

URZĄD
OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
DELEGATURA W KATOWICACH

40-024 Katowice, ul. Powstańców 41a
Tel./Fax (0-32) 256-46-96, Tel/Fax (0-32) 255-26-47, Tel. /Fax (0-32) 255-44-04
E-mail: katowice@uokik.gov.pl

Katowice, dn. 19.09.2000r.

RKT-562-s/01/00/AW

Decyzja nr RKT-29/2000

- I. Na podstawie art. 104 k.p.a. i art. 8 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 24 lutego 1990r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów (Dz.U. z 1999r. Nr 52, poz. 547, Dz.U. z 2000r. Nr 31 poz.381),) po rozpatrzeniu sprawy wszczętej na wniosek Ekologicznych Systemów Transportu Aglomeracji Miejskich Śląska „ESTA-MS” Sp. z o.o. z Rudy Śląskiej, ul. Piotra Skargi 87, przeciwko Miejskiemu Przedsiębiorstwu Gospodarki Komunalnej w Świętochłowicach Sp. z o.o., ul. Łagiewnicka 76, **nakazuje się** zaniechania stosowania praktyki monopolistycznej polegającej na nadużywaniu pozycji dominującej na rynku w następstwie łączenia działalności w zakresie zarządzania miejskim składowiskiem odpadów komunalnych z prowadzeniem usług wywozu odpadów komunalnych poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji w ten sposób, że Przedsiębiorstwo nie ponosi opłat z tytułu korzystania ze składowiska na zasadach ogólnych co daje mu możliwość zaoferowania kontrahentom niższej od konkurentów ceny za usługę wywozu i unieszkodliwiania odpadów komunalnych.

- II. Na podstawie art. 104 k.p.a. i art. 8 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 24 lutego 1990r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów po rozpatrzeniu sprawy wszczętej na wniosek Ekologicznych Systemów Transportu Aglomeracji Miejskich Śląska „ESTA-MS” Sp. z o.o. w Rudzie Śląskiej, ul. Piotra Skargi 87, przeciwko Miejskiemu Przedsiębiorstwu Gospodarki Komunalnej w Świętochłowicach Sp. z o.o., ul. Łagiewnicka 76, **nakazuje się** zaniechania stosowania praktyki monopolistycznej polegającej na nadużywaniu pozycji dominującej na rynku w następstwie łączenia działalności w zakresie zarządzania miejskim składowiskiem odpadów komunalnych z prowadzeniem usług wywozu odpadów komunalnych poprzez narzucanie uciążliwych warunków umowy w zakresie wysokości pobieranych opłat za składowanie odpadów komunalnych.

- III. Na podstawie art. 104 k.p.a. i art. 8 ust. 1 w związku z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 24 lutego 1990r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów po rozpatrzeniu sprawy wszczętej na wniosek Ekologicznych Systemów Transportu Aglomeracji Miejskich Śląska „ESTA-MS” Sp. z o.o. w Rudzie Śląskiej, ul. Piotra Skargi 87, przeciwko Miejskiemu Przedsiębiorstwu Gospodarki Komunalnej w Świętochłowicach Sp. z o.o., ul. Łagiewnicka 76, **nakazuje się** zaniechania stosowania praktyki monopolistycznej polegającej na pobieraniu nadmiernie wygórowanych cen za usługę składowania odpadów komunalnych.
- IV. Na podstawie art. 104 k.p.a. i art. 14 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 24 lutego 1990r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów nakłada się na miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej w Świętochłowicach Sp. z o.o. karę pieniężną w wysokości 40.000 zł (słownie: czterdzieści tysięcy złotych) płatną do Budżetu Państwa.

Uzasadnienie

Do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów Delegatura w Katowicach wpłynął wniosek Ekologicznych Systemów Transportu Aglomeracji Miejskich Śląska „ESTA-MS” Sp. z o.o. z Rudy Śląskiej, ul. Piotra Skargi 87, (zwanym dalej Spółką) przeciwko Miejskiemu Przedsiębiorstwu Gospodarki Komunalnej w Świętochłowicach Sp. z o.o., ul. Łagiewnicka 76, (zwanemu dalej Przedsiębiorstwem).

W uzasadnieniu swojego wniosku Spółka podała, iż Przedsiębiorstwo narzucając jej nieuzasadnione, wysokie ceny za składowanie odpadów komunalnych dążyło do wyeliminowania Spółki z rynku usług wywozu odpadów komunalnych. Spółka wskazała, iż zgodnie z umową z dnia 11.10.1997r. obowiązana była do uiszczania ceny za składowanie odpadów w kwocie 40 zł/t. Na bazie tej ceny Spółka kalkulowała cenę usługi usuwania odpadów. W listopadzie 1999r. otrzymała od Przedsiębiorstwa zawiadomienie o mającej nastąpić od dnia 01.01.2000r. zmianie. O nowej cenie - 70 zł/t + VAT 7% Spółka została powiadomiona dopiero w dniu 06.01.2000r. Ustalenie ceny na takim poziomie oznaczało jej wzrost o 87,25% w stosunku do ceny obowiązującej dotychczas. W ocenie Spółki Przedsiębiorstwo nie przedstawiło racjonalnego uzasadnienia tak dużej podwyżki, a kalkulacja ceny za składowanie odpadów, jakkolwiek wskazuje koszty na poziomie 70 zł/t, to zawiera szereg kosztów nieuzasadnionych, np. opłaty za wieczyste użytkowanie, podatki od nieruchomości, amortyzacja, praca sprzętu, koszty pośrednie, płace.

Spółka zarzuciła również Przedsiębiorstwu, iż na niezmienionym poziomie w stosunku do 1999r. pozostawiło cenę usuwania odpadów, a jeśli wziąć pod uwagę ceny netto nawet obniżyło tę cenę (cena w 1999r. – 14 zł/m³, cena w 2000r. netto - 13,08 14 zł/m³, brutto – 14 zł/m³). Zdaniem Spółki taka praktyka dowodzi tworzenia nieracjonalnej kalkulacji kosztów składowania odpadów tak, aby podmiotom zmuszonym do korzystania z usług składowania odpadów, w tym przede wszystkim samej Spółce, stworzyć niekorzystne warunki działania.

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów Delegatura w Katowicach, zgodnie z żądaniem Wnioskodawcy, wszczął postępowanie administracyjne w sprawie nakazania zaniechania przez Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej w Świętochłowicach Sp. z o.o. praktyk monopolistycznych polegających na:

- 1) przeciwdziałaniu kształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji,
- 2) narzucaniu uciążliwych warunków umowy w zakresie wysokości pobieranych opłat za składowanie odpadów,
- 3) pobieraniu nadmiernie wygórowanych opłat za usługę składowania odpadów, co może stanowić naruszenie art. 5 ust. 1 pkt 1 i pkt 6 oraz art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów.

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania Przedsiębiorstwo nie uznało zarzutów postawionych przez Spółkę stwierdzając, iż nie odpowiadają one rzeczywistości. Jednocześnie Przedsiębiorstwo wskazało na brak w Spółce odpowiedniego zaplecza technicznego i socjalnego do świadczenia usług w zakresie wywozu odpadów, co w przyszłości, po dostosowaniu Ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach do wymogów prawa Unii Europejskiej, spowoduje wyeliminowanie Spółki z rynku z mocy samego prawa. Przedsiębiorstwo podkreśliło, że składowisko odpadów w Świętochłowicach jest inwestycją wieloletnią i wieloetapową, która jest realizowana począwszy od 1993r., i zajmuje obszar 10 ha o bardzo rozbudowanej infrastrukturze budowlanej, technologicznej i technicznej, spełnia ponadto wymogi związane z ochroną środowiska. Przedsiębiorstwo wskazało, że wzrost ceny za składowanie odpadów jest wynikiem nie zmieniania jej na przestrzeni lat 1997-1999, chociaż w tym okresie wzrosły koszty eksploatacji niezależne od Przedsiębiorstwa takie jak: podatki, płace, paliwa, energie, materiały. Ponadto realizowane kolejne obiekty składowiska spowodowały wzrost jego majątku, jak również amortyzację, koszty eksploatacyjne włącznie z wprowadzonym od 01.01.2000r. podatkiem VAT na usuwanie odpadów.

W wyniku przeprowadzonego postępowania administracyjnego Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów ustalił następujący stan faktyczny.

Jak wynika z przedłożonego Statutu Przedsiębiorstwo świadczy na terenie Świętochłowic usługi m.in. wywozu, usuwania, składowania i gospodarki odpadami (Karta nr 61). Działalność w zakresie wywozu odpadów komunalnych łączy z administrowaniem składowiskiem w Świętochłowicach. Zasady korzystania ze składowiska odpadów określa Regulamin Miejskiego Wysypiska Odpadów Komunalnych (Karta nr 127) oraz instrukcje (Karta nr 128-137).

W dniu 11.10.1997r. Spółka zawarła z Przedsiębiorstwem umowę, w której Przedsiębiorstwo zobowiązało się do przyjmowania od Spółki odpadów komunalnych z terenu Świętochłowic, a Spółka do uiszczania opłaty za składowanie odpadów w kwocie 40 zł/t (Karta nr 5-7).

Wysokość opłaty ustalonej w umowie odpowiadała cenie jednostkowej składowania i utylizacji odpadów komunalnych ustalonej w *Cenniku* obowiązującym od dnia 01.07.1997r. (Karta nr 76). Przedsiębiorstwo przyjęło w *Cenniku* maksymalną dopuszczalną wysokość opłaty za unieszkodliwianie odpadów ustaloną w Uchwale Nr XXXVII/248/97 Rady Miejskiej w Świętochłowicach z dnia 27.05.1997r. (Karta nr 72). Opłata za składowanie w wysokości 40 zł/t odpowiadała wynikowi *Kalkulacji Eksploatacji Składowiska Odpadów Komunalnych* stanowiącej załącznik do *Cennika* (Karta nr 73). W 1998r. Rada Miejska nie zmieniła górnej stawki opłaty, w tych okolicznościach nie została również zmieniona opłata za składowanie odpadów i w *Cenniku* obowiązującym od dnia 01.07.1998r. nadal wynosiła ona 40 zł/t. W dniu 01.12.1999r. Rada Miejska wydała uchwałę Nr XIII/117/99, w której

podwyższyła do 70 zł/t górną stawkę opłat za usługę unieszkodliwiania odpadów w 2000r. (Karta nr 74). Na podstawie tej uchwały oraz *Kalkulacji unieszkodliwiania odpadów komunalnych* (Karta nr 75) Przedsiębiorstwo do *Cennika* obowiązującego od dnia 01.01.2000r. wprowadziło opłatę za składowanie w wysokości 70 zł/t

W dniu 26.11.1999r. Spółka otrzymała zawiadomienie, odwołujące się do umowy na wywóz, składowanie i utylizację nieczystości stałych (takiej umowy strony nie zawarły) o mających nastąpić z dniem 01.01.2000r. zmianach cen, jednakże bez precyzyjnego określenia nowych stawek (Karta nr 4). Spółkę poinformowano, iż nowy cennik wraz z wyliczeniem miesięcznej opłaty zostanie jej przesłany w terminie późniejszym.

Ceny za unieszkodliwianie odpadów obowiązujące w 2000r. zostały przedstawione Spółce po raz pierwszy w czasie spotkania, które odbyło się w dniu 06.01.2000r. (Karta nr 1, 88). Strony nie doszły jednak do porozumienia - nowe stawki opłat nie zostały zaakceptowane przez Spółkę. W tych okolicznościach Przedsiębiorstwo przesłało Spółce Aneks z dnia 25.01.2000r. (Karta nr 8), w którym nadało nowe brzmienie § 4 pkt 1 umowy z dnia 11.10.1997r. podwyższając opłatę za składowanie odpadów komunalnych i komunalnopodobnych z 40 zł/t do 70 zł/t + 7% VAT. W piśmie z dnia 07.02.2000r. Spółka poinformowała Przedsiębiorstwo, że nie przyjmuje treści Aneksu, w szczególności nowej ceny za składowanie odpadów i oczekuje dalszych rozliczeń zgodnych z postanowieniami wiążącej strony umowy. Spółka za składowanie odpadów na składowisku w Świętochłowicach wносиła opłaty w dotychczasowej wysokości – 40 zł/t powiększonej o 7% VAT (Karta nr 16, 14, 40). Przyjęcie nowej stawki proponowanej przez Przedsiębiorstwo powodowałoby konieczność podniesienia przez Spółkę ceny za usługę wywozu odpadów świadczoną na terenie Świętochłowic z 19,50 zł/m³ do 28,50 zł/m³ netto (Karta nr 117, 118).

W odpowiedzi na stanowisko Spółki Przedsiębiorstwo wyjaśniło, że proponowana podwyżka opłaty jest pierwszą od 1997r. W tym okresie Przedsiębiorstwo mimo wzrostu praktycznie wszystkich składników ceny składowania i unieszkodliwiania odpadów nie mogło zmienić ceny ponieważ związane było Uchwałą Rady Gminy z dnia 27.05.1997r. Nr XXXVII/248/97 ustalającą górną stawkę opłat za usługi w zakresie unieszkodliwiania odpadów w wysokości 40 zł/Mg. Dopiero w Uchwale Nr XIII/117/99 z dnia 01.12.1999r. Rada Miejska ustaliła nowe stawki w wysokości, jaka została zaproponowana Spółce, tj. 70 zł/t. Mimo wymiany dalszej korespondencji między stronami i propozycji spotkań (Karty nr 91-96) nie doszły one do porozumienia. W tym stanie rzeczy pismem z dnia 27.03.2000r. Przedsiębiorstwo wypowiedziało Spółce umowę na unieszkodliwianie odpadów zawartą w dniu 11.10.1997r. Jako podstawy wypowiedzenia Przedsiębiorstwo wskazało niepodpisanie przez Spółkę Aneksu do w/w umowy oraz nieprzybycie przedstawiciela Spółki na spotkanie w dniu 07.03.2000r., na którym miały zostać przedstawione dokładne kalkulacje cenowe dokumentujące zasadność podwyżki cen. Równocześnie jednak Przedsiębiorstwo zaproponowało spotkanie w sprawie uregulowania wzajemnych stosunków. Spotkanie to odbyło się w dniu 17.04.2000r. i jak poprzednie zakończyło się niepowodzeniem (Karta nr 98). Od dnia 01.04.2000r. Spółka wywozi odpady z terenu Świętochłowic na składowisko PPHU „KOMART” Sp. z o.o. w Knurowie, gdzie za utylizację 1 tony odpadów płaci 49 zł (Karta nr 116).

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów zważył co następuje

Dla stwierdzenia zarzucanej praktyki monopolistycznej na podstawie art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów konieczne jest łączne wystąpienie dwóch przesłanek:

- 1) pozycji dominującej na rynku, oraz
- 2) przeciwdziałania ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji.

Zgodnie z treścią art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 24 lutego 1990r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów za praktyki monopolistyczne uznaje się także nadużywanie pozycji dominującej na rynku.

Przez pozycję dominującą, zdefiniowaną w art. 2 pkt 6 ustawy rozumie się pozycję przedsiębiorcy polegającą na tym, że podmiot ten nie spotyka się z istotną konkurencją na rynku krajowym lub lokalnym. Domniemywa się, że przedsiębiorca ma pozycję dominującą, jeżeli jego udział w rynku przekracza 40%.

Przez pozycję monopolistyczną, która jest kwalifikowaną formą pozycji dominującej, zdefiniowaną w art. 2 pkt 6 ustawy rozumiemy pozycję przedsiębiorcy polegającą na tym, że podmiot ten nie spotyka się z konkurencją na rynku krajowym lub lokalnym.

Jak wynika z dowodów zgromadzonych w sprawie Przedsiębiorstwo w 1999r. wywoziło i zeszkładowało (...) m³, co stanowiło (...) % udziału na rynku usuwania odpadów (Karta nr 55,124). Przedsiębiorstwo posiada silną pozycję dominującą w zakresie świadczenia usług polegających na wywozie odpadów.

Z informacji zgromadzonych w toku postępowania administracyjnego wynika, że na terenie gminy Świętochłowice istnieje jedno składowisko odpadów. W dniu 14.07.1993r. Gmina zawarła z Przedsiębiorstwem Umowę ustanowienia użytkowania na czas nieoznaczony określonych działek gruntu (Karta nr 71), na których Przedsiębiorstwo wybudowało i eksploatuje składowisko będące na jego stanie i majątku (Karta nr 120). W związku z tym nie ulega wątpliwości, że Przedsiębiorstwo zarządzając jedynym składowiskiem w Świętochłowicach zajmuje monopolistyczną pozycję na rynku składowania odpadów stałych z terenu gminy.

Przedsiębiorstwo świadczy kompleksowe usługi komunalne polegające na wywozie odpadów oraz ich składowaniu i utylizacji. Usuwane przez Przedsiębiorstwo odpady składowane są na administrowanym przez nie składowisku.

Mając na uwadze art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29.09.1994r. o rachunkowości (Dz.U. z 1994r. Nr 121 poz. 591 z późn. zm.) zgodnie z którym do ksiąg rachunkowych miesiąca należy wprowadzić w postaci zapisu każdą operację gospodarczą, która nastąpiła w tym miesiącu, a podstawą zapisów w księgach rachunkowych są dowody księgowe stwierdzające dokonanie operacji gospodarczej tzw. dowody źródłowe, w tym wewnętrzne dotyczące operacji wewnątrz jednostki, Urząd zwrócił się do Uczestnika postępowania o przedstawienie faktur wewnętrznych. W odpowiedzi na pismo Urzędu Przedsiębiorstwo poinformowało, że nie wystawia takich faktur (Karta nr 122).

Taka sytuacja prowadzi do uniknięcia ponoszenia opłat z tytułu korzystania ze składowiska na zasadach ogólnych, a tym samym stwarza możliwość zaoferowania kontrahentom niższych cen za swoje usługi, zarówno w zakresie wywozu odpadów komunalnych jak też w zakresie prowadzenia wysypiska.

Analizując przedstawione przez Przedsiębiorstwo kalkulacje unieszkodliwiania odpadów (Karta nr 73, 75) Urząd stwierdził, że wszystkie składniki w kalkulacji stanowiącej załącznik do cennika aktualnego od 01.01.2000r. znacznie wzrosły w porównaniu do kalkulacji z 1997r. Szczególną uwagę należy jednak zwrócić na pozycję *Koszty ogółem*. Koszt 1m³ został wyliczony na poziomie 11,65 zł, jednakże *Kalkulacja* wskazuje nie na jedną, ale na dwie ceny unieszkodliwiania 1m³ odpadów: cenę netto 14,56 zł, z naliczeniem (...) % zysku, oraz cenę netto 11,65 zł, bez naliczenia zysku. Po ubruttowaniu o 7% VAT uzyskano ceny: 15,58 zł/m³

oraz 12,46 zł/m³. Przedsiębiorstwo stosuje przelicznik ilości odpadów, zgodnie z którym 1 tona odpowiada 5 m³. Przeliczenie maksymalnej opłaty uchwalonej przez Radę Miejską za utylizację 1 tony (70 zł) na m³ daje 14 zł (netto). Ponieważ doliczenie do ceny netto uzyskanej w *Kalkulacji* na 2000r., tj. do 11,65 zł/m³, zysku i podatku VAT przekroczyło maksymalną wysokość opłaty uchwalonej przez Radę Miejską do *Cennika* Przedsiębiorstwo przyjęło stawkę 14 zł/m³, co w przeliczeniu daje 70 zł/t netto.

Urząd ustalił, że Przedsiębiorstwo za składowanie odpadów na administrowanym przez siebie składowisku płaci 12,46 zł/m³, a więc opłatę bez naliczenia zysku. Wskazuje na to pozycja nr 13 *Kalkulacji usuwania odpadów i unieszkodliwiania na 2000r.* przedstawiona przez Przedsiębiorstwo w toku postępowania (Karta nr 87). W korespondencji z Urzędem Przedsiębiorstwo stwierdziło, że cena 12,46 zł/m³ ma zastosowanie do firm, które negocjowały cenę z racji składowania większej ilości odpadów i są obsługiwane przez MPGK Świętochłowice Sp. z o.o. przez dłuższy okres czasu, natomiast pozostałe firmy płacą 14,98 zł/m³ (Karta nr 122). Przedsiębiorstwo nie przedstawiło jednak dowodów wskazujących na to, że inne firmy składujące odpady komunalne na wysypisku w wyniku negocjacji wnoszą opłaty niższe od tych przyjętych w *Cenniku*. Przyjęcie argumentów Przedsiębiorstwa byłoby równoznaczne z uznaniem że Przedsiębiorstwo przeprowadziło negocjacje samo ze sobą, co budzi wątpliwości, już chociażby z tego powodu, że w wyniku tych negocjacji całkowicie zrezygnowało z zysku w zakresie unieszkodliwiania odpadów składowanych przez siebie na wysypisku. W tym miejscu należy podkreślić, iż Przedsiębiorstwo w 1999r. zeskladowało (...)% (... m³) ogólnej ilości odpadów przyjętych na wysypisko z terenu Świętochłowic (Karta nr 124) nie uzyskując w ramach tej działalności żadnego zysku. Pozostałe firmy świadczące usługi w zakresie wywozu odpadów z terenu gminy uiszczają opłatę uwzględniającą (...)% zysk.

Biorąc pod uwagę powyższe oraz fakt wzrostu ceny za składowanie odpadów z 40 zł/t w 1999r. do 70 zł/t w 2000r., a więc o 87,25%, uzasadnionym wydaje się domniemanie, że Przedsiębiorstwo brak zysku z tytułu składowania (...)% ogólnej ilości odpadów przyjętych na wysypisko rekompensuje sobie poprzez pobieranie od innych firm 70 zł/t odpadów.

Urząd przeanalizował również przedstawione przez Przedsiębiorstwo kalkulacje usługi wywozu odpadów komunalnych stanowiące załączniki do cenników obowiązujących w 1999r. i w 2000r. (Karta nr 84, 87) i stwierdził, że cena usuwania 1 m³ odpadów pozostała na niezmiennym poziomie 14 zł/m³.

Mając możliwość skalkulowania w opłacie za usuwanie i utylizację odpadów kosztów składowania na poziomie niższym od konkurentów, przy jednoczesnym utrzymaniu ceny za wywóz na poziomie z 1999r. Przedsiębiorstwo może składać usługobiorcom korzystniejszą od konkurentów ofertę cenową na wywóz i utylizację odpadów.

W 1999r. Wnioskodawca przyjął cenę wywozu 1 m³ w kwocie 19,50 zł (Karta nr 117). Ta sama usługa świadczona przez Przedsiębiorstwo kosztowała 22,00 zł/m³ (Karta nr 82). W 2000r. Przedsiębiorstwo podniosło cenę netto wywozu i składowania odpadów do 24,73 zł/m³ (Karta nr 85). Kalkulacja przedstawiona przez Spółkę (Karta nr 118) wskazuje, że w razie zaakceptowania przez nią nowej ceny w kwocie 70 zł/t za utylizację odpadów na wysypisku w Świętochłowicach, cena netto za świadczone przez nią usługi na terenie gminy wzrosłaby do 28,50 zł/m³. Oferta Spółki nie byłaby już konkurencyjna wobec oferty Przedsiębiorstwa, co mogłoby doprowadzić do utraty dotychczasowych usługobiorców i w efekcie do wyeliminowania jej z rynku. Przedsiębiorstwo wykorzystując swoją silną pozycję na rynku Świętochłowic i fakt łączenia działalności w zakresie wywozu odpadów z administrowaniem jedynym w gminie składowiskiem miało możliwość utrzymania ceny za wywóz odpadów na poziomie z 1999r. i podniesienia zarazem ceny za ich składowanie pobieranej od

konkurentów na rynku wywozu odpadów. Ponieważ Przedsiębiorstwo za składowanie odpadów uiszcza cenę bez zysku, podwyżka ta nie wpłynęła na wysokość pobieranych przez nie opłat w tak dużym stopniu jak na ofertę konkurentów. Przyjęcie nowej opłaty przez Spółkę spowodowałoby znaczny wzrost kosztów jej działalności i konieczność podniesienia cen dla kontrahentów z terenu Świętochłowic do takiego poziomu, że jej oferta nie byłaby już atrakcyjniejsza pod tym względem od oferty Przedsiębiorstwa.

Ponieważ Spółka nie wyraziła zgody na wprowadzenie do umowy nowej (wyższej o 87,25%) ceny za składowanie odpadów Przedsiębiorstwo wypowiedziało jej umowę. Spółka chcąc nadal prowadzić działalność na rynku Świętochłowic zawarła umowę na unieszkodliwianie odpadów z administratorem składowiska w Knurowie. Jakkolwiek działanie Przedsiębiorstwa nie doprowadziło do bezpośredniego wyeliminowania Spółki z rynku, to sprawiło, że prowadzi ona działalność na warunkach mniej korzystnych od dotychczasowych ponieważ chcąc utrzymać się na rynku Świętochłowic musi korzystać ze składowiska zlokalizowanego w innej gminie, co spowodowało wydłużenie tras dowozowych i obniżyło wydajność brygady wywozowej (Karta nr 116).

Powszechnie wiadomym jest, że gminy niechętnie przyjmują na wysypiska zlokalizowane na ich terenie odpady pochodzące z innych gmin. Zgodnie z ustawą o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 1996r. Nr 132 poz. 622 z późn. zm.) warunkiem prowadzenia przez przedsiębiorców działalności polegającej na usuwaniu i unieszkodliwianiu odpadów jest uzyskanie od władz gminy stosownego zezwolenia. Podmiot ubiegający się o uzyskanie takiego zezwolenia powinien udokumentować gotowość ich odbioru przez zakład prowadzący działalność w zakresie wykorzystywania lub unieszkodliwiania odpadów. Gdyby więc Spółka, nie mogąc nadal korzystać ze składowiska w Świętochłowicach, nie zapewniła sobie dostępu do składowiska w Knurowie, mogłaby utracić zezwolenie na usuwanie odpadów z terenu Świętochłowic i tym samym zostałaby wyeliminowana z rynku.

Mając na względzie fakt łączenia przez Przedsiębiorstwo dwóch rodzajów działalności, na rynku wywozu odpadów komunalnych z zarządzaniem jedynym w gminie składowiskiem oraz opisane powyżej okoliczności, uzasadnione jest stwierdzenie, że Przedsiębiorstwo dąży do faktycznego wyeliminowania konkurentów z rynku Świętochłowic.

Spełnione zostały zatem wszystkie niezbędne przesłanki do stwierdzenia stosowania przez Przedsiębiorstwo praktyki monopolistycznej określonej w art. 5 ust. 1 pkt 1, stąd należało orzec jak w punkcie I sentencji.

Rozpoznając sprawę w zakresie zarzucanej Przedsiębiorstwu praktyki polegającej na narzuceniu uciążliwych warunków umów przynoszących mu nieuzasadnione korzyści w zakresie ustalania wysokości wynagrodzenia za usługę składowania odpadów odnoszącej się do art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów należy wskazać, iż z taką praktyką mamy do czynienia w razie łącznego spełnienia następujących przesłanek:

- pozycja dominująca przedsiębiorcy,
- uciążliwy charakter warunków umowy,
- narzucanie tych warunków kontrahentowi przez podmiot dominujący,
- osiągnięcie nieuzasadnionych korzyści.

Wykazane już zostało, iż Przedsiębiorstwo posiada silną pozycję dominującą na rynku usuwania odpadów oraz pozycję monopolistyczną na rynku składowania odpadów stałych z terenu gminy, co oznacza że jego działanie może być oceniane w świetle art. 5 ust. 1 pkt 6 w/w ustawy.

Dodać należy, że sankcjonowaniu w trybie przewidzianym w art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy podlega nie samo posiadanie na rynku pozycji dominującej lub monopolistycznej, ale jej nadużywanie. Jeśli postanowienia umowy naruszają prawo lub są w inny sposób uciążliwe dla kontrahenta, zgodnie z orzecznictwem antymonopolowym przyjmuje się, że przedsiębiorca posiadający silną pozycję na rynku narzucił warunki tej umowy.

Nie ulega wątpliwości, że przedsiębiorca posiadający pozycję monopolistyczną lub dominującą ma możliwość narzucania uciążliwych warunków umowy innym podmiotom. Przedsiębiorstwo dysponuje więc siłą rynkową pozwalającą mu jednostronnie dyktować warunki umowy swym kontrahentom.

Za uciążliwy warunek umowy należy uznać każdy warunek oznaczający dla jednej ze stron umowy ciężar większy od powszechnie przyjętych w stosunkach danego rodzaju. Ustalenia te powinny być dokonywane według kryteriów obiektywnych. W okolicznościach faktycznych niniejszej sprawy należałoby zatem ustalić, czy w warunkach istnienia wolnej konkurencji na rynku składowania odpadów stałych z terenu gminy Przedsiębiorstwo byłoby w stanie wynegocjować takie warunki współpracy z przedsiębiorcami, jakie przedstawiło Spółce w Aneksie do umowy z dnia 11.10.1997r. (Karta nr 8). Oceniając w kategoriach uciążliwości nowy warunek umowy – cenę w wysokości 70 zł/t, jakiej Przedsiębiorstwo zażądało od Spółki za składowanie odpadów, należy mieć na względzie, iż nowa stawka była wyższa o 87,25% od obowiązującej w 1999r. i jej przyjęcie spowodowałoby konieczność podwyższenia przez Spółkę opłaty za usuwanie odpadów z 19,50 do 28,50 zł/m³ (brutto 30,50 zł/m³). Tymczasem Przedsiębiorstwo wykorzystując swoją pozycję i fakt łączenia działalności w zakresie wywozu odpadów i zarządzania składowiskiem, jak to zostało wykazane w uzasadnieniu punktu I sentencji decyzji, uniknęło ponoszenia opłat za składowanie na zasadach ogólnych. Przyjmując do kalkulacji opłaty za wywóz i składowanie na 2000r. cenę za składowanie odpadów bez naliczonego (...) % zysku, mogło zaoferować swoim klientom stawkę 24,73 zł/m³ (brutto 26,46 zł/m³). W 1999r. za tę samą usługę Przedsiębiorstwo pobierało opłatę w wysokości 22,00 zł/m³. W tych okolicznościach Spółka nie mogąc zaoferować konkurencyjnej ceny utraciłaby klientów na rzecz silniejszego uczestnika rynku. Przyjęcie przez Spółkę nowej ceny oznaczałoby więc nie tylko wzrost kosztów jej działalności, ale także w pewnej perspektywie utratę dotychczasowych usługobiorców, którzy wybraliby korzystniejszą dla nich cenowo ofertę Przedsiębiorstwa.

Urząd zwrócił uwagę również na to, że uciążliwe dla Spółki były także okoliczności, w jakich była informowana o zmianie wysokości opłaty. W dniu 26.11.1999r. Spółka otrzymała od Przedsiębiorstwa pisemne zawiadomienie o planowanej od 01.01.2000r. zmianie cennika odpadów komunalnych (Karta nr 4). Zawiadomienie to nie korespondowało z zawartą przez strony umową o składowanie i utylizację odpadów i nie precyzowało nowej wysokości opłaty, która zgodnie z treścią zawiadomienia miała zostać przedstawiona w terminie późniejszym. Tymczasem §6 pkt 3 łączącej strony umowy z dnia 11.10.1997r., nakłada na nie obowiązek wprowadzania zmian warunków umowy w formie pisemnych aneksów za jednomiesięcznym wypowiedzeniem. W świetle powyższego zawiadomienie odwołujące się do bliżej nie określonej umowy i nie wskazujące nowej ceny, nie może być traktowane jako skuteczne wypowiedzenie dotychczasowych warunków umowy. Spółka została poinformowana o nowej wysokości ceny dopiero na spotkaniu z przedstawicielem Przedsiębiorstwa, które odbyło się w dniu 06.01.2000r., właściwy aneks do umowy z dnia 11.10.1997r. został sporządzony przez Przedsiębiorstwo z datą 25.01.2000r. W tych warunkach Spółka nie miała więc miesięcznego terminu wynikającego z umowy na przeanalizowanie nowych warunków składowania odpadów, a Przedsiębiorstwo oczekiwało, iż za składowanie odpadów od początku 2000r. będzie ona płacić według nowych stawek i wystawiało faktury według cennika obowiązującego od stycznia 2000r. (Karta nr 164-167).

Zgodnie z ustawą o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów narzucanie uciążliwych warunków umowy musi mieć charakter przymusowy, to znaczy będący wynikiem siły rynkowej przedsiębiorcy narzucającego te warunki. Biorąc pod uwagę okoliczności sprawy uzasadnione jest twierdzenie, że Przedsiębiorstwo wykorzystując swoją pozycję monopolistyczną, próbowało doprowadzić do przyjęcia przez Spółkę nowej opłaty za korzystanie ze składowiska. W aktach sprawy brak dowodów, które potwierdzałyby, iż Przedsiębiorstwo dopuszczało możliwość negocjowania nowej ceny. Jak wskazuje korespondencja prowadzona między stronami i relacje z odbytych spotkań Przedsiębiorstwo nie odstępowało od swego stanowiska i podwyżki opłaty o 87,25 %.

Przyjęcie przez Spółkę narzucanych jej warunków umowy doprowadziłoby do uzyskania przez Przedsiębiorstwo nieuzasadnionych korzyści. Okoliczności sprawy pozwalają domniemywać, iż opłata za składowanie odpadów na wysypisku ustalona na poziomie 70 zł/t mogłaby częściowo rekompensować Przedsiębiorstwu brak zysku za składowanie wywożonych przez nie odpadów. Ponadto Przedsiębiorstwo na skutek zawarcia umowy na nowych warunkach stworzyłoby dla siebie korzystniejsze warunki działania na rynku wywozu odpadów komunalnych kosztem słabszego uczestnika rynku. Na możliwość uzyskania przez administratora składowiska w Świętochłowicach nieuzasadnionych korzyści wskazuje również pobieranie za usługę składowania odpadów ceny nadmiernie wygórowanej, co zostało wykazane w uzasadnieniu punktu III sentencji decyzji.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że fakt nie podpisania przez Spółkę Aneksu z dnia 25.01.2000r nie stanowi przeszkody dla oceny proponowanych jej nowych warunków umowy w kontekście art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów. Dla bytu praktyki monopolistycznej nie jest konieczne wystąpienie na rynku działań sprzecznych z ustawą o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów. Wystarczająca jest już sama taka możliwość, na co wskazuje art. 1 ustawy. Według utrwalonych kierunków orzecznictwa już sama możliwość wystąpienia skutków praktyki monopolistycznej uzasadnia uruchomienie ustawowych sankcji, a w szczególności przewidzianej w art. 8 ust. 1 w zakresie nakazania zaniechania praktyk monopolistycznych. Taka sytuacja niewątpliwie ma miejsce w okolicznościach faktycznych sprawy. Jakkolwiek umowa na nowych warunkach nie doszła do skutku i stron nie łączą już stosunki umowne, to w razie gdyby Aneks został podpisany przez obie strony wywołałby skutki w postaci narzucenia uciążliwych warunków umowy.

W świetle powyższego spełnione zostały wszystkie niezbędne przesłanki do stwierdzenia stosowania przez Przedsiębiorstwo praktyki monopolistycznej określonej w art. 5 ust. 1 pkt 6, stąd należało orzec jak w punkcie II sentencji.

Odnosnie stwierdzenia stosowania przez Przedsiębiorstwo praktyki monopolistycznej z art.7 ust.1 pkt 3 ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów konieczne jest spełnienie następujących przesłanek:

- pozycja monopolistycznej,
- pobieranie nadmiernie wygórowanych cen.

Zgodnie z ustaleniami poczynionymi w uzasadnieniu do punktu I i II sentencji Przedsiębiorstwo posiada pozycję monopolistyczną na rynku usuwania odpadów stałych z terenu gminy Świętochłowice, a ponadto silną pozycję dominującą na rynku usuwania odpadów. Tym samym spełniona została pierwsza z przesłanek.

Przez cenę nadmiernie wygórowaną w rozumieniu art. 7 ust. 1 pkt 3 należy rozumieć cenę narzuconą nabywcy przez podmiot monopolistyczny, z racji posiadania siły rynkowej, rażąco zawyżoną w stosunku do wartości świadczenia, której odbiorca nie zaakceptowałby w przypadku posiadania przez monopolistę konkurencji. Cena taka w sposób istotny narusza zasadę ekwiwalentności świadczeń stron umowy określoną w art. 487 §2 k.c. Cena nadmiernie wygórowana jest ceną monopolową i jako taka jest sprzeczna z ustawą o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów, która jednak nie zawiera kryteriów pozwalających odróżnić cenę nadmiernie wygórowaną od innych cen stosowanych w obrocie.

Zastosowanie metody kosztowej do określenia, czy dana cena należy do nadmiernie wygórowanych nie jest miarodajne, gdy przedsiębiorca nie spotykający się z konkurencją na danym rynku ma trudne mu do udowodnienia możliwości wkalkulowywania co ceny pozornych kosztów działalności i nie jest zainteresowany obniżaniem kosztów działalności. Wobec czego orzecznictwo antymonopolowe przy ocenie kryteriów ceny nadmiernie wygórowanej odchodzi od analizy kosztowej, obarczonej w dużej mierze uwarunkowaniami subiektywnymi danego podmiotu, na rzecz bardziej obiektywnych kryteriów porównawczych, tj. na rzecz metody porównania ceny stosowanej przez podmiot będący monopolistą z cenami stosowanymi przez potencjalnych konkurentów na innych rynkach.

Przedsiębiorstwo na 2000r. ustaliło nową, obowiązującą od 1 stycznia, cenę za składowanie odpadów w kwocie 70 zł/t netto, co oznacza podwyżkę opłaty o 87,25% w stosunku do opłaty obowiązującej w 1999r. (40 zł/t).

Dla oceny czy Przedsiębiorstwo stosuje nadmiernie wygórowane ceny Urząd postanowił porównać wysokość pobieranej przez nie opłaty z opłatami stosowanymi przez potencjalnych konkurentów na podobnych rynkach. Wobec czego w przeprowadzonym badaniu rynku ograniczono się do gmin o podobnej wielkości mieszkańców na terenie aglomeracji śląskiej, które opłaty za składowanie pobierają w oparciu o rozliczenia w tonach.

Administrator wysypiska	Lokalizacja wysypiska	Ilość odpadów przyjęta na wysypisko w 1999r.		Opłata za składowanie odpadów	
		tony	m ³	1999r.	2000r.
				1 tona	1 tona
COFINCO-POLAND Katowice	Jastrzębie Zdrój	(...)	---	8\$	35 ¹
				14\$	61 ²
Rethmann – MPGK Sp. z o.o. Tarnowskie Góry	Tarnowskie Góry	(...)	(...)	43	46
Miejskie Składowisko Odpadów Racibórz	Racibórz	(...)	---	12	13 ³
				23	23 ⁴
				44	44 ⁵
PPHU KOMART Sp. z o.o. Knurów	Knurów	(...)	---	45	49
MPGK Sp. z o.o. Świętochłowice	Świętochłowice	(...)	(...)	40	70

*1\$ = 4,3821 PLN wg Tabeli Kursów Nr 166/A/NBP/2000 z dnia 28.08.2000r.

¹opłata dla miasta Jastrzębia Zdroju

²opłata dla pozostałych klientów

³opłata za tonę typowych odpadów komunalnych

⁴opłata za tonę odpadów komunalnych z gruzem, ziemią, popiołem

⁵opłata za tonę nie segregowanych odpadów podobnych do komunalnych

Z powyższego zestawienia wynika, że spośród wymienionych administratorów Przedsiębiorstwo pobiera najwyższą opłatę za składowanie odpadów. Ponadto opłata za składowanie odpadów na wysypisku w Świętochłowicach w znacznym stopniu przewyższa stawki stosowane na innych wysypiskach. Porównując wysokość opłaty stosowanej przez COFINCO-POLAND Katowice – 14\$ (61 zł/t) z opłatą w wysokości 70 zł/t należy mieć na względzie, że 14\$ za składowanie odpadów w Jastrzębiu płać firmy wywożące odpady z terenu innych gmin. Przedsiębiorcy wywożący odpady z terenu Jastrzębia płać 8\$ (35 zł/t) i tę stawkę należałoby zestawić z opłatą obowiązującą w Świętochłowicach, gdyż Przedsiębiorstwo przyjmuje na wysypisko przede wszystkim odpady z terenu gminy, w której jest zlokalizowane, a Spółka świadczy usługi wywozu odpadów właśnie z terenu gminy Świętochłowice.

Zarówno Wnioskodawca, jak i Uczestnik postępowania przedstawili informacje o stawkach opłat stosowanych na innych wysypiskach. Jakkolwiek dane przesłane przez Przedsiębiorstwo (Karta nr 123) wskazują, że na innych składowiskach w kraju pobierane są opłaty przekraczające 50 zł/t lub nawet wyższe (np. Tychy, Wrocław Warszawa) od ceny będącej przedmiotem zarzutu, to nie mogą jednak stanowić argumentów w sprawie ponieważ dotyczą wysypisk zlokalizowanych w gminach stanowiących rynki znacznie różniące się, z uwagi na liczbę ludności, od rynku relewantnego w sprawie. Z tych samych względów Urząd nie mógł wziąć pod uwagę danych przedstawionych przez Wnioskodawcę (Karta nr 153).

Opierając się na obiektywnym kryterium porównawczym z cenami stosowanymi przez potencjalnych konkurentów, z którego wynika, iż na porównywalnych rynkach lokalnych administratorzy wysypisk pobierają znacznie niższe opłaty, należy uznać, że cena pobierana przez Przedsiębiorstwo za składowanie odpadów w 2000r. ma charakter ceny nadmiernie wygórowanej w rozumieniu art. 7 ust. 1 pkt. 3. Dlatego też należało orzec jak w pkt III sentencji.

Zgodnie z treścią art. 14 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 24 lutego 1990r. w decyzjach wydanych na podstawie art. 8 ust. 1 organ antymonopolowy może wymierzyć karę pieniężną w wysokości do 100% przychodu ukaranego przedsiębiorcy. W rozumieniu art. 2 pkt 10 ustawy przychodem jest 1/12 przychodu uzyskanego w roku podatkowym poprzedzającym rok wydania decyzji w rozumieniu przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych.

Przedsiębiorstwo osiągnęło w 1999r. przychód w wysokości 13.060.192,50 zł (Karta nr 126). Zatem kwota 1.088.349 zł może stanowić maksymalną wysokość kary nałożonej na podstawie art. 14 ust. 1. Organ wymierzył karę w wysokości 40.000 zł. Nałożenie kary należy traktować jako podkreślenie naganności działań podmiotu dominującego w przedmiotowej sprawie, które to działania zakłócają swobodę i równość uczestników rynku. Wymiar kary ma zdaniem Urzędu spełnić również funkcję prewencyjną z tytułu stosowania praktyk monopolistycznych sprzecznych z interesem publicznym.

Wysokość nałożonej kary pieniężnej została ustalona przy uwzględnieniu stopnia naruszenia interesu publicznoprawnego, jak też przy założeniu, iż kara ta nie ma stanowić znaczącej dolegliwości dla karanego podmiotu, a o skuteczności zastosowanych sankcji nie decyduje

stopień ich surowości, lecz sama istota sankcji zwłaszcza uwypuklenie naganności stosowania wykazanych w niniejszej decyzji praktyk monopolistycznych.

Decydując o nałożeniu kary Urząd wziął pod uwagę, iż Przedsiębiorstwo stosując praktyki monopolistyczne, których zaniechanie nakazał w niniejszej decyzji, negatywnie wpływa na konkurencję na rynku wywozu odpadów komunalnych z terenu gminy Świętochłowice i może spowodować wyeliminowanie z tego rynku innych przedsiębiorców świadczących usługi w tym zakresie.

Na decyzję o nałożeniu kary wpłynął również fakt, iż Przedsiębiorstwo po raz kolejny wykorzystując swoją pozycję na rynku narusza zasady konkurencji i stosuje praktyki monopolistyczne wobec Spółki. Pierwszą decyzję nakazującą Przedsiębiorstwu zaniechanie stosowania wobec Wnioskodawcy praktyk określonych w art. 5 ust. 1 pkt 1, 4 i 6 ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów Urząd wydał w 1998r., gdy Spółka próbowała wejść na rynek wywozu odpadów z terenu Świętochłowic i napotykała na utrudnienia ze strony administratora jedyne wysypiska w gminie, który już w 1998r. dążył do wyeliminowania konkurenta z rynku. W tych okolicznościach można przyjąć, że Przedsiębiorstwo unikając ponoszenia opłat za składowanie odpadów na zasadach ogólnych i mogąc dzięki temu korzystnie skalkulować opłatę za świadczone przez siebie usługi wywozu i składowania odpadów, a następnie żądając od Spółki nadmiernie wygórowanej opłaty za składowanie odpadów, dążyło do wyeliminowania jej z rynku Świętochłowic. Urząd orzekł karę kierując się potrzebą zdecydowanego przeciwdziałania stosowaniu praktyk monopolistycznych, tak by w przyszłości nie dochodziło do podobnych zachowań zmierzających do wyeliminowania z rynku innego konkurenta.

W związku z powyższym orzeczono jak w punkcie IV sentencji.

Karę należy wpłacić na konto UOKiK w Warszawie w NBP o/o Warszawa 1010 1010-7878-223-1.

Od niniejszej decyzji przysługuje stronom prawo wniesienia odwołania do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Antymonopolowego za pośrednictwem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów Delegatura w Katowicach, w terminie dwóch tygodni od dnia doręczenia decyzji.

Dyrektor Delegatury
Urzędu Ochrony Konkurencji
i Konsumentów w Katowicach
Alicja Kral