



**PREZES**  
**URZĘDU OCHRONY**  
**KONKURENCJI I KONSUMENTÓW**  
**DELEGATURA WE WROCŁAWIU**  
50-413 Wrocław, ul. Walońska 3-5  
tel.(071)34 05 920, fax (071)34 05 922  
e-mail: wroclaw@uokik.gov.pl

RWR 411-2/11/ZR

Wrocław, 26 września 2011 r.

**DECYZJA RWR 28/2011**

Na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. w związku z art. 83 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. *o ochronie konkurencji i konsumentów* (Dz. U. Nr 50 poz. 331 ze zm.) oraz stosownie do art. 33 ust. 6 tej ustawy i § 4 ust.1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2009 r. w *sprawie właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów* (Dz. U. Nr 107, poz. 887 ze zm.)

– w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów –  
**umarza się postępowanie antymonopolowe** wszczęte z urzędu pod zarzutem nadużywania przez **Gminę Miejską Żary** pozycji dominującej na lokalnym rynku organizacji usług wywozu i składowania odpadów komunalnych z obszaru miasta Żary poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji na skutek odmowy uwzględnienia wniosku przedsiębiorcy TEW Sp. z o.o. z siedzibą w Kielczu w sprawie wywozu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z obszaru miasta Żary na składowisko odpadów w Kielczu i wskazania jako wyłącznego miejsca składowania tych odpadów składowiska w Żarach przy ul. Żurawiej, co może stanowić naruszenie **art. 9 ust. 2 pkt 5** przytoczonej wyżej ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów*”.

**UZASADNIENIE**

Do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów Delegatura we Wrocławiu wpłynęło zawiadomienie przedsiębiorcy – TEW Gospodarowanie Odpadami Sp. z o.o. z siedzibą w Kielczu (pismo z dnia 01.03.2010 r.) dotyczące nadużywania pozycji dominującej przez Gminę Żary o statucie miejskim, „na lokalnym rynku organizowania usług wywozu, składowania i sortowania odpadów komunalnych z terenu Gminy Żary”. Jak wskazał zawiadamiający, Gmina Żary (zw. dalej także Gminą) nie wyraziła mu zgody na zmianę zezwolenia dotyczącego wywozu odpadów komunalnych stałych od właścicieli nieruchomości z obszaru Gminy Żary w zakresie wskazania nowego miejsca docelowego wywozu odpadów, tj. składowiska odpadów w Kielczu, zamiast dotychczasowego, czyli składowiska w Żarach przy ul. Żurawiej. Mając na względzie zarzuty przedstawione w zawiadomieniu, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów Delegatura we Wrocławiu (zw. dalej także Prezesem Urzędu lub Prezesem UOKiK) – przeprowadził postępowanie wyjaśniające, w trakcie którego ustalono, iż wobec przedsiębiorców ubiegających się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na obszarze miasta Żary, Gmina

wprowadziła obowiązek wskazania jako miejsca składowania odpadów wyłącznie składowisko w Żarach, przy ul. Żurawiej.  
(dowód: karta 1, 50,51)

Z uwagi na to, że zebrany w postępowaniu wyjaśniającym materiał dowodowy wskazywał na możliwość naruszenia przez Gminę przepisów ustawy z dnia z dnia 16 lutego 2007 r. *o ochronie konkurencji i konsumentów* (zw. dalej ustawą *o ochronie (...)*), Prezes Urzędu – postanowieniem nr 33/2011 z dnia 31 stycznia 2011 r., wszczął postępowanie antymonopolowe dotyczące podejrzenia nadużywania przez Gminę Żary pozycji dominującej na rynku lokalnym organizacji usług wywozu i składowania odpadów komunalnych z obszaru miasta Żary poprzez narzucanie, przedsiębiorcom ubiegającym się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na obszarze miasta Żary, jako miejsca składowania odpadów - wyłącznie składowiska w Żarach, przy ul. Żurawiej

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu przedmiotowego postępowania antymonopolowego (pismo z dnia 17.02.2011 r.) Gmina podtrzymała swoje wcześniejsze stanowisko przedstawione w postępowaniu wyjaśniającym, podnosząc, iż wskazanie w wydawanych decyzjach składowiska w Żarach przy ul. Żurawiej było zasadne i oparte na obowiązujących przepisach prawa: uchwale Rady Gminy w Żarach z dnia 27 kwietnia 2006 r. Nr XXXVIII/16/06 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Żary o statusie miejskim, zarządzeniu Burmistrza Miasta Żary z dnia 24 sierpnia 2006 r. Nr 241/06 w sprawie wymagań jakie powinny spełniać przedsiębiorcy ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych oraz uchwale Sejmiku Województwa Lubuskiego XLVIII/490/2010 zatwierdzającej aktualizację Planu gospodarki odpadami dla Województwa Lubuskiego na lata 2009-2012 z perspektywą na lata 2013-2020.

Ponadto Gmina powołała się na art.9 ust.1 i 2 ustawy *o odpadach*, zgodnie z którym odpady powinny być w pierwszej kolejności poddane odzyskowi lub unieszkodliwiane w miejscu ich powstawania, a te które nie mogą być poddane odzyskowi lub unieszkodliwianiu w miejscu ich powstawania, powinny być, uwzględniając najlepszą dostępną technikę lub technologię, o której mowa w art. 143 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - *Prawo ochrony środowiska*, przekazywane do najbliższej położonych miejsc, w których mogą być poddane odzyskowi lub unieszkodliwione.

Gmina wskazała również, iż decyzja od której TEW Gospodarowanie Odpadami wniosła odwołanie, została utrzymana przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze. Wyrokiem z dnia 24 listopada 2010 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny uchylił jednak obie decyzje, tj. pierwszej i drugiej instancji w przedmiotowej sprawie.

(dowód: karta 62-66)

W trakcie prowadzonego postępowania, po analizie zebranego już materiału dowodowego, Prezes Urzędu - postanowieniem nr 194 z dnia 30 sierpnia 2011 r. – zmienił sentencję postanowienia o wszczęciu postępowania antymonopolowego. Po zmianie, sentencja ww. postanowienia uzyskała brzmienie: „*wszczyła się z urzędu postępowanie antymonopolowe, w związku z podejrzeniem nadużywania przez Gminę Żary o statusie miejskim, pozycji dominującej na rynku lokalnym organizacji usług wywozu i składowania odpadów komunalnych stałych z obszaru miasta Żary, poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji na skutek odmowy uwzględnienia wniosku przedsiębiorcy TEW Sp. z o.o. z siedzibą w Kielczu w sprawie wywozu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z obszaru miasta Żary na składowisko odpadów w Kielczu i wskazania jako wyłącznego miejsca składowania tych*

*odpadów składowiska w Żarach przy ul. Żurawiej, co może stanowić naruszenie art. 9 ust. 2 pkt 5 przytoczonej wyżej ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów”.*  
(dowód: karta 95)

## **I. Przeprowadzone przez Prezesa Urzędu postępowanie dowodowe pozwoliło na ustalenie następującego stanu faktycznego:**

1. Strona postępowania - Gmina Żary o statusie miejskim jest jednostką samorządu terytorialnego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o *samorządzie gminnym* (tj.: Dz.U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591 ze zm.) posiadającą osobowość prawną i działającą przez swoje organy. Gmina jest ponadto przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy o *ochronie konkurencji i konsumentów*, stosownie do art.4 pkt 1a) tej ustawy stanowiącego, iż pod pojęciem przedsiębiorcy rozumie się przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów ustawy o *swobodzie działalności gospodarczej*, a także osobę fizyczną, osobę prawną, oraz jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną, organizującą lub świadczącą usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej,

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o *samorządzie gminnym*, (tj. Dz.U. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Wśród tych zadań ustawa wymienia m. in. utrzymanie czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwianie odpadów komunalnych. Ponadto, art. 3 ust. 1 ustawy o *utrzymaniu czystości i porządku w gminach* wskazuje utrzymanie czystości i porządku w gminach jako obowiązkowe zadanie własne gminy. W myśl art. 3 ust. 2 pkt 1) tejże ustawy, gminy tworzą m.in. warunki do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na terenie gminy.

2. Dnia 27 kwietnia 2006 r. Rada Gminy w Żarach uchwaliła uchwałę Nr XXXVIII/16/06 w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Żary o statusie miejskim. Zgodnie z § 22 regulaminu nałożono na przedsiębiorców prowadzących działalność polegającą na odbieraniu odpadów komunalnych na obszarze Gminy obowiązek wywożenia odpadów komunalnych (z wyłączeniem wyselekcjonowanych surowców wtórnych) na składowisko w Żarach przy ul. Żurawiej, lub inne zgodnie z zasadami bliskości (...). Zaznaczono ponadto, że „Od momentu uruchomienia Zakładu Zagospodarowania Odpadów (ZZO) w Marszowie wprowadzony zostanie obowiązek dostarczania przez jednostki wywozowe, wszelkich odpadów do ZZO Marszów”.

Dnia 24 sierpnia 2006 r. Burmistrz Miasta Żary wydał zarządzenie nr 241/06 w sprawie wymagań jakie powinni spełniać przedsiębiorcy ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na obszarze miasta Żary. Stosownie do § 3 tego zarządzenia, wskazano Gminne Składowisko Odpadów w Żarach, przy ul. Żurawiej, którego zarządcą jest Przedsiębiorstwo Komunalne „PEKOM” S.A. w Żarach – jako wyłączne miejsce gdzie ubiegający się o zezwolenie ma obowiązek przekazywać odebrane od właścicieli nieruchomości odpady komunalne (warunkowo wskazano jeszcze składowisko w Kartowicach k. Szprotawy, ale tylko do zakończenia rozbudowy składowiska w Żarach, co nastąpiło w kwietniu 2008 r.).

3. W dniu 30 marca 2010 roku Sejmik Województwa Lubuskiego uchwalił aktualizację „Planu gospodarki odpadami dla Województwa Lubuskiego na lata 2009-2012 z perspektywą na lata 2013-2020” (uchwała Nr XLVIII/490/2010) [zw. dalej także Planem lub WPGO]. W ramach tego planu uregulowano m.in. „System gospodarowania odpadami komunalnymi w

województwie lubuskim” oraz budowę Zakładu Zagospodarowania Odpadów (ZZO) w Marszowie dla Łużyckiego Związku Gmin. W skład tego związku wchodzi gminy z powiatu żarskiego i żagańskiego, tj. południowo-zachodniej części województwa lubuskiego, w tym również Gmina Żary o statusie miejskim.

4. W dniu 29 marca 2007 r. Burmistrz Gminy Żary wydał – na wniosek przedsiębiorcy TEW Gospodarowanie Odpadami Sp. z o.o. z siedzibą w Kielczu [zw. dalej również TEW] - decyzję zezwalającą temu przedsiębiorcy odbiór i wywóz odpadów komunalnych z obszaru Miasta Żary (sygn. IT.VI.6431/01/07). W zezwoleniu – jako miejsce wywozu odpadów wskazano warunkowo składowisko odpadów w Kartowicach k. Szprotawy. Miejsce to miało ulec zmianie po zakończeniu rozbudowy składowiska w Żarach przy ul. Żurawiej, które wyznaczono jako wyłączone miejsce docelowe dla wszystkich odbieranych odpadów komunalnych z obszaru miasta Żary, aż do czasu uruchomienia Zakładu Zagospodarowania Odpadów (ZZO) w Marszowie – jednostki przewidzianej w „Planie Gospodarki Odpadami dla Województwa Lubuskiego” i obejmującej swym zasięgiem powiaty żarski i żagański. Przedmiotową rozbudowę składowiska w Żarach przy ul. Żurawiej ukończono w kwietniu 2008 r. i od tej pory składowisko to, administrowane przez gminną spółkę Pekom S.A. z siedzibą w Żarach, jest wyznaczone jako wyłączone miejsce składowania odpadów komunalnych pochodzących z obszaru Gminy Żary.

Zgodnie z założeniami WPGO - z chwilą otwarcia ZZO w Marszowie - wszystkie pozostałe składowiska w zachodniej części województwa lubuskiego powinny zostać zamknięte. Data otwarcia ww. składowiska, na dzień rozpatrywania niniejszej sprawy, pozostaje jeszcze nieokreślona, w związku z czym składowiska te funkcjonują na dotychczasowych zasadach.

5. Dnia 1 lutego 2010 r. spółka TEW, złożyła do Burmistrza Gminy Żary wniosek o zmianę ww. decyzji z dnia 29 marca 2007 r. w zakresie wskazanego tam miejsca wywozu odpadów, tj. zamiast składowiska w Żarach przy ul. Żurawiej, przedsiębiorca wskazał należące i administrowane przez siebie składowisko odpadów Komunalnych w Kielczu. W dniu 3 lutego 2010 r. Burmistrz Żar wydał decyzję odmawiającą zmiany ww. decyzji z 2007 r. wskazując na aktualnie obowiązujące przepisy w tym zakresie, tj. uchwałę Nr XXXVIII/16/06 Rady Gminy w Żarach z dnia 27 kwietnia 2006 r. oraz zarządzenie Burmistrza Miasta Żary z dnia 24 sierpnia 2006 r. Nr 241/06. Burmistrz wskazał również na art. 9 ust. 1 ustawy *o odpadach*, zgodnie z którym „odpady powinny być w pierwszej kolejności poddane odzyskowi lub unieszkodliwiane w miejscu ich powstawania” oraz na art. 9 ust 2 stanowiącego, że „odpady, które nie mogą być poddane odzyskowi lub unieszkodliwiane w miejscu ich powstawania, powinny być, uwzględniając najlepszą dostępną technikę lub technologię, o której mowa w art. 143 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - *Prawo ochrony środowiska*, przekazywane do najbliższych położonych miejsc, w których mogą być poddane odzyskowi lub unieszkodliwione”. Jak uzasadniał dalej Burmistrz: „Dla organu jasne jest, że odpady powstałe na terenie gminy miejskiej w Żarach w pierwszej kolejności powinny być poddane odzyskowi na sortowni w Żarach i unieszkodliwione na wysypisku miejskim w Żarach”.

6. TEW Sp. z o.o. odwołała się od ww. decyzji do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Zielonej Górze, które po rozpatrzeniu odwołania uchyliło zaskarżoną decyzję w całości i sprawę przekazało do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji wskazując na pewne naruszenia przepisów procesowych. Dnia 23 czerwca 2010 r., Burmistrz Żar ponownie wydał decyzję odmawiającą zmiany decyzji z 2007 r., w zakresie wskazania innego miejsca wywozu odbieranych przez TEW odpadów komunalnych, tj. składowiska odpadów komunalnych w Kielczu – zamiast w Żarach przy ul. Żurawiej. W odpowiedzi na argumenty przywołane przez TEW w odwołaniu, Gmina – w uzasadnieniu stwierdziła, iż

*„Niezrozumiałym dla organu jest stwierdzenie o dyskryminacji i ograniczaniu konkurencji oraz utrudnianie dostępu do rynku przedsiębiorców świadczących usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Niezaprzeczalnym faktem jest, że nikt nie zabrania wnioskodawcy prowadzenia działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych — świadczy o tym wydana decyzja”.*

Ponadto, w ocenie Gminy zmiana przedmiotowej decyzji z 2007 r. byłaby sprzeczna z *„aktualnie obowiązującymi przepisami szczególnymi, a jest nim Uchwała Nr XXXVIII/16/06 Rady Gminy w Żarach z dnia 27 kwietnia 2006r. (tekst ogłoszony w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego z 2006r. Nr 44, poz. 1000) w sprawie Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Żary o statusie miejskim”* [zw. dalej także Regulaminem]. § 22 Regulaminu stanowi, iż: *„nakłada się na jednostki wywozowe obowiązek wywożenia odpadów komunalnych, z wyłączeniem wyselekcjonowanych surowców wtórnych, na składowisko odpadów w Żarach lub inne, zgodnie z zasadami bliskości (...) Od momentu uruchomienia Zakładu Zagospodarowania Odpadów w Marszowie wprowadzony zostanie obowiązek dostarczania przez jednostki wywozowe, wszelkich odpadów komunalnych, do ZZO Marszów”.*

Uzasadniając odmowę zmiany przedmiotowej decyzji z 2007 r., Gmina, powołała się również na okoliczność, iż ewentualna zgoda na wywóz do innego składowiska stałaby w sprzeczności z zarządzeniem Nr 241/06 Burmistrza Miasta Żary z dnia 24 sierpnia 2006 r. w sprawie wymagań „jaki powinni spełniać przedsiębiorcy ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, które w § 3 mówi, iż *„wskazuje się Gminne Składowisko Odpadów w Żarach przy ul. Żurawiej, którego zarządcą jest Przedsiębiorstwo Komunalne „Pekom” w Żarach jako miejsce odzysku”.*

W uzasadnieniu decyzji odmownej Gmina przywołała także *„Plan gospodarki odpadami dla Województwa Lubuskiego na lata 2009-2012 z perspektywą na lata 2013-2020”* [zw. dalej także WPGO], w którym – jako jedyne składowisko odpadów dla tego obszaru - wymienione jest ZZO Marszów oraz miejskie wysypisko w Żarach.

Tak więc, mając powyższe na względzie Burmistrz Miasta Żary wskazał, iż odpady powstałe na terenie gminy miejskiej w Żarach w pierwszej kolejności powinny być poddane odzyskowi na sortowni w Żarach i unieszkodliwione na wysypisku miejskim w Żarach przy ul. Żurawiej.

Organ II instancji - Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Zielonej Górze, tym razem uznało odmowę zmiany decyzji przez Gminę i utrzymało w mocy decyzję z dnia 23 czerwca 2010 r. Wobec takiego rozstrzygnięcia, TEW złożyło skargę do sądu administracyjnego.

W dniu 24 listopada 2010 r. wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim uchylił jednak obie decyzje (I i II instancji), stwierdzając, iż zarządzenie Burmistrza Żary nie jest aktem prawa miejscowego zatem nie ma charakteru wiążącego na zasadzie zrównanej z rozporządzeniem wykonawczym oraz błędne przyjęcie, że narzucony w Regulaminie uchwalonym przez radę Gminy Żary obowiązek składowania odpadów na określonym wysypisku mieści się w zakresie delegacji ustawowej.

(dowód: karta 18-30, 62-65)

7. Odpady wytwarzane na obszarze Gminy Miejskiej Żary są – zgodnie z wytycznymi wynikającymi z ww. zarządzenia Burmistrza Żar z 2006 r. - wywożone na składowisko w Żarach, przy ul. Żurawiej, administrowanej przez spółkę gminną PEKOM S.A. Jest to składowisko posiadające zezwolenie zintegrowane, ważne do 2017 r. Przy składowisku tym działa sortownia należąca do prywatnej firmy EkoAS Sp. z o.o. z siedzibą w Żarach.

W sąsiedztwie Miasta Żary (tj. do ok. 40 km od granic gminy miejskiej) znajdują się jeszcze czynne składowiska, m.in.: w Gozdnicy, w Chrobrowie, w Lubsku, w Łęknicy, w Buczynach, w Drzeńsku Małym, w Świętoszowie, w Kozuchowie i w Kartowicach. Jednak spośród wyżej wymienionych, jedynie składowisko odpadów w Żarach przy ul. Żurawiej, jest wymienione w WPGO jako spełniające wymogi z zakresu ochrony środowiska.

**8.** Składowisko w Kielczu położone jest niedaleko miasta powiatowego Nowa Sól i należy do Miejskiego Zakładu Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Nowej Soli. Odległość tego składowiska od Miasta Żary wynosi **54 km**.

Na terenie składowiska w Kielczu funkcjonuje sortownia której właścicielem jest spółka TEW (zawiadamiający). Składowisko to zostało wskazane przez TEW jako miejsce składowania odpadów komunalnych wywożonych z obszaru Miasta Żary. Jeśli chodzi o standardy środowiskowe, jest to składowisko spełniające wymogi z zakresu ochrony środowiska: posiada ważne zezwolenie zintegrowane do 2017 r., a na terenie składowiska funkcjonuje wspomniana wyżej sortownia.

**9.** Zarówno składowisko w Żarach, jak i w Kielczu posiadają ważne decyzje lokalizacyjne, decyzje dot. zatwierdzenia instrukcji eksploatacji, pozwolenie na użytkowanie, zezwolenie na odzysk lub unieszkodliwianie, przegląd ekologiczny oraz pozwolenia zintegrowane ważne do 2017 r.. Obie jednostki są wymienione w WPGO jako spełniające normy środowiskowe, jak również oba składowiska są przewidziane do dalszej eksploatacji do czasu powstania Zakładów Zagospodarowania Odpadami (ZZO) dla poszczególnych rejonów województwa lubuskiego

(dowód: karta 77-79)

**10.** W okresie 2010 - 2011 r. na terenie gminy miejskiej Żary działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych z terenu miasta Żary prowadzi 5 przedsiębiorców:

1. „EkoAs” sp. z o.o. w Żarach;
2. „Pekom” S.A. w Żarach;
3. TEW Gospodarowanie Odpadami Sp. z o.o. w Kielczu;
4. Tadeusz Zugaj Przedsiębiorstwo Usługowo — Wdrożeniowe „EKO-BUD” w Świebodzinie;
5. „Geppo” Sp. z o.o. w Nowej Soli

Wszystkie ww. przedsiębiorstwa mają obowiązek wywozić odpady komunalne pochodzące z obszaru Gminy Żary na składowisko przy ul. Żurawiej w Żarach. W ostatnich 4 latach nie odmówiono żadnemu przedsiębiorcy wydania zezwolenia w zakresie ww. działalności.

(dowód: karta 43-44)

**II. Oceniając powyższy stan faktyczny sprawy, organ antymonopolowy zważył, co następuje:**

### **1. Określenie zarzutu.**

Gminie Miejskiej Żary postawiony został zarzut nadużywania pozycji dominującej na rynku lokalnym organizacji usług wywozu i składowania odpadów komunalnych z terenu Gminy Żary poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji na skutek odmowy uwzględnienia wniosku przedsiębiorcy TEW Sp. z o.o. z siedzibą w Kielczu w sprawie wywozu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z obszaru miasta Żary na składowisko odpadów w

Kiełczu i wskazania jako wyłącznego miejsca składowania tych odpadów składowiska w Żarach przy ul. Żurawiej, co może stanowić naruszenie **art. 9 ust. 2 pkt 5** przytoczonej wyżej ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów”.

Oceniając zasadność postawionego Gminie zarzutu, wskazać należy przesłanki uzasadniające rozpoznanie sprawy przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

## 2. Naruszenie interesu publicznego

Podstawą do zastosowania przepisów ustawy o ochronie (...) jest uprzednie stwierdzenie przez Prezesa Urzędu, czy w niniejszej sprawie wszczęcie i przeprowadzenie postępowania antymonopolowego było zasadne z punktu widzenia interesu publicznoprawnego.

W świetle art. 1 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie [...] celem regulacji w niej przyjętych jest zapewnienie rozwoju konkurencji, ochrona przedsiębiorców narażonych na stosowanie praktyk ograniczających konkurencję i ochrona interesów konsumentów. Tak określony cel ustawy pozwala przyjąć, iż ma ona charakter publicznoprawny i służy ochronie ogólnospołecznego interesu. Powyższe przesądza o wyłączeniu możliwości podejmowania przez organ antymonopolowy działań w celu ochrony wyłącznie interesów indywidualnych. Taką interpretację potwierdza orzecznictwo Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (patrz wyroki z dnia 28.05.2001, sygn. akt XVII Ama 82/00; z dnia 4.07.2001, sygn. akt XVII Ama 108/00; z dnia 30.05.2001 r., sygn. akt XVII Ama 80/00; z dnia 6.06.2001, sygn. akt XVII Ama 78/00) i Sądu Najwyższego (wyrok z dnia 27 sierpnia 2003 r., sygn. akt I CK 184/03). W świetle powyższego orzecznictwa dobrem chronionym na podstawie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów jest zatem interes publiczny polegający na zapewnieniu właściwych warunków funkcjonowania konkurencji oraz zapewnieniu ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów jako zjawisk o charakterze instytucjonalnym, zbiorowym. Zgodnie z orzecznictwem antymonopolowym naruszenie interesu publicznoprawnego może mieć jednak miejsce także wówczas, gdy określone zachowania wymierzone są w bliżej nieokreślony krąg uczestników rynku, ale gdy skierowane są do jednego podmiotu lub grupy podmiotów.

W niniejszej sprawie, postawiony Gminie Miejskiej Żary zarzut związany jest z wydaniem przez nią decyzji administracyjnej w której odmówiono uwzględnienia wniosku przedsiębiorcy TEW Sp. z o.o. dotyczącego zmiany decyzji zezwalającej temu przedsiębiorcy prowadzenie działalności w zakresie wywozu odpadów komunalnych z obszaru Gminy Miejskiej Żary, polegającej na wskazaniu innego miejsca składowania tych odpadów, tj. składowiska odpadów w Kiełczu, zamiast składowiska odpadów w Żarach przy ul. Żurawiej. Działanie Gminy Żary dotyczy zatem sfery zasad na jakich kształtuje ona warunki uczestnictwa w rynku usług wywozu i składowania odpadów komunalnych z terenu Gminy Miejskiej Żary, co niewątpliwie może wywołać poważne skutki na lokalnym rynku wywozu odpadów komunalnych, jak i pośrednio może dotyczyć innych przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie wywozu odpadów oraz ich świadczeniobiorców, których najliczniejszą grupę stanowią konsumenci. Podjęcie działań przez Prezesa Urzędu w niniejszej sprawie jest zatem zgodne z interesem publicznym. „*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*” Sąd Najwyższy w wyroku z dn. 27 sierpnia 2003 r. (sygn. akt I CK 184/03).

### 3. Strona postępowania

Postępowanie antymonopolowe toczy się z udziałem osób mających przymiot strony. Zgodnie z art. 88 ust. 1 ustawy *o ochronie (...)*, *stroną postępowania jest każdy, wobec kogo zostało wszczęte postępowanie w sprawie praktyk ograniczających konkurencję*. Stroną postępowania dotyczącego, zarzutu naruszenia art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ww. ustawy, mogą być zaś przedsiębiorcy posiadający na rynku właściwym pozycję dominującą.

Zgodnie z art. 4 pkt 1 ustawy *o ochronie (...)*, *pod pojęciem przedsiębiorcy należy rozumieć przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, a także: (a) osobę fizyczną, osobę prawną, oraz jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną, organizującą lub świadczącą usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, (b) osobę fizyczną wykonującą zawód we własnym imieniu i na własny rachunek lub prowadzącą działalność w ramach wykonywania takiego zawodu, (c) osobę fizyczną, która posiada kontrolę, w rozumieniu pkt 4, nad co najmniej jednym przedsiębiorcą, choćby nie prowadziła działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, jeżeli podejmuje dalsze działania podlegające kontroli koncentracji, o której mowa w art. 13, (d) związek przedsiębiorców w rozumieniu pkt 2*

Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy *o samorządzie gminnym*, gmina posiada osobowość prawną i działa przez swoje organy (art. 38 k.c). Ponadto wedle art. 7 ust. 1 pkt 3 tej ustawy gmina obowiązana jest zaspokajać zbiorowe potrzeby wspólnoty, które obejmują m.in. sprawy usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych. Ponadto art. 3 ust. 1 ustawy *o utrzymaniu czystości (...)* stanowi, iż *utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy*.

Rynek zbierania i składowania odpadów komunalnych jest to szczególnie wrażliwy rynek jeśli chodzi o zakłócenia konkurencji ze strony gminy, zaś działalność organu antymonopolowego jest tu szczególnie intensywna. W przeciwieństwie do rynku zbiorowego zapatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzenia ścieków, stroną postępowań antymonopolowych są wprost gminy. Mają one bowiem na tym rynku pozycję monopolisty w zakresie działalności organizacyjnej podejmowanej dla utrzymania porządku i czystości na podległym im terenie. Monopol ten wynika z ww. przepisów ustawy *o samorządzie gminnym* oraz ustawy *o utrzymaniu porządku i czystości w gminach*. Gminy mają obowiązek zapewnić czystość i porządek oraz warunki niezbędne do ich utrzymania, a zwłaszcza do wykonywania związanych z tym prac, tworząc w tym celu odpowiednie jednostki organizacyjne. Gmina, realizując te zadania, nie może jednak zapominać, że jest również przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów*, co oznacza, że ma obowiązek przestrzegania jej przepisów<sup>1</sup>.

Z tego zaś względu na podstawie art. 4 pkt 1 lit a) ustawy *o ochronie (...)*, Gmina kwalifikowana jest jako przedsiębiorca, tym samym zaś jej działania podlegają weryfikacji przez Prezesa Urzędu z punktu widzenia ich wpływu na rozwój konkurencji. W razie zagrożenia czy naruszenia konkurencji Prezes Urzędu zobligowany jest też do podjęcia działań przewidzianych ustawą *o ochronie (...)*. Powyższa teza potwierdzona została w wyroku SOKiK z dnia 28.11.2007 r. (sygn. akt XVII Ama 78/06). W uzasadnieniu wydanego rozstrzygnięcia Sąd stwierdził: „(...) organizowanie przez Gminę usług związanych z obrotem odpadami komunalnymi mieści się w zakresie definicji określonej w art. 4 pkt 1 lit. a ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów*, statuuje Gminę jako przedsiębiorcę.” Tożsame

<sup>1</sup> Z.Jurczyk, Zakres interwencji organu antymonopolowego w działalność gospodarczą gmin, Kontrola Państwowa 2010, Nr Specjalny (3), s.55.



stanowisko wyrażone zostało przez SOKiK m.in. w wyroku z dnia 19.12.2006 r. (sygn. akt XVII Ama 123/05) i z dnia 16.06.2005 r. (sygn. akt XVII Ama 73/03).

#### 4. Ustalenie rynku właściwego

Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o ochronie (...) zakazane jest nadużywanie pozycji dominującej na rynku właściwym przez jednego lub kilku przedsiębiorców. Nadużywanie pozycji dominującej, ujawnia się zawsze na rynku właściwym, stąd w niniejszej sprawie dla stwierdzenia, czy Gmina posiada pozycję dominującą, niezbędne jest ustalenie rynku właściwego będącego przedmiotem zainteresowania Prezesa Urzędu.

Zgodnie z art. 4 pkt 9 ustawy o ochronie (...) przez rynek właściwy rozumie się rynek towarów, które ze względu na ich przeznaczenie, cenę oraz właściwości uznawane są przez ich nabywców za substytuty oraz oferowane są na obszarze, na którym, ze względu na ich rodzaj i właściwości, istnienie barier dostępu do rynku, preferencje konsumentów, znaczące różnice cen i koszty transportu, panują zbliżone warunki konkurencji. Dla określenia rynku właściwego w sprawie niezbędne jest jego oznaczenie w sensie produktowym i geograficznym.

Rynek w znaczeniu przedmiotowym odnosi się do towarów. W rozumieniu art. 4 pkt 7 ustawy o ochronie (...), przez towary rozumie się zarówno rzeczy, jak i energię, papiery wartościowe i inne prawa majątkowe, usługi, a także roboty budowlane (art. 4 pkt 7 ww. ustawy). Rynek właściwy produktowo obejmuje zatem wszystkie towary, które służą zaspokajaniu tych samych potrzeb nabywców, mają zbliżone właściwości, podobne ceny i reprezentują podobny poziom jakości. Rynek w ujęciu geograficznym odnosi się z kolei do obszaru, na jakim te towary są oferowane.

Nawiązując do ustawowej definicji rynku właściwego, stwierdzić należy, iż towar jakim jest świadczenie usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, nie może zostać „wytworzony”, powstać bez szczególnego rodzaju „produktu”, jakim są udzielane przez Burmistrza Miasta Żary zezwolenia na odbiór odpadów. Zezwolenia te swoim zasięgiem geograficznym obejmują Gminę Miejską Żary, zaś ich nabywcami są przedsiębiorcy zainteresowani wykonywaniem działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z jej terenu. Przedsiębiorcy ci - choć nie tylko oni - są także adresatami działań organizacyjnych Gminy w zakresie ustalania warunków prowadzenia działalności odbierania odpadów komunalnych z terenu Gminy. Rynek organizowania usług wywozu i składowania odpadów komunalnych z terenu Gminy pozostaje w bezpośrednim związku z rynkiem świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy. Bez uzyskania zezwolenia na odbiór odpadów komunalnych i zgody na ich składowanie u konkretnego przedsiębiorcy, nie jest prawnie możliwe prowadzenie działalności odbioru odpadów komunalnych.

Z powyższych względów, celem rozstrzygnięcia niniejszej sprawy, **za rynek produktowy przyjęto organizację usług wywozu i składowania odpadów komunalnych.** Monopol prawny Gminy Żary na rynku organizowania usług wywozu i składowania odpadów komunalnych z jej terenu - dotyczący wyłącznego uprawnienia do udzielania zezwoleń przedsiębiorcom, wywiera bezpośredni wpływ na rynki współzależne, tj. rynek świadczenia usług składowania odpadów oraz rynek świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy, mogąc powodować ograniczenie konkurencji na tych rynkach.

Niezbędnym elementem rynku właściwego jest również jego **wymiar geograficzny**, oznaczający konieczność wskazania obszaru, na którym warunki konkurencji, mające zastosowanie do określonych towarów, są jednakowe dla wszystkich przedsiębiorców.

Definicja ustawowa odnosi rynek geograficzny do rynku towarów oferowanych na danym obszarze. W rozpatrywanej sprawie granice tego obszaru wyznacza terytorialny zasięg uprawnień Burmistrza Miasta Żary do wydawania zezwoleń na odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz obszar na którym Gmina obowiązana jest wykonywać zadania dotyczące utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych. Tak więc **rynkiem geograficznym** jest obszar **Gminy Żary** o statucie miejskim.

Zatem w przedmiotowej sprawie rynkiem właściwym jest rynek organizacji usług wywozu i składowania odpadów komunalnych z obszaru Gminy Żary o statusie miejskim.

## 5. Ustalenie pozycji rynkowej Gminy Żary na rynku właściwym

Art. 4 pkt 10 ustawy *o ochronie (...)* 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 pkt 1 i ust.6 ustawy *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach* [zw. dalej także ustawą *o utrzymaniu czystości (...)*] na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości wymagane jest uzyskanie zezwolenia. Natomiast na podstawie art. 7 ust. 3a tej ustawy rada gminy określa - w drodze uchwały - wymagania jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie przedmiotowego zezwolenia, uwzględniając:

- 1) opis wyposażenia technicznego niezbędnego do realizacji zadań;
- 2) w przypadku zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości - również wynikające z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami miejsca odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych, do których odpady mają być przekazywane.

Z powyższej regulacji wynika zatem, iż Gmina Miejska Żary jest jedynym organem uprawnionym do wydawania zezwoleń w przedmiotowym zakresie na terenie miasta Żary. To z kolei powoduje, iż korzystając z ww. uprawnień, ma ona wpływ na strukturę rynku współzależnego, jakim jest rynek świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, iż ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. *o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie* (Dz. U. Nr 92, poz. 753) dokonała zmiany art. 7 ustawy *o utrzymaniu czystości (...)*, który w poprzednim brzmieniu dawał kompetencje określenia wymagań wobec przedsiębiorców w formie zarządzenia Wójtowi (Burmistrzowi, Prezydentowi). Po nowelizacji kompetencje określenia wymagań wobec przedsiębiorcy przypisane zostały Radzie Gminy, która przedmiotowe wymagania określa w formie uchwały. Na dzień wszczęcia niniejszego postępowania Rada Miasta Żary nie podjęła stosownej uchwały zastępującej ww. zarządzenie Burmistrza Miasta Żary. (dowód: karta 43-49)

W ocenie Prezesa Urzędu, wyżej wymienione uprawnienia organizacyjne (regulacyjne) Gminy stanowią pewien rodzaj aktywności, która jest przedmiotem zdefiniowanego wcześniej rynku właściwego. W świetle powyższego stwierdzić należy, że Gmina jest podmiotem, któremu można przypisać monopol prawny. Wyłącznie bowiem Gminie - ustawa *o utrzymaniu czystości (...)* - przyznaje cytowane wyżej uprawnienia władcze, którym muszą podporządkować się pozostali potencjalni uczestnicy lokalnego rynku

usług w zakresie odbioru odpadów komunalnych, tj. przedsiębiorcy wywożący odpady po stronie podażowej rynku i właściciele nieruchomości po jego stronie popytowej. Będąc monopolistą prawnym, Gmina wypełnia przesłanki dominacji rynkowej określone w przywołanym art. 4 pkt 10 ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów*.

W stanie faktycznym i prawnym niniejszej sprawy dominacja Gminy Miejskiej Żary, a faktycznie jej monopol, przejawia się w możliwości nakładania - nie bacząc na konkurentów (których nie posiada) oraz kontrahentów (którymi w tych relacjach są firmy świadczące usługi w zakresie odbioru odpadów komunalnych) - pewnych obowiązków, a następnie egzekwowaniu tych obowiązków pod rygorem cofnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności polegającej na świadczeniu usług w zakresie odbioru odpadów komunalnych. Gmina zatem skutecznie oddziałuje, na poziom konkurencji na opisanych rynkach wypełniając przesłanki dominacji rynkowej (tak też: wyrok SOKiK z dnia 28.11.2007 r. XVII Ama 78/06).

Reasumując, Gmina Żary o statucie miejskim **posiada pozycję dominującą na rynku właściwym**, w rozumieniu przywołanego wyżej art. 4 pkt 10 ustawy *o ochronie (...)*.

## **6. Rozpatrzenie naruszenia zakazu określonego w art. 9 ust 2 pkt 5 ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów*.**

Nadużycie pozycji dominującej określone w art. 9 ust. 2 pkt 5 ustawy *o ochronie (...)* polega na **przeciwdziałaniu ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji**. Sytuacja taka zachodzi, gdy przedsiębiorca posiadający pozycję dominującą na rynku, podejmuje na tym rynku działania skutkujące ograniczeniem konkurencji. Działania te nazywane powszechnie praktyką antykonkurencyjną, mogą wywoływać skutki zarówno na rynku zdominowanym przez danego przedsiębiorcę, jak również na innych rynkach, na które przedsiębiorca ten może wpływać ze względu na posiadaną pozycję na rynku zdominowanym.

Jak już wspomniano, w rozpatrywanej sprawie, istota zarzucanej praktyki sprowadza się do odmowy przez Gminę uwzględnienia wniosku przedsiębiorcy TEW Sp. z o.o. w sprawie wywozu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z obszaru miasta Żary na składowisko odpadów w Kiełczu i wskazania jako wyłącznego miejsca składowania tych odpadów składowiska w Żarach przy ul. Żurawiej.

Nadużycie pozycji dominującej ze wskazanego art. 9 ust. 2 pkt 5 ustawy *o ochronie (...)* oznacza, iż działania dominanta muszą powodować skutki antykonkurencyjne. Dla stwierdzenia wymienionej wyżej praktyki ograniczającej konkurencję muszą zostać spełnione łącznie wszystkie przesłanki wynikające z ustawy, a mianowicie:

- a)** posiadanie przez przedsiębiorcę pozycji dominującej na rynku krajowym lub lokalnym,
- b)** nadużywanie pozycji dominującej na rynku poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji (art.9 ust.2 pkt 5 ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów*).

### **Ad.a)**

Jak stwierdzono w poprzednim punkcie niniejszej decyzji, Gmina Miejska Żary posiada pozycję dominującą na lokalnym rynku organizacji usług odbierania i składowania odpadów komunalnych z obszaru miasta Żary. Tym samym pierwsza przesłanka praktyki z art.9 ust.2 pkt 5 ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów* została spełniona.

## Ad.b)

Omawiana praktyka może wywołać skutki zarówno na rynku zdominowanym przez danego przedsiębiorcę, jak również na innych rynkach, ponieważ przedsiębiorca może wpływać na inne rynki, ze względu na posiadaną pozycję na rynku zdominowanym.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. *o swobodzie działalności gospodarczej*, (Dz.U. Nr 173, poz.1807 ze zm.) podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa. Wolność gospodarcza jest nieodłączną cechą gospodarki rynkowej i jednocześnie jedną z ogólnych zasad prawa. Domniemywa się swobodę podejmowania i prowadzenia działalności przez przedsiębiorców, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Zgodnie z art. 22 Konstytucji RP, dopuszczalne jest ograniczenie wolności gospodarczej, jednakże musi być ono uczynione w drodze ustawy i ze względu na ważny interes publiczny.

W rozpatrywanej sprawie mamy do czynienia z działalnością, której podejmowanie z woli ustawodawcy podlega pewnym ograniczeniom.

Zgodnie z art.7 ust. 3a ustawy *o utrzymaniu czystości (...)*, na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości wymagane jest uzyskanie zezwolenia. Zezwolenia udziela w drodze decyzji wójt, burmistrz lub prezydent właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług, zgodnie z wymaganiami określonymi przez radę gminy.

Z kolei art. 8 ustawy *o utrzymaniu czystości (...)* precyzuje, co powinien zawierać składany przez przedsiębiorcę wniosek o udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Zgodnie z treścią tego przepisu, we wniosku przedsiębiorca powinien udokumentować m.in. gotowość przyjęcia odpadów przez podmiot prowadzący działalność w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, spełniający wymagania odnośnie miejsc odzysku i unieszkodliwiania, o których mowa w art. 9 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *o odpadach* (t.j. Dz.U. z 2007 r. Nr 39 poz. 251 z późn. zm.). Innymi wymaganiami są środki techniczne, jakimi dysponuje ubiegający się o zezwolenie na prowadzenie działalności objętej wnioskiem; informacje o technologiach stosowanych lub przewidzianych do stosowania przy świadczeniu usług w zakresie działalności objętej wnioskiem; wskazać sposób realizacji obowiązku ograniczenia masy odpadów ulegających biodegradacji składowanych na składowisku odpadów.

Zgodnie z art. 9 ust. 1c ustawy *o utrzymaniu czystości (...)*, właściwy organ może odmówić wydania zezwolenia, jeżeli zamierzony przez przedsiębiorcę sposób gospodarowania odpadami będzie niezgodny z wymaganiami ustawy i przepisami odrębnymi, oraz jest niezgodny z gminnym planem gospodarki odpadami. Plan gospodarki odpadami określa bowiem rozmieszczenie istniejących instalacji i urządzeń do odzysku lub unieszkodliwiania odpadów wraz z wykazem podmiotów prowadzących działalność w tym zakresie (art. 14 ust. 2 ustawy *o odpadach*). W planie gospodarki odpadami powinien być wskazany projektowany system gospodarki odpadami, w szczególności gospodarki odpadami komunalnymi i opakowaniowymi, uwzględniając ich zbieranie, transport, odzysk i unieszkodliwianie, ze wskazaniem miejsca unieszkodliwiania odpadów (Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 kwietnia 2003 r. *w sprawie sporządzania planów gospodarki odpadami* Dz.U. Nr 66, poz. 620).

Art. 9 ust.1 ustawy *o odpadach*, formułuje tzw. **zasadę bliskości**, zgodnie z którą odpady powinny być w pierwszej kolejności poddawane odzyskowi lub unieszkodliwiane w miejscu ich powstawania. Z kolei, 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, o której mowa w art. 143

ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska* (Dz.U. Nr 62 poz. 627 ze zm.), przekazywane do najbliższej położonych miejsc, w których mogą być poddane odzyskowi lub unieszkodliwione. Ponadto, zgodnie z art.9 ust.4, niesegregowane odpady komunalne, pozostałości z sortowania odpadów komunalnych oraz komunalne osady ściekowe powinny być poddane odzyskowi lub unieszkodliwianiu na obszarze tego województwa, na którym zostały wytworzone, w instalacjach spełniających wymagania najlepszej dostępnej techniki lub technologii, lub w miejscach najbliższej położonych miejsca ich wytworzenia.

W Gminie Żary o statucie miejskim, odpady komunalne z jej obszaru są wywożone na składowisko w Żarach przy ul. Żurawiej, administrowane przez gminną spółkę PEKOM S.A. Jest to składowisko przy którym działa sortownia odpadów należąca do prywatnej firmy EKO AS Sp. z o.o. w Żarach. Działające w sąsiednich gminach inne składowiska – zgodnie z WPGO – uznano za nie spełniające norm ochrony środowiska i przewidziano je do zamknięcia. Tak więc wymienione składowisko w Żarach pozostaje w tej części województwa lubuskiego (tj. południowo- zachodniej), jako jedyne spełniające wymogi środowiskowe. Z tego też względu w Gminie Miejskiej Żary, zgodnie z Uchwałą Nr XXXVIII/16/06 Rady Gminy z dnia 27 kwietnia 2006 r. oraz z zarządzeniem Burmistrza Miasta Żary z dnia 24 sierpnia 2006 r. Nr 241/06., ustalono, że odpady komunalne pochodzące z obszaru miasta Żary, powinny być wywożone wyłącznie na składowisko przy ul. Żurawiej. Tymczasowo tj. na czas przebudowy tego składowiska (ukończonej w kwietniu 2008 r.), warunkowo przewidziano możliwość wywozu odpadów komunalnych również na składowisko w Kartowicach k. Szprotawy.

Przedsiębiorca TEW Sp. z o.o. - na mocy decyzji Burmistrza Miasta Żary z 2007 r. – był zobowiązany wywozić odpady na składowisko przy ul. Żurawiej i przez 3 lata realizował ten obowiązek. Jednak w lutym 2010 r. złożył wniosek w sprawie zmiany wskazanego miejsca wywozu odpadów, tj. na składowisko w Kielczu. Składowisko to - zgodnie z WPGO - spełnia wymogi środowiskowe i w tym zakresie można uznać jego standard za zbliżony do składowiska w Żarach. Jednak Burmistrz, wydając odmowę zmiany ww. decyzji z 2007 r., wskazał jako jej powód okoliczność, iż składowisko w Kielczu p. Nową Solą odległe jest o ok. **54 km** od Żar i w związku z tym nie spełnia warunków określonych w art. 9 ustawy *o odpadach*.

Wskazana wyżej zasada bliskości pozostaje w związku z art. 9 ust. 1a pkt 5 ustawy *o utrzymaniu czystości (...)*, według którego zezwolenie na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości powinno określać **miejsca** odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych. W orzecznictwie przyjęto, że przyczyny użycia przez ustawodawcę liczby mnogiej mogą być bardzo różne i niekoniecznie oznaczają "co najmniej dwa". Jeżeli zatem jedno ze składowisk oferuje warunki - z punktu widzenia ochrony środowiska - wyraźnie lepsze od pozostałych, to wójt, burmistrz lub prezydent miasta, wskazując w zezwoleniu na to tylko składowisko, nie narusza art. 9 ust. 1a pkt 5 ustawy *o utrzymaniu czystości (...)*, ani art. 9 ust. 3 i 4 ustawy *o odpadach* (uchwała SN z dnia 21 listopada 2001 r., I KZP 26/01, publik. OSNKW 2002, nr 1-2, poz. 4.). W innym wyroku, z dnia 3 marca 2010 r. Sąd Najwyższy wyraźnie zaznaczył, że „Wyznaczenie tylko jednego miejsca odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych jest działaniem dozwolonym i organ gminy nie ma obowiązku wskazania więcej niż jednego miejsca odzysku. Gmina może ograniczyć liczbę składowisk, z których mogą korzystać przedsiębiorcy świadczący na jej terenie usługi odbioru odpadów komunalnych od mieszkańców. W rezultacie tego rodzaju zachowanie gminy nie może stanowić nadużycia pozycji dominującej”. (sygn. III SK 37/09, publik. LEX nr 585837)

Również Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził w wyroku z 16 kwietnia 2008 r., że: „Uwzględnienie zasady bliskości może prowadzić do wskazania jednego miejsca odzysku i unieszkodliwiania odpadów. Jeśli jedno ze składowisk oferuje warunki - z punktu widzenia

ochrony środowiska - wyraźnie lepsze od pozostałych, to właściwy organ wskazując w zezwoleniach na jedno składowisko - wyraźnie lepsze od pozostałych, nie narusza prawa, a wręcz do takiego działania jest obowiązany” (sygn. II OSK 140/08, publik. LEX nr 470946).

Niewątpliwie, w rozpatrywanym stanie faktycznym, można byłoby mówić o nadużyciu pozycji dominującej, gdyby w bliskim sąsiedztwie Miasta Żary znajdowało się inne składowisko spełniające standardy co najmniej zbliżone do składowiska przy ul. Żurawiej w Żarach. Jednak, jak wynika to z materiału dowodowego zgromadzonego w niniejszej sprawie, w pobliżu Miasta Żary nie ma żadnego składowiska odpadów o podobnych lub zbliżonych standardach. Wszystkie sąsiednie czynne składowiska są albo w fazie likwidacji, albo nie spełniają wystarczających standardów środowiskowych. Natomiast składowisko odpadów w Kielczu, które wskazał TEW Sp. z o.o. jako miejsce składowania odpadów z Miasta Żary, co prawda spełnia standardy technologiczne unieszkodliwiania odpadów, jednak – w związku z odległością tego składowiska wynoszącą 54 km od Żar - **nie spełnia ono kryterium bliskości** o którym stanowi art.9 ust.1 ustawy *o odpadach*.

Zdaniem Prezesa Urzędu odległość 54 km, mogłaby być uznana jako mieszcząca się w kryterium „najbliższych miejsc”, tylko w sytuacji gdyby nie było alternatywnego miejsca unieszkodliwiania odpadów z obszaru Gminy Żary lub w jej bezpośrednim sąsiedztwie. Taka sytuacja jednak nie ma miejsca, z racji funkcjonowania wspomnianego składowiska przy ul. Żurawiej. Po drugie – zgodnie z wojewódzkim planem gospodarki odpadami dla województwa lubuskiego, rejon powiatu Nowa Sól (na terenie którego położone jest składowisko w Kielczu) przyporządkowano innemu zakładowi zagospodarowania odpadów tj. Zakładowi Zagospodarowania Odpadów Obszar Wschodni (Zielona Góra). Natomiast obszar powiatów żarskiego (z Miastem Żary) i zagańskiego przyporządkowano do przeciwległego rejonu tj. zachodniej części woj. lubuskiego przypisanej – zgodnie z założeniami wojewódzkiego planu gospodarki odpadami – do Zakładu Zagospodarowania Odpadów w Marszowie

W związku z powyższym, Prezes Urzędu uważa, iż Gmina Żary **nie nadużyła posiadanej pozycji dominującej** odmawiając przedsiębiorcy TEW Sp. z o.o. składowania odpadów komunalnych pochodzących z Miasta Żary na wysypisku w Kielczu i wskazując jako miejsce składowania tych odpadów – wysypisko w Żarach przy ul. Żurawiej.

Zważyć należy również, iż skoro nie doszło do nadużywania pozycji dominującej na rynku właściwym, nie można także mówić o przeciwdziałaniu ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji. Tym samym nie została spełniona druga przesłanka do stwierdzenia praktyki ograniczającej konkurencję o której stanowi art.9 ust.2 pkt 5 ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów*.

Stosownie do art. 83, w związku z art. 84 ustawy *o ochronie* (...), w sprawach w niej nieuregulowanych, do postępowania przed Prezesem Urzędu stosuje się – z wyłączeniem spraw dotyczących dowodów – przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Z kolei dyspozycja art. 105 § 1 k.p.a. stanowi, iż organ administracji państwowej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania, gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe. Umorzenie postępowania na tej podstawie jest obligatoryjne, co oznacza, iż ustalenie przesłanki bezprzedmiotowości postępowania stwarza obowiązek zakończenia postępowania w danej instancji przez jego umorzenie, ponieważ brak jest podstaw do rozstrzygnięcia sprawy co do jej istoty. Dalsze prowadzenie postępowania w takim przypadku stanowiłoby o jego wadliwości, mającej istotny wpływ na wynik sprawy. Podkreślić przy tym należy, iż przesłanka umorzenia postępowania może istnieć jeszcze przed wszczęciem postępowania, co zostanie ujawnione w toczącym się postępowaniu, a może ona powstać także w czasie trwania postępowania, a więc w sprawie już zawisłej przed organami

administracyjnymi. Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 kwietnia 2003 r. (sygn. akt III SA 2225/01) bezprzedmiotowość postępowania administracyjnego oznacza, że brak jest któregoś z elementów materialnego stosunku prawnego, a w związku z tym nie można wydać decyzji załatwiającej sprawę przez rozstrzygnięcie jej co do istoty. Jest to orzeczenie formalne, kończące postępowanie bez jego merytorycznego rozstrzygnięcia.

W niniejszym postępowaniu, stwierdzenie braku wystąpienia jednej z przesłanek niezbędnej dla stwierdzenia praktyki ograniczającej konkurencję wymienionej w art. 9 ust. 2 pkt 5 ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów* oznacza brak podstaw do rozstrzygnięcia sprawy co do istoty, a więc zaszła konieczność umorzenia postępowania.

**Wobec powyższego orzeczono jak w sentencji decyzji.**

Stosownie do treści art. 81 ust. 1 ustawy antymonopolowej 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 daty jej doręczenia, za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów we Wrocławiu.

Z up. Prezesa Urzędu  
Ochrony Konkurencji i Konsumentów  
Dyrektor Delegatury we Wrocławiu  
Zbigniew Jurczyk

Otrzymuje:  
Gmina Miejska Żary  
ul. Rynek 1-5  
68-200 Żary