

Lublin, dnia 4 czerwca 2000 r.

RLU-562S-26/627/99/IM

URZĄD
OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
Delegatura w Lublinie
ul. Spokojna 9 a
20-031 LUBLIN, tel. 532-08-26, rel. 532-35-31
REGON 006212789

Decyzja Nr 6/2000

Urząd
Ochrony Konkurencji i Konsumentów
Delegatura w Lublinie
Wpłynęło/Wystano dnia 15.06.2000
L dz

Na podstawie :

- I. art. 104 k.p.a. i art. 8 ust. 1 , w związku z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów (Dz. U. z 1999 r. Nr 52 poz. 547) , po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego wszczętego na wniosek Przedsiębiorstwa Usługowo-Handlowego MPO Sp. z o.o. w B [REDAKTOWANE] stwierdza się stosowanie i nakazuje zaniechanie przez Przedsiębiorstwo Komunalne Sp. z o.o. w B [REDAKTOWANE] praktyki monopolistycznej polegającej na odmowie przyjmowania odpadów komunalnych z terenu B [REDAKTOWANE] od PUH MPO Sp. z o.o. na administrowane przez siebie wysypisko w A [REDAKTOWANE] , co stanowi nadużycie pozycji dominującej na rynku poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do rozwoju konkurencji .
- II. art. 104 k.p.a. i art. 14 ust. 1 i 2 w związku z art. 8 ust. 1 powołanej wyżej ustawy nakłada się na Przedsiębiorstwo Komunalne Sp. z o.o. w B [REDAKTOWANE] [REDAKTOWANE] karę pieniężną w wysokości 43 000 zł (słownie : czterdzieści trzy tysiące złotych) płatną do budżetu państwa .
- III. art. 104 k.p.a. i art. 10 ust. 3 powołanej w pkt I. ustawy w związku z art. 108 k.p.a. decyzji niniejszej w pkt I. nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności.

Uzasadnienie

Do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów - Delegatura w Lublinie wpłynął wniosek Przedsiębiorstwa Usługowo-Handlowego MPO Sp. z o.o. w B [REDAKTOWANE] , zwanego dalej MPO , o wszczęcie postępowania administracyjnego w związku ze stosowaniem praktyk monopolistycznych przez Przedsiębiorstwo Komunalne Sp. z o.o. w B [REDAKTOWANE] zwane dalej PK . We wniosku MPO zarzuciło PK nadużywanie pozycji dominującej na rynku poprzez odmowę wyrażenia zgody na przyjmowanie , na administrowanym przez PK wysypisku nieczystości odpadów komunalnych , które wnioskodawca

planował wwozić z terenu B [REDACTED], a także z terenu Gminy B [REDACTED]. Zdaniem MPO takie stanowisko PK stanowi przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do rozwoju konkurencji, co wyczerpuje znamiona art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o przeciwdziałaniu (...). W dalszej części wniosku MPO poinformowało, że odpowiedni wniosek o udzielenie zezwolenia na usuwanie odpadów komunalnych, został złożony 13.09.1999 r. w Urzędzie Miejskim, w B [REDACTED]. Wcześniej takie zezwolenie uzyskano od Wójta Gminy B [REDACTED]. Urząd Miejski zażądał uzupełnienia wniosku. Opierając się na przepisach ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 1996 r. Nr 132 poz. 622) poproszono m.in. o przedstawienie przez MPO odpowiedniego dokumentu, poświadczającego gotowość odbioru odpadów komunalnych przez zakład prowadzący działalność w zakresie ich składowania. Od PK wymaganego oświadczenia o gotowości przyjmowania odpadów komunalnych na wysypisko w A [REDACTED] MPO nie uzyskało. Firma administrująca wysypiskiem stwierdziła, że jest ono w [REDACTED] % zapełnione i nie będą przyjmowane nieczystości wwożone przez MPO. Podjęta w tej sytuacji przez MPO interwencja w Zarządzie Miasta B [REDACTED] nie odniosła skutku.

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów - Delegatura w Lublinie wszczął w sprawie postępowanie administracyjne. w odpowiedzi na wszczęcie postępowania PK nie zaprzeczyło faktowi odmowy przyjmowania odpadów komunalnych, które miałyby być dostarczane przez MPO. Jednakże, zdaniem PK takie zachowanie nie stanowi praktyki monopolistycznej. W dalszej części odpowiedzi została przedstawiona historia wysypiska nieczystości w A [REDACTED], z której wg PK wynika, że nie jest ono obiektem "ogólnomiejskim", ale należy wyłącznie do PK. Ponadto oskarżony o praktyki monopolistyczne przedsiębiorca podniósł fakt zapełnienia wysypiska już w [REDACTED] %. Do czasu rozpoczęcia budowy nowego wysypiska PK "postanowiło" nie wpuszczać na obecnie eksploatowany obiekt nowych dostawców nieczystości. Kolejny argument PK, uzasadniający odmowę przyjmowania odpadów komunalnych od MPO, to obawa przed wwozem przez tę firmę śmieci z terenu Gminy B [REDACTED], z którą MPO ma już podpisaną umowę na usuwanie nieczystości. Z dalszej korespondencji w sprawie wynika, że prawo korzystania z wysypiska w A [REDACTED] (na terenie Gminy, nie Miasta) jest kwestią sporną pomiędzy tymi dwoma jednostkami samorządowymi.

PK poinformowało ponadto Urząd o nieuczciwej konkurencji ze strony MPO, która miała polegać na rozstawianiu na terenie B [REDACTED] pojemników na śmieci i darmowe (w okresie 1 miesiąca) usuwanie nieczystości. Działanie to miało zostać podjęte przez MPO bez odpowiedniego zezwolenia z Urzędu Miasta.

Uzupełniając dokumenty złożone w postępowaniu przez MPO, PK przedłożyło, pominiętą przez wnioskodawcę postępowania, decyzję Burmistrza

B [REDACTED] z dn. 9.11.1999 r. udzielającą zezwolenia na usuwanie odpadów komunalnych na obszarze tego miasta. Jako punkt unieszkodliwiania tych odpadów zostało wskazane składowisko w Mazanach, koło Kętrzyna.

Z kolei, odnosząc się do przedstawionych wyjaśnień, wnioskodawca postępowania uznał, że argumenty podniesione przez PK nie wnoszą nic nowego do sprawy. Zdaniem MPO zarówno kwestia prawa własności wysypiska w A [REDACTED], jak i stopień jego zapełnienia nie są w sprawie istotne. Natomiast pozostaje faktem, że PK będąc zarządcą obiektu decyduje od kogo będzie przyjmować śmieci. MPO zauważyło, że PK podpisało w tym przedmiocie umowę z inną firmą usuwającą nieczystości z terenu B [REDACTED], a mianowicie z PUA "[REDACTED]" Sp. z o.o. w B [REDACTED].

W związku z zarzutami ze strony PK o podejmowanie przez MPO działań nielegalnych, MPO wyjaśniło, że faktycznie prowadzi na terenie B [REDACTED] wywóz nieczystości, ale nie są to odpady komunalne, więc nie jest potrzebna do tego, zgodnie z ustawą o utrzymaniu czystości (...) koncesja.

Zgodnie z informacjami uzyskanymi w toku postępowania PK jest firmą komunalną, zważywszy, że 100 % jego udziałów posiada Zarząd Miasta B [REDACTED].

Na pytania Urzędu, dotyczące innych przedsiębiorców korzystających z wysypiska w A [REDACTED] PK odpowiedziało, że jest poza nim tylko jedna taka firma - PUA "[REDACTED]" Sp. z o.o.

Z dalszej korespondencji prowadzonej przez Urząd wynikało, że możliwość korzystania z wysypiska jest sprawą sporną pomiędzy Gminą [REDACTED], a Miastem [REDACTED]. Przejawia się to m.in. w tym, że w wydanym dla MPO zezwoleniu na wywóz odpadów komunalnych z terenu Gminy jako miejsce ich składowania wskazano wysypisko w A [REDACTED], jedyne odpowiednie w Gminie. Jednakże ze strony zarządzającego wysypiskiem PK nie zdołało MPO, także w tym przypadku uzyskać zgody (oświadczenia) o gotowości przyjmowania odpadów z Gminy B [REDACTED]. Odpady komunalne więc, w niewielkiej ilości, były wywożone na wysypisko w H [REDACTED] k. B [REDACTED]. Jednakże, jak stwierdził wnioskodawca, wysypisko to nie przyjmie odpadów komunalnych z Gminy B [REDACTED], a tym bardziej z samego B [REDACTED] w sytuacji gdyby MPO podjęło tam usługi wywozowe na normalną skalę, a nie tylko w śladowych ilościach (ok. [REDACTED] m³ miesięcznie, bez uwzględnienia zgniotu).

Stosunkowo najbliższe wysypisko, przyjmujące odpady komunalne w nieograniczonej ilości, znajduje się w K [REDACTED]. Obiekt ten ze względu na dużą odległość (ponad 200 km) nie stanowi alternatywy dla wysypiska w A [REDACTED].

Urząd zważył co następuje :

Art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o przeciwdziałaniu (...) określa jako praktyki monopolistyczne nadużywanie przez przedsiębiorcę pozycji dominującej na rynku poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji . Aby stwierdzić , że działania danego przedsiębiorcy wyczerpują znamiona tej praktyki monopolistycznej niezbędne jest wykazanie spełnienia przez niego wszystkich przesłanek , określonych w w/w przepisie ustawy , a mianowicie :

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

W. myśl art. 2 pkt 7 ustawy o przeciwdziałaniu (...) przez pozycję dominującą na rynku rozumie się pozycję przedsiębiorcy polegającą na tym , że nie spotyka się on z istotną konkurencją na rynku krajowym lub lokalnym . Domniemywa się , że przedsiębiorca posiada pozycję dominującą , jeśli jego udział w rynku przekracza 40 % . Istotą dominacji rynkowej jest taka siła ekonomiczna przedsiębiorcy , która umożliwia mu efektywne zapobieganie skutecznej konkurencji na rynku relewantnym .

Po analizie zebranego w sprawie materiału Urząd uznał , że rynek właściwy w sprawie stanowi wysypisko nieczystości w A [REDACTED] . Jest ono jedynym , przystosowanym do przyjmowania większych ilości odpadów komunalnych , składowiskiem dla Miasta B [REDACTED] i Gminy [REDACTED] [REDACTED]

Pod względem geograficznym można rynek relewantny scharakteryzować jako miejsca przeznaczone do przyjmowania i odpowiedniego składowania odpadów komunalnych z terenu Miasta i Gminy B [REDACTED] . Przedmiotem działalności MPO , w zakresie objętym niniejszym postępowaniem miał być wywóz nieczystości komunalnych z terenu B [REDACTED] . Zważywszy , że na każdej gminie spoczywa , zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości (...) obowiązek zapewnienia warunków do wywozu i składowania odpadów komunalnych , jest oczywistym , że dla wywozu odpadów komunalnych z B [REDACTED] przeznaczone jest wysypisko w A [REDACTED] , zarządzane przez PK , którego z kolei 100% udziałów posiada Miasto B [REDACTED] . Innego miejsca składowania ta Gmina nie zapewnia , niezależnie od znacznego stopnia zapelnienia już istniejącego . Jest to jedyne wysypisko na terenie Gminy B [REDACTED] Miasta [REDACTED] nadające się do wywozu tam znacznych ilości odpadów komunalnych . Także z informacji uzyskanych od Wójta Gminy B [REDACTED] wynika , że dla wysypiska w A [REDACTED] ma alternatywy , tylko tam mogą być wywożone odpady komunalne .

Niezależnie od faktu istnienia przeznaczonego dla B [REDACTED] odpowiedniego wysypiska, przeznaczonego do przyjmowania odpadów komunalnych (wszystkich - co wynika bezpośrednio z ustawy o utrzymaniu czystości ...) należy zauważyć, że w bezpośredniej bliskości tej Gminy nie ma innego wysypiska, które mogłoby przyjmować odpady komunalne z terenu "obcych" gmin. W przeciwnym razie MPO na pewno skorzystałoby z takiej, konkurencyjnej możliwości. Najbliższym wysypiskiem, które przyjmuje takie odpady jest obiekt pod K [REDACTED], w odległości ponad 200 km, co z góry, ze względu na koszty transportu, wyklucza go jako alternatywę.

Pod względem przedmiotowym rynek w sprawie wyznacza rodzaj działalności prowadzonej przez PK, w zakresie, w którym ma ona realny wpływ na rozwój konkurencji na rynku wywozu nieczystości. Działalność taką stanowi przyjmowanie odpadów komunalnych na wysypisko w A [REDACTED]. Kolejne fazy działalności PK jako zarządcy wysypiska (składowanie czy utylizacja) nie mają wpływu na ocenę działań tej firmy w rozpatrywanej sprawie.

Z natury rzeczy jest więc PK monopolistą na rynku usług lokalnych, w odniesieniu do przyjmowania na wysypisko odpadów komunalnych w znacznych ilościach (dostarczanych przez firmy zajmujące się usługowym wywozem nieczystości). Najistotniejszy jest przy tym fakt, iż obiekt w A [REDACTED] jedynym odpowiednim wysypiskiem dla B [REDACTED]. Z ustawy o utrzymaniu czystości (...) 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 PK, które niejako automatycznie powinno odbierać wszystkie odpady komunalne z terenu B [REDACTED]. Firma ta prowadzi działalność w obrębie przynajmniej dwóch rynków usług lokalnych zarządzając wysypiskiem w A [REDACTED] oraz prowadząc wywóz nieczystości. Łączenie tych dwóch rodzajów działalności daje PK siłę rynkową i tym samym przewagę nad konkurentami usiłującymi podjąć działalność na drugim z w/w rynków, tj. wywozu odpadów komunalnych. W tej sytuacji nie wyrażenie zgody na przyjmowanie odpadów komunalnych od MPO oznacza faktyczną eliminację tej firmy, jako konkurenta z rynku. Jest to tym bardziej oczywiste, że inna firma z B [REDACTED], a mianowicie Przedsiębiorstwo Usługowo - Asenizacyjne " [REDACTED] Sp. z o.o. uzyskało stosowne oświadczenie PK o gotowości przyjmowania od niego odpadów komunalnych na wysypisko w A [REDACTED]. Świadczy to o całkowicie dowolnym, tylko według siebie znanych kryteriów, kształtowaniu rynku lokalnego przez firmę zarządzającą wysypiskiem odpadów.

Ustawa antymonopolowa z założenia ma chronić możliwość występowania uczestników rynku w obrocie na równych prawach. Zważywszy, że przepisy tej ustawy wiążą wszystkie podmioty gospodarcze, dotyczą one więc też gmin i podmiotów, którym gminy powierzają wykonywanie swoich 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 prowadzącego wysypisko .

PK podnosi argument , że jest właścicielem wysypiska w A [REDACTED] , a nie jedynie jego zarządcą . Niezależnie jednak od faktycznego stanu prawnego tego obiektu tytuł własności nie może uzasadniać stosowania praktyk monopolistycznych . Wykonywanie bowiem prawa własności ma swoje granice, określone przez ustawy i zasady współżycia społecznego (art. 140 k.c.) . Jedną z takich ustaw jest ustawa o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym (...) Jest rzeczą oczywistą , że w związku z tytułem własności PK może , jako zarządzający wysypiskiem , pobierać pożytki i inne dochody płynące z posiadanego obiektu , nie może jednak tego czynić kosztem ograniczania konkurencji . Nie istnieją przeszkody , aby PK zawarł odpowiednią umowę z MPO , dotyczącą warunków wwozu odpadów komunalnych z terenu B [REDACTED] na wysypisko w A [REDACTED] .

Działania PK , których skutkiem jest blokowanie rozwoju konkurencji na rynku wywozu odpadów komunalnych w B [REDACTED] są w tym przypadku bezdyskusyjne . Odmowa wydania oświadczenia (zgody) o gotowości przyjmowania odpadów od chcącego wykonywać usługi wywozowe MPO uderza bezpośrednio w rozwój konkurencji . Na rynku lokalnym nie może bowiem zaistnieć nowy przedsiębiorca z powodu praktycznego sprzeciwu już istniejącej firmy . Łącząc jednocześnie funkcje zarządcy wysypiska i świadczącego usługi wywozu nieczystości PK stara się wykonywać funkcję regulatora rynku lokalnego , który jednakże na gruncie przepisów prawa powinien być w pełni konkurencyjny .

Odnosnie argumentu PK , że MPO mogłoby wwozić na teren wysypiska w A [REDACTED] "obce" odpady komunalne , nie pochodzące z terenu B [REDACTED] , jednoznaczne rozwiązanie wskazuje art. 9 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach . Jest nim cofnięcie , w drodze decyzji , zezwolenia Burmistrza B [REDACTED] na wykonywanie działalności polegającej na wywozie odpadów komunalnych , w przypadku jej prowadzenia niezgodnie z warunkami określonymi w tymże zezwoleniu . Egzekucja w/w przepisu nie należałaby ewentualnie do firmy zarządzającej wysypiskiem , czyli PK , ale do organu udzielającego odnośnego zezwolenia , którym jest Burmistrz .

II. Urząd decydując się na nałożenie niniejszą decyzją kary pieniężnej wziął przede wszystkim pod uwagę szczególnie antykonkurencyjny charakter zachowania PK na rynku lokalnym , wyrażający się w wykonywaniu bezprawnie i dla własnej korzyści funkcji regulatora . Istotne są przy tym

niewątpliwe , chociaż niewymierne korzyści finansowe PK (nie można ustalić jaki udział w rynku straciłoby PK po rozpoczęciu działalności na tymże rynku przez MPO) , wynikające z zamknięcia rynku dla potencjalnego konkurenta . Kara orzeczona przez Urząd ma charakter głównie dyscyplinujący, także w odniesieniu do działań podejmowanych przez PK w przyszłości . Zważywszy na powyższe kara została ustalona tylko w wysokości \bullet % kwoty , jaka mogłaby być maksymalnie , jako kara pieniężna , w tym przypadku przez Urząd nałożona. Karę należy wpłacić w ciągu 14 dni od uprawomocnienia się decyzji do Narodowego Banku Polskiego , Oddział Okręgowy w Warszawie , na rachunek Nr 10101010-7878-223-1 .

III. Urząd uznał za niezbędne nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności ze względu na fakt , iż działania PK w postaci praktyk monopolistycznych , naruszają ważny interes strony - MPO , godząc w samą zasadę swobody działalności gospodarczej wyrażoną w ustawie z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz.U. z 1988 r. Nr 41 poz. 324 ze zm.) . Ograniczając w sposób ciągły dostęp do rynku PK uniemożliwia w ten sposób prowadzenie legalnej działalności gospodarczej przez MPO . Działania PK naruszają także interes społeczny poprzez pośrednie ograniczanie ludności i podmiotom instytucjonalnym nieskrępowanego dostępu do dowolnie wybranej , czyli oferującej najkorzystniejsze warunki firmy usuwającej odpady komunalne.

W związku z powyższym Urząd orzekł jak w sentencji .

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

Otrzymują :

Przedsiębiorstwo Komunalne Sp. z o.o.

ul. 


Przedsiębiorstwo Usługowo-
Handlowe "MPO" Sp. z o.o.

ul. 


