



**PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW**

Delegatura w Lublinie
20-012 Lublin, ul. Ochotnicza 10
Tel. (0-81) 532-35-31, 532-54-48,
743-77-30, Fax (0-81) 532-08-26
E-mail: lublin@uokik.gov.pl

Lublin, dnia 28 grudnia 2010 r.

RLU-411-2/10/RD

DECYZJA NR RLU 30/2010

I. Na podstawie art. 11 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2007 r. Nr 50 poz. 331 ze zm.) oraz stosownie do art. 33 ust. 6 tej ustawy i § 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2009 r. w sprawie właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Dz. U. z 2009 r. Nr 107 poz. 887), po przeprowadzeniu postępowania antymonopolowego wszczętego z urzędu przeciwko Gminie Michałowo,

- działając w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów:
uznaje się za ograniczającą konkurencję praktykę Gminy Michałowo polegającą na nadużywaniu pozycji dominującej na lokalnym rynku usług przyjęcia, odzyskiwania i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, pochodzących z terenu Gminy Michałowo poprzez stosowanie od dnia 1.01.2009 r. do 31.12.2009 r. nieuczciwych, zawyżonych opłat za przyjęcie, odzysk i unieszkodliwianie odpadów komunalnych pochodzących z terenu Gminy Michałowo na gminnym składowisku tych odpadów we wsi Odnoga, co stanowi naruszenie art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ww. ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów i **stwierdza się zaniechanie jej stosowania od dnia 1.01.2010 r.**

II. Na podstawie art. 106 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2007 r. Nr 50 poz. 331 ze zm.) oraz stosownie do art. 33 ust. 6 tej ustawy i § 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2009 r. w sprawie właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Dz. U. z 2009 r. Nr 107 poz. 887),

- działając w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów:
nakłada się na Gminę Michałowo karę pieniężną w wysokości 14 278,- zł (słownie: czternaście tysięcy dwieście siedemdziesiąt osiem złote), płatną do budżetu państwa, w związku z dopuszczeniem się naruszenia zakazu określonego w art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ww. ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Uzasadnienie

W związku z zawiadomieniem skierowanym do Prezesa UOKiK przez Przedsiębiorstwo Usługowo – Asenizacyjne ASTWA Sp. z o.o. w Białymstoku (karty 1-31), w którym zawiadamia o podejrzeniu stosowania przez Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Michałowie (dalej: ZGKiM)- będący zakładem budżetowym Gminy Michałowo praktyk ograniczających konkurencję polegających na nadużywaniu pozycji dominującej poprzez zawyżanie cen za składowanie odpadów na administrowanym przez siebie składowisku odpadów we wsi Odnoga Urząd Ochrony

Konkurencji i Konsumentów – Delegatura w Lublinie wszczął z urzędu postępowanie wyjaśniające (karta 32) w sprawie wstępnego ustalenia czy działalność Gminy Michałowo (dalej: *Gmina*) w zakresie gospodarki odpadami nie narusza przepisów ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50 poz. 331 ze zm.) dalej - *ustawa o ochronie* (...). W jego wyniku po uprawdopodobnieniu się zarzutów w dniu 10 lutego 2010 r. na podstawie art. 49 ust. 1 ustawy o ochronie (...) Prezes Urzędu wszczął postępowanie administracyjne przeciwko Gminie Michałowo w związku z nadużyciem pozycji dominującej na lokalnym rynku przyjęcia, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych pochodzących z Gminy Michałowo poprzez narzucanie począwszy od 2009 r. nieuczciwych, zawyżonych cen za przyjęcie, odzysk i unieszkodliwianie odpadów komunalnych pochodzących z Gminy Michałowo na gminnym składowisku we wsi Odnoga, co mogło stanowić naruszenie art. 9 ust. 1 i 2 pkt 1 powołanej wyżej ustawy (karty 178 – 180).

W odpowiedzi na zarzuty sformułowane we wniosku o wszczęcie postępowania antymonopolowego, Gmina stwierdziła, że zgodnie z przedstawioną przez Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Michałowie informacją, opłata przyjęcia 1 tony odpadów na gminne składowisko odpadów w kwocie 270 zł/t (netto) była naliczana od 1.01.2009 r. do 31.12.2009 r. oraz wyjaśniła, że nazwa składowiska we wsi Odnoga jak również składowiska w Sacharkach dotyczy tego samego wysypiska położonego na gruntach wsi Odnoga (karty 183 – 185).

Postanowieniem Nr 152/10 z dnia 28.07.2010 r. RLU-411-2/10RD zaliczono w poczet prowadzonego postępowania administracyjnego w tej sprawie dowody uzyskane w postępowaniu wyjaśniającym wszczętym postanowieniem nr 23/09, RLU-400-6/09/RD.

Organ antymonopolowy ustalił, co następuje:

Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Michałowie jest zakładem budżetowym Gminy Michałowo powołanym zgodnie z formą prawną obowiązującą w dacie jego utworzenia tj. ustawą z dnia 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe (Dz.U. z 1993 r. nr 72 poz. 344) oraz ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95) mocą Uchwały Nr XIV/66/92 Rady Gminy w Michałowie z dnia 27 lutego 1992 r. w sprawie utworzenia zakładu budżetowego Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Michałowie z późniejszymi jej zmianami tj. Uchwałą Nr XXVI/147/01 Rady Gminy Michałowo z dnia 26 czerwca 2001r. oraz Uchwałą Nr IV/23/02 Rady Gminy Michałowo z dnia 30 grudnia 2002 r. Każda z tych uchwał stanowi o Statucie Zakładu. Obecnie ZGKiM funkcjonuje w oparciu o obowiązujące przepisy tj. zgodnie z ustawą z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. z dnia 20 grudnia 2005 r.) oraz ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591) oraz na podstawie podjętych wcześniej uchwał organu stanowiącego samorządu Rady Gminy Michałowo.

Gminne składowisko odpadów komunalnych we wsi Odnoga (zamienna nazwa składowisko w Sacharkach) jest wg Tabeli nr 18 „Składowiska spełniające wymagania formalne i techniczne przewidziane do eksploatacji po 2009 r. *Planu gospodarki odpadami dla województwa podlaskiego na lata 2007 – 2010*” składowiskiem spełniającym wymagania formalne i techniczne przewidziane do eksploatacji po 2009 roku, jednym z czterech takich składowisk w powiecie białostockim. Pozostałe składowiska wg tego planu to: składowisko odpadów komunalnych w Uhowie (odległość od składowisko w Odnodze o ok. 70 km), składowisko odpadów komunalnych w Studziankach (odległość ok. 55 km) oraz składowisko odpadów komunalnych koło Zabłudowa (odległość ok. 30 km). Natomiast wg *Planu gospodarki odpadami Gminy*

*Michałow*o do 2015 r. unieszkodliwianie odpadów na terenie Gminy Michałowo polega na zdeponowaniu odpadów zmieszanych na składowisku odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne w Odnodze. Wg w/w *Planu gospodarki odpadami Gminy Michałow*o do 2015 r. składowisko w Odnodze przeznaczone jest do składowania następujących typów odpadów:

1. Odpady z ogrodów i parków (w tym cmentarzy) – gleba i ziemia, w tym kamienie – kod odpadów 20 02 02,
2. odpady z ogrodów i parków (w tym cmentarzy) – inne odpady nieulegające biodegradacji – kod odpadów 20 02 03,
3. inne odpady komunalne – niesegregowane (zmieszane) odpady komunalne – kod 20 03 01,
4. inne odpady komunalne – odpady z targowisk – kod 20 03 02,
5. inne odpady komunalne – odpady z czyszczenia ulic i placów – kod 20 03 03,
6. inne odpady komunalne – szlamy ze zbiorników bezodpływowych służących do gromadzenia nieczystości – kod 20 03 04,
7. inne odpady komunalne – odpady ze studzienek kanalizacyjnych – kod 20 03 06,
8. inne odpady komunalne – odpady wielogabarytowe – kod 20 03 07,
9. inne odpady komunalne – odpady komunalne niewymienione w innych grupach – kod 20 03 99,
10. odpady betonu oraz gruz betonowy z rozbiórek, remontów – kod 17 01 01,
11. gruz ceglany – kod 17 01 02,
12. odpady innych materiałów ceramicznych i elementów wyposażenia – kod 17 01 03,
13. zmieszane odpady z betonu, gruzu ceglanego, odpadowych materiałów ceramicznych i elementów wyposażenia nie zawierających substancji niebezpiecznych – kod 17 01 07,
14. usunięte tapety, tynki, okleiny itp. – kod 17 01 80
15. odpady z remontów i przebudowy dróg – kod 17 01 81.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591), art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 ze zm.) oraz art. 16a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz.U. z 2007 r. Nr 39 poz. 252 ze zm.) utrzymanie czystości, porządku oraz gospodarka odpadami w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy, która tworzy warunki niezbędne do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości na jej terenie.

W związku powyższym Gmina Michałowo wypełniając nałożone na nią prawem obowiązki wskazuje do deponowania odpadów komunalnych pochodzących z jej terenu składowisko gminnych odpadów we wsi Odnoga. Zarząd tym składowiskiem sprawuje zakład budżetowy Gminy Michałowo czyli ZGKiM.

Rada Gminy Michałowo określa w uchwałach górne stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za odbieranie odpadów komunalnych, opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych. Na 2009 r. była to Uchwała Nr XXII/213/09 Rady Gminy Michałowo z dnia 29.10.2008r., która określiła maksymalną stawkę na 280 zł (netto) za 1 tonę odpadów przyjmowanych na gminne składowisko we wsi Odnoga (karta nr 67).

Pełniąc rolę administratora wysypiska we wsi Odnoga ZGKiM przedłożył wniosek o zatwierdzenie kalkulacji przyjęcia 1 tony odpadów na gminne składowisko odpadów w Odnodze Burmistrzowi Michałowo (do 2009 r. Wójtowi wobec zmiany statusu Gminy), który zatwierdził jej wysokość.

W piśmie z dnia 28.09.2009 r. w końcowym akapicie ZGKiM stwierdził, że „Łączna opłata za składowanie z przyjętą prognozą, została zweryfikowana i zatwierdzona przez Burmistrza Michałowa” (karta nr 98).

Po zatwierdzeniu kalkulacji ZGKiM wprowadził w życie ustalone opłaty informując o tym przedsiębiorców deponujących odpady na gminnym składowisku we wsi Odnoga. W związku z tym ZGKiM przedstawił pod koniec 2008 r. nowe warunki pobierania opłat za składowanie odpadów na składowisku we wsi Odnoga obowiązujące od 1 stycznia 2009r. poprzez przesłanie do podpisania przedsiębiorcom deponujących odpady na tym składowisku nowych aneksów do zawartych umów (K-31 i K-269). Aneks z nową ceną podpisał jeden z przedsiębiorców PPHU Czyścioch (składający drugą co wielkości ilość odpadów na wysypisku we wsi Odnoga po ZGKiM), natomiast dwaj pozostali przedsiębiorcy PUA ASTWA i PUH MPO z Białegostoku nie podpisali otrzymanych z ZGKiM aneksów, prowadzili korespondencję z tym przedsiębiorcą i do wyjaśnienia sprawy, jak wskazuje sam ZGKiM, obciążani byli według stawek z 2008 r. Ze względu na zawiśnięcie sprawy w UOKiK (postępowanie wyjaśniające wszczęto na początku lutego 2009 r. po zawiadomieniu złożonym przez PUA ASTWA) ZGKiM odstąpił od egzekwowania nowej opłaty od tych dwóch przedsiębiorców.

W kalkulacji przygotowanej przez ZGKiM na 2009 r. (karta nr 63) obowiązującej od 1.01.2009 r. (Kalkulacja przyjęcia 1 tony odpadów na gminne składowisko odpadów w Sacharkach) ujęte są wszystkie koszty związane z administrowaniem tym wysypiskiem przez ZGKiM tj.:

1. Wynagrodzenie wraz z pochodnymi (po 1/4 wynagrodzenia Kierownika Zakładu i Księgowej, 1/3 wynagrodzenia specjalisty ds. wodno – kanalizacyjnych, 1/2 wynagrodzenia podinspektora i wynagrodzenie pracownika obsługującego składowisko odpadów) w wysokości (tajemnica przedsiębiorcy) zł.
2. Monitoring (badanie wód ociekowych – kwartalnie i opracowanie sumy opadów atmosferycznych – kwartalnie) w wysokości (tajemnica przedsiębiorcy) zł.
3. Opłata za składowanie odpadów na wysypisku w wys. (tajemnica przedsiębiorcy) zł.
4. Opłata za monitoring w fazie poeksploatacyjnej w wysokości (tajemnica przedsiębiorcy) zł.
5. Koszty pracy ciągników gąsienicowych (paliwo, oleje, części) w wys. (tajemnica przedsiębiorcy) zł.
6. Inne koszty (naprawa i legalizacja wagi na wysypisku) w wys. (tajemnica przedsiębiorcy) zł.

Wszystkie powyższe koszty po zsumowaniu (tajemnica przedsiębiorcy) zł i podzieleniu przez wagę odpadów przyjętych na wysypisko w ciągu całego roku (tajemnica przedsiębiorcy) kg dają cenę netto składowania – $0,27 \text{ zł/kg} \times 1000 = 270 \text{ zł/t}$.

Pod poz. 3 powyższej kalkulacji widnieje opłata za składowanie odpadów na wysypisku: 125 zł/t (tzw. obligatoryjna opłata środowiskowa wynikająca z rozporządzenia Rady Ministrów ustalana każdorazowo na dany rok kalendarzowy) \times (tajemnica przedsiębiorcy) t (ilość odpadów deponowanych na składowisku w roku poprzednim). Jak wynika z powyższej kalkulacji sporządzonej w oparciu o wszystkie koszty ponoszone przez ZGKiM, w związku z administrowaniem gminnym składowiskiem odpadów we wsi Odnoga, stawka opłaty za przyjęcie odpadów na to składowisko została ustalona na 2009 r. w wysokości 270 zł/ 1t (netto) i obowiązywała począwszy od 1.01.2009 r. do dnia 31.12.2009 r.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 października 2008 r. w sprawie opłat za korzystanie ze środowiska (Dz. U. z 2008 r. nr 196 poz. 1217) zawiera Załącznik nr 2 określający jednostkowe stawki opłat za umieszczenie odpadów na składowisku – m.in. odpady o kodzie 20 01, 20 02 (w tym 20 02 01) 20 03 (w tym 20 03 01, 20 03 02), a takie deponowane są na gminnym składowisku we wsi Odnoga. W Załączniku tym ustalono

sztywną jednostkową stawkę w wysokości 100 zł/ Mg za umieszczenie odpadów na składowisku.

Stawka ta jako obowiązkowa opłata wchodzi w skład opłaty za przyjęcie odpadów na składowisko i jest uwzględniana przez zarządcę /właściciela składowiska, jako koszt związany z jego funkcjonowaniem.

Taki system ustalania opłat za deponowanie odpadów na składowiskach wynika z poniższych regulacji prawnych:

1. Art. 61 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz. U. 2007 Nr 39 poz. 251 ze zm.) stanowi, że: „cena za przyjęcie odpadów do składowania na składowisko odpadów powinna uwzględniać w szczególności koszty budowy, eksploatacji, zamknięcia, rekultywacji, monitorowania i nadzorowania składowiska odpadów”.
2. Zgodnie z art. 273 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 – Prawo Ochrony Środowiska (tekst jedn. 2008 r. Dz. U. Nr 25 poz. 150) za składowanie odpadów ponoszona jest również opłata za korzystanie ze środowiska. Do ponoszenia tej opłaty obowiązane są podmioty korzystające ze środowiska (art. 275 w/w ustawy). W razie składowania lub magazynowania odpadów podmiotem korzystającym ze środowiska obowiązującym do ponoszenia w/w opłaty jest posiadacz odpadów (czyli ten kto nimi faktycznie włada z wyłączeniem podmiotów prowadzących działalność w zakresie transportu odpadów). Do grupy tych podmiotów zaliczyć należy przedsiębiorców zajmujących się administrowaniem składowisk odpadami.
3. Art. 290 ust. 1 wskazanej wyżej ustawy Prawo Ochrony Środowiska ustanawia wysokość górnych jednostkowych stawek tych opłat (aktualnie 200 zł za umieszczenie 1 Mg odpadów na składowisku). Ust. 2 art. 290 stanowi, że Rada Ministrów, w drodze rozporządzeń określa jednostkowe stawki tych opłat oraz może różnicować wysokość stawek opłat.
4. Art. 284 ustawy Prawo Ochrony Środowiska stanowi, że podmiot korzystający ze środowiska ustala we własnym zakresie wysokość należnej opłaty i wnosi ją na rachunek właściwego urzędu marszałkowskiego.

ZGKiM wskazał (pismo z dnia 28.09.2009 r. pkt 3 [karta nr 98]), że ponosi opłatę za składowanie odpadów na gminnym składowisku w Odnodze w wysokości 100 zł/t i w takiej wysokości odprowadza tę opłatę do Urzędu Marszałkowskiego.

ZGKiM przesłał także wykaz zawierający informacje o odpadach umieszczonych na składowisku odpadów oraz wysokość należnych opłat za II półrocze 2008 r. (karty 69 – 72), w którym to wykazie opłata za składowanie- opłata środowiskowa wynosi 75 zł/t i jest ona zgodna z opłatą obowiązującą w 2008 r. wg Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2005 w sprawie opłat za korzystanie ze środowiska (Dz. U. z 2005 r. Nr 260 poz. 2176 ze zm.). Takie same wykazy dotyczące I i II półrocza 2009 r. i I półrocza 2010 r. przesłał ZGKiM przy piśmie z dn. 21.10.2010 r. (karty 260 – 265). Jak z nich wynika w I i II półroczu 2009 r. opłata za składowanie – opłata środowiskowa wynosi 100 zł/t i jest zgodna z opłatą obowiązującą w 2009 r. wg Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 października 2008 r. w sprawie opłat za korzystanie ze środowiska (Dz.U. z 2008 r. Nr 196 poz. 1217), natomiast w I półroczu 2010r. opłata za składowanie – opłata środowiskowa wynosi 104,20 zł/t i jest zgodna z opłatą obowiązującą w 2010r. wg Obwieszczenia Ministra Środowiska w sprawie wysokości stawek opłat za korzystanie ze środowiska w 2010r. (M.P. z 2009 r. Nr 57 poz. 780).

W trakcie prowadzonego postępowania antymonopolowego w tej sprawie Prezes UOKiK zwrócił się do wybranych losowo przedsiębiorców- administratorów gminnych wysypisk

z terenu własności miejscowej Delegatury w Lublinie z pytaniem o wysokość stosowanych w 2009 r. cen za przyjęcie 1 tony odpadów na składowisko.

I tak: PGKiM Łęczna - pobierała opłatę wysokości 212 zł/t (netto), Przedsiębiorstwo Drogowe i Oczyszczania Kraśnik – pobierało opłatę w wysokości 181,40 zł/t (netto), PGKiM – Ryki – pobierało opłatę w wysokości 143 zł/t (netto), Remondis Świdnik – pobierało opłatę w wysokości 146,64 zł/t (netto).

Składowiskiem najbardziej zbliżonym, co do warunków funkcjonowania w porównaniu do składowiska we wsi Odnoga jest składowisko we wsi Kolonia Stara Wieś, którym administruje PGKiM Łęczna. Składowisko to ma zbliżoną do składowiska we wsi Odnoga pojemność całkowitą w m³ tj. w Odnodze 48 520 m³, a w Kolonii Stara Wieś 50 460 m³. Oba składowiska spełniają wymogi formalne (pozwolenie zintegrowane) i techniczne (instalacja dostosowana do wymogów UE i obowiązujących przepisów prawa) przewidziane do eksploatacji po 2009 r.

W przypadku pozostałych składowisk, z których korzystają wskazani wyżej przedsiębiorcy wymogi formalne i techniczne są takie same, z tym, że składowiska te mają znacznie większą pojemność całkowitą.

W myśl art. 7 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, jednym z warunków świadczenia na terenie gminy usług odbierania (usuwania) odpadów komunalnych jest uzyskanie zezwolenia na świadczenie tego rodzaju usług. Zezwolenie to zgodnie z art. 7 ust. 3, 3a i ust. 6 w/w ustawy, wydawane jest przez organy gminy na wniosek przedsiębiorcy, który posiada środki techniczne odpowiednie do świadczenia tego rodzaju działalności.

Na terenie Gminy Michałowo aktualne zezwolenie, wydane przez Wójta/Burmistrza Gminy Michałowo na świadczenie usług w zakresie odbioru i transportu odpadów komunalnych stałych z terenu Gminy Michałowo na gminne składowisko we wsi Odnoga, posiadają następujący przedsiębiorcy:

- Przedsiębiorstwo Usługowo – Asenizacyjne „Astwa” Sp. z o.o. z Białegostoku, posiadające decyzję Wójta Gminy Michałowo z dnia 23.11.2006 r. zezwalającą na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości położonych wyłącznie na terenie administracyjnym Gminy Michałowo, pkt 3 zezwolenia określa, że odpady komunalne będą wywożone na wysypisko gminne w miejscowości Odnoga – na warunkach uzgodnionych z zarządcą składowiska tj. ZGKiM w Michałowie,
- Przedsiębiorstwo Usługowo – Handlowe „MPO” Sp. z o.o. z Białegostoku, posiadające decyzję Wójta Gminy Michałowo z dnia 27.04.2006 r. zezwalającą na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości położonych wyłącznie na terenie administracyjnym Gminy Michałowo, pkt 3 zezwolenia określa, że odpady komunalne będą wywożone na wysypisko gminne w miejscowości Odnoga – na warunkach uzgodnionych z zarządcą składowiska tj. ZGKiM w Michałowie,
- Przedsiębiorstwo Produkcyjno Usługowo – Handlowe „Czyścioch” Sp. z o.o. z Białegostoku, posiadające decyzję Wójta Gminy Michałowo z dnia 17.11.2006 r. zezwalającą na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości położonych wyłącznie na terenie administracyjnym Gminy Michałowo, pkt 3 zezwolenia określa, że odpady komunalne będą wywożone na wysypisko gminne we wsi Odnoga – na warunkach uzgodnionych z zarządcą składowiska tj. ZGKiM w Michałowie,
- Komunalny Zakład Budżetowy z Gródka posiadające decyzję Burmistrza Gminy Michałowo z dnia 02.03.2009 r. zezwalającą na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości położonych wyłącznie na terenie administracyjnym Gminy Michałowo. Zakład ten w 2009r. nie składował odpadów komunalnych na wysypisku we wsi Odnoga, nie podpisał umowy z ZGKiM,

- Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych Sp. z o.o. z Hajnówki posiadające decyzję Burmistrza Gminy Michałowo z dnia 15.04.2010 r. zezwalającą na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości położonych wyłącznie na terenie administracyjnym Gminy Michałowo, pkt 11 mówi o unieszkodliwianiu niesegregowanych odpadów poprzez ich przekazanie na składowisko w Odnodze.

- Przedsiębiorstwo Usługowo – Handlowe „Tarja” Sp. z o.o. z Białegostoku posiadające decyzję Burmistrza Gminy Michałowo z dnia 22.06.2010 r. zezwalającą na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości położonych wyłącznie na terenie administracyjnym Gminy Michałowo, pkt. 11 mówi o unieszkodliwianiu niesegregowanych odpadów poprzez ich przekazanie na składowisko w Odnodze.

Prezes UOKiK ustalił, że w przypadku jednego z przedsiębiorców Komunalny Zakład Budżetowy z Gródka posiadającego ważne zezwolenie Burmistrza Michałowa na wywóz odpadów z terenu Gminy Michałowo i deponowanie ich na gminnym wysypisku w Odnodze przedsiębiorca ten nie podjął działalności, o której mowa w wydanym mu zezwoleniu.

Działalność w zakresie odbierania i transportu odpadów z terenu Gminy Michałowo na gminne wysypisko we wsi Odnoga prowadzi również ZGKiM, który jak wskazano wyżej jest jednocześnie administratorem gminnego składowiska odpadów we wsi Odnoga, z którego korzystają wszyscy przedsiębiorcy świadczący usługi w zakresie odbioru i transportu odpadów komunalnych stałych z terenu Gminy Michałowo.

W ramach w/w działalności ZGKiM odbiera odpady komunalne od konsumentów i przedsiębiorców z terenu Gminy. Odpady te gromadzone są w pojemnikach MGB 120 – 140 (konsumenci) bądź też kontenerach KP – 7 (klienci indywidualni i przedsiębiorcy). W przyjętej i stosowanej w 2009 r. kalkulacji wywozu żółtego pojemnika typu MGB 120-140 ZGKiM w pozycji 2. Koszt przyjęcia odpadów na składowisko z 1 pojazdu przyjmuje stawkę 270 zł /t (karta 61), która jak ustalono wyżej zawiera opłatę środowiskową w wysokości 125 zł. Również w kalkulacji wywozu kontenera KP – 7 w poz. 1 koszt netto przyjęcia 1 tony odpadów na składowisko przyjmuje się stawkę 270 zł/t (karta 65).

Prezes UOKiK ustalił, że w 2008 r. na gminne składowisko we wsi Odnoga trafiło (tajemnica przedsiębiorcy) ton odpadów z czego: ZGKiM dostarczył 86,26 % wszystkich odpadów, PUH „MPO” – 0,8% odpadów, PU-A „Astwa” - 0,98%, PPU-H Czyścioch - 5,34% i inni dostawcy (osoby fizyczne) – 6,62% odpadów.

W 2009 r. na gminne składowisko we wsi Odnoga trafiło (tajemnica przedsiębiorcy) ton odpadów z czego: ZGKiM dostarczył 89,0 % wszystkich odpadów, PUH „MPO” – 1,9% odpadów, PU-A „Astwa” - 1,1%, PPU-H Czyścioch - 6,7% i inni dostawcy (osoby fizyczne) – 1,3% odpadów.

W 2010 r. (do 31.07.2010 r.) na gminne składowisko w Odnodze trafiło (tajemnica przedsiębiorcy) ton odpadów z czego: ZGKiM dostarczył 83,3 % wszystkich odpadów, PUH „MPO” – 0,2% odpadów, PU-A „Astwa” - 1,7%, PPU-H Czyścioch - 12,5% i inni dostawcy (osoby fizyczne) – 2,2% odpadów.

Prezes UOKiK ustalił także, że od 1 stycznia 2010r. ZGKiM dokonał zmiany wysokości opłaty za składowanie odpadów na składowisku we wsi Odnoga. Opłata ta na 2010 r. została ustalona w wysokości 250zł/t, gdzie w jej skład wliczona jest opłata środowiskowa w wysokości 104,20 zł zgodna z ustaloną opłatą w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie opłat środowiskowych. Opłata w tej wysokości jest odprowadzana przez ZGKiM na konto Urzędu Marszałkowskiego. (K-260-265). Procedura w prowadzenia tej nowej opłaty pozostała bez zmian i była taka sama jak w 2009 r.

Organ antymonopolowy zwrócił się do Burmistrza Gminy o podanie dochodu z majątku Gminy Michałowo za 2009 r. w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 3-12 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2008 r. Nr 88 poz. 539 ze zm.). W odpowiedzi Burmistrz Gminy podał dochody Gminy za 2009 r. w wys. (tajemnica przedsiębiorcy) zł.

Prezes Urzędu zakończył zbieranie materiału dowodowego, o czym poinformował Gminę pismem z dnia 28.07.2010 r. W związku z koniecznością uzupełnienia materiału dowodowego w dniu 6.09.2010 r. postępowanie administracyjne zostało na nowo otwarte i po uzyskaniu materiałów zostało zamknięte.

Po ustaleniu stanu faktycznego, organ antymonopolowy zważył, co następuje:

Interes publicznoprawny.

Działania organu antymonopolowego nakierowane są na przeciwdziałanie praktykom, które wywołują lub mogą wywoływać negatywne skutki w zakresie stanu konkurencji. Ochrona konkurencji jest zaś podejmowana w **interesie publicznym**, służy bowiem zarówno przedsiębiorcom, jak i konsumentom. Pojęcie interesu publicznego nie zostało zdefiniowane w ustawie antymonopolowej, niemniej było ono wielokrotnie przedmiotem interpretacji Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Zdaniem Sądu, wyrażonym w wyroku z dnia 12.06.2002r. (sygn. akt XVII Ama 47/01), pojęcie interesu publicznego nie jest pojęciem o charakterze jednolitym i stałym. W każdej sprawie winien on być ustalony i konkretyzowany, a organ antymonopolowy winien być w toku postępowania i przy wydawaniu decyzji jego rzecznikiem. Podstawą do zastosowania przepisów ustawy antymonopolowej powinno być uprzednie udowodnienie, czy nastąpiło naruszenie interesu publicznego. W ten sposób SOKiK wypowiedział się w wyrokach z dnia: 25.06.2001r. (sygn. akt XVII Ama 84/00), 28.05.2001r. (sygn. akt XVII Ama 82/00), 27.06.2001r. (sygn. akt XVII Ama 92/00), 12.11.2001r. (sygn. akt XVII Ama 105/00) oraz 4.07.2001r. (sygn. akt XVII Ama 108/00). W świetle powyżej wskazanego orzecznictwa organ antymonopolowy może wszcząć i prowadzić postępowania antymonopolowe wówczas, gdy zachodzi podejrzenie, iż nastąpiło naruszenie interesu publicznego, a więc gdy skutkami działań sprzecznych z ustawą o ochronie konkurencji i konsumentów dotknięty został szerszy krąg uczestników rynku lub wywołują one niekorzystne zjawiska na rynku. Zastosowanie w niniejszej sprawie, wobec Gminy Michałowo przepisów ustawy antymonopolowej jest związane właśnie z ochroną przez Prezesa UOKiK interesu publicznego. Całościową interpretację pojęcia interesu publicznego przedstawił w wyroku z dnia 5 czerwca 2008r., sygn. Akt III SK 40/07 Sąd Najwyższy. W wyroku tym podzielona została w pełni dotychczasowa linia orzecznictwa, zgodnie z którą naruszenie interesu publicznoprawnego ma miejsce nie tylko wówczas gdy skutkami działań sprzecznych z przepisami ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów dotknięty został „szerszy krąg uczestników rynku”, ale także, gdy działania te wywołały na rynku inne niekorzystne zjawiska. Tym samym istnienie interesu publicznoprawnego należy oceniać przez pryzmat szerszego spojrzenia, uwzględniającego całość negatywnych skutków działań na określonym rynku. Ocena całości negatywnych skutków oznacza nie tylko brak zawężania jej do uszczerbku konkretnego przedsiębiorcy, kontrahenta dominanta rynkowego, ale wzięcie pod uwagę także pozostałych skutków, objawiających się np. wobec konsumentów, czy całej zbiorowości lokalnej.

Zarzucone Gminie praktyki w postaci narzucania nieuczciwych, zawyżonych cen za przyjęcie, odzysk i unieszkodliwianie odpadów komunalnych na właściwym rynku lokalnym były skierowane pośrednio przeciwko klientom konkurentów ZGKiM, którzy prowadzili lub mogli prowadzić działalność konkurencyjną, na współzależnym wobec

rynku przyjęcia, odzysku i unieszkodliwiania odpadów, rynku odbioru i transportu odpadów z terenu Gminy Michałowo na składowisko we wsi Odnoga. Działania te godząc pośrednio w konkurencję, jako stan podlegający ochronie ustawy antymonopolowej naruszają interes publiczny i podlegają ocenie w ramach ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Ocena całości negatywnych skutków działania Gminy musi także uwzględniać kontekst społeczny, a więc znaczną ilość osób – konsumentów, jakich ZGKiM jako zakład budżetowy Gminy obsługuje i jakich skutki praktyki Gminy pośrednio dotyczą (poprzez zwiększone opłaty za wywóz odpadów). W takim przypadku również dochodzi do naruszenia interesu publicznoprawnego.

Możliwość stosowania w/w praktyk wynika z siły rynkowej Gminy, która będąc właścicielem ZGKiM (wyłącznego zarządcy jedyne go składowiska odpadów komunalnych dla Gminy Michałowo) narzuca zawyżone opłaty za przyjęcie, odzysk i unieszkodliwianie odpadów pochodzących z Gminy Michałowo na gminne składowisko we wsi Odnoga. Organ antymonopolowy w pełni zgadza się z tezą wysuniętą w piśmiennictwie („Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów – komentarz” E. Modzelewska-Wąchal), że dla naruszenia interesu publiczno-prawnego w takim stanie faktycznym wystarczające jest dowolne nadużycie siły rynkowej w relacjach ze słabszymi uczestnikami rynku, co też miało miejsce w rozpatrywanej sprawie.

Ad. pkt I sentencji decyzji

Art. 9 ust.1 i ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów stanowi, że zakazane jest nadużywanie pozycji dominującej na rynku właściwym przez jednego lub kilku przedsiębiorców. W ustępie 2 tego artykułu określono, jako praktykę ograniczającą konkurencję m.in. działanie polegające na nadużyciu pozycji dominującej na rynku przez bezpośrednie lub pośrednie narzucanie nieuczciwych cen, w tym cen zawyżonych.

Aby stwierdzić, że działania danego przedsiębiorcy wyczerpują znamiona zarzucanej praktyki ograniczającej konkurencję, niezbędne jest wykazanie spełnienia przez niego wszystkich przesłanek określonych w/w przepisem ustawy, a mianowicie:

- posiadanie przez danego przedsiębiorcę pozycji dominującej na rynku i jej nadużycie,
- bezpośrednie lub pośrednie narzucanie ceny,
- nieuczciwy, zawyżony charakter narzuconej ceny.

Status przedsiębiorcy.

W pierwszej kolejności wymaga stwierdzenia, czy Gmina Michałowo w niniejszej sprawie ma przymiot przedsiębiorcy w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów.

Stosownie do art. 4 pkt 1 lit.a wskazanej wyżej ustawy pod pojęciem przedsiębiorcy rozumie się przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej a także osobę: fizyczną, osobę prawną, jak również jednostkę organizacyjną nie mającą osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną, organizującą lub świadczącą usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej.

Natomiast stosownie do ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn. Dz. U. z 2007 r. Nr 155 poz. 1095 ze zm.), pod pojęciem przedsiębiorcy należy rozumieć osobę fizyczną, osobę prawną i jednostkę organizacyjną nie będącą osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną – wykonującą we własnym imieniu działalność gospodarczą (art. 4 ust. 1 tej

ustawy). Właściwa dla przedsiębiorcy działalność gospodarcza to zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły (art. 2 ww. ustawy).

Gmina jest jednostką samorządu terytorialnego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie terytorialnym (tekst jedn. Z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.), posiadającą osobowość prawną.

Do zadań własnych gminy należy w szczególności zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty wynikających z art. 7 ust. 1 pkt 3 tej ustawy, w tym m.in., jako zadanie własne wskazano wysypiska i unieszkodliwianie odpadów komunalnych.

Biorąc pod uwagę, iż zadania własne gminy są traktowane jako zadania o charakterze użyteczności publicznej, należy przyjąć, że działalność Gminy Michałowo w postaci prowadzenia składowiska odpadów właściwego do deponowania odpadów komunalnych z terenu tej gminy i świadczenie usług przyjęcia, odzysku i unieszkodliwianie odpadów pochodzących z terenu Gminy Michałowo na gminne składowisko we wsi Odnoga spełnia kryteria uznania ich za usługi o charakterze użyteczności publicznej. Tym samym Gmina Michałowo posiada przymiot przedsiębiorcy w rozumieniu art. 4 pkt 1 a) ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Przy wykonywaniu za pośrednictwem swojej jednostki organizacyjnej ZGKiM usług przyjęcia, odzysku i unieszkodliwianie odpadów pochodzących z terenu Gminy Michałowo na gminne składowisko we wsi Odnoga, Gmina podlega rygorom prawa antymonopolowego, tym samym jej działania podlegają ocenie w aspekcie zakazów stosowania praktyk ograniczających konkurencję.

Gmina Michałowo poprzez swój zakład budżetowy - ZGKiM jest właścicielem i zarządcą jedyne go składowiska odpadów komunalnych przeznaczonego dla Gminy Michałowo, a zlokalizowanego we wsi Odnoga.

Stosownie do stanowiska Sądu Najwyższego (wyrok z dnia 25.04.1996 r. sygn. akt III CZP 34/96) zakład budżetowy gminy nie posiada zdolności sądowej w postępowaniu przed sądem gospodarczym, a zatem legitymacja bierna w niniejszym postępowaniu przysługuje wyłącznie Gminie Michałowo.

Rynek właściwy.

Definicję rynku właściwego zawiera art. 4 pkt 9 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, stosownie do której rynek właściwy to rynek towarów, które ze względu na ich przeznaczenie, cenę i właściwości są uznawane przez 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.

Dla wyznaczenie rynku właściwego w niniejszej sprawie niezbędne jest zdefiniowanie go w sensie produktowym i geograficznym.

Rynek właściwy w znaczeniu produktowym odnosi się do towarów, ale nie tylko, obejmuje on swoim zasięgiem także usługi – art.4 pkt 7 ustawy o okik.

Dla usług polegających na przyjęciu, odzysku i unieszkodliwianiu odpadów (rynek pod względem produktowym) nie istnieje substytut.

W oparciu o ustawową definicję rynku właściwego, stwierdzić należy, że towar jakim jest usługa polegająca na składowaniu odpadów komunalnych pochodzących z terenu Gminy Michałowo na gminne składowisko we wsi Odnoga wysypisko, nie może być świadczona bez podpisania umowy z przedsiębiorcą, który takie odpady na to wysypisko chce przywozić w oparciu o zezwolenie.

Zezwolenie to uprawnia przedsiębiorców do odbierania od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy Michałowo odpadów komunalnych i nakłada na nich obowiązek ich deponowania na gminnym składowisku odpadów we wsi Odnoga.

Bez ważnego zezwolenia i podpisanej umowy z podmiotem przyjmującym odpady na wysypisko nie jest możliwe świadczenie usług wywozu odpadów komunalnych z terenu Gminy Michałowo.

Pod względem geograficznym rynek w niniejszej sprawie wyznacza obszar, z którego pochodzą odpady komunalne, dla których przeznaczone jest gminne składowisko we wsi Odnoga. Miejszem pochodzenia odpadów jest wyłącznie teren Gminy Michałowo. Zważywszy, że na każdej gminie spoczywa, zgodnie z zapisami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz ustawy o odpadach, obowiązek zapewnienia warunków do wywozu i unieszkodliwiania odpadów komunalnych ze swojego terenu zasadne jest w kontekście ustalonego stanu faktycznego przyjęcie, że dla składowania odpadów pochodzących z terenu Gminy Michałowo jest przeznaczone składowisko gminnych odpadów komunalnych znajdujące się we wsi Odnoga. Twierdzenie to poparte jest zebranymi w sprawie dowodami w postaci wykazu z Planu gospodarki odpadami dla województw podlaskiego na lata 2007-2010 oraz ustaleniami dotyczącymi warunków ustalonych w zezwoleniach wydawanych przez Burmistrza Gminy Michałowo przedsiębiorcom świadczącym usługi wywozu odpadów od mieszkańców tej Gminy. Innego miejsca składowania Gmina Michałowo nie wskazuje, jest to jedyne obligatoryjne składowisko na jej terenie. Zgodnie z zezwoleniami wydanymi przez Wójta/Burmistrza Gminy Michałowo przedsiębiorcy odbierający odpady komunalne z terenu tej Gminy, są obowiązani do ich składowania na Gminnym Składowisku Odpadów w wsi Odnoga. Istotnym jest także fakt, iż sama Gmina (ZGKiM) wywozi na własne składowisko we wsi Odnoga wyłącznie odpady z terenu Gminy Michałowo, co wskazano w ustaleniach faktycznych (nie przyjmowano w badanym okresie odpadów komunalnych z terenu innych gmin), co potwierdza zasadność wyznaczenia rynku pod względem geograficznym jako terenu tej Gminy.

W stosunku do wszystkich podmiotów dostarczających odpady na gminne składowisko odpadów komunalnych we wsi Odnoga Gmina poprzez zarządcę wysypiska ZGKiM stosowała zakwestionowaną w niniejszej decyzji stawkę opłaty za wwiezienie odpadów na składowisko.

Równoległe, obok wskazanych uwarunkowań, funkcjonuje na gruncie powołanej ustawy o odpadach tzw. zasada bliskości, zgodnie z którą odpady komunalne z danego terenu powinny być unieszkodliwiane w miejscu ich powstawania lub, jeśli nie jest to możliwe, w najbliższym położonym miejscu. Taka ocena jest zgodna z orzecznictwem antymonopolowym (wyrok SOKiK z dnia 4 marca 2008 sygn. akt. AmA 70/07, z dnia 4 sierpnia 2008 sygn. akt. Ama 4/08). W ostatnim z cytowanych wyroków SOKiK w odniesieniu do art. 9 ustawy o odpadach (...) stwierdził, że : „Cytowany przepis art. 9 stanowi, że odpady komunalne powinny być poddane odzyskowi lub unieszkodliwione w miejscu ich powstawania, jeśli to nie jest możliwe, przekazywane do najbliższych położonych miejsc, w których mogą być poddane odzyskowi lub unieszkodliwione”. Wykładnia dokonana przez SOKiK, w kontekście niniejszej sprawy, jasno wskazuje, że właściwym dla przyjęcia odpadów powinno być gminne składowisko odpadów we wsi Odnoga, a jeśli nie byłoby w stanie tychże odpadów przyjąć, to inne najbliższe położone składowisko. W okresie objętym postępowaniem składowisko we wsi Odnoga przyjmowało wszystkie odpady komunalne z terenu Gminy Michałowo, rozważanie więc możliwości przekazywania odpadów na inne składowisko w niniejszym stanie faktycznym jest niezasadne, tym bardziej, że jak wynika z *Planu gospodarki odpadami dla województwa podlaskiego na lata 2007 – 2010* oraz *Planu gospodarki odpadami Gminy Michałowo do 2015 r.* jedynym

składowiskiem przeznaczonym do odbioru odpadów z Gminy Michałowo jest składowisko we wsi Odnoga. Zdaniem organu antymonopolowego nie ma więc uzasadnienia, na gruncie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, rozważanie możliwości wywozu odpadów na potencjalnie alternatywne składowiska odpadów.

Rynek właściwy w sprawie stanowi więc usługa przyjęcia, odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych pochodzących z terenu Gminy Michałowo.

Odpady te dostarczane są zarówno przez podmioty zajmujące się usługowym wywożeniem odpadów, jak i przez podmioty dostarczające odpady własne. Na tak zdefiniowanym rynku właściwym Gmina, będąc właścicielem i zarządcą jedyne go składowiska, jest monopolistą, co stanowi kwalifikowaną postać pozycji dominującej.

Gmina poprzez ZGKiM – zarządcę wysypiska stosuje ustanowione przez siebie stawki opłat (ustala je ZGKiM, a zatwierdza do stosowania Burmistrz) za deponowanie odpadów na gminnym składowisku odpadów.

W ramach swoich uprawnień władczych Gmina (ZGKiM) zawiera z przedsiębiorcami, którzy uzyskali zezwolenie Burmistrza Michałowa na świadczenie usług wywozu odpadów komunalnych z terenu Gminy Michałowo na gminne wysypisko we wsi Odnoga umowy cywilnoprawne, w których określa się cenę za przyjmowanie odpadów na wysypisko obowiązującą w roku podpisania umowy z jednoczesnym zastrzeżeniem, że cena ta może ulec zmianie na podstawie jednostronnego oświadczenia Przyjmującego złożonego Gospodarującemu odpadami z zachowaniem jednomiesięcznego okresu powiadomienia. W przypadku braku zgody wyrażonej na piśmie i doręczonej Przyjmującemu w terminie 1 miesiąca od daty doręczenia powiadomienia umowa ulega rozwiązaniu na koniec danego miesiąca (§ 7 Umowy z dnia 02.01.2006 zawarta przez ZGKiM z PUA ASTWA sp. z o.o. - karta 17). Zapis ten jest realizowany w praktyce przez ZGKiM poprzez wysyłanie do swoich kontrahentów gotowych aneksów do zawartych umów określających co roku nowe stawki opłaty za przyjęcie odpadów na składowisko w Odnodze. Z treści aneksów wynika, że Gospodarujący odpadami zobowiązuje się do zapłaty na rzecz Przyjmującego kwoty stanowiącej iloczyn ilości dowiezionej liczonej w Mg i ceny jednostkowej za MG wynoszącej w danym roku w zł (w roku 2009 r. było to 270zł). Aneksy takie, zawierające gotowe, jednostronne oświadczenie ZGKiM, co do wysokości obowiązującej od 1 stycznia 2009 r. opłaty za składowanie na wysypisku we wsi Odnoga, jak wynika z ustaleń dowodowych w niniejszej sprawie zostały przez ZGKiM wysłane do przedsiębiorców mających podpisane umowy na deponowanie odpadów pod koniec 2008 r.

Tym samym nawet zgłaszane na piśmie np. przez PUA ASTWA sp. z o.o. zastrzeżenia co do wysokości ustalonej przez ZGKiM opłaty za składowanie odpadów na wysypisku spotykały się z informacją, że przedmiotowe działanie ma umocowanie w obowiązujących przepisach prawa.

W kontekście więc posiadanej przez Gminę na rynku właściwym pozycji monopolistycznej, uzasadnionym jest stwierdzenie o narzucaniu przez nią kontrahentom stawek opłat za składowanie odpadów komunalnych. Jest to oczywiste ze względu na:

- administracyjne (przez Wójta/Burmistrza Gminy Michałowo w wydawanych w formie decyzji administracyjnej zezwoleniach) wskazanie składowiska we wsi Odnoga, jako

właściwego dla unieszkodliwiania odpadów z terenu Gminy Michałowo. Brak jest rzeczywistej alternatywy innego składowiska,

- skutki w przypadku nie zawarcia umów na warunkach proponowanych przez Gminę (ZGKiM), w tym nie podpisanie przesyłanych gotowych aneksów do obowiązujących umów zawierających sztywne stawki opłaty za przyjęcie odpadów na wysypisko w danym roku kalendarzowym w postaci braku możliwości świadczenia przedmiotowych usług przez zainteresowanych przedsiębiorców, które zawarte są w podpisanych pomiędzy Gminą, a przedsiębiorcami umowach.

Tym samym wykazano spełnienie przesłanki narzucenia w działaniach Gminy.

Aby mogła być stwierdzona zakazana praktyka ograniczająca konkurencję w zakresie wskazanym w sentencji niniejszej decyzji, obok ustalenia pozycji dominującej danego przedsiębiorcy na rynku właściwym i wykazania faktu narzucania przez niego warunku umowy w postaci ceny, należy również wykazać nieuczciwy, zawyżony charakter tychże cen.

Odnosnie charakteru stawek stosownych przez Gminę za przyjęcie odpadów na gminne składowisko we wsi Odnoga, jako nieuczciwych, zawyżonych należy wskazać, iż ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów nie zawiera definicji legalnej pojęć „cena nieuczciwa” czy też „cena zawyżona”. W praktyce orzecznictwo uznaje, iż ceny nieuczciwe manifestują się m.in. w cenie zawyżonej. Cena ta występuje na przykład wówczas, gdy różni się nadmiernie od opłat pobieranych przez konkurentów działających w podobnych warunkach na innych rynkach geograficznych. Pomocne może być również ustalenie wysokości marży zysku. Gdyby ta marża była rażąco wysoka, a przy tym cena stosowana przez przedsiębiorcę rażąco przewyższałaby ceny konkurentów – wówczas stosowanie cen nadmiernie wygórowanych można byłoby uznać za wykazane. W tej sytuacji miarodajnym kryterium do oceny działań Gminy, polegających na wprowadzeniu zakwestionowanej w niniejszym postępowaniu opłaty za przyjęcie odpadów na gminne składowisko, stają się obiektywne wyniki oceny poprawności kalkulacji stosowanych przez Gminę opłat.

Charakterystycznym kryterium nieuczciwości ceny jest jej sprzeczność z dobrymi obyczajami kupieckimi, poprzez nadużycie w stosunku do słabszego uczestnika obrotu posiadanej przewagi kontraktowej (tak: wyrok SOKiK z 22.01.2003r. XVII Ama 12/02, publ. w Dz. Urz. Prezesa UOKiK z 2003r. Nr 2 poz. 262). Dobre obyczaje nakazują oparcie kalkulacji ceny (jeśli jest ona wykonywana) na przejrzystych kryteriach, co oznacza na przykład powinnoś wliczania do kalkulacji **kosztów faktycznie związanych z przedmiotem świadczenia i w odpowiedniej wysokości**. Warunki te dotyczą zwłaszcza przedsiębiorcy zajmującego pozycję silnie dominującą. Takie też stanowisko zajął Sąd Najwyższy wskazując, że pojęcie to (cena nieuczciwa) obejmuje także sytuacje takiego kalkulowania ceny, że Przedsiębiorca uwzględnia koszt, który nie został przez niego poniesiony w związku ze sprzedażą towaru lub świadczeniem usługi na rzecz konkretnego kontrahenta (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 maja 2004r. III SK 50/04 – OSNP 2005/11/166).

Organ antymonopolowy ustalił, że Gmina poprzez ZGKiM wprowadziła cenę 270 zł (netto) za przyjęcie 1 tony odpadów komunalnych na gminne składowisko odpadów we wsi Odnoga z dniem 1.01.2009 r. i stosowała ją do 31.12.2009 r. Opłata ta była także stosowana we własnych kalkulacjach ceny odbioru i transportu odpadów od mieszkańców Gminy Michałowo, przy świadczeniu tych usług przez ZGKiM. W kalkulacji na w/w kwotę sporządzonej przez ZGKiM przyjęcia 1 tony odpadów na gminne składowisko odpadów w Sacharkach (Odnodze) na 2009 r. w pkt 3 występuje

pozycja *opłata za składowanie odpadów na wysypisko- 125 zł/t x* (tajemnica przedsiębiorcy) $t =$ (tajemnica przedsiębiorcy) $zł$ gdzie 125 zł – to jednostkowa stawka opłaty za umieszczenie odpadów na składowisku określona corocznie w formie rozporządzenia Rady Ministrów, (tajemnica przedsiębiorcy) t – to roczna ilość odpadów (od 1.09. 2007 r. do 31.08.2008 r.) przyjęta na gminne składowisko, (tajemnica przedsiębiorcy) $zł$ iloczyn dwóch poprzednich składników. Jak wynika z załącznika nr 2 do Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 października 2008 r. w sprawie opłat za korzystanie ze środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 196, poz. 1217) jednostkowa stawka opłaty za umieszczenie odpadów na składowisko obowiązująca od 1.01.2009 r. wynosiła 100 zł/Mg (Mg - megagram = 1 tona). Wynika z tego, że Gmina zatwierdzając kalkulację przedstawioną przez jej zakład budżetowy ZGKiM zawyżyła w/w składnik o 25 zł/t.

Nie mogą się zatem ostać tłumaczenia Gminy (ZGKiM), że kalkulacja była opracowana w październiku 2009r., a Rozporządzenie ukazało się w listopadzie 2009 r. i w chwili opracowania kalkulacji przyjęto stawkę wg prognozy podanej przez Urząd Marszałkowski w Białymstoku. Od chwili ukazania się w dniu 3 listopada 2008 r. Dziennika Ustaw Nr 196, Gmina działała ze świadomością, że zawyżyła w kalkulacji opłatę za przyjęcie 1 tony odpadów na gminne składowisko odpadów we wsi Odnoga poprzez zastosowanie w niej jednostkowej opłaty w wys. 125 zł/t zamiast 100 zł/t, a mimo to stosowała zawyżoną stawkę przez cały 2009 r. ZGKiM wprowadzając do kalkulacji sporządzonej prawidłową jednostkową stawkę opłaty za umieszczenie odpadów na składowisku w wysokości 100 zł/t przy niezmienionych innych składnikach kalkulacji powinno otrzymać kwotę 247 zł/t (netto) i taką też stawkę powinna pobierać Gmina za przyjęcie 1 tony odpadów na gminne składowisko odpadów we wsi Odnoga.

Organ antymonopolowy wskazuje także na fakt, że Gmina z pobranych opłat za przyjęcie 1 tony odpadów na gminne składowisko odpadów odprowadzała do Urzędu Marszałkowskiego w Białymstoku opłatę środowiskową, w której - jednostkowa opłata za przyjęcie odpadów na składowisko wynosiła 100zł/t, czyli zgodna była z rozporządzeniem, gdy do kalkulacji opłaty za przyjmowanie odpadów na gminne składowisko we wsi Odnoga przyjęła stawkę zawyżoną czyli 125zł/t. Różnica pomiędzy faktycznie pobieraną opłatą środowiskową, a opłatą przekazywaną na rachunek samorządu stanowiła niewątpliwie zysk tej Gminy.

Działanie to, jak wskazano wyżej doprowadziło do zawyżenia opłaty za przyjęcie odpadów na składowisko, co spowodowało konieczność uwzględnienia dodatkowych, nie zgodnych z prawem kosztów, po stronie przedsiębiorców świadczących usługi odbioru i transportu odpadów z terenu Gminy Michałowo, jak i dla podmiotów, osób fizycznych z terenu tej Gminy, które samodzielnie dostarczały odpady na gminne składowisko. Również sam ZGKiM osiągał dodatkowe nieuzasadnione korzyści świadcząc usługi odbioru i transportu odpadów od mieszkańców Gminy Michałowo (na rynku tym posiada także pozycję dominującą), gdyż przyjmując do kalkulacji ceny za wywóz nieuczciwą, zawyżoną opłatę (125 zł/t) za składowanie odpadów na gminnym składowisku stosował nieuczciwe ceny tych usług, gdy sam ponosił koszty tej opłaty tylko w wysokości 100 zł/t.

W świetle ustaleń Prezesa UOKiK w przedmiotowej sprawie należy uznać, że wysokość stosowanej przez Gminę w 2009 r. opłaty za przyjęcie odpadów na gminne składowisko odpadów we wsi Odnoga była nieuczciwa, zarówno w aspekcie sposobu jej kalkulacji, jak i jej zawyżenia. Przesądza o tym niewłaściwe zastosowanie jednostkowej opłaty za umieszczenie odpadów na gminnym składowisku odpadów w kalkulacji sporządzonej przez ZGKiM.

Generalnie polityka cenowa danego przedsiębiorcy pozostaje poza sferą zainteresowania organu antymonopolowego. Jednak w przypadku przedsiębiorców posiadających pozycję dominującą na rynku, interwencja Prezesa UOKiK jest uzasadniona, o ile wskazana pozycja bywa nadużywana. Kalkulacja dominanta rynkowego, winna być oparta na przejrzystych kryteriach. W niniejszej sprawie o takiej przejrzystości nie można mówić.

Organ antymonopolowy stwierdził zaniechanie zarzucanej praktyki ograniczającej konkurencję. Zaniechanie to jest skutkiem wprowadzenia przez Gminę od 1.01.2010 r. nowej niższej stawki za przyjęcie 1 tony odpadów na gminne składowisko odpadów komunalnych we wsi Odnoga. Obecnie opłata ta wynosi 250zł/t, przy stawce jednostkowej opłaty za przyjęcie odpadów na składowisko wynikającej z Rozporządzenia 104,20 zł/t.

Wobec wprowadzenia tych opłat od dnia 1 stycznia 2010r. zasadne jest przyjęcie, że zarzucana gminie praktyka została zaniechana z dniem ich wprowadzenia.

W związku z powyższym Prezes UOKiK orzekł jak w punkcie I niniejszej decyzji.

Ad. pkt II. sentencji decyzji.

Uzyskany przez Gminę dochód należy traktować jako dochód w rozumieniu art. 4 ust.

1 pkt 3-12 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2008 r. Nr 88, poz. 539 ze zm.). Gmina podała, że jej dochód w roku 2009 r. wyniósł (tajemnica przedsiębiorcy) zł, 10% wyliczone od powyższej kwoty wynosi (tajemnica przedsiębiorcy) zł.

W niniejszej sprawie organ antymonopolowy nałożył na Gminę Michałowo karę pieniężną w wysokości **14 278 zł**, co stanowi (tajemnica przedsiębiorcy) % przychodu tego przedsiębiorcy za 2009 r.

Na podstawie art. 106 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów Prezes UOKiK może nałożyć na przedsiębiorcę karę pieniężną w wysokości nie większej niż 10% przychodu określonego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary, jeżeli przedsiębiorca ten, choćby nieumyślnie dopuścił się naruszenia zakazu określonego w art. 6, w zakresie nie wyłączonym na podstawie art. 7 i 8, lub naruszenia zakazu określonego w art. 9. W rozpatrywanej sprawie organ antymonopolowy uznał, że Gmina nadużyła pozycji dominującej poprzez działania, o których mowa w art. 9 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. W związku z tym znajduje zastosowanie przytoczony wyżej przepis dotyczący nałożenia kary. Gmina jako jednostka samorządu terytorialnego, zgodnie z ustawą o ochronie konkurencji i konsumentów jest przedsiębiorcą.

W przedmiotowej sprawie negatywnie ocenione i udowodnione działania Gminy stanowiły praktyki ograniczające konkurencję, polegające na stosowaniu nieuczciwych, zawyżonych cen za przyjęcie, odzysk i unieszkodliwianie odpadów komunalnych na gminne składowisko odpadów. W ramach postępowania antymonopolowego prowadzonego przeciwko Gminie Michałowo oceniany był stan faktyczny, powstały w związku z wprowadzeniem przez Gminę do stosowania w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2009 r. nowych stawek za składowanie odpadów na gminnym składowisku odpadów we wsi Odnoga.

Podstawą obliczenia wysokości kary jest przychód przedsiębiorcy osiągnięty w roku poprzedzającym rok nałożenia kary. Gmina osiągnęła w 2009 r. przychód równy

(tajemnica przedsiębiorcy) zł. Maksymalna wysokość kary pieniężnej, jaka mogłaby być nałożona na Przedsiębiorcę wynosi (tajemnica przedsiębiorcy) zł.

Prezes UOKiK dokonując oceny wagi stwierdzonej praktyki i oceniając, iż działanie Gminy było pozostałym naruszeniem i ograniczeniem konkurencji, ustalił kwotę wyjściową kary na poziomie (tajemnica przedsiębiorcy) % jej przychodu, co stanowi równowartość (tajemnica przedsiębiorcy) zł. Działanie Gminy w postaci stosowania w 2009 r. opłaty za przyjęcie odpadów na gminne składowisko odpadów we wsi Odnoga było nieuczciwe zarówno w aspekcie sposobu jej kalkulacji, jak i jej zawyżenia, przez co spełnione zostały przesłanki do uznania, że Gmina stosowała praktykę ograniczającą konkurencję, o której mowa w art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Biorąc pod uwagę powyższe czynniki oraz oceniając specyfikę rynku i działalność Gminy, a w szczególności to, że wystąpiły realne szkody w postaci uiszczenia przez jednego z kontrahentów Gminy zawyżonych, nieuczciwych opłat, co skutkuje zwiększeniem kary o 10%, jak również fakt, że gospodarowanie odpadami stanowi ok. 10% przychodów z działalności ZGKiM, który oprócz gospodarki odpadami zajmuje się także zarządzaniem siecią wodno – kanalizacyjną, utrzymaniem zieleni i czystości i dowożeniem dzieci do szkół, postanowiono zmniejszyć w/w kwotę kary o 10% co daje (tajemnica przedsiębiorcy) zł, która to kwota jest kwotą bazową.

Działanie zarzucane Gminie trwało od 1.01.2009 r. do 31.12. 2009 r., czyli przez okres 1 roku, a zatem praktyka nie miała długotrwałego charakteru.

Prezes UOKiK ocenił także stan faktyczny sprawy pod kątem okoliczności łagodzących i obciążających Przedsiębiorcę.

Ustalając wysokość nałożonej kary organ antymonopolowy wziął także pod uwagę okoliczność, iż zaniechano stosowania zarzucanej praktyki ograniczającej konkurencję przed wszczęciem postępowania antymonopolowego oraz dobrą współpracę z Prezesem Urzędu w toku postępowania a w szczególności przyczynienie się do szybkiego i sprawnego przeprowadzenia postępowania.

W związku z tym potraktowano je jako okoliczności łagodzące.

Nie stwierdzono okoliczności obciążających.

Łącznie zastosowanie wskazanego kryterium spowodowało obniżenie kwoty bazowej o 20% do (tajemnica przedsiębiorcy) zł.

Okoliczności powyższe przemawiają za wymierzeniem kary w tej wysokości.

W związku z powyższym orzeczono jak w pkt II sentencji.

Zgodnie z art. 112 ust. 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów karę pieniężną należy uiścić w terminie 14 dni od daty uprawomocnienia się niniejszej decyzji na konto Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów :

NBP O/O Warszawa nr 51 1010 1010 0078 7822 3100 0000.

Od niniejszej decyzji, na podstawie art. 81 ustawy z dnia. 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, w związku z art. 479²⁸ § 2 k.p.c. przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – Delegatura w Lublinie, w terminie dwóch tygodni od dnia doręczenia decyzji.

Otrzymuje:

Gmina Michałowo
ul. Wąska 1
16-050 Michałowo

Z up. Prezesa Urzędu
Ochrony Konkurencji i Konsumentów
Dyrektor Delegatury w Lublinie
Ewa Wiszniowska