



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

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

Wrocław, dn 13.11.2009 r.

RWR 411 - 9/09/JB

DECYZJA RWR 30/2009

I. Na podstawie art. 10 w związku z art. 9 ust. 1 i 2 pkt 5 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 § 2 pkt 3 w związku z § 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), po przeprowadzeniu postępowania antymonopolowego wszczętego z urzędu,

- w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów,

uznaje się za ograniczającą konkurencję i naruszającą zakaz, o którym mowa w art. 9 ust. 1 i 2 pkt 5 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, praktykę polegającą na nadużywaniu przez Celowy Związek Gmin CZG-12 z siedzibą w Długoszynie pozycji dominującej na regionalnym rynku świadczenia usług składowania odpadów komunalnych pochodzących z obszaru gmin: Bledzew, Cybinka, Dębno, Górzycza, Krzeszyce, Lubniewice, Łagów, Międzyrzecz, Ośno Lubuskie, Rzepin, Słońsk, Sulęcín, Torzym, Witnica, Miasto Kostrzyn nad Odrą,

poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji, w wyniku stosowania wobec Zakładu Usług Komunalnych Sp. z o. o. z siedzibą w Sulęcínie opłat za dostarczanie do wysypiska - Zakład Utylizacji Odpadów Komunalnych w Długoszynie odpadów komunalnych zebranych na obszarze gminy Sulęcín, w wysokości niższej o 20%, aniżeli od innych przedsiębiorców dostarczających odpady komunalne zebrane z obszaru ww. gminy i **nakazuje się zaniechanie jej stosowania.**

II. Na podstawie art. 106 ust. 1 pkt 1 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 § 2 pkt 3 w związku z § 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), Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów nakłada na Celowy Związek Gmin CZG-12 z siedzibą Długoszynie karę pieniężną w wysokości 21 072,28 zł (słownie złotych: dwadzieścia jeden tysięcy siedemdziesiąt dwa 28/100), płatną do budżetu państwa za naruszenie zakazu określonego w art. 9 ust. 1 i 2 pkt 5 ww. ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów.

UZASADNIENIE

W dniu 7 maja 2009 r. do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów Delegatura we Wrocławiu wpłynęło zawiadomienie od spółki Veolia Usługi dla Środowiska S.A. Oddział w Gorzowie Wlkp. w sprawie podejrzenia stosowania praktyk ograniczających konkurencję przez Celowy Związek Gmin CZG – 12 z siedzibą w Długoszynie polegających m.in. na nadużywaniu przez ww. Związek pozycji dominującej na rynku właściwym poprzez stosowanie wobec Zakładu Usług Komunalnych Sp. z o.o. z siedzibą w Sulęcinie opłat za dostarczanie odpadów zebranych na terenie Gminy Sulęcín w wysokości niższej o 20%, aniżeli od innych podmiotów dostarczających odpady do Zakładu Utylizacji Odpadów Komunalnych w Długoszynie.

Po przeanalizowaniu informacji zawartych w ww. zawiadomieniu Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów postanowił wszcząć postępowanie wyjaśniające mające na celu wstępne ustalenie, czy doszło do naruszenia przepisów ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów.

Ponieważ postępowanie wyjaśniające w sprawie wstępnego ustalenia, czy działalność Celowego Związku Gmin CZG-12 z siedzibą w Długoszynie w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi może stanowić naruszenie przepisów ww. ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów wykazało, iż mogło nastąpić naruszenie przepisów tej ustawy, a w szczególności jej art. 9 ust. 1 i 2 pkt 5, postanowiono zakończyć postępowanie wyjaśniające oraz wszcząć postępowanie antymonopolowe.

Wobec powyższego Prezes UOKiK - postanowieniem Nr 174/2009 z dnia 31 lipca 2009 r. - wszczął postępowanie antymonopolowe w związku z podejrzeniem nadużywania przez Celowy Związek Gmin CZG-12 z siedzibą Długoszynie pozycji dominującej na lokalnym rynku świadczenia usług składowania odpadów komunalnych pochodzących z obszaru gmin: Bledzew, Cybinka, Dębno, Górzycy, Krzeszyce, Lubniewice, Łągów, Międzyrzecz, Ośno Lubuskie, Rzepin, Słońsk, Sulęcín, Torzym, Witnica, Miasto Kostrzyn nad Odrą, poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji, w wyniku stosowania wobec Zakładu Usług Komunalnych Sp. z o. o. z siedzibą w Sulęcínie opłat za dostarczanie na wysypisko - Zakład Utylizacji Odpadów Komunalnych w Długoszynie odpadów komunalnych zebranych na obszarze gminy Sulęcín, w wysokości niższej o 20%, aniżeli od innych przedsiębiorców dostarczających odpady komunalne zebrane z obszaru ww. gminy, co mogło naruszać zakaz określony w art. 9 ust.1 i 2 pkt 5 ww. ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów*.

Postanowieniem Nr 175/2009 z tego samego dnia zaliczono w poczet dowodów w postępowaniu antymonopolowym całość materiałów postępowania wyjaśniającego o sygn. RWR-400/26/09/JB poprzedzającego wszczęcie postępowania antymonopolowego.

Dowód: karty 1-3.

W odpowiedzi na stawiane zarzuty, Celowy Związek Gmin CZG-12 z siedzibą w Długoszynie stwierdził, iż nie nadużywa pozycji dominującej na rynku właściwym, ponieważ nie świadczy usług, które wykonuje spółka VEOLIA. Zawarte umowy z kontrahentami ww. Związku nie przeciwdziałają ukształtowaniu się warunków do powstania bądź rozwoju konkurencji, ponieważ z umów, które zawarł Związek w sposób jednoznaczny wynika, że podmioty dostarczające odpady z gminy Sulęcín są traktowane w jednakowy sposób. Stosowana bonifikata wynika z kontraktu społecznego, który zgodnie z par. 1 ust. 1 lit. C przyznaje gminie Sulęcín 20% bonifikatę w cenie za utylizację, transport i składowanie odpadów komunalnych zebranych na terenie tej Gminy.

Dowód: karta 24.

Pismem z dnia 25 września 2009 r. Prezes Urzędu poinformował stronę o prawie do zapoznania się z aktami postępowania oraz prawie wypowiedzenia się co do zebranego materiału dowodowego. Celowy Związek Gmin CZG-12 nie skorzystał z tego uprawnienia.

Dowód: karta 150.

Przeprowadzone przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów postępowanie dowodowe pozwoliło na ustalenie następującego stanu faktycznego:

1. Celowy Związek Gmin CZG – 12 z siedzibą w Długoszynie (dalej również jako „Związek” lub „CZG – 12”) został utworzony w 1997 r. i zarejestrowany w Rejestrze Związków Międzygminnych prowadzonego przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji w dniu 31 października 1997 r. pod pozycją 169. Obecnie członkami Związku są następujące gminy z terenu województwa lubuskiego (14) i zachodniopomorskiego (1):

- Cybinka,
- Bledzew,
- Dębno,
- Górzycza,
- Krzeszyce,
- Lubniewice,
- Łągów,
- Międzyrzecz,
- Ośno Lubuskie,
- Rzepin,
- Słońsk,
- Sulęcín,
- Torzym,
- Witnica,
- Miasto Kostrzyn n.Odrą.

Siedzibą Związku jest miasto Długoszyń, gm. Sulęcín. Do zadań Związku należy wspólne planowanie i wykonywanie zadań z zakresu ochrony środowiska, w szczególności realizacja kompleksowego regionalnego programu gospodarki odpadami. Zasadniczym zadaniem Związku było wybudowanie Zakładu Utylizacji Odpadów Komunalnych w Długoszynie (dalej również jako „ZUOK Długoszyń”) i następnie jego eksploatacja. ZUOK Długoszyń jest jednostką organizacyjną Związku.

Związek jest więc właścicielem i administratorem – zlokalizowanego w Długoszynie – wysypiska (składowiska) odpadów komunalnych pochodzących z terenu ww. gmin członkowskich.

(Dowód : sprawa RWR 400-26/09/JB karty 27, 34-39).

2. Podstawą prawną działalności związków międzygminnych (w tym CZG-12) jest ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.). Art. 64 ust. 1 powyższej ustawy określa, iż w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych gminy mogą tworzyć związki międzygminne. Prawa i obowiązki gmin uczestniczących w związku międzygminnym, związane z wykonywaniem zadań przekazanych związkowi, przechodzą na związek z dniem ogłoszenia statutu związku (art. 64 ust. 3 ww. ustawy).

Celowy Związek Gmin CZG – 12 posiada - zgodnie z art. 65 ust. 2 ww. ustawy - osobowość prawną, którą nabył z dniem wpisu do rejestru związków międzygminnych, tj. w dniu 31 października 1997 r. Przy wykonywaniu przypisanych mu zadań Związek działa w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

(Dowód : sprawa RWR 400-26/09/JB karta 34).

3. Zakład Usług Komunalnych Sp. z o.o. z siedzibą w Sulęcinie (dalej również jako „ZUK Sulęcín”) – jest spółką zarejestrowaną w Krajowym Rejestrze Sądowym pod numerem 0000111094. Przedmiotem działania Spółki jest m.in. odbiór i wywóz odpadów komunalnych z terenu gmin: Krzeszyce, Lubniewice, Łągów, Międzyrzecz, Ośno Lubuskie, Sulęcín i Torzym. Jedynym udziałowcem ZUK Sulęcín jest gmina Sulęcín.

(Dowód : sprawa RWR 400-26/09/JB karty 65-69).

4. ZUK Sulęcín otrzymuje 20 % bonifikatę za odpady komunalne zebrane na terenie gminy Sulęcín, dostarczone do ZUOK Długoszyn na podstawie łączącej strony (tj. ZUK i Związek) umowy numer UK/04/2003, w której znajduje się zapis kontraktów społecznych, zawartych w 2000 r. pomiędzy Gminą Sulęcín a Celowym Związkiem Gmin CZG –12, przyznający gminie Sulęcín bonifikatę w wysokości 20% ceny za utylizację, transport i składowanie odpadów komunalnych, zebranych na terenie tej gminy (vide: par. 1 ust. 1 lit. c „Kontraktu w sprawie wykorzystywania inwestycji proekologicznej z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi na rzecz rozwoju infrastruktury sołectwa Długoszyn oraz preferencji dla Gminy Sulęcín” zawartego pomiędzy Gminą Sulęcín a Celowym Związkiem Gmin CZG –12 w obecności przedstawicieli Sołectwa Długoszyn” o treści „przyznaje Gminie Sulęcín 20-proc. bonifikatę w cenie za utylizację, transport i składowanie odpadów komunalnych”).

(Dowód : sprawa RWR 400-26/09/JB karty 52-56, 65, 76-78).

5. Veolia Usługi dla Środowiska S.A. Oddział w Gorzowie Wlkp. (Zawiadamiający) jest prawnym następcą ALVATER SUŁO Polska Sp. z o.o. w Warszawie Oddział w Gorzowie Wlkp. Spółka świadczy usługi odbioru i wywozu odpadów komunalnych z terenu 13 gmin należących do Związku: Bledzew, Gorzyca, Krzeszyce, Lubniewice, Łągów, Międzyrzecz, Ośno Lubuskie, Rzepin, Słońsk, Sulęcín, Witnica, Kostrzyn nad Odrą i Torzym. Spółka Veolia ma zawartą w dniu 2 stycznia 2003 r. ze Związkiem umowę nr UK/01/2003, w której również znajduje się zapis przyznający Gminie Sulęcín bonifikatę w wysokości 20% ceny za utylizację, transport i składowanie odpadów komunalnych, zebranych na terenie

tej gminy (...). Niemniej jednak, pomimo istnienia ww. zapisu spółka Veolia – w przeciwieństwie do ZUK Sulęcín - nie otrzymuje przedmiotowej bonifikaty.

(Dowód : karty 7-18, sprawa RWR 400-26/09/JB karty: 50-51, 79-81).

6. ZUK Sulęcín nie posiada wiedzy, dlaczego spółka Veolia nie otrzymuje w ZUOK Długoszyń 20% bonifikaty za odpady zebrane na terenie gminy Sulęcín. Natomiast Celowy Związek Gmin CZG-12 stwierdził, iż Veolia nie otrzymuje przedmiotowej bonifikaty ponieważ nie żądała realizacji tego postanowienia umowy.

(Dowód :karta 33, sprawa RWR 400-26/09/JB karty: 47, 65).

7. Spółka Veolia stwierdziła w trakcie postępowania, że stanowisko Związku, iż brak żądania ze strony Altvater Sulo Polska Sp. z o.o. Oddział w Gorzowie Wlkp i później przez jego następcę prawnego (Zawiadamiającego), otrzymania przedmiotowej bonifikaty jest niezgodne ze stanem prawnym i faktycznym. Wskazana przez Związek umowa ze spółką Veolia nr UK/01/2003 zawiera bowiem par. 6 ust. 1 o następującej treści:

1. *Umowa niniejsza uznaje zapisy kontraktów społecznych, zawartych pomiędzy gminą Międzyrzecz a Sołectwem Bukowiec oraz pomiędzy gminą Sulęcín, Sołectwem Długoszyń i Celowym Związkiem Gmin CZG-12 polegającą na:*
 - 1) *przyznaniu Gminie Sulęcín bonifikaty w wysokości 20% ceny za utylizację, transport i składowanie odpadów komunalnych, zebranych na terenie tej gminy,*
 - 2) *nieodpłatnym przyjmowaniu odpadów komunalnych:*
 - a) *do ZUOK w Długoszyń od mieszkańców Długoszyń,*
 - b) *do bazy w Bukowcu od mieszkańców Bukowca.*

Zgodnie z ww. par. 6 ust. 1 pkt 2 Umowy Spółka Veolia (jak również i inne podmioty) nie płać ZUOK Długoszyń opłat za dostarczone odpady komunalne odbierane od właścicieli nieruchomości z miejscowości Długoszyń i Bukowiec. Niemniej jednak 20% bonifikatę opisaną w ww. par. 6 ust. 1 pkt 1 Związek stosuje już tylko wobec spółki ZUK Sulęcín. Spółka Veolia w piśmie z dnia 6 kwietnia 2009 r. wezwała Związek o zaprzestanie nadużywania pozycji dominującej na rynku właściwym przez stosowanie wobec ZUK Sulęcín opłat za dostarczanie odpadów zebranych na terenie gminy Sulęcín w wysokości niższej o 20%, aniżeli od innych podmiotów dostarczających odpady do ZUOK Długoszyń. Spółka Veolia nie otrzymała żadnej odpowiedzi od Związku na powyższe pismo.

(Dowód : sprawa RWR 400-26/09/JB karty 79-81).

8. Zakład Utylizacji Odpadów Komunalnych w Długoszyń prowadzony przez Celowy Związek Gmin CZG-12 jest jedynym miejscem unieszkodliwiania odpadów komunalnych dla gmin będących członkami Związku. Powyższe wynika z:

- zapisu pkt 2.2. we Wspólnym Międzygminnym Planie Gospodarki Odpadami dla Celowego Związku Gmin CZG-12, który mówi, że „Wszystkie odpady wytworzone na terenie Celowego Związku Gmin, w całości, zgodnie z niniejszym planem, jak i przyjętym „Regulaminem utrzymania czystości w gminach członkowskich CZG-12” muszą być unieszkodliwione w instalacji znajdującej się w ZUOK Długoszyń (gm. Sulęcín) zarządzanej przez Celowy Związek Gmin CZG-12”,
- treści umów zawartych z firmami wywozowymi na świadczenia usług składowania stałych odpadów komunalnych w ZUOK Długoszyń (ww. zapis zawarty jest w par. 1 pkt 1 tych Umów).

Ponadto, zezwolenia na odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu poszczególnych gmin – członków Związku, wydane przez odpowiednie organy tych gmin, wskazują ZUOK Długoszyn jako jedyne miejsce unieszkodliwiania odpadów komunalnych odbieranych z terenu gmin członkowskich. Jednocześnie spółka Veolia stwierdziła, iż nawet gdyby nie istniały unormowania prawne obligujące do unieszkodliwiania tych odpadów w ZUOK Długoszyn, to względy ekonomiczne (tj. najniższa cena oraz najmniejsza odległość) decydowałyby o opłacalności korzystania przez spółkę Veolia wyłącznie z tego składowiska.

(Dowód : karty: 32, 49, 76, 77, sprawa RWR 400-26/09/JB karty 50-51).

9. W tabeli nr 1 (poniżej) znajduje się wykaz podmiotów dostarczających najwięcej odpadów komunalnych z obszaru Związku do ZUOK Długoszyn :

Dostawcy odpadów komunalnych zmieszanych dostarczonych do ZUOK Długoszyn w 2008 r.

tabela nr 1

l.p.	Nazwa firmy	Ilość odpadów komunalnych dostarczonych do ZUOK Długoszyn w 2008 r. (w Mg)
1.	Veolia Usługi dla Środowiska - Gorzów Wlkp	*
2.	MZK Sp. z o.o. - Kostrzyn nad Odrą	*
3.	ZUK Sp. z o.o. Sulęcín	*
4.	PUK Sp. z o.o. Dębno	*
5.	„Efekt” Witnica	*
6.	Laguna Sp. z o.o. Gorzów Wlkp	*
7.	ZUK Cybinka	*
8.	TEW Gospodarowanie Odpadami Sp. z o.o.	*
9.	5 pozostałych dostawców	*

*tajemnica przedsiębiorstwa

Źródło danych w tabeli: sprawa RWR 400-26/09/JB k. 29.

(Dowód : sprawa RWR 400-26/09/JB karta 29).

10. Na przywóz odpadów komunalnych z terenu gminy Sulęcín do ZUOK Długoszyn Celowy Związek Gmin CZG-12 ma podpisane umowy ze spółkami: ZUK Sulęcín oraz Veolia. Powyższe dwie firmy posiadają wydane decyzje na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z obszaru gminy Sulęcín do ZUOK Długoszyn.

(Dowód : sprawa RWR 400-26/09/JB karta 73).

11. W 2008 r. ZUK Sulęcín dostarczył na wysypisko w Długoszynie (ZUOK) 4 442,45 Mg odpadów pochodzących z terenu gminy Sulęcín, natomiast spółka Veolia dostarczyła w tym okresie na ww. wysypisko jedynie 133,82 Mg odpadów pochodzących z tej gminy. Spółka Veolia stwierdziła, iż tak mała ilość odpadów komunalnych zebranych z terenu

gminy Sulęcín wynika m.in. z braku równych warunków konkurencji z ZUK Sulęcín. Jedynym sposobem weryfikacji na wysypisku w Długoszynie, czy odpady komunalne przywożone przez ZUK Sulęcín z terenu gminy Sulęcín faktycznie zostały zebrane na terenie tej gminy jest deklaracja ustna kierowcy.

(Dowód : karty: 23, sprawa RWR 400-26/09/JB karta 48).

12. W tabeli nr 2 (poniżej) znajdują się ceny za składowanie odpadów komunalnych pochodzących z obszaru gminy Sulęcín w ZUOK Długoszyń.

Wysokość cen netto za składowanie odpadów komunalnych pochodzących z obszaru gminy Sulęcín w ZUOK Długoszyń

Tabela nr 2

l.p.	Nazwa firmy	Cena 1 Mg odpadów komunalnych 1 stycznia 2008 r. (netto) (w zł.)	Cena 1 Mg odpadów komunalnych 1 stycznia 2009 r. (netto) (w zł.)
1.	ZUK Sulęcín	104,00	124,00
2.	Veolia	130,00	155,00

Źródło danych w tabeli: sprawa RWR 400-26/09/JB karty 29-30.

(Dowód : karty: 23, sprawa RWR 400-26/09/JB karty 29-30).

13. W tabeli nr 3 (poniżej) znajdują się ceny stosowane przez spółki: ZUK Sulęcín i Veolia za wywóz odpadów komunalnych z obszaru gminy Sulęcín.

Wysokość cen netto za wywóz odpadów komunalnych (poj. 120 l.) – gmina Sulęcín

Tabela nr 3

l.p.	Nazwa firmy	Cena 1 poj. 120 l. odpadów komunalnych 1 stycznia 2008 r. (netto) (w zł.)	Cena 1 poj. 120 l. odpadów komunalnych 1 stycznia 2009 r. (netto) (w zł.)
1.	ZUK Sulęcín	4,85	5,89
2.	Veolia	5,53	6,97

Źródło danych w tabeli: k. 77, sprawa RWR 400-26/09/JB karta 82.

Spółka Veolia stwierdziła, iż gdyby otrzymywała w ZUOK w Długoszynie 20% rabat to cena za wywóz jednego pojemnika o pojemności 120 l z terenu Gminy Sulęcín byłaby niższa i wyniosłaby w 2008 r. - 5,12 zł. a 2009 r. - 6,47 zł.

(Dowód : karta 77, sprawa RWR 400-26/09/JB karta 82).

Mając na uwadze powyższe ustalenia organ antymonopolowy zważył, co następuje:

1. Określenie zarzutu

Celowemu Związkowi Gmin CZG – 12 postawiony został zarzut nadużywania pozycji dominującej na lokalnym rynku świadczenia usług składowania odpadów komunalnych pochodzących z obszaru gmin: Bledzew, Cybinka, Dębno, Górzycy, Krzeszyce, Lubniewice, Łągów, Międzyrzecz, Ośno Lubuskie, Rzepin, Słońsk, Sulęcín, Torzym, Witnica, Miasto Kostrzyn nad Odrą, poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji, w wyniku stosowania wobec Zakładu Usług Komunalnych Sp. z o. o. z siedzibą w Sulęcínie opłat za dostarczanie do wysypiska - Zakład Utylizacji Odpadów Komunalnych w Długoszynie odpadów komunalnych zebranych na obszarze gminy Sulęcín, w wysokości niższej o 20%, aniżeli od innych przedsiębiorców dostarczających odpady komunalne zebrane z obszaru ww. gminy, co mogło stanowić naruszenie art. 9 ust. 1 i 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

2. Interes publicznoprawny

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).

Tym samym nie każde naruszenie prawa w stosunkach cywilno-prawnych kwalifikuje sprawę do postępowania w trybie ww. ustawy. Odmienne niż to ma miejsce w postępowaniu cywilnym ukierunkowanym na ochronę praw podmiotowych stron, postępowanie w trybie ustawy antymonopolowej ma za swój przedmiot ochronę interesu publicznoprawnego, co ma miejsce wtedy, gdy skutkami działań sprzecznych z ustawą dotknięty jest szerszy krąg uczestników rynku, bądź gdy wywołują one inne niekorzystne zjawiska na rynku wymagające ingerencji ze strony organów działających w trybie tej ustawy.

Czynnikiem umożliwiającym podejmowanie przez Związek działań będących przedmiotem postawionych w niniejszej sprawie zarzutów jest niewątpliwie jego siła rynkowa. Dla naruszenia interesu publicznego w takiej sytuacji wystarczające jest dowolne

nadużycie siły rynkowej w relacjach ze słabszymi uczestnikami rynku, bowiem już sam fakt nadużycia posiadanej na rynku pozycji dominującej narusza interes publiczny.

W niniejszym przypadku działania podejmowane przez Związek oddziałują na sytuację wszystkich przedsiębiorców działających na rynku wywozu odpadów komunalnych z terenu gminy Sulęcín, przywożących te odpady na wysypisko – ZUOK Długoszyn. Oceniane przez organ antymonopolowy, w ramach niniejszego postępowania, działania Związku kształtują sytuację faktyczną wszystkich przedsiębiorców wywożących odpady komunalne z terenu gminy Sulęcín, którzy dotychczas zawarli z nim umowy. Potencjalnie mogą one zagrażać również wszystkim tym przedsiębiorcom, którzy w przyszłości chcieliby świadczyć usługi wywozu odpadów komunalnych z terenu ww. Gminy. Jednocześnie skutki działania Związku na rynku wywozu odpadów komunalnych, czyli rynku powiązanim z niżej określonym rynkiem właściwym w rozważanej sprawie, mogą też wpływać na sytuację ostatecznych usługobiorców (tj. przedsiębiorców i konsumentów), którzy zawierają umowy na wywóz odpadów komunalnych.

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 dnia 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.

Fakt posiadania przez Celowy Związek Gmin CZG-12 statusu przedsiębiorcy nie był w trakcie postępowania kwestionowany. Prezes Urzędu wydając przedmiotową decyzję winien jednakże ocenić, czy ww. Związek jest przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

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*. Organizując zatem wywóz i składowanie odpadów komunalnych Gmina wykonuje zadanie własne, które na mocy art. 9 o samorządzie gminnym uznane zostało za *usługi o charakterze użyteczności publicznej* – z tego zaś względu na podstawie art. 4 pkt 1 Gmina kwalifikowana jest jako przedsiębiorca w rozumieniu ustawy o ochronie (...), tym samym działania Gminy 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 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).

Celowy Związek Gmin CZG – 12 z siedzibą w Długoszynie został utworzony w 1997 r. i zarejestrowany w Rejestrze Związków Międzygminnych prowadzonego przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji w dniu 31 października 1997 r. pod pozycją 169. Obecnie członkami Związku jest 15 gmin. Do zadań Związku należy wspólne planowanie i wykonywanie zadań z zakresu ochrony środowiska, w szczególności realizacja kompleksowego regionalnego programu gospodarki odpadami. Zasadniczym zadaniem Związku było wybudowanie Zakładu Utylizacji Odpadów Komunalnych w Długoszynie i następnie jego eksploatacja. ZUOK Długoszyn jest jednostką organizacyjną Związku.

Tak więc, Związek jest właścicielem i administratorem – zlokalizowanego w Długoszynie – wysypiska (składowiska) odpadów komunalnych pochodzących z terenu gmin członkowskich.

Podstawą prawną działalności związków międzygminnych (w tym CZG-12) jest ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.). Art. 64 ust. 1 powyższej ustawy określa, iż w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych gminy mogą tworzyć związki międzygminne. Prawa i obowiązki gmin uczestniczących w związku międzygminnym, związane z wykonywaniem zadań przekazanych związkowi, przechodzą na związek z dniem ogłoszenia statutu związku (art. 64 ust. 3 ww. ustawy).

Celowy Związek Gmin CZG 12 posiada - zgodnie z art. 65 ust. 2 ww. ustawy o samorządzie gminnym - osobowość prawną, którą nabył z dniem wpisu do rejestru związków międzygminnych, tj. w dniu 31 października 1997 r. Przy wykonywaniu przypisanych mu zadań Związek działa w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

A zatem - w świetle powyższego - związek międzygminny bezspornie jest przedsiębiorcą w rozumieniu art. 4 pkt 1 lit. a ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Oznacza to, iż przepisy tej ustawy odnoszą się do Celowego Związku Gmin CZG -12 wprost.

4. Ustalenie rynku właściwego

Praktyki ograniczające konkurencję ujawniają się na rynku właściwym. Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów definiuje rynek właściwy jako rynek towarów, które ze względu na ich przeznaczenie, cenę oraz właściwości, w tym jakość, są uznawane przez ich nabywców za substytuty oraz są oferowane na obszarze, na którym, ze względu na ich rodzaj i właściwości, istnienie barier dostępu do rynku, preferencje konsumentów, znaczące różnice cen i koszty transportu, panują zbliżone warunki konkurencji (art. 4 pkt 9 ww. ustawy). Przez towary należy rozumieć zarówno rzeczy, jak i energię, papiery wartościowe i inne prawa majątkowe, usługi, a także roboty budowlane (art. 4 pkt 7 ww. ustawy). Pojęcie rynku właściwego odnosi się przedmiotowo do wszystkich wyrobów (usług) jednego rodzaju, które ze względu na swoje szczególne właściwości odróżniają się od innych wyrobów (usług) w taki sposób, że nie istnieje możliwość dowolnej ich zamiany. Rynek właściwy produktowo obejmuje wszystkie towary, które służą zaspokajaniu tych samych potrzeb nabywców, mają zbliżone właściwości, podobne ceny i reprezentują podobny poziom jakości. Niezbędnym elementem rynku właściwego jest także jego wymiar geograficzny, oznaczający konieczność wskazania obszaru, na którym warunki konkurencji, mające zastosowanie do określonych towarów, są jednakowe dla wszystkich konkurentów. Zatem, aby wyznaczyć rynek właściwy, określoną działalność poddaje się analizie z punktu widzenia produktowego (asortymentowego) a także geograficznego.

W przedmiotowej sprawie towarem oferowanym nabywcom przez Związek jest **usługa składowania odpadów komunalnych**. Tak więc w aspekcie produktowym Związek operuje na rynku świadczenia usług składowania odpadów komunalnych.

W ujęciu geograficznym rynek stanowi obszar 15 gmin członkowskich Związku: Bledzew, Cybinka, Dębno, Górzycy, Krzeszyce, Lubniewice, Łagów, Międzyrzecz, Ośno Lubuskie, Rzepin, Słońsk, Sulęcín, Torzym, Witnica, Miasto Kostrzyn nad Odrą, z którego przywożone są odpady komunalne na wysypisko – ZUOK w Długoszynie.

W orzecznictwie antymonopolowym przyjmuje się, że zakres geograficzny rynku składowania odpadów jest wyznaczany granicami gminy (wyrok SOKiK z 16.06.2005r. sygn. akt XVII Ama 73/03, wyrok SOKiK z 24.01.2007 r. sygn. akt XVII Ama 86/06). Wynika to przede wszystkim z istniejących uwarunkowań prawnych. Każda z gmin posiada w tym zakresie szczególny monopol prawny. Gminy mogą, jednakże nie muszą, w zależności od własnych możliwości, przyjmować odpadów z innych gmin. Nadto, realizowane przez gminy zadania w zakresie utrzymania czystości i porządku pozostają w ścisłym związku ze sferą ewentualnych zagrożeń sanitarnych i epidemiologicznych i między innymi z tego powodu wprowadzono ustawowy obowiązek poddawania odpadów procesom odzyskiwania lub unieszkodliwiania w miejscu, w którym one powstały. Odpady, które nie mogą być poddane odzyskowi lub unieszkodliwianiu w miejscu ich powstania, powinny być, uwzględniając najlepszą dostępną technikę lub technologię, przekazywane do najbliższych położonych miejsc, w których mogą być tym procesom poddane.

Rynek składowania (unieszkodliwiania) odpadów komunalnych może być rynkiem ponad lokalnym, a granice geograficzne tego rynku mogą być szersze, wykraczające poza obszar jednej gminy.

Jak już wskazano, międzygminne składowisko – ZUOK w Długoszynie przyjmuje odpady komunalne z obszaru nie jednej, lecz 15 ww. gmin członkowskich Związku. Pełni więc funkcję składowiska regionalnego.

Z powyższych względów Prezes Urzędu przyjął, że w niniejszej sprawie rynkiem właściwym jest regionalny rynek świadczenia usług składowania odpadów komunalnych pochodzących z obszaru gmin: Bledzew, Cybinka, Dębno, Górzycy, Krzeszyce, Lubniewice, Łagów, Międzyrzecz, Ośno Lubuskie, Rzepin, Słońsk, Sulęcín, Torzym, Witnica, Miasto Kostrzyn nad Odrą, na składowisku – ZUOK w Długoszynie.

W tym miejscu należy podnieść, iż w postanowieniu o wszczęciu postępowania w niniejszej sprawie rynek właściwy został określony od strony geograficznej jako rynek lokalny, a w sentencji decyzji jako rynek regionalny, Prezes Urzędu pragnie wskazać, iż stosownie do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 7 maja 2004 r. (Sygn. akt III SK 32/04, LEX nr 440864.) „art. 84 § 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów nie wymaga, aby określenie rynku właściwego musiało nastąpić już w postanowieniu o wszczęciu postępowania antymonopolowego. Co więcej, zwykle przesłanka ta stanowi dopiero przedmiot ustalenia w tym postępowaniu, a więc przy udziale strony”. Należy zaakcentować, iż wcale nie zmienił się zasięg terytorialny rynku, lecz jedynie słowo „lokalny” zostało zastąpione słowem „regionalny”.

W niniejszej sprawie rynkiem powiązanim (współzależnym) z rynkiem właściwym jest rynek świadczenia usług odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości położonych na terenie gminy Sulęcín, na którym to rynku powiązanim przejawiają się skutki praktyk Związku.

Rola jaką Związek odgrywa na rynku świadczenia usług składowania odpadów komunalnych ma istotne znaczenie z uwagi na obowiązywanie teorii dwóch rynków zależnych. Teoria ta została zaakceptowana przez europejskie organy antymonopolowe m.in. w sprawie ECS/AKZO, gdzie uznano, że pozycja dominująca na jednym rynku może być nadużyta wskutek postępowania przedsiębiorcy na innym rynku (sprawa nr IV/30.698, ECS/AKZO, Commission decision 1985, Official Journal of the European Communities, nr L 374, s. 16-17). Komisja Europejska i Europejski Trybunał Sprawiedliwości uznały, że „nadużycie pozycji dominującej na rynku surowców może ograniczać konkurencję na rynku, na którym są sprzedawane pochodne surowca, i te efekty muszą być wzięte pod uwagę w rozważaniach skutków naruszenia prawa, nawet jeśli rynek produktów pochodnych nie stanowi rynku samoistnego” (patrz: B. Majewska-Jurczyk, *Dominacja w polityce konkurencji Unii Europejskiej*, Wrocław 1998, s. 46-47 i podane tam orzecznictwo). Powyższa teoria znajduje zastosowanie również w niniejszej sprawie. Monopol Związku na rynku świadczenia usług składowania odpadów komunalnych pochodzących z obszaru gmin członkowskich wywiera bezpośredni wpływ na rynek współzależny, tj. rynek świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości położonych na terenie gminy Sulęcín, mogąc powodować zakłócenie konkurencji na tym rynku.

5. Ustalenie pozycji rynkowej Celowego Związku Gmin CZG-12 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%.

Na regionalnym rynku usług składowania odpadów komunalnych z terenu ww. 15 gmin członkowskich na składowisku – ZUOK w Długoszynie, Związek zajmuje pozycję monopolistyczną, albowiem jest administratorem **jedynego** składowiska urządzonego dla potrzeb tych gmin. Na tak wyznaczonym rynku właściwym Związek nie spotyka się z żadną konkurencją, w związku z czym zajmuje niekwestionowaną pozycję dominującą (pozycja monopolistyczna jest kwalifikowaną pozycją dominującą). Posiada zatem na ww. rynku siłę ekonomiczną, przy użyciu której może zapobiegać nie tylko efektywnej konkurencji, ale i działać w dużym stopniu niezależnie od zachowania swych kontrahentów, a w szczególności eksploatować swoją pozycję rynkową ich kosztem.

Związek wypełnia więc przesłanki dominacji rynkowej określone w przywołanym art. 4 pkt 10 ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów*. W stanie faktycznym i prawnym niniejszej sprawy dominacja Związku, a faktycznie jego monopol, przejawia się w możliwości nakładania - nie bacząc na konkurentów (których nie posiada) – na kontrahentów (którymi w tych relacjach są firmy świadczące usługi w zakresie odbioru odpadów komunalnych) – określonych warunków, w tym cenowych.

Skutkiem powyższego, Związek – posiadając pozycję dominującą na rynku świadczenia usług składowania odpadów - oddziałuje na poziom konkurencji na współzależnym rynku świadczenia usług w zakresie odbioru odpadów komunalnych wypełniając przesłanki dominacji rynkowej określone w przywołanym art. 4 pkt 10 ustawy *o ochronie (...)*

6. Stwierdzenie praktyki ograniczającej konkurencję i nakazanie zaniechania jej stosowania.

Nadużycie pozycji dominującej określone w art. 9 ust. 1 i 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, 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.

W rozpatrywanej sprawie, istota zarzucanej praktyki sprowadza się do narzucania przez Związek przedsiębiorcom odbierającym odpady komunalne z terenu gminy Sulęcín, zróżnicowanych warunków cenowych na – administrowanym przez siebie – wysypisku (ZUOK) w Długoszynie.

Nadużyciem pozycji dominującej z art. 9 ust. 1 i 2 pkt 5 jest przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji. 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.1 i 2 pkt 5 ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów*).

Ad.a)

Jak stwierdzono w poprzednim punkcie niniejszej decyzji, Związek posiada pozycję dominującą na regionalnym rynku świadczenia usług składowania odpadów komunalnych z obszaru 15 gmin członkowskich na składowisku – ZUOK w Długoszynie. Tym samym pierwsza przesłanka praktyki z art. 9 ust.1 i 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, na które może on wpływać ze względu na posiadaną pozycję na rynku zdominowanym. Praktyka wymieniona w art.9 ust.2 pkt 5 polegać może zarówno na działaniu lub zaniechaniu. Oba rodzaje zachowań w równym stopniu, w zależności od okoliczności mogą wywierać negatywny wpływ na konkurencję.

Jak już wspomniano wyżej, w przedmiotowej sprawie, siła rynkowa Związku na rynku świadczenia składowania odpadów komunalnych wywiera skutek na rynku pochodnym, jakim jest rynek świadczenia usług w zakresie odbioru odpadów komunalnych, mogąc powodować zachwianie konkurencji na tym rynku.

Nadużyciem pozycji dominującej z art. 9 ust. 1 i 2 pkt 5 jest przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji. Z uwagi na pozycję rynkową jaką zajmuje Związek na lokalnym rynku świadczenia usług składowania odpadów komunalnych, jest oczywiste, że jego kontrahenci są silnie ekonomicznie i administracyjnie uzależnieni od Związku i funkcjonują w stosunkach umownych na nierównoprawnej pozycji. Jednakże istotą praktyki monopolistycznej jest nadużywanie władzy rynkowej, prowadzące do ograniczenia samodzielności ekonomicznej i prawnej pozostałych uczestników rynku (kontrahentów i konkurentów) oraz wymuszanie uczestnictwa w rynku na zasadach im narzuconych i mniej korzystnych, niżby to wynikało z działania nieskrępowanych mechanizmów rynkowych w warunkach istnienia wolnej konkurencji.

Zastosowanie wobec spółki Veolia ceny za składowanie odpadów komunalnych - zebranych z terenu gminy Sulęcín - na składowisku w Długoszynie w wysokości 155 zł za 1 Mg, podczas gdy wobec drugiego, konkurencyjnego wobec spółki Veolia, przedsiębiorcy (tj. ZUK Sulęcín) Związek stosuje cenę w wysokości 124 zł za 1 Mg (tj. z 20% rabatem), ma charakter antykonkurencyjny i tym samym znacznie utrudnia spółce Veolia konkurowanie z ZUK Sulęcín na rynku wywozu odpadów komunalnych zebranych z terenu gminy Sulęcín. Potwierdzeniem a zarazem skutkiem powyższego jest m.in. ilość odpadów komunalnych zebranych przez obie Spółki na terenie ww. gminy. Mianowicie, w 2008 r. ZUK Sulęcín dostarczył na wysypisko w Długoszynie 4 442,45 Mg odpadów komunalnych pochodzących z gminy Sulęcín, natomiast spółka Veolia dostarczyła jedynie 133,82 Mg takich odpadów. Związek zbudował więc w ten sposób dla ZUK Sulęcín silną przewagę cenową w stosunku do spółki Veolia, której nie można na tym rynku zrównoważyć innymi czynnikami.

Zdaniem organu antymonopolowego nie ma ani prawnego, ani ekonomicznego uzasadnienia dyskryminowania spółki Veolia poprzez narzucenie jej przez Związek – opisanych powyżej - niejednorodnych i uciążliwych warunków cenowych na wysypisku w Długoszynie. Niewątpliwie Związek preferując spółkę ZUK Sulęcín oddziałuje w sposób negatywny na rozwój konkurencji na rynku świadczenia usług wywozu odpadów komunalnych z terenu gminy Sulęcín.

Organ antymonopolowy nie neguje możliwości różnicowania cen. W tym miejscu należy jednakże zaakcentować, iż w niniejszej sprawie nie ma żadnych obiektywnych powodów dla różnicowania cen wobec przedsiębiorców świadczących usługi wywozu

odpadów komunalnych z terenu gminy Sulęcín, również nie wskazał ich Związek. Należy dodać, że przyczynami różnicowania opłat mogą być tylko czynniki ekonomiczne, które uzasadniają takie różnicowanie.

Powyższe stanowisko organu antymonopolowego jest zgodne z orzecznictwem Sądu Antymonopolowego (obecnie Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów), który jednoznacznie stwierdza, iż „podmiot posiadający pozycje dominującą nie ma możliwości stosowania cen (w tym upustów i bonifikat), które powodują podmiotowy podział rynku lub też **powodujących uprzywilejowanie niektórych z nich** (wyrok S.A. z dnia 9 maja 2001 r. sygn. akt XVII Ama 76/00).

Zatem nie ma wątpliwości, że Związek będąc właścicielem i jednocześnie zarządcą wysypiska odpadów komunalnych – ZUOK Długoszyn, ma możliwość wpływania na poziom konkurencji na rynku wywozu odpadów komunalnych na obszarze gminy Sulęcín.

Przedstawione powyżej działanie Uczestnika jest niezgodne z ustawą antymonopolową, ponieważ **ogranicza** wolną konkurencję na rynku i nie daje oparcia działalności gospodarczej na mechanizmach rynkowych. Nie zapewnia równych szans przedsiębiorcom będącym konkurentami w prowadzeniu przez nich działalności gospodarczej, opartej na zasadach nieskrępowanej konkurencji.

Reasumując, zdaniem Prezesa Urzędu, **została spełniona druga przesłanka analizowanego przepisu art. 9 ust. 1 i 2 pkt 5 ustawy antymonopolowej, tj. nadużywanie pozycji dominującej na rynku polegającej na przeciwdziałaniu ukształtowania się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji.**

W tym miejscu należy dodatkowo zaznaczyć, iż ze względu na obowiązek wywozu odpadów komunalnych z terenu 15 gmin członkowskich Związku **wyłącznie** na wysypisko – ZUOK Długoszyn można jednoznacznie stwierdzić, iż brak jest alternatywnego miejsca składowania odpadów komunalnych pochodzących z obszaru tych gmin.

W świetle przedstawionych wyżej faktów, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów uznał, że zostały spełnione łącznie wszystkie wymagane przesłanki dla zakwalifikowania działań Związku jako praktyki ograniczającej konkurencję określonej w art. 9 ust. 1 i 2 pkt 5 ustawy antymonopolowej.

Mając powyższe na uwadze Prezes UOKiK orzekł jak w pkt I sentencji.

7. Kara pieniężna.

Zgodnie z art. 106 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie (...) Prezes Urzędu może nałożyć na przedsiębiorcę, w drodze decyzji, karę pieniężną w wysokości nie większej niż 10 % przychodu osiągniętego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary, jeżeli przedsiębiorca ten, choćby nieumyślnie: dopuścił się naruszenia zakazu określonego m.in. w art. 9. Kara pieniężna jest płatna z dochodu po opodatkowaniu lub innej formy nadwyżki dochodów nad wydatkami zmniejszonej o podatki (art. 112 ust. 1 ustawy o ochronie...).

Nakładanie kar w trybie art. 106 ustawy o ochronie (...) odbywa się w trybie uznania administracyjnego (fakultatywnie), co oznacza, że zarówno o fakcie jej nałożenia jak i o jej wysokości decyduje w konkretnej sprawie Prezes Urzędu. Kara pieniężna przewidziana w art. 106 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie (...) jest zatem sankcją nakładaną na przedsiębiorcę za stosowanie m.in. praktyk naruszających normę art. 9 ustawy o ochronie (...). Działanie przez Prezesa Urzędu w ramach uznania administracyjnego nie

jest równoznaczne z dowolnością. W tym zakresie kieruje się on zasadą równości i proporcjonalności. Rozważając kwestię nałożenia kary organ antymonopolowy musi wziąć pod uwagę, czy w danych okolicznościach sprawy konieczne albo celowe jest jej nałożenie, a jeżeli tak, to w jakiej wysokości kara spełni założone funkcje. Przy ustalaniu wysokości kar pieniężnych, o których mowa w art. 106-108 ustawy o ochronie konkurencji, Prezes Urzędu powinien wziąć pod uwagę w szczególności okres, stopień oraz okoliczność uprzedniego naruszenia przepisów ustawy (art. 111 ww. ustawy). W judykaturze wskazuje się, że w przypadku kar za stosowanie praktyk ograniczających konkurencję przesłankami, które należy brać pod uwagę, są: potencjał ekonomiczny przedsiębiorcy, skutki praktyki dla konkurencji lub kontrahentów, dopuszczalny poziom kary wynikający z przepisów ustawy oraz cele jakie kara ma osiągnąć (Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 czerwca 2000 r., sygn. akt I CKN 793/98).

Podkreślenia wymaga, iż kara pieniężna ma na celu zniechęcenie przedsiębiorców do naruszania przepisów ustawy. Kara ta ma charakter fakultatywny, jednakże zważywszy na jej prewencyjną, represyjną i dyscyplinującą funkcję, nałożenie kary w niniejszej sprawie jest zdaniem Prezesa Urzędu w pełni uzasadnione. Powyższy pogląd Prezesa Urzędu wywodzi ze względu na znaczną dolegliwość zarzucanej Związkowi praktyki zarówno dla przedsiębiorców jak i pośrednio dla konsumentów z terenu gminy Sulęcín, którzy na skutek ograniczenia konkurencji nie mogą skorzystać z jej potencjalnych dobroczynnych skutków w postaci chociażby niższej ceny czy też wyższej jakości usług odbierania stałych odpadów komunalnych.

Odnośnie wysokości kary Prezes Urzędu nałożył ją w dolnej granicy przewidzianej art. 106 ust. 1 ustawy o ochronie (...). Nałożona kara w wysokości 21 072,28 zł (słownie złotych: dwadzieścia jeden tysięcy siedemdziesiąt dwa 28/100) stanowi ok. 0,24 % przychodów Celowego Związku Gmin CZG-12 osiągniętych w 2008 roku. W roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary, tj. w 2008, przychód Związku wynosił 8 780 116,57 zł.

Prezes Urzędu zaliczył przedmiotową praktykę Związku do poważnych naruszeń prawa antymonopolowego, gdyż należy ona do praktyk antykonkurencyjnych (tzw. praktyk ograniczających), tj. praktyk zapobiegających skutecznej konkurencji przez ograniczenie swobody działania kontrahentów i konkurentów. Praktyki te uderzają w aktualną bądź potencjalną konkurencję jako że uniemożliwiają lub utrudniają jej rozwój na danym rynku. Należy również zaznaczyć, iż Związek jako podmiot o wieloletnim doświadczeniu w podejmowaniu działalności organizacyjnej dla utrzymania porządku i czystości na swoim terenie, musi uwzględniać, iż podejmowanymi decyzjami nie może ograniczać rozwoju konkurencji na rynku usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych. Kierując się naturą przedmiotowego naruszenia Prezes Urzędu ustalił kwotę wyjściową kary w wysokości 26 340, 35 zł, co stanowi 0,3% przychodu i 3 % maksymalnego wymiaru kary.

Ustalając wymiar kary pieniężnej Prezes Urzędu zważył, iż stosowane przez Związek praktyki ograniczające konkurencję miały charakter antykonkurencyjny i polegały na wykorzystaniu posiadanej pozycji monopolistycznej (monopolu prawnego), w efekcie czego naruszony został interes publicznoprawny. Uwzględnił przy tym specyfikę rynku na którym nastąpiło naruszenie konkurencji jak i szkody dla uczestników rynku zależnego, a także wszystkich konsumentów z terenu gminy Sulęcín pozbawionych możliwości wyboru najatrakcyjniejszej oferty wywozu odpadów komunalnych z ich nieruchomości - będące konsekwencją naruszenia. Jednocześnie wzięto pod uwagę

niewielki zasięg geograficzny praktyki (gmina Sulęcín) w stosunku do zasięgu działania przedsiębiorcy (15 gmin). Tak więc, mając na uwadze specyfikę rynku, jak również niewielki zasięg geograficzny praktyki kwotę wyjściową kary zmniejszono o 20% (tj. o 5 268,07 zł.).

Pomimo długotrwałego charakteru przedmiotowej praktyki (tj. ponad rok), z uwagi na fakt, iż spółka Veolia dopiero w piśmie z dnia 6 kwietnia 2009 r. wezwała Związek do zaprzestania nadużywania pozycji dominującej na rynku właściwym przez stosowanie wobec ZUK Sulęcín opłat za dostarczanie odpadów zebranych na terenie gminy Sulęcín w wysokości niższej o 20%, aniżeli od innych podmiotów dostarczających odpady do ZUOK Długoszyń, organ antymonopolowy pozostawił wymiar kary na niezmiennym poziomie.

Ważąc wysokość nałożonej kary pieniężnej Prezes Urzędu uwzględnił nie tylko charakter praktyki, ale również okoliczności obciążające i łagodzące, stanowiące ocenę podmiotowej strony czynu przedsiębiorcy. W niniejszej sprawie nie stwierdzono jednakże dodatkowych okoliczności obciążających i łagodzących.

Mając na uwadze wszystkie powyższe okoliczności, Prezes Urzędu uznał, że waga stwierdzonego niniejszą decyzją naruszenia ustawy o ochronie konkurencji przesądza o zasadności nałożenia na Związek kary pieniężnej w wysokości 21 072,28 zł (słownie złotych: dwadzieścia jeden tysięcy siedemdziesiąt dwa 28/100). W ocenie Prezesa Urzędu ustalona kara pełni rolę represyjno-wychowawczą i jest wystarczająca do wymuszenia przestrzegania obowiązującego porządku prawnego, a także pozostaje w proporcji do możliwości finansowych Związku.

W świetle wszystkich wskazanych wyżej okoliczności zarówno nałożenie kary, jak i jej wysokość, jest w pełni uzasadnione.

Mając powyższe na uwadze orzeczono, jak w pkt II sentencji.

Zgodnie z art. 112 ust. 3 ustawy o ochronie (...) karę pieniężną należy uiścić w terminie 14 dni od dnia uprawomocnienia się niniejszej decyzji, na konto Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Warszawie prowadzone w **NBP O/O Warszawa o numerze 51-101010-0078782231000000.**

Stosownie do treści art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w związku z art. 479²⁸ § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.) – 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 UOKiK
Dyrektor Delegatury we Wrocławiu
Zbigniew Jurczyk

Otrzymuje:

Celowy Związek Gmin CZG-12
Długoszyń 80
69-200 Sulęcín