

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 30 września 2002 r.

RLU-562-30/173/02/IM

Decyzja RLU Nr 16/2002

Urząd
Ochrony Konkurencji i Konsumentów
Delegatura w Lublinie

Wpłynęło/Wystarpiło dnia 30.08.2002.

L dz

Na podstawie :

- I. art. 104 § 1 k.p.a. i art. 9 w związku z art. 8 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2000 r. Nr 122 poz. 1319 ze zm.) , po rozpatrzeniu sprawy wszczętej na wniosek p. [redacted] prowadzącego działalność gospodarczą p.f. Ted Bags – Usługi Komunalne w Dęblinie, przeciwko Gminie Stężyca , w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów stwierdza się stosowanie praktyki ograniczającej konkurencję , polegającej na nadużywaniu pozycji dominującej na rynku poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do rozwoju konkurencji przez stosowanie przez w/w Gminę, w ramach jej działalności gospodarczej, systemu opłat ryczałtowych za usuwanie i składowanie odpadów komunalnych z terenu Gminy , przy jednoczesnym zastosowaniu odrębnego cennika za wwóz odpadów komunalnych na wysypisko gminne przez innych przedsiębiorców i nakazuje się jej zaniechanie .
- II. art. 104 kpa § 1 i art. 101 ust. 2 pkt 1 powołanej ustawy w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów nakłada się na Gminę Stężyca karę pieniężną w wysokości 7000 zł (siedem tysięcy złotych), płatną do budżetu Państwa .
- III. art. 69 ust. 1 w związku z art. 75 powołanej w punkcie I ustawy postanawiam i nakazuję dokonanie zwrotu przez Gminę Stężyca na rzecz p. [redacted] Ted Bags Usługi Komunalne w Dęblinie kosztów postępowania w kwocie 500 zł (słownie: pięćset złotych).

Uzasadnienie :

Do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – Delegatura w Lublinie wpłynął wniosek p. [REDAKTOWANE] prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Ted Bags – Usługi Komunalne, ul. [REDAKTOWANE] w Dęblinie, o wszczęcie postępowania w przedmiocie praktyk monopolistycznych, stosowanych przez Gminę Stężycza . Wnioskodawca (zwany dalej Ted Bags) w uzasadnieniu wniosku wskazał , iż Zarząd Gminy Stężycza ustalił nowe opłaty za usługi w zakresie usuwania i unieszkodliwiania odpadów komunalnych na terenie Gminy , ustalając m.in. za przyjęcie 1 m³ odpadów cenę 80 zł. Jednocześnie te opłaty za korzystanie z wysypiska obciążają tylko tzw. „inne podmioty” , posiadające odpowiednie zezwolenie ze strony Gminy, natomiast nie dotyczą usług wykonywanych w zakresie usuwania i składowania odpadów komunalnych , wykonywanych przez samą Gminę . Mieszkańcy, na rzecz których Gmina wykonuje przedmiotowe usługi są obciążeni tylko niską, roczną opłatą ryczałtową . Zdaniem wnioskodawcy taka sytuacja stanowi zakazaną praktykę i ma na celu dyskryminowanie konkurencji .

Ted Bags został wezwany do usunięcia braków formalnych złożonego do Prezesa UOKiK wniosku oraz do jego opłacenia .

Po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego w przedmiotowej sprawie zostało wszczęte w dniu 10.06.2002 r. postępowania antymonopolowe . Zarówno w trakcie postępowania wyjaśniającego, jak i antymonopolowego Gmina Stężycza nie zgodziła się z zarzutem stosowania praktyk ograniczających konkurencję , wskazując prospołeczny i proekologiczny cel wprowadzonego systemu finansowania wywozu i składowania odpadów komunalnych z terenu Gminy .

Organ antymonopolowy ustalił, co następuje :

Wnioskodawca podpisał w dniu 30.06.2000 r. umowę na składowanie odpadów komunalnych z Gminą Stężycza . Zgodnie z brzmieniem jej zapisów Gmina zobowiązała się do przyjmowania odpadów komunalnych, dostarczanych przez Ted Bags na jej wysypisko . Stawkę opłaty za składowanie odpadów ustalono na poziomie 13,50 zł/m³ + VAT . Umowę zawarto na czas określony , tj. do 31.12.2000 r. Kolejną umowę obie strony podpisały w dniu 18.03.2002 r. Określa ona , iż Gmina podejmuje się przyjmowania na swoje składowisko , dostarczanych przez Ted Bags odpadów komunalnych z terenu Gminy Stężycza . W § 3 tej umowy określona została stawka opłaty za składowanie odpadów na wysypisku gminnym w Brzeźcach w wysokości 80 zł/m³ +VAT . Umowę

zawarto na czas określony , do 18.03.2003 r. Podstawę do ustalenia stawki za wwóz odpadów stanowiła Uchwała Nr XXVIII/183/2001 r. Rady Gminy w Stężycy z dnia 17.08.2001 r. Wnioskodawca uzyskał ponadto decyzję Wójta Gminy Stężycy (Decyzja Nr 1/2002) zezwalającą mu na prowadzenie działalności polegającej na wywozie odpadów komunalnych stałych z terenu Gminy Stężycy . W decyzji określono , że odpady komunalne będą wywożone wyłącznie na gminne wysypisko śmieci – Brzeźce . Ted Bags składając wniosek o wszczęcie postępowania antymonopolowego wskazał na nierównoprawne , jego zdaniem, traktowanie przez Gminę „obcych”, chociaż uprawnionych do legalnego wywozu odpadów komunalnych, przedsiębiorców , w stosunku do warunków , w jakich Gmina sama wykonuje taką działalność .

Stawka za przyjęcie odpadów komunalnych na wysypisko gminne, wynikająca z Uchwały Rady Gminy Stężycy Nr 183/2001 z dnia 17.08.2001 r. , uwidoczniła następnie w umowie pomiędzy Gminą i Ted Bags wynosi 80 zł/m³ . Wnioskodawca nie kwestionuje bezpośrednio wysokości tej kwoty, natomiast zwraca uwagę , że narzucenie tej wielkości w umowie z nim zawartej, przy jednoczesnym stosowaniu przez Gminę systemu opłat ryczałtowych jest nadużyciem pozycji dominującej ze strony Gminy . Ustalone bowiem uchwałami Rady Gminy (ostatnia Nr 201/2001 z 21.11.2001 r.) roczne opłaty za usuwanie i unieszkodliwianie nieczystości stałych przez Gminę Stężycy są stosunkowo niewielkie . I tak stawka dla jednej osoby zamieszkałej na terenie Gminy wynosi 6 zł+VAT, z tym , że nie więcej niż 30 zł + VAT od jednego gospodarstwa . Z kolei dla przedsiębiorców prowadzących działalność handlowo-usługową taka stawka roczna wynosi 90 zł + VAT . Należy przy tym zauważyć , że i tak niska stawka opłaty rocznej opłaty gminnej obejmuje zarówno wywóz odpadów , jak i ich składowanie . Natomiast inni przedsiębiorcy musieliby oprócz wskazanej powyżej stawki za składowanie doliczyć również koszt transportu . Średni wskaźnik nagromadzenia odpadów stałych na terenach gmin wiejskich, wynikający z danych opublikowanych przez Instytut Systemów Inżynierii Środowiska Politechniki Warszawskiej, wynosi dla jednego mieszkańca 0,6m³ na rok .

Z porównania stawek rocznych , stosowanych przez Gminę, oraz samego tylko kosztu wwozu odpadów komunalnych na wysypisko przez innych, uprawnionych przedsiębiorców wynika , że stawki gminne są bardzo atrakcyjne. Zgodnie z informacją przedłożoną przez Gminę zarówno w 2001 r. , jak i w 2002 r. wszystkie odpady komunalne zostały wwiozzone na wysypisko w ramach działalności Urzędu Gminy . O tym , jak niskie są stawki gminne świadczy fakt dużego deficytu wynikającego z samodzielnego wywozu odpadów komunalnych przez Gminę . W 2001 r. łączny wpływ z tytułu rocznych opłat ryczałtowych za wywóz i składowanie odpadów komunalnych wyniósł, zgodnie z informacją przekazaną przez samą Gminę, 24554,37 zł . Ten wynik finansowy nie pokrył poniesionych kosztów związanych z wywozem

odpadów od własnych mieszkańców .

Gmina ustosunkowując się do zarzutów Ted Bags wskazała , że nie było jej zamiarem stosowanie praktyk ograniczających konkurencję, gdyż nie prowadzi ona działalności gospodarczej skierowanej na zysk , ale wykonuje wyłącznie ustawowy obowiązek , nałożony przepisami ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 1996 r. Nr 132 poz. 622 ze zm.) . Działalność polegająca na wywozie odpadów jest finansowana przez Gminę , a mieszkańcy ponoszą jedynie roczne opłaty ryczałtowe , zgodnie z odpowiednimi uchwałami Rady Gminy (Nr 133/2000 i 201/2001) . Opłaty te są określone na niskim poziomie , ze względu na niskie dochody mieszkańców Gminy , która posiada charakter rolniczy . Jest to także sposób przeciwdziałania tworzeniu się dzikich wysypisk śmieci . Gmina zauważyła ponadto, że opłaty są rokrocznie podwyższane , w celu doprowadzenia do samofinansowania .

Odnosząc się do stawek opłat za przyjęcie odpadów stałych na wysypisko śmieci w Brzeźcach Gmina poinformowała , że stawka w wysokości 80 zł/m³ nie wynika z kalkulacji, a Zarząd Gminy określając ją uczynił to na podstawie uchwały Rady Gminy Nr 183/2001. Zważywszy , że z dokumentów przedstawionych przez Ted Bags wynikało , że stawka stosowana na podstawie umowy z dnia 30.06.2000 r. była znacznie niższa (13,50 zł/m³) Prezes UOKiK zadał Gminie pytanie na tę okoliczność . Gmina podniosła , iż taka stawka była faktycznie wobec wnioskodawcy stosowana, ale wynikało to wyłącznie z porozumienia zawartego z Miastem Dęblin . Z załączonych do wyjaśnień Gminy tekstów porozumień pomiędzy Miastem Dęblin, a Gminą Stężycą wynika faktycznie , jako jeden z ich warunków, zgoda na przyjmowanie odpadów komunalnych z terenu Dębina za ustaloną przez strony porozumień preferencyjną opłatą (od 12,50 zł/m³ w 1999 r., poprzez 13,50 zł/m³ w 2000 r., do 15 zł/m³ w 2001 r.) . Porozumienia przedmiotowe zostały zawarte w związku z koniecznością uregulowania spraw własnościowych odnośnie oczyszczalni ścieków (sprzedaż gruntu pod tym obiektem) dla Miasta Dębina, położonej w granicach administracyjnych Gminy Stężycą . Gmina w swoich wyjaśnieniach zaznaczyła , że na jej wysypisko wwożone były wyłącznie odpady z Dębina oraz z jej terenu . Załączona do wniosku o wszczęcie postępowania umowy z 2000 r. pomiędzy Ted Bags, a Gminą nie zawierała jednak żadnych ograniczeń, odnośnie pochodzenia odpadów .

Z wyjaśnień Gminy wynika ponadto , że odpady komunalne wywożone za pomocą kontenerów gminnych nie podlegają opłatom za przyjęcie na wysypisko, co oznacza , że roczne opłaty ryczałtowe służą wyłącznie częściowemu pokryciu kosztów wywozu .

Przyznając pośrednio rację podniesionym w przedmiotowej sprawie zarzutom, w piśmie skierowanym do organu antymonopolowego, Zarząd Gminy zobowiązał się „do ponownej analizy opłat określonych uchwałą” .

Prezes UOKiK 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 Brzeźcach odpadów komunalnych .

Pod względem geograficznym można rynek relewantny scharakteryzować jako miejsca (obiekty) przeznaczone do przyjmowania i odpowiedniego składowania odpadów komunalnych z terenu Gminy Stężycy . Przedmiotem działalności Ted Bags 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 unieszkodliwiania (odpowiednie składowanie jest jego najprostszym sposobem unieszkodliwiania) odpadów komunalnych ze swojego terenu, jest oczywistym , że dla odbioru odpadów komunalnych z terenu Gminy Stężycy jest przeznaczone tamtejsze składowisko gminne w Brzeźcach . Innego miejsca składowania gmina ta nie zapewnia, jest to jedyne wysypisko na tym terenie . Zarówno decyzja Wójta Gminy Stężycy zezwalająca na prowadzenie wywozu odpadów komunalnych stałych, jak i umowa pomiędzy Gminą , a Ted Bags jasno wskazują , że odpady miały być wywożone z terenu Gminy wyłącznie na wysypisko gminne w Brzeźcach .

Pod względem przedmiotowym rynek w sprawie wyznacza rodzaj działalności prowadzonej przez Gminę , w zakresie , w jakim ma ona realny

gminnej . Praktycznym skutkiem takich dysproporcji cenowych jest stworzenie przez Gminę bariery wejścia na rynek wywozu odpadów komunalnych w Gminie Stężyca , czego przejawem jest fakt dokonywania wywozu odpadów w ciągu całego 2001 r. i do momentu zamknięcia postępowania dowodowego w 2002 r. wyłącznie w ramach działalności Urzędu Gminy . Stało się tak pomimo udzielenia formalnej zgody na wywóz odpadów z terenu Gminy przez Ted Bags. Niezależnie od argumentów społecznych i ekologicznych, uzasadniających zdaniem Gminy, taki stan rzeczy stanowi, umożliwiające monopolem prawnym Gminy, zniekształcenie stosunków konkurencyjnych na rynku lokalnym . Nie jest rolą organu antymonopolowego nakazanie zastosowania odpowiedniego systemu usuwania i składowania odpadów komunalnych, powinien on jednak uwzględniać nie tylko faktyczne koszty ponoszone przez Gminę , ale i wymogi ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (...) . Gmina ma bowiem obowiązek równego traktowania innego przedsiębiorcy w stosunku do własnej jednostki (działalności) , w przeciwnym razie narusza ustawę antymonopolową narażając się na uzasadniony w takiej sytuacji zarzut stosowania praktyk ograniczających konkurencję na rynku wywozu nieczystości stałych w wyniku nadużycia posiadanego monopolu prawnego na organizowanie usług wywozu i unieszkodliwiania odpadów komunalnych .

Zastosowanie przez Gminę ryczałtowego systemu rocznych opłat za usuwanie, w ramach własnej działalności, odpadów komunalnych przyczyniło się do zniekształcenia stosunków konkurencyjnych na rynku lokalnym . Ted Bags, a także każdy z potencjalnych konkurentów Gminy na rynku wywozu odpadów stałych musi zetknąć się z nieprzekraczalną barierą w postaci istniejącego systemu gminnych opłat ryczałtowych, a z drugiej strony przez tę samą Gminę ustalonego dla innych przedsiębiorców cennika za wwóz odpadów na wysypisko w Brzeźcach . Tym samym dostęp do rynku wywozu odpadów komunalnych z terenu Gminy Stężyca jest wyłącznie teoretyczny, co jest oczywistym przejawem jej przeciwdziałania powstania i rozwoju konkurencji na tym rynku .

Kara pieniężna, którą Prezes UOKiK nałożył na Gminę Stężyca wynosi 7 000 zł , co stanowi równowartość ok. 2000 euro i nałożona została w oparciu o art. 101 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (...) w związku z art. 115 tejże ustawy . Wartość 1 euro została przeliczona zgodnie z tabelą NBP z dnia 28.12.2001 r. Art. 101 ust. 2 pkt 1 stanowi , że Prezes UOKiK może nałożyć w drodze decyzji na przedsiębiorcę karę pieniężną w wysokości stanowiącej równowartość od 1000 do 5 000 000 euro , jednak w nie większej niż 10% przychodu osiągniętego przez danego przedsiębiorcę w roku rozliczeniowym, poprzedzającym rok nałożenia kary .

Prezes UOKiK decydując się na nałożenie niniejszą decyzją kary pieniężnej wziął przede wszystkim pod uwagę szczególnie antykonkurencyjny charakter zachowania Gminy Stężyca na rynku lokalnym , wyrażający się w faktycznym i bezprawnym wykonywaniu funkcji regulatora rynku lokalnego .

Kara orzeczona przez Prezesa UOKiK ma charakter głównie dyscyplinujący . Zważywszy na powyższe , ale także na fakt , iż przychody Gminy pochodzące z rocznych opłat ryczałtowych za usuwanie i unieszkodliwianie nieczystości stałych nie pokrywały kosztów tej działalności kara została ustalona na granicy minimalnej możliwej wysokości , wynikającej z zastosowania przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (...)

Karę należy wpłacić w ciągu 14 dni od daty uprawomocnienia się decyzji do Narodowego Banku Polskiego , Oddział Okręgowy w Warszawie , na rachunek Nr 51101010100078782231000000 .

Działając na podstawie art. 69 ust. 1 i 3 ustawy o ochronie konkurencji (...) Prezes UOKiK postanowieniem nakazał Gminie , jako stronie przegrywającej sprawę , uiszczenie na rzecz Ted Bags kosztów postępowania (opłata za wnioski o wszczęcie postępowania) przez niego poniesionych .

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 dwutygodniowym od dnia doręczenia decyzji .

Na postanowienie rozstrzygające o kosztach postępowania (pkt III decyzji) służy zażalenie do Sądu Okręgowego – Sądu Antymonopolowego w Warszawie, za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – Delegatura w Lublinie , w terminie siedmiu dni od daty doręczenia postanowienia .

Otrzymują :

Pan
Wacław Jopek
Wójt Gminy Stężycza
Pl. Senatorski 1
08-540 Stężycza

PREZESA URZĘDU
OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
p.o. DYREKTOR DELEGATURY W LUBLINIE
Ewa Wiszniowska

Pan

[REDAKTOWANE]
Ted – Bags Usługi Komunalne
[REDAKTOWANE]

