

Lublin dnia 31 lipca 2000 r.

RLU-562S-25/610/2000/IM.

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

Decyzja Nr 7 / 2000

Na podstawie :

I. art. 104 k.p.a. i art. 8 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 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.), po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego , wszczętego na wniosek Przedsiębiorstwa Usługowo - Handlowego MPO Sp. z o.o. w B [REDAKTED] stwierdza się stosowanie i nakazuje zaniechanie przez Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o.o. w Ł [REDAKTED] praktyki monopolistycznej polegającej na odmowie przyjmowania na administrowane przez siebie wysypisko odpadów komunalnych pochodzących z terenu Miasta i Gminy Ł [REDAKTED] , które miałyby być dostarczane przez PHU MPO Sp. z o.o. , 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 Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o.o. w Ł [REDAKTED] karę pieniężną w wysokości 3 000 zł (słownie : trzy tysiące złotych) płatną do budżetu państwa .

III. art. 104 k.p.a. i art. 10 ust. 3 powołanej wyżej ustawy w związku z art. 108 k.p.a. decyzji niniejszej w punkcie 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 [REDAKTED] zwanego dalej MPO , o wszczęcie postępowania administracyjnego w związku ze stosowaniem praktyk monopolistycznych przez Przedsiębiorstwo

Gospodarki Komunalnej i Mieszaniowej Sp. z o.o. w [REDACTED], zwane dalej PGKiM. We wniosku MPO zarzuciło PGKiM nadużywanie pozycji dominującej na rynku poprzez odmowę wyrażenia zgody na przyjmowanie, na administrowane przez siebie wysypisko odpadów komunalnych, które wnioskodawca planował tam wwozić z terenu miasta i gminy [REDACTED]. Zdaniem MPO takie stanowisko PGKiM stanowi przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do rozwoju konkurencji, co wyczerpuje znamiona art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o przeciwdziałaniu (...).

Odpowiedni wniosek o udzielenie zezwolenia na usuwanie odpadów komunalnych został złożony przez MPO w Urzędzie Miasta i Gminy [REDACTED] w dniu 27.04.1999 r. 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 PGKiM wymaganego oświadczenia o gotowości przyjmowania odpadów komunalnych na wysypisko miejskie w [REDACTED] MPO nie uzyskało. Firma administrująca wysypiskiem nie zgodziła się na przyjmowanie nieczystości wwożonych przez MPO. Odmowa ta nie została w jakikolwiek sposób uzasadniona. Podjęta w tej sytuacji przez MPO interwencja w Zarządzie Miasta i Gminy [REDACTED] nie odniosła skutku.

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów - Delegatura w Lublinie wszczął w sprawie postępowanie administracyjne. W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania PGKiM nie zaprzeczyło faktowi odmowy przyjmowania odpadów komunalnych, które miałyby być dostarczane przez MPO, jednakże zaznaczyło, że nie jest tylko administratorem, ale właścicielem wysypiska miejskiego. W dalszej części wyjaśnień PGKiM wskazało przedsiębiorców, którzy wywożą nieczystości stałe z terenu miasta i gminy [REDACTED]. Uzasadniając odmowę wydania, żadanego przez MPO, oświadczenia o gotowości przyjmowania odpadów komunalnych od tej firmy PGKiM stwierdziło, że w aktualnym stanie rzeczy nie może przyjąć nowych ilości śmieci ze względu na ograniczoną pojemność swojego wysypiska. Jednocześnie administrator wysypiska zauważył, że mógłby przyjmować odpady od MPO tylko w sytuacji, zrezygnowania z wywozu śmieci "z własnych zasobów", nie precyzując co oznacza pojęcie "własne". Według szacunków PGKiM wysypisko miałoby funkcjonować do ok. 2001 r. Udzielenie zezwolenia na wywóz odpadów komunalnych przez MPO byłoby jednoznaczne z likwidacją spółki, ponieważ wywóz stanowi jedyną rentowną działalność tej firmy.

Kolejnym argumentem, uzasadniającym, zdaniem PGKiM, brak zgody na korzystanie z wysypiska przez MPO, jest nie przedstawienie przez MPO dowodów na okoliczność pochodzenia śmieci, które ta firma miałaby wwozić na administrowany przez PGKiM obiekt. Zdaniem PGKiM również nie

uzyskanie pozwolenia z Urzędu Miasta i Gminy I [redacted] świadczy o zamiarze przywożenia przez MPO odpadów komunalnych z innych gmin .

W dalszej części swoich wyjaśnień PGKiM zaprzecza posiadaniu pozycji dominującej na rynku . Konkurencją dla tej firmy ma być właśnie MPO oraz PPUH " [redacted] " Sp. z o.o. w B [redacted] , PU-A " [redacted] " Sp. z o.o. w B [redacted] oraz inne podmioty wywożące nieczystości stałe . W swoim piśmie PGKiM sugeruje także , aby MPO wybudowało własne wysypisko , albo korzystało z innych obiektów na terenie gminy , których ma być łącznie 14 . Ponadto PGKiM przewiduje , że MPO zamierza w sposób wybiórczy wyeliminować właśnie administratora wysypiska z rynku , bez jego uszczuplenia dla pozostałych konkurentów wywożących śmieci . Wynikać to ma z planów MPO dokonywania wywozu nieczystości za pomocą pojemników 110-litrowych , których używa głównie PGKiM .

Podsumowując swoją odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania PGKiM stwierdza , że nie zachodzą okoliczności określone w art. 2 pkt 7 ustawy o przeciwdziałaniu (...) . Ma to oznaczać , że PGKiM nie posiada pozycji dominującej na rynku , a za tym , nie może być postawiony tej firmie zarzut nadużycia pozycji dominującej na rynku . Zdaniem PGKiM nie ogranicza ono konkurencji , co uwidacznia się w tym , że na obszarze gminy działa wiele podmiotów zajmujących się wywozem nieczystości stałych oraz istnieje kilkanaście wysypisk .

Z kolei , odnosząc się do przedstawionych wyjaśnień przez PGKiM wnioskodawca tego postępowania uznał , że firma ta potwierdziła zarzuty przedstawione we wniosku o wszczęcie postępowania . Przede wszystkim MPO podnosi , że wraz z ewentualnym rozpoczęciem przez niego działalności na terenie miasta i gminy I [redacted] nie wzrośnie ilość nieczystości stałych wwożonych na wysypisko administrowane przez PGKiM . Wynikać to ma z brzmienia koncesji na wywóz odpadów komunalnych wyłącznie z terenu obejmującego Miasto i Gminę I [redacted] . Nad prawidłowym wykonywaniem tej koncesji ma zdaniem MPO czuwać właśnie administrator wysypiska . Natomiast żądane przez PGKiM udowodnienie faktu , że śmieci nie będą pochodzić spoza obszaru objętego koncesją , przed rozpoczęciem działalności , jest w ogóle irracjonalne . Jak zauważa ponadto MPO - obiektywnie ilość wwożonych odpadów może się nawet zmniejszyć , zważywszy na współczynnik zgniotu (1 : 6) posiadanych przez tę firmę pojazdów . Według MPO jest wypaczeniem zasad uczciwej konkurencji przedsiębiorców powoływanie się przez PGKiM na możliwość upadłości tej firmy , jeśli dopuści konkurenta na " swój " rynek wywozu odpadów komunalnych . Jeśli taka konkurencja jest dozwolona na podstawie przepisów prawa , to powinna być dopuszczona .

W kwestii korzystania z innych , niż administrowane przez PGKiM wysypisk śmieci , MPO wyjaśniło , że jest to praktycznie niemożliwe , ponieważ poszczególne gminy w wydawanych koncesjach zastrzegają

możliwość wwozu odpadów komunalnych na wysypisko gminne tylko z terenu danej gminy.

Zgodnie z informacjami uzyskanymi w toku postępowania PGKiM jest firmą komunalną, zważywszy, że 100 % jego udziałów posiada Urząd Miasta i Gminy w Ł[REDAKTOWANO]. Według danych, których Urząd zażądał od tegoż, w dwóch wydanych decyzjach, zezwalających na wywóz odpadów komunalnych z terenu miasta i gminy Ł[REDAKTOWANO], wskazane zostało ostatecznie, jako miejsce wywozu wysypisko miejskie Ł[REDAKTOWANO], administrowane przez PGKiM. Zezwoleń tych udzielono dla firm: PPHU "[REDAKTOWANO]" Sp. z o.o. w B[REDAKTOWANO] oraz PUA "[REDAKTOWANO]" Sp. z o.o., także z B[REDAKTOWANO].

W dalszym ciągu postępowania Urząd zwrócił się do PGKiM z pytaniem, jakie rodzaje dowodów przedstawiły w/w firmy, korzystające już z wysypiska, na okoliczność nie wwożenia na obiekt PGKiM odpadów komunalnych spoza terenu gminy. Odpowiadając na powyższe PGKiM za podstawowy dowód uznało koncesje, jakie te firmy uzyskały z Urzędu Miasta i Gminy Ł[REDAKTOWANO].

Odpowiadając na pytanie Urzędu, dotyczące lokalizacji innych wysypisk nieczystości stałych na terenie miasta i gminy Ł[REDAKTOWANO] PGKiM przedstawił listę 14 wysypisk (w tym wysypisko miejskie). Zdaniem PGKiM wysypiska te mogą służyć przyjmowaniu dużych ilości odpadów, przy czym "duże ilości" uznano za pojęcie względne. Odnośnie wskazania wysypisk umiejscowionych w okolicznych gminach i przyjmujących odpady komunalne spoza terenu tych gmin PGKiM nie przedstawiło takich, ponieważ jak określono - "jest to objęte tajemnicą z uwagi na konkurencję".

W celu ustalenia faktycznej dostępności wysypisk odpadów komunalnych w mieście i gminie Ł[REDAKTOWANO], oraz w okolicznych gminach, Urząd zwrócił się do MPO o zweryfikowanie danych przedstawionych przez PGKiM. Odpowiadając na powyższe zagadnienie MPO stwierdziło, że z liczby 14 wysypisk tylko jedno, właśnie to administrowane przez PGKiM spełnia podstawowe warunki do przyjmowania odpadów dowożonych systemem przemysłowym, przez firmy zajmujące się profesjonalnie wywozem odpadów komunalnych. Pozostałe obiekty są wyodrębnionymi (głównie w sposób administracyjny) wiejskimi punktami gromadzenia odpadów, bywa, że nieogrodzonymi, a przeznaczone są dla okolicznej ludności. Nie posiadają one odpowiedniej infrastruktury, ani nie spełniają wymogów ochrony środowiska, aby mogły być na nie wwożone większe ilości odpadów. Swoją odpowiedź w sprawie wysypisk, faktycznie nadających się do wykorzystania, MPO oparło na informacji udzielonej przez kompetentny organ, tj. Dyrektora Wydziału Rolnictwa i Ochrony Środowiska Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego.

Do korespondencji z Urzędem MPO dołączyło ponadto kserokopię artykułu z "Gazety Współczesnej" (Nr 48 z dnia 8.03.2000 r.), dotyczącego rozbudowy i modernizacji wysypiska miejskiego w Ł[REDAKTOWANO] (wysypisko U[REDAKTOWANO]).

Według zawartej w tym artykule wypowiedzi przedstawiciela Urzędu Miasta i Gminy w Ł., w roku 1999 rozpoczęto modernizację infrastruktury wysypiska, a w 2000 r. ma się rozpocząć rozbudowa dwóch niecek obiektu. W tym samym artykule pojawia się też wypowiedź burmistrza sąsiedniego S. o prawdopodobnej możliwości wywożenia odpadów komunalnych z tej gminy na modernizowane wysypisko w Ł.

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 miejskie Ł. (położone w U.). Jest ono jedynym, przystosowanym do przyjmowania większych ilości odpadów komunalnych, składowiskiem dla Miasta i Gminy Ł.

Pod względem geograficznym można rynek relewantny scharakteryzować jako miejsca przeznaczone do przyjmowania i odpowiedniego składowania odpadów komunalnych z terenu Miasta i Gminy Ł. Przedmiotem działalności MPO, w zakresie objętym niniejszym postępowaniem miał być wywóz nieczystości komunalnych z terenu właśnie Miasta i Gminy Ł. 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 Ł. przeznaczone jest wysypisko w U., zarządzane przez PGKiM, którego z kolei 100% udziałów posiada Miasto i

tym bardziej oczywiste , że inne firmy z B [REDAKTOWANO] a mianowicie Przedsiębiorstwo Usługowo - Asenizacyjne " [REDAKTOWANO] " Sp. z o.o. oraz PPHU " [REDAKTOWANO] " Sp. z o.o. uzyskały zgodę PGKiM o gotowości przyjmowania od niego odpadów komunalnych na wysypisko w U [REDAKTOWANO] . Świadczy to o całkowicie dowolnym , tylko według sobie znanych kryteriów , kształtowaniu rynku lokalnego przez firmę zarządzającą wysypiskiem odpadów .

Z argumentów natury ekonomicznej , przytoczonych przez PGKiM wynika , że Spółka ta stosuje stosunkowo wysokie ceny na wywóz nieczystości , które po wejściu na rynek silnej konkurencji w postaci MPO mogłyby spaść , narażając PGKiM na zmniejszenie dochodów z tej działalności (ale i też zmniejszając obciążenie dostawców nieczystości) . PGKiM argumentuje , że nie może przyjąć " nowych " śmieci od MPO (których MPO nie zamierza jednakże wwozić , zważywszy na treść podania do Urzędu Miasta i Gminy o udzielenie koncesji) i z góry odrzuca ewentualność współistnienia na konkurencyjnych zasadach , na tym samym rynku lokalnym , traktując go jako " własne zasoby " .

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 .

PGKiM podnosi argument , że jest właścicielem wysypiska miejskiego , 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 PGKiM 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 PGKiM zawarło odpowiednią umowę z MPO , dotyczącą warunków wwozu odpadów komunalnych z terenu miasta i gminy Ł [REDAKTOWANO] na wysypisko w U [REDAKTOWANO] .

Działania PGKiM , których skutkiem jest blokowanie rozwoju konkurencji na rynku wywozu odpadów komunalnych w samych Ł [REDAKTOWANO] i gminie 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 veta już istniejącej firmy . Łącząc jednocześnie funkcje zarządcy wysypiska i świadczącego usługi wywozu nieczystości PGKiM stara się wykonywać funkcję regulatora rynku lokalnego , który jednakże na gruncie przepisów prawa powinien być w pełni konkurencyjny .

Odnosnie argumentu PGKiM , że MPO mogłoby wwozić na teren wysypiska w U [REDACTED] "obce" odpady komunalne , nie pochodzące z terenu Miastai Gminy Ł [REDACTED] jednoznaczne rozwiązanie wskazuje art. 9 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach . Jest nim cofnięcie , w drodze decyzji , zezwolenia Burmistrza [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 PGKiM , ale do organu udzielającego odnośnego zezwolenia , którym jest Burmistrz .

Dodatkowo należy zauważyć , że PGKiM uznał za wystarczające zabezpieczenie przed wwozem " obcych " odpadów komunalnych przez dwie inne firmy z B [REDACTED] fakt posiadania przez nie koncesji na wywóz nieczystości z miasta i gminy Ł [REDACTED] . Do uzyskania koncesji przez MPO jest konieczne m.in. oświadczenie PGKiM o gotowości przyjmowania odpadów komunalnych od tej firmy . Żądanie w takiej sytuacji przez PGKiM udowodnienia , jeszcze przed wydaniem koncesji , która to nie została wydana ze względu na brak właśnie oświadczenia PGKiM , udowodnienia braku zamiaru wwożenia nieczystości spoza obszaru Miasta i Gminy Ł [REDACTED] Urząd uznał za działanie dyskryminacyjne , nastawione na niedopuszczenie na rynek nowego konkurenta . O intencjach PGKiM , zmierzających w tym kierunku , świadczy także wysunięty przez tę firmę argument o prawie całkowitym zapełnieniu wysypiska , podczas gdy rozpoczyna się jego modernizacja i rozważany jest wwóz na nie odpadów komunalnych z S [REDACTED] , czyli z sąsiedniej gminy .

II. Urząd decydując się na nałożenie niniejszą decyzją kary pieniężnej wziął przede wszystkim pod uwagę szczególnie antykonkurencyjny charakter zachowania PGKiM na rynku lokalnym , wyrażający się w wykonywaniu bezprawnie i dla własnej korzyści funkcji regulatora . Istotne są przy tym niewątpliwe , chociaż niewymierne korzyści finansowe PGKiM (nie można ustalić jaki udział w rynku wywozu nieczystości straciłoby PGKiM 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 PGKiM w przyszłości . Zważywszy na powyższe oraz niewielką , ale jednak stratę netto tej firmy w roku 1999 , kara została ustalona w wysokości tylko [REDACTED] % 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 PGKiM 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 PGKiM uniemożliwia w ten sposób prowadzenie legalnej działalności gospodarczej przez MPO. Działania PGKiM 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 Gospodarki Komunalnej
i Mieszkaniowej Sp. z o.o.

ul. [REDACTED]
[REDACTED]

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

ul. [REDACTED]
[REDACTED] B [REDACTED]

z up. PREZESA URZĘDU
OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
DYREKTOR DELEGATURY w LUBLINIE

Krzysztof Daszyński