

**PREZES URZĘDU  
OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW  
DELEGATURA WE WROCŁAWIU**

---

50-413 Wrocław, ul. Walońska 3-5  
tel.(071) 344 65 87, (071) 34 05 920, fax (071) 34 05 922  
E-mail: wroclaw@uokik.gov.pl

---

Wrocław, 27.11.2003 r.

RWR 562-s-1/03/AG/

**Decyzja RWR 36/2003**

Na podstawie art. 9 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (j.t. Dz. U. 2003 r. Nr 86, poz. 804 ze zm.) oraz stosownie do art. 28 ust. 6 tej ustawy i § 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2002 r. w sprawie określenia właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Dz. U. nr 18 poz. 172 ze zm.), po przeprowadzeniu postępowania antymonopolowego wszczętego z urzędu przeciwko Gminie Gorzów Wielkopolski,

– działając w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów:

**uznaje się za ograniczającą konkurencję** i naruszającą zakaz, o którym mowa w art. 8 ust. 2 pkt 5 ww. ustawy, praktykę polegającą na nadużywaniu przez Gminę Gorzów Wlkp. pozycji dominującej na rynku organizacji usług wywozu i składowania odpadów komunalnych z terenu miasta Gorzowa Wlkp. poprzez nakazanie przedsiębiorcy ubiegającemu się o zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, wywozu odpadów tylko na wysypisko należące do Zakładu Utylizacji Odpadów Sp. z o.o. w Gorzowie Wlkp.-Chróstniku, **i nakazuje zaniechania jej stosowania.**

**UZASADNIENIE**

**I.** Dnia 13.01.2003 r. do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów Delegatura we Wrocławiu wpłynęło pismo Zielonych Rzeczypospolitej Polskiej – Region Pomorza Zachodniego w Szczecinie - dot. działań Gminy Gorzów Wlkp., zwanej dalej Gminą, w zakresie organizacji usług wywozu i składowania odpadów komunalnych z terenu miasta Gorzowa Wlkp. W piśmie tym poinformowano Urząd, iż Prezydent Gorzowa Wlkp. wydawanymi przez siebie decyzjami administracyjnymi od kilku lat ogranicza swobodę działania na rynku usług usuwania nieczystości poprzez wymuszanie na podmiotach działających w ww. zakresie deponowania odpadów na wysypisku należącym do spółki, w której miasto Gorzów Wlkp. posiada udziały.

*Dowód: karty 1-4 załącznika nr 1.*

W reakcji na zasygnalizowany problem Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów przeprowadził postępowanie wyjaśniające, w trakcie którego ustalił, iż zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. *o utrzymaniu czystości i porządku w*

*gminach* (Dz. U. 1996, Nr 132, poz. 622 z późn. zm.) na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości wymagane jest uzyskanie zezwolenia. Zgodnie z art. 7 ust. 3 tejże ustawy wójt, burmistrz lub prezydent miasta określa i podaje do publicznej wiadomości wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług określonych w ust. 1.

Uchwałą Nr 1347/2002 z dnia 21 stycznia 2002 r. Zarząd Miasta Gorzowa Wlkp. określił i podał do publicznej wiadomości wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia. W myśl § 1 pkt w ww. uchwały zebrane odpady należy dostarczać do najbliższych miejsc, w których mogą być poddawane odzyskowi lub unieszkodliwianiu z uwzględnieniem najlepszej dostępnej techniki lub technologii. Zapis powyższy ma brzmienie identyczne jak art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *o odpadach* (Dz. U. 2001, Nr 62, poz. 628 ze zm.), mówiący, iż odpady, które nie mogą być poddane odzyskowi lub unieszkodliwiane w miejscu ich powstawania, powinny być, uwzględniając najlepszą dostępną technikę lub technologię, przekazywane do najbliższej położonych miejsc, w których mogą być poddane odzyskowi lub unieszkodliwione.

Opierając się o ww. przepisy, w decyzji zezwalającej przedsiębiorcy na świadczenie usług w zakresie zbierania i transportu odpadów komunalnych na terenie Gorzowa Wlkp. odpadów komunalnych stałych Prezydent Miasta Gorzowa Wlkp. określił, że wywożenie odpadów komunalnych będzie odbywało się wyłącznie do Zakładu Utylizacji Odpadów Sp. z o.o. w Gorzowie Wlkp.-Chróściku. Następnie, w sprawie z wniosku ALBA Śląsk Sp. z o.o. z siedzibą w Bytomiu, obecnie działającej pod nazwą ALBA Ekoserwis Sp. z o.o., dotyczącej rozszerzenia ww. zezwolenia o wskazanie przedsiębiorcy dodatkowego miejsca składowania odpadów komunalnych pochodzących z terenu Gorzowa Wlkp., tj. składowiska Eko-Mysł Sp. z o.o. w miejscowości Dalsze, powołując się na ww. przepisy, Prezydent odmówił rozszerzenia zezwolenia.

*Dowód: karty 20-22, 84 załącznika nr 1.*

**II.** W związku z powyższym, w dniu 8 maja 2003 r. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wszczął z urzędu **antymonopolowe postępowanie administracyjne** w sprawie uznania za ograniczającą konkurencję i nakazania zaniechania stosowania praktyki polegającej na nadużywaniu przez Gminę Gorzów Wlkp. pozycji dominującej na rynku organizacji usług wywozu i składowania odpadów komunalnych z terenu miasta Gorzowa Wlkp. poprzez nakazanie przedsiębiorcy ubiegającemu się o zezwolenie na prowadzenie wyżej określonej działalności, składowania odpadów tylko na wysypisku należącym do Zakładu Utylizacji Odpadów Sp. z o.o. w Gorzowie Wlkp.- Chróściku, co może stanowić naruszenie art. 8 ust. 2 pkt 5 powołanej wyżej ustawy.

*Dowód: karta 1.*

**III.** W odpowiedzi na stawiane zarzuty, Gmina powtórzyła stanowisko wyrażone w postępowaniu wyjaśniającym powołując się na uchwałę Zarządu Miasta Gorzowa Wlkp. uchwałą Nr 1347/2002 z dnia 21 stycznia 2002 r. oraz inne ww. przepisy prawa.

Zdaniem Gminy każde przemieszczanie odpadów jest potencjalnym zagrożeniem poszerzenia uciążliwości przez nie powodowanych i z tego powodu takie przemieszczanie powinno być ograniczane, zaś Zakład Utylizacji Odpadów Sp. z o.o. w Gorzowie Wlkp. – Chróściku jest w chwili obecnej jedynym w okolicy nowoczesnym składowiskiem odpadów. W sytuacji, gdy na miejscu znajduje się nowoczesne, proekologiczne składowisko,

bezzasadne jest, zdaniem Gminy, wskazywanie innych miejsc jako miejsca wywozu odpadów komunalnych pochodzących z terenu miasta.

Ponadto Gmina nie zgodziła się z zarzutami Zielonych Rzeczypospolitej Polskiej, jakoby uniemożliwiła przedsiębiorcom działającym w Gorzowie Wlkp. korzystanie ze składowiska oferującego niższe ceny twierdząc, iż ceny przyjmowania odpadów mogą być negocjowane, a na koszty prowadzenia działalności w zakresie wywozu odpadów komunalnych, a zatem na ostateczną cenę oferowaną klientowi, wpływają nie tylko koszty związane z unieszkodliwianiem odpadów, lecz także inne koszty. Zdaniem Gminy nie można interesu nadrzędnego, jakim jest proekologiczna i racjonalna gospodarka odpadami, podporządkować interesom finansowym działających na terenie miasta przedsiębiorców.

*Dowód: karty 2-3.*

#### **IV. Przeprowadzone przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów postępowanie dowodowe pozwoliło na ustalenie następującego stanu faktycznego:**

**1.** Gmina miejska Gorzów Wlkp. jest jednostką samorządu terytorialnego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (j.t. Dz. U. 2001 Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym* (j.t. Dz. U. 2001 Nr 142, poz. 1592 ze zm.), posiadającą osobowość prawną. Celem samorządu Miasta Gorzowa Wlkp. jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty lokalnej, tworzenie warunków dla racjonalnego i harmonijnego jej rozwoju oraz dążenie do pełnego uczestnictwa mieszkańców Miasta Gorzowa Wlkp. w życiu wspólnoty.

*Dowód: karty 4-29.*

**2.** Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach* utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy. W myśl art. 3 ust. 2 pkt 2 lit. a) te same ustawy gminy 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 instalacji i urządzeń do odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych. Jednocześnie, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*, zaspokajanie potrzeb zbiorowych wspólnoty w zakresie m.in. utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów należy do zadań własnych gminy. Zadanie to Gmina realizuje częściowo za pośrednictwem Zakładu Utylizacji Odpadów Sp. z o.o., w którym posiada 76,5% udziałów. Zakład powstał w ramach kompleksowego planu zagospodarowania odpadów, realizowanego przez Gminę Gorzów Wlkp. Zakres działalności Zakładu obejmuje odbiór, obrót, odzysk i unieszkodliwianie odpadów komunalnych, obojętnych, innych niż niebezpieczne i niebezpiecznych, sprzedaż surowców wtórnych uzyskanych w wyniku selekcji. Działalność ta jest prowadzona na wysypisku odpadów w Gorzowie Wlkp. – Chróściku.

*Dowód: karty 2 i 5 akt oraz 33 załącznika nr 1 .*

**3.** Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach* na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości wymagane jest uzyskanie zezwolenia. Zgodnie z art. 7 ust. 3 te same ustawy wójt, burmistrz lub prezydent miasta określa i podaje do publicznej wiadomości wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług określonych w ust. 1.

Uchwałą Nr 1347/2002 z dnia 21 stycznia 2002 r. Zarząd Miasta określił i podał do publicznej wiadomości wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o

uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług w zakresie zbierania i transportu odpadów komunalnych. W myśl § 1 pkt w ww. uchwały zebrane odpady należy dostarczać do najbliższych miejsc, w których mogą być poddawane odzyskowi lub unieszkodliwianiu z uwzględnieniem najlepszej dostępnej techniki lub technologii.

*Dowód: karta 84 załącznika nr1.*

4. W okresie od 30.01.1998 r. do 12.02.2003 r. Gmina wydała 24 zezwolenia na świadczenie usług w zakresie zbierania i transportu odpadów komunalnych na terenie Gorzowa Wlkp. W zezwoleniach tych Gmina wyraźnie stawia warunek, że odpady należy wywozić wyłącznie do Zakładu Utylizacji Odpadów Sp. z o.o. w Gorzowie Wlkp. – Chróściku. Tylko jedno zezwolenie zamiast wskazania konkretnego odbiorcy odpadów, zawiera zapis, iż „zebrane odpady komunalne winny być przekazywane do najbliższej położonych miejsc, w których mogą być poddane odzyskowi lub unieszkodliwianiu z uwzględnieniem najlepszej dostępnej techniki lub technologii”.

*Dowód: karty 37-72.*

5. W odległości ok. 40 km od Gorzowa Wlkp., w miejscowości Dalsze koło Myśliborza, od 14 grudnia 2002 r. działa nowoczesne i ekologiczne wysypisko odpadów, należące do firmy EKOMYŚL Sp. z o.o., które deklaruje gotowość przyjmowania i unieszkodliwiania odpadów komunalnych oraz odpadów działalności gospodarczej z terenu całej Polski. Wysypisko jest duże, zlokalizowane na powierzchni ok. 80 ha, gotowe przyjąć do 10 mln m<sup>3</sup> śmieci, posiada wszelkie zabezpieczenia przed negatywnym wpływem na otoczenie oraz wszelkie wymagane zezwolenia związane z prowadzeniem działalności w zakresie unieszkodliwiania odpadów. Wysypisko wciąż znajduje się w budowie, ale już może przyjmować odpady. W ciągu najbliższych lat ma tam powstać oczyszczalnia, a także sortownia, kompostownia i młyn do przerabiania gruzu. Wysypisko oferuje konkurencyjne w stosunku do wysypiska w Chróściku ceny przyjmowania odpadów. Np. za przyjęcie 1 tony nie segregowanych odpadów komunalnych pobiera 74,40 zł, podczas gdy cena dla 1 tony tego typu odpadów na wysypisku w Chróściku wynosi 120 zł.

*Dowód: karty 12-16 oraz 19 załącznika nr 1.*

6. Jedną z firm działających na terenie Gorzowa Wlkp. była ALBA Śląsk Sp. z o.o. z siedzibą w Bytomiu, obecnie działająca pod nazwą ALBA Ekoservis Sp. z o.o., zwana dalej Alba. W dniu 27.02.2001 r. Prezydent Miasta Gorzowa Wlkp., uwzględniając wniosek Alby, wydał decyzję zezwalającą na prowadzenie działalności polegającej na usuwaniu z terenu miasta Gorzowa Wlkp. odpadów komunalnych stałych i określił w niej warunki wykonywania tej działalności. W decyzji określono m.in., iż wywożenie odpadów komunalnych stałych będzie się odbywało wyłącznie do Zakładu Utylizacji Odpadów Sp. z o.o. w Gorzowie Wlkp. według warunków uzgodnionych z Zakładem.

Pismem z dnia 16.09.2002 r. Alba wystąpiła do Gminy Gorzów Wlkp. z wnioskiem o rozszerzenie zezwolenia poprzez wskazanie dodatkowego miejsca składowania odpadów właśnie na wysypisku w Dalszem. Decyzją z dnia 23.10.2002 r. Gmina odmówiła zmiany decyzji z dnia 27.01.2001 r. powołując się na przedstawione powyżej przepisy ustaw *o odpadach* oraz *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*.

Od decyzji Gminy Alba wniosła odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Gorzowie Wlkp., które decyzją z dnia 7.01.2003 r. zaskarżoną decyzję uchyliło i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji, jednakże nie ze względów merytorycznych, a z powodów proceduralnych.

Jednocześnie w dniu 6.08.2003 r. Gmina wszczęła postępowanie administracyjne w sprawie nie wypełnienia przez Albę warunku określonego w decyzji z dnia 27.02.2001 r. zezwalającej na prowadzenie działalności polegającej na usuwaniu z terenu miasta Gorzowa Wlkp. odpadów komunalnych stałych. W trakcie postępowania stwierdzono, iż Alba wywoziła odpady komunalne na składowisko w miejscowości Dalsze, tym samym naruszyła

warunek określony w wydanym przez Gminę zezwoleniu na prowadzenie działalności. Alba pisemnie została wezwana do natychmiastowego zaprzestania naruszania warunku wywozu odpadów komunalnych, a gdy ustalono, iż wezwanie nie przyniosło skutku, decyzją z dnia 26.11.2002 r. Gmina cofnęła Albie zezwolenie na prowadzenie ww. działalności. Od tego momentu Alba nie prowadzi ww. działalności na terenie Gorzowa Wlkp.

*Dowód: karty 17-22, 27-32, 86-88 załącznika nr 1 oraz karty 99-100 akt.*

#### **V. Mając na uwadze zebrany materiał dowodowy Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów zważył, co następuje:**

Przepis art. 1 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów stanowi, iż ma ona zastosowanie, gdy wymaga tego interes publiczny. Powyższe sformułowanie wyklucza zatem możliwość podejmowania przez organ antymonopolowy działań w celu ochrony interesów indywidualnych. W niniejszej sprawie spór w zakresie wyboru odbiorcy odpadów komunalnych z terenu Gorzowa Wlkp. wywołuje poważne skutki dla szerokiego kręgu uczestników rynku, tj. przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie wywozu odpadów oraz ich świadczeniobiorców, których najliczniejszą grupę stanowią konsumenci. Oznacza to, iż do prowadzonej przed Prezesem UOKiK sprawy mają zastosowanie przepisy ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów*. Podobne stanowisko zawarł Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 27 sierpnia 2003 r. (Sygn. akt I CK 184/03) twierdząc, iż „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”.

Gmina Gorzów Wlkp. zajmując się organizacją usług w zakresie zbierania, wywożenia, składowania i utylizacji odpadów komunalnych, spełnia wszystkie kryteria definicji przedsiębiorcy, o których mowa w art. 4 pkt 1 lit. a ustawy antymonopolowej, tzn. iż przez przedsiębiorcę rozumie się osobę fizyczną, osobę prawną, a także jednostkę organizacyjną nie mającą osobowości prawnej, organizującą lub świadczącą usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o działalności gospodarczej. Wymienione wyżej usługi niewątpliwie należą do usług o charakterze użyteczności publicznej, w związku z czym w rozpatrywanej sprawie do Gminy mają zastosowanie przepisy ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów*.

Art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów* za praktykę ograniczającą konkurencję uznaje nadużywanie pozycji dominującej na rynku poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji.

W rozpatrywanej sprawie istota zarzucanej praktyki sprowadza się do narzucenia przez Gminę w wydawanych przedsiębiorcom zezwoleniach na świadczenie usług w zakresie zbierania i transportu odpadów komunalnych na terenie Gorzowa Wlkp. warunku, iż wywóz odpadów może odbywać się tylko na wysypisko w Chróściku. Oznacza to, że przedsiębiorca zbierający i wywożący odpady komunalne z terenu Gorzowa Wlkp. został „przypisany” wyłącznie do wysypiska gminnego i nie może korzystać z innych wysypisk nawet, jeżeli jest to dla niego bardziej opłacalne. Przypadek firmy Alba wskazuje, że Gmina ogranicza samodzielność co do sposobu prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorców nie tylko formalnie, ale również w praktyce. Należy zatem rozpatrzyć, czy swoim działaniem Gmina Gorzów Wlkp. naruszyła przepisy ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. *o ochronie konkurencji i konsumentów*, a w szczególności czy naruszony został art. 8 ust. 2 pkt 5 tej ustawy.

Dla stwierdzenia, iż zachowanie uczestnika postępowania stanowi praktykę ograniczającą konkurencję muszą zostać spełnione łącznie następujące przesłanki:

- posiadanie przez Gminę pozycji dominującej na lokalnym rynku organizacji usług wywozu i składowania odpadów komunalnych (rynek właściwy);
- nadużywanie tej pozycji mające na celu przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji.

Zgodnie z art. 4 pkt 8 przez pojęcie rynku właściwego rozumie się rynek towarów, które ze względu na 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. Na rynek właściwy składa się rynek produktowy oraz rynek geograficzny. Oba te rynki muszą być oznaczone przez Prezesa Urzędu.

Dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy za rynek produktowy przyjęto organizację usług wywozu i składowania odpadów komunalnych. Natomiast odnośnie rynku geograficznego, wyodrębniono rynek lokalny, którym jest miasto Gorzów Wielkopolski, na terenie którego usługi te są wykonywane i na którym toczy się walka konkurencyjna pomiędzy firmami zajmującymi się wywozem odpadów komunalnych.

Art. 4 pkt 9 ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów* definiuje pozycję dominującą jako pozycję przedsiębiorcy, która umożliwia mu zapobieganie skutecznej konkurencji na rynku właściwym przez stworzenie mu możliwości działania w znacznym zakresie niezależnie od konkurentów, kontrahentów oraz konsumentów; domniemywa się, że przedsiębiorca ma pozycję dominującą, jeżeli jego udział w rynku przekracza 40%.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach* na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości wymagane jest uzyskanie zezwolenia, którego (w myśl art. 7 ust. 6 ustawy) udziela, w drodze decyzji, wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług. Ponadto, zgodnie z art. 7 ust. 3 ww. ustawy wójt, burmistrz lub prezydent miasta określa i podaje do publicznej wiadomości wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług określonych w ust. 1. Zatem Gmina jest jedynym organem uprawnionym do wydawania zezwoleń w przedmiotowym zakresie, co powoduje, iż korzystając z ww. uprawnień, ma ona wpływ na strukturę podmiotową zakreślonego wyżej rynku oraz na organizację i sposób świadczenia usług zbierania, wywozu, składowania i unieszkodliwiania odpadów, a tym samym na poziom konkurencji na rynku świadczenia tych usług. Nie ma więc wątpliwości, iż jako jedyny organ uprawniony do wydawania zezwoleń w powyższym zakresie, Gmina posiada pozycję dominującą na rynku organizacji usług wywozu i składowania odpadów komunalnych na terenie miasta Gorzowa Wlkp., której źródłem są wskazane wyżej przepisy prawne.

**Tym samym spełniona została pierwsza z przesłanek praktyki określonej w art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy antymonopolowej.**

Posiadanie pozycji dominującej samo przez się nie narusza prawa. Narusza prawo dopiero jej nadużywanie, przejawiające się w stosowaniu zakazanych 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*.

Kwestią sporną i kluczową dla stwierdzenia praktyki antykonkurencyjnej w prowadzonej sprawie jest ustalenie, czy narzucając w decyzji zezwalającej na świadczenie usług w zakresie zbierania i transportu odpadów komunalnych na terenie Gorzowa Wlkp. warunek wywozu tych odpadów na jedno, wskazane przez Gminę wysypisko odpadów i odmawiając rozszerzenia tego zezwolenia na wniosek przedsiębiorców zajmujących się świadczeniem usług zbierania, wywozu i składowania odpadów komunalnych, poprzez wskazanie innych wysypisk wymienionych we wniosku, nadużywa ona posiadanej przez siebie pozycji dominującej na określonym wyżej rynku. Ważne jest także, iż Gmina odmawia rozszerzenia zezwoleń poprzez wskazanie innych wysypisk nawet, jeśli przedsiębiorca ubiegający się o takie zezwolenie posiada zapewnienie przyjęcia odpadów komunalnych od zarządcy konkurencyjnego wysypiska.

Wolna konkurencja oznacza otwarty dostęp do rynku na równych prawach dla wszystkich przedsiębiorców. Przedsiębiorcy rywalizują o to, aby w drodze oferowania lepszych cen lub warunków świadczenia usług pozyskać jak największą liczbę kontrahentów. Mechanizmy rynkowe funkcjonują efektywniej, gdy na rynku działa więcej przedsiębiorców i nie występują na nim żadne bariery wejścia. W okolicznościach rozpatrywanej sprawy taką barierą wejścia jest niewątpliwie uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności. Konieczność posiadania zezwolenia nie oznacza jednak, że Gmina może warunki takiego zezwolenia kształtować w sposób dowolny, odbiegający od obowiązujących przepisów prawa. Zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy *o odpadach*, odpady, które nie mogą być poddane odzyskowi lub unieszkodliwiane w miejscu ich powstawania, powinny być, uwzględniając najlepszą dostępną technikę lub technologię, przekazywane do najbliższych miejsc, w których mogą być poddane odzyskowi lub unieszkodliwione. Zapis ten dopuszcza możliwość wywozu odpadów na więcej niż jedno miejsce składowania, nie precyzując jednocześnie, w jakiej odległości owe miejsca mogą bądź muszą się znajdować. Ponadto Gmina określając miejsce tego składowania musi również kierować się przepisami ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów*, aby nie monopolizować rynku. Wskazywanie przez Gminę wysypiska, na które ma następować wywóz odpadów oznacza - ze względów sanitarnych i ekologicznych - iż zebrane odpady nie zostaną składowane w miejscach niedozwolonych. Jeżeli jednak przedsiębiorca posiada zapewnienie zarządcy innego wysypiska - niż wysypiska preferowanego przez Gminę Gorzów Wlkp. - na przyjęcie od niego odpadów komunalnych i jest to dla niego ze względów ekonomicznych korzystniejsza oferta, to Gmina w swoim działaniu nie jest upoważniona do odmowy wskazania tego wysypiska w wydawanym zezwoleniu. Odmawiając wydania takiego zezwolenia tworzy ona bowiem bariery dla rozwoju nieskrępowanej konkurencji zarówno pomiędzy przedsiębiorcami świadczącymi usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, jak również pomiędzy przedsiębiorcami prowadzącymi wysypiska, co jest oczywiście ze szkodą dla końcowych nabywców tych usług.

Z materiału dowodowego wynika, że Gmina odmawiając przedsiębiorcom prawa do wywozu odpadów komunalnych z Gorzowa Wlkp. na inne, tańsze wysypiska, faworyzuje w ten sposób Zakład Utylizacji Odpadów i przeciwdziała rozwojowi wolnej konkurencji w zakresie składowania i unieszkodliwiania odpadów komunalnych na swoim terenie. Wskutek takich działań mechanizmy rynkowe nie mogą funkcjonować w sposób prawidłowy, a przedsiębiorca traktowany przez Gminę w sposób uprzywilejowany w znacznym stopniu pozbawiony jest nacisków na to, aby oferować niższe ceny lub korzystniejsze warunki świadczonych przez siebie usług. Poprzez utrudnianie dostępu do tańszych usług składowania odpadów Gmina ogranicza konkurencję cenową na rynku wywozu odpadów komunalnych z terenu Gorzowa Wlkp. Poszukiwanie tańszych warunków świadczenia usług jest wynikiem właśnie działania konkurencji cenowej, co w efekcie prowadzi do efektywności ekonomicznej, a tym samym stwarza możliwość oferowania końcowym odbiorcom swoich

usług po niższych cenach. To zachowanie przedsiębiorców jest jak najbardziej oczekiwane i świadczy o działaniu rzeczywistej konkurencji, a jednocześnie jest sposobem budowania przez przedsiębiorców legalnymi środkami przewagi konkurencyjnej nad rywalami. Mechanizm ten i wskazane wyżej korzyści nie mogą jednak na rynku gorzowskim skutecznie się ujawnić z powodów, które zostały wykazane wyżej.

Nie ulega wątpliwości, iż na mocy przepisów art. 7 pkt 3 ustawy o *samorządzie gminnym* Gmina odpowiada za kształt i organizację utrzymania czystości i porządku, a także utrzymania wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych na swoim terenie i musi dbać o zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego. W żadnym jednak wypadku Gmina jako organ administracji samorządowej nie powinna podejmować działań zmierzających do „uprzywilejowania” wybranych przedsiębiorców i przedkładania własnych interesów ekonomicznych oraz interesów zależnej od siebie spółki ponad interesy innych uczestników rynku, jeśli szkodzą one konkurencji. A taka właśnie sytuacja zachodzi w Gorzowie Wlkp. w wyniku przyjęcia przez Gminę błędnego założenia, iż odpady gminne mogą być wywożone wyłącznie na wysypisko gminne, tj. na wysypisko w Chróściku, które jest droższe, niż konkurencyjne wysypisko w miejscowości Dalsze.

Podobne stanowisko wyraził Sąd Antymonopolowy w wyroku z dnia 8 listopada 2000 r. (Sygn. akt XVII Ama 95/99) twierdząc, iż „*na zmonopolizowanym przez siebie rynku Gmina nie może z jednej strony stwarzać bariery wejścia na ten rynek konkurentów [...], a z drugiej zmuszać konsumentów do korzystania z usług własnej jednostki organizacyjnej, ponieważ stanowi to przejaw praktyki monopolistycznej.*”

Co prawda, na terenie Gorzowa Wlkp. działa ponad 20 przedsiębiorców oferujących usługi wywozu odpadów komunalnych, będących dla siebie potencjalnymi konkurentami, jednakże nie mają oni możliwości wyboru wysypiska, na które wywożą odpady. Wysypisko jest tylko jedno i z racji „parasola ochronnego” rozpiętego nad nim przez Gminę, to ono dyktuje warunki. Przedsiębiorcy mają ograniczone możliwości konkurowania ceną, której istotnym składnikiem jest cena przyjęcia odpadów na wysypisko. Nie mogą wywozić odpadów na tańsze wysypiska i w efekcie obniżyć cenę swoich usług, aby stać się bardziej konkurencyjnym od innych. W efekcie poszkodowany jest konsument, który płaci za wywóz odpadów i nie ma możliwości wyboru tańszego usługodawcy.

Biorąc pod uwagę wyżej wymienione okoliczności, należy uznać, iż **została spełniona druga przesłanka wymieniona w art.8 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów**, tj. nadużywanie pozycji dominującej, mające na celu przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji.

Mimo stwierdzenia naruszenia ustawy o *ochronie konkurencji i konsumentów*, Prezes Urzędu postanowił odstąpić od nakładania kary pieniężnej na Gminę Gorzów Wlkp. w trybie art. 101 ust. 2 pkt 1 ustawy. Uczestnik postępowania odmawiając przedsiębiorcom zgody na składowanie odpadów komunalnych na różnych wysypiskach kierował się błędnie pojmowaną ochroną interesów konsumentów, ponieważ – wbrew opinii Uczestnika - jedyną gwarancją zapewnienia tej ochrony jest właśnie swoboda konkurowania na rynku. Uczestnik ponadto nie wziął pod uwagę tego, iż na gruncie obowiązujących przepisów żadne regulacje administracyjne, z wyjątkami określonymi w ustawie, nie mogą ograniczać rozwoju wolnej konkurencji, chronionej prawnie ustawą o *ochronie konkurencji i konsumentów*.

Mając na uwadze fakt, iż działania Uczestnika nie wynikały z chęci świadomego ograniczenia wolnej konkurencji na ww. rynku oraz to, iż obciążenie Gminy karą finansową mogłoby zagrozić realizacji jej ustawowo przewidzianych zadań własnych, Prezes Urzędu, stanął na stanowisku, iż nakładanie kary pieniężnej nie byłoby celowe i poprzestał na stwierdzeniu



stosowania praktyki naruszającej zakaz nadużywania pozycji dominującej i nakazaniu zaniechania jej stosowania.

**Mając powyższe na uwadze Prezes UOKiK orzekł jak w sentencji.**

Stosownie do treści art. 78 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. *o ochronie konkurencji i konsumentów* w związku z art. 479<sup>28</sup> § 2 k.p.c. – od niniejszej decyzji przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w terminie dwutygodniowym od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów we Wrocławiu.

Z up. Prezesa UOKiK  
Dyrektor Delegatury UOKiK we Wrocławiu  
Zbigniew Jurczyk

Otrzymuje:

Pan

Prezydent Miasta Zielona Góra

Urząd Miejski

ul. Sikorskiego 3-4

66-400 Gorzów Wlkp