



**PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW**

DELEGATURA w ŁODZI

Ul. Piotrkowska 120
90-006 Łódź
tel. (42) 636 36 89, fax (42) 636 07 12
e'mail: lodz@uokik.gov.pl

RŁO-411-4/13/TD

Łódź, dnia 2 grudnia 2013 r.

DECYZJA Nr RŁO 52/2013

- I.** Na podstawie art. 11 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331, ze zmianami), stosownie do art. 33 ust. 6 tej ustawy, po przeprowadzeniu postępowania w sprawie podejrzenia stosowania praktyk ograniczających konkurencję, wszczętego z urzędu przeciwko Gminie Kamięńsk,

- działając w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów:

uznaje się za ograniczającą konkurencję i naruszającą zakaz, o którym mowa w art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ww. ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, praktykę polegającą na nadużywaniu przez Gminę Kamięńsk, pozycji dominującej na lokalnym rynku organizowania usług wywozu i składowania odpadów komunalnych z terenu Gminy Kamięńsk, poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji na lokalnym rynku wywozu odpadów komunalnych stałych z terenu Gminy Kamięńsk, na skutek decyzji Gminy Kamięńsk o przydzieleniu Samorządowemu Zakładowi Gospodarki Komunalnej w Kamięńsku całości limitu wolumenu odpadów objętych preferencyjnymi warunkami składowania na wysypisku zarządzanym przez Amest Kamięńsk Sp. z o.o. z siedzibą w Kamięńsku **i stwierdza się zaniechanie jej stosowania z dniem 1 lipca 2013 r.**

- II.** Na podstawie art. 106 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331, ze zmianami), po przeprowadzeniu postępowania w sprawie podejrzenia stosowania praktyk ograniczających konkurencję, wszczętego z urzędu przeciwko Gminie Kamięńsk,

- działając w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów:

nakłada się na Gminę Kamięńsk karę pieniężną w wysokości **4.927 zł** (słownie: cztery tysiące dziewięćset dwadzieścia siedem złotych), płatną do budżetu państwa z tytułu naruszenia zakazu określonego w art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ww. ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, w zakresie wskazanym w pkt I sentencji niniejszej decyzji.

- III.** Na podstawie art. 77 ust. 1 w związku z art. 80 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331, ze zmianami) oraz art. 263 § 1 i art. 264 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania

administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 267) w związku z art. 83 ww. ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz stosownie do art. 33 ust. 6 tej ustawy,

- działając w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów:

obciąża się Gminę Kamieńsk, kosztami opisanego na wstępie postępowania w kwocie 26,35 zł (słownie: dwadzieścia sześć złotych 35/100) oraz zobowiązuje się Gminę Kamieńsk do ich zwrotu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w terminie 7 dni od dnia uprawomocnienia się niniejszej decyzji .

Uzasadnienie

Do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – zwanego dalej: „Prezesem Urzędu” – wpłynęło zawiadomienie o podejrzeniu naruszenia przez Gminę Kamieńsk przepisów ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331 ze zmianami) – zwanej dalej: „ustawą o ochronie konkurencji i konsumentów”

Zawiadamiający zarzucili Gminie Kamieńsk, iż ta ustaliła, iż wyłącznie Samorządowy Zakład Gospodarki Komunalnej w Kamieńsku (jednostka organizacyjna Gminy Kamieńsk) będzie dysponował określonym limitem wolumenu odpadów objętych preferencyjnymi warunkami składowania na wysypisku zlokalizowanym na terenie Gminy Kamieńsk i zarządzanym przez Amest Kamieńsk Sp. z o.o. z siedzibą w Kamieńsku. Spowodowało to – zdaniem zawiadamiających – obniżenie stawek opłat za usługi świadczone przez Samorządowy Zakład Gospodarki Komunalnej poniżej progu kosztów świadczenia usługi ponoszonych przez konkurencyjne przedsiębiorstwa na lokalnym rynku wywozu odpadów komunalnych stałych z terenu Gminy Kamieńsk

W związku z powyższym, w dniu 6 lutego 2013 r. Prezes Urzędu wszczął postępowanie wyjaśniające w celu wstępnego ustalenia, czy Gmina Kamieńsk nie narusza zakazu praktyk ograniczających konkurencję. Analiza zgromadzonych w toku postępowania wyjaśniającego informacji i dokumentów wskazała, iż na lokalnym rynku organizowania usług wywozu i składowania odpadów komunalnych z terenu Gminy Kamieńsk mogło dojść do stosowania praktyk ograniczających konkurencję.

Biorąc powyższe pod uwagę, Prezes Urzędu wszczął w dniu 5 sierpnia 2013 r. postępowanie antymonopolowe, w związku z podejrzeniem naruszenia przez Gminę Kamieńsk zakazu określonego w art. 9 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, polegającego na nadużywaniu przez Gminę Kamieńsk pozycji dominującej na lokalnym rynku organizowania usług wywozu i składowania odpadów komunalnych z terenu Gminy Kamieńsk, poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji na lokalnym rynku wywozu odpadów komunalnych stałych z terenu Gminy Kamieńsk, na skutek decyzji Gminy Kamieńsk o przydzieleniu Samorządowemu Zakładowi Gospodarki Komunalnej w Kamieńsku całości limitu wolumenu odpadów objętych preferencyjnymi warunkami składowania na wysypisku zarządzanym przez Amest Kamieńsk Sp. z o.o. z siedzibą w Kamieńsku.

Pismem z dnia 5 sierpnia 2013 r. Prezes Urzędu zawiadomił Gminę Kamieńsk o wszczęciu postępowania antymonopolowego w sprawie jak wyżej oraz wezwał do ustosunkowania się do postawionego zarzutu (dowód: karta Nr 4).

Gmina Kamieńsk nie ustosunkowała się do postawionego zarzutu.

Pismem z dnia 24 września 2013 r. Prezes Urzędu poinformował Gminę Kamieńsk o zakończeniu zbierania materiału dowodowego oraz o możliwości zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym (dowód: karta Nr 271).

Prezes Urzędu ustalił, co następuje:

Stan faktyczny

Gmina Kamieńsk jest jednostką samorządu terytorialnego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. 2013, poz. 594, ze zm.) – zwanej dalej: „ustawą o samorządzie gminnym” – posiadającą osobowość prawną i działającą przez swoje organy. Gmina Kamieńsk położona jest w powiecie radomszczańskim, w województwie łódzkim. Statut Gminy Kamieńsk został przyjęty uchwałą Rady Miejskiej w Kamieńsku Nr XV/153/11 z dnia 30 listopada 2011 r. (dowód: karty Nr 8 – 26).

Organizacja funkcjonowania rynku usług wywozu oraz składowania odpadów komunalnych na terenie gminy stanowi, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, zadanie własne gminy w zakresie utrzymania czystości i porządku oraz wysypisk odpadów komunalnych. Przedsiębiorca odbierający odpady komunalne od właścicieli nieruchomości jest zobowiązany do uzyskania wpisu do rejestru prowadzonego przez gminę, na terenie której zamierza odbierać odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. Wpisu do ww. rejestru oraz zmiany wpisu w rejestrze dokonuje się na pisemny wniosek przedsiębiorcy. Powyższe określa i reguluje art. 9c ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. z 2012 r., poz. 391 ze zm.) – zwana dalej: „ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach”.

Gmina Kamieńsk prowadzi działalność polegającą na wywozie odpadów komunalnych za pośrednictwem jednej z utworzonych gminnych jednostek organizacyjnych. Zgodnie z załącznikiem Nr 3 do Statutu Gminy Kamieńsk, do jednostek organizacyjnych Gminy Kamieńsk należy Samorządowy Zakład Gospodarki Komunalnej w Kamieńsku (zwany dalej: „Zakład”), utworzony na podstawie uchwały Nr XXXIII/237/94 Rady Miejskiej w Kamieńsku z dnia 25 maja 1994 r. Zgodnie z tą uchwałą Zakład nosił pierwotnie nazwę Zakładu Gospodarki Komunalnej, Mieszkaniowej i Rolnej. Uchwałą Nr IV/41/06 Rady Miejskiej w Kamieńsku z dnia 28 grudnia 2006 r. zmieniono statut Zakładu, nadając mu nazwę Zakład Gospodarki Komunalnej w Kamieńsku. Na mocy ww. uchwały ustalono, iż do podstawowych zadań zakładu należy: wydobywanie i dostarczanie wody, odprowadzanie ścieków, remonty, modernizacja i rozbudowa sieci wodociągowych i kanalizacyjnych, remonty, modernizacja i rozbudowa dróg i chodników, konserwacja urządzeń komunalnych, usługi budowlano-remontowe, usługi transportowo-sprzętowe, usługi wodno-kanalizacyjne oraz zimowe utrzymanie dróg. (dowód: karty Nr 26, 32-35)

Uchwałą Nr XLVII/369/09 Rady Miejskiej w Kamieńsku z dnia 30 grudnia 2009 r. zmieniono statut Zakładu Gospodarki Komunalnej w ten sposób, iż do zadań Zakładu zaliczono również wywóz odpadów komunalnych. (dowód: karta Nr 31)

Uchwałą Nr III/13/10 Rady Miejskiej w Kamieńsku z dnia 29 grudnia 2010 r. zmieniono nazwę Zakładu Gospodarki Komunalnej w Kamieńsku na obecnie obowiązującą, tj. Samorządowy Zakład Gospodarki Komunalnej w Kamieńsku. (dowód: karta Nr 29)

Zasięg geograficzny świadczenia usług Zakładu w zakresie wywozu odpadów komunalnych stałych ogranicza się wyłącznie do terenu Gminy Kamieńsk. Zakład nie obsługuje zatem nieruchomości z innych gmin. Zebrane przez Zakład stałe odpady komunalne składowane są wyłącznie na składowisku odpadów komunalnych spółki Amest Kamieńsk Sp. z o.o. w miejscowości Kąsie w Gminie Kamieńsk. (dowód: karta Nr 7)

Umową z dnia 24 sierpnia 1999 r. Gmina Kamieńsk oraz Sater Kamieńsk Sp. z o.o. (obecnie Amest Kamieńsk Sp. z o.o.) ustaliły zasady dzierżawy zlokalizowanego na obszarze Gminy Kamieńsk terenu pod urządzenie i eksploatację składowiska odpadów. Teren ten

stanowi nieruchomość będącą własnością Gminy Kamięnsk. Dzierżawca (tj. Sater Kamięnsk Sp. z o.o.) zobowiązał się do *nieodpłatnego składowania odpadów pochodzących od mieszkańców Gminy Kamięnsk w wysokości do 2000 ton rocznie* (art. 4 ust. 5 umowy). Ponadto, dzierżawca zobowiązał się do wnoszenia na rzecz Gminy Kamięnsk określonego czynszu rocznego (w wysokości podlegającej waloryzacji o współczynniki inflacji) oraz dodatkowej opłaty w wysokości (*tajemnica przedsiębiorcy*) % obrotów realizowanych przez dzierżawcę z tytułu prowadzonej na terenie składowiska działalności. (dowód: karty Nr 36-44)

Na mocy Aneksu Nr 5 do umowy dzierżawy z dnia 24 sierpnia 1999 r., podpisanego dnia 18 czerwca 2002 r., Gmina Kamięnsk oraz Sater Kamięnsk Sp. z o.o. zmieniły art. 4 ust. 5 umowy dzierżawy, nadając mu treść: *Dzierżawca zobowiązuje się do przyjmowania odpadów pochodzących od mieszkańców Gminy Kamięnsk bez żadnej marży, w wysokości do 2000 ton rocznie. Z uwagi na fakt, iż posiadaczem odpadów przekazujących odpady w ramach niniejszej klauzuli nie jest Wyzdierżawiający [tj. Gmina Kamięnsk], szczegółowe zasady dotyczące wdrożenia w życie niniejszego zapisu umowy będą przedmiotem odrębnego porozumienia pomiędzy Dzierżawcą a Wyzdierżawiającym.* (dowód: karta Nr 52)

Z określonego wyżej limitu 2000 ton rocznie (zwany dalej: „limit”) od dnia 1 maja 2010 r. korzysta Zakład. Pismem z dnia 22 kwietnia 2010 r. skierowanym do Amest Kamięnsk Sp. z o.o. (następcy prawnego Sater Kamięnsk Sp. z o.o.) Burmistrz Kamięnska poinformował, iż *stosownie do art. 4 ust. 5 umowy dzierżawy z dnia 24 sierpnia 1999 r. z dniem 1 maja 2010 r. Zakład Gospodarki Komunalnej w Kamięnsku – jednostka organizacyjna Gminy Kamięnsk będzie w imieniu Gminy bezpłatnie składował odpady pochodzące od mieszkańców Gminy Kamięnsk w wysokości do 2000 ton rocznie na składowisku w Kąsiu.* (dowód: karta Nr 6 i 54)

Na terenie Gminy Kamięnsk nie znajdują się inne, poza administrowanym przez Amest Kamięnsk Sp. z o.o., instalacje lub składowiska do unieszkodliwiania odpadów komunalnych. Gmina Kamięnsk nie współpracuje z innymi gminami w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi. (dowód: karta Nr 252)

W piśmie z dnia 18 czerwca 2013 r. Gmina Kamięnsk wyjaśniła w powyższym kontekście, iż Zakład jako jednostka budżetowa Gminy nie może prowadzić działalności gospodarczej, lecz realizuje na zlecenie Gminy jej zadania własne określone w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym. Dla realizacji tych zadań gmina musi wyposażyć zakład budżetowy w odpowiednie środki osobowo-techniczne. W ocenie Gminy, im więcej zadań własnych gminy wykonuje zakład budżetowy, tym jego płynność finansowa jest lepsza, co ma swoje przełożenie na poziom zatrudnienia oraz możliwość zakupu specjalistycznego sprzętu koniecznego do realizacji tych zadań. Natężenie i struktura prac związanych z realizacją zadań własnych gminy podlega sezonowym zmianom. Przejmowanie do realizacji przez zakład nowych zadań gminy to zatem, zdaniem Gminy Kamięnsk, możliwość utrzymania przez cały rok dotychczasowego poziomu zatrudnienia oraz szansa na wypracowanie środków niezbędnych do zakupu nowego wyposażenia. Gmina Kamięnsk mając na swoim terenie składowisko odpadów komunalnych, którego jest współwłaścicielem oraz mając zagwarantowane w umowie dzierżawy prawo do zrzutu 2000 ton odpadów rocznie postanowiła doposażyć Zakład w specjalistyczny pojazd i kosze na odpady. Przysługujący Gminie limit 2000 ton został w całości przekazany do realizacji Zakładowi. Decyzja ta służyła z jednej strony utrzymaniu poziomu dotychczasowego zatrudnienia, z drugiej strony umożliwiła ustalenie cen za odbiór śmieci dla mieszkańców na poziomie ponoszonych kosztów. Zdaniem Gminy Kamięnsk miało to również wymiar społeczny, bowiem wielu mieszkańców Gminy uważa, że w związku z lokalizacją na jej terenie składowiska odpadów, mieszkańcy powinni mieć zagwarantowane niższe – w porównaniu do ościennych gmin – ceny za odbiór odpadów. Ponadto, jak wskazała Gmina, przekazanie określonego wyżej

limitu do wyłącznej realizacji przez Zakład daje gwarancję, iż limitem zrzutu objęte zostaną rzeczywiście odpady pochodzące od mieszkańców Gminy Kamięnsk. W opinii Gminy Kamięnsk, takich gwarancji nie dawaliby zewnętrzni przedsiębiorcy komercyjni, bowiem brak jest w takim przypadku skutecznej i wiarygodnej metody sprawdzania, czy zebrane w ramach przyznanego limitu przez przedsiębiorcę komercyjnego odpady pochodzą wyłącznie od mieszkańców Gminy Kamięnsk. Dodatkowo, Gmina Kamięnsk wskazała, że zakład budżetowy już z założenia nie jest nastawiony na osiąganie zysku, zysk jest zaś podstawowym zadaniem dla przedsiębiorcy komercyjnego. W związku z powyższym, zdaniem Gminy Kamięnsk cena jednostkowa usługi świadczonej przez zakład budżetowy będzie w identycznych warunkach handlowych zawsze niższa niż w przypadku przedsiębiorcy komercyjnego. Podsumowując, Gmina Kamięnsk stwierdziła, iż przyznając całość przedmiotowego limitu 2000 ton dla Zakładu, kierowała się wyłącznie interesem społecznym mieszkańców Gminy Kamięnsk. (dowód: karty Nr 195-196)

Gmina Kamięnsk posiada 20% udziałów w Amest Kamięnsk Sp. z o.o. (dowód: pismo Gminy Kamięnsk z dnia 23 lipca 2010 r., karta Nr 252)

LOBBE Częstochowa Sp. z o.o. (poprzednik prawny Rethmann Recycling Sp. z o.o. oraz Remondis Sp. z o.o.) w latach 2001-2002 kierowała wnioskami do Gminy Kamięnsk oraz Sater Kamięnsk Sp. z o.o. (poprzednik prawny Amest Kamięnsk Sp. z o.o.) o dopuszczenie do puli 2000 ton określonej w art. 4 ust. 5 umowy dzierżawy zawartej pomiędzy Sater Kamięnsk Sp. z o.o. i Gminą Kamięnsk. Pismem z dnia 19 marca 2002 r. Gmina Kamięnsk ustaliła dla LOBBE Częstochowa Sp. z o.o. udział w limicie 2000 ton w części 600 ton. LOBBE Częstochowa Sp. z o.o. poinformowała o powyższym ustaleniu Sater Kamięnsk Sp. z o.o. pismem z dnia 29 marca 2002 r. (dowód: karty Nr 76-80)

Pismem z dnia 2 lutego 2004 r. Gmina Kamięnsk poinformowała Rethmann Recycling Sp. z o.o. (następca prawny LOBBE Częstochowa Sp. z o.o. i poprzednik prawny Remondis Sp. z o.o.), iż z dniem 15 lutego 2004 r. anuluje wszystkim przedsiębiorcom odbierającym odpady z terenu gminy bezpłatny limit dostarczania odpadów na składowisko Sater Kamięnsk Sp. z o.o. w Kaśiu. Prawo do bezpłatnego dostarczania odpadów na składowisko uzyskali mieszkańcy Gminy Kamięnsk dostarczający odpady bezpośrednio na składowisko. (dowód: karta Nr 81)

Remondis Sp. z o.o. zwracała się ponownie do Gminy Kamięnsk o przydzielenie udziału w limicie 2000 ton również w roku 2007 oraz 2010. W piśmie z dnia 7 kwietnia 2010 r. wskazała przy tym na potrzebę zachowania „zasad zdrowej konkurencji z Zakładem Gospodarki Komunalnej w Kamięnsku”. Z podobnym wnioskiem do Gminy Kamięnsk wystąpił w dniu 8 kwietnia 2010 r. PHU „JUKO” Jerzy Szczukocki. (dowód: karty Nr 82-88, 98)

Pismami z dnia 26 kwietnia 2010 r. skierowanymi do Remondis Sp. z o.o. oraz do PHU „JUKO” Jerzy Szczukocki, Gmina Kamięnsk poinformowała: „(...) limit nieodpłatnego zrzutu odpadów komunalnych na powyższym składowisku [„Kaśie”] przysługuje wyłącznie Gminie Kamięnsk jako współnikowi Amest Kamięnsk Sp. z o.o. Powyższy limit będzie zatem wykorzystywany w całości przez Gminę i nie zostanie scedowany na inne podmioty. Brak jest zatem podstaw do ustalenia limitu zrzutu odpadów dla podmiotów odpłatnie korzystających ze składowiska”. (dowód: karty Nr 89, 99)

Amest Kamięnsk Sp. z o.o. wyjaśniła w piśmie z dnia 20 czerwca 2013 r. skierowanym do Prezesa Urzędu, co następuje:

„Dotychczas nie miała miejsca sytuacja, w której jakkolwiek przedsiębiorca zwracałby się do Spółki z wnioskiem o umożliwienie darmowego składowania odpadów lub ich składowania bez marży z powołaniem na stosowanie rabatu wobec części dostaw odpadów dokonywanych

przez Samorządowy Zakład Gospodarki Komunalnej w Kamięnsku. W przypadku wniosku przez innego przedsiębiorcę aniżeli Samorządowy Zakład Gospodarki Komunalnej w Kamięnsku o dopuszczenie do udziału w limicie 2000 ton, o którym mowa w aneksie nr 5 zmieniającym art. 4 ust. 5 umowy dzierżawy zawartej pomiędzy Gminą Kamięnsk a Amest Kamięnsk Sp. z o.o. - Spółka rozważy taką możliwość, przy czym podstawową kwestią będzie udokumentowanie przez potencjalnego dostawcę wytworzenia odpadów na terenie Gminy Kamięnsk, a zatem spełnienia warunków równoważnych zaproponowanym Samorządowemu Zakładowi Gospodarki Komunalnej w Kamięnsku. Jednocześnie pragnę zauważyć, że rabat został udzielony temu podmiotowi w związku z umową dzierżawy obowiązującą pomiędzy Gminą Kamięnsk i Spółką i stanowi wyraz wzajemnych ustępstw czynionych podczas negocjowania jej warunków. Dotyczy zatem tylko Samorządowego Zakładu Gospodarki Komunalnej, znajdującego się w konkretnej sytuacji prawnej w związku z zawartą umową dzierżawy i nie stanowi elementu gry rynkowej którejkolwiek ze stron tej umowy. Rabat ma swoje ekonomiczne uzasadnienie związane z korzyściami Spółki wynikającymi choćby z faktu zawarcia umowy dzierżawy.” (dowód: karta Nr 223)

Na terenie Gminy Kamięnsk działalność w zakresie wywozu odpadów stałych prowadziły w latach 2010-2012 następujące podmioty: Gmina Kamięnsk za pośrednictwem Zakładu, Remondis Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie Oddział w Częstochowie, Jerzy Szczukocki prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą PHU „JUKO” Jerzy Szczukocki w Piotrkowie Trybunalskim (od 2011 r. – JUKO Sp. z o.o. z siedzibą w Piotrkowie Trybunalskim będąca następcą prawnym Jerzego Szczukockiego) oraz Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. z siedzibą w Radomsku. (dowód: karty Nr 6-7, 58, 91, 93-95, 124, 183, 194, 254, 270)

Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. z siedzibą w Radomsku w latach 2009-2012 prowadziło na terenie Gminy Kamięnsk działalność w oparciu o zawarte indywidualne umowy odbioru odpadów za pomocą kontenerów o pojemności 7000 l. Przedsiębiorca ten nie realizował w tym okresie odbioru odpadów z pojemników 120 l, 240 l i 1100 l. (dowód: karta Nr 270)

Tab. 1. Ceny detaliczne netto usług wywozu odpadów stałych na terenie Gminy Kamięnsk, w zł za opróżnienie pojemnika o określonej pojemności, lata 2009-2013.

Rok	Sam. Zakład Gospodarki Komunalnej w Kamięnsku			Remondis Sp. z o.o.			PHU Juko		
	120 l.	240 l.	1100 l.	120 l.	240 l.	1100 l.	120 l.	240 l.	1100 l.
2009	-	-	-	15,00	22,50	65,00	15,00	22,50	59,40
2010	9,90	17,60	60,00	13,00	20,00	65,00	10,00	18,00	59,40
2011	9,99	17,77	60,56	13,12	20,19	65,61	10,00	18,00	59,40
2012	8,00	14,60	66,00	13,12	20,19	65,61	10,00	18,00	59,40
2013	8,00	14,60	66,00	13,12	20,19	65,61	10,00	18,00	59,40

(dowód: karty Nr 6, 60, 96-97, 126-127)

Przed rozpoczęciem przez Zakład działalności w zakresie wywozu odpadów stałych (w 2010 r.) Jerzy Szczukocki oraz Remondis Sp. z o.o. stosowali jednakowe stawki cen w odniesieniu do pojemników 120 l. oraz 240 l. Po rozpoczęciu działalności przez Zakład doszło do znacznego obniżenia przez tych przedsiębiorców cen za wywóz odpadów z pojemników 120 l oraz 240 l. (dowód: karty Nr 60, 96-97, por. Tab. 1)

Właściciele domów jednorodzinnych stanowią ok. 96% ogółu 1950 właścicieli gospodarstw domowych w Gminie Kamięńsk. W gospodarstwach jednorodzinnych wykorzystuje się do gromadzenia odpadów komunalnych głównie pojemniki 120 l i 240 l. (dowód: karty Nr 203-205)

Na koniec 2012 r. Zakład posiadał (*tajemnica przedsiębiorcy*) zawartych umów na wywóz odpadów stałych, co stanowiło ok. (*tajemnica przedsiębiorcy*)% umów wywozu obowiązujących ogółem w 2012 r. na terenie Gminy Kamięńsk. Lokalny rynek wywozu odpadów komunalnych stałych w Gminie Kamięńsk, pomimo bardzo wysokiego poziomu koncentracji w 2009 r. ($HHI^1 = 5128$ w ujęciu liczby obsługiwanych nieruchomości), na skutek kwestionowanej praktyki uległ dalszej koncentracji ($HHI = 5938$ w 2013 r.). Ogólna ilość (kg) odpadów stałych wytwarzanych rocznie na terenie Gminy Kamięńsk była istotnie niższa od przyjętego w umowie dzierżawy pomiędzy Gminą Kamięńsk a Amest Kamięńsk Sp. z o.o. limitu 2000 ton i wyniosła od 866 ton 2010 r. do 1094 ton w 2012 r. Szczegółowe dane o strukturze rynku wywozu odpadów komunalnych stałych w Gminie Kamięńsk prezentuje Tab. 2.

Tab. 2. Ilość wywożonych odpadów komunalnych oraz liczba obsługiwanych nieruchomości z terenu Gminy Kamięńsk, 2009-2013.

Rok	SZGK		PGK		Remondis		PHU Juko	
	odpad tony (%)	nieruch. szt. (%)	odpady tony (%)	nieruch. szt. (%)	odpady tony (%)	nieruch. szt. (%)	odpady tony (%)	nieruch. szt. (%)
2009	<i>tajemnica przedsiębiorcy</i>	<i>tajemnica przedsiębiorcy</i>	<i>tajemnica przedsiębiorcy</i>	<i>tajemnica przedsiębiorcy</i>	<i>tajemnica przedsiębiorcy</i>	<i>tajemnica przedsiębiorcy</i>	<i>tajemnica przedsiębiorcy</i>	<i>tajemnica przedsiębiorcy</i>
2010	<i>tajemnica przedsiębiorcy</i>	<i>tajemnica przedsiębiorcy</i>	<i>tajemnica przedsiębiorcy</i>	<i>tajemnica przedsiębiorcy</i>	<i>tajemnica przedsiębiorcy</i>	<i>tajemnica przedsiębiorcy</i>	<i>tajemnica przedsiębiorcy</i>	<i>tajemnica przedsiębiorcy</i>
2011	<i>tajemnica przedsiębiorcy</i>	<i>tajemnica przedsiębiorcy</i>	<i>tajemnica przedsiębiorcy</i>	<i>tajemnica przedsiębiorcy</i>	<i>tajemnica przedsiębiorcy</i>	<i>tajemnica przedsiębiorcy</i>	<i>tajemnica przedsiębiorcy</i>	<i>tajemnica przedsiębiorcy</i>
2012	<i>tajemnica przedsiębiorcy</i>	<i>tajemnica przedsiębiorcy</i>	<i>tajemnica przedsiębiorcy</i>	<i>tajemnica przedsiębiorcy</i>	<i>tajemnica przedsiębiorcy</i>	<i>tajemnica przedsiębiorcy</i>	<i>tajemnica przedsiębiorcy</i>	<i>tajemnica przedsiębiorcy</i>
2013	<i>tajemnica przedsiębiorcy</i>	<i>tajemnica przedsiębiorcy</i>	<i>tajemnica przedsiębiorcy</i>	<i>tajemnica przedsiębiorcy</i>	<i>tajemnica przedsiębiorcy</i>	<i>tajemnica przedsiębiorcy</i>	<i>tajemnica przedsiębiorcy</i>	<i>tajemnica przedsiębiorcy</i>

* - za I kwartał 2013 r.

SZGK – Samorządowy Zakład Gospodarki Komunalnej w Kamięńsku, **PGK** – Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. z/s w Radomsku.

(dowód: karty Nr 7, 91, 94, 183, 194, 204, 222, 225)

¹ Wskaźnik Herfindahla – Hirschmana HHI jest narzędziem służącym do pomiaru poziomu koncentracji na rynku. Oblicza się go sumując podniesione do kwadratu procentowe udziały operujących na danym rynku firm. Wskaźnik HHI uwzględnia wielkość i rozkład udziałów rynkowych poszczególnych firm, przyjmując wartości bliskie zeru w przypadku, gdy rynek składa się z dużej liczby podmiotów o zbliżonych udziałach rynkowych. Ponadto, wraz ze spadkiem liczby firm działających na rynku oraz wraz ze wzrostem zróżnicowania w ich udziałach rynkowych, wartość wskaźnika HHI wzrasta (analogicznie wartość wskaźnika HHI spada wraz ze wzrostem liczby firm i ujednocnieniem ich udziałów rynkowych).

Na koszt składowania odpadów na składowisku Amest Kamieńsk Sp. z o.o. składają się następujące elementy: cena Amest Kamieńsk Sp. z o.o., opłata za korzystanie ze środowiska (z tytułu umieszczenia odpadów na składowisku, wnoszona na rachunek właściwego urzędu marszałkowskiego) oraz podatek od towarów i usług VAT.

Wysokość opłaty marszałkowskiej za korzystanie ze środowiska, w związku ze złożeniem na składowisku 1 tony odpadów komunalnych niesegregowanych, kształtowała się następująco: 100,00 zł w 2009 r., 104,20 zł w 2010 r., 107,85 zł w 2011 r., 110,65 zł w 2012 r., 115,41 zł w 2013 r. (dowód: karty Nr 61-75, 129)

Gmina Kamieńsk wskazała, iż przeciętna waga netto odpadów gromadzonych w pojemnikach 120 l mieści się w przedziale od 40 do 100 kg. Remondis Sp. z o.o. wskazała, iż waga ta wynosi średnio 50 kg. JUKO Sp. z o.o. oceniła, iż przeciętna waga odpadów komunalnych w pojemnikach 120 l sięga poziomu 40 kg, zaś w pojemnikach 240 l – 80 kg. (dowód: karty Nr 184, 194, 226)

Przyjmując, iż waga netto odpadów gromadzonych w pojemnikach 120 l wynosi przeciętnie 50 kg, w cenie wywozu pojemnika 120 l zawiera się koszt opłaty marszałkowskiej w wysokości ok.: 5 zł w 2009 r., 5,21 zł w 2010 r., 5,39 zł w 2011 r., 5,53 zł w 2012 r. oraz 5,77 zł w 2013 r.

Amest Kamieńsk Sp. z o.o. stosuje w obrocie z kontrahentami cenniki ogólne, w których poziom cen uzależniony jest od rodzaju odpadu. Ponadto, w umowach długoterminowych z przedsiębiorstwami prowadzącymi działalność w zakresie wywozu (bądź segregacji lub utylizacji) odpadów i dostarczającymi cyklicznie znaczne ilości odpadów Amest Kamieńsk Sp. z o.o. stosuje rabaty umowne. (dowód: karty Nr 100-116, 132-190)

Tab. 3. Ceny netto (bez VAT) Amest Kamieńsk Sp. z o.o. za składowanie odpadów komunalnych zmieszanych (kod 20 03 01), po uwzględnieniu rabatów oraz bez „opłaty marszałkowskiej”, zł/tona.

Rok	Cennik ogólny	Sam. Zakład Gospodarki Komunalnej w Kamieńsku	PHU Juko
2009	150,00	-	(tajemnica przedsiębiorcy) za pierwsze 300 ton/mc (tajemnica przedsiębiorcy) za kolejne tony w m-cu
2010	155,00	1,00 pierwsze 2000 ton w roku wg cennika – za kolejne tony w roku	(tajemnica przedsiębiorcy) za pierwsze 300 ton/mc (tajemnica przedsiębiorcy) za kolejne tony w m-cu
2011	155,00	1,00 pierwsze 2000 ton w roku wg cennika – za kolejne tony w roku	-
2012	140,00	1,00 pierwsze 2000 ton w roku wg cennika – za kolejne tony w roku	-
2013	bd	1,00 pierwsze 2000 ton w roku wg cennika – za kolejne tony w roku	-

(dowód: karty Nr 104-110, 115-120, 137, 142-145, 150, 155-157, 162, 167-170, 175, 180, 222, 224)

Zróznicowanie pomiędzy stawką cen netto składowania zmieszanych odpadów komunalnych na składowisku Amest Kamieńsk Sp. z o.o. przez Zakład oraz PHU „JUKO” Jerzy Szczukocki sięgało kwoty ponad 100 złotych w przeliczeniu na 1 tonę oraz ponad 5 zł w przeliczeniu na wagę odpadów z jednego pojemnika 120 l (lub ok. 10 zł w przeliczeniu na wagę odpadów z jednego pojemnika 240 l).

Remondis Sp. z o.o. i Juko Sp. z o.o. przekazały na wezwanie Prezesa Urzędu kalkulację cen usług wywozu odpadów komunalnych stałych z nieruchomości na terenie Gminy Kamieńsk. Obaj przedsiębiorcy wskazali na znaczny spadek rentowności działalności prowadzonej na terenie Gminy Kamieńsk po 2010 r., przy czym Remondis Sp. z o.o. wykazywała straty (nawet kilkunastoprocentowe) w segmentach pojemników 120 l i 240 l. (dowód: karty Nr 60-75 oraz 96-97)

Remondis Sp. z o.o. w latach 2009-2013 przekazywała odbierane z terenu Gminy Kamieńsk odpady do Zakładu Unieszkodliwiania Odpadów Komunalnych w m. Płoszów w Gminie Radomsko należącego do Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Radomsku. Za dostarczone zmieszane odpady komunalne (kod 20 03 01) Remondis Sp. z o.o. zobowiązała się ponosić opłaty łącznie w wysokości netto (bez VAT): *(tajemnica przedsiębiorcy)* zł/tonę w 2011 r. oraz *(tajemnica przedsiębiorcy)* zł/tonę w latach 2012-2013. W umowie zastrzeżono, iż dostarczane odpady muszą pochodzić z terenu województwa łódzkiego. (dowód: karty Nr 185-193)

Od 2011 r. JUKO Sp. z o.o. nie posiada umowy z Amest Kamieńsk Sp. z o.o. na odbiór i zagospodarowanie odpadów. Jednocześnie JUKO Sp. z o.o. wskazała, jako konkurencyjne wobec składowiska Amest Kamieńsk Sp. z o.o., składowisko odpadów prowadzone przez Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Radomsku. Zgodnie z umową zawartą z Przedsiębiorstwem Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. na rok 2012, za dostarczone zmieszane odpady komunalne (kod 20 03 01) JUKO Sp. z o.o. zobowiązała się ponosić opłaty łącznie w wysokości netto (bez VAT): *(tajemnica przedsiębiorcy)* zł/tonę. Umowa zawiera zastrzeżenie, iż dostarczane odpady muszą pochodzić z terenu województwa łódzkiego. (dowód: karty Nr 92, 94, 225, 229-230)

Gmina Kamieńsk ogłosiła w dniu 23 maja 2013 r. przetarg na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z terenu Gminy. W specyfikacji istotnych warunków zamówienia nie podano informacji o możliwości skorzystania z przysługującego Gminie Kamieńsk limitu składowania. Przedsiębiorca odbierający odpady komunalne od mieszkańców po 1 lipca 2013 r. nie będzie mógł składować odpadów na ww. składowisku w ramach przedmiotowego limitu. Do przetargu przystąpili następujący przedsiębiorcy: A.S.A. Eko Polska Sp. z o.o. z siedzibą w Zabrze, Zakład Usług Komunalnych „HAK” Stanisław Burczyński w Piotrkowie Trybunalskim, „JUKO” Sp. z o.o. z siedzibą w Piotrkowie Trybunalskim oraz Remondis Sp. z o.o. Oddział w Częstochowie. Jako najkorzystniejszą wybrano ofertę Zakładu Usług Komunalnych „HAK” Stanisław Burczyński. (dowód: karty Nr 195, 199, 201-221)

Zgodnie z przekazanymi deklaracjami dla podatku od towarów i usług, Gmina Kamieńsk w roku 2012 osiągnęła przychód w wysokości *(tajemnica przedsiębiorcy)* zł. Wartość przychodów Gminy Kamieńsk uzyskanych w 2012 r. z tytułu dzierżawy terenu pod składowisko odpadów komunalnych zarządzane przez Amest Kamieńsk Sp. z o.o. wyniosła *(tajemnica przedsiębiorcy)* zł netto (dowód: karty Nr 256-269).

Prezes Urzędu zważył, co następuje:

Interes publiczno-prawny

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów należy do dziedziny prawa publicznego. Jako taka chroni interes ogólnospołeczny. W świetle art. 1 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów „ustawa określa warunki rozwoju i ochrony konkurencji oraz zasady podejmowanej w interesie publicznym ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów”. W czasie postępowania i przy wydawaniu decyzji Prezes Urzędu jest tym samym rzecznikiem interesu publicznego. W rozstrzyganych przez Prezesa Urzędu postępowaniach zasadnym jest zatem ustalenie, czy nastąpiło naruszenie interesu publicznoprawnego.

Interes publiczny w postępowaniu administracyjnym nie jest pojęciem jednolitym i stałym. Publicznoprawny charakter ustawy oznacza, że nie wszystkie zachowania przedsiębiorców i ich związków, nawet formalnie podlegające literze prawa, uzasadniają uruchomienie przewidzianych przez nią instrumentów. Zgodnie ze stanowiskiem Sądu Najwyższego (wyrok z dnia 29 maja 2001 r., sygn. akt I CKN 1217/98; por. też wyrok z dnia 27 sierpnia 2003 r., sygn. akt I CKN 523/01) publicznoprawny charakter ustawy antymonopolowej powoduje, iż znajduje ona zastosowanie wówczas, gdy jest zagrożony lub naruszony interes publiczny, polegający na zapewnieniu właściwych warunków funkcjonowania rynku gospodarczego. Rynek taki funkcjonować może prawidłowo, gdy zapewniona jest możliwość powstania i rozwoju konkurencji. Za zagrożenie lub naruszenie konkurencji w takim rozumieniu należy uznać, zdaniem Sądu, jedynie takie działania, które dotyczą sfery interesów szerszego kręgu uczestników rynku gospodarczego. Ponieważ do podmiotów funkcjonujących na rynku należą nie tylko przedsiębiorcy, ale i konsumenci, naruszenie tego interesu może mieć miejsce, gdy skutkami działań sprzecznych z ustawą o ochronie konkurencji konsumentów dotknięta jest sfera interesów szerokiego kręgu konsumentów. Z kolei w wyroku z 12 września 2003 r. (sygn. akt I CKN 504/2001) Sąd Najwyższy zauważył jednak, że nie jest wykluczone podjęcie postępowania antymonopolowego nawet w przypadku, gdy postępowanie przedsiębiorcy kwalifikowane jako nadużycie pozycji dominującej dotknęło jednego odbiorcy. „Celem ustawy antymonopolowej jest m.in. zapewnienie ochrony konsumentów, co zostało wyrażone w jej art. 1 ust. 1. Użycie liczby mnogiej nie oznacza jednak, zdaniem Sądu Najwyższego, braku możliwości prowadzenia postępowania w sytuacji, gdy zagrożone są interesy jednego odbiorcy energii elektrycznej. Przedmiotem rozpoznawanej sprawy jest bowiem jeden z przejawów niedozwolonej praktyki monopolistycznej, za jaką co do zasady uznać należy przeliczanie całości kosztów przyłączenia do sieci elektrycznej na odbiorcę. Praktyka taka była szeroko stosowana. Nie ma, zdaniem Sądu Najwyższego, żadnych powodów, by uznać, że tego rodzaju postępowanie wszczynać można w wypadku zagrożenia interesów wielu odbiorców (pomijając już trudności z rozgraniczeniem progu ilościowego), a nie jest to możliwe w sytuacji, gdy pokrzywdzonym jest tylko jeden konsument. Orzeczenie wydane w tego rodzaju sprawie, jak słusznie zauważył Sąd Najwyższy, ma wymiar znacznie szerszy, pełni także funkcję prewencyjną, służy bowiem ochronie także nieograniczonej liczby kolejnych potencjalnych konsumentów.” Inna linia orzecznictwa utożsamia interes publiczny z wywołaniem lub możliwością wywołania na rynku niekorzystnych skutków. Jak zauważa Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z dnia 29 czerwca 2007 r. (sygn. VI ACa 1222/06), już „samo stworzenie możliwości podjęcia niedozwolonych działań stanowi praktykę sprzeczną z zasadami ochrony konkurencji i konsumentów”. W innym wyroku stwierdzono: „również w sytuacji, gdy okoliczności pojedynczego przypadku wskazują na zagrożenie dla funkcjonowania rynku praktykami niepożądanymi (szkodliwymi) ze względu na interesy konsumentów (interes publiczny), spełnione zostają przesłanki prawne uzasadniające wszczęcie postępowania (...)” (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 lutego 2004 r., III SK 1/04).

Zarazem Sąd Apelacyjny w wyroku z dnia 5 czerwca 2007 r. sygn. akt VI ACa 1084/06 wskazał, że samo naruszenie konkurencji narusza jednocześnie interes publiczny. Interes ten polega bowiem na zapewnieniu właściwych warunków funkcjonowania rynku gospodarczego, który może funkcjonować wówczas, gdy zapewniona jest możliwość powstania i rozwoju konkurencji. Dla stwierdzenia zagrożenia interesu publicznego wystarczające jest dowolne nadużycie siły rynkowej w relacjach ze słabszymi uczestnikami rynku, ponieważ sam fakt nadużycia posiadanej pozycji dominującej na rynku narusza ten interes. Dobrem chronionym jest bowiem samo istnienie konkurencji jako takiej, w związku z czym interes publiczny zostaje naruszony, gdy badana praktyka oddziałuje i narusza samo zjawisko konkurencji, nawet gdy negatywny skutek odczuwalny jest rezultatem działań skierowanych przeciwko jednemu lub niewielkiej liczbie konkurujących przedsiębiorców, na co zwrócił uwagę Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w wyroku z dnia 16 listopada 2005 r. sygn. akt XVII Ama 97/04.

W niniejszej sprawie podlegające ocenie działanie Gminy Kamięnsk oddziaływało na przedsiębiorców prowadzących na terenie Gminy Kamięnsk działalność gospodarczą polegającą na świadczeniu usług wywozu odpadów komunalnych stałych. Działania Gminy Kamięnsk przyniosły skutek w postaci zróżnicowania warunków, w jakich konkurować ze sobą miały Zakład oraz pozostałe podmioty świadczące lub mogące świadczyć usługi wywozu odpadów komunalnych stałych na terenie Gminy Kamięnsk. Wpłynęły więc negatywnie na interes publiczny, który w niniejszej sprawie przejawia się w zapewnieniu właściwego funkcjonowania rynku odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Rozważając kwestię naruszenia interesu publicznego w tej sprawie stwierdzić należy również, iż kwestionowane zachowanie Gminy Kamięnsk mogło mieć pośrednio wpływ na odbiorców usług wywozu odpadów. Jednolite warunki konkurencji dla Zakładu i innych podmiotów mogły sprzyjać silniejszym tendencjom do obniżania cen lub/i podnoszeniu jakości świadczonych usług.

Tak więc, w świetle powyższych wywodów, w niniejszym postępowaniu spełniona została przesłanka naruszenia interesu publicznoprawnego przez Gminę Kamięnsk, co uzasadnia ocenę jej zachowania na rynku w świetle przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Status Gminy Kamięnsk jako przedsiębiorcy

Zgodnie z art. 4 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji konsumentów, pod pojęciem przedsiębiorcy należy rozumieć przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, a także: (a) osobę fizyczną, osobę prawną, oraz jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną, organizującą lub świadczącą usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, (b) osobę fizyczną wykonującą zawód we własnym imieniu i na własny rachunek lub prowadzącą działalność w ramach wykonywania takiego zawodu, (c) osobę fizyczną, która posiada kontrolę, w rozumieniu pkt 4, nad co najmniej jednym przedsiębiorcą, choćby nie prowadziła działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, jeżeli podejmuje dalsze działania podlegające kontroli koncentracji, o której mowa w art. 13, (d) związek przedsiębiorców w rozumieniu pkt 2 (tj. izby, zrzeszenia i inne organizacje zrzeszające przedsiębiorców, jak również związki tych organizacji) – na potrzeby przepisów dotyczących praktyk ograniczających konkurencję oraz praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

Gmina Kamięnsk jest jednostką samorządu terytorialnego posiadającą osobowość prawną zgodnie z art. 165 ust. 1 Konstytucji RP z dnia 02 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) oraz zgodnie z art. 2 ust. 2 i art. 11a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Gmina posiada więc osobowość prawną i działa przez swoje organy, a do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, zadania własne obejmują m.in. sprawy wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz. Gmina Kamięnsk prowadzi działalność organizacyjną na rynku utrzymania porządku i czystości obejmującego teren tej gminy, zatem należy ją uznać za przedsiębiorcę w rozumieniu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Rynek właściwy

Praktyki ograniczające konkurencję ujawniają się na rynku. Z tego względu punktem wyjścia dla rozstrzygnięcia sprawy jest określenie rynku właściwego. Określenie rynku właściwego będzie decydowało o tym, czy przedsiębiorca posiada pozycję dominującą.

Przez rynek właściwy rozumie się rynek towarów, które ze względu na ich przeznaczenie, cenę oraz właściwości, w tym jakość, uznawane są przez ich nabywców za substytuty oraz oferowane są 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 (art. 4 pkt 9 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów). Z cytowanej tu definicji ustawowej wynika, że rynek właściwy w konkretnej sprawie wyznaczają dwa skorelowane ze sobą pojęcia: rynku właściwego produktowo i rynku właściwego geograficznie. Jak bowiem podkreśla się w doktrynie prawa antymonopolowego *„rynek właściwy został ograniczony do pewnych towarów (produktów) i terytorium, które w danej sprawie mają znaczenie z punktu widzenia konkurencji i uczestników rynku”* (por.: E. Modzelewska – Wąchal, Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz, Twigger, Warszawa 2002, str. 49).

Rynek w ujęciu produktowym odnosi się do wszystkich towarów jednego rodzaju, które poprzez szczególne właściwości, w szczególności zaś przeznaczenie, użytkowość i cenę odróżniają się od innych towarów w taki sposób, że nie istnieje możliwość dowolnej ich zmiany. Rynek pod względem produktowym tworzą więc towary, które z punktu widzenia nabywcy charakteryzują się substytucyjnością. Rozważając kwestię rynku właściwego w aspekcie produktowym w niniejszej sprawie zwrócić należy uwagę przede wszystkim na obowiązujące w okresie trwania zarzucanej praktyki (lata 2010-2013) uregulowania prawne, nakładające na gminy określone obowiązki organizacyjne w zakresie szeroko pojętych usług gospodarowania odpadami komunalnymi.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy i należało w latach 2010-2013 do zadań własnych gminy. W szczególności, zadania własne obejmują m.in. sprawy wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz. Utrzymanie czystości i porządku w gminach jako obowiązkowe zadanie własne gminy określone zostało również w art. 3 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Obowiązkowe zadania własne gminy w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi szczegółowo określały przed 1 stycznia 2012 r. przepisy ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (t.j. Dz.U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm.). Art. 16a tej ustawy stanowił, że do zadań własnych gmin należy m.in. zapewnianie objęcia wszystkich mieszkańców gminy zorganizowanym systemem odbierania wszystkich rodzajów odpadów komunalnych oraz zapewnienie 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 tych instalacji i urządzeń przez przedsiębiorców. Ponadto, zgodnie z uregulowaniami ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach obowiązującymi przed 1 stycznia 2012 r. organy gminy wydawały zezwolenia na świadczenie usług odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, jak również określały wymagania, jakie powinien spełnić przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia (por. uchylony art. 7 ust. 1 pkt 1 oraz ówczesny zakres art. 7 ust. 3).

Określony wyżej art. 16a ustawy o odpadach został uchylony na mocy ustawy z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 152, poz. 897), jednocześnie jednak został wprowadzony przepis art. 3 ust. 2 pkt 2 lit. a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, w którym zawarto zobowiązanie gmin do zapewnienia budowy, utrzymania i eksploatacji własnych lub wspólnych z innymi gminami regionalnych instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych. Ten obowiązek został rozwinięty w nowym art. 3a ust. 1 ww. ustawy. Definicja regionalnej instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych znalazła się pierwotnie w art. 3 ust. 3 pkt 15c ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz.U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243, z późn. zm.), który został dodany ww. nowelizacją ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Obecnie definicja ta, po zmianach, została zawarta w art. 35 ust. 6 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz.U. z 2013 r., poz. 21). Zgodnie z tą definicją za regionalną instalację do przetwarzania odpadów komunalnych można uznać instalację termiczną lub którykolwiek z wariantów określonych w art. 35 ust. 6 z osobna, tj. instalację zapewniającą mechaniczno-biologiczne przetwarzanie odpadów i wydzielenie z nich frakcji do odzysku lub zapewniającą przetwarzanie bioodpadów lub zapewniającą składowanie odpadów powstających w procesie mechaniczno-biologicznego przetwarzania oraz pozostałości z sortowania.

W obecnym stanie prawnym obowiązek gmin do zorganizowania odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy określono w art. 6c ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie zaś z art. 9b ust. 2 tej ustawy wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce odbierania odpadów komunalnych prowadzi rejestr działalności regulowanej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

Wykonywanie przewidzianych w ww. przepisach zadań można określić – w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi – mianem organizowania usług wywozu i składowania (unieszkodliwiania) odpadów komunalnych. Dokonana powyżej analiza uregulowań prawnych obowiązujących w okresie trwania zarzucanej Gminie Kamieńsk praktyki wykazała, iż zakres obowiązków gmin w tym zakresie nie podlegał istotnym zmianom. Rynek właściwy w ujęciu produktowym należy w niniejszej sprawie określić zatem jako rynek organizowania usług wywozu i składowania odpadów komunalnych stałych.

Instytucjonalny wpływ Gminy Kamieńsk na funkcjonowanie rynku usług odbierania i składowania odpadów komunalnych stałych przejawiał się również w faktycznych działaniach podejmowanych przez Gminę Kamieńsk. W 2010 r. Gmina Kamieńsk rozpoczęła działalność na lokalnym rynku wywozu odpadów komunalnych, mając jednocześnie wpływ na warunki składowania odpadów na miejscowym, jedynym na terenie Gminy Kamieńsk, składowisku zarządzanym przez Amest Kamieńsk Sp. z o.o. Wpływ ten wynikał przede wszystkim z warunków dzierżawy gminnego terenu pod składowisko. Na mocy zawartej umowy dzierżawy Amest Kamieńsk Sp. z o.o. zobowiązał się do „*przyjmowania odpadów pochodzących od mieszkańców Gminy Kamieńsk bez żadnej marży, w wysokości do 2000 ton rocznie*”. Limit ten w pełni zaspokajał potrzeby mieszkańców Gminy Kamieńsk.

Rynek geograficzny w niniejszej sprawie został określony jako obszar Gminy Kamieńsk. Zakres geograficzny rynku właściwego w niniejszej sprawie zdeterminowany był i pozostaje określonymi wyżej przepisami, które przyznają gminie (w tym wspólnie z innymi gminami) wyłączność na organizowanie usług wywozu i składowania odpadów komunalnych na jej terenie. W przedmiotowej sprawie Gmina Kamieńsk nie współpracowała w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi z innymi gminami. Tym samym konkurencja we wspomnianym zakresie odbywa się na zasadach wyznaczonych przez Gminę Kamieńsk, które mogą być (i w niniejszym przypadku są) odmienne od warunków panujących w innych gminach.

Uwzględniając powyższe, za rynek właściwy w niniejszej sprawie należy uznać **lokalny rynek organizowania usług wywozu i składowania odpadów komunalnych z terenu Gminy Kamieńsk.**

W bezpośrednim związku z rynkiem działalności organizacyjnej podejmowanej dla utrzymania porządku i czystości w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi na terenie Gminy Kamieńsk pozostaje rynek świadczenia usług w zakresie wywozu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu tej gminy. Rynek ten ma charakter lokalny. W niniejszej sprawie monopol prawny Gminy Kamieńsk na rynku organizowania usług odbierania i składowania odpadów komunalnych obejmującym teren Gminy wywiera bezpośredni wpływ na rynek współzależny – rynek świadczenia usług odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu gminy, mogąc tym samym powodować zachwianie konkurencji na tym rynku.

Przesłanki stwierdzenia praktyki ograniczającej konkurencję

Art. 9 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów stanowi, że zakazane jest nadużywanie pozycji dominującej na rynku właściwym przez przedsiębiorcę. W szczególności zgodnie z art. 9 ust. 2 pkt 5 tej ustawy zakazem objęte jest przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji.

Dla uznania praktyki określonej w tym przepisie za ograniczającą konkurencję, muszą być spełnione łącznie następujące przesłanki:

- 1) pozycja dominująca przedsiębiorcy na rynku właściwym,
- 2) przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji.

Ad 1)

Możliwość stwierdzenia naruszenia przez przedsiębiorcę zakazu stosowania praktyk ograniczających konkurencję, polegających na nadużywaniu pozycji dominującej, uzależniona jest od uprzedniego stwierdzenia, iż przedsiębiorca posiada na tak określonym rynku pozycję dominującą. Zgodnie z art. 4 pkt 10 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów przez pozycję dominującą rozumie się pozycję przedsiębiorcy, która umożliwia mu zapobieganie skutecznej konkurencji na rynku właściwym przez stworzenie mu możliwości działania w znacznym zakresie niezależnie od konkurentów, kontrahentów oraz konsumentów. Domniemywa się, że przedsiębiorca ma pozycję dominującą, jeżeli jego udział w rynku właściwym przekracza 40 %.

Jak stwierdzono wyżej, Gmina Kamieńsk ma w niniejszej sprawie status przedsiębiorcy w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Posiada ona nie tylko pozycję dominującą, ale z uwagi na nałożone prawem obowiązki należy ją uznać za podmiot posiadający monopol na rynku organizowania usług wywozu i składowania odpadów komunalnych stałych obejmującym teren gminy, na co wskazuje również orzecznictwo Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji

i Konsumentów: „Gmina posiada monopol w zakresie działalności organizacyjnej podejmowanej dla utrzymania porządku i czystości na jej terytorium [...]”²

Tym samym, Gmina Kamieńsk podlega wszystkim ograniczeniom wynikającym z ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Mając na uwadze powyższe **Prezes Urzędu uznał, że pierwsza przesłanka** niezbędna do uznania praktyki opisanej w pkt I. sentencji niniejszej decyzji za ograniczającą konkurencję i naruszającą zakaz, o którym mowa w art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów **została spełniona**.

Ad 2)

Zgodnie z art. 9 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów zakazane jest nadużywanie pozycji dominującej polegające na przeciwdziałaniu ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji. Prezes Urzędu zarzucił Gminie Kamieńsk nadużywanie pozycji dominującej na rynku organizowania usług wywozu i składowania odpadów komunalnych stałych obejmującym teren tej gminy, poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji na skutek decyzji Gminy Kamieńsk o przydzieleniu Samorządowemu Zakładowi Gospodarki Komunalnej w Kamieńsku całości limitu wolumenu odpadów objętych preferencyjnymi warunkami składowania na wysypisku zarządzanym przez Amest Kamieńsk Sp. z o.o. z siedzibą w Kamieńsku, co może stanowić naruszenie art. 9 ust. 1 i 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Istota tego zarzutu opiera się na fakcie, iż Gmina Kamieńsk wykorzystwała swoją pozycję na rynku właściwym w celu stworzenia dla Zakładu preferencyjnych warunków działalności na rynku wywozu odpadów komunalnych. W przedmiotowej sprawie mamy zatem do czynienia z sytuacją, w której siła rynkowa Gminy Kamieńsk na rynku organizowania usług wywozu i składowania odpadów komunalnych może wywrzeć bezpośredni skutek na rynku powiązanim, jakim jest lokalny rynek wywozu odpadów komunalnych stałych. Powyższe okoliczności odpowiadają tzw. teorii dwóch rynków, która została zaakceptowana przez europejskie organy antymonopolowe np. w sprawie ECS/AKZO, w której pozycja dominująca na jednym rynku może być nadużyta wskutek postępowania przedsiębiorstwa na innym rynku.³ 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”⁴. Również Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów i Sąd Najwyższy wielokrotnie wypowiedział się w ww. zakresie (np. wyroki SOKiK z dnia 21.01.1998r. sygn. akt XVII Ama 51/97, z dnia 2.10.1996r. sygn. akt XVII Amr 37/96, z dnia 20.09.1995r. sygn. akt XVII Amr 28/95, z dnia 3.06.1998r. sygn. akt XVII Ama 16/98, wyroki Sądu Najwyższego z dnia 15.05.2003r. sygn. akt I CKN 311/01, z dnia 15.05.2003r. sygn. akt I CKN 313/01).

Na mocy umowy z dnia 24 sierpnia 1999 r. Gmina Kamieńsk oraz Sater Kamieńsk Sp. z o.o. (obecnie Amest Kamieńsk Sp. z o.o.), ustaliły zasady dzierżawy zlokalizowanego na obszarze Gminy Kamieńsk terenu pod urządzenie i eksploatację składowiska odpadów. Teren ten stanowi nieruchomość będącą własnością Gminy Kamieńsk. Na mocy Aneksu Nr 5 do ww. umowy, podpisanego dnia 18 czerwca 2002 r., dzierżawca zobowiązał się do przyjmowania odpadów pochodzących od mieszkańców Gminy Kamieńsk bez żadnej marży,

² Uzasadnienie wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 30 czerwca 2005 r., sygn. akt XVII AmA 24/04.

³ sprawa nr IV/30.698, ECS/AKZO, pkt 85-87.

⁴ vide: B. Majewska-Jurczyk, *Dominacja w polityce konkurencji Unii Europejskiej*, Wrocław 1998, s. 46-47 i podane tam orzecznictwo

w wysokości do 2000 ton rocznie. Gmina Kamieńsk jednostronnie ustaliła, iż od dnia 1 maja 2010 r. z określonego wyżej limitu korzystać będzie wyłącznie Zakład, rozpoczynający działalność w zakresie wywozu odpadów komunalnych stałych. O powyższym Gmina Kamieńsk poinformowała zarządcę składowiska odpadów oraz przedsiębiorców świadczących usługi na rynku wywozu odpadów komunalnych stałych na obszarze Gminy Kamieńsk. Gmina Kamieńsk negatywnie odniosła się do pisemnych wniosków tych przedsiębiorców o przydzielenie im stosownego udziału w ww. limicie składowania i wskazujących na potrzebę zachowania „zasad zdrowej konkurencji z Zakładem Gospodarki Komunalnej w Kamieńsku”.

Realizacja zobowiązania wynikającego z umowy dzierżawy w praktyce oznaczała, iż cały wolumen odpadów komunalnych stałych dostarczanych przez Zakład obciążany był w latach 2010-2013 ceną 1 zł netto za tonę (nie licząc opłaty za korzystanie ze środowiska). Zróżnicowanie pomiędzy ceną komercyjną składowania na wysypisku zarządzanym przez Amest Kamieńsk Sp. z o.o. a ceną preferencyjną dla Zakładu odpowiadało kwocie ok. 5 zł netto w przeliczeniu na koszt składowania odpadów z pojedynczego pojemnika 120 l i ok. 10 zł w przypadku pojemnika 240 l. Zróżnicowanie to należy uznać za bardzo istotne, zważywszy na fakt, iż cena detaliczna netto wywozu pojedynczego pojemnika 120 l. wynosiła w 2009 r. 15 zł w przypadku przedsiębiorców Remondis Sp. z o.o. i PHU „Juko” Jerzy Szczukocki oraz ok. 10 zł w latach 2010-2011 w przypadku Zakładu. Należy podkreślić, iż zróżnicowanie to dotyczyło kosztów o charakterze mało elastycznym, w dużym stopniu niezależnym od przedsiębiorców świadczących usługi wywozu odpadów komunalnych.

Koszt (bez uwzględniania kosztów transportu) składowania odpadów z terenu Gminy Kamieńsk w alternatywnie wykorzystywanej przez przedsiębiorców instalacji (tj. zakład utylizacji odpadów Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Radomsku) był istotnie niższy od kosztów, które musieliby ponieść przedsiębiorcy dostarczając odpady bezpośrednio na składowisko Amest Kamieńsk Sp. z o.o. i jednocześnie znacznie wyższy, niż koszt składowania odpadów na składowisku Amest Kamieńsk Sp. z o.o. ponoszony przez Zakład.

Działania Gminy Kamieńsk stworzyły zatem rażąco zróżnicowane warunki konkurencji na obszarze Gminy, które stanowiły istotną barierę dla rozwoju konkurencji na lokalnym rynku wywozu odpadów komunalnych stałych w Gminie. Były przy tym nieuzasadnione – określony wyżej limit składowania na preferencyjnych warunkach mógł być podzielony na wszystkich zainteresowanych przedsiębiorców z zachowaniem warunków konkurencji.

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów, określa podstawowe kompetencje Prezesa Urzędu, z których najważniejszą jest ochrona konkurencji. Ochrona konkurencji jest środkiem, który służy do osiągnięcia innych pożądaných stanów rzeczy. Jak słusznie podkreśla doktryna: „wśród podstawowych zalet i korzyści konkurencji wymienia się przede wszystkim wzrost produkcji i sprzedaży, obniżenie kosztów, obniżki cen, postęp techniczny, poprawę jakości produktów, zwiększenie efektywności gospodarowania. Z tych też powodów konkurencja stanowi jeden z fundamentów gospodarki wolnorynkowej. Mechanizm konkurencji prowadzi do podniesienia efektywności działania, jako że wymusza na przedsiębiorcach podejmowanie działań racjonalizujących zasady prowadzenia działalności gospodarczej, stanowiąc źródło postępu i rozwoju.”⁵

W związku z powyższym w ocenie Prezesa Urzędu zdecydowanie negatywnie należy ocenić działania Gminy Kamieńsk na rynku właściwym w przedmiotowej sprawie. Dla stwierdzenia stosowania praktyki ograniczającej konkurencję, w tym praktyki z art. 9 ust. 2

⁵ K. Kohutek, Komentarz do ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji (Dz.U.03.86.804), LEX/el. 2005, komentarz do art. 1

pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, nie jest konieczne wystąpienie negatywnego skutku w postaci eksploatacji pozycji rynkowej w warunkach ograniczonej konkurencji. Wystarczy, że zaistniało zagrożenie wystąpienia takiego skutku. Praktyką ograniczającą konkurencję jest już bowiem sama próba osiągnięcia przez przedsiębiorcę zajmującego pozycję dominującą na rynku określonego skutku⁶. W niniejszej sprawie należy stwierdzić, iż działania Gminy Kamieńsk przyniosły rzeczywiste negatywne skutki na rynku, doszło bowiem do poważnych zmian w warunkach funkcjonowania oraz w strukturze lokalnego rynku usług wywozu odpadów. Na koniec 2012 r. Zakład posiadał (*tajemnica przedsiębiorcy*) zawartych umów na wywóz odpadów stałych, co stanowiło ok. (*tajemnica przedsiębiorcy*)% umów wywozu obowiązujących ogółem w 2012 r. na terenie Gminy Kamieńsk. Poziom ten został osiągnięty w ciągu około dwóch lat od rozpoczęcia przez Zakład prowadzenia działalności w zakresie wywozu odpadów stałych. Wystąpił zatem gwałtowny efekt wypychania z rynku przedsiębiorców konkurencyjnych w stosunku do Zakładu. Stwierdzić należy również, iż kwestionowane zachowanie Gminy Kamieńsk mogło mieć również wpływ na odbiorców usług wywozu odpadów stałych, w tym przede wszystkim konsumentów. Wprawdzie działaniom Gminy Kamieńsk towarzyszył spadek poziomu cen detalicznych świadczonych usług wywozu, jednak skala obniżki byłaby prawdopodobnie większa, gdyby z preferencyjnych warunków składowania odpadów mogli skorzystać równoprawnie również inni przedsiębiorcy świadczący usługi wywozu odpadów na terenie Gminy Kamieńsk. Tezę taką wspiera fakt, iż zaobserwowany spadek cen detalicznych usług wywozu odpadów komunalnych stałych odpowiadał co do wartości poziomowi zróżnicowania kosztów składowania na warunkach komercyjnych i preferencyjnych. Można zatem przyjąć, iż poziom cen ustanowiony przez Zakład (w latach 2010-2011 ok. 10 zł za opróżnienie pojemnika 120 l) wynikał *de facto* jedynie z uwzględnienia obniżonych kosztów składowania w kalkulacji biorącej za punkt wyjścia poziom cen ukształtowany w warunkach, kiedy na rynku wywozu działały tylko dwa podmioty (15 zł). Innymi słowy, presja konkurencyjna ze strony Zakładu wynikała co do zasady z posiadanych preferencyjnych warunków składowania odpadów, nie zaś z wypracowanej efektywności działalności.

Uzasadniając swoje działania, Gmina Kamieńsk wskazała, iż decyzja o przyznaniu limitu składowania odpadów na preferencyjnych warunkach wyłącznie Zakładowi służyła z jednej strony utrzymaniu poziomu dotychczasowego zatrudnienia, z drugiej strony umożliwiła ustalenie cen za odbiór śmieci dla mieszkańców na poziomie ponoszonych kosztów. Zdaniem Gminy Kamieńsk miało to również wymiar społeczny, bowiem wielu mieszkańców Gminy uważa, że w związku z lokalizacją na jej terenie składowiska odpadów, mieszkańcy powinni mieć zagwarantowane niższe – w porównaniu do ościennych gmin – ceny za odbiór odpadów. Ponadto, jak wskazała Gmina, przekazanie określonego wyżej limitu do wyłącznej realizacji przez Zakład daje gwarancję, iż objęte limitem zrzutu na składowisko dotyczą rzeczywiście odpadów pochodzących od mieszkańców Gminy Kamieńsk. Dodatkowo, Gmina Kamieńsk wskazała, że zakład budżetowy już z założenia nie jest nastawiony na osiąganie zysku, zysk jest zaś podstawowym zadaniem dla przedsiębiorcy komercyjnego. W związku z powyższym, zdaniem Gminy Kamieńsk cena jednostkowa usługi świadczonej przez zakład budżetowy będzie w identycznych warunkach handlowych zawsze niższa niż w przypadku przedsiębiorcy komercyjnego.

Oceniając powyższe, Prezes Urzędu podkreśla, iż w przeszłości (lata 2002-2004) Gmina Kamieńsk umożliwiała przedsiębiorcom świadczącym usługi wywozu odpadów komunalnych korzystanie z ww. limitu składowania odpadów, uzależniając wielkość udziału w limicie od liczby i rodzaju posiadanych przez danego przedsiębiorcę umów na wywóz odpadów zawartych z właścicielami nieruchomości na terenie Gminy Kamieńsk. Jeżeli chodzi

⁶ por. E. Modzelewska – Wąchal *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Wyd. Twigger, Warszawa 2002, s. 97

o cel w postaci obniżenia cen usług wywozu odpadów dla mieszkańców, mógłby on być zrealizowany – najprawdopodobniej bardziej efektywnie – poprzez rozpoczęcie działalności przez Zakład, jednak przy zagwarantowaniu wszystkim zainteresowanym podmiotom proporcjonalnego dostępu do limitu składowania na preferencyjnych warunkach. W taki sposób korzyści ze znacznych obniżek cen objęłyby nie tylko tych spośród odbiorców usług, którzy zdecydowaliby się na zmianę dostawcy usług i zawarcie umowy z Zakładem, ale również tych odbiorców, którzy z różnych względów (np. ze względu na warunki ograniczające swobodę odstąpienia od umowy) korzystaliby z usług dotychczasowego dostawcy. Należy przypuszczać, iż bardziej efektywna konkurencja doprowadziłaby również do dodatkowych obniżek cen.

Ustalone w toku postępowania okoliczności wskazują, iż motywacja towarzysząca działaniom Gminy Kamieńsk miała charakter antykonkurencyjny. Jak wynika ze stanowiska Gminy Kamieńsk, zmierzała ona do polepszania sytuacji finansowej Zakładu poprzez zwiększenia zakresu i skali jego działalności. Strategię tą zrealizowano poprzez zróżnicowanie warunków konkurencji na rynku wywozu odpadów komunalnych stałych, co zwolniło z kolei Gminę Kamieńsk i jej jednostkę organizacyjną z konieczności podjęcia realnej rywalizacji konkurencyjnej z faktycznymi i potencjalnymi uczestnikami rynku wywozu odpadów na terenie gminy. Swoim działaniem Gmina Kamieńsk stworzyła poważną ekonomiczną barierę dostępu do tego rynku nowym przedsiębiorcom, poważnie i w sposób nieuzasadniony zaburzyła warunki konkurowania dotychczasowych uczestników rynku. Należy stwierdzić zatem, iż przeciwdziałała powstaniu i rozwojowi konkurencji na tym rynku.

Mając na uwadze powyższe **Prezes Urzędu uznał, że druga przesłanka** niezbędna do uznania praktyki opisanej w pkt I. sentencji niniejszej decyzji za ograniczającą konkurencję i naruszającą zakaz, o którym mowa w art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów **została spełniona.**

W związku z powyższym Prezes Urzędu uznał, iż zostały spełnione wszystkie przesłanki uznania praktyki opisanej w pkt I. sentencji niniejszej decyzji za ograniczającą konkurencję i naruszającą zakaz, o którym mowa w art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Ustalenie przesłanek dla stwierdzenia zaniechania stosowania zarzucanej praktyki.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów nie wydaje się decyzji o uznaniu praktyki za ograniczającą konkurencję i nakazującą zaniechania jej stosowania, jeżeli zachowanie rynkowe przedsiębiorcy przestało naruszać zakaz określony w art. 9 tej ustawy. W takim przypadku Prezes Urzędu wydaje decyzję o uznaniu praktyki za ograniczającą konkurencję i stwierdzającą zaniechanie jej stosowania (art. 11 ust. 2 tej ustawy), przy czym ciężar udowodnienia okoliczności świadczących o zaniechaniu stosowania praktyki spoczywa na przedsiębiorcy (art. 11 ust. 3 tej ustawy).

Zgodnie z wymogami ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. 2012, poz. 391 ze zm.), od dnia 1 lipca 2013 r. odpady komunalne stałe może odbierać od właścicieli nieruchomości na terenie gminy wyłącznie przedsiębiorca wybrany przez gminę w drodze przetargu (art. 6d ww. ustawy). Właściciele nieruchomości będący odbiorcami usług wywozu odpadów komunalnych nie są stronami umowy z przedsiębiorcą świadczącym te usługi. Zobowiązani są natomiast, zgodnie z art. 6h ww. ustawy ponosić na rzecz gminy, na terenie których położone są ich nieruchomości, opłatę za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wysokości ustalonej w drodze uchwały rady

gminy. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta zawiera z przedsiębiorcą wybranym w drodze przetargu umowę na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (art. 6f ust. 1 ustawy). Powyższe okoliczności określają nowe, zasadniczo odmienne warunki organizacji lokalnych rynków wywozu i składowania odpadów komunalnych. Zmieniają również strukturę rynku i charakter rywalizacji konkurencyjnej. W nowych warunkach prawnych przedsiębiorcy prowadzący działalność polegającą na świadczeniu usług wywozu odpadów komunalnych konkurują obecnie o rynek w cyklach odpowiadającym kolejnym przetargom. Realizując wymogi art. 6d ust. 1 o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, Gmina Kamieńsk ogłosiła w dniu 23 maja 2013 r. przetarg na odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych z terenu Gminy. Jako najkorzystniejszą wybrano ofertę Zakładu Usług Komunalnych „HAK” Stanisław Burczyński, a więc ofertę przedsiębiorcy innego, niż dotychczas działający na lokalnym rynku. W specyfikacji istotnych warunków zamówienia nie podano informacji o możliwości skorzystania z przysługującego Gminie Kamieńsk limitu 2000 ton do składowania na składowisku Amest Kamieńsk Sp. z o.o. Przedsiębiorca odbierający odpady komunalne od mieszkańców po 1 lipca 2013 r. nie może składować odpadów na ww. składowisku w ramach przedmiotowego limitu. Gmina Kamieńsk wskazała, iż przysługujący jej limit składowania na preferencyjnych warunkach pozostanie uprawnieniem „martwym”. Należy zatem stwierdzić, iż w obecnym stanie faktycznym nie występują kwestionowane w niniejszym postępowaniu okoliczności skutkujące zróżnicowanymi warunkami świadczenia usług wywozu odpadów komunalnych. Usługi te świadczy bowiem jeden przedsiębiorca wybrany przez Gminę Kamieńsk w trybie przetargu, do którego przystąpiły na jednolitych warunkach cztery podmioty.

Biorąc powyższe pod uwagę, zasadne jest przyjęcie, iż Gmina Kamieńsk zaniechała stosowania zarzucanej jej praktyki z dniem 1 lipca 2013 r.

W związku z powyższym Prezes Urzędu uznał, iż **są podstawy do stwierdzenia zaniechania stosowania zarzucanej praktyki**, zgodnie z przesłankami art. 11 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Mając powyższe na względzie, Prezes Urzędu orzekł jak w punkcie I sentencji niniejszej decyzji.

Stosownie do art. 106 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, 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. 6, w zakresie niewyłączonym na podstawie art. 7 i 8, lub naruszenia zakazu określonego w art. 9.

Nakładając karę pieniężną, o której mowa w art. 106 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, Prezes Urzędu wziął pod uwagę konieczność ustalenia, czy określone w tym przepisie naruszenie dokonane było co najmniej nieumyślnie. Konieczność brania pod uwagę tej przesłanki w przypadku stosowania kar pieniężnych wynika bezpośrednio z art. 106 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Nakładając karę pieniężną Prezes Urzędu wziął pod uwagę całokształt okoliczności sprawy, które wskazywać mogą na umyślny charakter naruszeń będących przedmiotem zarzutu w niniejszym postępowaniu. Świadczy o tym fakt, iż Gmina Kamieńsk negatywnie odniosła się do pisemnych wniosków tych przedsiębiorców o przydzielenie im stosownego udziału w ww. limicie składowania, pomimo, iż wnioski te jawnie wskazywały na potrzebę zachowania „zasad zdrowej konkurencji z Zakładem Gospodarki Komunalnej w Kamieńsku”. Podjęta przez Gminę Kamieńsk jednostronna decyzja o przydzieleniu Zakładowi na wyłączność limitu składowania odpadów na preferencyjnych warunkach motywowana była chęcią

polepszenia sytuacji finansowej Zakładu poprzez zwiększenia zakresu i skali jego działalności. Biorąc pod uwagę powyższe, należy przyjąć, iż podejmując podlegające ocenie działania Gmina Kamięnsk co najmniej godziła się z możliwością wystąpienia (choćby w ograniczonym zakresie) skutków swoich działań w postaci stworzenia zagrożenia dla powstania i rozwoju konkurencji.

Zgodnie z art. 111 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów przy ustalaniu wysokości kary pieniężnej należy uwzględnić w szczególności okres, stopień oraz okoliczności naruszenia przepisów tej ustawy, a także uprzednie naruszenie przepisów ustawy. Wysokość nałożonej kary powinna spełniać funkcję prewencyjną, tj. zapobiegać w przyszłości naruszeniom przepisów ustawy antymonopolowej, a także represyjną, tzn. stanowić reperkusję za jej naruszenie. W zależności od stopnia naruszenia przepisów ustawy ustala się funkcję prewencyjną lub represyjną za wiodącą.

W punkcie I sentencji niniejszej decyzji uznano za ograniczającą konkurencję i naruszającą zakaz, o którym mowa w art. 9 ust. 1 i 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów praktykę Gminy Kamięnsk polegającą na nadużywaniu pozycji dominującej na lokalnym rynku organizowania usług wywozu i składowania odpadów komunalnych z terenu Gminy Kamięnsk, poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji na lokalnym rynku wywozu odpadów komunalnych stałych z terenu Gminy Kamięnsk.

W 2012 r. Gmina Kamięnsk osiągnęła przychód w wysokości *(tajemnica przedsiębiorcy)* zł.

Ustalając wymiar kary pieniężnej Prezes Urzędu w pierwszej kolejności dokonał oceny natury stwierdzonego w niniejszej decyzji naruszenia, która determinuje wysokość kwoty bazowej kary będącej odsetkiem uzyskanego przez Gminę Kamięnsk w 2012 r. przychodu. Wskazać przy tym należy, iż w kwestii natury naruszenia Prezes Urzędu wyróżnia naruszenia bardzo poważne (do których należy zaliczyć przede wszystkim szczególnie szkodliwe horyzontalne ograniczenia konkurencji, w tym porozumienia cenowe, zmywy przetargowe, podział rynku, kolektywne bojkoty, jak również przypadki nadużywania pozycji dominującej mające na celu lub prowadzące do eliminacji konkurencji na rynku), naruszenia poważne (do których należy zaliczyć przede wszystkim porozumienia horyzontalne niezaliczane do najpoważniejszych naruszeń, porozumienia pionowe wpływające na cenę lub warunki oferowania produktu, przypadki nadużywania pozycji dominującej mające na celu lub prowadzące do istotnego ograniczenia konkurencji lub dotkliwej eksploatacji kontrahentów lub konsumentów), naruszenia mniej poważne niż wyżej wymienione (naruszenia pozostałe, do których należą m.in. porozumienia wertykalne niedotyczące ceny lub możliwości odsprzedaży towaru, jak również przypadki nadużywania pozycji dominującej o mniejszej wadze).

Prezes Urzędu zaliczył przedmiotową praktykę do poważnych naruszeń prawa antymonopolowego, jako przypadek nadużywania pozycji dominującej mogący prowadzić do istotnego ograniczenia konkurencji. Ważąc wysokość nałożonej kary pieniężnej Prezes Urzędu uwzględnił nie tylko charakter praktyki, ale również skutki, jakie wywołuje ona dla uczestników rynku. Ustalając wymiar kary pieniężnej Prezes Urzędu wziął pod uwagę, iż stosowana przez Gminę Kamięnsk praktyka ograniczająca konkurencję miała charakter wykluczający (antykonkurencyjny), prowadziła do zakłócenia mechanizmu konkurencji, a przez to naruszała wprost ustawę o ochronie konkurencji i konsumentów. Działania Gminy Kamięnsk były wymierzone bezpośrednio przede wszystkim w faktycznych konkurentów na lokalnym rynku wywozu odpadów komunalnych, ale także stwarzały poważną ekonomiczną barierę rozpoczęcia działalności na tym rynku przez nowe podmioty. Obowiązek niestwarzania barier dla rozwoju konkurencji ciąży nie tylko na organach państwa, ale

również na przedsiębiorcach dominujących na rynku, których pozycja rynkowa pozwala im na negatywne oddziaływanie na strukturę i warunki funkcjonowania jego uczestników. Tymczasem przyjęta i stosowana przez Gminę Kamięńsk strategia działania mająca wyraźnie na celu faworyzowanie Zakładu jako swej jednostki organizacyjnej, umożliwiła Gminie w krótkim okresie uzyskanie pozycji dominującej na lokalnym rynku wywozu odpadów komunalnych, kosztem zmarginalizowania skali działalności konkurentów.

Kierując się naturą przedmiotowego naruszenia Prezes Urzędu ustalił kwotę wyjściową kary w wysokości (*tajemnica przedsiębiorcy*)% przychodu Gminy Kamięńsk uzyskanego w 2012 r., co odpowiada kwocie wartości 3.393,39 zł.

Kolejno Prezes Urzędu ocenił wpływ czynników związanych ze specyfiką rynku i działalności Spółki na wagę naruszenia. Oceniając powyższą przesłankę Prezes Urzędu uwzględnił fakt rzeczywistego wystąpienia na rynku skutków stosowanej praktyki. Jako okoliczność zwiększająca wymiar kary winna być potraktowana charakterystyka rynku wywozu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy Kamięńsk, na który wpływa działanie Gminy. Rynek ten pozostawał w okresie przed i w trakcie stosowania zarzucanej praktyki wysoce skoncentrowany, a sama praktyka – dzięki monopolistycznej pozycji Gminy Kamięńsk na rynku organizowania usług wywozu i składowania odpadów – stworzyła poważną ekonomiczną barierą nie tylko wejścia na rynek wywozu odpadów, ale i funkcjonowania na tym rynku dla dotychczasowych podmiotów.

Powyższe ustalenia, w ocenie Prezesa Urzędu, dają podstawę do zwiększenia kwoty bazowej kary o 20%, do kwoty 4.072,06 zł.

Ustalając wymiar kary pieniężnej Prezes Urzędu wziął pod uwagę fakt, iż praktyka miała długotrwały charakter (ponad 1 rok). Wobec powyższego Prezes Urzędu uznał za stosowne zwiększanie wymiaru kary o 10%, do kwoty 4.479,27 zł.

W celu ostatecznego ustalenia wymiaru kary pieniężnej, Prezes Urzędu zbadał oraz usystematyzował okoliczności obciążające lub łagodzące jej wysokość. W aspekcie okoliczności łagodzących Prezes Urzędu wskazuje na zaniechanie stosowania praktyki przez Gminę Kamięńsk, jeszcze przed wszczęciem niniejszego postępowania. Jednocześnie, istnieją przesłanki dla twierdzenia, iż naruszenie miało charakter umyślny – co stanowi okoliczność obciążającą. Kumulacja okoliczności łagodzących i obciążających powoduje podwyższenie kwoty bazowej kary o 10%, tj. do kwoty 4.927,20 zł.

W związku z powyższym Prezes Urzędu postanowił nałożyć na Gminę Kamięńsk karę pieniężną w wysokości 4.927 zł. W ocenie Prezesa Urzędu wymierzona kara, stanowiąca ok. (*tajemnica przedsiębiorcy*)% ubiegłorocznego przychodu Gminy Kamięńsk i ok. (*tajemnica przedsiębiorcy*)% maksymalnego wymiaru kary przewidzianego w art. 106 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, jest adekwatna do stopnia naruszenia przepisów ustawy. Prezes Urzędu, kierując się potrzebą zdecydowanego przeciwdziałania stosowaniu praktyk ograniczających konkurencję na rynku uznał, że orzeczona kara powinna stanowić dolegliwość dla Gminy Kamięńsk. W tym przypadku kara powinna w szczególności spełnić funkcję prewencyjną i wychowawczą, tak, aby zapobiec w przyszłości naruszeniom przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

W związku z powyższym Prezes Urzędu orzekł jak w punkcie II sentencji niniejszej decyzji.

Zgodnie z art. 80 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, Prezes Urzędu rozstrzyga o kosztach w drodze postanowienia, które może być zamieszczone w decyzji kończącej postępowanie. W myśl art. 77 ust. 1 tej ustawy, jeżeli w wyniku postępowania Prezes Urzędu stwierdził naruszenie przepisów ustawy, przedsiębiorca, który dopuścił się

tego naruszenia, jest obowiązany ponieść koszty postępowania. Zgodnie z art. 263 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 267), w związku z art. 83 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, do kosztów postępowania zalicza się koszty podróży i inne należności świadków i biegłych oraz stron w przypadkach przewidzianych w art. 56 Kodeksu postępowania administracyjnego, a także koszty spowodowane oględzinami na miejscu, jak również koszty doręczenia stronom pism urzędowych.

Niniejsze postępowanie antymonopolowe zostało wszczęte z urzędu. W jego wyniku Prezes Urzędu w punkcie I sentencji niniejszej decyzji stwierdził naruszenie przez Gminę Kamięnsk art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Kosztami niniejszego postępowania są wydatki związane z prowadzoną w toku tego postępowania korespondencją. W związku z powyższym Prezes Urzędu postanowił obciążyć Gminę kwotą kosztów w wysokości 26,35 zł (słownie: dwadzieścia sześć złotych 35/100).

W związku z powyższym Prezes Urzędu postanowił jak w punkcie III sentencji niniejszej decyzji.

Zgodnie z art. 112 ust. 3 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331, ze zmianami) karę pieniężną należy uiścić w terminie 14 dni od dnia uprawomocnienia się niniejszej decyzji na konto Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Warszawie: NBP O/O Warszawa 51101010100078782231000000.

Zgodnie z art. 264 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 267), w związku z art. 83 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331, ze zmianami), koszty niniejszego postępowania Gmina Kamięnsk obowiązana jest wpłacić na konto Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów: NBP o/o Warszawa Nr 51101010100078782231000000 w terminie 7 dni od dnia uprawomocnienia się niniejszej decyzji.

Stosownie do treści art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331, ze zmianami) w związku z art. 479²⁸ § 1 i 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zmianami) – 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 – Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Łodzi.

Jednak w przypadku kwestionowania wyłącznie postanowienia o kosztach zawartego w punkcie III sentencji niniejszej decyzji, stosownie do art. 81 ust. 5 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331, ze zmianami), w związku z 479³² § 1 i 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zmianami), oraz art. 264 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeksu postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 267), w związku z art. 83 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331, ze zmianami), przysługuje zażalenie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w terminie tygodnia od dnia doręczenia niniejszej decyzji, za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Łodzi.

Z upoważnienia

*Prezesa
Urzędu Ochrony
Konkurencji i Konsumentów
Z-ca Dyrektora Delegatury*

Andrzej Kędzia

Otrzymuje:

Gmina Kamieńsk
Urząd Miejski w Kamieńsku
Ul. Wieluńska 50
97-360 Kamieńsk