

45

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 10 listopada 2001 r.

RLU-562S-16/422/2001/IM

Decyzja RLU Nr 25/2001

Urząd
Ochrony Konkurencji i Konsumentów
Delegatura w Lublinie
Wpłynęło/Wystąpiło dnia 10.11.2001
L dz

Na podstawie :

- I. art. 104 k.p.a. i art. 9 w zw. 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-Handlowego MPO Sp. z o.o. w Białymstoku , w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów uznaję działania Gminy Goniądz , polegające na odmowie przyjmowania na gminne wysypisko odpadów komunalnych , które zamierzał dostarczać z terenu Gminy Goniądz wnioskodawca , za praktykę ograniczającą konkurencję i nakazuję zaniechanie jej stosowania .
- II. art. 101 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 8 ust. 2 pkt 5 powołanej wyżej ustawy nakładam na Gminę Goniądz karę pieniężną w wysokości 4000 zł (słownie : cztery tysiące złotych) , płatną do budżetu Państwa .

Uzasadnienie :

Do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – Delegatura w Lublinie wpłynął wniosek Przedsiębiorstwa Usługowo – Handlowego MPO Sp. z o.o. w Białymstoku o wszczęcie postępowania w sprawie ustalenia stosowania przez Burmistrza Miasta Goniądz i Zakład Gospodarki Komunalnej w Goniądzu praktyki monopolistycznej , określonej w 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.) , polegającej na przeciwdziałaniu ukształtowaniu się warunków niezbędnych

do rozwoju konkurencji . Organ antymonopolowy poinformował wnioskodawcę o wymogach , jakie zgodnie z zapisami aktualnie obowiązującej ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2000 r. Nr 122 poz. 1319) wniosek powinien spełniać oraz o konieczności wniesienia opłaty od wniosku o wszczęcie postępowania antymonopolowego .

W uzupełnionym i opłaconym wniosku Przedsiębiorstwo Usługowo – Handlowe MPO Sp. z o.o. w Białymstoku (zwane dalej MPO) zarzuciło Burmistrzowi Miasta Goniądza – Zakładowi Usług Komunalnych w Goniądzu stosowanie praktyki polegającej na nadużyciu pozycji dominującej na rynku , określonej w art. 8 ust. 2 pkt 5 powołanej ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów , tj. przeciwdziałaniu ukształtowaniu się warunków niezbędnych do rozwoju konkurencji . Wnioskodawca wniósł o ukaranie Burmistrza Miasta Goniądza karą pieniężną i orzeczenie zwrotu poniesionych przez MPO kosztów postępowania .

Na podstawie złożonego wniosku zostało wszczęte w imieniu Prezesa UOKiK przeciwko Gminie Goniądz postępowanie antymonopolowe w przedmiotowej sprawie . Jednocześnie organ antymonopolowy zażądał od Gminy Goniądz wyjaśnień odnośnie stawianych zarzutów .

Prezes UOKiK ustalił , co następuje :

Z wniosku MPO , załączonych do niego materiałów oraz danych uzyskanych przez organ antymonopolowy w trakcie postępowania wynika czytelny obraz stanu faktycznego przedmiotowej sprawy . Począwszy od dnia 14.04.2000 r. MPO podjęła starania o uzyskanie zezwolenia na kompleksowe świadczenie usługi wywozu odpadów komunalnych na terenie Gminy Goniądz . Kolejne trzy wnioski MPO (z dnia 14.04., 10.05. i 12.07.2000 r.) pozostały bez jakiegokolwiek odpowiedzi ze strony Gminy . W reakcji na wystosowane w dniu 10.08.2000 r. ponaglenie , sugerujące podjęcie przez MPO odpowiednich kroków prawnych w przypadku dalszej zwłoki ze strony Gminy , Burmistrz Goniądza poinformował wnioskodawcę o konieczności dołączenia do wniosku o zezwolenie „dokumentacji gotowości odbioru odpadów komunalnych” . Ponadto poinformowano MPO z góry , o tym , że Zarząd Miasta nie wyraża zgody , ani na przekazanie wysypiska gminnego w użytkowanie MPO , ani też na przyjmowanie na to wysypisko odpadów komunalnych od MPO . Odmowy tej w żaden sposób nie uzasadniono .

Kontynuując starania o uzyskanie możliwości wywozu nieczystości z terenu Gminy Goniądz i deponowanie ich na gminnym wysypisku MPO zwróciło się bezpośrednio do zarządzającego wysypiskiem Zakładu

Gospodarki Komunalnej w Goniądzu (zwanego dalej ZUK) o wyrażenie zgody na przyjmowanie odpadów komunalnych od MPO, zaznaczając jednocześnie, że odmowa spowoduje sporządzenie odpowiedniego wniosku do UOKiK. Na to wystąpienie MPO odpowiedział ponownie Burmistrz Goniądza, kategorycznie odmawiając udzielenia takiej zgody. Stwierdził on mianowicie, że Gmina będzie realizowała zadania wynikające z ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 1996 r. Nr 132 poz. 622) poprzez swoją, gminną jednostkę organizacyjną, a MPO, owszem może działać na terenie Gminy Goniądz, ale z wyłączeniem możliwości korzystania z gminnego wysypiska. Zdaniem Burmistrza żaden przepis nie nakłada na niego obowiązku wydania danemu przedsiębiorcy zgody na składowanie odpadów na terenie „swojego wysypiska gminnego”.

W zaistniałej sytuacji MPO uzyskała oświadczenie o gotowości przyjmowania odpadów komunalnych na wysypisko w Gminie Wyszki, oddalone jednakże o ok. 120 km od terenu Gminy Goniądz, z którego MPO miała odbierać nieczystości. Zdaniem wnioskodawcy wpływa to w sposób oczywisty na możliwość skalkulowania przez niego cen na poziomie konkurencyjnym wobec stosowanego przez Zakład Usług Komunalnych w Goniądzu. Przedstawiając oświadczenie Gminy Wyszki MPO zwróciło się z kolejnym wnioskiem o wydanie zezwolenia na wywóz nieczystości, na obszarze Gminy Goniądz. W wyniku złożenia tego wniosku została wydana ostatecznie, w dniu 22.12.2000 r., decyzja Burmistrza Goniądza zezwalająca na podjęcie wywozu odpadów z terenu Gminy.

Ponowną prośbę o umożliwienie korzystania z gminnego wysypiska w Goniądzu MPO wystosował do Zakładu Usług Komunalnych w dniu 29.03.2001 r. W swoim piśmie wnioskodawca wskazał, że nie ma powodów, aby nieczystości stałe, pochodzące z terenu Gminy Goniądz, nie trafiały na wysypisko gminne. Konieczność wywozu odpadów z tej Gminy daleko poza jej granice uznał za dyskryminację na rynku. Na tak sformułowane pismo, ani Zakład Usług Komunalnych, ani Burmistrz nie udzielili żadnej odpowiedzi.

W przesłanych, po wszczęciu postępowania, do UOKiK wyjaśnieniach pełnomocnik Gminy Goniądz zaprzeczył istnieniu, podnoszonemu przez MPO nadużywaniu pozycji dominującej przez tę Gminę. Jako uzasadnienie nie wydania zgody na korzystanie z wysypiska gminnego przez MPO został wskazany fakt, iż jest to obiekt niewielki i nie pilnowany. Z kolei MPO jest dużym przedsiębiorstwem, działającym na znacznym obszarze województwa podlaskiego i mogłoby próbować wwozić na wysypisko odpady komunalne, pochodzące z innych gmin. W wyjaśnieniach podniesiono także, iż zezwolenie na usuwanie odpadów przez MPO zostało wydane, po dostarczeniu przez wnioskodawcę oświadczenia

Wójta Gminy Wyszki o gotowości przyjęcia nieczystości stałych , dostarczanych przez MPO .

Pełnomocnik Gminy twierdził ponadto w wyjaśnieniach , że na podstawie art. 3 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji (...), w kontekście przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (...), dopuszczalne jest ograniczenie konkurencji i wyłączenie przepisów antymonopolowych w stosunku do gminnych jednostek organizacyjnych . Według pełnomocnika Gminy Goniądz zarzut przeciwdziałania ukształtowaniu się warunków niezbędnych do rozwoju konkurencji byłby zasadny jedynie wówczas , gdyby Burmistrz Goniądza udzielił zgody wybranym przedsiębiorstwom z zewnątrz na składowanie odpadów na gminnym wysypisku , a dla MPO takiej zgody odmówiłby . Tym samym w stosunku do gminnej jednostki organizacyjnej , jaką jest Zakład Usług Komunalnych w Goniądzu , świadczącej także usługę odbioru i wywozu nieczystości , działania zasad konkurencji Gmina Goniądz nie przewiduje . Konkludując swoje wyjaśnienia pełnomocnik Gminy Goniądz stwierdził , że ani Gminie , ani Burmistrzowi nie można przypisać nadużycia pozycji dominującej , ani w ogóle takiego zarzutu skierować . Zdaniem więc strony oskarżonej o stosowanie praktyk ograniczających konkurencję wniosek MPO nie jest zasadny , a wszelkimi kosztami postępowania powinien zostać obciążony wnioskodawca .

W reakcji na wyjaśnienia Gminy Goniądz , przedstawione także wnioskodawcy , MPO podtrzymało swoje zarzuty . Zdaniem wnioskodawcy wyjaśnienia te w pełni potwierdzają okoliczności faktyczne , sformułowane przez MPO we wniosku o wszczęcie postępowania . MPO wskazało , że argument Gminy Goniądz o możliwości wwozu przez tę firmę na wysypisko gminne odpadów spoza Gminy jest wyłącznie spekulacją , wywodzącą skutki prawne ze zdarzeń przyszłych , niepewnych i takich , które nie mogą mieć miejsca . Także wielkość wysypiska (niewielki rozmiar) nie może mieć wpływu na decyzję Gminy , ponieważ chodzi w przedmiotowej sprawie wyłącznie o wywóz odpadów z terenu tejże Gminy , a więc w grę wchodzi pewna , stała ilość odpadów .

Zdaniem wnioskodawcy błędne są również wywody Gminy , z których wynikać ma możliwość ograniczenia konkurencji na podstawie przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (...) . Władztwo administracyjne dane Gminie nie upoważnia jej do ograniczania rozwoju konkurencji w stosunku do swojej jednostki organizacyjnej , która przecież nie świadczy usług wywozu odpadów bezpłatnie , ale na podstawie ponoszonych kosztów .

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 Goniądzu 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 Goniądz . Przedmiotem działalności MPO 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 Goniądza jest przeznaczony tamtejsze składowisko gminne , zarządzane przez Zakład Usług Komunalnych w Goniądzu . Inne miejsce składowania gmina ta nie zapewnia, jest to jedyne wysypisko na tym terenie . Tymczasowo MPO korzysta z wysypiska w gminie Wyszki , ale jest ono oddalone od miejsca wykonywania usługi wywozu odpadów komunalnych o ok. 120 km . Organ antymonopolowy uznał , zgodnie z twierdzeniem wnioskodawcy , że tak odległe miejsce odbioru odpadów nie stanowi alternatywy dla wywozu odpadów na wysypisko gminne , w miejscu wykonywania działalności . Inne podejście sankcjonowałoby dyskryminację jednego z przedsiębiorców , a więc praktykę ograniczającą konkurencję . Oczywiście możliwe jest teoretycznie takie rozwiązanie , iż MPO

wywozić będzie odpady z Gminy Goniądz np. na wysypisko do jednej z sąsiednich gmin. Istotny jest jednak fakt, że gdyby taka możliwość zaistniała, MPO kierując się swoim interesem ekonomicznym na pewno jużby ją wykorzystało. Należy podkreślić, że kwestia wyboru miejsca wywozu odpadów w tym przypadku należy wyłącznie do przedsiębiorcy je wywożącego i Gmina Goniądz nie może w tym zakresie niczego narzucać. Jest ona bowiem zobowiązana do przyjęcia odpadów komunalnych z własnego terenu, niezależnie od tego, kto je na wysypisko planuje wwozić.

Pod względem przedmiotowym rynek w sprawie wyznacza rodzaj działalności prowadzonej w imieniu Gminy Goniądz przez Zakład Usług Komunalnych, 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 tej działalności Zakładu jako zarządcy wysypiska (składowanie czy utylizacja) nie mają wpływu na ocenę działań tej jednostki organizacyjnej Gminy w rozpatrywanej sprawie.

Z natury rzeczy w realizacji zadań własnych, w zakresie przyjmowania na składowisko odpadów komunalnych, Gmina Goniądz jest więc monopolistą na rynku usług lokalnych. 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 Zakład Usług Komunalnych, który niejako automatycznie powinien odbierać odpady komunalne z terenu Miasta i Gminy Goniądz. W zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty, określonych w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (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 własnego zakładu budżetowego. W związku z powyższym podlega więc Gmina ocenie na podstawie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (...) 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 jednostek organizacyjnych, 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. Gmina Goniądz, odmawiając zgody na korzystanie przez MPO z gminnego wysypiska odpadów, wyłączyła więc w tym zakresie działanie konkurencji na swoim terenie i tym samym nadużyła pozycji dominującej na rynku. Konsekwencją takiego działania Gminy Goniądz jest m.in. pozbawienie konsumentów i innych podmiotów możliwości wyboru przedsiębiorcy świadczącego usługi wywozu nieczystości. Powyższy fakt oraz