



**PREZES  
URZĘDU OCHRONY  
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW  
DELEGATURA URZĘDU OCHRONY  
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW  
W WARSZAWIE**

RWA-41-4/05/GM

Warszawa, dn. 30 grudnia 2005 r.

**DECYZJA nr RWA – 42/2005**

**I.** Na podstawie art. 9 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn. Dz. U. z 2003 r. Nr 86, poz. 804 ze zm.) oraz stosownie do art. 28 ust. 6 tej ustawy i § 6 ust. 1 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 zm.), po przeprowadzeniu wszczętego z urzędu postępowania antymonopolowego,

– w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów:

**uznaje się za praktykę ograniczającą konkurencję** i naruszającą zakaz, o którym mowa w art. 8 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, nadużywanie przez spółkę Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o.o. z siedzibą w Ostrowi Mazowieckiej pozycji dominującej na lokalnym rynku składowania odpadów komunalnych z terenu Miasta Ostrow Mazowiecka poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania i rozwoju konkurencji na rynku wywozu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu Miasta Ostrow Mazowiecka wskutek braku uwzględnienia w kalkulacji ceny wywozu odpadów komunalnych pełnych kosztów ich składowania na składowisku odpadów w Lubiejewie Starym,

które obciążają innych przedsiębiorców wywożących odpady komunalne na to składowisko, co utrudnia innym przedsiębiorcom podjęcie konkurencji w zakresie wywozu odpadów – **i nakazuje zaniechania jej stosowania.**

**II.** Na podstawie art. 101 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz stosownie do art. 28 ust. 6 tej ustawy i § 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie określenia właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, po przeprowadzeniu z urzędu postępowania antymonopolowego,

– w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

**nakłada się** na spółkę Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o.o. z siedzibą w Ostrowi Mazowieckiej **karę pieniężną w wysokości 27.300 zł** (słownie: dwadzieścia siedem tysięcy trzysta złotych), płatną do budżetu państwa.

**UZASADNIENIE**

W wyniku prowadzonego z urzędu postępowania wyjaśniającego, mającego na celu

wstępne ustalenie, czy w związku z określeniem przez Miasto Ostrow Mazowiecka (dalej: Miasto), w uchwale nr IX/45/2003 Rady Miasta w Ostrowi Mazowieckiej z dnia 24 czerwca 2003 r., stawki opłaty za odpady komunalne przyjmowane na miejskie składowisko odpadów od zleceniodawcy, nastąpiło naruszenie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, uzasadniające wszczęcie postępowania antymonopolowego (sygn. RWA-40-7/04/GM) Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów uzyskał informacje, iż odpady z terenu Ostrowi Mazowieckiej wywożone są wyłącznie na składowisko odpadów w Lubiejewie Starym (pismo Miasta z dnia 10 sierpnia 2004 r.). Stawki opłat za przyjęcie odpadów komunalnych na to składowisko określają uchwały Rady Miasta. W § 1 ust. 1 uchwały nr IX/45/2003 z dnia 24 czerwca 2003 r. Rada Miasta ustaliła ww. opłatę w wysokości 132,72 zł +VAT za składowanie 1 tony odpadów. Przed wejściem w życie uchwały nr IX/45/2003 Rady Miejskiej w Ostrowi Mazowieckiej, za przyjęcie na ww. składowisko odpadów komunalnych pobierane były opłaty w następującej wysokości: od dnia 1 stycznia 2000 r. do dnia 31 grudnia 2001 r. – 8,60 zł/m<sup>3</sup>; od dnia 1 stycznia 2002 r. do dnia 15 lipca 2003 r. – 75,80 zł/tonę.

Komunalne składowisko odpadów w Lubiejewie Starym jest administrowane przez Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o.o. w Ostrowi Mazowieckiej (dalej: ZGKiM, Spółka), który prowadzi również działalność polegającą na przyjmowaniu odpadów od właścicieli nieruchomości znajdujących się na terenie Miasta i ich wywozie na składowisko w Lubiejewie Starym.

W związku z tym w toku ww. postępowania wyjaśniającego badano, czy w cenie wywozu odpadów ZGKiM uwzględnia koszty składowania odpadów na składowisku.

Z informacji przekazanych przez Miasto wynikało, iż w cenie tej usługi ZGKiM kalkuluje koszt składowania odpadów w wysokości 132,72 zł/tonę. Z przekazanych przez Miasto informacji wynikało także, iż po wprowadzeniu opłaty za składowanie odpadów określonej w uchwale Rady Miejskiej nr IX/45/2003, koszty składowania odpadów skalkulowane w cenie wywozu przez ZGKiM odpadów wzrosły o ok. 41% (por.: załączniki do pisma Miasta z dnia 7 czerwca 2004 r.). Natomiast opłata za przyjęcie odpadów na składowisko miejskie zwiększyła się w tym samym czasie o ok. 75%. Jednocześnie informacje będące w posiadaniu Prezesa Urzędu mogły wskazywać, iż pomimo zmiany wysokości opłaty za składowanie odpadów na składowisku w Lubiejewie Starym, ZGKiM nie zmienił wysokości opłat za odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

Wobec powyższego Prezes Urzędu uznał, że wskazane okoliczności czynią uzasadnionym podejrzenie, iż całość lub część kosztów składowania na składowisku w Lubiejewie Starym odpadów komunalnych transportowanych przez ZGKiM jest finansowana z opłat wnoszonych przez innych przedsiębiorców świadczących usługi wywozu odpadów komunalnych.

ZGKiM administruje jedynym składowiskiem odpadów, na które są wywożone odpady komunalne z terenu Miasta. Tym samym posiada pozycję dominującą na lokalnym rynku składowania odpadów komunalnych z terenu Miasta Ostrow Mazowiecka. Wprawdzie samo posiadanie pozycji dominującej nie stanowi jeszcze naruszenia przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, jednakże w posiadaniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów informacje i dokumenty mogły świadczyć o nadużywaniu przez ZGKiM posiadanej pozycji rynkowej. W szczególności przedstawione przez spółkę Przedsiębiorstwo Wielobranżowe Victory Sp. z o.o. w Ostrołęce oświadczenia odbiorców usług ZGKiM wskazywały na możliwość kalkulowania przez ZGKiM, w cenie usługi wywozu odpadów na składowisko ZGKiM, kosztu składowania odpadów na składowisku w Lubiejewie Starym w wysokości niższej od stawki opłat za przyjęcie odpadów na to składowisko od innych przedsiębiorców wywożących odpady z terenu Miasta. Wątpliwości Prezesa Urzędu

wzbudziła okoliczność, że ZGKiM jest w stanie oferować swoim klientom cenę usługi odbioru odpadów (która obok kosztu składowania obejmuje jeszcze inne koszty) w wysokości 25 zł za 1 m<sup>3</sup> odpadów (pismo spółki Przedsiębiorstwo Wielobranżowe Victory Sp. z o.o. z dnia 2 lutego 2004 r.).

W ocenie Prezesa Urzędu, okoliczności niniejszej sprawy uzasadniały postawienie ZGKiM zarzutu nadużywania pozycji dominującej na rynku w sposób określony w art. 8 ust. 1 i 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Postanowieniem z dnia 14 lutego 2005 r. zostało wszczęte, w imieniu Prezesa Urzędu, niniejsze postępowanie antymonopolowe w związku z podejrzeniem nadużywania przez ZGKiM pozycji dominującej na lokalnym rynku składowania odpadów komunalnych z terenu Miasta w sposób mogący stanowić naruszenie art. 8 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

W trakcie niniejszego postępowania Prezes Urzędu zebrał od ZGKiM informacje, dokumenty i wyjaśnienia niezbędne do rozstrzygnięcia niniejszej sprawy.

Ponadto, w celu uzupełnienia materiału dowodowego o informacje i dokumenty istotne z punktu widzenia rozstrzygnięcia niniejszej sprawy znajdujące się w aktach innych prowadzonych przez Prezesa Urzędu postępowań, zaliczone zostały w poczet dowodów w niniejszym postępowaniu antymonopolowym informacje i dokumenty stanowiące część akt:

**(I)** prowadzonego z urzędu postępowania wyjaśniającego, mającego na celu wstępne ustalenie, czy w związku z określeniem przez Miasto w uchwale nr IX/45/2003 Rady Miasta w Ostrowi Mazowieckiej z dnia 24 czerwca 2003 r., stawki opłaty za odpady komunalne przyjmowane na miejskie składowisko odpadów od zleceniodawcy, nastąpiło naruszenie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, uzasadniające wszczęcie postępowania antymonopolowego, w tym, czy sprawa ma charakter antymonopolowy (znak RWA-40-7/04/GM) (postanowienie z dnia 14 lutego 2005 r.) oraz:

**(II)** prowadzonego na wniosek Przedsiębiorstwa Wielobranżowego Victory Sp. z o.o. w Ostrołęce postępowania antymonopolowego w związku z podejrzeniem nadużywania przez Miasto pozycji dominującej na lokalnym rynku organizacji usług odbioru odpadów komunalnych z terenu Miasta Ostrów Mazowiecka, polegającej na przeciwdziałaniu ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania i rozwoju konkurencji na rynku odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu tego miasta poprzez określenie, w uchwale nr IX/45/2003 Rady Miasta w Ostrowi Mazowieckiej z dnia 24 czerwca 2003 r., stawki opłaty za odpady komunalne przyjmowane od zleceniodawcy na miejskie składowisko odpadów w wysokości skutkującej utrudnieniem przedsiębiorcom podjęcia się wywozu odpadów komunalnych z terenu Miasta Ostrów Mazowiecka – co może stanowić naruszenie art. 8 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (znak RWA-41-01/04/GM) (postanowienia z dnia 18 sierpnia 2005 r. i z dnia 7 grudnia 2005 r.).

O fakcie zaliczenia ww. informacji i dokumentów na poczet akt niniejszego postępowania spółka ZGKiM została poinformowana, zgodnie z wymogami art. 65 ust. 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Pismem z dnia 13 września 2005 r. Prezes Urzędu poinformował spółkę ZGKiM o zakończeniu zbierania materiału dowodowego w niniejszym postępowaniu antymonopolowym oraz o możliwości zapoznania się z materiałem zgromadzonym w aktach sprawy w siedzibie Delegatury UOKiK w Warszawie.

Do momentu wydania niniejszej decyzji ZGKiM nie skorzystała z uprawnienia do zapoznania się z całością materiału dowodowego zgromadzonego w aktach sprawy.

### **Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów ustalił, co następuje.**

Niniejsza sprawa dotyczy zarzutu nadużywania przez ZGKiM pozycji dominującej na rynku w zakresie składowania odpadów komunalnych wywożonych z terenu Miasta Ostrów Mazowiecka na składowisku odpadów w Lubiejewie Starym.

W świetle art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591 ze zm.), do zadań własnych gminy należą w szczególności sprawy z zakresu wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz.

Natomiast zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. Nr 132, poz. 622 ze zm.), utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gmin. W związku z tym gminy w szczególności:

- tworzą warunki niezbędne do zapewnienia czystości i porządku na swoim terenie, w szczególności poprzez tworzenie warunków do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na terenie gminy lub zapewnianie wykonania tych prac przez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych (art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy);
- zapewniają budowę, utrzymanie i eksploatację własnych lub wspólnych z innymi gminami instalacji i urządzeń do odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych (art. 3 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy);
- organizują selektywną zbiórkę, segregację oraz magazynowanie odpadów komunalnych, w tym odpadów niebezpiecznych, przydatnych do odzysku oraz współdziałają z przedsiębiorcami podejmującymi działalność w zakresie gospodarowania tego rodzaju odpadami (art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy).

Miasto realizuje zadanie własne w zakresie utrzymania czystości i porządku oraz wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych przy pomocy spółki Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o.o. ZGKiM jest wpisana do Rejestru Przedsiębiorców prowadzonego przez Sąd Rejonowy dla m.st. Warszawy w Warszawie – XXI Wydział Gospodarczy Krajowego Rejestru Sądowego pod numerem zarejestrowanej w rejestrze przedsiębiorców pod numerem KRS 0000153255.

ZGKiM jest spółką komunalną Miasta Ostrów Mazowiecka, które ma w ZGKiM 100% udziałów (załącznik do pisma ZGKiM z dnia 8 marca 2005 r.).

ZGKiM jest właścicielem komunalnego składowiska odpadów w Lubiejewie Starym, które zostało do spółki wniesione aportem w drodze uchwały Zarządu Miasta w Ostrowi Mazowieckiej nr 134/264/2002 z dnia 13 września 2002 r. (pismo Miasta z dnia 7 czerwca 2004 r.).

Składowisko w Lubiejewie Starym jest jedynym miejscem, na które są faktycznie wywożone odpady komunalne z terenu Miasta Ostrów Mazowiecka (pismo Miasta z dnia 10 sierpnia 2004 r.), pomimo tego, iż w bezpośrednim sąsiedztwie Ostrowi Mazowieckiej miejsca składowania i utylizacji odpadów znajdują się w: Wąsewie, Starym Lubotyniu, Broku i Małkini (pismo Miasta z dnia 7 czerwca 2004 r.). W żadnej jednak z gmin

bezpośrednio sąsiadujących z Miastem Ostrów Mazowiecka nie ma składowisk odpadów bądź miejsc utylizacji odpadów, na które faktycznie mogłyby być wywożone odpady komunalne z jego terenu. Potwierdzają to włączone do akt postępowania pisma wójtów i burmistrzów tych gmin. Na terenie powiatu tylko składowisko odpadów w Lubiejewie Starym spełnia wymogi prawne i tylko ono w perspektywie kilku lat będzie mogło składować odpady. Pozostałe mają natomiast charakter tymczasowy i nie można z nimi wiązać szans na rozwinięcie działalności w zakresie gospodarki odpadami.

Za składowanie na składowisku w Lubiejewie Starym odpadów komunalnych z terenu nieruchomości zlokalizowanych na terytorium Miasta Ostrów Mazowiecka, ZGKiM pobiera opłaty:

- od 1 stycznia 2000 r. do 31 grudnia 2001 r. w wysokości 8,60 zł/m<sup>3</sup>,
- od 1 stycznia 2002 r. do 15 lipca 2003 r. w wysokości 75,80 zł/tonę.

Od dnia 15 lipca 2003 r., na podstawie uchwały nr IX/45/2003 Rady Miejskiej w Ostrowi Mazowieckiej z dnia 24 czerwca 2003 r., obowiązuje opłata za przyjęcie odpadów komunalnych na składowisko w Lubiejewie Starym w wysokości 132,72 zł +VAT za składowanie 1 tony odpadów.

Jak wynika z wyjaśnień Miasta złożonych w odrębnym postępowaniu, zwiększenie, na mocy ww. uchwały, wysokości opłat za przyjęcie odpadów na składowisko miejskie w stosunku do dotychczas obowiązującej było uzasadnione następującymi czynnikami:

- w kalkulacji składowania odpadów, w oparciu o którą ustalona została opłata obowiązująca w 2002 r., część kosztów została przyjęta szacunkowo, z uwagi na brak danych o rzeczywistych kosztach eksploatacji po oddaniu składowiska do użytkowania po modernizacji w 2001 r. Dopiero kalkulacja na 2003 r. obejmuje rzeczywiste koszty związane z eksploatacją składowiska;
- kalkulacja na rok 2003 obejmuje również nieuwzględniane wcześniej koszty monitoringu, związane z wejściem w życie rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 9 grudnia 2002 r. w sprawie zakresu, czasu, sposobu oraz warunków prowadzenia monitoringu składowisk odpadów (Dz. U. Nr 220, poz. 1858);
- koszty zostały dodatkowo zwiększone o koszty związane z nową inwestycją tj. amortyzację i podatek od budynków i budow, zakup i utrzymanie kompaktora (ZGKiM spłaca raty z tytułu pożyczki zaciągniętej w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej), wzrost zatrudnienia (konieczność wprowadzenia dozoru całodobowego), opłatę na rzecz ochrony środowiska – wymaganą od 2002 r. na podstawie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. z 2002 r. Nr 62, poz. 628 ze zm.) (pismo Miasta z dnia 7 czerwca 2004 r., s. 1).

Opłata wprowadzona uchwałą nr IX/45/2003 Rady Miejskiej w Ostrowi Mazowieckiej pobierana jest od przedsiębiorców, którzy świadczą usługi wywozu odpadów komunalnych z terenu Ostrowi Mazowieckiej.

Z akt postępowania wynika, że obecnie zezwolenie na świadczeniu usług w zakresie usuwania odpadów komunalnych stałych z terenu nieruchomości zlokalizowanych na terytorium Miasta i Gminy Ostrów Mazowiecka ma wyłącznie ZGKiM i spółka Przedsiębiorstwo Wielobranżowe Victory Sp. z o.o. w Ostrołęce. Zgoda wskazanych wyżej przedsiębiorców obejmuje wywóz odpadów na składowisko w Lubiejewie Starym. W świetle zawartej w dniu 17 lipca 2003 r. przez ZGKiM ze spółką Victory umowie o świadczenie usług przyjmowania i unieszkodliwiania odpadów, za składowanie odpadów na wysypisku

w Lubiejewie Starym spółka ta uiszcza ww. opłatę określoną w uchwale Rady Miejskiej nr IX/45/2003 (załącznik do pisma spółki Victory z dnia 30 grudnia 2003 r.).

Z materiałów postępowania wynika ponadto, że jedynie ZGKiM wywozi odpady komunalne z nieruchomości znajdujących się na terenie Miasta Ostrów Mazowiecka (por.: załączniki do pisma ZGKiM z dnia 8 marca 2005 r. pt. „Analiza zmiany ciężaru objętości odpadów komunalnych w latach 2002, 2003, 2004 w Ostrowi Mazowieckiej”, „Bilans ważeń dokonanych” z dnia 14 stycznia 2004 i z dnia 3 stycznia 2005 r.). Dzieje się tak pomimo, że formalnie zgodę na wywożenie odpadów z tego terenu ma również spółka Victory.

Z włączonych do niniejszego postępowania informacji zebranych w innej sprawie wynika ponadto, że spółka Victory czyniła starania o uzyskanie zezwolenia na wywóz odpadów komunalnych z terenu Ostrowi Mazowieckiej w okresie poprzedzającym przyjęcie uchwały Rady Miejskiej nr IX/45/2003 i następującym bezpośrednio po jej przyjęciu. W dniu 12 kwietnia 2003 r. złożyła do Burmistrza Miasta wnioski o udzielenie takiego zezwolenia, a do ZGKiM – o umożliwienie odpłatnego składowania odpadów komunalnych z terenu Ostrowi Mazowieckiej na składowisko w Lubiejewie Starym (załączniki do pisma spółki Victory z dnia 30 grudnia 2003 r.). Pismem z dnia 5 maja 2003 r. ZGKiM uzależniło jednak udzielenie zezwolenia na składowanie odpadów w Lubiejewie Starym od wdrożenia na terenie Ostrowi Mazowieckiej Miejskiego Programu Gospodarki Odpadowej (zał. do pisma spółki Victory z dnia 30 grudnia 2003 r.). Po niemal dwóch miesiącach ZGKiM poinformował spółkę Victory o gotowości do zawarcia z nią umowy w zakresie składowania odpadów komunalnych na składowisku w Lubiejewie Starym w związku z „zakończeniem działań zmierzających do skalkulowania oraz ustalenia ceny na ww. wysypisko” (pismo z dnia 4 lipca 2003 r. – zał. do pisma spółki Victory z dnia 30 grudnia 2003 r.). Ostatecznie, w dniu 17 lipca 2003 r., spółki Victory i ZGKiM zawarli umowę o przyjmowanie przez ZGKiM odpadów komunalnych (zał. do pisma spółki Victory z dnia 30 grudnia 2003 r.). Decyzją z dnia 9 września 2003 r. (znak ITS-7644/2/03) Burmistrz Miasta zezwolił spółce Victory na prowadzenie działalności polegającej na odbieraniu stałych odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu Miasta Ostrów Mazowiecka na okres 10 lat (zał. do pisma spółki Victory z dnia 30 grudnia 2003 r.).

Z tytułu świadczenia usług w zakresie usuwania odpadów komunalnych stałych z terenu nieruchomości zlokalizowanych na terytorium Miasta Ostrów Mazowiecka ZGKiM pobiera opłaty.

Od dnia 1 stycznia 2000 r. w Ostrowi Mazowieckiej stosowane były przez ZGKiM następujące ceny (brutto) usług wywozu odpadów komunalnych na składowisko odpadów:

<b>Ceny (brutto) usług wywozu odpadów komunalnych na składowisko</b>		<b>od 1 stycznia 2000 r.</b>	<b>od 1 stycznia 2001 r.</b>	<b>od 1 stycznia 2002 r.</b>	<b>od 1 kwietnia 2002 r.</b>
<b>1.</b>	wywóz 1 m <sup>3</sup> odpadów komunalnych w pojemnikach kontenerowych KP-7	17.50 zł/m <sup>3</sup>	19.50 zł/m <sup>3</sup>	24.00 zł/m <sup>3</sup>	25.00 zł/m <sup>3</sup>
<b>2.</b>	wywóz 1 m <sup>3</sup> odpadów komunalnych w pojemnikach o pojemności 1,1 m <sup>3</sup> oraz (do 1 kwietnia 2002 r.) w pojemnikach o pojemności 0,11 m <sup>3</sup>	22.00 zł/m <sup>3</sup>	24.00 zł/m <sup>3</sup>	32.00 zł/m <sup>3</sup>	32.00 zł/m <sup>3</sup>
<b>3.</b>	wywóz 1 m <sup>3</sup> odpadów komunalnych przy zawarciu umowy na systematyczny odbiór wg harmonogramu tygodniowego w pojemnikach o pojemności 1,1 m <sup>3</sup>	-	-	-	25.00 zł/m <sup>3</sup>

4.	wywóz odpadów komunalnych zgromadzonych w pojemnikach o pojemności 0,11 m <sup>3</sup>	4,30 zł/szt.	4,70 zł/szt.	5,40 zł/szt.	5,78 zł/szt.
5.	wywóz odpadów komunalnych zgromadzonych w pojemnikach o pojemności 0,24 m <sup>3</sup>	-	-	10,00 zł/szt.	10,24 zł/szt.
6.	wywóz odpadów komunalnych zgromadzonych w pojemnikach o pojemności 0,36 m <sup>3</sup>	-	-	14,00 zł/szt.	14,98 zł/szt.
7.	wywóz odpadów komunalnych zgromadzonych w workach o pojemności 110 l	4,30zł/szt.	4,70zł/szt.	5,40 zł/szt.	5,00 zł/szt.
8.	wywóz odpadów komunalnych zgromadzonych luzem przy bezpośrednim załadunku na pojazd	33,20 zł/m <sup>3</sup> ;	40,00 zł/m <sup>3</sup>	48,00 zł/m <sup>3</sup>	51,36 zł/m <sup>3</sup>

Tabela 1. Ceny wywozu odpadów komunalnych, stosowane przez ZGKiM od dnia 1 stycznia 2000 r. do dnia 14 lipca 2003 r.

W świetle art. 6 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w brzmieniu obowiązującym do dnia 13 października 2005 r. rada gminy miała uprawnienie do ustalania, w drodze uchwały, górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Obecnie ustalanie ww. stawek jest obowiązkiem rady gminy, co wyraźnie wynika ze znowelizowanych przepisów ww. ustawy. Stosownie do art. 5 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 175, poz. 1458) z dniem 13 października 2005 r. art. 6 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach otrzymał następujące brzmienie: „Rada gminy określa, w drodze uchwały, górne stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi, o których mowa w ust. 1”.

Korzystając ze swojego ustawowego uprawnienia, Rada Miasta Ostrów Mazowiecka określiła w uchwale nr IX/46/2003 z dnia 24 czerwca 2003 r. maksymalne stawki opłat za te usługi, obowiązujące od dnia 15 lipca 2003 r. (por.: załącznik do pisma ZGKiM z dnia 8 marca 2005 r.).

ZGKiM stosuje obecnie stawki opłat za usługi wywozu odpadów komunalnych na składowisko w wysokości określonej w ww. uchwale Rady Miasta.

Ceny (brutto) usług wywozu odpadów komunalnych na składowisko		od 15 lipca 2003 r.
1.	wywóz 1 m <sup>3</sup> odpadów komunalnych w pojemnikach kontenerowych KP-7	25.00 zł/m <sup>3</sup>
2.	wywóz 1 m <sup>3</sup> odpadów komunalnych w pojemnikach o pojemności 1,1 m <sup>3</sup>	32.00 zł/m <sup>3</sup>
3.	wywóz 1 m <sup>3</sup> odpadów komunalnych przy zawarciu umowy na systematyczny odbiór wg harmonogramu tygodniowego w pojemnikach o pojemności 1,1 m <sup>3</sup>	25.00 zł/m <sup>3</sup>
4.	wywóz odpadów komunalnych zgromadzonych w pojemnikach o pojemności 0,11 m <sup>3</sup>	5,78 zł/szt.
5.	wywóz odpadów komunalnych zgromadzonych w pojemnikach o pojemności 0,24 m <sup>3</sup>	10,70 zł/szt.
6.	wywóz odpadów komunalnych zgromadzonych w pojemnikach o pojemności 0,36 m <sup>3</sup>	14,98 zł/szt.
7.	wywóz odpadów komunalnych zgromadzonych w workach o pojemności 110 l	5,00 zł/szt.

8.	wywóz odpadów komunalnych zgromadzonych luzem przy bezpośrednim załadunku na pojazd	51,36 zł/m <sup>3</sup>
----	---	-------------------------

Tabela 2. Ceny wywozu odpadów komunalnych, stosowane przez ZGKiM od dnia 15 lipca 2003 r. do momentu wydania niniejszej decyzji.

Z informacji przekazanych Prezesowi Urzędu przez Miasto wynikało, iż w cenie wywozu odpadów na składowisko, ZGKiM kalkuluje koszt składowania odpadów. Wątpliwości wzbudzał fakt, iż po wprowadzeniu opłaty za składowanie odpadów określonej w uchwale Rady Miejskiej nr IX/45/2003 koszty składowania odpadów skalkulowane w cenie wywozu przez ZGKiM odpadów są o ok. 41% wyższe od tych samych kosztów w cenie usługi odbioru i składowania odpadów komunalnych sprzed wejścia w życie ww. uchwały (por.: załączniki do pisma Miasta z dnia 7 czerwca 2004 r.).

Ponieważ w tym samym czasie opłata za przyjęcie odpadów na składowisko miejskie zwiększyła się o ok. 75%, Prezes Urzędu wyjaśniał, dlaczego w tym samym czasie opłata za składowanie odpadów na składowisku w Lubiejewie Starym wzrosła w większym stopniu niż opłata za wywóz odpadów na to składowisko przez ZGKiM.

Miasto wyjaśniło, że koszty kalkulowane przez ZGKiM w cenie wywozu odpadów, wzrosły proporcjonalnie do wzrostu opłaty za przyjęcie odpadów komunalnych na składowisko w Lubiejewie Starym. Miasto wyjaśniło, iż pozorne rozbieżności między jego stanowiskiem i twierdzeniami Prezesa Urzędu wynikają z faktu, iż w 2001 r. waga 1 m<sup>3</sup> odpadów komunalnych była kalkulowana na ok. 0,162 tony, podczas gdy obecnie – na ok. 0,131 tony. Na potwierdzenie powyższych okoliczności Miasto przedstawiło dokumenty: „Zestawienie wywozu odpadów komunalnych za okres 02.11.2001 r. do 20.11.2001 r.” oraz „Zestawienie wywozu odpadów komunalnych za I kwartał 2003 r.” (załączniki do pisma Miasta z dnia 30 września 2004 r.). Jednocześnie Miasto podkreśliło istnienie w gospodarce odpadami w okresie ostatnich kilku lat tendencji polegającej na spadku ciężaru objętościowego odpadów komunalnych. Na potwierdzenie swojego stanowiska Miasto przedstawiło kserokopię fragmentu publikacji pt.: „Zmiany wskaźników nagromadzenia oraz ciężaru objętościowego odpadów komunalnych Warszawy w latach 1990-2001” (Odpady – Rodzaje i Właściwości. Poradnik Gospodarowania Odpadami, Verlag Dashofer Sp. z o.o. Warszawa).

Według warunków z 2001 r. dostawca odpadów na składowisko byłby więc zobowiązany uiścić opłatę na składowisku w kwocie 0,162 tony x 75,80 zł (tj. 12,27 zł), natomiast dostarczając odpady przy masie objętościowej z 2003 r. która wynosi za 1 m<sup>3</sup> 0,131 tony byłby zobowiązany uiścić opłatę w kwocie 0,131 tony x 75,80 zł (tj. 9,93 zł). Po wejściu w życie uchwały Rady Miasta Nr IX/45/2003 opłata za składowanie tej samej masy odpadów wynosiłaby 0,162 tony x 132,72 zł (tj. 21,50 zł), a za 0,131 tony x 132,72 zł – 17,39 zł.

Miasto podkreśliło, iż o faktycznym uwzględnieniu w kalkulacji opłat za składowanie odpadów komunalnych na składowisku w Lubiejewie Starym zmiany ciężaru objętościowego odpadów świadczy treść kalkulacji tych opłat. Z kalkulacji z dnia 26 listopada 2001 r. wynika, że 1 m<sup>3</sup> odpadów waży 0,162 tony zawartej w pozycji „Cena składowania odpadów /75,77 zł x 0,162/”, a z kalkulacji z dnia 15 maja 2003 r. wynika, że 1 m<sup>3</sup> odpadów waży 0,131 tony zawartej w pozycji „Cena składowania 1 m<sup>3</sup> odpadów /132,72 zł x 0,131/” (załączniki do pisma Miasta z dnia 7 czerwca 2004 r.).

Niezależnie od powyższego, z informacji zawartych w załącznikach do pisma świadczącej usługi wywozu odpadów spółki Przedsiębiorstwo Wielobranżowe Victory Sp. z o.o. w Ostrołęce z dnia 2 lutego 2004 r. wynikało, że ceny wywozu przez ZGKiM odpadów komunalnych od Spółdzielni Mieszkaniowej Lokatorsko-Własnościowej „Nasz



Dom” w Ostrowi Mazowieckiej oraz od Pana Krzysztofa Międzina, prowadzącego działalność gospodarczą pod nazwą PPH „Kama” w Ostrowi Mazowieckiej nie uległy zmianie od 2002 r. do 2004 r. i wynoszą 25 zł/m<sup>3</sup>, pomimo iż w tym samym czasie ceny składowania odpadów w Lubiewie Starym wzrosły.

ZGKiM potwierdziła, że w okresie od 2002 r. pobiera od wszystkich klientów ceny wywozu odpadów komunalnych w wysokości 25 zł za 1 m<sup>3</sup> odpadów komunalnych (por.: pismo ZGKiM z dnia 15 czerwca 2005 r. i z dnia 25 lipca 2005 r.). Spółka uzasadniła to tym, że ewentualna podwyżka cen usługi wywozu odpadów była niecelowa, nieuzasadniona społecznie i nieakceptowana – m.in. z uwagi na wysokie bezrobocie na terenie Miasta Ostrów Mazowiecka oraz postępującą pauperyzację społeczeństwa (pismo ZGKiM z dnia 8 marca 2005 r.).

Jednocześnie ZGKiM poinformowała, iż w cenie usługi wywozu odpadów kalkuluje koszty bezpośrednie związane z odbiorem odpadów od klienta oraz koszty związane z unieszkodliwieniem odpadów poprzez ich właściwe składowanie na składowisku odpadów (pismo ZGKiM z dnia 15 czerwca 2005 r.). ZGKiM podkreśliła, że w jednostkowej cenie usługi wywozu odpadów zostały skalkulowane koszty ich składowania na składowisku w Lubiejewie Starym w wysokości 17,39 zł/m<sup>3</sup>. Na potwierdzenie powyższych informacji spółka przedstawiła kalkulacje kosztów odbioru i składowania odpadów komunalnych za 2004 r. (pismo z dnia 8 marca 2005 r.).

W odpowiedzi na prośbę Delegatury o przedstawienie kalkulacji każdej z „górných stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za odbiór odpadów komunalnych”, określonych w uchwale nr IX/46/2003 Rady Miasta Ostrów Mazowiecka z dnia 24 czerwca 2003 r., spółka poinformowała, że kalkulacje te stanowią:

- „Kalkulacja kosztów odbioru i składowania odpadów komunalnych na podstawie w oparciu o 3-m-ce 2003 r. (od 01.01.2003 – 31.03.2003) samochodem Star SMW 20 do poj. kontenerowych”;
- „Kalkulacja kosztów odbioru i składowania odpadów komunalnych na podstawie w oparciu o 3-m-ce 2003 r. (od 01.01.2003 – 31.03.2003) ciągnikiem z przyczepą”;
- „Kalkulacja kosztów odbioru i składowania odpadów komunalnych na podstawie w oparciu o 3-m-ce 2003 r. (od 01.01.2003 – 31.03.2003) samochodem Jelcz JPH” (załączniki do pisma Miasta z dnia 7 czerwca 2004 r.).

ZGKiM wyjaśniła zarazem, dlaczego sporządziła tylko trzy kalkulacje odbioru i składowania odpadów (dla trzech różnych typów pojazdów, przy pomocy których świadczona jest usługa), podczas gdy stosowany przez ZGKiM cennik usług związanych z wywozem odpadów komunalnych obejmuje osiem pozycji (por.: tabela 2). W świetle wyjaśnień spółki, wynika to z tego, że pojazdy typu Jelcz – śmieciarka zabiera pojemniki o pojemności 0,11 m<sup>3</sup>, 0,12 m<sup>3</sup>, 0,24 m<sup>3</sup>, 0,36 m<sup>3</sup>, 1,1 m<sup>3</sup>, worki i odpady luzem, natomiast ciągniki z przyczepą odbierają odpady w pojemnikach o pojemności 0,11 m<sup>3</sup>, 0,12 m<sup>3</sup> oraz worki i odpady luzem (pismo ZGKiM z dnia 25 lipca 2005 r.).

Spółka podkreśliła także, iż „stawki opłat zatwierdzone uchwałą nr IX/46/2003 Rady Miasta Ostrów Mazowiecka z dnia 24 czerwca 2003 r. są niższe od skalkulowanych przez Zakład, a przedłożonych do zatwierdzenia” (pismo z dnia 25 lipca 2005 r.).

Na wezwanie do przedłożenia propozycji wysokości górnej stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za odbiór odpadów komunalnych, proponowane przez ZGKiM w związku z pracami nad uchwałą Rady Miasta nr IX/46/2003; przekazania dokumentów wskazujących na składanie przez ZGKiM propozycji przyjęcia górnych stawek opłat za odbiór odpadów komunalnych wyższych niż ostateczne zatwierdzone ww. uchwałą; wskazania podjętych przez spółkę działań w celu wzruszenia ww. uchwały i wprowadzenia

wyższych maksymalnych opłat za odbiór odpadów komunalnych oraz poinformowania, czy spółka podejmowała działania w celu wzruszenia uchwały Rady Miasta Ostrow Mazowiecka nr IX/46/2003 i wprowadzenia wyższych maksymalnych opłat za odbiór odpadów komunalnych – ZGKiM poinformowała, że w dniu 4 czerwca 2003 r. przekazała Radzie Miasta pismo z prośbą o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej w zakresie podwyższenia o 75,1% opłaty za składowane odpadów na składowisku w Lubiejewie Starym oraz o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej w zakresie ustalenia opłaty za przyjęcie do składowania odpadów komunalnych na składowisko w Lubiejewie Starym wraz z projektem uchwały w sprawie ustalenia górnej stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za odbiór odpadów komunalnych.

<b>Proponowane przez ZGKiM ceny (brutto) usług wywozu odpadów komunalnych na składowisko</b>		
1.	wywóz 1 m <sup>3</sup> odpadów komunalnych w pojemnikach kontenerowych KP-7	27.00 zł/m <sup>3</sup>
2.	wywóz 1 m <sup>3</sup> odpadów komunalnych w pojemnikach o pojemności 1,1 m <sup>3</sup>	32.00 zł/m <sup>3</sup>
3.	wywóz 1 m <sup>3</sup> odpadów komunalnych przy zawarciu umowy na systematyczny odbiór wg harmonogramu tygodniowego w pojemnikach o pojemności 1,1 m <sup>3</sup>	25.00 zł/m <sup>3</sup>
4.	wywóz odpadów komunalnych zgromadzonych w pojemnikach o pojemności 0,11 m <sup>3</sup>	5,78 zł/szt.
5.	wywóz odpadów komunalnych zgromadzonych w pojemnikach o pojemności 0,24 m <sup>3</sup>	10,70 zł/szt.
6.	wywóz odpadów komunalnych zgromadzonych w pojemnikach o pojemności 0,36 m <sup>3</sup>	14,98 zł/szt.
7.	wywóz odpadów komunalnych zgromadzonych w workach o pojemności 110 l	5,00 zł/szt.
8.	wywóz odpadów komunalnych zgromadzonych luzem przy bezpośrednim załadunku na pojazd	51,36 zł/m <sup>3</sup>

Tabela 3. Proponowane przez ZGKiM ceny wywozu odpadów komunalnych (opracowano na podstawie załącznika do pisma ZGKiM z dnia 30 sierpnia 2005 r.).

W piśmie do Burmistrza Miasta ZGKiM wyraziło jednocześnie intencję pozostawienia cen wywozu śmieci dla mieszkańców Ostrowi Mazowieckiej na niezmiennym poziomie, niezależnie od proponowanej nieznacznej podwyżki opłat za wywóz odpadów z pojemników kontenerowych KP-7 (zał. do pisma ZGKiM z dnia 30 sierpnia 2005 r.).

ZGKiM poinformowała także, że nie dysponuje innymi dokumentami wskazującymi na składanie przez spółkę propozycji przyjęcia górnych stawek opłat za wywóz odpadów komunalnych wyższych niż przyjęte w uchwale nr IX/46/2003. Bezpośrednio po przyjęciu powoływanej uchwały spółka nie podejmowała także innych działań w celu jej wzruszenia (pismo ZGKiM z dnia 30 sierpnia 2005 r.).

### **Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zważył, co następuje.**

Postępowanie antymonopolowe w niniejszej sprawie prowadzone jest z urzędu w sprawie podejrzenia naruszenia przez ZGKiM art. 8 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Prowadzone przed Prezesem Urzędu postępowanie antymonopolowe, podobnie jak każde inne postępowanie administracyjne, toczy się z udziałem osób mających przymiot strony. Zgodnie z treścią art. 86 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, 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.

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. 5 i 8 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów stosuje się zatem jedynie do przedsiębiorców i ich związków. Zgodnie z art. 4 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w związku z art. 86 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 173, poz. 1808), pod pojęciem „przedsiębiorcy” należy rozumieć przedsiębiorcę w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 173, poz. 1807), a także: a) osobę fizyczną, osobę prawną, a także jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej, organizującą lub świadczącą usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o działalności gospodarczej, b) osobę fizyczną wykonującą zawód we własnym imieniu i na własny rachunek lub prowadzącą działalność w ramach wykonywania takiego zawodu.

ZGKiM jest spółką prawa handlowego, wpisaną do Rejestru Przedsiębiorców prowadzonego przez Sąd Rejonowy dla m.st. Warszawy w Warszawie – XXI Wydział Gospodarczy Krajowego Rejestru Sądowego pod numerem zarejestrowanej w rejestrze przedsiębiorców pod numerem KRS 0000153255. ZGKiM prowadzi działalność polegającą na świadczeniu usług związanych z wywozem odpadów komunalnych z terenu nieruchomości znajdujących się na terytorium Miasta Ostrów Mazowiecka. Ponadto ZGKiM administruje również składowiskiem odpadów w Lubiejewie Starym.

Działalność prowadzona przez ZGKiM ma charakter usług użyteczności powszechnej. Pojęcie usług użyteczności publicznej w polskim prawie obejmuje przede wszystkim wykonywanie przez podmioty komunalne zadań własnych, mających na celu stałe zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnych. Zadania o charakterze użyteczności publicznej to zadania służące zaspokajaniu zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych (art. 9 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym). Do zadań tych, w świetle art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, należy m.in. działalność w zakresie utrzymania czystości i porządku, a także działalność w zakresie prowadzenia wysypisk odpadów i unieszkodliwiania odpadów komunalnych.

Wobec przedstawionych powyżej okoliczności nie ulega wątpliwości, iż **ZGKiM posiada przymiot przedsiębiorcy w rozumieniu art. 4 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów**. Nie budzi więc wątpliwości, że ZGKiM podlega przy wykonywaniu opisanej wyżej działalności rygorom prawa antymonopolowego i działania tej spółki podlegają ocenie w aspekcie naruszenia zakazu stosowania praktyk ograniczających konkurencję.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów zakazane jest nadużywanie pozycji dominującej na rynku właściwym przez jednego lub kilku przedsiębiorców. Nadużywanie pozycji dominującej, którego dotyczy powołany wyżej przepis, zawsze ujawnia się na rynku, na którym określona praktyka ma miejsce (rynek właściwy). Prawidłowe określenie rynku właściwego w sprawie jest zarazem niezbędne dla oceny pozycji rynkowej przedsiębiorcy.

Dominacja rynkowa nie występuje na rynku pojmowanym ogólnie (w znaczeniu ekonomicznym), rozumianym jako ogół stosunków zachodzących między podmiotami uczestniczącymi w procesach wymiany towarowej. Wobec tego dla stwierdzenia, czy dany przedsiębiorca posiada pozycję dominującą, niezbędne jest ustalenie rynku, na jakim określona praktyka ma miejsce (wyroki Sądu Antymonopolowego z dnia 26 października 1994 r., sygn. akt XVII Amr 24/94 oraz z dnia 21 stycznia 1998 r., sygn. akt XVII Ama 55/97).

Przez rynek właściwy rozumie się rynek towarów, które ze względu na ich przeznaczenie, cenę oraz właściwości uznawane są przez ich nabywców za substytuty oraz oferowane są 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 (art. 4 pkt 8 ww. ustawy). Przy czym przez towary należy rozumieć zarówno rzeczy, jak i energię, papiery wartościowe i inne prawa majątkowe, usługi, a także roboty budowlane (art. 4 pkt 6 ww. ustawy). Pojęcie rynku właściwego odnosi się przedmiotowo do wszystkich wyrobów (usług) jednego rodzaju, które ze względu na swoje szczególne właściwości odróżniają się od innych wyrobów (usług) w taki sposób, że nie istnieje możliwość dowolnej ich zamiany.

Niezbędnym elementem rynku właściwego jest 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” (art. 4 pkt 9 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów).

Zgodnie z orzecznictwem antymonopolowym, należy dążyć do możliwie wąskiej segmentacji rynku. Wąskie wyodrębnienie rynku właściwego w sprawie wyznacza bowiem poziom dominacji skarżonego przedsiębiorcy i zarazem wskazuje ograniczenia, jakie stwarza mu ustawa antymonopolowa (wyrok SOKiK z dnia 4 października 1993 r., sygn. akt XVII Amr 29/93).

Niniejsza sprawa dotyczy działalności ZGKiM w zakresie dysponowania składowiskiem odpadów komunalnych, na którym składowane są odpady z terenu Miasta Ostrów Mazowiecka – udostępniania tego składowiska przedsiębiorcom wywożącym odpady z tego terenu. Tak więc w aspekcie produktowym rynek właściwy w niniejszej sprawie ograniczony jest do usługi składowania odpadów komunalnych. Natomiast w ujęciu geograficznym rynek ten obejmuje terytorium Miasta Ostrów Mazowiecka. Zarządzając składowiskiem w Lubiewie Starym ZGKiM przyjmuje na składowisko odpady jedynie z tego terenu. Jednocześnie zezwolenia na wywóz odpadów przez przedsiębiorców działających na terenie Ostrowi Mazowieckiej przewidują składowanie odpadów na ww. składowisku. W żadnej z gmin bezpośrednio sąsiadujących z Ostrowią Mazowiecką nie ma też składowisk odpadów bądź miejsc utylizacji odpadów, na które faktycznie mogłyby być wywożone odpady komunalne z jego terenu.

W świetle powyższych okoliczności Prezes Urzędu uznał, że **rynek właściwy**, na jakim działa przedsiębiorca, któremu zarzucane jest naruszenia przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, **stanowi lokalny rynek składowania odpadów komunalnych z terenu Miasta Ostrów Mazowiecka**.

Możliwość stwierdzenia naruszenia przez przedsiębiorcę zakazu stosowania praktyk ograniczających konkurencję, polegających na nadużywaniu pozycji dominującej, uzależniona jest od uprzedniego stwierdzenia, iż przedsiębiorca posiada na tak określonym

rynku pozycję dominującą.

Próbując ustalić, czy na tak wyodrębnionym rynku ZGKiM posiada pozycję dominującą, należy mieć na uwadze jej definicję, zawartą w art. 4 pkt 9 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Zgodnie z tą definicją pozycja dominująca to pozycja przedsiębiorcy na rynku, 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%. Określając pozycję rynkową ZGKiM niezbędne jest więc przesądzenie czy jego siła ekonomiczna umożliwia prowadzenie działalności w znacznym stopniu niezależnie od swych konkurentów i kontrahentów.

Zdaniem Prezesa Urzędu, z informacji zebranych w toku postępowania antymonopolowego jednoznacznie wynika, że na rynku właściwym ZGKiM posiada pozycję dominującą w rozumieniu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Pozycję rynkową ZGKiM wyznacza okoliczność, iż dysponuje on jedynym składowiskiem odpadów komunalnych, na jakie są wywożone odpady komunalne z terenu Miasta Ostrów Mazowiecka. W tym stanie rzeczy należy stwierdzić, że ZGKiM jest faktycznym monopolistą w zakresie składowania odpadów komunalnych z ww. terytorium.

W związku z powyższym Prezes Urzędu stwierdził, iż **ZGKiM posiada pozycję dominującą na lokalnym rynku składowania odpadów komunalnych z terenu Miasta Ostrów Mazowiecka.**

Sam fakt posiadania przez przedsiębiorcę pozycji dominującej nie stanowi jeszcze podstawy do stwierdzenia naruszenia prawa. Bezprawne jest dopiero nadużywanie przez przedsiębiorcę tej pozycji.

Nadużycie pozycji dominującej może skutkować ograniczeniem konkurencji nie tylko na rynku, na którym przedsiębiorca posiada taką pozycję, ale także na innych rynkach (por.: wyroki Sądu Antymonopolowego z dnia 12 lutego 1993 r., sygn. akt XVII Amr 33/92 i z dnia 11 grudnia 2000 r., sygn. akt XVII Ama 45/00).

Taka sytuacja ma miejsce w niniejszej sprawie, w której – jak zostanie wykazane w dalszej części decyzji – wykorzystując pozycję dominującą na lokalnym rynku składowania odpadów komunalnych z terenu Miasta Ostrów Mazowiecka, ZGKiM oddziałuje na ukształtowanie warunków rozwoju konkurencji na innym rynku produktowym, tj. rynku wywozu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu Miasta Ostrów Mazowiecka.

W ocenie Prezesa Urzędu, ZGKiM nie ponosi w całości kosztów składowania odpadów komunalnych na składowisku odpadów w Lubiejewie Starym, które obciążają innych przedsiębiorców wywożących odpady komunalne na to składowisko odpadów. Takie działanie przeciwdziała ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji na lokalnym rynku wywozu odpadów komunalnych z terenu Miasta Ostrów Mazowiecka i wobec tego stanowi naruszenie **art. 8 ust. 2 ust. 5** ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów zakazuje nadużywania pozycji dominującej na rynku właściwym przez jednego lub kilku przedsiębiorców (art. 8 ust. 1 ww. ustawy), uznając takie działanie za praktykę ograniczającą konkurencję. Jednym z zakazanych przejawów nadużywania pozycji dominującej na rynku jest, stosownie do art. 8 ust. 2 pkt 5 niniejszej ustawy, przeciwdziałaniu ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji.

Określony w powoływanym przepisie zakaz nakłada na przedsiębiorców obowiązek takiego działania, by nie stwarzało to innym uczestnikom obrotu towarowego barier ograniczających ich możliwość skutecznego konkutowania w warunkach gospodarki rynkowej. Niniejsza praktyka ma więc charakter antykonkurencyjny i określa sytuację, w której przedsiębiorca posiadający pozycję dominującą na rynku negatywnie oddziałuje na stan konkurencji.

ZGKiM jest właścicielem składowiska odpadów w Lubiejewie Starym i jednocześnie świadczy usługi wywozu odpadów na to składowisko. Przedsiębiorca, który jak w niniejszym przypadku prowadzi działalność na dwóch szczeblach obrotu odpadami (obsługując składowisko odpadów oraz świadcząc usługę wywozu odpadów), ma więc możliwość obciążania swoich kontrahentów w zakresie składowania odpadów na wysypisku ZGKiM częścią kosztów działalności prowadzonej przez ZGKiM na konkurencyjnym rynku wywozu odpadów.

Prezes Urzędu przeanalizował następujące dokumenty identyfikujące koszty składające się na świadczone przez ZGKiM usługi wywozu odpadów:

- „Pozycje cenotwórcze do kosztów wywozu odpadów samochodem kontenerowym”;
- „Pozycje cenotwórcze do kosztów wywozu odpadów samochodem Jelcz JPH 325”;
- „Kalkulacja kosztów odbioru i składowania odpadów komunalnych na podstawie rzeczywistych kosztów za 2004 rok samochodem Star SMW 20 do poj. kontenerowych”;
- „Kalkulacja kosztów odbioru i składowania odpadów komunalnych na podstawie rzeczywistych kosztów za 2004 rok ciągnikiem z przyczepą”;
- „Kalkulacja kosztów odbioru i składowania odpadów komunalnych na podstawie rzeczywistych kosztów za 2004 rok samochodem Jelcz JPH 325”;
- „Kalkulacja kosztów odbioru i składowania odpadów komunalnych na podstawie w oparciu o 3-m-ce 2003 r. (od 01.01.2003 – 31.03.2003) samochodem Star SMW 20 do poj. kontenerowych”;
- „Kalkulacja kosztów odbioru i składowania odpadów komunalnych na podstawie w oparciu o 3-m-ce 2003 r. (od 01.01.2003 – 31.03.2003) ciągnikiem z przyczepą”;
- „Kalkulacja kosztów odbioru i składowania odpadów komunalnych na podstawie w oparciu o 3-m-ce 2003 r. (od 01.01.2003 – 31.03.2003) samochodem Jelcz JPH 325”;
- „Kalkulacja kosztów wywozu i składowania odpadów komunalnych na podstawie rzeczywistych kosztów za 10 m-cy 2001 roku ciągnikiem z przyczepą”;
- „Kalkulacja kosztów wywozu i składowania odpadów komunalnych na podstawie rzeczywistych kosztów za 10 m-cy 2001 roku samochodem Star SMW 20 do poj. kontenerowych”;
- „Kalkulacja kosztów wywozu i składowania odpadów komunalnych na podstawie rzeczywistych kosztów za 10 m-cy 2001 roku samochodem Jelcz JPH 325”.

Z analizy treści wskazanych wyżej dokumentów wynika, iż w cenie usługi wywozu odpadów komunalnych ZGKiM nie uwzględnia kosztów składowania odpadów w wysokości odpowiadającej wysokości opłaty za przyjęcie odpadów komunalnych na składowisko miejskie, określonej w uchwale Rady Miasta w Ostrowi Mazowieckiej nr IX/45/2003.

W świetle zebranego materiału dowodowego należało przyjąć za udowodnione, co następuje:

**I.** Wysokość obowiązującej obecnie opłaty za składowanie odpadów na składowisku w Lubiejewie Starym Rada Miasta Ostrow Mazowiecka przyjęła w oparciu o informacje (w tym: kalkulacje) przedstawione jej przez ZGKiM.

**II.** Rada Miasta Ostrów Mazowiecka wprowadziła w dniu 24 czerwca 2003 r., mocą uchwały nr IX/45/2003, obowiązujące do chwili obecnej opłaty za składowanie odpadów komunalnych na składowisku w Lubiejewie Starym, a także – mocą uchwały nr IX/46/2003 – górne stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach). ZGKiM stosuje te stawki do chwili obecnej.

W rozpatrywanej sprawie nie pozostaje sporna okoliczność, że wysokość opłaty wprowadzonej uchwałą nr IX/46/2003 jest – w stosunku do wysokości poprzedniej opłaty za składowanie odpadów – znacząco wyższa (według wyliczeń ZGKiM o ok. 75,1% - por.: załącznik do pisma ZGKiM z dnia 30 sierpnia 2005 r.).

**III.** Jednocześnie w świetle zgromadzonego materiału dowodowego należało stwierdzić, że w kalkulacjach wywozu odpadów komunalnych z terenu nieruchomości znajdujących się na terenie Ostrowi Mazowieckiej, na podstawie których uchwalone zostały stawki maksymalne tych opłat, ZGKiM nie uwzględniła wszystkich kosztów składowania odpadów na składowisku odpadów w Lubiejewie Starym.

Prezes Urzędu stwierdził, że wysokość ustalonych w ten sposób opłat za składowanie odpadów (które mają zastosowanie do ZGKiM i do każdego innego przedsiębiorcy, który chciałby składować odpady na tym składowisku) oraz wysokość opłat pobieranych przez ZGKiM za wywóz odpadów na to składowisko pozwala spółce ZGKiM obciążać swoich kontrahentów wywożących odpady komunalne na składowisko w Lubiejewie Starym częścią kosztów działalności prowadzonej przez ZGKiM na konkurencyjnym rynku wywozu odpadów. W konsekwencji ZGKiM nie ponosi, świadcząc usługi wywozu odpadów na składowisko, pełnych kosztów ich składowania, które obciążają innych przedsiębiorców wywożących odpady komunalne na to składowisko, co utrudnia tym przedsiębiorcom podjęcie konkurencji w zakresie wywozu odpadów.

W uzasadnieniu należy wskazać, że – jak poinformowała ZGKiM – spółka ta w 2004 r. odebrała od właścicieli nieruchomości odpady komunalne o objętości 54.757,03 m<sup>3</sup>, uzyskując przychody z tytułu wywozu odpadów komunalnych w wysokości 1.378.834,68 zł. Z analizy powyższych danych wynika, że średni przychód ZGKiM z tytułu ww. działalności wyniósł w 2004 r. ok. 25,18 zł za 1 m<sup>3</sup>.

Jednocześnie należy mieć na względzie, że – jak poinformowała spółka ZGKiM – w jednostkowej cenie świadczonej przez tą spółkę usługi wywozu odpadów zostały skalkulowane koszty ich składowania na składowisku w Lubiejewie Starym w wysokości 17,39 zł/m<sup>3</sup>. Przedstawione jednak przez ZGKiM kalkulacje kosztów odbioru i składowania odpadów komunalnych za 2003 r. i za 2004 r. (pismo ZGKiM z dnia 8 marca 2005 r.) nie potwierdzają prawdziwości tych informacji.

Mając na względzie, iż według przedstawionych przez spółkę ZGKiM kalkulacji, koszt wywozu 1 m<sup>3</sup> odpadów komunalnych obejmuje koszty ich składowania w wysokości 17,39 zł/m<sup>3</sup>, pozostałe koszty powinny więc wynosić nie więcej niż ok. 7,79 zł. Tymczasem w świetle przedłożonych przez ZGKiM kalkulacji kosztów odbierania i składowania odpadów komunalnych w oparciu o pierwsze trzy miesiące 2003 r., wyniosły one 11,06 zł (samochód Star SMW 20), 20,84 zł (samochód Jelcz JPH 25), 64,95 zł (ciągnik z przyczepą) (zał. 3 do pisma ZGKiM z dnia 8 marca 2005 r.). Również w świetle kalkulacji rzeczywistych kosztów odbierania i składowania odpadów komunalnych w 2004 r., wyniosły one 10,59 zł (samochód Star SMW 20), 26,48 zł (samochód Jelcz JPH 25), 58,23 zł (ciągnik z przyczepą) (zał. 3 do pisma ZGKiM z dnia 8 marca 2005 r.).

Tak więc należy stwierdzić, że kalkulacje kosztów wywozu odpadów w 2003 r.

są niedoszacowane odpowiednio o: 3,27 zł (samochód Star SMW 20), 13,05 zł (samochód Jelcz JPH 25) i 57,16 zł (ciągnik z przyczepą).

Natomiast odpowiednie kalkulacje za 2004 r. są niedoszacowane o: 2,80 zł (samochód Star SMW 20), 18,69 zł (samochód Jelcz JPH 25) i 50,44 zł (ciągnik z przyczepą). Wobec tego mając na względzie, że w 2004 r. ZGKiM wywiózł na składowisko odpady komunalne w ilości: samochodem Star SMW 20 – 37.598 m<sup>3</sup>, samochodem Jelcz JPH 25 – 15,032 m<sup>3</sup> oraz ciągnikiem z przyczepą – 2.128 m<sup>3</sup> (łącznie ok.: 54.758 m<sup>3</sup>)<sup>1</sup>, ustalone przez Prezesa Urzędu faktyczne niedoszacowanie przez ZGKiM kosztów kalkulowanych w cenie wywozu odpadów wyniosło łącznie 493.558,48 zł.

W świetle powyższych okoliczności, mając na względzie dane z przedstawionych przez ZGKiM kalkulacji kosztów służących ustaleniu wysokości stosowanej przez spółkę ceny wywozu odpadów komunalnych, nie sposób jest uznać, by ceny wywozu odpadów przez ZGKiM mogły pokrywać w całości koszt składowania odpadów komunalnych na składowisku w Lubiejewie Starym. Przewyższają one bowiem znacznie wartość pozostającą po odjęciu od całkowitego koszt wywozu 1 m<sup>3</sup> odpadów komunalnych kosztów innych niż składowanie odpadów.

Dla oceny sprawy istotne jest potwierdzenie przez ZGKiM informacji Prezesa Urzędu, iż ceny wywozu odpadów **stosowane przez spółkę wobec wszystkich klientów od 2002 r. nie uległy zmianie** i są pobierane od wszystkich klientów w wysokości 25 zł za 1 m<sup>3</sup> odpadów komunalnych (pisma ZGKiM z dnia 15 czerwca 2005 r. i z dnia 25 lipca 2005 r.).

Należy także stwierdzić, że z wyjaśnień przedstawionych przez ZGKiM wynika jednoznacznie, że ustalając ceny wywozu odpadów na składowisko, spółka nie kierowała się względami ekonomicznymi.

ZGKiM wyraźnie dała temu wyraz stwierdzając w korespondencji z Urzędem, że uznawała ewentualną podwyżkę cen usługi wywozu odpadów za niecelową, nieuzasadnioną społecznie i nieakceptowaną przez mieszkańców Ostrowi Mazowieckiej – m.in. z uwagi na wysokie bezrobocie na terenie Miasta oraz postępującą pauperyzację społeczeństwa (por.: pismo ZGKiM z dnia 8 marca 2005 r.). Powyższe wyjaśnienia ZGKiM przeczą w sposób oczywisty zapewnieniom Miasta, iż koszty kalkulowane przez ZGKiM w cenie wywozu odpadów wzrosły proporcjonalnie do wzrostu opłaty za przyjęcie odpadów komunalnych na składowisko w Lubiejewie Starym (załączniki do pisma Miasta z dnia 30 września 2004 r.).

Z zebranych w postępowaniu informacji wynika także, że po wprowadzeniu, uchwałą nr IX/46/2003 Rady Miasta Ostrow Mazowiecka z dnia 24 czerwca 2003 r., obowiązujących obecnie maksymalnych stawek opłat za wywóz odpadów komunalnych, spółka nie składała propozycji przyjęcia górnych stawek opłat za wywóz odpadów komunalnych wyższych niż przyjęte w tej uchwale. Bezpośrednio po przyjęciu powoływanej uchwały spółka nie podejmowała także innych działań w celu jej wzruszenia (pismo ZGKiM z dnia 30 sierpnia 2005 r.).

Zdaniem Prezesa Urzędu, wszystkie wskazane wyżej okoliczności świadczą, że stosowane przez ZGKiM ceny wywozu odpadów nie zawierają pełnych kosztów składowania odpadów na składowisku w Lubiejewie Starym, które musieliby pokrywać ewentualni konkurenci ZGKiM na rynku wywozu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu Miasta Ostrow Mazowiecka.

---

<sup>1</sup> Dane zawarte w kalkulacjach kosztów odbioru i składowania odpadów komunalnych na podstawie rzeczywistych kosztów za 2004 rok samochodem Star SMW 20, ciągnikiem z przyczepą i samochodem Jelcz JPH 325, stanowiących załączniki do pisma ZGKiM z dnia 15 czerwca 2005 r.



Okoliczności sprawy pozwalają na przyjęcie, że kwestionowane niniejszą decyzją zachowanie ZGKiM było podyktowane chęcią ochrony przed możliwością rozpoczęcia na rynku wywozu odpadów z terenu Ostrowi Mazowieckiej działalności przez konkurencyjnych przedsiębiorców.

Należy zauważyć, że przyjęcie – w oparciu o kalkulacje ZGKiM – uchwał rady Miasta nr nr IX/45/2003 i nr IX/46/2003 poprzedzały bezpośrednio starania spółki Victory o uzyskanie zezwolenia na świadczenie na terenie Ostrowi Mazowieckiej usług wywozu odpadów komunalnych. ZGKiM opóźniła jednak możliwość rozpoczęcia działalności przez Victory uzależniając udzielenie zezwolenia na składowanie odpadów w Lubiejewie Starym od zmiany „Instrukcja Obsługi Składowiska Odpadów w Lubiewie Starym”. W ocenie Prezesa Urzędu powyższe działanie przy jednoczesnym informowaniu Victory, iż zawarcie ww. umowy będzie możliwe najwcześniej za kilka miesięcy, miało ewidentnie na celu wyłącznie opóźnienie wejścia spółki Victory na rynek i jednoczesne zniechęcenie spółki do rozpoczęcia działalności w Ostrowi Mazowieckiej.

Działania ZGKiM wyraźnie potwierdzają, że spółka ta nie jest zainteresowana rozwojem konkurencji na rynku wywozu odpadów z terenu Ostrowi Mazowieckiej obecnie przez siebie zdominowanym.

Taki też charakter ma polityka cenowa stosowana przez ZGKiM. Przedstawione powyżej analizy kalkulacji spółki pokazują wyraźnie, że celem działań spółki jest niedopuszczenie do rozpoczęcia na terenie Ostrowi Mazowieckiej działania przez jakiegokolwiek potencjalnego konkurenta.

Kwestionowane w niniejszej decyzji działanie ZGKiM miało właśnie na celu obniżenie konkurencyjności innych przedsiębiorców chcących rozwijać działalność w zakresie wywozu odpadów komunalnych z terenu Miasta Ostrowi Mazowiecka – jeszcze przed faktycznym powstaniem konkurencji w tym zakresie. W efekcie jedynie ZGKiM wywozi odpady komunalne z nieruchomości znajdujących się na terenie Miasta Ostrowi Mazowiecka. W wyniku kwestionowanego tu zachowania ZGKiM, inni przedsiębiorcy nie mają bowiem możliwości skutecznego konkurowania z tą spółką. W wyniku działania ZGKiM przedsiębiorcy chcący świadczyć usługi wywozu odpadów z terenu Ostrowi Mazowieckiej musieliby bowiem wliczać w cenę usługi całość kosztów składowania odpadów w Lubiejewie Starym, której ZGKiM nie pokrywa w całości.

Taka w pełni ekonomiczna kalkulacja powodowałaby bowiem, że ceny za wywóz odpadów komunalnych, które mogliby zaoferować inni przedsiębiorcy zawsze musiałyby być wyższe od cen ZGKiM.

Za taki stan rzeczy odpowiada ZGKiM, gdyż przedstawione przezeń kalkulacje kosztów wywozu odpadów komunalnych samochodem Star SMW 20, samochodem Jelcz JPH 325 i ciągnikiem z przyczepą (stanowiące podstawę kalkulacji cen tych usług oraz podstawę stawek maksymalnych na te usługi, przyjętych przez Radę Miasta), nie pozwalały na ustalenie rzeczywistych (znacznie wyższych) kosztów wywozu odpadów ponoszonych przez ZGKiM.

Sporządzone kalkulacje kosztów wywozu odpadów miały zatem spowodować, by jedyny wspólnik ZGKiM (Miasto) przyjęło mocą uchwały Rady Miasta stawki maksymalne na ww. usługi, uniemożliwiające wejście na rynek wywozu odpadów potencjalnych konkurentów ZGKiM.

Wobec powyższego nie ma znaczenia, że w przygotowanym przez ZGKiM projekcie uchwały ustalającej górne stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości jedna

z ośmiu stawek opłat (opłata za wywóz 1 m<sup>3</sup> odpadów komunalnych w pojemnikach kontenerowych KP-7) była wyższa o 2 zł od ostatecznie przyjętej. Jak bowiem wynika wyraźnie z wyjaśnień ZGKiM składanych w trakcie postępowania, ta nieznaczna korekty jednej ze stawek nie miała na celu przyjęcie ekonomicznych cen uwzględniających rzeczywiste koszty usługi wywozu odpadów. ZGKiM zadeklarowało, że nie spowoduje to wzrostu opłat dla mieszkańców Ostrowi Mazowieckiej. Nie spowodowałyby to zarazem zwiększenia przychodów z tytułu wywozu odpadów do wielkości odpowiadającej ponoszonym kosztom. Przeprowadzona przez Prezesa Urzędu analiza kosztowa przeczy deklaracjom ZGKiM, że usługi wywozu odpadów świadczy z uwzględnieniem wszystkich kosztów. Stanowisko to nie może być także prawdziwe w obliczu informacji, że z tytułu wywozu odpadów spółka poniosła w latach 2003-2004 stratę (por.: pismo ZGKiM z dnia 25 lipca 2005 r.).

Wskazane względy przesądzają, zdaniem Prezesa Urzędu, iż ZGKiM przeciwdziała ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania i rozwoju konkurencji na rynku wywozu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu Miasta Ostrow Mazowiecka wskutek nieponoszenia w całości kosztów składowania odpadów komunalnych na składowisku odpadów w Lubiejewie Starym, którymi są obciążani inni przedsiębiorcy wywożący odpady komunalne na to składowisko.

Tym samym uzasadniony jest zarzut naruszenia przez ZGKiM art. 8 ust. 1 i 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów – w zakresie wskazanym w pkt I sentencji niniejszej decyzji.

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów należy do dziedziny prawa publicznego, a prawo to ma na celu ochronę interesu ogólnospołecznego. Zgodnie z treścią art. 1 ust. 1 tej ustawy, określa ona warunki rozwoju i ochrony konkurencji oraz zasady podejmowane w interesie publicznym ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów. W czasie postępowania i przy wydawaniu decyzji Prezes Urzędu jest tym samym rzecznikiem interesu publicznego. Wynika to również z jego zadań w strukturze administracji publicznej – m.in. z art. 7 k.p.a. Decyzja administracyjna może bowiem dotyczyć nie tylko stron, lecz jej skutki mogą rozciągać się także na inne osoby – osoby fizyczne, jednostki organizacyjne (B. Adamiak, J. Borkowski: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 1996, s. 57). W rozstrzyganych przez Prezesa Urzędu postępowaniach zasadnym jest zatem ustalenie, czy nastąpiło naruszenie interesu publicznoprawnego.

Interes publiczny w postępowaniu administracyjnym nie jest pojęciem jednolitym i stałym. Publicznoprawny charakter ustawy oznacza, że nie wszystkie zachowania przedsiębiorców i ich związków, nawet formalnie podlegające literze prawa, uzasadniają uruchomienie przewidzianych przez nią instrumentów. Powinno to następować tylko wówczas, gdy w następstwie zachowań naruszających ustawę zagrożony jest interes ogólnospołeczny. Naruszenie zaś tego interesu ma miejsce wówczas, gdy skutkami działań sprzecznych z ustawą dotknięty jest szerszy krąg uczestników rynku, względnie gdy te działania wywołują na rynku inne niekorzystne zjawiska (por.: wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 24 stycznia 1991 r., sygn. akt XV Ama 8/90; S. Gronowski: Ustawa antymonopolowa. Komentarz, Warszawa 1996, s. 1-2). Pojęcie naruszenia interesu publicznoprawnego nie może być jednak pojmowane w sposób mechaniczny i oceniane ilościowo.

W niniejszej sprawie dowiedziono, iż ZGKiM stosuje praktyki ograniczające konkurencję wpływając w sposób istotny na stan konkurencji w zakresie świadczenia usług wywozu odpadów z terenu Ostrowi Mazowieckiej. Działania ZGKiM wywierają negatywny skutek na stan konkurencji na rynku i obniżają konkurencyjność innych przedsiębiorców,

którzy chcieliby rozwijać działalność w zakresie wywozu odpadów komunalnych na terytorium, na jakim działa już ZGKiM.

W tym stanie rzeczy bezsprzeczne jest w ocenie Prezesa Urzędu, iż w niniejszej sprawie doszło do naruszenia interesu publicznego.

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

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów wprowadziła zasadę fakultatywności kar nakładanych przez Prezesa Urzędu na przedsiębiorców, którzy dopuścili się naruszenia zakazu stosowania praktyk ograniczających konkurencję. W przypadku stwierdzenia naruszenia przez przedsiębiorcę zakazu praktyk, o którym mowa w art. 5 lub 8 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, Prezes Urzędu może nałożyć na przedsiębiorcę karę pieniężną.

Za udowodnione należy uznać, iż doszło do naruszenia przez ZGKiM określonego w art. 8 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów zakazu nadużywania pozycji dominującej w sposób określony w sentencji niniejszej decyzji. Charakter i uciążliwość stosowanych przez ZGKiM praktyk ograniczających konkurencję w pełni uzasadniają, zdaniem Prezesa Urzędu, nałożenie na tego przedsiębiorcę kary pieniężnej.

Nakładając karę pieniężną określoną w art. 101 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy Prezes Urzędu wziął pod uwagę konieczność spełnienia przesłanek podmiotowych, tj. stwierdzenia, że określone w ww. przepisie naruszenie dokonane było co najmniej nieumyślnie. Konieczność brania pod uwagę przesłanki winy w przypadku stosowania kar pieniężnych określonych w art. 101 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów wynika bezpośrednio nie tylko z treści tego przepisu, ale również pozostaje w zgodzie z orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 marca 1994 r.; sygn. U. 7/93) oraz z zasadami stosowania kar pieniężnych, które obowiązują we wspólnotowym prawie konkurencji. Zgodnie z art. 23 ust. 2 lit. a Rozporządzenia Rady Unii Europejskiej z dnia 16 grudnia 2002 r. (Dz. Urz. UE nr L 1 z dnia 4 stycznia 2003 r.) Komisja może w drodze decyzji nałożyć karę pieniężną na przedsiębiorców lub związki przedsiębiorców, jeżeli umyślnie lub nieumyślnie naruszają zakazy określone w art. 81 lub 82 TWE.

Zgodnie z art. 83 Konstytucji RP, każdy ma obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Obowiązek znajomości i przestrzegania norm prawa ciąży tym bardziej na profesjonalnych uczestnikach obrotu rynkowego, takich jak ZGKiM. Podmioty profesjonalnie działające na rynku powinny mieć możliwość przewidzenia, że podejmowane przez nie działania będą uznane przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów za praktykę ograniczającą konkurencję i nie mogą skutecznie dowodzić braku świadomości naruszenia zakazu nadużywania pozycji dominującej.

Opisane w niniejszej decyzji działania ZGKiM nie mogły się temu przedsiębiorcy kojarzyć z niczym innym, jak tylko z nieuchronnością naruszenia art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Art. 101 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów przewiduje możliwość nałożenia na przedsiębiorcę kary pieniężnej w wysokości nie większej niż 10% przychodu, osiągniętego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenie kary.

Ustawa nie przesądza bezwzględnie wysokości kary nakładanej przez Prezesa Urzędu, który decyduje o tym w każdym konkretnym przypadku, kierując się założeniem, że sankcja musi spełniać zarówno funkcję represyjną, jak i prewencyjną (dyscyplinującą). Przy ustalaniu wysokości kar pieniężnych, o których mowa w art. 101-103, Prezes Urzędu powinien wziąć pod uwagę w szczególności okres, stopień oraz okoliczność uprzedniego naruszenia przepisów ustawy (art. 104 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów).

Mając na uwadze znaczny stopień naruszenia interesu publicznoprawnego, organ antymonopolowy postanowił nałożyć na ZGKiM karę w wysokości **27.300 zł** (słownie: **dwadzieścia siedem trzysta złotych**).

W niniejszej sprawie udowodniono ZGKiM stosowanie praktyk ograniczających konkurencję polegających na nadużywaniu pozycji dominującej na lokalnym rynku składowania odpadów komunalnych z terenu Miasta Ostrów Mazowiecka poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania i rozwoju konkurencji na rynku wywozu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu Miasta Ostrów Mazowiecka. ZGKiM stosuje praktykę ograniczającą konkurencję określoną w art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Przy czym charakter oraz uciążliwość stosowanej przez spółkę praktyki ograniczającej konkurencję uzasadnia nałożenie na tego przedsiębiorcę kary pieniężnej.

Ustalając wysokości nałożonej kary Prezes Urzędu wziął pod uwagę, iż stosowana przez ZGKiM praktyka ograniczająca konkurencję spowodowała umocnienie pozycji tej spółki na rynku, na jakim działa. Uczyniła bowiem praktycznie nieopłacalnym wejście na rynek innego przedsiębiorcy. Praktyka ZGKiM musi być też uznana za praktykę długotrwałą, jako że stosowana jest przez ZGKiM przez okres dłuższy niż jeden rok. Z drugiej strony należy uznać, że bardzo ograniczony terytorialnie zasięg oddziaływania praktyki ZGKiM, który każe ją ulokować wśród drobnych naruszeń prawa konkurencji.

Wobec powyższego Prezes Urzędu uznał, że wadze naruszenia konkurencji udowodnionej ZGKiM odpowiada kara w wysokości 27.300 zł.

Kara ta uwzględnia jednocześnie okoliczność łagodzącą w postaci ograniczonych skutków stosowanej przez ZGKiM praktyki ograniczającej konkurencję – w aspekcie terytorialnym ograniczają się one do terenu Miasta Ostrów Mazowiecka.

W ocenie Prezesa Urzędu kara ta w pełni odpowiada stopniowi zawinienia ZGKiM. Nakładając karę w ustalonej wyżej wysokości, Prezes Urzędu wyszedł z założenia, iż powinna ona mieć charakter zarówno represyjny, jak i prewencyjny, przyczyniając się do zapewnienia trwałego zaniechania naruszania przez MPUK w przyszłości reguł konkurencji. Aby skutecznie zapobiegać próbom pojawienia się w przyszłości takich niekorzystnych zjawisk, musi być ostrzeżeniem odczuwalnym.

Uwzględnivszy powyższe okoliczności, a także interes konsumentów korzystających z usług ZGKiM, wysokość nałożonej kary pieniężnej została określona na poziomie możliwie minimalnym.

Jak wynika z przekazanych przez ZGKiM informacji, w 2004 r. spółka ta osiągnęła przychód netto z działalności w wysokości 9.069.566,16 zł (załącznik do pisma ZGKiM z dnia 30 sierpnia 2005 r.). Zatem wymierzona przez Prezesa Urzędu **kara stanowi ok. 0,3% przychodu ZGKiM w 2004 r.** Mieści się ona w granicach wyznaczonych przez art. 101 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów i jednocześnie stanowi **jedynie 3%** kary maksymalnej, przewidzianej za naruszenie zakazu określonego w art. 8 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

W świetle wskazanych okoliczności, nałożenie przedmiotowej kary, jak i jej wysokość, jest w pełni uzasadniona.

Mając powyższe na względzie, orzeczono jak w sentencji.

Stosownie do treści art. 78 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w związku z art. 479<sup>28</sup> § 2 k.p.c. – od niniejszej decyzji przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w terminie dwutygodniowym od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – Delegatury w Warszawie.

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

Otrzymuje:

**Zakład  
Gospodarki Komunalnej  
i Mieszkaniowej Sp. z o.o.**  
ul. B. Prusa 66  
07-300 Ostrów Mazowiecka