



**PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I
KONSUMENTÓW
DELEGATURA UOKiK W POZNANIU**

ul. Zielona 8, 61-851 Poznań
Tel. (0-61) 852-15-17, 852-77-50, Fax (0-61) 851-86-44
E-mail: poznan@uokik.gov.pl

Poznań, 3 sierpnia 2009 r.

RPZ 411/5/09/DW

DECYZJA Nr RPZ 10/2009

1. Na podstawie art. 10 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2007 r. Nr 50, poz. 331 ze zm.) oraz stosownie do art. 33 ust. 6 tej ustawy i § 7 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2007 r. w sprawie określenia właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Dz. U. Nr 134, poz. 939), po przeprowadzeniu wszczętego z urzędu postępowania antymonopolowego

- w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

uznaje się za praktykę ograniczającą konkurencję, określoną w art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, nadużywanie przez Gminę Piła pozycji dominującej na rynku organizowania usług odbierania i składowania odpadów komunalnych obejmującym teren tej Gminy, poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania, bądź rozwoju konkurencji na rynku świadczenia usług odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, polegające na przyznaniu wyłączności na świadczenie usług odbierania odpadów z terenu tej gminy „Alvater Piła” Sp. z o.o. z siedzibą w Pile

i nakazuje się zaniechanie jej stosowania

2. Na podstawie art. 106 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, w związku z naruszeniem art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ww. ustawy, nakłada się na Gminę Piła karę pieniężną w wysokości **19 120 zł** (dziewiętnaście tysięcy sto dwadzieścia złotych) płatną do budżetu państwa.

Uzasadnienie

W 2008 r. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: „Prezes Urzędu”) wszczął postępowanie w sprawie zbadania zachowań rynkowych przedsiębiorców działających na lokalnych rynkach składowania odpadów w województwie wielkopolskim. W toku prowadzonego postępowania wyjaśniającego Prezes Urzędu zwrócił się m.in. do Gminy Piła, która w odpowiedzi na wezwanie z dnia 2 lutego 2009 r. przesłała wskazane dokumenty i informacje, w tym gminny plan gospodarki odpadami.

Przesłane dokumenty wskazywały, iż w Gminie Piła występuje tylko jeden przedsiębiorca świadczący usługi odbierania odpadów komunalnych, któremu Gmina przyznała wyłączność w tym zakresie.

W odpowiedzi na wezwanie Prezesa Urzędu, Gmina Piła pismem z dnia 31 marca 2009 r. wskazała, iż podstawą wprowadzenia zapisu o wyłączności był bezpośrednio wynik przetargu publicznego z 1996 r., zgodnie z którym Gmina Piła utworzyła z inwestorem spółkę z o.o. „Alvater Piła”. Spółka ta została zobligowana do wdrożenia określonego pakietu inwestycyjnego w kierunku gwarantującym dostęp do nowoczesnych technologii. Inne firmy nie wykazały się w toku przetargu pełną gotowością techniczną i organizacyjną do prawidłowego wykonania tej usługi. Dodatkowo Gmina podniosła, iż zgodnie z art. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, gmina ma ustawowy obowiązek zapewnić utrzymanie czystości i porządku na jej terenie tworząc takie warunki, aby wykonanie tego zadania było możliwe w interesie mieszkańców tej gminy.

Postanowieniem z dnia 24 kwietnia 2009 r. Prezes Urzędu wszczął postępowanie antymonopolowe w związku z działaniami Gminy Piła, mogącymi stanowić nadużycie pozycji dominującej na lokalnym rynku organizowania usług odbierania i składowania odpadów komunalnych obejmujących teren tej Gminy, poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania konkurencji na lokalnym rynku świadczenia usług odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w drodze przyznania „Alvater Piła” Sp. z o.o. z siedzibą w Pile wyłączności w zakresie świadczenia ww. usług na obszarze Gminy Piła, a tym samym naruszenie art. 9 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Pismem z dnia 11 maja 2009 r. Gmina Piła odpowiedziała na zawiadomienie o wszczęciu postępowania antymonopolowego. Odnosząc się do zarzutu Gmina podniosła, iż wprowadzając zapis o wyłączności „Alvater Piła” sądziła, że działa zgodnie z prawem.

Gmina zadeklarowała, iż w 2009 r. zostanie opracowany raport z wykonania „Planu gospodarki odpadami dla Gminy Piła”. W dokumencie tym zostanie usunięty zapis o tym, że Alvater Piła Sp. z o.o. jest wskazana jako przedsiębiorca posiadający wyłączność na terenie Gminy Piła na świadczenie usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych.

Po drugie Gmina podniosła, iż ww. plan gospodarki odpadami został zatwierdzony przez zarząd powiatu i zarząd województwa, dlatego Gmina uznała, iż zapis o wyłączności na świadczenie usług odbierania odpadów jest zgodny z prawem.

Po trzecie Gmina zwróciła uwagę, iż Prezydent Miasta Piły wydał tylko jedną decyzję negatywną, a przyczyną odmowy było m.in. nie wykazanie przez wnioskodawcę gotowości do prowadzenia działalności. Zdaniem Gminy, gdyby przedsiębiorca spełniał wymagania formalne zezwolenie zostałoby wydane niezależnie od zapisu w planie gospodarki odpadami. Powyższe świadczy o tym, iż Gmina Piła nie nadużywa pozycji dominującej na lokalnym rynku usług komunalnych.

W toku postępowania Prezes Urzędu ustalił następujący stan faktyczny:

W dniu 4 sierpnia 1995 r. Zarząd Miejski w Pile podjął uchwałę nr 71/95 w sprawie powołania Komisji Przetargowej do spraw wyboru inwestora strategicznego na wykonawstwo usług w zakresie gospodarki odpadami i oczyszczania miasta. Na skutek przeprowadzonego przetargu Gmina Piła oraz Alvater Service GmbH w Herford (Niemcy) utworzyły ALVATER

PIŁA Sp. z o.o. w Pile (aktem notarialnym z 20 grudnia 1996 r. sporządzonym przed notariuszem Elżbietą Wadowską w Pile - Rep. A nr 12698/1996).

Tego samego dnia Gmina Piła zawarła z Alvater Service GmbH w Herford umowę o współpracy. Zgodnie z § 3 ust. 3 tej umowy: „Gmina Piła deklaruje ponadto, że będzie się starać o rozszerzenie zakresu usług, które mogą być świadczone przez Spółkę, w ten sposób, że przyznawać jej będzie, w zgodzie z obowiązującym prawem oraz uwzględniając rozwój przyszłej konkurencji i dostęp do rynku innych podmiotów gospodarczych, długookresowe zlecenia lub usługi okresowe związane z utrzymaniem porządku i czystości w mieście i na terenie Gminy Piła.”

Do aktu notarialnego załączono także umowę o zobowiązaniach inwestora wobec Gminy, zmienioną aneksem nr 1/2000 oraz umowę o eksploatacji wysypiska zawartą pomiędzy Gminą a inwestorem - ALVATER PIŁA Sp. z o.o., która przejęła eksploatację wysypiska śmieci w Kłodzie (ok 11 km od granic miasta Piła na terenie sąsiedniej gminy Szydłowo).

Uchwałą Nr XXXIV/408/05 z dnia 31 maja 2005 r. Rada Miasta Piły przyjęła „Plan gospodarki odpadami dla Gminy Piła”. W rozdziale 11.2 dotyczącym zadań w zakresie wywozu odpadów oraz sytuacji w gminie zawarto następujące postanowienia:

„Na prowadzenie działalności na terenie Gminy Piła w zakresie gospodarki odpadami została wyłoniona - w drodze przetargu - firma Alvater, z którą Gmina w dniu 20 grudnia 1996r. utworzyła Spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością. Przedmiotem działania tej Spółki są:

- usługi związane z usuwaniem odpadów stałych i nieczystości ciekłych, w szczególności odpadów komunalnych, produkcyjnych, przemysłowych i innych
- gospodarka odpadami np. zbieranie, sortowanie, przetwarzanie oraz sprzedaż surowców wtórnych, ich bezpieczne składowanie oraz użytkowanie
- oczyszczanie ulic, kanałów oraz zbiorników bezodpływowych i inne usługi związane z oczyszczaniem.

Spółka ta wskazana jest przez Gminę jako przedsiębiorca, realizujący zadania gminy wynikające z ustawy z dnia 13 września 1996 roku o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. Nr 132, poz. 622 ze zm.) i **posiadający wyłączność** na terenie Gminy Piła na świadczenie usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1 przytoczonej powyżej ustawy.”

W dniu 27 marca 2006 r. Prezydent Miasta Piły wydał zarządzenie nr 776/2006 w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości lub opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych na terenie Gminy Piła.

Zgodnie z uzasadnieniem ww. zarządzenia: „Określenie i przyjęcie przez Prezydenta Miasta Piły tych wymagań pozwoli jednoznacznie sprecyzować, jakie warunki musi spełnić każdy przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie w/w usług na terenie Gminy Piła, a tym samym spełnić wymagania techniczne i technologiczne, bezpieczeństwa i higieny pracy, sanitarne i ochrony środowiska, pozwalające na świadczenie tych usług na oczekiwanym poziomie. Jak również pozwoli uporządkować dystrybucję świadczenia usług, objętych zezwoleniem na poziomie komercyjnym cenowo, wykluczając przedsiębiorców niewiarygodnych i przypadkowych, działających w tej branży.”

W latach 2005-2006 Prezydent Miasta Piły wydał dwie decyzje w sprawie odbierania odpadów od właścicieli nieruchomości:

1. decyzję z dnia 25 maja 2005 r. sygn. GK.I.7627d-28/05, którą udzielono Firmie Handlowej „TESSO” A.D. Kowalczyk Sp.j. w Gdyni zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania od właścicieli nieruchomości odpadów tekstylnych oraz odzieżowych;
2. decyzję z dnia 9 listopada 2006 r. sygn. G.K.I.7627d-98/06, którą za zgodą strony, uchylono decyzję z 2001 r. oraz udzielono ALVATER Piła Sp. z o.o. w Pile zezwolenia na odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

W latach 2007-2009 Prezydent Miasta Piły wydał tylko jedną decyzję w sprawie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości: decyzją z dnia 14 listopada 2008 r. sygn. GK.I.7627-48/08, Prezydent Miasta Piły odmówił udzielenia Wrocławskiemu Przedsiębiorstwu Oczyszczania ALBA S.A. z Wrocławia zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie Gminy Piła.

W uzasadnieniu Prezydent Miasta Piły wskazał co następuje: „Po szczegółowym przeanalizowaniu wniosku tut. Organ zważył, co następuje. Po pierwsze - zwraca uwagę, że **na terenie Gminy Piła może działać wyłącznie jeden przedsiębiorca**, posiadający zgodę Prezydenta Miasta Piły na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. **Powyższe wynika z zapisu w punkcie 11.2 „Planu gospodarki odpadami dla Gminy Piła”**, przyjętego Uchwałą Nr XXXIV/408/05 Rady Miasta Piły z dnia 31 maja 2005 roku. Z dokumentu tego wynika wprost, że **Gmina wybrała już przedsiębiorcę, który będzie realizował - w jej imieniu - zadania wynikające z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku na terenie gminy i posiada wyłączność na terenie Gminy Piła na świadczenie w/w usługi**. Przedsiębiorca ten wyłoniony w przetargu publicznym w roku 1996 w swoich zobowiązaniach finansowych wobec Gminy Piła podjął szereg działań inwestycyjnych w ramach tzw. wieloletniego planu inwestycyjnego jak tzw. zobowiązania wobec Gminy. Dotyczy to m.in. zakupu nowoczesnego taboru do zbierania i transportu odpadów komunalnych, zakup sprzętu niezbędnego do wdrożenia systemu selektywnego gromadzenia i zbierania tych odpadów, wybudowanie i uruchomienie linii sortowniczej dla tych odpadów, przystąpienie do wieloletniego planu inwestycyjnego w zakresie modernizacji i dostosowania do obowiązujących wymogów miejskiego składowiska odpadów komunalnych w m. Kłoda, przystąpienie do budowy sortowni odpadów komunalnych ulegających biodegradacji. **Działanie innego podmiotu gospodarczego niż już wybranego mogłoby tylko zakłócić prawidłowy proces gospodarowania odpadami komunalnymi oraz przepływ strumienia odpadów gromadzonych selektywnie na terenie Gminy Piła**. Po drugie - Strona nie wypełniła w całości postanowienia, wynikającego z zapisu art. 8 ust. 2b i ust. 4 cytowanej powyżej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, tj. nie udokumentowała w pełni gotowości odbioru odpadów zbieranych selektywnie.”

Prezes Urzędu zważył co następuje:

I.

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów chroni interes publiczny, co wynika z art. 1 ust. 1 tej ustawy. Zgodnie z tym przepisem, ustawa określa warunki rozwoju i ochrony konkurencji oraz zasady podejmowanej w interesie publicznym ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów. Prezes Urzędu zatem wydając decyzję powinien ustalić, czy w sprawie został naruszony interes publicznoprawny.

Pojęcie interesu publicznego nie jest pojęciem o charakterze jednolitym i stałym. Jak uznał Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Antymonopolowy: „Organ administracji publicznej –

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów powinien w toku postępowania i przy wydawaniu decyzji być rzecznikiem tego interesu, albowiem wynika to z jego zadań w strukturze administracji publicznej – art. 7 kpa. „Publiczny” znaczy dotyczący ogółu, odnoszący się do ogółu a nie do jednostki, czy też określonej grupy. Podstawą do zastosowania przez Prezesa Urzędu przepisów ustawy antymonopolowej winno więc być uprzednie udowodnienie przez wyżej wymieniony organ administracji, czy nastąpiło rzeczywiste naruszenie wskazanego przepisami ustawy „interesu publicznego”, nie zaś interesu jednostki, czy też grupy”¹.

Ustawa znajduje zastosowanie, gdy zagrożony lub naruszony jest interes publiczny, polegający na zapewnieniu właściwych warunków funkcjonowania rynku gospodarczego. „Rynek taki funkcjonować może prawidłowo wówczas, gdy zapewniona jest możliwość powstania i rozwoju konkurencji. Ustawa chroni zatem konkurencję jako zjawisko o charakterze instytucjonalnym. Za zagrożenie lub naruszenie konkurencji w takim rozumieniu należy uznać zaś jedynie takie działania, które dotyczą sfery interesów szerszego kręgu uczestników rynku gospodarczego, a więc gdy dotyczą konkurencji rozumianej nie jako sytuację pojedynczego przedsiębiorcy, lecz jako zjawisko charakteryzujące funkcjonowanie gospodarki. Ingerencja organów działających na podstawie ustawy antymonopolowej uzasadniona była tylko wówczas, gdy służyła ochronie tak pojętej konkurencji. Celem ustawy nie była więc ochrona indywidualnego przedsiębiorcy”².

Naruszenie interesu indywidualnego przedsiębiorcy nie wyklucza jednakże równoczesnego uznania, że dochodzi do naruszenia interesu publicznoprawnego, „jeżeli indywidualne pogwałcenie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów mogłoby w jakikolwiek sposób prowadzić do ustanowienia lub utrwalenia monopolistycznych praktyk rynkowych, które wywołują lub mogą wywołać zakazane skutki na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.”³

O tym bowiem, czy dane zachowanie rynkowe przedsiębiorcy stanowi naruszenie interesu publicznego, decyduje nie liczba faktycznie zagrożonych konsumentów lub przedsiębiorców, ale charakter takiej praktyki i jej ewentualne potencjalne skutki wobec innych podmiotów. „Przy ocenie praktyki stosowanej przez przedsiębiorcę (względnie związek przedsiębiorców) nie można interesu publicznego traktować wyłącznie w kategoriach ilościowych, ale trzeba także zważyć na skutki, jakie ta praktyka wywołuje lub może wywoływać na rynku.”⁴

W ocenie Prezesa Urzędu Gmina Piła wprowadzając do Planu gospodarki odpadami zapis dotyczący wyłączności Spółki „Alvater Piła” naruszyła interes publiczny, który w niniejszej sprawie przejawia się w zapewnieniu właściwego funkcjonowania rynku odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

Działania Gminy Piła prowadzą bowiem do całkowitego uniemożliwienia powstania konkurencji na rynku świadczenia ww. usług. Skutki działania Gminy mogą dotknąć każdego przedsiębiorcę, który zamierza podjąć na terenie Gminy działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych, a nie może jej rozpocząć ze względu na odmowę wydania zezwolenia opartą na przyjętym w planie gospodarki odpadami zapisie o wyłączności już działającego na rynku przedsiębiorcy „Alvater Piła”. Kwestionowane zachowanie Gminy Piła ma pośrednio

¹ Uzasadnienie wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Antymonopolowego z dnia 12 czerwca 2002 r., sygn. akt XVII AmA 47/2001,

² Uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 29 maja 2001 r., sygn. akt I CKN 1271/98,

³ Uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 26 lutego 2004 r., sygn. akt III SK 2/04, por. wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 17 stycznia 2007 r., sygn. akt XVII AmA 29/06

⁴ K. Kohutek, Komentarz do ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji (Dz.U.03.86.804), LEX/el. 2005; wyrok Sądu Najwyższego z 12 września 2003 r., sygn. akt I CKN 504/01, Glosa 2004, nr 12, s. 37.

wpływ na konsumentów korzystających z usług wywozu odpadów komunalnych, albowiem poprzez brak konkurencji zostają oni pozbawieni możliwości wyboru przedsiębiorcy, z którego usług chcieliby korzystać, co może oddziaływać negatywnie na jakość usług i ich cenę. Nie istnieje bowiem żadna presja konkurencyjna na już działającego na rynku przedsiębiorcę.

W oparciu o postanowienie gminnego planu gospodarki odpadami, Prezydent Gminy Piła odmówił wydania zezwolenia jednemu przedsiębiorcy, ale zapisy zawarte w tym planie zniechęcają do ubiegania się o uzyskanie zezwolenia także innych, potencjalnych przedsiębiorców zamierzających prowadzić działalność gospodarczą w zakresie odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie Gminy Piła.

W związku z powyższym Prezes Urzędu stwierdził, że w niniejszej sprawie doszło do naruszenia interesu publicznoprawnego.

II.

Fakt posiadania przez Gminę Piła statusu przedsiębiorcy nie był kwestionowany. Prezes Urzędu wydając przedmiotową decyzję winien jednakże ocenić, czy Gmina Piła jest przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Zgodnie z rozszerzoną definicją przedsiębiorcy, zawartą w art. 4 pkt 1a ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, przedsiębiorcą jest nie tylko przedsiębiorca w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, ale także osoba fizyczna, osoba prawna, a także jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną, organizująca lub świadcząca usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej.⁵

Gmina Piła jest jednostką samorządu terytorialnego posiadającą osobowość prawną zgodnie z art. 165 ust. 1 Konstytucji RP z dnia 02 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) oraz art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2001, Nr 142, poz. 1591 ze zm.). W świetle ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Gmina Piła prowadzi działalność organizacyjną na rynku utrzymania porządku i czystości obejmującego teren tej gminy, zatem należy ją uznać za przedsiębiorcę w rozumieniu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

III.

Zgodnie z art. 4 ust. 9 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów przez rynek właściwy rozumie się 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 kosztów transportu, panują zbliżone warunki konkurencji. Rynek właściwy należy zatem określić w ujęciu produktowym oraz geograficznym.

Rozważając kwestię rynku właściwego w aspekcie produktowym zwrócić należy uwagę, iż zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2001, Nr 142, poz. 1591 ze zm.) zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności, zadania własne obejmują m.in. sprawy wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych,

⁵ Por. uzasadnienie wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 20 grudnia 2006 r., sygn. akt XVII AmA 119/05

zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz.

Utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. 2005, Nr 236, poz. 2008 ze zm.). Zgodnie z art. 7 ww. ustawy, Prezydent Miasta Piły nie tylko wydaje zezwolenia na świadczenie usług odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, ale także określa wymagania, jakie powinien spełnić przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia. Ponadto, gmina na podstawie art. 14 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz.U. 2007, Nr 39, poz. 251 ze zm.) przyjmuje plan gospodarki odpadami na szczeblu gminnym. Wykonywanie ww. zadań można określić mianem organizowania usług odbierania i składowania odpadów komunalnych.

Spośród ww. dokumentów szczególne znaczenie ma gminny plan gospodarki odpadami. Zgodnie z art. 14 ust. 2 ustawy o odpadach, plan gospodarki odpadami określa:

1. opis aktualnego stanu gospodarki odpadami;
2. cele w zakresie gospodarki odpadami z podaniem terminów ich osiągnięcia;
3. prognozowane zmiany w zakresie wytwarzania i gospodarowania odpadami;
4. zadania, których realizacja zapewni poprawę sytuacji w zakresie gospodarowania odpadami;
5. rodzaj przedsięwzięć i harmonogram ich realizacji;
6. instrumenty finansowe służące realizacji celów w zakresie gospodarki odpadami, zawierające następujące elementy;
7. system gospodarowania odpadami;
8. system monitoringu i sposób oceny realizacji celów w zakresie gospodarki odpadami.

Istotne znaczenie gminnego planu gospodarki odpadami dla rynku organizowania usług odbierania i składowania odpadów komunalnych wynika przede wszystkim z treści art. 9 ust. 1c pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zgodnie z którym właściwy organ (w tym przypadku Prezydent Miasta Piły) **odmówi wydania zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, jeżeli zamierzony sposób gospodarowania odpadami jest niezgodny z gminnym planem gospodarki odpadami.**

Rynek właściwy w ujęciu produktowym należy w niniejszej sprawie określić jako rynek organizowania usług odbierania i składowania odpadów komunalnych. Gmina tworzy bowiem normy prawne dla funkcjonowania tego rynku, w tym zasady działania przedsiębiorców, którzy świadczą usługi w zakresie gospodarki odpadami.

Rynek geograficzny w niniejszej sprawie został określony jako obszar Gminy Piła. Zakres geograficzny rynku właściwego w niniejszej sprawie zdeterminowany jest obowiązującymi przepisami, które przyznają Gminie wyłączność na organizowanie usług odbierania i składowania odpadów komunalnych na jej terenie. Tym samym konkurencja we wspomnianym zakresie odbywa się na zasadach wyznaczonych przez Gminę, które mogą być (i w niniejszym przypadku są) odmienne od warunków panujących w innych gminach.

Zgodnie z art. 4 pkt 10 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów przez pozycję dominującą rozumie się pozycję przedsiębiorcy, która umożliwia mu zapobieganie skutecznej konkurencji na rynku właściwym poprzez stworzenie mu możliwości działania w znacznym zakresie niezależnie od konkurentów, kontrahentów oraz konsumentów, przy czym domniemywa się, że przedsiębiorca ma pozycję dominującą, jeżeli jego udział w rynku właściwym przekracza 40%.

Gmina Piła posiada nie tylko pozycję dominującą, ale z uwagi na przyznane jej

kompetencje należy ją uznać za podmiot posiadający monopol na rynku organizowania usług odbierania i składowania odpadów komunalnych obejmującym teren gminy, na co wskazuje orzecznictwo Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów: „Gmina posiada monopol w zakresie działalności organizacyjnej podejmowanej dla utrzymania porządku i czystości na jej terytorium [...]”.⁶

W niniejszej sprawie należy wyznaczyć dwa rynki właściwe - nie tylko wskazany wyżej rynek, na którym przedsiębiorca posiada pozycję dominującą, ale także rynek właściwy, na którym ujawniają się skutki praktyki naruszającej art. 9 ust. 1 w zw. z art. 1 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.⁷ Nadużycie pozycji dominującej na jednym rynku może mieć wpływ na inny powiązany z nim rynek, co zostało dostrzeżone w orzecznictwie. Dla przykładu, w sprawie ECS/AKZO Komisja Europejska określiła rynek produktowy jako rynek nadtlenków organicznych, mimo że nadużycie pozycji dominującej miało na celu wyeliminowanie konkurencyjnej spółki z innego rynku – rynku dodatków do mąki.⁸

W bezpośrednim związku z rynkiem działalności organizacyjnej podejmowanej dla utrzymania porządku i czystości obejmującej teren Gminy Piła pozostaje rynek świadczenia usług w zakresie odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu tej gminy. Rynek ten ma charakter lokalny. W niniejszej sprawie monopol prawny Gminy Piła na rynku organizowania usług odbierania i składowania odpadów komunalnych obejmującym teren Gminy wywiera bezpośredni wpływ na rynek współzależny – rynek świadczenia usług odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu gminy, mogąc tym samym powodować zachwianie konkurencji na tym rynku.

IV.

Zgodnie z art. 9 ust. 2 pkt 5 ustawy zakazane jest nadużywanie pozycji dominującej polegające na przeciwdziałaniu ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji. Skrajnym przejawem komentowanej praktyki jest wyeliminowanie potencjalnej możliwości powstania konkurencji na rynku.⁹

Prezes Urzędu zarzucił Gminie Piła nadużywanie pozycji dominującej na rynku organizowania usług odbierania i składowania odpadów komunalnych obejmującym teren tej gminy, poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji polegające na przyznaniu wyłączności na świadczenie usług odbierania odpadów z terenu tej gminy „Alvater Piła” Sp. z o.o. z siedzibą w Pile, co może stanowić naruszenie art. 9 ust. 1 i 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Istotą tego zarzutu jest pozbawienie przedsiębiorców zamierzających świadczyć usługi odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości możliwości wejścia na ten rynek poprzez wprowadzenie bariery wejścia na rynek - przyznanie w gminnym planie gospodarki odpadami monopolu na świadczenie ww. usług „Alvater Piła” Sp. z o.o. w Pile, pomimo że takie działanie nie znajduje podstaw w obowiązujących przepisach. Tym samym bezprawnie tworzona jest bariera dla powstania i rozwoju konkurencji na rynku świadczenia usług odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach,

⁶ Uzasadnienie wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 30 czerwca 2005 r., sygn. akt XVII AmA 24/04

⁷ T. Skoczny, [w:] *Skoczny, Jurkowska, Miąsik*, Komentarz OKiKU, art. 9, Nb 18, Warszawa 2009;

⁸ Decyzja Komisji w sprawie ECS/AKZO IV/30.698, *Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej* (L) Nr 374/1985 r.; por. B. Jurczyk Majewska, *Dominacja w polityce konkurencji Unii Europejskiej*, Wrocław 1998, s. 46-47

⁹ D. Miąsik [w:] *Skoczny, Jurkowska, Miąsik*, Komentarz OKiKU, art. 9, Nb 224, Warszawa 2009

utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy. Gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności tworzą warunki do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na terenie gminy lub zapewniają wykonanie tych prac przez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych.

Przepisy ustawy o utrzymaniu czystości nie przewidują monopolu prawnego Gminy, czy też odpowiednich jednostek organizacyjnych na świadczenie usług odbioru odpadów komunalnych.

Zapewnienie przez Gminę Piła monopolu jednemu przedsiębiorcy na świadczenie usług odbierania odpadów komunalnych z terenu tej gminy należy ocenić zdecydowanie negatywnie, jako całkowite zaprzeczenie zasady wolności gospodarczej opartej na konkurencji.

Przyznanie „Alvater Piła” w gminnym planie gospodarki odpadami wyłączności w zakresie odbierania odpadów komunalnych z terenu Gminy Piła znajduje swoje odzwierciedlenie w wydawanych przez Prezydenta Miasta Piły decyzjach dotyczących udzielenia zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 i ust. 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług wydaje zezwolenia na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta określa także i podaje do publicznej wiadomości wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia. Na podstawie art. 7 ust. 7 ww. ustawy zostało wydane rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 grudnia 2005 r. w sprawie szczegółowego sposobu określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia (Dz.U. 2005 r. Nr 5, poz. 33, zwane dalej „rozporządzeniem Ministra Środowiska”). Wymagania te powinny zostać określone „w sposób precyzyjny, zrozumiały, **niedyskryminujący, nieograniczający konkurencji oraz nieutrudniający dostępu do rynku** przedsiębiorców świadczących usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości”¹⁰.

Działania Gminy polegające na zapewnieniu w gminnym planie gospodarki odpadami wyłączności Spółce „Alvater Piła” na odbieranie odpadów komunalnych stoją w oczywistej sprzeczności z przepisami ustawowymi oraz ww. rozporządzeniem Ministra Środowiska.

Skoro bowiem na terenie Gminy Piła może działać wyłącznie przedsiębiorca wybrany przez Gminę tracą rację bytu przepisy dotyczące wydawania zezwoleń, które i tak nie mogą być zastosowane, pomimo spełnienia wszystkich wymogów formalnych przez przedsiębiorcę zamierzającego wejść na rynek. Podkreślenia wymaga, iż Minister Środowiska w ww. rozporządzeniu wprost nakazał określenie tych wymagań w sposób: „**niedyskryminujący, nieograniczający konkurencji oraz nieutrudniający dostępu do rynku.**”

Gmina nie tylko ogranicza konkurencję czy też utrudnia dostęp do rynku, ale w sposób wyraźny **eliminuje wszelką potencjalną konkurencję oraz wprowadza barierę całkowicie uniemożliwiającą dostęp do rynku świadczenia usług odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości położonych na terenie Gminy Piła.**

Bez znaczenia są argumenty Gminy Piła, która powołuje się na fakt zatwierdzenia „Planu gospodarki odpadami Gminy Piła” przez zarząd powiatu i województwa. Przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, ustawy o utrzymaniu czystości, a także rozporządzenia Ministra Środowiska są jasne i nie budzą w tej mierze żadnych wątpliwości. Organy gminy powinny działać wyłącznie na podstawie przepisów prawa, natomiast wprowadzenie monopolu

¹⁰ § 2 ust. 1 cyt. rozporządzenia Ministra Środowiska

bez podstawy prawnej uznać należy za rażące naruszenie prawa konkurencji. Nie można uwzględnić argumentów dotyczących zatwierdzenia ww. planu albowiem prowadziłyby one do tolerowania sytuacji, gdy organy publiczne działają bez podstawy prawnej i powołują się na nieznaną prawo.

W latach 2005-2009 Prezydent Miasta Piły wydał tylko jedną decyzję odmowną w odpowiedzi na wniosek o wydanie zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy Piła. Jako podstawową przyczynę odmowy wydania zezwolenia wskazano zapisy gminnego planu gospodarki odpadami, zgodnie z którym Gmina Piła wybrała już przedsiębiorcę, który będzie prowadził działalność w ww. zakresie i przyznała mu wyłączność.

Ponieważ był to podstawowy argument, powołany w pierwszej kolejności, w ocenie Prezesa Urzędu brak jest podstaw do przyjęcia, iż gdyby wniosek ten spełniał wymogi formalne, zostałby on uwzględniony, jak twierdzi strona postępowania. Powyższemu przeczą zdecydowane i kategoryczne stwierdzenia zawarte w uzasadnieniu decyzji Prezydenta Miasta Piły z dnia 14 listopada 2008 r. sygn. GK.I.7627-48/08, w której odwołując się do gminnego planu gospodarki odpadami stwierdza on m.in.: „Po pierwsze - zwraca uwagę, że **na terenie Gminy Piła może działać wyłącznie jeden przedsiębiorca**, posiadający zgodę Prezydenta Miasta Piły na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. **Powyższe wynika z zapisu w punkcie 11.2 „Planu gospodarki odpadami dla Gminy Piła” (...)** Gmina wybrała już przedsiębiorcę, który będzie realizował - w jej imieniu - zadania wynikające z ustawy o utrzymaniu czystości i porządku na terenie gminy i posiada wyłączność na terenie Gminy Piła na świadczenie w/w usługi (...) **Działanie innego podmiotu gospodarczego niż już wybranego mogłoby tylko zakłócić prawidłowy proces gospodarowania odpadami komunalnymi oraz przepływ strumienia odpadów gromadzonych selektywnie na terenie Gminy Piła.**”

Zważyć należy, niezależnie od braków formalnych występujących we wniosku o wydanie zezwolenia, które także były podstawą wydania ww. decyzji, taka treść uzasadnienia zniechęca przedsiębiorcę do ponownego wystąpienia o zezwolenie na odbieranie odpadów komunalnych, ponieważ niezależnie od spełnienia wszystkich wymagań formalnych Gmina nadal będzie najprawdopodobniej powoływać się na wyłączność na świadczenie tego rodzaju usług przyznaną w gminnym planie gospodarki odpadami „Alvater Piła” Sp. z o.o. w Pile.

Powyższe stwierdzenia wskazują, iż Prezydent Gminy Piła jedynie realizuje zapisaną w gminnym planie gospodarki odpadami strategię polegającą na przyznaniu monopolu na wykonywanie ww. usług „Alvater Piła” Sp. z o.o. w Pile. Stwierdzenie, iż działanie innego podmiotu na tym rynku mogłoby jedynie zakłócić prawidłowy proces gospodarowania odpadami świadczy o całkowitym pominięciu w działaniach Gminy Piła zasady wolności prowadzenia działalności gospodarczej oraz wolności konkurencji.

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów, określa podstawowe kompetencje Prezesa Urzędu, z których najważniejszą jest ochrona konkurencji. Ochrona konkurencji jest środkiem, który służy do osiągnięcia innych pożądaných stanów rzeczy. Jak słusznie podkreśla doktryna: „wśród podstawowych zalet i korzyści konkurencji wymienia się przede wszystkim wzrost produkcji i sprzedaży, obniżenie kosztów, obniżki cen, postęp techniczny, poprawę jakości produktów, zwiększenie efektywności gospodarowania. Z tych też powodów **konkurencja stanowi jeden z fundamentów gospodarki wolnorynkowej**. Mechanizm konkurencji prowadzi do podniesienia efektywności działania, jako że wymusza na

przedsiębiorcach podejmowanie działań racjonalizujących zasady prowadzenia działalności gospodarczej, stanowiąc źródło postępu i rozwoju.”¹¹

W związku z powyższym w ocenie Prezesa Urzędu zdecydowanie negatywnie należy ocenić działania Gminy Piła na rynku organizowania świadczenia usług odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Gmina przyznając wyłączność określonemu przedsiębiorcy wprowadziła barierę uniemożliwiającą powstanie i rozwój konkurencji na rynku odbierania odpadów.

Dla stwierdzenia stosowania praktyki ograniczającej konkurencję, w tym praktyki z art. 9 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, nie jest konieczne wystąpienie negatywnego skutku w postaci eksploatacji pozycji rynkowej w warunkach ograniczonej konkurencji. Wystarczy, że zaistniało zagrożenie wystąpienia takiego skutku. Praktyką ograniczającą konkurencję jest już bowiem sama próba osiągnięcia przez przedsiębiorcę zajmującego pozycję dominującą na rynku określonego skutku¹². W niniejszej sprawie należy stwierdzić, iż Gmina Piła swoimi działaniami co najmniej zniechęcała innych przedsiębiorców, w tym przedsiębiorcę występujące z wnioskiem o wydanie zezwolenia w 2008 r. do podjęcia dalszych prób uzyskania zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych z terenu Gminy Piła. Postanowienia gminnego planu gospodarki odpadami nie pozostawiają bowiem wątpliwości, iż wystąpienie z wnioskiem o wydanie zezwolenia jest bezcelowe, ponieważ na rynku działa już „Alvater Piła” Sp. z o.o. w Pile, któremu Gmina przyznała wyłączność.

Konstatując, w ocenie Prezesa Urzędu Gmina Piła nadużywa pozycji dominującej na rynku organizowania usług odbierania i składowania odpadów komunalnych obejmującym teren tej Gminy, poprzez przyznanie wyłączności na świadczenie usług odbierania odpadów z terenu tej gminy „Alvater Piła” Sp. z o.o. z siedzibą w Pile. W konsekwencji Gmina Piła przeciwdziała ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania konkurencji na rynku świadczenia usług odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy.

W związku z powyższym Prezes Urzędu orzekł jak w pkt I sentencji.

V.

Zgodnie z treścią art. 106 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, jeżeli przedsiębiorca dopuścił się naruszenia zakazu określonego w art. 9, Organ Antymonopolowy może nałożyć w drodze decyzji karę pieniężną w wysokości nie większej niż 10% przychodu osiągniętego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary.

Rozstrzygnięcie w przedmiocie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej posiada więc uznaniowy charakter. Skuteczna polityka karania wymaga jednak, by w przypadku stwierdzenia stosowania przez przedsiębiorcę praktyki ograniczającej konkurencję zasadą było nakładanie kary pieniężnej.¹³

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów nie zawiera zamkniętego katalogu przesłanek, od których uzależniana jest wysokość kar nakładanych na przedsiębiorców. Norma prawna wynikająca z art. 111 ww. ustawy stanowi jedynie, iż przy ustalaniu wysokości kar pieniężnych, należy uwzględnić w szczególności okres, stopień oraz okoliczności naruszenia przepisów ustawy, a także uprzednie naruszenie przepisów ustawy.

¹¹ K. Kohutek, Komentarz do ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U.03.86.804), LEX/el. 2005, komentarz do art. 1

¹² por. E. Modzelewska – Wąchal *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Wyd. Twigger, Warszawa 2002, s. 97

¹³ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27.06.2000 r. sygn. akt I CKN 793/98, LEX 50870

Nalożona przez organ antymonopolowy kara pieniężna powinna pełnić funkcję represyjną (tj. stanowić dolegliwość za naruszenie przepisów ustawy antymonopolowej), a także prewencyjną, dyscyplinującą (tj. zapobiegać podobnym naruszeniom w przyszłości).

Podstawą do dokonywania wyliczenia nakładanej przez Prezesa Urzędu jest wielkość przychodu przedsiębiorstwa będąca wartością wyjściową do dokonywania dalszych obliczeń. W niniejszej sprawie Prezes Urzędu przyjął za wyjściową wartość przychodu z tytułu pozostałych dochodów własnych oraz dochodów z majątku gminy zawartą w sprawozdaniu z wykonania budżetu. W związku z powyższym za przychód Gminy Piła przyjęto kwotę **24 994 002 zł** (16 307 411 zł tytułem pozostałych dochodów własnych oraz 8 686 591 zł tytułem dochodów z majątku gminy).

Ustalając wymiar kary pieniężnej Prezes Urzędu w pierwszej kolejności dokonał oceny wagi stwierdzonego w niniejszej decyzji naruszenia. Dokonując tej oceny Prezes UOKiK wziął pod uwagę, że o wadze naruszenia decydują dwie grupy okoliczności: dotyczące (a) natury naruszenia i (b) czynników związanych ze specyfiką rynku oraz działalnością przedsiębiorcy.

W kwestii natury naruszenia wyróżnia się (i) naruszenia bardzo poważne, do których należy zaliczyć przede wszystkim szczególnie szkodliwe horyzontalne ograniczenia konkurencji, jak również przypadki nadużywania pozycji dominującej mające na celu lub prowadzące do eliminacji konkurencji na rynku, (ii) 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, (iii) 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.

W pierwszej kolejności Prezes Urzędu określił naturę naruszenia przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w niniejszej sprawie. Nadużywanie pozycji dominującej przez Gminę Piła polegające na wskazaniu jednego przedsiębiorcy, który ma wyłączność na świadczenie usług odbierania odpadów komunalnych ma na celu i prowadzi do uniemożliwienia powstania konkurencji na tym rynku. W niniejszej sprawie mamy zatem do czynienia z praktyką antykonkurencyjną (wykluczającą). Potencjalnym skutkiem takiej praktyki może być całkowite wyłączenie konkurencji na rynku właściwym., dlatego należy je zakwalifikować do naruszeń poważnych. Niemniej jednak należało wziąć pod uwagę okoliczność, iż ograniczenie konkurencji nie było objęte bezpośrednim zamiarem Gminy Piła. Gmina bowiem dążyła do zapewnienia sprawnego i nowoczesnego funkcjonowania rynku odbioru odpadów komunalnych na jej obszarze. Ponadto przedsiębiorca, któremu została przyznana wyłączność nie został wybrany przez Gminę w sposób całkowicie arbitralny, albowiem „Alvater Piła” Sp. z o.o. w Pile został wyłoniony w przetargu publicznym w roku 1996 i zobowiązał się wobec Gminy Piła podjąć szereg działań inwestycyjnych w ramach tzw. wieloletniego planu inwestycyjnego. Mając na uwadze powyższe względy, postanowiono ustalić kwotę bazową na poziomie **0,3%** przychodu, tj. **w kwocie 74 982 zł.**

Wychodząc z założenia, że wymiar kary pieniężnej nakładanej za stosowanie przez przedsiębiorcę praktyk ograniczających konkurencję powinien być uzależniony od wpływu stwierdzonego naruszenia na rynek, Prezes UOKiK rozważył, czy ustalona wyżej wysokość kary powinna podlegać dalszej modyfikacji. Wobec tego Prezes UOKiK zauważył, że jako okoliczność zwiększająca wymiar kary winna być potraktowana charakterystyka rynku odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy Piła, na który wpływa

działanie Gminy. Jest to bowiem rynek wysoce skoncentrowany, na którym działa posiadająca wyłączność Spółka „Alvater Piła” oraz bariery wejścia na ten rynek, z których jedną jest bariera prawna w postaci konieczności uzyskania zezwolenia wydanego przez Prezydenta Miasta Piły.

Z drugiej strony Prezes Urzędu wziął jednak pod uwagę, że negatywne skutki będące konsekwencją naruszenia przepisów ustawy mają przede wszystkim charakter potencjalny. W latach 2005-2009 tylko jeden podmiot zwrócił się bowiem z wnioskiem o wydanie zezwolenia na odbieranie odpadów od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy Piła, a decyzja odmowna była oparta nie tylko na zapisie o wyłączności zawartym w gminnym planie gospodarki odpadami, ale także na brakach formalnych. Ponadto, z tytułu prowadzenia działalności na rynku organizowania usług odbierania odpadów komunalnych z terenu Gminy Piła, Gmina nie uzyskuje bezpośrednio żadnych przychodów, które są podstawą wyliczenia nałożonej kary pieniężnej. Dochody z majątku gminy dotyczą bowiem innych kategorii, w tym opłat za nabycie prawa własności.

W związku z tym Prezes Urzędu uznał, iż ogólny bilans ww. okoliczności winien obniżyć kwotę bazową wynoszącą **0,3% przychodu o 70%, tj. do kwoty 22 494 zł.**

W drugiej kolejności Prezes Urzędu rozważył kwestię długotrwałości naruszenia przepisów ustawy. Zapis o wyłączności na odbieranie odpadów komunalnych przyznany „Alvater Piła” Sp. z o.o. w Piile znajduje się w gminnym planie gospodarki odpadami, obowiązującym od maja 2005 r. Prezes Urzędu mając na uwadze fakt, iż naruszenie ustawy miało skutek potencjalny nie podwyższył kwoty kary pieniężnej ze względu na długotrwałość naruszenia. Przy potencjalnych skutkach trudno bowiem przyjąć, iż długotrwałość naruszenia wpływała na korzyści osiągnięte z antykonkurencyjnego zachowania.

W trzeciej kolejności Prezes Urzędu zważył, czy w sprawie występują okoliczności łagodzące oraz obciążające. W ocenie Prezesa Urzędu, w sprawie nie występują okoliczności obciążające (np. uprzednie naruszenie przepisów ustawy, umyślność naruszenia). Jak podaje Gmina Piła, nie miała ona na celu ograniczenia konkurencji, a wprowadzając zapis o wyłączności na odbieranie odpadów komunalnych miała ona na celu optymalne zapewnienie czystości i porządku w gminie. Powyższe nie zmienia jednak faktu, iż przyznanie wyłączności nie powinno mieć w ogóle miejsca. Jakkolwiek w niniejszej sprawie nie mamy do czynienia z umyślnym naruszeniem przepisów ustawy, to jednak antykonkurencyjny skutek przyznania ww. przedsiębiorcy wyłączności jest na tyle oczywisty, że nie może uzasadniać dalszego obniżenia kary ze względu na nieumyślność naruszenia przepisów ustawy.

Jako okoliczność łagodzącą Prezes Urzędu uwzględnił natomiast fakt, iż Gmina Piła współpracowała z Prezesem Urzędu w toku postępowania, w szczególności przyczyniła się do szybkiego i sprawnego przeprowadzenia postępowania. W szczególności, Gmina z własnej inicjatywy przesłała dokumenty dotyczące m.in. zmian w budżecie gminy na 2009 r. Aczkolwiek zmiany sprawozdania z wykonania programu ochrony środowiska i planu gospodarki odpadami poprzez usunięcie w tym dokumencie zapisu o wyłączności „Alvater Piła” nie można traktować jako zaniechania praktyki ograniczającej konkurencję, to jednak świadczy to o podjęciu pewnych działań, które mają na celu zaprzestanie praktyki.

W związku z powyższym Prezes Urzędu postanowił obniżyć kwotę kary pieniężnej ustaloną na powyższym etapie o **15%, tj. do kwoty 19 120 zł. Ostatecznie zatem kara pieniężna stanowi 0,08% kary maksymalnej.**

W związku z powyższym Prezes Urzędu orzekł jak w pkt II sentencji..

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 na konto Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów:

NBP o/o Warszawa Nr 51 1010 1010 0078 7822 3100 0000.

Stosownie do treści art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w związku z art. 479²⁸ § 2 Kodeksu postępowania cywilnego – od niniejszej decyzji przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w terminie dwutygodniowym od daty jej doręczenia, za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Poznaniu.

Otrzymują:
- *Gmina Pila*
Urząd Miasta w Pile
Pl. Staszica 10
64-920 Pila