

DELEGATURA UOKiK W KATOWICACH

Katowice, 04.05.2006r.

RKT-411-35/06/MK

DECYZJA Nr RKT- 22/2006

I. Stosownie do art. 28 ust. 6 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst. jedn. Dz.U. z 2005r. Nr 244, poz. 2080) i § 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. Nr 18 poz. 172 ze zmian. Dz.U. z 2003r. Nr 6, poz. 68), po przeprowadzeniu postępowania antymonopolowego wszczętego z urzędu przeciwko Częstochowskiemu Przedsiębiorstwu Komunalnemu Sp. z o.o. z siedzibą w Sobuczynie, ul. Konwaliowa 1, 42-263 Wrzosowa,

-działając w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów:

1. Na podstawie art. 9 wymienionej na wstępie ustawy, **uznaje się** za praktykę ograniczającą konkurencję, o której mowa w art. 8 ust. 2 pkt 3 tej ustawy, nadużywanie przez Częstochowskie Przedsiębiorstwo Komunalne Sp. z o.o. w Sobuczynie pozycji dominującej na rynku świadczenia usług składowania odpadów na składowisku w Młynku-Sobuczynie, poprzez stosowanie w podobnych umowach z osobami trzecimi niejednorodnych warunków umów, stwarzających tym osobom zróżnicowane warunki konkurencji, w drodze stosowania rabatów cenowych dla przedsiębiorców składujących odpady na tym składowisku powyżej określonych limitów miesięcznych i **nakazuje się** zaniechania jej stosowania.

2. Na podstawie art. 101 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów **nakłada się** na Częstochowskie Przedsiębiorstwo Komunalne Sp. z o.o. w Sobuczynie, **karę pieniężną** w wysokości 83.000 PLN (słownie: osiemdziesiąttrzytysięcznych) płatną do budżetu państwa, z tytułu naruszenia zakazu, o którym mowa w art. 8 ust. 2 pkt 3 w/w ustawy, w zakresie opisanym w punkcie I.1. sentencji niniejszej decyzji.

II. Na podstawie art. 72 w związku z art. 75 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst. jedn. Dz.U. z 2005r. Nr 244, poz. 2080) oraz stosownie do art. 28 ust. 6 tej ustawy i § 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. Nr 18, poz. 172 z późn. zm.), po przeprowadzeniu wszczętego z urzędu postępowania w sprawie praktyk ograniczających konkurencję przeciwko Częstochowskiemu Przedsiębiorstwu Komunalnemu Sp. z o.o. z siedzibą w Sobuczynie, ul. Konwaliowa 1, 42-263 Wrzosowa,

- działając w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów:

postanawia się obciążyć Częstochowskie Przedsiębiorstwo Komunalne Sp. z o.o. w Sobuczynie, kosztami opisanego na wstępie postępowania w wysokości 52 PLN (słownie: pięćdziesiątdwa złote) oraz zobowiązuje się tego przedsiębiorcę do ich zwrotu na rzecz Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Uzasadnienie

W toku prowadzonego badania stanu konkurencji i koncentracji m.in. na rynku usuwania odpadów w woj. śląskim i opolskim (sygn. akt RKT-4001-01-05/03/MK), Delegatura Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Katowicach uzyskała informację wskazującą, iż Częstochowskie Przedsiębiorstwo Komunalne Sp. z o.o. w Sobuczynie (zwane dalej CzPK) stosuje dla przedsiębiorców składujących odpady stałe powyżej określonych limitów, rabaty cenowe. Po uzyskaniu powyższej informacji, Delegatura przeprowadziła postępowanie wyjaśniające (sygn. akt RKT-400-30/04/MK), którego celem było ustalenie czy stosowanie przez CzPK rabatów cenowych dla przedsiębiorców składujących odpady na składowisku administrowanym przez tego przedsiębiorcę, może stanowić praktykę ograniczającą konkurencję o jakiej mowa w art. 8 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (zwana dalej ustawą antymonopolową).

Ponieważ zebrane w toku postępowania wyjaśniającego dowody oraz poczynione ustalenia, dały podstawę do przypuszczenia, iż CzPK naruszyło przepisy ustawy antymonopolowej, postanowieniem nr 1 z dnia 24.03.2005r. zostało wszczęte z urzędu postępowanie, w związku z podejrzeniem nadużycia przez tego przedsiębiorcę pozycji dominującej na rynku świadczenia usług składowania odpadów na składowisku w Młynku-Sobuczynie, poprzez stosowanie rabatów cenowych dla przedsiębiorców składujących odpady na tym składowisku, powyżej określonych limitów miesięcznych, co stanowi praktykę ograniczającą konkurencję, o jakiej mowa w art. 8 ust. 2 pkt 3 w/w ustawy, polegającą na stosowaniu w podobnych umowach z osobami trzecimi niejednorodnych warunków umów, stwarzających tym osobom zróżnicowane warunki konkurencji.

Postanowieniem nr 2 z dnia 31.03.2005r. (karta nr 3) włączono do akt niniejszego postępowania antymonopolowego, informacje i dokumenty zebrane w postępowaniu wyjaśniającym w tej sprawie, o czym zawiadomiono stronę pismem z tego samego dnia.

Organ antymonopolowy ustalił co następuje

CzPK powstało z przekształcenia zakładu budżetowego Gminy Częstochowa w spółkę prawa handlowego, której jedynym udziałowcem jest ta Gmina. Przedsiębiorca ten realizuje zadania własne Gminy Częstochowa, wynikające z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz.1591 ze zmian.) w zakresie utrzymania, czystości i porządku, oraz budowy wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych (karta nr 99). Zadania te wynikają również z art. 16a pkt 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. o odpadach (Dz.U. z 2001r. Nr 62, poz. 628 ze zmian.), zgodnie z którym na gminie spoczywa obowiązek zapewnienia przez nią budowy, utrzymania i eksploatacji własnych lub wspólnych z innymi gminami lub przedsiębiorcami instalacji i urządzeń do odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych. Ponadto zgodnie z art. 9 ust. 1 tej ustawy odpady powinny być w pierwszej kolejności poddawane odzyskowi lub unieszkodliwianiu w miejscu ich powstawania. W celu realizacji powyższych zadań Gmina Częstochowa, zawarła z CzPK umowę nr OŚR.I.7015-2-23/05 z dnia 02.05.2005r. (karta nr 105), zgodnie z którą Gmina działając w trybie art. 3 i art. 9 ustawy z dnia 20 grudnia 1996r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 1997r. Nr 9, poz. 43 ze zmian.) powierzyła temu przedsiębiorcy na terenie tej gminy realizację zadań publicznych w zakresie utrzymania, czystości i porządku wynikających z obowiązujących w dniu zawarcia tej umowy przepisów art. 3 ust. 2 pkt 2a ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach tj. w zakresie budowy, utrzymania i eksploatacji instalacji i urządzeń odzysku i unieszkodliwiania odpadów. Realizując powyższe zadania CzPK jest zarządcą wysypiska odpadów w Młynku-Sobuczynie, na terenie Gminy Poczesna, znajdującym się w odległości ok. 10 km. od Częstochowy. Jak wynika z „Planu Gospodarki Odpadami dla Miasta Częstochowy na lata 2004-2015” opracowanego w 2003r. (karty nr 103 i 104) zgodnie z założeniami Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami, składowisko w

Młynku-Sobuczynie powinno nie tylko przyjmować odpady z terenu Gminy Częstochowa, ale pełnić funkcję regionalną i przyjmować odpady z terenu powiatu częstochowskiego i myszkowskiego. Gmina Częstochowa nie zawarła umów pisemnych na składowanie odpadów z terenu innych gmin, jednakże kierując się planowaną pojemnością tego składowiska oraz założeniami wynikającymi z w/w planów, przyjmuje na to składowisko odpady z terenu innych gmin powiatów częstochowskiego i myszkowskiego (karta nr 66).

Zgodnie z założeniami techniczno-ekonomicznymi, chłonność tego składowiska określono na 34 lata, a docelowym terminem jego eksploatacji jest 2040 rok. Natomiast „Plan Gospodarki Odpadami dla Miasta Częstochowy na lata 2004-2015”, przewiduje iż w 2004r. na składowisko to powinno trafić ok. (...) ton odpadów komunalnych, w tym:

- z miasta Częstochowy - (...) ton,
- powiatu częstochowskiego – (...) ton
- powiatu myszkowskiego – (...) ton.

Jak wynika z przekazanych przez CzPK informacji (karta nr 67) w 2004r. złożono na tym składowisku ok. (...) ton odpadów co oznacza, iż z terenu miasta Częstochowy oraz powiatu częstochowskiego i myszkowskiego jest składowanych ok. (...) % odpadów komunalnych.

Na składowisku administrowanym przez CzPK składują swoje odpady m.in. przedsiębiorcy, których przedmiotem działalności jest świadczenie w sposób zarobkowy i zorganizowany działalności w zakresie usuwania i odbierania odpadów (karta nr 40). Do największych z nich należą: SITA Częstochowa Sp. z o.o. w Częstochowie, Remondis Sp. z o.o. Oddział w Częstochowie i Robotnicza Spółdzielnia Mieszkaniowa „HUTNIK” w Częstochowie. Ponadto na składowisku tym składują swoje odpady również inni przedsiębiorcy zajmujący się usuwaniem odpadów oraz pozostałe podmioty.

Z akt sprawy wynika (karta nr 128 i 129), iż do września 2003r. na składowisku tym utylizowały swoje odpady również firmy braci S., wykonujące usługi w zakresie usuwania odpadów. Jednakże na skutek postępowania sądowego, przedsiębiorcy ci, zaczęli składować swoje odpady z terenu Gminy Częstochowa na wysypisku w Kamieńsku w woj. łódzkim, oddalonym od tej Gminy o kilkadziesiąt kilometrów.

Jak wynika z materiału dowodowego zgromadzonego w aktach niniejszego postępowania antymonopolowego, w kwietniu 2002r. (karta nr 41), CzPK złożyło do Zarządu Miasta Częstochowa wnioski o umożliwienie zarządowi tego przedsiębiorcy stosowania rabatów w opłatach za składowanie i unieszkodliwianie odpadów komunalnych na składowisku w Sobuczynie. Jako uzasadnienie powyższego wniosku CzPK wskazało na okoliczność, iż stosowanie rabatów cenowych podyktowane jest znacznym zmniejszeniem dostaw odpadów komunalnych wynikłych ze stosowania cen dumpingowych na innych pobliskich składowiskach. Skutkiem powyższego jest utrata przychodów tego przedsiębiorcy. Dlatego też CzPK zaproponował w tym wniosku wysokość udzielanych rabatów. Zdaniem tego przedsiębiorcy, zastosowanie preferencji cenowych zależnych od wielkości dostaw, jest uzasadnione. Na skutek powyższego wniosku, Rada Miasta Częstochowy uchwalała Nr 820/LXII/02 z dnia 16 maja 2002r. (karta nr 44) upoważniła Zarząd Miasta Częstochowy do ustalenia zasad udzielenia rabatu od opłat ustalonych w uchwale nr 698/LVI/01 Rady Miasta Częstochowy z dnia 20 grudnia 2001r. w sprawie ustalenia opłat za składowanie i unieszkodliwianie odpadów na składowisku odpadów prowadzonym przez CzPK, zgodnie z której pkt I opłata za składowanie odpadów komunalnych łącznie z frakcjami gromadzonymi selektywnie - grupa 20 wynosiła 50zł/Mg (karta nr 55). Następnie Zarząd Miasta Częstochowy uchwalała nr 239/24/2002 z dnia 27 maja 2002r. w sprawie ustalania zasad udzielenia rabatu do opłat za odpady komunalne łącznie z frakcjami gromadzonymi selektywnie - grupa 20 (karta nr 44 verte), ustalił następujące zasady udzielania rabatu dla dostawców odpadów komunalnych, łącznie z frakcjami gromadzonymi selektywnie - grupa 20, dostarczających łącznie:

- powyżej 500 ton odpadów - 5% rabatu,
- powyżej 1000 ton odpadów - 15% rabatu,
- powyżej 2500 ton odpadów - 30% rabatu,

-powyżej 3500 ton odpadów - 60% rabatu.

Wykonanie tej uchwały powierzono Naczelnikowi Wydziału Komunalnego oraz Prezesowi Częstochowskiego Przedsiębiorstwa Komunalnego Sp. z o.o. w Sobuczynie.

Następnie Zarządzeniem Nr 878/03 Prezydenta Miasta Częstochowy z dnia 1 grudnia 2003r. (karta nr 45), zostały ustalone następujące wysokości rabatów:

- dla przedsiębiorców składujących miesięcznie do 500 Mg - 0% rabatu
- dla przedsiębiorców składujących miesięcznie od 501Mg do 1000Mg - 5% rabatu
- dla przedsiębiorców składujących miesięcznie od 1001Mg do 3500 Mg - 45% rabatu
- dla przedsiębiorców składujących miesięcznie od 3501 Mg do 5000 Mg - 50% rabatu
- dla przedsiębiorców składujących miesięcznie ponad 5001 Mg -60% rabatu.

Z uwagi na trudności, zdaniem CzPK, w pozyskiwaniu odpadów komunalnych w ilościach wskazanych w Planie Gospodarki Odpadami, przedsiębiorca ten po raz kolejny zwrócił się do organów gminy o ustalenie wysokości rabatów. Dlatego też zarządzeniem Prezydenta Miasta Częstochowy Nr 1905/05 z dnia 20 stycznia 2005r. (karta nr 75), ustalono następujące wysokości rabatów:

- dla przedsiębiorców składujących miesięcznie do 500 Mg - 0% rabatu
- dla przedsiębiorców składujących miesięcznie od 501Mg do 1000Mg - 5% rabatu
- dla przedsiębiorców składujących miesięcznie od 1001Mg do 3500 Mg - 45% rabatu
- dla przedsiębiorców składujących miesięcznie powyżej 3500 Mg - 50% rabatu
- dla przedsiębiorców składujących miesięcznie powyżej 6500 Mg -59% rabatu.

Na skutek ustalenia powyższego zarządzenia, przedsiębiorcy składujący miesięcznie :

- do 500 Mg odpadów uiszczają - 50,00 zł./Mg odpadów
- od 501 Mg do 1000 Mg odpadów uiszczają - 47,50 zł./Mg odpadów
- od 1001Mg do 3500 Mg odpadów uiszczają -27,50 zł./Mg odpadów
- dla całości odpadów w ilości powyżej 3500 Mg -25,00 zł./Mg odpadów
- dla całości odpadów w ilości powyżej 6500 Mg - 20,50 zł./Mg odpadów.

Powyższe oznacza, iż na skutek stosowania przez CzPK rabatów, przedsiębiorcy, których przedmiotem działalności jest usuwanie odpadów, im składują miesięcznie więcej odpadów na składowisku w Młynku-Sobuczynie, tym płacą niższe opłaty za składowanie jednej tony odpadów komunalnych.

Jak wynika z informacji uzyskanych od CzPK, w okresie od stycznia do końca sierpnia 2004r. (karta nr 40) na 14 przedsiębiorców zajmujących się usuwaniem odpadów i składujących odpady na składowisku w Młynku-Sobuczynie, z możliwości uzyskania rabatu skorzystało (..) przedsiębiorców. Natomiast w okresie od stycznia do kwietnia 2005r. na (...) przedsiębiorców składujących odpady, rabaty uzyskało tylko (...) z nich (karta nr 100). Przedsiębiorcami którzy otrzymali rabat na składowane odpady są: (...) (karty nr 40, 100 i 101). Powyższe oznacza, iż z możliwości uzyskania rabatów i tym samym z możliwości uiszczania niższych opłat za składowanie odpadów, mogli skorzystać jedynie przedsiębiorcy wywożący i składujący miesięcznie duże ilości odpadów tj. ok. kilka tysięcy ton. (...) z tych przedsiębiorców, należy do międzynarodowych grup kapitałowych prowadzących działalność w zakresie transportu i usuwania odpadów w wielu krajach europejskich, oraz w wielu miastach Polski.

Organ antymonopolowy zważył co następuje.

I.1. 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 ustawy antymonopolowej, celem regulacji w niej przyjętej jest zapewnienie rozwoju konkurencji, ochrona przedsiębiorców narażonych na stosowanie praktyk monopolistycznych i ochrona interesów konsumentów. Ustawa ta znajduje zatem zastosowanie jedynie wówczas, gdy zagrożony lub naruszony zostaje interes publiczny, polegający na zapewnieniu właściwych warunków funkcjonowania rynku. W odniesieniu do przedsiębiorców, ustawa chroni konkurencję, a w odniesieniu do konsumentów, ich interesy jako zjawiska o charakterze

instytucjonalnym. Działaniami wymierzonymi w tak rozumianą konkurencję, bądź skierowanymi w tak pojmowane interesy konsumentów, są zatem jedynie takie działania, które dotyczą sfery interesów szerszego kręgu uczestników rynku, a więc gdy dotyczą one nie sytuacji pojedynczego przedsiębiorcy czy konsumenta, lecz zaburzeń na rynku, w rozumieniu negatywnych zjawisk charakteryzujących jego funkcjonowanie. Ingerencja organu antymonopolowego uzasadniona jest tylko wówczas, gdy służy ochronie tak pojętej konkurencji lub interesu konsumentów. Celem ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów nie jest więc ochrona prywatnoprawnego interesu przedsiębiorcy bądź konsumenta.

Dlatego też warunkiem koniecznym w niniejszej sprawie do stwierdzenia naruszenia przez CzPK przepisów niniejszej ustawy, konieczne jest wykazanie, iż działaniami tego przedsiębiorcy został dotknięty szerszy krąg uczestników rynku.

W niniejszej sprawie skutkami działań CzPK, zostali dotknięci konkurenci przedsiębiorców korzystających z rabatów cenowych, tj. przedsiębiorcy, którym rabaty te nie są udzielane, i którzy na skutek nie uzyskiwania rabatów ponoszą większe koszty składowania jednej tony odpadów. Ponadto skutkami powyższej polityki rabatowej tego przedsiębiorcy, zostają również dotknięci kontrahenci podmiotów, którym rabaty nie są udzielane, gdyż ponoszą oni w opłacie za usuwanie 1 tony odpadów, wyższy koszt składowania tych odpadów.

Tym samym skutkami działań CzPK, zostali dotknięci zarówno konkurenci przedsiębiorców, którym przedsiębiorca ten udziela rabaty, jak i kontrahenci przedsiębiorców nie uzyskujących rabatów tj. zlecający im wykonanie tego rodzaju usług.

Uzasadnia to zdaniem organu antymonopolowego twierdzenie, iż w niniejszej sprawie został naruszony interes publicznoprawny.

Dlatego też zastosowanie przepisów niniejszej ustawy do oceny działań CzPK jest uzasadnione.

Zgodnie z art. 8 ust. 2 pkt 3 ustawy antymonopolowej zakazane jest nadużycie przez przedsiębiorcę pozycji dominującej, polegające na stosowaniu w podobnych umowach z osobami trzecimi uciążliwych lub niejednorodnych warunków umów, stwarzających tym osobom zróżnicowane warunki konkurencji.

Tym samym warunkami koniecznymi do stwierdzenia naruszenia art. 8 ust. 2 pkt 3 ustawy antymonopolowej, jest kumulatywne spełnienie następujących przesłanek:

- posiadanie przez przedsiębiorcę pozycji dominującej,
- nadużywanie tej pozycji,
- stosowanie w podobnych umowach z osobami trzecimi uciążliwych lub niejednorodnych warunków umów, stwarzających tym osobom zróżnicowane warunki konkurencji.

Do wykazania, iż przedsiębiorca nadużywa pozycji dominującej na rynku konieczne jest udowodnienie, że przedsiębiorca stosujący praktykę, posiada pozycję dominującą na rynku właściwym w danej sprawie. Warunkiem niezbędnym do powyższego, jest w pierwszej kolejności zdefiniowanie rynku właściwego w danej sprawie oraz określenie pozycji na tym rynku przedsiębiorcy stosującego praktykę. Ustawodawca w art. 4 pkt 9 w/w ustawy, zdefiniował, iż przez pozycję dominującą należy rozumieć pozycję przedsiębiorcy, 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%. Z kolei pkt 8 tego artykułu, definiuje, iż rynkiem właściwym jest 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. Tym samym do zdefiniowania rynku właściwego, konieczne jest właściwe określenie rynku produktowego oraz geograficznego. Zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dawna nazwa Sąd Antymonopolowy, wyrok z dnia 04.10.1993r.

sygn. akt XVII Amr 29/93), należy dążyć do możliwie wąskiej segmentacji rynku. Im wężej uda się zdefiniować rynek w ujęciu produktowym oraz geograficznym, tym większy udział może mieć przedsiębiorca na danym rynku, co wyznacza poziom jego dominacji i zarazem wskazuje ograniczenia jakie stwarza mu ustawa antymonopolowa.

Jak wykazano to w części dotyczącej ustalenia stanu faktycznego przedmiotem działalności CzPK jest realizacja zadań własnych Gminy Częstochowa, wynikających z przytoczonych przepisów prawnych tj. m.in. z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym, w zakresie utrzymania wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych oraz czystości i porządku w gminie. W celu realizacji powyższych zadań, Gmina Częstochowa, umową z dnia 02.05.2005r. powierzyła CzPK (karta nr 105) realizację zadań własnych w zakresie utrzymania, czystości i porządku w gminach. Oznacza to tym samym, iż przedmiotem działalności CzPK jest realizacja zadań własnych tej Gminy w zakresie świadczenia usług utrzymania i eksploatacji składowiska odpadów. Tym samym rynkiem produktowym w tej sprawie jest rynek świadczenia usług składowania odpadów.

Ponieważ zadaniem własnym każdej gminy jest realizacja zadań w zakresie m.in. utrzymania wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, co wynika z przytoczonych powyżej przepisów prawnych, każda z gmin posiada tzw. „monopol prawny” na rynku świadczenia usług składowania odpadów z jej terenu. Skutkiem powyższego inne gminy, nawet te ościennie, dysponujące składowiskami odpadów mogą, ale nie muszą zgodzić się na przyjęcie odpadów z terenu sąsiednich gmin. Dlatego też w orzecznictwie antymonopolowym przeważa teza, iż rynkiem geograficznym dla rynku produktowego świadczenia usług składowania odpadów jest teren danej gminy (np. wyrok z dnia 16.06.2005r. sygn. akt XVII Ama 73/03).

Jak opisano to w części dotyczącej ustalenia stanu faktycznego, zgodnie z Planem Gospodarki Odpadami dla m. Częstochowy, składowisko w Młynku-Sobuczynie ma pełnić funkcję składowiska regionalnego i dlatego przyjmuje odpady nie tylko z terenu Gminy Częstochowa, ale również z powiatu częstochowskiego oraz myszkowskiego. Powyższe zdaniem organu antymonopolowego skłania do szerszego niż obszar Gminy Częstochowa wyznaczenia rynku geograficznego w tej sprawie.

Dlatego też w ocenie organu antymonopolowego rynkiem geograficznym właściwym w tej sprawie, na którym panują zbliżone warunki konkurencji, jest teren Gminy Częstochowa oraz powiatu częstochowskiego i myszkowskiego.

Tym samym rynkiem właściwym w tej sprawie jest rynek składowania odpadów z terenu Gminy Częstochowa oraz powiatu częstochowskiego i myszkowskiego na składowisku w Młynku-Sobuczynie.

Składowisko w Młynku-Sobuczynie będące w posiadaniu CzPK jest jedynym składowiskiem urządzonym dla potrzeb Gminy Częstochowa. Ponadto w toku tego postępowania ustalono, iż jak przedstawiono to również w części dotyczącej ustalenia stanu faktycznego, ogółem z terenu gminy i powiatu częstochowskiego oraz myszkowskiego, na składowisku tym jest utylizowanych ok. (...)% odpadów komunalnych z tego obszaru.

Tym samym CzPK posiadając jedyne składowisko urządzone dla potrzeb tej Gminy, oraz przyjmując łącznie z terenu tej gminy oraz powiatów częstochowskiego i myszkowskiego ok. (...)% odpadów, zajmuje na rynku świadczenia usług składowania odpadów z tego obszaru, w rozumieniu art. 4 pkt 9 ustawy antymonopolowej pozycję dominującą. Posiada zatem na tym rynku siłę ekonomiczną, przy użyciu której może zapobiegać skutecznej konkurencji i działać niezależnie od zachowania swych kontrahentów, a w szczególności eksploatować swoją pozycję ich kosztem.

Dlatego też działania CzPK na rynku świadczenia usług składowania odpadów, mogą podlegać ocenie w świetle przepisów ustawy antymonopolowej.

W toku niniejszego postępowania antymonopolowego, CzPK wskazał, jako konkurencyjne do składowiska w Młynku-Sobuczynie, wysypisko w Kamieńsku, gdyż firmy braci S. składują na tym wysypisku ok. (...) odpadów z terenu Gminy Częstochowa (karta nr 67). W ocenie organu antymonopolowego nie można zgodzić z takim twierdzeniem, gdyż

składowanie odpadów na tym składowisku przez tych przedsiębiorców, nie jest efektem ich swobodnego wyboru, ale skutkiem przeprowadzonego postępowania sądowego z udziałem CzPK. Dlatego też od września 2003r. przedsiębiorcy ci nie składują tych odpadów w Młynku-Sobuczynie, ale utylizują je na wysypisku w Kamieńsku (karta nr 127). Tym samym nie można uznać, iż składowisko w Kamieńsku jest substytucyjne względem składowiska w Młynku-Sobuczynie.

Należy również zaznaczyć, iż jak ustalono w toku tego postępowania przedsiębiorcy wywożący odpady z terenu Gminy Częstochowa oraz powiatu częstochowskiego i myszkowskiego, składują je na składowisku w Młynku-Sobuczynie (karta nr od 107 do nr 113 i nr 117). Oznacza to iż, przedsiębiorcy zajmujący się w sposób profesjonalny wywozem odpadów z tego terenu, nie są zainteresowani ich składowaniem na innych wysypiskach. Tym samym nie można zgodzić się z tezą substytucyjności innych składowisk względem składowiska w Młynku-Sobuczynie. Powyższe jest zgodne ze stanowiskiem Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wyrażonym w wyroku z dnia 16.06.2005r. (sygn. akt XVII Ama 73/03), w którym Sąd stwierdził, iż potencjalna możliwość wywozu odpadów na inne wysypiska nie ma znaczenia w sytuacji gdy konkurenci ubiegają się o dostęp tylko do jednego z nich.

Posiadanie pozycji dominującej samo przez się nie narusza prawa. Narusza prawo dopiero jej nadużywanie, przejawiające się w stosowaniu zakazanych praktyk ograniczających konkurencję. Dlatego też kolejnym warunkiem niezbędnym do uznania, że CzPK naruszyło art. 8 ust. 2 pkt 3 ustawy antymonopolowej, jest wykazanie, iż przedsiębiorca ten nadużywa posiadanej pozycji na tym rynku w szczególności poprzez stosowanie w podobnych umowach z osobami trzecimi uciążliwych lub niejednorodnych warunków umów, stwarzających tym osobom zróżnicowane warunki konkurencji.

Art. 8 ust. 2 pkt 3 w/w ustawy, ma za zadanie zapewnić równość szans konkurowania na rynku zarówno konkurentów jak i kontrahentów podmiotu o pozycji dominującej na rynku. Tym samym przepis ten ma chronić zarówno konkurentów jak i kontrahentów przed skutkami nierównoprawnego traktowania tych przedsiębiorców na rynku przez przedsiębiorcę posiadającego pozycję dominującą. Nierówne traktowanie czyli różnicowanie warunków umów może się odnosić zarówno do warunków cenowych jak i nie cenowych. Udzielanie rabatów należy zaliczyć do cenowych praktyk dyskryminacyjnych, jeżeli ich udzielanie nie jest uzasadnione różnicami w kosztach. Rabatami naruszającymi przepisy antymonopolowe są np. tzw. rabaty za wierność, udzielane stałym kontrahentom, gdyż mają one na celu przywiązanie odbiorców za pomocą niższych cen niż normalnie stosowane w obrocie handlowym, jako wynik równoważenia podaży z popytem. Nie są natomiast uważane za przejaw praktyki nadużycia pozycji dominującej rabaty ilościowe, udzielane kontrahentom nabywającym duże ilości towaru, na skutek czego u dominanta powstają oszczędności w kosztach. (E.Modzelewska-Wąchal. Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz. Rok 2002, Wydawnictwo Twigger str. 109). Tym samym dopuszczalność stosowania rabatów uzależniona jest od tego czy stosowanie ich znajduje uzasadnienie ekonomiczne-kosztowe.

W ocenie organu antymonopolowego w niniejszej sprawie nie ma obiektywnych, ekonomicznych i kosztowych przesłanek do stosowania rabatów cenowych w zależności od ilości składowanych odpadów.

Jak wykazano to w części tej decyzji opisującej stan faktyczny, CzPK udziela rabaty cenowe w zależności od ilości składowanych miesięcznie odpadów komunalnych. Skutkiem powyższego, im przedsiębiorca składa więcej odpadów na składowisku, tym uiszcza niższą opłatę za ich składowanie. Należy również wskazać na progresywny charakter tych rabatów. Jak wskazano w części opisującej stan faktyczny, przedsiębiorca składający do 1000 Mg odpadów uzyskuje 5% rabatu, podczas gdy przedsiębiorca składający miesięcznie o jedną tonę więcej odpadów czyli od 1001 Mg do 3500 Mg, uzyskuje już 45% rabatu. Natomiast maksymalny rabat za składowanie odpadów może wynieść nawet 59% od ceny składowania w wysokości 50zł/Mg, dla przedsiębiorców składających odpady w ilości powyżej 6500 Mg/miesiąc. Jednakże rabaty

były udzielane tylko kilku kontrahentom, składującym na składowisku znacznie większą ilość odpadów niż inni, mali przedsiębiorcy.

W ocenie organu antymonopolowego stosowanie przez CzPK rabatów cenowych, nie jest uzasadnione żadnymi czynnikami ekonomicznymi, w tym powstałymi u tego przedsiębiorcy oszczędnościami w kosztach w przypadku składowania większej ilości odpadów. Koszt składowania 1 Mg odpadów, jest taki sam zarówno w przypadku gdy przedsiębiorca składowuje do 500 Mg odpadów miesięcznie jak i powyżej 6.500 Mg miesięcznie. Tym samym stosowanie tych rabatów uprzywilejowuje przedsiębiorców uzyskujących rabaty nawet w wysokości 59% w stosunku do ceny pierwotnej, w stosunku do przedsiębiorców ich nie uzyskujących. Działania te mają na celu zapobiec poszukiwaniu przez tych przedsiębiorców możliwości składowania odpadów na innych wysypiskach.

Potwierdzeniem tej tezy jest również stanowisko CzPK, które w toku niniejszego postępowania nie potrafiło wskazać żadnych przesłanek kosztowych, które uzasadniałyby stosowanie niższych cen dla niektórych kontrahentów. Przykładowo CzPK w piśmie z dnia 07.07.2005r. stwierdziło, iż koszt usługi składowania odpadów świadczony dla różnych dostawców jest taki sam, a różnica w ponoszonych opłatach wynika jedynie z ilości składowanych odpadów. Oznacza to zdaniem organu antymonopolowego, iż stosowane rabaty mają za zadanie jedynie zachęcić przedsiębiorców do składowania na tym składowisku jak największej ilości odpadów i zapobiec ich wywożeniu na inne wysypiska.

Należy również podkreślić iż jak wynika z informacji zebranych w tym postępowaniu, zarówno w latach poprzedzających wprowadzenie rabatów jak i latach następnych CzPK uzyskiwało zysk zarówno z działalności operacyjnej jak i z całej działalności (karty nr 101, 124, 129 i 139).

Powyższe stanowisko organu antymonopolowego zgodne jest z orzecznictwem Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Przykładowo w wyroku z dnia 9 maja 2001r. (sygn. akt XVII Ama 76/00), Sąd uznał, iż „...podmiot posiadający pozycję dominującą na rynku nie ma możliwości stosowania cen (w tym upustów i bonifikat), które powodują podmiotowy podział rynku lub też powodujących uprzywilejowanie niektórych z nich”.

W niniejszej sprawie stosowanie różnych cen spowodowało podział przedsiębiorców składujących odpady, na tych którym rabaty są udzielane oraz na tych spośród nich, którzy nie mogą z nich korzystać. Skutkiem takiego podziału jest niewątpliwie uprzywilejowanie przedsiębiorców korzystających z rabatów, gdyż ponoszą oni niższe koszty składowania odpadów na tym składowisku. Koszty składowania odpadów są jednym z czynników cenotwórczych opłaty za usuwanie odpadów. Tym samym na skutek uiszczenia przez niektórych przedsiębiorców niższych opłat za składowanie odpadów, przedsiębiorcy ci mogą zaoferować swoim kontrahentom opłaty za wywóz tych odpadów w niższej wysokości. Powoduje to, iż kontrahenci nie korzystający z rabatów, konkurują na rynku usuwania odpadów na gorszych warunkach niż przedsiębiorcy korzystający z tych rabatów.

Należy również zaznaczyć, iż rabaty uzyskują głównie przedsiębiorcy należący do międzynarodowych grup kapitałowych, świadczący usługi usuwania odpadów w wielu krajach oraz miastach Polski. Przedsiębiorcy ci posiadają dostateczne środki finansowe oraz lepszą i nowocześniejszą od mniejszych konkurentów bazę techniczną i logistyczną niezbędną do świadczenia tego rodzaju usług. Ponoszenie niższych kosztów składowania odpadów, stawia tych przedsiębiorców dodatkowo jeszcze w uprzywilejowanej pozycji gdyż mogą oni oferować swoim kontrahentom niższe ceny za wywóz odpadów, niż przedsiębiorcy nie korzystający z rabatów.

Tym samym stosowanie przez CzPK rabatów za składowanie odpadów na tym składowisku, uprzywilejowuje przedsiębiorców korzystających z rabatów w stosunku do pozostałych kontrahentów i stwarza przedsiębiorcom usuującym odpady zróżnicowane warunki konkurencji na rynku usuwania odpadów komunalnych.

Wobec powyższego biorąc pod uwagę ustalenia poczynione na podstawie materiału dowodowego zebranego w aktach sprawy, organ antymonopolowy stanął na stanowisku, iż powyżej opisane działania CzPK wyczerpują przesłanki konieczne do uznania, że przedsiębiorca

ten poprzez stosowanie rabatów cenowych dla przedsiębiorców składających odpady na tym składowisku powyżej określonych limitów miesięcznych, stosuje praktykę ograniczającą konkurencję o jakiej mowa w art. 8 ust. 2 pkt 3 tej ustawy, polegającą na stosowaniu w podobnych umowach z osobami trzecimi niejednorodnych warunków umów, stwarzających tym osobom zróżnicowane warunki konkurencji.

Stąd też orzeczono jak w punkcie I.1. sentencji niniejszej decyzji.

2. Stosownie do art. 101 ust. 1 pkt 1 ustawy antymonopolowej, Prezes Urzędu może nałożyć na przedsiębiorcę karę pieniężną, jeżeli przedsiębiorca ten choćby nieumyślnie dopuścił się naruszenia zakazu określonego w art. 5 w zakresie niewyłączonym na podstawie art. 6 i 7, lub zakazu o jakim mowa w art. 8 tej ustawy, w wysokości nie większej niż 10 % przychodu osiągniętego przez tego przedsiębiorcę w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary.

Organ antymonopolowy uznał w punkcie I.1 niniejszej decyzji, iż działania CzPK naruszyły art. 8 ust. 2 pkt 3 w/w ustawy, co wykazano w uzasadnieniu do tego punktu decyzji.

Dlatego też organ antymonopolowy uznał za celowe nałożenie na tego przedsiębiorcę kary pieniężnej. 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 CzPK, należy stwierdzić, iż jako przedsiębiorca o wieloletnim doświadczeniu, powinien sobie zdawać sprawę, że podejmowanymi decyzjami nie może stwarzać różnych warunków konkurencji przedsiębiorcom działającym na rynku usuwania odpadów komunalnych. Dlatego też nałożenie kary pieniężnej ma być podkreśleniem winy tego przedsiębiorcy oraz naganności stosowania praktyk, które zakłóciły zasady konkurencji na rynku usuwania odpadów komunalnych.

Mając powyższe na uwadze organ antymonopolowy uznał za uzasadnione nałożenie na CzPK kary pieniężnej za naruszenie przepisów tej ustawy.

Ustalając wymiar kary pieniężnej wzięto pod uwagę, skutki jakie spowodowało stosowanie powyższej praktyki, przede wszystkim dla konkurentów na rynku usług usuwania odpadów, którym działania CzPK stworzyły zróżnicowane warunki konkurencji. Skutki tej praktyki odczuwalne są również dla kontrahentów przedsiębiorców nie korzystających z rabatów tj. również konsumentów tych przedsiębiorców, którzy w cenie za wywóz odpadów ponosili większe koszty ich składowania. Tym samym w ocenie organu antymonopolowego, CzPK w nieuzasadniony sposób różnicując kontrahentów, dopuścił się poważnego naruszenia zasad konkurencji. Dlatego też ustalając wymiar kary pieniężnej uznano, iż powinna ona spełniać przede wszystkim funkcję represyjną za naruszenie przepisów ustawy, nie ztracając przy tym funkcji prewencyjnej tj. zapobieganiu naruszeniom tych przepisów w przyszłości.

Biorąc pod uwagę przedstawione przez CzPK sprawozdanie dotyczące wysokości przychodów tego przedsiębiorcy w 2005r. (karta nr 139), maksymalny wymiar kary z uwzględnieniem zasad określonych w art. 101 ust. 1 pkt 1 ustawy antymonopolowej mógł wynieść około 830.303,9 PLN. Jednakże organ antymonopolowy postanowił obciążyć tego przedsiębiorcę kwotą kary pieniężnej w wysokości 83.000 PLN (słownie: osiemdziesiąttrzytysiące złotych) tj. około 10% kary maksymalnej jaką mógłby nałożyć Prezes Urzędu za naruszenie przepisów tej ustawy. W ocenie organu antymonopolowego kara pieniężna w/w wysokości spełnia zarówno rolę represyjną za naruszenie przepisów ustawy antymonopolowej jak i prewencyjną. Przy ustaleniu wymiaru kary wzięto pod uwagę, iż pomimo tego, że CzPK w poważny sposób naruszyło zasady konkurencji, to jednakże skutki tej praktyki były odczuwalne przede wszystkim na lokalnym rynku składowania odpadów oraz miały skutki na powiązanych z tym rynkiem, rynkiem usuwania odpadów. Ponadto jako okoliczność łagodzącą przy ustaleniu wymiaru kary pieniężnej wzięto również pod uwagę, iż CzPK naruszyło przepisy ustawy antymonopolowej po raz pierwszy.

Dlatego też, organ antymonopolowy nałożył na tego przedsiębiorcę karę pieniężną w wysokości 83.000 PLN.

Zgodnie z art. 105 ust. 4 ustawy antymonopolowej, karę należy 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.

Stąd też orzeczono jak punkcie I.2 sentencji niniejszej 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 stwierdzono naruszenie przepisów tej ustawy, przedsiębiorca, który dopuścił się tego naruszenia, zobowiązany jest ponieść koszty tego postępowania.

Postępowanie w sprawie stosowania przez CzPK praktyk ograniczających konkurencję zostało wszczęte z urzędu. W wyniku tego postępowania organ antymonopolowy w punkcie I.1 sentencji niniejszej decyzji stwierdził naruszenie przez tego przedsiębiorcę przepisów tej ustawy. Kosztami niniejszego postępowania są wydatki w wysokości 52 PLN (słownie: pięćdziesiątdwa złote) związane z wymianą korespondencji. W związku z powyższym organ antymonopolowy postanowił obciążyć CzPK kosztami postępowania w wysokości 52 PLN i zobowiązać do ich zwrotu na rzecz Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Stąd należało orzec jak w punkcie II sentencji niniejszej decyzji.

Koszty niniejszego postępowania przedsiębiorca obowiązany jest 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.

Na postanowienie zawarte w punkcie II niniejszej decyzji, na podstawie art. 78 ust. 1 i ust. 6 ustawy antymonopolowej oraz art. 479(28) § 2 i § 3 k.p.c. w związku z art. 479(32) § 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.

Stosownie do treści art. 78 ust. 1 ustawy antymonopolowej w związku z art. 479(28) § 2 i § 3 k.p.c. – od niniejszej decyzji przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w terminie dwutygodniowym od daty jej doręczenia, za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Katowicach.

DYREKTOR DELEGATURY
Urzędu Ochrony Konkurencji
i Konsumentów w Katowicach

ALICJA KRAL