



**PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
DELEGATURA UOKiK W GDAŃSKU**

Gdańsk, dnia 3 sierpnia 2009r.

RGD. 411-3/08/09/MLM

DECYZJA NR RGD. 20/2009

I. Na podstawie art. 10 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. Nr 50 poz. 331 z późn. zm.) oraz stosownie do art. 33 ust. 6 tej ustawy i § 7 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2007 r. w sprawie właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Dz.U. Nr 134 poz. 939), po wszczęciu z urzędu postępowania antymonopolowego - w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów - uznaje się za ograniczającą konkurencję i naruszającą zakaz, o którym mowa w art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów praktykę przejawiającą się w postaci nadużywania przez **Gminę Borne Sulinowo** pozycji dominującej na lokalnym rynku organizacji usług wywozu i składowania odpadów komunalnych z terenu tej gminy polegającym na przeciwdziałaniu w ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji poprzez ustalenie, jako wyłącznego miejsca składowania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu gminy Borne Sulinowo, składowiska odpadów komunalnych w Bornem Sulinowie, administrowanego przez Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych Sp. z o.o. z siedzibą w Bornem Sulinowie **i nakazuje zaniechanie stosowania tej praktyki.**

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 z późn. zm.) oraz stosownie do art. 33 ust. 6 tej ustawy i § 7 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2007 r. w sprawie właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Dz. U. z 2007 r., nr 134 poz. 939), nakłada się na **Gminę Borne Sulinowo**, karę pieniężną w wysokości 43.990 zł (słownie: czterdzieści trzy tysiące dziewięćset dziewięćdziesiąt złotych), płatną do budżetu państwa.

UZASADNIENIE

W dniu 5 lutego 2008r. Delegatura Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów otrzymała wniosek przedsiębiorcy; Remondis Sanitech Poznań Sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu (zwany dalej również Remondis lub Spółką) o wszczęcie postępowania w sprawie praktyk ograniczających konkurencję, stosowanych przez Gminę Borne Sulinowo, a polegających na wskazywaniu przedsiębiorcom, świadczącym usługi odbierania odpadów komunalnych na obszarze gminy, miejsca składowania odpadów.

80-824 GDAŃSK, UL. PODWALE PRZEDMIEJSKIE 30

TEL/FAX (058) 346-29-32, 346-29-33, 301-51-75

E-MAIL: GDANSK@UOKIK.GOV.PL

Zdaniem Spółki w zezwoleniu powinny zostać wskazane wszystkie składowiska, które są wymienione w obowiązującym Planie Gospodarki Odpadami dla Województwa Zachodniopomorskiego. Gmina, odmawiając prawa do składowania odpadów na innych składowiskach faworyzuje Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych Sp. z o.o. w Bornem Sulinowie i przeciwdziała rozwojowi wolnej konkurencji, bowiem przedsiębiorca uprzywilejowany pozbawiony jest „nacisków na to aby oferować niższe ceny lub korzystniejsze warunki świadczonych przez siebie usług”. Ponadto, poprzez utrudnianie dostępu do tańszych usług składowania odpadów „Gmina ogranicza konkurencję cenową na rynku świadczenia usług odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy Borne Sulinowo”.

Spółka podniosła również, że zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu (wyrok z dnia 22 grudnia 2006r. II SA/Wr 546/06) *Sąd uznał, że norma kompetencyjna stanowiąca podstawę prawa materialnego do wydania przez organ wykonawczy gminy (burmistrza, wójta, prezydenta miasta) nie daje możliwości zawarcia w akcie prawa miejscowego obowiązku wylegitymowania się przez wnioskodawcę oświadczeniami potwierdzającymi gotowość odbioru gromadzonych odpadów przez jeden, konkretny, wymieniony w zarządzeniu, podmiot gospodarczy, zajmujący się odbiorem nieczystości. Zdaniem Sądu taki zapis pozostaje w sprzeczności z normą kompetencyjną wynikającą z art. 7 ust. 3 a”.*

Aktualnie Spółka posiada potwierdzenie gotowości przyjęcia odpadów jedynie od składowiska w Grzmiącej (którego jest administratorem). Fakt administrowania tym wysypiskiem „warunkuje stabilność i atrakcyjność ceny przyjęcia odpadów, co leży bezpośrednio w interesie klientów Wnioskodawcy”.

Zgodnie z treścią art. 86 ustawy o ochronie konkurencji [...], każdy może zgłosić Prezesowi Urzędu zawiadomienie dotyczące podejrzenia stosowanie praktyk ograniczających konkurencję, jednak postępowanie antymonopolowe w danej sprawie wszczyna się z urzędu (art. 49 ustawy).

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (zwany dalej także Prezesem Urzędu lub organem antymonopolowym) przeprowadził postępowanie wyjaśniające w sprawie ustalenia, czy działania Gminy Borne Sulinowo (zwana dalej także Gminą) nie naruszają przepisów art. 9 ww. ustawy z dnia 16 lutego 2007r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. Nr 50, poz. 331 ze zm.). Postępowanie wyjaśniające było prowadzone pod sygn. RGD. 400-9/08/MLM.

W wyniku tego postępowania ustalono, że istnieją podstawy uzasadniające wszczęcie postępowania w sprawie stosowania przez Gminę Borne Sulinowo praktyki ograniczającej konkurencję, określonej art. 9 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

W dniu 3 września 2008r. Prezes Urzędu, postanowieniem nr 439, wszczął z urzędu, postępowanie antymonopolowe, w związku z podejrzeniem nadużywania przez Gminę Borne Sulinowo, pozycji dominującej na lokalnym rynku organizacji usług wywozu i składowania odpadów komunalnych z terenu gminy i na przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji poprzez wskazanie przedsiębiorcy ubiegającemu się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie gminy jako miejsca składowania odpadów wyłącznie składowiska w Bornem Sulinowie, co może stanowić naruszenie art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 przywołanej na wstępie ustawy o ochronie konkurencji [...].

Do akt tego postępowania włączono postanowieniem nr 441 całość dowodów uzyskanych w ramach przeprowadzonego wcześniej postępowania wyjaśniającego.

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania Gmina, w piśmie z dnia 22 września 2008r. wskazała m.in., że:

- ✓ Zgodnie z Planem Gospodarki Odpadami dla Miasta i Gminy Borne Sulinowo składowisko w Bornem Sulinowie jest wskazane tam jako miejsce unieszkodliwiania odpadów z terenu gminy.
- ✓ Zezwolenia na odbiór odpadów otrzymali następujący przedsiębiorcy:
 - Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej z siedzibą w Szczecinku. We wniosku przedsiębiorca wskazał składowisko w Trzęsiecie lub inne określone przez udzielającego zezwolenie.
 - Krzysztof Denis Usługi Komunalne BŁYSK z siedzibą w Czaplinku, który we wniosku wskazał składowisko w Bornem Sulinowie,
 - Jadwiga i Eugeniusz Fiuk PHU EKO-FIUK z siedzibą w Połczynie Zdroju, wskazujący na składowisko w Wardyniu Górnym,
 - Spółka Remondis Sanitech z siedziba Poznaniu; składowiska w Bornem Sulinowie lub Grzmiącej.
- ✓ We wszystkich wydanych zezwoleniach na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów wyznaczone zostało składowisko w Bornem Sulinowie. Natomiast wskazanie, przez przedsiębiorcę ubiegającego się o uzyskanie zezwolenia, innego składowiska, które nie było ujęte w planie „*zakończyła się odmową wydania zezwolenia*”.
- ✓ Postawiony zarzut stosowania praktyki ograniczającej konkurencję za bezzasadny bowiem, w ocenie Gminy, wyznaczenie w zezwoleniach jednego składowiska jest zgodne z obowiązującymi przepisami prawa. Z tych też powodów „*Stosowanie zarzucanej praktyki nie zostało zaprzestane*”.

Również, zgodnie z informacjami uzyskanymi przez Prezesa Urzędu z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego (pismo z dnia 30 grudnia 2008r.), zarówno składowisko w Bornem Sulinowie, jak i składowisko w Grzmiącej znajdują się w wykazie składowisk z terenu województwa, na których mogą być gromadzone odpady i nie są przewidziane do zamknięcia w najbliższym czasie.

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów ustalił następujący stan faktyczny:

A. Okoliczności faktyczne.

1. W dniu 30 grudnia 2004r. Rada Miejska w Bornem Sulinowie, uchwałą nr XX/223/2004, przyjęła „Plan gospodarki odpadami dla Miasta i Gminy Borne Sulinowo na lata 2004-2007” . Zgodnie z tym planem Gmina Borne Sulinowo ustaliła, że odpady zebrane z jej terenu będą składowane na składowisku w Bornem Sulinowie. Składowisko to spełnia wszystkie kryteria ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. o odpadach (Dz.U. z 2007r. nr 39, poz. 251 zm.), jak również ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2005r., Nr 236, poz. 2008 zm.). Dodatkowo plan został pozytywnie zaopiniowany przez Zarząd Województwa Zachodniopomorskie-

go, co oznacza, że wskazane tam składowisko odpadów zgodne jest z Wojewódzkim Planem Gospodarki Odpadami, uchwalonym wraz z Programem Ochrony Środowiska przez Sejmik Województwa Zachodniopomorskiego.

2. Składowisko odpadów komunalnych w Bornem Sulinowie znajduje się w granicach administracyjnych Miasta Borne Sulinowo. Zarządcą jest Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych Sp. z o.o. w Bornem Sulinowie.
3. W dniu 24 kwietnia 2006r. zostało wydane Zarządzenie Burmistrza Miasta i Gminy Borne Sulinowo nr 22/2006, w sprawie określenia wymagań jakie powinni spełnić przedsiębiorcy ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych.
4. W dniu 26 września 2006r. Spółka Remondis Sanitech Poznań złożyła wniosek o wydanie zezwolenia na świadczenie usług w zakresie odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, z terenu gminy Borne Sulinowo. We wniosku Spółka wskazała jako miejsca odzysku i unieszkodliwiania odpadów: wysypisko odpadów komunalnych w Bornem Sulinowie lub w Grzmiącej.
5. Natomiast w dniu 22 stycznia 2007r. została wydana, przez Burmistrza Miasta i Gminy Borne Sulinowo, decyzja nr 2/1007 zezwalająca spółce Remondis na odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na obszarze Gminy Borne Sulinowo. Jednocześnie w decyzji tej, w pkt 11, zostało wskazane miejsce unieszkodliwiania odpadów, na składowisku w Bornem Sulinowie.
6. Spółka Remondis Sanitech Poznań, nie złożyła odwołania od decyzji Burmistrza Miasta i Gminy Borne Sulinowo, w terminie określonym w decyzji. Jednak już po tym terminie, w dniu 12 kwietnia 2007r. Spółka złożyła do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Koszalinie odwołanie od decyzji Burmistrza z dnia 22 stycznia 2007r. i wniosła o zmianę pkt 11 tej decyzji.
7. SKO decyzją nr SKO.OŚ-63/81/07, z dnia 19 września 2007r., utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję. W uzasadnieniu decyzji SKO wskazało, że w myśl art. 3 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, wykonywanie zadań w tym zakresie jest niekwestionowanym obowiązkiem gminy, a także, że na gminie spoczywa wymóg określania i podania do publicznej wiadomości warunków, jakie winien spełnić przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług, w zakresie realizacji zadań gminy dotyczących utrzymania czystości i porządku. Ponadto, co podkreśliło SKO, składowisko odpadów w Bornem Sulinowie zgodnie jest z ustaleniami Wojewódzkiego Planu Gospodarki Odpadami i jednocześnie, że zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku przedsiębiorca obowiązany jest przedstawić gotowość przyjęcia odpadów „ ... *przez przedsiębiorcę (jednego a nie wielu przedsiębiorców) prowadzącego działalność w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów ...*”.
8. Ponadto w dniu 4 września 2007r. Spółka złożyła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie skargę na uchwałę Rady Miejskiej w Bornem Sulinowie z dnia 30 grudnia 2004r. nr XX/223/2004 w sprawie uchwalenia Planu zagospodarowania Odpadami dla Miasta i Gminy Borne Sulinowo na lata 2004 – 2007, wnosząc o stwierdzenie jej nieważności. Jednak w dniu 22 li-

stopada 2007r. skarga została cofnięta, co skutkowało umorzeniem postępowania przez WSA.

9. Zgodnie z oświadczeniem Gminy, pismo z dnia 25 lutego 2008r., we wszystkich wydanych zezwoleniach, dotyczących odbierania odpadów z terenu gminy, wskazano jedno i to samo miejsce, czyli składowisko odpadów w Bornem Sulinowie.
10. Określając odległości poszczególnych składowisk, ujętych w Planie Gospodarki odpadami dla Województwa zachodniopomorskiego, od obszaru gminy Borne Sulinowo ustalono, że najbliżej położone są: składowisko w Bornym Sulinowie (5 km) i Trzesiece (35 km). Najdalej położone są: składowisko w Drzeszczu (190 km.) i w Kurzycku (210 km). Składowisko w Grzmiącej znajduje się w odległości 40 km od Gminy Borne Sulinowo.
11. Zgodnie z umową zawartą w dniu 1 sierpnia 1999r. z Gminą Grzmiąca, Spółce Remondis Sanitech Poznań (poprzednio Rethmann – Sanitech Poznań) zostały zlecone obowiązki utrzymania i eksploatacji składowiska odpadów w Grzmiącej. Umowa zawarta jest na czas nieokreślony, z sześciomiesięcznym okresem wypowiedzenia. Ponadto w dniu 2 czerwca 2004r. zawarto Aneks do tej umowy, zgodnie z którym Spółka oświadcza, że składowisko zostanie zapelnione nie wcześniej, niż w ciągu 5 lat od daty podpisania aneksu tj. do 2 czerwca 2009r.
12. Składowisko w Grzmiącej ujęte jest w wykazie czynnych składowisk, zawartym w obowiązującym do roku 2011 Planie Gospodarki Odpadami dla Województwa Zachodniopomorskiego i posiada ważne pozwolenie zintegrowane wydane przez Wojewodę Zachodniopomorskiego (decyzja nr K-SR-Ś-6/6619/50/07 z dnia 4 września 2007r.). Pozwolenie ważne jest do dnia 4 września 2011r. Pozwolenie uprawnia do eksploatacji składowiska, które spełnia wszelkie przewidziane prawem normy. Zgodnie z art. 201 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2008r. Nr 25, poz. 150) pozwolenia zintegrowanego wymaga prowadzenie instalacji, której funkcjonowanie, ze względu na rodzaj i skalę prowadzonej w niej działalności, może powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości. Wydając przedmiotową decyzję Wojewoda Zachodniopomorski stwierdził, że stosowane przez przedsiębiorcę rozwiązania techniczne, technologiczne i organizacyjne na terenie składowiska, spełniają wymagania najlepszej dostępnej techniki. Ponadto, po kontroli przeprowadzonej przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w dniach 6-7 sierpnia 2008r., Spółka usunęła wszystkie naruszenia pozwolenia, ujawnione w trakcie kontroli, a tym samym składowisko nadal działa zgodnie z pozwoleniem zintegrowanym. Odpady na składowisko mogą dostarczać wszyscy zainteresowani przedsiębiorcy, uprawnieni do transportu odpadów.
13. Zgodnie z informacjami uzyskanymi przez Prezesa Urzędu z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego (pismo z dnia 30 grudnia 2008r.), zarówno składowisko w Bornym Sulinowie, jak i składowisko w Grzmiącej znajdują się w wykazie składowisk z terenu województwa, na których mogą być gromadzone odpady i nie są przewidziane do zamknięcia w najbliższym czasie. Według stanu na dzień 30 listopada 2008r. na obszarze województwa zachodniopomorskiego czynnych było 43 składowisk.

B. Uregulowania prawne.

1. Zgodnie z brzmieniem art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 zm.) do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, m.in. w zakresie utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych.
2. Przepis art. 9 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. o odpadach przewiduje, że odpady powinny być w pierwszej kolejności poddane odzyskowi lub unieszkodliwiane w miejscu ich powstania (ust. 1). Natomiast odpady, które nie mogą być poddane odzyskowi lub unieszkodliwione w miejscu ich powstania powinny być, uwzględniając najlepszą dostępną technikę lub technologię, o której mowa w art. 143 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. Prawo ochrony środowiska, przekazane do najbliższej położonych miejsc, w których mogą być poddane odzyskowi lub unieszkodliwione (ust. 2).
3. Zgodnie z treścią ust. 3 art. 9 tej ustawy niesegregowane odpady, pozostałości z sortowania odpadów komunalnych oraz komunalne osady ściekowe powinny być poddane odzyskowi lub unieszkodliwianiu na obszarze tego województwa, na którym zostały wytworzone, w instalacjach spełniających wymagania najlepszej dostępnej techniki lub technologii.
4. Niesegregowane odpady komunalne, pozostałości z sortowania odpadów komunalnych oraz komunalne osady ściekowe mogą być poddane odzyskowi lub unieszkodliwianiu na obszarze województwa innego niż wymienione w ust. 3 jeżeli odległość od miejsca wytwarzania odpadów do instalacji przeznaczonej do odzysku lub unieszkodliwiania, spełniającej wymagania najlepszej dostępnej techniki lub technologii lub miejsca przeznaczonego do tego samego odzysku jest mniejsza niż odległość do instalacji lub miejsca położonego na obszarze tego samego województwa (art. 9 ust. 4 ustawy o odpadach).
5. Treść art. 7 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity: Dz.U. z 2005r. Nr 236, poz. 2008 zm.) stanowi, że na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie m.in. odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu gminy wymagane jest uzyskanie zezwolenia. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta określa i podaje do publicznej wiadomości wymagania jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia, uwzględniając w przypadku zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych również miejsca odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych wynikające z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, do których odpady mają być przekazywane (ust. 3 a pkt 2).
6. Zezwolenia udzielane są w drodze decyzji wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, po rozpatrzeniu wniosków złożonych przez przedsiębiorców. Zgodnie z art. 8 ust. 2 ww. ustawy przedsiębiorca ubiegający się o zezwolenie na odbieranie odpadów komunalnych powinien dodatkowo udokumentować gotowość przyjęcia odpadów przez przedsiębiorcę prowadzącego działalność w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów.
7. Zezwolenie powinno określać m.in. miejsca odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zgodnie z art. 9 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 27 kwietnia

2001r. o odpadach i wojewódzkim planem gospodarki odpadami (art. 9 ust. 1 a pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości [...]).

8. Zgodnie z art. 201 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. Prawo ochrony Środowiska (Dz.U. z 2001r. nr 62, poz. 627 zm.) prowadzenie instalacji, której funkcjonowanie, ze względu na rodzaj i skalę prowadzonej w niej działalności, może powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości, wymaga pozwolenia zintegrowanego.

MAJĄC NA UWADZE ZEBRANY MATERIAŁ DOWODOWY PREZES URZĘDU OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW ZWAŻYŁ, CO NASTĘPUJE.

Istotą praktyki ograniczającej konkurencję jest bezprawne wykorzystanie przez określonego przedsiębiorcę siły rynkowej wynikającej z jego pozycji na rynku właściwym, podejmowane w celu ograniczenia samodzielności pozostałych uczestników obrotu oraz przymuszenia ich do funkcjonowania na rynku w warunkach narzuconych, z reguły mniej korzystnych, niż te, które panowałyby na rynku konkurencyjnym. Ustalenie rynku właściwego, dla potrzeb konkretnego postępowania toczącego się przed Prezesem Urzędu, pozwala na ustalenie siły (pozycji) rynkowej przedsiębiorcy i stanowi podstawę dokonania oceny, czy naruszył on przepisy ustawy o ochronie konkurencji [...].

Postępowanie zostało, w przedmiotowej sprawie, przeprowadzone w związku z postawionym Gminie zarzutem nadużycia pozycji dominującej na lokalnym rynku organizacji usług wywozu i składowania odpadów komunalnych z terenu gminy polegającym na przeciwdziałaniu w ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji poprzez wskazanie przedsiębiorcy ubiegającemu się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie gminy jako miejsca składowania odpadów wyłącznie składowiska w Bornym Sulinowie, co może stanowić naruszenie art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji [...].

Aby określone działanie przedsiębiorcy mogło być zakwalifikowane jako naruszające zakaz określony w art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy antymonopolowej, należy wykazać, że:

- ✓ zajmuje on kwalifikowaną pozycję rynkową na rynku właściwym,
- ✓ nadużywa zajmowanej pozycji poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji.

Kwestią jednak o podstawowym znaczeniu, jaką, w pierwszym rzędzie, należy uwzględnić przy rozpatrywaniu spraw na gruncie ustawy o ochronie konkurencji [...] jest ustalenie, czy strona postępowania posiada przymiot przedsiębiorcy, a tym samym, czy może być jej postawiony zarzut naruszenia zakazu określonego w art. 9 ustawy o ochronie konkurencji [...] oraz czy sprawa ma charakter publicznoprawny, bowiem art. 1 ust. 1 tej ustawy: „*określa warunki rozwoju i ochrony konkurencji oraz zasady podejmowanej w interesie publicznym ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów.*”

I. Gmina jako strona postępowania

Zgodnie z brzmieniem art. 88 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji [...] stroną postępowania jest każdy, wobec którego zostało wszczęte postępowanie w sprawie prak-

tyk ograniczających konkurencję. Jednakże w myśl art. 9 tej ustawy zakazane jest nadużywanie pozycji dominującej na rynku właściwym przez jednego lub kilku przedsiębiorców.

Przywołane przepisy wskazują jednoznacznie, iż zarzut stosowania praktyk ograniczających konkurencję związany z nadużywaniem pozycji dominującej może być postawiony jedynie temu, kto posiada przymiot przedsiębiorcy.

Sąd Okręgowy, w wyroku z dnia 28 listopada 2007r., sygn. akt AmA 78/06, zważył co następuje: *„Pojęcie przedsiębiorcy definiowane jest w różnych aktach prawnych. Jednym z takich aktów jest ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów, która w art. 4 pkt 1 lit. a w sposób bardzo rozszerzający określa i definiuje pojęcie przedsiębiorcy wprowadzając między innymi pojęcie jednostki organizującej lub świadczącej usługi o charakterze użyteczności publicznej. Co więcej w art. 4 pkt 1 lit. a cyt. ustawy jest zawarty zapis wskazujący, iż nie chodzi tu o działalność gospodarczą w rozumieniu przepisów o działalności gospodarczej. Rację zatem ma Prezes UOKiK wskazując w uzasadnieniu decyzji, że usługi o charakterze zbierania (odbierania), wywożenia, składowania jak i utylizacji odpadów komunalnych należą do usług o charakterze użyteczności publicznej. Wracając do treści art. 4 pkt 1 lit. a ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów i zawartej tam definicji przedsiębiorcy należy podkreślić, że ustawodawca posługuje się pojęciem jednostki organizującej lub świadczącej usługi.*

Zatem zakresem definicji objęty jest także przedsiębiorca, który nie tyle świadczy we własnym imieniu usługi, ale który je organizuje.

Właśnie w zakresie organizacji usług zgodnie z art. 7 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, gmina określa wymagania, które przedsiębiorca ubiegający się o otrzymanie zezwolenia na odbiór odpadów komunalnych winien spełniać. Dalej, to Gmina ma decydujący wpływ na treść gminnego planu gospodarki odpadami. W zakresie sporządzania takiego planu Gminą zobligowana jest treścią ustawy o odpadach jak i treścią rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie sporządzania planów gospodarki odpadami. Wszystkie te czynności Gmina podejmuje (bowiem należy to do jej obowiązków) właśnie w zakresie organizacji na terenie Gminy usług w zakresie zbierania, wywożenia, składowania i utylizacji odpadów komunalnych.

Mając powyższe na uwadze Sąd Okręgowy stwierdza, iż organizowanie przez Gminę usług związanych z obrotem odpadami komunalnymi mieści się w zakresie definicji określonej w art. 4 pkt 1 lit. a ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, statując Gminę jako przedsiębiorcę”.

Mając na uwadze zarówno przepisy ustawy, jak i obowiązujące orzecznictwo stwierdzić należy, że Gmina organizując usługi użyteczności publicznej tj. usługi, przedmiotem których jest odbieranie, wywożenie, składowanie jak i utylizacja odpadów komunalnych wyczerpuje przesłanki wskazane w art. 4 ust. 1 a ustawy o ochronie konkurencji [...] a tym samym posiada przymiot przedsiębiorcy, co jednocześnie przesadza o możliwości określenia jej jako strony postępowania i postawienia jej zarzutu stosowania praktyk ograniczających konkurencję.

II. Interes publicznoprawny

Sąd Antymonopolowy, interpretując treść kategorii „interesu publicznego” (por. wyrok z dnia 4 lipca 2002r., sygn. akt XVII Ama 108/00), wyjaśnił m.in., iż: *„interes publiczny w postępowaniu administracyjnym nie jest pojęciem jednolitym i stałym. W*

każdej sprawie winien on być ustalony i konkretyzowany. Organ administracji – Prezes Urzędu winien być w toku postępowania i przy wydawaniu decyzji rzecznikiem tego interesu [...]. Publiczny znaczy dotyczący ogółu, dostrzeżony przez nieokreśloną z góry liczbę osób, a nie jednostki, czy też określoną grupę”.

Zatem, podstawą do zastosowania przez Prezesa Urzędu przepisów ustawy antymonopolowej winno być uprzednie stwierdzenie, że został naruszony interes publiczno-prawny, a nie interes prawny jednostki, czy też grupy. Pogląd ten, potwierdzony został wcześniejszym wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 29 maja 2001r., sygn. akt I CKN 1217/98. W wyroku tym Sąd Najwyższy odniósł się bezpośrednio do publiczno-prawnego charakteru ustawy antymonopolowej, stwierdzając m.in., iż nie ma ona zastosowania do roszczeń indywidualnych. Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów ma zastosowanie jedynie wówczas, gdy wykazane zostanie nie tylko, że zachowanie przedsiębiorcy w konkretnym stanie faktycznym stanowi praktykę zakazaną ustawą, ale przede wszystkim, że w danym sporze doszło do zagrożenia lub naruszenia interesu publicznego, a tym samym kwestionowane działanie godzi w warunki właściwego funkcjonowania gospodarki wolnorynkowej, charakteryzującej się m.in. swobodą podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej i nie podlegającym ograniczeniom, inne niż ustawowe, współzawodnictwem rynkowym pomiędzy przedsiębiorcami. W uzasadnieniu powołanego wyżej wyroku Sąd Najwyższy stwierdził m.in.: *„Za zagrożenie lub naruszenie konkurencji w takim rozumieniu uznać należy jedynie takie działania, które dotyczą sfery interesów szerszego kręgu uczestników rynku gospodarczego, a więc gdy dotyczą konkurencji rozumianej nie jako sytuację pojedynczego przedsiębiorcy, lecz jako zjawisko charakteryzujące funkcjonowanie gospodarki. Ingerencja organów działających na podstawie ustawy antymonopolowej uzasadniona była tylko wówczas, gdy służyła ochronie tak pojętej konkurencji”.*

Ponadto w innym wyroku (wyrok z dnia 27 sierpnia 2003r. sygn. akt I CK 184/03) Sąd Najwyższy stwierdził, iż *„Celem interwencji Prezesa Urzędu jest przede wszystkim ochrona rynku przed jego dezorganizacją ze strony przedsiębiorców wykorzystujących swą dominującą pozycję, a ochrona interesów indywidualnych konsumentów lub ich grup jest następstwem zakazania przedsiębiorcom niektórych zachowań typowych dla podmiotów dominujących, uznanych przez ustawodawcę jako zagrażające interesowi publicznemu”* Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 27 sierpnia 2003 r. (sygn. akt I CK 184/03).

Rozpatrując niniejszą sprawę Prezes Urzędu uznał, że ukształtowane przez Gminę zasady i warunki uczestnictwa w rynku wywozu odpadów komunalnych z terenu Gminy Borne Sulinowo mogą wywierać niekorzystny wpływ na stan tego rynku i prowadzić do organicznie konkurencji na nim.

Wprowadzony przez Gminę nakaz składowania odpadów na jednym i tym samym składowisku przez wszystkich przedsiębiorców uprawnionych do świadczenia usług wywozu może wywoływać negatywne skutki dla szerokiego kręgu uczestników tego rynku, tj. zarówno dla przedsiębiorców oferujących usługi wywozu, jak i ich kontrahentów/usługobiorców, w tym konsumentów.

Mając na uwadze te okoliczności uznać należy, że sprawa ma charakter publiczno-prawny i może być rozpatrywana przez Prezesa Urzędu na gruncie przepisów prawa antymonopolowego.

III. Rynek właściwy

Zgodnie z definicją zawartą w art. 4 pkt 9 ustawy o ochronie konkurencji [...] przez rynek właściwy rozumie się „rynek towarów, które ze względu na ich przeznaczenie, cenę oraz właściwości, w tym jakość, są uznawane przez ich nabywców za substytuty oraz są oferowane na obszarze, na którym, ze względu na ich rodzaj i właściwości, istnienie barier dostępu do rynku, preferencje konsumentów, znaczące różnice cen i koszty transportu, panują zbliżone warunki konkurencji”. W danej, konkretnej sprawie, aby rynek taki wyznaczyć, trzeba wziąć pod uwagę, co najmniej następujące jego elementy: przedmiot rynku (towar), fazę obrotu towarowego uwzględniającą jej pionową specyfikę, funkcje strony obrotu (podaż popyt), czasowy aspekt obrotu oraz terytorium. Brak jednoczesnej identyfikacji, dla badanych relacji rynkowych, choćby jednego z tych elementów, wskazywać może, iż w danej sprawie mamy do czynienia nie z jednym, ale z większą ilością rynków właściwych.

Identyfikacja wymiaru produktowego rynku sprowadza się do wyodrębnienia towarów, w rozumieniu art. 4 pkt 7 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, w oparciu o ich szczególne własności, tak, aby odróżnić te towary od innych w taki sposób, by nie istniała możliwość dowolnej ich zamiany. Są to towary takie same lub uznane za substytuty.

Definicja rynku w ujęciu geograficznym wyraża ogół stosunków wymiany oraz stosunków równoległych zachodzących między jego uczestnikami, usytuowanymi na danym obszarze.

Organ antymonopolowy uznał, iż w przedmiotowej sprawie występują trzy odrębne rynki tj.:

- a) rynek organizacji usług odbioru i unieszkodliwiania odpadów komunalnych z terenu gminy Borne Sulinowo,
- b) rynek usług odbioru i transportu odpadów z terenu gminy Borne Sulinowo,
- c) rynek unieszkodliwiania odpadów komunalnych.

Biorąc jednak pod uwagę wytyczne dotyczące definiowania rynku właściwego Prezes Urzędu uznał, iż rynkiem właściwym w sprawie jest rynek organizacji usług odbioru i unieszkodliwiania odpadów komunalnych z terenu Gminy Borne Sulinowo, natomiast pozostałe rynki tj. rynek usług odbioru i transportu odpadów z terenu Gminy Borne Sulinowo i rynek unieszkodliwiania odpadów komunalnych są rynkami współzależnymi.

Wskazać należy, że rynek organizacji usług odbioru i unieszkodliwiania odpadów komunalnych z terenu Gminy oddziałuje i pozostaje w bezpośrednim związku z pozostałymi rynkami, w szczególności z rynkiem świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy. Zgodnie bowiem z obowiązującymi przepisami prawa bez uzyskania stosownego zezwolenia na odbiór odpadów komunalnych, nie jest możliwe prowadzenie działalności odbioru odpadów komunalnych. Uznać więc należy, że wyznaczone wcześniej rynki są wzajemnie powiązane, rynki współzależne a tym samym rola i pozycja skażonej gminy na rynku organizowania usług odbioru i unieszkodliwiania odpadów komunalnych z jej terenu, określona wyłącznym uprawnieniem do udzielania zezwoleń przedsiębiorcom, wywiera bezpośredni wpływ na wskazane rynki współzależne, mogąc powodować zniekształcenie konkurencji na tych rynku.

Organizacja usług odbioru i unieszkodliwiania odpadów komunalnych jest zadaniem własnym gminy, realizowanym w oparciu o przepis, przywołanego wcześniej, art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym. Wykonując to

zadanie organ gminy, na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy o odpadach opracowuje plan gospodarki odpadami, jak również w trybie art. 8 ustawy z dnia 13 września 1996r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wydaje zezwolenia na świadczeniu usług odbioru odpadów.

Uchwalony przez organ wykonawczy gminy plan gospodarki odpadami nie jest jednak prawem miejscowym. Przepisy ustawy o odpadach wyraźnie wskazują, że plany gospodarki odpadami są uchwalane dla osiągnięcia celów założonych w polityce ekologicznej państwa oraz realizacji zasad, o których mowa w art. 5 ustawy o odpadach i stworzenia w kraju zintegrowanej i wystarczającej sieci instalacji i urządzeń do odzysku i unieszkodliwiania odpadów, spełniających wymagania określone w przepisach o ochronie środowiska. Wojewódzkie, powiatowe, czy gminne plany gospodarki odpadami stanowiące część programów ochrony środowiska nie stanowią aktów prawa miejscowego. Oznacza to, że nie tworzą one bezpośrednich obowiązków czy praw dla przedsiębiorców, którym Gmina powierzyła realizację jej zadań własnych w zakresie utrzymania czystości i porządku.

Plany gospodarki odpadami nie mają więc charakteru powszechnie obowiązujących, czyli dotyczących wszystkich kategorii adresatów, ale są przepisami natury kierownictwa wewnętrznego, wewnątrznie obowiązującymi w układzie samorządu terytorialnego i normującymi zachowania wyłącznie adresatów usytuowanych wewnątrz układu organizacyjnego gminy.

Podejmując działania związane z organizacją usług odbioru i unieszkodliwiania odpadów komunalnych gmina wywiera bezpośredni wpływ na podmiotową strukturę rynku usług odbioru i transportu odpadów z terenu gminy. Wymiar produktowy tego rynku związany jest z oferowaniem i wykonywaniem działalności polegającej na odbiorze odpadów z terenu gminy i dostarczaniu ich na składowiska, celem ich unieszkodliwienia. Stronę podażową reprezentują tu przedsiębiorcy uprawnieni do realizacji tych usług i z którymi właściciele nieruchomości (strona popytowa rynku) obowiązani są do zawierania umów o odbiór odpadów.

Obecnie na terenie gminy Borne Sulinowo uprawnionymi do wykonywania usług odbioru odpadów są następujący przedsiębiorcy: Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. z siedzibą w Szczecinku, Jadwiga i Eugeniusz Fiuk PHU EKO-FIUK s.c. Zakład Oczyszczania z siedzibą w Połczynie Zdroju, Krzysztof Denis Usługi Komunalne BŁYSK z siedzibą w Czaplunku oraz REMONDIS Sanitech Poznań Sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu.

Z kolei rynek odzysku i unieszkodliwiania odpadów obejmuje organizację i prowadzenie składowiska odpadów, na którym są gromadzone i unieszkodliwiane odpady dostarczane przez podmioty uprawnione do ich odbioru i transportu z określonego (wskazany w zezwoleniu) terenu. Stronę podażową tego rynku reprezentują wszyscy przedsiębiorcy, którzy administrują składowiskami, zaś stronę popytową określają podmioty dostarczające na składowisko odpady zebrane od właścicieli nieruchomości. Ustalając granice terytorialne wymienionych rynków stwierdzić należy, że rynek organizacji usług odbioru i unieszkodliwiania odpadów komunalnych jest rynkiem lokalnym, ograniczonym terytorialnie do obszaru danej gminy, co wynika wprost z przepisów prawnych ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Gmina w ramach swoich kompetencji organizuje odbiór odpadów z jej terenu. Również rynek usług odbioru i transportu odpadów na charakter lokalny.

Natomiast rynek unieszkodliwiania odpadów komunalnych jest rynkiem ponadlokalnym, a granice geograficzne tego rynku są znacznie szersze, wykraczające poza ob-

szar jednej gminy. Zgodnie bowiem z treścią art. 9 ust. 3 ustawy o odpadach niesegregowane odpady, pozostałości z sortowania odpadów komunalnych oraz komunalne osady ściekowe powinny być poddane odzyskowi lub unieszkodliwianiu na obszarze tego województwa, na którym zostały wytworzone. Uznać więc należy, że rynek unieszkodliwiania odpadów jest rynkiem terytorialnie ograniczonym co najmniej do danego województwa.

IV. Pozycja Gminy na rynku właściwym.

Zgodnie z brzmieniem art. 4 pkt 10 ustawy o ochronie konkurencji [...] przez pozycję dominującą rozumie się taką pozycję rynkową przedsiębiorcy *„...która umożliwia mu zapobieganie skutecznej konkurencji na rynku właściwym przez stworzenie mu możliwości działania w znacznym zakresie niezależnie od konkurentów, kontrahentów oraz konsumentów; domniemywa się, że przedsiębiorca ma pozycję dominującą, jeżeli jego udział w rynku przekracza 40%”*.

W myśl art. 7 ustawy o utrzymaniu czystości [...] na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości wymagane jest uzyskanie zezwolenia, którego udziela, w drodze decyzji, wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta, zgodnie z art. 7 ust. 3 tej ustawy, określa i podaje do publicznej wiadomości wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług określonych w ust. 1. Z przywołanych przepisów prawnych wynika jednoznacznie, iż jedynym organem uprawnionym do wydawania zezwoleń w przedmiotowym zakresie na terenie gminy Borne Sulinowo jest Burmistrz Miasta i Gminy.

Ustanowione prawnie kompetencje w tym zakresie, z kolei powodować mogą, iż korzystając z uprawnień, ma ona wpływ na strukturę rynku współzależnego, jakim jest rynek świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, nie jest bowiem możliwym aby przedsiębiorca świadczący usługi odbioru odpadów działał bez zezwolenia, czy też aby naruszał określone w nim warunków. W szczególności, że zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości [...] jeżeli przedsiębiorca, który uzyskał zezwolenie nie wypełnia określonych w nim warunków, wówczas organ, który wydał zezwolenie, może je cofnąć.

Uwzględniając wskazane okoliczności faktyczne Prezes Urzędu uznał, że została wypełniona pierwsza z przesłanek praktyki określonej w art. 9 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji [...], tj., że Gmina na lokalnym rynku organizacji usług odbioru i unieszkodliwiania odpadów komunalnych z terenu Gminy Borne Sulinowo posiada pozycję monopolistyczną.

V. Nadużycie pozycji dominującej

Nadużycie pozycji dominującej określone w art. 9 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji [...] polega na przeciwdziałaniu ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji.

Sytuacja taka występuje, gdy przedsiębiorca posiadający pozycję dominującą na rynku, podejmuje tam działania skutkujące ograniczeniem konkurencji. Działania te, mogą wywoływać skutki zarówno na rynku zdominowanym przez danego przedsię-

biorcą, jak również na innych rynkach, na które przedsiębiorca ten może wpływać ze względu na posiadaną pozycję na rynku zdominowanym. Praktyka wymieniona w art. 9 ust. 2 pkt 5 polegać może zarówno na działaniu, jak i na zaniechaniu. Oba rodzaje zachowań w równym stopniu, w zależności od okoliczności mogą wywierać negatywny wpływ na konkurencję.

W niniejszej sprawie praktyka, związana z nadużywaniem pozycji, wypełnia się poprzez określenie przez Gminę składowiska w Bornym Sulinowie jako jedynego miejsca unieszkodliwiania i odzysku odpadów komunalnych, pochodzących z terenu Gminy.

Analizując działania Gminy uważa należy, że w obecnym stanie prawnym, nie istnieją żadne przepisy ograniczające możliwość, czy wręcz zobowiązujące do składowania odpadów na obszarze gminy, z której zostały zebrane, czy też przyznających Gminie prawo do stanowienia jakichkolwiek ograniczeń w tym zakresie poprzez wskazywanie miejsc unieszkodliwiania.

Co więcej art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości [...] stanowi wyraźnie, że w przypadku zezwolenia na odbieranie odpadów, organ gminy określając wymagania uwzględnia miejsca odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych wynikające z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, do których odpady mają być przekazywane.

Również przepisy ustawy o odpadach nie stanowią żadnych ograniczeń, w tym zakresie, wprowadzie zgodnie z art. 9 ust. 1 tej ustawy, odpady powinny być w pierwszej kolejności poddane odzyskowi lub unieszkodliwione w miejscu ich powstania jednak zasada ta nie ma charakteru obligatoryjnego, na co wskazują następane postanowienia zawarte w tym przepisie, dopuszczające możliwość składowania odpadów również na innych składowiskach, poza miejscem ich wytworzenia, bowiem odpady, które nie mogą być poddane odzyskowi lub unieszkodliwione w miejscu ich powstania powinny być, uwzględniając najlepszą dostępną technikę lub technologię, o której mowa w przepisach ustawy Prawo ochrony środowiska, przekazane do najbliższej położonych miejsc, w których mogą być poddane odzyskowi lub unieszkodliwione. Ponadto niesegregowane odpady, pozostałości z sortowania odpadów komunalnych oraz komunalne osady ściekowe powinny być poddane odzyskowi lub unieszkodliwieniu na obszarze tego województwa, na którym zostały wytworzone, w instalacjach spełniających wymagania najlepszej dostępnej techniki lub technologii, lub unieszkodliwieniu na obszarze województwa innego, jeżeli odległość od miejsca wytworzenia odpadów do instalacji przeznaczonej do odzysku lub unieszkodliwiania, spełniającej wymagania najlepszej dostępnej techniki lub technologii lub miejsca przeznaczonego do tego samego odzysku jest mniejsza niż odległość do instalacji lub miejsca położonego na obszarze tego samego województwa.

Zdaniem Prezesa Urzędu, uwzględniając przepisy, zarówno ustawy o odpadach jak i o utrzymaniu czystości [...], nie ma żadnych podstaw, aby Gmina w jakikolwiek sposób ograniczała, czy narzucała przedsiębiorcom miejsca składowania odpadów, gdy na terenie województwa zlokalizowane są inne legalnie funkcjonujące składowiska, spełniające wszystkie wymagania, co zostało potwierdzone np. poprzez uzyskanie przez nie pozwoleń zintegrowanych, wskazujących, że dane składowisko spełnia wszelkie wymogi techniczno organizacyjne, a unieszkodliwianie odpadów odbywa się tam przy uwzględnieniu najlepszej dostępnej techniki lub technologii.

Analizując stan faktyczny sprawy Prezes Urzędu uznał, że ograniczanie przedsiębiorcom, zamierzającym świadczyć usługi odbioru odpadów, prawa do wyboru kontra-

henta i miejsca składowania odpadów poprzez wskazanie składowiska w Bornem Sulinowie jako jedyne składowiska, na które dostarczane mogą być odpady zebrane od właścicieli nieruchomości z terenu gminy jest przejawem nadużycia przez Gminę Borne Sulinowo zajmowanej pozycji dominującej na rynku właściwym tj. lokalnym rynku organizacji usług odbioru i unieszkodliwiania odpadów komunalnych z terenu gminy Borne Sulinowo, które prowadzi do przeciwdziałania ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji na lokalnym rynku usług odbioru odpadów komunalnych z terenu Gminy Borne Sulinowo, jak i niekorzystnie, ograniczająco oddziałuje na rynek unieszkodliwiania odpadów.

Na terenie Gminy uprawnionych do świadczenia usług odbioru odpadów jest czterech przedsiębiorców a każdy z nich, z zagrożeniem utraty posiadanego zezwolenia, przymuszony został do dostarczania odpadów tylko i wyłącznie na wskazane składowisko, określone przez Gminę. Działania Gminy naruszają zasady efektywnej konkurencji bowiem przymuszenie wszystkich przedsiębiorców, oferujących i realizujących na terenie gminy usługi odbioru odpadów do współpracy z jednym i tym samym przedsiębiorcą, składowującym odpady, niewątpliwie nie pozostaje bez wpływu na ostateczną cenę odbioru, której elementem jest także koszt składowania odpadów na składowisku. Brak alternatywy wyboru miejsca składowania, a tym samym i możliwości wyboru np. tańszego kontrahenta powoduje, że cenowa konkurencja zostaje istotnie ograniczona, a tym samym i odbiorcy usług, w tym konsumenci, pozbawieni mogą zostać dostępu do tej samej usługi, ale oferowanej na korzystniejszych, lepszych finansowo warunkach.

Równocześnie działania gminy nie pozostają bez wpływu na sytuację uczestników rynku unieszkodliwiania odpadów. Wskazywanie miejsca unieszkodliwiania odpadów może skutkować utrudnieniem w podejmowaniu działań konkurencyjnych przez składowiska, którym pomimo, iż spełniają wszelkie wymogi prawne i działają w pełni legalnie, ogranicza się możliwość świadczenia usług poprzez ograniczanie liczby kontrahentów.

Na obszarze województwa zachodniopomorskiego czynnych jest ok. 40 składowisk, które spełniają wszelkie wymogi formalno-prawne i w których procesy odzysku i utylizacji odpadów dokonywany jest z uwzględnieniem najlepszej dostępnej techniki lub technologii. Potwierdzeniem czego jest posiadanie stosownych pozwoleń, o których mowa w przepisach ustawy Prawo ochrony środowiska.

Każdy z uczestników rynku unieszkodliwiania odpadów podejmuje działania mające na celu pozyskanie odpowiedniej ilości odpadów oraz zapewnienie efektywnego funkcjonowania. Natomiast praktyka Gminy związana z zapewnieniem (ustanowieniem) monopolu na rzecz jednego przedsiębiorcy nie tylko jest próbą ingerencji w istniejący na obszarze województwa system odzysku i unieszkodliwiania opadów, ale także nie pozostaje bez wpływu na sprawne funkcjonowanie mechanizmów rynkowych, stan konkurencji, czy kondycję poszczególnych (pozostałych) przedsiębiorców.

Prezes Urzędu nie kwestionuje uprawnień Gminy jako organu samorządu terytorialnego do wypełniania swoich zadań i obowiązków wynikających z obowiązujących aktów prawnych zaznacza jednak, że w polskim systemie prawnym nie obowiązują żadne przepisy uprawniające gminę do tworzenia barier i ograniczania konkurencji na rynku odbioru odpadów. W szczególności takich kompetencji nie przyznaje gminie ani ustawa o samorządzie terytorialnym, ani ustawa o utrzymaniu czystości [...], ani też ustawa o odpadach.

Podkreślić także należy, że wskazanie składowiska w Bornym Sulinowie, jako jedyne-
go miejsca składowania odpadów jest wynikiem przyjętego przez Gminę planu go-
spodarki odpadami, czyli, że naruszenie zakazu nastąpiło na etapie zatwierdzenia
tego planu, natomiast dalsze działania, przejawiające się w postaci wyznaczania tego
składowiska przedsiębiorcom świadczącym usługi odbioru odpadów, jest wynikiem
realizacji przyjętego planu.

Ponadto wskazać należy, że zgodnie z art. 15 ustawy o odpadach, wojewódzki, po-
wiatowy lub gminny plan określa m.in. rozmieszczenie istniejących instalacji i urzą-
dzeń do odzysku lub unieszkodliwiania odpadów. Przepis ten nie stanowi więc ogra-
niczenia dla ustalenia/określenia w planie, więcej niż jednego miejsca unieszkodliwia-
nia i odzysku odpadów.

Mając na uwadze wszystkie okoliczności faktyczne sprawy orzeczono, jak w pkt I
sentencji.

Kara pieniężna

Zgodnie z art. 106 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie [...] *Prezes Urzędu może nałożyć
na przedsiębiorcę, w drodze decyzji, karę pieniężną w wysokości nie większej niż 10
% przychodu osiągniętego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia ka-
ry, jeżeli przedsiębiorca ten, choćby nieumyślnie dopuścił się naruszenia zakazu okre-
ślonego w art. 6, w zakresie niewyłączonym na podstawie art. 7 i 8 lub naruszenia
zakazu określonego w art. 9.*

Z treści ww. przepisu wynika, iż kara ma charakter fakultatywny, a w związku z tym
Prezes Urzędu w ramach uznania administracyjnego decyduje, czy zasadne jest w
danej sprawie nałożenie kary i w jakiej wysokości. Ustawa nie zawiera katalogu prze-
słanek, od których uzależniona jest decyzja o nałożeniu kary. W art. 111 ustawy o
ochronie [...] wskazuje się jedynie, iż ustalając wysokość kary Prezes Urzędu winien
wziąć pod uwagę okres, stopień oraz okoliczności naruszenia przepisów ustawy, a
także uprzednie naruszenie przepisów ustawy.

W punkcie I sentencji niniejszej decyzji orzeczono stosowanie przez Gminę praktyki
ograniczającej konkurencję, co zostało udowodnione. Przedsiębiorca ten, działając z
pozycji posiadanej przewagi, naruszył zakaz określony art. 9 ust. 1 ustawy o ochronie
konkurencji [...], poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych
do powstania bądź rozwoju konkurencji w wyniku wskazania przedsiębiorcy ubiegają-
cemu się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania
odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie Gminy Borne Sulino-
wo, jako miejsca składowania odpadów wyłącznie składowiska w Bornem Sulinowie.
Jednocześnie działanie Gminy nie pozostaje bez wpływu także i na sytuację przedsię-
biorców prowadzących składowiska. Poprzez narzucanie docelowego miejsca odzysku
i unieszkodliwiania odpadów Gmina zapewnia funkcjonowanie jednego, wybranego
przedsiębiorcy, na preferencyjnych warunkach, a tym samym ogranicza/uniemożliwia
podjęcie działań konkurencyjnych przez innych uczestników, funkcjonujących na ryn-
ku odzysku i unieszkodliwiania odpadów, co nie pozostaje bez wpływu na sytuację
ekonomiczną tych podmiotów.

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów - określając maksymalny wymiar kary
jaką Prezes UOKiK może nałożyć na przedsiębiorcę dopuszczającego się stosowania
praktyk ograniczających konkurencję (do 10% przychodu osiągniętego przez przed-
siębiorcę w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary) nie przesądza

jednak o bezwzględnej jej wysokości. Ostateczna decyzja w tym zakresie ma charakter dyskrecjonalny i należy do Prezesa UOKiK, który – analizując odrębnie każdy, konkretny przypadek i rozstrzygając o sankcji - kieruje się założeniem, że musi ona spełniać zarówno funkcję represyjną, jak i prewencyjną (dyscyplinującą).

Z treści art. 106 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie [...] wynika, że karę określa się w oparciu o przychody uzyskane przez przedsiębiorcę w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary. W przypadku jednostek samorządu terytorialnego przychód ustalany jest na podstawie rocznego budżetu. Ponieważ przychody z działalności gospodarczej są tylko częścią wpływów do budżetu gminy, dla wyliczenia kary przyjęto za przychód łączną wartość dochodów z majątku oraz pozostałych dochodów własnych gminy.

Zgodnie z oświadczeniem Gminy oraz sprawozdaniem z wykonania budżetu Gminy za rok 2008 dochody Gminy z majątku oraz pozostałe dochody własne wyniosły 7.456.121,74 zł. Zatem w przedmiotowej sprawie maksymalna wysokość kary wynosiłaby ok. 745.612,20 zł.

Prezes Urzędu dokonując oceny wagi stwierdzonej praktyki i oceniając, iż działanie Gminy było poważnym naruszeniem/ograniczeniem konkurencji, ustalił kwotę bazową, stanowiącą podstawę do dalszych ustaleń wysokości kary, na poziomie 0,5% dochodów Gminy, co stanowi równowartość 37.280 zł.

Rozpatrując wpływ specyfiki rynku oraz działalności przedsiębiorcy na wysokość kary, Prezes Urzędu za zasadne uznał podniesienie powyższej kwoty o 10%, uwzględniając fakt, iż stosowana przez Gminę praktyka ograniczająca konkurencję doprowadziła do rzeczywistych szkód po stronie uczestników rynku, tj. podmiotów korzystających z usług odbioru odpadów. Wskutek kwestionowanych działań Gminy uniemożliwione zostało przedstawienie przez przedsiębiorców funkcjonujących na rynku ofert korzystniejszych cenowo. Skutki zachowania Gminy nie miały charakteru potencjalnego, lecz realny – jak zostało podniesione, jeden z przedsiębiorców aktywnie kontestował decyzję Gminy, wskazując, iż ogranicza mu ona możliwość przedstawienia korzystniejszej oferty poprzez podniesienie kosztów, jakie ponosi w związku z wywozem odpadów.

Ponadto kalkulując wysokość kary wzięto pod uwagę także długotrwałość stwierdzonego naruszenia. Zarządzenie Burmistrza w sprawie wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na odbiór odpadów, w którym określono składowisko w Bornem Sulinowie, jako miejsce zagospodarowania odpadów odbieranych od właścicieli nieruchomości z terenu gminy, zostało wydane w roku 2006. Ponadto Gmina nie zaprzestała stosowania praktyki nawet po wszczęciu postępowania przez Prezesa Urzędu, stąd należy uznać, iż praktyka Gminy trwa ponad 3 lata. Okoliczność ta uzasadnia podwyższenie wymiaru kary o kolejne 20%.

Ustalając wysokość nakładanej na Gminę kary pieniężnej, Prezes Urzędu uwzględnił również występujące w sprawie okoliczności łagodzące i obciążające. W szczególności uwzględniony został fakt, iż w toku prowadzonego postępowania Gmina współpracowała z organem antymonopolowym, przyczyniając się do sprawnego przeprowadzenia postępowania. Uzasadnia to, w ocenie Prezesa Urzędu, obniżenie wysokości kary o 10%.

Prezes Urzędu orzekając o wymierzeniu kary pieniężnej uznał, że winna ona stanowić dolegliwość dla skarżonego przedsiębiorcy, tak, aby jej odczuwalność przyczyniła się do zapobieżenia powstawania podobnych sytuacji w przyszłości. Nałożona kara powinna spełnić więc przede wszystkim funkcję prewencyjną i wychowawczą.

Mając na uwadze przywołane wyżej okoliczności, ostatecznie ustalono karę w wysokości 43.990 zł (słownie: czterdzieści trzy tysiące dziewięćset dziewięćdziesiąt złotych).

W ocenie Prezesa Urzędu wymierzona kara stanowiąca około 0,59 % dochodów uzyskanych przez Gminę w 2008r. i wynosząca około 5,9 % maksymalnego wymiaru kary przewidzianego w art. 106 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów jest adekwatna do stopnia naruszenia przepisów ww. ustawy i współmierna do możliwości finansowych Gminy.

Wobec powyższego orzeczono jak w punkcie II sentencji.

Zgodnie z art. 112 ust. 3 ustawy o ochronie [...] karę pieniężną należy uiścić w terminie 14 dni od dnia uprawomocnienia się niniejszej decyzji na konto Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Warszawie: **NBP O/O Warszawa 51101010100078782231000000.**

Stosownie do treści art. 81 ust 1 ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów*, w związku z art. 479²⁸ § 2 k.p.c., od niniejszej decyzji przysługuje stronie odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w terminie dwutygodniowym od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów - Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Gdańsku.

Otrzymuje:

Gmina Borne Sulinowo
Urząd Miasta i Gminy
Al. Niepodległości 6
78-449 BORNE SULINOWO