednak odbywać się z naruszeniem ustaw, w tym ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów np. poprzez uchwalanie przepisów gminnych, których skutkiem lub celem jest zniekształcanie konkurencji na regulowanym przez gminę rynku.

Skutki prawotwórczej działalności gminy uwidaczniają się na dwóch odrębnych, chociaż powiązanych ze sobą przedmiotowo rynkach, lokalnym rynku składowania i unieszkodliwiania odpadów komunalnych oraz na lokalnym rynku wywozu (składowania) odpadów stałych komunalnych.

Pierwszy z nich geograficznie określony jest granicami gmin: G. i M. Odpady komunalne stałe zwożone są tu na jedyne funkcjonujące na tym terenie wysypisko w N.

Drugi jest rynkiem o mniejszym zasięgu terytorialnym, ze względów formalnych ograniczonym obszarem gminy G., ponieważ, zgodnie z zapisem ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (art. 7), możliwość świadczenia usług usuwania (wywozu) odpadów komunalnych z terenu danej gminy przez podmiot inny niż gminne jednostki organizacyjne uwarunkowana jest koniecznością uzyskania zezwolenia wydanego przez właściwego wójta, burmistrza lub prezydenta. Na rynku tym funkcjonują i pozostają względem siebie w stosunku konkurencji dwaj przedsiębiorcy: ZUK i wnioskodawca.

Gmina występuje w przedmiotowym sporze w podwójnej roli:

- jako faktyczny właściciel spółki (sfera dominium);
- jako podmiot stanowiący prawo miejscowe (sfera imperium).

Zdaniem Prezesa UOKiK skarżona gmina, wykorzystując swoje kompetencje w zakresie stanowienia prawa miejscowego, preferuje własne przedsięwzięcia gospodarcze, m. in. poprzez budowanie skutecznych barier wejścia na rynek i przyznanie w pełni zależnemu od gminy przedsiębiorcy prawa wyłączności na wykonywanie usług wywozu odpadów komunalnych spoza terenu gminy oraz stanowienie o wysokości opłat za przyjmowanie odpadów komunalnych stałych na składowisko w N. w różnej wysokości: niższej dla własnej spółki i znacznie wyższej dla innych przedsiębiorców posiadających zezwolenie na świadczenie usług w zakresie usuwania i unieszkodliwiania odpadów komunalnych na terenie gminy G.

### 2.1.3. Decyzja:

Organ antymonopolowy nie zakwestionował konieczności i wysokości wprowadzonej z dniem 1 listopada 2001 r. podwyżki opłaty za składowanie odpadów ani też kosztów ujętych w kalkulacji. Jeżeli jednak w opłacie tej zostały uwzględnione rzeczywiste koszty utrzymania i eksploatacji wysypiska to, zdaniem Prezesa UOKiK wszyscy przedsiębiorcy odbierający na terenie miasta i gminy G. odpady stałe i dostarczający je na wysypisko w N. winni ponosić opłatę w tej samej wysokości.

Uchwalenie i obowiązywanie dwóch różnych stawek: niższej dla własnej spółki i wyższej dla jej obecnych i przyszłych konkurentów, przy jednoczesnym określeniu maksymalnych opłat za odebranie i unieszkodliwianie odpadów powoduje, że relacje panujące na rynku regulowanym przez gminę mają w stosunku do niektórych jego uczestników dyskryminacyjny charakter i są przejawem nadużycia przez nią posiadanej władzy rynkowej.

Zdaniem Prezesa UOKiK w przedmiotowej sprawie regulator określił parametry rynku, nie uwzględniając reguły konkurencji, tym samym naruszył bezwzględnie

obowiązujące przepisy ustawy antymonopolowej. Wnioskodawca kwestionował także wyłączenie ZUK na okres trzech lat spod zakazu odbioru odpadów spoza terenu gminy G.

Prezes UOKiK, biorąc pod uwagę, fakt, że spółka w dniu 22 lutego 1999 roku zawarła z Zarządem Gminy M. umowę świadczenia na rzecz tej gminy usług w zakresie wywozu odpadów komunalnych, które składuje na wspólnym dla obu gmin wysypisku w N., stwierdził, że wyłączenie to wyraźnie wskazuje na dążenie do zabezpieczenia własnego interesu przedsiębiorcy i uprzywilejowanej pozycji przez umożliwienie mu rozszerzenia zakresu świadczonych usług. Zdaniem UOKiK zmieniające się warunki gospodarowania pozwalały przewidywać, że prędzej czy później na rynku pojawi się konkurent w wywozie odpadów, który uzyska zgodę na ich odbiór z terenu gminy M.

Na podstawie art. 9, w związku z art. 8, ust. 2, ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów Prezes UOKiK nakazał gminie G. zaniechanie stosowania praktyki ograniczającej konkurencję polegającej na nadużywaniu pozycji dominującej poprzez powzięcie uchwały różnicującej opłaty za przyjęcie odpadów na wysypisko w N., w zależności od tego czy dostarczającym jest ZUK Sp. z o.o. w G., czy inny przedsiębiorca posiadający zezwolenie.

Ponadto, na podstawie art. 10, ust. 2 w związku z art. 8, ust. 2, pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów Prezes UOKiK uznał za praktyki ograniczające konkurencję zapisy uchwał Rady Miejskiej dotyczące zakazu odbioru nieczystości spoza terenu gminy G. od podmiotów innych niż ZUK Sp. z o.o. w G.

## 2.2. Zarzut stosowania nieuczciwych, rażąco niskich cen – przypadek z gminy S.

### 2.2.1. Opis problemu:

Do Prezesa UOKiK wpłynął wniosek przedsiębiorcy: MPG Sp. z o.o. w gminie S o wszczęcie postępowania antymonopolowego przeciwko firmie R. Sp. z o.o. pod zarzutem stosowania przez nią ograniczającej konkurencję praktyki polegającej na stosowaniu rażąco niskich cen za wykonywaną na terenie gminy S. usługę wywozu odpadów komunalnych stałych.

W uzasadnieniu wnioskodawca (prowadzący podobnie jak skarżony przedsiębiorca działalność gospodarczą na terenie miasta i gminy S. polegającą na wywozie z tego obszaru odpadów komunalnych stałych) wskazał, że w styczniu 2002 r. R. Sp. z o.o. rozpoczęła akcje promocyjną polegającą na oferowaniu w miesiącach luty – kwiecień 2002 r. nowych, znacznie niższych od dotychczas pobieranych, cen za wywóz odpadów.

W ogłoszeniu prasowym i na ulotkach, których treść adresowana była przede wszystkim do mieszkańców miasta, gospodarstwom domowym przedstawiono ofertę nazwaną „Raz, Dwa, Trzy”, która zawierała propozycje wywozu odpadów po cenach: 1 zł – w lutym, 2 zł – w marcu, 3 zł w kwietniu, przy czym były to ceny z wliczonym podatkiem VAT.

W ramach tej samej akcji, ale skierowanej do firm, wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych, zaoferowano od 1 lutego do 31 marca 2002 r. nowe, oparte na zasadzie: „Wywóz za 1 zł”, ceny, do których należało doliczyć podatek VAT w wysokości 7%.

Według wnioskodawcy, ceny za wywóz odpadów przedstawione w obu ofertach miały charakter nieuczciwy, bowiem ustalone zostały na poziomie znacznie niższym niż rzeczywisty koszt wykonania tej usługi. Ponadto, jak wynikało z uzyskanej od firmy R. informacji telefonicznej, wysokość opłaty równała się cenie jednostkowej i była niezależna od ilości wywiezionych w danym miesiącu odpadów.

W ocenie MPGK kwestionowane zachowanie rynkowe, polegające na oferowaniu i wykonywaniu usługi wywozu odpadów po cenie rażąco niskiej stanowi przejaw nadużycia pozycji dominującej i podjęte zostało w celu wyeliminowania wnioskodawcy z rynku lokalnego.

Wnioskodawca zaznaczył również, iż od czasu rozpoczęcia przez skarżoną firmę akcji promocyjnej, ceny poszczególnych przedsiębiorców świadczących usługi wywozu odpadów na rynku S. nie różniły się znacząco i były porównywalne do cen pobieranych przez inne podmioty zajmujące się tym samym rodzajem działalności na terenie województwa.

#### 2.2.2. Ustalenia UOKiK:

Odpowiadając na zawiadomienie o wszczęciu postępowania antymonopolowego, spółka R. podniosła, że przedstawiony jej zarzut nadużywania dominującej pozycji na lokalnym rynku nie ma uzasadnienia w rzeczywistości, bowiem wg własnych szacunków obsługuje ona jedynie około 1% podmiotów z terenu miasta S., a jej udział w wywozie odpadów z terenu gminy S. kształtuje się na poziomie 5%.

Ponadto władze spółki oświadczyły, że celem akcji promocyjnej nie było ograniczenie ani wyeliminowanie konkurencji, a wypromowanie marki R. na terenie miasta S. i uświadomienie klientom, że na tym rynku funkcjonują także inni, poza MPGK, przedsiębiorcy, którzy oferują konkurencyjne warunki współpracy i wysoką jakość wykonania usług. Koszty wywozu odpadów od klientów, którzy skorzystali z oferty promocyjnej pokryte zostały ze środków własnych spółki.

#### 2.2.3. Decyzja:

Praktyki ograniczające konkurencję w każdym wypadku ujawniają się na rynku, a dominacja przedsiębiorcy realizuje się nie na rynku pojmowanym jako ogólna kategoria ekonomiczna, lecz na tzw. rynku właściwym. Jest to rynek istotny w konkretnej sprawie, określający płaszczyznę współzawodnictwa konkurentów w prowadzonej przez nich działalności gospodarczej. Dla każdej sprawy rozpatrywanej pod kątem ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów decydujące znaczenie ma jego prawidłowe określenie.

Biorąc pod uwagę przedmiot rynku, towarem w niniejszej sprawie jest usługa wywozu (odbioru) odpadów komunalnych stałych. Wymiar przestrzenny (zasięg geograficzny) rynku określany jest jako obszar, na którym warunki konkurencji dotyczące danego produktu są dla wszystkich konkurentów jednakowe lub zbliżone. W rozpatrywanej sprawie jest to rynek lokalny zakreślony granicami miasta S.

Zgodnie z przytoczonym w p. 1.11. art. 4 ust. 9 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów przez pozycję dominującą rozumie się pozycję przedsiębiorcy, która umożliwia mu zapobieganie skutecznej konkurencji przez stworzenie mu możliwości działania w znacznym stopniu niezależnie od konkurentów, kontrahentów oraz konsumentów, domniemywa się, że przedsiębiorca ma pozycję dominującą, jeżeli jego udział w rynku przekracza 40%.

Z materiału zebranego przez UOKiK wynika, że udział poszczególnych przedsiębiorców w lokalnym rynku wywozu odpadów stałych obejmujących miasto S. kształtował się w 2002 r. następująco:

- spółka MPGK – 54 %
- spółka FUHP J – 37%
- spółka R. – 8%

Skarżona spółka nie uzyskała na analizowanym obszarze znaczącej pozycji rynkowej, pozostając najmniej liczącym się uczestnikiem gry rynkowej, dla którego dwaj pozostali przedsiębiorcy stanowią istotną konkurencję. Przesądziło to w sposób jednoznaczny o niemożności przypisania spółce R. pozycji dominującej na rynku relevantnym.

Zdaniem Prezesa UOKiK rynek ten obejmuje relatywnie niewielki obszar, stosunkowo płytki i znajdujący się w fazie nasycenia. Firmy, które chcą zwiększyć wielkość sprzedaży usług mogą to uczynić jedynie kosztem konkurentów, bowiem ilość wytworzonych odpadów nie rośnie w sposób istotny. Podejmując walkę konkurencyjną, zmuszone są do ostrego rywalizowania o klienta – z tych właśnie powodów skarżona spółka zdecydowała się na początku 2002 r. na akcję promocyjną.

Mając na uwadze wskazówki płynące z dotychczasowego orzecznictwa antymonopolowego, Prezes UOKiK rozważył, czy spółka R., działając na rynku miasta S. i pobierając za swoje usługi ceny na poziomie nie pokrywającym kosztów, nie finansowała w ten sposób niedoborów z wpływów uzyskanych na innych zdominowanych przez nią rynkach, a tym samym nie dopuściła się przez to działań, których skutkiem było zniekształcenie lub ograniczenie konkurencji. Hipoteza ta nie znalazła potwierdzenia w zebranych w trakcie postępowania dowodach.

W efekcie postępowania Prezes UOKiK nie stwierdził stosowania przez skarżonego przedsiębiorcę praktyki polegającej na nadużywaniu pozycji dominującej na lokalnym rynku wywozów odpadów stałych poprzez stosowanie nieuczciwych, rażąco niskich cen pobieranych za wywóz tychże odpadów z terenu miasta S. w okresie od lutego do kwietnia 2002 r.

- 2.3. Zarzut stosowania w podobnych umowach z osobami trzecimi uciążliwych lub niejednorodnych warunków umów stwarzających tym osobom zróżnicowane warunki konkurencji oraz zarzut stosowania cen nadmiernie wygórowanych – przypadek z gminy W.

2.3.1. Opis problemu:

Do Prezesa UOKiK wpłynął wniosek przedsiębiorcy (K.-T. w O.) o wszczęcie postępowania antymonopolowego w sprawie stosowania przez ZGK w W. praktyk ograniczających konkurencję polegających na nadużywaniu pozycji dominującej poprzez:

- stosowanie wobec K.-T. podwójnej wysokości ceny podstawowej za utylizację odpadów;
- stosowanie cen nadmiernie wygórowanych za utylizację odpadów;
- stosowanie przez ZGK zróżnicowanych cen za wywóz nieczystości stałych od indywidualnych odbiorców.

2.3.2. Ustalenia UOKiK:

ZGK w W. jest jednostką budżetową administrującą wysypiskiem. Przedsiębiorstwo K.-T. prowadzi w W. działalność polegającą na usuwaniu i wywożeniu odpadów komunalnych stałych na wysypisko miejskie na podstawie zezwolenia udzielonego przez Burmistrza Miasta. W rozważanej sprawie istnieją dwa odrębne, chociaż powiązane ze sobą rynki:

- lokalny rynek składowania odpadów komunalnych stałych;
- lokalny rynek usług wywozu (usuwania) odpadów komunalnych stałych.

Przedmiot (towar) pierwszego z wyżej wymienionych rynków określony jest przez usługi składowania i utylizacji nieczystości stałych na wysypisku w W. Rynek ten geograficznie określony jest granicami miasta i gminy W. bowiem, jak ustalił UOKiK, odpady składowane na wspomnianym wysypisku mogą pochodzić wyłącznie z tego obszaru.

ZGK reprezentuje wyłączną podaż usług odbioru i składowania.

Po stronie popytu występuje 20 przedsiębiorców dostarczających odpady, w tym również ZGK. Można zatem uznać, że na lokalnym rynku składowania odpadów komunalnych ZGK zajmuje pozycję dominującą pozwalającą na efektywne zapobieganie konkurencji zarówno na rynku właściwym jak i na powiązanim z nim rynku wywozu odpadów komunalnych stałych.

Przedmiot drugiego z wyżej wskazanych rynków związany jest z wykonywaniem usług wywozu nieczystości stałych z terenu miasta i gminy W. Jest to rynek o konkurencyjnej strukturze.

Biorąc pod uwagę ogólną ilość odpadów odebranych z terenu gminy W. i dostarczonych w 2001 r. na wysypisko przez ZGK i innych przedsiębiorców wywożących odpady, ustalono, że udział skarżonego zakładu w rynku wywozu nieczystości wyniósł 54%, zatem ZGK posiadał pozycję dominującą również na tym rynku.

W decyzji zarządu miasta W. z 10 sierpnia 1994 r. ustalone zostały opłaty za przyjmowanie odpadów stałych (komunalnych) na wysypisko. Opłaty za przyjmowanie odpadów zagęszczonych dostarczonych pojazdami specjalistycznymi są dwukrotnie większe niż za odpady luźno sypane.

W ramach postępowania ustalono, że samochód specjalistyczny może zabrać średnio około 3,0 - 3,5 razy więcej odpadów luzem, stąd też masa odpadów zagęszczonych w porównaniu z luźno sypanymi jest zdecydowanie większa. Stosowanie jednakowej stawki podstawowej w obydwu przypadkach byłoby nielogiczne i przynosiłoby nieuzasadnione korzyści dostawcom posiadającym specjalistyczny sprzęt, szczególnie, że podstawą naliczania należności za usuwanie odpadów jest wskaźnik ich gromadzenia w miejscach powstawania (tj. u mieszkańców gminy) liczony w jednostkach objętości luzem na osobę.

Analiza dokumentacji ZGK wykazała, że zarządca wysypiska stosował podwojoną stawkę jednakowo wobec własnego zakładu, jak i konkurentów, dlatego UOKiK uznał, że zarzut stosowania w podobnych umowach z innymi kontrahentami niejednorodnych warunków, stwarzających tym kontrahentom i ich konkurentom zróżnicowane warunki umów nie został dowiedziony.

Uzasadniając kolejny zarzut (stosowanie cen nadmiernie wygórowanych), wnioskodawca wskazał, że ceny stosowane na okolicznych wysypiskach w sposób istotny różnią się in minus od pobieranych przez ZGK.

Organ antymonopolowy, dokonując oceny dowodu, przeprowadził badania wymienionych przez wnioskodawcę wysypisk. Badania wykazały, że wysypiska te, biorąc pod uwagę ich podstawowe parametry, nie mogą być automatycznie przyrównywane do warunków występującym na administrowanym przez ZGK składowisku (wielkość zrzutu na wskazanych wysypiskach znacząco odbiega od ilości odpadów przywożonych na składowisko w W.).

Rozstrzygając zarzut stosowania przez ZGK cen nadmiernie wygórowanych, organ antymonopolowy posłużył się wynikami badań przeprowadzonych przez jedną z Delegatur UOKiK na terenie dwóch województw: pomorskiego i zachodniopomorskiego. Spośród 38 respondentów wybrano trzy firmy o podobnych wartościach parametrów charakteryzujących poszczególne wysypiska. Analiza porównawcza wykazała, że cena w W. była niższa od cen stosowanych przez potencjalnych konkurentów działających na innych porównywalnych rynkach, zatem organ antymonopolowy uznał, że zarzucana ZGK praktyka ograniczająca konkurencję nie została dowiedziona.

Organ antymonopolowy uznał również, że nie może być uznany za zasadny także zarzut pobierania przez ZGK od mieszkańców opłat za wywóz nieczystości stałych w różnej wysokości. W ramach postępowania ustalono, że taka sytuacja rzeczywiście ma miejsce, ale wynika ona z faktu, że skarżony zakład obsługuje różnych dostawców odpadów komunalnych i różne segmenty właściwego rynku wywozu (wobec mieszkańców zabudowy zwartej stosuje on cenę na poziomie 3,16 zł, dla mieszkańców domków jednorodzinnych opłata ta ze względu na dodatkowy koszt dojazdu i doniesienia pojemnika jest wyższa o 10%). W przypadku innych podmiotów

gospodarczych stosowane są ceny umowne w zależności od rodzaju pojemników, miejsca ich usytuowania oraz dojazdu.

Prezes UOKiK uznał, że stosowane przez skarżonego przedsiębiorcę ceny mają charakter obiektywny wynikający z odmiennych warunków prowadzenia działalności gospodarczej w różnych segmentach rynku.

#### 2.3.3. Decyzja:

Prezes Urzędu ochrony Konkurencji i Konsumentów po przeprowadzeniu postępowania antymonopolowego wszczętego z wniosku przedsiębiorcy K.-T. w O. przeciwko ZGK w W. nie stwierdził stosowania przez skarżonego przedsiębiorcę praktyk monopolistycznych polegających na nadużywaniu pozycji dominującej na lokalnym rynku składowania i wywozu nieczystości stałych.

### 3. Wnioski

- 2.4. Działalność prowadzona w sektorze usług komunalnych polegająca zarówno na bezpośredniej realizacji zadań własnych gminy, jak i na organizowaniu rynku usług podlega prawu antymonopolowemu.
- 2.5. Gmina, organizując i regulując rynek, nie może dyskryminować żadnego z jego uczestników. Najczęściej praktyki takie mają miejsce w sytuacjach, kiedy gminny podmiot jednocześnie administruje wysypiskiem (często w warunkach monopolu) i świadczy usługi w zakresie wywozu nieczystości, konkurując z innymi, niekomunalnymi podmiotami.
- 2.6. Narzędziem nierzadko są ceny – krzywdzące dla przedsiębiorców, którzy konkurują z podmiotami zależnymi od gminy.
- 2.7. Oceniając wysokość cen za składowanie odpadów na wysypisku, Prezes UOKiK najczęściej stosuje analizę porównawczą, porównując wspomniane ceny z cenami ustalonymi dla innych, podobnych jeżeli chodzi o warunki prowadzenia działalności wysypisk.
- 2.8. Podstawą ewentualnej aktywności Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów przeciwko podmiotom podejrzanym o nadużywanie pozycji dominującej jest ocena ich pozycji rynkowej. Jeżeli Prezes UOKiK nie jest w stanie udowodnić, że posiadają tzw. pozycję dominującą (ok. 40% udziału w rynku właściwym) nie może podjąć działań przewidzianych ustawą o ochronie konkurencji i konsumentów.
- 2.9. Inaczej rzecz się ma w przypadku porozumień ograniczających konkurencję (aby możliwe było podjęcie działań przez Prezesa UOKiK wystarczy, aby podmioty podejrzewane o zawarcie zakazanego prawem porozumienia dysponowały 5-10% udziałem w rynku).
- 2.10. Ściganie zmów kartelowych jest nieporównywalnie trudniejsze z punktu widzenia zebrania dowodów. Służą temu m.in. przewidziane w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów kompetencje Prezesa UOKiK w zakresie przeszukań w biurach i mieszkaniach przedsiębiorców podejrzewanych o działania sprzeczne z przytoczoną ustawą.