

DELEGATURA UOKiK W KATOWICACH

Katowice, dnia 30.01.2004r.

RKT-410-01/04/AW

DECYZJA Nr RKT-02/2004

I. Stosownie do art. 28 ust. 6 ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn. Dz.U. z 2003r. Nr 86, poz. 804 ze zm.: Dz.U. z 2003r. Nr 60, poz. 535, Dz.U. z 2003r. Nr 170, poz. 1652) oraz § 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2002 r. w sprawie określenia właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Dz.U. z 2002r. Nr 18, poz. 172; ze zm. Dz.U. z 2003r. Nr 6, poz. 68)

po przeprowadzeniu postępowania antymonopolowego wszczętego z urzędu przeciwko Gminie Głubczyce, Urząd Miasta ul. Niepodległości 14, oraz Usługom Komunalnym Sp. z o.o. z siedzibą w Głubczycach, ul. Poczтовая 8,

– działając w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów:

1. na podstawie art. 10 ust. 1 i 2 wymienionej na wstępie ustawy **uznaje się za ograniczającą konkurencję** i naruszającą zakaz, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 6 w/w ustawy, praktykę polegającą na zawarciu przez Usługi Komunalne Sp. z o.o. i Gminę Głubczyce porozumienia ograniczającego konkurencję polegającego na ograniczaniu dostępu do rynku wywozu odpadów lub eliminowaniu z tego rynku przedsiębiorców nie objętych porozumieniem poprzez ograniczanie im możliwości korzystania ze składowiska odpadów w Głubczycach **i stwierdza się zaniechanie jej stosowania** z dniem 03.12.2003r.,
2. na podstawie art. 9 wymienionej na wstępie ustawy **uznaje się za ograniczającą konkurencję** i naruszającą zakaz, o którym mowa w art. 8 ust. 1 i 2 pkt 5 w/w ustawy, praktykę Usług Komunalnych Sp. z o.o. w Głubczycach polegającą na nadużywaniu pozycji dominującej na rynku składowania odpadów, polegającą na przeciwdziałaniu ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji na rynku wywozu odpadów poprzez ograniczanie możliwości korzystania innym przedsiębiorcom ze składowiska odpadów w Głubczycach **i nakazuje zaniechania jej stosowania**,
3. na podstawie art. 9 wymienionej na wstępie ustawy **uznaje się za ograniczającą konkurencję** i naruszającą zakaz, o którym mowa w art. 8 ust. 1 i 2 pkt 1 w/w ustawy, praktykę Usług Komunalnych Sp. z o.o. polegającą na nadużywaniu pozycji dominującej na rynku składowania odpadów, polegającym na bezpośrednim narzucaniu nadmiernie wygórowanych cen za przyjęcie i składowanie odpadów na składowisku w Głubczycach **i nakazuje zaniechania jej stosowania**,
4. na podstawie art. 101 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów **nakłada się** na Usługi Komunalne Sp. z o.o. w Głubczycach, ul. Poczтовая 8, **karę pieniężną** w wysokości 28.302 PLN (słownie złotych: dwadzieścia osiem tysięcy trzysta dwa) co odpowiada równowartości 6.000 euro płatną do budżetu państwa, z tytułu naruszenia przez Usługi Komunalne Sp. z o.o. zakazu, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 6 oraz art. 8 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 i pkt 1 w/w ustawy, w zakresie opisanym w punktach I.1, I.2 i I.3 sentencji.

5. na podstawie art. 101 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów **nakłada się** na Gminę Głubczyce, Urząd Miasta ul. Niepodległości 14, **karę pieniężną** w wysokości 14.151 PLN (słownie złotych: czternaście tysięcy sto pięćdziesiąt jeden) co odpowiada równowartości 3.000 euro płatną do budżetu państwa, z tytułu naruszenia przez Gminę Głubczyce zakazu, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 6 w/w ustawy, w zakresie opisanym w punkcie I.1 sentencji.

II. Na podstawie art. 72 w związku z art. 75 ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn. Dz.U. z 2003r. Nr 86, poz. 804; ze zm. Dz.U. z 2003r. Nr 60, poz. 535, Dz.U. z 2003r. Nr 170, poz. 1652) oraz stosownie do art. 28 ust. 6 tej ustawy i § 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2002r. w sprawie określenia właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Dz.U. Nr 18, poz. 172 ze zmian. Dz.U. z 2003r. Nr 6, poz. 68), a także art. 264 § 1 k.p.a, po przeprowadzeniu postępowania antymonopolowego wszczętego z urzędu oraz uwzględniając wynik w/w postępowania antymonopolowego,

- w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów:

1. postanawia się obciążyć Usługi Komunalne Sp. z o.o. z siedzibą w Głubczycach, ul. Poczтовая 8, kosztami opisanego na wstępie postępowania antymonopolowego, oraz zobowiązać Usługi Komunalne Sp. z o.o. do zwrotu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów kosztów w kwocie 50 PLN (słownie złotych: pięćdziesiąt),
2. postanawia się obciążyć Gminę Głubczyce, Urząd Miasta ul. Niepodległości 14, kosztami opisanego na wstępie postępowania antymonopolowego, oraz zobowiązać Gminę Głubczyce, do zwrotu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów kosztów w kwocie 50 PLN (słownie złotych: pięćdziesiąt).

Uzasadnienie

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (zwany dalej Organem Antymonopolowym) przeprowadził z urzędu postępowanie wyjaśniające w sprawie warunków świadczenia usług na rynku składowania i usuwania odpadów w Głubczycach przez Usługi Komunalne Sp. z o.o. z siedzibą w Głubczycach. Celem postępowania było wstępne ustalenie, czy w opisanej sprawie nastąpiło naruszenie przepisów ustawy uzasadniające wszczęcie postępowania antymonopolowego, w tym, czy sprawa ma charakter antymonopolowy. W oparciu o zebrany w postępowaniu wyjaśniającym materiał dowodowy Organ Antymonopolowy wszczął z urzędu postępowanie antymonopolowe w związku z podejrzeniem:

1. zawarcia przez Usługi Komunalne Sp. z o.o. w Głubczycach, ul. Poczтовая 8, i Gminę Głubczyce, Urząd Miasta ul. Niepodległości 14, porozumienia ograniczającego konkurencję, polegającego na ograniczaniu dostępu do rynku lub eliminowaniu z rynku przedsiębiorców nieobjętych porozumieniem poprzez ograniczanie im możliwości korzystania ze składowiska odpadów w Głubczycach, co może stanowić naruszenie art. 5 ust. 1 pkt 6 przywołanej na wstępie ustawy,
2. nadużywania przez Usługi Komunalne Sp. z o.o. w Głubczycach, ul. Poczтовая 8, pozycji dominującej na rynku usuwania i składowania odpadów, polegającego na przeciwdziałaniu ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji poprzez ograniczanie możliwości korzystania innym przedsiębiorcom ze składowiska odpadów w Głubczycach, co może stanowić naruszenie art. 8 ust. 1 i 2 pkt 5 przywołanej na wstępie ustawy,
3. nadużywania przez Usługi Komunalne Sp. z o.o. w Głubczycach, ul. Poczтовая 8, pozycji dominującej na rynku usuwania i składowania odpadów, polegającego na bezpośrednim lub pośrednim narzucaniu nadmiernie wygórowanych cen za przyjęcie i składowanie odpadów na składowisku w Głubczycach, co może stanowić naruszenie art. 8 ust. 1 i 2 pkt 1 przywołanej na wstępie ustawy.

Odpowiadając na postawione zarzuty Gmina Głubczyce stwierdziła, że nie zawarła z Usługami Komunalnymi Sp. z o.o. porozumienia ograniczającego konkurencję (karty nr 5-7). Usługi Komunalne Sp. z o.o. (zwane dalej Spółką) w związku z zawiadomieniem o wszczęciu postępowania antymonopolowego uznały przedstawione zarzuty za bezzasadne (karty nr 23-26).

W wyniku przeprowadzonego postępowania administracyjnego Organ Antymonopolowy ustalił następujący stan faktyczny.

Na terenie gminy Głubczyce zlokalizowane jest składowisko odpadów komunalnych. Jego właścicielem do grudnia 2003r. była Gmina Głubczyce. Obiekty wysypiska komunalnego zostały oddane w dzierżawę Spółce na mocy umowy z dnia 27.06.2001r. (karty nr 8-9, 151-152). W § 2 umowy dzierżawca zobowiązany został m.in. do zawarcia z dostawcami umowy o odbiór nieczystości stałych. Zgodnie z §6 dzierżawca zobowiązany był do udostępniania wysypiska innym podmiotom gospodarczym posiadającym odpowiednią koncesję, świadczącym usługi wywozu nieczystości na terenie Gminy Głubczyce, na warunkach określonych przez Radę Miejską w Głubczycach.

W dniu 21.08.2002r. Gmina Głubczyce i Spółka zawarły Aneks Nr 1 do w/w umowy dzierżawy wysypiska komunalnego. Uchylono w nim dotychczasową treść §6 i nadano mu nowe brzmienie. Zgodnie z §6.1 Dzierżawca zobowiązany był przyjmować odpady komunalne od podmiotów gospodarczych posiadających zezwolenie na zbieranie i transport odpadów komunalnych z terenu Gminy Głubczyce. Zgodnie z §6.2 Dzierżawca został zobowiązany do wydawania podmiotom starającym się o otrzymanie zezwolenia na zbieranie i transport odpadów komunalnych z terenu Gminy Głubczyce, zapewnienia o przyjmowaniu dostarczanych odpadów na wysypisko, pod warunkiem, że firma starająca się o zezwolenie posiada specjalistyczny transport, trwale oznakowany znakami firmy, osoba uprawniona do reprezentowania firmy złoży oświadczenie o zaakceptowaniu stawek opłat pobieranych przez administratora według stawek uchwalonych przez Radę Gminy za unieszkodliwianie i składowanie odpadów na wysypisku, w których skład wchodzi również opłaty za korzystanie ze środowiska wnoszone przez administratora na rzecz Urzędu Marszałkowskiego (karty nr 10, 28). Spółka ponosi koszty utrzymania składowiska, uiszcza należny podatek od nieruchomości, płaci czynsz dzierżawny oraz opłatę dot. ochrony środowiska (karty nr 71-72). W toku postępowania antymonopolowego ustalono, że podjęte zostały czynności zmierzające do przeniesienia prawa własności składowiska na rzecz Spółki (karta nr 162). W ich efekcie mienie Gminy Głubczyce stanowiące wysypisko odpadów komunalnych zlokalizowane w Głubczycach zostało wniesione tytułem aportu do Spółki w grudniu 2003r. (karty nr 204-207).

Spółka prowadziła działalność w zakresie wywozu odpadów komunalnych z terenu Miasta i Gminy Głubczyce na podstawie zezwolenia z dnia 12.11.1997r. (karta nr 76). Następnie w związku z upływem terminu w/w zezwolenia Burmistrz Głubczyc wydał dla Spółki w dniu 17.04.2003r. kolejne zezwolenie (karta nr 77). Ponieważ zezwolenie to wydane zostało „z uchybieniem prawa, podczas nieobecności pracownika merytorycznego” (karta nr 6), decyzją z dnia 08.05.2003r. za zgodą stron zostało ono uchylone (karty nr 147-150). W dniu 23.05.2003r. Burmistrz Głubczyc udzielił Spółce zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości położonych na terenie Gminy Głubczyce w terminie od 23.05.2003r. do 23.05.2013r. (karty nr 18-21).

Spółka jako jedyny przedsiębiorca, który na terenie Głubczyc świadczył usługi w zakresie wywozu odpadów komunalnych, pobierała z tego tytułu opłaty w wysokości ustalonej w uchwałach Rady Miejskiej w Głubczycach w sprawie ustalenia maksymalnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie usuwania i unieszkodliwiania odpadów (karty nr 65, 26, 78-83).

Od 2002r do września 2003r. tylko jeden przedsiębiorca zwrócił się do Spółki o wydanie zapewnienia składowania odpadów. Był to pan Mariusz Ł. i Firma Handlowo-Usługowa „MARIOX” w Głubczycach (karta nr 65). Po raz pierwszy pan Ł. wystąpił do Spółki o wydanie zapewnienia składowania odpadów w dniu 13.03.2002r. (karta nr 122). Jego wniosek został załatwiony odmownie. Spółka swoje stanowisko uzasadniała tym, iż nie jest właścicielem, lecz tylko administratorem składowiska w Głubczycach i zgodnie z umową dzierżawy jest zobowiązana do udostępniania go innym podmiotom gospodarczym posiadającym koncesję, świadczącym usługi wywozu nieczystości na terenie Głubczyc na warunkach określonych przez Radę Miejską w Głubczycach (karta nr 122). Pomimo braku zapewnienia składowania odpadów pan Ł. zwrócił się do Burmistrza Głubczyc o wydanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie zbierania i transportu odpadów komunalnych z terenu Gminy Głubczyce. Brak we wniosku dokumentu potwierdzającego gotowość odbioru odpadów na legalne składowisko odpadów stał się jedną z przyczyn odmowy decyzją z dnia 10.05.2002r. wydania tego zezwolenia (karty nr 121).

Pan Ł. w dniu 27.05.2002r. ponownie zwrócił się do Spółki o wydanie przyrzeczenia odbierania odpadów komunalnych z terenu Głubczyc na administrowane przez nie składowisko (karta nr 120). Reakcją Spółki na ten wniosek było wystąpienie do Zarządu Gminy Głubczyce o wskazanie warunków, na jakich może przyjmować odpady komunalne od innych podmiotów wykonujących bądź zamierzających wykonywać działalność gospodarczą w zakresie zbierania odpadów komunalnych (karta nr 119). Burmistrz zaś poinformował pana Ł., iż zgodnie z ustawą z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach (Dz.U. z 1996r. Nr 132, poz. 622 z późn. zm.) przedsiębiorca ubiegający się wyłącznie o zezwolenie na zbieranie i transport odpadów komunalnych powinien udokumentować gotowość ich odbioru przez przedsiębiorcę prowadzącego działalność w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów. Ponadto Burmistrz wskazał, iż zamierza wprowadzić do umowy dzierżawy wysypiska zapis o wydaniu zapewnienia odbioru odpadów komunalnych dla podmiotów ubiegających się o zezwolenie oraz powiadomił o zamiarze uchwalenia stawek opłat pobieranych przez administratora wysypiska komunalnego za unieszkodliwianie i składowanie odpadów podczas obrad wrześniowej sesji (karta nr 117). W dniu 05.09.2002r. pan Ł. wystąpił do Spółki z monitem odnośnie wydania zapewnienia składowania odpadów (karta nr 115). W odpowiedzi Spółka przesłała mu zapewnienie (karty nr 29, 114) wyjaśniając jednocześnie, iż przyczyną zwłoki w załatwieniu jego wniosku był brak cennika za składowanie i warunków przyjmowania odpadów. Konieczność ustalenia cennika pojawiła się bowiem dopiero wtedy, gdy pan Ł. wystąpił z wnioskiem o wydanie zezwolenia na zbieranie odpadów. W załączeniu Spółka przesłała umowę (karty nr 30-33, 112-113) oraz cennik, opracowany na okres przejściowy, tj. do czasu podjęcia przez Radę Gminy stosownej uchwały (karty nr 112-113). Warunkiem przyjmowania odpadów przez Spółkę miało być podpisanie i wykonywanie umowy stanowiącej załącznik do zapewnienia oraz przestrzeganie postanowień uchwał Rady Miejskiej w Głubczycach i przepisów ogólnie obowiązujących dotyczących gospodarowania odpadami i ochrony środowiska. W tym miejscu należy wskazać, że Rada Miejska podjęła uchwałę w sprawie ustalenia opłat za przyjmowanie i składowanie odpadów na wysypisku komunalnym w Głubczycach w dniu 20.02.2003r. (karty nr 11-13, 134-137). Uchwała weszła w życie w dniu 25.05.2003r., a Spółka ma obowiązek ustalać i pobierać opłaty z zastosowaniem zawartego w niej cennika.

W piśmie z dnia 23.09.2002r. pan Ł. przesłał Spółce swoje uwagi do umowy na korzystanie z wysypiska odpadów oceniając niektóre z postanowień jako uciążliwe oraz przedstawił protokół rozbieżności (karty nr 107-108). Pan Ł. podniósł, iż stworzono dla niego odmienne warunki na korzystanie z wysypiska od warunków, na jakich korzystała z niego Spółka. Zakwestionował zapis zobowiązujący go do ustalania wagi dostarczanych odpadów na wadze wskazanej przez Spółkę, który jego zdaniem stwarzał Spółce możliwość wskazywania dla każdej z dostaw tych odpadów wagi w innym miejscu. Nie zaakceptował również

proponowanych cen za przyjmowanie i składowanie odpadów twierdząc, iż są one zawyżone. Pan Ł. zakwestionował również §12 umowy mówiący, iż może ona być zmieniona bez potrzeby jej wypowiedzenia po ustaleniu przez organ Gminy regulaminu gospodarki odpadami w Gminie, o ile byłaby sprzeczna z tym regulaminem. W jego ocenie skoro Gmina dotychczas nie opracowała takiego regulaminu, to jego późniejsze opracowanie nie może powodować negatywnych skutków dla stron umowy zawartej przed jego uchwaleniem. Spółka uwzględniła uwagi pana Ł. tylko odnośnie zapisu §12 umowy. Jednocześnie podnosząc, iż w sytuacji, gdy z wysypiska ma korzystać podmiot gospodarczy nie powiązany kapitałowo z Gminą, muszą być określone warunki uwzględniające interesy obu stron (karta nr 99). Zarzut, iż panu Ł. stawiane są odmienne warunki korzystania z wysypiska od warunków, na jakich sama z niego korzysta, Spółka uznała za bezpodstawny.

W dniu 22.08.2002r. pan Ł. złożył wniosek o wydanie zezwolenia na transport i zbieranie odpadów komunalnych z terenu Gminy Głubczyce (karta nr 97). Decyzja w sprawie została wydana w dniu 17.01.2003r. (karty nr 95-96). Zezwolenie wydano pod warunkiem, iż prowadzący działalność będzie wywozić odpady komunalne wyłącznie na wysypisko miejskie w Głubczycach, na podstawie podpisanej umowy stanowiącej załącznik do zapewnienia przyjmowania odpadów przez Spółkę. Ponadto pana Ł. zobowiązano do przedstawiania Burmistrzowi raz na kwartał rejestru zawartych umów oraz wykazu świadczonych usług, wraz z podaniem ilości wywiezionych odpadów z terenu Gminy Głubczyce, a także do prowadzenia pisemnego archiwum wszelkich otrzymanych skarg oraz podjętych w związku z nimi działań. Pisemne informacje o otrzymanych skargach i podjętych w związku z nimi działaniach, zgodnie z pkt 13 decyzji, należało niezwłocznie składać Burmistrzowi.

Pan Ł. odwołał się od powyższej decyzji do Samorządowego Kolegium Odwoławczego, zarzucając jej naruszenie art. 9 ust. 1 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, określającego obligatoryjne elementy zezwolenia (karty nr 93-94). Samorządowe Kolegium Odwoławcze decyzją z dnia 17.03.2003r. uchyliło zaskarżoną decyzję i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia stwierdzając, że organ wydający zezwolenie nie może pominąć żadnego z obligatoryjnych elementów zezwolenia określonych w art. 9 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, ale też nie może swobodnie kształtować treści zezwolenia poprzez nakładanie na wnioskującego innych obowiązków niż te określone w art. 9 w/w ustawy (karty nr 91-92).

W dniu 22.05.2003r. Burmistrz Głubczyc udzielił panu Ł. zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości położonych na terenie Gminy Głubczyce (karty nr 14-17). Zezwolenie to zawiera te same elementy, co zezwolenie wydane Spółce w dniu 23.05.2003r. (karty nr 18-21). Pan Ł. nie rozpoczął jednak działalności na rynku wywozu odpadów komunalnych z terenu Głubczyc, gdyż nie zaakceptował warunków umowy i cen za przyjmowanie odpadów, jakie proponowała mu Spółka (karta nr 45, 178).

W toku postępowania Spółka wyjaśniła, iż w dacie wydania panu Ł. zapewnienia składowania odpadów nie było cennika składowania odpadów. Ponieważ Spółka jest dzierżawcą wysypiska i ponosi wszystkie koszty związane z jego utrzymaniem, nie było potrzeby opracowywania cennika składowania odpadów (karta nr 124). Ponadto Spółka wskazała, iż nie opracowuje własnych cenników. Prezes Spółki wprowadzał zarządzeniem ceny za usuwanie i unieszkodliwianie odpadów komunalnych ustalone uchwałą Rady Miejskiej. Stosowane były maksymalne stawki wynikające z uchwały, ponieważ były one ustalane na minimalnym poziomie. Jak wskazała Spółka, szczególnie przy zbieraniu odpadów z terenów wiejskich ponoszone są znacznie większe koszty, niż uzyskiwane wpływy przy zastosowaniu stawek zatwierdzonych przez Radę Miejską.

Rada Miejska kierując się potrzebą utrzymania czystości w Gminie i chęcią zapobieżenia wysypywania śmieci przez mieszkańców w miejscach niedozwolonych od 1998r. wprowadziła zasadę ponoszenia opłat przez właścicieli nieruchomości zależnie od liczby osób zameldowanych w nieruchomości (karta nr 124). W 2002r. na terenie Głubczyc zgodnie z

Uchwałą III/27/02 Rady Miejskiej z dnia 16.12.2002r. stawka wynosiła 3 zł od osoby, nie więcej niż 15 zł od gospodarstwa domowego (karty nr 82-83).

Ustalając stawki, jak twierdzi Spółka, Rada Miejska nie kierowała się faktycznym rachunkiem ekonomicznym, lecz możliwościami finansowymi przeciętnego mieszkańca Gminy. Spółka miała za zadanie odbierać każdą ilość odpadów za zryczałtowaną opłatę od osoby, by zachęcić mieszkańców do oddawania wszystkich odpadów. Od 1998r. Spółka występowała do Rady Miejskiej o podwyższenie opłat za usuwanie odpadów, ale wzrost stawek mógł być tylko minimalny. Kalkulacje zawsze były zaniżone, nie odzwierciedlały faktycznie ponoszonych kosztów zbierania i unieszkodliwiania odpadów. Usługi Komunalne Sp. z o.o. jako jednoosobowa spółka Gminy nie były nastawione na wypracowanie zysku, lecz na realizację zadania Gminy, jakim jest utrzymanie porządku i czystości na jej terenie. Spółka podała, iż w kalkulacji opłaty za usuwanie i unieszkodliwianie odpadów komunalnych świadomie zaniżono koszt składowania odpadów. Różnicę kosztów Spółka pokrywała sobie z innej działalności (karta nr 125). W 2002r. z działalności w zakresie utrzymania zieleni miejskiej (karta nr 25).

W toku postępowania antymonopolowego Burmistrz Głubczyc wydał kolejne dwa zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości położonych na terenie Gminy Głubczyce. W dniu 14.10.2003r. firmie RETHMANN PUS Sp. z o.o. z siedzibą w Gliwicach (karty nr 191-193) oraz Przedsiębiorstwu Komunalnemu „HYDROKAN” Sp. z o.o. z siedzibą w Kietrze (karty nr 189-190). W przypadku Przedsiębiorstwa Komunalnego „HYDROKAN” Sp. z o.o. jako miejsce odzysku i unieszkodliwiania odpadów wskazano składowisko w Głubczycach.

Organ Antymonopolowy zważył co następuje.

Dla uznania, że sprawa ma charakter antymonopolowy niezbędne jest ustalenie czy w okolicznościach sprawy doszło do naruszenia interesu publicznoprawnego. W świetle art. 1 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów celem regulacji w niej przyjętej jest zapewnienie rozwoju konkurencji, ochrona przedsiębiorców narażonych na stosowanie praktyk ograniczających konkurencję i ochrona interesów konsumentów. Pozwala to przyjąć, że ma ona charakter publicznoprawny i służy ochronie interesu ogólnospołecznego. Znajduje więc zastosowanie tylko wówczas, gdy zagrożony lub naruszony zostaje interes publiczny, polegający na zapewnieniu właściwych warunków funkcjonowania rynku gospodarczego. Ustawa zatem w odniesieniu do przedsiębiorców chroni konkurencję, a w odniesieniu do konsumentów ich interesy jako zjawiska o charakterze instytucjonalnym.

Wymienione w art. 1 cele ustawy zostały określone jako równorzędne co sprawia, że praktyki ograniczające konkurencję obejmują nie tylko te, które godzą w konkurencję, ale również te, które – podejmowane przez przedsiębiorców posiadających pozycję dominującą – nie godząc wprost w konkurencję, naruszają interesy innych uczestników rynku. Praktyki ograniczające konkurencję można zatem podzielić na praktyki antykonkurencyjne, wywierające bezpośredni wpływ na stan lub rozwój konkurencji i interesy konkurencyjne innych przedsiębiorców, oraz praktyki eksploatacyjne, których efektem lub celem jest naruszenie przede wszystkim innych niż konkurencyjne interesów innych uczestników rynku.

Źródłem działań podejmowanych przez Gminę Głubczyce i Spółkę i będących przedmiotem zarzutów stawianych w niniejszym postępowaniu jest niewątpliwie ich siła rynkowa. Gmina posiada bowiem monopol prawny w zakresie działalności organizacyjnej podejmowanej dla utrzymania porządku i czystości na jej terytorium, a Spółka jest administratorem jedyne w Głubczycach składowiska odpadów i zarazem świadczy usługi w zakresie wywozu odpadów komunalnych z terenu Głubczyc. Dla stwierdzenia naruszenia interesu publicznego wystarczające jest dowolne nadużycie siły rynkowej w relacjach ze słabszymi uczestnikami rynku. Działania Gminy Głubczyce i Spółki uniemożliwiały i ograniczały powstanie i rozwój konkurencji na rynku wywozu i składowania odpadów w Głubczycach. Zarówno Gmina Głubczyce jak i Spółka negatywnie wpływały na sytuację konkurencyjną innych

przedsiębiorców, którzy próbowali rozpocząć działalność w zakresie wywozu odpadów komunalnych na terenie tej Gminy.

Interes publiczny w postępowaniu administracyjnym nie jest pojęciem jednolitym i stałym. W każdej indywidualnej sprawie winien on być ustalony i konkretyzowany. Publiczny oznacza, że dotyczy ogółu, dostrzeżony przez nie określoną z góry liczbę osób, a nie jednostkę czy określoną grupę. W niniejszej sprawie mamy do czynienia z naruszeniem interesu publicznoprawnego poprzez przeciwdziałanie przez Gminę Głubczyce i Spółkę rozwojowi konkurencji na rynku właściwym w stosunku do każdego potencjalnego konkurenta Spółki, który chciałby świadczyć swoje usługi na rynku wywozu odpadów komunalnych. Liczba takich konkurentów jest niemożliwa z góry do określenia.

Rozważając kwestię naruszenia interesu publicznego w okolicznościach sprawy stwierdzić należy również, iż kwestionowane zachowanie Gminy Głubczyce i Spółki może mieć pośrednio wpływ na konsumentów korzystających z usług wywozu odpadów komunalnych. Zostali oni pozbawieni możliwości wyboru spośród ofert większej liczby konkurentów działających na w/w rynku tego, który ich zdaniem proponuje najlepsze warunki wykonania usługi wywozu odpadów komunalnych i jest konkurencyjny cenowo. Brak konkurencji na rynku wywozu odpadów, patrząc z punktu widzenia interesów konsumentów, oddziałuje negatywnie na jakość usług i ich cenę.

Tak więc, w świetle powyższych wywodów, w niniejszym postępowaniu mamy do czynienia z naruszeniem interesu publicznoprawnego przez Gminę Głubczyce i Spółkę, co uzasadnia ocenę ich zachowania na rynku w świetle przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

I.1. W ramach pierwszego z postawionych zarzutów Organ Antymonopolowy zarzucił Spółce i Gminie Głubczyce zawarcie porozumienia ograniczającego konkurencję, polegającego na ograniczaniu dostępu do rynku lub eliminowaniu z rynku przedsiębiorców nieobjętych porozumieniem poprzez ograniczanie im możliwości korzystania ze składowiska odpadów w Głubczycach, co może stanowić naruszenie art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Porozumienia ograniczające dostęp do rynku lub eliminujące z rynku przedsiębiorców nimi nie objętych, a więc utrudniające przedsiębiorcom wchodzenie na rynek lub prowadzące do wymuszonego opuszczenia go, uznawane są za jedno z najpoważniejszych naruszeń prawa konkurencji. Mogą one występować jako porozumienia poziome, zawierane przez konkurentów, jako pionowe, których stronami są przedsiębiorcy działający na różnych szczeblach produkcji i dystrybucji. Porozumienia takie zawierane mogą być również przez przedsiębiorców działających na odmiennych, jednakże zwykle wówczas powiązanych ze sobą rynkach. Porozumienia prowadzą wprost do osłabienia konkurencji w drodze wpływania na strukturę podmiotową rynku, mogą zmierzać do ograniczenia liczby uczestników rynku.

Porozumienia ograniczające dostęp do rynku mogą wiązać się z realizacją zadań przez samorząd terytorialny, w szczególności polegających na zagwarantowaniu społeczności lokalnej dostępu do podstawowych usług bytowych. Gminy wyposażone w znaczny majątek, a zarazem zobowiązane do realizacji tzw. zadań własnych, wymienionych w art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), obejmujących m.in. zapewnienie dostępu do usługi wywozu nieczystości stałych, a także szeroko rozumianej czystości i porządku, mają dużą możliwość wpływania swoimi decyzjami na relacje konkurencyjne przedsiębiorców działających na w/w rynkach. Gminy mogą realizować zadania własne bezpośrednio, zwykle przez wyodrębnioną jednostkę organizacyjną (jednoosobową spółkę gminy), bądź zlecając ich wykonywanie przedsiębiorcom powiązanim z gminami. W okolicznościach sprawy politykę organów Gminy w zakresie utrzymania porządku i czystości na jej terenie realizuje jednoosobowa spółka Gminy – Usługi Komunalne Sp. z o.o. (karty nr 125, 66).

Praktyki ograniczające konkurencję stosowane przez przedsiębiorców ujawniają się na określonym rynku. Stąd też dla poprawnej oceny zachowania Gminy Głubczyce i Spółki w kontekście przesłanek wynikających z art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów konieczne jest zdefiniowanie rynku właściwego w sprawie. Zgodnie z art. 4 pkt 8 w/w ustawy przez rynek właściwy rozumie się rynek towarów, które ze względu na ich przeznaczenie, cenę oraz właściwości, w tym jakość, są uznawane przez ich nabywców za substytuty oraz są oferowane na obszarze, na którym, ze względu na ich rodzaj i właściwości, istnienie barier dostępu do rynku, preferencje konsumentów, znaczące różnice cen i koszty transportu, panują zbliżone warunki konkurencji.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym na gminy nałożono obowiązek zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty m.in. w zakresie utrzymania czystości i porządku oraz wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych. Obowiązki gmin w tym zakresie ograniczają się więc do podległego im obszaru. W niniejszej sprawie obszar ten obejmuje teren miasta i gminy Głubczyce. Art. 3 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach (Dz.U. z 1996r. Nr 132, poz. 622 z późn. zm.) do obowiązkowych zadań gminy zalicza utrzymanie czystości i porządku. Gminy mają obowiązek zapewnić czystość i porządek na swoim terenie oraz tworzyć warunki niezbędne do ich utrzymania, w szczególności tworząc warunki do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku lub zapewniając wykonanie tych prac przez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych.

Na terenie Gminy Głubczyce zlokalizowane jest jedno składowisko odpadów - przy ul. Rożnowskiej. Do grudnia 2003r. stanowiło ono własność Gminy. W tym okresie funkcję administratora składowiska na mocy umowy dzierżawy pełniła Spółka. W umowie dzierżawy Gmina zastrzegła sobie m.in. prawo ustalania zasad pobierania i wysokości opłat za odbiór nieczystości (stałych §2 ust. 2 umowy), prawo kontroli nad prawidłową eksploatacją wysypiska, wydawania dyspozycji i zaleceń pokontrolnych do wykonania przez Spółkę, prawo do określania warunków udostępniania składowiska innym przedsiębiorcom wywożącym odpady (§6 umowy). Zaś w Aneksie nr 1 do umowy dzierżawy z dnia 21.08.2002r. zmieniając §6 Gmina wprost określiła warunki udostępniania składowiska przez Spółkę innym przedsiębiorcom. Gmina w toku postępowania zdecydowała się na przeniesienie prawa własności składowiska na Spółkę, a czynności z tym związane zakończone zostały w dniu 03.12.2003r. (karty nr 203-207). Spółka świadczy nie tylko usługi w zakresie składowania odpadów komunalnych, ale również zajmuje się wywozem tych odpadów z terenu Gminy. Stwierdzić zatem należy, iż działa zarówno na rynku składowania odpadów komunalnych pochodzących z terenu Głubczyc, jak i na silnie z nim powiązanim rynku wywozu odpadów komunalnych. Działania Gminy jako właściciela składowiska odpadów w Głubczycach, do dnia 03.12.2003r., podlegają ocenie w świetle art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Ponadto rygory te mają pełne zastosowanie do Spółki, gdyż Gmina zawierając ze Spółką umowę dzierżawy składowiska umożliwiła jej korzystanie z posiadanego monopolu na rynku składowania odpadów komunalnych obejmującego teren Głubczyc.

Jak wynika z powyższego Gmina i Spółka działały na rynku składowania odpadów komunalnych posiadając na nim silną pozycję dominującą. A zatem w okolicznościach sprawy nie znajduje zastosowania art. 6 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów zawierający wyłączenie zakazu porozumień w odniesieniu do porozumień mniejszej wagi, zwanych również bagatelnymi, z którymi mamy do czynienia gdy udział w rynku właściwym uczestników porozumienia nie przekracza 5% (porozumienie między konkurentami - art. 6 ust. 1 pkt 1 w/w ustawy) lub 10% (porozumienie między przedsiębiorcami działającymi na różnych szczeblach obrotu - art. 6 ust. 1 pkt 1 w/w ustawy).

Pojęcie porozumienia zdefiniowane zostało w art. 4 pkt 4 ustawy o ochronie konkurencji. Przez porozumienia rozumie się umowy zawierane między przedsiębiorcami, między

związkami przedsiębiorców oraz między przedsiębiorcami i ich związkami albo niektóre postanowienia tych umów, uchwały lub inne akty związków przedsiębiorców lub ich organów statutowych, a także uzgodnienia dokonane w jakiegokolwiek formie przez dwóch lub więcej przedsiębiorców lub ich związki. Definicją porozumienia jest zatem szeroka i pozwala na objęcie zakazami wynikającymi z art. 5 ustawy wszelkich form skoordynowanych działań niezależnie funkcjonujących przedsiębiorców, wywołujące negatywne skutki rynkowe w postaci wyeliminowania, ograniczenia lub naruszenia w inny sposób konkurencji.

Uznawanie za porozumienia uzgodnień dokonanych w jakiegokolwiek formie przez przedsiębiorców (art. 4 pkt 4 lit. b w/w ustawy) ma na celu wyeliminowanie możliwości obchodzenia przez nich prawa w drodze działań nie spełniających przesłanek uznania ich za umowy. Istotą tej formy porozumienia jest koordynacja zachowań przedsiębiorców nie w drodze nałożenia prawnie wiążącego obowiązku wspólnego działania, lecz przez świadome wskazanie sposobu współdziałania, którego celem lub skutkiem jest ograniczenie konkurencji. Koordynacja ta pozwala na wyeliminowanie niepewności przedsiębiorców co do przebiegu procesów rynkowych i warunków działania konkurentów, która to niepewność jest podstawą działania konkurencji. Objęcie definicją porozumienia takich uzgodnień pozwala na objęcie analizą przejawów zachowań rynkowych przedsiębiorców i współpracy między nimi również wtedy, gdy nie ma dowodów na zawarcie umowy. Dowodem na istnienie takiej współpracy jest wykazanie, że zachowania przedsiębiorców nie są adekwatne do istniejących warunków rynkowych. Istotne znaczenie ma również ustalenie relacji prawnych i gospodarczych między przedsiębiorcami w celu zidentyfikowania zakresu ich wspólnych interesów gospodarczych, jakie mogą leż u podstaw uzgodnień między nimi. Przykładem takich relacji są stosunki między gminą a spółką z ograniczoną odpowiedzialnością, której gmina jest jedynym udziałowcem.

Organ Antymonopolowy mając na uwadze ustawową definicję porozumienia przeanalizował stan faktyczny sprawy skupiając się na relacjach pomiędzy Spółką i Gminą oraz na skutkach jakie zachowanie w/w podmiotów wywołuje na rynku składowania odpadów komunalnych obejmującym Głubczyce.

W pierwszej kolejności wskazać należy na zapis § 6 umowy dzierżawy wysypiska przy ul. Rożnowskiej w Głubczycach zawartej pomiędzy Gminą i Spółką w brzmieniu sprzed 21.08.2002r. (karta nr 151). Strony umowy postanowiły, że dzierżawca – Spółka będzie udostępniać wysypisko innym przedsiębiorcom posiadającym odpowiednie zezwolenie świadczącym usługi wywozu nieczystości na terenie Gminy Głubczyce na warunkach określonych przez Radę Miejską. Brzmienie § 6 wskazywało, że Spółka będzie mogła przyjmować odpady na administrowane przez siebie, a będące własnością Gminy, składowisko od innych przedsiębiorców na określonych przez Gminę warunkach. W momencie zawierania umowy dzierżawy przedmiotowe warunki nie zostały opracowane. Gmina stwierdziła, że nie opracowała zasad i cennika udostępniania wysypiska innym przedsiębiorcom działającym na rynku wywozu odpadów, ponieważ nie było przedsiębiorców którzy chcieliby korzystać z wysypiska (karta nr 5). Oznacza to, iż strony umowy przewidywały, że na rynku wywozu odpadów z terenu Głubczyc mogą pojawić się konkurenci Spółki i w §6 umowy dzierżawy przyjęły rozwiązanie uniemożliwiające im rozpoczęcie konkurencyjnej działalności, co potwierdzają okoliczności sprawy.

Tymczasem w marcu 2002r. pojawił się pierwszy przedsiębiorca - pan Ł., który chciał rozpocząć działalność gospodarczą w zakresie wywozu odpadów z terenu Głubczyc. Zwrócił się zatem do dzierżawcy jedyne go w gminie składowiska o wydanie zapewnienia składowania odpadów i wówczas okazało się, że powołując się na §6 umowy dzierżawy Spółka stwierdziła, że nie ma możliwości wydania zapewnienia o przyjmowaniu odpadów na składowisko, gdyż wydzierżawiający – Gmina nie określił warunków, na jakich składowisko może być udostępniane innym przedsiębiorcom (karta nr 122). W tej sytuacji pan Ł. zwrócił się do Burmistrza Głubczyc o wydanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie zbierania i transportu odpadów komunalnych z terenu Gminy Głubczyce. Zezwolenia tego

jednak nie uzyskał, a jedną z przyczyn odmowy jego wydania był brak udokumentowania gotowości odbioru odpadów komunalnych przez przedsiębiorcę prowadzącego działalność w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów. A zatem z jednej strony pan Ł. z powodu nie uchwalenia przez Radę Miejską niezbędnych w świetle §6 umowy dzierżawy warunków nie uzyskał od Spółki zapewnienia przyjmowania odpadów na składowisko, z drugiej zaś strony z powodu braku zapewnienia przyjmowania odpadów na składowisko Burmistrz Głubczyc nie wydał panu Ł. stosownego zezwolenia. W tym stanie rzeczy żaden potencjalny konkurent Spółki na rynku wywozu odpadów nie był w stanie spełnić warunków formalnych niezbędnych do legalnego rozpoczęcia działalności. Gmina i Spółka wykorzystały zatem §6 umowy dzierżawy by przeciwdziałać powstaniu i rozwojowi konkurencji na rynku wywozu odpadów, zamiast zgodnie określić w nim, już w momencie zawarcia umowy dzierżawy, zasady korzystania ze składowiska odpadów przez innych przedsiębiorców.

Mimo to pan Ł. nie zrezygnował ze starań o uzyskanie zapewnienia przyjmowania odpadów na wysypisko w Głubczycach i ponownie zwrócił się do Spółki w dniu 27.05.2002r. z wnioskiem o jego wydanie (karta nr 120). Dopiero wówczas Spółka zwróciła się do Zarządu Gminy Głubczyce o wskazanie warunków na jakich może przyjmować odpady komunalne od innych podmiotów wykonujących bądź zamierzających wykonywać działalność gospodarczą w zakresie wywozu odpadów komunalnych (karta nr 119). Burmistrz zaś poinformował pana Ł., że zapewnienie udokumentowania gotowości odbioru odpadów przez przedsiębiorcę prowadzącego działalność w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania jest zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach niezbędne dla uzyskania zezwolenia. Ponadto powiadomił, że rozpoczęto działania w celu zmiany umowy dzierżawy składowiska, do której ma zostać wprowadzony zapis umożliwiający wydawanie zapewnienia odbioru odpadów dla podmiotów ubiegających się o zezwolenie oraz o zamiarze uchwalenia, podczas obrad wrześniowej sesji Rady Miejskiej, stawek opłat pobieranych przez administratora składowiska za składowanie odpadów (karta nr 117). Przedsiębiorca starający się rozpocząć działalność gospodarczą w zakresie wywozu odpadów mógł zatem jedynie czekać, aż strony umowy dzierżawy składowiska przyjmą rozwiązanie odpowiadające potrzebom rynku i zmienią umowę tak, by wydanie zapewnienia odbioru odpadów było możliwe.

W tym miejscu należy dodać, że powszechnie wiadomym jest, iż gminy niechętnie przyjmują na wysypiska zlokalizowane na ich terenie odpady pochodzące z innych gmin (karta nr 178). Jeśli już gminy decydują się na to, to opłata za zeskładowanie odpadów spoza ich terenu jest znacznie wyższa od opłaty za zeskładowanie odpadów własnych. W tych okolicznościach zrozumiałe jest, iż pan Ł. planując rozpoczęcie działalności w zakresie wywozu odpadów komunalnych na terenie Głubczyc koncentrował swe działania na uzyskaniu zapewnienia składowania odpadów od dzierżawcy składowiska zlokalizowanego w Głubczycach.

§6 umowy dzierżawy został zmieniony w dniu 21.08.2002r. (karty nr 10, 28). Po stronie Spółki nie istniały już przeszkody do wydania panu Ł. wnioskowanego przez niego zapewnienia. Uzyskał je jednak dopiero w dniu 13.09.2002r. po uprzednim monicie skierowanym do Spółki (karta nr 29, 114, 115). Spółka wyjaśniła, iż przyczyną zwłoki w wydaniu zapewnienia był m.in. brak cennika za składowanie odpadów. Warunkiem przyjmowania odpadów przez Spółkę miało być podpisanie przez pana Ł. umowy zaproponowanej przez Spółkę, co byłoby równoznaczne z przyjęciem cennika wprowadzanego przez uprawniony organ Gminy (karty nr 90, 30-33). Znamienny jest fakt, że Spółka prowadząc działalność w zakresie administrowania składowiskiem nie posługiwała się cennikiem za przyjmowanie i składowanie odpadów gdyż, jak stwierdziły strony postępowania, nie było takiej potrzeby (karty nr 5, 29). Do przesłanego panu Ł. projektu umowy Spółka dołączyła jedynie projekt cennika przedstawiony Radzie Miejskiej do uchwalenia (karty nr 124, 126-127). Rada Miejska podjęła uchwałę w sprawie ustalenia opłat za przyjmowanie i składowanie odpadów na wysypisku komunalnym dopiero w dniu 20.02.2003r. (karty nr 134-137). Przedmiotowa uchwała weszła w życie w dniu 25.05.2003r.

Warto zauważyć, że Gmina wyjaśniając przyczyny tak późnego zainteresowania się kwestią uchwalenia cen pomimo wyraźnych sygnałów, iż istnieją przedsiębiorcy zainteresowani składowaniem odpadów na składowisku w Głubczycach wskazała, że Spółka wystąpiła do

niej o ustalenie cen w dniu 10.09.2002r. (karta nr 46). W tych okolicznościach nasuwa się wniosek, że Spółka wystąpiła do Gminy w tej sprawie po otrzymaniu od pana Ł. monitu w sprawie zapewnienia z dnia 05.09.2002r. (karta nr 115).

Pan Ł. po raz pierwszy wystąpił do Spółki o zapewnienie przyjmowania odpadów w dniu 13.03.2002r., a uzyskał je dopiero w dniu 13.09.2002r. Pomimo tak znacznego upływu czasu okazało się, że Spółka nie dysponuje jeszcze cennikiem za usługi składowania odpadów. Niemniej posiadając zapewnienie przyjmowania odpadów wydane przez Spółkę mógł zwrócić się ponownie do Burmistrza Głubczyc o wydanie zezwolenia na transport i zbieranie odpadów komunalnych z terenu Gminy Głubczyce, co uczynił w dniu 22.08.2002r. Załatwienie jego wniosku trwało do 17.01.2003r., kiedy to Burmistrz wydał stosowną decyzję (karty nr 95-96). W zezwoleniu wnioskodawcy postawiono szereg dodatkowych warunków, m.in. przedstawiania raz na kwartał Burmistrzowi rejestru zawartych umów oraz wykazu świadczonych usług wraz z podaniem ilości wywiezionych odpadów z terenu Gminy Głubczyce oraz zobowiązano go do prowadzenia pisemnego archiwum otrzymanych skarg oraz podjętych w związku z nimi działań, a dodać należy, że warunków takich nie postawiono w zezwoleniu na podstawie, którego w tym czasie działalność w zakresie wywozu odpadów prowadziła Spółka (karta nr 76). Pan Ł. wniósł odwołanie od tej decyzji do Samorządowego Kolegium Odwoławczego, które decyzję uchyliło (karty nr 91-92) stwierdzając, że organ wydający zezwolenie nie może swobodnie kształtować treści zezwolenia poprzez nakładanie na wnioskującego innych obowiązków niż określone w art. 9 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz zarzucając organowi pierwszej instancji, że nie przedstawił w sposób jednoznaczny i przejrzysty zasadności wprowadzenia tych warunków w świetle obowiązujących przepisów. Sprawa zezwolenia wróciła do Burmistrza Głubczyc. Ponowna decyzja w sprawie zezwolenia na prowadzenie działalności przez pana Ł. wydana została w dniu 22.05.2003r., odstąpiono w niej od postawienia przytoczonych powyżej warunków dodatkowych (karty nr 6, 14-17).

Spółka i Gmina przyznają, iż nie były przygotowane do udostępnienia wysypiska przy ul. Rożnowskiej w Głubczycach osobom trzecim nie powiązanym kapitałowo z Gminą (karta nr 24). Przytoczone powyżej okoliczności faktyczne sprawy dowodzą, że pojawienie się przedsiębiorcy zainteresowanego prowadzeniem działalności na rynku wywozu odpadów komunalnych z terenu Głubczyc i składowania ich na tamtejszym składowisku nie skłoniło Spółki i Gminy do podjęcia sprawnych działań w celu stworzenia warunków dla powstania i rozwoju konkurencji na tym rynku. Dowodzi tego opieszałość w podejmowaniu działań prowadzących do usunięcia przeszkód formalnych rozpoczęcia działalności przez potencjalnych konkurentów Spółki na lokalnym rynku wywozu odpadów komunalnych, takich chociażby jak ustalenie obowiązującego cennika za składowanie odpadów. Okoliczności sprawy wskazują, że każde działanie Gminy i Spółki zmierzające do usunięcia tych przeszkód było wręcz wymuszone zachowaniem pana Ł. i jego uporczywymi staraniami najpierw o wydanie przez Spółkę zapewnienia przyjmowania odpadów na składowisko, a następnie o wydanie przez Burmistrza zezwolenia na prowadzenie działalności. W ocenie Organu Antymonopolowego Spółka i Gmina tworzyły kolejne bariery utrudniające wejście na rynek wywozu odpadów potencjalnym konkurentom Spółki broniąc w ten sposób własnych ekonomicznych interesów poprzez blokowanie dostępu do rynku składowania odpadów. Przytoczyć tu należy ponownie §6 umowy dzierżawy składowiska w brzmieniu sprzed 21.08.2002r. i związaną z nim odmowę Spółki wydania zapewnienia przyjmowania odpadów na składowisko oraz odmowę wydania przez Burmistrza stosownego zezwolenia, a także brak cennika za składowanie odpadów i przeciągające się prace nad jego powstaniem najpierw w Spółce, a następnie w Gminie, czy też wydanie przez Burmistrza Głubczyc zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie wywozu odpadów z terenu Głubczyc z naruszeniem prawa.

Jak to już podnoszono w uzasadnieniu niniejszej decyzji porozumienie może dojść do skutku w jakiegokolwiek formie. W szczególności może to być także czynność czysto faktyczna, o ile

zawiera element nieformalnej współpracy przedsiębiorców. Przykładem takiego porozumienia może być nieformalna współpraca gminy i podległej jej spółki, świadczącej usługi na lokalnym rynku. Z porozumieniem takim mamy do czynienia w okolicznościach sprawy. Zarówno Spółka, jaki i Gmina nieformalnie współpracując ze sobą zmierzały do ograniczenia rozwoju konkurencji na lokalnym rynku wywozu odpadów poprzez utrudnianie rozpoczęcia działalności pierwszemu przedsiębiorcy, który zgłosił się do Spółki o wydanie zapewnienia przyjmowania odpadów, a do Gminy o wydanie stosownego zezwolenia. I Gmina, i Spółka, przerzucając między sobą ciężar odpowiedzialności za istniejące formalne bariery rozpoczęcia działalności przez zainteresowanego przedsiębiorcę, ze zwłoką i dopiero po kolejnych ponagleniach z jego strony podejmowały stosowne czynności niezbędne do zniesienia tych barier.

Analizując zarzut zawarcia przez Gminę i Spółkę porozumienia ograniczającego konkurencję stwierdzić należy, iż podstawą funkcjonowania porozumienia była umowa dzierżawy składowiska odpadów w Głubczycach łącząca Gminę jako właściciela tego składowiska ze Spółką – jego dzierżawcą. Gmina wydzierżawiając składowisko Spółce zachowała prawo wpływu na tak istotne kwestie jak udostępnianie składowiska innym przedsiębiorcom działającym na rynku wywozu odpadów, czy cena za składowanie odpadów. W toku postępowania antymonopolowego Gmina zdecydowała się na przeniesienie własności składowiska na Spółkę, a czynności w tym zakresie sfinalizowano w dniu 03.12.2003r. (karty nr 203-207). Oznacza to, iż umowa dzierżawy składowiska wygasła, a co za tym idzie Gmina utraciła prawo do decydowania w sprawach funkcjonowania składowiska przysługujące jej jako jego właścicielowi. Od w/w daty Spółka, jako nowy właściciel składowiska i samodzielny przedsiębiorca, świadcząc usługi z zakresu składowania odpadów nie jest związana stanowiskiem Gminy. W tych okolicznościach uznać należy, iż w dacie wygaśnięcia umowy dzierżawy składowiska Spółka i Gmina zaniechały stosowania porozumienia ograniczającego konkurencję.

Art. 10 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów stanowi, iż nie wydaje się decyzji o uznaniu praktyki za ograniczającą konkurencję i nakazującej jej zaniechanie, jeżeli zachowanie rynkowe przedsiębiorcy albo związku przedsiębiorców przestało naruszać zakazy określone w art. 5 lub art. 8 tej ustawy. Zgodnie z art. 10 ust. 2 w/w ustawy wydaje się wówczas decyzję o uznaniu praktyki za ograniczającą konkurencję i stwierdzającą zaniechanie jej stosowania. Z przytoczonych powyżej faktów wynika że Gmina i Spółka od dnia wygaśnięcia umowy dzierżawy składowiska w Głubczycach nie stosują porozumienia ograniczającego konkurencję polegającego na ograniczaniu dostępu do rynku wywozu odpadów lub eliminowaniu z tego rynku przedsiębiorców nie objętych porozumieniem poprzez ograniczanie im możliwości korzystania ze składowiska.

Jak wskazano powyżej w okolicznościach sprawy spełnione zostały przesłanki z art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz przesłanka z art. 10 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Stąd należało orzec jak w punkcie I.1 sentencji.

I.2. W ramach drugiego z postawionych zarzutów Organ Antymonopolowy zarzucił Spółce nadużywanie pozycji dominującej na rynku składowania odpadów, polegające na przeciwdziałaniu ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji na rynku wywozu odpadów poprzez ograniczanie możliwości korzystania innym przedsiębiorcom ze składowiska odpadów Głubczycach, co może stanowić naruszenie art. 8 ust. 1 i 2 pkt 5 przywołanej na wstępie ustawy.

Dla stwierdzenia praktyki ograniczającej konkurencję, określonej w art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, konieczne jest łączne spełnienie następujących przesłanek:

- pozycja dominująca przedsiębiorcy na rynku,
- przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji.

Podstawowym warunkiem dla zaistnienia w/w praktyki jest, aby przedsiębiorca ją stosujący posiadał pozycję dominującą na rynku. Zgodnie z art. 4 pkt 9 w/w ustawy przez pozycję dominującą przedsiębiorcy rozumie się pozycję, która umożliwia mu zapobieganie skutecznej konkurencji na rynku właściwym przez stworzenie mu możliwości działania w znacznym zakresie niezależnie od konkurentów, kontrahentów oraz konsumentów; domniemywa się, że przedsiębiorca ma pozycję dominującą, jeżeli jego udział w rynku przekracza 40%. Jak to już podniesiono w uzasadnieniu punktu 1 sentencji niniejszej decyzji przez rynek właściwy zgodnie z art. 4 pkt 8 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów rozumie się rynek towarów, które ze względu na ich przeznaczenie, cenę oraz właściwości, w tym jakość, są uznawane przez ich nabywców za substytuty oraz są oferowane na obszarze, na którym, ze względu na ich rodzaj i właściwości, istnienie barier dostępu do rynku, preferencje konsumentów, znaczące różnice cen oraz koszty transportu, panują zbliżone warunki konkurencji.

W uzasadnieniu punktu 1 sentencji decyzji ustalono, że Spółka działa na dwóch rynkach: rynku składowania odpadów komunalnych obejmujących obszar Głubczyc oraz na rynku wywozu tych odpadów. Na rynku składowania odpadów najpierw jako dzierżawca, a obecnie jako właściciel jedynego składowiska zlokalizowanego na terenie Głubczyc przy ul. Rożnowskiej zajmuje niekwestionowaną silną pozycję dominującą.

Przedmiotem działalności Spółki jest również wywóz odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości położonych w Głubczycach, które składowane są na składowisku przy ul. Rożnowskiej. Spółka na rynku wywozu odpadów nie spotykała się z konkurencją, żaden inny przedsiębiorca nie wywoził odpadów komunalnych z terenu Głubczyc (karty nr 65, 26). Jakkolwiek w maju zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych z terenu Głubczyc otrzymał pan Ł., to nie rozpoczął on tej działalności (karta nr 178). Dwaj inni przedsiębiorcy (Przedsiębiorstwo Komunalne „HYDROKAN” Sp. z o.o. i RETHMANN PUS Sp. z o.o.) otrzymali stosowne zezwolenia w październiku i listopadzie 2003r. (karty nr 189-192). Fakt ten pozostaje bez wpływu na pozycję Spółki na rynku składowania odpadów komunalnych. Biorąc zaś pod uwagę termin wydania tych zezwoleń brak także podstaw do przyjęcia, iż doprowadził do utraty przez Spółkę pozycji dominującej na rynku wywozu odpadów. W tych okolicznościach uznać należy, że również na rynku usuwania odpadów Spółka posiada silną dominującą pozycję.

Dodać należy, że sankcjonowaniu w trybie przewidzianym w art. 8 ustawy podlega nie samo posiadanie na rynku pozycji dominującej, ale jej nadużywanie. Nie ulega wątpliwości, że przedsiębiorca posiadający silną pozycję dominującą ma możliwość oddziaływania na stan konkurencji na rynku. Spółka dysponuje więc siłą rynkową pozwalającą jej jednostronnie dyktować warunki umowy swym kontrahentom zarówno w zakresie przyjmowania odpadów na składowisko, jak i wywozu odpadów.

Analizując drugą z przesłanek wynikających z art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów - przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji - rozważyć należy okoliczności faktyczne sprawy ze szczególnym uwzględnieniem zachowania Spółki w stosunku do przedsiębiorcy, który próbował rozpocząć działalność na rynku wywozu odpadów komunalnych z terenu Głubczyc.

Z okoliczności faktycznych sprawy wynika jasno, iż Spółka nie tylko nie przygotowała się na przyjmowanie na administrowane przez siebie składowisko w Głubczycach odpadów dowożonych przez jej ewentualnych konkurentów, ale również, jak to wynika z uzasadnienia punktu I.1 niniejszej decyzji, zawarła z Gminą porozumienie, którego celem było ograniczenie możliwości korzystania z tego składowiska innym przedsiębiorcom zajmującym się wywozem odpadów. Pierwszy przedsiębiorca, który zwrócił się do Spółki o wydanie zapewnienia składowania odpadów – pan Ł.- od marca 2002r. do września 2002r. nie mógł uzyskać od Spółki dokumentu potwierdzającego gotowość przyjmowania na składowisko dowożonych przez niego z terenu Głubczyc odpadów. Przeszkodą do wydania tego dokumentu, niezbędnego do uzyskania wymaganego prawem zezwolenia na prowadzenie

działalności w zakresie wywozu odpadów, była umowa dzierżawy i, jak podnosiła Spółka (karta nr 122), nie określenie przez Radę Miejską warunków przyjmowania odpadów na składowisko. Usunięcie przeszkody wynikającej z §6 umowy dzierżawy poprzez jego zmianę w dniu 21.08.2002r. (karty nr 10, 28) nie okazało się jednak równoznaczne z wydaniem przez Spółkę panu Ł. stosownego zapewnienia. Dopiero po skierowaniu przez tego przedsiębiorcę do Spółki ponaglenia w sprawie, w dniu 13.09.2002r. Spółka przesłała mu dokument potwierdzający gotowość przyjmowania na składowisko dowożonych przez niego odpadów (karty nr 29, 114). Wówczas pojawił się kolejny problem – brak cennika za składowanie odpadów. Spółka będąc jedynym przedsiębiorcą wywożącym odpady z terenu Głubczyc i składując je na administrowanym przez siebie składowisku nie posługiwała się cennikiem przyjmowania i składowania odpadów uznając, iż nie był on potrzebny. Pojawienie się w marcu 2002r. pierwszego przedsiębiorcy, który chciał rozpocząć działalność na rynku wywozu odpadów stałych obejmującym Głubczyce powinno zatem stanowić dla Spółki impuls do opracowania takiego cennika. Tymczasem Spółka dopiero w dniu 10.09.2002r. wystąpiła do Gminy z wnioskiem o ustalenie opłat za przyjmowanie i składowanie odpadów na wysypisku (karta nr 146). Tak późne wystąpienie do Gminy o podjęcie uchwały w sprawie cen, w połączeniu z przewlekłością postępowania organów Gminy w sprawie, sprawiło, że cennik przyjmowania i składowania odpadów na wysypisku komunalnym w Głubczycach został przyjęty przez Radę Miejską w dniu 20.02.2003r. (karty nr 134-137), a wszedł w życie w dniu 25.05.2003r. A więc dopiero w lutym 2003r. wiadomym było ile będą wynosić opłaty za składowanie odpadów na składowisku w Głubczycach. Podjęcie decyzji o rozpoczęciu konkurencyjnej w stosunku do Spółki działalności gospodarczej na rynku wywozu odpadów w sytuacji niepewności co do cen za składowanie odpadów było obarczone zbyt dużym stopniem ryzyka. Tym bardziej, że już ceny proponowane przez Spółkę na okres przejściowy, tj. do czasu uchwalenia stosownej uchwały przez Radę Miejską, zostały ocenione przez przedsiębiorcę starającego się rozpocząć działalność na tym rynku jako nadmiernie wygórowane (karta nr 107). W kwestii cen przyjętych w uchwale Rady Miejskiej i stosowanych przez Spółkę Organ Antymonopolowy wypowiedział się w punkcie I.3 sentencji niniejszej decyzji uznając, iż są to ceny nadmiernie wygórowane. Ustalenie cen na takim poziomie stanowi dla potencjalnych konkurentów Spółki na rynku wywozu odpadów skuteczną barierę wejścia na ten rynek. Sama Spółka nie jest związana cennikiem za składowanie odpadów, ma ona tym samym korzystniejsze warunki prowadzenia działalności od jej ewentualnych konkurentów. W tym miejscu należy dodać, iż ewentualne wywożenie odpadów na inne składowiska wiąże się ze znacznym zwiększeniem kosztów prowadzenia działalności w zakresie wywozu odpadów. Zaś uwzględnienie tych kosztów w kalkulacji ceny za wywóz prowadzi w efekcie do podwyższenia ceny. Poza tym powszechnie wiadomym jest, że gminy niechętnie przyjmują na wysypiska zlokalizowane na ich terenie odpady pochodzące z innych gmin, a jeżeli już decydują się na przyjęcie „obcych” odpadów to cena za ich zeskładowanie jest wyższa, od ceny za zeskładowanie odpadów z ich terenu (karta nr 178).

Niepewność co do cen w okresie od marca 2002r. do lutego 2003r., czy też ich nadmiernie wygórowana wysokość nie były jedynymi przeszkodami do rozpoczęcia konkurencyjnej w stosunku do Spółki działalności na rynku wywozu odpadów. Wśród warunków zawartych w umowie proponowanej panu Ł. znalazł się zapis zobowiązujący go do ustalenia wagi dostarczanych odpadów na wadze wskazanej przez Spółkę. Znamienny jest fakt, iż Spółka formułując ten warunek umowy nie posiadała wagi. Waga wozowa do ważenia odpadów została zakupiona przez Spółkę w dniu 20.11.2003r. (karty nr 195, 199-200). W odpowiedzi na wątpliwości pana Ł., iż zobowiązanie go do ustalania wagi składowanych odpadów na bliżej nie określonej wadze wskazanej przez Spółkę daje jej możliwość wskazywania dla każdej z dostaw tych odpadów wagi w innym miejscu i stwarza odmienne warunki korzystania ze składowiska od warunków, na jakich korzysta z niego sama Spółka (karty nr 107, 98), Spółka stwierdziła, iż jako administrator składowiska ma prawo i obowiązek wskazania wagi, na której będą ważone odpady (karta nr 99). Zaznaczyć należy, iż Spółka

stawiając taki warunek panu Ł. sama ustalała ilość składowanych odpadów stosując miarę objętościową (karta nr 133). Wymóg ważenia odpadów przed przyjęciem ich na składowisko należy zatem uznać za kolejne utrudnianie dostępu do rynku.

W świetle powyższego stwierdzić należy, że Spółka łącząc działalność w zakresie składowania odpadów komunalnych z działalnością w zakresie wywozu tych odpadów wykorzystywała swoją silną pozycję na rynku składowania odpadów w celu utrudniania wejścia na rynek wywozu odpadów innym przedsiębiorcom. Kilkumiesięczna zwłoka w wydaniu zapewnienia przyjmowania odpadów w przypadku pana Ł., brak cennika za składowanie odpadów w połączeniu z późnym wystąpieniem z wnioskiem w sprawie uchwalenia cen przez Radę Miejską, a następnie ustalenie cen na nadmiernie wygórowanym poziomie, czy też próba zobowiązania kontrahenta do ważenia składowanych odpadów na bliżej nie określonej wadze, dowodzą zasadności postawionego zarzutu. Spółka nadużywając pozycji dominującej na rynku składowania odpadów komunalnych niedopuszczała konkurentów na rynek wywozu tych odpadów i dążyła do utrzymania na nim silnej dominującej pozycji. Zachowanie Spółki prowadziło do uniemożliwienia jej potencjalnemu konkurentowi, najpierw starającemu się przez szereg miesięcy o wydanie zapewnienia składowania odpadów a następnie bezskutecznie próbującemu negocjować warunki umowy, wywożenia odpadów na zarządzane przez Spółkę wysypisko, mające najkorzystniejsze położenie dla składowania odpadów z obszaru działania obu przedsiębiorców. Ponosząc znacznie wyższe od Spółki koszty wywozu odpadów konkurent nie miałby możliwości nawiązania skutecznej konkurencji ze Spółką. Zachowania Spółki na rynku składowania odpadów komunalnych wskazują na jasno określony cel w postaci ograniczenia powstania i rozwoju konkurencji na rynku wywozu odpadów komunalnych z terenu Głubczyc. Przyjąć zatem należy, iż także druga przesłanka wymagana do wystąpienia zarzucanej Spółce praktyki ograniczającej konkurencję, została spełniona.

Wobec spełnienia obu przesłanek koniecznych do stwierdzenia praktyki ograniczającej konkurencję określonej w art. 8 ust. 1 i 2 pkt 5 należało orzec jak w punkcie I.2 sentencji decyzji.

I.3. W ramach trzeciego z postawionych zarzutów Organ Antymonopolowy zarzucił Spółce nadużywanie pozycji dominującej na rynku składowania odpadów, polegające na bezpośrednim narzucaniu nadmiernie wygórowanych cen za przyjęcie i składowanie odpadów na składowisku w Głubczycach, co może stanowić naruszenie art. 8 ust. 1 i 2 pkt 1 przywołanej na wstępie ustawy.

Podstawowym warunkiem dla zaistnienia w/w praktyki jest, aby przedsiębiorca ją stosujący posiadał pozycję dominującą na rynku. W uzasadnieniu punktu I.1 i I.2 sentencji decyzji wykazano, iż Spółka posiada silną pozycję dominującą zarówno na rynku składowania odpadów komunalnych, jak i na rynku wywozu tych odpadów z terenu Głubczyc.

Jeżeli chodzi o narzucanie ceny działanie to cechuje się jednostronnością i przymusem towarzyszącym jego wykonywaniu. Cena narzucana jest dzięki zajmowaniu przez danego przedsiębiorcę pozycji dominującej na rynku i wykorzystywaniu jej w związku z posiadaną siłą rynkową. W niniejszej sprawie Spółka najpierw jako dzierżawca jedyne składowiska w Głubczycach, a następnie jako jego właściciel, dysponuje potencjałem niezbędnym do narzucenia swoim kontrahentom – konkurentom na rynku wywozu odpadów komunalnych cen za świadczone usługi składowania odpadów. Dysponowanie siłą rynkową umożliwiającą narzucanie warunków umów nie przesądza, że z takim narzuceniem mamy do czynienia w każdym z przypadków. W niniejszej sprawie wysokość cen za składowanie odpadów pobieranych przez Spółkę ustalana jest w drodze uchwały Rady Miejskiej (karta nr 124 verte). Ceny pobierane przez Spółkę nie podlegają konsultacjom lub uzgodnieniom z jej kontrahentami, o czym świadczą okoliczności sprawy próbującego wejść na rynek wywozu

odpadów przedsiębiorcy (karta nr 178). Uznać należy, że nie mają oni żadnego wpływu na ich wysokość, dlatego też ceny przyjęte przez Spółkę są narzucane jej ewentualnym kontrahentom.

Przez cenę nadmiernie wygórowaną należy rozumieć cenę narzuconą nabywcy przez podmiot posiadający pozycję dominującą, z racji posiadania siły rynkowej, rażąco zawyżoną w stosunku do wartości świadczenia, której odbiorca nie zaakceptowałby w przypadku posiadania przez przedsiębiorcę zajmującego pozycję dominującą konkurencji. Cena taka w sposób istotny narusza zasadę ekwiwalentności świadczeń stron umowy określoną w art. 487 § 2 k.c. Cena nadmiernie wygórowana jest sprzeczna z ustawą o ochronie konkurencji i konsumentów, która jednak nie zawiera kryteriów pozwalających odróżnić cenę nadmiernie wygórowaną od innych cen stosowanych w obrocie.

Analizując przedmiotowy zarzut Organ Antymonopolowy zwrócił uwagę na fakt, iż Spółka w swej dotychczasowej działalności, tj. do maja 2003r., nie posługiwała się cennikiem usług za składowanie odpadów. Spółka działając na dwóch rynkach – wywozu i składowania odpadów nie prowadzi odrębnej dokumentacji dotyczącej przychodów za odbiór odpadów i za składowanie odpadów na wysypisku (karty nr 25, 140). W toku postępowania podała, że z tytułu świadczenia usług wywozu i utylizacji odpadów w 2002r. uzyskała przychód w wysokości (...) zł. Z tego przychodu były pokrywane zarówno koszty wywozu jak i koszty składowania odpadów. Właściciele nieruchomości zlokalizowanych na terenie Głubczyc obciążani są jedną opłatą za odbiór i składowanie łącznie (karty nr 25, 140). Na tej działalności w 2002r. Spółka poniosła stratę, którą pokryła z dochodu z działalności w zakresie utrzymania zieleni miejskiej (karta nr 25).

Problem ustalenia cennika za składowanie odpadów na wysypisku pojawił się dopiero, gdy pojawił się pierwszy zainteresowany składowaniem na nim odpadów przedsiębiorca nie powiązany kapitałowo z Gminą. Wówczas Rada Miejska podjęła uchwałę w sprawie ustalenia opłat za przyjmowanie i składowanie odpadów na wysypisku komunalnym w Głubczycach w dniu 20.02.2003r. (karty nr 11-13, 134-137). Stawki w niej ujęte zostały przyjęte na podstawie kalkulacji sporządzonej przez Spółkę (karta nr 125). Cena za zeskładowanie jednej tony odpadów komunalnych nie segregowanych wynosi 73,22 zł netto. Stawka ta wynika z kalkulacji przygotowanej przez Spółkę (karta nr 138). Niemniej Spółka stwierdziła, że przedstawiona przez nią kalkulacja na koszt przyjmowania i składowania nieczystości stałych na wysypisku komunalnym w Głubczycach w kwocie 73,22 zł/t nie odzwierciedla faktycznie poniesionych kosztów, które w I kwartale 2003r. wyniosły 86,54 zł/t (karta nr 139).

Argument Spółki, iż „O bezpośrednim narzucaniu zawyżonych cen nie może być mowy, skoro ceny te ustalił uprawniony organ – Rada Miejska”, nie zasługuje na uwzględnienie ponieważ ceny te są uchwalane w oparciu o kalkulacje przedstawiane przez Spółkę (karty nr 25, 125). Stawki opłat przyjęte przez Radę Miejską uchwałą w sprawie ustalenia opłat za przyjmowanie i składowanie odpadów na wysypisku komunalnym w Głubczycach są wiążące w stosunku do każdego przedsiębiorcy, który chciałby składować na nim wywożone przez siebie z terenu Głubczyc odpady, ale nie dla samej Spółki – obecnie właściciela składowiska. Zarówno Gmina jak i Spółka w toku postępowania stwierdziły, że Spółka ponosi wszystkie koszty wynikające z utrzymania wysypiska, w związku z powyższym obliczone w cenniku ceny przyjmowania i składowania odpadów mają dla Spółki jedynie znaczenie posiłkowe pozwalają ustalić wpływ działalności na wysypisku na ogólny wynik firmy (karty nr 140, 146). Jak to już wskazano powyżej, Spółka działając na dwóch rynkach – wywozu i składowania odpadów nie prowadzi odrębnej dokumentacji dotyczącej przychodów za odbiór odpadów i za składowanie odpadów na wysypisku. Taka sytuacja prowadzi do uniknięcia ponoszenia przez Spółkę opłat z tytułu korzystania ze składowiska na zasadach ogólnych, a tym samym stwarza możliwość zaoferowania kontrahentom niższych cen za usługi w zakresie wywozu odpadów komunalnych.

Ponieważ Spółka działa na rynku wywozu odpadów z terenu Głubczyc przygotowuje kalkulacje opłaty za wywóz nieczystości stałych, w oparciu o które Rada Miejska podejmuje stosowne uchwały w sprawie ustalenia maksymalnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie usuwania i unieszkodliwiania odpadów (karty nr 82-83). *Kalkulacja na miesięczną opłatę od 1 mieszkańca Gminy Głubczyce za wywóz nieczystości stałych na roku 2003* przewiduje m.in. koszty składowania odpadów na wysypisku (karty nr 132-133). Koszt składowania przedstawiony w tej kalkulacji na miesięczną opłatę od 1 mieszkańca Gminy Głubczyce za wywóz nieczystości stałych za rok 2003 wynosi 4,40 zł/m³, co według przelicznika metrów sześciennych na tony stosowanego przez Spółkę daje kwotę 22,00 zł/t (karty nr 139-140).

Jakkolwiek Spółka twierdzi, że kalkulacja sporządzana była pod stawkę, jaka była możliwa do zaakceptowania przez Radę Gminy (karta nr 139), to przytoczone powyżej fakty prowadzą do wniosku, iż koszt składowania 1 tony odpadów na wysypisku przy ul. Rożnowskiej jaki ponosiła Spółka jako jego dzierżawca, a obecnie właściciel, i zarazem przedsiębiorca wywożący odpady z terenu Głubczyc wynosi 22 zł. Pozostali przedsiębiorcy, którzy chcieliby składować odpady na składowisku w Głubczycach musieliby przyjąć stawkę wynikającą z oficjalnego cennika, tj. 73,22 zł/t.

Spółka podniosła w toku postępowania, że kalkulacje opłaty za wywóz zawsze były zaniżane i nie odzwierciedlały faktycznie ponoszonych kosztów zbierania i unieszkodliwiania odpadów (karta nr 124 verte). Różnicę kosztów Spółka pokrywała sobie z innej działalności. Natomiast jeżeli inny podmiot miałby składować odpady, musiałby partycypować w faktycznie ponoszonych kosztach składowania (karta nr 125). Przy stosowaniu takich założeń, w sytuacji gdy oficjalny cennik za składowanie odpadów nie jest wiążący dla Spółki, żaden jej konkurent na rynku wywozu odpadów nie będzie w stanie przedstawić właścicielom nieruchomości korzystniejszej cenowo oferty. Stawka za zeskładowanie jednej tony odpadów wynikająca z oficjalnego cennika, tj. 73,22 zł/t jest prawie czterokrotnie wyższa od stawki 22 zł/t wynikającej z kalkulacji opłaty za wywóz nieczystości stałych. W tych okolicznościach twierdzenie, iż cena 73,22 zł/t jest nadmiernie wygórowana jest zatem w pełni uzasadnione.

Wobec spełnienia przesłanek z art. 8 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 należało orzec jak w punkcie I.3 sentencji.

I.4. Zgodnie z treścią art. 101 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów jeżeli przedsiębiorca dopuścił się naruszenia zakazu określonego w art. 8, Organ Antymonopolowy może nałożyć w drodze decyzji karę pieniężną w wysokości stanowiącej równowartość od 1 000 do 5 000 000 euro, jednak nie większej niż 10% przychodu osiągniętego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary.

W myśl art. 115 w/w ustawy wartość euro, o której mowa w przepisach ustawy, podlega przeliczeniu na złote według kursu średniego walut obcych ogłoszonego przez Narodowy Bank Polski w ostatnim dniu roku kalendarzowego poprzedzającego rok nałożenia kary. Kurs ten na dzień 31.12.2003r. wyniósł 4,7170 PLN.

Spółka osiągnęła w 2003r. przychód w wysokości 2.143.000 PLN (karta nr 214). Kwota 5 000 000 euro według obowiązującego kursu stanowi równowartość kwoty 23.585.000 PLN. 10% przychodu Spółki osiągniętego w 2003r. to 214.300 PLN. Zatem kwota 214.300 PLN może stanowić maksymalną wysokość kary nałożonej na Spółkę na podstawie art. 101 ust. 2 pkt 1.

Ustalając wysokość nałożonej kary pieniężnej Organ Antymonopolowy wziął pod uwagę stopień naruszenia interesu publicznego przez Spółkę, będący efektem nadużywania przez nią siły rynkowej w stosunku do słabszych uczestników rynku. Miał również na względzie, iż istotą sankcji jest uwypuklenie naganności stosowania wykazanej w niniejszej decyzji praktyki ograniczającej konkurencję. Decydując o nałożeniu kary Organ Antymonopolowy uwzględnił także możliwości finansowe adresata decyzji. Organ Antymonopolowy wymierzył

karę w wysokości równowartości 6.000 euro, co stanowi 28.302 PLN i 13,2 % kary maksymalnej. Nałożenie kary należy traktować jako podkreślenie naganności działań podmiotu dominującego w przedmiotowej sprawie, które to działania zakłócają swobodę i równość uczestników rynku, jak to wykazano w uzasadnieniu niniejszej decyzji. Wymiar kary ma zdaniem Organu Antymonopolowego spełnić również funkcję prewencyjną z tytułu stosowania praktyk ograniczających konkurencję sprzecznych z interesem publicznym.

Na decyzję o nałożeniu kary wpłynął również fakt, iż Spółka nie po raz pierwszy wykorzystując swoją pozycję na rynku narusza zasady konkurencji i stosuje praktyki ograniczające konkurencję. W prawomocnej decyzji nr RKT-11/2002 z dnia 10.05.2002r. Organ Antymonopolowy nakazał Spółce zaniechanie stosowania praktyki polegającej na narzucaniu przedsiębiorcom nadmiernie wygórowanych opłat za możliwość świadczenia pewnego rodzaju usług pogrzebowych na cmentarzu komunalnych w Głubczycach, tj. usług kopania, budowy grobowców i ekshumacji oraz stwierdził stosowanie przez Spółkę wraz z innymi przedsiębiorcami porozumienia, którego skutkiem było ograniczenie konkurencji na rynku usług pogrzebowych w zakresie wykonywania usług: kopania grobu, budowy grobowców i ekshumacji na cmentarzu komunalnym w Głubczycach. W prawomocnej decyzji nr RKT-08/2001 z dnia 28.03.2001r. nakazał zaniechanie stosowania praktyki ograniczającej konkurencję polegającej na przyznaniu przez Spółkę określonym przedsiębiorcom wyłączności na kopanie grobów, budowę, montaż i demontaż nagrobków, ekshumacje, otwieranie grobowców do pochówku, na cmentarzu będącym własnością Gminy Głubczyce, co było porozumieniem polegającym na ograniczeniu dostępu do rynku przedsiębiorcom nie objętym porozumieniem oraz nakazał zaniechanie stosowania przez Spółkę praktyki ograniczającej konkurencję polegającej na przyznaniu określonym przedsiębiorcom wyłączności na kopanie grobów, budowę, montaż i demontaż nagrobków, ekshumacje, otwieranie grobowców do pochówku, na cmentarzu będącym własnością Gminy Głubczyce, przez co Spółka przeciwdziałała ukształtowaniu się warunków do powstania i rozwoju konkurencji.

Nadmienić należy, że kary pieniężne stosowane są w sytuacjach, gdy zachowanie przedsiębiorcy nie tylko jest bezprawne, ale można także sprawcy przypisać winę w znaczeniu subiektywnym. Analizując kwestię winy Spółki należy stwierdzić, iż jako podmiot o wieloletnim doświadczeniu zajmujący się profesjonalnie prowadzeniem działalności na rynku składowania i wywozu odpadów komunalnych powinna zdawać sobie sprawę, iż nie może wykorzystywać swej pozycji na tym rynku do ograniczania powstania i rozwoju konkurencji oraz do narzucania nadmiernie wygórowanych cen.

W tej sytuacji Organ Antymonopolowy kierując się potrzebą zdecydowanego przeciwdziałania stosowaniu praktyk ograniczających konkurencję na rynku przez Spółkę uznał, że orzeczona kara powinna stanowić dolegliwość dla Spółki, aby w przyszłości nie dochodziło do podobnych zachowań, zmierzających do wykorzystywania zajmowanej pozycji na rynku kosztem innym uczestników rynku.

W związku z powyższym należało orzec jak w punkcie I.4 sentencji decyzji.

I.5. Zgodnie z treścią art. 101 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów jeżeli przedsiębiorca dopuścił się naruszenia zakazu określonego w art. 8, Organ Antymonopolowy może nałożyć w drodze decyzji karę pieniężną w wysokości stanowiącej równowartość od 1 000 do 5 000 000 euro, jednak nie większej niż 10% przychodu osiągniętego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary.

W myśl art. 115 w/w ustawy wartość euro, o której mowa w przepisach ustawy, podlega przeliczeniu na złote według kursu średniego walut obcych ogłoszonego przez Narodowy Bank Polski w ostatnim dniu roku kalendarzowego poprzedzającego rok nałożenia kary. Kurs ten na dzień 31.12.2003r. wyniósł 4,7170 PLN.

Gmina osiągnęła w 2003r. przychód w wysokości 31.811.254 (karta nr 212). Kwota 5 000 000 euro według obowiązującego kursu stanowi równowartość kwoty 23.585.000 PLN. 10% przychodu Gminy osiągniętego w 2003r. to 3.181.125,4 PLN. Zatem kwota 3.181.125,4 PLN może stanowić maksymalną wysokość kary nałożonej na Gminę na podstawie art. 101 ust. 2 pkt 1.

Ustalając wysokość nałożonej kary pieniężnej Organ Antymonopolowy wziął pod uwagę stopień naruszenia interesu publicznego przez Gminę, będący efektem zawarcia przez nią porozumienia ograniczającego konkurencję stwierdzonego w punkcie 1 sentencji niniejszej decyzji. Miał również na względzie, iż istotą sankcji jest uwypuklenie naganności stosowania wykazanej w niniejszej decyzji praktyki ograniczającej konkurencję. Decydując o nałożeniu kary Organ Antymonopolowy uwzględnił także możliwości finansowe adresata decyzji. Organ Antymonopolowy wymierzył karę w wysokości równowartości 3.000 euro, co stanowi 14.151 PLN i wynosi 0,44 % kary maksymalnej. Nałożenie kary należy traktować jako podkreślenie naganności działań podmiotu dominującego w przedmiotowej sprawie, które to działania zakłócają swobodę i równość uczestników rynku, jak to wykazano w uzasadnieniu niniejszej decyzji. Wymiar kary ma zdaniem Organu Antymonopolowego spełnić również funkcję prewencyjną z tytułu stosowania praktyk ograniczających konkurencję sprzecznych z interesem publicznym.

Na decyzję o nałożeniu kary wpłynął również fakt, iż Gmina Głubczyce nie po raz pierwszy wykorzystując swoją pozycję na rynku narusza zasady konkurencji i stosuje praktyki ograniczające konkurencję. W prawomocnej decyzji nr RKT-41/2000 z dnia 29.12.2000r. nakazano Gminie zaniechanie stosowania praktyki monopolistycznej z art. 5 ust. 1 pkt 7 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) polegającej na nadużywaniu pozycji dominującej na rynku poprzez uzależnianie zawarcia umowy ustalającej szczegółowe warunki odprowadzania ścieków od partycypacji przedsiębiorcy produkującego piwo w kosztach rozbudowy oczyszczalni.

Nadmienić należy, że kary pieniężne stosowane są w sytuacjach, gdy zachowanie przedsiębiorcy nie tylko jest bezprawne, ale można także sprawcy przypisać winę w znaczeniu subiektywnym. Analizując kwestię winy Gminy należy stwierdzić, iż jako podmiot o wieloletnim doświadczeniu nie powinna wykorzystywać swej pozycji na rynku składowania odpadów komunalnych obejmującym Głubczyce do ograniczania powstania i rozwoju konkurencji na rynku wywozu tych odpadów.

W tej sytuacji Organ Antymonopolowy kierując się potrzebą zdecydowanego przeciwdziałania stosowaniu praktyk ograniczających konkurencję na rynku przez Gminę uznał, że orzeczona kara powinna stanowić dolegliwość dla Gminy, aby w przyszłości nie dochodziło do podobnych zachowań, zmierzających do wykorzystywania zajmowanej pozycji na rynku kosztem innym uczestników rynku.

W związku z powyższym należało orzec jak w punkcie I.5 sentencji decyzji.

II. Zgodnie z art. 75 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, Organ Antymonopolowy rozstrzyga o kosztach w drodze postanowienia, które może być zamieszczone w decyzji kończącej postępowanie. W myśl art. 72 w/w ustawy jeżeli postępowanie zostało wszczęte z urzędu i w jego wyniku Organ Antymonopolowy stwierdził naruszenie przepisów ustawy, przedsiębiorca, który dopuścił się tego naruszenia, zobowiązany jest ponieść koszty postępowania. Kosztem niniejszego postępowania dla Organu Antymonopolowego, są wydatki związane z wymianą korespondencji w sprawie, które to koszty obliczył ogółem w wysokości 100 PLN. Z uwagi na to, iż niniejsze postępowanie zostało wszczęte z urzędu przeciwko dwóm podmiotom – Spółce i Gminie, Organ Antymonopolowy postanowił

podzielić poniesione ogółem koszty tego postępowania na dwie równe części i tak ustalonymi kosztami obciążyć obu uczestników postępowania, przez których zostały naruszone przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Stąd też:

- 1) biorąc pod uwagę, stwierdzone w punkcie w punkcie I.1, I.2 i I.3 sentencji niniejszej decyzji naruszenie przez Spółkę przepisów art. 5 ust. 1 pkt 6 oraz art. 8 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 i pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji konsumentów, Organ Antymonopolowy postanowił obciążyć tą stroną postępowania poniesionymi kosztami w wysokości 50 i zobowiązać do ich zwrotu, jak orzeczono to w postanowieniu zawartym w punkcie II.1,
- 2) biorąc pod uwagę, stwierdzone w punkcie w punkcie I.1 sentencji niniejszej decyzji naruszenie przez Gminę Głubczyce przepisów art.5 ust.1 pkt 6 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, Organ Antymonopolowy postanowił obciążyć tą stroną postępowania poniesionymi kosztami w wysokości 50 PLN i zobowiązać do ich zwrotu, jak orzekł to w postanowieniu zawartym w punkcie II.2.

Na postanowienie zawarte w punktach II niniejszej decyzji, na podstawie art.78 ust.6 ustawy antymonopolowej, w związku z art.479²⁸ § 1 pkt 2 k.p.c. przysługuje zażalenie do Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów- Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Katowicach, w terminie tygodnia od dnia doręczenia.

Koszty niniejszego postępowania strony zobowiązane są wpłacić na konto Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Warszawie w NBP o/o Warszawa Nr 51101010100078782231000000, w terminie 14 dni od dnia uprawomocnienia się niniejszej decyzji.

Stosownie do treści art. 78 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w związku z art. 479²⁸ § 2 k.p.c. – od niniejszej decyzji przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w terminie dwutygodniowym od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Katowicach.

Stosownie do art. 105 ust. 4 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów — karę pieniężną należy uiścić w terminie 14 dni od dnia uprawomocnienia się niniejszej decyzji na konto Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Warszawie w NBP o/o Warszawa 51101010100078782231000000.

Dyrektor Delegatury
Urzędu Ochrony Konkurencji
i Konsumentów w Katowicach
Alicja Kral