



**PREZES
URZĘDU OCHRONY KONKURENCJI
I KONSUMENTÓW**

DELEGATURA W BYDGOSZCZY

ul. Długa 47, 85-034 Bydgoszcz
tel. (052) 345-56-44, Fax (052) 345-56-17
E-mail: bydgoszcz@uokik.gov.pl

Bydgoszcz, 31 grudnia 2009r.

Znak: RBG-411-19/05/PD

DECYZJA NR RBG- 24/2009

I. Na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn. Dz. U. z 2005r. Nr 244, poz. 2080 ze zm.) oraz stosownie do art. 28 ust. 6 tej ustawy i § 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 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 zm.) w związku z art. 131 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331 ze zm.), po przeprowadzeniu postępowania antymonopolowego na wniosek Jerzego Wiśniewskiego, prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo Wielobranżowe Produkcyjno-Usługowo-Handlowe „SANIBUD” Jerzy Wiśniewski w Nowym Mieście Lubawskim

- w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów –

nie stwierdza się stosowania przez Gminę Biskupiec praktyki ograniczającej konkurencję, o której mowa w art. 8 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 powołanej wyżej ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o ochronie konkurencji i konsumentów, polegającej na nadużywaniu pozycji dominującej na lokalnym rynku odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych odbieranych od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy Zbiczno poprzez nie wyrażenie zgody na składowanie przez Jerzego Wiśniewskiego, prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo Wielobranżowe Produkcyjno-Usługowo-Handlowe „SANIBUD” Jerzy Wiśniewski w Nowym Mieście Lubawskim odpadów odbieranych od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy Zbiczno na składowisku w Łąkorzu, eksploatowanym przez Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Biskupcu.

II. Na podstawie art. 105 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2000r., Nr 98, poz.1071 ze zm.) w zw. z art. 86 i 80 ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o ochronie konkurencji i konsumentów oraz stosownie do art. 28 ust. 6 tej ustawy i § 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia z dnia 19 lutego 2002 r. w sprawie określenia właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w związku z art. 131 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007r. o ochronie konkurencji konsumentów,

- w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów –

umarza się w stosunku do Jerzego Wiśniewskiego prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo Wielobranżowe Produkcyjno-Usługowo-Handlowe „SANIBUD” Jerzy Wiśniewski w Nowym Mieście Lubawskim postępowanie antymonopolowe wszczęte w dniu 17 lutego 2006r. w sprawie stosowania przez Gminę Biskupiec praktyki ograniczającej konkurencję, o której mowa w art. 8 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 powołanej wyżej ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o ochronie konkurencji i konsumentów, polegającej na nadużywaniu pozycji dominującej na lokalnym rynku odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych odbieranych od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy Zbiczno poprzez nie wyrażenie zgody na składowanie przez Jerzego Wiśniewskiego, prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo Wielobranżowe Produkcyjno-Usługowo-Handlowe „SANIBUD” Jerzy Wiśniewski w Nowym Mieście Lubawskim odpadów odbieranych od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy Zbiczno na składowisku w Łąkorzu, eksploatowanym przez Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Biskupcu.

Uzasadnienie

Do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (**dalej: Prezes Urzędu, organ antymonopolowy**), wpłynęło pismo Jerzego Wiśniewskiego, prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo Wielobranżowe Produkcyjno-Usługowo-Handlowe „SANIBUD” Jerzy Wiśniewski w Nowym Mieście Lubawskim (**dalej także: Jerzy Wiśniewski, SANIBUD, Wnioskodawca**), w którym wniósł on o wszczęcie przeciwko Zakładowi Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Biskupcu (**dalej także: Zakład, ZGKiM**) po modyfikacji wniosku - przeciwko Gminie Biskupiec, (**dalej także: Gmina, Uczestnik**) postępowania antymonopolowego w sprawie praktyk ograniczających konkurencję. Wnioskodawca zarzucił Gminie naruszenie art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o ochronie konkurencji i konsumentów (**dalej także: ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów, OKiKU, ustawa antymonopolowa**).

W uzasadnieniu wniosku Jerzy Wiśniewski podniósł, że prowadząc działalność gospodarczą w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy Zbiczno na podstawie decyzji Wójta Zbiczna z dnia 18 lutego 2003r. nr Or. 6431-1/03, był zmuszony do składowania zebranych odpadów na składowisku odpadów Łąkorzu, administrowanym przez Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Biskupcu. To składowisko bowiem było wskazane w tej decyzji jako jedyne, z którego mógł Wnioskodawca korzystać. Mimo to, administrator składowiska w 2004r. nie wyraził zgody na składowanie na tym składowisku odpadów przez Wnioskodawcę i odmówił zawarcia umowy na składowanie odpadów, podobnej do tej, jaka wiązała obie strony do końca 2003r. SANIBUD zarzucił także Zakładowi, że ten nie wskazał w piśmie zawierającym odmowę żadnego uzasadnienia swojego stanowiska.(k 3) W kolejnym piśmie podniesiono także, że SANIBUD nie ma możliwości składowania odpadów na innych składowiskach z powodów zarówno ekonomicznych (wysokie koszty transportu) jak i z powodu gminnej polityki gospodarowania odpadami, zgodnie z którą gminne składowiska co do zasady nie przyjmują odpadów z terenów innych gmin. (k. 19). W konsekwencji - w ocenie SANIBUD-u - ograniczono mu dostęp do rynku odbierania odpadów komunalnych z terenu Gminy Zbiczno, co skutkowało cofnięciem zezwolenia na prowadzenie działalności w tym zakresie na terenie Gminy Zbiczno.

W oparciu o złożony wniosek Prezes Urzędu wszczął na podstawie postanowienia z dnia 17 lutego 2006r. nr RBG 13/2006, zmienionego postanowieniem z dnia 26 czerwca 2006r. nr RBG 64/2006, przeciwko Gminie Biskupiec postępowanie antymonopolowe w związku z podejrzeniem stosowania praktyki ograniczającej konkurencję, polegającej na nadużywaniu pozycji dominującej na lokalnym rynku odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych odbieranych od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy Zbiczno poprzez nie wyrażenie zgody na składowanie przez Jerzego Wiśniewskiego, prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo Wielobranżowe Produkcyjno-Usługowo-Handlowe „SANIBUD” Jerzy Wiśniewski w Nowym Mieście Lubawskim odpadów odbieranych od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy Zbiczno na składowisku w Łąkorzu, eksploatowanym przez Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Biskupcu (k. 26 i 68).

W odpowiedzi na twierdzenia i zarzuty SANIBUD-u, Gmina Biskupiec w piśmie z dnia 8 marca 2006r. (k. 30-32) stwierdziła, że nie posiada pozycji dominującej na lokalnym rynku odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, ponieważ w okolicy funkcjonują składowiska w Lipowcu, Brodnicy i miejscowości Niedźwiedź, a ich odległość od siedziby Wnioskodawcy jest zbliżona do tej dzielącej go od Łąkorza. Ponadto skarżony przedsiębiorca podniósł, że co prawda Zakład będący jednostką organizacyjną Gminy był związany z SANIBUD-em do końca 2003r. umową nr 7/2003 na składowanie odpadów, jednakże - w jego ocenie - od samego początku trwania tego stosunku prawnego Jerzy Wiśniewski nie wypełniał podstawowych obowiązków z niego wynikających. Nie dostarczał bowiem na składowisko zadeklarowanej w treści umowy ilości odpadów. W umowie określono, że SANIBUD będzie dostarczał około 250m³ odpadów miesięcznie, zaś faktycznie dostarczył ich w całym 2003r. w ilości 13 m³. Z tego względu Zakład próbował renegotjować warunki umowy w celu doprecyzowania ilości dostarczanych przez SANIBUD odpadów. Wnioskodawca jednak odmówił zmiany umowy. W toku rozprawy administracyjnej przeprowadzonej przed Prezesem UOKiK, Zakład wyjaśnił także, że konieczność przyjmowania większej niż 13 m³ rocznie ilości odpadów była spowodowana chęcią pozyskania środków na inwestycje. Modernizacja składowiska była bowiem konieczna ze względu na wymagania dostosowania jego infrastruktury do nowych standardów. Współpraca z SANIBUD-em w 2003r. pokazała tymczasem, że niemożliwe jest planowanie budżetu przy tak niestabilnym zachowaniu kontrahenta. W tej sytuacji, w ocenie ZGKiM, odmowa zawarcia kolejnej umowy na 2004r. była całkowicie uzasadniona. Zdaniem Gminy, SANIBUD sam „wyłączył się z rynku”. Udzielając dalszych wyjaśnień w sprawie, Gmina Biskupiec podnosiła, iż istnieje duże prawdopodobieństwo, że Wnioskodawca wywozi odpady z terenu Gminy Zbiczno na składowisko w Lipowcu.

W toku postępowania antymonopolowego SANIBUD rozwinął swoją argumentację, podnosząc, że faktyczna ilość odpadów jaka możliwa była do zebrania z terenu Gminy Zbiczno to około 49 m³ miesięcznie, tak więc ustalenie tak dużej ilości odpadów w umowie (250m³), miało na celu wyeliminowanie SANIBUD-u z rynku. Wywożenie natomiast odpadów na składowisko w Lipowcu, zamiast na składowisko w Łąkorzu, było spowodowane krótkimi godzinami otwarcia tego ostatniego, tj. od 7.00 do 15.00. Z tego powodu często samochody wracały bez zrzutu odpadów. SANIBUD skarżył się także, że nikt go nie poinformował o możliwości zrzucania odpadów w późniejszych godzinach. W rezultacie niedogodne godziny otwarcia składowiska w Łąkorzu, a także zły stan drogi dojazdowej, która często uniemożliwiała wjazd śmieciarki na składowisko, zmusiły SANIBUD do zrzucania odpadów na składowisko w Lipowcu, które było otwarte do godz. 18.00.

Ponadto, co do ilości odpadów określonych w umowie nr 7/2003, Jerzy Wiśniewski podniósł, że nie miał wpływu na jej treść, a określenie zarówno miesięcznej ilości odpadów jak i godzin otwarcia składowiska dokonał samodzielnie ZGKiM. Wnioskodawca nie był w stanie wskazać orientacyjnej ilości odpadów, jaką mógłby dostarczać na składowisko w Łąkarzu, ponieważ nie miał wiedzy na temat ilości odpadów zbieranych w latach poprzednich z terenu Gminy Zbiczno. Nie badał tego przed podjęciem działalności.

Mimo tych okoliczności, Zakład odmówił - w ocenie Wnioskodawcy niezasadnie - zawarcia umowy na rok 2004, co było bezpośrednią przyczyną zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej przez SANIBUD na rynku odbierania odpadów komunalnych z terenu Gminy Zbiczno.

Gmina Biskupiec podniosła natomiast, że zapis pkt 5 decyzji Wójta Gminy Zbiczno z dnia 18 lutego 2003r. nie może być wiążący dla innej gminy. Wynika to, w jej ocenie, z treści art. 2 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.). Przepis ten bowiem stanowi o samodzielności gminy jako jednostki samorządu terytorialnego. Zdaniem Uczestnika postępowania, Gmina Zbiczno, wydając w/w decyzję, w której określiła wyłączne miejsce składowania odpadów na składowisku w Łąkorzu, przekroczyła swoje uprawnienia. Nałożyła bowiem w sposób nieuprawniony na Gminę Biskupiec, z którą nie wiązało jej żadne porozumienie, obowiązek pozostawiania przez okres obowiązywania zezwolenia (10 lat) w stosunku zobowiązaniowym z przedsiębiorcą zbierającym odpady z Gminy Zbiczno.

Gmina Biskupiec podkreśliła także, że nie musiała zmieniać umów z innymi przedsiębiorcami, z którymi współpracowała, ponieważ nie miała z nimi problemów w zakresie dostarczania zadeklarowanej ilości odpadów.

Na rozprawie administracyjnej przeprowadzonej w dniu 24 lipca 2006r. Wnioskodawca i Uczestnik postępowania dopuszczali możliwość zawarcia ugody kończącej spór między nimi.

Uczestnik zastrzegł, że nowa umowa na składowanie odpadów musi zawierać postanowienie dotyczące minimalnej ilości dostarczanych odpadów, ponieważ jest to spowodowane koniecznością planowania gminnej gospodarki odpadami i kalkulacji wydatków. W wyniku nie wykonania umowy z 14 lutego 2003r. w pełnym zakresie, poniósł on bowiem określone koszty, które nie zwróciły się w związku z nie składowaniem umówionej ilości odpadów.

Z kolei Wnioskodawca w propozycji ugodowej zawarł żądanie pokrycia przez Uczestnika wszystkich utraconych korzyści, jakich nie uzyskał w wyniku zaprzestania prowadzenia działalności na terenie Gminy Zbiczno, lub też takiego zorganizowania mu ponownego wejścia na ten rynek, aby możliwe było odzyskanie tych korzyści w toku prowadzenia działalności.

Duża rozbieżność stanowisk stron w tym zakresie spowodowała w rezultacie, że do zawarcia ugody nie doszło.

Stan faktyczny

Stan faktyczny niniejszej sprawy Prezes Urzędu ustalił głównie na podstawie dokumentów złożonych do akt sprawy, zeznań świadków Benedykta Steckiego, Roberta Scheutz i Haliny Wiśniewskiej oraz oświadczeń przedstawicieli Gminy Biskupiec złożonych na rozprawach w dniach 24 lipca 2006r. i 14 listopada 2006r.

Wnioskodawca - Jerzy Wiśniewski jest przedsiębiorcą, który do dnia 31 marca 2009r. prowadził działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo Wielobranżowe Produkcyjno-Usługowo-Handlowe „SANIBUD” Jerzy Wiśniewski w Nowym Mieście Lubawskim, na podstawie wpisu do Ewidencji Działalności Gospodarczej prowadzonej przez Burmistrza Nowego Miasta Lubawskiego pod numerem 87/97. (k. 599). Przedmiot działalności Jerzego Wiśniewskiego stanowiło między innymi odprowadzanie i oczyszczanie ścieków, gospodarowanie odpadami i pozostałe usługi sanitarne i pokrewne. Na terenie Gminy Zbiczno Jerzy Wiśniewski wykonywał działalność w zakresie odbierania od właścicieli nieruchomości odpadów komunalnych.

Działalność ta jest aktualnie prowadzona przez spółkę SANI-BUD Sp. z o. o. w Nowym Mieście Lubawskim, w której żona Jerzego Wiśniewskiego - Halina Wiśniewska jest jedynym udziałowcem i Prezesem Zarządu. W zakresie działalności tej spółki, wpisanej do Krajowego Rejestru Sądowego w dniu 23 września 2008r., znajduje się między innymi zbieranie odpadów innych niż niebezpieczne -PKD 38.11.Z. (k. 596)

Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Biskupcu jest gminną jednostką organizacyjną Gminy Biskupiec, nie posiadającą osobowości prawnej, która administruje składowiskiem odpadów w Łąkorzu. Zakład zajmuje się także odprowadzaniem i neutralizacją ścieków, wywozem nieczystości płynnych oraz zbieraniem i transportowaniem odpadów stałych.¹

Gminne składowisko odpadów komunalnych w Łąkorzu zostało przekazane w trwały zarząd Zakładowi uchwałą Zarządu Gminy Biskupiec z dnia 10 kwietnia 1995r. W uchwale tej dopuszczono możliwość składowania na składowisku w Łąkorzu odpadów także z innych gmin. (k. 59).

Składowisko jest czynne w dni powszednie od godziny 7.00 do 15.00. Opłata za składowanie odpadów na składowisku w Łąkorzu w 2003 r., jak wynika z faktur obciążających SANIBUD, wynosiła 19,26 zł za 1 m³ odpadów.

Zakład przyjmował na administrowane przez siebie składowisko odpady z następujących gmin: **Biskupiec, Zbiczno, Nowe Miasto Lubawskie, Brodnica, Jabłonowo Pomorskie.**

Poszczególne podmioty zajmujące się odbieraniem odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu powyższych gmin (za wyjątkiem SANIBUD, który dostarczył w 2003r. na składowisko w Łąkorzu 13 m³ odpadów) dostarczyli w latach 2003-2004 następujące ilości odpadów:

I. rok 2003 – łącznie **3.375,05 t.** odpadów, w tym:

- a) Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Biskupcu (administrator składowiska):
 - zebrane przez Zakład – **1.301,15 t.**- kod 200301,
 - wytworzone przez Zakład – **128 t.** – kod 200301, 190803, 190801, 190802, 200302;
- b) Zakład Usług Komunalnych w Zbicznie – **539 t.**- kod 200301;
- c) Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o. o. w Brodnicy – **11,2 t.** – kod 200301;
- d) Miejski Zakład Komunalny w Nowym Mieście Lubawskim – **638,6 t.** – kod 190803;
- e) Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Jabłonowie Pomorskim – **508,6 t.** – kod 200301;
- f) dostawcy prywatni – **248,5 t.** – kod 200301;

¹ Źródło: http://www.biskupiec-pom.pl/Nasza_oferta.html

II. rok 2004 – łącznie **2.737,7 t.**, w tym:

- a) Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Biskupcu (administrator składowiska):
 - zebrane przez Zakład – **1.195 t.** - kod 200301;
 - wytworzone przez Zakład – **57 t.** – kod 200301, 190803, 190801, 190802, 200302, 200303;
- b) Zakład Usług Komunalnych w Zbicznie – **667,5 t.** - kod 200301;
- c) Miejski Zakład Komunalny w Nowym Mieście Lubawskim – **630 t.** – kod 190803;
- d) dostawcy prywatni – **188,2 t.** – kod 200301.(k. 81-82)

Odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy Zbiczno w 2003r. były odbierane przez następujące podmioty.

1. **Jerzy Wiśniewski,**
2. **Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o. o. w Brodnicy (dalej także: PGK),**
3. **Zakład Usług Komunalnych w Zbicznie (dalej: także ZUK).**

Prezes UOKiK ustalił następujące okoliczności dotyczące uzyskania przez te podmioty zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy Zbiczno oraz samego wykonywania tej działalności.

Na terenie Gminy Zbiczno w okresie objętym przedmiotem niniejszego postępowania nie funkcjonowało żadne składowisko odpadów. Gmina nie zawarła też żadnych porozumień z innymi gminami w zakresie składowania odpadów komunalnych ze swojego terenu. (Protokół z rozprawy administracyjnej z dnia 14 listopada 2006r. – zeznania świadka Bernarda Steckiego, k.121-122)

Dnia 27 grudnia 2002r Rada Gminy Zbiczno podjęła uchwałę Nr IV/16/2002 w sprawie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, która obowiązywała do dnia wejścia w życie Uchwały nr XLIV/257/2006 z dnia 15 czerwca 2006r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Zbiczno. (k. 279-280, 295-367) Do momentu wejścia w życie uchwały z 2002r., jedynym podmiotem zajmującym się zbieraniem odpadów od właścicieli nieruchomości w Gminie Zbiczno był Zakład Usług Komunalnych w Zbicznie.

Zasady utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Zbiczno wynikające z uchwały z 2002r. stanowiły w pkt 11.1, że *„odpady komunalne bytowe są wywożone na wysypisko w Łąkorzu gm. Biskupiec lub inne legalnie działające wysypisko”*. (k. 284)

W 2003 r opracowano Plan Gospodarki Odpadami Województwa Kujawsko-Pomorskiego. Plan ten nie wskazuje jednak składowiska odpadów, na które miałyby trafiać odpady pochodzące z terenu Gminy Zbiczno (k. 501). Jedynie załącznik do planu stanowiący mapę województwa wskazuje w sposób graficzny kierunek północny, jako kierunek, w którym odpady z Gminy Zbiczno winny być wywożone.

Na podstawie uchwały Nr IV/16/2002, na przełomie 2002 i 2003 roku, Gmina Zbiczno ogłosiła o możliwości ubiegania się o zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z jej terenu. Wśród wymagań zawartych w ogłoszeniu, dotyczących podmiotów ubiegających się o zezwolenie, znalazły się m.in.:

- obowiązek udokumentowania gotowości odbioru odpadów przez przedsiębiorcę prowadzącego działalność w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów oraz

- przestrzeganie Zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Zbiczno wprowadzonych uchwałą Nr IV/16/2002 Rady Gminy Zbiczno (k. 368).

Ad. 1 Jerzy Wiśniewski

Mając na uwadze powyższe ogłoszenie, w dniu 28 stycznia 2003r. SANIBUD złożył wniosek o wydanie zezwolenia na odbieranie odpadów stałych z terenu Gminy Zbiczno na czas nieokreślony. We wniosku tym poinformował, że odpady stałe z terenu Gminy Zbiczno składowane będą **na składowisku w Lipowcu**.

W toku postępowania o wydanie zezwolenia, Gmina Zbiczno wezwała Jerzego Wiśniewskiego do uzupełnienia wniosku poprzez:

- wskazanie od kiedy podmiot może rozpocząć prowadzenie działalności,
- wskazanie zamierzonego czasu prowadzenia działalności oraz
- udokumentowanie gotowości do odbioru odpadów w ilości minimum 3000 m³ rocznie. (k. 393).

Ilość ta wynikała z ewidencji prowadzonej przez ZUK i Gminę Zbiczno w 2002r. SANIBUD nie badał rynku zbierania odpadów komunalnych z terenu Gminy Zbiczno pod względem ilości możliwych do wywiezienia odpadów.

W uzupełnieniu wniosku SANIBUD oświadczył, że:

- jest gotowy podjąć działalność od chwili wydania zezwolenia,
- zamierza prowadzić tę działalność przez 10 lat od dnia wydania zezwolenia oraz
- jest gotowy do odbioru odpadów w ilości minimum 3000 m³ rocznie przez cały czas prowadzenia działalności (k. 392).

W 2003 roku Gmina Zbiczno planowała także zlikwidowanie ZUK z uwagi na wysokie koszty działalności i co za tym idzie wysokie ceny za wywóz odpadów. Ówczesny kierownik ZUK doprowadził jednak do obniżenia stawek za odbiór odpadów od właścicieli nieruchomości i podmiot ten nadal mógł kontynuować działalność, także w 2004r. (Protokół z rozprawy administracyjnej z dnia 14 listopada 2006r. – zeznania świadka Bernarda Steckiego, k.121-122). Okoliczności te nie pozostają bez wpływu na warunki, na jakich zostało udzielone Jerzemu Wiśniewskiemu zezwolenie na odbieranie odpadów od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy Zbiczno, w szczególności na kwestie ilości odpadów.

Na podstawie decyzji Wójta Gminy Zbiczno z dnia 18 lutego 2003r. nr Or. 6431-1/03, SANIBUD uzyskał zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych stałych z terenu Gminy Zbiczno. W warunkach udzielenia zezwolenia określono, iż odpady będą wywożone wyłącznie na składowisko w Łąkorzu, eksploatowane przez Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Biskupcu, z którym SANIBUD posiada umowę na składowanie odpadów (k. 9, 388). Zezwolenie zostało wydane przy uwzględnieniu umowy nr 7/2003 zawartej dnia 14 lutego 2003r. pomiędzy SANIBUD-em a Zakładem, przedłożonej przez Wnioskodawcę wraz z wnioskiem o wydanie zezwolenia. W § 1 umowy Zakład zobowiązał się przyjąć na składowisko w Łąkorzu określoną w § 2 umowy ilość odpadów, zaś dostawca zobowiązał się do dostarczenia ustalonej wielkości odpadów w sposób ustalony w umowie oraz do zapłaty wynagrodzenia. W § 2 postanowiono, iż dostawca odpadów może dokonywać zrzutu odpadów w partiach około 250 m³ miesięcznie w godzinach od 7.00 do 15.00. Czas obowiązywania umowy z Zakładem został określony w § 5, zgodnie, z którym umowa była zawarta do końca 2003 roku.

SANIBUD nie odwołał się od decyzji Wójta Gminy Zbiczno, a także później nie występował o jej zmianę, szczególnie w zakresie miejsca składowania odpadów. (Protokół

z rozprawy administracyjnej z dnia 14 listopada 2006r. – zeznania świadka Bernarda Stockiego i świadka Haliny Wiśniewskiej, k.119-122).

W trakcie obowiązywania w/w umowy, Zakład stwierdził, że SANIBUD nie wywiązuje się z podstawowego obowiązku przyjętego na siebie, określonego w § 1 umowy, tj. nie dostarcza takiej ilości odpadów, jaka została w tym postanowieniu umownym określona. W rezultacie pismem z dnia 15 kwietnia 2003r. Zakład wypowiedział SANIBUD-owi umowę z dnia 14 lutego 2003r. (k. 49). SANIBUD, odpowiadając na to pismo, zakwestionował zasadność wypowiedzenia i zagroził, że w przypadku nie przestrzegania umowy skieruje sprawę na drogę postępowania sądowego. (k. 50)

Zakład uznał argumenty SANIBUD-u i cofnął wcześniejsze wypowiedzenie umowy. Jednocześnie zwrócił uwagę na konieczność uregulowania ilości odpadów dostarczanych przez SANIBUD i w tym celu zaproponował zmodyfikowanie treści umowy w tej części oraz wprowadzenie możliwości wypowiedzenia umowy w przypadku niewykonywania przez dostawcę odpadów obowiązku wynikającego z § 1 i 2 umowy. W konsekwencji ZGKiM przedstawił SANIBUD-owi aneks do umowy, który miał wprowadzić w jej treści następujące zmiany:

- zmianę zapisu § 2 umowy z „Dostawca **może dokonywać** zrzutu odpadów w partiach około 250 m3 miesięcznie, w godzinach od 7/00 do 15.00.” na zapis „Dostawca **będzie dokonywać** zrzutu odpadów w partiach po około 250 m3 miesięcznie, w godzinach od 7.00 do 15.00.”,
- dodanie do § 5 umowy ust. 2 o treści: „**Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Biskupcu może wypowiedzieć niniejszą umowę w przypadku, gdy Dostawca przez okres co najmniej dwóch kolejnych miesięcy nie dokona zrzutu odpadów w ilości podanej w § 2 tej Umowy.**” (k. 51-52). SANIBUD nie wyraził zgody na modyfikację umowy. (k. 30)

Po upływie obowiązywania umowy nr 7/2003, SANIBUD w dniu 16 stycznia 2004r. po raz kolejny wystąpił do ZGKiM w Biskupcu o wyrażenie zgody na dostarczanie odpadów stałych innych niż niebezpieczne na składowisko odpadów w Łąkorzu. (k. 40). W odpowiedzi zawartej w piśmie z dnia 22 stycznia 2004r., Zakład nie wyraził zgody na składowanie odpadów stałych na gminne składowisko odpadów w Łąkorzu. (k. 41). Z uwagi na upływ okresu obowiązywania umowy z 2003r., Wójt Gminy Zbiczno wezwał SANIBUD do przedłożenia aktualnej umowy na dostawę odpadów zebranych z terenu Gminy Zbiczno zawartej z przedsiębiorcą prowadzącym działalność w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów. Konsekwencją nie wywiązania się z tego obowiązku, było wydanie przez Wójta Gminy Zbiczno decyzji z dnia 4 lutego 2004r., w której cofnięto Jerzemu Wiśniewskiemu zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych stałych z Gminy Zbiczno z uwagi na naruszenie warunków określonych w decyzji z dnia 18 lutego 2003r. (k. 372). SANIBUD nie odwołał się od decyzji cofającej zezwolenie (k. 279).

Po wydaniu tej decyzji, SANIBUD wystąpił ponownie do Zakładu o wyrażenie zgody na dostarczanie odpadów stałych z terenu Gminy Zbiczno na składowisko w Łąkorzu. Zakład poinformował SANIBUD, że w kwestii zawarcia umowy swoje stanowisko wyraził już w piśmie z dnia 22 stycznia 2004r.

Przez cały okres obowiązywania umowy nr 7/2003, SANIBUD nie występował do Zakładu o jej zmianę w zakresie ilości dostarczanych odpadów, a także nie informował Zakładu o problemach z dostarczeniem odpadów w wymaganej umową ilości (Protokół z rozprawy administracyjnej z dnia 14 listopada 2006r. – zeznania świadka Haliny Wiśniewskiej, k.119-120).

SANIBUD nie występował też do Gminy Zbiczno o zmianę decyzji zezwalającej na prowadzenie działalności w zakresie zbierania odpadów, ani nie zgłaszał do Gminy Zbiczno żadnych uwag dotyczących problemów z dostarczaniem odpadów na składowisko w Łąkorzu. Tymczasem, jak stwierdził na rozprawie administracyjnej w dniu 14 listopada 2006r. Benedykt Stecki, w przypadku hipotetycznego wystąpienia SANIBUDU do organu Gminy o zmianę decyzji w zakresie miejsca składowania odpadów, w przypadku przedłożenia umowy z innym przedsiębiorcą prowadzącym działalność w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, organ **wyraziłby taką zgodę bez żadnych problemów.** (Protokół z rozprawy administracyjnej z dnia 14 listopada 2006r. – zeznania świadka Bernarda Steckiego, k.121-122).

Podczas niespełna rocznej działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych z terenu Gminy Zbiczno, SANIBUD zbierał około 49 m³ odpadów miesięcznie, z czego jedynie 13 m³ trafiło na składowisko w Łąkorzu. Pozostałą część SANIBUD wywiózł na składowisko w Lipowcu, gdzie wywoził także odpady zebrane z terenu Nowego Miasta Lubawskiego, naruszając tym samym zarówno warunki zezwolenia wydanego przez Wójta Gminy Zbiczno jak i postanowienia umowy zawartej z Gospodarstwem Pomocniczym przy Urzędzie Gminy Kurzętnik – ówczesnym administratorem składowiska w Lipowcu. (Protokół z rozprawy z dnia 14 listopada 2006r.- zeznania świadka Haliny Wiśniewskiej - k. 120)

Ad. 2 ZUK

Zakład Usług Komunalnych w Zbicznie jest zakładem budżetowym Gminy Zbiczno, działającym na podstawie Uchwały Nr XXIV/102/96 Rady Gminy Zbiczno z dnia 30.04.1996r. Został on powołany do realizacji zadań w dziedzinie użyteczności publicznej oraz innej działalności gospodarczej w ramach ogólnych kierunków ustalonych przez Wójta oraz szczegółowego zakresu uprawnień.²

Na podstawie art. 7 ust. 5. ustawy z dnia z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2005r., Nr 236, poz. 2008 z późn. zm.) ZUK jako gminna jednostka organizacyjna prowadząca na obszarze własnej gminy działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na zasadach określonych w ustawie, nie ma obowiązku uzyskania zezwolenia.

ZUK w ramach prowadzonej działalności gospodarczej korzystał jedynie ze składowiska odpadów w Łąkorzu. (Protokół z rozprawy z dnia 14 listopada 2006r.- zeznania świadka Haliny Wiśniewskiej - k. 119-121).

ZUK nie miał problemów z dostarczaniem odpadów na składowisko w Łąkorzu. Zdarzało się, że samochody ZUK były wpuszczane na składowisko w Łąkorzu po godz. 15.00 bez konieczności uiszczania dodatkowych opłat i nie było problemów ze zrzutem odpadów po tej godzinie. (Protokół z rozprawy z dnia 14 listopada 2006r.- zeznania świadka Roberta Schuetz - k. 121).

W 2003r. ZUK dostarczył na składowisko w Łąkorzu 539 ton odpadów z terenu Gminy Zbiczno, zaś w 2004r. było to 667,5 tony.

Ad. 3 PGK

W latach 2003-2004 Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o. o. w Brodnicy działało w zakresie odbierania odpadów komunalnych z terenu gminy Zbiczno na podstawie

² Źródło: <http://www.bip.zbiczno.ug.gov.pl/236,11.html>

zezwolenia Wójta Gminy Zbiczno z dnia 16 czerwca 2003r. Z uwagi na przedłożenie wraz z wnioskiem o wydanie zezwolenia umowy na składowanie odpadów zawartej z Zakładem Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Biskupcu, w decyzji określono, że odpady zebrane z terenu gminy Zbiczno będą składowane wyłącznie na składowisko w Łąkorzu. W toku niniejszego postępowania ustalono jednak, że odpady z ośrodków wczasowych położonych na terenie gminy Zbiczno, odbierane przez PGK trafiały na składowisko w Brodnicy.

W 2006r. PGK ponownie wystąpiło z wnioskiem o wydanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie zbierania odpadów z terenu Gminy Zbiczno. Do wniosku tego dołączono tym razem umowę dzierżawy zawartą pomiędzy Gminą Miasta Brodnicy, a PGK, zgodnie z którą PGK dzierżawi wskazane w umowie działki gruntu, na których zlokalizowane jest miejskie składowisko odpadów. W oparciu o tę umowę, w dniu 3 stycznia 2007r. wydano decyzję zezwalającą PGK na prowadzenie działalności we wnioskowanym zakresie, zaś miejscem składowania odpadów miało być miejskie składowisko odpadów w Brodnicy.

Prezes UOKiK ustalił, że PGK w 2003r. i kolejnych latach wywoził odpady nie tylko do Łąkorza, ale też na wspomniane składowisko w Brodnicy. Były tam wywożone odpady odebrane od ośrodków wczasowych zlokalizowanych na terenie gminy Zbiczno: Ośrodka Wypoczynkowo-Wczasowego „Pod Sosnami”, PTTK Bachotek i Ośrodka Wypoczynkowego Bachotek (POLMO). W 2003r. na składowisko w Brodnicy z terenu Gminy Zbiczno trafiło 255,54 m³ odpadów, zaś w 2004r. było to 160,93m³ odpadów.(k. 522)

Z materiału zgromadzonego w postępowaniu antymonopolowym nie wynika, że Gmina Zbiczno w którymkolwiek z postępowań o wydanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania i transportu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu gminy, informowała przedsiębiorców o konieczności zawarcia umowy o dostawę odpadów wyłącznie z administratorem składowiska odpadów w Łąkorzu.

Prezes UOKiK ustalił, że składowiska na które trafiały odpady ze terenu Gminy Zbiczno, czyli w Łąkorzu, w Lipowcu i w Brodnicy, są oddalone od Zbiczna odpowiednio o 14,4 km, 21,6 km i 9,3 km (k.504, 512 i 507).

W podobnej lub mniejszej odległości co składowisko w Lipowcu (składowisko najbardziej oddalone od Zbiczna, spośród wyżej wymienionych), znajdują się także składowiska odpadów w Łapinożu i Miesiączkowie. Są one oddalone od Zbiczna odpowiednio o 20,2 km i 26,8 km (k. 505 i 508).

Mając powyższe na uwadze, Prezes UOKiK ustalił, jakie były uwarunkowania prawne i faktyczne składowania w tych lokalizacjach odpadów pochodzących z tereny Gminy Zbiczno. Informacje te uzyskano w drodze ankiet skierowanych do podmiotów administrujących tymi składowiskami.

Z informacji tych wynika, że:

a) Miejskie Składowisko Odpadów w Brodnicy:

- administrator: Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o. o. w Brodnicy,
- w latach 2003-2004 były przyjmowane odpady z tereny gminy Zbiczno, w tym w okresie letnim, głównie z ośrodków wczasowych wymienionych wyżej,
- odpady z gmin ościennych, w tym z Gminy Zbiczno, były składowane na składowisku w Brodnicy jedynie przez PGK. Inne podmioty nie składowały na tym składowisku odpadów spoza Gminy Brodnica,

- Gmina Brodnica oświadczyła, że w latach 2003-2004r, nie było możliwości przyjmowania odpadów z terenów innych niż Gmina Miasta Brodnica,
- opłata za unieszkodliwianie odpadów stosowana przez administratora wynosiła w 2004r. 75,88 zł za 1Mg odpadów komunalnych stałych.

b) Składowisko odpadów w Lipowcu:

- administrator: Zakład Gospodarki Komunalnej w Kurzętniku (wcześniej Gospodarstwo Pomocnicze przy Urzędzie Gminy w Kurzętniku),
- administrator składowiska nie posiada wiedzy, czy na składowisko odpadów w Lipowcu były dostarczane odpady z terenu Gminy Zbiczno, głównie dlatego, że co do zasady na składowisko w Lipowcu odpady mogą być dostarczane jedynie przez podmioty, które odbierają odpady od właścicieli nieruchomości wyłącznie z terenu gmin – sygnatariuszy tzw. Porozumienia i jednocześnie posiadają umowę z administratorem składowiska. Porozumienie to zawarły w 1998r. gminy: Kurzętnik, gmina miejska Nowe Miasto Lubawskie i gmina Nowe Miasto Lubawskie. W 2004 roku do Porozumienia przystąpiła także gmina Grodziczno, aby w 2006r. z Porozumienia wystąpić,
- na składowisko w Lipowcu SANIBUD dostarczył w 2003r. 2.144 m³ odpadów, zaś w 2004r. 915,5 m³ odpadów. (k. 95),
- opłata za składowanie odpadów stosowana przez administratora wynosiła w 2004r.- 13 zł za 1 m³ odpadów.

c) składowisko odpadów w Łapinożu:

- administrator: Gmina Osiek,
- na składowisko w Łapinożu nie były dostarczane odpady z terenu Gminy Zbiczno, jednakże w latach 2003-2004r, jak i obecnie nie ma przeszkód prawnych ani faktycznych, aby odpady z terenu Gminy Zbiczno były składowane na składowisku w Łapinożu,
- opłata za unieszkodliwianie odpadów stosowana przez administratora stanowiła w 2004r. kwotę ryczałtową 1.500 zł miesięcznie. Od roku 2007 rozpoczęto naliczanie opłat od 1 Mg odpadów i w tym roku wynosiła ona 73,20 zł za 1 Mg odpadów.

d) Składowisko odpadów w Miesiączkowie:

- administrator: Gmina Górzno,
- na składowisko w Miesiączkowie nie były dostarczane odpady z terenu Gminy Zbiczno,
- w latach 2003-2004r, administrator składowiska nie przyjąłby odpadów z innych gmin niż Górzno z uwagi na małą pojemność przedmiotowego składowiska,
- opłata za unieszkodliwianie odpadów stosowana przez administratora wynosiła w 2004r. 23 zł za 1m³ odpadów komunalnych stałych.

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zważył, co następuje:

I. Interes publiczny

Podstawą do zastosowania przepisów ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o ochronie konkurencji i konsumentów jest uprzednie ustalenie przez Prezesa Urzędu, czy działania podmiotu posiadającego pozycję dominującą na rynku właściwym mają znaczenie w świetle interesu publicznego, który warunkuje podjęcie interwencji przez organ antymonopolowy.

Zgodnie bowiem z treścią art. 1 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów ustawa określa warunki rozwoju i ochrony konkurencji oraz zasady podejmowanej w interesie publicznym ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów.

Prawo antymonopolowe stanowi dziedzinę prawa publicznego, które ma na celu ochronę interesu ogólnospołecznego, zaś jego zadaniem jest zapewnienie istnienia konkurencji jako istotnego mechanizmu systemu gospodarczego, konkurencyjnej struktury rynku, zabezpieczenie wolności (swobody działania) przedsiębiorców, a także ochrona interesów konsumentów (*Ustawa o zwalczaniu...*, red. J. Szwaja, 1994, s. 19). Prezes Urzędu natomiast, jako organ administracyjny związany obowiązkiem wykonywania zadań określonych w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów, zajmuje pozycję rzecznika rzeczowego interesu publicznoprawnego.

Podstawowym kryterium wyróżnienia pojęcia interesu publicznego jest stwierdzenie, że skutkami działań sprzecznych z ustawą antymonopolową **dotknięty jest szerszy krąg uczestników rynku**, albo gdy działania te wywołują na rynku inne niekorzystne zjawiska. Zaznacza się również, że w sytuacji gdy okoliczności konkretnego (pojedynczego) przypadku wykazują wyraźne symptomy możliwego zagrożenia funkcjonowania rynku określonego rodzaju niepożądanymi (szkodliwymi) dla interesów konsumentów lub przedsiębiorców praktykami, należy stanąć na stanowisku, że spełnione zostają przesłanki prawne w zakresie interesu publicznego, uzasadniające wszczęcie postępowania administracyjnego przez wspomnianego rzecznika tego interesu w osobie Prezesa Urzędu, w celu zapobieżenia dalszemu stosowaniu takich praktyk. Odmienna interpretacja prawna praktycznie wykluczałaby skuteczną ochronę uczestników rynku przez odpowiednio wcześniejsze podejmowanie stosownych działań prewencyjnych (wyrok SN z dnia 26 lutego 2004 roku, III SK 1/04).

Nie sposób nie zwrócić uwagi także na linię orzeczniczą, która kreuje nawet nieco łagodniejsze kryteria oceny problemu wystąpienia interesu publicznego, uzasadniającego ingerencję organu antymonopolowego. Utożsamia ona bowiem interes publiczny z naruszeniem konkurencji lub wywołaniem a nawet możliwością wywołania na rynku niekorzystnych skutków. Dla przykładu można tu przytoczyć konkluzję wyroku SOKiK z dnia 16 listopada 2005 roku w sprawie XVII Ama 97/04, która wyjaśnia, że **interes publiczny występuje „gdy badana praktyka oddziałuje i narusza samo zjawisko konkurencji, nawet jeżeli ten negatywny wpływ jest rezultatem działań skierowanych tylko przeciw jednemu lub niewielkiej liczbie konkurujących przedsiębiorców”**. Linia ta wywodząca się z orzeczeń wydawanych na gruncie ustawy z 2000 roku, została także potwierdzona w wyroku Sądu Najwyższego w sprawie III SK 40/07 i nabiera coraz większego znaczenia poprzez kolejne wyroki Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: SOKiK).

Ponadto, zgodnie art. 1 ust. 1 ustawy dobrem chronionym obok instytucji konkurencji i interesów przedsiębiorców są także interesy konsumentów. Ochrona tychże interesów przebiega dwutorowo - po pierwsze - bezpośrednio - przez przeciwdziałanie wymierzonym w te interesy praktykom ograniczającym konkurencję i naruszającym zbiorowe interesy konsumentów i po drugie, przez ochronę konkurencji.

Mając na uwadze powyższe rozważania, Prezes Urzędu uznał, że skutki opisanych w niniejszej decyzji działań Gminy Biskupiec mogą dotyczyć w szerokim stopniu interesu publicznego w przedstawionym wyżej rozumieniu. Realizuje się on w zagadnieniu dostępu do rynku odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na rynkach lokalnych, który leży w gestii nie tylko gmin wydających zezwolenia na prowadzenie działalności w tym zakresie, ale także w gestii podmiotów prowadzących działalność w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów. Bez zgody tych ostatnich na przyjmowanie odpadów na składowisko, gminy nie mogą bowiem wydać zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych. Skutki tych decyzji - co do zasady - dotyczą potencjalnie nieoznaczonego kręgu konkurentów przedsiębiorców na rynku powiązanym,

kształtując warunki konkurencji i wpływając w konsekwencji na interesy konsumentów. Działania administratorów składowisk mogą zatem wywierać wpływ na warunki prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorców zajmujących się odbieraniem odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

II. Strony postępowania

Postępowanie antymonopolowe, podobnie jak każde inne postępowanie administracyjne, toczy się z udziałem podmiotów mających przymiot strony. Przy pomocy norm prawa antymonopolowego realizowana jest ochrona uczestników rynku przed antykonkurencyjnymi praktykami ze strony innych przedsiębiorców. Przepisy określające zakaz stosowania praktyk ograniczających konkurencję, zawarte w art. 8 OKiKU, stosuje się zatem jedynie do przedsiębiorców i ich związków.

Zgodnie z rozszerzoną definicją przedsiębiorcy, zawartą w art. 4 pkt 1a OKiKU, przedsiębiorcą jest nie tylko przedsiębiorca w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. - Prawo działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 101, poz. 1178, z późn. zm.) obecnie ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 173, poz. 1807 ze zm.), ale także osoba fizyczna, osoba prawna, a także jednostka organizacyjna nie mająca osobowości prawnej, organizująca lub świadcząca usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej.³

Gmina Biskupiec jest jednostką samorządu terytorialnego posiadającą osobowość prawną zgodnie z art. 165 ust. 1 Konstytucji RP z dnia 02 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) oraz art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2001, Nr 142, poz. 1591 ze zm.). Gmina Biskupiec działając poprzez Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Biskupcu, który jest jej gminną jednostką organizacyjną, nie posiadającą osobowości prawnej, świadczy usługi polegające na odzysku lub unieszkodliwianiu odpadów, a nadto zajmuje się odprowadzaniem i neutralizacją ścieków, wywozem nieczystości płynnych oraz zbieraniem i transportowaniem odpadów stałych.

W świetle ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2005 r. nr 236 poz. 2008 ze zm.) Gmina Biskupiec prowadzi działalność usługową na rynku odzysku lub unieszkodliwiania odpadów. Należy zatem uznać ją za przedsiębiorcę w rozumieniu OKiKU.

Jak wskazano w części ustalającej decyzji Jerzy Wiśniewski prowadził działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo Wielobranżowe Produkcyjno-Usługowo-Handlowe „SANIBUD” Jerzy Wiśniewski w Nowym Mieście Lubawskim do dnia 31 marca 2009r. kiedy to Burmistrz Nowego Miasta Lubawskiego wydał decyzję o wykreśleniu z ewidencji działalności gospodarczej wpisu dokonanego w dniu 1 lipca 1997r. pod numerem 87/97. Do dnia likwidacji działalności gospodarczej Jerzy Wiśniewski zajmował się odprowadzaniem i oczyszczaniem ścieków, gospodarowaniem odpadami i pozostałymi usługami sanitarnymi i pokrewnymi. Do momentu wydania decyzji z dnia 31 marca 2009r. był zatem przedsiębiorcą legitymowanym do złożenia wniosku w trybie art. 84 OKiKU.

Decyzja z dnia 31 marca 2009r. została wydana na skutek złożenia przez Jerzego Wiśniewskiego oświadczenia o likwidacji z tym dniem działalności gospodarczej. Z tym też dniem Jerzy Wiśniewski przestał być przedsiębiorcą w rozumieniu art. 4 pkt. 1 OKiKU.

³ Por. uzasadnienie wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 20 grudnia 2006 r., sygn. akt XVII AmA 119/05

Zgodnie z art. 86 OKiKU stroną postępowania jest każdy, kto wnosi o wydanie decyzji w sprawie praktyk ograniczających konkurencję lub wobec kogo zostało wszczęte postępowanie o stosowanie praktyk ograniczających konkurencję lub naruszenie innych przepisów ustawy. W literaturze⁴ wskazuje się, że, w przypadku, gdy postępowanie jest wszczynane na wniosek, jak ma to miejsce w niniejszej sprawie, art. 86 OKiKU należy interpretować w kontekście art. 84 ust. 1 OKiKU, czyli przepisu określającego krąg podmiotów legitymowanych do złożenia przedmiotowego wniosku. W związku z tym jako stronę w postępowaniu antymonopolowym nie należy uznawać każdego, kto faktycznie składa wniosek o wszczęcie tego postępowania, lecz tego, który jest jednocześnie prawnie legitymowany do dokonania takiej czynności (złożenia wniosku o wszczęcie postępowania antymonopolowego)⁵. W postępowaniu antymonopolowym stroną może w konsekwencji być tylko ten, kto wykaże się statusem przedsiębiorcy lub związku przedsiębiorców (w rozumieniu art. 4 pkt 1 lub 2 OKiKU).

Podsumowując należy uznać, że Jerzy Wiśniewski zaprzestając w dniu 31 marca 2009r. prowadzenia działalności gospodarczej utracił w tym momencie status strony w postępowaniu antymonopolowym w rozumieniu art. 86 OKiKU.

Niemniej jednak – mając na uwadze interes publiczny - Prezes UOKiK zdecydował o kontynuowaniu postępowania z urzędu i wydaniu rozstrzygnięcia merytorycznego.

III. Rynek właściwy

Dla oceny zachowania przedsiębiorców – z punktu widzenia reguł konkurencji – niezbędne jest określenie rynku właściwego w sprawie.

Przy wyznaczaniu rynku właściwego niezbędne jest przy tym uwzględnienie szczególnych cech danego produktu (**rynek produktowy**), oraz określenie obszaru jego dystrybucji przy uwzględnieniu, że warunki konkurencji są wystarczająco jednorodne (**rynek geograficzny**).

Rynek produktowy

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów definiując w art. 4 pkt 8 OKiKU pojęcie rynku właściwego, określa go jako 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.

Należy także mieć na uwadze treść definicji pojęcia towaru, która w sposób legalny określa, że do desygnatów nazwy towar na gruncie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów zalicza się poza rzeczami, energią, papierami wartościowymi i innymi prawami majątkowymi także usługi.

Jako świadczenie usług można natomiast bez wątplenia uznać działalność polegającą na przyjmowaniu i składowaniu odpadów komunalnych odbieranych od właścicieli nieruchomości. Działalność ta obejmuje bowiem działalność składowisk odpadów innych niż niebezpieczne, usuwanie odpadów innych niż niebezpieczne poprzez spalanie lub inne metody, któremu może towarzyszyć produkcja prądu, pary, kompostu, paliw zastępczych, biogazu, popiołu lub innych produktów ubocznych do dalszego zastosowania, obróbkę

⁴ Konrad Kohutek [w:] *Komentarz do ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U.03.86.804.*, Kohutek Konrad, Korus Krzysztof, Olczyk Magdalena, Szuster Sergiusz, LEX/el. 2005

⁵ podobnie, E. Modzelewska-Wąchal, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 291

odpadów organicznych w celu ich usunięcia, a także przetwarzanie metalowych i niemetalowych odpadów na surowce wtórne poprzez proces przetworzenia mechanicznego lub chemicznego oraz oddzielanie i sortowanie surowców nadających się do ponownego przetworzenia pochodzących z odpadów innych niż niebezpieczne (tj. śmieci) lub oddzielanie i sortowanie, w różne kategorie różnorodnych surowców takich jak: papier, tworzywa sztuczne, puszki po napojach, metal, nadających się do przetworzenia czy odzysku.

Stosując nomenklaturę z ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz.U. Nr 39, poz. 251 z późn. zm.), należy posłużyć się określeniem odzysk i unieszkodliwianie odpadów. Powyższe nazewnictwo potwierdza bogate orzecznictwo Prezesa UOKiK w tym zakresie.⁶

W konsekwencji pod względem produktowym rynek należało wstępnie określić jako rynek odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych odbieranych od właścicieli nieruchomości.

Produktowo, rynek właściwy jest też zdeterminowany przez regulacje prawne ustalające zakres kompetencji i procedurę wydawania zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie odbierania od właścicieli nieruchomości odpadów komunalnych.

Chodzi tu o wspomnianą ustawę o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie z którą, na prowadzenie działalności polegającej na odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości wymagane jest zezwolenie (art. 7 ust 1 pkt 1 ww. ustawy). Zezwolenie to wydaje, w drodze decyzji, wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług (art. 7 ust. 6). W samym zezwoleniu określa się obszar działalności nim objętej (art. 9 ust 1. pkt 2 ustawy). Jak już wskazano wyżej, w świetle art. 7 ust. 5 ww. ustawy, w przypadku gminnych jednostek organizacyjnych (takich jak ZUK), prowadzących działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na obszarze własnej gminy, zezwolenie na prowadzenie tej działalności nie jest wymagane.

Powołane wyżej uregulowania ustawowe powodują, iż zarówno przedsiębiorcy, którzy uzyskują zezwolenie od organu danej gminy, jak i gminna jednostka organizacyjna, mogą wykonywać działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie tej właśnie gminy, do której ogranicza się obszar ich konkurencji. W ocenianej sprawie jest to teren Gminy Zbiczno.

W konsekwencji należy stwierdzić, że Gmina Biskupiec działa na lokalnym rynku odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych odbieranych od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy Zbiczno.

Rynek geograficzny

Niezbędnym elementem rynku właściwego - jak zauważono już wyżej – jest również jego wymiar geograficzny, oznaczający konieczność wskazania obszaru, na którym warunki konkurencji, mające zastosowanie do określonych towarów, są jednakowe dla wszystkich konkurentów. Definicja ustawowa odnosi rynek geograficzny do obszaru na którym, ze względu na ich (towarów) rodzaj i właściwości, istnienie barier dostępu do rynku, preferencje konsumentów, znaczące różnice cen i koszty transportu, panują zbliżone warunki konkurencji.

Obszar, na którym panują zbliżone warunki konkurencji w niniejszej sprawie określono na podstawie następujących kryteriów:

⁶ Np. Decyzja nr RKR-34/2007 z 13 kwietnia 2007r., decyzja RWR 5/2009 z 7 kwietnia 2009r., decyzja nr RBG-7/2009 z 4 czerwca 2009r.

a) lokalnych uwarunkowań faktycznych, w ramach których uwzględniono, w przypadku jakich składowisk ich administrator nie stwarzał w latach 2003-2004 przeszkód do przyjmowania odpadów z terenu Gminy Zbiczno. W tym zakresie wzięto pod uwagę informacje udzielone przez administratorów poszczególnych składowisk oraz:

- Decyzję nr 1/2003 Dyrektora Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Górznie z dnia 17 listopada 2003r. w sprawie wysokości stawek za usługi świadczone przez ZGKiM,
- Decyzję z dnia 23 września 1997r. o udzieleniu Burmistrzowi Miasta Brodnicy pozwolenia na użytkowanie składowiska odpadów komunalnych dla miasta Brodnicy,
- Decyzję z dnia 25 lutego 2003r. Starosty Powiatowego w Brodnicy o zatwierdzeniu instrukcji eksploatacji Międzygminnego Składowiska Odpadów w Łapinożu,
- Porozumienie z dnia 17 czerwca 1998r. zawarte pomiędzy Zarządem Gminy w Kurzętniku, Zarządem Miejskim w Nowym Mieście Lubawskim i Zarządem Gminy Nowe Miasto Lubawskie w sprawie współdziałania międzykomunalnego w zakresie modernizacji, utrzymania i eksploatacji wspólnego składowiska odpadów komunalnych położonego w Lipowcu,

b) analizy uwarunkowań ekonomicznych, w ramach której uwzględniono koszty transportu odpadów (na podstawie odległości składowiska od miejsca odebrania odpadów od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy Zbiczno) i opłaty za składowanie pobieranej przez poszczególne składowiska.

Ze strony Gminy Zbiczno nie było przeszkód aby odpady odebrane od właścicieli nieruchomości z jej terenu były wywożone na inne niż w Łąkorzu składowiska odpadów. Wynika to z uchwały Nr IV/16/2002 w sprawie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy, która stanowiła w pkt. 11.1, że „odpady komunalne bytowe są wywożone na wysypisko w Łąkorzu gm. Biskupiec lub inne legalnie działające wysypisko”.

Podobnie przedstawia się sytuacja od strony składowisk odpadów zlokalizowanych w okolicy Gminy Zbiczno.

Gmina Biskupiec jest właścicielem terenu, na którym zlokalizowane jest składowisko odpadów w Łąkorzu. Teren ten został przekazany w trwały zarząd gminnej jednostce organizacyjnej - Zakładowi Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Biskupcu, który administruje tym składowiskiem odpadów. Gmina Biskupiec działa zatem na rynku odzysku i unieszkodliwiania odpadów. **Na składowisko w Łąkorzu**, jak ustalono wyżej, dostarczane były przez różne podmioty odpady zebrane od właścicieli nieruchomości m.in. z terenu Gminy Zbiczno. Fakt ten nie ulega wątpliwości, ponieważ wynika z szeregu dokumentów i oświadczeń złożonych w toku postępowania prowadzonego przez Prezesa UOKiK. Zarówno SANIBUD jak i ZUK, a także PGK potwierdziły, że wywoziły tam odpady komunalne odebrane od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy Zbiczno. Dowodzą tego także dane statystyczne o ilości dostarczonych na składowisko w Łąkorzu odpadów.

Jak ustalono wyżej odpady komunalne odbierane od właścicieli nieruchomości położonych na terenie Gminy Zbiczno były składowane także na **składowiskach w Lipowcu i Brodnicy**. Z ustaleń Prezesa UOKiK wynika, co prawda, że w przypadku składowiska w Lipowcu istniały przeszkody prawne w zakresie wywożenia na to składowisko odpadów z Gminy Zbiczno (prawo takie miały tylko podmioty odbierające odpady komunalne od właścicieli nieruchomości położonych na terenie gmin, które zawarły porozumienie z Gminą Kurzętnik administrującą składowiskiem odpadów w Lipowcu), to nie ulega wątpliwości, że odpady były tam faktycznie wywożone i faktu tego, w ocenie organu antymonopolowego, nie można pominąć ustalając krąg konkurentów działających na rynku

właściwym. Fakt wywożenia odpadów na składowisko w Lipowcu przyznała Halina Wiśniewska, zeznająca w charakterze świadka na rozprawie administracyjnej przeprowadzonej w dniu 24 lipca 2006r. Poprzez tę faktyczną działalność na rynku, administrator składowiska w Lipowcu stał się konkurentem dla administratorów pozostałych, działających na tym rynku właściwym, administratorów składowisk.

Ponadto nie ulega wątpliwości, że ilość przyjętych przez składowisko w Lipowcu odpadów przekłada się wprost na ustalenie udziału administratora tego składowiska w rynku odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych odbieranych od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy Zbiczno.

Odpady komunalne odebrane od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy Zbiczno były składowane także na **Miejskim Składowisku Odpadów w Brodnicy**. Dane te wynikają z informacji przekazanej Prezesowi UOKiK przez PGK - administratora tego składowiska. Przedstawione wyżej argumenty dotyczące uwzględnienia administratora składowiska w Lipowcu wśród uczestników rynku właściwego należy odnieść także do Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej w Brodnicy i wziąć je pod uwagę przy ustalaniu kręgu uczestników rynku odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych odbieranych od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy Zbiczno.

Jeśli chodzi o **składowisko odpadów w Łapinożu, to co prawda odpady z Gminy Zbiczno tam nie trafiły, jednak** w latach 2003-2004r, jak i obecnie nie ma przeszkód prawnych ani faktycznych, aby odpady z terenu Gminy Zbiczno były składowane na składowisko w Łapinożu. Jest to okoliczność, która pozwala na uwzględnienie administratora tego składowiska – jako potencjalnego konkurenta. W niniejszej sprawie, błędnym byłoby bowiem ograniczenie się do konkurencji rzeczywistej.⁷

W przypadku zaś **składowiska odpadów w Miesiączkowie**, z informacji uzyskanych od jego administratora wynika, iż w latach 2003-2004 nie było możliwe składowanie na nim odpadów pochodzących z Gminy Zbiczno i faktycznie żadne odpady z tego terenu na to składowisko nie trafiły. Ta informacja powoduje zatem, że Gmina Górzno nie może być uznana za uczestnika rynku odzysku lub unieszkodliwiania odpadów odebranych od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy Zbiczno, i to niezależnie od wyników analizy uwarunkowań ekonomicznych, które stanowią dodatkowe kryterium kwalifikowania wybranych składowisk odpadów do rynku właściwego w sprawie.

W dalszej analizie należy zatem wziąć pod uwagę, poza składowiskiem w Łąkorzu składowiska w Lipowcu, Brodnicy i Łapinożu.

Analizę uwarunkowań ekonomicznych Prezes UOKiK oparł na podstawie ustalonych odległości dzielących Zbiczno od poszczególnych składowisk odpadów oraz wysokości opłat za składowanie lub unieszkodliwianie odpadów stosowanych przez poszczególnych administratorów.

Odległość dzieląca Zbiczno od składowiska odpadów jest wprost proporcjonalna do kosztów transportu odpadów ze Zbiczna na poszczególne składowiska. Z kolei wysokość opłaty za składowanie lub unieszkodliwianie odpadów wpływa bezpośrednio na konkurencyjność oferty danego przedsiębiorcy na rynku i co za tym idzie opłacalność prowadzenia działalności.

⁷ Por. Elżbieta Modzelewska-Wąchal, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów, Komentarz*, Warszawa 2002, str. 58

Odległość dzieląca najbardziej oddalone od Zbiczna składowisko odpadów, na które faktycznie były wywożone odpady, stanowi promień okręgu zakreślającego geograficzne granice rynku właściwego. Jak ustalono składowiska w Łąkorzu, w Lipowcu, w Brodnicy i w Łapinożu są oddalone od Zbiczna w następujących odległościach.

Tabela nr 1

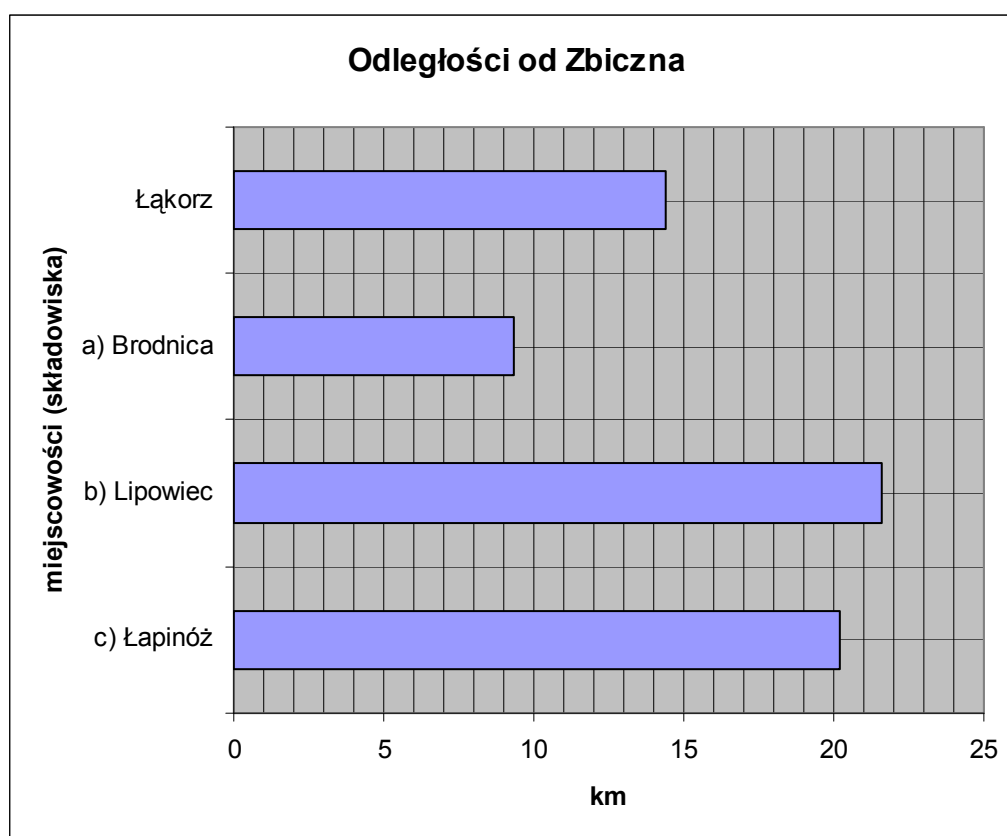
Odległości w kilometrach dzielące Gminę Zbiczno od składowisk odpadów położonych w Łąkorzu, Brodnicy, Lipowcu i Łapinożu.

	Zbiczno
Łąkorz	14,4
Brodnica	9,3
Lipowiec	21,6
Łapinóż	20,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych na kartach 504-512;

Wykres nr 1

Graficznie przedstawiona relacja odległości w kilometrach dzielących Gminę Zbiczno od składowisk odpadów położonych w Łąkorzu, Brodnicy, Lipowcu i Łapinożu.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych na kartach 504-512;

Wysokość opłat za składowanie odpadów na tych składowiskach w 2004r., kiedy to Zakład odmówił przyjęcia odpadów od SANIBUD-u na składowisko w Łąkorzu, przedstawiała się następująco.

Tabela nr 2

Wysokość opłat za składowanie odpadów komunalnych zebranych z terenu Gminy Zbiczno stosowanych na składowiskach odpadów położonych w Łąkorzu, Brodnicy, Lipowcu i Łapinożu.

Łąkorz	19,26 zł/1 m ³
Brodnica	75,88 zł/1Mg
Lipowiec	13 zł/1 m ³
Łapinóż	Ryczałt 1500 zł miesięcznie, od 2007r. 73,20 zł/1 Mg

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych na kartach 53-55, 522, 525 i 544;

W celu ujednoczenia jednostek w jakich wyrażona jest ilość odpadów, należało przyjąć wartość przelicznika 1 m³ na 1 Mg odpadów. Prezes UOKiK posłużył się w tym zakresie przelicznikiem przyjętym w decyzji nr RWR 5/2009 z dnia 7 kwietnia 2009r., zgodnie z którym 1 Mg stanowi 4,27 m³ odpadów komunalnych stałych. Odwracając proporcję 1 m³ odpadów to ~ 234 kg.

W przypadku składowiska w Łapinożu, niemożliwe jest ustalenie, ile wynosiła opłata za składowanie za 1 Mg odpadów. W związku z tym Prezes UOKiK przyjął w uproszeniu cenę z 2007r., która jest niższa niż cena z 2004r. stosowana przez administratora składowiska w Brodnicy. Należy jednocześnie zauważyć, że, przy zauważalnym stałym trendzie podnoszenia tych opłat, w 2004 r. opata ta była zapewne niższa, a zatem bardziej korzystna dla przedsiębiorców działających na rynku odbioru odpadów.

Przy uwzględnieniu tych założeń powyższe dane przedstawiają się następująco.

Tabela nr 3

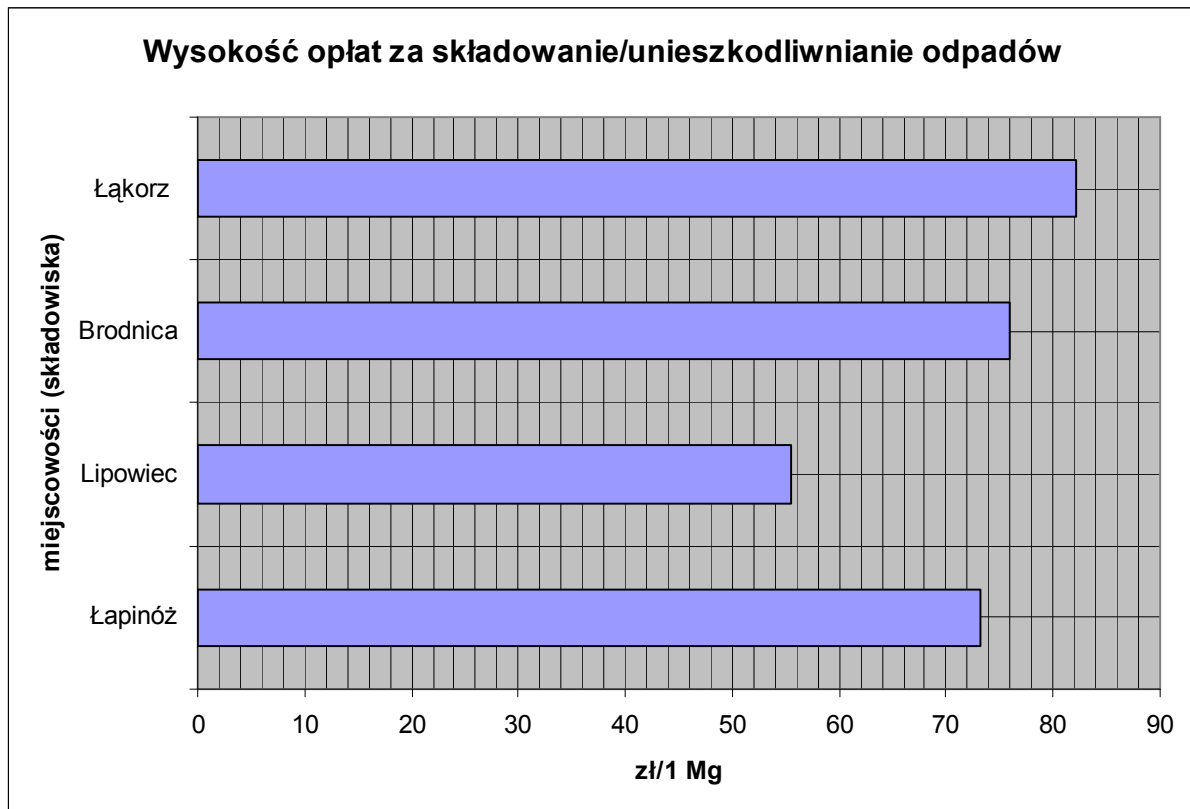
Wysokość opłat za składowanie 1 Mg odpadów komunalnych zebranych z terenu Gminy Zbiczno stosowanych na składowiskach odpadów położonych w Łąkorzu, Brodnicy, Lipowcu i Łapinożu.

Łąkorz	82,24 zł/1 Mg
Brodnica	75,88 zł/1Mg
Lipowiec	55,51 zł/1 Mg
Łapinóż	73,20 zł/1 Mg

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych na kartach 53-55, 522, 525 i 544 i wskaźnika przyjętego w decyzji RWR 5/2009 z 7 kwietnia 2009r;

Wykres nr 2

Graficznie przedstawiona relacja wysokości opłat za składowanie 1 Mg odpadów komunalnych zebranych z terenu Gminy Zbiczno stosowanych na składowiskach odpadów położonych w Łąkorzu, Brodnicy, Lipowcu i Łapinożu.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych na kartach 53-55, 522, 525 i 544 i wskaźnika przyjętego w decyzji RWR 5/2009 z dnia 7 kwietnia 2009r;

Następnie należało wyliczyć średnią wartość zarówno dla odległości dzielącej Zbiczno od składowiska jak i opłat pobieranych przez składowisko.

Odległość to średnio: $(21,6 \text{ km} + 20,2 \text{ km} + 14,4 \text{ km} + 9,3 \text{ km}) : 4 = 65,5 \text{ km} : 4 = \mathbf{16,375 \text{ km}}$. Średnia opłat to: $(55,51 \text{ zł} + 73,20 \text{ zł} + 82,24 \text{ zł} + 75,88 \text{ zł}) : 4 = 286,83 \text{ zł} : 4 = \mathbf{71,71 \text{ zł}}$

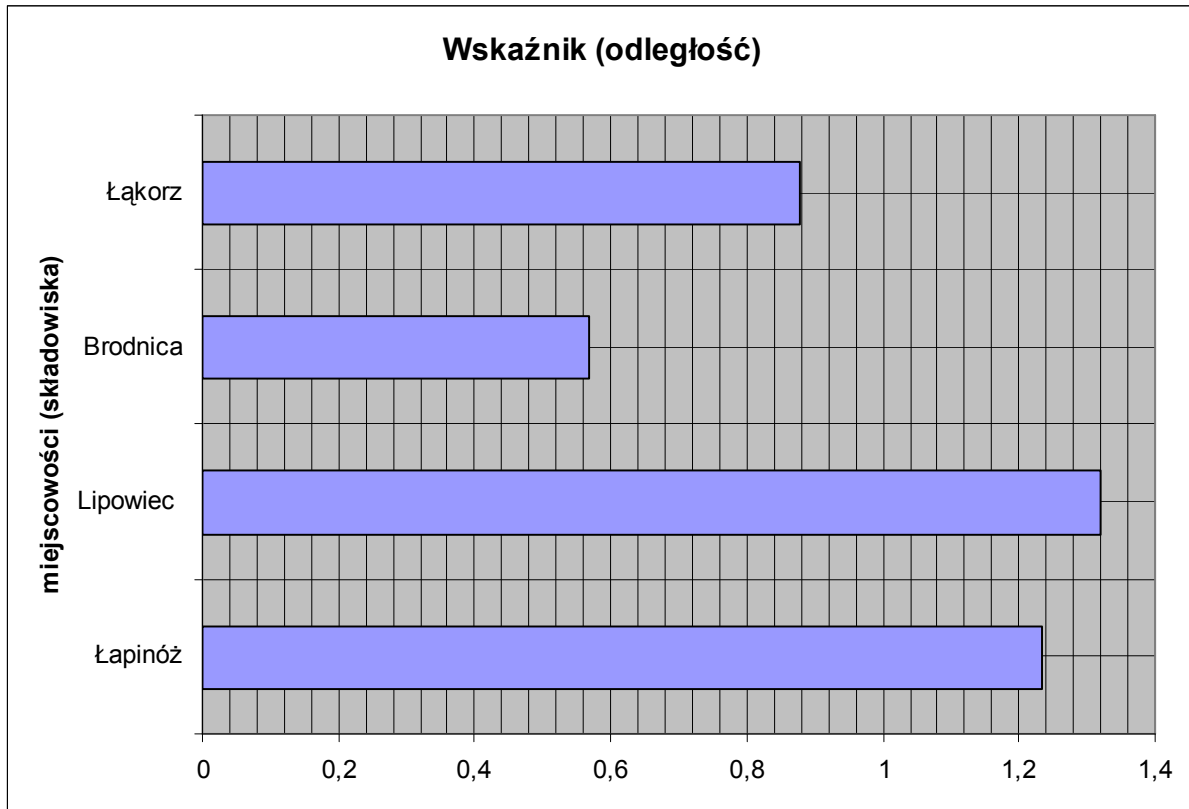
W następnej kolejności należy odnieść wartości właściwe dla poszczególnych składowisk do wartości uśrednionych (wskaźnik) i w ten sposób pokazać, czy wyniki dla poszczególnych składowisk są na tyle zbliżone, aby można było uznać, że składowiska w Łąkorzu, Lipowcu, Brodnicy i Łapinożu są składowiskami substytucyjnymi w rozumieniu definicji rynku właściwego wyrażonej w OKiKU.

Odległość od Zbiczna:

- Lipowiec - $21,6 \text{ km} : 16,375 \text{ km} = 1,319$
- Łapinóż - $20,2 \text{ km} : 16,375 \text{ km} = 1,233$
- Łąkorz - $14,4 \text{ km} : 16,375 \text{ km} = 0,879$
- Brodnica - $9,3 \text{ km} : 16,375 \text{ km} = 0,567$

Wykres nr 3

Graficznie przedstawiona relacja wysokości wskaźnika obliczonego dla odległości w kilometrach dzielących Gminę Zbiczno od składowisk odpadów położonych w Łąkorzu, Brodnicy, Lipowcu i Łapinożu.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych na kartach 504-512;

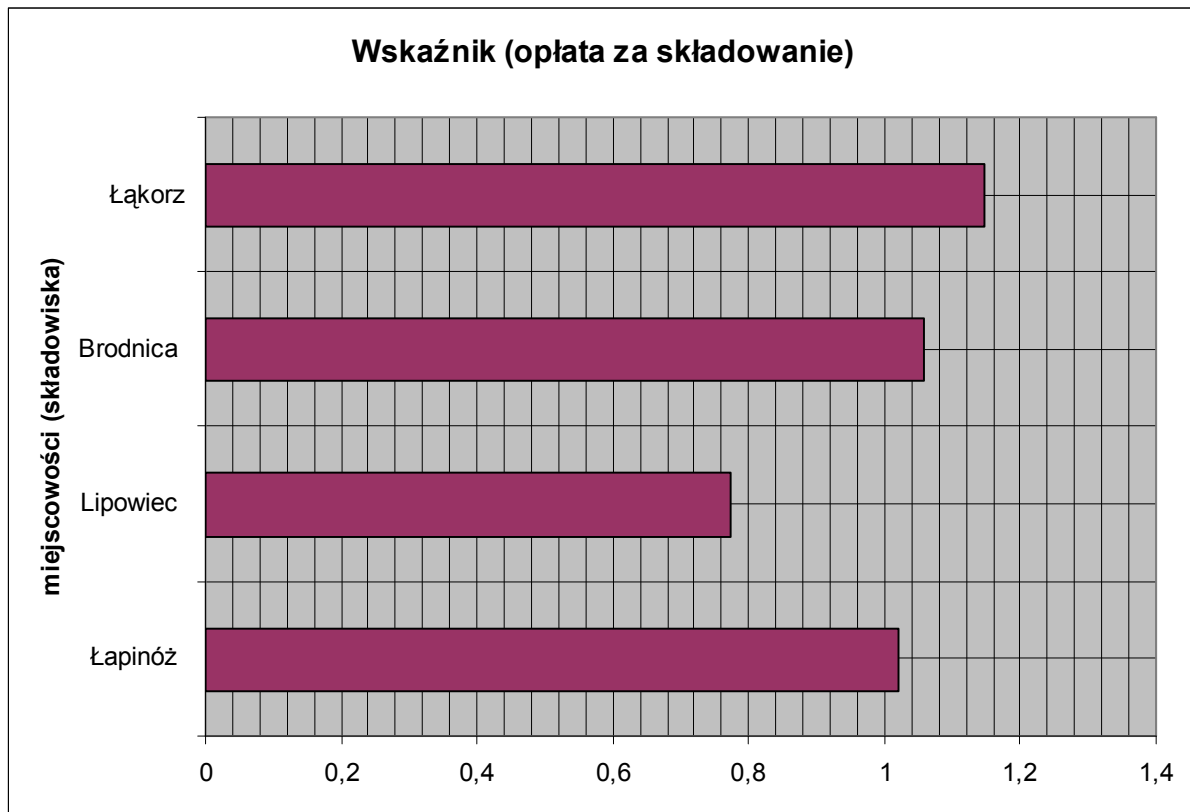
Opłaty za składowanie/unieszkodliwianie:

- Lipowiec - 55,51 zł : 71,71 zł = 0,774
- Łapinóż - 73,20 zł : 71,71 zł = 1,020
- Łąkorz - 82,24 zł : 71,71 zł = 1,146
- Brodnica - 75,88 zł : 71,71 zł = 1,058

Zestawiając wskaźniki uzyskane na podstawie danych o odległościach, a co za tym idzie o kosztach transportu i danych o opłatach za składowanie lub unieszkodliwianie odpadów, relacja czterech wymienionych wyżej składowisk w zakresie uwarunkowań ekonomicznych wygląda następująco.

Wykres nr 4

Graficznie przedstawiona relacja wysokości wskaźnika obliczonego dla opłat za składowanie odpadów stosowanych na składowiskach położonych w Łąkorzu, Brodnicy, Lipowcu i Łapinożu.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych na kartach 53-55, 522, 525 i 544 i wskaźnika przyjętego w decyzji RWR 5/2009 z 7 kwietnia 2009r;

Z powyższych wykresów nr 3 i 4 wynika, że najbardziej opłacalnym z wyżej wymienionych składowisk jest składowisko w Brodnicy, pozostałe zaś składowiska są pod względem przyjętych wskaźników bardzo zbliżone. Wskaźnik odległości od Zbiczna stawia na czele składowisko w Brodnicy. Należy jednak zauważyć, że zarówno odległość dzieląca składowisko w Łapinożu od Gminy Zbiczno, co przedstawiono na Wykresie nr 1, jak i wskaźnik obliczony na podstawie tych danych są mniejsze niż te same wartości w przypadku składowiska w Lipowcu, gdzie faktycznie odpady były składowane. Ponadto należy przypomnieć, że wysokość opłaty w przypadku składowiska w Łapinożu jest zawyżona, ponieważ przyjęto jedyną dostępną wyrażoną w zł/1 Mg wartość z 2007r., która jest z pewnością wyższa niż ta, jaka przypadałaby w 2004 r.

Odnosząc powyższe dane do przywołanej wyżej definicji rynku właściwego określonego w art. 4 pkt 8 OKIKU należy zauważyć, że usługi odzysku lub unieszkodliwiania odpadów oferowane przez administratorów składowisk w Łąkorzu, Brodnicy, Lipowcu i Łapinożu są, ze względu na ich przeznaczenie, cenę oraz właściwości, substytucyjne. Porównanie odległości dzielących Gminę Zbiczno od wymienionych wyżej składowisk pokazuje natomiast, że usługi te są oferowane na obszarze, na którym, głównie ze względu na niewielkie różnice cen i koszty transportu, panują zbliżone warunki konkurencji.

W konkluzji Prezes UOKiK przyjął, że wszystkie uwzględnione na powyższym wykresie składowiska są substytucyjne i przez to ich administratorzy są uczestnikami

lokalnego rynku odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy Zbiczno.

Rynek powiązany

Regulacje ustawy o odpadach, ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz lokalne uwarunkowania prawne kształtują geograficznie także drugi rynek, który jest **rynkiem powiązany** z rynkiem właściwym, a mianowicie rynek odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (rynek produktowy, **dalej także: rynek odbioru odpadów**) z terenu Gminy Zbiczno (rynek geograficzny). Na wykonywane w ramach tego rynku czynności składa się przede wszystkim odbieranie odpadów od właścicieli nieruchomości i ich wywóz na składowisko odpadów (por. wyrok SOKiK z dnia 6 lipca 2007 r. sygn. akt XVII AmA 102/06). Świadczenie usług odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości jest całkowicie uzależnione od uzyskania dostępu do miejsc odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, zaś warunki tego dostępu mają wpływ na kształt konkurencji na rynku odbierania. Na tym rynku powiązany następują skutki działań przedsiębiorcy posiadającego pozycję dominującą na rynku właściwym.

Teoria dwóch rynków zależnych została zaakceptowana zarówno w polskim, jak i w europejskim orzecznictwie antymonopolowym.

Np. w sprawie ECS/AKZO (sprawa nr IV/30.698, ECS/AKZO, Commission decision 1985, Official Journal of the European Communities, nr L 374, s. 16-17) Komisja Europejska i Europejski Trybunał Sprawiedliwości uznały, że „nadużycie pozycji dominującej na rynku surowców może ograniczać konkurencję na rynku, na którym są sprzedawane pochodne tego surowca, i te efekty muszą być wzięte pod uwagę w rozważaniach skutków naruszenia prawa, nawet jeśli rynek produktów pochodnych nie stanowi rynku samoistnego”⁸

W praktyce orzecniczej Prezesa Urzędu i sądów uznaje się, że przedsiębiorca posiadający pozycję dominującą na jednym rynku może nadużyć jej na innym rynku powiązany, nawet jeżeli nie prowadzi na tym rynku działalności gospodarczej. Przyjmuje się bowiem, że „dążenie do wpływania przez przedsiębiorcę posiadającego pozycję dominującą na jednym rynku na stan konkurencji na innym rynku nie zawsze musi być związane z prowadzeniem przez niego działalności na tym rynku” (dec. Prezesa Urzędu Nr RWA-27/2008). Istotne jest jedynie, czy między rynkiem pozycji dominującej a innym rynkiem właściwym występuje „powiązanie”, które pozwala mówić o faktycznym lub potencjalnym oddziaływaniu dominanta na inny rynek właściwy, przy czym wystarczające jest, by wpływ ten był pośredni (wyrok SOKiK z 4 sierpnia 2008 r., XVII AmA 4/08, niepubl.)⁹.

Ponadto w orzeczeniu SOKiK z dnia 29 czerwca 2007 r. wydanym w sprawie o sygn. akt XVII AmA 14/06 (niepubl.) podkreślono, że ustawa kategorycznie nie wskazuje, iż skutek nadużycia pozycji dominującej musi nastąpić na rynku, na którym przedsiębiorca dopuszczający się zabronionych działań zajmuje pozycję dominującą. Wprost przeciwnie, zgodnie z tym przepisem zabronione jest nadużywanie pozycji dominującej na rynku, gdy tego skutkiem jest przeciwdziałanie ukształtowaniu się bądź rozwojowi konkurencji co do zasady może wywoływać skutki zarówno na rynku, na którym działa przedsiębiorca posiadający pozycję dominującą, jak i na innych rynkach (wyrok SOKiK z dnia 17 kwietnia 2007 roku - XVII AmA 105/06; wyrok SOKiK - XVII AmA 120/05; wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 17 kwietnia 2002 roku - XVII AmA 69/01; wyrok Sądu

⁸ (Barbara Majewska-Jurczyk, *Dominacja w polityce konkurencji Unii Europejskiej*, Wrocław 1998, str. 46-47 i podane tam orzecznictwo.

⁹ *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz.*, pod redakcją Tadeusza Skocznego, Wydawnictwo C.H. Beck, 2009, str. 688-689

Antymonopolowego z 28 stycznia 2002 r. - XVII Ama 28/01; dec. Prezesa Urzędu Nr RWA-15/2008, dec. Prezesa Urzędu Nr RLU-63/2008, dec. Prezesa Urzędu Nr RWR-74/2008).

Odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu gminy Zbiczno w **2003r.** były odbierane przez następujące podmioty:

- Jerzy Wiśniewski,
- Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o. o. w Brodnicy,
- Zakład Usług Komunalnych w Zbicznie.

zaś w 2004r.:

- Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o. o. w Brodnicy,
- Zakład Usług Komunalnych w Zbicznie.

Pozycja dominująca Gminy Biskupiec na lokalnym rynku odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych z terenu Gminy Zbiczno

W celu ustalenia pozycji dominującej na rynku właściwym, należy po pierwsze ustalić jaka była łączna ilość odpadów zebranych z terenu Gminy Zbiczno kiedy jeszcze działał na nim SANIBUD. Z ustaleń wynika zatem, że w 2003r. na rynku właściwym działały trzy podmioty: Jerzy Wiśniewski, ZUK i PGK. Zliczając odpady dostarczone przez nich na składowiska, z których korzystali to około **724,79 Mg**.

Wynik ten stanowi sumę odpadów odebranych przez:

- Jerzego Wiśniewskiego – około 49m³ miesięcznie przez 10 miesięcy 2003 roku (od marca do grudnia 2003r), czyli 490 m³ odpadów wywiezionych na składowisko w Łąkorzu i Lipowcu. Po przeliczeniu na Mg daje to wynik: $490 \text{ m}^3 : 4,27 \text{ m}^3 = \mathbf{114,75 \text{ Mg}}$,
- ZUK - **539 Mg**,
- PGK – 11,2 Mg odpadów wywiezionych do Łąkorza plus 255,54 m³ odpadów wywiezionych do Brodnicy. Daje to łączny wynik: $11,2 \text{ Mg} + (255,54 \text{ m}^3 : 4,27 \text{ m}^3) = 11,2 \text{ Mg} + 59,84 \text{ Mg} = \mathbf{71,04 \text{ Mg}}$.

Odpady w ilości 724,79 Mg były wywiezione i składowane na składowiskach:

a) w Łąkorzu – **553,24 Mg**:

- **539 Mg** dostarczonych przez ZUK,
- **3,04 Mg** dostarczonych przez SANIBUD ($13 \text{ m}^3 : 4,27 \text{ m}^3 = 3,04 \text{ Mg}$),
- **11,2 Mg** dostarczonych przez PGK,

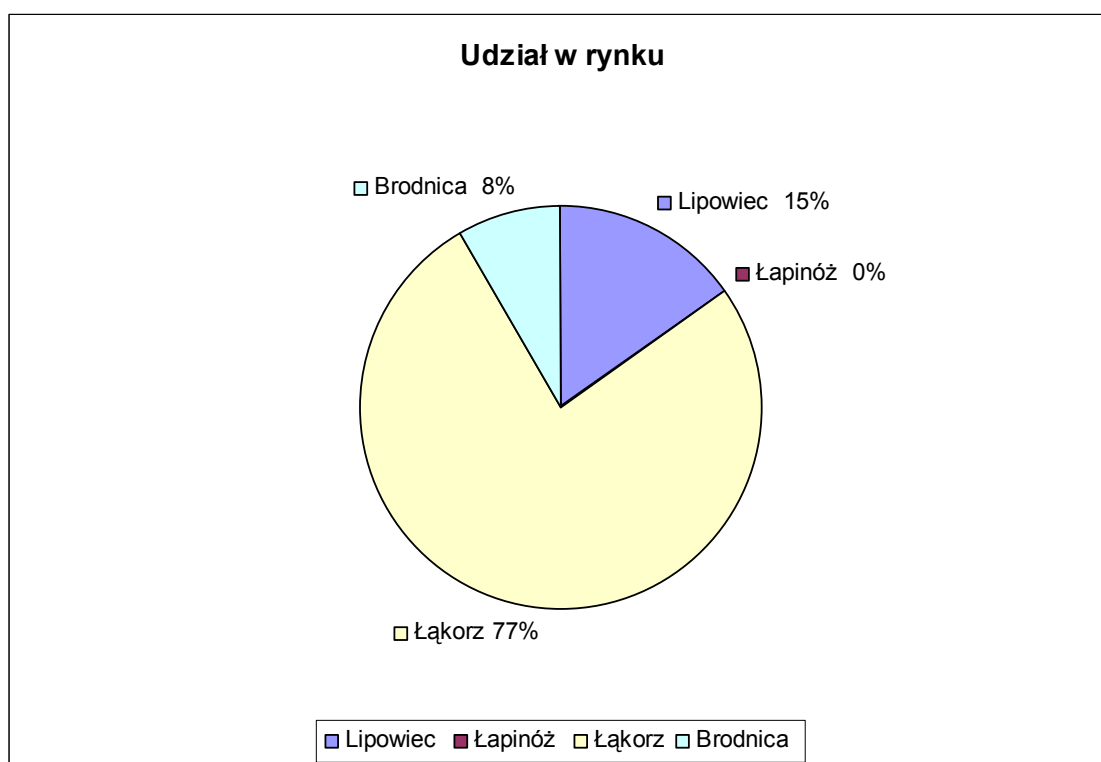
b) w Lipowcu – **111,71 Mg** dostarczonych przez SANIBUD ($114,75 \text{ Mg} - 3,04 \text{ Mg} = 111,71 \text{ Mg}$).

c) w Brodnicy **59,84 Mg**.

Dane te pokazują jednocześnie jak był udział w rynku poszczególnych składowisk odpadów, przy uwzględnieniu składowiska w Łapinożu, do którego nie trafiły żadne odpady z tereny Gminy Zbiczno.

Wykres nr 5

Graficznie przedstawione udziały w rynku właściwym administratorów składowisk w Łąkorzu, Brodnicy, Lipowcu i Łapinożu.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych na kartach 53-55, 81, 120-121, 522 i wskaźnika przyjętego w decyzji RWR 5/2009 z 7 kwietnia 2009r;

Przytaczając definicję legalną pozycji dominującej na rynku w rozumieniu art. 4 pkt 9 ustawy, która określa ją jako 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, przy czym domniemywa się, że przedsiębiorca ma pozycję dominującą, jeżeli jego udział w rynku przekracza 40 % oraz mając na uwadze powyższe ustalenia dotyczące udziału poszczególnych składowisk w rynku, należy skonstatować, że Gmina Biskupiec, na rynku odfosu lub unieszkodliwiania odpadów odbieranych od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy Zbiczno posiada pozycję dominującą.

Wniosek ten otwiera w konsekwencji drogę do zastosowania art. 8 ust. 2 pkt 5 OKiKU, zgodnie z którym stwierdzenie nadużycia pozycji dominującej na rynku właściwym uzależnione jest przede wszystkim od samego jej ustalenia.

IV. Ocena działania Gminy Biskupiec w świetle art. 8 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 OKiKU

Stosownie do treści art. 8 ust. 1 OKiKU, zakazane jest nadużywanie pozycji dominującej na rynku właściwym przez jednego lub kilku przedsiębiorców. Samo posiadanie przez przedsiębiorcę pozycji dominującej na rynku nie stanowi jednak naruszenia przepisów ustawy. Nadużywanie tej pozycji może, zgodnie z art. 8 ust. 2 pkt 5 OKiKU, polegać w szczególności na przeciwdziałaniu ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji.

Dla uznania określonego działania za praktykę określoną w art. 8 ust. 2 pkt 5 OKiKU konieczne jest łączne wystąpienie następujących przesłanek:

- I. posiadanie przez przedsiębiorcę pozycji dominującej na rynku właściwym,
- II. nadużywanie pozycji dominującej polegające na przeciwdziałaniu ukształtowaniu się warunków niezbędnych dla powstania bądź rozwoju konkurencji.

Ad. I

Istnienie pierwszej przesłanki zostało stwierdzone w części rozważań dotyczącej rynku właściwego i pozycji na nim Gminy Biskupiec.

Ad. II

Praktyka wymieniona w powołanym wyżej przepisie ma typowo antykonkurencyjny charakter, zatem jej zakaz jest ściśle powiązany z podstawowym celem ustawy antymonopolowej, wymienionym w jej art. 1 – ochroną konkurencji. Obowiązek niestwarzania barier dla rozwoju konkurencji ciąży nie tylko na organach państwa, ale również na przedsiębiorcach dominujących na rynku, których pozycja rynkowa pozwala im na negatywne oddziaływanie na strukturę rynku i warunki funkcjonowania jego uczestników¹⁰.

Istotą praktyki z art. 8 ust. 2 pkt 5 jest takie zachowanie dominanta, które zapobiega ukształtowaniu się na rynku sytuacji, pozwalającej na wejście na ten rynek nowych podmiotów lub umożliwiającej ekonomicznie uzasadnione funkcjonowanie i rozwój pozostałych uczestników rynku¹¹.

Sytuacja, której ochrona leży w gestii Prezesa Urzędu oznacza **swobodną możliwość funkcjonowania innych przedsiębiorców na rynku**. W konsekwencji art. 8 ust. 2 pkt 5 jest przepisem, który nakazuje dominantom takie zachowanie, które **nie będzie stwarzało innym uczestnikom obrotu towarowego barier ograniczających ich możliwość skutecznego konkurowania w warunkach gospodarki rynkowej**¹² lub też **nie będzie negatywnie oddziaływać na strukturę rynku**¹³, np. poprzez ograniczenie dostępu lub inne działania na rynku powiązonym, którym w niniejszym przypadku jest rynek świadczenia usług odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

W praktyce zakazane przez art. 8 ust. 2 pkt 5 OKiKU zachowanie dominanta może stanowić odmowa kontraktowania (*refusal to deal*). Zakwalifikowanie takiego zachowania jako nadużycia nastąpiło jedynie w orzecznictwie ETS, ponieważ w art. 82 TWE nie wymieniono przepisu, który jako "nazwany" typ nadużycia stanowiłby o odmowie kontraktowania czy też o przeciwdziałaniu ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji. Zachowanie to polegać może zarówno na odmowie

¹⁰ E. Modzelewska-Wąchał, op.cit. str. 113-114

¹¹ Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz. Tadeusz Skoczny, Wydawnictwo C.H. Beck, 2009, str. 670

¹² dec. Prezesa Urzędu Nr RLU-63/2008; dec. Prezesa Urzędu Nr RWA-27/2008; dec. Prezesa Urzędu Nr RWA-15/2008

¹³ wyrok Sądu Antymonopolowego z 26 kwietnia 2001 r., XVII Ama 66/00, dec. Prezesa Urzędu, Nr RKR-47/2008; dec. Prezesa UOKiK Nr RPZ-34/2008, dec. Prezesa Urzędu Nr RWA-27/2008

dostaw określonych towarów lub usług (refusal to supply), odmowie dostępu do urządzeń kluczowych (essential facilities) lub też odmowie udzielenia licencji (refusal to license).

Należy jednak podkreślić, iż kwalifikacja odmowy kontraktowania przez dominanta jako zakazanego nadużycia powinna być **traktowana jako wyjątek**. Ogólną zasadą obrotu gospodarczego opartego na modelu wolnorynkowym jest bowiem zasada swobody kontraktowej (zob. art. 353¹ k.c.), stanowiąca pewien - bardzo istotny - "wycinek" konstytucyjnie gwarantowanej każdemu przedsiębiorcy (w tym dominantowi) wolności gospodarczej (zob. art. 20 i 22 Konstytucji RP).

Z tego względu odmowa kontraktowania przez przedsiębiorcę posiadającego pozycję dominującą jest niezgodna z regułami zawartymi w OKiKU tylko wtedy, gdy wystąpią pewne **szczególne okoliczności, nie pozwalające na uznanie danego działania bądź zaniechania za obiektywnie uzasadnione**.¹⁴

Do kryterium obiektywnego uzasadnienia odwołuje się także orzecznictwo ETS. Na podstawie kilku orzeczeń ETS¹⁵ można bowiem wyprowadzić wniosek, iż niektóre działania przedsiębiorcy dominującego nie stanowią nadużycia, jeżeli można dla nich znaleźć **obiektywne uzasadnienie (objective justification) innymi przyczynami niż zamiar zakłócenia konkurencji**. ETS jednocześnie zauważył, iż posiadanie pozycji dominującej przez przedsiębiorcę **nie pozbawia go prawa do ochrony własnych interesów ekonomicznych i stąd podejmowania w rozsądnym wymiarze aktów, które uważa za niezbędne dla utrzymania takiej pozycji**.¹⁶

Podobne stanowisko prezentuje Komisja, która wskazuje, że określona praktyka przedsiębiorstwa posiadającego pozycję dominującą może zostać nieobjęta zakazem zawartym w art. 82 TWE, i co za tym idzie art. 8 OKiKU, jeżeli przedsiębiorstwo to dostarczy **obiektywnego uzasadnienia dla swego zachowania**. Obiektywne uzasadnienie może być stwierdzone w razie uznania, iż oceniane **zachowanie dominanta podnosi jego efektywność** (tzw. *efficiency defence*).¹⁷

W niniejszej sprawie rozstrzygnąć zatem należało, czy zachowanie Gminy Biskupiec było uzasadnione w znaczeniu przedstawionym wyżej.

W ocenie Prezesa UOKiK w niniejszej sprawie mamy do czynienia z sytuacją, w której działania Gminy Biskupiec, realizowane poprzez Zakład na rynku odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych odbieranych od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy Zbiczno, polegające na odmowie zawarcia umowy z przedsiębiorcą świadczącym usługi odbierania odpadów, są w pełni uzasadnione i z tego względu nie wypełniają wymienionych wyżej znamion praktyki określonej w art. 8 ust. 2 pkt 5 OKiKU. Uzasadnienie to ma głównie podłoże ekonomiczne.

Faktem powszechnie znanym jest, że przedsiębiorcy prowadzący działalność w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów czerpią przychody głównie z opłat za składowanie opadów pobieranych od przedsiębiorców odpady te na składowiska przez nich administrowane dostarczających. Jak ustalono opłata ta w 2003r. na składowisku w Łąkorzu wynosiła 19,26 zł za 1 m³ odpadów. Zawierając umowę w dniu 14 lutego 2003r., zgodnie z którą Zakład oczekiwał dostarczania przez SANIBUD odpadów w ilości około 250m³

¹⁴ K. Kohutek, M. Sieradzka, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, LEX, 2008

¹⁵ np. sprawy: 27/76, United Brands przeciwko Komisji; 311/84, Telemarketing przeciwko CLT; T-228/97, Irish Sugar; C 163/99, Portugalia przeciwko Komisji, C-250/92, Göttrup-Klim, 77/77, Benzine and Petroleum BV przeciwko Komisji,

¹⁶ sprawa 27/76, United Brands przeciwko Komisji

¹⁷ K. Kohutek, M. Sieradzka, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, LEX, 2008, patrz też Cezary Banasiński i Eugeniusz Piontek, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa, 2009, s. 238

miesięcznie, czyli do końca 2003r. około 2500 m³, liczył on na przychód rzędu 48.150 zł (2500 m³ x 19,26 zł). Tymczasem SANIBUD dostarczył na składowisko w Łąkorzu jedynie 13 m³ odpadów. Co daje przychód w kwocie 250,38 zł. Pozostała część odpadów zebranych przez SANIBUD z terenu Gminy Zbiczno trafiła nielegalnie na składowisku w Lipowcu. Kwota 250,38 zł stanowi 0,52 % oczekiwanych przychodów Zakładu.

Nie trudno zatem uznać, że niezadowolenie Zakładu z efektów współpracy z Jerzym Wiśniewskim było całkowicie usprawiedliwione. Podejmował on nawet próby rozwiązania tego problemu w drodze aneksu do umowy, który dałby mu podstawy do dokonania rzeczywistej kalkulacji przychodów. SANIBUD odmawiając podpisania aneksu do umowy, pozbawił Zakład tej możliwości. W tej sytuacji Zakład nie mógł prawidłowo planować wydatków, które w tamtym okresie miały być przeznaczane głównie na inwestycje modernizacyjne.

W ocenie organu antymonopolowego nie można odmówić przedsiębiorcy prawa takiego dobierania sobie kontrahentów, aby miał on możliwość dokonywania precyzyjnych i możliwych do zrealizowania planów działalności gospodarczej, w tym planów kosztowych i inwestycyjnych. Nie można mu tym samym odmówić prawa do odmowy zawarcia umowy z przedsiębiorcą, który ze swoich obowiązków umownych się nie wywiązuje, a ponadto, pozostaje obojętny na próby rozwiązywania problemów między stronami w sposób ugodowy. Jest to jedno z podstawowych praw jakie przysługuje uczestnikowi wolnego rynku w ramach wpływającej z Konstytucji RP i kodeksu cywilnego zasady swobody kontraktowania. Swobodę tę mogą ograniczać jedynie pewne nakazy ustawowe, z którymi w niniejszej sprawie jednak do czynienia nie mamy.

Gmina Biskupiec nie była bowiem związana z Gminą Zbiczno żadnym porozumieniem, na mocy którego byłaby zobowiązana do przyjmowania odpadów z terenu Gminy Zbiczno. Przyjmowanie odpadów odbywało się tylko i wyłącznie ze względów ekonomicznych, w celu pozyskania środków na inwestycje. Z tego też względu zawarcie umowy z SANIBUDEM na kolejny okres było w świetle tych względów nieuzasadnione.

Należy także podkreślić, że to na Gminie Zbiczno ciążył obowiązek zorganizowania odbioru i składowania odpadów z jej terenu. Obowiązek taki nakładają na każdą gminę przepisy ustawy o odpadach, ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591z późn. zm.) oraz ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Ustawa o samorządzie gminnym do zadań własnych gminy zalicza utrzymanie czystości i porządku w gminach (art. 7 ust. 3), a ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach precyzuje te zadania jako obowiązkowe działania własne gminy (art. 3 ust. 1) i stanowi, że to na gminie spoczywa obowiązek stworzenia na jej terenie warunków niezbędnych do realizacji tego zadania (art. 3 ust. 2).

Należy też zauważyć, że nieprawdą jest, jakoby Jerzy Wiśniewski nie wiedział, jaka była ilość odpadów odbieranych od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy Zbiczno w latach poprzednich. W toku postępowania o wydanie zezwolenia został bowiem poinformowany o tym, że ilość ta wynosiła co najmniej 3000 m³ (k. 393).

Ponadto należy przytoczyć fakt, iż PGK uzyskując kolejne zezwolenie na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy Zbiczno, mogło wywozić odpady na składowisko w Brodnicy. Decyzja ta dowodzi zatem, że Gmina Zbiczno nie narzucała przedsiębiorcom składowiska w Łąkorzu, a decyzje w zakresie zezwoleń były wydawane na podstawie przedłożonych do wniosków umów z przedsiębiorcami prowadzącymi działalność w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, wybranymi przez wnioskodawcę, a nie przez Gminę Zbiczno. Nieprawdą jest zatem twierdzenie Wnioskodawcy, że gminne składowiska, co do zasady, nie przyjmują odpadów z terenów innych gmin.

Nie sposób także nie uwzględnić okoliczności, że Gmina Biskupiec nie działała na rynku odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy Zbiczno. Z tego względu Prezes UOKiK nie dopatrywał się interesu w ograniczeniu konkurencji na tym rynku powiązanym. Co więcej, istnienie większej liczby przedsiębiorców odbierających odpady od właścicieli nieruchomości może sprzyjać zwiększeniu ilości odpadów dowożonych na składowisko. W przypadku bowiem wejścia nowych przedsiębiorców na rynek zwiększa się ogólny potencjał na tym rynku i poszczególni przedsiębiorcy mogą docierać do takich właścicieli nieruchomości, którzy do tej pory nie byli obsługiwani przez monopolistę, ze względu na wykorzystanie w pełni mocy usługowych monopolisty. Odpady przez nich produkowane często bowiem trafiają na liczne tzw. dzikie składowiska zanieczyszczając środowisko. Nowy przedsiębiorca wchodzący na rynek ma łatwiejszy dostęp do tych klientów i do nich może kierować w pierwszej kolejności ofertę by rozwinąć działalność. Z punktu widzenia administratora składowiska przełoży się to wprost na większe przychody.

Zdaniem Prezesa UOKiK motywem działania Gminy Biskupiec nie była zatem chęć wyeliminowania konkurenta z rynku powiązanego, co nie przyniosłoby jej żadnych korzyści, ale wyeliminowanie ryzyka ekonomicznego, jakie wiązało się z zawarciem umowy z Jerzym Wiśniewskim.

Ponadto nie ulega wątpliwości, że odmowa Zakładu zawarcia umowy z SANIBUD-em nie zagroziła wyeliminowaniem tego drugiego z rynku powiązanego. Obok składowiska w Łąkorzu bowiem, jak wykazano w części ustalającej decyzji, działało jeszcze składowisko w Łapinożu, które w omawianym okresie mogło przyjąć odpady z terenu Gminy Zbiczno. Przy istnieniu zatem dodatkowego składowiska odpadów, na które wywożenie odpadów z terenu Gminy Zbiczno było zarówno możliwe pod względem prawnym, jak i uzasadnione ekonomicznie, nie można uznać, że odmowa dostarczania odpadów na składowisko w Łąkorzu pozbawiła SANIBUD możliwości prowadzenia w dalszym ciągu działalności gospodarczej i zagroziła wyeliminowaniem z rynku. Na rynku odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych odbieranych od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy Zbiczno istniała w rzeczywistości ekonomicznie opłacalna alternatywa, z której SANIBUD niestety nie skorzystał mimo braku przeszkód do tego. Prezes UOKiK podziela zasadność twierdzenia Uczestnika, że SANIBUD sam znacznie przyczynił się do zaprzestania prowadzenia działalności na rynku powiązanym. Mimo bowiem, jak twierdzi, problemów w dostarczaniu odpadów na składowisko w Łąkorzu, nie skorzystał z żadnych dostępnych możliwości usunięcia tych problemów, np. zmiany umowy, która była możliwa w drodze aneksu, zawarcia umowy na składowanie odpadów z innym przedsiębiorcą prowadzącym działalność w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, czy też odwołania się od decyzji organu Gminy Zbiczno cofającej zezwolenie na wykonywanie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych. Co więcej Jerzy Wiśniewski nie podjął rozmów w sprawie ustalenia nowej ilości odpadów podlegających dostarczeniu na składowisko w Łąkorzu. Z propozycją uregulowania tej kwestii w odmienny niż ustalony w dniu 14 lutego 2003r. sposób wystąpił Zakład wysyłając propozycję aneksu do umowy. SANIBUD nie wyraził jednak woli dostosowania do zaistniałego stanu faktycznego treści łączącego go z Zakładem stosunku prawnego. W ocenie Prezesa UOKiK porozumienie w tym zakresie między stronami umowy uregulowałyby sytuację i do odmowy zawarcia kolejnej umowy by nie doszło.

Konkludując, należy stwierdzić, że Gmina Biskupiec odmawiając zawarcia z SANIBUD-em umowy na 2004r. na składowanie odpadów z terenu Gminy Zbiczno **nie nadużyła** pozycji dominującej na lokalnym rynku odzysku lub unieszkodliwiania odpadów

komunalnych odbieranych od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy Zbiczno, ponieważ jej zachowanie było obiektywnie uzasadnione.

W razie zaś uznania, iż nadużycie zarzucane przedsiębiorcy posiadającemu pozycję dominującą jest zachowaniem uzasadnionym obiektywnie przez inne przyczyny niż zamiar zakłócenia konkurencji, a stosowane przez tego przedsiębiorcę ograniczenia spełniają wymóg proporcjonalności, Prezes UOKiK winien wydać **decyzję o niestwierdzeniu stosowania praktyki ograniczającej konkurencję** z uwagi na brak naruszenia zakazu określonego w art. 8 OKiKU.¹⁸

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

V. Umorzenie postępowania w stosunku do Jerzego Wiśniewskiego

Zgodnie z art. 105 § 1 ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego, gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania.

Na gruncie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego bezprzedmiotowość postępowania wynikać może zarówno z przyczyn o charakterze podmiotowym jak i przedmiotowym. Przyczyny te mogą powstać na skutek faktów naturalnych bądź na skutek zdarzeń prawnych. Do przyczyn podmiotowych zalicza się m.in. śmierć osoby fizycznej lub utratę przez nią zdolności do nabycia uprawnień o charakterze osobistym, jak również ustanie bytu prawnego.

Jako, że Jerzy Wiśniewski, zaprzestając w dniu 31 marca 2009r. prowadzenia działalności gospodarczej utracił status strony w niniejszym postępowaniu, o czym była mowa wyżej, to należy uznać, że z przyczyn podmiotowych postępowanie to stało się bezprzedmiotowe, a co za tym idzie należało orzec jak w pkt. II sentencji.

Na podstawie art. 131 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007r. o ochronie konkurencji i konsumentów w niniejszym postępowaniu stosowano przepisy ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o ochronie konkurencji i konsumentów.

Zgodnie z art. 78 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o ochronie konkurencji i konsumentów w związku z art. 479²⁸ § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 1964r. Nr 43, poz. 296 ze zmian.) oraz na podstawie art. 131 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów stronie postępowania przysługuje od niniejszej decyzji 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 Bydgoszczy.

Zgodnie z art. 78 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o ochronie konkurencji i konsumentów w związku z art. 479²⁸ § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 1964r. Nr 43, poz. 296 ze zmian.) oraz na podstawie art. 131 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów podmiotowi, w stosunku do którego umorzono postępowanie antymonopolowe przysługuje od pkt II niniejszej decyzji odwołanie do Sądu

¹⁸ K. Kohutek, M. Sieradzka, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, LEX, 2008, patrz też Cezary Banasiński i Eugeniusz Piontek, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa, 2009, s. 238

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 Bydgoszczy.

Otrzymują:

1. Gmina Biskupiec
Rynek 1
13-340 Biskupiec

2. Jerzy Wiśniewski
ul. Kornatki 7A
13-300 Nowe Miasto Lubawskie

3. a/a