

66

PREZES
URZĘDU OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
DELEGATURA URZĘDU OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
W LUBLINIE

20-074 Lublin, ul. Spokojna 9a
Tel. (0-81) 532-35-31, 743-77-30, 532-54-48, Tel/Fax (0-81) 532-08-26
E-mail: lublin@uokik.gov.pl

Lublin, dnia 19 czerwca 2001 r.

RLU-562S-2/9/2001/IM

Urząd
Ochrony Konkurencji i Konsumentów
Delegatura w Lublinie

Wpłynęło/Wysłano dnia 30.06.2001

L. dz

Decyzja Nr RLU 13/2001

Na podstawie :

- I. art. 104 § 1 k.p.a. i art. 9 w związku z art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2000 r. Nr 122 poz. 1319) , po zakończeniu postępowania antymonopolowego , wszczętego na wniosek Przedsiębiorstwa Usługowo-Asenizacyjnego „ASTWA” Sp. z o.o. w Białymstoku uznaje się działania Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o.o. Dąbrowie Białostockiej , polegające na odmowie przyjmowania na gminne składowisko odpadów komunalnych , które planował dostarczać wnioskodawca , za praktykę ograniczającą konkurencję i nakazuje się zaniechanie jej stosowania .
- II. art. 104 k.p.a. i art. 101 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 8 ust. 2 pkt 5 powołanej wyżej ustawy nakłada się na Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o.o. w Dąbrowie Białostockiej karę pieniężną w wysokości 7000 złotych (słownie : siedem tysięcy złotych) , płatną do budżetu państwa .

Uzasadnienie :

Do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wpłynął wniosek Przedsiębiorstwa Usługowo-Asenizacyjnego „ Astwa” Sp. z o.o. w Białymstoku (zwanego dalej Astwa) o wszczęcie postępowania administracyjnego wobec

Urzędu Gminy w Dąbrowie Białostockiej i Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Dąbrowie Białostockiej . Wniosek został umotywowany odmową wydania zgody na wywóz śmieci , na gminne składowisko , a co za tym idzie , nie wydaniem odpowiedniego zezwolenia przez Burmistrza Dąbrowy Białostockiej na wykonywanie przez Astwę wywozu odpadów komunalnych na terenie tej Gminy . W uzasadnieniu wniosku Astwa wskazała , że jest na terenie województwa podlaskiego firmą przodującą , jeśli chodzi o poziom świadczenia usług wywozu odpadów komunalnych . Realizuje ona przy tym przedsięwzięcia związane z ochroną środowiska i selektywną zbiórką odpadów . Potwierdzeniem poziomu świadczonych usług są posiadane przez Astwę certyfikaty ISO 9002 i ISO 14001 . Wnioskodawca zwrócił się do Burmistrza Dąbrowy Białostockiej o wydanie zezwolenia na świadczenie usług na terenie gminy , polegających na wywozie nieczystości stałych z pawilonu handlowego „Biedronka” w Dąbrowie Białostockiej . W odpowiedzi na takie pismo Burmistrz poinformował Astwę , że musi ona zwrócić się do PGKiM , które jest administratorem wysypiska , aby uzyskać od tej firmy zgodę na wwóz odpadów na wysypisko i w ten sposób udokumentować „gotowość odbioru odpadów” we wniosku złożonym do Gminy , odpowiadającym wymogom określonym w art. 8 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 1996 r. Nr 132 poz.622) .

W dniu 31.07.2000 r. Astwa przesłała Burmistrzowi formalny wniosek o udzielenie zezwolenia na świadczenie na terenie Miasta i Gminy Dąbrowa Białostocka usług w zakresie usuwania odpadów komunalnych stałych . Wniosek zawierał m.in. prezentację firmy pod względem sprzętowym oraz wskazanie na jej dotychczasowe doświadczenie (w tym w zakresie selektywnej zbiórki odpadów) . W tym samym dniu Astwa zwróciła się do PGKiM o wyrażenie zgody na przyjmowanie odpadów stałych , pochodzących z pawilonu „Biedronki” , na wysypisko administrowane przez tę firmę . Burmistrz wezwał Astwę do uzupełnienia wniosku o dokument świadczący o gotowości odbioru odpadów przez PGKiM oraz o wniesienie opłaty skarbowej . Na dokonanie tych czynności został wyznaczony termin , po odmowie przedłużenia którego Burmistrz poinformował Astwę , że wniosek składany w ramach przepisów ustawy o utrzymaniu czystości (...) powinien być kompletny , a także , że wymagają wyjaśnienia nieścisłości odnośnie zakresu wniosków złożonych do PGKiM i do Burmistrza .

Kolejnym krokiem w sprawie była wstępna , jak się okazało , zgoda PGKiM (pismo z dnia 28.08.2000 r.) na przyjmowanie odpadów , które Astwa planuje wywozić z „Biedronki” w Dąbrowie Białostockiej . W reakcji na to pismo Astwa wystąpiła o podanie warunków przyjęcia odpadów na wysypisko , cennika opłat oraz przedstawienie projektu umowy (pismo z dnia 29.09.2000 r.). W odpowiedzi udzielonej dopiero 6.11.2000 r. PGKiM stwierdziło jednak , że nie widzi możliwości przyjęcia na składowisko gminne zmieszanych odpadów komunalnych . Odmowa ta została lakonicznie uzasadniona rozpoczęciem od

października tegoż roku realizacji przez Miasto i Gminę Dąbrowa Białostocka „Programu ochrony środowiska w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi”. Odmawiając przyjęcia odpadów komunalnych od Astwy PGKiM nie określił żadnych warunków, po spełnieniu których firma ta mogłaby się starać o zgodę na wwóz nieczystości stałych na administrowane przez PGKiM składowisko gminne. W reakcji na takie stanowisko Astwa zwróciła się do UOKiK o wszczęcie postępowania administracyjnego.

Prezes UOKiK wszczął postępowanie w sprawie stosowania przez PGKiM praktyk monopolistycznych, polegających na nadużyciu pozycji dominującej na rynku poprzez odmowę przyjmowania na gminne składowisko odpadów komunalnych z terenu Miasta i Gminy Dąbrowa Białostocka, co mogło stanowić naruszenie art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów (Dz.U. z 1999 r. Nr 52 poz. 547 ze zm.). Na gruncie nowej ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2000 r. Nr 122 poz. 1319), obowiązującej od dnia 1.04.2001 r., praktyka zarzucana PGKiM może stanowić naruszenie przepisów art. 8 ust. 2 pkt 5.

Wszczynając postępowanie wyłącznie przeciwko PGKiM, jako samodzielnemu przedsiębiorcy, organ antymonopolowy uznał, że istotą zarzucanej praktyki nie jest porozumienie monopolistyczne Gminy i administratora wysypiska, ale odmowa udzielenia zgody na wwóz odpadów komunalnych przez Astwę na administrowane przez PGKiM wysypisko gminne. Zarzut stosowania praktyk monopolistycznych przez Burmistrza Dąbrowy Białostockiej jest bezprzedmiotowy, zważywszy na konieczność żądania przez niego od każdego przedsiębiorcy, występującego w trybie art. 8 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, udokumentowania gotowości odbioru odpadów komunalnych przez zakład prowadzący działalność w zakresie ich wykorzystywania lub unieszkodliwiania. Realizowanie ustawowego wymogu przez Burmistrza nie może być uznane na gruncie obowiązujących przepisów za praktykę ograniczającą konkurencję.

Zawiadamiając o wszczęciu postępowania administracyjnego Prezes UOKiK zażądał od PGKiM ustosunkowania się do wniosku Astwy oraz udzielenia odpowiedzi na konkretne pytania Urzędu, dotyczące systemu zbiórki odpadów komunalnych, pozycji rynkowej PGKiM i warunków, jakie muszą spełniać inni przedsiębiorcy, aby móc korzystać z gminnego składowiska odpadów komunalnych.

W odpowiedzi na zawiadomienie PGKiM przesłało do Urzędu wyjaśnienia, tylko w części odnoszące się do wniosku o wszczęcie postępowania i nie zawierające wszystkich, żądanych przez organ antymonopolowy informacji. Przeważającą część wyjaśnień PGKiM stanowi

opis proekologicznych działań prowadzonych na terenie gmin biebrzańskich przez m.in. PGKiM , a polegających na uczestnictwie w projektach mających przygotować lub stopniowo wdrażać program ochrony środowiska , także w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi . Powyższe działania , pozostające w znacznej mierze postulatami , nie mają bezpośredniego związku ze sprawą . W ramach opisu , oczekiwanych dopiero , efektów wprowadzenia w życie „Biebrzańskiego Systemu Gospodarki Odpadami” PGKiM podaje m.in. wprowadzanie zasad selektywnej zbiórki odpadów komunalnych . O tym , że powyższy program jest już w fazie wstępnej świadczyć ma planowana kolejna kampania informacyjna oraz zaplanowana na okres kwiecień – wrzesień 2001 r. akcja selektywnej zbiórki odpadów przez młodzież szkolną .

Odnosząc się do zarzutów wnioskodawcy PGKiM oświadczyło , że nigdy nie odmówiło przyjmowania od Astwy odpadów na składowisko przez siebie administrowane . Twierdzenie to zostało poparte faktem udzielenia (pismo z dnia 28.08.2000 r.) zgody na wwóz ściśle określonej ilości odpadów , wywożonych przez Astwę z pawilonu handlowego „Biedronka” w Dąbrowie Białostockiej . Następnie PGKiM zwróciło uwagę , że w momencie starania się przez Astwę o zgodę na wywóz nieczystości stałych był opracowywany „Program Ochrony Środowiska w Zakresie Gospodarki Odpadami Komunalnymi” (w ramach w/w Biebrzańskiego Systemu ...) . Według PGKiM przyjęcie tego Programu do realizacji uniemożliwiło przyjęcie zmieszanych odpadów od Astwy na składowisko .

Ponadto PGKiM wyraziło obawę , że w przypadku udzielenia zgody na wwóz odpadów na wysypisko gminne , mogłyby one pochodzić nie tylko z terenu Miasta i Gminy Dąbrowa Białostocka , ale i z innych gmin . Firma oskarżana o stosowanie praktyk monopolistycznych wskazała także na „niepodjęcie dotychczas negocjacji” przez Astwę z zakresie realizacji w/w Programu . Jednak w następnym fragmencie wyjaśnień PGKiM oznajmia , że jego działalność dopiero „zmierza do wspólnej z Gminą realizacji Programu ...” . Wskazując na przedstawione argumenty PGKiM wniosło o oddalenie wniosku o wszczęcie postępowania administracyjnego .

Wnioskodawca odnosząc się do wyjaśnień PGKiM oznajmił , że nie zawierają one odpowiedzi na postawione przez Prezesa pytania i nie określają rzeczywistych powodów odmowy wydania zezwolenia na wwóz odpadów komunalnych na wysypisko administrowane przez PGKiM . Według Astwy „Biebrzański System Gospodarki Odpadami” nie stanowi żadnej przeszkody dla działania tej firmy na terenie Miasta i Gminy Dąbrowa Białostocka , ponieważ Astwa może w każdej chwili wdrożyć system segregacji odpadów i ich selektywnej zbiórki . Zgodnie z oświadczeniem Astwy , już od 1995 r. podejmuje ona działania zmierzające do wdrożenia programu selektywnej zbiórki odpadów , mających charakter surowców wtórnych . Taki program firma ta , jako pierwsza wprowadziła w Białymstoku , a jego stosowanie zostało

rozszerzone na inne gminy województwa podlaskiego . Rękojmię profesjonalności daje wykonywanie przez Astwę usług wywozu odpadów komunalnych w 30 gminach tegoż województwa . Jednakże , jak zauważył wnioskodawca , problem wwozu odpadów zmieszanych na składowisko nie był w trakcie rozmów , podjętych w związku ze staraniem się Astwy o uzyskanie możliwości wwozu odpadów na teren składowiska w Dąbrowie Białostockiej , w ogóle poruszany .

Odnosząc się do twierdzenia PGKiM , o tym że firma ta nigdy nie odmówiła przyjęcia odpadów , Astwa przypomniła fakt nie wpuszczenia jej pojazdu z odpadami wywożonymi z pawilonu „Biedronka” . Po tym faktycznym uniemożliwieniu wwozu Astwa otrzymała właśnie pismo (z dnia 6.11.2000 r.) , informujące o braku możliwości przyjęcia zmieszanych odpadów na składowisko . Astwa wskazała na podnoszone przez PGKiM w toku rozmów obawy , że odpady wwożone przez nią mogą pochodzić z innego terenu niż Dąbrowa Białostocka .

Ponadto Astwa oznajmiła , że realizacja przez PGKiM , Miasto i Gminę Dąbrowa Białostocka wraz z innymi gminami biebzańskimi programu szeroko pojętej ochrony środowiska naturalnego nie stanowi przeszkody dla podjęcia działalności przez Astwę na terenie Dąbrowy Białostockiej . Jest to tym bardziej oczywiste , że Astwa wykonuje już usługi wywozu odpadów komunalnych w dwóch (Lipsk i Sztabin) , spośród dziewięciu gmin , objętych „Programem...” , i które podpisały „Porozumienie o współpracy...” w dniu 22.01.2001 r.

Wnioskodawca zauważył także , że technologia odbioru śmieci , stosowana aktualnie przez PGKiM oraz Astwę niczym się nie różni . Generalnie bowiem odpady są gromadzone na terenie danego obiektu w jednym pojemniku, przez co ulegają „zmieszaniu” . Z tego faktu , wynika zadaniem wnioskodawcy , bezwartościowość argumentacji PGKiM o niemożności przyjęcia odpadów zmieszanych od Astwy .

Natomiast odnosząc się do wskazanego przez PGKiM zagrożenia wwozem przez Astwę odpadów komunalnych , pochodzących spoza Miasta i Gminy Dąbrowa Białostocka , wnioskodawca zwrócił uwagę na § 4 pkt 2 w/w Porozumienia o współpracy... . Zapis ten dotyczy prowadzenia ewidencji ilościowej wwożonych na wysypisko odpadów . Istnieć więc powinna możliwość porównania ilości zewidencjonowanych odpadów , które zostały na wysypisko wwieziona z ilością odpadów pobranych (na podstawie umów) od obsługiwanych klientów . Taki mechanizm stwarza możliwość kontroli , czy na wysypisko gminne nie są wwożone odpady „obce” , pochodzące z terenu innej , niż dysponująca wysypiskiem , gminy .

Po analizie odpowiedzi PGKiM na zawiadomienie o wszczęciu postępowania , a także uwzględniając stanowisko Astwy , Prezes Urzędu zwrócił się ponownie do administratora wysypiska o udzielenie , pod sankcją nałożenia kary , wyczerpujących i rzetelnych wyjaśnień . Pytania organu

antymonopolowego dotyczyły faktycznego stopnia realizacji programu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych przez PGKiM, jego technicznych szczegółów, a także warunków, jakie musiałaby spełnić Astwa, aby uzyskać zgodę na wwóz nieczystości. PGKiM zostało także ponownie zobowiązane do udzielenia odpowiedzi na część pytań zawartych w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania.

W udzielonych ponownie wyjaśnieniach PGKiM, wskazując jako właściciela wysypiska Miasto i Gminę Dąbrowa Białostocka, oświadczyło, że w umowie użyczenia (na podstawie której firma ta administruje wysypiskiem) znajduje się zapis zabraniający składowania odpadów pochodzących spoza terenu tej Gminy. Administrator wyraził następnie obawę, że odpady przywożone przez Astwę pochodziłyby właśnie z terenu innych gmin. W dalszym ciągu swego pisma PGKiM sugeruje, iż to Zarząd Miasta i Gminy Dąbrowa Białostocka nie wyraził zgody na przyjmowania odpadów od Astwy, (w domyśle: nie może ten fakt obciążać PGKiM). Konsekwentnie więc PGKiM uznał, że to Miasto i Gmina Dąbrowa Białostocka powinna być stroną w tym sporze. Powyższe twierdzenie PGKiM jest w świetle zgromadzonego materiału dowodowego ewidentną nieprawdą. Pismo Burmistrza do Astwy z dnia 27.07.2000 r. jasno wskazuje PGKiM jako administratora wysypiska, uprawnionego do wydania zgody na korzystanie z tego obiektu. Także omawiane już pismo PGKiM, z dnia 6.11.2000 r., skierowane do Astwy nie pozostawia wątpliwości, że to właśnie ten przedsiębiorca odmówił zgody na wwóz odpadów komunalnych na składowisko gminne w Dąbrowie Białostockiej, o którą starała się Astwa.

Z odpowiedzi PGKiM wynika, że wysypisko przez tę Spółkę administrowane jest jedynym tego typu obiektem na terenie Miasta i Gminy Dąbrowa Białostocka. Odnośnie okoliczności odmowy udzielenia zgody na wwóz nieczystości stałych przez Astwę, PGKiM przyznało pośrednio, że nie przedstawiło wówczas jakichkolwiek warunków, po spełnieniu których Astwa mogłaby korzystać z wysypiska gminnego. Udzielając odpowiedzi na pytanie nr 3, z zawiadomienia o wszczęciu postępowania (dotyczyło ono warunków jakie spełnia PGKiM korzystając z wysypiska, a które powinna spełniać Astwa) PGKiM wskazało, że Astwa m.in. musiałaby zapewnić selektywny odbiór odpadów (w tym odpowiednie pojemniki i umowy zawarte z odbiorcami surowców wtórnych) oraz realizację, nieokreślonych bliżej przez PGKiM, „warunków merytorycznych”, zawartych w programie „Biebrzański System Gospodarki Odpadami”.

W kwestii stopnia zaawansowania selektywnej zbiórki odpadów przez samo PGKiM Prezes ustalił na podstawie danych dostarczonych przez tę firmę, że jest ona w co najwyżej wstępnej fazie realizacji. Świadczą o tym dane liczbowe przedstawione przez PGKiM. W październiku 2000 r. firma ta wywiozła ogółem 810 m³ odpadów, z czego selektywnie 10 m³, natomiast w lutym 2001 r. ilość ta wyniosła odpowiednio 782 m³ i 8 m³. Ogólną ilość

odpadów komunalnych , posegregowanych , na wysypisku PGKiM ocenił na 3% ogólnej ilości odpadów . Składowisko odpadów administrowane przez PGKiM nie jest wyposażone w odpowiednią sortownię , obecnie odpady rozdziela ręcznie jeden pracownik , mając do dyspozycji trzy kontenery o pojemności 7 m³ każdy . Odpowiadając na pytanie organu antymonopolowego czy istnieje faktycznie niemożność przyjęcia odpadów zmieszanych od Astwy PGKiM wyjaśniło , że realizacja przyjętego „Programu selektywnej zbiórki odpadów” jest rozłożona na etapy . Obecnie jest realizowany przede wszystkim etap obejmujący „szeroką edukację społeczeństwa” , a perspektywicznie „Program...” uniemożliwi składowanie odpadów zmieszanych . PGKiM nie wskazało , jak bardzo jest ta perspektywa odległa . Jako jeden z przejawów selektywnej zbiórki odpadów firma ta wskazała zbiórkę stłuczki szklanej . Jak wynika zaś z informacji prasowych („Gazeta Współczesna” z dnia 8.05.2001 r.) była to pierwsza edycja konkursu dla szkół gminnych , polegającego właśnie na zbieraniu odpadów szklanych w określonym czasie .

W odpowiedzi na pytanie UOKiK o specyfikę odpadów dostarczanych przez osoby indywidualne PGKiM określił je jako odpady zmieszane . Generalnie zaś PGKiM udzieliło odpowiedzi , że wwozi na administrowane przez siebie wysypisko zarówno odpady zmieszane , jak i posegregowane (głównie szkło i plastik) .

Wnioskodawca postępowania , wezwany do uzupełnienia informacji odnośnie prowadzonych z PGKiM negocjacji , wskazał , że firma ta celowo odwlekała moment podjęcia decyzji o wpuszczeniu na „swoje” wysypisko , chcąc w ten sposób nie dopuścić konkurenta na rynek wywozu odpadów komunalnych w Dąbrowie Białostockiej . Według Astwy , na jej zapytanie o zgodę na wwóz odpadów , administrator wysypiska nigdy nie stawiał jakichkolwiek warunków , ani też nie proponował rozmów . Z jego strony Astwa uzyskała ostatecznie bezwarunkową odmowę przyjęcia odpadów . Po tym fakcie , zważywszy że samo PGKiM wwozi jednak zmieszane odpady komunalne na teren składowiska , Astwa uznała działania PGKiM za próbę utrzymania monopolu własnej jednostki na rynku wywozu nieczystości i zwróciła się do UOKiK .

Prezes Urzędu zważył , co następuje :

Art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji (...) określa jako praktykę ograniczającą konkurencję działanie polegające na nadużyciu pozycji dominującej na rynku przez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji . Aby stwierdzić , że działania danego przedsiębiorcy wyczerpują znamiona tej praktyki ograniczającej konkurencję , niezbędne jest wykazanie spełnienia przez niego wszystkich przesłanek określonych w/w przepisem ustawy , a mianowicie :

- posiadanie przez danego przedsiębiorcę pozycji dominującej na rynku ,
- podjęcie przez niego działań (w postaci czynności lub zaniechania) przeciwdziałających ukształtowaniu się warunków do powstania lub rozwoju konkurencji .

W myśl art. 4 pkt 9 ustawy o ochronie konkurencji (...) przez pozycję dominującą na rynku rozumie się pozycję przedsiębiorcy , która umożliwia mu zapobieganie skutecznej konkurencji na rynku właściwym w sprawie , przez stworzenie mu możliwości działania w swoim zakresie niezależnie od konkurentów , kontrahentów oraz konsumentów . Domniemywa się , że przedsiębiorca posiada pozycję dominującą , jeżeli jego udział w rynku przekracza 40 % .

Po analizie zebranego w sprawie materiału Prezes UOKiK uznał , że rynek relewantny stanowią usługi polegające na przyjmowaniu na gminne składowisko w Dąbrowie Białostockiej odpadów komunalnych .

Pod względem geograficznym można rynek relewantny scharakteryzować jako miejsca (obiekty) przeznaczone do przyjmowania i odpowiedniego składowania odpadów komunalnych z terenu Miasta i Gminy Dąbrowa Białostocka . Przedmiotem działalności Astwy w zakresie objętym niniejszym postępowaniem miał być właśnie wywóz nieczystości stałych z tego terenu . Zważywszy , że na każdej gminie spoczywa , zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (...) , obowiązek zapewnienia warunków do wywozu i składowania odpadów komunalnych ze swojego terenu, jest oczywistym , że dla odbioru odpadów komunalnych z Dąbrowy Białostockiej jest przeznaczone tamtejsze składowisko gminne , zarządzane przez PGKiM . Innego miejsca składowania gmina ta nie zapewnia , jest to jedyne wysypisko na terenie Miasta i Gminy Dąbrowa Białostocka .

Pod względem przedmiotowym rynek w sprawie wyznacza rodzaj działalności prowadzonej przez PGKiM , w zakresie , w jakim ma ono realny wpływ na rozwój konkurencji na rynku wywozu nieczystości . Działalność taką stanowi przyjmowanie odpadów na wysypisko gminne . Kolejne fazy działalności PGKiM jako zarządcy wysypiska (składowanie czy utylizacja) nie mają wpływu na ocenę działań tej firmy w rozpatrywanej sprawie .

Z natury rzeczy jest więc PGKiM monopolistą na rynku usług lokalnych , w odniesieniu do przyjmowania na składowisko odpadów komunalnych . Z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (...) wynika wprost , że gminy są zobowiązane do zapewnienia warunków niezbędnych do utrzymania porządku i czystości na swoim terenie , m.in. poprzez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych . Taką jednostką jest PGKiM , które niejako automatycznie powinno odbierać odpady komunalne z terenu Miasta i Gminy Dąbrowa Białostocka . Zważywszy , że ustawa antymonopolowa z założenia ma chronić możliwość występowania uczestników rynku w obrocie na równych prawach , i że przepisy tej ustawy wiążą wszystkich przedsiębiorców , dotyczą

one także gmin i firm , którym gminy powierzają wykonywanie zadań w zakresie zaspokajania potrzeb wspólnoty lokalnej . Żadne przepisy , dotyczące w szczególności gmin , nie ograniczają wolnej konkurencji na obszarze gospodarki komunalnej . Nie ma więc przesłanek , aby działalność polegająca na wywozie odpadów komunalnych była kontrolowana przez przedsiębiorcę administrującego wysypiskiem .

Astwa w swoim wniosku o wszczęcie postępowania określiła jako praktykę monopolistyczną odmowę PGKiM przyjęcia odpadów komunalnych na składowisko w Dąbrowie Białostockiej . Z pisma PGKiM , załączonego do tegoż wniosku , wynika , że taka bezwarunkowa odmowa umotywowana została niemożnością przyjęcia odpadów komunalnych zmieszanych . Wnioskodawca zaś w dalszych wyjaśnieniach wskazywał , że w trakcie rozmów nt. udostępnienia wysypiska , w 2000 r., nie był podejmowany problem odpadów zmieszanych , podnoszone natomiast były obawy co do możliwości pochodzenia odpadów , mających być wwożonymi przez Astwę , spoza Dąbrowy Białostockiej . Taki też argument pojawia się w odpowiedzi PGKiM na zawiadomienie o wszczęciu postępowania administracyjnego przez Prezesa Urzędu , obok wskazania , że „odpady zmieszane stanowią zagrożenie dla środowiska” . W reakcji na sugestie co do pochodzenia odpadów Astwa wskazała efektywny sposób rozstrzygnięcia tej kwestii , omówiony w pierwszej części decyzji . Urząd zauważa także , że istnieje możliwość kontroli , przez organ udzielający zezwolenia (koncesji) na wykonywanie usług wywozu nieczystości na terenie Gminy , sposobu realizacji tego zezwolenia , w tym przestrzegania przez daną firmę warunków określonych w tym dokumencie . Stwierdzenie przez organ koncesyjny wwozu odpadów komunalnych na składowisko gminne z poza terenu danej gminy , w przypadku , jeśli jest to niezgodne z przedmiotem i zakresem działalności określonym w zezwoleniu , może skutkować , zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości (...), cofnięciem zezwolenia . W każdym razie organ antymonopolowy nie uznał obaw PGKiM odnośnie pochodzenia odpadów, które miałyby wwozić Astwa , jeszcze przed rozpoczęciem jakiejkolwiek działalności przez tę firmę , za usprawiedliwienie stosowania praktyk ograniczających konkurencję .

W świetle zebranego materiału dowodowego Prezes Urzędu uznał argument PGKiM o niemożności przyjęcia od Astwy odpadów , ze względu na ich „zmieszany” charakter za nie znajdujący uzasadnienia w zaistniałym stanie faktycznym . Astwa , jako firma produkująca pod względem technologii na terenie województwa podlaskiego (certyfikaty ISO 9002 i ISO 14001) , dysponująca nowoczesną bazą sprzętową nie powinna mieć kłopotu z realizacją „Programu ochrony środowiska w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi”, na który powołuje się PGKiM . Nie jest to jednak kwestia najważniejsza . O uznaniu działań zarządcy składowiska odpadów za praktykę ograniczającą konkurencję przemawiają dwa niepodważalne fakty . Pierwszy to

brak sformułowania jakichkolwiek warunków , czy podstaw do ewentualnych negocjacji w stosunku do Astwy . Wnioskodawca otrzymał bezwarunkową odmowę przyjmowania odpadów na składowisko w Dąbrowie Białostockiej . Wniosek Astwy o wydanie zgody na dokonywanie wwozu odpadów komunalnych został rozpatrzony negatywnie , z uzasadnieniem nie odpowiadającym stanowi faktycznemu , bez przedstawienia żadnych warunków, po spełnieniu których możliwa byłaby zgoda ze strony PGKiM . Takie zachowanie wskazuje na zamiar odsunięcia potencjalnego konkurenta od „własnego” rynku wywozu nieczystości stałych .

Drugą natomiast okolicznością jest ustalony w trakcie postępowania stopień realizacji w/w „Programu...” przez PGKiM . Firma ta sama przyznaje , że jego wdrażanie dopiero się rozpoczęło . Z założeń twórców „Programu ...” wynika , że jego wprowadzenie potrwa minimum 4 lata (przy zabezpieczeniu odpowiednich środków finansowych) . Aktualny stan faktyczny wygląda tak , że indywidualni dostawcy odpadów w 100% , a PGKiM w przeważającej mierze dostarczają odpady zmieszane . W badanych przez UOKiK okresach (październik 2000 r. i luty 2001 r.) PGKiM wwiozła na administrowane przez siebie wysypisko odpady posegregowane (ze zbiórki selektywnej) stanowiące odpowiednio tylko 1,23 % i 1,02 % całości wwiezionych w tych okresach odpadów komunalnych . Dane te wskazują na dyskryminacyjny charakter odmowy przyjmowania odpadów od Astwy . Sam „Program...” zresztą zakłada różne opcje organizacji selektywnej zbiórki odpadów , także zdecentralizowaną, gdy w systemie będą uczestniczyć różne firmy . Przy stopniowym więc wdrażaniu selektywnej zbiórki odpadów istotne będą więc odpowiednie ramy organizacyjne , zapewniające jego spójność . Nie może być elementem wprowadzania takiej spójności łamanie przez PGKiM przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów , poprzez zamknięcie rynku dla innych firm , poza własną .

Należy także zauważyć ,że przedstawione w „Programie...” założenia traktują selektywną zbiórkę odpadów jako uzupełnienie systemu gromadzenia odpadów zmieszanych , jako podstawowego .

PGKiM w swoich wyjaśnieniach , po zawiadomieniu o wszczęciu postępowania przez Prezesa powołało się także na art. 6 ustawy o przeciwdziałaniu (...) , czyli klauzulę rozsądku . Powołany przepis nakładał ciężar udokumentowania okoliczności uzasadniających jego zastosowanie na przedsiębiorcę , który się na niego powoływał . Takie dowody ze strony PGKiM nie zostały przedstawione . Niezależnie od tego , na mocy art. 113 obowiązującej obecnie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (...) , czyli przepisu przejściowego , postępowania wszczęte na podstawie poprzednio obowiązującej ustawy antymonopolowej prowadzi się na podstawie przepisów ustawy aktualnie obowiązującej . Nowa zaś ustawa nie zawiera regulacji odnoszących się do klauzuli rozsądku .

Prezes decydując się na nałożenie niniejszą decyzją kary pieniężnej wziął przede wszystkim pod uwagę szczególnie antykonkurencyjny charakter zachowania PGKiM na rynku lokalnym, wyrażający się w wykonywaniu bezprawnie i dla własnej korzyści funkcji regulatora. Istotne są przy tym niewątpliwe, chociaż niewymierne korzyści finansowe PGKiM (nie można określić z góry jaki udział w rynku wywozu odpadów komunalnych mogłaby stracić ta firma po rozpoczęciu działalności przez Astwę) wynikające z zamknięcia rynku dla potencjalnego konkurenta. Kara orzeczona przez Prezesa ma charakter głównie dyscyplinujący. Zważywszy na powyższe oraz stratę w działalności PGKiM za 2000 r. kara została ustalona w wysokości tylko [REDACTED] kwoty, która jako kara mogłaby być w tym przypadku nałożona. Karę należy wpłacić w ciągu 14 dni od daty uprawomocnienia się decyzji do Narodowego Banku Polskiego, Oddział Okręgowy w Warszawie, na rachunek Nr 10101010-7878-223-1.

W związku z powyższym Prezes UOKiK orzekł jak w sentencji.

Od decyzji niniejszej służy stronom odwołanie do Sądu Okręgowego – Sądu Antymonopolowego w Warszawie, za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – Delegatura w Lublinie, w terminie 14 dni od daty otrzymania.

Otrzymują :

Przedsiębiorstwo Usługowo-
Asenizacyjne „Astwa” Sp. z o.o.
ul. Kombatantów 4
15-102 Białystok

Przedsiębiorstwo Gospodarki
Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o.o.
ul. Tysiąclecia PP18
16-200 Dąbrowa Białostocka

DYREKTOR

Krzysztof Daszyński