

**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 29 grudnia 2000 r.

RLU-562S-23/457/2000/IM

**Decyzja Nr 27/2000**

Urząd  
Ochrony Konkurencji i Konsumentów  
Delegatura w Lublinie  
Wpłynęło/Wysłano dnia 28.12.2000  
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 ze zm. ), w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego wszczętego na wniosek Przedsiębiorstwa Wielobranżowego [redacted] s.c. w K [redacted] stwierdza się stosowanie i nakazuje zaniechanie praktyk monopolistycznych przez Przedsiębiorstwo Drogowe i Oczyszczania Sp. z o.o. w K [redacted], polegających na odmowie przyjmowania na administrowanym przez siebie wysypisku nieczystości stałych w W [redacted] D [redacted] odpadów komunalnych z terenu Miasta K [redacted] i Gminy K [redacted] dostarczanych przez PW [redacted] s.c. , co stanowi naruszenie art. 5 ust. 1 pkt 1 powołanej wyżej ustawy .

II. art. 104 k.p.a. i art. 10 ust. 3 powołanej w punkcie I ustawy w związku z art. 108 k.p.a. decyzji niniejszej nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności .

**Uzasadnienie :**

Do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów - Delegatura w Lublinie został złożony wniosek przez Przedsiębiorstwo Wielobranżowe [redacted] s.c. w K [redacted] (zwane dalej E [redacted]) o wydanie decyzji nakazującej zaniechanie praktyk monopolistycznych . Jako przedsiębiorca stosujący te praktyki zostało wskazane Przedsiębiorstwo Drogowe i Oczyszczania Sp. z o.o. w K [redacted] (zwane dalej PDiO) . Wnioskodawca określił się jako podmiot świadczący usługi w zakresie wywozu nieczystości , który zamierza prowadzić taką działalność na terenie K [redacted] i okolic . Zwrócił się on do Urzędu Miejskiego w K [redacted] o wydanie zezwolenia na wykonywanie takich usług na terenie miasta (zezwolenie obejmujące teren Gminy K [redacted] wnioskodawca już

posiadał) , a także do PDiO o zawarcie umowy na korzystanie z miejskiego wysypiska odpadów komunalnych w W [REDACTED] D [REDACTED] . Zawarcia takiej umowy PDiO odmówił , motywując to nie przedłożeniem przez E [REDACTED] odpowiednich dokumentów , uprawniających do świadczenia tego typu usług oraz brakiem rezerw na wysypisku , aby przyjmować dodatkowe nieczystości . Także Burmistrz K [REDACTED] odmawiając wydania zezwolenia na świadczenie usług wywozu nieczystości stałych z terenu miasta motywował to brakiem rezerw i występującym zagrożeniem pożarowym .

Po uzupełnieniu braków formalnych przez wnioskodawcę postępowania organ antymonopolowy wszczął postępowanie w sprawie . Wraz z formalnym zawiadomieniem o wszczęciu do PDiO zostało skierowanych szereg szczegółowych pytań dotyczących usytuowania prawnego obiektu w W [REDACTED] D [REDACTED] i pozycji rynkowej odbiorcy odpadów komunalnych . W odpowiedzi na w/w zawiadomienie PDiO wyjaśniło , że na administrowane przez niego wysypisko są przyjmowane odpady komunalne z terenu K [REDACTED] i gminy K [REDACTED] , a także , że jest to jedyny tego typu obiekt na tym terenie . Administratorem wysypiska jest PDiO zgodnie z "Umową o zarządzanie komunalnym wysypiskiem śmieci" , zawartej z Zarządem Miasta K [REDACTED] w 1998 r. Jak wyjaśniło dalej PDiO jest ono spółką K [REDACTED] Przedsiębiorstwa Komunalnego Sp. z o.o. i osób fizycznych . Z umowy o zarządzanie wynika , że Miasto K [REDACTED] będąc właścicielem nieruchomości stanowiących komunalne wysypisko śmieci , powierza PDiO ten obiekt do zarządzania (m.in. eksploatacja , przyjmowanie , gromadzenie i selekcjonowanie odpadów komunalnych) . W § 4 w/w umowy zostało ustalone , że PDiO "może przyjmować na wysypisko odpady komunalne od podmiotów posiadających ważne zezwolenie na ich usuwanie wydane przez Burmistrza Miasta K [REDACTED] . Umowa reguluje również takie zagadnienia jak cena za odbiór i składowanie nieczystości wraz z mechanizmem jej ustalania . Podstawą takiej ceny , zgodnie z zapisem § 5 , będzie kalkulacja kosztów zarządzania wysypiskiem , sporządzona przez PDiO . Kalkulacja taka ma podlegać "akceptacji" właściciela , a ceny określone na jej podstawie mają być każdorazowo zatwierdzane także przez właściciela , czyli Miasto K [REDACTED]

W swojej odpowiedzi PDiO wskazało również na przedwczesność postępowania w przedmiotowej sprawie , a to w świetle decyzji Burmistrza Miasta K [REDACTED] z dnia 29.08.2000 r. udzielającej zezwolenia E [REDACTED] na prowadzenie działalności polegającej na wywozie odpadów komunalnych z terenu K [REDACTED]

E [REDACTED] ustosunkowując się do sugestii zakończenia postępowania administracyjnego podniósł , że w dalszym ciągu nie może korzystać z miejskiego wysypiska śmieci . Posiadając bowiem już pozytywną decyzję Burmistrza Miasta K [REDACTED] wystąpił on do PDiO o podpisanie umowy na

wywóz odpadów komunalnych na wysypisko w W [REDACTED] D [REDACTED]. Odpowiadając na to wystąpienie PDiO przedstawiło do wiadomości E [REDACTED] pismo jakie zostało skierowane do Urzędu Miejskiego w K [REDACTED] o ustalenie sposobu rozliczania dostawcy odpadów (wagowo czy objętościowo), ceny za przyjmowane odpady oraz w jaki sposób ma być dokonywana weryfikacja miejsca pochodzenia odpadów.

Zdaniem wnioskodawcy tego postępowania wątpliwości PDiO są nieuzasadnione, ponieważ z umowy o zarządzanie wysypiskiem jednoznacznie wynika sposób ustalenia ceny za przyjmowane odpady. E [REDACTED] wyraził w tym miejscu zdziwienie jak mógł do tej pory taki obiekt funkcjonować prawidłowo i rozliczać się z ilości wwiezionych na jego teren odpadów komunalnych. Wnioskodawca twierdzi zatem, że takie stanowisko PDiO służy tylko i wyłącznie jak największemu odsunięciu w czasie umożliwienia E [REDACTED] wywozu nieczystości do W [REDACTED] D [REDACTED], czyli praktyka monopolistyczna w dalszym ciągu trwa. Podjęta bowiem próba wjazdu na wysypisko śmieciarki kontenerowej należącej do E [REDACTED] nie przyniosła efektu. Działanie powyższe podjął wnioskodawca w dniu 5.10.2000 r., a więc miesiąc po otrzymaniu decyzji Burmistrza zezwalającej na wykonywanie usług wywozu nieczystości stałych z terenu K [REDACTED].

Urząd zwrócił się ponownie do PDiO o udzielenie dodatkowych wyjaśnień w sprawie, a dotyczących systemu opłat i wysokości cen stosowanych wobec wwożących odpady komunalne (na podstawie odpowiednich faktur). Z zagadnieniami tymi wiązało się też wezwanie Urzędu do uzasadnienia konieczności dodatkowych uzgodnień cenowych pomiędzy PDiO, a Zarządem Miasta K [REDACTED] w związku z planowanym wwozem nieczystości stałych przez E [REDACTED], na wysypisko w W [REDACTED] D [REDACTED].

Odpowiadając na powyższe kwestie PDiO podkreśliło, że nie uchyla się od zawarcia umowy z firmą E [REDACTED]. Jednakże, zdaniem PDiO zawarcie takiej umowy jest uzależnione od Miasta K [REDACTED], które jest właścicielem wysypiska i które powinno rozstrzygnąć wątpliwości PDiO odnośnie sposobu rozliczania za dostarczane przez E [REDACTED] odpady komunalne. Na pismo PDiO w tej sprawie przez dwa miesiące nie została udzielona odpowiedź przez Urząd Miejski.

W odpowiedzi PDiO znajduje się też informacja cenowa. Od zarządców nieruchomości jest pobierana za dostarczane odpady komunalne stała opłata w wysokości [REDACTED] zł/m<sup>3</sup>. Niektórzy z tych dostawców, jak wynika z przedstawionych faktur, dostarczają wielokrotnie większe ilości odpadów komunalnych niż do tej pory wywoził z terenu K [REDACTED] (na wysypisko w A [REDACTED]) wnioskodawca.

Pomimo wyraźnego zapytania Urzędu odnośnie konieczności dodatkowych ustaleń w kwestii rozliczeń za mające być dostarczane przez

E [redacted] odpady komunalne , w kontekście zapisów umowy o zarządzanie wysypiskiem , odpowiedź PDiO nie została udzielona .

W dniu 14.11.2000 r. E [redacted] poinformował Urząd , że w dalszym ciągu nie ma on wstępu na wysypisko w W [redacted] D [redacted] .

Organ antymonopolowy zwrócił się do wnioskodawcy niniejszego postępowania , a także do PDiO z pytaniami zmierzającymi do ustalenia : wielkości rynku usług wywozu odpadów komunalnych z K [redacted] i gminy K [redacted] , jak też przedsiębiorstw , które na tym rynku funkcjonują . Z przesłanych do Urzędu dokumentów wynika , że poza stronami tego postępowania żadna inna firma na określonym powyżej terenie działalności polegającej na usługowym wywozie odpadów komunalnych nie prowadzi . Przedstawione dane liczbowe wskazują na dominującą , prawie monopolistyczną pozycję PDiO na tym rynku . Mianowicie od sierpnia 2000 r. do października włącznie PDiO wywoziło z K [redacted] i gminy K [redacted] nieczystości stałe o objętości [redacted] m<sup>3</sup> , a E [redacted] w tym samym czasie - [redacted] m<sup>3</sup> odpadów , umieszczając je na wysypisku w A [redacted] , odległym o ok. 30 km od K [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 stanowią usługi

polegające na przyjmowaniu odpadów komunalnych na wysypisko miejskie w W[REDACTED] D[REDACTED]. Jest ono jedynym, przystosowanym do przyjmowania większych ilości odpadów komunalnych, składowiskiem dla Miasta Kraśnika i Gminy K[REDACTED].

Pod względem geograficznym można rynek relevantny scharakteryzować jako miejsca przeznaczone do przyjmowania i odpowiedniego składowania odpadów komunalnych z terenu miasta K[REDACTED] i gminy K[REDACTED]. Przedmiotem działalności E[REDACTED], w zakresie objętym niniejszym postępowaniem miał być wywóz nieczystości komunalnych właśnie z określonego wyżej terenu. 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 K[REDACTED] i okolic przeznaczone jest wysypisko w W[REDACTED] D[REDACTED], zarządzane przez PDiO. Innego miejsca składowania Miasto K[REDACTED], ani Gmina K[REDACTED] nie zapewnia. Niezależnie od faktu istnienia przeznaczonego dla K[REDACTED] i gminy K[REDACTED] odpowiedniego wysypiska, przygotowanego do przyjmowania odpadów komunalnych (wszystkich - co wynika bezpośrednio z ustawy o utrzymaniu czystości ...) należy zauważyć, że w bezpośredniej bliskości tego terenu nie ma innego wysypiska, które mogłoby przyjmować znaczne ilości odpadów komunalnych z terenu "obcych" gmin. Na wysypisko w A[REDACTED] E[REDACTED] wywoził tylko bardzo ograniczone ilości odpadów, a i tak pochodzących przecież od mieszkańców K[REDACTED]. Odległość do tego wysypiska stawia ponadto E[REDACTED] na góry przegranej pozycji wobec PDiO jako konkurenta, które śmieci wywozi "na miejscu".

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

Z natury rzeczy jest więc PDiO monopolistą na rynku usług lokalnych, w odniesieniu do przyjmowania na wysypisko odpadów komunalnych. Najistotniejszy jest przy tym fakt, iż obiekt w W[REDACTED] D[REDACTED] jest jedynym odpowiednim wysypiskiem dla K[REDACTED] i gminy K[REDACTED]. Z ustawy o utrzymaniu czystości (...) wynika wprost, że gminy są zobowiązane do zapewnienia warunków niezbędnych do utrzymania porządku i czystości na swoim terenie. Wykonując ten zapis Miasto K[REDACTED] zawarło umowę z PDiO o zarządzanie wysypiskiem. Tak więc jest PDiO jednostką, która niejako automatycznie powinna odbierać wszystkie odpady komunalne z terenu miasta

K[REDAKOWANE] i gminy K[REDAKOWANE]. Firma ta prowadzi działalność w obrębie przynajmniej dwóch rynków usług lokalnych zarządzając wysypiskiem w W[REDAKOWANE] D[REDAKOWANE] oraz prowadząc wywóz nieczystości. Łączenie tych dwóch rodzajów działalności daje PDiO siłę rynkową i tym samym przewagę nad konkurentem usiłującym podjąć działalność na drugim z w/w rynków, tj. wywóz odpadów komunalnych. W tej sytuacji faktyczne nie wyrażenie zgody na przyjmowanie odpadów komunalnych od E[REDAKOWANE] oznacza eliminację tej firmy, jako konkurenta z rynku. Żadne przepisy nie ograniczają wolnej konkurencji na obszarze usług komunalnych, nie ma więc przesłanek, aby działalność polegająca na wywozie odpadów komunalnych była kontrolowana przez przedsiębiorcę prowadzącego wysypisko.

Działania PDiO, których skutkiem jest blokowanie rozwoju konkurencji na rynku wywozu odpadów komunalnych są we tym przypadku bezdyskusyjne. Odmowa zgody na wjazd na wysypisko, pomimo posiadanego przez E[REDAKOWANE] zezwolenia Burmistrza K[REDAKOWANE], uderza bezpośrednio w rozwój konkurencji. Na rynku lokalnym nie może bowiem zaistnieć nowy przedsiębiorca z powodu praktycznego veta już funkcjonującej firmy. Łącząc funkcje zarządcy wysypiska i świadczącego usługi wywozu nieczystości PDiO stara się spełniać w sposób bezprawny rolę regulatora rynku lokalnego, który jednakże na gruncie przepisów prawa powinien być w pełni konkurencyjny.

W niniejszej sprawie zarządca wysypiska, jakim jest PDiO, uzasadniał początkowo odmowę zawarcia z E[REDAKOWANE] umowy na korzystanie z wysypiska miejskiego dwoma argumentami, a mianowicie: nie przedstawieniem przez E[REDAKOWANE] niezbędnych dokumentów i brakiem rezerw na wysypisku, aby przyjmować dodatkowe nieczystości stałe. Argument o braku rezerw pojawia się także w odpowiedzi Burmistrza Miasta K[REDAKOWANE], udzielonej w związku z wnioskiem E[REDAKOWANE] o wydanie zezwolenia na wywóz nieczystości stałych z K[REDAKOWANE]. Ten aspekt jednak, zgodnie z przepisami ustawy o utrzymaniu porządku (...) powinien być z punktu widzenia organu udzielającego zezwolenia nieistotny. Natomiast żądanie PDiO dostarczenia "odpisów niezbędnych dokumentów uprawniających do świadczenia tego typu usług" w sytuacji, gdy Burmistrz do wydania odpowiedniego zezwolenia dla E[REDAKOWANE] zgodnie z art. 8 ust.2 ustawy o utrzymaniu porządku (...) powinien wymagać właśnie potwierdzenia gotowości odbioru nieczystości od E[REDAKOWANE] przez PDiO można wytłumaczyć tylko wykorzystywaniem faktycznej pozycji monopolistycznej przez administratora wysypiska.

Organ antymonopolowy uznał, że nadużyciem pozycji dominującej na rynku przez PDiO jest odmowa zawarcia umowy z E[REDAKOWANE]. Odmowa taka była najpierw motywowana w/w dwoma argumentami, a po wydaniu odpowiedniego zezwolenia przez Burmistrza K[REDAKOWANE] dla E[REDAKOWANE], problemami o charakterze technicznym (sposób rozliczania dostarczonych

nieczystości) . W sytuacji , gdy PDiO nie ma żadnych kłopotów z rozliczaniem odpadów komunalnych wwożonych przez siebie , a przede wszystkim nie stwarzają dla administratora trudności odpady wwożone przez inne podmioty, zdaniem Urzędu nie ma powodów uzasadniających odmienne traktowanie wnioskodawcy niż innych dostawców nieczystości . Pomimo usługowego charakteru działalności E [REDACTED] sprawa dotyczy jednakże tych samych odpadów komunalnych z terenu K [REDACTED] i gminy K [REDACTED]

Jeśli formalne zawarcie umowy jest niezbędne , co nie jest sprawą oczywistą , to i tak warunki w niej określone nie mogłyby odbiegać od powszechnie stosowanych przez PDiO wobec innych dostawców , ponieważ stanowiłoby to praktykę monopolistyczną określoną w art.5 ust.1 pkt 2 i 3 ustawy o przeciwdziałaniu (...) . Dokładnie takie same odpady nie mogą generować zasadniczo różnych kosztów składowania i unieszkodliwiania .

Wystąpienie PDiO do Urzędu Miejskiego o "zajęcie stanowiska" w związku z wątpliwościami , jakie gestor , czyli PDiO ma odnośnie sposobu rozliczania E [REDACTED] jako dostawcy odpadów komunalnych , Urząd poczytuje za próbę maksymalnego odsunięcia w czasie wprowadzenia konkurencji na rynku wywozu odpadów komunalnych w K [REDACTED] . W sytuacji , gdy zgodnie z zapisami "Umowy o zarządzanie komunalnym wysypiskiem..." ( § 5 ) właściciel , czyli Zarząd Miasta K [REDACTED] wyłącznie akceptuje kalkulację sporządzoną przez PDiO oraz zatwierdza cenę z tej kalkulacji wynikającą , skierowanie do Urzędu Miejskiego technicznych pytań typu "rozliczać wagowo, czy objętościowo" jest bezzasadne . Jednak nawet takie , dyskusyjne wystąpienie administratora wysypiska , nie powinno zamykać drogi do powstania i rozwoju konkurencji . Nie byłoby przecież żadnych trudności z przyjmowaniem odpadów komunalnych przez PDiO na warunkach tymczasowych , które mogłyby być ewentualnie , po podpisaniu umowy odpowiednio skorygowane . Innym aspektem sprawy jest fakt dwumiesięcznego zwlekania z udzieleniem odpowiedzi dla PDiO przez Miasto K [REDACTED] , co powinno być tym łatwiejsze , że PDiO zadając te pytania samo na ich część od razu odpowiedziało , wskazując , na brak technicznych możliwości rozliczania dostarczanych odpadów "wagowo" .

Odnośnie argumentu PDiO , że E [REDACTED] mogłyby wwozić na teren wysypiska w W [REDACTED] D [REDACTED] "obce" odpady komunalne , nie pochodzące z terenu K [REDACTED] i gminy K [REDACTED] , jednoznaczne rozwiązanie wskazuje art. 9 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach . Jest nim cofnięcie , w drodze decyzji , zezwolenia Burmistrza na wykonywanie działalności polegającej na wywozie odpadów komunalnych , w przypadku jej prowadzenia niezgodnie z warunkami określonymi w tymże zezwoleniu . Ewentualna egzekucja w/w przepisu nie należałaby do firmy zarządzającej wysypiskiem ,

czyli PDiO , ale do organu udzielającego odnośnego zezwolenia , którym jest Burmistrz K[REDAKOWANE].

Urząd uznał za niezbędne nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności ze względu na fakt , iż działania PDiO w postaci praktyk monopolistycznych , naruszają ważny interes strony , 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 PDiO uniemożliwia w ten sposób prowadzenie legalnej działalności gospodarczej przez E[REDAKOWANE]. Działania PDiO 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 niniejszej Delegatury , w terminie 14 dni od daty otrzymania .

Otrzymują :

Przedsiębiorstwo Drogowe i

Oczyszczania Sp. z o.o.

ul. [REDAKOWANE]

[REDAKOWANE] K [REDAKOWANE]

Przedsiębiorstwo Wielobranżowe

"E [REDAKOWANE] s.c.

[REDAKOWANE] K [REDAKOWANE]

DYREKTOR

*Krzysztof Daszyński*