

**PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW**

**Delegatura w Lublinie
20-012 Lublin, ul. Ochotnicza 10
Tel. (0-81) 532-35-31, 532-54-48,
Fax (0-81) 532-08-26
E-MAIL: LUBLIN@UOKIK.GOV.PL**

LUBLIN , DNIA 31 GRUDNIA 2008 R.

RLU – 411- 1/08/MW

Decyzja RLU - 63/08

(wersja nie zawierająca informacji niejawnych)

I. Na podstawie art. 10 ustawy z dnia 16 lutego 2007r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2007 r. Nr 50, poz. 331 ze zm.) oraz stosownie do art.33 ust.6 tej ustawy w związku z § 7 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2007 r. w sprawie określenia właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Dz.U. z 2007 nr 134 poz. 939) po przeprowadzeniu z urzędu postępowania administracyjnego przeciwko Przedsiębiorstwu Usług Komunalnych Sp. z o.o. w Grajewie w sprawie praktyk ograniczających konkurencję

działając w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów :

uznaje się za praktykę ograniczającą konkurencję i naruszającą zakaz, o którym mowa w art. 9 ust.1 i ust.2 pkt.5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, nadużywanie przez Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych Sp. z o.o. w Grajewie pozycji dominującej na rynku składowania odpadów komunalnych obejmującym obszar Gminy Miejskiej Grajewo oraz Gminy Grajewo, poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstaniu lub rozwoju konkurencji na rynku wywozu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy Miejskiej Grajewo i Gminy Grajewo wskutek braku uwzględnienia w cenach wywozu odpadów komunalnych pobieranych od właścicieli nieruchomości pełnych kosztów składowania odpadów na składowisku w Koszarówce, przy jednoczesnym obciążeniu pełnymi kosztami składowania odpadów pozostałych przedsiębiorców, co utrudnia tym przedsiębiorcom podjęcie i prowadzenie konkurencji w zakresie wywozu odpadów
i nakazuje zaniechania jej stosowania .

II.

Na podstawie art. 106 ust.1 pkt. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2007 r. Nr 50 poz. 331 ze zm) w związku z naruszeniem przez Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych Sp. z o.o. w Grajewie zakazu określonego w art. 9 ust. 1 i 2 pkt.5 tej ustawy, nakłada się na w/w przedsiębiorcę karę pieniężną w wysokości 55 000 zł (pięćdziesiąt pięć tysięcy złotych), płatną do budżetu państwa.

III.

Na podstawie art. 105 k.p.a. w związku z art.83 ustawy z dnia 16 lutego 2007r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2007 r. Nr 50, poz. 331 ze zm.) oraz stosownie do art.33 ust.6 tej ustawy, w związku z § 7 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2007 r. w sprawie określenia właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Dz.U. z 2007 nr 134 poz. 939) po przeprowadzeniu z urzędu postępowania administracyjnego przeciwko Przedsiębiorstwu Usług Komunalnych Sp. z o.o. w Grajewie w sprawie praktyk ograniczających konkurencję,

działając w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

umarza się postępowanie antymonopolowe wszczęte z urzędu w sprawie stosowania przez Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych Sp. z o.o w Grajewie praktyki ograniczającej konkurencję, polegającej na nadużywaniu pozycji dominującej na rynku wywozu odpadów komunalnych z terenu Gminy Miejskiej Grajewo, poprzez stosowanie w podobnych umowach z osobami trzecimi niejednorodnych warunków umów, co może skutkować przeciwdziałaniem ukształtowaniu się warunków niezbędnych do rozwoju konkurencji na rynku wywozu odpadów tj. praktyki z art. 9 ust. 1 i 2 pkt. 5 ustawy o ochronie (...)

Uzasadnienie

Do Prezesa Urzędu Konkurencji i Konsumentów wpłynęło w dniu 10.07.2007r. „Zawiadomienie w sprawie podejrzenia stosowania praktyk ograniczających konkurencję” złożone przez Przedsiębiorstwo Usługowo – Handlowe „MPO” Sp. z o.o. w Białymstoku (zwane dalej MPO). MPO zarzuciło Przedsiębiorstwu Usług Komunalnych Sp. z o.o. w Grajewie (zwane dalej PUK) stosowanie praktyk ograniczających konkurencję, o których mowa w art.9 ust.2 pkt.1 ustawy z dnia 16 lutego 2007r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2007 r. Nr 50, poz. 331 ze zm) zwanej dalej ustawą o ochronie (...), polegających na nadużywaniu pozycji dominującej na lokalnym rynku składowania odpadów komunalnych poprzez bezpośrednie narzucenie nieuczciwej tj. nadmiernie wygórowanej ceny za przyjmowanie odpadów komunalnych na wysypisko w Koszarówce oraz stosowania rażąco niskich cen w ramach prowadzonej działalności dotyczącej odbioru odpadów komunalnych, które nie pokrywają nawet kosztów składowania tych odpadów. W zakresie cen za przyjmowanie odpadów stałych na wysypisko w Koszarówce w

szczególności drastyczny jest, zdaniem MPO, wzrost w 2007r. opłaty za przyjmowanie odpadów do kwoty 82,84 zł /Mg. W ocenie zawiadamiającego, PUK w Grajewie posiada na rynku odbioru odpadów pozycję dominującą, co wynika z faktu, że: „przedsiębiorca ten do niedawna był jedynym odbiorcą na rynku lokalnym dla odpadów z terenu Miasta i Gminy Grajewo. Powyższą tezę należało postawić w oparciu o aktualnie obowiązujące przepisy prawa, zwłaszcza w oparciu o zasadę bliskości wynikającą z art.9 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. o odpadach (Dz.U. z 2007 Nr 39 p0oz. 251), zgodnie z którą winien on być partnerem handlowym zawiadamiającego, dla odpadów powstających na terenie Miasta i Gminy Grajewo”. Decyzją Wójta Gminy Grajewo nr R- RG 6431-5/06 z dnia 15.12.2006 jak również Burmistrza Miasta Grajewo nr GK.6431-3/04 w sprawie wydania zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej polegającej na odbieraniu od właścicieli nieruchomości odpadów komunalnych, wydaną na czas określony do dnia 31.08.2014 oraz decyzją nr 2/2006 Burmistrza Miasto Grajewo z dnia 06.11.2006 w sprawie zmiany zezwolenia na odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie Gminy Miejskiej Grajewo- zobowiązuje MPO do przekazywania odpadów komunalnych powstałych na terenie Miasta i Gminy Grajewo na składowisko odpadów w Koszarówce jako położonej najbliższej miejsca powstawania tych odpadów. Kolejnym argumentem świadczącym o tym, że PUK stosuje praktyki ograniczające konkurencję na w/w rynku jest fakt, że zmiana ceny dokonana przez PUK w Grajewie nastąpiła na podstawie Zarządzenia Nr 19/07 Burmistrza Miasta Grajewo z dnia 30 stycznia 2007r. w sprawie opłat za składowanie odpadów na wysypisku komunalnym w Koszarówce i nie podlegała jakimkolwiek negocjacom w zakresie ustalania przedmiotowych opłat.

Zgodnie z art. 61 ustawy o odpadach, cena za przyjmowanie odpadów do składowania powinna uwzględniać wszystkie czynniki kosztowe tj. koszt budowy, eksploatacji, zamknięcia, rekultywacji, monitorowania i nadzorowania składowania odpadów, przy czym wzrost stawek opłat powinien się wiązać z wyższym poziomem jakości oferowanych usług. W odniesieniu do PUK w Grajewie, w ocenie MPO w Białymstoku, brak jest niewątpliwie takiej zależności, a co za tym idzie opłata za przedmiotowe wysypisko w Grajewie ustalona na poziomie 82,84 zł /Mg brutto nie gwarantuje realizacji zasady ekwiwalentności świadczeń. Niewątpliwie cena ta powinna – argumentuje MPO - obejmować m.in. wartość wydatków związanych z unieszkodliwianiem odpadów, która ma bezpośredni wpływ na założony poziom nakładów na budowę i utrzymanie infrastruktury tj. urządzeń i instalacji unieszkodliwiania odpadów oraz innych wydatków związanych z jej funkcjonowaniem.

Tymczasem PUK w Grajewie, na moment zmiany stawki opłat tj. w dacie 30 stycznia 2007r. nie był nawet w trakcie żadnego projektu inwestycji, której koszty miałyby uzasadnić taką podwyżkę opłaty. Ponadto PUK nie wskazał w oparciu o jaką kalkulację dokonał ustalenia nowej ceny. Zawiadamiający podał, że przykładowo ceny usług za składowanie odpadów stałych na wysypisku, stosowane przez :

- Gminny Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Tykocinie - 57,00 zł brutto/Mg
- Urząd Miejski w Elku – 70,31 zł/brutto /Mg
- Przedsiębiorstwo Komunalne Sp. z o.o. w Bielsku Podlaskim – 69,40 zł brutto /Mg
- Przedsiębiorstwo Komunalne Gospodarowania Odpadami „Czyste Środowisko” Sp. z o.o. w Wasilkowie – 81,32zł brutto/Mg
- Gmina Narew - 16 ,90 zł / brutto /Mg
- Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Łapach – 75 ,00 zł /Mg

- Gmina Filipów – 75 ,00 zł /Mg lub 15,39 zł brutto /Mg
są zdecydowanie niższe od cen stosowanych przez PUK w Grajewie.

W ocenie MPO w Białymstoku stosowana cena za składowanie odpadów komunalnych stałych na wysypisku w Koszarówce jest niewątpliwie ceną wygórowaną ponieważ nie znajduje ona uzasadnienia w odniesieniu do ekonomicznej wartości sprzedawanego produktu, której wielkość sprowadza się do kosztów własnych przedsiębiorstwa i cen jego konkurentów.

Wobec tego, że działania PUK w Grajewie objęte zarzutem stosowania nieuczciwych tj. nadmiernie wygórowanych cen za przyjęcie odpadów na wysypisko w Koszarówce oddziałują nie tylko na interesy dostawców odpadów, ale również na interesy konsumentów zarzuty postawione PUK są uzasadnione.

Ponadto PUK, w ocenie zawiadamiającego, stosuje praktyki ograniczające konkurencję na rynku odbierania odpadów na obszarze administracyjnym Gminy Grajewo, poprzez zaniżanie ceny usługi w zakresie odbioru nieczystości stałych. Przykładem takiego działania PUK jest jego oferta złożona w przetargu ogłoszonym przez Zakład Administracji Domów Mieszkalnych w Grajewie na zadanie: "świadczenie usług w zakresie wywozu nieczystości stałych w okresie od 01.06.2007r. do 30.06.2009r. z posesji administrowanych przez ZADM w Grajewie. PUK złożył ofertę na w/w usługi, w której zaoferował świadczenie o całkowitej wartości 55,200zł zaś miesięcznie 2 208,00zł. W ocenie Zawiadamiającego, w cenie tej nie uwzględniono kosztów związanych z obsługą i deponowaniem odpadów stałych na wysypisku oraz kosztów towarzyszących na poziomie gwarantującym rentowność zadania.

Wskazuje na powyższe, dokonana przez MPO, analiza oferty PUK :

1. 2208,00 zł (55,200 zł : 25 miesięcy = 2 208 zł miesiąc) cena brutto oferowana przez PUK za wywóz odpadów stałych w skali 1 miesiąca;

- 160 m³ odpadów średniomiesięcznie wg zamówienia przetargowego statystycznie wynosi 170 kg/m³ = 27.200kg = 27t;

2. 13,80 zł cena za 1m³ odbioru odpadów (2208: 160 m³) oferowana przez PUK, w którą wchodzi koszt dzierżawy pojemników;

3. 170 kg/m³ odpadów = 27.200 kg/27t

- 82,84 zł – cena brutto za 1 tonę odbioru i składowania odpadów na wysypisku.

27 t x 82,84 zł =2236.68 zł opłaty miesięcznej za „opłatę za składowanie”.

Powyższe wyliczenie sugeruje, że cena 2 208 zł usługi wywozu średniomiesięcznie za 160 m³ odpadów nie pokrywa nawet kosztów składowania tych odpadów na wysypisku w Koszarówce. „Oznacza to przyjęcie ceny, która niewątpliwie ma charakter dumpingowy, jako, że jej wysokość jest znacznie poniżej ceny gwarantującej należyte wykonanie usługi świadczonej w ramach postępowania przetargowego” – konkluduje MPO .

Karta 1- 35

W związku z powyższym Prezes UOKiK Postanowieniem z dnia 2 sierpnia 2007r. wszczął postępowanie wyjaśniające o sygn. akt RLU-403-09/07 dotyczące ustalenia, czy działania Przedsiębiorstwa Usług Komunalnych Sp. z o.o. w Grajewie w zakresie cen za przyjmowanie i składowanie odpadów komunalnych na wysypisku w Koszarówce oraz cen usług w zakresie wywozu nieczystości stałych stanowią mogą praktykę ograniczającą konkurencję, w tym czy sprawa ma charakter antymonopolowy.

Karta 36-37

Postępowanie wyjaśniające zostało zakończone 27 listopada 2007r. Postanowieniem Nr 220 .

Wynik przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego, pozwolił Prezesowi UOKiK na postawienie, w dniu 9 stycznia 2008r. Postanowieniem Nr 10/08, Przedsiębiorstwu Usług Komunalnych Sp. z o.o. w Grajewie zarzutu stosowania praktyk ograniczających konkurencję , polegających na:

1. nadużywaniu pozycji dominującej na rynku składowania odpadów komunalnych w Koszarówce w zakresie cen usług stosowanych za składowanie odpadów, co może skutkować przeciwdziałaniem ukształtowania się warunków niezbędnych do rozwoju konkurencji na rynku wywozu odpadów i stanowić praktykę z art. 9 ust 1 i 2 pkt. 5 ustawy wskazanej wyżej ;

2. nadużywaniu pozycji dominującej na rynku odbioru odpadów komunalnych z terenu Gminy Miejskiej Grajewo, poprzez stosowanie w podobnych umowach z osobami trzecimi niejednorodnych warunków umów, co może skutkować przeciwdziałaniem ukształtowania się warunków niezbędnych do rozwoju konkurencji na rynku wywozu odpadów i stanowić praktykę z art. 9 ust 1 i 2 pkt. 5 ustawy wskazanej wyżej .

Karta 104-108

W odpowiedzi na wszczęcie postępowania administracyjnego PUK w Grajewie nie uznał zasadności postawionych mu zarzutów. Wyjaśnił przy tym, że :

Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych Sp. z o.o. w Grajewie świadczy usługi komunalne na terenie Grajewo, w tym jest administratorem wysypiska odpadów w Koszarówce, na którym składowane są odpady z terenu Gminy Miejskiej Grajewo.

Wysokość opłat za przyjmowanie i składowanie odpadów komunalnych na wysypisku w Koszarówce ustalana jest Zarządzeniem Burmistrza Miasta Grajewo na podstawie uchwały Rady Miejskiej w Grajewie na podstawie kalkulacji cen i opłat przedstawionej przez administratora wysypiska tj. Przedsiębiorstwa Usług Komunalnych Sp. z o.o. w Grajewie. Z dniem 01.02.2007r. wprowadzono nowy cennik usług za składowanie odpadów, w tym nie segregowanych odpadów komunalnych: 82,84 zł / Mg brutto. Nowa opłata wprowadzona została, ze względów logistycznych, dużej liczby kontrahentów, miesięcznych i trzymiesięcznych okresów wypowiedzenia warunków umowy z dniem 1 kwietnia 2007. Poprzednio ceny w tym zakresie były ustalane na podstawie kosztów w 2004r.

Wzrost opłat za przyjmowanie i składowanie odpadów komunalnych na wysypisku w Koszarówce uzasadniony jest przedstawioną kalkulacją usługi na podstawie rzeczywistych kosztów wszystkich składników oraz zgodnie z art. 61 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. o odpadach (Dz.U. 2001 Nr 62 poz.628 ze zm.). Cena poprzednia – ustalona w roku 2004 nie uwzględniała w kosztach utrzymania wysypiska kosztów ubezpieczenia, podatku od nieruchomości, zużycia wody, środków biurowych, bhp, środków ochrony osobistej, kosztów monitorowania, energii elektrycznej oraz innych kosztów bezpośrednich np. pracy sprzętu specjalistycznego (wynajem kompaktora) podwyżek i regulacji płac dla pracowników Spółki.

W związku z dodatkowymi kosztami pracy sprzętu specjalistycznego, wzrostem płac, wzrostem wskaźnika wzrostu cen towarów i usług, rozpoczęciem budowy i

rozbudowy składowiska oraz zarządzeniem Rady Ministrów z dnia 6 czerwca 2007r. (Dz.U.2007 Nr 106 poz. 723) Zarząd Spółki opracował kalkulację kosztów utrzymania składowiska w celu ustalenia ceny za przyjmowanie i składowanie odpadów na składowisku w Koszarówce, obowiązującej od 1 stycznia 2008r.

Nadto przedsiębiorca, wg swoich wyjaśnień, świadczy usługi wywozu odpadów z terenu Gminy Miejskiej Grajewo. Ceny wywozu odpadów komunalnych od zarządzających obiektami wielorodzinnymi są cenami ryczałtowymi i wynikają z: wygranych przetargów ogłaszanych przez zarządzających, wieloletnich umów sięgających poza rok 2004 lub też negocjacji ofertowych prowadzonych z zarządcami nieruchomości.

Ceny wywozu odpadów komunalnych od zarządzających obiektami wielorodzinnymi są cenami ryczałtowymi i wynikają z ceny jednostkowej wywozu odpadów od jednego mieszkańca pomnożonej przez liczbę mieszkańców.

W powyższym sektorze usług konkurentami PUK są :

- PH-U „MPO” Sp. z o.o. Białystok
- PUK „Czyścioch bis” Sp. z o.o. w Suwałkach
- PU- A „Astwa” Sp. z o.o. w Białymstoku .

PUK w stosunku do jednostek samorządowych Miasta Grajewo typu szkoły, stosuje bonifikatę do opłaty za wywóz odpadów komunalnych w wysokości 10 %. Wyjątek ten stosowany jest z uwagi na daleko idącą segregację odpadów, co w konsekwencji skutkuje mniejszą ilością odbieranych odpadów, odzyskiem surowców wtórnych, jak również, co najważniejsze, kształtowaniem świadomości ekologicznej i ochrony środowiska naturalnego u młodego pokolenia.

Z kolei cena odpadów komunalnych stosowana dla takich odbiorców jak Spółdzielnie Mieszkaniowe ustalana jest ryczałtowo w odniesieniu do ilości mieszkańców danej wspólnoty. Z danych odnotowanych przez zamontowaną na składowisku wagę i współpracujący z nią system komputerowy wynika, że rzeczywista masa nie segregowanych odpadów komunalnych na jednego mieszkańca w ciągu roku wynosi 0,18 Mg /rok. Podobne dane można uzyskać z różnych rzeczywistych pomiarów i badań. Np. w opracowaniu dla potrzeb Funduszu Spójności, w celu uzyskania pomocy technicznej, firma Heko Poznań w swojej metodyce do oszacowania ilości odpadów produkowanych na terenie Biebrzańskiego Systemu Gospodarowania Odpadami (BSGO) posługuje się współczynnikiem produkcji odpadów przypadających na jedną osobę. W zależności od rodzaju zabudowy, w której dana osoba mieszka (wieś , małe miasto , miasto) współczynnik zmienia się i wynosi:

- wieś – 0,5 m³/a
- małe miasto – 1,0 m³ /a
- miasto 1,5 m³/a , gdzie a- to rok.

Dla miasta Grajewo, w świetle rozważań teoretycznych, ale również wynikających z podanych rzeczywistych danych, współczynnik ten wynosi 1,1 czyli rzeczywista masa odpadów produkowanych przez jednego mieszkańca wynosi 1,1 m³ x 0,164Mg/m³=0,18 Mg/rok. Miesięcznie daje to 0,015 Mg/ miesiąc a dla uproszczenia można przyjąć, że każdy mieszkaniec Grajewo „produkuje” średniomiesięcznie 15 kg odpadów komunalnych.

W ofercie złożonej Zakładowi ADM w Grajewie w przetargu ogłoszonym przez w/w przedsiębiorcę na świadczenia usług w zakresie wywozu odpadów komunalnych

stałych w okresie od 01.06.2007 do 06.06.2009r. PUK skalkulował cenę swojej usługi na podstawie liczby mieszkańców, w wysokości 2,40 zł od 1 osoby miesięcznie. Oferta ta wynosiła 55200,00 zł. Oferta drugiego oferenta jakim było PU- H MPO Białystok wyniosła 115200,00zł, przy czym, Zakład ADM na całość zamówienia przeznaczył kwotę 60000,00 zł. Po takiej samej cenie jak dla ADM, PUK świadczył usługi dla 33 innych kontrahentów.

Pismem z dnia 25.01.2008.PUK w Grajewie przedstawił kalkulację własną ceny usługi wywozu odpadów komunalnych, na podstawie której złożono ofertę do przetargu organizowanego przez ZADM oraz uzasadnienie dla zastosowania takiej samej ceny usługi wywozu odpadów komunalnych dla 33 innych dostawców odpadów.

PUK ponownie zaprzeczył, jakoby cena ofertowa przedstawiona ZADM w Grajewie nie pokrywała nawet kosztów składowania tych odpadów na składowisku w Koszarówce. Podejrzenie, że PUK w Grajewie nadużywa swoją pozycję dominującą nie obciążając odpadów komunalnych wwożonych przez siebie na składowisko jest „niezrozumiałe i nie do przyjęcia. Śmiało można powiedzieć, że posądza się nas o prowadzenie działalności niezgodnej z przepisami prawa odnośnie prowadzenia działalności gospodarczej, księgowania, rozliczania. Zestawienie kosztów w zakresie: utrzymania i funkcjonowania składowiska odpadów w Koszarówce daje podstawę do wyliczenia rzeczywistych kosztów własnych za składowanie 1 MG wwożonych przez siebie odpadów komunalnych w kwocie netto 43,11 zł/MG” wyjaśnił PUK .

Pismem z dnia 28.10.2008r. w przedmiocie opłaty za składowanie odpadów komunalnych na składowisku dodał, że jest ona pobierana: „w jednolitej wysokości od wszystkich podmiotów składających opłaty na składowisku, jak również jest naliczana za odpady składowane przez PUK w Grajewie po kosztach kalkulacji własnej nie uwzględniającej kosztów ogólnych, które są liczone od sprzedaży, kosztów własnego sprzętu do równania i ugniatania masy odpadów, kosztów zasypywania piaskiem, zysku itp. Koszty sprzętu rozliczane są jako koszt ogólnej działalności PUK. Ustalając własną kalkulację mamy do czynienia więc z wieloma powiązanymi rynkami produktowymi np. dzierżawa składowiska - usługa składowania, usługi odbioru i transportu odpadów komunalnych stałych, usługi remontowo budowlane i inne. Spółka nie jest sprzedawcą opadów tylko dostawcą, nie przynosi więc dochodu ze sprzedaży”. PUK wyjaśnił również, że w kwocie netto 43,11zł/MG za składowanie wwożonych przez siebie odpadów komunalnych stałych nie został ujęty koszt segregacji odpadów. Na tej samej zasadzie PUK w roku 2008 obciąża wwożone przez siebie na wysypisko odpady komunalne kwotą 111,85 zł /Mg netto.

Pismem z dnia 13.11.2008r. PUK proszony o przedstawienie kalkulacji opłaty netto 43,11 zł/Mg dodatkowo wyjaśnił, że w 2007r. opłata ta pokryła pełne koszty „opłaty marszałkowskiej„. Natomiast kwota pozostała pokrywa koszty: płac, ZUS koszty wydziałowe, wynajem kompaktora, energii podatku, usług geodezyjnych, analizy wody, ubezpieczenia materiałów biurowych, środków czystości, wody, dzierżawy składowiska – co dają łącznie kwotę 27,11 zł/Mg. Również opłata pobierana od wwożonych przez PUK na wysypisko odpadów stałych w roku 2008 tj.111,85 zł pokrywa pełne koszty „opłaty marszałkowskiej”.

Postanowieniem z dnia 12 września 2007r. Prezes UOKIK uwzględnił wniosek PUK w przedmiocie ograniczenia prawa wglądu w materiał dowodowy w postaci informacji dotyczących :

- kalkulacji ceny za przyjęcie 1 MG odpadów składowanych na wysypisku miejskim w Koszarówce załączonej do pisma z dnia 28.08.2007r.- karta 46-47
- miesięcznej kalkulacji kosztów utrzymania wysypiska miejskiego w Koszarówce załączonej do pisma z dnia 28.08.2007r.- karta 46

Prezes UOKIK, wydał z urzędu Postanowienie z dnia 19 listopada 2007r. w przedmiocie ograniczenia prawa wglądu w materiał dowodowy w postaci informacji dotyczących :

- kalkulacji odbioru i transportu odpadów komunalnych w pojemnikach PA 1100 - załączonej do pisma z dnia 28.08.2007r.- karta 49
- kalkulacji odbioru i transportu odpadów komunalnych w pojemnikach SM 110 załączonej do pisma z dnia 28.08.2007r.- karta 50
- kalkulacji ceny ryczałtowej za wywóz i transport odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu gminy miejskiej w Grajewie – informacje załączone do pisma z dnia 25.01.2008r. – karta 110
- informacji o kształtowaniu się stawek opłat za wywóz śmieci od 2005r. - informacje załączone do pisma z dnia 25.01.2008r. – karta 120-121

Pismem z dnia 28.10.2008r. PUK podał wartość przychodu za rok 2007r .

Postanowieniem z dnia 14 stycznia 2008r. Prezes UOKIK zaliczył w poczet postępowania administracyjnego materiał dowodowy zgromadzony w toku postępowania wyjaśniającego.

Postanowieniem z dnia 10 października 2008r. Prezes UOKIK zaliczył w poczet materiału dowodowego sprawy materiały uzyskane w postępowaniu administracyjnym RLU- 410-08/07/MW tj pisma :

1. Urzędu Gminy Krypno z dnia 02.01.2008r.
2. Urzędu Gminy Czyżew Osada z dnia 02.01.2008r.
3. Urzędu Gminy w Goniądzu z dnia 27.12.2007r.
4. Gminnego Zakładu Gospodarki komunalnej w Tykocinie z dnia 27.12.2007
5. Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Knyszynie z dnia 27.12.2007r.
6. Przedsiębiorstwa Robot Komunalnych Fare w Ciechanowcu z dnia 24.12.2007
7. Urzędu Gminy Piątnica z dnia 21.12.2007r.
8. Spółdzielni Kółek Rolniczych w Sokołach z dnia 28.12.2007r.
9. Komunalnego Zakładu Budżetowego w Jedwabnem z dnia 3 stycznia 2008r.
10. Zarządzenia 0151-40/06 Burmistrza Miasta Zambrów z dnia 12 lipca 2006r.

Prezes UOKIK zamknął postępowanie dowodowe pismem z dnia 10.11.2008r., o czym powiadomił PUK w Grajewie a następnie do materiału dowodowego włączył Postanowienie Prezesa UOKIK nr 271 z dnia 17.11.2008r., o czym powiadomił PUK w Grajewie.

Prezes UOK i K ustalił w sprawie następujący stan faktyczny i prawny :

Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych Sp. z o.o. w Grajewie jest wpisane do rejestru przedsiębiorców pod numerem KRS 0000132001 (k. 61-67). Właścicielem Spółki jest Miasto Grajewo. Z dokumentu tego wynika, iż PUK prowadzi działalność gospodarczą polegającą m.in. na kompleksowej gospodarce stałymi odpadami komunalnymi, przemysłowymi i niebezpiecznymi, wywozem odpadów oraz ich unieszkodliwianiem, eksploatacją składowisk odpadów, zakładów unieszkodliwiania odpadów.

Z akt sprawy wynika, że Gmina Miejska Grajewo (zwana dalej również Miasto Grajewo) w zakresie gospodarki odpadami należy do Biebrzańskiego Systemu Gospodarki Odpadami. Jest to ogólny dokument systemowy, któremu podporządkowane są Wojewódzki, Gminny i Miejski Plan Gospodarki Odpadami dla Miasta Grajewo na lata 2004-2015 powstałe w wyniku realizacji postanowień ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. o odpadach (Dz.U.z 2007r. Nr 39 poz.251).

Z przyjętych w w/w dokumentach ogólnych zasad planowania gospodarki, zawartych w art.9¹ ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. o odpadach (...) wynika, że jedną z pięciu zasadniczych reguł gospodarki odpadami jest zasada bliskości stanowiąca, że odpady powinny być usuwane możliwie najbliżej źródła ich powstawania.

W Planie Gospodarki Odpadami dla Miasta Grajewo na lata 2004-2015 wskazano, że „unieszkodliwianie odpadów na terenie miasta Grajewo polega na zdeponowaniu odpadów zmieszanych na składowisku odpadów innych niż obojętne i niebezpieczne na wysypisku w Koszarówce”

Dowód : karta 591-604

Składowisko to jest również wskazane w Gminnym Planie Gospodarki Odpadami jako jedyne właściwe do składowania odpadów pochodzących z terenu Gminy Grajewo.

Składowisko to jest zlokalizowane na terenie Gminy Grajewo na gruntach wsi Koszarówka. Zgodnie z porozumieniem z 1994r. Gmina Grajewo przekazała teren składowiska Urzędowi Miasta Grajewo, który jest właścicielem składowiska. Jest to jedyne składowisko odpadów wskazane tak w/w Planie Gospodarki Odpadami... jak i w „Strategii rozwoju miasta Grajewo na lata 2007 -2011 jako właściwe dla przyjmowania odpadów z terenu Gminy i Miasta Grajewo. Składowisko posiada zatwierdzoną Instrukcję eksploatacji składowiska. Obecnie eksploatowana część składowiska poddana będzie rekultywacji, a kolejne pola składowe zostaną przygotowane zgodnie z wymaganiami ochrony środowiska².

Dowód : karta 605 -618

Gmina Grajewo graniczy z powiatem ełckim i z następującymi gminami województwa podlaskiego: Rajgród, Goniądz, Szczuczyn, Wąsosz, Radziłów, miasto Grajewo.

Na terenie Powiatu Grajewskiego znajdują się również składowiska odpadów w Rajgrodzie -18 km od Grajewo (Gmina Rajgród) , w Szczuczynie -14 km od Grajewo

¹ Art. 9.1. Odpady powinny być w pierwszej kolejności poddawane odzyskowi lub unieszkodliwiane w miejscu ich powstawania.

1. 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 najbliższej położonych miejsc, w których mogą być poddane odzyskowi lub unieszkodliwione.

² <http://um.grajewo.bip.pl>

(Gmina Szczuczyn) oraz w Radziłowie i Wąsoszu oraz poza powiatem grajewskim w miejscowości Wiśniowo Elckie położone w odległości 20 km od Grajewa (powiat elcki). Wg informacji z Planu Gospodarki Odpadami Województwa Podlaskiego na lata 2007-2010 (str. 59) wysypiska w Radziłowie i Wasoczcu nie spełniają wymagań formalnych i technicznych i przewidziane są do zamknięcia do końca 2009r. W/w Plan jako składowiska do eksploatacji wymienia składowisko w Koszarówce i Szczuczynie . Rozmieszczenie tych składowisk przedstawia mapa.



Strategia rozwoju miasta Grajewa na lata 2007-2011 sytuuje Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych w Grajowie Sp. z o.o. jako podmiot, który na terenie Miasta Grajewa zajmuje się odpadami. PUK Sp. z o.o. w Grajowie jest od 2007r. dzierżawcą wysypiska w Koszarówce na podstawie umowy dzierżawy z dnia 1 lutego 2007r. a jednocześnie, jak wynika z w/w „Strategii...” obsługuje 70 % Miasta Grajewa w zakresie wywozu odpadów³.

Świadczy nadto usługi na rynku lokalnym w zakresie:

- letniego utrzymania dróg i chodników w Grajowie,
- odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości,
- opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych,
- zarządzania jako dzierżawca komunalnym składowiskiem odpadów stałych w Koszarówce,
- zarządzaniem jako dzierżawca cmentarzem komunalnym w Grajowie,
- wynajmu sprzętu budowlanego,
- transportu pasażerskiego,
- budowy dróg,
- wykonywaniem robót budowlanych ,

³ J.w.

- sprzedaży detalicznej paliw.
Dowód: karta 61-68

I. Ustalenia prawne i faktyczne w zakresie funkcjonowania rynku składowania odpadów na wysypisku w Koszarówce.

Art 61 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. o odpadach (Dz.U. 2007 Nr 39 poz. 251 z późn. zm.) stanowi, że: „cena za przyjęcie odpadów do składowania na składowisko odpadów powinna uwzględniać w szczególności koszty budowy, eksploatacji, zamknięcia, rekultywacji, monitorowania i nadzorowania składowiska odpadów”.

Zgodnie z art. 273 ust.1 pkt.4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. – Prawo Ochrony środowiska (tekst jedn. z 2008r Dz.U. Nr 25 poz. 150) za składowanie odpadów ponoszona jest również opłata za korzystanie ze środowiska. Do ponoszenia tej opłaty obowiązane są podmioty korzystające ze środowiska (art. 275 w/w ustawy). W razie składowania lub magazynowania odpadów podmiotem korzystającym ze środowiska obowiązany do ponoszenia w/w opłaty jest posiadacz odpadów⁴ w rozumieniu przepisów ustawy o odpadach (art. 279 ust.2 ustawy Prawo ochrony środowiska). Do grupy tych podmiotów należy zatem zaliczyć przedsiębiorców zajmujących się administrowaniem składowiskami odpadów.

Art. 284 ustawy w/w ustawy Prawo ochrony środowiska stanowi, że podmiot korzystający ze środowiska ustala we własnym zakresie wysokość należnej opłaty i wnosi ją na rachunek właściwego urzędu marszałkowskiego” (opłata marszałkowska). Art. 290. ust. 1 tej ustawy stanowi wysokość górnych jednostkowych stawek tych opłat (aktualnie 200 zł za umieszczenie 1 Mg odpadów na składowisku) .

Ust. 2 cyt art. 290 stanowi, że Rada Ministrów, w drodze rozporządzeń określa jednostkowe stawki opłat, o których mowa w ust. 1 oraz może różnicować wysokość stawek opłat.

Z kolei art. 291 ust. 1 w/w ustawy stanowi, że stawki opłat, ustalone w art. 290 ust. 1 oraz określone na podstawie art. 290 ust. 2, za rok poprzedni, podlegają z dniem 1 stycznia każdego roku podwyższeniu w stopniu odpowiadającym średniorocznemu wskaźnikowi cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem ogłaszanemu przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, w formie komunikatu, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „*Monitor Polski*”.

Minister właściwy do spraw środowiska, nie później niż do dnia 31 października każdego roku, ogłasza, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „*Monitor Polski*”, wysokość stawek opłat na rok następny, uwzględniając dotychczasowe zmiany wysokości stawek oraz zasadę, o której mowa w ust. 1.

Wysokość opłaty marszałkowskiej kształtowała się następująco :

- na rok 2005 – 14,87 zł /Mg

⁴ Przez posiadacza odpadów rozumie się każdego, kto faktycznie włada odpadami (wytwórcę odpadów, inną osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną), z wyłączeniem prowadzącego działalność w zakresie transportu odpadów; domniemywa się, że władający powierzchnią ziemi jest posiadaczem odpadów znajdujących się na nieruchomości (art.3 ust.3 pkt.13 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach) Dz,U. Nr 62 poz. 628 ze zm.

- na rok 2006 – 15,39 zł /Mg
- na rok 2007 – 15,71 zł/Mg
- na rok 2008 – 75 zł /Mg

PUK w Grajewie przyjmował na wysypisko w Koszarówce średnio-kwartalnie w latach 2006-2007 około 1516,57 Mg.

PUK w Grajewie w zakresie swojej działalności określonej jako zarządzanie komunalnym składowiskiem odpadów stałych w Koszarówce stosuje ceny za przyjmowanie i składowanie tych odpadów ustalane Zarządzeniem Burmistrza Miasta Grajewo na podstawie Uchwały Rady Miejskiej w Grajewie. Podstawą do tak ustalonej ceny jest kalkulacja kosztów i propozycja ceny każdorazowo sporządzana przez PUK.

Dowód : karta 40

Oplaty za składowanie odpadów komunalnych niesegregowanych na wysypisku w Koszarówce w latach 2004-2008

Od czerwca 2004-do końca stycznia 2006

Pierwszy badany w ramach niniejszego postępowania cennik obowiązujący na wysypisku w Koszarówce to cennik wprowadzony zarządzeniem 186/04 Burmistrza miasta Grajewo z dnia 4 czerwca 2004r. Wprowadzono tam następujące pozycje :

1. odpady komunalne – 47 ,00 zł / Mg netto (z VAT 50,29 zł / Mg)
2. odpady pozostałe z wyłączeniem odpadów niebezpiecznych – 75,00 zł/Mg netto (z VAT 80,25 zł / Mg)

W/w zarządzenie przewidywało przelicznik 1m³ , który się równa 0,15 Mg.

Dowód : karta 68

Od 1.02.2006r. do 1.02.2007r.

Kolejny cennik obowiązywał pomiędzy od 1.02.2006r. do 1.02.2007r. i wprowadzony został Zarządzeniem Nr 367 Burmistrza Miasta Grajewo z dnia 31 stycznia 2006r. na podstawie kalkulacji sporządzonej przez PUK Sp. z o.o. w Grajewie. Wprowadzał on cenę za niesegregowane odpady komunalne na wysypisku w Koszarówce w **wysokości netto 48,39 zł .**

Tak ustalone opłaty zawierały w sobie opłatę marszałkowską.

Dowód : karta 69-71

Podstawą do tak ustalonych cen była miesięczna kalkulacje kosztów sporządzona przez PUK w Grajewie i przedstawiona Urzędowi Miasta w Grajewie.

Kalkulacja ta w odniesieniu do opłaty za niesegregowane odpady komunalne wprowadzała następujące pozycje kosztowe : płace, koszty wydziałowe i ogólne 60 %, koszty sprzętu do zgniatania i zasypywania piaskiem, miesięczny koszt dzierżawy wysypiska, koszty płacowo – sprzętowe, energia elektryczna i ogrzewanie oraz opłata Marszałkowska (średnio w kwocie 31,68 zł). Łączny koszt utrzymania wysypiska wg kalkulacji sporządzonej przez jego administratora przypadający na1 tonę (Mg) wynosił netto **62,92 zł/Mg**

Dowód : karta 43-44

Zestawienie ceny ustalonej Zarządzeniem Nr 367 Burmistrza Miasta Grajewo z dnia 31 stycznia 2006r. tj. ceny **48,39zł/Mg netto** z kalkulacją PUK tj. z kosztem 62,92 zł/ Mg netto , wskazuje, że Burmistrz Miasta Grajewo na rok 2006r. ustalił tę cenę na poziomie niższym niż wynika z kalkulacji PUK.

Analiza przedstawionej kalkulacji wskazuje, że PUK do średnio-miesięcznego kosztu przyjęcia i składowania 1 Mg odpadów komunalnych bezzasadnie doliczył opłatę „marszałkowską” w wysokości uśrednionej 31,68 zł/ Mg , gdy w 2006r. wysokość tej opłaty za odpady komunalne wynosiła 15,39 zł/Mg. Zatem cena kosztowa wg w/w kalkulacji ale z opłatą marszałkowską w wysokości 15,39 zł /Mg powinna wynosić 46,59 zł/MG netto.

Od 01.02 2007do 31.12.2007r.

W roku 2007 kalkulacja stawki opłaty za składowanie odpadów na składowisku w Koszarówce na rok 2007 sporządzona została przez PUK w Grajewie i zawierała propozycję ceny na niesegregowane odpady komunalne w wysokości całkowitej xxx zł/Mg netto. Bez opłaty marszałkowskiej opłata ta wynosił xxx zł/Mg (sama opłata marszałkowska - 15,71 zł/Mg).

Dowód : 71-72

Propozycja w/w poparta była kalkulacją ustalającą cenę za przyjęcie 1 Mg niesegregowanych odpadów komunalnych do składowania na miejskim składowisku w Koszarówce (bez opłaty Marszałkowskiej) na poziomie xxx zł netto zaś z opłatą marszałkowską xxx zł / Mg .

Kalkulacja zawierała następujące pozycje: xxx

Przy założeniu, że średnia miesięczna ilość przyjmowanych odpadów komunalnych w 2006r.wyniosła 450 Mg koszt netto przyjęcia jednej tony odpadów na składowisko w Koszarówce bez opłaty Marszałkowskiej wyniósł **xxx zł / tonę, zaś z opłatą xxx zł/ Mg.**

W dniu 30 stycznia 2007r. Burmistrz Miasta Grajewo wydał Zarządzenie nr 19/07, które ustaliło nowe opłaty za przyjęcie odpadów do składowania na komunalnym wysypisku w Koszarówce. Nowe ceny zaczęły obowiązywać od 1 lutego 2007r. Nowe opłaty ustalone zostały na poziomie takim samym jak propozycja PUK w Grajewie.

Nowa opłata za składowanie nie segregowanych odpadów komunalnych wymieniona poz. 10 cennika **wyniosła netto 77,42 zł/ Mg, brutto 82,84 zł/Mg.**

Od 1.01.2008 i nadal

Zarządzeniem Nr 123/2007r. Burmistrza Miasto Grajewo z dnia 31 października 2007r. w sprawie opłat za składowanie odpadów na komunalnym składowisku odpadów stałych w Koszarówce wprowadzono, na podstawie kalkulacji PUK z dnia 28.10.2007r., z dniem 1 stycznia 2008r. nowe stawki opłat za składowanie niesegregowanych odpadów komunalnych w wysokości brutto **140,00 zł /Mg.**

Kalkulacja ta zawierała następujące składniki kosztowe: xxx,

Przy założeniu średniej miesięcznej ilość przyjmowanych odpadów komunalnych w 2006r. i I , II , IIIkw. 2007 tj. 532 Mg koszt przyjęcia jednej tony odpadów na składowisko w Koszarówce bez opłaty Marszałkowskiej wyniósł netto **xxx zł /tonę.**

Dowód : karta 642

Analiza raportów bilansowo – wartościowych wystawionych przez PUK na odbiór odpadów pochodzących z terenu Gminy Grajewo i Miasta Grajewo w wysypisko w Koszarówce w roku 2007r. wykazała, że struktura dostawców odpadów komunalnych jest następująca:

Tabela 1 zawiera zestawienie wszystkich grup dostawców odpadów na wysypisko w Koszarówce, ilość odpadów dostarczonych przez każdą grupę w roku 2007, wielkość grupy wskazującą ile indywidualnych dostawców jest w grupie oraz udział procentowy wyliczony wg ilości dostarczonych odpadów komunalnych.

Tabela 1

Grupa dostawców	Ilość w Mg	Wielkość grupy	Udział% *
Opadów komunalnych			
I. Dostawcy indywidualni – osoby fizyczne	150,00	330	2,4
II. Przedsiębiorcy- dostawcy indywidualni	607,38	55	9,7
III. Przedsiębiorcy- zbiorowi dostawcy:			
1.Urząd Gminy w Grajewie Zakład Komunalny w Wierzbowie	501,00	1	8,0
2. PUK Sp. z o.o. w Grajewie	4.092,22	1	65,0
3.PU- H „MPO” w Białymstoku	889,72	1	14,2
Razem	6.240 ,32		100,0

Udział * procentowy dostawców obliczony wg ilości odpadów komunalnych dostarczonych na wysypisko w Koszarówce

Analiza w/w tabeli wskazuje, że dostawcą, który zwoził w 2007r. na wysypisko w Koszarówce największą wagowo ilość odpadów komunalnych pochodzących z terenu Miasta i Gminy Grajewo jest PUK Sp. z o.o., który dostarcza 65 % odpadów komunalnych. Wyliczenie to uwzględnia bardzo liczną ilościowo grupę dostawców indywidualnych – osób fizycznych- producentów odpadów, jednakże w sumie ciężar odpadów komunalnych przez nich dostarczanych wynosi zaledwie 2,4 % w stosunku do ogółu odpadów komunalnych.

Jednocześnie Prezes UOKIK przyjął wyjaśnienia PUK w Grajewie (pismo z dnia 25.01.2008 oraz 13.11.2008r.) i na tej podstawie ustalił, że w 2007r. PUK w Grajewie wwożąc odpady komunalne od właścicieli nieruchomości na wysypisko w Koszarówce obciążał te odpady opłatą w wysokości 43,11 zł/MG netto. Opłata ta nie zawierała w sobie wszystkich składników kosztowych PUK. Wg wyjaśnień PUK nie uwzględniono w niej kosztów ogólnych, które są liczone od sprzedaży, kosztów własnego sprzętu do równania i ugniatania masy odpadów, kosztów zasypywania piaskiem, zysku oraz kosztów segregacji odpadów . Opłata ta pokryła pełen koszty „opłaty marszałkowskiej,„. Natomiast kwota pozostała pokrywa koszty: plac, ZUS koszty wydziałowe, wynajem kompaktora, energii podatku, usług geodezyjnych,

analizy wody, ubezpieczenia materiałów biurowych, środków czystości, wody, dzierżawy składowiska – co dają łącznie kwotę 27,40 zł/Mg.

Natomiast w roku 2008 PUK w Grajewie obciąża wwożone przez siebie odpady stałe na składowisko kwotą 111,85 zł/MG netto. Również opłata pobierana od wwożonych przez PUK na wysypisko odpadów stałych w roku 2008 tj. 111,85 zł netto pokrywa pełne koszty „opłaty marszałkowskiej”. Zatem kwota netto kosztów obciążających PUK za wwożoną 1 tonę odpadów komunalnych bez opłaty marszałkowskiej wynosi 36,85zł .

Dowód : karta 113, 637-638, 642

Tabela 2 zawiera zestawienie 2 stawek netto jakie stosował PUK na wysypisku w Koszarówce w roku 2007 i 2008 (1 - stosowana wobec wszystkich dostawców odpadów poza PUK, 3 - wobec odpadów wwożonych przez PUK), 2 - stawki opłaty marszałkowskiej w roku 2007 i 2008 oraz wskaźniki procentowego wzrostu w/w stawek w roku 2008 w porównaniu z rokiem 2007.

Stawka netto za wwóz i składowanie odpadów netto bez opłaty marszałkowskiej w zł/Mg	2007	2008
1. Ustalona uchwałą RM Grajewa	61,71	65,00
Procentowy wzrost tej opłaty w stosunku do opłaty w roku poprzednim bez opłaty marszałkowskiej	-	5,31%
2. Opłata marszałkowska	15,71	75,00
Procentowy wzrost opłaty marszałkowskiej w stosunku do opłaty w roku poprzednim	-	79%%
3. Opłata obciążająca odpady wwożone przez PUK	27,40	36,85
Stosunek opłaty 1 do opłaty 3	2,25	1,76

Porównując w Tabeli 2 poziom opłat za składowanie odpadów pobieranych przez PUK od przedsiębiorców (1) z poziomem opłat pobieranych przez PUK za wwożone przez siebie odpady komunalne (3) stwierdzić należy, że w 2007r. pierwsze z tych opłat były na poziomie 2,25 razy wyższe, zaś w 2008r. 1,76 razy wyższe od opłat nr 3. Tabela obrazuje również procentowy wzrost opłaty marszałkowskiej oraz opłaty za składowanie odpadów na wysypisku w Koszarówce w 2008r. w porównaniu do 2007r. i wskazuje, że w roku 2008 opłata za składowanie odpadów (bez opłaty marszałkowskiej) pobierana od przedsiębiorców wzrosła o 5,31% w porównaniu z rokiem 2007, gdy w tym samym okresie opłata marszałkowska wzrosła o 79%.

II . Ustalenia prawne i faktyczne rynku wywozu i składowania odpadów

Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych Sp. z o.o. w Grajewie świadczy na terenie Gminy Miejskiej Grajewa usługi w zakresie wywozu odpadów komunalnych w warunkach konkurencji.

Prezes UOKiK ustalił, że konkurentami PUK na terenie Gminy Miejskiej Grajewo na rynku wywozu odpadów komunalnych są następujące podmioty uprawnione do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz świadczące te usługi z tego terenu:

1. PUH „MPO” sp. z o.o. w Białymstoku, który zwozi odpady zarówno z terenu Gminy Grajewo jak i Gminy Miejskiej Grajewo.
2. „ASTWA” Sp. z o.o. w Białymstoku. Przedsiębiorca ten w 2007r miał zawartą jedną umowę na wywóz odpadów z dworca PKP w Grajewie, a w jego imieniu usługę tą wykonuje PU- H „MPO” Sp. z o.o. w Grajewie.

Wbrew twierdzeniom PUK w Grajewie w 2007r. jego konkurentem na w/w rynku nie był wskazany przez PUK w Grajewie „PUK Czyścioch – bis” Sp. z o. o., który pomimo posiadanego zezwolenia, do daty wydania decyzji nie podjął działalności na terenie Grajewa.

3. Dodatkowo konkurentem PUK na terenie Gminy Grajewo jest Zakład Usług Komunalnych w Wierzbowie, będący zakładem komunalnym Gminy Grajewo.

Dane porównawcze dotyczące warunków wykonywania działalności w zakresie wywozu odpadów na terenie Gminy Miejskiej w Grajewie oraz Gminy Grajewo w 2007r. przez w/w przedsiębiorców przedstawia zamieszczona poniżej Tabela 3. Tabela ta uwzględnia jedynie przedsiębiorców zwanych w Regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Miejskiej Grajewo „podmiotami uprawnionymi”. Przez „podmiot uprawniony” zgodnie z definicją podaną w w/w dokumencie, należy rozumieć przedsiębiorstwa będące gminnymi jednostkami organizacyjnymi lub podmiotami posiadającymi wydane przez burmistrza miasta ważne zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie:

- a/ odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości;
- b/ opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych;
- c/ ochrony przed bezdomnymi zwierzętami;
- d/ prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierząt w całości i części. Tabela zatem nie uwzględnia podmiotów (przedsiębiorcy, osoby fizyczne) które wożą odpady przez siebie wytworzone.

Uchwałą Nr XL/235/06 Rady Miasta Grajewo z dnia 30 maja 2006r. wprowadzono Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy miejskiej Grajewo ⁵, który stanowił m. in., że:

-koszty usunięcia odpadów komunalnych, z wyłączeniem wyselekcjonowanych odpadów opakowaniowych, oraz koszty opróżnienia zbiorników bezodpływowych i przydomowych oczyszczalni ścieków ponoszą właściciele nieruchomości.

Dowód : karta 543-560

⁵ J.w.

Tabela 3

LP	Przedsiębiorca	Cena usługi odbioru odpadów w zł (transport + składow.	Ilość odpadów przekazana na wysypisko w Koszarówce	Udział w % w roku 2006	Udział w % w roku 2007
1	Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych Sp. z o.o. w Grajewie	SM 110 ¹ - 5,50 zł – umowa SM 110- 7,50 -bez umowy SM 110 – 4,50 zł selekt. zbiórka odpadów Wywóz pojemników PA 1100 ² - 24,30-27,00 KP 5 ³ – 30,00 zł /m ³ KP 7 ⁴ - 40,00 /m ³	2006- 2486,905 Mg 2007r. 4 457,92 Mg	64,7%	69,8%
2	PUH „MPO” Sp. z o.o. w Białymstoku	SM-110, MGB-120- 5 zł +7%vat MGB -240 – 10,00 + 7%vat większe poj. 260,50/m ³ =7%vat	2006r:-814 Mg 2007 – 1 377,50 Mg	21,1%	21,58%
3	PU-A „Astwa Sp. z o.o. w Białymstoku	29zł / 1 m ³	2006r. -8,4 m ³ =1,26 Mg 2007r. - 6,3 m ³ = 0,94 Mg	0,03 %	0,01 %
4.	Zakład Usług Komunalnych w Wierzbowie	SM 0110. MGB-120 – 5 zł +7 % VAT MGB 240 -10 zł 7 % VAT	2006r. – 540,08 Mg 2007r. - 540,08 Mg	14,6 %	8,5 %
	Razem		2006 - 3842,24 Mg 2007- 6376,44 Mg	100 %	100%

1. jednorazowe opróżnienie pojemnika SM 110 o pojemności 110 l na podstawie umowy
2. jednorazowe opróżnienie pojemnika PA 1100 o poj. 1100 l
3. pojemnik KP 5 o pojemności 5 m³ – cena za wywóz nieczystości stałych
4. pojemnik KP 7 o pojemności 7 m³ – cena za wywóz gruzu budowlanego.

Analiza przeprowadzona przez organ antymonopolowy, dotycząca udziału jaki zajmuje PUK na rynku wywozu odpadów komunalnych pochodzących z terenu Miasta Grajewo i Gminy Grajewo, na podstawie ilości wwożonych odpadów, można zasadnie stwierdzić, że procentowy udział PUK w rynku wywozu i transportu odpadów z terenu Miasta Grajewo wynosił w 2007r. prawie 65 %, w roku 2008 już prawie 70 %.

Tabela 4 zawiera zestawienie warunków świadczenia usługi wywozu i składowania odpadów przez PUK w Grajewie w latach 2004r. 2004-2008r. tj. cen za odbiór i wywóz odpadów z nieruchomości na terenie Gminy Miejskiej Grajewo z pojemników, jak również wynika z niej, o ile procent wzrosły ceny usług w 2007 wobec 2006 oraz w 2008 wobec 2007.

Usługa	Cena brutto za sztukę w 2004-2006	Cena brutto w 2007	Wzrost ceny 2006/2007	Cena brutto w 2008	Wzrost ceny 2007/2008
Pojemnik SM-110	4 zł	4,50 zł * 5,50 zł ** 7,50 zł ***	37,5%	8zł** 10,00 zł***	45,45% 33,33%
Pojemnik PA 1100	20,90zł -24 zł ****	24,30 zł – 27zł	11,8%	35 zł	40%
Dzierżawa pojemnika PA 1100		27,20 zł	-	27,20 zł	0%
Ręczny załadunek 1m ³	34,31 zł	40,00 zł	16,5%	70 zł	75%
Kontener KP 5 i KP 7	Usługa nie oferowana	30,00zł/m ³ za wywóz nieczystości stałych 40,00zł/m ³ za wywóz gruzu	-	60,00zł/m ³ za wywóz nieczystości stałych 60,00zł/m ³ za wywóz gruzu	100%

*dla osób z którymi jest podpisana umowa i które prowadzą selektywną zbiórkę odpadów w wymaganej ilości

** dla osób z którymi jest podpisana umowa

*** dla osób z którymi nie jest podpisana umowa bądź też wywóz jest wywozem pozaplanowym

**** w zależności od częstotliwości wywozu

Pojemniki SM 110 udostępniane są w ilości 1 sztuka dla osób podpisujących umowę nieodpłatnie.

Pojemniki PA 1100 udostępniane są nieodpłatnie tylko firmom i osobom u których występuje duża częstotliwość wywozu.

PUK w Grajewie nie posiada kalkulacji opłaty za wywóz odpadów stosowanej od 2004r.

Dowód : karty 40,41,

Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych Sp. z o.o. w Grajewie świadczy również usługi wywozu odpadów od zarządzającymi obiektami wielorodzinnymi wg cen ryczałtowych, które wynikają z: wygranych przetargów ogłaszanych przez zarządzających, wieloletnich umów sięgających poza rok 2004 lub też negocjacji ofertowych prowadzonych z zarządzającymi nieruchomościami. Kalkulację ceny dla usługi dla podmiotów takich jak np. Wspólnoty Mieszkaniowe, Spółdzielnie Mieszkaniowe PUK opracowała biorąc pod uwagę głównie liczbę mieszkańców danych zasobów.

PUK w Grajewie ma podpisane na terenie Grajewa :

- 119 umowy na wywóz odpadów komunalnych z firmami;
 - 33 umowy na wywóz odpadów komunalnych ze Wspólnotami Mieszkaniowymi, Spółdzielniami Mieszkaniowymi;
 - 13 umów na wywóz odpadów komunalnych ze szkół, przedszkoli, domów pomocy społecznej;
 - pozostałe to umowy z osobami indywidualnymi.
- Dowód :karta 39-41

Wg sporządzonej przez PUK w Grajewie w 2007 r. kalkulacji opłaty za odbiór i transport odpadów komunalnych w pojemnikach PA 1100 uwzględniającej koszt składowania na składowisku, koszt prowadzenia selektywnej zbiorki odpadów i koszt udostępnienia pojemnika, sporządzonej przez PUK w Grajewie, koszt **jednokrotnego wywozu pojemnika PA 1100- wynosi xx zł brutto .**

Dowód : karta 49

W 2007r. kalkulacja opłaty za odbiór i transport odpadów komunalnych od odbiorców indywidualnych uwzględniająca koszt składowania na składowisku i koszt udostępniania pojemnika na odpady SM 110 o pojemności 0,11 m³ wykazała koszt **za jednokrotny wywóz pojemnika SM 110-xxx zł brutto.**

Dowód : karta 50-51

Jak wynika z analizy materiału dowodowego, PUK w Grajewie stosuje odrębny system opłat za usługę wywozu odpadów komunalnych pochodzących od tzw. podmiotów zbiorczych takich jak Wspólnoty Mieszkaniowe, Spółdzielnie Mieszkaniowe, Zakład Administracji Domów Mieszkalnych Grajewie. Opłata za wywóz i transport na miejskie składowisko odpadów komunalnych wynosiła w 2007r. **- xxxx zł/ m³ lub xx zł od osoby miesięcznie.**

Według takiej PUK świadczy usługi dla 33 innych podmiotów.

Kalkulację do w/w opłaty PUK przedstawił w związku z przetargiem, który ogłosił Zakład Administracji Domów Mieszkalnych w Grajewie (ZADM). ZADM wyodrębnił ze swoich zasobów wspólnoty mieszkaniowe i zasoby komunalne i ogłosił w dniu 31.05.2007r. kolejny przetarg na usługi wywozu odpadów komunalnych tylko z tych zasobów. W zamówieniu ZADM określił przedmiot zamówienia na 160 m³ miesięcznie a na całość zamówienia przeznaczył kwotę 60 000,00 zł .

Liczba osób mieszkających w w/w zasobach objętych w/w usługą to około 920 osób .

PUK w Grajewie w odpowiedzi na przetarg ogłoszony przez Zakład Administracji Domów Mieszkalnych w Grajewie w zakresie świadczenia usług wywozu nieczystości stałych z zasobów komunalnych od 1.06.2007 do 30.06.2009r. złożył ofertę, w której za całość wykonania przedmiotu zamówienia zaoferował kwotę brutto w wysokości 55.200 zł.

Drugą ofertę złożyło MPO.

Zakład Administracji Domów Mieszkalnych w Grajewie rozstrzygając przetarg wybrał ofertę PUK w Grajewie.

Porównanie oferty Puk ii MPK zestawiono poniżej w Tabeli 5

Warunki ZADM		Oferta MPK Białystok	Oferta PUK Grajewo
wartości zamówienia założeniu: - 160 m ³ miesięcznie - 920 osób	całości przy	115 200 zł/rok 9 600 zł./miesiąc - 60,00 zł/ m ³ - 10,43 zł od osoby	55 200 zł/ rok 2 208,00 zł./miesiąc - 13,80 zł/ m ³ - 2,40 zł od osoby

W wyniku zaoferowania w/w ceny usługi PUK wygrał w 2007r. przetarg na świadczenie usług wywozu odpadów komunalnych z zasobów Zakładu Administracji Domów Mieszkalnych w Grajewie. Jakkolwiek przetarg ten został unieważniony, ZADM powierzył PUK świadczenie usług wywozu odpadów komunalnych od 1 czerwca 2007r. **po cenach xx zł/m³ i xx zł miesięcznie od osoby eliminując w ten sposób MPO w Białymstoku.**

Cena usługi wywozu i transportu odpadów komunalnych świadczonej na rzecz ZADM w latach 2005 - 2007 kształtowała się w sposób przedstawiony w tabeli nr 6. Tłustym drukiem zaznaczono cenę przyjętą przez ZADM, a drukiem normalnym propozycję ceny drugiego oferenta.

Tabela 6

	2005 1/ 01.01.05 do 30.10.05 2/1.11.05 do 31.12.2005	2006	Wzrost 2005/2006	Od maja 2007	wzrost 2006/2007
MPO w Białymstoku		13,50zł / m³ 2,25 zł /1 os/mies	-1,25% 0,9 %	60,00 zł/ m ³ 10,43 zł od osoby	344% 363%
PUK w Grajewie	1/ 13,50zł/m³ 2,21z ł/os/mies 2/ 13,67 zł/m³ 2,23zł/m³	15,48 zł/m ³ 2,58 zł/1os/mies	13% 15%	13,80zł/m³ 2,40zł/os/mies	- 12% -7,5 %

Dowód : karta 120

Jak wynika z tabeli 6 cena usługi zaoferowanej w 2007r. do przetargu przez PUK w stosunku do ceny zaoferowanej przez PUK w 2006r. zmniejszyła się odpowiednio o 12 % (za 1 m³) i o 7,5 % (osoba / miesiąc). Jednocześnie oferta MPO z 2007r. była wyższa odpowiednio o 344% (za 1 m³) i o 363 % (osoba / miesiąc) w stosunku do ceny stosowanej poprzednio tj. w 2006r.

Według ceny oferowanej w w/w przetargu PUK świadczy usługi dla 33 innych podmiotów – wspólnot mieszkaniowych .

Przedstawiona przez PUK kalkulacja kosztów wywozu odpadów komunalnych na podstawie której złożono ofertę do przetargu ogłoszonego przez ZADM w Grajewie oparta jest na założeniach :

-szacowana ilość produkowanych odpadów komunalnych na jedną osobę rocznie - 1,1 m³ na podstawie 2006r. tj - 4 085 Mg/rok : 22 700 osób=0,18 Mg/rok/1 osobę 0,18Mg/rok/osobę :1,1 m³/rok/osobę = 0,164 Mg/m³ , gdzie - cena brutto wywozu 1 m³ odpadów komunalnych 24,55 zł (27 zł brutto za 1,1 m³) i 4 085 Mg – to całkowita ilość odpadów komunalnych w Grajewie w 2006r.

Jedynie uwzględnione przez PUK pozycje kosztowe to :

-xxx

Koszt wywozu roczny od 1 osoby 28,50 zł/rok : 12 miesięcy = xxx zł miesięcznie

Dowód : karta 123

Prezes UOKIK zważył co następuje:

Zgodnie z treścią art. 4 pkt 1 ustawy o ochronie (...) pod pojęciem „przedsiębiorca”, rozumie się przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2007 r. Nr 155 poz. 1095). Art. 4. ust. 1. tej ustawy stanowi, że przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna nie będąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną - wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą. 2. Za przedsiębiorców uznaje się także wspólników spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej) a także m.in. osobę prawną organizującą lub świadczącą usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o działalności gospodarczej.

Wymieniony przepis, w zakresie w jakim odwołuje się do świadczenia usługi o charakterze użyteczności publicznej, obejmuje swoją dyspozycją także PUK w Grajewie, z uwagi na :

- art. 7 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. 2001 Nr 142 poz. 1591 ze zm.), który nałożył na gminy obowiązek zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty m.in. w zakresie utrzymania czystości i porządku oraz wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych ;

- art. 3 ust. 2 pkt 2b ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn.Dz.U.2005 Nr 236 poz. 2008) do obowiązkowych zadań gminy zalicza utrzymanie czystości i porządku. Gminy mają obowiązek zapewnić czystość i porządek na swoim terenie oraz tworzyć warunki niezbędne do ich utrzymania, w szczególności tworząc warunki do wykonywania prac związanych z utrzymaniem czystości i porządku lub zapewniając wykonanie tych prac przez tworzenie odpowiednich jednostek organizacyjnych . .

- art. 16 a pkt 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o *odpadach* (Dz.U. 2007 Nr 39 poz. 251 z późn. zm.) który do zadań gminy zalicza zapewnianie budowy, utrzymania i eksploatacji własnych lub wspólnych z innymi gminami lub przedsiębiorcami instalacji i urządzeń do odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych albo zapewnienie warunków do budowy, utrzymania i eksploatacji

instalacji i urządzeń do odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych przez przedsiębiorców.

Ponieważ Miasto Grajewo realizuje swoje zadania własne w zakresie utrzymania czystości i porządku oraz wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych przy pomocy spółki komunalnej Przedsiębiorstwa Usług Komunalnych w Grajewie, PUK przysługuje przymiot przedsiębiorcy, w rozumieniu art. 4 ust.1 ustawy o ochronie (...). Nie budzi więc wątpliwości, że PUK podlega przy wykonywaniu opisanej wyżej działalności rygorom prawa antymonopolowego i działania tej spółki podlegają ocenie w aspekcie naruszenia zakazu stosowania praktyk ograniczających konkurencję.

I.

PUK w Grajewie postawiono w niniejszym postępowaniu zarzut nadużywania pozycji dominującej na rynku składowania odpadów komunalnych w Koszarówce, w zakresie cen usług stosowanych za składowanie odpadów, co może skutkować przeciwdziałaniem ukształtowania się warunków niezbędnych do rozwoju konkurencji na rynku wywozu odpadów i stanowić praktykę z art. 9 ust 1 i 2 pkt. 5 ustawy wskazanej wyżej.

Na wstępie należy wskazać, iż dla stwierdzenia praktyk określonych w art. 9 ustawy o *ochronie konkurencji i konsumentów* (zwanej dalej: Ustawą o ochronie (...)) muszą zostać spełnione łącznie następujące przesłanki:

1. naruszenie interesu publicznoprawnego,
2. posiadanie przez przedsiębiorcę pozycji dominującej na rynku krajowym lub lokalnym,
3. nadużywanie przez przedsiębiorcę pozycji dominującej na rynku.

1. Naruszenie interesu publicznoprawnego,

Podstawą do zastosowania przepisów Ustawy o ochronie (...), w świetle jej art. 1 ust. 1, jest zagrożenie lub naruszenie przez przedsiębiorcę interesu publicznoprawnego.

W wyroku z dnia 24 stycznia 1991 r. w sprawie Amr 8/90 (Wokanda 1992/2/39) Sąd Antymonopolowy stwierdził, że do postępowania w sprawach o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym kwalifikują się tylko takie sprawy, w których podmiot gospodarczy, w następstwie stosowania zakazanych praktyk monopolistycznych, narusza interes publicznoprawny w zakresie rozwoju konkurencji, ochrony podmiotów narażonych na stosowanie takich praktyk oraz ochrony interesu konsumentów. W orzeczeniu tym podkreślono, że naruszenie interesu publicznoprawnego może mieć przykładowo miejsce, gdy skutkami działań sprzecznych z ustawą dotknięty jest "szerszy krąg uczestników rynku", a nie jeden podmiot. Podobne stanowisko w tej kwestii zajmuje Sąd Najwyższy (por. przykładowo uzasadnienia wyroków z dnia 29 maja 2001 r. w sprawie I CKN 1217/98, OSNC 2002 r., z. 1, poz. 13, czy wyrok z dnia 28 stycznia 2002 r., I CKN 112/99, OSNC 2002 r., z. 11, poz. 144). Zgodnie natomiast z wyrokiem Sądu Najwyższego z dnia 24 lipca 2003 r. w sprawie I CKN 496/01 (Dz.Urz.UOKiK

2004/1/283) „Użytego w tych orzeczeniach sformułowania: "dotknięcie skutkami działań" sprzecznych z ustawą antymonopolową, nie można jednak rozumieć w sposób wąski i mechaniczny, jako tylko bezpośredniego pokrzywdzenia kontrahenta monopolisty. Trzeba tu oceniać całość negatywnych skutków działań monopolisty na określonym rynku (rynek relewantny), kierując się ogólnymi celami obu ustaw antymonopolowych. (...) Ochrona konkurencji polega na przeciwdziałaniu monopolizacji rynku, rozumianej jako narzucanie przez podmiot dominujący warunków umownych niekorzystnych dla jego kontrahentów. Ochrona ta nie ogranicza się przy tym do sytuacji, kiedy doszło już do pokrzywdzenia kontrahenta przez monopolistę, lecz obejmuje także istnienie samego stanu realnego zagrożenia dla zasad swobodnej konkurencji. Stan takiego potencjalnego zagrożenia jest bowiem oceniany z punktu widzenia interesu publicznego w obu ustawach jako stan niewłaściwy, a tym samym niedopuszczalny.”

Podzielając stanowisko Sądu Najwyższego w tym zakresie, należy stwierdzić, że postępowanie antymonopolowe w niniejszej sprawie niewątpliwie toczyło się w interesie publicznym.

Strona niniejszego postępowania jest dzierżawcą i administratorem składowiska odpadów w Koszarówce oraz prowadzi działalność polegającą na odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Gdyby potwierdził się, postawiony PUK w Grajewie, zarzut nadużywania pozycji dominującej na rynku składowania odpadów komunalnych, poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstaniu lub rozwoju konkurencji na konkurencyjnym rynku odbioru odpadów w mieście Grajewie, to w konsekwencji działania PUK oddziaływały by na interesy wszystkich dostawców odpadów na terenie Miasta Grajewo w formie praktyk antykonkurencyjnych. Zarzucane PUK działania mogą zmniejszać konkurencję na rynku wywozu odpadów prowadząc do eliminacji z tego rynku podmiotów – konkurentów PUK – nie wskutek stosowania reguł konkurencji, lecz wskutek stosowania przez PUK praktyk ograniczających konkurencję. Działania takie godzą nie tylko w konkurencję jako taką, ale w efekcie zawsze odbijają się negatywnie na konsumentach jako ostatnim ogniwie obrotu gospodarczego. Działania PUK spowodować mogą bowiem spadek zleceń dla konkurentów PUK, a nawet ich wypadnięcie z rynku. PUK działający w takiej sytuacji bez otoczenia konkurencyjnego pozbawiony będzie jednocześnie nacisku na podwyższanie standardu własnych usług i obniżanie cen. Efekty takich działań odczuje cała społeczność lokalna, która może zostać pozbawiona możliwości wyboru optymalnej dla siebie oferty.

2. Pozycja przedsiębiorcy na rynku lokalnym.

Zgodnie z art. 4 pkt 9 ustawy o ochronie (...), przez pojęcie rynku właściwego rozumie się rynek towarów, które ze względu na 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. Przy czym przez towary należy rozumieć zarówno rzeczy, jak energię, papiery wartościowe i inne prawa majątkowe, usługi a także roboty budowlane. Na rynek właściwy składa się rynek produktowy oraz rynek geograficzny. Niezbędnym elementem rynku geograficznego jest jego wymiar geograficzny, oznaczający konieczność wyznaczenia obszaru, na którym warunki konkurencji, mające zastosowanie do określenia towarów są jednakowe dla

wszystkich konkurentów. Definicja ustawowa odnosi rynek geograficzny do obszaru na którym „ze względu na ich (towarów) rodzaj i właściwości, istnienie barier dostępu do rynku, preferencje konsumentów, znaczące różnice cen i koszty transportu , panują zbliżone warunki konkurencji(art. 4 pkt. 9 ustawy).

Zgodnie z orzecznictwem antymonopolowym, należy dążyć do możliwie wąskiej segmentacji rynku. Wąskie wyodrębnienie rynku właściwego w sprawie wyznacza bowiem poziom dominacji skarżonego przedsiębiorcy i zarazem wskazuje ograniczenia, jakie stwarza ma ustawa antymonopolowa (wyrok SOKIK z dnia 4 października 1993r. sygn. akt. XVII Amr 29/93).

W rozpatrywanej sprawie, w związku z w/w zarzutem postawionym PUK w Grajewie wyodrębniono jako rynek produktowy rynek usług składowania odpadów komunalnych.

Natomiast rynkiem właściwym w ujęciu geograficznym, jest obszar Gminy Miejskiej Grajewo i Gminy Grajewo.

Jak wynika ze strategii rozwoju Miasta Grajewo na lata 2007 – 2011⁶ jedyne wysypisko odpadów komunalnych na potrzeby Miasta Grajewo i Gminy Grajewo zlokalizowane jest na terenie wsi Koszarówka i innego miejsca składowania odpadów Miasto nie zapewnia.

Właścicielem obiektu jest Miasto Grajewo, a jego administratorem jest PUK sp. z o.o. w Grajewie.

Ograniczenie rynku właściwego do terenu Gminy Miejskiej Grajewo i Gminy Grajewo jest konsekwencją wskazanych wyżej obowiązków jednostki samorządu terytorialnego wynikających z art. 7 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym, z art. 16 a pkt 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o *odpadach* oraz porozumienia komunalnego zawartego pomiędzy Miastem a Gminą Grajewo. Uznać należy, że na tak określonym obszarze panują w zakresie usług składowania odpadów komunalnych jednolite warunki konkurencji .

Zatem rynek właściwy w sprawie to rynek usług składowania odpadów komunalnych pochodzących z terenu Miasta i Gminy Grajewo.

W bezpośrednim związku z rynkiem składowania odpadów komunalnych z terenu Miasta Grajewo pozostaje rynek świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu Miasta i Gminy Grajewo. Świadczenie usług w powyższym zakresie jest bowiem całkowicie uzależnione od możliwości składowania odpadów na składowisko wymienione w stosowanym zezwoleniu a wydanym przez właściwy organ.

Z kolei art. 4 pkt 10 Ustawy o ochronie (...) określa pozycję dominującą jako pozycję przedsiębiorcy, która umożliwi 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 %.

⁶ <http://um-grjewo.pbip.pl>

Obowiązek utrzymania i eksploatacji składowiska odpadów Gmina Miejska Grajewo wykonuje za pośrednictwem Spółki, w której posiada 100% udziałów.

Zatem PUK w Grajewie, jako administrator jedyne wysypiska służącego potrzebom Miasta i Gminy Grajewo, zajmuje na rynku składowania odpadów pochodzących z w/w terenu pozycję monopolistyczną, która jest kwalifikowaną formą pozycji dominującej.

3. Nadużywanie pozycji dominującej z art. 9 ust.1 i 2 pkt. 5 ustawy o ochronie (...).

Samo posiadanie pozycji dominującej nie jest zakazane. Zakazane jest dopiero jej nadużywanie, przejawiające się w stosowaniu zakazanych praktyk ograniczających konkurencję.

Dla stwierdzenia stosowania przez PUK zarzucanej mu praktyki ograniczającej konkurencję w zakresie cen za przyjmowanie odpadów komunalnych na wysypisko w Koszarówce konieczne jest udowodnienie spełnienia przesłanek wynikających z art. 9 ust.2 pkt. 5 ustawy o ochronie (...), do których należy:

- podjęcie przez niego działań (w postaci czynności lub zaniechania) przeciwdziałających ukształtowaniu się warunków do powstania lub rozwoju konkurencji.

Z analizy pozycji rynkowej PUK w Grajewie wynika, że posiadając pozycję monopolistyczną na rynku składowania odpadów komunalnych w Koszarówce PUK w Grajewie może ją wykorzystywać i wpływać na ograniczenie wolnej konkurencji na rynkach współzależnych, jakimi są rynek usług odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie Miasta i Gminy Grajewo.

PUK bowiem jest nie tylko administratorem gminnego składowiska, ale również prowadzi działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na podstawie art. 7 ust.5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

O tym, że nadużycie pozycji dominującej może skutkować ograniczeniem konkurencji nie tylko na rynku, na którym przedsiębiorca posiada taką pozycję, ale także na innych rynkach wypowiedziało się już niejednokrotnie orzecznictwo antymonopolowe (por.: wyroki Sądu Antymonopolowego z dnia 12 lutego 1993 r., sygn. akt XVII Amr 33/92 i z dnia 11 grudnia 2000 r., sygn. akt XVII Ama 45/00).

Teoria dwóch rynków zależnych została również 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 niniejszej sprawie, w której – jak zostanie wykazane w dalszej części decyzji – wykorzystując pozycję dominującą na lokalnym

ryнку składowania odpadów komunalnych z terenu Miasta i Gminy Grajewo, PUK oddziałuje na ukształtowanie warunków rozwoju konkurencji na innym rynku produktowym, tj. rynku wywozu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu Miasta i Gminy Grajewo.

Okolicznością bezspornie ustaloną w sprawie, bowiem PUK przyznał fakt, że wwożąc odpady komunalne z terenu Miasta Grajewo na składowisko w Koszarówce nie obciąża ich w całości kosztami składowania odpadów komunalnych, które obciążają odpady wwożone przez innych przedsiębiorców na to składowisko. Takie działanie, w ocenie Prezesa UOKiK, przeciwdziała ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji na lokalnym rynku wywozu odpadów komunalnych z terenu Miasta Grajewo i wobec tego stanowi naruszenie **art. 9 ust. 2 ust. 5** ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów zakazuje nadużywania pozycji dominującej na rynku właściwym przez jednego lub kilku przedsiębiorców (art. 9 ust. 1 ww. ustawy), uznając takie działanie za praktykę ograniczającą konkurencję. Jednym z zakazanych przejawów nadużywania pozycji dominującej na rynku jest, stosownie do art. 9 ust. 2 pkt 5 niniejszej ustawy, przeciwdziałaniu ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji.

Określony w powoływanym przepisie zakaz nakłada na przedsiębiorców obowiązek takiego działania, by nie stwarzało to innym uczestnikom obrotu towarowego barier ograniczających ich możliwość skutecznego konkurowania w warunkach gospodarki rynkowej. Niniejsza praktyka ma więc charakter antykonkurencyjny i określa sytuację, w której przedsiębiorca posiadający pozycję dominującą na rynku negatywnie oddziałuje na stan konkurencji na innym rynku z nim powiązany .

Opłata za wywóz i transport odpadów komunalnych stosowana przez przedsiębiorców świadczących w/w usługi powinna w sobie zawierać koszty zbierania odpadów, ich transportu oraz koszty składowania na wysypisku w Koszarówce (opłatę za składowanie). Wysokość opłaty za składowanie odpadów na wysypisku w Koszarówce określona jest wydawanym corocznie Zarządzeniem Burmistrza Miasta Grajewo i jej składnikiem jest między innymi ustalona administracyjnie „opłata marszałkowska”. Opłatę za wywóz i transport odpadów komunalnych ponoszą, na podstawie art. 6 ust.1 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, właściciele nieruchomości, z których wywożone są odpady.

PUK w Grajewie jako dzierżawca składowiska odpadów w Koszarówce i jednocześnie, jak stwierdzono wyżej, jako podmiot świadczący usługi wywozu odpadów od właścicieli nieruchomości ma możliwość nie uwzględnienia w opłacie za wywóz odpadów komunalnych pobieranych od właścicieli nieruchomości wszystkich pozycji kosztowych opłaty za składowanie odpadów komunalnych na wysypisku w Koszarówce, które muszą ponosi inni przedsiębiorcy wwożący odpady komunalne na to wysypisko.

Przeprowadzone postępowanie potwierdziło, że PUK stosuje opisane wyżej działania. PUK pismem z dnia 25.01.2008 (karta 113) przyznał, że wwożąc w 2007r. odpady komunalne od właścicieli nieruchomości na wysypisko w Koszarówce obciążał je opłatą w wysokości 43,11 zł/MG netto zaś w 2008r. w wysokości 111,85 zł/Mg. Pismem z dnia 28.10.2008r. (karta 637) ponownie potwierdził, że jakkolwiek wszyscy dostawcy odpadów ponoszą jednolitą opłatę za składowanie odpadów, to opłata naliczana za wwożone przez PUK odpady komunalne nie zawierała w sobie wszystkich składników kosztowych PUK. Wg

wyjaśnień PUK nie uwzględniono w niej kosztów ogólnych, które są liczone od sprzedaży, kosztów własnego sprzętu do równania i ugniatania masy odpadów, kosztów zasypywania piaskiem, zysku oraz kosztów segregacji odpadów. Zatem z powyższego wynika, że PUK nie naliczał do opłaty za wywóz i transport odpadów części kosztów funkcjonowania składowiska, kosztów sortowania odpadów, którymi obciążał w opłacie za składowanie innych przedsiębiorców. Przyjmując, zgodnie z wyjaśnieniami PUK, że odprowadzał od gromadzonych odpadów pełną wysokość opłaty marszałkowskiej, to – jak wynika z tabeli nr 2- opłata za wwożone przez PUK odpady na wysypisko w roku 2007 (bez opłaty marszałkowskiej) była 2,25 razy mniejsza niż taka sama opłata obciążająca innych przedsiębiorców, zaś w 2008r. opłata ta była odpowiednio 1,75 razy mniejsza.

Dowodem na to, że PUK obciążał swoich konkurentów pełnymi stawkami opłat za wwożone na wysypisko odpady komunalne jest analiza „Raportów bilansowo – wartościowych asortymentów za 2007” z których wynika, że PUK innych przedsiębiorców wwożących odpady na wysypisko w Koszarówce tj, MPO w Białymstoku, ale również podmioty, które same zwożą produkowane przez siebie odpady obciążał w 2007r. opłatą będącą iloczynem ilości przywiezionych odpadów komunalnych oraz stawki opłaty za składowanie - 77,42 zł/MG netto (razem z opłatą marszałkowską) w wysokości ustalonej Zarządzeniem Burmistrza miasto Grajewo. Te same raporty wystawione dla PUK w Grajewie wskazują natomiast zamiast wartości netto i brutto pobranej opłaty jedynie ilość wykonanych kursów. Przyjmując podaną przez PUK wartość obciążenia wwożonych odpadów w roku 2007r jako kwotę 43,11 zł/MG netto, uznać należy, że PUK obciążył wwożone przez siebie odpady ogółem kwotą 176 415,60 zł netto, zaś gdyby zastosował taką samą stawkę jaką obciążał swoich konkurentów, powinna to być kwota ogółem 316 819,67 zł netto. PUK przyznał, że w roku 2008 stosował ten sam mechanizm, obciążając wwożone przez siebie odpady opłatą w wysokości netto 111,85 zł/Mg, w tym samym czasie stosując wobec swoich konkurentów opłatę netto w wysokości 140 zł/1 Mg. Wykazano zatem ponad wszelką wątpliwość, że PUK stosował na wwożone przez siebie odpady opłatę niższą niż opłata, którą obciążał swoich konkurentów – dostawców odpadów na wysypisku w Koszarówce.

Opłata za składowanie odpadów pobierana jest od przedsiębiorców (oraz podmioty indywidualne) w sytuacji, gdy zważone odpady znajdują się na wysypisku na rzecz administratora wysypiska. Podmiot świadczący usługi w zakresie wywozu i transportu odpadów, opłatę za składowanie odpadów - jako swój koszt, w kalkulowuje w stawkę opłaty za usługę wywozu odpadów. PUK w Grajewie jako podmiot świadczący usługi wywozu i transportu odpadów a jednocześnie administrator składowiska nie odprowadza opłaty za składowanie – z tego powodu w „Raportach bilansowo – wartościowych asortymentów za 2007” sporządzonych przez administratora wysypiska w Grajewie, PUK w Grajewie zamiast wartości pobranej opłaty ma ujętą jedynie ilość wykonanych kursów. Przedmiotowa opłata za składowania wpływa natomiast do kasy PUK w Grajewie jako składnik przychodu z tytułu pobranych opłat za wywóz i transport odpadów komunalnych pobranych od właścicieli nieruchomości. W konsekwencji zatem nie uwzględniania w opłacie za składowanie odpadów wwożonych na wysypisko przez PUK, wszystkich składników kosztowych funkcjonowania wysypiska, opłata za wywóz i transport odpadów była niższa. Wysokość tej opłaty nie uwzględniała tych kosztów składowania, których wg oświadczenia PUK, nie ujmuje on w kalkulacji opłaty za składowanie wwożonych przez siebie odpadów komunalnych.

Zatem, wskutek nieuwzględnienia w cenie usługi za wywóz i transport odpadów komunalnych wszystkich kosztów funkcjonowania składowiska, cena wywozu i transportu odpadów komunalnych oferowana przez PUK na konkurencyjnym rynku była niższa niż cena jego konkurentów, którzy musieli uwzględnić w kalkulacji pełną wysokość opłaty za składowanie.

Dowodem na powyższe jest, przedstawiona przez PUK kalkulacja opłaty za wywóz i składowanie odpadów komunalnych w przeliczeniu na 1 osobę miesięcznie wg której to opłaty PUK świadczy usługi w Grajewie dla grupy 33 dostawców odpadów. W ocenie Prezesa UOKIK, analiza tej kalkulacji, w kontekście wyjaśnień PUK świadczy o tym, że zastosowana opłata ryczałtowa miesięczna za wywóz odpadów jest niższa niż pełne koszty tej usługi.

ZADM – złożył zamówienie na wywóz 160 m³ odpadów miesięcznie od około 920 osób, określając wartość rocznego zamówienia na 60 000 zł,

W odpowiedzi PUK zaoferował świadczenie o wartości 55 200 zł/rok, co miesięcznie daje 2 208,00 zł.

Biorąc powyższe pod uwagę cena odbioru 1m³ odpadów oferowana przez PUK wyniosła - xxx i cenie xxx zł od osoby .

Kalkulacja PUK do oferowanej ceny, uwzględniała pełną opłatę za składowanie odpadów w wysokości brutto 82,84zł/ tonę. Zatem prawidłowo wnioskuje MPO Białystok, że sama opłata za składowanie 160 m³ odpadów komunalnych powinna wynieść 2236,7 zł miesięcznie (statystycznie 160 m³ odpadów stałych wynosi 170 kg/m³, co daje wielkość 27.200 kg= 27 ton.) . W sytuacji więc, gdy PUK oferuje za wywóz 160 m³ odpadów usługę w cenie, która nie pokrywa nawet kosztów składowania tych odpadów jasne jest, że cena tej usługi nie uwzględnia wszystkich jej kosztów. Prezes UOKIK kwestionuje kalkulację wywozu i składowania odpadów komunalnych w przeliczeniu na 1 osobę na rok 2007 sporządzoną przez PUK (karta 123.) jako zbyt ogólną i przez to nieczytelną (wymienione są jedynie pozycje płace z narzutami, koszt pojazdu z narzutami. Stwierdzić również należy, że nieuzasadnione jest, zdaniem Prezesa UOKIK, przyjmowanie założeń do kalkulacji opłaty za wywóz odpadów komunalnych z zasobów ZADM lub innego administratora zasobów wspólnych na podstawie danych liczbowych dotyczących :

- ilości odpadów odbieranych z całego Grajewa, skoro ZADM określił w zamówieniu ilość odpadów koniecznych do wywiezienia z jego zasobów;

- ilości osób „produkujących” odpady jako ilość mieszkańców Grajewa, skoro w zamówieniu ZADM określił wielkość zasobów na 920 osób, tym bardziej, że PUK w swoich wyjaśnieniach podawał, że ustala cenę ryczałtową w oparciu o wielkość zasobów mieszkaniowych każdego kontrahenta.

Dodatkowo, w/w tezę potwierdzają wnioski płynące z analizy cen przedmiotowej usługi stosowanych w ZADM w Grajewie od 2005r. Dane do tej analizy zamieszczone są w tabeli nr 6 . Wynika z niej jasno, że PUK w Grajewie zaoferował w przetargu w maju 2007r. cenę usługi wywozu 1 m³ odpadów o 12 % niższą jak cena oferowana przez PUK w przetargu w 2006r. i o 7,5 % niższą cenę za wywóz odpadów od 1 mieszkańca / miesiąc. W tym samym przetargu MPO zaoferowała cenę za wywóz 1 m³ odpadów o 344 % wyższą w stosunku do ceny poprzednio obowiązującej (przyjęta przez ZADM jako oferta MPO) i opłatę za wywóz w przeliczeniu na 1 mieszkańca wyższą o 363 % niż opłata stosowana poprzednio (również przyjęta przez ZADM jako oferta MPO).

Wskazać przy tym należy, że w 2007r. wzrost opłaty za składowanie odpadów, który, jak wskazano wyżej, musi być uwzględniony jako koszt w przedmiotowej opłacie wynosił 59,99%, przy czym wzrost samej „opłaty marszałkowskiej” wynosił 2,08

%. Również w 2008r. wzrost opłaty za składowanie w stosunku do roku 2007 był 80,83 % (przy wzroście samej opłaty marszałkowskiej o 377%) zaś opłata za wywóz odpadów komunalnych z ZADM nie uległa zmianie. Dane konieczne do takiej analizy zawiera tabela Nr 8 i 9 .

Tabela Nr 8 zawiera zestawienie całkowitej opłaty za składowanie odpadów netto w latach 2005-2008 oraz wskaźniki procentowego wzrostu tej opłaty.

Tabela 7

	2005	2006	2007	2008
Opłata całkowita netto za składowanie zł /Mg	47,00	48,39	77,42	140,00
Procentowy wzrost opłaty całkowitej w stosunku do opłaty w roku poprzednim	-	2,96%	59,99%	80,83%

Tabela 8 zawiera stawki opłaty marszałkowskiej z lata 2005-2008 oraz wskaźniki procentowego wzrostu tej opłaty.

Tabela 8

	2005	2006	2007	2008
Opłata marszałkowska	14,87	15,39	15,71	75,00
Procentowy wzrost opłaty marszałkowskiej w stosunku do opłaty w roku poprzednim	-	3,50%	2,08%	377%

Zatem analiza wzrostu opłaty za składowanie odpadów komunalnych również potwierdza tezę Prezesa UOKiK, że PUK nie uwzględnił w cenach zaoferowanych ZADM i całej grupie dostawców odpadów rozliczanych ryczałtowo pełnych kosztów opłaty za składowanie odpadów na wysypisku w Koszarówce.

Do takiego samego wniosku skłania analiza (dane tabela 5) wzrostu opłat stosowanych przez PUK w 2007 r. w porównaniu z 2006 za wywóz odpadów komunalnych w pojemnikach. Wzrost tych opłat w 2007r. wynosił 37 % (pojemnik SM 110), 11,8 % (pojemnik PA 1100) zaś w 2008r. wyniósł średnio 39,39 % za pojemnik SM 110 i 40 % za pojemnik PA 1100. Zatem w analizowanych przypadkach w 2008 r. wzrost opłat za wywóz odpadów komunalnych stosowanych przez PUK nie pokrył nawet kosztów wzrostu „opłaty marszałkowskiej”.

Prezes UOKiK wykazał zatem, że pobierana od 2007r. i w 2008r. przez PUK cena usługi wywozu i składowania odpadów, nie uwzględniała wszystkich składników kosztowych opłaty za składowanie odpadów, które musieli uwzględnić w stosowanych opłatach konkurenci PUK .

Stosując jednocześnie dwie stawki opłat za przyjmowanie odpadów na wysypisko tj. jedną oficjalną – ustaloną Zarządzeniem Burmistrza Miasta Grajewo i drugą niższą, bo pomniejszoną o niektóre składniki kosztowe, PUK zniekształca stan konkurencji na rynku wywozu i transportu odpadów. Wyższy koszt korzystania z wysypiska dotyka konkurentów PUK, którzy jednocześnie muszą mieć na uwadze niski koszt usług wywozowych świadczonych przez tę firmę. PUK – jako przedsiębiorca świadczący usługi wywozu i transportu odpadów utrzymuje ceny usług, które jak wykazało niniejsze postępowanie, są cenami poniżej kosztów, ponieważ nie uwzględniają wszystkich składników kosztowych tej usługi. Przedsiębiorca może pozwolić sobie na taki model działania ponieważ, jako monopolista i podmiot wielozakładowy może swobodnie kształtować z kolei stawki opłat za korzystanie ze składowiska odpadów w Koszarówce.

W ocenie Prezesa UOKIK, opisane wyżej działania PUK świadczą o świadomym działaniu tego przedsiębiorcy w kierunku zniekształcenia stosunków konkurencyjnych na rynku wywozu i transportu odpadów na rynku właściwym. Dowodem powyższego, jest wykazany fakt manipulowania kalkulacjami na wywóz odpadów w przetargu zorganizowanym przed ZADM. Przygotowując kalkulację na zaoferowaną cenę usługi wywozu odpadów z zasobów ZADM, PUK zaoferował cenę niższą za 1 m³ odpadów oraz za odbiór odpadów od 1 osoby/ miesiąc niż ceny, która oferował temu samemu kontrahentowi w roku poprzednim, pomimo wzrostu opłaty za składowanie w 2007r. o prawie 60 %. Cena przyjęta przez ZADM w roku 2007 wskutek przyjęcia oferty PUK była jedynie o 0,9 % (za 1m³) i o 7% (osobo/miesiąc) wyższa od ceny po jakiej PUK świadczył w ZADM w/w usługi w 2005r. pomimo, że opłata za składowanie odpadów wzrosła w 2007r. w stosunku do roku 2005 o 64 %.

W warunkach prawidłowego funkcjonowania konkurencji na rynku żadna firma nie mogłaby sobie pozwolić na tak znaczne zniżenie kosztów jednego z rodzajów świadczonych usług. Jednak PUK dysponuje atutem umożliwiającym swobodne kształtowanie cen – jest zarządcą wysypiska, tym samym z jednej strony ustala w zasadzie dowolnie opłaty za korzystanie z niego, a z drugiej prowadzi bardzo elastyczną politykę finansową . Będąc monopolistą w zakresie zarządu wysypiskiem, PUK posiada również prawie 70 % rynku wywozu odpadów na terenie Gminy Grajewo i Miasta Grajewo .

W ocenie Prezesa UOKIK, powyżej wykazano, że opisane działania PUK stwarzają taką sytuację rynkową, która utrudnia innym przedsiębiorcom wykonywanie konkurencyjnej działalności na rynku wywozu i transportu odpadów oraz uniemożliwia im zdobywanie nowych rynków w tym zakresie. Dowodem powyższego jest odrzucenie oferty MPO w Białymstoku w przetargu ogłoszonym przez ZADM w Grajewie wskutek zaoferowanego przez PUK niskiego poziomu cen, których nie mógł stosować sam MPO. Kwestionowane działanie PUK miało właśnie na celu obniżenie konkurencyjności innych przedsiębiorców chcących rozwijać działalność w zakresie wywozu odpadów komunalnych z terenu Miasta Grajewo. W wyniku zakwestionowanego działania konkurencji PUK chcący świadczyć usługi na rynku wywozu odpadów nie mają możliwości skutecznego konkurowania z PUK. Muszą bowiem wliczać w cenę wywozu odpadów pełny koszt opłaty za ich składowanie, co czyni ich ofertę niekonkurencyjną. Ceny usług oferowanych przez przedsiębiorców konkurujących z PUK w tej sytuacji musiałyby być zawsze wyższe od cen PUK. Za taki stan rzecz odpowiedzialny jest PUK, bowiem ustalona przez niego cena usługi wywozu odpadów w wysokości 13,80 zł/m³ i 2,40 od 1 osoby nie pokrywa

wszystkich kosztów działalności PUK w zakresie wywozu odpadów i ich składowania

Wskazane okoliczności przesądzają, by uznać działanie PUK, polegające na nieuwzględnianiu w odniesieniu do stosowanych cen wywozu i transportu odpadów pełnych kosztów funkcjonowania składowiska odpadów, którymi obciążani są inni przedsiębiorcy, za praktykę, polegającą na przeciwdziałaniu ukształtowaniu się warunków niezbędnych po powstania lub rozwoju konkurencji, co wyczerpuje znamiona praktyki z art. 9 ust.1 i 2 pkt.5 ustawy o ochronie (...).

Z uwagi na powyższe, rozstrzygnięto jak w pkt. I sentencji decyzji.

II.

Drugi zarzut jaki przedstawiono PUK w niniejszym postępowaniu to zarzut nadużywania pozycji dominującej na rynku odbioru odpadów komunalnych z terenu Gminy Miejskiej Grajewo, poprzez stosowanie w podobnych umowach z osobami trzecimi niejednorodnych warunków umów, co może skutkować przeciwdziałaniem ukształtowaniu się warunków niezbędnych do rozwoju konkurencji na rynku wywozu odpadów i stanowić praktykę z art. 9 ust 1 i 2 pkt. 5 ustawy wskazanej wyżej.

Art. 9 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji (...) określa jako praktykę ograniczającą konkurencję działanie polegające na nadużyciu pozycji dominującej na rynku poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania lub rozwoju konkurencji. Stawiając PUK w/w zarzut należałoby zatem udowodnić, że skutek w w/w postaci został osiągnięty poprzez stosowanie w podobnych umowach z osobami trzecimi niejednorodnych warunków umów.

Przy czym, zgodnie z art. 1 ust. 2 powołanej ustawy, działania Prezesa UOKiK nakierowane są na przeciwdziałanie praktykom, które wywołują lub mogą wywoływać negatywne skutki w zakresie stanu konkurencji. Aby stwierdzić, że działania danego przedsiębiorcy wyczerpują znamiona praktyki ograniczającej konkurencję, niezbędne jest wykazanie spełnienia przez niego wszystkich przesłanek określonych w/w przepisem ustawy, a mianowicie :

- posiadanie przez danego przedsiębiorcę pozycji dominującej na rynku,
- podjęcie przez niego działań (w postaci czynności lub zaniechania) przeciwdziałających ukształtowaniu się warunków do powstania lub rozwoju konkurencji.

W myśl art. 4 pkt 10 o ochronie konkurencji (...) przez pozycję dominującą na rynku rozumie się pozycję przedsiębiorcy, która umożliwia mu zapobieganie konkurencji na rynku właściwym, przez stworzenie mu możliwości działania w swoim zakresie niezależnie od konkurentów, kontrahentów oraz konsumentów. Domniemywa się, że przedsiębiorca posiada pozycję dominującą, jeżeli jego udział w rynku przekracza 40 %.

Po analizie zebranego w sprawie materiału Prezes UOKiK uznał, że rynek relewantny stanowią usługi polegające na wywozie i transporcie odpadów komunalnych. Pod względem geograficznym rynek relewantny można

scharakteryzować jako obszar faktycznie prowadzonej przez przedsiębiorcę działalności usługowej, na którym panują zbliżone warunki konkurencji.

Przedmiotem działalności PUK, bezpośrednio związanym z wniesionym wnioskiem o wszczęcie postępowania, jest właśnie wywóz odpadów z terenu Miasta Grajewo. Jakkolwiek PUK w Grajewie nie posiadało zezwolenia na wywóz stałych odpadów komunalnych z terenu miasta Grajewo, gdzie jako miejsce wywozu wskazane było składowisko odpadów w Koszarówce⁷, to jednak w Strategii rozwoju miasta Grajewo na lata 2007-2011 wskazano Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych w Grajewie Sp. z o.o. jako podmiot, który na terenie Miasta Grajewo zajmuje się odpadami i to zarówno na rynku ich składowania jak i odbioru.

Zważywszy, że na każdej gminie spoczywa, zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, obowiązek zapewnienia warunków do wywozu i unieszkodliwiania odpadów komunalnych ze swojego terenu, jest oczywistym, że dla odbioru odpadów z terenu miasta Grajewo jest przeznaczone gminne wysypisko, położone w Koszarówce. Innego miejsca składowania ta Gmina nie zapewnia, jest to jedyne składowisko na jej terenie. Rozważanie możliwości wywozu na inne wysypisko nie ma uzasadnienia z uwagi, że z założenia należałoby przyjąć wtedy niejednolite warunki konkurencji dla przedsiębiorców działających na tym samym terenie.

Z danych ustalonych w trakcie postępowania wynika, że na rynku wywozu i transportu odpadów z terenu Gminy Miejskiej Grajewo PUK zajmuje silną pozycję dominującą, bowiem jego udział w rynku właściwym w 2007r. jest wyższy niż 76 %

Wykazano zatem spełnienie pierwszej z w/w przesłanek.

Druga przesłanka wymaga udowodnienia, że podjęte przez PUK działania (lub zaniechanie działań) w zakresie stosowanych warunków wykonywania usługi odbioru i transportu odpadów komunalnych na wysypisko w Koszarówce spowodowało lub mogło spowodować skutek w postaci przeciwdziałania ukształtowaniu się warunków do powstania lub rozwoju konkurencji, czyli innymi słowy działania te mogły spowodować lub spowodowały skutki antykonkurencyjne.

Zarzut postawiony PUK w Grajewie dotyczył stosowania w umowach na odbiór i transport odpadów komunalnych niejednolitych warunków umów.

Ze zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego bezspornie wynika, że PUK stosuje różne stawki opłat za wywóz odpadów dla różnych grup odbiorców. PUK zatem stosuje, wobec zbiorowych dostawców odpadów (jak ZADM w Grajewie), stawki ryczałtowe, gdzie podstawą ustalenia ceny jest liczba mieszkańców danych zasobów zaś w odniesieniu do pozostałych dostawców odpadów stawki wynikające z cennika usług za wywóz pojemnika od sztuki.

PUK zakłada, że rzeczywista masa niesegregowanych odpadów komunalnych od jednego mieszkańca w ciągu roku to wartość około 0,18 Mg/rok.tj. 0,015 Mg/ miesiąc. Cena 4,50 zł brutto stosowana jest dla osób z którymi podpisana jest umowa i którzy zgodnie z uchwałą Rady Miasta Nr XL/235/06 z dnia 30 maja 2006r. prowadzą

⁷ Na mocy art. 7 ust.5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w brzmieniu przed nowelizacją z dnia 29.07.2005 (Dz.U. 2005 Nr 236 poz.2008) gminne jednostki organizacyjne, a za takie uważano również spółki prawa handlowego, w której gmina posiada przeważające udziały, prowadzące na terenie swojej gminy działalność w w/w zakresie nie miały obowiązku uzyskiwania zezwoleń.

selektywne zbieranie odpadów komunalnych powstających na terenie nieruchomości w wymaganej ilości.

Selektywnie zebrane odpady PUK odbiera bez odpłatności.

Pojemniki SM 110 udostępniane są w ilości 1 szt dla osób i firm podpisujących umowę nieodpłatnie, przy czym dotyczy to tylko tych, u których występuje duża częstotliwość wywozu odpadów. Dla pozostałych opłata dzierżawna za 1 pojemnik PA 1100 wynosi 27,20 zł brutto miesięcznie. Opłata za ręczny załadunek 1 m² nieczystości stałych wynosi 40 zł (cena poprzednia 34,31 zł brutto).

Ponadto PUK stosuje w umowach z niektórymi kontrahentami (np. szkoły, instytucje) rabaty np. 10 % rabatu dla szkół z tytułu segregacji odpadów.

PUK w Grajewie ma podpisane na terenie Grajewa :

- 119 umowy na wywóz odpadów komunalnych z firmami;
- 33 umowy na wywóz odpadów komunalnych ze Wspólnotami Mieszkaniowymi;
- 13 umów na wywóz odpadów komunalnych ze szkół , przedszkoli, domów pomocy społecznej;
- pozostałe to umowy z osobami indywidualnymi.

Wykazano zatem w niniejszym postępowaniu, że umowy jakie zawiera PUK na rynku wywozu i transportu odpadów to umowy z osobami fizycznymi, przedsiębiorcami - właścicielami nieruchomości oraz administratorami zasobów mieszkaniowych, instytucjami takimi jak szkoły, szpitale. Zatem są to umowy zawierane nie z konkurentami PUK lecz z jego kontrahentami .

Umowy te różnią się pomiędzy sobą nie tylko z uwagi na zindywidualizowany przedmiot umowy, ale również z uwagi na cenę usługi.

Tak postawiony, przez organ antymonopolowy, zarzut determinuje zakres rozstrzygnięcia, w szczególności nie uprawnia Prezesa UOKiK do badania warunków umów stosowanych przez PUK pod kątem zaniżania cen na odbiór i transport odpadów dla niektórych kontrahentów, poprzez nie wliczanie do tej ceny niektórych składników kosztowych tej opłaty.

Trudno zatem, czynić przedsiębiorcy zarzut oparty wyłącznie na tym, że w relacjach ze swoimi kontrahentami stosuje on różne warunki umowne. Przeprowadzone postępowanie dowodowe wykazało, że możliwe są różne systemy rozliczeń za świadczenie usługi wywozu odpadów, umowy te mogą również różnić się innymi postanowieniami. Co do zasady jednak nie ma to wpływu na relacje konkurencyjne na rynku pomiędzy podmiotami świadczącymi usługi wywozu i transportu odpadów.

Stwierdzić zatem należy, że zgromadzony w niniejszym postępowaniu materiał dowodowy nie dał podstaw, by potwierdził się zarzut, że działania PUK, polegające na stosowaniu różnych warunków umów na odbiór i transport odpadów, przeciwdziałają ukształtowaniu się warunków niezbędnych do rozwoju konkurencji na tym rynku.

Zatem, nie wykazano spełnienia w okolicznościach sprawy, drugiej przesłanki koniecznej do stwierdzenia stosowania przez PUK zarzucanej mu praktyki

Wszczęte postępowanie antymonopolowe musi być jednak zakończone załatwieniem sprawy co do istoty. Jeżeli postępowanie z jakichkolwiek przyczyn stało się bezprzedmiotowe, zgodnie z art. 105 kpa, organ administracji publicznej wydaje

decyzję o umorzeniu postępowania.

Przesłanką umorzenia jest bezprzedmiotowość postępowania „z jakichkolwiek przyczyn”, czyli z każdej przyczyny powodującej brak jednego z elementów materialnego stosunku prawnego, w odniesieniu do strony podmiotowej lub przedmiotowej. Z bezprzedmiotowością mamy do czynienia wówczas, gdy w sposób oczywisty organ stwierdzi brak podstaw prawnych i faktycznych do merytorycznego rozpatrzenia sprawy (wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 1995 r., S.A./Łd 2424/94, ONSA 1996/2/80).

Przesłanką konieczną, pozwalającą na wydanie decyzji na podstawie ustawy o ochronie (...) jest stwierdzenie, między innymi, że działanie przedsiębiorcy będące przedmiotem oceny organu antymonopolowego jest działaniem zakazanym w świetle ustawy o ochronie (...). Bez wystąpienia tego elementu wydanie decyzji stwierdzającej stosowanie praktyki jest niemożliwe.

Zatem, w ocenie Prezesa Urzędu, ustalenie w toku postępowania, że przedsiębiorca nie stosował praktyki zakazanej w świetle w/w przepisów, statuuje o bezprzedmiotowości tego postępowania w rozumieniu art. 105 kpa.

Stąd należało orzec jak w pkt. II sentencji decyzji.

III.

Zgodnie z treścią 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 kary, jeżeli przedsiębiorca ten, choćby nieumyślnie, dopuścił się naruszenia zakazu określonego w art. 9.

W niniejszej sprawie stwierdzono, że PUK w Grajewie naruszył zakaz, o którym mowa w art. 9 ust. 1 ustawy o ochronie (...). Ponieważ zakaz ten ma charakter bezwzględny, a zatem nie istnieją przesłanki natury prawnej, które umożliwiały zalegalizowanie tych praktyk, nałożenie kary jest uzasadnione.

Dodatkowo stwierdzić należy, że Prezes UOKiK już po raz drugi stwierdził naruszenie przez PUK w Grajewie zakazu nadużywania pozycji dominującej na rynku składowania odpadów komunalnych na zarządzanym przez PUK składowisku w Koszarówce. Decyzją RLU-5/05 z dnia 10.02.2007r. wydaną w sprawie RLU-411-16/04/IM Prezes UOKiK stwierdził, że PUK w Grajewie stosowała praktykę, polegającą na nadużywaniu pozycji dominującej na składowaniu odpadów komunalnych pochodzących z terenu Grajewa poprzez odmowę wydania zgody na przyjmowanie od ASTWA Sp. z o.o. w Białymstoku odpadów pochodzących z terenu miasta i gminy Grajewo, które to działanie może przeciwdziałać rozwojowi konkurencji na lokalnym rynku wywozu odpadów komunalnych i nakazała zaniechania jej stosowania. Decyzja ta uprawomocniła się wskutek wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie, Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 16 listopada 2006r. sygn. akt. XVII Ama 66/05.

Kara pieniężna nałożona na PUK z tytułu stosowania praktyki opisanej i stwierdzonej pkt I sentencji decyzji wynosi 55.000 zł, (pięćdziesiąt pięć tysięcy złotych) co stanowi xx% przychodu PUK osiągniętego w roku 2007r. tj. kwoty xx zł. Kara nałożona

została w oparciu o art. 106 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (...) w związku z art. 111 tej ustawy.

Stosownie do art. 111 ustawy o ochronie (...) przy ustalaniu wysokości kar pieniężnych należy uwzględnić w szczególności okres, stopień oraz okoliczności uprzedniego naruszenia przepisów ustawy.

Ustalając wysokość kary pieniężnej w decyzjach stwierdzających naruszenie zakazów określonych w ustawie o ochronie (...), należy zatem uwzględnić wagę tego naruszenia, rozmiar rynku dotkniętego skutkami stosowanej praktyki ograniczającej konkurencję, jak również zaistniałe okoliczności obciążające i łagodzące.

Oceniając wagę naruszenia ustawy stwierdzić należy, iż praktyka stosowana przez PUK ma charakter antykonkurencyjny, polegający na wykorzystaniu pozycji dominującej tego podmiotu dla osiągnięcia celu w postaci przeciwdziałania ukształtowanie się warunków koniecznych do rozwoju konkurencji. Skutki działań PUK mogą być odczuwalne nie tylko przez podmioty bezpośrednio narażone na antykonkurencyjne działania Gminy ale również w efekcie również przez konsumentów, czyli najsłabszych uczestników rynku.

Praktyka ta ma charakter długotrwały (wykazano, że była stosowana od 2007r. i że stosowana jest nadal). Dodatkowo praktyka miała charakter ukryty – jej ujawnienie było możliwe dopiero w toku postępowań przetargowych. Są to zatem również okoliczności obciążające.

Mówiąc o „okoliczności uprzedniego naruszenia przepisów ustawy” ustawodawca nie sprecyzował, czy ma na myśli każde naruszenie przez ten sam podmiot przepisów ustawy o ochronie (...), czy też uprzednie naruszenie takiego samego przepisu ustawy. W kontekście powyższego, stwierdzić należy, że Prezes UOKiK w stosunku do tego samego przedsiębiorcy stwierdził już poprzednio stosowanie takiej samej praktyki, na tym samym rynku, co w niniejszym postępowaniu i nałożył już poprzednio na PUK karę pieniężną w wysokości 40 000 zł .

Dodatkowo, Prezes UOKiK wykazał, że działania PUK miały charakter umyślny.

Jednak są również w okolicznościach sprawy okoliczności łagodzące. Jedną z nich jest stosunkowo niewielki obszar dotknięty praktyką PUK – ograniczony do obszaru gminy miejskiej Grajewo. Drugą, jaką uwzględnił Prezes UOKiK, to okoliczność współpracy przez PUK w Grajewie w toku niniejszego postępowania, która przejawiała się przede wszystkim w tym, że PUK sam przyznał się do działań wypełniających przesłanki praktyki z art. 9 ust.2 pkt. 5 ustawy o ochronie (...), jakkolwiek nie uznał kwalifikacji prawnej tych działań i ich oceny jako działania zakazanego.

Dlatego w ocenie Prezesa UOKiK, kara ustalona jako 55 000 zł tj. % przychodu PUK za rok 2007 , jest orzeczona na poziomie wystarczającym do osiągnięcia zamierzonego celu i odczuwalna dla przedsiębiorcy, ale równocześnie pozwalającym mu na dalsze prowadzenie działalności,

Zgodnie z art. 105 ust. 4 ustawy o ochronie karę pieniężną należy uiścić w terminie 14 dni od dnia uprawomocnienia się niniejszej decyzji na konto Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów Warszawie: **NBP O/O Warszawa 51101010100078782231000000.**

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

Otrzymuje :

1/Zakład Usług Komunalnych Sp. z o.o.

Ul Targowa 19.

19-203 Grajewo

Z upoważnienia Prezesa UOKIK
Dyrektor Delegatury UOKIK
w Lublinie E. Wiszniewska