

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 8 kwietnia 2002 r.

Urząd
Ochrony Konkurencji i Konsumentów
RLU 5628/02/88/00/01/EW
Delegatura w Lublinie
Wysłano dnia 8.04.2002 r.
L dz

Decyzja RLU Nr 5/02

Na podstawie art. 104 k.p.a. i art. 9 w związku z art. 8 ust. 1 i 2 pkt 5 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2000 r. Nr 122 poz. 1319 ze zm.) po przeprowadzeniu postępowania antymonopolowego wszczętego na wniosek Marianna Marczyk Usługi Komunalne „ Błysk ” w Zambrowie przeciwko Gminie Miejskiej Zambrow , w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów uznaje się działania Gminy Miejskiej Zambrow za praktykę ograniczającą konkurencję poprzez nadużywanie pozycji dominującej na rynku i przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania i rozwoju konkurencji , a polegającą na odmowie wyrażenia zgody wnioskodawcy na składowanie śmieci na wysypisku w Czerwonym Borye pochodzących z terenu innej gminy , gdy zgoda taka została wydana własnej firmie , będącej równocześnie administratorem tego wysypiska i nakazuje zaniechanie jej stosowania .

Uzasadnienie

Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Antymonopolowy wyrokiem z dnia 13 sierpnia 2001 r. Sygn. akt XVII Ama 94/00 uchylił decyzję Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów Nr 9/2000 z dnia 12.07.2000 r.

Uchylona decyzja stwierdzała stosowanie przez Zarząd Miasta Zambrowa praktyki monopolistycznej polegającej na odmowie wydania wnioskodawcy – Firmie Błysk Usługi Komunalne z Zambrowa pozwolenia na składowanie na wysypisku w Czerwonym Borye odpadów komunalnych pochodzących z terenu gmin nie zrzeszonych w Zambrowskim Związku Gmin i braku jakichkolwiek kryteriów dla przedsiębiorcy starającego się o wydanie takiego zezwolenia i nakazała zaniechanie stosowania tej praktyki .

W uzasadnieniu wyroku w tej sprawie Sąd Antymonopolowy wskazał na niewłaściwe określenie przedsiębiorcy przeciwko , któremu została wydana decyzja administracyjna oraz na brak materiału dowodowego w zakresie gotowości sąsiednich wysypisk do przyjmowania śmieci z terenu , gdzie działał wnioskodawca .

Wobec powyższego w dniu 11 września 2001 r. Prezes UOK i K otworzył na nowo postępowanie dowodowe w sprawie z wniosku Firmy „ Błysk ” Usługi Komunalne w

Zambrowie przeciwko Gminie Miejskiej Zambrowo o stosowanie praktyk ograniczających konkurencję, a polegających na odmowie wyrażenia zgody na składowanie śmieci pochodzących z terenu innych gmin, gdy zgoda taka została wydana własnej firmie, będącej równocześnie administratorem wysypiska, na którym składowane śmieci przywożone przez siebie z terenu innych gmin.

Równocześnie zobowiązano obie strony postępowania do dostarczenia niezbędnych w tej sprawie dowodów.

W odpowiedzi na zawiadomienie o otwarciu na nowo postępowania dowodowego w tej sprawie Urząd Miejski w Zambrowie w imieniu Gminy Miejskiej Zambrowo poinformował, że po decyzji Prezesa UOK i K Nr 9/2000 z dnia 12.07.2000 r. Zarząd Miasta Zambowa cofnął Przedsiębiorstwu Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Zambrowie zgodę na przywóz na wysypisko w Czerwonym Borne odpadów z terenów gmin nie należących do Zambrowskiego Związku Gmin, o czym Spółka ta została poinformowana dnia 21 sierpnia 2000 r.

Natomiast wnioskodawca Firma „Błysk” Usługi Komunalne nie odpowiadała na większość pism skierowanych do niej w związku z prowadzonym postępowaniem antymonopolowym. Dopiero w ostatnim piśmie z dnia 12.12.2001 r. przesłała żądane informacje dotyczące jej statusu prawnego i organizacyjnego i podtrzymała swoje żądania z wniosku.

Dodatkowo wnioskodawca stwierdził, że nieprawdziwe są twierdzenia Gminy Miejskiej Zambrowo o zaprzestaniu przez firmę będącą administratorem wysypiska w Czerwonym Borne przywożenia śmieci na to wysypisko z terenu innych gmin, aniżeli zrzeszone w Zambrowskim Związku Gmin. Wnioskodawca zwrócił się także o przeprowadzenie badania rynku okolicznych wysypisk śmieci w celu ustalenia, że nie ma możliwości składowania na nich odpadów z tych samych gmin, gdzie usługi wywozu i składowania na wysypisku w Czerwonym Borne świadczy już jego administrator.

W wyniku ponownego otwarcia postępowania antymonopolowego (o czym poinformowano strony stosownym zawiadomieniem) Prezes UOK i K zwrócił się do Gminy Miejskiej Zambrowo o wyjaśnienie zarzutów wnioskodawcy oraz wystąpił z pismami do 10 administratorów okolicznych wysypisk z zapytaniem czy istnieje możliwość składowania na prowadzonych przez nich wysypiskach śmieci odpadów pochodzących z innych gmin.

W odpowiedzi na zarzuty wnioskodawcy Gmina Miejska Zambrowo pismem z dnia 20.02.2002 r. stwierdziła, że nie była informowana o przypadkach przywozu śmieci z terenu gminy Czyżewi Łomża po dacie cofnięcia zgody zarządcy wysypiska w Czerwonym Borne i składowaniu na nim odpadów pochodzących z terenu tych gmin. Do pisma dołączono wyjaśnienia administratora wysypiska w Czerwonym Borne tj. Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. z Zambrowa, z których wynika, że:

1. wypowiedziano umowę Zakładom Mięsnym z Czyżewem z 6 miesięcznym terminem wypowiedzenia i umowa ta rozwiązała się na dzień 08.03.2001 r. Po rozwiązaniu tej umowy PGK Sp. z o.o. w dalszym ciągu odbierała i odbiera niewielkie ilości tych odpadów i składowuje je na wysypisku w Czerwonym Borne. W roku 2001 odebrano [redacted] m³ odpadów wobec odebranych w latach 1994 – 2000 [redacted] m³ rocznie. Zaprzestanie świadczenia tych usług spowodowałoby zdaniem tego przedsiębiorcy konieczność zwolnienia pracowników.
2. Z terenu gminy Łomża po 1 stycznia 2001 r. odbierano odpady na jednostkowe zlecenie tej gminy bez zezwolenia Gminy Miejskiej Zambrowo, zgody takiej nie otrzymano. Łącznie dostarczono na wysypisko w Czerwonym Borne w ciągu 2001 r. [redacted] m³ odpadów z tej gminy.
3. Z gminy Śniadowo odpady nie są wywożone od 30.04.2000 r.

Z uzyskanych informacji od administratorów wysypisk położonych w sąsiedztwie wysypiska w Czerwonym Borne (odległość w promieniu 60 km) wynika , że tylko jedno z nich wyraziło zgodę na przyjmowanie odpadów z terenu nie swojej gminy , jest to wysypisko w Łapach oddalone od Czerwona o 50 km w jedną stronę , gdy wysypisko w Czerwonym Borne jest oddalone od Czyżewa o 25 km w jedną stronę . Pozostałych 10 administratorów nie wyraziło zgody na przyjmowanie śmieci z terenów innych gmin aniżeli te , które obsługują zgodnie ze swoją właściwością .

Reasumując stan faktyczny tej sprawy Prezes UOK i K zważył , co następuje :

Art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2000 r. Nr 122 poz. 1319 ze zm.) statuuje zakaz nadużywania pozycji dominującej na rynku właściwym przez jednego lub kilku przedsiębiorców . W art. 8 ust. 2 określono natomiast na czym polega w szczególności nadużywanie pozycji dominującej i jednym z takich zachowań wymienionych w pkt 5 jest przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji .

Aby można było stwierdzić , że działania danego przedsiębiorcy wyczerpują znamiona tej praktyki , niezbędne jest wykazanie spełnienia przez takiego przedsiębiorcę wszystkich przesłanek określonych w/w przepisem ustawy tj. :

1. posiadanie przez danego przedsiębiorcę pozycji dominującej na rynku ,
2. podjęcie przez niego działań (w postaci czynności lub zaniechania) przeciwdziałających ukształtowaniu się warunków do powstania lub rozwoju konkurencji ,
3. naruszenie przez tego przedsiębiorcę interesu publicznoprawnego .

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

Po analizie zebranego w tej sprawie materiału Prezes UOK i K uznał , że rynek relewantny stanowią usługi polegające na przyjmowaniu na gminne wysypisko w Czerwonym Borne odpadów . Pod względem geograficznym rynek ten można scharakteryzować jako miejsce przeznaczone do przyjmowania i składowania odpadów z terenu miasta i gminy Zambrów , Zambrowski Związek Gmin oraz gmin sąsiednich , co do których wydana została zgoda (pisemna lub dorozumiana) właściciela , na składowanie nieczystości . Przedmiotem działalności wnioskodawcy w niniejszej sprawie miał być właśnie wywóz nieczystości z terenu tych samych gmin ościennych , na terenie których prowadził już działalność administrator wysypiska w Czerwonym Borne składując tam przywożone przez siebie odpady .

Wysypisko w Czerwonym Borne jest własnością Gminy Zambrów i znajduje się w zarządzie władz tej gminy . Administratorem wysypiska jest natomiast Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. z Zambrowa , które jest w 100% własnością gminy . Przedsiębiorca ten oprócz administrowania wysypiskiem świadczy usługi wywozu nieczystości z terenu miasta Zambrowa , gmin zrzeszonych w Zambruskim Związku Gmin , a także gminy ościennych Czyżewa i Łantny.

Pod względem przedmiotowym rynek relewantny wyznacza rodzaj działalności prowadzonej przez Gminę odnośnie możliwości składowania nieczystości na wysypisku w Czerwonym Borne, w zakresie w jakim ma to wpływ na rozwój konkurencji na rynku wywozu nieczystości. Kolejne fazy tej działalności wykonywane już przez administratora wysypiska, jakim jest PGK sp. z o.o. (przyjmowanie, składowanie, utylizacja) nie mają wpływu na ocenę działalności Gminy w rozpatrywanej sprawie.

Z natury rzeczy w realizacji zadań własnych, w zakresie przyjmowania na wysypisko odpadów, Gmina Zambrow jest monopolistą na rynku usług lokalnych. W zakresie zaspakajania zbiorowych potrzeb wspólnoty określonych w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie (dz. U. z 1996 r. Nr 13 poz. 74 ze zm.) gmina posiada status przedsiębiorcy w rozumieniu art. 4 pkt 1 ustawy antymonopolowej, gdyż świadczy usługi o charakterze użyteczności publicznej, (które nie są działalnością gospodarczą) przy pomocy własnej spółki prawa handlowego. W związku z powyższym podlega ocenie na podstawie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Zważywszy, że ustawa ta ma w założeniu chronić możliwość występowania uczestników rynku w obrocie na równych prawach, i że przepisy tej ustawy wiążą wszystkich przedsiębiorców, dotyczą one także gmin. Żadne przepisy, dotyczące w szczególności gmin nie ograniczają wolnej konkurencji na obszarze gospodarki komunalnej. Gmina Miejska Zambrow bez podania przyczyn i bez uzasadniania swojej decyzji nie zezwoliła wnioskodawcy na składowanie odpadów przywożonych z terenu Czyżewa, Łomży i Śniadowa na wysypisko w Czerwonym Borne, a zgodę taką wydała własnej spółce prawa handlowego, będącej równocześnie administratorem tego wysypiska. Działania takie są wyraźnym preferowaniem jednego przedsiębiorcy z eliminacją z tego rynku jej konkurenta jakim jest Firma „Błysk”, ale także i potencjalnych konkurentów, którzy chcieliby świadczyć takie same usługi. Skoro wysypisko w Czerwonym Borne przyjmuje i przyjmowało nieczystości z terenu innych gmin od jednego przedsiębiorcy, nie ma zdaniem Prezesa UOK i K, przeszkód, aby z jego usług mogli skorzystać także konkurenci na takich samych zasadach co PGK Sp. z o.o. z Zambrowa. Zgodnie z przepisami prawa antymonopolowego żaden przedsiębiorca nie może podejmować działań sprzecznych z jej przepisami w celu obrony własnej, słabej pozycji na rynku lub pozycji drugiego przedsiębiorcy. Z takimi właśnie działaniami Gminy Miejskiej Zambrow mamy do czynienia w niniejszej sprawie.

Gmina Zambrow odmawiając zgody wnioskodawcy na składowanie na wysypisku w Czerwonym Borne odpadów pochodzących z terenu innej gminy, a wydając taką zgodę własnej firmie, będącej równocześnie administratorem wysypiska, wyłączyła w tym zakresie działanie konkurencji i tym samym nadużyła pozycji dominującej na rynku. Konsekwencją takiego działania jest pozbawienie konsumentów i innych potencjalnych przedsiębiorców możliwości wyboru przedsiębiorcy świadczącego usługi wywozu nieczystości. Powyższy fakt oraz ograniczenie konkurencji narusza niewątpliwie interes publicznoprawny. Jest to tym bardziej istotne, że badając okoliczne wysypiska i możliwość przyjmowania na nie odpadów pochodzących z terenu gminy Czyżew i Łomża Prezes UOK i K na 10 zapytanych podmiotów otrzymał 9 odpowiedzi negatywnych. Odpowiedź pozytywna o możliwości składowania odpadów nadeszła z Łop, odległość jednak do tego wysypiska jest dwukrotnie większa, aniżeli na wysypisko w Czerwonym Borne (od Czyżewa 50 km. w jedną stronę do Łop przy 20 km na wysypisko zambrowskie) i fakt ten ma wpływ na możliwość konkurowania pomiędzy przedsiębiorcami składującymi odpady w Czerwonym Borne i Łopu. Nie można uznać, zdaniem Prezesa UOK i K, twierdzeń Gminy Miejskiej Zambrow iż cofając własnej spółce w sierpniu 2000 r. zgodę na składowanie na wysypisku odpadów pochodzących z terenu innych gmin, aniżeli Zambrow i Zambrowskiego Związku

Gmin nie naruszyła ustawy o ochronie konkurencji (...) . Samo cofnięcie zgody nie jest równoznaczne z faktycznym zaprzestaniem prowadzenia zabronionej działalności , a taką od 2000 r. przez cały 2001 r. prowadziła firma będąca w 100 % własnością Gminy . Trudno dać wiarę twierdzeniom , że Gmina nie wiedziała o tej działalności i nie była o niej informowana , skoro z racji prawa własności jest zobowiązana do kontroli przedsiębiorców działających w jej imieniu i na jej rachunek .


Z zebranego w sprawie materiału dowodowego wynika , że działalność ograniczająca konkurencję na rynku określonym w niniejszej sprawie była kontynuowana za przyzwoleniem Gminy miejskiej Zambrów przez cały 2000 r. i 2001 r. Informacja ta przez Gminę Miejską Zambrów nie została Prezesowi UOK i K podana w trakcie prowadzonego postępowania antymonopolowego i dopiero informacja wnioskodawcy pozwoliła na sprostowanie twierdzeń Gminy Miejskiej Zambrów .

Ze względu na to , że Gmina ta cały czas w sposób wyraźny poprzez ustalenia dowodowe w tej sprawie przeciwdziałała warunkom niezbędnym do powstania i rozwoju konkurencji na rynku relewantnym wyznaczonym w niniejszej sprawie Prezes UOK i K uznał , że naruszyła przepisy art. 8 ust. 1 i 2 pkt 5 ustawy o ochronie (...) . Posiadając pozycję dominującą na rynku podjęła działania w postaci odmowy jednemu przedsiębiorcy , a wyrażeniu zgody własnej spółce prawa handlowego na składowanie odpadów na wysypisku będącym jej własnością , przez co przeciwdziałała ukształtowaniu się warunków niezbędnych do rozwoju konkurencji na tym rynku .

W tym stanie rzeczy stwierdzono , jak w sentencji niniejszej decyzji .

Od decyzji niniejszej służy stronom odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Antymonopolowego , za pośrednictwem Prezesa UOK i K – Delegatura w Lublinie , w terminie dwutygodniowym od dnia doręczenia decyzji .

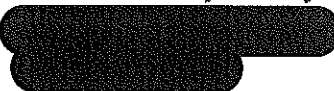
Otrzymują :

1. Gmina Miejska 



2. 
Usługi Komunalne „ Błysk ”

Adres do korespondencji :



z up. PREZESA URZĘDU
OCHRONY KONKURENCJI I MONOPOLI
p.o. DYREKTOR DELEGATURA W LUBLINIE

Elwa Wiszniewska

