



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

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

RWR 411-3/05/ZR

Wrocław, 25 sierpnia 2005

Decyzja RWR 57/2005

I. Na podstawie: art. 9 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. *o ochronie konkurencji i konsumentów* (j.t. Dz. U. z 2003 r. Nr 86 poz. 804 ze zm.) oraz stosownie do art.28 ust.6 tej ustawy i § 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 ze zm.), po przeprowadzeniu postępowania antymonopolowego, wszczętego na wniosek **Walbrzyskiego Przedsiębiorstwa Oczyszczania Sp. z o.o. z Walbrzycha** oraz na wniosek **Zakładu Oczyszczania Miasta Sp. z o.o. z siedzibą w Świdnicy przeciwko Gminie Strzegom z siedzibą przy ul. Rynek 38 w Strzegomiu**

- działając w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

uznaje się za ograniczającą konkurencję i naruszającą zakaz o którym mowa w **art. 8 ust.2 pkt 5** ww. ustawy, praktykę Gminy Strzegom polegającą na nadużywaniu pozycji dominującej na lokalnym rynku organizacji usług odbierania i składowania odpadów komunalnych na obszarze Gminy Strzegom i przeciwdziałaniu ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji na lokalnym rynku usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych poprzez działania polegające na ustaleniu w § 3 pkt 8, 14, 15b) i 20 Zarządzenia Burmistrza Strzegomia nr 183/2004 z dnia 21 września 2004 r. wymagań dla przedsiębiorców ubiegających się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych, takich jak:

- 1) obowiązek wywożenia odpadów „na składowisko odpadów komunalnych znajdujące się na terenie Gminy Strzegom” (zapis § 3 pkt 8 zarządzenia);
- 2) obowiązek utrzymywania „miejsca pojemników do gromadzenia odpadów komunalnych w należytej czystości i właściwym stanie sanitarnym” (zapis § 3 pkt 14 zarządzenia);
- 3) obowiązek nieodpłatnego wyposażenia małych nieruchomości i domków jednorodzinnych „w wielokolorowe worki do segregacji odpadów” (zapis § 3 pkt 15 b) zarządzenia);
- 4) obowiązek zapewnienia nieodpłatnego wywozu „porzuconych mebli, wyposażenia domowego, gruzu i innych odpadów gabarytowych na każde zgłoszenie posiadacza odpadów” (zapis § 3 pkt 20 zarządzenia);

oraz **nakazuje się zaniechanie jej stosowania.**

II. Na podstawie art. 90 powołanej ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów*,
- działając w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów,
decyzji w pkt I nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności.

III. Na podstawie art. 101 ust. 1 pkt 1 powołanej ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów*, w związku z art. 8 ust. 2 pkt 5 tej ustawy nakłada się na Gminę Strzegom karę pieniężną w wysokości
44 138,07 złotych (słownie: czterdzieści cztery tysiące sto trzydzieści osiem złotych, 07/100)
płatną do budżetu państwa.

U Z A S A D N I E N I E

I. Dnia 10.01.2005 r. do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów Delegatury we Wrocławiu wpłynął wniosek Wałbrzyskiego Przedsiębiorstwa Oczyszczania Sp. z o.o. z Wałbrzycha (zwanego dalej: Wnioskodawcą - WPO) z siedzibą w Wałbrzychu przy ul. Piasta 16 o wszczęcie postępowania antymonopolowego przeciwko Gminie Strzegom (zwaną dalej Gminą lub Uczestnikiem) z siedzibą w Strzegomiu przy ul. Rynek 38. Wniosek ten został uzupełniony pismami z dnia 28.01.2005 r. oraz z dnia 16.02.2005 r.
(dowód: karta 1-3, 23, 24)

W uzasadnieniu wniosku oraz w pismach uzupełniających Wnioskodawca - WPO poinformował, że Gmina Strzegom stosuje niedozwolone praktyki ograniczające konkurencję poprzez ustalenie w § 3 pkt 8, 14, 15 i 19 Zarządzenia Burmistrza Strzegomia nr 183/2004 z dnia 21 września 2004 r. wymagań dla przedsiębiorców ubiegających się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych, takich jak:

- 1) obowiązek wywożenia odpadów „na składowisko odpadów komunalnych znajdujące się na terenie Gminy Strzegom” (zapis § 3 pkt 8 zarządzenia);
- 2) obowiązek utrzymywania „miejsca pojemników do gromadzenia odpadów komunalnych w należytej czystości i właściwym stanie sanitarnym” (zapis § 3 pkt 14 zarządzenia);
- 3) obowiązek nieodpłatnego wyposażenia małych nieruchomości i domków jednorodzinnych „w wielokolorowe worki do segregacji odpadów” (zapis § 3 pkt 15 b) zarządzenia);
- 4) obowiązek zapewnienia nieodpłatnego wywozu „porzuconych mebli, wyposażenia domowego, gruzu i innych odpadów gabarytowych na każde zgłoszenie posiadacza odpadów” (§ 3 pkt 20 zarządzenia omyłkowo wskazany jako zapis § 3 pkt 19),

co stanowi praktykę ograniczającą konkurencję wymienioną w art.8 ust.2 pkt 5 polegającą przeciwdziałaniu ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji.

(dowód: karta – 15-17, 24)

Z uwagi na powyższe Prezes Urzędu wszczął – postanowieniem Nr 105/2005 z dnia 24 lutego 2005 r. postępowanie antymonopolowe przeciwko Gminie Strzegom w sprawie uznania za ograniczającą konkurencję i nakazania zaniechania stosowania praktyki polegającej na nadużywaniu pozycji dominującej na lokalnym rynku organizowania usług odbierania i składowania odpadów komunalnych na obszarze Gminy Strzegom

Dnia 6 czerwca 2005 r. do Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów we Wrocławiu wpłynął wniosek Zakładu Oczyszczania Miasta Sp. z o.o. w Świdnicy

(zwanego dalej Wnioskodawcą – ZOM) z siedzibą w Świdnicy przy ul. Metalowców 4 o wszczęcie postępowania antymonopolowego przeciwko Gminie Strzegom z siedzibą w Strzegomiu przy ul. Rynek 38 o takim samym przedmiotowym zakresie.

W uzasadnieniu wniosku Wnioskodawca - ZOM poinformował, że Gmina Strzegom stosuje niedozwolone praktyki ograniczające konkurencję poprzez ustalenie w § 3 pkt 8, 14, 15 i 19 Zarządzenia Burmistrza Strzegomia nr 183/2004 z dnia 21 września 2004 r. wymagań dla przedsiębiorców ubiegających się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych, takich jak:

- 1) obowiązek wywożenia odpadów „na składowisko odpadów komunalnych znajdujące się na terenie Gminy Strzegom” (zapis § 3 pkt 8 zarządzenia);
- 2) obowiązek utrzymywania „miejsca pojemników do gromadzenia odpadów komunalnych w należytej czystości i właściwym stanie sanitarnym” (zapis § 3 pkt 14 zarządzenia);
- 3) obowiązek nieodpłatnego wyposażenia małych nieruchomości i domków jednorodzinnych „w wielokolorowe worki do segregacji odpadów” (zapis § 3 pkt 15 b) zarządzenia);
- 4) obowiązek zapewnienia nieodpłatnego wywozu „porzuconych mebli, wyposażenia domowego, gruzu i innych odpadów gabarytowych na każde zgłoszenie posiadacza odpadów” (zapis § 3 pkt 20 zarządzenia omyłkowo wskazany jako § 3 pkt 19),

co stanowi praktykę ograniczającą konkurencję wymienioną w art.8 ust.2 pkt 5 polegającą przeciwdziałaniu ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji.

(dowód: karta – 78-80, 84-86)

W związku z tym, iż oba wnioski dotyczyły sprawy w której prawa lub obowiązki stron wynikają z tego samego stanu faktycznego, z tej samej podstawy prawnej i w której właściwy jest ten sam organ administracji publicznej, Prezes Urzędu postanowieniem nr 199/2005 z dnia 10 czerwca 2005 r. połączył sprawy z obu wniosków do jednego postępowania.

(dowód: karta 88,89)

W odpowiedzi na przedstawione zarzuty Gmina Strzegom wyjaśniła, że Zarządzenie Nr 183/2004 Burmistrza Strzegomia z dnia 21.09.2004r. - w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych, opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych - zostało wydane zgodnie z przepisami ustawy z dnia 13 września 1996r o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. Nr 132, poz. 622 z późn. zm.) z uwzględnieniem Uchwały Nr 29/04 Rady Miejskiej w Strzegomiu z dnia 26 kwietnia 2004r. w sprawie ustalenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Strzegom oraz uchwalonego Planu Gospodarki Odpadami Gminy Strzegom opracowanego zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62, poz. 627 z późn. zm.) i ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r o odpadach (Dz. U. Nr 62, poz. 628 z późn. zm.).

Gmina odrzuciła zarzuty Wnioskodawców na wszystkie wymienione postanowienia Zarządzenia Nr 183/2004 zaznaczając, iż za utrzymanie czystości i porządku na swoim terenie odpowiada gmina a na podstawie przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach to gmina określa co wniosek o udzielenie zezwolenia powinien zawierać.

Uczestnik podniósł także kwestię, iż Wnioskodawca – WPO zarzucając Gminie Strzegom stosowanie praktyk monopolistycznych nie uwzględnił, że warunki dla przedsiębiorców występujących z wnioskiem o udzielenie zezwolenia na świadczenie usług w

zakresie odbierania odpadów komunalnych nie mogą być inne niż warunki obowiązujące zakład budżetowy Gminy Strzegom utworzony do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na terenie gminy, który swoje zadania wykonuje zgodnie z zarządzeniem Nr 183/2004 pomimo, że działalność swoją prowadzi od wielu lat. Zdaniem Gminy, Wnioskodawca – WPO nie uwzględnił także, iż regulacja zawarta w ustawie o czystości i porządku w gminach przewiduje z woli ustawodawcy ograniczenie świadczenia usług w drodze publicznoprawnej reglamentacji poprzez udzielanie zezwoleń — art. 7 ust. 6 tej ustawy i organ rozpatrując wniosek przedsiębiorcy o wydanie zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych oprócz oceny wniosku w aspekcie obowiązujących przepisów uwzględnia interes publiczny bo podlega on ochronie prawnej oraz interes tego wnioskodawcy także podlegający ochronie prawnej. Gmina odpowiada za utrzymanie czystości i porządku na jej terenie, swoje zadania musi wykonywać zgodnie z przepisami innych ustaw jak Prawo ochrony środowiska i ustawy o odpadach „, zatem zarzut, że Gmina preferuje własne przedsięwzięcia gospodarcze poprzez budowanie skutecznych barier wejścia na rynek jest bezzasadny. Zarządzenie Nr 183/2004 stworzyło warunki równych szans dla wszystkich przedsiębiorców, którzy ubiegają się o udzielenie zezwolenia na świadczenie usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych.

Gmina wskazała także, iż Wnioskodawca - WPO złożył wniosek o wydanie zezwolenia na świadczenie usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych, ale wniosku tego nie uzupełnił pomimo wyznaczonego terminu. Zezwolenia nie wydano, postępowanie trwa, a załatwienie sprawy przedłuża się w powodu bierności wnioskodawcy i są to okoliczności niezależne od Gminy. W związku z tym stanie rzeczy wystąpienie z wnioskiem o wszczęcie postępowania antymonopolowego przeciwko Gminie Strzegom pod zarzutem stosowania praktyk monopolistycznych jest przedwczesne.

Jeśli chodzi o drugiego Wnioskodawcę ZOM, Gmina poinformowała, iż Przedsiębiorca (Wnioskodawca) do wniosku o udzielenie zezwolenia dołączył umowę z Przedsiębiorstwem Utylizacji Odpadów Sp. z o.o. w Zawiszowie o gotowości odbioru odpadów, co nie było – zdaniem Gminy - bezwzględnie wiążące dla organu wydającego zezwolenie, gdyż jest sprzeczne z art. 9 ust. 2 ustawy o odpadach a biorąc pod uwagę ogólne konstrukcje ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ustawy o odpadach oraz wymóg uwzględniania postanowień Gminnego Planu Gospodarki Odpadami, organ wydający zezwolenie ma obowiązek czuwania nad przestrzeganiem wymagań, Wobec powyższego, że składowisko odpadów w Zawiszowie, wskazane w złożonym wniosku przez ZOM, nie odpowiada wymaganiom ustalonym na podstawie przytoczonych powyżej przepisów Gmina Strzegom wezwała Wnioskodawcę do udokumentowania gotowości przyjęcia odpadów przez składowisko położone w Gminie Strzegom i takie działanie gminy znajduje uzasadnienie w obowiązujących, cytowanych powyżej ustawach. Dalej – jak wyjaśniła Gmina - po upływie wymaganego terminu określonego i nie uzyskawszy wymaganych dokumentów i informacji, pozostawiono wniosek ZOM w zakresie zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych wniosek pozostał bez rozpoznania. W opinii Uczestnika, w tym stanie rzeczy wystąpienie ZOM z wnioskiem o wszczęcie postępowania antymonopolowego przeciwko Gminie Strzegom pod zarzutem stosowania praktyk monopolistycznych jest niezasadne.

Podsumowując, Uczestnik stwierdził, iż realizuje ciężące na nim obowiązki ustawowe i zarzut, że nadużywa pozycji dominującej polegającej na przeciwdziałaniu ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji jest bezpodstawny w związku z tym wnioski obu Wnioskodawców o wszczęcie postępowania antymonopolowego nie są zasadne i nie zasługują na uwzględnienie.

II. Przeprowadzone przez Prezesa Urzędu postępowanie dowodowe pozwoliło na ustalenie następującego stanu faktycznego:

1. Wnioskodawcy - Wałbrzyskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania Sp. z o.o. z Wałbrzycha oraz Zakład Oczyszczania Miasta Sp. z o.o. z siedzibą w Świdnicy są przedsiębiorcami w rozumieniu art.4 pkt 1 ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów*, prowadzącymi jako osoby prawne działalność gospodarczą:

- Wałbrzyskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania Sp. z o.o. z Wałbrzycha – jest spółką zarejestrowaną w Krajowym Rejestrze Sądowym przy Sądzie Rejonowym dla Wrocławia-Fabrycznej we Wrocławiu, IX Wydział Gospodarczy, pod numerem KRS 0000114684. Przedmiotem działania przedsiębiorcy jest między innymi świadczenie usług w zakresie wywozu śmieci i odpadów;

(dowód: karta 6-14)

- Zakład Oczyszczania Miasta Sp. z o.o. ze Świdnicy - jest spółką zarejestrowaną w Krajowym Rejestrze Sądowym przy Sądzie Rejonowym dla Wrocławia-Fabrycznej we Wrocławiu, IX Wydział Gospodarczy, pod numerem KRS 0000152483. Przedmiotem działania przedsiębiorcy jest między innymi świadczenie usług w zakresie wywozu śmieci i odpadów;

(dowód: karta 81-83)

2. Uczestnik postępowania – Gmina Strzegom jest przedsiębiorcą w rozumieniu art.4 pkt 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. *o ochronie konkurencji i konsumentów*. Przytoczona ustawa, zgodnie z art.1 ust.2 reguluje między innymi zasady i tryb przeciwdziałania praktykom ograniczającym konkurencję przedsiębiorców oraz ich związków, które wywołują lub mogą wywołać skutki na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z orzecznictwem Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dawniej: Sądu Antymonopolowego): „stosownie do art.2 pkt 1 (w obecnej ustawie art.4 pkt 1) przez przedsiębiorcę mogącego być stroną w postępowaniu antymonopolowym, należy rozumieć także jednostki świadczące usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. - *Prawo działalności gospodarczej* (wyrok ten nie stracił aktualności także na gruncie nowej ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. *o swobodzie działalności gospodarczej* Dz.U. Nr 173, poz.1807 ze zm.). Oznacza to, iż regulacja ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów* odnosi się wprost także do działalności gmin” (wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 25 września 2000 r., Sygn. akt XVII Ama 76/99). W szerokim zakresie prowadzonej działalności przez Gminę znajdują się również zadania z zakresu organizacji zbiórki, wywozu i składowania odpadów komunalnych na obszarze gminy, zgodnie z art.7 ust.1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz.1591 ze zm.) oraz zgodnie z art.3 ust.1 pkt 6 ustawy z dnia 13 września 1996 r. *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach* (Dz.U. Nr 132, poz.622 ze zm.).

3. Działalność w zakresie usług odbioru opadów komunalnych na obszarze Gminy Strzegom prowadzą:

- 1) Zakład Usług Komunalnych w Strzegomiu 5 8-150 Strzegom, al. Wojska Polskiego 75, który jest zakładem budżetowym Gminy Strzegom;
- 2) Przedsiębiorstwo Usługowo- Produkcyjne i Handlowe „COM-D” Sp. z o.o. 59-400 Jawor, ul. Poniatowskiego 25, które świadczy swoje usługi tylko w jednej wsi na terenie Gminy Strzegom.

Przedmiotowe zezwolenie posiada jeszcze Legnickie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. 59-220 Legnica, ul. Ścinawska 1/1, jednak obecnie nie prowadzi działalności na obszarze Gminy Strzegom.

(dowód: karta 29, 33)

Wymienione wyżej Przedsiębiorstwo Usługowo- Produkcyjne i Handlowe „COM-D” Sp. z o.o. z Jawora wywozi odpady tylko z jednej wsi należącej do Gminy Strzegom, ponadto nie wywozi odpadów na wysypisko w Jaroszowie, lecz na składowisko odpadów komunalnych w Jaworze. W pozostałych 22 wsiach należących do Gminy Strzegom jak również w samym mieście jedynym podmiotem który świadczy usługi w zakresie odbioru odpadów komunalnych jest Zakład Usług Komunalnych w Strzegomiu, z siedzibą przy ul. Wojska Polskiego 75 w Strzegomiu (zwany dalej: ZUK). ZUK jest zakładem budżetowym w rozumieniu art.19 ust.1 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. *o finansach publicznych* (j.t. Dz.U. z 2003 r., Nr 15, poz.148 ze zm.), powołanym na podstawie art.19 ust.2 pkt 2 tej ustawy przez Radę Miejską Gminy Strzegom mocą Uchwały nr 25/2000 z dnia 30 maja 2000 r. ZUK określa swoją pozycję na lokalnym rynku usług w zakresie odbioru odpadów komunalnych z obszaru Gminy Strzegom na poziomie 97 %.

(dowód: karta 57-60)

4. Na obszarze Gminy Strzegom znajduje się jedno czynne składowisko odpadów komunalnych w Jaroszowie administrowane przez Ekologiczne Centrum Utylizacji Sp. z o.o. z siedzibą w Jaroszowie, która posiada prawo wieczystego użytkowania ww. składowiska od dnia 28 lipca 1999 r. Na składowisko to w głównej mierze są przywożone odpady z terenu gminy Strzegom , ponadto z gminy Dzierżoniów, Wrocławia, Oławy, Wałbrzych, Świdnicy, Kostomłotów oraz Żarowa.

Wielkości udziałów przyjmowanych odpadów z poszczególnych gmin obrazują tabele nr 1 i 2. Osobno wyszczególniono odpady pochodzące z gminy Strzegom przywożone przez Zakład Usług Komunalnych w Strzegomiu (ZUK) i odpady przywożone przez inne podmioty wywożące odpady komunalne we własnym zakresie, tj. nie w ramach działalności gospodarczej polegającej na świadczeniu usług wywozu odpadów komunalnych.

Tabela nr 1

Odpady przyjęte na składowisko w Jaroszowie w okresie czerwiec – grudzień 2004 r.

Gmina pochodzenia odpadów	ilość w Mg	udział procentowy
Strzegom – ZUK	1863,52	5,70%
Strzegom – inne podmioty	90,34	0,28%
Swidnica	559,9	1,71%
Żarów	0,66	0,00%
Dzierżoniów	1632,8	5,00%
Złotoryja	8,26	0,03%
Wrocław/Oława	27348,18	83,71%
Wałbrzych	1157,08	3,54%
Kostomłoty	10,58	0,03%
Suma	32671,32	100,00%

Tabela nr 2

Odpady przyjęte na składowisko w Jaroszowie w okresie styczeń – marzec 2005 r.

Gmina pochodzenia odpadów	ilość w Mg	udział procentowy
Strzegom - ZUK	1708,38	10,36%
Strzegom – inne podmioty	18,74	0,11%
Swidnica	247,98	1,50%
Żarów	0	0,00%
Dzierżoniów	1002,12	6,08%
Złotoryja	0	0,00%
Wrocław/Oława	10182,98	61,76%
Wałbrzych	3326,92	20,18%
Kostomłoty	0	0,00%
Suma	16487,12	100,00%

(dowód: karta 66, 71-75)

Tabela nr 3

Odpady przyjęte na składowisko w Jaroszowie z obszaru Gminy Strzegom w okresie od czerwca 2004 r. do marca 2005 r.

okres czasowy	odpady przywiezione przez ZUK Strzegom (w Mg)	udział %	odpady przywiezione przez inne podmioty	udział %
VI 2004 – XII 2004	1863,52	95,4%	90,34	4,6%
I 2005 – III 2005	1708,38	98,9%	18,74	1,1%

(dowód: karta 66, 71-75)

Udział odpadów komunalnych pochodzących z Gminy Strzegom w całkowitej ilości wszystkich odpadów przywożonych na wysypisko w Jaroszowie nie jest wysoki i wynosił w analizowanych okresach czasu odpowiednio 5,70% i 10,36%, jednak z powyższych tabel wynika, iż udział odpadów komunalnych pochodzących z obszaru Gminy Strzegom przywożonych przez ZUK na wysypisko w Jaroszowie wynosi odpowiednio w wyszczególnionych wyżej przedziałach czasowych 95,4% oraz 98,9%. Wobec faktu, iż ZUK jest praktycznie jedynym podmiotem świadczącym usługę w zakresie odbioru odpadów komunalnych (przedsiębiorca „COM-D” świadczy usługi tylko na terenie jednej wsi należącej do Gminy Strzegom i wywozi odpady na inne wysypisko) można przyjąć, iż liczby te obrazują w przybliżeniu udział procentowy ZUK Strzegom na lokalnym rynku usług w zakresie odpadów komunalnych na obszarze Gminy Strzegom (sam ZUK określa swoją pozycję na tym rynku na poziomie 97% - dowód: karta 57)

5. Dnia 21 września 2004 r. Burmistrz Strzegomia wydał Zarządzenie Nr 183/2004 w sprawie określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych, opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Jak wyjaśnił Uczestnik

zarządzenie to zostało wydane zgodnie z przepisami ustawy z dnia 13 września 1996r *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach* (Dz.U. Nr 132, poz. 622 z późn. zm.), z uwzględnieniem Uchwały Nr 29/04 Rady Miejskiej w Strzegomiu z dnia 26 kwietnia 2004r. *w sprawie ustalenia szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie gminy Strzegom* oraz uchwalonego Planu Gospodarki Odpadami Gminy Strzegom opracowanego zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r . *Prawo ochrony środowiska* (Dz. U. Nr 62, poz. 627 z późn. zm.) i ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r *o odpadach* (Dz. U. Nr 62, poz. 628 z późn. zm.). W § 3 ww. zarządzenia wśród przedmiotowych warunków wyszczególniono m.in.:

- w § 3 pkt 8: obowiązek wywożenia odpadów na składowisko odpadów komunalnych znajdujące się na terenie Gminy Strzegom;
- w § 3 pkt 14: obowiązek utrzymywania miejsca ustawienia pojemników do gromadzenia odpadów komunalnych w należytej czystości i właściwym stanie sanitarnym;
- w § 3 pkt 15 b): obowiązek nieodpłatnego wyposażenia małych nieruchomości i domków jednorodzinnych w wielokolorowe worki do segregacji odpadów;
- w § 3 pkt 20 obowiązek zapewnienia nieodpłatnego wywozu porzuconych mebli, wyposażenia domowego, gruzu i innych odpadów gabarytowych na każde zgłoszenie posiadacza odpadów.

Wnioskodawcy – WPO z Wałbrzycha i ZUK ze Świdnicy, jako przedsiębiorcy świadczący usługi w zakresie odbioru odpadów komunalnych złożyli wnioski o przedmiotowe zezwolenie na obszarze Gminy Strzegom. Po wezwaniu przez Gminę Strzegom do uzupełnienia złożonych wniosków, Wnioskodawcy uznali, iż wymienione wyżej warunki wynikające z zarządzenia Burmistrza Strzegomia nr 183/2004 są niemożliwe do wykonania „bez poniesienia szkody” przy ewentualnym uzyskaniu zezwolenia na powyższych warunkach i w związku z tym wystąpili do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z wnioskami o wszczęcie postępowania antymonopolowego, w związku z praktyką ograniczającą konkurencję o której stanowi art.8 ust.2 pkt 5 ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów*.

6. Celem porównania warunków ustalanych przez gminy dla przedsiębiorców ubiegających się o zezwolenie na świadczenie usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych, w ramach postępowania dowodowego, zwrócono się do piętnastu gmin z obszaru województw dolnośląskiego i lubuskiego (wybrano największe gminy miejskie z tych województw oraz kilka gmin miejskich leżących w bezpośrednim sąsiedztwie miasta Strzegom) o dostarczenie informacji w zakresie stosowania wymagań stosowanych w § 3 ust.8, 14, 15 i 20 Zarządzenia Burmistrza Strzegomia z dnia 21 września 2004 r. Uzyskane dane ujęto w tabeli nr 4.

Tabela nr 4

Stosowanie warunków przewidzianych przez Gminę Strzegom w § 3 ust. 8, 14, 15 i 20 Zarządzenia 183/2004, w innych gminach województw dolnośląskiego i lubuskiego:

	Gmina	warunek wywożenia odpadów na składowisko znajdujące się na obszarze danej Gminy	warunek utrzymywania miejsca ustawienia pojemników do gromadzenia odpadów komunalnych w należytej czystości i właściwym stanie sanitarnym	warunek wyposażenia małych nieruchomości i domków jednorodzinnych w wielokolorowe worki do segregacji odpadów	warunek zapewnienia nieodpłatnego wywozu porzuconych mebli, wyposażenia domowego, gruzu i innych odpadów gabarytowych na każde zgłoszenie posiadacza odpadów.
1.	Strzegom	X	X	X	X
2.	Głogów	-	-	-	-
3.	Wrocław	-	-	-	-
4.	Lubin	-*	-	-	-
5.	Świdnica	-	-	-	-
6.	Wałbrzych	-	-	-	-
7.	Żarów	-	-	X	-***
8.	Bielawa	-	-	-	-
9.	Dzierżoniów	-	-	-	-
10.	Oława	-	-	-	-
11.	Zgorzelec	-*	-	-	-
12.	Złotoryja	X	-	-	-
13.	Legnica	X	-	-	-
14.	Gorzów Wlkp	X	-	-**	-
15.	Zielona Góra	-	-	-	-
16.	Żagań	X	-	-	-

(dowód: karta 111-185)

-* - istnieje warunek posiadania umowy ze wskazanym przez gminę wysypiskiem, jednak z możliwością wskazania innego składowiska przez przedsiębiorcę ubiegającego się o zezwolenie;

-** - nieodpłatne wyposażenie małych nieruchomości w wielokolorowe worki do segregacji odpadów odbywa się na podstawie odrębnej umowy z gminą;

-*** warunek nieodpłatnego wywozu porzuconych mebli i innych odpadów gabarytowych minimum raz w tygodniu, w piątek.

Z przedstawionych w tabeli 4 danych wynika, iż spośród badanych 15 gmin, cztery (Złotoryja, Legnica, Gorzów Wlkp. i Żagań) stosują warunek zawarcia umowy ze wskazanym składowiskiem odpadów znajdującym się na terenie gminy. Ponadto jedna gmina (Żarów) wymaga od przedsiębiorcy wnioskującego o przedmiotowe zezwolenie nieodpłatnego wyposażenia małych nieruchomości w kolorowe worki do segregacji odpadów. Żadna z badanych gmin nie stosuje dwóch pozostałych warunków tj. obowiązku utrzymywania miejsca ustawienia pojemników do gromadzenia odpadów komunalnych w należytej czystości i właściwym stanie sanitarnym oraz obowiązku zapewnienia nieodpłatnego wywozu

porzuconych mebli, wyposażenia domowego, gruzu i innych odpadów gabarytowych na każde zgłoszenie posiadacza odpadów (jedna gmina – Żarów stawia co prawda taki warunek, ale nie „na każde żądanie” tylko raz w tygodniu, w piątek). Z powyższego badania można wyciągnąć wniosek, iż co do zasady gminy nie stawiają przedsiębiorcom ubiegającym się o zezwolenie na świadczenie usług w zakresie odbioru odpadów komunalnych warunków, które są przedmiotem niniejszego postępowania.

III. Mając na uwadze zebrany materiał dowodowy, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zważył, co następuje:

W rozpatrywanej sprawie istota zarzucanej praktyki sprowadza się do narzucenia przez Gminę Strzegom w wydawanych przedsiębiorcom zezwoleniach na świadczenie usług w zakresie odbioru odpadów komunalnych na terenie gminy warunku, iż wywóz odpadów może odbywać się przy zachowaniu wymienionych warunków określonych w § 3 pkt 8, 14, 15 b) i 20. Stosownie do zarzutów Wnioskodawców – aby rozstrzygnąć sprawę należy rozpatrzyć, czy zachowanie Gminy Strzegom odpowiada praktyce ograniczającej konkurencję z art. 8 ust.2 pkt 5 ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów* polegającej na przeciwdziałaniu ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji.

1. Naruszenie interesu publicznego

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, iż podstawą do zastosowania przepisów ww. ustawy, jest uprzednie stwierdzenie przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, że w wyniku sporu pomiędzy stronami doszło do naruszenia interesu publicznoprawnego. Zgodnie bowiem z art. 1 ust.1 ustawy antymonopolowej *ustawa określa warunki rozwoju i ochrony konkurencji oraz zasady podejmowanej w interesie publicznoprawnym ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów*.

Powyższe przesądza o wyłączeniu możliwości podejmowania przez organ antymonopolowy działań w celu ochrony interesów indywidualnych. Taką interpretację potwierdza orzecznictwo Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (d. Sądu Antymonopolowego). W wyroku z dnia 28.05.2001 (sygn. akt XVII Ama 82/00) sąd stwierdził, że *“postępowanie antymonopolowe nie może dotyczyć spraw jednostkowych”*. Podobnie w uzasadnieniu do wyroku z dnia 4.07.2001 (sygn. akt XVII Ama 108/00) Sąd Antymonopolowy zajął stanowisko, że: *“interes publiczny w postępowaniu administracyjnym nie jest pojęciem jednolitym i stałym. W każdej sprawie winien być on ustalony i konkretyzowany. Organ administracji - Prezes Urzędu winien być w toku i przy wydawaniu decyzji rzecznikiem tego interesu, albowiem wynika to z jego zadań w strukturze administracji publicznej - art. 7 k.p.a.*

Ponadto, Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 26.02.2004 r. (sygn. III SK 2/04) stwierdził, że naruszenie indywidualnego interesu nie wyklucza dopuszczalności równoczesnego uznania, że dochodzi do naruszenia interesu zbiorowego *„jeżeli indywidualne pogwałcenie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów mogłoby w jakikolwiek sposób prowadzić do ustanowienia lub utrwalenia monopolistycznych praktyk rynkowych, które wywołują lub mogą wywołać zakazane skutki na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”*.

Należy zatem stwierdzić, że nie każde naruszenie prawa w stosunkach cywilnoprawnych kwalifikuje sprawę do postępowania w trybie ww. ustawy. Zawsze decyduje o tym naruszenie przez przedsiębiorcę, w następstwie stosowania praktyk ograniczających konkurencję, interesu publicznoprawnego. Ochrona wolnej konkurencji dokonuje się bowiem

w interesie publicznym - a więc co do zasady - nie w interesie stron stosunków umownych. Odmienne niż to ma miejsce w postępowaniu cywilnym ukierunkowanym na ochronę praw podmiotowych stron, postępowanie w trybie ustawy antymonopolowej ma za swój przedmiot ochronę interesu publicznoprawnego, a więc ma to miejsce wtedy, gdy skutkami działań sprzecznych z ustawą dotknięty jest szerszy krąg uczestników rynku, bądź gdy wywołują lub mogą wywoływać inne niekorzystne zjawiska na rynku wymagające ingerencji ze strony organów działających w trybie tej ustawy.

Nie istnieją ani prawne, ani jakiegokolwiek inne powody, dla których lokalny rynek usług w zakresie odbierania 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. Utrzymanie czystości i porządku na terenie gmin jest zadaniem obciążającym nie tylko organy samorządu gminnego, ale wszystkich członków określonej wspólnoty. Na gminie spoczywa jednak szczególna powinność stworzenia na swoim terenie warunków niezbędnych do realizacji wymienionego zadania.

Jedynie ograniczenia w tym zakresie wprowadza powołana wyżej ustawa *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*. Wymieniona ustawa regulując kwestie świadczenia tego rodzaju usług komunalnych przez podmioty inne niż gminne jednostki organizacyjne, wprowadziła wymóg uzyskania zezwolenia. Przepis art. 7 ust. 1 ustawy stanowi, iż na prowadzenie przez podmioty inne niż gminne jednostki organizacyjne działalności polegającej na usuwaniu, wykorzystywaniu i unieszkodliwianiu odpadów komunalnych, prowadzeniu działalności ochronnej przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzeniu schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części - wymagane jest uzyskanie zezwolenia. Zezwolenia udziela, w drodze decyzji, wójt, burmistrz, prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług.

Zgodnie ze stanowiskiem orzecznictwa „konieczność uzyskania zezwolenia na prowadzenie tego rodzaju usług komunalnych jest prawnie dopuszczalną formą ograniczenia konstytucyjnej zasady wolności działalności gospodarczej, wyrażonej w art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jako warunek prowadzenia tej działalności. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, ograniczenia w zakresie korzystania z wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy konieczne są w demokratycznym państwie dla bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego, dla ochrony środowiska, bądź ochrony innych wymienionych dóbr i wartości. Powszechnie uznanym poglądem w nauce prawa jak i w judykaturze jest, że treść norm prawnych ograniczających uprawnienia bądź nakładających określone obowiązki powinna być jasno i jednoznacznie sformułowana. „Kierując się tą zasadą, (...) zwrócić należy uwagę przede wszystkim na przepis art. 7 ust. 3 ustawy stanowiący, iż zezwolenia, o których mowa w ust. 1, udziela właściwy organ administracji gminnej każdemu podmiotowi, który dysponuje odpowiednimi środkami do wykonywania usług oraz zapewni ich należyty poziom. Sformułowanie „*każdemu podmiotowi*” oznacza, iż po spełnieniu określonych wymagań co do standardu świadczonych usług, uprawniony organ ma obowiązek udzielenia zezwolenia. Oznacza to, iż poza oceną rodzaju środków jakimi dysponuje podmiot ubiegający się o wydanie zezwolenia, z punktu widzenia ich przydatności do prowadzenia danego rodzaju usług oraz zapewnienia ich należytego poziomu, w podejmowaniu decyzji o udzieleniu zezwolenia, uprawniony organ nie może kierować się uznaniem administracyjnym. Związany jest stanowiskiem podmiotu występującego o udzielenie zezwolenia, wyrażonym w treści złożonego wniosku” (uchwała Składu Pięciu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 maja 2000 r., OPK 1/2000, publ. ONSA 2000/4 poz. 140). Mimo zmiany brzmienia art.7 ust.3, powyższa uchwała pozostaje aktualna.

Gmina Strzegom, poprzez wprowadzenie dodatkowych - tj. nie wynikających z ustawy *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach* - wymagań dla przedsiębiorców ubiegających się o zezwolenie, wykracza poza swoje uprawnienia w tym zakresie. Takie zachowanie Gminy może ograniczać i utrudniać rozwój konkurencji na ww. rynku co z kolei może prowadzić do jego monopolizacji i w istocie być sprzeczne z interesem publiczno-prawnym, chronionym prawem przez ustawę *o ochronie konkurencji i konsumentów*.

Ustawa *o ochronie konkurencji i konsumentów* ma zastosowanie do oceny działalności gospodarczej gminy oraz do oceny działalności publicznej gminy w zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty, o których mowa w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, o ile działalność ta wywołuje skutki praktyk ograniczających konkurencję, co znajduje potwierdzenie w orzecznictwie antymonopolowym (por. wyroki Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, poprzednio nazywanego Sądem Antymonopolowym: z dnia 08.09.1999r. sygn. akt XVII Ama 27/99, z dnia 08.11.2000r. sygn. akt XVII Ama 95/99, z dnia 12.12.2001r. sygn. akt XVII Ama 1/01, z dnia 03.12.2003r. sygn. akt XVII Ama 139/02, z dnia 26.11.2003r. sygn. akt XVII Ama 8/03, sygn. akt XVII Ama 44/04).

2. Ustalenie rynku właściwego

Ponieważ zachowania podmiotów odbywają się w strukturze rynkowej istotne znaczenie ma określenie rynku właściwego w niniejszej sprawie, czyli – zgodnie z art.4 pkt 8 ustawy *o ochronie ...* – rynku towarów, *który ze względu na ich przeznaczenie, cenę oraz właściwości, w tym jakość są uznawane przez ich nabywców za substytuty oraz są oferowane na obszarze, na którym ze względu na ich rodzaj i właściwości, istnienie barier dostępu do rynku,(...) panują zbliżone warunki konkurencji*. Mówiąc o rynku właściwym, określa się rynek w ujęciu produktowym i geograficznym.

Nawiązując do ustawowej definicji rynku właściwego, stwierdzić należy, iż szczególnym rodzajem „produktu”, bez którego nie jest możliwe świadczenie usług odbioru i składowania odpadów, są udzielane przez Burmistrza zezwolenia. Zezwolenia te swoim zasięgiem geograficznym obejmują Gminę Strzegom. Nabywcami tego produktu oferowanego przez Gminę w postaci zezwoleń, są przedsiębiorcy zainteresowani wykonywaniem działalności wywozowej na jej terenie. Przedsiębiorcy ci - choć nie tylko oni - są także adresatami działań organizacyjnych Gminy w zakresie ustalania warunków odbierania i składowania odpadów, ponieważ rada gminy może - w drodze uchwały wydanej na podstawie przepisów ustawy *o utrzymaniu czystości ...*, w szczególności na podstawie art. 4 pkt 1, 2, 4 i 5 - nałożyć pewne obowiązki także na jej mieszkańców, tj. właścicieli nieruchomości, którzy gromadzą odpady. Tak więc **rynkem właściwym w ujęciu geograficznym jest obszar Gminy Strzegom**.

W bezpośrednim związku z rynkiem organizowania usług odbierania i składowania odpadów komunalnych pozostaje m.in. rynek usług w zakresie odbioru odpadów komunalnych, co powoduje, że wykonywanie tego rodzaju usług jest całkowicie uzależnione od uzyskania przedmiotowego zezwolenia. Innymi słowy, bez zezwolenia uzyskanego od Gminy, Wnioskodawcy nie mogą wykonywać usług w zakresie odbioru odpadów komunalnych.

Teoria dwóch rynków zależnych została zaakceptowana przez europejskie organy antymonopolowe np. w sprawie ECS/AKZO, gdzie uznano, że pozycja dominująca na jednym rynku może być nadużyta wskutek postępowania przedsiębiorstwa na innym rynku (sprawa nr IV/30.698, ECS/AKZO, Commission decision 1985, Official Journal of the European Communities, nr L 374, s. 16-17). Komisja Europejska i Europejski Trybunał

Sprawiedliwości uznały, że „*nadużycie pozycji dominującej na rynku surowców może ograniczać konkurencję na rynku, na którym są sprzedawane pochodne surowca, i te efekty muszą być wzięte pod uwagę w rozważaniach skutków naruszenia prawa, nawet jeśli rynek produktów pochodnych nie stanowi rynku samoistnego*” (vide: B. Majewska-Jurczyk, *Dominacja w polityce konkurencji Unii Europejskiej*, Wrocław 1998, s. 46-47 i podane tam orzecznictwo).

Taka sytuacja ma miejsce w przedmiotowej sprawie, gdzie siła rynkowa Gminy Strzegom na rynku organizowania usług odbierania i składowania odpadów komunalnych wywiera bezpośredni skutek na rynku pochodnym, jakim jest rynek usług w zakresie odbioru odpadów komunalnych, mogąc powodować zachwianie konkurencji na tym rynku. Wykonywanie usług w zakresie odbioru odpadów komunalnych stanowi bowiem jeden z przedmiotów działalności zarówno Wnioskodawców, jak i Uczestnika postępowania (który wykonuje tą działalność poprzez gminny Zakład Usług Komunalnych w Strzegomiu).

Wprawdzie w postanowieniach o wszczęciu postępowania antymonopolowego z 24.02.2005 r. i 10.06.2005 r., zarzucono Gminie Strzegom nadużywanie pozycji dominującej na lokalnym rynku składowania odpadów komunalnych w Strzegomiu, jednak po przeprowadzeniu postępowania dowodowego i biorąc pod uwagę, iż spór dotyczy warunków udzielenia przez gminę zezwolenia na świadczenie usług w zakresie odbioru odpadów komunalnych, dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy organ antymonopolowy ustalił, że **rynkem właściwym w ujęciu produktowym jest rynek organizowania usług odbierania i składowania odpadów**. Dokonanie takiej zmiany jest zgodne ze stanowiskiem Sądu Najwyższego, który w wyroku z dnia 07.05.2004r. (III SK 38/04) stwierdził, że „*określenie rynku właściwego w odniesieniu do pozycji dominującej konkretnego przedsiębiorcy możliwe jest zwykle dopiero w decyzji wydawanej w wyniku wszczętego postępowania i to w jej uzasadnieniu, a nie w sentencji tej decyzji*”.

Zatem rynkiem właściwym w niniejszej sprawie jest rynek organizacji usług w zakresie odbioru i składowania odpadów komunalnych z Gminy Strzegom.

3. Ustalenie pozycji rynkowej Gminy Strzegom na rynku właściwym

Art. 4 pkt 9 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów określa pozycję dominującą jako „*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 ocenie Prezesa Urzędu, wyżej wymienione uprawnienia organizacyjne (regulacyjne) Gminy Strzegom stanowią pewien rodzaj aktywności, która jest przedmiotem zdefiniowanego wcześniej rynku właściwego. W świetle powyższego stwierdzić należy, że Gmina Strzegom jest podmiotem, któremu można przypisać monopol prawny. Wyłącznie bowiem Gminie - zarówno ustawa o utrzymaniu czystości... jak i ustawa o samorządzie gminnym - przyznają cytowane wyżej uprawnienia władcze, którym muszą podporządkować się pozostali potencjalni uczestnicy lokalnego rynku usług w zakresie odbioru odpadów komunalnych, tj. przedsiębiorcy wywożący odpady po stronie popytowej rynku i właściciele nieruchomości po jego stronie popytowej. Będąc monopolistą prawnym, Gmina wypełnia przesłanki dominacji rynkowej określone w przywołanym art. 4 pkt 9 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. W stanie faktycznym i prawnym niniejszej sprawy dominacja Gminy Strzegom, a faktycznie jej monopol, przejawia się w możliwości nakładania - nie bacząc na konkurentów (których nie posiada) oraz kontrahentów (którymi w tych relacjach są firmy świadczące usługi w zakresie odbioru odpadów komunalnych) - pewnych obowiązków,

a następnie egzekwowaniu tych obowiązków pod rygorem cofnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności polegającej na świadczeniu usług w zakresie odbioru odpadów komunalnych.

4. Stwierdzenie praktyk ograniczających konkurencję i nakazanie zaniechania ich stosowania.

Nadużyciem pozycji dominującej z art. 8 ust. 2 pkt 5 jest przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji. Oznacza, iż działania dominanta muszą powodować skutki antykonkurencyjne. Dla stwierdzenia wymienionej wyżej praktyki ograniczającej konkurencję muszą zostać spełnione łącznie wszystkie przesłanki wynikające z ustawy, a mianowicie:

- a) posiadanie przez przedsiębiorcę pozycji dominującej na rynku krajowym lub lokalnym,
- b) nadużywanie pozycji dominującej na rynku poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji (art.8 ust.2 pkt 5 ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów*).

Ad.a)

Jak stwierdzono w poprzednim punkcie niniejszej decyzji, Gmina Strzegom posiada pozycję dominującą na lokalnym rynku organizacji usług odbierania i składowania odpadów komunalnych z obszaru Gminy Strzegom. Tym samym pierwsza przesłanka praktyki z art.8 ust.2 pkt 5 ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów* została spełniona;

Ad. b)

Omawiana praktyka może wywołać skutki zarówno na rynku zdominowanym przez danego przedsiębiorcę, jak również na innych rynkach, na które może on wpływać ze względu na posiadaną pozycję na rynku zdominowanym. Praktyka wymieniona w art.8 ust.2 pkt 5 polegać może zarówno na działaniu lub zaniechaniu. Oba rodzaje zachowań w równym stopniu, w zależności od okoliczności mogą wywierać negatywny wpływ na konkurencję.

Jak już wspomniano wyżej, w przedmiotowej sprawie, siła rynkowa Gminy Strzegom na rynku organizowania usług odbierania i składowania odpadów komunalnych wywiera bezpośredni skutek na rynku pochodnym, jakim jest rynek usług w zakresie odbioru odpadów komunalnych, mogąc powodować zachwianie konkurencji na tym rynku z racji wykonywania usług w zakresie odbioru odpadów komunalnych zarówno przez Wnioskodawców, jak i Uczestnika postępowania. Nie ma wątpliwości, iż Strony postępowania są względem siebie konkurentami na rynku usług w zakresie odbioru odpadów komunalnych, z tym, że Wnioskodawcy muszą wykonywać te usługi przy koniecznym uzyskaniu zezwolenia od Uczestnika postępowania, podczas gdy on sam posiada pełną autonomię w sposobie świadczenia przedmiotowych usług, wynikającą z dominacji na lokalnym rynku organizowania usług odbierania i składowania odpadów.

Zaskarżone przez obu Wnioskodawców warunki jakie musi spełnić ubiegający się o zezwolenie przedsiębiorca, są niezbędne do uzyskania tego zezwolenia a wymagania te nie podlegają negocjacom (nawet po wszczęciu postępowania antymonopolowego Uczestnik podtrzymał prawidłowość ich stosowania i nie zadeklarował żadnych zmian w tym zakresie). W ocenie Prezesa Urzędu, ustalone przez Gminę Strzegom warunki prowadzenia działalności gospodarczej polegającej na 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 i porządku w gminach* oraz w ustawie *o odpadach*.

Z ustaw tych nie wynika bowiem, aby Gmina posiadała jakiegokolwiek uprawnienia poza uprawnieniami organizacyjno-porządkowymi. W ustawie *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, w rozdziale 2 (art.3 i 4) ustawy określono zadania gminy w tym zakresie a w rozdziale 4 (art. 7-9) określono warunki udzielania zezwoleń na świadczenie usług w tym zakresie. Żaden z ww. przepisów ustawy nie daje Gminie podstaw prawnych do nakładania na przedsiębiorców dodatkowych obowiązków ponad te wymienione w ustawie, jako warunku uzyskania przedmiotowego zezwolenia. Uprawnienia takie nie wynikają także z ustawy *o odpadach*, która stosownie do art.1ust.1, określa zasady postępowania z odpadami w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi.

W niniejszej sprawie Gmina Strzegom wykroczyła po za delegację ustawową i przyznała sobie uprawnienia do nakładania na przedsiębiorców zupełnie nowych obowiązków, czego wyrazem są zaskarżone przez Wnioskodawców postanowienia Zarządzenia Burmistrza Strzegomia nr 183/2004.

Kwestią kluczową dla stwierdzenia praktyki antykonkurencyjnej poprzez zastosowanie § 3 ust.8 ww. zarządzenia jest ustalenie, czy narzucając warunek wywożenia tych odpadów na jedno wskazane przez Gminę wysypisko odpadów i odmawiając rozszerzenia tego zezwolenia na wniosek przedsiębiorców zajmujących się świadczeniem usług w zakresie odbioru odpadów komunalnych, poprzez wskazanie innych wysypisk wymienionych we wniosku, Gmina Strzegom nadużywa posiadaną przez siebie pozycji dominującej na określonym wyżej rynku.

Ustosunkowując się do zarzutów Gmina stwierdziła, iż na podstawie art. 3 ust.2 ustawy z dnia 13 września 1996r *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach* (Dz.U. Nr 132, poz. 622 z późn. zm.) gmina ma obowiązek zapewnienia czystości i porządku na swoim terenie i tworzenia warunków niezbędnych do ich utrzymania. W związku z tym – zdaniem Uczestnika - postanowienie zawarte w 3 pkt 8 nie jest postanowieniem ograniczającym swobodę gospodarczą. Gmina wskazała ponadto, że Plan Gospodarki Odpadami określa cele gospodarki sektora komunalnego, których „realizacja musi być zgodna z głównymi zasadami gospodarowania odpadami wynikającymi z prawa unijnego i krajowego, a w szczególności z hierarchią postępowania z odpadami i zasadą bliskości obowiązującą w Unii Europejskiej i również w Polsce, nakazującą rozwiązywanie problemu odpadów u źródła lub w przypadku niemożności, przekazywanie odpadów do odzysku lub unieszkodliwienia w miejsca najbliższej położone - a takim miejscem jest składowisko w Jaroszowie. Uczestnik wskazał, iż zasada bliskości ma na celu ograniczenie zanieczyszczenia środowiska przez podmioty wykonujące usługi związane z obioem i transportem odpadów komunalnych poprzez ograniczenie emisji spalin i hałasu. Ponadto Gmina wskazała, iż z ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. *o odpadach* wynikają następujące zasady gospodarki odpadami:

- 1) zasada przestrzegania hierarchii postępowania z odpadami;
- 2) rozszerzona odpowiedzialność producenta;
- 3) zasada bliskości, która wynika z: art. 9 ust. 2 ustawy o odpadach - „odpady które nie mogą być poddane odzyskowi lub unieszkodliwiane w miejscu ich powstawania, powinny być, uwzględniając najlepszą technikę lub technologię, o której mowa w art.143 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. — *Prawo ochrony środowiska*, przekazywane do najbliższej położonych miejsc, w których mogą być poddane odzyskowi lub unieszkodliwione”.

Argumenty przedstawione w tym zakresie przez Uczestnika nie zasługują na uwzględnienie. Jak już wspomniano wyżej przepisy ustawy *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach* mają charakter porządkowy i nie uprawniają Gminy do nakładania na przedsiębiorców innych obowiązków nie związanych bezpośrednio z przestrzeganiem ustalonych zasad dotyczących utrzymania czystości i porządku. Zgodnie z przywołanym przez Uczestnika art.3 ust.2 ustawy *o utrzymaniu* ... „Gminy zapewniają czystość i porządek

na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności (1) tworzą warunki do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku na terenie gminy lub zapewniają wykonanie tych prac przez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych (...)

Także przywołane przez Uczestnika przepisy *ustawy o odpadach* nie dają podstaw w rozpatrywanym stanie faktycznym do nałożenia na przedsiębiorcę obowiązku wywożenia odpadów na składowisko wskazane przez Gminę. Przepis art.9 ust.2 stanowi, iż „Odpady które nie mogą być poddane odzyskowi lub unieszkodliwiane w miejscu ich powstawania, powinny być, uwzględniając najlepszą dostępną technikę lub technologię, o której mowa w art. 143 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska, przekazywane **do najbliżej położonych miejsc**, w których mogą być poddane odzyskowi lub unieszkodliwione”. Cytowany artykuł wyraźnie stanowi więc o „najbliżej położonych miejscach” a nie jednym „najbliższym miejscu” wskazanym przez Gminę. Oczywiście w określonej sytuacji geograficznej, narzucenie takiego warunku przez Gminę mogłoby być uzasadnione względami ochrony środowiska, niemniej jednak obszary gmin Świdnica i Wałbrzych znajdują się w bliskim sąsiedztwie Gminy Strzegom (odległości nie przekraczają 30 km), stąd wskazanie przez te podmioty wysypisk znajdujących się na obszarach tych gmin jako punktów składowania odpadów pochodzących z gminy Strzegom nie stoi w sprzeczności z zasadą bliskości wyrażoną w art.9 ust.2 ustawy *o odpadach* oraz w art.5 Dyrektywy Rady 91/156/EWG z dnia 18 marca 1991r. zmieniającej dyrektywę 75/442/EWG z dnia 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów, stanowiącej w- ust. 2, iż „Sieć musi także umożliwiać unieszkodliwienie odpadów w jednym z najbliższych urzędów, za pomocą najodpowiedniejszych metod i technologii w celu zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska naturalnego oraz zdrowia publicznego”.

Nie można także zgodzić się z wyjaśnieniami Gminy dotyczącymi okoliczności odmowy wydania zezwolenia Wnioskodawcy – ZOM. Po pierwsze samo stwierdzenie, iż składowisko odpadów wskazane przez ZOM nie odpowiada wymogom określonym w art.9 ust.1 i 2 bez wskazania uzasadnienia i wskazania kryteriów w oparciu o które dokonano takiej oceny, jest w opinii Prezesa Urzędu nie wystarczające i budzące wątpliwości. Po drugie, uzasadnienie Gminy w tej materii i tak nie miałyby większego znaczenia, skoro rozpatrywany § 3 pkt 8 zarządzenia **wyraźnie stanowi**, iż Wnioskodawca **ma obowiązek** wywozić odpady na składowisko leżące na obszarze Gminy Strzegom (tj. na wysypisko w Jaroszowie).

Należy wyraźnie zaznaczyć, iż w świetle przepisów *ustaw o utrzymaniu czystości ... i o odpadach*, Prezes Urzędu nie kwestionuje prawa Gminy do oceny wniosków o zezwolenie na odbieranie odpadów pod kątem zagrożeń dla środowiska naturalnego, jednak organ antymonopolowy stwierdza, iż Gmina nie ma prawa narzucać przedsiębiorcy miejsca składowania odpadów w sytuacji, gdy w promieniu 20-30 kilometrów od Gminy Strzegom znajdują się także inne wysypiska odpadów.

W opinii Prezesa Urzędu, mechanizmy rynkowe funkcjonują efektywniej, gdy na rynku działa więcej przedsiębiorców i nie występują na nim żadne bariery wejścia. W okolicznościach rozpatrywanej sprawy taką barierą wejścia są niewątpliwie warunki uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności. Jak wspomniano wyżej, przytaczany przez Gminę art.9 ust.2 ustawy *o odpadach* nie wyklucza możliwości wywozu odpadów na więcej niż jedno miejsce składowania. Ponadto Gmina określając miejsce tego składowania musi również kierować się przepisami ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów*, aby nie monopolizować rynku. Wskazywanie przez Gminę wysypiska, na które ma następować wywóz odpadów oznacza - ze względów sanitarnych i ekologicznych - iż zebrane odpady nie zostaną składowane w miejscach niedozwolonych. Jeżeli jednak przedsiębiorca posiada zapewnienie zarządcy blisko położonego wysypiska, innego od tego preferowanego przez

Gminę Strzegom. - na przyjęcie od niego odpadów komunalnych i jest to dla niego ze względów ekonomicznych korzystniejsza oferta, to Gmina nie jest upoważniona do odmowy wskazania tego wysypiska w wydawanym zezwoleniu. Odmawiając wydania takiego zezwolenia **tworzy ona bowiem bariery dla rozwoju nieskrępowanej konkurencji nie tylko na rynku usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych, ale również na rynku składowania odpadów (tj. między przedsiębiorcami prowadzącymi wysypiska), co jest oczywiście ze szkodą dla końcowych nabywców tych usług.**

Z materiału dowodowego wynika, że Gmina odmawiając przedsiębiorcom prawa do wywożenia odpadów komunalnych ze Strzegomia na inne blisko leżące wysypiska, faworyzuje w ten sposób składowisko w Jaroszowie i przeciwdziała rozwojowi wolnej konkurencji w zakresie składowania i unieszkodliwiania odpadów komunalnych na swoim terenie. Wskutek takich działań mechanizmy rynkowe nie mogą funkcjonować w sposób prawidłowy, a przedsiębiorca traktowany przez Gminę w sposób uprzywilejowany w znacznym stopniu pozbawiony jest nacisków na to, aby oferować niższe ceny lub korzystniejsze warunki świadczonych przez siebie usług.

Poprzez utrudnianie dostępu do tańszych usług składowania odpadów Gmina ogranicza konkurencję cenową na rynku usług w zakresie odbioru odpadów komunalnych z terenu Strzegomia, zwłaszcza iż na tym rynku – co wykazano wyżej – faktycznie jedynym uczestnikiem jest Zakład Usług Komunalnych (udział ponad 95%) ze Strzegomia, który poprzez stworzenie barier wejścia na rynek innym przedsiębiorcom, jest faktycznie chroniony przez Gminę i przez to zupełnie niezagrożony działaniami konkurencyjnymi. Poszukiwanie tańszych warunków świadczenia usług jest wynikiem właśnie działania konkurencji cenowej, co w efekcie prowadzi do efektywności ekonomicznej, a tym samym stwarza możliwość oferowania końcowym odbiorcom swoich usług po niższych cenach. To zachowanie przedsiębiorców jest jak najbardziej oczekiwane i świadczy o działaniu rzeczywistej konkurencji, a jednocześnie jest sposobem budowania przez przedsiębiorców legalnymi środkami przewagi konkurencyjnej nad rywalami. Mechanizm ten i wskazane wyżej korzyści nie mogą jednak na rynku strzegomskim skutecznie się ujawnić z powodów, które zostały wykazane wyżej.

Nie ulega wątpliwości, iż na mocy przepisów art. 7 pkt 3 ustawy o *samorządzie gminnym* Gmina odpowiada za kształt i organizację utrzymania czystości i porządku, a także utrzymania wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych na swoim terenie i musi dbać o zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego. W żadnym jednak wypadku Gmina jako organ administracji samorządowej nie powinna podejmować działań zmierzających do „uprzywilejowania” wybranych przedsiębiorców i przedkładania własnych interesów ekonomicznych oraz interesów zależnego od siebie zakładu komunalnego (ZUK) ponad interesy innych uczestników rynku, jeśli szkodzą one konkurencji. A taka właśnie sytuacja zachodzi w Strzegomiu w wyniku przyjęcia przez Gminę błędnego założenia, iż odpady gminne mogą być wywożone wyłącznie na wysypisko gminne położone na obszarze Gminy Strzegom, tj. na wysypisko w Jaroszowie, które dla Wnioskodawców jest droższe, niż konkurencyjne wskazane przez nich wysypiska w miejscowościach. Przedsiębiorcy mają ograniczone możliwości konkurowania ceną, której istotnym składnikiem jest cena przyjęcia odpadów na wysypisko. Nie mogą wywozić odpadów na inne bliskie, ale tańsze wysypiska (np. ZOM Świdnica zamierzał wywozić odpady na wysypisko Zawiszowie odległe od Strzegomia ok. 20 km) i w efekcie obniżyć cenę swoich usług, aby stać się bardziej konkurencyjnym od innych. W efekcie poszkodowany jest także konsument, który płaci za usługę odbioru odpadów i nie ma możliwości wyboru tańszego usługodawcy. W przypadku Gminy Strzegom konsument jest właściwie „skazany” na usługę wykonaną przez Zakład Usług Komunalnych ze Strzegomia.

Jeśli chodzi o następny zapis przedmiotowego Zarządzenia - § 3 pkt 14 ustanawiający obowiązek utrzymywania „miejsca pojemników do gromadzenia odpadów komunalnych w należytej czystości i właściwym stanie sanitarnym”, w opinii Prezesa Urzędu także brak jest podstaw prawnych do zastosowania takiego warunku wobec przedsiębiorcy ubiegającego się o zezwolenie. Uczestnik twierdzi, iż „oczywiste jest, że miejsca, gdzie ustawione są pojemniki do gromadzenia odpadów winny być utrzymane w należytej czystości i we właściwym stanie sanitarnym, a przedsiębiorca w trakcie wykonywania usługi odbioru odpadów musi zadbać o te miejsca i nie ma znaczenia na czyich terenach ustawione są te pojemniki. Ze względu na ewentualne zagrożenia sanitarne i epidemiologiczne określenie takiego wymogu jest konieczne”.

Mając na względzie powyższe wyjaśnienia Gminy Strzegom należy stwierdzić, iż czym innym jest obowiązek „utrzymywania miejsca pojemników do gromadzenia odpadów komunalnych w należytej czystości i właściwym stanie sanitarnym” a czym innym „pozostawienie porządku w miejscu odbioru odpadów przez jednostkę transportującą odpady”. W świetle obowiązującego prawa, obowiązek ciągłego utrzymywania porządku we wspomnianym miejscu ciąży na zarządcy/właścicielu nieruchomości, który zresztą w umowie z przedsiębiorcą świadczącym usługę odbioru odpadów powinien zabezpieczyć swoje interesy w tym zakresie, poprzez stosowne postanowienia umowne.

Tak więc żadne przepisy nie dają Gminie uprawnień nakładania obowiązku określonego w § 3 pkt 14 zarządzenia na przedsiębiorstwo zajmujące się odbiorem odpadów komunalnych. Z kolei przyjęcie na siebie tych obowiązków przez firmę transportującą odpady doprowadziłoby do nieprzewidywalnego wzrostu kosztów spowodowanych ciągłą koniecznością nadzorowania porządku we wszystkich miejscach odbioru odpadów komunalnych. Ponadto każdorazowe wystąpienie braku należytego porządku w tych miejscach powodowałoby przesłankę cofnięcia przez Gminę przedmiotowego zezwolenia. Normalne funkcjonowanie przedsiębiorcy w warunkach tak wysokiego ryzyka cofnięcia zezwolenia należy uznać za praktycznie niemożliwe.

Tak więc w opinii Prezesa Urzędu również i ten zapis ma charakter antykonkurencyjny mający na celu ustanowienie znacznej bariery dla przedsiębiorców chcących świadczyć usługi w zakresie odbioru odpadów komunalnych na obszarze Gminy Strzegom. Nie ma także wątpliwości, iż zapis ten wykracza poza zakres ustawowo ustalonych warunków uzyskania przedmiotowego zezwolenia.

Należy także zaznaczyć, iż podobnego warunku nie stosuje żadna z 15 badanych gmin z obszaru województwa dolnośląskiego i lubuskiego a niektóre analizowane Gminy (np. Oława, Dzierżonów, Gorzów Wlkp) wprost potwierdzały fakt, iż obowiązek utrzymywania porządku we wspomnianym miejscu ciąży na zarządcy/właścicielu nieruchomości.
(dowód: karta 111, 119, 163)

Kolejny § 3 pkt 15 b) zapis ustanawiający obowiązek nieodpłatnego wyposażenia małych nieruchomości i domków jednorodzinnych „w wielokolorowe worki do segregacji odpadów” w opinii Prezesa Urzędu także jest zastosowany bez podstaw prawnych i z naruszeniem prawa antymonopolowego. Uczestnik podniósł, iż ze względu na prowadzoną obowiązkowo selektywną zbiórkę odpadów na terenie gminy Strzegom (zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach) na terenach osiedli domków jednorodzinnych segregacja odpadów prowadzona jest systemem workowym. W ramach Planu Gospodarki Odpadami i zadań strategicznych Gmina podjęła działania mające na celu wykształcenie nawyku segregacji odpadów komunalnych przez mieszkańców. Zdaniem Gminy, udostępnienie bezpłatnie worków do segregacji będzie bodźcem finansowym dla wytwórców odpadów i przyczyni się do wykształcenia odpowiednich postaw skutkujących zapobieganiem wytwarzaniu odpadów oraz minimalizacją ilości odpadów, których

wytworzeniu nie udało się zapobiec i będą one objęte zbiórką oraz poddane procesom odzysku. Zgodnie z 6 ust.2 uchwały Nr 29/04 Rady Miejskiej w Strzegomiu w przypadku zapewnienia przez podmiot uprawniony urzędzeń służących do segregowania odpadów, właściciel nieruchomości zobowiązany jest do segregowania odpadów od dnia dostarczenia tych urzędzeń. Uczestnik wskazał także, iż Zakład Usług Komunalnych w Strzegomiu wyposaża małe nieruchomości i domki jednorodzinne nieodpłatnie w przedmiotowe worki i zabiera wysegregowane odpady w tych workach.

Mając na względzie powyższe wyjaśnienia, Prezes Urzędu stoi na stanowisku, iż art.3 ust.2 pkt 6 ustawy o utrzymaniu ...nie upoważnia Gminy do zobowiązywania przedsiębiorcy by ten nieodpłatnie udostępnił właścicielom nieruchomości wielokolorowe worki do segregacji odpadów. Powyższy przepis stanowi, iż gminy organizują selektywną zbiórkę, segregację oraz magazynowanie odpadów komunalnych, w tym odpadów niebezpiecznych, przydatnych do odzysku oraz **współdziałają** z przedsiębiorcami podejmującymi działalność w zakresie gospodarowania tego rodzaju odpadami. Bez wątpienia, współdziałanie to nie może przejawiać się poprzez narzucenie przez Gminę warunku powodującego u przedsiębiorcy dodatkowe koszty (wobec nieodpłatności świadczenia). Z kolei fakt, iż ZUK w Strzegomiu, na mocy wiążących go przepisów gminnych nieodpłatnie wyposaża mieszkańców w worki służące do segregacji, nie może automatycznie powodować takich samych obciążeń dla suwerennego przedsiębiorcy. Nieodpłatne (finansowane przez Gminę) udostępnianie worków może być wykorzystywane przez ZUK jako element walki konkurencyjnej, natomiast rozwiązania zatwierdzone przez Radę Gminy w Planie Gospodarki Odpadami nie mogą implikować negatywnych skutków ekonomicznych dla innych przedsiębiorców chcących konkurować z ZUK na lokalnym rynku usług w zakresie odbioru odpadów komunalnych. Konieczność zapewnienia nieodpłatnych worków może mieć niekorzystny wpływ na decyzje konkurentów na tym rynku, ponieważ – mimo, iż nie korzystają z finansowania w tym zakresie przez Gminę, są zmuszani dostarczać bezpłatnie worki na odpady. Nie ma przy tym znaczenia, że naruszenie to ma charakter hipotetyczny – jak bowiem wynika z treści art.1 ust.2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów „Ustawa reguluje zasady i tryb przeciwdziałania praktykom ograniczającym konkurencję oraz praktykom naruszającym zbiorowe interesy konsumentów, a także antykonkurencyjnym koncentracjom przedsiębiorców i ich związków, jeżeli te praktyki lub koncentracje wywołują **lub mogą wywoływać** skutki na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej” (patrz: wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 23 czerwca 2005 r.(sygn, akt Ama 44/04).

Tak więc działania gminy w tym zakresie należy uznać za bezprawne utworzenie kolejnej bariery wejścia na lokalny rynek usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych. Zapis ten wykracza także poza zakres ustawowo ustalonych warunków uzyskania przedmiotowego zezwolenia.

Należy także zaznaczyć, iż podobnego warunku nie stosuje 14 z 15 badanych gmin z obszaru województwa dolnośląskiego i lubuskiego (podobny wymóg jest stosowany tylko w gminie Żarów).

Ostatni rozpatrywany zapis § 3 pkt 20 zarządzenia (ujęty we wnioskach omyłkowo jako § 3 pkt 19) przewiduje obowiązek zapewnienia nieodpłatnego wywozu „porzuconych mebli, wyposażenia domowego, gruzu i innych odpadów gabarytowych na **każde** zgłoszenie posiadacza odpadów”. Uczestnik nie zgodził się z zarzutami Wnioskodawców stwierdzając, iż odnośnie pkt 20 - posiadacze odpadów gabarytowych składują je obok pojemników na odpady komunalne, co jest uregulowane w § 8 ust.3 uchwały Nr 29/04 Rady Miejskiej w Strzegomiu. Usługi w tym zakresie przedsiębiorca wykonuje na każde zgłoszenie posiadacza odpadów. Gmina wskazała, iż § 21 ust.5 powyższej uchwały Nr 29/04 stanowi, że odbiór odpadów wielkogabarytowych przez podmioty uprawnione winien odbywać się po zgłoszeniu

przez posiadacza odpadów. W ramach zawartej już umowy o świadczenie usług przedsiębiorca nie pobiera już odrębnej opłaty, w związku z tym zarzut, że zleceniodawca nie ma obowiązku gromadzenia odpadów w wyznaczonych do tego celu pojemnikach jest bezpodstawny, gdyż składowanie odpadów komunalnych przez mieszkańców uregulowane jest w § 18, 19, 20 uchwały Nr 29/04 Rady Miejskiej w Strzegomiu. Uczestnik wyjaśnił, iż w celu ułatwienia mieszkańcom pozbywania się określonych rodzajów odpadów w Planie Gospodarki Odpadami przewidziano, że mieszkańcy mogą dowozić bezpłatnie określone rodzaje odpadów do punktu dobrowolnego gromadzenia odpadów (PDGO) i takie punkty będą na terenie Gminy utworzone.

Mając powyższe na względzie należy stwierdzić, iż ustanowienie przez Gminę Strzegom obowiązku gotowości do świadczenia nieodpłatnej usługi na **każde** zgłoszenie posiadacza odpadów przez przedsiębiorcę wywożącego odpadów, jest pozbawione podstaw prawnych. Należy wyraźnie podkreślić, iż żadne przepisy nie dają Gminie uprawnień nakładania takiego obowiązku na przedsiębiorstwo zajmujące się wywozem odpadów komunalnych. Przytaczany już art.3 ust.2 pkt 6 ustawy *o utrzymaniu ...* wyraźnie stanowi o obowiązku gminy organizacji selektywnej zbiórki odpadów komunalnych, ich selekcji i magazynowania, w tym odpadów niebezpiecznych, przydatnych do odzysku oraz współdziałaniu z przedsiębiorcami podejmującymi działalność w zakresie gospodarowania tego rodzaju odpadami. Na podstawie tego przepisu gminy nie mogą „przerzucać” ciężących na nich obowiązków i wiążących się z tym kosztów na przedsiębiorców ubiegających się o zezwolenie na świadczenie usług w zakresie odpadów komunalnych. Gmina może realizować te zadania bezpośrednio (np. poprzez zakład budżetowy) lub przekazać ich wykonywanie w drodze umowy cywilnoprawnej innemu podmiotowi. Warto zaznaczyć, że ewentualne przyjęcie na siebie tych obowiązków przez firmę transportującą mogłoby doprowadzić do nieprzewidywalnego wzrostu kosztów spowodowanych np. częstymi wezwaniami właścicieli nieruchomości do usunięcia gabarytowych odpadów. Ponadto, każdorazowy brak reakcji na nagłe wezwania do usunięcia porzuconych mebli, wyposażenia domowego, gruzu itd. powodowałoby przesłankę cofnięcia przez Gminę przedmiotowego zezwolenia. Podobnie jak w przypadku realizacji omawianego wyżej obowiązku określonego w § 3 pkt 14 normalne funkcjonowanie przedsiębiorcy w warunkach tak wysokiego ryzyka cofnięcia zezwolenia należy uznać za praktycznie niemożliwe.

Tak więc w opinii Prezesa Urzędu powołany zapis ma charakter antykonkurencyjny mający na celu ustanowienie znacznej bariery dla przedsiębiorców chcących świadczyć usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych na obszarze Gminy Strzegom. Zapis ten wykracza także poza zakres ustawowo ustalonych warunków uzyskania przedmiotowego zezwolenia. Ponadto podobnego warunku nie stosuje żadna z 15 badanych gmin z obszaru województwa dolnośląskiego i lubuskiego

Reasumując - omawiane działania Uczestnika są niezgodne z ustawą *o ochronie konkurencji i konsumentów*, ponieważ istotnie ograniczają przedsiębiorcom możliwość podjęcia działalności gospodarczej opartej na zasadach nieskrępowanej konkurencji, na lokalnym rynku w zakresie odbioru odpadów komunalnych na obszarze Gminy Strzegom, poprzez stworzenie bezprawnych barier wejścia na ten rynek. Biorąc pod uwagę wyżej wymienione okoliczności, należy uznać, iż **została spełniona druga przesłanka wymieniona w art.8 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów**, tj. nadużywanie pozycji dominującej, mające na celu przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji.

Mając powyższe na uwadze stwierdzono jak w punkcie I.niniejszej decyzji.

IV.

Zgodnie z art. 90 ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów* Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów może decyzji nadać rygor natychmiastowej wykonalności w całości lub w części, jeżeli wymaga tego ochrona konkurencji lub ważny interes konsumentów. Wykorzystanie tej instytucji winno być traktowane jako wyjątek. Może ono bowiem wywołać nieodwracalne bądź trudno odwracalne skutki dla przedsiębiorcy będącego adresatem decyzji. „Przyjmując więc za punkt wyjścia powyższą interpretację uzasadnione jest uznanie, że klauzula natychmiastowej wykonalności dopuszczalna jest w szczególności wówczas, gdy niewykonanie niezwłocznie decyzji może spowodować nieodwracalne lub trudno odwracalne negatywne skutki dla konkurencji lub interesów konsumentów, lub natychmiastowe wykonanie decyzji jest niezbędne do ochrony interesów chronionych ustawą *o ochronie konkurencji i konsumentów*” (Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów - komentarz, E. Modzelewska-Wąchał, Warszawa 2002, s. 302-303).

Zdaniem Prezesa Urzędu, sytuacja Wnioskodawców, nie godzących się na zaskarżone warunki określone w § 3 pkt 8, 14, 15 b) i 20 i nie mogących przez to podjąć działalności polegającej na świadczeniu usług odbioru odpadów komunalnych na obszarze Gminy Strzegom w związku z praktyką ograniczającą konkurencję wymienioną w pkt. I. sentencji decyzji, stosowaną przez Uczestnika postępowania, upoważnia do nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności. Przyjęcie odmiennego poglądu mogłoby prowadzić do sytuacji, kiedy w toku trwającego wiele miesięcy postępowania międzyinstancyjnego Gmina Strzegom stosując nadal nielegalne praktyki ograniczające konkurencję może spowodować negatywne skutki dla rozwoju konkurencji na lokalnym rynku, poprzez doprowadzenie do rezygnacji Wnioskodawców z ubiegania się o wydanie zezwolenia na świadczenie usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych na obszarze Gminy Strzegom i tym samym porzucenia zamiaru wejścia na ten lokalny rynek. W tej sytuacji ochrona związana z naruszeniem ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów* miałaby charakter czysto iluzoryczny.

W tym stanie orzeczono jak w punkcie II sentencji niniejszej decyzji.

V.

Zgodnie z art. 101 ust. 1 pkt 1 ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów*, 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.

Zgodnie z nadesłanym dokumentem - sprawozdaniem RB-NDS (dowód: karta 188), Gmina Strzegom osiągnęła w 2004 roku przychód w wysokości [tajemnica przedsiębiorstwa] zł., co oznacza, iż 10 % przychodu osiągniętego w 2004 r. wynosi [tajemnica przedsiębiorstwa] zł. Kwota ta stanowi zatem maksymalną wysokość kary, jaką - na podstawie art. 101 ust. 1 pkt 1 ustawy - można na Gminę nałożyć. Jednak organ antymonopolowy postanowił obciążyć Gminę Strzegom kwotą kary pieniężnej w wysokości 44 138,07 PLN, czyli w wysokości [tajemnica przedsiębiorstwa] % kary jaka mogłaby być w tym przypadku nałożona. W ocenie Prezesa Urzędu kara pieniężna w wymienionej wysokości spełnia zarówno rolę represyjną za naruszenie przepisów o ochronie konkurencji, jak i prewencyjną, tj. ma zapobiegać podejmowaniu podobnych działań w przyszłości.

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 usług odbierania odpadów komunalnych obejmującego teren

Gminy Strzegom. W przedmiotowej sprawie doszło do zablokowania rozwoju konkurencji, a przez to pozbawiono właścicieli nieruchomości z terenu Gminy Strzegom 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 usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych. Okolicznością obciążającą jest ponadto fakt, iż Gmina nie zaniechała stosowania kwestionowanych zapisów zarządzenia Burmistrza, mimo wszczęcia postępowania antymonopolowego.

Niemniej jednak 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. Ponadto wzięto pod uwagę okoliczność, iż Gmina ta naruszyła przepisy ustawy *o ochronie ...* po raz pierwszy.

Dlatego też organ antymonopolowy uznał, że należy nałożyć karę 44 138, 07 zł.

Mając powyższe na uwadze orzeczono, jak w pkt III 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 51101010100078782231000000.**

Stosownie do art. 78 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów 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 we Wrocławiu.

Z up. Prezesa UOKiK
Dyrektor Delegatury UOKiK we Wrocławiu
Zbigniew Jurczyk

Otrzymują:

- 1) Wałbrzyskie Przedsiębiorstwo Oczyszczania Sp. z o.o.
Ul. Piasta 16
58-304 Wałbrzych
- 2) Zakład Oczyszczania Miasta Sp. z o.o. w Świdnicy
Ul. Metalowców 4
58-100 Świdnica
- 3) Gmina Strzegom
Urząd Miasta w Strzegomiu
Ul. Rynek 38, 58-150 Strzegom