

PREZES
URZĘDU OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
DELEGATURA URZĘDU OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW W POZNANIU

61-851 Poznań, ul. Zielona 8
Tel. (0-61) 852-15-17, 852-77-50, Fax. (0-61) 851-86-44
E-mail: poznan@uokik.gov.pl

Poznań, 12.10.2001 r.

RPZ – 562-S/1/01/ /D.O./

D e c y z j a n r R P Z - 2 2 / 2 0 0 1

I. Na podstawie art. 104 k.p.a. oraz art. 9 w zw. z art. 8 ust.1 i 2 pkt 5 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. Nr 122 z 2000 r. poz. 1319), po rozpoznaniu sprawy wszczętej na wniosek pana Zbigniewa Ławniczaka, właściciela firmy „Eko Tech” z siedzibą w Roźnowie gm. Oborniki, przeciwko Przedsiębiorstwu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o.o. w Obornikach, w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów ***uznaje się za praktykę ograniczającą konkurencję*** nadużywanie przez to Przedsiębiorstwo pozycji dominującej na lokalnym rynku składowania i utylizacji stałych nieczystości komunalnych z terenu gminy Oborniki polegające na przeciwdziałaniu ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania i rozwoju konkurencji na rynku wywozu tych nieczystości, poprzez nie udzielenie wnioskodawcy zgody na składowanie na wysypisku w Uścikówcu nieczystości, które zamierza wywozić w ramach prowadzonej działalności gospodarczej

i nakazuje się zaniechanie jej dalszego stosowania

II. Na podstawie art. 101 ust.2 pkt. 1 ww. ustawy nakłada się na Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o.o. w Obornikach karę pieniężną w wysokości 13.900 zł (słownie: trzynaście tysięcy dziewięćset złotych).

III. Na podstawie art. 90 ww. ustawy decyzji w pkt. I nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności.

U z a s a d n i e n i e

Do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów - Delegatury w Poznaniu wpłynął wniosek pana Zbigniewa Ławniczaka - właściciela firmy „Eko Tech” z siedzibą w Roźnowie gm. Oborniki (zwanego dalej Wnioskodawcą) z żądaniem wszczęcia postępowania administracyjnego p-ko Przedsiębiorstwu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Spółce

z o.o. w Obornikach (zwanemu dalej PGKiM). Wnioskodawca poinformował, iż nie może uzyskać zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie wywozu stałych nieczystości komunalnych z terenu gminy Oborniki ponieważ nie uzyskał zgody na ich składowanie na jedynym czynnym wysypisku na terenie tej gminy. Wysypiskiem tym, położonym w miejscowości Uścikówiec, administruje PGKiM i to ono odmówiło udostępnienia wnioskodawcy terenu wysypiska na miejsce składowania odpadów, które zamierza wywozić w ramach prowadzonej działalności gospodarczej. W rezultacie tej odmowy wnioskodawca nie może rozpocząć działalności w zakresie wywozu nieczystości z terenu gminy Oborniki.

Urząd wszczął postępowanie administracyjne z art. 8 ust. 1 i 2 pkt 5 ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 122 poz. 1319), kwalifikując postawione PGKiM zarzuty jako nadużywanie pozycji dominującej na rynku administrowania jedynym na terenie gminy Oborniki wysypiskiem stałych nieczystości komunalnych poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania i rozwoju konkurencji na lokalnym rynku wywozu takich nieczystości, w drodze nie udzielenia wnioskodawcy zgody na ich składowanie.

Do treści postawionych zarzutów PGKiM nie ustosunkowało się, informując jedynie o zakresie prowadzonej przez siebie działalności oraz o swoim stanowisku, co do złożonej przez wnioskodawcę propozycji współpracy w zakresie segregowania i recyklingu odpadów. Nie wyrażając zgody na wykonywanie tych prac PGKiM poinformowało, iż nie zezwala na to dokumentacja wysypiska, zgodnie z którą na terenie wysypiska nie mogą przebywać inne podmioty oraz nie mogą być budowane urządzenia trwałe.

Po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego Urząd ustalił następujący stan faktyczny:

Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o. o. w Obornikach jest Spółką, której jedynym udziałowcem jest Miasto i Gmina Oborniki. Zgodnie z aktem założycielskim PGKiM zarządza i utrzymuje komunalne zasoby mieszkaniowe, komunalne tereny zielone, parki, lasy komunalne, cmentarze komunalne, świadczy usługi pogrzebowe, zarządza i utrzymuje ulice, drogi i mosty oraz świadczy usługi w zakresie inżynierii sanitarnej, w tym zajmuje się utrzymaniem czystości na terenie gminy, wywozem odpadów stałych i płynnych, utrzymaniem wysypisk i wylewisk. Na działalności tej w 2000 roku PGKiM osiągnęło przychód w wysokości 5 701 343 zł., wypracowując dochód w wysokości 278.344 zł. Od 15 lipca 1994 r., na mocy porozumienia zawartego z Burmistrzem Miasta i Gminy w Obornikach, PGKiM nieodpłatnie administruje wysypiskiem odpadów komunalnych w Uścikówcu. Porozumienie to zobowiązuje PGKiM do prawidłowego administrowania tym wysypiskiem utrzymania go w należyтым stanie technicznym, pobierania opłat za składowanie, których wysokość ustalana jest uchwałą Rady Miejskiej w Obornikach. Wysypisko w Uścikówcu jest jedynym na terenie gminy Oborniki czynnym wysypiskiem stałych odpadów komunalnych.

Wnioskodawca – p. Zbigniew Ławniczak, 30 marca 2000 r. zarejestrował działalność gospodarczą pod nazwą „Eko Tech” z siedzibą w Rożnowie, gm. Oborniki. Przedmiotem tej działalności jest świadczenie usług komunalnych, transportowych, sprzedaży pojemników. Zamierzając zajmować się na terenie gminy Oborniki wywozem stałych nieczystości komunalnych, wystąpił do Urzędu Miasta i Gminy w Obornikach o wydanie wymaganego prawem zezwolenia. 09 stycznia 2001 r. zwrócił się do PGKiM Oborniki z prośbą o

potwierdzenie gotowości odbioru usuwanych odpadów komunalnych na wysypisko w Uścikówcu (karta akt 3). Zgody takiej nie otrzymał. Pismem z dnia 15 stycznia 2001 r. PGKiM poinformowało wnioskodawcę, iż wniosek w sprawie wyrażenia zgody na dostarczanie odpadów komunalnych na wysypisko w ramach prowadzonej działalności gospodarczej rozpatrzony został odmownie. W uzasadnieniu tego pisma poinformowano wnioskodawcę, iż z terenu Rożnowa odpady usuwane są przez PGKiM (karta akt 4). Na ponowną interwencję w tej sprawie w dniu 20.07.2001 r. (karta akt 9), pismem z dnia 03.08 br. PGKiM odpowiedziało, iż wnioskodawca może dostarczać nieczystości na wysypisko, ale wyłącznie jako osoba prywatna (karta akt 10).

Na terenie gminy Oborniki czynne jest jedno wysypisko, w Uścikówcu. Wysypisko to ma powierzchnię 2,45 ha, pojemność 90.700 m³. Przyjmowane są na nie wyłącznie odpady z terenu gminy Oborniki, od osób fizycznych oraz przywożone przez administratora wysypiska – PGKiM. Okoliczne gminy dysponują własnymi wysypiskami, lecz nie przyjmują nieczystości spoza swojego terenu. Wnioskodawca próby znalezienia innego miejsca składowania nieczystości pochodzących z terenu Obornik podejmował, lecz bezskutecznie (karta akt 37).

Urząd zważył, co następuje:

Art. 8 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów za praktykę ograniczającą konkurencję uznaje nadużywanie przez przedsiębiorcę pozycji dominującej na rynku, a poszczególne punkty tego artykułu przykładowo wyliczają zakazane zachowania.

Możliwość postawienia danemu podmiotowi zarzutu naruszenia art. 8 w/w ustawy zachodzi w sytuacji, gdy podmiot ten zajmuje na wyodrębnionym rynku pozycję dominującą. Zgodnie z art. 4 pkt 9 ustawy przez pozycję dominującą rozumie się pozycję przedsiębiorcy, która umożliwia mu zapobieganie skutecznej konkurencji na rynku właściwym poprzez stworzenie mu możliwości działania w znacznym stopniu niezależnie od konkurentów, kontrahentów oraz konsumentów; domniemywa się, że przedsiębiorca ma pozycję dominującą, jeżeli jego udział w rynku przekracza 40%.

PGKiM prowadzi działalność gospodarczą w obrębie kilku rynków usług lokalnych, na potrzeby niniejszego postępowania istotne jest, iż prowadzi działalność w zakresie: administrowania wysypiskiem nieczystości stałych oraz wywozu nieczystości. Działalność tę prowadzi w warunkach monopolu, bowiem na obu tych rynkach nie ma konkurentów. Konkurentem PGKiM na rynku wywozu nieczystości z terenu gminy Oborniki może zostać wnioskodawca, lecz dopiero wówczas, gdy uzyska zezwolenie na prowadzenie takiej działalności. Warunkiem uzyskania takiego zezwolenia jest udokumentowanie gotowości odbioru odpadów przez zakład prowadzący działalność w zakresie ich wykorzystywania lub unieszkodliwiania. W tym przypadku oświadczenie takie musiałyby złożyć PGKiM. Ww. obowiązki nakłada na przedsiębiorców zamierzających świadczyć usługi wywozu nieczystości ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. 1996 r. nr 132 poz. 622 z późniejszymi zmianami).

Zasięg geograficzny rynku, na którym PGKiM działa jako administrator wysypiska w Uścikówcu, a więc lokalnego rynku składowania nieczystości komunalnych, obejmuje teren gminy Oborniki. Zasięg ten wyznaczają przepisy ustawy z dnia 08 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 1996 r. Nr 13 poz. 74 z późniejszymi zmianami). Zgodnie

z art. 7 tej ustawy, na gminy nałożono obowiązek zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty m.in. w zakresie wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych. Obowiązki gmin w tym zakresie ograniczają się więc do podległego im obszaru. Tym samym teren gminy Oborniki, na którym wnioskodawca zamierza prowadzić działalność w zakresie wykonywania usług wywozu stałych nieczystości komunalnych, określa granice rynku geograficznego. Rynkiem produktowym jest usługa odbioru, składowania i utylizacji stałych odpadów komunalnych, wykonywana na znajdujących się na tym terenie miejscach składowania nieczystości. Na terenie gminy Oborniki miejsce takie jest jedno, wysypisko w Uścikówcu, którym administruje PGKiM. Tak więc na lokalnym rynku składowania stałych nieczystości komunalnych z terenu gminy Oborniki PGKiM dysponuje, na mocy porozumienia zawartego z władzami Gminy Oborniki, jedynym miejscem, które jest do tego przeznaczone.

W świetle powyższych ustaleń należy więc stwierdzić, iż *na wyżej określonym rynku, PGKiM zajmuje pozycję dominującą* w rozumieniu art. 4 pkt 9 ww. ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Ustalenie to uzasadnia rozpatrywanie jego działań w aspekcie praktyk monopolistycznych zakazanych art. 8 ust. 1 i 2 tej ustawy

Wobec treści zarzutów wniesionych przez Wnioskodawcę podstawowe znaczenie ma zachowanie PGKiM jako administratora wysypiska nieczystości stałych. Równoczesne prowadzenie przez PGKiM wysypiska oraz zajmowanie się wywozem nieczystości, daje mu przewagę nad konkurentami działającymi wyłącznie na rynku wywozu nieczystości. Przewaga ta jest dodatkowo wzmocniona wymogiem uzyskania od niego oświadczenia o gotowości przyjęcia nieczystości na administrowane przez niego wysypisko. Stąd jako administrator jedyne na terenie gminy wysypiska, PGKiM zobowiązany jest respektować przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, szczególnie w zakresie udostępniania terenu wysypiska wszystkim przedsiębiorcom trudniącym się zawodowo ich wywozem z obszaru gminy Oborniki.

Jak wyżej wspomniano, art. 8 ust. 2 ustawy przykładowo wymienia zachowania uznawane za nadużywanie pozycji dominującej. Urząd wszczął i prowadził niniejsze postępowanie pod zarzutem nadużywania pozycji dominującej na rynku administrowania gminnym wysypiskiem stałych nieczystości komunalnych w Uścikówcu, poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania i rozwoju konkurencji na rynku świadczenia usług wywozu nieczystości stałych z terenu gminy Oborniki, w drodze nie wyrażenia zgody na składowanie na tym wysypisku nieczystości stałych, wywozem których w ramach prowadzonej działalności gospodarczej wnioskodawca zamierza zajmować się, co wobec braku innych miejsc składowania oraz konieczności udokumentowania gotowości przyjęcia nieczystości na wysypisko organowi wydającemu zezwolenie na prowadzenie takiej działalności, narusza art. 8 ust.2 pkt 5 w/w ustawy. Wnioskodawca dwukrotnie zwracał się do PGKiM o udostępnienie terenu wysypiska, lecz zgody na składowanie na nim nieczystości, które zamierzał wywozić w ramach prowadzonej działalności gospodarczej, nie uzyskał. Odmowę tę dokumentują przedstawione przez niego materiały dowodowe, pisma PGKiM (karty akt 3-4, 8-10). Uzasadniając swą odmowę, PGKiM argumentowało jedynie, iż to ono zajmuje się wywozem nieczystości na terenie tej gminy. Takie zachowanie administratora wysypiska wpływa negatywnie na stan i rozwój konkurencji na lokalnym rynku wykonywania usług wywozu stałych nieczystości komunalnych. Nie mając zapewnionego miejsca składowania nieczystości, wnioskodawca nie może rozpocząć działalności gospodarczej w zakresie ich wywozu. Jakakolwiek konkurencja na tym rynku nie może więc powstać. Tym samym mieszkańcy tej gminy zostają pozbawieni

możliwości wyboru usługodawcy i w rezultacie zdani są wyłącznie na ofertę PGKiM. Sytuacja taka przeczy celom, jakie ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów stawia przed Urzędem.

W toku postępowania wnioskodawca podniósł, iż wywoząc nieczystości z terenu gminy Oborniki, nie może korzystać z wysypisk położonych na terenach innych gmin (karta akt 37). Okoliczność tę Urząd uznał za udowodnioną, bowiem jest faktem powszechnie znanym i przez to nie wymagającym dowodu (art. 77 k.p.a. par 4), iż składowanie i utylizacja nieczystości stanowi problem dla każdej gminy. Faktem powszechnie znanym jest również to, iż przy ustalaniu kosztu wywozu nieczystości uwzględnia się odległość do wysypiska. Koszt paliwa oraz amortyzacji pojazdów jest znaczącą pozycją w kalkulacji kosztu wywozu nieczystości. Może osiągać nawet 20-30% kosztów ogólnych składających się na cenę wywozu nieczystości. W sytuacji, gdy PGKiM korzysta z wysypiska w Uścikówcu, a wnioskodawca zmuszony zostaje do poszukiwania składowisk na terenie innych gmin, jego oferta cenowa nigdy nie będzie konkurencyjna w stosunku do cen pobieranych przez PGKiM.

Decyzji w punkcie I nadano *rygor natychmiastowej wykonalności* Przepis art. 90 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów stanowi, iż Prezes Urzędu może nadać taki rygor decyzji, lub jej części, jeżeli wymaga tego ochrona konkurencji lub ważny interes konsumentów. Z wnioskiem o nadanie takiego rygoru wnioskodawca wystąpił w piśmie z dnia 25.09.br (karta akt 36). Zdaniem Urzędu w niniejszej sprawie występują przesłanki uzasadniające uwzględnienie tego wniosku. Zgromadzony materiał dowodowy pozwala stwierdzić, iż wnioskodawca nie może rozpocząć na terenie gminy Oborniki działalności w zakresie wywozu stałych nieczystości komunalnych, a powodem takiego stanu jest odmowa udostępnienia mu terenu administrowanego przez PGKiM wysypiska. Zamierzając wywozić nieczystości z terenu tej gminy wnioskodawca nie ma możliwości składowania nieczystości na innym wysypisku. Sytuacja taka uniemożliwia mu rozpoczęcie działalności, pomimo iż dysponuje stosownym sprzętem, co narusza nie tylko interesy wnioskodawcy, ale także konsumentów – osób zlecających wywóz nieczystości stałych. Brak konkurentów na rynku może powodować wzrost cen, za którym nie zawsze postępuje wzrost jakości świadczonych usług. Stąd w stosunku do kwestionowanego działania PGKiM wykorzystano instytucję nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności.

W związku z treścią punktu I decyzji, z momentem jej otrzymania, na PGKiM ciąży obowiązek wydania firmie wnioskodawcy zgody na składowanie na wysypisku w Uścikówcu odpadów pochodzących z terenu gminy Oborniki, o ile z takim wnioskiem wystąpi.

Zgodnie z treścią art. 101 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów Prezes Urzędu może nałożyć na przedsiębiorcę *karę pieniężną* w wysokości stanowiącej równowartość od 1000 do 5 000 000 euro, jednak nie większej niż 10% przychodu osiągniętego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary, jeżeli przedsiębiorca ten dopuścił się naruszenia zakazu określonego w art. 8 ustawy. Zgodnie z art. 115 tej ustawy wartość euro podlega przeliczeniu na złote według kursu średniego walut obcych ogłoszonego przez NBP w ostatnim dniu roku kalendarzowego poprzedzającego rok nałożenia kary. Na dzień 29 grudnia 2000 r. przelicznik ten wynosił 3,8091zł. Na PGKiM nałożono karę w wysokości 13.900 zł (słownie trzynaście tysięcy dziewięćset złotych), stanowiącej 5% wypracowanego w 2000 r. zysku. Kwota ta stanowi równowartość 3,649 euro i stanowi 0,24% przychodu osiągniętego przez niego w tymże roku. Kara w wysokości 13.900 zł nie przekracza więc progu wyznaczonego w ww. przepisie.

Wymierzając karę w tej wysokości, Urząd uznał, iż w odniesieniu do PGKiM powinna ona spełnić rolę nie tylko prewencyjną ale także represyjną. Zakwestionowane niniejszą decyzją działanie PGKiM uniemożliwia powstanie i rozwój konkurencji na rynku wywozu nieczystości na terenie gminy Oborniki. Z punktu widzenia celów, jakie ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów postawiła w tym zakresie przed organem antymonopolowym, działanie to należy ocenić negatywnie. Zapewniając miejsce składowania nieczystości wożonych wyłącznie własnym transportem i jednocześnie odmawiając wnioskodawcy udostępnienia wysypiska dla składowania nieczystości, które zamierzał wywozić obsługując wyłącznie mieszkańców tej samej gminy, PGKiM naruszyło reguły prawidłowego rozwoju konkurencji na ww. rynku. Administrowanie jedynym na tym terenie wysypiskiem zobowiązuje PGKiM do równoprawnego traktowania wszystkich podmiotów, które zamierzają korzystać z tego wysypiska i które obsługują mieszkańców tej samej gminy. Tymczasem na skutek działań PGKiM wnioskodawca nie może rozpocząć działalności gospodarczej, choć ją zarejestrował i na jej uruchomienie poczynił już nakłady. Sytuacja taka sprawia, iż rynek wywozu nieczystości stałych na terenie tej gminy jest zmonopolizowany przez jedną firmę, choć nie ma przeszkód aby PGKiM działał w warunkach konkurencji. Zdaniem Urzędu zapewnienie zdobycia środków na utrzymanie wysypiska poprzez podejmowanie działań, które zapewniają utrzymanie monopolu PGKiM na rynku wywozu nieczystości, nie uzasadnia usankcjonowanie odmowy udostępnienia wnioskodawcy wysypiska do składowania nieczystości. Potencjalna utrata zleceń na rzecz wnioskodawcy sytuację finansową PGKiM mogłaby pogorszyć, lecz niekoniecznie musi to nastąpić. W warunkach konkurencji przedsiębiorcy konkurują ze sobą poziomem cen oraz jakością świadczonych usług, co jest z korzyścią dla konsumentów, w tym przypadku mieszkańców gminy Oborniki.

W tym stanie rzeczy Urząd orzekł, jak w sentencji decyzji.

Od niniejszej decyzji przysługuje stronom odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Antymonopolowego, w terminie dwóch tygodni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – Delegatury Urzędu w Poznaniu.

Karę pieniężną należy wpłacić na konto Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów NBP O/O Warszawa nr 10101010-7878-223-1 w terminie 14 dni od daty uprawomocnienia się decyzji.

Z upoważnienia
Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
Dyrektor Delegatury w Poznaniu
Edward Stawicki

Otrzymują:

- 1) Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej
i Mieszkaniowej Sp. z o.o. w Obornikach
64-600 Oborniki, ul. Lipowa 19
- 2) Zbigniew Ławniczak
Różnowo
64-600 Oborniki, ul. Pogodna 9