



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

ul. Długa 47, 85-034 Bydgoszcz
tel. (52) 345-56-44, Fax (52) 345-56-17
E-mail: bydgoszcz@uokik.gov.pl

Bydgoszcz, dnia 17 marca 2011 r.

Znak: RBG-411-08/07/PA

DECYZJA NR RBG-5/2011

I. Na podstawie art. 10 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331, z późn. zm.) oraz stosownie do art. 33 ust. 6 tej ustawy po przeprowadzeniu postępowania antymonopolowego wszczętego z urzędu

- w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów:

uznaje się za praktykę ograniczającą konkurencję i naruszającą zakaz, o którym mowa w art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, nadużywanie przez Gminę Miasta Olsztyn pozycji dominującej na lokalnym rynku organizowania usług wywozu i składowania odpadów komunalnych z terenu Gminy Miasta Olsztyn poprzez narzucanie przedsiębiorcom funkcjonującym na rynku świadczenia usług odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie Gminy Miasta Olsztyn obowiązku ich przekazywania do Olsztyńskiego Zakładu Komunalnego Sp. z o.o. w Olsztynie (poprzednio: Zakładu Gospodarki Odpadami Komunalnymi Sp. z o.o. w Olsztynie), jako jedynie uprawnionego do ich dalszego transportu do miejsca ostatecznego odzysku lub unieszkodliwiania **i nakazuje się jej zaniechania.**

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, z późn. zm.) oraz stosownie do art. 33 ust. 6 tej ustawy po przeprowadzeniu postępowania antymonopolowego wszczętego z urzędu, w związku ze stosowaniem praktyki ograniczającej konkurencję określonej w pkt I niniejszej decyzji

- w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów:

nakłada się na Gminę Miasta Olsztyn karę pieniężną w wysokości **418.263 złotych** (słownie: czterysta osiemnaście tysięcy dwieście sześćdziesiąt trzy złote), płatną do budżetu państwa.

UZASADNIENIE

Pismem z dnia 19 kwietnia 2007 r. zawiadamiający Amest Kętrzyn Sp. z o.o. w Kętrzynie wystąpiła do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów - Delegatury w Bydgoszczy (dalej również: Prezes UOKiK, Prezes Urzędu) z zawiadomieniem o stosowaniu przez Gminę Miasta Olsztyn i Zakład Gospodarki Odpadami Komunalnymi Sp. z o.o. w Olsztynie (dalej również: ZGOK Sp. z o.o.) praktyk ograniczających konkurencję, polegających na narzuceniu przedsiębiorcom działającym na rynku zbierania

i transportu odpadów komunalnych z terenu Gminy Miasta Olsztyn obowiązku ich przekazywania wyłącznie na składowisko w Łęgajnach, a po jego zamknięciu, do Zakładu Gospodarki Odpadami Komunalnymi Sp. z o.o. w Olsztynie, co ogranicza konkurencję na rynku odzysku i unieszkodliwiania odpadów.

Podobne zgłoszenie Prezes UOKiK otrzymał ze strony Stowarzyszenia Zacisze w Olsztynie, które zakwestionowało stworzenie Zakładowi Gospodarki Odpadami Komunalnymi Sp. z o.o. w Olsztynie pozycji monopolistycznej w odbiorze wszelkich odpadów komunalnych z terenu Gminy Miasta Olsztyn, co w ocenie zawiadamiającego mogło wpłynąć na wzrost opłat uiszczanych przez mieszkańców i obniżenie standardu ich obsługi.

W toku postępowań wyjaśniających prowadzonych w związku z otrzymaniem ww. zawiadomień, Prezes UOKiK otrzymał od przedsiębiorców prowadzących na terenie Gminy Miasta Olsztyna zbiórkę odpadów komunalnych informacje wskazujące, iż został im narzucony obowiązek korzystania z pośrednictwa ZGOK Sp. z o.o. w przekazywaniu odpadów, co wywołało znaczne zwiększenie kosztów świadczonych przez nich usług, które to koszty przełożyły się na podwyższenie opłat uiszczanych przez właścicieli nieruchomości za wywóz odpadów. Co więcej, zwiększenie tych kosztów w ocenie części z przedsiębiorców, o których mowa, wynika nie tyle ze zwiększenia odległości od Olsztyna do ostatecznego składowiska położonego w Mławie, lecz raczej z wysokich kosztów samej przesyłki ZGOK Sp. z o.o.

Mając na uwadze powyższe, Prezes UOKiK wszczął z urzędu postępowanie antymonopolowe w związku z podejrzeniem stosowania przez Gminę Miasto Olsztyn praktyki ograniczającej konkurencję, polegającej na nadużywaniu pozycji dominującej na lokalnym rynku organizowania usług wywozu i składowania odpadów komunalnych z terenu Gminy Miasto Olsztyn poprzez narzucanie przedsiębiorcom funkcjonującym na rynku świadczenia usług odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości obowiązku ich przekazywania do Zakładu Gospodarki Odpadami Komunalnymi Sp. z o.o. w Olsztynie, jako jedynego uprawnionego do ich dalszego transportu do miejsca ostatecznego odzysku lub unieszkodliwiania, co może stanowić o naruszeniu art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 i pkt 5 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów.

Postanowieniem z dnia 11 lipca 2008 r. Prezes UOKiK włączył do akt postępowania antymonopolowego o sygn. RBG-411-01/07/PA informacje i dokumenty uzyskane w toku postępowania wyjaśniającego o sygn. RBG-400-13/07/AB.

Decyzją nr 7/2009 z dnia 4 czerwca 2009 r., Prezes UOKiK:

1. przyjął zobowiązanie Gminy Miasta Olsztyn do zmiany § 17 ust 1 uchwały Nr LVIII/773/06 Rady Miasta Olsztyn z dnia 29 marca 2006 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Olsztyn, w terminie 6 miesięcy, w następujący sposób: „Odpady komunalne, wielkogabarytowe, budowlane odbierane od właścicieli nieruchomości przez podmioty uprawnione podlegają unieszkodliwianiu na składowiskach odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne wskazanych w Wojewódzkim Planie Gospodarki Odpadami opracowanym dla Województwa Warmińsko – Mazurskiego lub będą przekazywane do Zakładu Gospodarki Odpadami Komunalnymi sp. z o.o. przy ul. Lubelskiej 43 D” i określił termin jego wykonania do dnia 30 listopada 2009 r.;
2. nałożył na Gminę Miasta Olsztyn obowiązek złożenia do dnia 10 grudnia 2009 r. sprawozdania o realizacji przyjętego zobowiązania.

Podstawę przywołanego wyżej rozstrzygnięcia stanowił przepis art. 12 ust. 1-3 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331, z późn. zm.) [dalej: ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów].

Wydając ww. decyzję, Prezes UOKiK wziął pod uwagę, iż wyznaczanie miejsc odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych podlega regulacji ustawowej w drodze przepisów ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminie (tekst jednolity: Dz. U. z 2005r., Nr 236, poz. 2008 z późn. zm.). Analiza treści przepisów art. 7 ust. 3a pkt 2 oraz 9 ust. 1a pkt 5 tej ustawy pozwala przyjąć, iż nakłada ona na organy gminy obowiązek wyznaczania tych miejsc w zgodzie z wojewódzkim planem gospodarki odpadami. W ocenie Prezesa UOKiK, ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w pewnym stopniu ogranicza swobodę działania gminy w zakresie organizowania rynku usług wywozu i składowania odpadów komunalnych. Należało zatem uznać, że przyjęte przez Gminę Miasta Olsztyn w drodze przedmiotowej decyzji rozwiązania były równoznaczne z podjęciem działań zmierzających do zapobieżenia uprawdopodobnionym w toku postępowania antymonopolowego naruszeniom przepisu art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Wprowadzenie ich w życie miało natomiast stymulować konkurencję na rynku świadczenia usług odbioru odpadów komunalnych, umożliwiając tym samym funkcjonującym na nim przedsiębiorcom poszukiwanie lepszej oferty zagospodarowania odpadów. Ponadto składowiska, które spełniają wszelkie wymogi prawne i zostały przewidziane w Wojewódzkim Planie Gospodarki Odpadami opracowanym dla Województwa Warmińsko – Mazurskiego do odbioru odpadów z terenu Gminy Miasta Olsztyn mogłyby mieć możliwość świadczenia usługi większej liczbie kontrahentów. Jednocześnie, w przypadku gdyby przedsiębiorstwo zajmujące się odbiorem odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości nie dysponowało odpowiednimi środkami technicznymi pozwalającymi na bezpieczny transport odpadów na składowiska, mogło skorzystać z usługi pośrednictwa Zakładu Gospodarki Odpadami Komunalnymi Sp. z o.o. w Olsztynie, zajmującego się prasowaniem oraz sortowaniem odpadów.

Pismem z dnia 30 listopada 2009 r. Gmina Miasta Olsztyn wniosła o uchylenie w oparciu o przepis art. 12 ust. 6 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów decyzji Prezesa UOKiK nr 7/2009 z dnia 4 czerwca 2009 r. i o orzeczeniu co do istoty sprawy, tj. poprzez przedłużenie terminu wykonania obowiązku do końca lipca 2010 r. Jednocześnie pismem z dnia 25 listopada 2009 r. Mirosław Marszlewski prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą Kontenerowy Wywóz Odpadów w Olsztynie (dalej również: Kontenerowy Wywóz Odpadów Mirosław Marszlewski) oraz pismem z dnia 19 stycznia 2010 r. PGM Sp. z o.o. SKA w Olsztynie, uczestnicy rynku odbierania odpadów komunalnych z terenu Gminy Miasta Olsztyn, zawiadomili Prezesa UOKiK, że pomimo jasnego i precyzyjnego brzmienia nałożonego zobowiązania i terminu jego wykonania Gmina Miasta Olsztyn nie wykonała decyzji nr 7/2009 z dnia 4 czerwca 2009 r. Ponadto zawiadamiający wskazali, że Gmina Miasta Olsztyn przystąpiła do działań, mających wymusić na podmiotach, zajmujących się odbieraniem odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, bezwzględne wykonywanie § 17 ust 1 uchwały Nr LVIII/773/06 Rady Miasta Olsztyn z dnia 29 marca 2006 r. i dostarczanie wszystkich odpadów do Zakładu Gospodarki Odpadami Komunalnymi Sp. z o.o. w Olsztynie, pod rygorem cofnięcia zezwolenia na odbieranie odpadów.

Podobne zgłoszenie Prezes UOKiK otrzymał ze strony Stowarzyszenia Zacisze w Olsztynie, które kwestionowało kalkulację ceny za odbiór jednej tony odpadów komunalnych ZGOK Sp. z o.o. na poziomie 314 zł czyli o ok. 75% drożej niż na przykład w miejscu zagospodarowania odpadów przewidzianym w wojewódzkim planie gospodarki

odpadami, tj. w Zakładzie Unieszkodliwiania Odpadów Komunalnych RUDNO Sp. z o.o., gdzie cena wynosi 180 zł/tona odpadów komunalnych.

Prezes UOKiK uznał, że Gmina Miasta Olsztyn nie wykonała decyzji 7/2009 z dnia 4 czerwca 2009 r. Natomiast podpisanie przez ZGOK Sp. z o.o., której Gmina Miasta Olsztyn jest 100% udziałowcem, umowy z dnia 30 lipca 2009 r. dotyczącej przygotowania projektu indywidualnego w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013 w niniejszej sprawie nie stanowi „okoliczności mających istotny wpływ na wydanie decyzji” w rozumieniu przepisu art. 12 ust. 6 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. W związku z powyższym, koniecznym i uzasadnionym było uchycenie decyzji nr 7/2009 z dnia 4 czerwca 2009 r. na podstawie art. 12 ust. 5 pkt 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów decyzją Prezesa UOKiK nr RBG-3/2010 z dnia 25 maja 2010 r.

Zgodnie z dyspozycją przepisu art. 12 ust. 7 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, Prezes UOKiK kontynuował postępowanie antymonopolowe zmierzające do orzeczenia co do istoty sprawy. W jego toku Prezes UOKiK podjął przekrojowe badania mające na celu poznanie specyfiki funkcjonowania lokalnych rynków odbioru odpadów komunalnych z terenu Gminy Miasta Olsztyn oraz lokalnego rynku odzysku i unieszkodliwiania odpadów.

Prezes UOKiK poinformował stronę o prawie złożenia końcowego oświadczenia i zapoznania się z materiałem zgromadzonym w aktach sprawy pismem z dnia 8 grudnia 2010r. Strona zajęła ostateczne stanowisko w sprawie pismem z dnia 7 lutego 2011r.

Stanowisko strony:

Zdaniem Gminy Miasta Olsztyn, wyrażonym w piśmie z dnia 30 listopada 2009r., narzucanie przedsiębiorcom funkcjonującym na rynku świadczenia usług odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie Gminy Miasta Olsztyn obowiązku ich przekazywania do Olsztyńskiego Zakładu Komunalnego Sp. z o.o. w Olsztynie (poprzednio: Zakładu Gospodarki Odpadami Komunalnymi Sp. z o.o. w Olsztynie) [dalej również: OZK Sp. z o.o.] miało gwarantować finansowanie projektu indywidualnego w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013. Realizatorem powyższego przedsięwzięcia miał być ZGOK Sp. z o.o. w Olsztynie, który powinien wyasygnować stosowne środki (ponad 200 ml zł.). W ocenie Gminy Miasta Olsztyn, aby zagwarantować zatwierdzenie projektu do dofinansowania, nie było w praktyce możliwe wprowadzenie zmian w źródłach i poziomie przychodów ZGOK Sp. z o.o. w Olsztynie (k. 806-809).

Pismem z dnia 7 lutego 2011r. Gmina Miasta Olsztyn zajęła ostateczne stanowisko w sprawie, w którym stwierdziła, że:

- 1) ograniczenia wprowadzone na mocy § 17 ust. 1 uchwały Nr LVIII/773/06 Rady Miasta Olsztyn z dnia 22 maja 2006r. w sprawie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Olsztyn były konieczne dla powodzenia przedsięwzięcia inwestycyjnego Stacji Transferowej, której budowę rozpoczęto w 2006r. i sfinalizowano w latach następnych;
- 2) Stacja Transferowa ZGOK Sp. z o.o., a obecnie OZK Sp. z o.o., wbrew swojej nazwie nie służyła i nie służy wyłącznie transferowi odpadów w potocznym tego słowa znaczeniu, tj. nie była jedynie punktem przeładunkowym odpadów, od którego transport odpadów nieprzetworzonych miał odbywać się środkami OZK Sp. z o.o., lecz od początku traktowana była jako punkt segregacji i odzysku odpadów;

- 3) realizacja tego przedsięwzięcia pozwoliła na uzyskanie wskaźnika odzysku na poziomie 38%;
- 4) zagwarantowanie Stacji Transferowej strumienia odpadów na poziomie zbliżonym do ilości odpadów wytwarzanych w Olsztynie i równocześnie zbliżonych do maksymalnej wydajności tej Stacji pozwoliłoby na obniżenie cen, dzięki zmniejszeniu globalnej kwoty płaconej opłaty marszałkowskiej i odpowiedniemu rozłożeniu kosztów stałych funkcjonowania Stacji Transferowej na większą ilość przetwarzanych odpadów;
- 5) wycofanie się z uregulowań § 17 ust. 1 uchwały Nr LVIII/773/06 Rady Miasta Olszyn, realizującej ustawową zasadę bliskości, spowodowałoby skierowanie znaczącej części strumienia odpadów z pominięciem instalacji Stacji Transferowej, co spowodowałoby istotne zmniejszenie faktycznego odzysku odpadów wytwarzanych na terenie Olsztyna (do około 20%) pomimo istnienia technicznych możliwości prowadzenia odzysku na poziomie około 40% i istotny wzrost kosztów jednostkowych przetwarzanych odpadów (k. 2208-2220).

Jednocześnie Gmina Miasta Olszyn powołała się na instytucję obiektywnego uzasadnienia jako przesłankę wyłączającą możliwość stwierdzenia praktyki ograniczającej konkurencję.

W toku niniejszego postępowania Prezes UOKiK ustalił, co następuje:

Zgodnie z Planem Gospodarki Odpadami dla Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2007-2010 (dalej również: WPGO) podstawą gospodarki odpadami komunalnymi powinny stać się Zakłady Zagospodarowania Odpadów (ZZO) o przepustowości wystarczającej do przyjmowania i przetwarzania odpadów z obszaru zamieszkałego minimum przez 150 tys. mieszkańców. W województwie wyodrębniono 8 Rejonów gospodarowania odpadami, w tym Rejon C ZZO Olsztyn obejmujący:

1. Gminę Miasta Olsztyn 168 780
2. gminy z powiatu olsztyńskiego (Dobre Miasto, Dywity, Gietrzwałd, Purda, Stawiguda, Świątki): 47 304.

Zaznaczono ponadto, że docelowy Rejon C składać się ma z obecnych 3 Rejonów Gospodarki Odpadami, tj.: Rejonu N, Rejonu C, Rejonu S-E. Stosownie do zapisów Planu Gospodarki Odpadami dla województwa warmińsko-mazurskiego na lata 2007-2010 wszystkie gminy należące do tych 3 RGO wyraziły wolę budowania wspólnego systemu gospodarki odpadami, licząc na pozyskanie środków w ramach zadania zgłoszonego do Funduszu Spójności przez Gminę Miasta Olsztyn. Zatem, przyjęty podział w planie należy traktować jako doraźny, do momentu opracowania i wdrożenia podstaw funkcjonowania systemu gospodarki odpadami dla 40 samorządów w ramach przedsięwzięcia zgłoszonego do Funduszu Spójności.

Prezes UOKiK ustalił, że jednocześnie WPGO określa miejsca unieszkodliwiania zmieszanych odpadów komunalnych na okres do wybudowania zakładów regionalnych zagospodarowania odpadów. **Dla Rejonu C obejmującego Gminę Miasta Olsztyn oraz gminy z powiatu olsztyńskiego wyznaczono następujące miejsca unieszkodliwiania na okres przejściowy, wskazując pięć możliwych docelowych miejsc odzysku lub unieszkodliwiania odpadów: Mława; Sękity, gm. Bisztynek; Rudno, gm. Ostróda; Polska Wieś, gm. Mrągowo; Linowo, gm. Szczytno.**

Zgodnie z pismem Departamentu Ochrony Środowiska Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie z dnia 21 października 2010r. opracowywany jest projekt planu gospodarki odpadami dla województwa warmińsko-mazurskiego na lata 2011-2014. Niniejszy plan ma obejmować pięć rejonów gospodarki odpadami, a obecny Rejon C ulegnie znaczącym modyfikacjom. W projekcie przewiduje się przekształcenie Rejonu C na Region Centralny, który będzie obejmował 37 gmin, natomiast system gospodarki odpadami na jego terenie będzie opierał się na mechaniczno-biologicznym przetwarzaniu odpadów. Na terenie tego regionu będą zlokalizowane prawdopodobnie cztery stacje przeładunkowe odpadów komunalnych. Powyższe nie pozwala na jednoznaczne stwierdzenie, czy określone w WPGO możliwe miejsca do unieszkodliwiania odpadów dla Regionu Centralnego do momentu wybudowania Zakładu Zagospodarowania Odpadów ulegną zmianie.

Dowód: Plan gospodarki odpadami dla województwa warmińsko-mazurskiego na lata 2007-2010 (k. 2071-2085), pismo Departamentu Ochrony Środowiska Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie z dnia 21 października 2010 r. (k. 2040-2041)

Zgodnie z Planem gospodarki odpadami dla m. Olsztyna na lata 2004-2007 z perspektywą do 2010, przyjętym uchwałą Rady Miasta Olsztyn nr XX/227/03 z dnia 17 grudnia 2003 r., zmienionego uchwałą Rady Miasta Olsztyn nr LVII/761/06 z dnia 22 lutego 2006 r. składowisko odpadów komunalnych w Łęgajnach, przyjmujące odpady z terenu Olsztyna oraz z gmin Barczewo, Purda, Stawiguda należy do instalacji, na których prowadzenie wymagane jest uzyskanie w terminie do 30 kwietnia 2007 roku pozwolenia zintegrowanego. Wobec powyższego organ ochrony środowiska określi w drodze decyzji sposób dostosowania składowiska odpadów do wymogów przepisów o odpadach, a w szczególności wykonanie niezbędnego, brakującego wyposażenia składowiska koniecznego do jego prawidłowego funkcjonowania oraz termin zamykania i rekultywacji. Do czasu zakończenia budowy i oddania do użytkowania nowego Zakładu Unieszkodliwiania Odpadów, odpady z terenu miasta Olsztyn i okolicznych gmin będą trafiały na składowisko zarządzane przez ZGOK Sp. z o.o. lub inne wskazane przez ZGOK składowisko.

Zgodnie z uchwałą nr LXVIII/816/10 Rady Miasta Olsztyn z dnia 10 listopada 2010 r. w sprawie przyjęcia „Planu Gospodarki Odpadami dla miasta Olsztyna” uchylającą dotychczas obowiązujący gminny plan odpadami odpady komunalne odebrane od właścicieli nieruchomości z terenu miasta Olsztyn przyjmowane są do Sortowni Surowców Wtórnych Olsztyńskiego Zakładu Komunalnego Sp. z o.o. przy ul. Lubelskiej 43D, jak również transportowane są do instalacji położonych poza terenem miasta. Dominującym sposobem postępowania z odpadami komunalnymi wytworzonymi na terenie miasta Olsztyn jest ich unieszkodliwianie poprzez składowanie. Do 30 kwietnia 2007 powstające odpady komunalne były deponowane na składowisku w Łęgajnach (gmina Barczewo), a od 1 maja 2007 r. są przyjmowane na stację transferową i przekazywane do unieszkodliwiania poprzez składowanie na składowisku zarządzanych przez w USKOM w Mławie, zlokalizowanym w miejscowości Uniszki Cegielnia, gmina Wieczfnia Kościelna, powiat mławski, województwo mazowieckie.

Dowód: Plan gospodarki odpadami dla m. Olsztyna na lata 2004-2007 z perspektywą do 2010 przyjęty przez Radę Miasta Olsztyn uchwałą Nr XX/277/03 w dniu 17 grudnia 2003r. zaktualizowany uchwałą Rady Miasta Olsztyn Nr LVII/761/06 w dniu 22 lutego 2006r. (k. 448-538), Plan Gospodarki

Odpadami dla miasta Olsztyna przyjęty przez Radę Miasta Olsztyn uchwałą nr LXVIII/816/10 z dnia 10 listopada 2010r. (k. 2092-2177)

Zgodnie z §17 ust. 1 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Olsztyn, przyjętego uchwałą nr LVIII/773/06 Rady Miasta Olsztyn z dnia 29 marca 2006 r. odpady komunalne, wielkogabarytowe, budowlane odbierane od właścicieli nieruchomości przez podmioty uprawnione podlegają unieszkodliwieniu na składowisku odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne we wsi Łęgajny, na terenie Gminy Barczewo, do czasu jego funkcjonowania. Po zamknięciu składowiska w Łęgajnach odpady przez podmioty uprawnione będą przekazywane do Zakładu Gospodarki Odpadami Komunalnymi Sp. z o.o. przy ul. Lubelskiej 43 D do czasu uruchomienia Zakładu Unieszkodliwiania Odpadów dla Miasta Olsztyna.

Uchwałą nr LXVIII/817/10 Rady Miasta Olsztyn z dnia 10 listopada 2010 r. zmieniającą uchwałę nr LVIII/773/06 Rady Miasta Olsztyn z dnia 29 marca 2006 roku w sprawie ustalenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Olsztyn wprowadzono następujące zmiany:

§ 17 otrzymuje następujące brzmienie:

„1. Odpady powinny być zbierane w sposób selektywny. Podmiot prowadzący działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych jest obowiązany do selektywnego odbierania odpadów oraz ograniczenia ilości odpadów ulegających biodegradacji kierowanych do składowania. Obowiązany jest także uzyskać poziomy odzysku odpadów wynikające z Planu Gospodarki Odpadami dla Miasta Olsztyn.

2. System gospodarowania odpadami komunalnymi zobowiązuje do ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji, kierowanych do składowania:

- 1) do 31 grudnia 2010 roku do nie więcej niż 75 proc. wagowo całkowitej masy odpadów ulegających biodegradacji;
- 2) do 31 grudnia 2013 roku do nie więcej niż 50 proc.;
- 3) do 31 grudnia 2020 roku do nie więcej niż 35 proc. – przyjmując za podstawę obliczenia masę tych odpadów, wytworzoną w roku 1995, wynoszącą 29974 Mg;

Dowód: Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Olsztyn w brzmieniu przyjętym uchwałą Nr LVIII/773/06 Rady Miasta Olsztyn z dnia 29 marca 2006 r. (k. 385-397), a następnie zmienionym uchwałą nr LXVIII/817/10 Rady Miasta Olsztyn z dnia 10 listopada 2010 r. (k. 2091)

Zarządzenie nr 119 Prezydenta Miasta Olsztyna z dnia 1 czerwca 2006 r. w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych nie przewidywało żadnych wymagań od przedsiębiorcy ubiegającego się o uzyskanie zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości dotyczących miejsca odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych.

Uchwałą nr LXVIII/819/10 Rady Miasta Olsztyn z dnia 10 listopada 2010 r. w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości

oraz na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych określono, że w zakresie miejsc odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych odpady komunalne winny być przekazywane przedsiębiorcom prowadzącym działalność w zakresie odzysku lub/i unieszkodliwiania odpadów komunalnych spełniającym wymagania stawiane przez właściwe przepisy wskazanym w Wojewódzkim Planie Gospodarki Odpadami dla Warmii i Mazur – w pierwszej kolejności odpady komunalne powinny zostać przekazane do Olsztyńskiego Zakładu Komunalnego sp. z o.o. w Olsztynie ul. Lubelska 43d celem dokonania odzysku, a następnie mogą być zagospodarowane lub unieszkodliwiane przez przedsiębiorcę w miejscach wskazanych w Wojewódzkim Planie Gospodarki Odpadami. W przypadku braku możliwości odebrania odpadów przez OZK sp. z o.o. odpady mogą być wywożone w pozostałe miejsca wskazane Wojewódzkim Planie Gospodarki Odpadami dla Warmii i Mazur.

Dowód: Zarządzenie nr 119 Prezydenta Miasta Olsztyna z dnia 1 czerwca 2006 r. (k. 398-399), Uchwała Rady Miasta Olsztyna nr LXVIII/819/10 z dnia 10 listopada 2010 r. w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych (k. 2090-2091).

W związku z podjęciem w roku 2003 przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego decyzji o zamknięciu składowiska odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne w Łęgajnach i jego faktycznym zamknięciu w dniu 30 kwietnia 2007 r., ZGOK Sp. z o.o. w 2006 roku rozpoczął budowę instalacji do odbioru odpadów z terenu miasta, zwaną Stacją Transferową, która została uruchomiona 1 maja 2007 r. jako punkt odbioru odpadów. Stacja obejmowała linie technologiczną do przerobu i przeladunku odpadów komunalnych o wydajności wynoszącej 250 Mg/dobę, z uwzględnieniem pracy dwuzmianowej. W ciągu roku przewidywano przyjęcie odpadów komunalnych w ilości 75000 Mg. Były to ilości, jakie unieszkodliwiano w ostatnich latach przed zamknięciem składowiska miejskiego. Dostarczane na stację odpady były zagęszczane, z przeladunkiem pośrednim, z zachowaniem ciągłego wywozu sprasowanych odpadów w specjalistycznych kontenerach. Zastosowana technologia nie uwzględniała magazynowania odpadów. W celu zmniejszenia ilości odpadów unieszkodliwianych jedynie na składowisku na początku 2008 r. przeprowadzone zostały prace modernizacyjne. Stację Transferową wyposażono w instalację do mechanicznego sortowania odpadów, na której wytwarzane są następujące odpady:

- a) minerały (piasek i kamienie) kod 19 12 09,
- b) odpady palne (paliwo alternatywne) kod 19 12 10,
- c) inne odpady w tym zmieszane substancje i przedmioty kod 19 12 12.

W 2010 r. proces technologiczny Stacji Transferowej pozwalał na odzysk odpadów użytecznych na poziomie 35% (k. 1903).

Zgodnie ze stanowiskiem Gminy Miasta Olsztyn na początku 2011r. poziom odzysku odpadu na Stacji Transferowej wzrósł do poziomu 38% (k. 2213).

W dniu 21 czerwca 2010 r. Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników ZGOK Sp. z o.o. podjęło uchwałę nr 30/2010 w sprawie podziału spółki przez wydzielenie i obniżenie kapitału zakładowego. W wyniku podziału zaczęły funkcjonować dwa podmioty ZGOK Sp. z o.o. oraz Olsztyński Zakład Komunalny Sp. z o.o. w Olsztynie (OZK Sp. z o.o.).

Decyzja o podziale wynikała z faktu generowania strat przez ZGOK Sp. z o.o. i obaw wspólników co do faktycznego przeznaczenia wkładów własnych wpłacanych przez Gminy na budowę systemu gospodarki odpadami komunalnymi. Zgodnie z planem podziału dotychczasowy zakres prowadzonej działalności oraz majątek i pracowników, a także uprawnienia, decyzje i wszelką dokumentację przejął OZK Sp. z o.o. Natomiast ZGOK Sp. z o.o. jako spółka celowa został wyznaczony do realizacji Projektu pn. „System zagospodarowania odpadów komunalnych w Olsztynie. Budowa Zakładu Unieszkodliwiania Odpadów.”

OZK Sp. z o.o. (poprzednio ZGOK Sp. z o.o.) w latach 2008-2010 przyjęła na Stację Transferową następującą ilość odpadów:

Tabela nr 1: Ilość odpadów dostarczonych przez poszczególnych kontrahentów na Stację Transferową w tonach

Przedsiębiorca	2008	2009	2010 (do 30.09.10)
PGM Sp. z o.o. S.K.A.	42981	32959	13298
Spółdzielnia Mieszkaniowa "Pojezierze"	6001	5825	4195
Kontenerowy Wywóz Odpadów Mirosław Marszlewski	3234	2832	981
Zakład Wywozu Nieczystości Płynnych i Stałych Dawid Górtowski/ Zakład Wywozu Nieczystości, Lidia Górtowska	3916	6510	547
Pozostali	7069	6510	2698
Razem	63203	50697	21719

Źródło: Akta sprawy UOKiK

OZK Sp. z o.o. (poprzednio ZGOK Sp. z o.o.) stosowała następujące ceny za przyjęcie odpadów na Stację Transferową:

Tabela nr 2: Ceny OZK Sp. z o.o. (poprzednio ZGOK Sp. z o.o.) za przyjęcie jednej tony odpadów (ceny netto zawierające opłatę środowiskową za tonę odpadów w złotych)

Do 30.04.2007 (do chwili zamknięcia składowiska w Łęgajnach)	01.05.2007-30.04.2009	01.05.2009-obecnie
80-85	186,49	314,62*

*Od 1 marca 2010 r. dopuszcza się zastosowanie upustu nieprzekraczającego 20% ceny pod warunkiem zobowiązania się kontrahenta do przekazania ustalonej ilości odpadów.

Źródło: Akta sprawy UOKiK

Powstające na Stacji Transferowej – wytworzone na linii do sortowania odpady oraz wszystkie inne odpady inne niż komunalne przejmowane są przez dwóch odbiorców, którzy zostali wybrani w wyniku przetargów:

- 1) Zakład Usług Komunalnych USKOM Sp. z o.o. w Mławie - odbiera paliwo alternatywne oraz odpady zmieszane;
- 2) Mar-Pol Marcin Ochoński w Rypinie – odbiera m.in. tworzywa sztuczne i minerały.

Umowy zawierane były jednocześnie na odbiór odpadów i ich transport. Z informacji przekazanych przez OZK Sp. z o.o. (poprzednio ZGOK Sp. z o.o.) podmiot odbierający określony rodzaj odpadu zapewniał właściwy dla niego środek transportu, a koszty rozliczane były jako cena odbioru 1 tony odpadu. (k. 1959-1977).

Zakład Usług Komunalnych USKOM Sp. z o.o. w Mławie (dalej: USKOM Sp. z o.o.) w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych administruje składowiskiem w miejscowości Uniszki Cegielnia oraz posiada zezwolenie Wojewody Mazowieckiego na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie transportu odpadów z obszaru województw mazowieckiego, warmińsko-mazurskiego i kujawsko-pomorskiego. Główną formą zagospodarowania odpadów przez USKOM Sp. z o.o. jest ich składowanie, przy czym 1 lutego 2009 r. została uruchomiona linia technologiczna do produkcji paliw alternatywnych, która pozwala na odzysk 38% całego strumienia odpadów.

Zgodnie ze sprawozdaniami przekazanymi do Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Warszawie Delegatura w Ciechanowie na temat ilości odpadów przyjętych na składowisko w Uniszkach Cegielni w latach 2007-2009, ilości odpadów pochodzących z Gminy Miasto Olsztyn były następujące:

Tabela nr 3: Odpady przyjęte na składowisko USKOM Sp. z o.o. w latach 2007-2009 w tonach

	2007	2008	2009
Olsztyn	43 324	67 226	54 445
Łącznie	393 333	316836	295 625

Źródło: Akta sprawy UOKiK

W tym okresie USKOM Sp. z o.o. stosował następujące ceny za odzysk i unieszkodliwienie (ceny netto nie zawierające opłaty środowiskowej za tonę odpadów w złotych):

Tabela nr 4: Ceny za odzysk i unieszkodliwienie odpadów w Mławie (Uniszkach Cegielni) (ceny netto nie zawierające opłaty środowiskowej za tonę odpadów w złotych)

Rodzaj odpadu	2007	2008-2009	2010
20 03 01 Nie segregowane (zmieszane odpady komunalne)	64-70	100-190	88-160*
19 12 12 Inne odpady (w tym zmieszane substancje i przedmioty) z mechanicznej obróbki odpadów	64-77	100-160	90-200*

* w 2010 r. opłata za gospodarcze korzystanie ze środowiska wynosi dla odpadów o kodzie 200301 – 104,20 zł/Mg, natomiast o kodzie 191212 – 64,08 zł/tona

Źródło: Akta sprawy UOKiK

Prezes UOKiK ustalił, że USKOM Sp. z o.o. zawierała następujące umowy z OZK Sp. z o.o. (poprzednio ZGOK Sp. z o.o.) na unieszkodliwienie odpadów komunalnych.

- 1) z dnia 27 lutego 2007 r. – w sprawie unieszkodliwiania odpadów o kodzie 19 12 12 – inne odpady (w tym zmieszane substancje i przedmioty) z mechanicznej obróbki odpadów wytwarzanych w ZGOK Sp. z o.o. – w okresie od 2 maja 2007 r. na 36 miesięcy tj. do 27 lutego 2010 r. z ceną 90 zł Mg/netto przewidując odbiór ok. 75 000 Mg (k. 1230-1231);
- 2) z dnia 22 grudnia 2008 r. na okres od 1 stycznia 2009 r. do 31 grudnia 2009 r. w sprawie unieszkodliwiania odpadów m. in. o kodach:
 - 19 12 09 Minerale (np. piasek i kamienie)

- 19 12 10 Odpady palne (paliwo alternatywne)
 - 19 12 12 inne odpady (w tym zmieszane substancje i przedmioty) z mechanicznej obróbki odpadów
 - 20 03 99 odpady komunalne nie wymienione w innych podgrupach;
- wytwarzanych w ZGOK Sp. z o.o. przewidując ilość odpadów na poziomie od 52 000 Mg do 78 000 Mg. Strony ustaliły, że ZGOK Sp. z o.o. posiada linię do sortowania odpadów umożliwiającą wydzielenie odpadów o kodzie 19 12 10, szacunkowo można przyjąć, że odpady o tym kodzie stanowią będą ok. 30% ogólnej masy odpadów a pozostałe 70%. Za odpady palne strony przewidziały stawkę 35 zł/Mg netto za pozostałe odpady 100 zł netto/Mg bez opłaty za korzystanie ze środowiska (k. 1232-1233);
- 3) umowę z dnia 23 grudnia 2009 r. na okres od 1 stycznia 2010 r. do 31 grudnia 2010 r. w sprawie świadczenia usługi unieszkodliwiania wraz z transportem do miejsca unieszkodliwiania odpadów o kodach:
- 19 12 10 – odpady palne (paliwo alternatywne)
 - 19 12 12 – inne odpady (w tym zmieszane substancje i przedmioty) z mechanicznej obróbki odpadów
- o łącznej masie 21 055 Mg (z możliwością zwiększenia do 42 110 Mg) z czego 35% miało stanowić paliwo alternatywne. Strony ustaliły stawkę opłat za odzysk lub unieszkodliwianie wraz z transportem 1 Mg odpadów na a) odpady palne 142 zł netto b) inne odpady 226 zł netto (k. 1236-1239).

Jednocześnie USKOM Sp. z o.o. zawierał umowy o świadczenie usług transportowych z PGM Sp. z o.o. SKA na świadczenie na swoją rzecz usług transportu odpadów ze Stacji Transferowej OZK Sp. z o.o. (poprzednio ZGOK Sp. z o.o.) na składowisko odpadów w Mławie (k. 1249-1253).

Poza tym Prezes UOKiK ustalił, że USKOM Sp. z o.o. zawarła z Przedsiębiorstwem Usług Komunalnych Sp. z o.o. w Ostródzie (dalej również: PUK Sp. z o.o.) umowę na świadczenie usług przewozowych odpadów pochodzących OZK Sp. z o.o. do Amest Kętrzyn w Mażanach oraz z OZK Sp. z o.o. do Eko-Pro w Wawrzynkach (k. 1248).

Ponadto USKOM Sp. z o.o. posiadał przez cały badany okres tj. lata 2007-2010 umowę na odzysk odpadów komunalnych zawartą bezpośrednio z PGM Sp. z o.o. SKA (k. 1255-1261).

W związku z tym, że część odpadów komunalnych z terenu Gminy Miasta Olsztyn trafiała na składowisko zarządzane przez spółkę Amest Kętrzyn Sp. z o.o. w Kętrzynie zlokalizowane w miejscowości Mażany, Prezes UOKiK objął również to składowisko badaniem ankietowym rynku. W związku z powyższym Prezes UOKiK ustalił, że składowisko nie posiada instalacji do przetwarzania odpadów – przy czym fakt ten nie wyklucza możliwości unieszkodliwiania odpadów na tym składowisku. Amest Kętrzyn Sp. z o.o. w badanym okresie działała w oparciu o pozwolenie na odzysk i unieszkodliwianie odpadów wydane przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego z dnia 3 marca 2003 r. ważne do 30 kwietnia 2008 r. oraz instrukcje eksploatacji zatwierdzaną odpowiednimi decyzjami Wojewody Warmińsko-Mazurskiego i Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego. W dniu 9 lutego 2007 r. Amest Kętrzyn Sp. z o.o. wystąpiła do Wojewody Warmińsko-Mazurskiego o wydanie pozwolenia zintegrowanego, które ostatecznie otrzymała decyzją Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego w dniu 9 kwietnia 2010 r. (decyzja ważna do dnia 8 kwietnia 2020r.)

Amest Kętrzyn Sp. z o.o. działa na terenie województwa warmińsko-mazurskiego. W związku z tym wielokrotnie wyrażał gotowość na przyjęcie odpadów z terenu Gminy Miasta Olsztyn od przedsiębiorców zajmujących się odbiorem odpadów komunalnych na tym terenie. Z informacji przedstawionych przez Amest Kętrzyn Sp. z o.o. wynika, że ww. przedsiębiorcy, pomimo chęci dostarczania odpadów nie robili tego, z obawy przed konsekwencjami wynikającymi z niezastosowania się do Uchwały Rady Miasta Olsztyna nakazującej dostarczania całości zebranych odpadów do OZK Sp. z o.o. (poprzednio ZGOK Sp. z o.o.)

Tym niemniej na składowisko w Mażanach trafiły odpady z terenu Gminy Miasta Olsztyn w okresie 2007-2010r.

Tabela nr 5: Ilość odpadów pochodzące z terenu Gminy Miasta Olsztyn dostarczonych w okresie 2007-2010 roku na składowisko w Mażanach w tonach

Rok	Klienci	Rodzaj odpadu	Ilość
2007	PGM Sp. z o.o.	170107	103
		200301	710
2009	PGM Sp. z o.o.	200301	45
	USKOM Sp. z o.o.	191212	820
2010	PGM Sp. z o.o.	200301	374
	USKOM Sp. z o.o.	191212	2943
	Usługi Transportowe Marcin Stawkowski w Olsztynie	200301	1,30
		200303	0,26

Źródło: Akta sprawy UOKiK

Amest Kętrzyn Sp. z o.o. stosowała następujące ceny za przyjęcie odpadów na administrowane przez siebie składowisko w miejscowości Mażany:

Tabela nr 6: Ceny za odzysk i unieszkodliwianie odpadów w Mażanach w latach 2007-2010 (ceny netto zawierające opłatę środowiskową za tonę odpadów w złotych):

Rodzaj odpadu	2007	2008	2009	2010
20 03 01 Nie segregowane (zmieszane odpady komunalne)	50,71-85,71	110-150	140-180	144,20-204,20
19 12 12 Inne odpady (w tym zmieszane substancje i przedmioty) z mechanicznej obróbki odpadów	50,71-85,71	95-135	101,50-141,50	104,08-164,08

Źródło: Akta sprawy UOKiK

Jak już wspomniano powyżej aktualnie obowiązujący Plan gospodarki odpadami dla województwa warmińsko-mazurskiego na lata 2007-2010 wskazuje pięć możliwych docelowych miejsc odzysku lub unieszkodliwiania odpadów: **Mława; Sękity, gm. Bisztynek; Rudno, gm. Ostróda; Polska Wieś, gm. Mrągowo; Linowo, gm. Szczytno.** Mając powyższe na uwadze, Prezes UOKiK ustalił, jakie były uwarunkowania prawne i faktyczne składowania w tych lokalizacjach odpadów pochodzących z tereny Gminy Miasta Olsztyn. Informacje te uzyskano w drodze badania ankietowego przeprowadzonego wśród podmiotów administrujących tymi składowiskami.

Z informacji tych wynika, że:

1) Mława (Uniszki Cegielnia)

- administrator: USKOM Sp. z o. o.,
- uwarunkowania opisane powyżej.

2) Sękity gm. Bisztynek

- administrator: Międzygminny Zakład Kompleksowego Przerobu Odpadów Komunalnych „Sękity” Sp. z o.o. w Bisztyнку;
- działalność składowiska koncentruje się na gospodarowaniu odpadami z terenu Gminy i Miasta Bisztynek, Gminy Kiwity, Gminy Bartoszyce;
- w latach 2007-2010 były przyjmowane również odpady z terenu Gminy Biskupiec, Gminy Jeziorany, Gminy Miasta Olsztyn, Gminy Barczewo, Gminy Lidzbark Warmiński;
- w 2007 roku przyjęto 116 ton z terenu Gminy Miasta Olsztyn
- opłata za unieszkodliwianie odpadów stosowana przez administratora wynosiła w latach 2007-2010:

Tabela nr 7: Ceny za odzysk i unieszkodliwianie odpadów w Sękicach w latach 2007-2010 (ceny netto zawierające opłatę środowiskową za tonę odpadów w złotych):

Rodzaj odpadu	2007	2008	2009 - 2010
odpady komunalne	75-80	150	160

Źródło: Akta sprawy UOKiK

3) Rudno, gm. Ostróda

- a) do 31 stycznia 2009 r. administratorem składowiska odpadów komunalnych w Rudnie było Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych Sp. z o.o. w Ostródzie, które obecnie prowadzi instalację do sortowania w miejscowości Morliny 1A,
- przyjmowanie odpadów pochodzących z terenu innych gmin w województwie warmińsko-mazurskim, a w szczególności zmieszanych (niesegregowanych) odpadów komunalnych na składowisko w Rudnie, a obecnie do sortowni w Morlinach było i jest dopuszczalne i miało faktycznie miejsce,
 - administrator nie był w stanie wskazać, które z przyjmowanych odpadów mogły pochodzić z Gminy Miasta Olsztyn zarówno w okresie, w którym zarządzał składowiskiem w Rudnie jak i obecnie gdy prowadzi sortownię odpadów Morlinach – jednocześnie przedstawił aktualnie obowiązujące umowy na dostarczanie odpadów komunalnych [200301 – niesegregowane (zmieszane odpady komunalne)] z następującymi przedsiębiorcami prowadzącymi odbiór odpadów komunalnych z terenu Gminy Miasta Olsztyn a) Kontenerowym Wywóz Odpadów Mirosław Marszlewski, PGM Sp. z o.o. SKA, Zakład Usług Transportowych i Komunalnych s.c. Zenon Jastrzębski, Dariusz Jastrzębski,
 - opłata za unieszkodliwianie odpadów stosowana przez administratora wynosiła w latach 2007-2010

Tabela nr 8: Ceny za odzysk i unieszkodliwianie odpadów w PUK Sp. z o.o. w latach 2007-2010

Rodzaj odpadu	2007 (cena netto bez opłaty środowiskowej za tonę odpadów w złotych)	2008 (cena netto bez opłaty środowiskowej za tonę odpadów w złotych)	od 31.01.09 sortownia Morliny (cena netto zawiera opłatę za gospodarcze korzystanie ze środowiska za tonę odpadów w złotych)
odpady komunalne	32	40	165-177,58

Źródło: Akta sprawy UOKiK

b) od 1 lutego 2009 r. składowiskiem w Rudnie administruje Zakład Unieszkodliwiania Odpadów Komunalnych RUDNO Sp. z o.o. w Rudnie (dalej również: ZUOK RUDNO Sp. z o.o.), której właścicielem w 100% jest Związek Gmin Regionu Ostródzko-Iławskiego „Czyste Środowisko”. Zagospodarowanie odpadów polega na składowaniu odpadów na kwaterze, odzysku odpadów w kompostowaniu, rozsortowaniu na linii technologicznej oraz wykorzystaniu ich jako materiał eksploatacyjny. 100% odpadów komunalnych zmieszanych trafia na linię sortowniczą hali segregacji odpadów.

- zakład w Rudnie obowiązkowo przyjmuje odpady z terenu Związku Gmin – 19 gmin. Od 1 lipca 2009 r. dopuszczalne jest przyjmowanie odpadów do składowania/unieszkodliwiania spoza terenu Związku Gmin.

- na składowisko w Rudnie od lipca 2009 r. trafiały odpady z Gminy Miasta Olsztyn

Tabela nr 9: Ilość odpadów pochodzących z terenu Gminy Miasta Olsztyn dostarczonych w okresie 2009-2010 roku na składowisko w Rudnie w tonach

Rok	Klienci	Rodzaj odpadu	Ilość
2009	PGM Sp. z o.o.	200301	7469
	Górtowski	200301	970
2010	PGM Sp. z o.o.	200301	19153
	Górtowski	200301	2515

Źródło: Akta sprawy UOKiK

- opłata stosowana przez administratora w latach 2009-2010 (cena netto w tym opłata za gospodarze korzystanie ze środowiska) wynosiła za unieszkodliwianie odpadów z terenu Związku Gmin 186 zł/Mg, dla odpadów spoza tego terenu +30% w 2009 i +50% w 2010, z terenu Gminy Miasta Olsztyn w 2009r. 190 netto/Mg i w 2010 r. 194,20 netto/Mg.

4) Polska Wieś, gm. Mrągowo

- administrator: Miejska Energetyka Ciepła Sp. z o.o. w Mrągowie,

- na składowisko w Polskiej Wsi od 2007 r. do chwili obecnej (poza gm. Biskupiec) przyjmowane były odpady z terenu Gmin Mrągowo, Miasto Mrągowo, Piecki, Sorkwity, Mikołajki, Biskupiec. Od kwietnia 2009 r. administrator nie przyjmuje odpadów z Gminy Biskupiec. Przyjmowanie odpadów z innych gmin wynikało z umowy na zarządzanie składowiskiem odpadów innych niż niebezpieczne z właścicielem składowiska – Gminą Miasta Mrągowo. Wymieniona umowa przewiduje maksymalny pułap przyjmowanych odpadów w wysokości 12 000 Mg;

- pismem z dnia 25 lutego 2009 r. Wójt Gminy Mrągowo oraz Burmistrz Miasta Mrągowo odmówili z dniem 1 kwietnia 2009 r. przyjmowania odpadów z terenu Gminy i Miasta Biskupiec z uwagi na kończące się możliwości gromadzenia odpadów i zabezpieczenie możliwości składowania odpadów dla gmin powiatu mrągowskiego do czasu wybudowania wspólnej kwatery w Linowie w ramach projektu Związku Gmin „Czyste Mazury”;

- na składowisko w Polskiej Wsi nigdy nie były przywożone odpady z terenu Gminy Miasta Olsztyn;

- opłata za unieszkodliwianie odpadów komunalnych-zmieszanych od roku 2007 wynosiła 70 zł za 1 Mg odpadów (cena netto nie zawierająca opłaty za korzystanie ze środowiska).

5) Linowo, gm. Szczytno:

- administrator: Zakład Usług Komunalnych w Szczytnie z siedzibą w Nowym Gizewie,

- na składowisko w Linowie nie były dostarczane odpady z terenu Gminy Miasta Olsztyn,

- od 2007 r. do chwili obecnej dopuszczalne było składowanie odpadów pochodzących z innych gmin niż gmina, na której składowisko jest położone. Właścicielem składowiska jest

Gmina Miasta Szczytno w związku z czym kwestię ewentualnej współpracy dotyczącej przyjęcia odpadów z innych gmin powinny regulować międzygminne porozumienia;

- administrator ma podpisaną umowę na przyjmowanie odpadów od PGM Sp. z o.o. SKA na odpady komunalne pochodzące z Gminy Jedwabno;

- opłata za unieszkodliwianie odpadów stosowana przez administratora wynosiła w latach 2007-2010

Tabela nr 10: Ceny za odzysk i unieszkodliwianie odpadów w Linowie w latach 2007-2010 (ceny netto zawierające opłatę środowiskową za tonę odpadów w złotych):

Rodzaj odpadu	2007	2008	2009	2010
odpady komunalne (200301)	85	146	175	189

Źródło: Akta sprawy UOKiK

Biorąc pod uwagę powyższe dane Prezes UOKiK ustalił następujące składowiska na które trafiały lub mogły trafiać odpady ze terenu Gminy Miasta Olsztyn.

Tabela nr 11: Składowiska, na które trafiały lub mogły trafiać odpady ze terenu Gminy Miasta Olsztyn

Składowisko/instalacja do segregowania	odległość od Olsztyna	Cena netto zawierająca opłatę za gospodarcze korzystanie ze środowiska za tonę odpadów komunalnych zmieszanych 20 03 01
Stacja Transferowa ZGOK Sp. z o.o.	0 km	314
Mława (składowisko w Uniszkach Cegielni) ¹	89 km	192,20-264,20
Sękity, gm. Bisztynek	57 km	160
Rudno, gm. Ostróda	54 km	194,20
Polska Wieś, gm. Mrągowo	67 km	174,20
Linowo, gm. Szczytno	58 km	189
Morliny (instalacja do segregowania PUK Sp. z o.o.)	44 km	165-177,58
Mażany, gm. Kętrzyn	102 km	144,20-204,20

Źródło: Akta sprawy UOKiK

Według stanu na dzień 31 grudnia 2009 r. na terenie miasta Olsztyn zezwolenie Prezydenta Miasta Olsztyna na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości uzyskało 16 przedsiębiorców.

Tabela nr 12: Przedsiębiorcy, którzy posiadali zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu miasta Olsztyn.

Lp.	Przedsiębiorca	Nr decyzji	Data wydania decyzji	Ważność decyzji
1.	BGS Transport i Utylizacja s.c.	OS.7661-1-	04.07.2006	04.07.2016

¹ znajduje się na terenie województwa mazowieckiego (pozostałe składowiska znajdują się na terenie województwa warmińsko-mazurskiego)

	10-373 Olsztyn, Wadąg 13	10/06		
2.	Kontenerowy Wywóz Odpadów 10-373 Olsztyn, Wadąg 13	OS.7661-1- 11/06	04.07.2006	04.07.2016
3.	PGM Sp. z o.o. S.K.A., 10-900 Olsztyn, ul. Kasprzaka 1/3	OS.IV.7661-1- 12/2006	07.08.2006	07.08.2016
4.	Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych Sp. z o.o. , 14-100 Ostróda, ul. 3-go Maja 8	OS.IV.7661-1- 13/07	21.09.2007	20.07.2017
5.	Przedsiębiorstwo Utrzymania Czystości Małgorzata Jaroszuk 11-041 Olsztyn, ul. Pawia 9	OŚ.f.7661-1- 2/08	17.01.2008	16.01.2018
6.	Spółdzielnia Mieszkaniowa "Pojezierze" 44 Olsztyn, ul. Kołobrzeska 13	OS.IV.7661-1- 22/06	01.02.2007	31.01.2017
7.	REM-BUD Paweł Jan Komoszewski 10-449 Olsztyn, Al. Piłsudskiego 69A	OŚ.f.7661-1- 7/08	30.04.2008	29.04.2018
8.	Zakład Usług Transportowych i Komunalnych s.c. Zenon Jastrzębski, Dariusz Jastrzębski 11-001 Dywity, Różnowo 25A	OS.IV.7661-1- 21/06	04.12.2006	03.12.2016
9.	Zakład Wywozu Nieczystości Płynnych i Stałych Dawid Górtowski 11-042 Jonkowo, Wołowno 18	OS.IV.7661-1- 3/07	19.07.2007	18.07.2017
10.	Firma Usługowo-Transportowa "LID" Dariusz Piotr Kisielak 10-838 Olsztyn, ul. Kąkolowa 21	OS.IV.7661-1- 7/06	08.03.2006	04.02.2016
11.	KRYSTAN Stanisław Szczerba Woryty 36, gmina Gietrzwałd	OŚ.f.7661-1- 9/09	30.07.2009	30.06.2019
12.	Zakład Wywozu Nieczystości, Lidia Górtowska Wołowno 18, 11-042 Jonkowo	SZ.7661-1- 10/09	4.08.2009	31.07.2019
13.	NADOLNY Budowa i Remont Dróg. Usługi Transportowo-Budowlane i Handel, Janusz Nadolny Gutkowo 49/7, 11-042 Olsztyn	SZ.7661-1- 2/09	26.03.2009	25.03.2019
14.	CLEANER Zakład Sprzątania ZPChr S.j. Maciej Bukowski, Grzegorz Misiewicz 82-300 Elbląg, ul. Mazurska 10		7.08.2008	7.08.2018
15.	KOMA Usługi Komunalne Maniak Jakub 19-300 Ełk, ul. Sikorskiego 19C		26.05.2009	25.05.2019
16.	Olsztyński Zakład Komunalny Sp. z o.o. 10-410 Olsztyn, ul. Lubelska 43D	Sz.7661-1- 12/09	11.09.2009	31.12.2010

Źródło: Akta sprawy UOKiK

Wyżej wymienieni przedsiębiorcy otrzymali zezwolenia na świadczenie ww. usług, które ustalały miejsce odzysku oraz unieszkodliwiania odpadów komunalnych poprzez bezpośrednie odwołanie do § 17 Uchwały nr LVII/773/06 Rady Miasta Olsztyn z dnia

29 marca w sprawie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Olsztyn.

Składowisko w Łęgajnach zostało zamknięte w dniu 30 kwietnia 2007 r. Z dniem 1 maja 2007 r. wprowadzono nową stawkę za odbiór odpadów komunalnych na stacji transferowej zarządzanej przez ZGOK Sp. z o.o., która w porównaniu z obowiązującą na składowisku w Łęgajnach wzrosła o 133%, z dotychczasowej stawki 80.00 zł netto/tona odpadów do 186,49 zł netto/Mg. Jednocześnie uchwałą Rady Miasta Olsztyn nr IX/72/07 z dnia 18 kwietnia 2007 r. zmienioną uchwałą Rady Miasta Olsztyna nr XI/121/07 z dnia 30 maja 2007 r. ustalono górne stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie odbierania zgromadzonych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych w sposób następujący:

- a) za odbieranie odpadów komunalnych zbieranych w sposób nieselektywny 15 zł brutto od jednej osoby zamieszkującej nieruchomość za miesiąc,
- b) za odbieranie odpadów komunalnych zbieranych w sposób selektywny 9,80 zł brutto od jednej osoby zamieszkującej nieruchomość za miesiąc.

Na podstawie ankiet przeprowadzonych w roku 2008 wśród przedsiębiorców zajmujących się odbiorem odpadów komunalnych z terenu Gminy Miasta Olsztyn, Prezes UOKiK ustalił, że w konsekwencji ww. przedsiębiorcy wprowadzili podwyżki opłaty za odbiór rekompensując wyższe koszty związane z składowaniem i odzyskiem, na przykład:

- a) Spółdzielnia Mieszkaniowa Pojezierze w Olsztynie z kwoty 3,90 zł/mieszkańca miesięcznie do kwoty 8,70 zł/mieszkańca miesięcznie;
- b) Kontenerowy Wywóz Odpadów Mirosław Marszelewski z kwoty 5,50 zł/mieszkańca miesięcznie do kwoty 9,80 zł/mieszkańca miesięcznie.

Przedsiębiorcy jednocześnie stwierdzili, że w przypadku braku narzucanego pośrednictwa Zakładu Gospodarki Odpadami Komunalnymi Sp. z o.o. z siedzibą w Olsztynie, jako jedynie uprawnionego do ich dalszego transportu do miejsca ostatecznego odzysku i unieszkodliwiania mieliby możliwość przekazywania odpadów komunalnych na następujące składowiska: Morąg, Rudno gm. Ostróda, Mażany k. Kętrzyna, Linowo.

Jednocześnie przedsiębiorcy wskazali, że uwolnienie rynku przełożyłoby się na obniżenie płaconych przez właścicieli posesji kwot.

Z uwagi na niewykonanie decyzji nr 7/2009 z dnia 4 czerwca 2009 r., w której Gmina Miasta Olsztyn zobowiązała się do zmiany § 17 ust 1 uchwały Nr LVIII/773/06 Rady Miasta Olsztyn z dnia 29 marca 2006 r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Olsztyn, w terminie 6 miesięcy, w następujący sposób: „Odpady komunalne, wielkogabarytowe, budowlane odbierane od właścicieli nieruchomości przez podmioty uprawnione podlegają unieszkodliwianiu na składowiskach odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne wskazanych w Wojewódzkim Planie Gospodarki Odpadami opracowanym dla Województwa Warmińsko – Mazurskiego lub będą przekazywane do Zakładu Gospodarki Odpadami Komunalnymi sp. z o.o. przy ul. Lubelskiej 43 D” Prezes UOKiK przeprowadził ponowne badanie w 2010 r. wśród przedsiębiorców posiadających zezwolenie na odbiór odpadów komunalnych z terenu Gminy Miasta Olsztyn. Wyniki ankiet pozwoliły na ustalenie następujących faktów.

PGM Sp. z o.o. SPK, największy przedsiębiorca zajmujący się odbiorem odpadów komunalnych z terenu Gminy Miasta Olsztyn z udziałem w rynku znacznie przekraczającym

40% wskazał, że w okolicy Olsztyna ma podpisane umowy na składowanie odpadów w Rudnie, Linowie, Mażanach i Morlinach odpowiednio o 128,85zł/Mg, 133,49 zł/Mg, 118,15 zł/Mg i 146,64 zł/Mg taniej niż cena narzucona przez OZK Sp. z o.o. PGM Sp. z o.o. SPK stwierdziła ponadto, że odpady z terenu Gminy Miasta Olsztyn faktycznie przekazuje na Stację Transferową OZK Sp. z o.o. jak i do Rudna. Jednocześnie wskazała, że dysponuje odpowiednimi środkami transportu odpadów na dalsze odległości, gdyż zajmuje się również przewożeniem odpadów z OZK Sp. z o.o. na składowiska odpadów, które to usługi początkowo zlecane były przez sam ZGOK Sp. z o.o. (poprzednik OZK Sp. z o.o.), a obecnie przez inne składowiska odpadów. Dalej PGM Sp. z o.o. SKA argumentowała, że gdyby całość odpadów przekazywała do ZUOK RUDNO Sp. z o.o. zmniejszyłaby swoje koszty w pierwszym półroczu 2010r. o 788 748 zł netto, co jej zdaniem pozwoliłoby na obniżenie opłat za odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości np. w zabudowie wielorodzinnej z 9,90 zł/osoba do 8,68 zł/osoba. Jednakże PGM Sp. z o.o. SPK zaznaczyła, że aktualnie obowiązujące stawki kalkuluje wg cen przyjęcia do OZK Sp. z o.o.

Podobne wyliczenie przedstawił Kontenerowy Wywóz Nieczystości Mirosław Marszlewski, który wskazał, że z uwagi na narzucane pośrednictwo OZK Sp. z o.o. jego klienci przepłacili w I połowie 2010 r. 63 543,23 zł (przy uwzględnieniu cen za składowanie OZK Sp. z o.o. i PUK Sp. z o.o. w Ostródzie po dodaniu kosztów transportu). Jednocześnie ww. przedsiębiorca podniósł, że jako jedyny respektuje uchwałę Rady Miasta Olsztyna narzucającą pośrednictwo OZK Sp. z o.o., co utrudnia mu prowadzenie normalnej działalności.

Z odpowiedzi udzielonej przez KOMA Usługi Komunalne Jakub Maniak (dalej również: KOMA) wynika, że posiada on zezwolenie na odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie Gminy Miasta Olsztyn, jednakże aktualnie nie świadczy żadnych usług, co pośrednio związane jest z obowiązkiem przekazywania odpadów OZK Sp. z o.o. KOMA jako odbiorca odpadów posiada doświadczenie na różnych rynkach², współpracując jednocześnie z wieloma odbiorcami odpadów, jednakże warunki jakie panują na terenie Gminy Miasta Olsztyn dalece odbiegają od normalnej, zdrowej konkurencji. Ceny dyktowane przez OZK Sp. z o.o. są ponad 40% wyższe niż opłaty pobierane na pobliskich składowiskach. Tak wygórowane koszty nakłaniają przedsiębiorców aktualnie działających na tym rynku do lekceważenia tak nieuzasadnionego przymusu, jakim jest nakaz współpracy z OZK Sp. z o.o. Zatem większość przedsiębiorców mimo nakazu transportuje odpady na własną rękę, do OZK Sp. z o.o. przekazując jedynie część nieczystości. Wszystko to powoduje, że szanse wejścia nowych przedsiębiorców na rynek Gminy Miasta Olsztyn są znacznie utrudnione. Ponieważ niemożliwym jest jednoczesne konkurowanie z innymi przedsiębiorcami i dostosowanie się do miejscowego prawa, aktywne uczestniczenie na rynku jest trudne i mało opłacalne.

Jeden z przedsiębiorców (Spółdzielnia Mieszkaniowa POJEZIERZE w Olsztynie) wskazała, że posiada możliwości transportowe wyłącznie na odległość 25 km w związku z czym nie jest w stanie samodzielnie transportować odpadów do dalej położonych miejsc odzysku i unieszkodliwiania.

² Miasto i Gmina Elk, Miasto Olecko, Gmina Kowale Oleckie, Miasto Orzysz, Miasto i Gmina Giżycko, Miasto i Gmina Węgorzewo, Miasto i Gmina Ryn, Gmina Kruklanki, Gmina Pozezdrze, Gmina Miłki, Miasto Ostróda.

Prezes Urzędu zważył co następuje:

I. Interes publiczny

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów należy do dziedziny prawa publicznego, a prawo to ma na celu ochronę interesu ogólnospołecznego. Zgodnie z treścią art. 1 ust. 1 tej ustawy, określa ona warunki rozwoju i ochrony konkurencji oraz zasady podejmowane w interesie publicznym ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów. W toku postępowania i przy wydawaniu decyzji Prezes UOKiK jest tym samym rzecznikiem interesu publicznego. Wynika to również z jego zadań w strukturze administracji publicznej – m.in. z art. 7 k.p.a. Decyzja administracyjna może bowiem dotyczyć nie tylko stron, lecz jej skutki mogą rozciągać się także na inne osoby – osoby fizyczne, jednostki organizacyjne (B. Adamiak, J. Borkowski: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 1996, s. 57). W rozstrzyganych przez Prezesa UOKiK postępowaniach zasadnym jest zatem ustalenie, czy nastąpiło naruszenie interesu publicznoprawnego.

W niniejszej sprawie Miasto Olsztyn narzuciło przedsiębiorcom funkcjonującym na rynku odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości obowiązek ich przekazywania do Olsztyńskiego Zakładu Komunalnego Sp. z o.o. (poprzednio Zakładu Gospodarki Odpadami Komunalnymi Sp. z o.o.), jako jedynie uprawnionego do ich dalszego transportu do miejsca ostatecznego odzysku lub unieszkodliwiania. Działania Gminy Miasta Olsztyn mogą prowadzić do ograniczenia powstania i rozwoju konkurencji na rynku odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz negatywnie wpływać na sytuację konkurencyjną przedsiębiorców prowadzących działalność w tym zakresie. Skutki działania strony mogą dotknąć każdego przedsiębiorcę, który już zajmuje się odbiorem odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, jak również każdego przedsiębiorcę, który w przyszłości będzie chciał rozpocząć działalność na tym rynku i będzie pozbawiony możliwości wyboru miejsca składowania odpadów. Kwestionowane zachowanie Gminy Miasta Olsztyn ma również pośrednio wpływ na konsumentów korzystających z usług odbioru odpadów komunalnych, albowiem poprzez nieproporcjonalne ograniczenie przedsiębiorców w możliwości wyboru składowiska odpadów oddziałuje negatywnie na jakość usług i ich cenę.

W tym stanie rzeczy przyjąć należy, że w niniejszej sprawie doszło do naruszenia interesu publicznego.

II. Strony postępowania

Postępowanie antymonopolowe, podobnie jak każde inne postępowanie administracyjne, toczy się z udziałem podmiotów mających przymiot strony. Przy pomocy norm prawa antymonopolowego realizowana jest ochrona uczestników rynku przed antykonkurencyjnymi praktykami ze strony innych przedsiębiorców. Przepisy określające zakaz stosowania praktyk ograniczających konkurencję, zawarte w art. 6 i 9 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, stosuje się zatem jedynie do przedsiębiorców i ich związków.

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

działalności gospodarczej.³

Gmina Miasta Olsztyn jest jednostką samorządu terytorialnego posiadającą osobowość prawną zgodnie z art. 165 ust. 1 Konstytucji RP z dnia 02 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) oraz art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2001, Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

W świetle ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach Gmina Miasta Olsztyn prowadzi działalność organizacyjną na rynku utrzymania porządku i czystości obejmującego teren tej gminy, zatem należy ją uznać za przedsiębiorcę w rozumieniu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

III. Rynek właściwy

Zgodnie z art. 4 ust. 9 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów przez rynek właściwy rozumie się rynek towarów, które ze względu na ich przeznaczenie, cenę oraz właściwości, w tym jakość, są uznawane przez ich nabywców za substytuty oraz są oferowane na obszarze, na którym, ze względu na ich rodzaj i właściwości, istnienie barier dostępu do rynku, preferencje konsumentów, znaczące różnice cen i kosztów transportu, panują zbliżone warunki konkurencji. Rynek właściwy należy zatem określić w ujęciu produktowym oraz geograficznym.

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

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

Rynek właściwy w ujęciu produktowym należy w niniejszej sprawie określić jako **rynek organizowania usług odbierania i składowania odpadów komunalnych**. Szczególnym rodzajem „produktu”, bez którego nie jest możliwe świadczenie przez przedsiębiorców usług odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości położonych na terenie gminy, są udzielane przez Prezydenta Miasta Olsztyn zezwolenia na warunkach przewidzianych odpowiednimi zarządzeniami Prezydenta i uchwałami Rady Miasta. Rynek geograficzny w niniejszej sprawie został określony jako obszar Gminy Miasta Olsztyn. Zakres geograficzny rynku właściwego w niniejszej sprawie zdeterminowany jest obowiązującymi przepisami, które przyznają gminie wyłączność na organizowanie usług odbierania i składowania odpadów komunalnych. Tym samym konkurencja we

³ Por. uzasadnienie wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 20 grudnia 2006 r., sygn. akt XVII AmA 119/05

wspomnianym zakresie odbywa się na zasadach wyznaczonych przez gminę, które mogą być (i w niniejszym przypadku są) odmienne od warunków panujących w innych gminach.

W bezpośrednim związku z rynkiem działalności organizacyjnej podejmowanej dla utrzymania porządku i czystości obejmującym teren Gminy Miasta Olsztyn pozostaje rynek świadczenia usług w zakresie odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Wykonywanie tego rodzaju usług jest uzależnione od uzyskania przedmiotowego zezwolenia.

W niniejszej sprawie monopol prawny Gminy Miasta Olsztyn na rynku organizowania usług odbierania i składowania odpadów komunalnych obejmującym teren gminy wywiera bezpośredni wpływ na rynek współzależny – rynek świadczenia usług odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu gminy, mogąc tym samym powodować zachwianie konkurencji na tym rynku.

IV. Pozycja Gminy Olsztyn na rynku właściwym

Możliwość stwierdzenia naruszenia przez przedsiębiorcę zakazu stosowania praktyk ograniczających konkurencję, polegających na nadużywaniu pozycji dominującej, uzależniona jest od uprzedniego stwierdzenia, że przedsiębiorca posiada na zidentyfikowanym w sprawie rynku właściwym pozycję dominującą.

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

Gmina Miasta Olsztyn posiada nie tylko pozycję dominującą, ale z uwagi na przyznane jej kompetencje należy je uznać za podmiot posiadający monopol na rynku organizowania usług odbierania i składowania odpadów komunalnych, obejmującym teren gminy. Na powyższe wskazuje również orzecznictwo Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów:

„[...]Prezydent Miasta jest monopolistą prawnym. Posiada bowiem prerogatywy do tego, by wydawać akty prawne, którymi kształtuje lokalny rynek usług. Można więc zakwalifikować go do grona podmiotów posiadających pozycję dominującą na rynku lokalnym.”⁴

„Gmina posiada monopol w zakresie działalności organizacyjnej podejmowanej dla utrzymania porządku i czystości na jej terytorium [...]”⁵

V. Nadużywanie przez Gminę Giżycko pozycji dominującej

1. Prezes UOKiK zarzucił Gminie Miasta Olsztyn nadużywanie pozycji dominującej na lokalnym rynku organizowania usług wywozu i składowania odpadów komunalnych z terenu Gminy Miasta Olsztyn, poprzez narzucanie przedsiębiorcom funkcjonującym na rynku świadczenia usług odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości obowiązku ich przekazywania do Olsztyńskiego Zakładu Komunalnego Sp. z o.o.

⁴ Uzasadnienie wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 12 grudnia 2006 r., sygn. akt XVII AmA 19/06

⁵ Uzasadnienie wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 30 czerwca 2005 r., sygn. akt XVII AmA 24/04

(poprzednio: Zakładu Gospodarki Odpadami Komunalnymi Sp. z o.o.), jako jedynie uprawnionego do ich dalszego transportu do miejsca ostatecznego odzysku lub unieszkodliwiania, co może stanowić naruszenie art. 9 ust. 1 i 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Obowiązek przekazywania odpadów komunalnych do ZGOK Sp. z o.o. był pochodną przyjęcia przez Radę Miasta Olsztyna uchwały Nr LVIII/773/06 z dnia 29 marca 2006 r., która w §17 ust. 1 zawiera postanowienie o treści: „Odpady komunalne, wielkogabarytowe, budowlane odbierane od właścicieli nieruchomości przez podmioty uprawnione podlegają unieszkodliwieniu na składowisku odpadów (...) we wsi Łęgajny (...). Po zamknięciu składowiska w Łęgajnach odpady przez podmioty uprawnione będą przekazywane do Zakładu Gospodarki Odpadami Komunalnymi Sp. z o.o. przy ul. Lubelskiej 43 D do czasu uruchomienia Zakładu Unieszkodliwiania Odpadów dla Miasta Olsztyna.”, oraz wydawanych na jej podstawie przez Prezydenta Miasta Olsztyna zezwoleń na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów od właścicieli nieruchomości, zawierających zapis odsyłający do treści ww. uchwały.

Istotą tego zarzutu jest pozbawienie przedsiębiorców świadczących lub zamierzających świadczyć usługi odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości możliwości wyboru miejsca składowania lub odzysku odpadów i wymuszanie na nich korzystania wyłącznie z pośrednictwa OZK Sp. z o.o. (ZGOK Sp. z o.o.) jako jedynie uprawnionego do ich dalszego transportu do miejsca ostatecznego odzysku lub unieszkodliwiania, pomimo że takie działanie nie znajduje podstaw w obowiązujących przepisach. Tym samym bezprawnie tworzona jest bariera dla powstania i rozwoju konkurencji na rynku świadczenia usług odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 i ust. 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług wydaje zezwolenia na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Natomiast na podstawie art. 7 ust. 3a tej ustawy rada gminy określa, w drodze uchwały, wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia, o którym mowa w ust. 1 pkt 1 i 2, 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.

Na podstawie art. 7 ust. 7 ww. ustawy zostało wydane rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 grudnia 2005 r. w sprawie szczegółowego sposobu określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia (Dz.U. z 2005 r. Nr 5, poz. 33, zwane dalej „rozporządzeniem Ministra Środowiska”). Wymagania te zgodnie z § 2 ust. 1 powinny obejmować:

- 1) opis wyposażenia technicznego, uwzględniający wymagania dotyczące pojazdów, pojemników lub worków oraz bazy transportowej,
- 2) zabiegi sanitarne i porządkowe związane ze świadczonymi usługami,
- 3) miejsca odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych.

Wymagania powinny zostać określone „w sposób precyzyjny, zrozumiały,

niedyskryminujący, nieograniczający konkurencji oraz nieutrudniający dostępu do rynku przedsiębiorców świadczących usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości”⁶. Określenie powyższych wymagań winno nastąpić w sposób zgodny z wojewódzkim i gminnym planem gospodarki oraz obowiązującymi przepisami, w tym regulaminem utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

Jakkolwiek Prezydent Miasta Olsztyn nie nałożył w zarządzeniu nr 119 z dnia 1 czerwca 2006 r. w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych żadnych wymagań od przedsiębiorcy ubiegającego się o uzyskanie zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości dotyczących miejsca odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych, to przedmiotowe wymagania znalazły się w Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Olsztyn, przyjętym uchwałą Nr LVIII/773/06 Rady Miasta Olsztyn z dnia 29 marca 2006 r., ograniczając konkurencję na rynku świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów od właścicieli nieruchomości.

Natomiast od dnia 10 listopada 2010 r., z chwilą zmiany § 17 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Olsztyn, zapis formułujący analogicznej treści nakaz pojawił się w uchwale nr LXVIII/819/10 Rady Miasta Olsztyna z dnia 10 listopada 2010 r. w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych, w której określono, że w zakresie miejsc odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych odpady komunalne winny być przekazywane przedsiębiorcom prowadzącym działalność w zakresie odzysku lub/i unieszkodliwiania odpadów komunalnych spełniającym wymagania stawiane przez właściwe przepisy wskazanym w Wojewódzkim Planie Gospodarki Odpadami dla Warmii i Mazur – **w pierwszej kolejności odpady komunalne powinny zostać przekazane do Olsztyńskiego Zakładu Komunalnego sp. z o.o. w Olsztynie ul. Lubelska 43d celem dokonania odzysku a następnie mogą być zagospodarowane lub unieszkodliwiane przez przedsiębiorcę w miejscach wskazanych w Wojewódzkim Planie Gospodarki Odpadami.** W przypadku braku możliwości odebrania odpadów przez OZK sp. z o.o. odpady mogą być wywożone w pozostałe miejsca wskazane Wojewódzkim Planie Gospodarki Odpadami dla Warmii i Mazur.

W ocenie Prezesa UOKiK, istota zarzucanej Gminie Miasta Olsztyn praktyki antykonkurencyjnej nie uległa zmianie – zmieniła się jedynie semantyka nakazu nie mająca wpływu na jego treść oraz akt, w którym został on umieszczony.

Zdaniem Prezesa Urzędu, Gmina Miasta Olsztyn nie ma uzasadnienia do tego, aby przypisywać sobie prawo do wskazania pośrednictwa OZK Sp. z o.o. (poprzednio ZGOK Sp. z o.o.) jako jedynie uprawnionego do ich dalszego transportu do miejsca ostatecznego odzysku i unieszkodliwiania. Podstawy prawnej do tego typu działań nie stanowią obowiązujące przepisy prawa, w tym rozporządzenie Ministra Środowiska, w którym jak już wcześniej wskazano postanowiono, że określenie tych wymagań powinno zostać dokonane w sposób niedyskryminujący, nie ograniczający konkurencji oraz nieutrudniający dostępu do rynku przedsiębiorców świadczących usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Podstawy wprowadzenia takich ograniczeń nie stanowi także wojewódzki plan gospodarki odpadami.

⁶ § 2 ust. 1 cyt. rozporządzenia Ministra Środowiska

Plan gospodarki odpadami dla województwa warmińsko-mazurskiego na lata 2007-2010 przewiduje na okres do wybudowania zakładów regionalnych zagospodarowania odpadów dla Gminy Miasta Olsztyn następujące miejsca unieszkodliwiania zmieszanych odpadów komunalnych: Mława; Sękity, gm. Bisztynek; Rudno, gm. Ostróda; Polska Wieś, gm. Mrągowo; Linowo, gm. Szczytno.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że plan gospodarki odpadami dla województwa warmińsko-mazurskiego na lata 2007-2010 nie stanowił podstawy do wprowadzenia przez postanowień zgodnie, z którymi odpady komunalne odbierane od właścicieli nieruchomości przez podmioty uprawnione mają być przekazywane do OZK Sp. z o.o. aż do czasu uruchomienia Zakładu Unieszkodliwiania Odpadów dla Miasta Olsztyna.

Działanie Gminy Miasta Olsztyn nie znajduje także uzasadnienia w tzw. zasadzie bliskości. Zgodnie z art. 9 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o opadach (tekst jedn. Dz.U.2007, Nr 39, poz. 251 z późn. zm.) odpady powinny być w pierwszej kolejności poddawane odzyskowi lub unieszkodliwiane w miejscu ich powstania. 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 (tekst jedn. Dz.U. 2008, Nr 25, poz. 150), przekazywane do najbliższej położonych miejsc, w których mogą być poddane odzyskowi lub unieszkodliwione. Zgodnie z art. 9 ust. 3 ww. ustawy 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, o której mowa w art. 143 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, lub w miejscach najbliższej położonych miejsca ich wytworzenia.

Zdaniem z aktualnym stanowiskiem Sądu Najwyższego wyrażonym w wyroku z dnia 3 marca 2010 r. (sygn. akt III SK 37/09), który stał się podstawą do wydania orzeczenia Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 25 czerwca 2010 r. (sygn. akt VIA Ca 613/10), przedstawione powyżej obowiązki gminy w zakresie dotyczącym uwzględniania wojewódzkich planów gospodarki odpadami, w połączeniu ze znaczeniem „technologii” unieszkodliwiania odpadów, a dopiero w dalszej kolejności z odległością od miejsca powstania, należy przyjąć, że gmina nie jest zobligowana do wyznaczania tylko jednego miejsca składowania odpadów. Respektowanie wojewódzkiego planu gospodarki odpadami należy rozumieć w ten sposób, że gmina ma obowiązek wyznaczenia takiego składowiska, które zostało wskazane, jako właściwe dla przyjmowania odpadów odbieranych z jej terytorium. Nie wyklucza to jednak możliwości wskazania przez gminę innych, **dotychczasowych składowisk**, zwłaszcza w przypadku gdy dysponują one lepszą „technologią” w porównaniu do składowiska wskazanego jako właściwe w planie wojewódzkim.

Zdaniem Sądu Najwyższego, celem reglamentacji ilości składowisk, na które mogą być wywożone odpady komunalne z terytorium poszczególnych gmin, jest nie tylko troska o redukcję zagrożeń dla środowiska i kosztów związanych z przewozem odpadów, ale także zapewnienie odpowiedniej - w skali województwa - sieci składowisk, pozwalającej zrealizować zasadę bliskości. Dodatkowo, celem redukcji ilości składowisk, z jakich mogą korzystać przedsiębiorcy świadczący usługi na terytorium poszczególnych gmin, jest zapewnienie kontroli strumienia dowożonych odpadów oraz racjonalizacja działań jednostek samorządu terytorialnego podejmowanych w ramach gospodarki odpadami.

W związku z powyższym, należy stwierdzić, że wyznaczenie przez Gminę Miasta Olsztyn obowiązku przejmowania odpadów przez OZK Sp. z o.o. nie mieści się w granicach przestrzegania prawa określonych przez Sąd Najwyższy na podstawie obowiązujących przepisów, a także nie znajduje innego uzasadnienia, powodując przede wszystkim utratę kontroli nad strumieniem odpadów wywożonych z Gminy Miasta Olsztyn.

Po pierwsze należy zauważyć, że zgodnie z poglądem Sądu Najwyższego, Gmina Miasta Olsztyn miała obowiązek wyznaczyć miejsca składowania zgodnie z postanowienia WPGO. Mogła jednocześnie wskazać dodatkowe miejsca składowania. Jednakże Gmina Miasta Olsztyn nie uznała WPGO za wiążący i wyeliminowała możliwość wywozu odpadów na składowiska w nim przewidziane, wskazując jednocześnie wyłączne miejsce odzysku – Stację Transferową należącą do spółki komunalnej Gminy Miasta Olsztyn – naruszając w ten sposób obowiązujący porządek prawny.

W tym miejscu trzeba wskazać, że postulaty Sądu Najwyższego zrealizowane zostałyby w przypadku wykonania przez Gminę Miasta Olsztyn decyzji nr 7/2009 z dnia 4 czerwca 2009 r., w której Prezes UOKiK przyjął zobowiązanie Gminy Miasta Olsztyn wyznaczenia składowisk odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne wskazanych w Wojewódzkim Planie Gospodarki Odpadami opracowanym dla Województwa Warmińsko – Mazurskiego lub ZGOK Sp. z o. o. (poprzednika OZK sp. z o.o.) w zależności od wniosku zainteresowanego przedsiębiorcy. Uzasadnieniem dla tak przewidzianego rozwiązania było stymulowanie konkurencji na rynku świadczenia usług odbioru odpadów komunalnych umożliwiając funkcjonującym na nim przedsiębiorcom poszukiwanie lepszej oferty odzysku lub unieszkodliwiania odpadów. Ponadto składowiska, które spełniają wszelkie wymogi prawne i zostały przewidziane w Wojewódzkim Planie Gospodarki Odpadami opracowanym dla Województwa Warmińsko – Mazurskiego do odbioru odpadów z terenu Gminy Miasta Olsztyn, mogły mieć możliwość świadczenia usług większej liczbie kontrahentów. Jednocześnie, w przypadku gdyby przedsiębiorstwo zajmujące się odbiorem odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości nie dysponowało odpowiednimi środkami technicznymi pozwalającymi na bezpieczny transport odpadów na ww. składowisko, mogło skorzystać z usługi pośrednictwa ZGOK Sp. z o.o., zajmującej się prasowaniem oraz sortowaniem odpadów. Takim podmiotem mogłaby być Spółdzielnia Mieszkaniowa Pojezierze w Olsztynie nie posiadająca odpowiednich środków transportu umożliwiających przewóz odpadów na dalsze odległości.

Podkreślić w tym miejscu należy, że działanie Gminy Miasta Olsztyn nie było racjonalnie uzasadnione. Obligatoryjne pośrednictwo OZK Sp. z o.o. w odbiorze odpadów z terenu Gminy Miasta Olsztyn strona uzasadniała przede wszystkim koniecznością zapewnienia finansowania projektu indywidualnego w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007-2013. Na realizatora powyższego przedsięwzięcia przewidywany był ZGOK Sp. z o.o. w Olsztynie, który miał wyasygnować stosowne środki (ponad 200 ml zł.). Gmina Miasta Olsztyn oceniała, że aby zagwarantować zatwierdzenie projektu do dofinansowania musi utrzymać źródła i poziom przychodów ZGOK Sp. z o.o. w Olsztynie, właśnie poprzez narzucony monopol. W szczególności Gmina Miasta Olsztyn nie uwzględniała, iż zgodnie z pkt 115 dokumentu Ministerstwa Rozwoju Regionalnego z dnia 28 kwietnia 2009 r. pod tytułem „Wytyczne w zakresie dofinansowania z programów operacyjnych podmiotów realizujących obowiązek świadczenia usług publicznych w ramach zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego w gospodarce odpadami”, środki stanowiące wkład własny Beneficjenta na realizację projektu mogą pochodzić z publicznych lub prywatnych środków. Dokument ten pozostawia zatem szeroki wybór możliwych sposobów finansowania inwestycji w gospodarce odpadami. W związku z tym, powoływanie się na konieczność gwarantowania finansowania projektu po stronie spółki komunalnej

Gminy Miasta Olsztyn w drodze praktyki ograniczającej konkurencję było szczególnie nieuzasadnione.

Tym niemniej w czerwcu 2010 r. Gmina Miasta Olsztyn podjęła decyzję w sprawie podziału spółki przez wydzielenie i obniżenie kapitału zakładowego. W wyniku podziału zaczęły funkcjonować dwa podmioty ZGOK Sp. z o.o. oraz OZK Sp. z o.o. Decyzja o podziale wynikała z faktu generowania strat przez ZGOK Sp. z o.o. i obaw wspólników co do faktycznego przeznaczenia wkładów własnych wpłacanych przez Gminy na budowę systemu gospodarki odpadami komunalnymi. ZGOK Sp. z o.o. jako spółka celowa został wyznaczony do realizacji Projektu pn. „System zagospodarowania odpadów komunalnych w Olsztynie. Budowa Zakładu Unieszkodliwiania Odpadów.” Natomiast monopol prawny na pośrednictwo w odbiorze odpadów przejął OZK Sp. z o.o.

Zdaniem Prezesa UOKiK, powyższe bardzo wyraźnie obrazuje, że przedstawione przez Gminę Miasta Olsztyn stanowisko przemawiające za kontynuowaniem swojej praktyki nie miało obiektywnego uzasadnienia.

W ocenie Prezesa UOKiK, rzeczywistym skutkiem – odmiennym od zakładanego – związanym z organizacją rynku usług wywozu i składowania odpadów komunalnych z terenu Gminy Miasta Olsztyn i wynikającym wprost z praktyki będącej przedmiotem niniejszego postępowania jest utrata kontroli Gminy Miasta Olsztyn nad strumieniem odpadów komunalnych. Nie można inaczej oceniać sytuacji, w której odpady przywożone przez PGM Sp. z o.o. SKA na Stację Transferową OZK Sp. z o.o., która przekazuje je USKOM Sp. z o.o. przewożone są następnie na zlecenie USKOM Sp. z o.o. przez ten sam PGM Sp. z o.o. SKA na składowisko USKOM Sp. z o.o. w Mławie. Wskazywane przez Gminę Miasta Olsztyn uzasadnienie polegające na przeprowadzaniu przez OZK Sp. z o.o. dodatkowej segregacji odpadów również nie może się ostać. Przede wszystkim należy zauważyć, że - jak wynika z umów wiążących USKOM Sp. z o.o. z OZK Sp. z o.o. oraz stanowiska przedstawionego przez obie spółki - proces technologiczny Stacji Transferowej pozwala na odzysk odpadów użytecznych na poziomie 35%-38 tj. współczynnik mniejszy lub porównywalny jak odzysk na składowisku administrowanym przez USKOM Sp. z o.o. wynoszący 38%. W tej sytuacji zakaz przewożenia przez PGM Sp. z o.o. SKA oraz innych przedsiębiorców posiadających zezwolenie na odbiór odpadów komunalnych z terenu Gminy Miasta Olsztyn odpadów bezpośrednio do USKOM Sp. z o.o. utrudnia prowadzenie działalności gospodarczej tym przedsiębiorcom. Przy tym należy pamiętać, że składowisko zarządzane przez USKOM Sp. z o.o. pomimo położenia w województwie mazowieckim jest przewidziane dla bezpośredniego odbioru odpadów z terenu Gminy Miasta Olsztyn w WPGO, a PGM Sp. z o.o. SKA posiada z USKOM Sp. z o.o. umowę na odzysk odpadów. Co więcej, w 2009 r. na składowisko USKOM Sp. z o.o. z terenu Gminy Miasta Olsztyn trafiło 54 445 Mg odpadów, z czego tylko 50 697 mogło pochodzić ze Stacji Transferowej OZK Sp. z o.o. (por. Tabela nr 1 i Tabela nr 3), co oznacza, że pozostałe odpady zostały dostarczone bezpośrednio przez jeden z podmiotów zajmujących się odbiorem odpadów komunalnych z terenu Gminy Miasta Olsztyn – najprawdopodobniej PGM Sp. z o.o. SKA.

Ponadto, z ustaleń Prezesa UOKiK wynika, że USKOM Sp. z o.o. oprócz transportu za pomocą PGM Sp. z o.o. SKA odpadów na własne składowisko prowadzi wywóz odpadów ze Stacji Transferowej OZK Sp. z o.o. na składowisko Amest Kętrzyn Sp. z o.o. w Mażanach za pośrednictwem PUK Sp. z o.o., tj. **na składowisko w ogóle nie przewidziane w WPGO dla odpadów z Gminy Miasta Olsztyn i nie prowadzące żadnej formy odzysku odpadów.** W ocenie Prezesa UOKiK, jedynym powodem dla takiej działalności jest jej opłacalność dla USKOM Sp. z o.o., która odbiera odpady od OZK Sp. z o.o. po cenie 226 zł/Mg netto, a oddaje je Amest Kętrzyn Sp. z o.o. za cenę 154,08 zł/Mg netto, ponosząc jedynie koszty

transportu pośrednika, tj. PUK Sp. z o.o. w wysokości 550 zł netto za jeden transport (k. 1237, 1248, 1687-1695).

W ten sposób na składowisko w Mażanach trafiło w 2010 r. 2943 tony odpadów z terenu Gminy Miasta Olsztyn. Takie działanie niewątpliwie wpływa negatywnie na działania innych podmiotów np. PGM Sp. z o.o. SKA, które w 2010 r. przywiozło na teren składowiska w Mażanach 374 tony odpadów z Olsztyna (por. Tabela nr 6).

Prezes UOKiK ustalił również, że część odpadów z terenu Gminy Miasta Olsztyn trafia z pominięciem Stacji Transferowej na składowisko w Rudnie. Faktem jest, że jest to nowoczesny zakład odzysku i unieszkodliwiania odpadów przewidziany dla Gminy Miasta Olsztyn w WPGO. Tym niemniej w ocenie Prezesa UOKiK, zbędny nakaz pośrednictwa OZK Sp. z o.o. tym bardziej komplikuje sytuację na rynku, w sytuacji gdy i tak przedsiębiorcy zajmujący się odbiorem odpadów komunalnych z terenu Gminy Miasta Olsztyn kalkulują stawki za odbiór w oparciu o cennik OZK Sp. z o.o. Niewątpliwie wywołuje to presję na przedsiębiorców pomijania OZK Sp. z o.o. celem maksymalizacji zysku, co z jednej strony wykazuje bezzasadność działań Gminy Miasta Olsztyn, a z drugiej strony wyłącza swobodne konkurowanie przedsiębiorców na tym rynku.

Z ustaleń Prezesa UOKiK wynika, że istnieje również duże prawdopodobieństwo przyjmowania odpadów z terenu Gminy Miasta Olsztyn na instalację do segregacji PUK Sp. z o.o., co dodatkowo czyni obrót strumieniem odpadów nietransparentnym.

Opisane zjawiska, w ocenie Prezesa UOKiK świadczą o braku racjonalnego uzasadnienia dla działań Gminy Miasta Olsztyn i utraty przez nią kontroli nad strumieniem odpadów. Zachowanie to nie może być uznane za przynoszące korzyści środowisku naturalnemu, a stanowi jedynie szkodliwe z punktu widzenia konsumentów nadużycie pozycji dominującej nie znajdujące uzasadnienia w przesłankach wskazywanych przez Gminę Miasta Olsztyn.

2. W związku z powyższym koniecznym stało się rozpatrzenie przez Prezesa UOKiK postawionego Gminie Miasta Olsztyn zarzutu w świetle art. 9 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów stosownie, do którego zakazane jest nadużywanie pozycji dominującej polegające na przeciwdziałaniu ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji. Jak wynika z wyroku Sądu Najwyższego z 19 lutego 2009 r. (sygn. akt III SK 31/08), praktyką ograniczającą konkurencję w rozumieniu art. 9 ust. 2 pkt 5 ustawy jest zachowanie przedsiębiorcy posiadającego pozycję dominującą, które uniemożliwia lub utrudnia działalność konkurentów na dotkniętym rynku właściwym, poprzez stworzenie barier wejścia na rynek lub rozwoju podmiotów już działających na rynku, przy czym chodzi o stworzenie przeszkód o charakterze fundamentalnym, gdyż dotyczących warunków koniecznych dla skutecznego wejścia na rynek lub funkcjonowania na nim. Ponadto z powołanego powyżej wyroku Sądu Najwyższego wynika jasno, że do stwierdzenia, że przedsiębiorca posiadający pozycję dominującą nadużył jej w sposób sprzeczny z zakazem z art. 9 ust. 1 ustawy nie wystarcza samo ograniczenie swobody działania innego przedsiębiorcy. Ograniczenie to musi cechować się zdolnością do wywołania rzeczywistego lub potencjalnego (choć logicznie wyjaśnionego) wpływu na parametry konkurencyjnej walki na rynku. Także wyroku z dnia 14 stycznia 2009r. (sygn. akt III SK 24/09, niepublikowany) przyjęto, że samo ograniczenie swobody działania przedsiębiorcy może bowiem nie wystarczać do przyjęcia, że zachowanie będące przedmiotem postępowania ogranicza konkurencję.

W niniejszej sprawie Prezes UOKiK uznał, że istnieją podstawy dla przyjęcia, że zachowanie strony ograniczyło konkurencję w sposób właściwy dla praktyki z art. 9 ust. 2 pkt

5 ustawy. W toku postępowania antymonopolowego Prezes UOKiK udowodnił, że wyłączenie możliwości wyboru spośród składowisk odpadów wskazanych w WPGO w sposób znaczący wpłynęło na: możliwość świadczenia usług odbioru odpadów przez dotychczasowych i potencjalnych nowych uczestników rynku; poziom cen usług odbioru odpadów, warunki na rynku usług składowania odpadów.

a) możliwość świadczenia usług odbioru odpadów przez dotychczasowych i potencjalnych nowych uczestników rynku;

Wymaganie od przedsiębiorców świadczących usługi odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, by korzystali z usług OZK Sp. z o.o. w sposób nieuzasadniony utrudnia i ogranicza podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, faworyzując w tym zakresie OZK Sp. z o.o., którego Gmina Miasto Olsztyn jest jedynym udziałowcem. Jeżeli przedsiębiorca może uzyskać zapewnienie przyjęcia odpadów przez innego przedsiębiorcę prowadzącego działalność w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych, działającego na terenie województwa i posiadającego w tym zakresie stosowne zezwolenia oraz przewidzianego w WPGO dla danego obszaru, to gmina nie powinna odmawiać wskazania tego wysypiska w wydawanym zezwoleniu. Jak słusznie uznał Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów organ administracyjny przy rozpoznawaniu wniosku o udzielenie zezwolenia powinien brać pod uwagę słuszny interes strony i interes publiczny znajdujący oparcie w przepisach prawa.[...]W niniejszej sprawie rozpoznanie wniosku Alba Sp. z o.o. o udzielenie zezwolenia na usuwanie odpadów nastąpiło z naruszeniem słusznego interesu przedsiębiorcy Alba z o.o., albowiem organ administracyjny w sposób niezasadny narzucił Alba Spółka z o.o. obowiązek zwożenia odpadów wyłącznie na składowisko w miejscowości w Zakurzewie.⁷

Tak narzucone pośrednictwo bowiem zniechęca nowych przedsiębiorców do rozpoczęcia działalności nawet pomimo posiadania odpowiedniego zezwolenia Prezydenta Miasta Olsztyn. Prezes UOKiK w pełni podziela zdanie Jakuba Maniaka prowadzącego działalność gospodarczą pod nazwą KOMA Usługi Komunalne w Ełku, że warunki jakie panują na terenie Gminy Miasta Olsztyn odbiegają od zasad wolnej konkurencji. Ceny dyktowane przez OZK Sp. z o.o. są nawet ponad 40% wyższe niż opłaty pobierane na pobliskich składowiskach. Tak wygórowane koszty nakłaniają przedsiębiorców aktualnie działających na tym rynku do lekceważenia tak nieuzasadnionego przymusu, jakim jest nakaz współpracy z OZK Sp. z o.o. Zatem większość przedsiębiorców mimo nakazu transportuje odpady na własną rękę, do OZK Sp. z o.o. przekazując jedynie część nieczystości. Wszystko to powoduje, że szanse wejścia nowych przedsiębiorców na rynek Gminy Miasta Olsztyn są znacznie utrudnione. Ponieważ niemożliwym jest jednocześnie konkurowanie z innymi przedsiębiorcami i dostosowanie się do miejscowego prawa, aktywne konkurowanie na rynku jest trudne i mało opłacalne.

Ponadto, przedmiotowa praktyka wypacza sens zdrowej rywalizacji rynkowej. W ocenie Prezesa UOKiK, przedmiotem ochrony antymonopolowej w interesie publicznym jest wolna konkurencja. Oznacza to ochronę efektywnej działalności rynkowej ale tylko takiej, która zawiera się w konstruowanych przez prawodawcę szeroko pojętych normach prawnych. W toku postępowania Prezes UOKiK wskazał liczne okoliczności, które uzasadniają tezę, że wskutek istnienia nieekonomicznego nakazu pośrednictwa OZK Sp. z o.o., konkurencja na rynku odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na

⁷ Uzasadnienie wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 03 sierpnia 2006 r. sygn. akt XVII AmA 33/05

terenie Gminy Miasta Olsztyn przeistoczyła się z gry rynkowej o lepszą jakość usług i niższe ceny w stopniowe zmniejszanie ilości przekazanych odpadów do Stacji Transferowej OZK Sp. z o.o. W tym miejscu należy podkreślić, że taka polityka przedsiębiorców nie służy konsumentom, gdyż osiągnięte przez nich „oszczędności” w postaci dostarczenia odpadów do przewidzianych w WPGO, legalnie działających miejsc (Rudno, bezpośrednio do Mławy) nie przekładają się na obniżki cen odbioru odpadów komunalnych kalkulowanych wciąż w oparciu o stawki OZK Sp. z o.o. W ocenie Prezesa UOKiK, jedyną drogą przywrócenia efektywnej konkurencji na rynku jest zaniechanie obligatoryjnego pośrednictwa OZK Sp. z o.o.

b) poziom cen usług odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości;

Zgodnie z ustaleniami Prezesa UOKiK wzrost cen za odzysk lub unieszkodliwianie odpadów wynikający z wprowadzenia pośrednictwa OZK Sp. z o.o. (poprzednio ZGOK Sp. z o.o.) automatycznie i niemalże natychmiastowo przełożył się na wzrost cen dla odbiorców usług odbioru odpadów od właścicieli nieruchomości rekompensując wyższe koszty związane z składowaniem i odzyskiem, na przykład Spółdzielnia Mieszkaniowa Pojezierze w Olsztynie z kwoty 3,90 zł/mieszkańca miesięcznie podniosła ceny do kwoty 8,70 zł/mieszkańca miesięcznie, a Kontenerowy Wywóz Odpadów Mirosław Marszelewski z kwoty 5,50 zł/mieszkańca miesięcznie podniósł cenę do kwoty 9,80 zł/mieszkańca miesięcznie, co daje wzrost w przedziale od 80% do 120%. Przeprowadzone porównanie kosztów świadczenia usług odbioru odpadów komunalnych w przypadku korzystania ze składowisk wskazanych przez WPGO z kosztami świadczenia usług w przypadku korzystania z pośrednictwa OZK Sp. z o.o. pozwala ponadto na stwierdzenie, że obecnie w wyniku rażącej różnicy cen za przyjmowane odpady pomiędzy OZK Sp. z o.o. a innymi miejscami odzysku i unieszkodliwiania istnieje potencjał obniżenia cen na rynku odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy Miasta Olsztyn o ok. 12%. PGM Sp. z o.o. SKA stwierdziła bowiem, że gdyby całość odpadów przekazywała do ZUOK RUDNO Sp. z o.o. zmniejszyłaby swoje koszty w pierwszym półroczu 2010r. o 788 748 zł netto, co jej zdaniem pozwoliłoby na obniżenie opłat za odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości np. w zabudowie wielorodzinnej z 9,90 zł/osoba do 8,68 zł/osoba. Podobne wyliczenie przedstawił Kontenerowy Wywóz Nieczystości Mirosław Marszelewski, który wskazał, że z uwagi na narzucane pośrednictwo OZK Sp. z o.o. jego klienci przepłacili w I połowie 2010 r. 63 543,23 zł (przy uwzględnieniu cen za składowanie OZK Sp. z o.o. i PUK Sp. z o.o. w Ostródzie po dodaniu kosztów transportu).

Zdaniem Prezesa UOKiK, bezspornym jest, że poprzez utrudnianie przedsiębiorcom zajmującym się odbiorem odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości bezpośredniego dostępu do innych miejsc składowania odpadów, Gmina Miasto Olsztyn ograniczyła konkurencję cenową na rynku świadczenia usług odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z jej terenu. Poszukiwanie tańszych warunków świadczenia usług jest właśnie wynikiem działania konkurencji cenowej, co w efekcie prowadzi do efektywności ekonomicznej, a tym samym stwarza możliwość oferowania końcowym odbiorcom usług po niższych cenach. Takie zachowanie przedsiębiorców jest jak najbardziej oczekiwane i świadczy o działaniu rzeczywistej konkurencji, a jednocześnie jest sposobem budowania przez przedsiębiorców legalnymi środkami przewagi konkurencyjnej nad rywalami.

c) warunki na rynku usług składowania odpadów;

Należy podkreślić, że wyniki przeprowadzonych przez Prezesa UOKiK badań, potwierdzają, że wszystkie spośród wymienionych w WPGO składowisk z wyjątkiem Polskiej Wsi, gm. Mrągowo mogły bezpośrednio przyjmować odpady z terenu Gminy Miasta Olsztyn, co więcej pozostawały w relacjach handlowych z przedsiębiorcami zajmującymi się odbiorem odpadów komunalnych z tego terenu. Wskazane okoliczności mogą pozwolić na wolną konkurencję pomiędzy następującymi miejscami składowania wywołując presję konkurencyjną na zwiększenie jakości świadczonych usług lub ewentualnie obniżkę cen.

Tabela nr 13: Miejsca odzysku i unieszkodliwiania przewidziane przez WPGO, które mają możliwości odbioru odpadów z terenu Gminy Miasta Olsztyn

Składowisko/instalacja do segregowania	odległość od Olsztyna	Cena netto zawierająca opłatę za gospodarcze korzystanie ze środowiska za tonę odpadów komunalnych zmieszanych 20 03 01
Mława (składowisko w Uniszkach Cegielni) ⁸	89 km	192,20-264,20
Sękity, gm. Bisztynek	57 km	160
Rudno, gm. Ostróda	54 km	194,20
Linowo, gm. Szczytno	58 km	189

Źródło: Akta sprawy UOKiK

Co więcej taki schemat obrotu strumienia odpadów z Gminy Miasta Olsztyn nie wykluczał pośrednictwa OZK Sp. z o.o. w takich przypadkach jak brak odpowiedniego środka transportu na dalszą odległość. Tego typu sytuacja wymagałaby od OZK Sp. z o.o. podejmowania działań z uwzględnieniem realiów rynkowych tj. obniżkę cen ze znacznie odbiegającego od innych składowisk poziomu 314 zł/Mg, zwiększenia jakości usług (np. praca w systemie III zmianowym), ewentualnie przewóz odpadów własnymi środkami transportu.

Wprowadzenie natomiast pośrednictwa OZK Sp. z o.o., doprowadziło do nieracjonalnego przepływu strumienia odpadów z terenu Gminy Miasta Olsztyn w wyniku, którego:

- a) część odpadów trafia na składowisko w Mażanach nie przewidziane przez WPGO;
- b) USKOM Sp. z o.o. czyli przedsiębiorca zajmujący się do tej pory wyłącznie odzyskiem odpadów zajmuje się zyskownym pośrednictwem w obrocie odpadami;
- c) PGM Sp. z o.o. SKA czyli przedsiębiorca, który mógłby dostarczyć samodzielnie odpady do składowiska w Mławie (Uniszkach Cegielni) posiadającego 38% poziom odzysku odpadów jest zobligowany do przekazania odpadów na Stację Transferową z 35%-38% odzyskiem odpadów, po czym ponownie przewozi te same odpady na składowisko w Mławie (Uniszkach Cegielni);
- d) dostępne nowoczesne miejsce odzysku i unieszkodliwiania odpadów w Rudnie pozyskuje dostawców na zasadzie częściowego wylamywania się przez nich

⁸ znajduje się na terenie województwa mazowieckiego (pozostałe składowiska znajdują się na terenie województwa warmińsko-mazurskiego)

z systemu zorganizowanego przez Gminę Miasta Olsztyn.

W związku z powyższym, Prezes UOKiK udowodnił, iż narzucanie przez Gminę Miasta Olsztyn przedsiębiorcom funkcjonującym na rynku świadczenia usług odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości obowiązku ich przekazywania do Olsztyńskiego Zakładu Komunalnego Sp. z o.o. (poprzednio Zakładu Gospodarki Odpadami Komunalnymi Sp. z o.o.) , jako jedynie uprawnionego do ich dalszego transportu do miejsca ostatecznego odzysku lub unieszkodliwiania świadczy o nadużywaniu pozycji dominującej na rynku właściwym w rozumieniu art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

VI. Kara pieniężna

Zgodnie z art. 106 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów organ ochrony konkurencji 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.

Nakładanie kar pieniężnych w świetle wyżej przywołanego przepisu odbywa się co prawda na zasadzie fakultatywności, niemniej jednak – jak określa się w doktrynie – stosowanie kar pieniężnych powinno mieć miejsce w przypadkach dostatecznie wykształconych w praktyce reguł stosowania przepisów dotyczących praktyk ograniczających konkurencję.⁹ Ponadto, w orzecznictwie podkreśla się, iż skuteczna polityka karania wymaga, aby w przypadku stwierdzenia stosowania przez przedsiębiorcę praktyki ograniczającej konkurencję zasadą było nakładanie kary pieniężnej.¹⁰

Prezes UOKiK uwzględnił fakt, iż istnieją wcześniej wykształcone reguły interpretacyjne wskazujące na bezprawny charakter opisanych w niniejszej decyzji działań¹¹, a w judykaturze wskazano, że przy kształtowaniu wzorca należytej staranności trzeba także brać pod uwagę wymóg znajomości obowiązującego prawa oraz następstw z niego wynikających w zakresie prowadzonej przez dany podmiot działalności gospodarczej (*vide*: wyrok Sądu 77/93). Zgodnie z art. 83 Konstytucji RP, każdy ma obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Obowiązek znajomości i przestrzegania norm prawa ciąży tym bardziej na organach administracji publicznej, które powinny przewidzieć, że podejmowane przez nie antykonkurencyjne działania będą uznane przez Prezesa UOKiK za praktykę ograniczającą konkurencję i nie mogą skutecznie dowodzić braku świadomości naruszenia zakazu nadużywania pozycji dominującej.

W ocenie Prezesa UOKiK, okoliczności sprawy wskazują, że działanie skarżonego przedsiębiorcy miało charakter umyślny. Opisane w niniejszej decyzji zachowanie Gminy Miasta Olsztyn w zakresie narzucenia obligatoryjnego pośrednictwa OZK Sp. z o.o. w obrocie odpadami komunalnymi nie mogło kojarzyć się inaczej jak tylko z nieuchronnością naruszenia art. 9 ust. 1 i 2 pkt 5 ustawy z o ochronie konkurencji i konsumentów. Miały one oczywiście na celu zamknięcie rynku usług wywozu i składowania odpadów komunalnych z terenu Gminy Miasta Olsztyn. W ocenie Prezesa UOKiK, działanie Gminy Miasta Olsztyn

⁹ M. Król - Bogomiłska [w:] *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, T. Skoczny (red.), Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009, str. 1606 i 1614.

¹⁰ Wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 8 listopada 2004r., sygn. akt XVII Ama 81/03.

¹¹ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 lutego 2003r., sygn. akt II CK 40/01, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 czerwca 2004r., sygn. akt II CK 404/03.

dokonywane jest ze świadomością jego antykonkurencyjnych skutków. Ponadto Gmina Miasta Olsztyn przyznała, że narzucanie pośrednictwa OZK Sp. z o.o. miało zapewnić jej sfinansowanie kosztów budowy nowoczesnego składowiska. W związku z powyższym w niniejszej sprawie organ antymonopolowy postanowił nałożyć karę pieniężną.

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów nie przesądza bezwzględnie wysokości kary nakładanej przez organ ochrony konkurencji, który decyduje o tym w każdym konkretnym przypadku. Przy ustalaniu wysokości kar pieniężnych, o których mowa w art. 106-108 wyżej przywołanej ustawy, Prezes UOKiK 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 osiągnąć¹².

Zgodnie z art. 106 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów istnieje możliwość nałożenia na przedsiębiorcę kary pieniężnej w wysokości nie większej niż 10% przychodu, osiągniętego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary. Jako podstawę obliczenia kary przyjęto dochód osiągnięty przez Gminę z tytułu wpływów ze źródeł dochodów określonych w art.4 ust.1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, z wyłączeniem pkt 1 i 2, tj. wpływów z podatków i opłat, a więc nie związanych z działalnością Gminy jako przedsiębiorcy. W roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary, tj. w 2010, dochód Gminy Miasta Olsztyn z tytułu wyżej zakreślonych wpływów wynosił **66.475.375,05 zł**.

Prezes Urzędu w pierwszej kolejności określił szkodliwość opisanego w niniejszej decyzji deliktu antymonopolowego, o której decydują dwie grupy okoliczności: dotyczące natury naruszenia oraz czynników związanych ze specyfiką rynku oraz działalnością przedsiębiorcy.

Wskazać przy tym należy, iż w kwestii natury naruszenia organ antymonopolowy wyróżnia naruszenia **bardzo poważne** (do których należy zaliczyć przede wszystkim szczególnie szkodliwe horyzontalne ograniczenia konkurencji, w tym porozumienia cenowe, zmywy przetargowe, podział rynku, kolektywne bojkoty, jak również przypadki nadużywania pozycji dominującej mające na celu lub prowadzące do eliminacji konkurencji na rynku), **naruszenia poważne** (do których należy zaliczyć przede wszystkim porozumienia horyzontalne niezaliczane do najpoważniejszych naruszeń, porozumienia pionowe wpływające na cenę lub warunki oferowania produktu, przypadki nadużywania pozycji dominującej mające na celu lub prowadzące do istotnego ograniczenia konkurencji lub dotkliwej eksploatacji kontrahentów lub konsumentów) oraz naruszenia mniej poważne niż wyżej wymienione (**naruszenia pozostałe**), do których należą m.in. porozumienia wertykalne niedotyczące ceny lub możliwości odsprzedaży towaru, jak również przypadki nadużywania pozycji dominującej o mniejszej wadze).

Mając na uwadze powyższe, Prezes UOKiK uznał, iż niniejszej sprawie mamy do czynienia z przypadkiem poważnego nadużywania pozycji dominującej, mieszczącym się w drugiej z wyżej wskazanych kategorii. Opisana w niniejszej decyzji praktyka o charakter

¹² wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 czerwca 2000 r., sygn. akt I CKN 793/98.

zarówno anytkonkurencyjny jak i eksploatacyjny. Z jednej strony wywołuje zaburzenia w funkcjonowaniu rynku odbioru odpadów komunalnych z terenu Gminy Miasta Olsztyn oraz rynku odzysku i unieszkodliwiania odpadów, a z drugiej ma na celu przynoszenie dodatkowych dochodów spółce komunalnej należącej do Gminy Miasta Olsztyn. W istocie praktyka dotknęła przede wszystkim mieszkańców Gminy Miasta Olsztyn przysparzając nieuzasadnionych korzyści szeregowi podmiotów rynkowych. W ocenie Prezesa UOKiK, powyższe okoliczności nakazują określić wyjściowy odsetek przychodu do dalszego obliczenia wysokości kary na poziomie **0,4 % (265.901,50 zł)**.

Prezes UOKiK rozważył następnie, czy uzasadniona jest dalsza modyfikacja ustalonej powyżej kwoty bazowej w ramach czynników związanych ze specyfiką rynku i działalnością Gminy. Wobec tego Prezes UOKiK zauważył, że w niniejszej sprawie należy uwzględnić, iż konsekwencją stwierdzonego naruszenia są negatywne skutki przede wszystkim dla konsumentów, którzy ponoszą ostateczny koszt obligatoryjnego pośrednictwa OZK Sp. z o.o.

Z powyższych względów, Prezes UOKiK uznał, iż z uwagi na czynniki związane ze specyfiką rynku oraz działalnością przedsiębiorcy, uzasadnione jest podwyższenie kary o **10%, co daje kwotę bazową w wysokości 292.491,65 zł**.

Na następnym etapie ustalania wysokości kary Prezes UOKiK wziął pod uwagę czynnik długotrwałości stosowania praktyki. Sankcjonowana niniejszą decyzją praktyka trwa od 1 maja 2007r. do chwili obecnej. Mając zatem na uwadze, iż długotrwałość stosowania praktyki prowadziła do zwielokrotnienia jej negatywnych skutków w szczególności poprzez szkody ponoszone przez konsumentów, należało podwyższyć kwotę kary pieniężnej o **30%**, tj. do kwoty **380.239,15 zł**.

Na wymiar nałożonej kary pieniężnej mają także wpływ określone okoliczności łagodzące i obciążające. Prezes UOKiK uwzględnił tutaj, że Gmina Miasta Olsztyn w pełni świadomie dążyła do osiągnięcia jawnie antykonkurencyjnego skutku. Po zważeniu zaistniałych w niniejsze sprawie okoliczności obciążających organ antymonopolowy uznał, iż kara dla Gminy Miasta Olsztyn powinna zostać zwiększona o 10% tj. do kwoty **418.263 zł** (po zaokrągleniu do pełnego złotego).

Kara w wysokości określonej jak wyżej mieści się w granicach wyznaczonych przez art. 106 ust. 1 pkt 1 tej ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów i stanowi jednocześnie, **0,62% przychodu Gminy**, oraz 6,2 % kary maksymalnej przewidzianej za naruszenie zakazu określonego w art. 9 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

W ocenie Prezesa UOKiK, kara pieniężna na takim poziomie pełni przede wszystkim funkcję dyscyplinującą i prewencyjną, zapobiegając tym samym stosowaniu przez Gminę oraz inne gminy podobnych naruszeń w przyszłości. Pełni również funkcję edukacyjną, podkreślając naganność zakwestionowanego przez Prezesa UOKiK działania.

Wobec powyższego orzeczono jak w punkcie II sentencji decyzji.

Zgodnie z art. 112 ust. 3 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów - karę pieniężną należy uiścić w terminie 14 dni od dnia uprawomocnienia się niniejszej decyzji, na konto Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Warszawie nr: NBP O/O Warszawa 51 1010 1010 0078 7822 3100 0000.

Zgodnie z art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów w związku z art. 479²⁸ § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 1964r. Nr 43, poz. 296 ze zmian.) – od niniejszej decyzji przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w terminie dwutygodniowym od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Bydgoszczy.

*Z up. Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
Dyrektor Delegatury w Bydgoszczy
Dorota Karczewska*

Otrzymują:

Pani Elżbieta Modzelewska-Wąchal
radca prawny

pełnomocnik Gminy Miasta Olsztyn

Kancelaria Radcy Prawnego
„Centrum Prawa Konkurencji”
ul. Brukselska 14
03-973 Warszawa