



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

L.dz. RKR-411-14/04/JL- /05

Kraków, dn. 10 marca 2005 r.

DECYZJA nr RKR - 12 /2005

Stosownie do art. 28 ust. 6 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. 2003 r.nr 86, poz. 804 ze zm.) oraz § 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2002 r. w sprawie określenia właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Dz.U. nr 18, poz. 172 z zm.), po przeprowadzeniu postępowania antymonopolowego na wniosek Mieczysława Jakubowskiego działającego pod nazwą Przedsiębiorstwo Wielobranżowe „MIKI” w Krakowie przy ul. Podgórci Tynieckie 103,

- w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów –

- I. Na podstawie art. 9 w związku z art. 8 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 wymienionej na wstępie ustawy **uznaje się działania Gminy Skawina**, polegające na nadużywaniu pozycji dominującej w zakresie działalności organizacyjnej podejmowanej dla utrzymania porządku i czystości na terenie obejmującym Miasto i Gminę Skawina, poprzez nałożenie na przedsiębiorców odbierających odpady, a następnie egzekwowanie – pod rygorem cofnięcia zezwolenia – obowiązku, aby:
- liczba pojemników zlokalizowanych na terenie obsługiwanych przez nich nieruchomości odpowiadała uchwalonemu przez Radę Gminy średniemu wskaźnikowi nagromadzenia odpadów oraz, aby
 - w rozliczeniach z kontrahentami (właścicielami nieruchomości) posługiwali się wyłącznie stawką opłaty ryczałtowej za wywóz odpadów, której maksymalna wysokość została uchwalona przez Radę Gminy,
- za praktyki ograniczające konkurencję na lokalnym rynku wywozu stałych odpadów komunalnych z terenu Miasta i Gminy Skawina**
- oraz nakazuje zaniechanie ich stosowania.**
- II. Na podstawie art. 101 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy, nakłada się na Gminę Skawina karę pieniężną w wysokości 11.734 zł (słownie: jedenaście tysięcy siedemset trzydzieści cztery zł), płatną do budżetu państwa.

Uzasadnienie

W dniu 23.07.2004 r. do Delegatury Urzędu w Krakowie wpłynął wniosek przedsiębiorcy Mieczysława Jakubowskiego prowadzącego działalność pod nazwą Przedsiębiorstwo Wielobranżowe MIKI (zwanego dalej P.W. MIKI) o wszczęcie postępowania

antymonopolowego przeciwko Gminie Skawina pod zarzutem stosowania praktyk ograniczających konkurencję.

We wniosku zostało podniesione, iż Gmina cofnęła P.W. MIKI zezwolenie na prowadzenie działalności gospodarczej, polegającej na odbiorze i usuwaniu odpadów komunalnych stałych i ciekłych z terenu gminy Skawina. Podstawą cofnięcia zezwolenia było niewypełnienie warunków określonych w zezwoleniu na wykonanie usług odbioru – usuwania odpadów komunalnych, tj. rozliczania właścicieli nieruchomości za wywóz odpadów według ustalonego - Uchwałą Rady Miejskiej Skawina - wskaźnika nagromadzenia odpadów dla terenów miejskich i wiejskich oraz stosowania górnych stawek opłat ryczałtowych za wykonywane usługi. Jak wskazało P.W. MIKI, należności za wywóz odpadów były przez nie ustalane w oparciu o cenę za wywóz jednego pojemnika, przy uwzględnieniu ich faktycznej ilości oraz liczby wywozów wykonanych w ciągu miesiąca.

Organ antymonopolowy wszczął i prowadził w okresie od 30.07.2004 r. do 29.09.2004 r. postępowanie wyjaśniające, a zebrany w nim materiał dowodowy dał podstawę do wszczęcia postępowania antymonopolowego. Postępowanie to zostało wszczęte w dniu 1.10.2004 r. pod zarzutem stosowania przez Gminę Skawina praktyki ograniczającej konkurencję na lokalnym rynku wywozu odpadów komunalnych z jej terenu, polegającej na nałożeniu na przedsiębiorców odbierających odpady, a następnie egzekwowaniu – pod rygorem cofnięcia zezwolenia – obowiązku, aby:

- liczba pojemników zlokalizowanych na terenie obsługiwanych przez nich nieruchomości odpowiadała uchwalonemu przez Radę Gminy średniemu wskaźnikowi nagromadzenia odpadów oraz, aby
- w rozliczeniach z kontrahentami (właścicielami nieruchomości) posługiwali się wyłącznie stawką opłaty ryczałtowej, której maksymalna wysokość została uchwalona przez Radę Gminy,

co może stanowić naruszenie art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. 2003 r.nr 86, poz. 804 ze zm.) - zwanej dalej *ustawą o ochronie (...)*.

W wyniku przeprowadzonego postępowania, organ antymonopolowy ustalił następujący stan faktyczny:

Na terenie Miasta i Gminy Skawina działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych prowadzą lub prowadzili, oprócz Wnioskodawcy, także następujący przedsiębiorcy:

- Miejski Zakład Usługowy Sp. z o.o. w Skawinie, będący spółką prawa handlowego, w której Gmina Skawina posiada przeważające udziały i którą - stosownie do art. 7 ust. 5 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. nr 132, poz. 622 ze zm.) - zalicza się do gminnych jednostek organizacyjnych, nie mających obowiązku uzyskania zezwolenia,
- Spółdzielnia Mieszkaniowa Lokatorsko – Własnościowa w Skawinie – na podstawie zezwolenia Gminy Skawina;
- Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania Sp. z o.o. w Krakowie – na podstawie zezwolenia;
- Zakład Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Krakowie – na podstawie zezwolenia.

Ustalono, że trzech z ww. przedsiębiorców, tj. Miejskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania w Krakowie, Zakład Gospodarki Komunalnej w Krakowie oraz Spółdzielnia Mieszkaniowa wywożą odpady tylko z terenu Miasta Skawina, natomiast z terenów wiejskich Gminy Skawina, odpady wywozi jedynie Miejski Zakład Usługowy Sp. z o.o. w Skawinie, a - w okresie ważności zezwolenia - także P.W. MIKI.

P.W. MIKI działa na rynku wywozu odpadów od 1990 r. W dniu 19.02.2001 r. Burmistrz Miasta i Gminy Skawina wydał decyzję zezwalającą P.W. MIKI na wykonywanie usług polegających na usuwaniu-odbiorze odpadów komunalnych stałych i ciekłych z terenu Miasta i Gminy Skawina. Zezwolenie zostało wydane na czas określony, do dnia 19.02.2006 r.

W zezwoleniu określono, iż usługę należy wykonywać zgodnie z ustaleniami prawa miejscowego, tj. Uchwały nr XXXII/237/97 Rady Miejskiej w Skawinie z dnia 26 marca 1997 r. w *sprawie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku w Gminie Skawina*, w szczególności zgodnie z niektórymi zapisami tej Uchwały, w świetle których:

- ilość urządzeń do gromadzenia odpadów komunalnych stałych oraz częstotliwość ich opróżniania winna odpowiadać przyjętemu średniemu wskaźnikowi nagromadzenia odpadów, który wynosi: dla terenów miasta – 1,2 m³/na mieszkańca/na rok, a dla terenów wiejskich – 0,7 m³/na mieszkańca/na rok;
- stawka opłaty ryczałtowej za wykonywane usługi usuwania i unieszkodliwiania odpadów komunalnych stałych pobierana od jednego mieszkańca nie może być wyższa od ustalonej górnej stawki opłaty ryczałtowej określonej w § 1 załącznika nr 6 do Uchwały, tj. w wysokości:
 - 4 zł od jednego mieszkańca za okres miesiąca – dla osób zameldowanych w budynkach jednorodzinnych, korzystających z systemu indywidualnego gromadzenia odpadów;
 - 3 zł od jednego mieszkańca za okres m-ca – dla osób zameldowanych w budynkach jednorodzinnych, korzystających z systemu zbiorowego gromadzenia odpadów;
 - 3,50 zł od jednego mieszkańca za okres m-ca – dla osób zameldowanych w budynkach wielorodzinnych, korzystających z systemu zbiorowego gromadzenia odpadów.
- częstotliwość wywozu odpadów nie powinna być mniejsza niż: co 14 dni - dla budownictwa jednorodzinne i nie rzadziej niż 2 razy w tygodniu, dla budownictwa wielorodzinne.

Decyzją z dnia 12.12.2001 r. Burmistrz Miasta i Gminy Skawina cofnął P.W. MIKI zezwolenie na prowadzenie działalności wywozu odpadów. W wyniku odwołania sprawa trafiła do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie, które uchyliło decyzję i przekazało I instancji do ponownego rozpoznania.

Decyzją z dnia 25.04.2002 r. Burmistrz Miasta i Gminy Skawina, po ponownym rozpatrzeniu sprawy, utrzymał w mocy swoją decyzję z dnia 12.12.2001 r. W uzasadnieniu decyzji zapisano, iż podstawą cofnięcia zezwolenia było nieprzestrzeganie przez P.W. MIKI warunków określonych w zezwoleniu, w zakresie: stosowania zryczałtowanej stawki opłaty za świadczoną usługę, określania ilości osób zamieszkujących nieruchomość, określania ilości, pojemności i częstotliwości opróżniania urządzeń do gromadzenia odpadów komunalnych według przyjętego Uchwałą Rady Miejskiej średniego wskaźnika

nagromadzenia odpadów. Szczegółowe zarzuty zostały sformułowane w następujący sposób (cyt.):

- *Przedsiębiorstwo nie stosuje w umowach zryczałtowanej stawki opłaty, a jedynie wpisana jest opłata jednostkowa za opróżnienie pojemnika;*
- *W umowach nie wpisywana jest ilość osób zamieszkujących nieruchomości obsługiwane przez Przedsiębiorstwo;*
- *Ilość pojemników, ich pojemność oraz częstotliwość opróżniania przez Przedsiębiorstwo określona w umowach (...) jest jednakowa dla wszystkich nieruchomości i nie jest różnicowana w zależności od ilości osób zamieszkujących daną nieruchomość, czy jest to sześć osób, siedem, czy też osiem osób, co jest niezgodne z warunkiem określonym w zezwoleniu, gdyż nie uwzględniono w umowie ilości osób zamieszkujących nieruchomość oraz średniego nagromadzenia odpadów.*

Powyższa decyzja Burmistrza została również zaskarżona przez Wnioskodawcę do Samorządowego Kolegium Odwoławczego, które utrzymało ją w mocy.

W roku 2003 P.W. MIKI podjęło starania o uzyskanie kolejnego zezwolenia na działalność w zakresie usuwania – odbioru odpadów komunalnych z terenu gminy Skawina. Decyzją z dnia 10.04.2003 r. takie zezwolenie zostało mu udzielone, na tych samych warunkach, jak w pierwszym zezwoleniu z dnia 19.02.2001 r. Wnioskodawca, realizując usługi, winien był zatem posługiwać się średnim wskaźnikiem nagromadzenia odpadów oraz stawką opłaty ryczałtowej. Zezwolenie zostało wydane na czas określony do dnia 30.06.2004 r.

W okresie ważności drugiego zezwolenia dochodziło między stronami do sporów dotyczących warunków wykonywania działalności. I tym razem Gmina podnosiła, iż usługa nie jest wykonywana zgodnie z warunkami określonymi w zezwoleniu. W wezwaniu z dnia 27.11.2003 r. Gmina wskazała, że – w toku kontroli w zakresie prawidłowości zawartych umów – stwierdzono, iż właściciele nieruchomości w miejscowościach Jaśkowice, Rzozów, Borek Szlachecki, Skawina zawarli z P.W. MIKI umowy, w których ilość i pojemność urządzeń do gromadzenia odpadów oraz częstotliwość ich opróżniania nie odpowiadała przyjętemu Uchwałą średniemu wskaźnikowi nagromadzenia odpadów. Gmina zarzuciła również Wnioskodawcy, że częstotliwość opróżniania kontenerów - wykazana przez niego w składanych sprawozdaniach - jest zawyżona w stosunku do podanej w kontrolowanych umowach. P.W. MIKI zostało ostatecznie wezwane, pod rygorem cofnięcia zezwolenia bez odszkodowania, do: wypełnienia warunków określonych w zezwoleniu i dostosowania – w terminie 14 dni od otrzymania wezwania – zawartych już umów z właścicielami nieruchomości do wymagań określonych w zezwoleniu oraz stosowanie ich w nowo zawieranych umowach.

P.W. MIKI pismem z dnia 23.04.2004 r. - wystosowanym w okresie, kiedy toczyło się już postępowanie w sprawie cofnięcia mu zezwolenia - wystąpiło do Gminy o jego przedłużenie. W dniu 6.05.2004 r. decyzją Burmistrza Miasta i Gminy Skawina odmówiono pozytywnego rozpatrzenia wniosku o przedłużenie ważności zezwolenia uzasadniając to tym, iż po pierwsze - aktualnie prowadzone jest przez Gminę postępowanie w sprawie cofnięcia zezwolenia oraz po drugie - przepisy ustawy nie przewidują możliwości przedłużenia zezwolenia. Decyzję tę P.W. MIKI zaskarżyło do Samorządowego Kolegium Odwoławczego, które uchyliło zaskarżoną decyzję w całości i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji.

Z dniem 30.06.2004 r. wygasło zezwolenie Burmistrza Miasta i Gminy Skawina na prowadzenie przez P.W. MIKI działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych z terenu Gminy Skawina.

Jak podniósł Wnioskodawca, warunki wykonywania działalności odbierania odpadów, jakie ustaliła Gmina, wymuszają niezasadne naliczanie opłat od klientów. Ustalenie średniego wskaźnika nagromadzenia odpadów zmusza właścicieli nieruchomości do posiadania pojemników do gromadzenia odpadów, które nie odpowiadają rzeczywistym ich potrzebom. Ponadto Gmina nie uwzględnia faktu, iż firma P.W. MIKI zaopatruje wszystkich wytwarzających odpady w worki do selektywnej ich zbiórki, a worki te – zgodnie z treścią Uchwały XXXII/237/97 Rady Miejskiej w Skawinie z dnia 26.03.1997 r. oraz Uchwały XLV/331/98 z dnia 18.03.1998 r. - są urządzeniem do gromadzenia odpadów. Selektywna zbiórka odpadów w workach powoduje, że ich ilość w pojemnikach jest jeszcze mniejsza.

Nadto, jak wskazuje P.W. MIKI, Gmina przerzuca na przedsiębiorcę świadczącego usługi odbioru i wywozu odpadów odpowiedzialność za nieprzestrzeganie przez właściciela nieruchomości obowiązku posiadania właściwej (ustalonej przez Gminę) ilości pojemników do gromadzenia odpadów. P.W. MIKI uważa, iż nie posiada uprawnień do kontroli ilości pojemników znajdujących się na terenie danej posesji, mieści się to natomiast w kompetencjach Gminy. Firma oferująca usługi odbioru odpadów sprzedaje lub dzierżawi pojemniki, a jeżeli właściciel nieruchomości zaopatrzony jest we własne, sprawdza jedynie czy są one technicznie dostosowane do urządzeń wywożących odpady.

Odpowiadając na zawiadomienie o wszczęciu postępowania antymonopolowego, Gmina podniosła, iż uprawnienie do ustalania średnich wskaźników nagromadzenia odpadów, służących do określania ilości i częstotliwości opróżniania urządzeń do ich gromadzenia wynikają z art. 4 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach - zwanej dalej ustawą o utrzymaniu czystości (...). Natomiast obowiązek stosowania przez przedsiębiorców odbierających odpady komunalne stawek opłaty ryczałtowej za wykonywane usługi, wynika - zdaniem Gminy - z powołanej wcześniej Uchwały nr XXXII/237/97 Rady Miejskiej w Skawinie z dnia 26.03.1997 r. w sprawie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku w Gminie Skawina, wraz ze zmianami.

Gmina stoi na stanowisku, że ww. stawki mają charakter ceny maksymalnej, a fakt, iż cena ta (maksymalna) została uchwalona w postaci stawki ryczałtowej, zobowiązuje wszystkich przedsiębiorców do ustalania opłat za wykonywane przez siebie usługi usuwania odpadów również wyłącznie w postaci stawek ryczałtowych.

Oceniając przedstawiony stan faktyczny sprawy, organ antymonopolowy zważył, co następuje:

Przedmiotem działalności gospodarczej P.W. MIKI jest wykonywanie usług polegających na usuwaniu – odbiorze odpadów komunalnych stałych i ciekłych z terenu Gminy Skawina.

Działalność ta jest przedmiotem wyodrębnionego rynku właściwego w rozumieniu ustawowej jego definicji zawartej w art. 4 pkt 8 ustawy o ochronie (...). Definicja ta stanowi, że rynek właściwy to *„rynek towarów, które ze względu na ich przeznaczenie, cenę oraz właściwości, w tym jakoś są uznawane przez ich nabywców za substytuty oraz są oferowane na obszarze, na którym ze względu na ich rodzaj i właściwości, istnienie barier*

dostępu do rynku, preferencje konsumentów, znaczące różnice cen i koszty transportu, panują zbliżone warunki konkurencji”.

W niniejszej sprawie towarem oferowanym na rynku właściwym są świadczone przez Wnioskodawcę i innych przedsiębiorców usługi usuwania odpadów, obszarem - teren Gminy Skawina, odbiorcami zaś - właściciele nieruchomości, z których odpady są usuwane.

Nie istnieją ani prawne, ani jakiegokolwiek inne powody, dla których lokalny rynek usuwania odpadów nie miałby być rynkiem konkurencyjnym, a działający na nim przedsiębiorcy nie mieliby między sobą konkurować, zarówno ceną, jak i wszelkimi innymi warunkami świadczenia usług. Jedyne ograniczenia w tym zakresie wprowadza powołana wyżej ustawa o utrzymaniu czystości (...). Stosownie do art. 7 tej ustawy na prowadzenie działalności polegającej na odbiorze i usuwaniu odpadów wymagane jest uzyskanie zezwolenia. Zezwolenia udziela, w drodze decyzji, wójt, burmistrz, prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług.

Należy także wspomnieć, iż stosownie do art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001 r. nr 142, poz. 1591 ze zm.) utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gmin i są to zadania użyteczności publicznej.

W świetle powyższego Gmina Skawina - jako osoba prawna organizująca usługi o charakterze użyteczności publicznej - jest przedsiębiorcą w rozumieniu art. 4 pkt 1a) ustawy o ochronie (...). Ponadto Gmina - bez zezwolenia której prowadzenie działalności wywozu odpadów nie jest możliwe - jest także podmiotem organizującym (regulującym) działalność wywozową. Przepisy ustawy o utrzymaniu czystości (...) przyznają gminom szczególne uprawnienia w tym zakresie. I tak:

- wójt, burmistrz lub prezydent miasta określa i podaje do publicznej wiadomości wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług w przedmiotowym zakresie. W myśl przepisu art. 9 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości (...) zezwolenie winno określać m.in.:
 - przedmiot i obszar działalności objętej zezwoleniem,
 - wymagania w zakresie jakości usług objętych zezwoleniem,
 - inne wymagania szczególne wynikające z odrębnych przepisów, w tym wymagania dotyczące standardu sanitarnego wykonywania usług, ochrony środowiska i obowiązku prowadzenia odpowiedniej dokumentacji działalności objętej zezwoleniem.
- stosownie do art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości (...) rada gminy, po zasięgnięciu opinii państwowego terenowego inspektora sanitarnego, ustala, w drodze uchwały, szczegółowe zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące m.in.:
 - rodzaju urządzeń przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych (pkt 2),
 - częstotliwości i sposobu pozbywania się odpadów z terenu nieruchomości (pkt 3);
- stosownie do art. 6 ust. 2 ustawy, rada gminy może w drodze uchwały ustalić górne stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi związane z odbiorem odpadów komunalnych.

W ocenie organu antymonopolowego sposób korzystania przez Gminę z ww. uprawnień organizacyjnych może w sposób bezpośredni wpływać na kształt konkurencji na

zdefiniowanym wcześniej rynku właściwym, tj. lokalnym - ograniczonym terytorialnie do Miasta i Gminy Skawina - rynku usuwania i wywozu stałych odpadów komunalnych.

Gmina Skawina, pomimo, że w niniejszej sprawie nie jest uczestnikiem lokalnego rynku wywozowego (ani nie prowadzi bezpośrednio wywozu, ani w sprawie tej nie występuje jako kontrahent podmiotu prowadzącego taką działalność), to jest jednak jedynym podmiotem, który na kształt tego rynku ma wpływ z mocy samego prawa, nie posiadając w tym zakresie konkurencji.

Ostatecznie, rynkiem właściwym, na którym Gmina Skawina posiada pozycję dominującą, jest - w ocenie organu antymonopolowego - działalność organizacyjna podejmowana dla utrzymania porządku i czystości na podległym jej obszarze Miasta i Gminy Skawina.

Bezpośrednimi adresatami działań organizacyjnych Gminy w zakresie ustalania warunków usuwania odpadów są obie strony lokalnego rynku wywozu odpadów. Decyzjom gminy w tym zakresie muszą podporządkować się bowiem zarówno przedsiębiorcy świadczący usługi wywozowe, jak i właściciele nieruchomości gromadzący odpady, tj. konsumenci w rozumieniu art. 4 pkt 11 ustawy o ochronie (...). Również i na tych ostatnich rada gminy może - w drodze uchwały wydanej np. na podstawie art. 4 pkt 1, 2, 4 i 5 ustawy o utrzymaniu czystości (...) - nałożyć pewne obowiązki.

W zakresie swoich ustawowych upoważnień Gmina zajmuje pozycję dominującą w rozumieniu w art. 4 pkt 9 ustawy o ochronie (...). Przez pozycję dominującą rozumie się bowiem „*pozycję przedsiębiorcy (Gmina w świetle wcześniejszej argumentacji jest przedsiębiorcą), która umożliwia mu zapobieganie skutecznej konkurencji na rynku właściwym przez stworzenie mu możliwości działania w znacznym zakresie niezależnie od konkurentów, kontrahentów oraz konsumentów; domniemywa się, że przedsiębiorca ma pozycję dominującą, jeżeli jego udział w rynku przekracza 40 %*”.

W stanie faktycznym i prawnym niniejszej sprawy dominacja Gminy, a faktycznie jej monopol, przejawia się w możliwości nakładania - nie bacząc na konkurentów (których nie posiada) oraz kontrahentów (którymi w tych relacjach są firmy wywozowe) pewnych obowiązków, a następnie egzekwowaniu tych obowiązków pod rygorem cofnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności wywozu odpadów komunalnych.

Podkreślić należy, iż w taki sam sposób rynek właściwy oraz pozycję rynkową gminy, zdefiniował i ocenił Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w uzasadnieniu wyroku z dnia 26 listopada 2003 r. (sygn. akt. XVII Ama 8/03). W podobnym stanie faktycznym Sąd uznał, iż monopol gminy w zakresie działalności organizacyjnej podejmowanej dla utrzymania porządku i czystości na jej terenie wynika z przepisów ustawy o utrzymaniu czystości (...), dodając ponadto, że wykonując te zadania organizacyjne gmina jest przedsiębiorcą, w rozumieniu ustawy o ochronie (...), stąd jej działania w tym zakresie podlegają ocenie pod kątem zgodności z przepisami tej ustawy.

Ustawa o ochronie (...) nie zabrania posiadania przez przedsiębiorcę pozycji dominującej. Istotnym jest jednak, aby działania przedsiębiorcy nie nosiły znamion praktyk ograniczających konkurencję, a w niniejszym wypadku sprzecznego z art. 8 tej ustawy, nadużycia przez Gminę przewagi rynkowej nad pozostałymi - aktywnymi - uczestnikami rynku właściwego.

Przepis art. 8 ust. 2 pkt 5 tej ustawy stanowi, iż nadużyciem pozycji dominującej na rynku właściwym jest przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji.

W ocenie organu antymonopolowego, ustalone przez Gminę Skawina, warunki prowadzenia działalności gospodarczej polegającej na odbiorze i wywozie odpadów nie tylko przeciwdziałają ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji na lokalnym rynku usuwania odpadów, ale także nie mieszczą się w granicach określonych w ustawie o utrzymaniu czystości (...).

Z ustawy tej nie wynika bowiem, aby Gmina posiadała jakiegokolwiek uprawnienia poza uprawnieniami porządkowymi. Takim uprawnieniem porządkowym jest m. innymi możliwość ustalenia częstotliwości opróżniania pojemników na odpady, o czym mowa w art. 4 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości (...). Gmina może także ustalać, ale - zdaniem organu antymonopolowego - wyłącznie w interesie mieszkańców (właścicieli nieruchomości), w celu zapobieżenia nadmiernemu ich wzrostowi, górne stawki opłat przez nich ponoszonych (art. 6 ust. 2 tej ustawy).

W niniejszej sprawie Gmina Skawina wykroczyła poza ten zakres i przyznała sobie uprawnienia cenotwórcze, które nie ograniczyły się wyłącznie do wyznaczenia górnych stawek opłat. W ocenie organu antymonopolowego Gmina - ustalając bezwzględnie obowiązujące wskaźniki nagromadzenia odpadów oraz jedyny dopuszczalny sposób rozliczeń za usługi - w sposób niemalże bezpośredni ukształtowała ceny na usługi wywozu odpadów, ograniczając możliwość negocjowania tych cen przez faktyczne strony umowy, tj. firmę wywozową i właściciela nieruchomości.

Jeżeli bowiem, w świetle Uchwały nr XXXII/237/97 Rady Miejskiej w Skawinie z dnia 26 marca 1997 r. :

- właściciel nieruchomości zobowiązany jest (a przedsiębiorca wywozący odpady winien obowiązek ten wyegzekwować), aby na terenie jego nieruchomości znajdowały się pojemniki w takiej ilości (lub o takiej pojemności), która nie wynika z faktycznej ilości gromadzonych odpadów lecz z narzuconego przez Gminę rocznego wskaźnika nagromadzenia odpadów (w mieście – 1,2 m³/na mieszkańca/na rok oraz 0,7 m³/na wsi),
- jedynym dopuszczalnym sposobem rozliczeń z właścicielem nieruchomości jest opłata ryczałtowa ustalona w oparciu o ww. wskaźnik nagromadzenia odpadów oraz uzależniona od liczby osób zameldowanych w tej nieruchomości (tj. do 3 zł, albo do 3,50 zł, albo do 4 zł od jednego mieszkańca za okres miesiąca, w zależności od sposobu gromadzenia odpadów),

a przy tym wywóz odpadów musi być realizowany z ustaloną przez Gminę - zgodnie z niekwestionowanymi przez organ antymonopolowy uprawnieniami wynikającymi z art. 4 pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości (...) - częstotliwością, to przedsiębiorca wywozący odpady zmuszony jest - pod rygorem cofnięcia zezwolenia - do obciążenia swojego kontrahenta (właściciela nieruchomości) wyłącznie ustaloną przez Gminę stawką opłaty, niezależnie od tego, czy opróżniane pojemniki (w narzuconej dla nieruchomości ilości) są pełne, czy też w części lub w całości puste, gdyż jest ich zbyt dużo, jak na potrzeby danej nieruchomości.

W takich warunkach strony umowy (właściciel nieruchomości i firma wywożąca) nie mogą pomiędzy sobą ustalić:

- ani liczby pojemników, które opróżniane z ustaloną przez Gminę częstotliwością, zaspokoją potrzeby danej nieruchomości,
- ani innego - niż ryczałtowy - sposobu rozliczeń, np. stawki miesięcznej za - zgodny z obowiązującą częstotliwością - wywóz pojemników w niezbędnej dla danej nieruchomości ilości (pojemności) lub ceny za 1 m³ faktycznie nagromadzonych i odebranych odpadów.

Zakres negocjacji pomiędzy stronami ograniczony został przez Gminę wyłącznie do wysokości stawki ryczałtowej, niezależnie od faktycznego zakresu świadczonej usługi.

W ocenie organu antymonopolowego ani przepisy ustawy o utrzymaniu czystości (...), ani żadnej innej, nie upoważniają Gminy Skawina do określania wiążących strony umowy i obowiązujących na jej terenie, a nadto rodzących bezpośrednio skutki cenowe, wskaźników nagromadzenia odpadów, w oderwaniu od rzeczywistej ilości odpadów usuwanych.

Gmina może natomiast - jeżeli chce mieć wpływ na maksymalną wysokość stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości (mieszkańców Gminy) - skorzystać z uprawnień przysługujących jej na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości (...) i wprowadzić górne stawki opłaty wiążącej się z rzeczywistą ilością wywożonych odpadów, np. za 1 m³ odpadów.

Należy dodać, iż proponowany kontrahentom przez Wnioskodawcę, a zakwestionowany przez Gminę, sposób rozliczeń oparty był na cenie za opróżnienie pojemnika o określonej - i dostosowanej do potrzeb nieruchomości - pojemności. Rozliczenia odbywały się w okresach miesięcznych, a ich wysokość uzależniona była od liczby opróżnionych pojemników - przy dopełnieniu obowiązku opróżniania ich z ustaloną przez Gminę częstotliwością .

Ustawa o utrzymaniu czystości (...) nie nakłada na gminy obowiązku wprowadzenia górnych stawek opłat za usuwanie odpadów. Jednak Gmina - podejmując takie działania - nie może zamieniać swoich uprawnień porządkowych, w cenotwórcze.

W tej mierze wypowiedział się także Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. W uzasadnieniu wyroku z dnia 31.03.1999 r. (sygn. akt XVII Ama 94/98) Sąd stwierdził, że treść całego art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości (...), w tym także jego pkt 3, daje gminie uprawnienia porządkowe, ale nie cenotwórcze w postaci kształtowania np. ryczałtowego rocznego wskaźnika nagromadzenia odpadów na osobę. Sąd uznał, że gmina działając na podstawie art. 6 ust. 2 ww. ustawy ma prawo ustalać w drodze uchwały górne stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie usuwania i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, a w ramach tego uprawnienia np. cenę jednostkową za 1 m³ odpadów. Jednak ustawa nie zawiera umocowania do określenia w sposób ryczałtowy (za pomocą wskaźnika) ilości usuwanych odpadów, tj. w oderwaniu od rzeczywistej ich ilości.

Podobne stanowisko zajął Sąd OKiK w powołanym wcześniej wyroku z dnia 26 listopada 2003 r. W uzasadnieniu Sąd stwierdził, iż gmina nadużywa pozycji dominującej na lokalnym rynku organizowania usług utrzymania czystości i porządku narzucając właścicielom nieuczciwe warunki zakupu usług wywozu odpadów poprzez przyjęcie normatywnego sposobu określania ich ilości w oderwaniu od rzeczywistego stanu rzeczy.

W ocenie organu antymonopolowego opisane wyżej działania Gminy Skawina naruszają cytowany wcześniej art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie (...) i przeciwdziałają ukształtowaniu się warunków niezbędnych do rozwoju konkurencji na lokalnym rynku wywozu odpadów.

W warunkach gospodarki rynkowej i przy założeniu, że jest to rynek konkurencyjny, jedynymi podmiotami, które mogą mieć wpływ na wysokość cen są aktywni uczestnicy tego rynku, tj. przedsiębiorca świadczący usługę, który reprezentuje podaż oraz jego kontrahent (konsument), który reprezentuje popyt. W obecnie obowiązującym stanie prawnym Gmina może jedynie zapobiegać nadmiernemu wzrostowi cen za usługę wywozu - odbioru odpadów.

Podstawowy element konkurowania na wolnym rynku, tj. cena, która w dużej mierze przesądza o atrakcyjności oferty, w rozpatrywanej sprawie został praktycznie sprowadzony do niewiele znaczącego elementu oferty. W ocenie organu antymonopolowego ustalenie na danym rynku lokalnym jednego i jedynie akceptowanego przez Gminę sposobu rozliczeń w oparciu o przyjęty wskaźnik nagromadzenia odpadów spowodować może także, iż niektóre firmy wywożące albo zrezygnują z obecności na tym rynku, albo zawrą ze swoimi konkurentami niepisane porozumienie i wszyscy pobierać będą od właścicieli nieruchomości jedną, ustaloną jako maksymalną, opłatę ryczałtową.

Należy także podnieść, że narzucony przez Gminę sposób ustalania wysokości opłat za wywóz odpadów z jej terenu jest również niekorzystny dla właścicieli nieruchomości.

Organ antymonopolowy podziela stanowisko P.W. MIKI, iż w warunkach rynku konkurencyjnego, racjonalnie działający przedsiębiorca nie obciążyłby klienta (konsumenta) za usługę, której nie wykonał, czego - w gruncie rzeczy - domaga się Gmina Skawina. Konsument winien mieć możliwość wyboru wykonawcy usługi, kierując się oferowaną przez niego ceną.

Należy także podkreślić, iż Gmina - nakładając na właścicieli nieruchomości obowiązek posiadania odpowiedniej ilości pojemników - z egzekwowania tego obowiązku sama się zwolniła, przerzucając go na przedsiębiorców wywożących odpady. Jak słusznie podniósł Wnioskodawca, sama Rada Miejska w § 3 Uchwały nr XXXII/237/97 z dnia 26.03.1997 r., ustaliła, że „*Niezastosowanie się do określonych przez Radę w niniejszej uchwale przepisów dotyczących szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Skawina, w zakresie objętym postanowieniami art. 5 ust. 1 ustawy (tj. m.innymi: wyposażenie nieruchomości w urządzenia służące do zbierania odpadów komunalnych - przyp. UOKiK) podlega karze wymierzanej na zasadach określonych w tej ustawie*”. Stosownie zaś do art. 10 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości (...), postępowanie w sprawie kar za niewykonywanie obowiązków określonych w uchwałach rady gminy toczy się wg przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, a zatem obowiązki te nie są egzekwowane przez przedsiębiorców, lecz Gminę.

W świetle art. 1 ust. 1 ustawy o ochronie (...), instrumenty w niej przewidziane winny być wykorzystywane dla podejmowanej w interesie publicznym ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów. W orzecznictwie Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów utrwalił się pogląd, iż naruszenie interesu publicznoprawnego ma miejsce wówczas, gdy skutkami działań sprzecznych z przepisami prawa antymonopolowego dotknięty jest szerszy krąg uczestników rynku, względnie, gdy działania te wywołują na rynku inne niekorzystne zjawiska (wyrok SA z 24.01.1991 r., XV Amr 8/90; 4.07.2001 r. XVII Ama 108/00; 23.20.2002 r. XVII Ama 133/2001). Ponadto, jak stwierdził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 26.02.2004 r. (sygn. akt III SK 2/04), „*naruszenie indywidualnego interesu nie wyklucza dopuszczalności równoczesnego uznania, że dochodzi do naruszenia publicznego zbiorowego interesu, jeżeli indywidualne pogwałcenie przepisów ustawy mogłoby w jakikolwiek sposób prowadzić do ustanowienia lub utrwalenia monopolistycznych praktyk rynkowych, które wywołują skutki na terytorium RP*”.

W rozpatrywanej sprawie działania Gminy spowodowały naruszenie interesu publicznoprawnego. Oczywistym jest, że ustalone i egzekwowane przez Gminę zasady dotyczą każdego potencjalnego przedsiębiorcy świadczącego usługi odbioru i wywozu odpadów komunalnych z terenu Gminy. Przedsiębiorcy ci, nie mogąc stosować własnych zasad rozliczeń za wywóz odpadów komunalnych, nie mogą konkurować między sobą ceną lub - istotnym dla kontrahenta - sposobem rozliczeń. Prowadzi to w ostateczności do tego, iż właściciele nieruchomości (nabywcy ww. usług) mają ograniczony wybór wykonawcy, gdyż każdemu z nich będą musieli zapłacić cenę nie mającą związku z zakresem wykonanej usługi, tj. ilością faktycznie wywiezionych odpadów.

W świetle powyższego, działania Gminy Skawina zarówno ograniczają konkurencję na lokalnym rynku wywozu odpadów, jak i naruszają interesy wszystkich jego uczestników, zarówno po podażowej jak i popytowej jego stronie.

Reasumując - w ocenie organu antymonopolowego - przeprowadzone postępowanie antymonopolowe oraz zgromadzony w nim materiał dowodowy dały podstawę do stwierdzenia, że działania Gminy stanowią praktyki ograniczające konkurencję, o których mowa w art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie (...), tj. przeciwdziałają ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania lub rozwoju konkurencji na lokalnym rynku wywozu odpadów komunalnych z terenu Miasta i Gminy Skawina.

Uwzględniając powyższe orzeczono, jak w pkt I sentencji decyzji.

Zgodnie z art. 101 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie (...), jeżeli przedsiębiorca dopuścił się naruszenia zakazu, określonego w art. 8 ustawy, organ antymonopolowy może nałożyć w drodze decyzji karę pieniężną w wysokości nie większej niż 10 % przychodu osiągniętego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary.

Z uwagi na fakt, iż postępowanie było prowadzone w 2004 r., a decyzja wydana jest w 2005 r. oraz, że Gmina nie dysponuje - w dacie wydania decyzji - rocznym sprawozdaniem z wykonania planu dochodów budżetowych za rok 2004 r. (przekazywanym corocznie Regionalnej Izbie Obrachunkowej), organ antymonopolowy przy wymierzaniu kary oparł się na sprawozdaniu za rok 2003 przyjmując równocześnie, iż wyniki roku 2004 nie będą odbiegały od roku poprzedniego na tyle, aby naruszona została zasada określona w cytowanym art. 101 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie (...), iż karę pieniężną nakłada się w wysokości nie większej niż 10 % przychodu osiągniętego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary.

Gmina Skawina osiągnęła w 2003 roku przychód w wysokości 58.673.424 zł., co oznacza, iż 10 % przychodu osiągniętego w 2003 r. wynosi 5.867.342,40 zł. Kwota ta stanowi zatem maksymalną wysokość kary, jaką - na podstawie art. 101 ust. 1 pkt 1 ustawy - może na Gminę nałożyć organ antymonopolowy.

Podjmując decyzję o nałożeniu kary, organ antymonopolowy wziął pod uwagę, iż wskutek działań Gminy doszło do naruszenia interesu publicznoprawnego. Nałożenie kary należy traktować jako podkreślenie naganności takich praktyk, które zakłócają swobodę konkurencji uczestników rynku wywozu odpadów komunalnych obejmującego teren Gminy Skawina. W przedmiotowej sprawie doszło do zablokowania rozwoju konkurencji, a przez to pozbawiono właścicieli nieruchomości z terenu Gminy możliwości wyboru kontrahenta, który oferowałby odpowiadające im warunki świadczenia usług. Należy również zaznaczyć, iż Gmina jako podmiot o wieloletnim doświadczeniu w podejmowaniu działalności

organizacyjnej dla utrzymania porządku i czystości na swoim terenie, zdaje sobie sprawę, iż podejmowanymi decyzjami nie powinna ograniczać rozwoju konkurencji na rynku wywozu odpadów komunalnych. Nałożenie kary ma zatem pełnić również funkcję prewencyjną i zapobiegać podejmowaniu podobnych działań w przyszłości.

Przy ustalaniu wysokości kary wzięto pod uwagę, że jest ona nakładana na Gminę, która jest wspólnotą samorządową, co oznacza, że kara stanowi dolegliwość również dla jej mieszkańców. Dlatego też organ antymonopolowy uznał, że należy nałożyć karę w wysokości 0,1% za każdą z czynności, opisanych w sentencji decyzji, które złożyły się na praktykę uznaną za ograniczającą konkurencję - a zatem $0,1\% \times 2$, tj. 0,2 % z kwoty 5.867.342,40 zł = 11.734 zł.

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

Zgodnie z art. 105 ust. 4 ustawy karę pieniężną należy uiścić w terminie 14 dni od dnia uprawomocnienia się niniejszej decyzji na konto Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Warszawie: **NBP O/O Warszawa 511010100078782231000000**

Stosownie do art. 78 ust. 1 ustawy o ochronie (...) w związku z art. 479²⁸ § 2 k.p.c. – od niniejszej decyzji służy 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 - Delegatura w Krakowie, Plac Szczepański 5, 31-011 Kraków.

Z up. Prezesa UOKiK
Dyrektor Delegatury w Krakowie
Barbara du Vall

Otrzymują:

1. Gmina Skawina
Rynek 1
32-050 Skawina
2. Małgorzata Jakubowska
pełnomocnik Mieczysława Jakubowskiego
Przedsiębiorstwo Wielobranżowe „MIKI”
ul. Podgórki Tynieckie 103
30-375 Kraków