



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

Katowice, 27 sierpnia 2015 r.

RKT-411-06/14/AW

DECYZJA Nr RKT – 8/2015

Stosownie do art. 33 ust. 6 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 184) w zw. z art. 3 ustawy z dnia 10 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 945) i § 1 pkt 3 oraz § 4 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2009r. w sprawie właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Dz. U. Nr 107, poz. 887), po przeprowadzeniu wszczętego z urzędu postępowania antymonopolowego przeciwko „Zakładowi Gospodarki Odpadami” S.A. z siedzibą w Bielsku-Białej

– w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów -

1. na podstawie art. 10 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów **uznaje się** za praktykę ograniczającą konkurencję nadużywanie przez „Zakład Gospodarki Odpadami” S.A. z siedzibą w Bielsku-Białej pozycji dominującej na lokalnym rynku przetwarzania i składowania odpadów komunalnych obejmującym obszar gmin wchodzących w skład ustalonego w „Planie gospodarki odpadami dla województwa śląskiego 2014” Regionu IV poprzez bezpośrednie narzucanie nieuczciwych cen za przyjęcie do Regionalnej Instalacji Przetwarzania Odpadów Komunalnych w Bielsku-Białej i zagospodarowanie odpadów komunalnych pochodzących z terenu Gmin, które nie zawarły z Gminą Bielsko-Biała porozumienia międzygminnego, co stanowi naruszenie art. 9 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów i **nakazuje się zaniechanie** jej stosowania,
2. na podstawie art. 106 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów **nakłada się** na „Zakład Gospodarki Odpadami” S.A. z siedzibą w Bielsku-Białej **karę pieniężną** płaćną do budżetu państwa w wysokości **59 970 zł** (słownie złotych: pięćdziesiąt dziewięć tysięcy dziewięćset siedemdziesiąt) z tytułu naruszenia zakazu, o jakim mowa w art. 9 ust. 1 i 2 pkt 1 ww. ustawy, w zakresie przedstawionym w punkcie 1 sentencji niniejszej decyzji,
3. na podstawie art. 77 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w związku z art. 80 tej ustawy oraz stosownie do art. 263 § 1 i art. 264 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.) w związku z art. 83 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, postanawia się obciążyć „Zakład Gospodarki Odpadami” S.A. z siedzibą w Bielsku-Białej **kosztami przeprowadzonego postępowania antymonopolowego** i zobowiązać ww.

przedsiębiorcę do zwrotu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów kwoty **33 zł** (słownie złotych: trzydzieści trzy) w terminie 14 dni od daty uprawomocnienia się niniejszej decyzji.

Uzasadnienie

W imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (zwanego dalej „Prezesem Urzędu”), zostało przeprowadzone z urzędu pod sygn. akt RKT-400-13/13/AW postępowanie wyjaśniające mające na celu wstępne ustalenie, czy w związku z działalnością „Zakładu Gospodarki Odpadami” S.A. z siedzibą w Bielsku-Białej (zwanego dalej Zakładem) w zakresie gospodarowania odpadami mogło dojść do naruszenia przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, w tym, czy sprawa ma charakter antymonopolowy.

W toku ww. postępowania ustalono, że cennik odpadów komunalnych i przemysłowych, wprowadzony przez Zakład od 1 lipca 2013 r. dla niektórych rodzajów odpadów komunalnych przewidywał dwie stawki ceny – niższą dla Gmin, które zawarły z Gminą Bielsko-Biała *Porozumienie międzygminne* i dwukrotnie wyższą dla pozostałych Gmin. Cena za zagospodarowanie zmieszanych odpadów komunalnych dla Gmin – stron porozumienia wynosiła 250 PLN/Mg, dla pozostałych Gmin – 500 PLN/Mg. Przed 1 lipca 2013 r. obowiązywał cennik obejmujący jedną cenę dla każdego rodzaju odpadu.

W wyniku analizy informacji i dokumentów zebranych w ww. postępowaniu powzięto podejrzenie, że Zakład, w zakresie opisanym w sentencji niniejszej decyzji, mógł dopuścić się nadużywania pozycji dominującej na rynku.

Zakład wyjaśniając przyczyny różnicowania cen podniósł, że różna jest jakość odpadów komunalnych dostarczana przez Gminy – strony porozumienia i gminy spoza porozumienia, co przekłada się na koszt ich przetworzenia i możliwość wydzielenia z nich surowców wtórnych do sprzedaży. Przetworzenie odpadów z terenu Gmin nie objętych porozumieniem wiąże się z wyższymi kosztami, np. z tytułu energii elektrycznej. Odpady te są gorszej jakości i są praktycznie pozbawione odpadów, które można byłoby sprzedać i w ten sposób pokryć część kosztów ich przerobu, odzysku czy unieszkodliwienia.

Wyjaśnienia Zakładu wzbudziły wątpliwości ponieważ ww. cennik wprowadzony w życie od 1 lipca 2013 r. został uchwalony przed tą datą (12 kwietnia 2013 r.). W momencie jego zatwierdzenia Zakład nie mógł posiadać informacji o ewentualnym innym składzie odpadów pochodzących z Gmin – stron porozumienia i Gmin spoza porozumienia oraz ewentualnych wyższych kosztach ich przetworzenia, gdyż nie były one jeszcze do niego transportowane. Zgodnie z nowym systemem transport odpadów komunalnych do Regionalnej Instalacji Przetwarzania Odpadów Komunalnych w Bielsku-Białej miał się odbywać od 1 lipca 2013 r.

Wyniki postępowania wyjaśniającego wskazały, że odpady dostarczone do RIPOK w Bielsku-Białej z terenu Gmin nie będących stronami porozumienia nie są pozbawione surowców wtórnych. Świadczy o tym procentowy udział masy odpadów papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła przekazanego do odzysku w tych odpadach. Zakład wykazuje odzysk surowców wtórnych zarówno z odpadów dostarczonych z terenu gmin objętych porozumieniem, jak i z terenu Gmin niebędących stronami porozumienia. Poziom odzysku jest zróżnicowany, ale nie wiąże się bezpośrednio z tym, czy odpady zostały dostarczone z terenu gmin objętych porozumieniem, czy też z terenu gmin spoza porozumienia. W konsekwencji twierdzenia Zakładu, że koszty zagospodarowania odpadów komunalnych z

terenu Gmin, które podpisały porozumienie, są w znacznej mierze pokrywane z zysków ze sprzedaży surowców wtórnych, co miałyby uzasadniać niższe ceny za przyjęcie tych odpadów, zrodziło uzasadnione wątpliwości.

Powyższe okoliczności uzasadniały podejrzenie, że ceny za zagospodarowanie niektórych odpadów komunalnych stosowane przez Zakład wobec Gmin, które nie zdecydowały się na zawarcie z Gminą Bielsko-Biała *Porozumienia międzygminnego*, mogą być cenami nieuczciwymi.

Podejrzenie o nieuczciwym charakterze cen znalazło również oparcie w wynikach analizy porównawczej cen za przyjęcie 1 Mg zmieszanych odpadów komunalnych za odzysk i unieszkodliwianie obowiązujących w 34 RIPOK-ach na terenie Polski w latach 2012-2014. Ceny stosowane przez Zakład za przyjęcie odpadów z obszaru Gmin, które zawarły z Gminą Bielsko-Biała *Porozumienie międzygminne* kształtowały się na poziomie ceny średniej w 34 porównywalnych RIPOK-ach, natomiast cena dla pozostałych Gmin zarówno w 2013 r., jak i w 2014 r., były ponad dwukrotnie wyższe od ceny średniej. Co więcej cena dla pozostałych Gmin ustalona przez Zakład była ceną najwyższą spośród cen stosowanych przez wszystkie RIPOK-i objęte badaniem (karty nr 418-419).

W związku z powyższym *Postanowieniem Nr 1* z 8 grudnia 2014 r. wszczęte zostało w tej sprawie postępowanie antymonopolowe pod zarzutem naruszenia przez Zakład art. 9 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (karty nr 1-2). Postawiony Zakładowi zarzut dotyczył nadużywania pozycji dominującej na lokalnym rynku przetwarzania i składowania odpadów komunalnych poprzez bezpośrednie narzucanie nieuczciwych cen za przyjęcie do Regionalnej Instalacji Przetwarzania Odpadów Komunalnych w Bielsku-Białej i zagospodarowanie odpadów komunalnych pochodzących z terenu Gmin, które nie zawarły z Gminą Bielsko-Biała porozumienia międzygminnego.

Zakład w odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania antymonopolowego nie zgodził się z postawionym zarzutem (karty nr 284-287). Stwierdził, że nie jest monopolistą, lecz regionalną instalacją przetwarzania odpadów w myśl definicji zawartej w art. 35 ust. 6 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r., poz. 21 ze zm.) oraz uchwały Sejmiku Województwa Śląskiego nr IV/25/2/2012r. Regionalizacja jest wynikiem nakazów ustawowych, a gminy, które zawarły porozumienie z właścicielem Zakładu, tj. Gminą Bielsko-Biała, uzyskały dostęp do instalacji jak do instalacji własnej. Zakład podniósł, że z uwagi na jego ograniczone moce przerobowe nie ma przeszkód do tego, aby inne gminy kierowały odpady do innych instalacji, w tym instalacji zastępczych.

Zakład podniósł, że nie zgadza się z argumentacją, iż dopiero po przyjęciu i przetworzeniu określonych rodzajów odpadów istnieje możliwość określenia kosztów ich przetworzenia – ceny oraz różnic w składzie. Takie podejście podważa funkcjonowanie całego nowego systemu gospodarowania odpadami, w którym zanim podmioty przystąpią do świadczenia usług mają obowiązek podać koszty świadczenia tych usług, np. poprzez ofertę przetargową. Aby to zrobić muszą na podstawie dostępnych danych, np. zakładanego systemu segregacji i zbiórki określić skład i ilości odpadów, a tym samym ich cenę. Informacja o braku porozumienia Gminy Bestwina, czy Czechowice-Dziedzice z Gminą Bielsko-Biała i przyjęciu przez te Gminy własnego sposobu postępowania z odpadami była dostępna na długo przed 1 lipca 2013 r. Zakład stwierdził, że w przypadku innych „warunków brzegowych” pojawia się inny skład odpadów i takie założenia nie są ani bezprawne, ani bezpodstawne.

Jednocześnie Zakład zwrócił uwagę na wymagania wynikające z art. 137 ust. 1¹ ustawy o odpadach, w którym mowa o tym co składa się na cenę za przyjęcie odpadów do składowania oraz art. 9m ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nakazujący przedstawić kalkulację kosztów zagospodarowania odpadów w terminie 7 dni od wpłynięcia wniosku, co oznacza, że kalkulację należy przedstawić zanim takie odpady zostaną dostarczone.

Argument dotyczący zbliżonego udziału określonych surowców w odpadach w gminach spoza porozumienia i gminach objętych porozumieniem Zakład ocenił jako nietrafiony i wynikający z błędnej interpretacji przesłanych danych. W tabeli pod nazwą „Masa odpadów papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła przekazanych do odzysku” za III i IV kwartał 2013 r. oraz pierwszy kwartał 2014 r. podany procent nie odnosi się do masy odpadów, które weszły na instalację, ale do sumy mas odpadów surowcowych wytworzonych. Aby określić właściwy udział odpadów surowcowych wydzielanych z odpadów dostarczanych do Zakładu należy patrzeć na tabelę „Odpady wytwarzane w wyniku przeprowadzania procesu sortowania”. W ocenie Zakładu z porównania danych z właściwych tabel wyraźnie widać, że ilość najcenniejszych i najłatwiej zbywalnych materiałów w odpadach z gmin objętych porozumieniem jest nawet kilkakrotnie wyższa, niż z gmin nie objętych porozumieniem. W związku z powyższym cena za przetworzenie odpadów zmieszanych nie może być taka sama zarówno dla gminy finansującej Zakład poprzez strumień odpadów surowcowych, jak i tych, które tego nie robią. Zrównanie tych cen zdaniem Zakładu byłoby ewidentną nieuczciwością wobec gmin z porozumienia.

Zakład podkreślił, że w przypadku braku odpadów surowcowych koszty funkcjonowania Zakładu muszą być w pełni pokrywane ze środków uzyskanych za przyjęcie odpadów. Dlatego też, niezależnie od drogi jaką odpady przebywają na sortowni itd., koszty ich przetworzenia (energii, pracy itd.) muszą być wyższe. W przypadku takich odpadów trzeba się liczyć praktycznie z zerowym zwrotem za wydzielone z nich surowce wtórne albo wręcz z dodatkowymi kosztami, np. składowania albo dopłat dla odbiorcy.

Zakład zakwestionował również zasadność porównywania stosowanych przez niego cen za przyjęcie zmieszanych odpadów komunalnych z cenami w 34 regionalnych instalacjach przetwarzania odpadów komunalnych (RIPOK) zlokalizowanych na terenie całego kraju. RIPOK-i te Zakład ocenił jako nieporównywalne. Aby można je było za takie uznać powinny posiadać takie same lub porównywalne instalacje, blisko 20 hektarów składowiska odpadów, monitoring np. 35 substancji w wodzie podziemnej w 18 punktach obserwacyjnych, mieć wdrożone i certyfikowane systemy zarządzania w ramach norm ISO 14001, 9001, 18000, EMAS, dysponować instalacją typu MBR do podczyszczania odcieków składowiskowych. Zakład wskazał, że jego ceny są bardzo korzystne w stosunku do zaawansowania technicznego i technologicznego oraz spełnianych standardów środowiskowych.

Zakład zwrócił uwagę, że jako RIPOK odbierając odpady głównie od Gmin, które zawarły porozumienie, już w trakcie 2014 r. przekroczył limity na przyjęcie odpadów komunalnych, co jego zdaniem nakazuje uznać zarzut podyktowania rażąco wygórowanych cen pozostałym gminom spoza porozumienia za chybiony. Nawet przy zadeklarowaniu innych cen w stosunku do tych gmin Zakład i tak nie mógłby przyjąć odpadów od tych gmin (ze względu

¹ Zgodnie z art. 137 ust. 1 ustawy o odpadach cena za przyjęcie odpadów do składowania na składowisku odpadów uwzględnia w szczególności koszty budowy, prowadzenia, w tym zamknięcia i rekultywacji, oraz nadzoru, w tym monitoringu składowiska odpadów.

na przekroczone limity), a gminy te musiałyby kierować swoje odpady do zastępczych instalacji.

W związku z powyższym Zakład wniósł o umorzenie postępowania antymonopolowego na podstawie art. 105 §1 K.p.a. ze względu na jego bezprzedmiotowość.

Postanowieniem nr 2 z 8 grudnia 2014 r. Prezes Urzędu zaliczył w poczet materiału dowodowego niniejszego postępowania informacje i dokumenty zebrane w postępowaniu wyjaśniającym o sygn. akt RKT-400-13/13/AW w zakresie wskazanym w ww. postanowieniu (karta nr 5). *Postanowieniem nr 3 z 12 stycznia 2015 r.* zaliczył w poczet materiału dowodowego dalsze informacje i dokumenty pozyskane w toku ww. postępowania wyjaśniającego oraz w sprawach o sygn. akt RKT-412-22/13/AW, RKT-412-21/13/AW i RKT-412-35/13/AW (karta nr 294). Następnie *Postanowieniem nr 4 z 26 lutego 2015 r.* zaliczył do materiału dowodowego informacje uzyskane w toku postępowania wyjaśniającego o sygn. akt RKT-401-02/14/AW (karta nr 417).

Natomiast pismem z 29 lipca 2015 r. strona postępowania została poinformowana o zakończeniu zbierania materiału dowodowego oraz o możliwości zapoznania się z aktami sprawy, z którego to prawa skorzystała (karta nr 513).

Prezes Urzędu ustalił, co następuje:

Charakterystyka strony postępowania – Zakładu i RIPOK w Bielsku-Białej

„Zakład Gospodarki Odpadami” Spółka akcyjna został wpisany do KRS 24 września 2001 r. pod numerem 0000044393 (karty nr 279-283). Właścicielem 100 % akcji Zakładu jest Gmina Bielsko-Biała (karta nr 280).

Zakład został wyposażony przez akcjonariusza w składowisko odpadów (wniesione w postaci aportu) eksploatowane od 1960 r. Jego żywotność była przewidziana na okres do 2002/2003 roku. Z tego też powodu, przed Zakładem stały dwa zadania: budowa nowego sektora składowiska odpadów wraz z instalacjami służącymi do minimalizowania ilości odpadów oraz rekultywacja starego składowiska. Zakład podjął działania zmierzające do uzyskania środków z Unii Europejskiej na realizację zadania pod nazwą „Budowa kompleksowego systemu gospodarki odpadami dla miasta Bielsko-Biała i gmin powiatu bielskiego”².

W ramach realizacji ww. projektu, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej, wybudowano w latach 2009-2012 m.in. składowisko oraz instalację mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów (MBP). Instalacje te zostały zaprojektowane i wybudowane dla obsługi miasta Bielska-Białej oraz części gmin wchodzących w skład powiatu bielskiego. Dla ww. obszaru określono w ujęciu czasowym ilości odpadów wymagających przetworzenia i zagospodarowania, ustalając jednocześnie wymagane moce przerobowe poszczególnych instalacji (karta nr 7). Projekt obejmował wyłącznie Gminę Bielsko-Biała i 6 Gmin z powiatu bielskiego, tj. Czechowice-Dziedzice, Szczyrk, Bestwinę, Jasienicę, Jaworze i Kozy (karta nr 105). Instalacja nie była przewidziana do obsługi gmin innych niż powyższe.

² <http://www.zgo.bielsko.pl/o-zgo,historia,8.html>

Przed rozpoczęciem inwestycji unieszkodliwianie odpadów komunalnych na terenie objętym projektem odbywało się poprzez składowanie. Nie prowadzono selektywnej zbiórki ani odpadów biodegradowalnych, ani surowców wtórnych. W związku z tym, że ustawa o odpadach nakazywała wdrożenie efektywnego systemu selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, zbudowanie instalacji umożliwiających ich zagospodarowanie oraz ograniczenie masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych do składowania, Gmina Bielsko-Biała podjęła decyzję o rozpoczęciu budowy zakładu przetwarzania, zagospodarowania i unieszkodliwiania odpadów spełniającego wymogi przepisów prawnych krajowych i Unii Europejskiej. Projekt zakładał budowę zakładu, w skład którego wchodzić miały: nowy sektor służący do składowania odpadów podprocesowych, sortownia, kompostownia wraz z placem dojrzewania, magazyn odpadów niebezpiecznych, punkt demontażu odpadów wielkogabarytowych, plac do rozbiórki odpadów remontowo-budowlanych, sekcja postępowania ze ściekami i pozostałe obiekty oraz urządzenia infrastruktury technicznej zapewniające prawidłowe funkcjonowanie zakładu.

Realizacja projektu zakładała objęcie wszystkich mieszkańców miasta Bielsko-Biała i 6 gmin powiatu bielskiego systemem zbierania:

- odpadów zmieszanych, które będą segregowane w sortowni,
- selektywnie zbieranych, które będą dodatkowo podczyszczone w sortowni,
- biodegradowalnych, które będą poddawane kompostowaniu.

Zrealizowanie projektu w powyższym zakresie miało zapewnić na terenie miasta Bielska-Białej i 6 gmin objętych projektem:

- zmniejszenie ilości składowanych odpadów biodegradowalnych o 50% w stosunku do wytworzonych w 1995 r.,
- zmniejszenie ilości odpadów składowanych na składowisku odpadów o 25%, a docelowo o 47% (karta nr 106).

Bezzwrotne dofinansowanie z Funduszu Spójności zostało przyznane na realizację inwestycji pod nazwą „Budowa kompleksowego systemu gospodarowania odpadami dla miasta Bielska-Białej i gmin powiatu bielskiego” w ramach działania 2.1. – „Kompleksowe przedsięwzięcie z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi ze szczególnym uwzględnieniem odpadów niebezpiecznych”, osi priorytetowej II – Gospodarka odpadami i ochrona powierzchni ziemi, Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013. Pozwoliło ono na zaspokojenie potrzeb, Gminy Bielska-Biała i Gmin powiatu bielskiego objętych projektem, w zakresie gospodarki odpadami, poprzez sfinansowanie w 72,25% kosztów budowy zakładu, tj. sektora składowiska odpadów podprocesowych, sortowni, kompostowni wraz z placem dojrzewania, magazynu odpadów niebezpiecznych, punktu demontażu odpadów wielkogabarytowych, placu do rozbiórki odpadów remontowo-budowlanych, sekcji postępowania ze ściekami i pozostałych obiektów, oraz urządzeń infrastruktury technicznej zapewniającej prawidłowe funkcjonowanie zakładu (karta nr 106).

W związku z budową zintegrowanego systemu gospodarowania odpadami zawarto następujące porozumienia międzygminne:

1. *Porozumienie z 10 sierpnia 2004 r. pomiędzy Gminą Bielsko-Biała a Powiatem Bielskim, dotyczące wspólnej realizacji przedsięwzięcia, jakim jest budowa zintegrowanego systemu gospodarki odpadami w Bielsku-Białej i gmin powiatu bielskiego,*
2. *Porozumienia międzygminne z gminami z 2009 r. zawarte przez Gminę Bielsko-Biała z Gminą: Bestwina, Jasienica, Jaworze, Szczyrk, Czechowice-Dziedzice, Kozy (karty nr 108-109).*

Z uwagi na istotne zmiany prawne w zakresie gospodarowania odpadami (zmiana ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach; nowa ustawa o odpadach) zaistniała konieczność odnowienia (ratyfikacji) porozumień z 2009 r., dlatego w 2013 r. zawarto nowe porozumienia z Gminami: Jasienica, Jaworze, Szczyrk, Kozy, Porąbka, Buczkowice i Wilkowice (od 2016 r.) (karty nr 105, 15-16).

Gminy, które podpisały *Porozumienie międzygminne* nie partycypowały w kosztach budowy ww. instalacji w Bielsku-Białej (karty nr 98, 100). Zakład otrzymał bezzwrotne dofinansowanie w wysokości 72,25% kosztów kwalifikowanych na realizację inwestycji w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, a na sfinansowanie wkładu własnego Zakład uzyskał pożyczkę w Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach (karta nr 31).

Na potrzeby projektu została wykonana prognoza ilości wytwarzanych odpadów komunalnych dla m. Bielsko-Biała i ww. 6 Gmin powiatu bielskiego (karty nr 106, 110). Projekt zakładał, że każda z Gmin nim objętych będzie dostarczać do zakładu 100% powstających odpadów komunalnych, w tym z selektywnej zbiórki (karta nr 106).

Określone projektem zdolności przerobowe nowego zakładu zostały zatwierdzone decyzją Marszałka Województwa Śląskiego z 15 maja 2012 r. nr 1179/OS/2012 pozwolenie zintegrowane dla instalacji pod nazwą: „Instalacja mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów z kompostownią odpadów (instalacją stabilizacji tlenowej) wraz z sortownią, kruszarnią odpadów budowlanych i demontażem odpadów wielkogabarytowych” oraz pozwoleniem zintegrowanym z 1 grudnia 2009 r. nr 3955/OS/2009 z późn. zm. dla instalacji pn.: „Sektor II składowiska odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne” (karty nr 7, 165-195).

Na instalację MBP Zakładu składa się: sortownia, kruszarnia odpadów budowlanych, demontaż odpadów wielkogabarytowych oraz kompostownia. Instalacja w części mechanicznej ma zdolność przetwarzania wynoszącą 76 100 Mg/rok (360 Mg/dobę – w systemie dwuzmianowym). W projekcie moc przerobową sortowni określono jako nie mniej niż 70 000 Mg/rok (270 Mg/dobę) zmieszanych odpadów komunalnych (karty nr 146, 165).

Moc przerobową instalacji sortowni w okresie projektowania odnoszono wyłącznie do ciężaru nasypowego zmieszanych odpadów komunalnych, gdyż wówczas takie odpady dominowały. W związku ze zmianami prawnymi, które miały miejsce w latach 2011-2012 w pozwoleniu zintegrowanym ustalono, że sortownia będzie przetwarzać 56 500 Mg/rok zmieszanych odpadów komunalnych, a pozostała część będzie przeznaczona na odpady z selektywnej zbiórki. Aktualnie po wprowadzeniu nowego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi maleje udział odpadów zmieszanych kierowanych do sortowni na rzecz odpadów zbieranych selektywnie. Z obszaru Gmin objętych porozumieniem, gdzie funkcjonuje ujednolicony sposób gospodarowania odpadami, ilość dostarczanych zmieszanych odpadów komunalnych stanowi ok. 1/5 masy przetwarzanych odpadów. Pozostałe 4/5 stanowią odpady zbierane selektywnie i w takiej postaci dostarczane są do Zakładu (karty nr 146, 286). W drugiej połowie 2013 r. w sortowni przetworzono 21 078,53 Mg odpadów, w tym 10 142,16 Mg zmieszanych odpadów komunalnych. Sortownia przyjmowała średnio 137,77 Mg odpadów na dobę roboczą. W drugiej połowie 2013 r. moc przerobowa sortowni była wykorzystana w 60 % (karta nr 147). W 2014 r. w sortowni przetworzono 40 180,97 Mg odpadów, średnio na dobę sortownia przyjmowała 160 Mg

odpadów. Moc przerobowa sortowni w 2014 r. została wykorzystana w ok. 90% (karta nr 454).

Wydajność instalacji MBP w części biologicznej wynosi ok. 30 000 Mg/rok. Projektowo jest ona określona jako nie mniej niż 15 000 Mg/rok, co daje nie mniej niż 59 Mg na dobę roboczą. W pozwoleniu zintegrowanym odnotowano 25 000 Mg/rok (98 Mg/dobę). Wydajność kompostowni zależy od rodzaju kompostowanych odpadów oraz przebiegu procesu – czasu jego trwania. Jeżeli proces przebiega właściwie czas rozkładu organiki skraca się, co automatycznie podnosi wydajność układu. Przy projektowaniu wzięto pod uwagę najbardziej niekorzystne warunki czasowe, aby kompostownia mogła spełnić wymóg minimalnej przepustowości. W związku z powyższym w procesowanej zmianie pozwolenia Zakład wniósł o podwyższenie zdolności przerobowej do 30 000 Mg/rok (karty nr 147, 165). W drugiej połowie 2013 r. w kompostowni przetworzono 16 694 Mg odpadów, średnio 130 Mg na dobę roboczą. Moc przerobowa kompostowni została wykorzystana w 100% (karta nr 147). Zakład według stanu na styczeń 2014 r. posiadał ok. 40-procentową rezerwę mocy przerobowej w sortowni odpadów oraz w pełni wykorzystaną moc przerobową kompostowni (karta nr 147). W 2014 r. na kompostowni zostało przetworzonych 25 000 Mg odpadów, średnio 100 Mg/dobę roboczą. Moc przerobowa kompostowni została wykorzystana w 2014 r. w 100% (karta nr 454).

Założenia „Planu gospodarki odpadami dla województwa śląskiego 2014” i ich realizacja w Regionie IV

Instalacje składające się na zakład zagospodarowania odpadów prowadzony przez Zakład zgodnie z postanowieniami uchwały Sejmiku Województwa Śląskiego nr IV/25/2/2012 z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie wykonania „Planu gospodarki odpadami dla województwa śląskiego 2014” (karty nr 262-269), zmienionej uchwałami z 4 kwietnia 2013 r. (karty nr 270-277), 12 maja 2014 r. (karty nr 405-412), 2 września 2014 r. (karta nr 413), 10 października 2014 r. (karta nr 414) i 25 listopada 2014 r. (karta nr 415), zostały wskazane jako służące do przetwarzania i składowania odpadów komunalnych w Regionie IV województwa śląskiego. Ich status określono następująco:

- instalacja MBP – regionalna (RIPOK),
- sortownia odpadów komunalnych – zastępcza (IZ),
- kompostownia odpadów komunalnych - IZ,
- składowisko odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne – RIPOK.

Region IV obejmuje powiaty: żywiecki, bielski ziemski i grodzki, pszczyński, tyski i bieruńsko-łędziński. Gminy wchodzące w skład regionu to: Szczyrk, Bestwina, Buczkowice, Czechowice-Dziedzice, Jasienica, Jaworze, Kozy, Porąbka, Wilamowice, Wilkowice, Żywiec, Czernichów, Gilowice, Jeleśnia, Koszarawa, Lipowa, Łękawica, Łodygowice, Milówka, Radziechowy-Wieprz, Rajcza, Ślemień, Świnna, Ujszoły, Węgierska Górka, Bielsko-Biała, Wiry, Kobiór, Bieruń, Imielin, Łęczyny, Bojszowy, Chełm Śląski, Tychy, Goczałkowice-Zdrój, Pszczyna, Miedźna. Jest to obszar zamieszkiwany przez 3-krotnie większą liczbę mieszkańców (ok. 750 000), niż teren dla którego obsługi planowana była instalacja (ok. 270 000 mieszkańców) (karty nr 7, 252).

Potencjalna ilość odpadów, pochodząca z tego regionu, która wymaga przetworzenia jest kilkakrotnie wyższa niż możliwości Zakładu. Przy uchwalaniu „Planu gospodarki odpadami ...” Marszałek Województwa Śląskiego nie uwzględnił uwag i postulatów Zakładu co do wielkości regionu. Podobnie postąpił z uwagami Prezydenta Miasta Bielska-Białej, będącego

właścicielem RIPOK oraz stanowiskiem Ministerstwa Środowiska wyrażonym w piśmie z dnia 6 marca 2012 r., aby regiony odpowiadały obszarom, dla których są realizowane inwestycje współfinansowane ze środków Unii Europejskiej w trosce o ich trwałość. W efekcie wykształciła się sytuacja, która stawia Zakład w roli jedynej instalacji regionalnej w Regionie IV, do czasu uruchomienia kolejnych instalacji tego typu (karta nr 8).

W *Porozumieniach międzygminnych* z 2009 r. łączących Gminę Bielsko-Biała z 6 Gminami powiatu bielskiego (Czechowice-Dziedzice, Szczyrk, Bestwinę, Jasienicę, Jaworze i Kozy) strony deklarują wolę wspólnego uregulowania gospodarki odpadami komunalnymi na terenie danej Gminy w zakresie wypełnienia obowiązku zapewnienia budowy, utrzymania i eksploatacji instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, której realizacja jest współfinansowana ze środków unijnych w ramach przedsięwzięcia pod nazwą „Budowa kompleksowego systemu gospodarowania odpadami dla miasta Bielska-Białej i gmin powiatu bielskiego”. Podmiotem realizującym to przedsięwzięcie oraz beneficjentem środków finansowych jest Zakład, którego Gmina Bielsko-Biała jest 100-procentowym akcjonariuszem (karta nr 108). W §1 dana Gmina powierza Gminie Bielsko-Biała realizację swoich zadań własnych dotyczących zapewnienia warunków do:

- odbierania selektywnie zbieranych odpadów komunalnych, w tym odpadów niebezpiecznych, wielkogabarytowych, poremontowych i zużytego sprzętu AGD i RTV,
- utrzymania urządzeń do odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych,
- ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji kierowanych do składowania,
- osiągnięcia wymaganych limitów w zakresie odzysku odpadów opakowaniowych.

W §2 ust. 3 Gmina zobowiązuje się do podjęcia zgodnych z prawem działań powodujących dostarczanie do Zakładu całych strumieni odpadów komunalnych, w tym zbieranych selektywnie (karty nr 108, 149).

W *Porozumieniach międzygminnych* z 2013 r. znalazła się taka sama deklaracja współpracy jak powyżej. W myśl §1 dana Gmina na mocy porozumienia powierza Gminie Bielsko-Biała realizację swojego zadania własnego w zakresie zapewnienia budowy, utrzymania i eksploatacji regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. Zgodnie z §2 dana Gmina zobowiązuje się do dostarczania do RIPOK całego strumienia odpadów komunalnych, w tym zbieranych selektywnie (karta nr 15).

Gmina Czechowice-Dziedzice oraz Gmina Bestwina, objęte pierwotnie systemem nie zawarły z Gminą Bielsko-Biała w 2013 r. nowego *Porozumienia międzygminnego* (karta nr 105). Gmina Bestwina wskazała, że treść proponowanego porozumienia była sprzeczna z uchwałami opisującymi system gospodarowania odpadami podjętymi przez organy tej Gminy. Warunkiem Gminy Bielsko-Biała było natychmiastowe objęcie nieruchomości niezamieszkałych odbieraniem odpadów komunalnych podczas gdy ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 ze zm.) w art. 6c ust. 2 tego nie nakazuje³ (karty nr 98, 203). Gmina Czechowice-Dziedzice nie podpisała porozumienia ponieważ Gmina Bielsko-Biała nie zgodziła się z jej propozycją dotyczącą objęcia w początkowym okresie tylko nieruchomości zamieszkałych.

³ Art. 6c brzmi: 1. Gminy są obowiązane do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy.

2. Rada gminy może, w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego, postanowić o odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których nie zamieszkują mieszkańcy, a powstają odpady komunalne.

Gmina Czechowice-Dziedzice zadeklarowała w późniejszym terminie objęcie nowym systemem wszystkich nieruchomości. Ponadto w przedłożonym projekcie porozumienia Gmina nie miała żadnego wpływu na wysokość cen przyjmowania odpadów. Zaproponowane ceny, w tym odpadów segregowanych, zdaniem Gminy Czechowice-Dziedzice, były zbyt wysokie. Żadna ze zgłoszonych uwag do projektu porozumienia nie została uwzględniona przez Gminę Bielsko-Biała, stąd też nie doszło do podpisania porozumienia (karty nr 100, 215).

Porozumienia międzygminne zawarte przez Gminę Bielsko-Biała z Gminą Bestwina i z Gminą Czechowice-Dziedzice w 2009 r. nie zostały wypowiedziane przez żadną ze stron (karta nr 150). Zakład zajmuje stanowisko, że jest zobowiązany przyjmować odpady z terenu tych Gmin i utrzymywać rezerwę mocy przerobowej na wypadek gdyby ww. gminy zdecydowały się podpisać nowe porozumienie, a jednocześnie nie może nie przetwarzać odpadów (karta nr 150).

Gminy, których zamiarem była „ratyfikacja” porozumienia z 2009 r. uczyniły to do końca marca 2013 r. Do tego czasu nowego porozumienia nie podpisały jedynie Gmina Czechowice– Dziedzice i Bestwina. W kwietniu ww. Gminy ogłosiły przetargi na transport i zagospodarowanie odpadów ze swojego terenu bez wskazania RIPOK Zakładu jako miejsca do którego należy dostarczać cały strumień odpadów. W związku z powyższym od początku kwietnia 2013 r. Zakład przekazywał gminom pytającym go w tym czasie o możliwość przyjęcia ich odpadów informacje, że istnieje taka możliwość, a warunkiem przyjęcia odpadów jest zawarcie stosownego porozumienia z Gminą Bielsko-Biała (karta nr 148).

Stronami *Porozumienia międzygminnego* są zainteresowana Gmina i Gmina Bielsko-Biała, a Zakład jest jego wykonawcą. Dlatego, jak wskazał Zakład, konieczne jest uzgadnianie możliwości skierowania odpadów do Zakładu z właścicielem Zakładu i instalacji, tj. z Gminą Bielsko-Biała (karty nr 38, 265).

Po rezygnacji Gmin Czechowice-Dziedzice i Bestwina zwolniły się moce przerobowe instalacji. Z tego faktu skorzystały w 2013 r. Gminy Wilkowice, Porąbka i Buczkowice, które przystąpiły do *Porozumienia międzygminnego* z Gminą Bielsko-Biała i wprowadziły ujednolicony sposób gospodarowania odpadami komunalnymi na swoim terenie (karty nr 153-157).

Z założeń projektowych „Budowy kompleksowego systemu gospodarki odpadami dla miasta Bielska-Białej i gmin powiatu bielskiego” wynikało, że z terenu Gminy Czechowice-Dziedzice strumień odpadów komunalnych wyniesie 14 123 Mg, a z Gminy Bestwina 1 388 Mg, co daje łącznie 15 511 Mg odpadów/rok. Obie Gminy w 2013 r. dostarczyły do Zakładu łącznie 2 622,9 Mg wszystkich rodzajów odpadów, co stanowi 17% zakładanego strumienia odpadów (karta nr 148).

Z powodu zwolnienia się mocy przerobowych instalacji, w odpowiedziach do niektórych gmin nieobjętych pierwotnie przedsięwzięciem, czy też przedsiębiorców zainteresowanych dostarczaniem odpadów do Zakładu z terenu tych gmin, Zakład zamieszczał przez pewien czas informacje o gotowości przyjęcia odpadów. Taka informacja została skierowana m.in. do Gminy Miedźna, która już w 2012 r. zwracała się do Zakładu w sprawie przyjmowania odpadów z jej terenu (karty nr 90, 105, 148).

Poniżej w formie tabeli wskazano gminy, dla których zaprojektowano instalacje, Gminy, które w 2013 r. podpisały porozumienie z Gminą Bielsko-Biała oraz te, które porozumienia

nie podpisały (ze wskazaniem czy były uwzględnione w projekcie), a także gminy, z terenu których Zakład przyjmował odpady.

Tabela 1

Gminy, z terenu których ZGO S.A. przyjmuje odpady	Gminy dla których zostały zaprojektowane instalacje	Gminy, które podpisały Porozumienie z Gminą Bielsko-Biała	Gminy, które nie podpisały Porozumienia z Gminą Bielsko-Biała, a były uwzględnione w projekcie	Gminy, które podpisały Porozumienie z Gminą Bielsko-Biała, ale nie były uwzględnione w projekcie
1	2	3	4	5
Bielsko-Biała	Bielsko-Biała	Jasienica	Czechowice-Dz.	Porąbka
Jasienica	Jasienica	Jaworze	Bestwina	Wilkowice
Jaworze	Jaworze	Kozy		Buczkwice
Kozy	Kozy	Szczyrk		
Szczyrk	Szczyrk	Porąbka		
Porąbka	Czechowice-Dz.	Buczkwice		
Buczkwice	Bestwina	Wilkowice od 2016		
Wilamowice				
Bestwina				
Czechowice-Dz.				
Wilkowice od 2016				

W 2014 r. Zakład przyjmował zmieszane odpady komunalne z terenu gmin wymienionych w kolumnie numer 1 powyższej tabeli, a także z Czernichowa (karta nr 439).

14 października 2014 r. Gmina Bestwina zdecydowała się na zawarcie *Porozumienia międzygminnego* z Gminą Bielsko-Biała, w ramach którego zobowiązała się do dostarczania do RIPOK w Bielsku-Białej całego strumienia odpadów komunalnych odebranych z jej terenu, w tym odpadów zbieranych selektywnie (karty nr 443-445). Natomiast z uwagi na ograniczone zdolności przerobowe instalacji kompostowania/stabilizacji od 2015 r. nie są przyjmowane odpady z Czechowic –Dziedzic (karta nr 439).

Cenniki stosowane przez Zakład i przyczyny zróżnicowania stawek cen za przyjęcie odpadów komunalnych tego samego rodzaju

Od 1 lipca 2013 r. Zakład wprowadził nowy cennik odpadów komunalnych i przemysłowych obowiązujący do 31 grudnia 2013 r. Dla niektórych rodzajów odpadów komunalnych cennik ten przewidywał dwie stawki ceny – niższą dla Gmin, które zawarły z Gminą Bielsko-Biała *Porozumienie międzygminne* i dwukrotnie wyższą dla pozostałych Gmin (karty nr 13-14). Wskazane zróżnicowanie cen dotyczy: odpadów kuchennych ulegających biodegradacji, odpadów ulegających biodegradacji, niesegregowanych odpadów komunalnych i odpadów komunalnych nie wymienionych w innych podgrupach. Cennik został zatwierdzony Uchwałą Walnego Zgromadzenia Akcjonariuszy ZGO S.A. nr 16/II/2013 z 12 kwietnia 2013 r. (jedynym akcjonariuszem jest Gmina Bielsko-Biała). Przed 1 lipca 2013 r. obowiązywał cennik obejmujący jedną cenę dla każdego rodzaju odpadu (karty nr 11-12).

Od 1 stycznia 2014 r. wszedł w życie nowy cennik – załącznik do Uchwały nr 1/IV/2013 Walnego Zgromadzenia Akcjonariuszy ZGO S.A. Cennik ten nadal przewidywał dwie stawki ceny. Ich wysokość nie uległa zmianie w stosunku do cen z drugiej połowy 2013 r. (karty nr 290-291). Od 1 lutego 2015 r. obowiązuje kolejny cennik – Załącznik do Uchwały nr 1/III/2014 Walnego Zgromadzenia Akcjonariuszy ZGO S.A. (karty nr 288-289). Cennik wciąż przewiduje dwie stawki ceny. Ich wysokość nie uległa zmianie w stosunku do cen z cennika obowiązującego w 2014 r. Informacje o cenach za przyjęcie do RIPOK w Bielsku-Białej ww. odpadów komunalnych w latach 2013-2015 zawiera poniższa tabela.

Tabela 2

	Rodzaj odpadu	Cena netto PLN/1 Mg		
		I połowa 2013 r.	od II połowy 2013 r.	
			dla Gmin, które zawarły Porozumienie międzygminne	dla pozostałych Gmin
20 01 08	Odpady kuchenne ulegające biodegradacji	222,00	160,00	320,00
20 02 01	Odpady ulegające biodegradacji	222,00	120,00	240,00
20 03 01	Niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne	225,25	250,00	500,00
20 03 07	Odpady wielkogabarytowe	259,24	250,00	500,00
20 03 99	Odpady komunalne nie wymienione w innych podgrupach	225,25	250,00	500,00

Dynamika wzrostu cen w latach 2012-2013 za przyjęcie odpadów komunalnych do RIPOK w Bielsku-Białej przedstawia się następująco.

Tabela 3

Kod odpadu	Rodzaj odpadu	Cena netto PLN/1 Mg w I połowie 2013 r.	Cena netto PLN/1 Mg w II połowie 2013 r. dla Gmin, które zawarły Porozum. Międzygmin.	stopa wzrostu ceny 2012/2013	Cena netto PLN/1 Mg w II połowie 2013 r. dla pozostałych Gmin	stopa wzrostu ceny 2012/2013
20 01 08	Odpady kuchenne ulegające biodegradacji	222,00	160,00	-27,93 %	320,00	44,14 %
20 02 01	Odpady ulegające biodegradacji	222,00	120,00	-45,95 %	240,00	8,11 %
20 03 01	Niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne	225,25	250,00	10,99%	500,00	121,98 %
20 03 07	Odpady wielkogabarytowe	259,24	250,00	-3,56 %	500,00	92,87 %
20 03 99	Odpady komunalne nie wymienione w innych podgrupach	225,25	250,00	10,99 %	500,00	121,98 %

Jako, że Gminy Bestwina, Czechowice-Dziedzice i Wilamowice w 2013 r. nie zawarły *Porozumienia międzygminnego* z Gminą Bielsko-Biała, Zakład przyjmował odpady z terenu tych Gmin według stawek *dla pozostałych Gmin* (karta nr 146). W 2014 r. według tych stawek Zakład przyjmował również odpady z terenu Gminy Czernichów (karta nr 439). W 2015 r. Zakład przyjmuje zmieszane odpady komunalne według cennika *dla pozostałych Gmin* z Gminy Wilamowice (karta nr 439). Sytuacja Gminy Bestwina, w efekcie podpisania *Porozumienia* zmieniła się – wyższe stawki cen przestały jej dotyczyć. Odpady z obszaru Gminy Czechowice-Dziedzice w 2015 r. nie są przyjmowane przez Zakład (karta nr 439).

W odpowiedzi na wezwanie Prezesa Urzędu, Zakład przedstawił kalkulacje cen za zagospodarowanie 1 Mg odpadów komunalnych wymienionych w tabeli. Kalkulacje zostały sporządzone przez Zakład dla poszczególnych rodzajów odpadów z uwzględnieniem, czy pochodzą one z terenu gminy, z którą zawarto porozumienie, czy też z terenu innej gminy powiatu bielskiego (karty nr 93, 140, 238).

Tabela 4

		20 01 08		20 03 01, 20 03 99	
		Gminy		Gminy	
		PLN			
		Z Porozumienia	Pozostałe	Z porozumienia	Pozostałe
I.	Koszty bezpośrednie	(...)	(...)	(...)	(...)
1	Energia	(...)	(...)	(...)	(...)
2	Płace bezpośrednie	(...)	(...)	(...)	(...)
3	Inne koszty bezpośrednie	(...)	(...)	(...)	(...)
II	Koszty pośrednie	(...)	(...)	(...)	(...)
III	Koszt całkowity 1 Mg (I +II)	(...)	(...)	(...)	(...)
IV	Pozostałe przychody operacyjne - dotacja	(...)	(...)	(...)	(...)
V	Koszty po korekcie (III-IV)	(...)	(...)	(...)	(...)
VI	Zysk (...%)	(...)	(...)	(...)	(...)
VII	Cena za przyjęcie odpadów (V + VI)	(...)	(...)	(...)	(...)

Tabela 5

		20 02 01		20 03 07	
		Gminy		Gminy	
		PLN			
		Z Porozumienia	Pozostałe	Z porozumienia	Pozostałe
I.	Koszty bezpośrednie	(...)	(...)	(...)	(...)
1	Energia	(...)	(...)	(...)	(...)
2	Płace bezpośrednie	(...)	(...)	(...)	(...)
3	Inne koszty bezpośrednie	(...)	(...)	(...)	(...)
II	Koszty pośrednie	(...)	(...)	(...)	(...)
III	Koszt całkowity 1 Mg (I +II)	(...)	(...)	(...)	(...)
IV	Pozostałe przychody operacyjne - dotacja	(...)	(...)	(...)	(...)
V	Koszty po korekcie (III-IV)	(...)	(...)	(...)	(...)
VI	Zysk (...%)	(...)	(...)	(...)	(...)
VII	Cena za przyjęcie odpadów (V + VI)	(...)	(...)	(...)	(...)

W kalkulacji cen koszt energii przeznaczony na odpady pochodzące z terenu Gmin nie będących stroną *Porozumienia międzygminnego* jest wyższy od tego kosztu w przypadku Gmin, które zawarły *Porozumienie*. Również koszt *płace bezpośrednie* jest wyższy w przypadku odpadów pochodzących z terenu Gmin spoza *Porozumienia* od tego kosztu w przypadku Gmin - stron *Porozumienia*.

Projekt „Budowa kompleksowego systemu gospodarki odpadami dla miasta Bielska-Białej i gmin powiatu bielskiego” przewiduje przetworzenie odpadów w sortowni na poziomie 270 Mg/dobę a w kompostowni na poziomie 58 Mg/dobę. Zakład pracuje w systemie dwuzmianowym, przy czym moce przerobowe sortowni w 2013 r. nie były w pełni wykorzystane. W drugiej połowie 2013 r. moce przerobowe sortowni były wykorzystane w 60%, a kompostowni w 100 % (karta nr 147). Zakład podniósł, że przerobienie dodatkowego strumienia odpadów będzie wiązało się koniecznością uruchomienia trzeciej zmiany w godzinach od 22.00 do 6.00, co przyczyni się do wzrostu m.in. kosztów energii elektrycznej (praca linii sortowniczej) i płac bezpośrednich (zatrudnienie dodatkowej grupy pracowników min. 35 osób). Poziom kosztów energii i płac jest uzależniony od poziomu przetwarzanych odpadów. Wzrost ilości odpadów, które poddawane są procesowi sortowania i kompostowania ma bezpośredni wpływ na wzrost poziomu kosztów zarówno bezpośrednich, jak i pośrednich (karta nr 106). W końcowej fazie postępowania antymonopolowego Zakład poinformował, że pracuje w systemie dwuzmianowym i nie ma możliwości wprowadzenia systemu trzyzmianowego, co wynika z posiadanych decyzji administracyjnych regulujących kwestie funkcjonowania Zakładu. Poza tym w 2014 r. zatrudnienie w Zakładzie nieznacznie zmniejszyło się (karta nr 441).

W kalkulacji cen do innych kosztów bezpośrednich zaliczono opłatę za korzystanie ze środowiska zgodnie z obwieszczeniem Ministra Środowiska z dnia 10 września 2012 r. w sprawie wysokości stawek opłat za korzystanie ze środowiska na rok 2013 (karta nr 106). Na *koszty pośrednie* w przypadku poszczególnych rodzajów odpadów objętych kalkulacjami składają się amortyzacja, zużycie materiałów, usługi obce, pozostałe koszty rodzajowe, rekultywacja, odsetki od pożyczek z WFOŚ (karty nr 106, 140, 239). W kalkulacjach cen za zagospodarowanie niektórych rodzajów odpadów komunalnych występuje pozycja *pozostałe przychody operacyjne – dotacja*. Jest to bezzwrotne dofinansowanie z Funduszu Spójności przyznane na realizację inwestycji w wysokości 51,6 mln PLN (karta nr 106).

W obrębie obszaru, z którego spływają do Zakładu odpady, funkcjonują dwa odmienne sposoby ich zagospodarowania:

1. korzystanie z własnej instalacji RIPOK i kierowanie do niej całego strumienia odpadów komunalnych, dzięki czemu koszty jej utrzymania pokrywane są, jak podkreśla Zakład, również ze sprzedaży odpadów surowcowych wydzielonych z tych odpadów,
2. brak własnej instalacji RIPOK i ogłoszenie przez gminę przetargu na odbiór i zagospodarowanie odpadów, w efekcie do RIPOK Zakładu, trafia jedynie część strumienia odpadów z danej gminy.

Gminy objęte *Porozumieniem międzygminnym* ogłaszają przetargi jedynie na odbiór odpadów komunalnych i dostarczają 100% strumienia odpadów do Zakładu (RIPOK). Gminy spoza *Porozumienia* nie dysponują instalacjami RIPOK, choć do ich budowy i utrzymania są zobowiązane ustawowo. W związku z powyższym ogłaszają przetargi na odbiór i zagospodarowanie odpadów. W takiej sytuacji część odpadów surowcowych, pochodzących np. z selektywnej zbiórki, nigdy nie trafia do instalacji Zakładu. Przy zleceniu odbioru i zagospodarowania odpadów, to podmiot odbierający decyduje gdzie te odpady trafiają. Odpady dostarczane do RIPOK z terenu tych Gmin, jak stwierdził Zakład, są gorszej jakości i praktycznie nie zawierają odpadów, które można byłoby sprzedać i w ten sposób pokryć część kosztów ich przerobu, odzysku czy unieszkodliwienia.

W związku z powyższym Zakład zastosował zróżnicowane stawki za przyjęcie i zagospodarowanie odpadów, bo jak wskazał z uwagi na różną jakość odpadów „nie ma równości pomiędzy tymi rozwiązaniami”.

W poniższych tabelach, w oparciu o dane przesłane przez Zakład, przedstawiono ilości odpadów dostarczonych do zagospodarowania w RIPOK w Bielsku-Białej z terenu poszczególnych gmin w III i IV kwartale 2013 r. i w poszczególnych kwartałach 2014 r. oraz ilości masy odpadów papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła powstałych w wyniku przeprowadzonego sortowania przekazanych do odzysku. W tabelach wskazano także procentowy udział masy odpadów papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła przekazanego do odzysku w odpadach przekazanych do Zakładu (karty nr 221-237, 456-486).

Tabela 6

	Ilość dostarcz. odpadów Mg	Masa odpadów do odzysku Mg	Udział % odpadów przekaz do odzysku	Ilość dostarcz. odpadów Mg	Masa odpadów do odzysku Mg	Udział % odpadów przekaz do odzysku	Ilość dostarcz. odpadów Mg	Masa odpadów do odzysku Mg	Udział % odpadów przekaz do odzysku
Gmina	III kwartał 2013			IV kwartał 2013			I kwartał 2014		
Bestwina	261,18	6,70	2,57%	435,24	3,63	0,83%	522,00	1,79	0,34%
Bielsko-Biała	11270,42	1285,56	11,41%	12727,80	1523,79	11,97%	10977,84	1381,72	12,59%
Buczkowice	260,18	66,04	25,38%	328,98	81,09	24,65%	333,86	98,97	29,64%

Czechow.-Dz.	470,06	28,24	6,01%	588,84	34,40	5,84%	380,08	25,06	6,59%
Czerniłów	29,50	2,12	7,19%	17,90	1,59	8,88%	18,64	1,20	6,44%
Jasienica	886,02	86,35	9,75%	1678,92	122,69	7,31%	1799,52	113,07	6,28%
Jaworze	428,38	52,32	12,21%	575,17	61,82	10,75%	579,86	57,12	9,85%
Kozy	740,32	49,20	6,65%	952,43	62,45	6,56%	913,96	61,89	6,77%
Międzybrodzie	10,90	0,00	0,00%	2,04	0,18	8,82%	0,00	0,00	0,00%
Porąbka	639,91	129,17	20,19%	1022,58	61,93	6,06%	1021,05	126,98	12,44%
Szczyrk	399,92	44,48	11,12%	348,32	45,51	13,07%	344,07	39,04	11,35%
Wilamowice	159,66	10,59	6,63%	89,60	7,81	8,72%	104,00	6,63	6,38%

Tabela 7

	Ilość dostarcz. odpadów Mg	Masa odpadów do odzysku Mg	Udział % odpadów przekaz do odzysku	Ilość dostarcz. odpadów Mg	Masa odpadów do odzysku Mg	Udział % odpadów przekaz do odzysku	Ilość dostarcz. odpadów Mg	Masa odpadów do odzysku Mg	Udział % odpadów przekaz do odzysku
Gmina	II kwartał 2014			III kwartał 2014			IV kwartał 2014		
Bestwina	339,06	1,41	0,42%	265,56	1,24	0,47%	478,84	1,27	0,27%
Bielsko-Biała	12613,18	1249,19	9,90%	13919,98	1291,29	9,28%	13137,24	1234,14	9,39%
Buczkowice	387,88	83,77	21,60%	391,70	84,37	21,54%	507,70	78,02	15,37%
Czechowice-Dz.	402,94	19,64	4,87%	409,96	22,49	5,49%	333,94	17,94	5,37%
Czerniłów	21,32	1,32	6,19%	18,48	1,22	6,60%	0,00	0,00	0,00%
Jasienica	1590,26	121,35	7,63%	1568,51	121,26	7,73%	1957,88	105,14	5,37%
Jaworze	638,40	58,32	9,14%	666,61	61,34	9,20%	744,90	60,28	8,09%
Kozy	1070,28	60,28	5,63%	1029,00	60,52	5,88%	1121,42	53,66	4,79%
Porąbka	1005,06	132,93	13,23%	1096,26	159,48	14,55%	1143,68	131,28	11,48%
Szczyrk	424,22	37,74	8,90%	491,38	45,47	9,25%	440,21	33,52	7,61%
Wilamowice	154,94	6,48	4,18%	143,74	7,12	4,95%	95,06	5,55	5,84%

Szarym kolorem w tabeli oznaczono gminy – strony *Porozumienia międzygminnego* zawartego z Gminą Bielsko-Biała.

Kontrola ilości i jakości odpadów dostarczanych do RIPOK w Bielsku-Białej

Odpady dostarczane do Zakładu podlegają ścisłej ewidencji na zasadach wynikających z ustawy o odpadach. Masa i rodzaj odpadów rejestrowane są w elektronicznym systemie wagowym. Podmiot dostarczający odpady jest zobowiązany wraz z dostarczonymi odpadami przedłożyć kartę przekazania odpadów oraz dodatkowo kartę charakterystyki odpadów wraz z testem zgodności (jeżeli taki jest wymagany) dla odpadów przeznaczonych do składowania. Po sprawdzeniu na wadze niezbędnych dokumentów, określeniu rodzaju (kodu) odpadów, transport odpadów kierowany jest do odpowiedniego miejsca w zależności od ich przeznaczenia. Jednocześnie wagowy informuje przez radio dany oddział, np. kompostownię, o skierowaniu tam transportu odpadów np. „mokrych”. Przeszkoleni pracownicy danego oddziału oceniają ich rodzaj i skład w odniesieniu do złożonej deklaracji. Jeżeli występuje zgodność parafują odpowiedni dokument. Jeżeli zgodności nie ma, informują o tym obsługę wagi lub swojego przełożonego. W takim przypadku następuje ponowna weryfikacja dostarczonych odpadów przez wagowych. Wykonywana jest dokumentacja fotograficzna oraz podejmowane są następujące działania:

- poinformowanie dostarczającego odpady o zaistniałej rozbieżności wraz z propozycją właściwego, zdaniem Zakładu, kodu odpadów wynikającego z katalogu odpadów, dla dostarczonych odpadów,
- odmowa przyjęcia odpadów, wraz z koniecznością ich zabrania w sytuacji, gdy dostarczone odpady zawierają odpady niebezpieczne lub są to odpady, do których przyjęcia Zakład nie ma uprawnień,

- poinformowanie wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o próbie nielegalnego dostarczenia odpadów i odmowie ich przyjęcia (karty nr 144-145).

Niezależnie od powyższego, kwestie kontroli jakości i ilości dostarczanych odpadów, a w szczególności przekazywania informacji do gminy, z terenu której dostarczono odpady niezgodne z deklaracją i dokumentami oraz dostarczającego je przewoźnika, regulują stosowne postanowienia umów o współpracy oraz instrukcja wewnętrzna PG1-03-IKPO – kontrola przyjmowania odpadów (karta nr 144).

Procedura sprawdzania odpadów została opisana w *Instrukcji przyjmowania odpadów przez Zakład Gospodarki Odpadami S.A.* stanowiącej integralną część umowy zawieranej przez podmiot dostarczający odpady (karty nr 393, 372, 327, 333-338).

Moce przerobowe RIPOK w Bielsku-Białej a możliwość korzystania z instalacji zastępczych w Regionie IV

Art. 91 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach stanowi, że prowadzący regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych jest obowiązany zawrzeć umowę na zagospodarowanie zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych lub pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania ze wszystkimi podmiotami odbierającymi odpady komunalne od właścicieli nieruchomości, którzy wykonują swoją działalność w ramach regionu gospodarki odpadami komunalnymi. Jednocześnie art. 91 ust. 2 mówi, że w przypadku wystąpienia awarii regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, uniemożliwiającej odbieranie zmieszanych odpadów komunalnych, odpadów zielonych lub pozostałości z sortowania odpadów komunalnych przeznaczonych do składowania od podmiotów odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości odpady te przekazuje się do instalacji przewidzianych do zastępczej obsługi tego regionu, wskazanych w uchwale w sprawie wykonania wojewódzkiego planu gospodarki odpadami. Prowadzący instalację do przetwarzania odpadów komunalnych, która została wskazana jako instalacja zastępcza, jest obowiązany przyjmując przekazywane do tej instalacji odpady.

Składowisko oraz instalacja w zakresie MBP wybudowana w ramach POIiŚ jest, zgodnie z „*Planem gospodarki odpadami dla województwa śląskiego 2014*”, jedyną instalacją regionalną w obrębie Regionu IV. Obszar ten jest trzykrotnie większy (ok. 750 000 mieszkańców), niż teren dla którego obsługi planowana była instalacja (ok. 270 000 mieszkańców). Przy uchwalaniu planu Marszałek Województwa Śląskiego nie uwzględnił uwag i postulatów Prezydenta Miasta Bielsko-Biała, będącego właścicielem RIPOK, co do wielkości regionu, jak również stanowiska Ministerstwa Środowiska, aby regiony odpowiadały obszarom, dla których są realizowane inwestycje współfinansowane ze środków Unii Europejskiej. Przeciążenie instalacji może bowiem zagrażać trwałości zrealizowanego już projektu oraz może skutkować zwrotem dofinansowania.

Wojewódzkie plany gospodarki odpadami zawierają m.in. wskazanie regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych w poszczególnych regionach gospodarki odpadami komunalnymi oraz instalacji przewidzianych do zastępczej obsługi tych regionów, w przypadku, gdy znajdująca się w nich instalacja uległa awarii lub nie może przyjmować odpadów z innych przyczyn oraz do czasu uruchomienia regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych (art. 35 ust. 4 pkt 2 ww. ustawy). Do „innych

przyczyn” można zaliczyć np. brak możliwości technologicznych przetwarzania odpadów, w tym brak wystarczających mocy przerobowych.

W przypadku instalacji Zakładu moce przerobowe zostały zatwierdzone decyzją Marszałka Województwa Śląskiego z 15 maja 2012 r. nr 1179/OS/2012 pozwolenie zintegrowane, a instalacja może przyjąć taką masę odpadów, jaka została określona w ww. pozwoleniu. Wobec powyższego nie dysponując wystarczającymi mocami przerobowymi, instalacja może odmówić przyjęcia odpadów przekraczających masę dopuszczoną do przetworzenia na podstawie pozwolenia zintegrowanego. W przeciwnym razie zarządzający instalacją naraziłby się na sankcje z powodu naruszenia warunków udzielonego zezwolenia (karta nr 34).

Z uwagi na określone moce przerobowe – ustalone pozwoleniem zintegrowanym limity (kompostownia: 25 000 ton/rok; sortownia: 70 000 ton/rok) itd., Zakład nie jest w stanie przyjąć na swoją instalację i przetworzyć wszystkich odpadów komunalnych pochodzących spoza terenu, dla którego składowisko i instalacja MBP zostały zaprojektowane i zrealizowane. Do czasu uruchomienia kolejnych instalacji regionalnych, w opinii Zakładu, odpady komunalne i pozostałości z ich przetwarzania, pochodzące spoza terenu, dla którego instalacja powstała, mogą i powinny być kierowane do instalacji zastępczych. Instalacji zastępczych jest w Regionie IV kilkanaście.

Uchwała w sprawie wykonania „*Planu gospodarki odpadami dla województwa śląskiego 2014*” oprócz instalacji regionalnych Zakładu (instalacja MBP i składowisko) wskazuje 7 sortowni odpadów komunalnych o statusie instalacji zastępczych, 6 kompostowni odpadów komunalnych (5 o statusie instalacji zastępczych i jedną regionalną) oraz trzy składowiska odpadów o statusie instalacji zastępczych (karty nr 269, 411).

Szereg gmin z terenu Regionu IV województwa śląskiego nie będących stronami *Porozumienia międzygminnego* z Gminą Bielsko-Biała, regulującego warunki współpracy w zakresie gospodarowania wytworzonymi na ich terenie odpadami komunalnymi, w 2013 r. zwróciło się do Zakładu z pytaniem, czy przyjmie do RIPOK pochodzące od nich odpady. Gminy te najczęściej były informowane przez Zakład o braku możliwości przyjęcia odpadów spoza terenu objętego *Porozumieniem międzygminnym* (karta nr 9). Informacje te, będące odpowiedzią na zapytanie w sprawie, zostały skierowane do następujących Gmin:

- Łękawica (karta nr 67) - brak wolnych mocy przerobowych,
- Radziechowy-Wieprz (karta nr 69) - brak wolnych mocy przerobowych,
- Żywiec (karta nr 71 - brak wolnych mocy przerobowych,
- Gilowice (karta nr 75) - potencjalne przyjęcie po podpisaniu porozumienia,
- Rajcza (karta nr 77) - potencjalne przyjęcie po podpisaniu porozumienia,
- Lipowa (karta nr 79) - potencjalne przyjęcie po podpisaniu porozumienia,
- Łodygowice (karta nr 81) - potencjalne przyjęcie po podpisaniu porozumienia,
- Wryy (karta nr 83) - brak wolnych mocy przerobowych,
- Kobiór (karta nr 85) - brak wolnych mocy przerobowych,
- Miedźna (karta nr 89) - informacja, że nie wszystkie gminy objęte projektem zadeklarowały dostarczanie 100% strumienia odpadów, co daje możliwość przyjmowania odpadów z terenu gminy Miedźna,
- Ujsoły ZUK (karta nr 73) - brak wolnych mocy przerobowych.

Odpowiedzi Zakładu na zapytania przedsiębiorców startujących w przetargach ogłaszanych przez gminy na odbiór i zagospodarowanie odpadów zebrano poniżej:

- Bieroń – MPO Sp. z o.o. Jaworzno (karta nr 92) – brak wolnych mocy przerobowych,
- Żywiec – Remondis Sp. z o.o. Sosnowiec (karta nr 87) – brak wolnych mocy przerobowych,
- Goczałkowice-Zdrój – ZUH EKO-PLUS s.c., SITA ZOM S.A. (karty nr 65, 63) - brak wolnych mocy przerobowych,
- Wyry – SANIT-TRANS Sp. z o.o. (karty nr 324, 61) - brak wolnych mocy przerobowych,
- Wyry, Tychy, Imielin – MASTER Sp. z o.o. (karta nr 53) - brak wolnych mocy przerobowych,
- Tychy – BM Recykling Sp. z o.o. (karta nr 43) - brak wolnych mocy przerobowych,
- Łęczyny, Bieroń, Kobiór, Chełm Śląski, Bojszowy – MASTER Sp. z o.o. (karta nr 51) - brak wolnych mocy przerobowych,
- Czernichów – ATRA (karta nr 50) - brak wolnych mocy przerobowych,
- Gminy Regionu IV – ALBA Południe Polska Sp. z o.o. (karta nr 48) – tylko gminy objęte projektem, z którymi zawarto porozumienie,
- Gminy Regionu IV – Beskid Ekosystem Sp. z o.o. (karta nr 46) – tylko gminy objęte projektem, z którymi zawarto porozumienie,
- Gminy Regionu IV – SITA POŁUDNIE Sp. z o.o. (karta nr 39) – tylko gminy objęte projektem, z którymi zawarto porozumienie,
- Wilamowice – Agencja Komunalna Sp. z o.o., PHU Sternat Marek (karty nr 146, 159, 163,164) – gotowość przyjęcia odpadów.

W 2013 r. Zakład informował przedsiębiorców zainteresowanych odbiorem odpadów z terenu Gmin Bestwina i Czechowice-Dziedzice o fakcie uczestniczenia tych gmin w projekcie oraz o gotowości przyjęcia odpadów pochodzących z ich terenu (karty nr 112-137). Jednocześnie Zakład informował, że dla tych Gmin należy stosować ceny zawarte w cenniku, w kolumnie „dla pozostałych gmin”, czyli w przypadku zmieszanych odpadów komunalnych wyższe o 100%. Gminy Bestwina i Czechowice-Dziedzice nie zwracały się wprost do Zakładu z prośbą o zapewnienie przyjęcia odpadów z ich terenu. Zakład informował ww. Gminy o zakończeniu realizacji projektu oraz zwrócił się o potwierdzenie gotowości dostarczania odpadów do jego instalacji. Takie potwierdzenie było niezbędne do wykazania efektu ekologicznego przedsięwzięcia. Ponadto zgodnie z zawartym porozumieniem z 2009 r. Gminy te były i są uwzględnione w mocach przerobowych Zakładu, na stworzenie których pozyskano środki z Unii Europejskiej (karta nr 145).

Gminy Bestwina i Czechowice-Dziedzice nie miały możliwości kierowania odpadów komunalnych ze swojego terenu na instalacje zastępcze przewidziane do obsługi Regionu IV ponieważ Zakład wyrażał wolę przyjęcia tych odpadów na własne instalacje (karta nr 212). Niesegregowane odpady komunalne z obszaru ww. Gmin były zagospodarowywane w instalacjach Zakładu (karty nr 203, 213).

Wynikający z art. 9 e ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach obowiązek przekazywania zmieszanych odpadów komunalnych odebranych właścicielom nieruchomości do regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych powoduje konieczność zapewnienia mocy przerobowych tych instalacji na poziomie zapewniającym przetworzenie całego strumienia odbieranych zmieszanych odpadów komunalnych. Gminy m.in. zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności zapewniają budowę, utrzymanie i eksploatację własnych lub wspólnych z innymi gminami regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, obejmując

wszystkich właścicieli zamieszkałych nieruchomości na terenie gminy systemem gospodarowania odpadami komunalnymi (art. 3 ww. ustawy; karta nr 246).

Nowe regulacje prawne zawarte w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a także w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r., poz. 21 ze zm.) mają umożliwić gminom zarządzanie strumieniem wytwarzanych odpadów komunalnych, a także stworzyć system gospodarowania odpadami komunalnymi oparty na selektywnym ich zbieraniu, w którym wykorzystuje się potencjał energetyczny odpadów i składowe odpady przetworzone.

W Regionie IV funkcjonują instalacje MBP Zakładu o wydajności w części mechanicznej ok. 70 tys. Mg/rok (56,5 tys. Mg/rok dla zmieszanych odpadów komunalnych), a w części biologicznej 25 tys. Mg/rok oraz zlokalizowane przy niej składowisko spełniające ustawowe wymagania dla RIPOK. Ponadto realizowane są:

- instalacja MBP budowana w Tychach o wydajności w części mechanicznej 70 tys. Mg/rok, a w części biologicznej 36 tys. Mg/rok,
- instalacja MBP budowana w Pszczynie o wydajności w części mechanicznej 60 tys. Mg/rok, a w części biologicznej 30 tys. Mg/rok (karta nr 261).

Zgodnie z „*Planem gospodarki odpadami dla województwa śląskiego 2014*” w 2013 r. zagospodarowanie całego strumienia zmieszanych odpadów komunalnych w regionalnych instalacjach wymagało funkcjonowania instalacji MBP o mocy przerobowej w części mechanicznej dla zmieszanych odpadów komunalnych na poziomie ok. 225 tys. Mg, czyli ok. 112,5 tys. Mg w części biologicznej. Projektowane moce przerobowe instalacji w Tychach i Pszczynie wynoszą łącznie ok. 130 tys. Mg/rok dla zmieszanych odpadów komunalnych, zatem pozostała moc przerobowa instalacji regionalnych planowanych w tym regionie powinna wynosić ok. 40 tys. Mg/rok. Pokrycie tego zapotrzebowania zapewni planowana instalacja regionalna w Żywcu. Wymagana docelowo przepustowość instalacji regionalnych dla przetworzenia całego strumienia zmieszanych odpadów komunalnych zapewniona zostanie dopiero po realizacji tych inwestycji docelowo w perspektywie do 2020 roku (karta nr 261).

Ceny za zagospodarowanie zmieszanych odpadów komunalnych w RIPOK-ach na terenie Polski

W związku z niniejszym postępowaniem zebrane zostały dane o wysokości cen netto za przyjęcie 1 Mg zmieszanych odpadów komunalnych za odzysk i unieszkodliwianie obowiązujących w wybranych RIPOK-ach na terenie Polski w latach 2012-2014. Dane te zestawiono z wysokością cen stosowanych przez Zakład. Zaznaczyć należy, że do porównania wzięto ceny stosowane przez 34 zakłady posiadające jednocześnie instalacje służące do:

- mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych (MBP),
- przetwarzania selektywnie zebranych odpadów zielonych i innych bioodpadów (kompostownia),
- składowania odpadów powstających w procesie MBP zmieszanych odpadów komunalnych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych (składowisko).

Wybrano wyłącznie te zakłady, które od co najmniej drugiej połowy 2013 r. mają instalacje służące do realizacji każdego z trzech wymienionych celów i:

- każda z instalacji posiada status RIPOK lub

- instalacje służące do realizacji dwóch celów posiadają status RIPOK, a instalacja służąca do realizacji trzeciego celu ma status instalacji zastępczej.

Wykaz przedsiębiorców objętych badaniem prowadzących działalność w zakresie przetwarzania lub składowania zmieszanych odpadów komunalnych w RIPOK lub IZ na terenie Polski oraz status posiadanych przez nich instalacji (w drugiej połowie 2013 r. i w pierwszej połowie 2014 r.) przedstawia tabela nr 1 stanowiąca załącznik do *Postanowienia nr 4* z 26 lutego 2015 r. (karta nr 418).

Informacje o wysokości cen netto za przyjęcie 1 Mg zmieszanych odpadów komunalnych (kod 20 03 01) do odzysku i unieszkodliwienia w RIPOK na terenie Polski w latach 2012-2014 zawarte zostały w tabeli nr 2 stanowiącej załącznik do ww. *Postanowienia nr 4* (karta nr 419).

Jeśli w danym roku obowiązywała więcej niż jedna stawka ceny (np. w połowie roku zakład zmienił cennik) do porównania przyjęto tą stawkę ceny, która obowiązywała jako ostatnia. W 2013 r. i w 2014 r. Zakład stosował dwie stawki ceny: niższą dla gmin, które zawarły *Porozumienie międzygminne* z Gminą Bielsko-Biała, oraz wyższe dla pozostałych gmin. Dane o cenach obowiązujących w tym okresie przedstawiono w dwóch kolumnach. Kolumna „ceny dla udziałowców, członków związku komunalnego” obejmuje ceny dla udziałowców spółek prowadzących RIPOK, członków związku komunalnego, stron porozumienia międzygminnego lub odprowadzających cały strumień odpadów z danej gminy do określonego RIPOK-a. Zróżnicowanie cen w oparciu o takie kryterium, poza Zakładem, wystąpiło w kilku innych RIPOK-ach, przy czym jeśli zróżnicowanie to miało miejsce w 2012 r. do porównania przyjęto cenę wyższą (dla pozostałych gmin). Zarówno w 2013 r., jak i w 2014 r., oprócz Zakładu zróżnicowanie cen stosowały dwa inne RIPOK-i.

Przychód

W toku niniejszego postępowania administracyjnego ustalono wielkość przychodu osiągniętego przez Zakład w 2014 r. W 2014 r. Zakład osiągnął przychód w wysokości (...) (karta nr 426).

Prezes Urzędu zważył, co następuje.

1. Naruszenie interesu publicznego

W świetle art. 1 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, celem regulacji w niej przyjętej jest zapewnienie rozwoju i ochrony konkurencji, a także podejmowana w interesie publicznym ochrona interesów przedsiębiorców i konsumentów. Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów należy więc do sfery prawa publicznego, a instrumenty w niej przewidziane mogą być stosowane jedynie wówczas, gdy na skutek działań przedsiębiorców naruszony jest interes publicznoprawny. Naruszenie interesu publicznego stanowi zatem niezbędną przesłankę zastosowania przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów⁴.

Zgodnie z orzecznictwem Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dawniej Sądu Antymonopolowego) pojęcie „publiczny” należy rozumieć jako

⁴ Wyrok Sądu Najwyższego z 27.08.2003 r. sygn. akt I CKN 527/01; wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 01.12.2005 r. sygn. akt XVII AmA 69/04.

„odnoszący się do ogółu, a nie do jednostki czy też określonej grupy⁵. „Naruszenie interesu publicznego ma miejsce w szczególności wtedy, gdy określonymi działaniami dotknięty jest szerszy krąg uczestników rynku, względnie, gdy wywołują one na rynku niekorzystnie zjawiska”⁶. Podobne stanowisko zajął Sąd Najwyższy, który stwierdził, że ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów ma charakter publicznoprawny i służy ochronie interesu ogólnospołecznego; ingeruje, gdy w wyniku pewnych ogólnych zjawisk zagrożona jest sama instytucja konkurencji i nie odnosi się do ochrony roszczeń indywidualnych. W odniesieniu do konkurencji ustawa antymonopolowa chroni interes publiczny polegający na zapewnieniu właściwych warunków funkcjonowania rynku gospodarczego⁷.

Ponadto zgodnie z aktualnym orzecznictwem antymonopolowym⁸ istnienie interesu publicznego należy oceniać przez pryzmat szerszego spojrzenia uwzględniającego całość negatywnych skutków działań na określonym rynku. Sformułowania „dotknięcie skutkami działań” sprzecznych z ustawą o ochronie konkurencji i konsumentów nie można rozumieć wąsko i mechanicznie, tylko jako bezpośredniego pokrzywdzenia kontrahenta lub konkurentów przedsiębiorcy dopuszczającego się praktyki ograniczającej konkurencję lub innych uczestników rynku. Trzeba oceniać całość negatywnych skutków na określonym rynku kierując się ogólnymi celami prawa konkurencji. Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów chroni istnienie mechanizmu konkurencji jako optymalnego sposobu podziału dóbr w społecznej gospodarce rynkowej, zatem każde działanie wymierzone w ten mechanizm godzi w interes publiczny.

Charakterystyczne jest zrównanie w zakresie ochrony statusu przedsiębiorców i konsumentów. Tym drugim ochrona przysługuje jeśli wymaga tego interes publiczny. W art. 1 ust. 2 ww. ustawy wśród zjawisk wymagających przeciwdziałania wymienia się na pierwszym miejscu praktyki ograniczające konkurencję. Natomiast w odniesieniu do konsumentów z przeciwdziałaniem spotykają się praktyki naruszające ich zbiorowe interesy. Tylko w tym przypadku grupy konsumentów doznają bezpośredniej ochrony ze strony Prezesa Urzędu. Natomiast ochrona grup indywidualnych konsumentów jest dopuszczalna w razie nadużywania pozycji dominującej na rynku właściwym przez jednego lub kilku przedsiębiorców. Z przepisu tego wynika, że celem interwencji Prezesa Urzędu jest przede wszystkim ochrona rynku przed jego dezorganizacją ze strony przedsiębiorców wykorzystujących swą dominującą pozycję, a ochrona interesów indywidualnych konsumentów lub ich grup jest następstwem zakazania przedsiębiorcom niektórych zachowań typowych dla podmiotów dominujących, uznanych przez ustawodawcę jako zagrażające interesowi publicznemu (art. 1 ust. 1). Należy do nich praktyka narzucania cen nieuczciwych, nadmiernie wygórowanych lub zbyt niskich - art. 9 ust. 2 pkt 1⁹.

W ocenie Prezesa Urzędu niniejsza sprawa dotycząca podejrzenia stosowania przez Zakład praktyki ograniczającej konkurencję podjęta została w interesie publicznym. W okolicznościach rozpoznawanej sprawy objęte postawionym zarzutem zachowanie przedsiębiorcy wymierzone jest bowiem w szeroki i bliżej nieokreślony krąg uczestników rynku. Mieszkańcy gmin mają obowiązek ponoszenia na rzecz gmin opłat za gospodarowanie wytworzonymi przez nich odpadami komunalnymi w wysokości ustalonej w uchwałach rad gmin. Z pobranych opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi gmina pokrywa koszty

⁵ Wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 12.06.2002 r. sygn. akt XVII Ama 47/01.

⁶ Wyrok Sądu Antymonopolowego z 24.10.1991 r. sygn. akt XV Amr 8/90.

⁷ Wyrok Sądu Najwyższego z 29.05.2001 r. sygn. I CKN 1217/98.

⁸ Wyrok Sądu Najwyższego z 05.06.2008 r. sygn. akt II SK 40/07.

⁹ Wyrok Sądu Najwyższego z 27.08.2003 r. sygn. akt I CK 185/03.

funkcjonowania systemu gospodarowania odpadami komunalnymi, które obejmują koszty m.in. odbierania, transportu, zbierania, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych. Koszt zagospodarowania odpadów komunalnych przez RIPOK-i jest zatem pokrywany z opłat ponoszonych przez konsumentów. Skutkami działań Zakładu w zakresie stosowania nieuczciwych cen za przyjęcie do RIPOK odpadów komunalnych mogą być zatem pośrednio dotknięci mieszkańcy Regionu IV województwa śląskiego, w skład którego wchodzi powiaty: żywiecki, bielski ziemski i grodzki, pszczyński, tyski i bieruńsko-lęczyński.

Pozwala to stwierdzić, że w okolicznościach przedmiotowej sprawy zagrożony jest interes publiczny, a w konsekwencji konieczne było przeprowadzenie postępowania antymonopolowego mającego na celu ochronę interesu społecznego.

Status przedsiębiorcy

Zarzut stosowania praktyki ograniczającej konkurencję można postawić wyłącznie przedsiębiorcy. Podstawową kwestią wymagającą oceny w przedmiotowej sprawie jest zatem to, czy Zakład można uznać za przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Art. 4 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów stanowi, że przedsiębiorcą jest m.in.:

- przedsiębiorca w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, a także
- osoba fizyczna wykonująca zawód we własnym imieniu i na własny rachunek lub prowadząca działalność w ramach wykonywania takiego zawodu.

W myśl art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn. Dz. U. z 2015 r., poz. 584 ze zm.) przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną - wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą. Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej w art. 2 definiuje działalność gospodarczą jako zarobkową działalność wytwórczą, budowlaną, handlową, usługową oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopaliny ze złóż, a także działalność zawodową, wykonywaną w sposób zorganizowany i ciągły. Zgodnie z art. 14 ust. 1 ww. ustawy przedsiębiorca może podjąć działalność gospodarczą w dniu złożenia wniosku o wpis do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej albo po uzyskaniu wpisu do rejestru przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym.

Zakład jest spółką prawa handlowego i prowadzi działalność gospodarczą na podstawie wpisu do rejestru przedsiębiorców KRS pod numerem 0000044393. Zakład jest zatem przedsiębiorcą w rozumieniu art. 4 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Oznacza to, że przepisy tej ustawy odnoszą się wprost do Zakładu, jako do przedsiębiorcy.

Rynek właściwy

Praktyki ograniczające konkurencję ujawniają się na rynku właściwym. Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów definiuje rynek właściwy 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 (art. 4 pkt 9 ww. ustawy). Przez

towary należy rozumieć zarówno rzeczy, jak i energię, papiery wartościowe i inne prawa majątkowe, usługi, a także roboty budowlane (art. 4 pkt 7 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. Rynek właściwy produktowo obejmuje wszystkie towary, które służą zaspokajaniu tych samych potrzeb nabywców, mają zbliżone właściwości, podobne ceny i reprezentują podobny poziom jakości. Niezbędnym elementem rynku właściwego jest także jego wymiar geograficzny, oznaczający konieczność wskazania obszaru, na którym warunki konkurencji, mające zastosowanie do określonych towarów, są jednakowe dla wszystkich konkurentów. Zatem, aby wyznaczyć rynek właściwy, określoną działalność poddaje się analizie z punktu widzenia produktowego (asortymentowego) a także geograficznego.

Rynek produktowy może obejmować jeden produkt (lub usługę) dostarczony przez przedsiębiorcę dominującego lub kilka produktów (usług) o ile są to bliskie substytuty. Z kolei rynek geograficzny może mieć np. zasięg lokalny, regionalny lub krajowy.

W przedmiotowej sprawie towarem oferowanym nabywcom przez Zakład jest usługa przetwarzania i składowania odpadów komunalnych, która nie posiada bliskich substytutów. Przez odpady komunalne, zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r., poz. 21 ze zm.), rozumie się odpady powstające w gospodarstwach domowych, z wyłączeniem pojazdów wycofanych z eksploatacji, a także odpady niezawierające odpadów niebezpiecznych pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych. Przetwarzanie to, zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 21 ustawy o odpadach procesy odzysku lub unieszkodliwiania, w tym przygotowanie poprzedzające odzysk lub unieszkodliwianie. Odpady komunalne nie mogą być zgodnie z obowiązującymi przepisami poddawane innym procesom. W aspekcie produktowym Zakład działa na rynku przetwarzania i składowania odpadów komunalnych.

Natomiast pod względem geograficznym rynek w niniejszej sprawie wyznacza obszar, z którego pochodzą odpady komunalne, dla których przeznaczony jest RIPOK.

Przepisy ustawy o odpadach zawierają definicję regionu gospodarki odpadami komunalnymi oraz regionalnej instalacji przetwarzania odpadów komunalnych. Zgodnie z art. 35 ust. 5 tej ustawy region gospodarki odpadami komunalnymi stanowi obszar sąsiadujących ze sobą gmin liczących łącznie co najmniej 150 tys. mieszkańców i obsługiwany przez instalacje, o których mowa w ust. 6. Regionem gospodarki odpadami komunalnymi może być również obszar gminy liczącej powyżej 500 tys. mieszkańców.

W myśl art. 35 ust. 6 ww. ustawy regionalną instalacją do przetwarzania odpadów komunalnych (RIPOK) jest zakład zagospodarowania odpadów, o mocy przerobowej wystarczającej do przyjmowania i przetwarzania odpadów z obszaru zamieszkanego co najmniej przez 120 tys. mieszkańców, spełniający wymagania najlepszej dostępnej techniki, o której mowa w art. 207 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska, lub technologii, o której mowa w art. 143 tej ustawy, w tym wykorzystujący nowe dostępne technologie przetwarzania odpadów lub zapewniający:

1. mechaniczno-biologiczne przetwarzanie zmieszanych odpadów komunalnych i wydzielenie ze zmieszanych odpadów komunalnych frakcji nadających się w całości lub w części do odzysku, lub

2. przetwarzanie selektywnie zebranych odpadów zielonych i innych bioodpadów oraz wytwarzanie z nich produktu o właściwościach nawozowych lub środków wspomagających uprawę roślin, spełniających wymagania określone w przepisach odrębnych, lub materiału po procesie kompostowania lub fermentacji dopuszczonego do odzysku w procesie odzysku R10, spełniającego wymagania określone w przepisach wydanych na podstawie art. 30 ust. 4, lub
3. składowanie odpadów powstających w procesie mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych o pojemności pozwalającej na przyjmowanie przez okres nie krótszy niż 15 lat odpadów w ilości nie mniejszej niż powstająca w instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych.

Podział na regiony gospodarki odpadami komunalnymi wraz ze wskazaniem gmin wchodzących w skład regionu zawierają wojewódzkie plany gospodarki odpadami (art. 35 ust. 4 ustawy o odpadach). W planach tych są również wskazane regionalne instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych w poszczególnych regionach gospodarki odpadami komunalnymi oraz instalacje przewidziane do zastępczej obsługi tych regionów, w przypadku gdy znajdująca się w nich instalacja uległa awarii lub nie może przyjmować odpadów z innych przyczyn oraz do czasu uruchomienia regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych.

Zgodnie z „*Planem gospodarki odpadami dla województwa śląskiego 2014*” województwo śląskie zostało podzielone na cztery regiony (karty nr 246, 252-261). Region IV obejmuje powiaty: żywiecki, bielski ziemski i grodzki, pszczyński, tyski i bieruńsko-lędziński. Gminy wchodzące w skład regionu to: Szczyrk, Bestwina, Buczkowice, Czechowice-Dziedzice, Jasienica, Jaworze, Kozy, Porąbka, Wilamowice, Wilkowice, Żywiec, Czernichów, Gilowice, Jeleśnia, Koszarawa, Lipowa, Łękawica, Łodygowice, Milówka, Radziechowy-Wieprz, Rajcza, Ślemień, Świnna, Ujszoły, Węgierska Górka, Bielsko-Biała, Wyry, Kobiór, Bieruń, Imielin, Lędziny, Bojszowy, Chełm Śląski, Tychy, Goczałkowice-Zdrój, Pszczyna, Miedźna. Od 1 lipca 2013 r. do chwili obecnej jedyną regionalną instalacją do przetwarzania odpadów komunalnych (RIPOK) na terenie Regionu IV jest RIPOK Zakładu.

W ujęciu geograficznym rynek stanowi obszar wszystkich gmin wchodzących w skład ustalonego w „*Planie gospodarki odpadami dla województwa śląskiego 2014*” Regionu IV.

Rynkiem właściwym w okolicznościach sprawy jest więc lokalny rynek przetwarzania i składowania odpadów komunalnych obejmujący obszar gmin wchodzących w skład ustalonego w „*Planie gospodarki odpadami dla województwa śląskiego 2014*” Regionu IV.

Pozycja Zakładu na rynku właściwym

Ustalając, czy na rynku właściwym w niniejszej sprawie Zakład posiada pozycję dominującą należy mieć na uwadze definicję pozycji dominującej zawartą w art. 4 pkt 10 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Zgodnie z tym przepisem przez pozycję dominującą rozumie się pozycję przedsiębiorcy, która umożliwia mu zapobieganie skutecznej konkurencji na rynku właściwym przez stworzenie mu możliwości działania w znacznym zakresie niezależnie od konkurentów, kontrahentów oraz konsumentów. Domniemywa się, że przedsiębiorca ma pozycję dominującą, jeżeli jego udział w rynku właściwym przekracza 40%.

Instalacje składające się na zakład zagospodarowania odpadów prowadzony przez Zakład w uchwale Sejmiku Województwa Śląskiego w sprawie wykonania „*Planu gospodarki odpadami dla województwa śląskiego 2014*” zostały wskazane jako służące do przetwarzania i składowania odpadów komunalnych w Regionie IV województwa śląskiego. Instalacja MBP została sklasyfikowana jako instalacja regionalna (RIPOK). Do instalacji regionalnych zostało również zaliczone składowisko odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne. Sortownia oraz kompostowania odpadów komunalnych Zakładu zostały natomiast opisane jako instalacje zastępcze.

Art. 20 ust. 1 ustawy o odpadach stanowi, że odpady, z uwzględnieniem hierarchii sposobów postępowania z odpadami, w pierwszej kolejności poddaje się przetwarzaniu w miejscu ich powstania. W art. 20 ust. 7 ww. ustawy zakazuje się przetwarzania:

1. zmieszanych odpadów komunalnych, pozostałości z sortowania odpadów komunalnych,
2. pozostałości z procesu mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych, o ile są przeznaczone do składowania,
3. odpadów zielonych,

poza obszarem regionu gospodarki odpadami komunalnymi, na którym zostały wytworzone. Zarazem w ww. ustawie zakazuje się przywozu na obszar regionu gospodarki odpadami komunalnymi ww. odpadów wytworzonych poza obszarem tego regionu (art. 20 ust. 8 ww. ustawy). Potwierdzenie powyższych zasad znajduje się w „*Planie Gospodarki Odpadami dla Województwa śląskiego 2014*”. Teren województwa śląskiego został w „*Planie ...*” podzielony na cztery regiony. Jednym z nich jest Region IV obejmujący 37 gmin. W uchwale w sprawie wykonania „*Planu ...*” dla każdego z regionów wskazano instalacje regionalne bądź instalacje zastępcze. W Regionie IV status jedynej instalacji regionalnej MBP otrzymała instalacja Zakładu (karty nr 7, 252).

Zgodnie z art. 9 e ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach podmiot odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jest obowiązany do przekazywania odebranych od właścicieli nieruchomości zmieszanych odpadów komunalnych oraz odpadów zielonych bezpośrednio do regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych.

W Regionie IV, w świetle informacji zawartych w „*Planie gospodarki odpadami dla województwa śląskiego 2014*”, nie ma wystarczającej ilości instalacji regionalnych, i dlatego ustanowione zostały instalacje zastępcze. Brak możliwości technologicznych przyjęcia odpadów przez instalację regionalną Zakładu sprawia, że spełniona zostaje przesłanka do skorzystania z instalacji zastępczych przewidzianych w ww. „*Planie ...*” na okoliczność awarii instalacji regionalnej lub niemożności przyjmowania przez nią odpadów z innych przyczyn. Pamiętać również należy, że przekroczenie limitów przerobowych odpadów, które zostały ustalone pozwoleniem zintegrowanym, grozi Zakładowi sankcjami karnymi, o których mowa w ustawie o odpadach, czy ustawie Prawo ochrony środowiska.

Zgodnie z zasadą bliskości (regionalizacji) wyrażoną w art. 20 ust. 7 ustawy o odpadach, podmioty odbierające od właścicieli nieruchomości zmieszane odpady komunalne, pozostałości z sortowania odpadów komunalnych oraz pozostałości z procesu mechaniczno-biologicznego przetwarzania odpadów komunalnych, o ile są przeznaczone do składowania, a także odpady zielone, zobowiązane są do przekazywania ich do regionalnych instalacji położonych w regionie, w którym wytworzono odpady. Powyższe oznacza, że Zakład zobowiązany jest do przyjmowania do swojego RIPOK w Bielsku-Białej odpadów komunalnych pochodzących z całego Regionu IV, a więc zarówno z terenów gmin, które

zawarły z Gminą Bielsko-Biała stosowne porozumienia, jak również z terenów gmin, które takich porozumień nie zawarły, jeśli tylko pozwalają mu na to moce przerobowe posiadanych instalacji.

Jednocześnie, podmioty działające na zlecenie gmin Regionu IV, zajmujące się odbieraniem odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, zobowiązane są dostarczać je do RIPOK w Bielsku-Białej – bez względu na fakt, czy dana gmina zawarła porozumienie z Gminą Bielsko-Biała, czy też nie, jeśli tylko Zakład wyrazi gotowość przyjmowania tych odpadów.

Z danych zawartych w „*Planie ...*” wynika, że zagospodarowanie całego strumienia zmieszanych odpadów komunalnych w regionalnych instalacjach wymaga funkcjonowania instalacji MBP o mocy przerobowej na poziomie ok. 225 tys. Mg. Wydajność w części mechanicznej instalacji Zakładu wynosi ok. 70 tys. Mg/rok. Zakład na swojej instalacji jest zatem w stanie przetworzyć ok. 31% strumienia zmieszanych odpadów komunalnych.

Zgodnie z przytoczoną powyżej definicją ustawową przez pozycję dominującą rozumie się 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. Jeżeli udział przedsiębiorcy w rynku właściwym przekracza 40% domniemywa się, że ma na nim pozycję dominującą.

Rynek właściwy w okolicznościach niniejszej sprawy to lokalny rynek przetwarzania i składowania odpadów obejmujący obszar gmin wchodzących w skład Regionu IV województwa śląskiego. Dla tego obszaru w zakresie instalacji do mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych został wyznaczony tylko jeden RIPOK. Jest nim instalacja Zakładu. Składowisko Zakładu również jest jedyną instalacją – składowiskiem odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne w Regionie IV, któremu nadano status instalacji regionalnej.

Jakkolwiek moce przerobowe instalacji Zakładu są ograniczone, zostały bowiem zaprojektowane na potrzeby Gminy Bielsko-Biała i sześciu innych Gmin powiatu bielskiego, co powoduje, że Zakład jest w stanie przetworzyć ok. 31% odpadów komunalnych z Regionu IV, to sklasyfikowanie instalacji Zakładu jako regionalnych powoduje, że Zakład może działać niezależnie od konkurentów i w znacznej mierze niezależnie od kontrahentów. Fakt, że w Regionie IV działa kilkanaście instalacji zastępczych służących do sortowania lub kompostowania odpadów nie podważa powyższego wniosku. W świetle obowiązujących przepisów gminy lub przedsiębiorcy zajmujący się odbieraniem odpadów komunalnych w pierwszej kolejności muszą ubiegać się o zawarcie stosownej umowy z RIPOK-iem, czyli w okolicznościach sprawy z Zakładem. Dopiero, gdy Zakład nie wyrazi gotowości przyjęcia odpadów z terenu danej gminy Regionu IV, przedsiębiorca może nawiązać współpracę z instalacją zastępczą.

Zakład w toku postępowania podnosił, że nie był zainteresowany odbieraniem odpadów z terenu gmin, które nie były objęte projektem, co prowadziłoby do przekroczenia mocy przerobowych instalacji w Bielsku-Białej. Pomimo to, w „*Planie ...*” Zakładowi przyznano status instalacji regionalnej w Regionie IV. W efekcie gminy zlokalizowane w granicach Regionu IV można podzielić na te, które zawarły z Gminą Bielsko-Biała *Porozumienia międzygminne*, co oznacza, że przyjęły wspólną strategię gospodarowania odpadami, w ramach której zobowiązały się do dostarczania do Zakładu wszystkich odpadów komunalnych

z ich terenu, w tym zbieranych selektywnie, oraz te które, nie zawarły porozumienia i nie przyjęły jednolitego systemu gospodarowania odpadami. Do drugiej grupy należy zaliczyć Bestwinę i Czechowice-Dziedzice. Gminy te nie zdecydowały się na zawarcie w 2013 r. nowego *Porozumienia międzygminnego* na warunkach dyktowanych przez Gminę Bielsko-Biała. Gmina Bestwina zawarła *Porozumienie* dopiero 14 października 2014 r. Można wskazać również gminy, które nie były objęte projektem, jednak zawarły *Porozumienie międzygminne* z Gminą Bielsko-Biała i korzystają z instalacji Zakładu, a także Gminy, które nie były objęte projektem, nie podpisały *Porozumienia*, a korzystały z RIPOK w Bielsku-Białej (Wilamowice, Czernichów). Sytuacja Bestwiny i Czechowic-Dziedzic jest szczególna bowiem pierwotnie były objęte projektem, podpisały w 2009 r. *Porozumienie międzygminne*, jednak w 2013 r. nie zdecydowały się na zawarcie nowego porozumienia.

Niewątpliwie to Zakład ma głos decydujący wobec gmin Regionu IV, jeśli stwierdzi, że przyjmie odpady z terenu danej gminy, to przedsiębiorca wywożący odpady komunalne nie może zawrzeć umowy z instalacją zastępczą, lecz jest zobowiązany korzystać z usług RIPOK w Bielsku-Białej. Jeśli odpady pochodzą z terenu gminy – strony *Porozumienia międzygminnego* Zakład przyjmuje je na swoje instalacje w niższej cenie. W toku postępowania ustalono, że niektóre gminy nie objęte projektem otrzymały od Zakładu informacje, że ich odpady zostaną przyjęte po podpisaniu porozumienia. Jeśli odpady pochodzą z terenu *pozostałych gmin*, a Zakład wyrazi wolę ich przyjęcia, to jeśli taka gmina nie podpisze porozumienia, to przedsiębiorcy odbierający odpady z jej terenu i tak będą zobowiązani dostarczać odpady do Zakładu i będzie ich obowiązywać wyższa stawka ceny. Zakładowi można więc przypisać posiadanie pozycji dominującej na regionalnym rynku przetwarzania i składowania odpadów komunalnych obejmującym Region IV województwa śląskiego.

Zakład zaznaczył, że co do zasady odmawia przyjmowania odpadów z terenu Gmin, które nie były zainteresowane udziałem w projekcie „Budowa kompleksowego systemu gospodarowania odpadami dla miasta Bielska-Białej i gmin powiatu bielskiego”. Z okoliczności sprawy wynika, że w zależności od oceny bieżącej sytuacji i wykorzystania mocy przerobowych Zakład wobec jednych gmin nieobjętych projektem wyrażał gotowość przyjęcia ich odpadów komunalnych pod warunkiem zawarcia porozumienia z Gminą Bielsko-Biała, a innym odmawiał z uwagi na brak wolnych mocy przerobowych. Zachowanie takie nie wskazuje jednak na brak siły rynkowej, lecz co najwyżej na niewykorzystywanie tej siły w odniesieniu do niektórych gmin. Gmina, w stosunku do której Zakład wyraził gotowość przyjęcia odpadów komunalnych, nie miała możliwości wyboru innego kontrahenta niż Zakład.

W świetle powyższego uzasadnione jest twierdzenie, że Zakład posiada pozycję dominującą na rynku właściwym, którym jest lokalny rynek przetwarzania i składowania odpadów komunalnych obejmujący obszar gmin wchodzących w skład Regionu IV województwa śląskiego.

Stwierdzenie praktyki ograniczającej konkurencję

Zarzut postawiony Zakładowi dotyczy nadużywania pozycji dominującej na lokalnym rynku przetwarzania i składowania odpadów komunalnych poprzez bezpośrednie narzucanie nieuczciwych cen za przyjęcie do RIPOK w Bielsku-Białej i zagospodarowanie odpadów komunalnych pochodzących z terenu Gmin, które nie zawarły z Gminą Bielsko-Biała

porozumienia międzygminnego, co może stanowić naruszenia art. 9 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Do stwierdzenia zarzucanej praktyki ograniczającej konkurencję określonej w art. 9 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów muszą być spełnione łącznie trzy przesłanki:

- 1) posiadanie przez przedsiębiorcę pozycji dominującej,
- 2) narzucenie cen z racji posiadanej siły rynkowej,
- 3) nieuczciwy charakter narzuconych cen.

We wcześniejszej części uzasadnienia niniejszej decyzji dowiedziono, że Zakład posiada pozycję dominującą na rynku właściwym. Tym samym spełniona została pierwsza z ww. przesłanek. Posiadanie pozycji dominującej samo przez się nie narusza prawa. Narusza prawo dopiero jej nadużywanie, przejawiające się w stosowaniu praktyk ograniczających konkurencję. Nie wszystkie jednak zachowania przedsiębiorcy posiadającego pozycję dominującą mają postać takich praktyk, a tylko takie, które naruszają przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Druga przesłanka wynikająca z art. 9 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy - **narzucanie** cen - musi mieć charakter przymusowy, wymuszony przez podmiot dominujący posiadający siłę rynkową. Cena narzucana jest dzięki zajmowaniu przez danego przedsiębiorcę pozycji dominującej na rynku i wykorzystywaniu jej w związku z posiadaną siłą rynkową. Narzucanie warunku umowy (w tym również ceny) ma miejsce wówczas, gdy przedsiębiorca posiadający pozycję dominującą wykorzystując sytuację przymusową kontrahenta, wynikającą z braku rzeczywistych alternatyw na rynku, wymusza na nim określone zachowanie¹⁰.

W niniejszej sprawie Zakład niewątpliwie dysponuje potencjałem niezbędnym do narzucenia swoim kontrahentom cen za przetwarzanie i składowanie odpadów komunalnych w RIPOK w Bielsku-Białej. Wysokość tych cen ustalana była przez Zakład w drodze jego samodzielnej decyzji. Kolejne cenniki zostały zatwierdzone w formie uchwał Walnego Zgromadzenia Akcjonariuszy tej spółki. Przedmiotowe ceny nie podlegały jakimkolwiek konsultacjom lub uzgodnieniom z kontrahentami Zakładu. Uznać więc należy, że podmioty dostarczające odpady komunalne do ww. RIPOK nie miały żadnego wpływu na wysokość ustalonej przez Zakład ceny, dlatego też bezspornie cena za przetwarzanie i składowanie 1 Mg odpadów komunalnych ustalona przez Zakład została narzucona jej kontrahentom.

W tym miejscu ponownie należy odnieść się do twierdzeń Zakładu, który podnosił, że w Regionie IV województwa śląskiego działają instalacje zastępcze i gminy nie będące stronami porozumienia międzygminnego zawartego z Gminą Bielsko-Biała oraz działający na ich terenie przedsiębiorcy, jeśli nie akceptują przewidzianych dla nich w cenniku opłat, mogą korzystać z tańszej oferty instalacji zastępczych. Pamiętać jednak należy, że to czy dana Gmina będzie miała możliwość skierowania odpadów ze swojego terenu do instalacji zastępczej jest uzależnione od decyzji Zakładu. Opcja obejmująca zagospodarowywanie odpadów komunalnych w instalacjach zastępczych była dostępna tylko dla tych Gmin, które Zakład poinformował o nieprzyjęciu ich odpadów z uwagi na brak wolnych mocy przerobowych. Gminy, które nie otrzymały formalnej odmowy, w świetle obowiązujących przepisów, były zobowiązane dostarczać wytworzone na ich terenie odpady komunalne do RIPOK w Bielsku-Białej i jeśli nie podpisały porozumienia z Gminą Bielsko-Biała, to

¹⁰ *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz* pod red. C. Banasińskiego i E. Pionka, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 243-244.

musiały płacić za przyjęcie i zagospodarowanie ich odpadów według podwójnej stawki. W takiej przymusowej sytuacji znalazły się Gmina Czechowice-Dziedzice i Gmina Bestwina. Podwójną stawkę za zagospodarowanie odpadów komunalnych płaciła również Gmina Wilamowice i Gmina Czernichów. Powyższe okoliczności wskazują zatem na to, że w okolicznościach sprawy miało miejsce narzucanie cen.

W związku z tym uznać należy, że została wykazana druga przesłanka z art. 9 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, którą jest bezpośrednio narzucanie cen za przyjęcie do RIPOK w Bielsku-Białej odpadów komunalnych.

Analizując spełnienie kolejnej przesłanki - przesłanki **nieuczciwego charakteru** narzuconych **cen** - należy wskazać, że pojęcie nieuczciwych cen nie zostało zdefiniowane w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów. Ustawodawca w art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów jedynie przykładowo zdefiniował, że za cenę nieuczciwą można uznać cenę nadmiernie wygórowaną lub rażąco niską. Natomiast Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 25 maja 2004 r., sygn. akt. III SK 50/04 uznał, iż „nieuczciwa cena” może być odniesiona do przypadku, w którym przedsiębiorca, kalkulując cenę uwzględnia koszt, który nie został przez niego poniesiony w związku ze sprzedażą towaru lub świadczeniem usług na rzecz konkretnego kontrahenta, przy czym nie ma znaczenia, czy w taki sposób skalkulowana cena jest „nadmiernie wygórowana”. Zdaniem Sądu Najwyższego pojęcie ceny nieuczciwej obejmuje nie tylko cenę nadmiernie wygórowaną, ale również cenę bezzasadną, nie posiadającą ekwiwalentu w postaci świadczonych usług.

Analiza cen pod kątem „nieuczciwości” dokonywana jest każdorazowo w okolicznościach indywidualnych spraw, przy uwzględnieniu interesów stron umowy, ekwiwalentności świadczeń i celów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Cena nieuczciwa może być przykładowo odniesiona do przypadku, w którym przedsiębiorca kalkulując cenę uwzględnia koszt, który nie został przez niego poniesiony w związku ze świadczeniem usług. Ceną nieuczciwą będzie także cena ustalona w całkowitym oderwaniu od kosztów świadczenia, w oparciu o przesłanki, które w zwykłych (konkurencyjnych) warunkach obrotu nie mają znaczenia dla ustalenia jej poziomu. Wskazuje się również, że cena nieuczciwa to cena umożliwiająca przedsiębiorcy osiągnięcie korzyści o wiele większych niżby udało mu się uzyskać w warunkach rynku konkurencyjnego. Taka cena to cena pozostająca bez uzasadnionego związku z ekonomiczną wartością świadczenia. Ceną nieuczciwą jest również cena, która ma pokryć niegospodarność dominanta. Do cen nieuczciwych zalicza się również ceny ustalone w sposób sprzeczny z przepisami prawa, ceny pobierane bez podstawy prawnej, wreszcie ceny sprzeczne z dobrymi obyczajami kupieckimi rozumianymi jako normy postępowania zakazujące nadużywania w stosunku do słabszego uczestnika obrotu posiadanej przewagi kontraktowej.

W toku postępowania ustalono, że Zakład dzieli gminy Regionu IV na Gminy – strony *Porozumienia międzygminnego* i pozostałe Gminy. Podział ten znajduje wyraz w cennikach za przyjęcie odpadów stosowanych przez Zakład od 1 lipca 2013 r. Cennik za przyjęcie i zagospodarowanie odpadów w RIPOK Zakładu jest podzielony na ceny dla Gmin, które zawarły *Porozumienie międzygminne* i ceny dla pozostałych Gmin. Ceny za przyjęcie niektórych odpadów komunalnych z terenu Gmin, które nie uczestniczą w systemie są znacznie wyższe. W przypadku niesegregowanych odpadów komunalnych cena dla Gmin stron porozumienia wynosi 250 PLN/Mg, a dla pozostałych gmin jest dwukrotnie wyższa i wynosi 500 PLN/Mg. Zróznicowanie cen o 100% występuje również w przypadku innych odpadów komunalnych, tj. odpadów ulegających biodegradacji (20 02 01), odpadów

wielkogabarytowych (20 03 07), czy odpadów komunalnych nie wymienionych w innych podgrupach (20 03 99).

Podstawowym argumentem przemawiającym za zasadnością, czy wręcz koniecznością zróżnicowania cen za przyjęcie odpadów, podnoszonym przez Zakład, jest różna jakość odpadów komunalnych dostarczana przez Gminy – strony porozumienia i Gminy spoza porozumienia przekładająca się na koszt ich przetworzenia i możliwość wydzielenia z nich surowców wtórnych do sprzedaży. Zakład wyjaśniając przyczyny różnicowania cen podniósł, że przetworzenie odpadów z terenu Gmin nie objętych porozumieniem wiąże się z wyższymi kosztami, np. z tytułu energii elektrycznej. Odpady te są gorszej jakości i są praktycznie pozbawione odpadów, które można byłoby sprzedać i w ten sposób pokryć część kosztów ich przerobu, odzysku czy unieszkodliwienia. Problem ten dotyczy w szczególności niesegregowanych odpadów komunalnych. To zróżnicowanie kosztów zagospodarowania odpadów jest przyczyną zróżnicowania cen za przyjęcie odpadów przez RIPOK w Bielsku-Białej. Skoro Gmina Bielsko-Biała i Gminy powiatu bielskiego, które zawarły *Porozumienie międzygminne*, przyjęły na siebie określone zobowiązania i je realizują przekazując Zakładowi 100% strumienia odpadów ze swojego terenu, to nie powinny być obciążane wyższymi kosztami przetworzenia odpadów z terenu Gmin, które nie uczestniczą w systemie.

Zakład podnosił, że w przypadku gmin, które ogłaszają przetargi na odbiór i zagospodarowanie odpadów, na jego instalacje trafiać będzie jedynie niewielka część strumienia odpadów z danej gminy. Ponadto odpady te będą praktycznie pozbawione odpadów, które można byłoby sprzedać i w ten sposób pokryć część kosztów ich przerobu, odzysku czy unieszkodliwienia. Dlatego przy mniejszej ilości tych odpadów, gorszej jakości, cena za ich przyjęcie musi być wyższa, gdyż kosztów ich przetworzenia nie ma czym rekompensować. W przypadku gmin – stron porozumienia kierujących na instalacje Zakładu cały strumień odpadów, koszty usługi można pokryć w znacznej mierze ze sprzedaży odpadów surowcowych wydzielonych z tych odpadów.

W kalkulacji ceny za przyjęcie odpadów komunalnych przedstawionej przez Zakład koszt energii przeznaczonej na odpady pochodzące z terenu Gmin nie będących stroną *Porozumienia międzygminnego* jest wyższy od tego kosztu w przypadku Gmin, które zawarły *Porozumienie*. Również koszt *plące bezpośrednio* jest wyższy w przypadku odpadów pochodzących z terenu Gmin spoza *Porozumienia* od tego kosztu w przypadku Gmin - stron *Porozumienia*.

Wyjaśnienia Zakładu nie przekonują jeśli wziąć pod uwagę, że cennik, który został wprowadzony od 1 lipca 2013 r. został uchwalony przed tą datą (uchwała WZA ZGO S.A. z 12 kwietnia 2013 r.). Nawet jeśli przyjąć, że w momencie jego zatwierdzenia Zakład przewidywał, że w odpadach pochodzących z Gmin spoza porozumienia będzie mniej surowców wtórnych, które mógłby odsprzedać, to nie miał podstaw do zakładania, że ewentualny wzrost kosztów (a w zasadzie spadek przychodów związanych z mniejszą niż oczekiwana zawartością możliwych do odsprzedaży surowców w masie odpadów) będzie tak wysoki, że konieczne będzie ustalenie ceny dla tych Gmin w wysokości dwukrotności ceny obowiązującej Gminy – strony *Porozumienia*.

Argumentację Zakładu podważa również fakt, że zróżnicowanie cen występuje w przypadku najczęściej dowożonych odpadów komunalnych takich, jak np. odpady o kodach 20 03 01 (niesegregowane odpady komunalne), 20 02 01 (odpady ulegające biodegradacji), 20 03 07 (odpady wielkogabarytowe), a nie dotyczy odpadów o kodach 20 03 02 (odpady z targowisk),

20 03 03 (odpady z czyszczenia ulic i placów). Mając na uwadze, że odpady biodegradowalne to odpady kuchenne ulegające biodegradacji oraz pochodzenia roślinnego takie, jak: liście, chwasty, trawa, pędy i gałęzie oraz wióry, trociny i odpady drewna, nie jest możliwe, aby odpady o kodzie 20 02 01, czyli odpady ulegające biodegradacji, miały zasadniczo inny skład w gminach, które podpisały porozumienie i tych, które porozumienia nie podpisały.

Zakład wskazał, że Gminy – strony porozumienia kierują do jego RIPOK cały strumień odpadów. Dzięki temu, koszty utrzymania instalacji pokrywane są w znacznej mierze ze sprzedaży odpadów surowcowych wydzielonych z tych odpadów. Tymczasem Zakład wykazuje odzysk surowców wtórnych zarówno z odpadów dostarczonych z terenu gmin objętych porozumieniem, jak i z terenu Gmin niebędących stronami porozumienia. Poziom odzysku jest zróżnicowany i nie wiąże się bezpośrednio z tym, czy odpady zostały dostarczone z terenu gmin objętych porozumieniem, czy też z terenu gmin spoza porozumienia.

Z Tabeli 6 i Tabeli 7, zawartych w niniejszej decyzji w części obejmującej stan faktyczny, wynika, że odpady dostarczone do Zakładu z terenu gmin spoza porozumienia, wbrew twierdzeniom Zakładu nie są pozbawione surowców wtórnych. Świadczy o tym procentowy udział masy odpadów papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła przekazanego do odzysku w tych odpadach. Zaznaczenia wymaga, że w przypadku niektórych gmin stron porozumienia procentowy udział masy odpadów papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła przekazanego do odzysku w odpadach przekazanych do Zakładu kształtuje się na takim poziomie, jak w przypadku gmin, które porozumienia nie podpisały. Na przykład w trzecim kwartale 2013 r. wskaźnik ten w Czechowicach-Dziedzicach wyniósł 6,01 %, w Wilamowicach – 6,63%, a w Gminie Kozy 6,65% (strona porozumienia). W czwartym kwartale 2013 r. procent odzysku w Czechowicach-Dziedzicach wyniósł 5,84 %, w Wilamowicach 8,72 %, podczas gdy w Gminach Jasienica, Kozy i Porąbka odpowiednio 7,31%, 6,56 % i 6,06 %. W czwartym kwartale 2013 r. spośród odpadów dostarczonych do Zakładu z terenu Wilamowic odzyskano zatem więcej odpadów papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła, niż spośród odpadów dowiezionych z terenu Jasienicy, Kóz i Porąbki. Natomiast poziom odzysku odpadów z terenu Czechowic-Dziedzic był zbliżony do poziomu odzysku odpadów z obszaru Gmin Jasienica, Kozy i Porąbka. W pierwszym kwartale 2014 r. procentowy udział masy odpadów papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła przekazanego do odzysku w odpadach przekazanych do Zakładu z obszaru Gmin Czechowice-Dziedzice, Wilamowice, Jasienica i Kozy kształtuje się na zbliżonym poziomie wynoszącym ok. 6%. W drugim kwartale 2014 r. w Gminie Kozy udział odpadów przekazanych do odzysku w ilości odpadów dostarczonych z tego obszaru wyniósł 5,63%, a w przypadku Gmin Czechowice–Dziedzice i Wilamowice ponad 4%, a w przypadku Gminy Czernihów ponad 6%. W trzecim kwartale 2014 r. udział Gminy Czechowice–Dziedzice (5,49%), zbliżył się do udziału Gminy Kozy wynoszącego 5,88%. W czwartym kwartale 2014 r. w odniesieniu do Gmin Jasienica i Kozy (stron porozumienia) procentowy udział odpadów przekazanych do odzysku w ilości odpadów dostarczonych ogółem (5,37% i 4,79%) kształtuje się na tym samym poziomie albo jest niższy od tego udziału w przypadku Gmin spoza porozumienia (Czechowice-Dziedzice 5,37%, Wilamowice 5,84%).

W świetle tych danych twierdzenia Zakładu o dostarczaniu przez gminy spoza porozumienia odpadów zdecydowanie gorszej jakości, o mniejszej zawartości surowców wtórnych nie znajdują uzasadnienia. Z danych przedstawionych w ww. Tabeli 6 i Tabeli 7 nie wynika taka zależność. Zakład wykazuje odzysk surowców wtórnych i z odpadów dostarczonych z terenu gmin objętych porozumieniem, i z terenu gmin niebędących stronami porozumienia. Jak

wynika z podanych powyżej przykładów, poziom odzysku jest zróżnicowany i nie jest zależny od tego, czy odpady zostały dostarczone z terenu gmin objętych porozumieniem, czy też z terenu gmin spoza porozumienia. W konsekwencji nie można również przyjąć wyjaśnień Zakładu wskazujących, że koszty zagospodarowania odpadów komunalnych z terenu gmin, które podpisały porozumienie, są w znacznej mierze pokrywane z zysków ze sprzedaży surowców wtórnych, co miałyby uzasadniać dwukrotnie niższe ceny za przyjęcie odpadów pochodzących z tych gmin.

Odnosząc się do wywodów Zakładu o gorszej jakości odpadów z terenu gmin nie objętych porozumieniem wskazać również trzeba, że odpady dostarczane do Zakładu są sprawdzane przez pracowników tego przedsiębiorcy pod względem ich składu i ewidencjonowane. W trakcie wyładunku następuje wizualna weryfikacja zgodności deklarowanego rodzaju (kodu odpadu) i jednorodności odpadów ze stanem faktycznym. Jeżeli pracownik Zakładu uzna, że przywiezione odpady powinny być zaklasyfikowane do innego kodu niż to wynika z miesięcznej ewidencji, to nanosi zmianę klasyfikacji. Zakład kontroluje zatem nie tylko ilość dostarczanych odpadów, ale również ich jakość. W toku postępowania Zakład nie opisał przypadków niewłaściwego klasyfikowania odpadów dostarczanych z terenu gmin spoza porozumienia dokonywanego przez ich dostawców.

Zakład podniósł, że przetworzenie odpadów z terenu Gmin nie objętych porozumieniem wiąże się z wyższymi kosztami, np. z tytułu energii elektrycznej. W toku postępowania, na poparcie tych twierdzeń, przedstawił kalkulacje cen. Zasadność tej argumentacji budzi znaczne zastrzeżenia, gdyż instalacja Zakładu jest nowoczesną, w pełni zautomatyzowaną instalacją. Niezależnie od pochodzenia odpadów (czy jest to obszar Gminy, która podpisała porozumienie, czy też obszar Gminy, która nie podpisała takiego porozumienia) droga sortowania odpadów jest taka sama. Automatyzacja instalacji powoduje zaś, że argument dotyczący większych płac bezpośrednich również nie przekonuje. Pracownicy wykonują powierzone im czynności, na których zakres nie ma wpływu miejsce pochodzenia odpadów komunalnych.

Zakład uzasadniając przyjęcie w kalkulacji cen *dla pozostałych gmin* wyższych kosztów energii i płac bezpośrednich wskazał w 2013 r., że przy niewyczerpanych mocach przerobowych sortowni pracuje w systemie dwuzmianowym oraz, że przerobienie dodatkowego strumienia odpadów będzie się wiązało z koniecznością uruchomienia trzeciej zmiany, co przyczyni się do wzrostu m.in. kosztów energii elektrycznej (praca linii sortowniczej) i płac bezpośrednich (zatrudnienie dodatkowej grupy pracowników min. 35 osób). W świetle powyższego podkreślić należy, że Zakład nadal pracuje w systemie dwuzmianowym, i, jak stwierdził w końcowej fazie postępowania antymonopolowego, nie ma możliwości wprowadzenia systemu trzymianowego. Poza tym w 2014 r. zatrudnienie w Zakładzie nie tylko nie wzrosło, ale nawet nieznacznie zmniejszyło się. W świetle tych faktów, zasadne jest przyjęcie, że podane przez Zakład powody przyjęcia w kalkulacji cen *dla pozostałych gmin* wyższych kosztów energii i płac bezpośrednich nie mogą zostać uznane za rzeczywiste.

Różnicowanie cen za przetwarzanie i składowanie odpadów ze względu na ich pochodzenie z gmin należących do *Porozumienia międzygminnego* albo w nim niezrzeszonych, nie znajduje zatem merytorycznego uzasadnienia w ponoszonych kosztach. Zwłaszcza, że różnica ta w przypadku zmieszanych odpadów komunalnych 20 03 01 odpadów ulegających biodegradacji 20 02 01, odpadów kuchennych ulegających biodegradacji 20 01 08, odpadów wielkogabarytowych 20 03 07, odpadów komunalnych niewymienionych w innych

podgrupach 20 03 99 wynosi 100%. Taka różnica ceny dla tych samych rodzajów odpadów dla gmin z obu systemów nie znajduje także uzasadnienia w różnicy co do jakości odpadów dostarczanych do RIPOK w Bielsku-Białej pochodzących z gmin z obu systemów mierzonej ilością zawartych w nich tworzyw sztucznych, papieru, metali i szkła przeznaczonych do odzysku.

Zaznaczenia wymaga również to, że w ocenie Zakładu wydzielone ze zmieszanych odpadów surowce wtórne są z reguły słabo zbywalne, a ich cena jest niejednokrotnie o 100% niższa od surowców pochodzących z odpadów suchych, np. na odpady z papieru często w ogóle nie ma chętnych lub tylko za dopłatą (karta nr 286). Powyższa wypowiedź wskazuje, że odpady o kodzie 20 03 01 niezależnie od miejsca ich pochodzenia, nie są dla Zakładu źródłem dodatkowych, istotnych zysków ze sprzedaży wysortowanych z nich surowców wtórnych. Tym bardziej niezrozumiałe jest zróżnicowanie cen za przyjęcie odpadów o tym kodzie w ten sposób, że Gminy spoza porozumienia płacą dwukrotność stawki dla Gmin stron porozumienia.

Powyższe okoliczności wskazują, że ceny obowiązujące Gminy nie będące stronami *Porozumienia międzygminnego* z Gminą Bielsko-Biała w wysokości stanowiącej dwukrotność cen za zagospodarowanie odpadów komunalnych stosowanych przez Zakład wobec Gmin, które nie zdecydowały się na zawarcie tego porozumienia, są cenami nie mającymi oparcia w uzasadnionych kosztach, a przez to nieuczciwymi.

W okolicznościach sprawy zwraca również uwagę dynamika wzrostu cen w latach 2012-2013 za przyjęcie odpadów komunalnych do RIPOK w Bielsku-Białej, która została przedstawiona w *Tabeli 3*. Ceny za przyjęcie odpadów 20 01 08, 20 02 01 i 20 03 07 wytworzonych na terenie Gmin – stron *Porozumienia międzygminnego* w drugiej połowie 2013 r. zostały obniżone, w przypadku odpadów ulegających biodegradacji cena spadła prawie o połowę. Cena odpadów 20 03 01 i 20 03 99 dla tych Gmin została nieco podwyższona. Natomiast w przypadku cen obowiązujących Gminy, które *Porozumienia* nie podpisały miała miejsce jedynie podwyżka. Cena za odpady wielkogabarytowe wzrosła ponad 92%, a za odpady 20 03 01 i 20 03 99 aż o 120%. Była to zatem bardzo duża, wręcz drastyczna podwyżka. W odniesieniu do Gmin, które zawarły *Porozumienie* i zadeklarowały dostarczanie do RIPOK w Bielsku-Białej całego strumienia odpadów ze swojego terenu, Zakład uznał za wystarczające podwyższenie ceny za przyjęcie niesegregowanych odpadów komunalnych jedynie o ok. 11%. Dla pozostałych gmin cena za przyjęcie tych odpadów wzrosła ponad dwukrotnie.

Znamienne jest, że wprowadzenie opisanego powyżej cennika zbiegło się w czasie z uzyskaniem przez Zakład pozycji dominującej na rynku przetwarzania i składowania odpadów komunalnych obejmujących Region IV województwa śląskiego. Zbieżność tych zdarzeń świadczy, że Zakład mógł wprowadzić zróżnicowany cennik i drastyczną podwyżkę cen za przyjęcie odpadów z obszaru Gmin spoza *Porozumienia*, ponieważ od 1 lipca 2013 r. zyskał zdolność do podejmowania decyzji cenowych niezależnie od swoich konkurentów i kontrahentów.

Stosowanie wyłącznie kryteriów kosztowych przy badaniu możliwości stosowania przez Zakład nieuczciwych cen nie byłoby miarodajne, gdyż podmiot o pozycji dominującej nie poddawany konfrontacji ze strony konkurentów ma łatwą możliwość w kalkulowaniu do ceny nieuzasadnionych kosztów działalności, co nie zawsze łatwo udaje się odkryć. Również w świetle orzecznictwa Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów metoda porównawcza jest

zasadna i obiektywna. Metoda kosztowa niesie bowiem ze sobą możliwości manipulowania kalkulacją, przez wliczenie w cenę pozornych kosztów działalności¹¹.

Do analizy porównawczej cen stosowanych przez Zakład wybrano ceny za przyjęcie 1 Mg zmieszanych odpadów komunalnych do odzysku i unieszkodliwienia pobierane w latach 2012-2014 w 34 innych RIPOK-ach na terenie kraju najbardziej zbliżonych zakresem działalności do RIPOK w Bielsku-Białej.

Z analizy danych wynika, że średnia cena za przyjęcie zmieszanych odpadów komunalnych do RIPOK w kraju w 2013 r. wynosiła ok. 241 PLN/Mg (karta nr 419). Cena, którą Zakład ustalił za przyjęcie odpadów do RIPOK w Bielsku-Białej pochodzących z terenu gmin, które zawarły *Porozumienie międzygminne* z Gminą Bielsko-Biała była tylko nieco wyższa od średniej ceny i wynosiła 250 PLN/Mg. Natomiast cena za przyjęcie odpadów z obszaru *pozostałych gmin* wynosiła 500 PLN/Mg i była wyższa o ok. 107%. W 2014 r. średnia cena za przyjęcie 1 Mg odpadów minimalnie wzrosła i wynosi ok. 245 PLN. Zakład w 2014 r. nie zmienił cennika. Stosowana przez niego w 2014 r. cena za przyjęcie odpadów z terenu gmin nie będących stronami *Porozumienia* z Gminą Bielsko-Biała była nadal ponad dwukrotnie wyższa od średniej ceny w 34 RIPOK-ach (różnica wynosiła ok. 103 %).

Analiza porównawcza cen obowiązujących na porównywalnych rynkach wskazuje, że ceny stosowane przez Zakład za przyjęcie odpadów z obszaru gmin, które zawarły z Gminą Bielsko-Biała *Porozumienie międzygminne* kształtuje się na poziomie ceny średniej w 34 porównywalnych RIPOK-ach, natomiast cena dla *pozostałych gmin* zarówno w 2013 r., jak i w 2014 r., jest ponad dwukrotnie wyższa od ceny średniej. Co więcej cena dla *pozostałych gmin* ustalona przez Zakład jest ceną najwyższą spośród cen stosowanych przez wszystkie RIPOK-i objęte badaniem. Druga cena w rankingu najwyższych cen stosowanych w 2013 r. wynosiła 344 PLN/Mg. W 2014 r. druga cena w rankingu najwyższych cen wynosi 308 PLN/Mg (jest to cena przedsiębiorcy, który w 2013 r. stosował stawkę 344 PLN/Mg).

Trzej inni przedsiębiorcy, oprócz Zakładu, w latach 2013-2014 różnicowali cenę za przyjęcie odpadów komunalnych do RIPOK z uwagi na to, czy z danej gminy dostarczany jest cały strumień odpadów, czy odpady pochodzą ze wspólnego systemu, czy też z terenu gmin-udziałowców spółki prowadzącej RIPOK. Najwyższa różnica w cenie między ceną dla gmin spełniających ww. kryteria a ceną dla pozostałych gmin wyniosła jednak 54 PLN (ok. 20 %).

Zakład zakwestionował zasadność porównywania jego cen z cenami stosowanymi przez inne RIPOK-i w kraju ponieważ nie funkcjonują one „w takim samym układzie” i nie spełniają takich samych jak Zakład wymagań technicznych, technologicznych i środowiskowych (karty nr 286-287). Podkreślić zatem trzeba, że do porównania wzięto ceny stosowane przez 34 zakłady z terenu całej Polski posiadające jednocześnie instalacje służące do mechaniczno-biologicznego przetwarzania zmieszanych odpadów komunalnych (MBP), przetwarzania selektywnie zebranych odpadów zielonych i innych bioodpadów (kompostownia) i składowania odpadów powstających w procesie MBP zmieszanych odpadów komunalnych oraz pozostałości z sortowania odpadów komunalnych (składowisko). Są to więc zakłady posiadające instalacje służące, tak jak instalacje Zakładu, do realizacji wszystkich trzech ww. celów. Ponadto wybrano tylko te zakłady, których instalacje od co najmniej drugiej połowy 2013 r., posiadają status RIPOK lub te, których tylko jedna instalacja ma status instalacji zastępczej, a pozostałe mają status RIPOK.

¹¹ Wyrok z 02.04.2003 r. sygn. akt XVII Ama 41/02, wyrok z 30.06.2005 r. sygn. akt XVII Ama 24/04.

Porównywalne do Zakładu instalacje, w jego ocenie, znajdują się w Ełku (karta nr 219), a także w Elblągu, Myślenicach, Kaliszu, Krakowie, Knurowie, Tychach, Sobuczynie (karta nr 439). W świetle stanowiska Zakładu po pierwsze należy wskazać, że cenniki zakładów znajdujących się w Ełku, Elblągu, Myślenicach, Krakowie, Knurowie i Sobuczynie zostały uwzględnione w przeprowadzonej analizie porównawczej obejmującej dane z 34 RIPOK-ów na terenie kraju. Wysokość tych cen przedstawia poniższa tabela.

Tabela 8

Lokalizacja zakładu	2013 PLN/Mg	2014 PLN/Mg
Ełk	344,00	308,00
Elbląg	280,00	290,00
Myślenice	247,32	247,32
Kraków	271,82	271,82
Sobuczyna	210,00	210,00

Zakłady w Kaliszu i Tychach, wskazane przez Zakład jako porównywalne, nie zostały natomiast objęte badaniem ponieważ Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego i Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego, do których Prezes Urzędu w 2014 r. zwrócił się o wskazanie zakładów działających na terenie danego województwa, które jednocześnie posiadają instalacje MBP, instalacje do kompostownia oraz składowisko, nie wskazały tych zakładów jako spełniających podane kryteria.

Po drugie zasadne jest wskazanie, że nawet gdyby analiza porównawcza została ograniczona do cen za przyjęcie zmieszanych odpadów komunalnych w Ełku, Elblągu, Myślenicach, Krakowie, Knurowie i Sobuczynie, to doprowadziłaby ona do tego samego wniosku, co analiza obejmująca dane z 34 RIPOK-ów na terenie kraju, tj. do ustalenia, że ceny w tych zakładach były zdecydowanie niższe od ceny dla gmin spoza porozumienia pobieranej przez Zakład wynoszącej 500 PLN/Mg.

Z okoliczności sprawy wynika, że w istocie kwestionowane zróżnicowanie cen nie jest wynikiem różnicy w wysokości kosztów ponoszonych w związku z zagospodarowaniem odpadów komunalnych w zależności od miejsca ich pochodzenia. Odpady komunalne przyjęte przez RIPOK jako zmieszane odpady komunalne 20 03 01 poddawane są takim samym procesom zagospodarowania niezależnie od tego gdzie zostały wytworzone. Podobnie rzecz się ma z pozostałymi odpadami komunalnymi, za przyjęcie których Zakład pobiera od Gmin spoza *Porozumienia* podwójną stawkę. Ceny dla gmin spoza *Porozumienia* stanowiące dwukrotność cen obowiązujących Gminy, które *Porozumienie* podpisały, nie odzwierciedlają wartości świadczenia realizowanego przez Zakład, lecz są konsekwencją niedostarczenia przez nie do RIPOK wszystkich wytworzonych na ich terenie odpadów. Innymi słowy ceny te pozostają bez uzasadnionego związku z ekonomiczną wartością świadczenia. Na wysokość tych cen miał bowiem wpływ nie tyle koszt świadczenia, co fakt, że niektóre z Gmin nie podpisały *Porozumienia międzygminnego* z Gminą – Bielsko-Biała i nie przyjęły wspólnej polityki gospodarowania odpadami, w tym nie zobowiązały się do dostarczania do RIPOK całego strumienia odpadów komunalnych, w tym zbieranych selektywnie. Ceny za przyjęcie do RIPOK w Bielsku-Białej odpadów pochodzących z terenu Gmin, które nie zawarły *Porozumienia* należy zatem ocenić jako będące wynikiem nadużywania w stosunku do słabszych uczestników obrotu posiadanej przewagi kontraktowej.

Wobec powyższego spełniona została ostatnia przesłanka z art. 9 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, tj. nieuczciwy charakter ceny za przetwarzanie i

składowanie odpadów komunalnych pochodzących z terenu Gmin, które nie zawarły z Gminą Bielsko-Biała porozumienia międzygminnego.

Stosownie do art. 10 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, jeżeli Prezes Urzędu stwierdzi naruszenie zakazu określonego w art. 9 tej ustawy, wydaje decyzję o uznaniu praktyki za ograniczającą konkurencję i nakazującą zaniechanie jej stosowania. Zgodnie z art. 11 ust. 1 nie wydaje się decyzji, o której mowa w art. 10, jeżeli zachowanie rynkowe przedsiębiorcy przestało naruszać zakazy określone w art. 9. Zgodnie z art. 11 ust. 3 ustawy, ciężar udowodnienia ww. okoliczności spoczywa na przedsiębiorcy.

Biorąc pod uwagę, że w toku przeprowadzonego postępowania nie zostały przedstawione żadne dowody wskazujące na to, iż praktyka ograniczająca konkurencję została zaprzestana na skutek zmiany cennika stosowanego przez Zakład, zachodzą podstawy do nałożenia na Zakład obowiązku zaniechania praktyki, stosownie do art. 10 ww. ustawy.

Z uwagi na powyższe, w związku z wykazaniem łącznego spełnienia wszystkich przesłanek koniecznych do uznania zachowań przedsiębiorcy za praktykę ograniczającą konkurencję w rozumieniu art. 9 ust. 1 i 2 pkt 1 ww. ustawy orzeczono jak w punkcie 1 sentencji niniejszej decyzji.

2. Kara pieniężna

Art. 106 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów stanowi, iż Prezes Urzędu może nałożyć na przedsiębiorcę karę pieniężną w wysokości nie większej niż 10% przychodu określonego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary, jeżeli przedsiębiorca ten, choćby nieumyślnie, dopuścił się naruszenia zakazu określonego w art. 6 tej ustawy, w zakresie niewyłączonym na podstawie art. 7 i 8, lub naruszenia zakazu określonego w art. 9. Rozstrzygnięcie w przedmiocie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej posiada więc fakultatywny charakter. Skuteczna polityka karania wymaga jednak, by w przypadku stwierdzenia stosowania przez przedsiębiorcę praktyki ograniczającej konkurencję zasadą było nakładanie kary pieniężnej¹².

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów nie zawiera zamkniętego katalogu przesłanek, od których uzależniana jest wysokość nakładanych na przedsiębiorców kar. Jednakże art. 111 tej ustawy stanowi, że przy ustalaniu wysokości kar pieniężnych, o których mowa w art. 106-108, należy uwzględnić w szczególności okres, stopień oraz okoliczności naruszenia przepisów ustawy, a także uprzednie naruszenie przepisów ustawy. Jest rzeczą oczywistą, iż na wysokość kary musi mieć także wpływ stopień zagrożenia lub naruszenia interesu publicznoprawnego stosowanymi praktykami ograniczającymi konkurencję. Ponadto w orzecznictwie wskazuje się, że w przypadku kar za stosowanie praktyk ograniczających konkurencję przesłankami, które należy brać pod uwagę są: potencjał ekonomiczny przedsiębiorcy, skutki praktyki dla konkurencji lub kontrahentów, dopuszczalny poziom kary wynikający z przepisów ustawy oraz cele, jakie kara ma osiągnąć¹³. Nałożona przez Prezesa Urzędu kara pieniężna powinna pełnić przy tym funkcję represyjną, tj. stanowić dolegliwość za naruszenie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, a także prewencyjną, czyli dyscyplinującą (tj. zapobiegając podobnym naruszeniom w przyszłości).

¹² Wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 08.11.2004 r., sygn. akt XVII Ama 81/03.

¹³ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27.06.2000 r., I CKN 793/98.

Ponadto przyjmuje się, że kara winna odzwierciedlać stopień naruszenia interesu publicznego, co wynika z treści art. 1 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, który zawiera ogólną dyrektywę stosowania ustawy w interesie publicznym¹⁴. W jednym z orzeczeń Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów wskazał, iż nie pozostawia to wątpliwości, że interes publiczny stanowi jedną z głównych przesłanek nałożenia kary, jak i jej wysokości¹⁵.

W punkcie 1 sentencji niniejszej decyzji uznano za praktykę ograniczającą konkurencję i naruszającą zakaz, o którym mowa w art. 9 ust. 1 i 2 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, nadużywanie przez Zakład pozycji dominującej na lokalnym rynku przetwarzania i składowania odpadów komunalnych obejmującym obszar gmin wchodzących w skład ustalonego w „Planie gospodarki odpadami dla województwa śląskiego 2014” Regionu IV poprzez bezpośrednio narzucanie nieuczciwych cen za przyjęcie do RIPOK w Bielsku-Białej i zagospodarowanie odpadów komunalnych pochodzących z terenu Gmin, które nie zawarły z Gminą Bielsko-Biała porozumienia międzygminnego.

Rozważając zasadność nałożenia na Zakład kary pieniężnej Prezes Urzędu w pierwszej kolejności zważył, czy naruszenie przez niego przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów było umyślne, czy też nieumyślne.

W ocenie Prezesa Urzędu zgromadzony w niniejszej sprawie materiał dowodowy daje podstawy do przyjęcia, że Zakład w sposób świadomy naruszył przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Zakład zdając sobie sprawę z posiadanej siły rynkowej, z rozeznaniem skutków swojego działania, narzucił nieuczciwe ceny za przyjęcie odpadów komunalnych do RIPOK Gminom niebędącym stronami *Porozumienia międzygminnego* z Gminą Bielsko-Biała. Stosowanie zakwestionowanej praktyki było elementem świadomej, eksploatacyjnej strategii rynkowej. Za umyślnością działania Zakładu przemawiają okoliczności wprowadzenia zakwestionowanego cennika, w szczególności to, że wprowadzenie cen za przyjęcie odpadów komunalnych z terenu Gmin spoza *Porozumienia* w wysokości stanowiącej dwukrotność cen za zagospodarowanie odpadów pochodzących z obszaru Gmin - stron *Porozumienia* zbiegło się w czasie z uzyskaniem przez Zakład pozycji dominującej na rynku. W świetle powyższego, należy stwierdzić, że stosując zarzucaną praktykę Zakład działał umyślnie.

Prezes Urzędu wziął pod uwagę, że zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego element subiektywny w postaci umyślności lub nieumyślności naruszenia przepisów ustawy wyraża się w tym, że przedsiębiorca działa mając świadomość, że swoim zachowaniem narusza zakaz praktyk ograniczających konkurencję, lub gdy jako profesjonalny uczestnik obrotu mógł (powinien był) taką świadomość mieć¹⁶. Prezes Urzędu uwzględnił również treść art. 83 Konstytucji RP, zgodnie z którym każdy ma obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej, a także stanowisko Sądu Najwyższego, który uznaje, że przedsiębiorcy będący profesjonalnymi uczestnikami obrotu rynkowego mają możliwość prawidłowego określenia ryzyka prawnego przy podejmowaniu określonych decyzji biznesowych¹⁷. Istotne znaczenie ma także stanowisko Sądu Ochrony Konkurencji i

¹⁴ Wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 24.05.2006 r., sygn. Akt XVII Ama 17/05, Dz. Urz. UOKiK 2006/3/48 za Król-Bogomilska, *Kary pieniężne w prawie antymonopolowym*, Warszawa 2001, s. 90, 93.

¹⁵ Wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 24.05.2006 r., sygn. akt XVII Ama 17/05, Dz. Urz. UOKiK 2006/3/48.

¹⁶ Wyrok SN z 21.04.2011 r., sygn. akt III SK 45/10.

¹⁷ Wyrok SN z 21.04.04.2011 r., sygn. akt III SK 45/10.

Konsumentów, który przyjął w jednej ze spraw, że nie jest możliwe, aby przedsiębiorca o znacznej renomie i długim okresie funkcjonowania na rynku nie zdawał sobie sprawy ze swoich czynności¹⁸.

W związku z powyższym istnieją podstawy do nałożenia na Zakład kary pieniężnej w oparciu o art. 106 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy. Ponieważ w 2014 roku Zakład osiągnął przychód w wysokości (...) PLN, maksymalna kara, jaka może zostać nałożona na Zakład w oparciu o powołany przepis wynosi (...) PLN.

Ustalając wymiar kary pieniężnej Prezes Urzędu w pierwszej kolejności dokonał oceny natury stwierzonego w niniejszej decyzji naruszenia, która determinuje wysokość kwoty bazowej kary będącej odsetkiem uzyskanego przez Zakład w 2014 roku przychodu. Wskazać przy tym należy, że w kwestii natury naruszenia Prezes Urzędu wyróżnia naruszenia bardzo poważne (do których należy zaliczyć przede wszystkim szczególnie szkodliwe horyzontalne ograniczenia konkurencji, w tym porozumienia cenowe, zmowy przetargowe, podział rynku, kolektywne bojkoty, jak również przypadki nadużywania pozycji dominującej mające na celu lub prowadzące do eliminacji konkurencji na rynku), naruszenia poważne (do których należy zaliczyć przede wszystkim porozumienia horyzontalne niezaliczane do najpoważniejszych naruszeń, porozumienia pionowe wpływające na cenę lub warunki oferowania produktu, przypadki nadużywania pozycji dominującej mające na celu lub prowadzące do istotnego ograniczenia konkurencji lub dotkliwej eksploatacji kontrahentów lub konsumentów), naruszenia mniej poważne niż wyżej wymienione (naruszenia pozostałe, do których należą m.in. porozumienia wertykalne niedotyczące ceny lub możliwości odsprzedaży towaru, jak również przypadki nadużywania pozycji dominującej o mniejszej wadze). Natura naruszenia znajduje odzwierciedlenie w wysokości kary w ten sposób, że wyjściowy poziom kary, będący podstawą do dalszych wyliczeń, kształtuje się dla poszczególnych rodzajów naruszeń w następujący sposób:

- powyżej 1%, jednak nie więcej niż 3% przychodu w przypadku naruszeń bardzo poważnych;
- powyżej 0,2%, jednak nie więcej niż 1% przychodu w przypadku naruszeń poważnych;
- powyżej 0,01%, jednak nie więcej niż 0,2% przychodu w przypadku naruszeń pozostałych.

Oceniając charakter naruszenia Prezes Urzędu wziął pod uwagę, że stosowana przez Zakład praktyka ograniczająca konkurencję ma charakter eksploatacyjny. Godzi ona w równowagę kontraktową stron, niemniej niedozwolone działania stosowane przez Zakład nie są wymierzone we wszystkich kontrahentów, lecz tylko w Gminy, które nie zdecydowały się na zawarcie z Gminą-Bielsko-Białą porozumienia międzygminnego zobowiązującego je do dostarczenia do RIPOK w Bielsku-Białej całego strumienia odpadów komunalnych. Nie bez znaczenia pozostaje również okoliczność, że stosowane przez Zakład nieuczciwe, dwukrotnie wyższe ceny, mają przełożenie na opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi ponoszone przez mieszkańców Gmin spoza porozumienia międzygminnego, a więc na najsłabszych uczestników obrotu gospodarczego, mających najmniejsze możliwości obrony swych praw naruszanych działaniem dominanta.

Prezes Urzędu uznał, że stwierdzone w niniejszej sprawie naruszenie zaliczyć należy do naruszeń „pozostałych”. Biorąc pod uwagę naturę naruszenia wyjściowy poziom kary pieniężnej ustalono na poziomie (...) % **przychodu** uzyskanego przez Zakład w 2014 r.

¹⁸ Wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 11.04.2011 r., sygn. akt XVII AmA 62/08.

Ustalając wymiar kary Prezes Urzędu wziął w dalszej kolejności pod uwagę specyfikę rynku, na jakim doszło do naruszenia konkurencji oraz specyfikę działalności Zakładu na tym rynku. W powyższym kontekście ocenie podlegał wpływ naruszenia na rynek. W szczególności wzięto pod uwagę skutki praktyki w postaci wystąpienia szkody po stronie uczestników rynku, tj. przedsiębiorców zajmujących się wywozem odpadów z terenu Gmin spoza porozumienia, którzy płacili za zagospodarowanie odpadów komunalnych według wyższej stawki i zamieszkujących te Gminy konsumentów oraz, to że naruszenie zostało wprowadzone w życie. Jednocześnie uwzględniono, że brak jest postaw, aby uważać, iż skutki zakazanej praktyki na rynku są nieodwracalne lub trudne do odwrócenia. Uwzględnienie wskazanych czynników doprowadziło do podwyższenia wyjściowego poziomu kary o **10%**.

Nakładając na Zakład karę pieniężną wzięto także pod uwagę, że stwierdzone naruszenie ma charakter długotrwały. Zgromadzone w sprawie dowody wskazują, że stosowane jest ono od 1 lipca 2013 r., albowiem wtedy wprowadzony został pierwszy cennik podzielony na ceny dla Gmin z i spoza porozumienia, ustalający ceny za przyjęcie odpadów komunalnych do RIPOK w Bielsku-Białej z terenu Gminy, które nie podpisały porozumienia, na poziomie stanowiącym dwukrotność cen obowiązujących Gminy, które takie porozumienie podpisały. Mamy zatem do czynienia z blisko 2-letnim okresem naruszenia. Mając na uwadze, że w niniejszej sprawie długotrwałość stosowania praktyki prowadzi do zwielokrotnienia jej negatywnych skutków na rynku, zasadne jest dalsze podwyższenie kwoty kary o **10%**.

Ustalając wysokość nakładanej na Gminę kary zbadano również, czy w niniejszej sprawie zachodzą okoliczności łagodzące i obciążające, z uwagi na które zasadne byłoby dalsze obniżenie bądź podwyższenie kwoty kary. W ocenie Prezesa Urzędu w niniejszej sprawie okoliczności łagodzące nie występują. Natomiast okolicznością obciążającą w stosunku do Zakładu jest wyżej opisana umyślność działania. Uwzględnienie wpływu powyższych okoliczności uzasadnia podwyższenie wymiaru kary o **10%**.

Przy wymierzaniu kary Prezes Urzędu zbadał również przesłankę „uprzedniego naruszenia przepisów ustawy” wynikającą z art. 111 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, stwierdzając, iż Zakład nie dopuścił się wcześniej takiego naruszenia. W związku z tym brak jest podstaw do podwyższenia kary z uwagi na tzw. „recydywę antymonopolową”.

Mając powyższe na uwadze Prezes Urzędu postanowił nałożyć na Zakład karę pieniężną w wysokości **59.970 PLN** (słownie złotych: pięćdziesiąt dziewięć tysięcy siedemdziesiąt). W ocenie Prezesa Urzędu wymierzona kara w wysokości stanowiącej (...) % przychodu osiągniętego przez Zakład w 2014 r. i (...) % maksymalnego wymiaru kary przewidzianego w art. 106 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów jest adekwatna do stopnia naruszenia przepisów ww. ustawy i współmierna do możliwości finansowych Zakładu. Ww. kara pieniężna w pełni odpowiada stopniowi zawinienia strony postępowania. Nakładając karę w ustalonej wyżej wysokości, Prezes Urzędu wyszedł z założenia, iż powinna ona mieć charakter represyjny, jak i prewencyjny, przyczyniając się do zapobieżenia stosowaniu podobnych naruszeń w przyszłości. Niniejsza kara powinna pełnić również funkcję edukacyjną i wychowawczą, a także podkreślać naganność zakwestionowanych w niniejszym postępowaniu zachowań.

Wobec powyższego orzeczono jak w punkcie 2 sentencji decyzji.

Zgodnie z art. 112 ust. 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów karę pieniężną należy uiścić w terminie 14 dni od dnia uprawomocnienia się niniejszej decyzji. Karę należy wpłacić

na konto Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w NBP o/o Warszawa Nr 51 1010 1010 0078 7822 3100 0000.

3. Koszty postępowania

Art. 77 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów stanowi, że jeżeli w wyniku postępowania Prezes Urzędu stwierdził naruszenie przepisów ww. ustawy, przedsiębiorca, który dopuścił się tego naruszenia obowiązany jest ponieść koszty postępowania. Zgodnie z art. 80 ww. ustawy, Prezes Urzędu rozstrzyga o kosztach w drodze postanowienia, które może być zamieszczone w decyzji kończącej postępowanie. Ponadto, stosownie do art. 264 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, jednocześnie z wydaniem decyzji organ administracji publicznej ustali w drodze postanowienia wysokość kosztów postępowania, osoby zobowiązane do ich poniesienia oraz termin i sposób ich uiszczenia.

W punkcie 1 niniejszej decyzji Prezes Urzędu w wyniku przeprowadzonego przeciwko Zakładowi postępowania antymonopolowego stwierdził naruszenie przez ww. przedsiębiorcę przepisu art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Spełniona została zatem przesłanka wynikająca z art. 77 ust. 1 ww. ustawy pozwalająca na obciążenie Zakładu kosztami przeprowadzonego postępowania. Ponieważ przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów nie określają, co należy rozumieć pod pojęciem „kosztów postępowania” odwołano się w tym względzie – zgodnie z art. 83 ww. ustawy – do art. 263 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, który do kosztów postępowania zalicza między innymi koszty doręczania stronom pism urzędowych. W niniejszej sprawie wyliczone w ten sposób koszty związane z korespondencją ze stroną postępowania ustalono na kwotę 33 PLN.

W związku z tym postanowiono obciążyć Zakład kosztami przeprowadzonego postępowania antymonopolowego w wysokości 33 PLN (słownie złotych: trzydzieści trzy).

Na podstawie art. 264 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego w związku z art. 83 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów Prezes Urzędu wyznaczył stronie termin 14 dni od dnia uprawomocnienia się decyzji na uiszczenie ww. kosztów. Powyższą kwotę należy wpłacić na konto Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w NBP o/o Warszawa Nr 51 1010 1010 0078 7822 3100 0000.

Wobec powyższego orzeczono jak w punkcie 3 sentencji decyzji.

Stosownie do treści art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w związku z art. 479²⁸ § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 101 z późn. zm.) oraz art. 11 ustawy z dnia 10 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego – od niniejszej decyzji przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w terminie miesiąca od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Katowicach.

W przypadku jednak kwestionowania wyłącznie postanowienia o kosztach zawartego w pkt 3 niniejszej decyzji, stosownie do treści art. 264 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego w związku z art. 83 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz stosownie do art. 81 ust. 5 tej ustawy w związku z art. 479³² § 1 i 2 Kodeksu postępowania cywilnego, należy wnieść zażalenie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i

Konsumentów, za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Katowicach w terminie tygodnia od dnia doręczenia niniejszej decyzji.

Dyrektor Delegatury
Urzędu Ochrony Konkurencji
i Konsumentów w Katowicach
Maciej Fragsztajn