



PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
DELEGATURA UOKiK W POZNANIU

ul. Zielona 8, 61-851 Poznań
Tel. (0-61) 852-15-17, 852-77-50, Fax (0-61) 851-86-44
E-mail: poznan@uokik.gov.pl

Poznań, 10 kwietnia 2008 r.

RPZ 411/2/08/DW

DECYZJA Nr RPZ 10/2008

1. Na podstawie art. 10 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2007 r. Nr 50, poz. 331 ze zm.) oraz stosownie do art. 33 ust. 6 tej ustawy i § 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. Nr 134, poz. 939), po przeprowadzeniu wszczętego z urzędu postępowania antymonopolowego

- w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

uznaje się za praktykę ograniczającą konkurencję, określoną w art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, nadużywanie przez Gminę Miasta Czarnków pozycji dominującej na rynku organizowania usług odbierania i składowania odpadów komunalnych obejmującym teren tej Gminy, poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania, bądź rozwoju konkurencji na rynku świadczenia usług odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, polegające na narzucaniu przedsiębiorcom ubiegającym się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych na terenie Miasta Czarnków jako miejsca składowania odpadów wyłącznie składowiska w Zofiowie.

i nakazuje się zaniechanie jej stosowania

2. Na podstawie art. 106 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, w związku z naruszeniem art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ww. ustawy, nakłada się na Gminę Miasta Czarnków karę pieniężną w wysokości 5.000,00 zł (pięciu tysięcy złotych), płatną do budżetu państwa.

Uzasadnienie

W dniu 24 grudnia 2007 r. wpłynęło do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów Delegatura w Poznaniu pismo Pani Barbary Faferek prowadzącej działalność gospodarczą pod nazwą Przedsiębiorstwo Wielobranżowe „AGA” w Czarnkowie – wniosek o wszczęcie postępowania antymonopolowego przeciwko Gminie Miasta Czarnków (dalej „miasto Czarnków”), które odmówiło jej zmiany zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie

odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, w zakresie wskazania, że miejscem składowania odpadów pochodzących z terenu miasta Czarnków jest wysypisko w Wieleniu, Gmina wymaga bowiem, by odpady były składane wyłącznie na wysypisku w Zofiowie.

W dniu 31 grudnia 2007 r. Prezes Urzędu wszczął postępowanie wyjaśniające w sprawie działań miasta Czarnków na rynku organizowania i składowania odpadów na terenie gminy, celem ustalenia, czy nastąpiło naruszenie przepisów ustawy uzasadniające wszczęcie postępowania antymonopolowego, w tym, czy sprawa ma charakter antymonopolowy.

W odpowiedzi na wezwanie Prezesa Urzędu z dnia 31 grudnia 2007 r. miasto Czarnków pismem z dnia 7 stycznia 2008 r. przesłało:

1. Uchwałę Rady miasta Czarnków z dnia 4 grudnia 2001 r. nr XVII/367/01 w sprawie przyjęcia Planu gospodarki odpadami w części dotyczącej miasta Czarnków,
2. Zarządzenie Burmistrza miasta Czarnków z dnia 13 kwietnia 2006 r. nr 179/06 w sprawie wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych,
3. Uchwałę Rady miasta Czarnków z dnia 29 grudnia 2005 r. nr XLII/271/05 w sprawie szczegółowych zasad utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Czarnkowa.

Po analizie materiałów zebranych w postępowaniu wyjaśniającym Prezes Urzędu postanowieniem z dnia 25 stycznia 2008 r. wszczął z urzędu postępowanie antymonopolowe w związku z działaniami miasta Czarnków, mogącymi stanowić nadużycie pozycji dominującej na rynku działalności organizacyjnej podejmowanej dla utrzymania porządku i czystości obejmującym teren tej Gminy, poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania, bądź rozwoju konkurencji, polegające na narzucaniu przedsiębiorcom ubiegającym się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych na terenie miasta Czarnków jako miejsca składowania odpadów wyłącznie składowiska w Zofiowie, co może stanowić naruszenie art. 9 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Miasto Czarnków nie zgodziło się z postawionym przez Prezesa Urzędu zarzutem nadużycia pozycji dominującej i pismem z dnia 6 lutego 2008 r. złożyło wyjaśnienia w sprawie. Uzasadniając stosowaną praktykę, polegającą na udzielaniu zezwoleń jedynie przedsiębiorcom korzystającym z wysypiska w Zofiowie, miasto Czarnków wyjaśniło co następuje:

1. Będące własnością miasta Czarnków składowisko w Zofiowie zostało określone w Planie gospodarki odpadami, przyjętym uchwałą Rady miasta Czarnków z dnia 4 grudnia 2001 r. nr XLII/367/01 oraz Zarządzeniem Burmistrza miasta Czarnków z dnia 13 kwietnia 2006 r. nr 179/06 jako jedynie właściwe dla składowania odpadów pochodzących z terenu gminy,
2. Zarządzenie Burmistrza miasta Czarnków nr 179/06 z dnia 13 kwietnia 2006 r. wskazuje jako miejsce składowania odpadów wysypisko w Zofiowie, co jest zgodne z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 30 grudnia 2005 r., zgodnie z którym burmistrz winien wskazać miejsca odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych,

3. Miasto Czarnków nie posiada porozumienia z gminą Wieleń, a w konsekwencji nie partycypuje w kosztach eksploatacji i późniejszej rekultywacji tego wysypiska. Miasto Czarnków posiada własne wysypisko odpadów komunalnych. Kierowanie odpadów pochodzących z terenu miasta na wysypiska sąsiednich gmin byłoby niezgodne z zasadą bliskości oraz spowodowałoby znaczny wzrost kosztów unieszkodliwiania odpadów dla pozostałych mieszkańców,
4. Składowanie odpadów na różnych wysypiskach, dowolnie wybranych przez przedsiębiorcę uniemożliwiłoby rzetelną kontrolę gospodarowania odpadami komunalnymi.

W odpowiedzi na wezwanie Prezesa Urzędu z dnia 20 lutego 2008 r. miasto Czarnków pismem z dnia 06 marca 2008 r. przedstawiło oświadczenie o przychodach osiągniętych przez gminę w 2007 r.

Pismem z dnia 26 marca 2008 r. Prezes Urzędu poinformował miasto Czarnków o zakończeniu postępowania, pouczając o prawie zapoznania się z zebrany materiał dowodowy oraz złożenia dodatkowych wyjaśnień. W dniu 02 kwietnia 2008 r. Alicja Szuta – pracownik Urzędu Miasta w Czarnkowie na podstawie pełnomocnictwa burmistrza zapoznała się z aktami postępowania.

W toku postępowania Prezes Urzędu ustalił następujący stan faktyczny:

W latach 2005-2007 na terenie miasta Czarnków usługi w zakresie odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości świadczyli dwaj przedsiębiorcy:

1. Miejski Zakład Komunalny Sp. z o.o. w Czarnkowie,
2. Przedsiębiorstwo Wielobranżowe „AGA” Barbara Faferek w Czarnkowie.

W tym okresie tylko dwa powyższe przedsiębiorstwa otrzymały zezwolenia na świadczenie w/w usług na terenie miasta Czarnków. Żadnemu przedsiębiorcy nie odmówiono wydania zezwolenia, jedynie w przypadku Barbary Faferek miasto Czarnków odmówiło dokonania zmiany zezwolenia poprzez wskazanie, że miejscem składowania odpadów zebranych z terenu miasta Czarnków jest wysypisko w Wieleniu.

Dowód: Pismo Burmistrza miasta Czarnków z dnia 06 lutego 2008 r. – k. 48

Zgodnie z planem gospodarki odpadami w części dotyczącej miasta Czarnków, przyjętym uchwałą Rady miasta Czarnków nr XLII/367/01 z dnia 04 grudnia 2001 r., nadpoziomowe składowisko odpadów komunalnych dla gminy i miasta Czarnków zlokalizowane jest w północno-zachodnim rejonie wsi Zofiowo, odległym od miejscowości Czarnków o ok. 2 km. Użytkownikiem składowiska jest Miejski Zakład Komunalny Spółka z o.o. w Czarnkowie. Na składowisku deponowane są odpady komunalne z terenu miasta i gminy Czarnków. Odpady dowożone są za pomocą specjalistycznych samochodów należących do Miejskiego Zakładu Komunalnego w Czarnkowie (śmieciarka Jelcz i śmieciarka typ Kontener).

Zgodnie z powyższym planem z 2001 r. składowisko odpadów w Zofiowie prowadzi częściowy odzysk takich surowców jak złom, drewno, szkło. Na składowisku gromadzi się rocznie ok. 16.000 m³ odpadów (odpady komunalne 13.000 m³, odpady podobne do komunalnych 3.000 m³).

Dowód: Plan gospodarki odpadami w części dotyczącej miasta Czarnków – k. 23-24.

Zgodnie z § 17 Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Czarnkowa, przyjętego uchwałą Nr XLII/271/05 Rady miasta Czarnków z dnia 29 grudnia 2005 r. odpady komunalne mogą być usuwane wyłącznie przez podmioty posiadające zezwolenie, o którym mowa w § 33 ust. 1. Zgodnie z § 33 ust. 1, prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych wymaga uzyskania zezwolenia. Burmistrz miasta Czarnków odrębnym zarządzeniem określa i podaje do publicznej wiadomości wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia.

Dowód: Regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Czarnkowa – k. 11, 14

Zgodnie z § 1 pkt 7 zarządzenia nr 179/06 Burmistrza miasta Czarnków z dnia 13 kwietnia 2006 r. w sprawie wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości powinien „posiadać aktualną umowę umożliwiającą przekazanie odpadów do dalszego przetworzenia lub unieszkodliwienia przez instalację, urządzenia i obiekty wymienione w Gminnym planie gospodarki odpadami. W tym w szczególności: **odpady komunalne stałe zmieszane zebrane z terenu miasta Czarnkowa należy dostarczać wyłącznie na składowisko odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne w Zofiowie**”.

Dowód: Zarządzenie nr 179/06 Burmistrza miasta Czarnków z dnia 13 kwietnia 2006 r. – k. 19-20

Prezes Urzędu zważył co następuje:

I.

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów chroni interes publiczny, co wynika z treści art. 1 ust. 1 tej ustawy. Zgodnie z tym przepisem: „ustawa określa warunki rozwoju i ochrony konkurencji oraz zasady podejmowanej w interesie publicznym ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów”. Prezes Urzędu zatem wydając decyzję powinien ustalić, czy w sprawie został naruszony interes publicznoprawny.

Pojęcie interesu publicznego nie jest pojęciem o charakterze jednolitym i stałym. Jak uznał Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Antymonopolowy: „Organ administracji publicznej – Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów powinien w toku postępowania i przy wydawaniu decyzji być rzecznikiem tego interesu, albowiem wynika to z jego zadań w strukturze administracji publicznej – art. 7 kpa. „Publiczny” znaczy dotyczący ogółu, odnoszący się do ogółu a nie do jednostki, czy też określonej grupy. Podstawą do zastosowania przez Prezesa Urzędu przepisów ustawy antymonopolowej winno więc być uprzednie udowodnienie przez wyżej wymieniony organ administracji, czy nastąpiło rzeczywiste naruszenie wskazanego przepisami ustawy „interesu publicznego”, nie zaś

interesu jednostki, czy też grupy”¹.

Ustawa znajduje zastosowanie, gdy zagrożony lub naruszony jest interes publiczny, polegający na zapewnieniu właściwych warunków funkcjonowania rynku gospodarczego. *„Rynek taki funkcjonować może prawidłowo wówczas, gdy zapewniona jest możliwość powstania i rozwoju konkurencji. Ustawa chroni zatem konkurencję jako zjawisko o charakterze instytucjonalnym. Za zagrożenie lub naruszenie konkurencji w takim rozumieniu należy uznać zaś jedynie takie działania, które dotyczą sfery interesów szerszego kręgu uczestników rynku gospodarczego, a więc gdy dotyczą konkurencji rozumianej nie jako sytuację pojedynczego przedsiębiorcy, lecz jako zjawisko charakteryzujące funkcjonowanie gospodarki. Ingerencja organów działających na podstawie ustawy antymonopolowej uzasadniona była tylko wówczas, gdy służyła ochronie tak pojętej konkurencji. Celem ustawy nie była więc ochrona indywidualnego przedsiębiorcy”².*

Naruszenie interesu indywidualnego przedsiębiorcy nie wyklucza jednakże równoczesnego uznania, że dochodzi do naruszenia interesu publicznoprawnego, *„jeżeli indywidualne pogwałcenie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów mogłoby w jakikolwiek sposób prowadzić do ustanowienia lub utrwalenia monopolistycznych praktyk rynkowych, które wywołują lub mogą wywołać zakazane skutki na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.”³*

W niniejszej sprawie Burmistrz miasta Czarnków odmówił Barbarze Faferek prowadzącej działalność gospodarczą w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z tej gminy zmiany zezwolenia poprzez wskazanie, że odpady składowane będą na wysypisku w Wieleniu. Pomimo wystąpienia indywidualnego skutku działań miasta Czarnków w sprawie wystąpiło zagrożenie naruszenia interesu publicznego. O tym bowiem, czy dane zachowanie rynkowe przedsiębiorcy stanowi naruszenie interesu publicznego, decyduje nie liczba faktycznie zagrożonych konsumentów lub przedsiębiorców, ale charakter takiej praktyki i jej ewentualne potencjalne skutki wobec innych podmiotów. *„Przy ocenie praktyki stosowanej przez przedsiębiorcę (względnie związek przedsiębiorców) nie można interesu publicznego traktować wyłącznie w kategoriach ilościowych, ale trzeba także zważyć na skutki, jakie ta praktyka wywołuje lub może wywoływać na rynku.”⁴*

Działania miasta Czarnków mogą prowadzić do ograniczenia powstania i rozwoju konkurencji na rynku wywozu odpadów oraz negatywnie wpływać na sytuację konkurencyjną przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie wywozu odpadów komunalnych na jej terenie. Skutki działania Gminy mogą dotknąć każdego przedsiębiorcę, który już zajmuje się wywozem odpadów, jak również każdego przedsiębiorcę, który w przyszłości będzie chciał rozpocząć działalność na tym rynku i będzie miał ograniczoną, a właściwie będzie pozbawiony możliwości wyboru miejsca składowania odpadów. Kwestionowane zachowanie miasta Czarnków może mieć pośrednio wpływ na konsumentów korzystających z usług wywozu odpadów komunalnych, albowiem poprzez ograniczenie przedsiębiorców w możliwości wyboru składowiska odpadów może oddziaływać negatywnie na jakość usług i ich cenę.

¹ Uzasadnienie wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Antymonopolowego z dnia 12 czerwca 2002 r., sygn. akt XVII AmA 47/2001,

² Uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 29 maja 2001 r., sygn. akt I CKN 1271/98,

³ Uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 26 lutego 2004 r., sygn. akt III SK 2/04, por. wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 17 stycznia 2007 r., sygn. akt XVII AmA 29/06

⁴ K. Kohutek, Komentarz do ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji (Dz.U.03.86.804), LEX/el. 2005; wyrok Sądu Najwyższego z 12 września 2003 r., sygn. akt I CKN 504/01, Glosa 2004, nr 12, s. 37.

W związku z powyższym Prezes Urzędu stwierdził, że w niniejszej sprawie doszło do naruszenia interesu publicznoprawnego. Działania miasta Czarnków odniosły skutek wobec jednego przedsiębiorcy, ale mogą one dotyczyć także innych, potencjalnych przedsiębiorców zamierzających prowadzić działalność gospodarczą w zakresie odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Każde zaś ograniczenie konkurencji jest przejawem naruszenia interesu publicznoprawnego.

Fakt posiadania przez miasto Czarnków statusu przedsiębiorcy nie był kwestionowany. Prezes Urzędu wydając przedmiotową decyzję winien jednakże ocenić, czy miasto Czarnków jest przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Zgodnie z rozszerzoną definicją przedsiębiorcy, zawartą w art. 4 pkt 1 a ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, przedsiębiorcą jest nie tylko przedsiębiorca w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, ale także osoba fizyczna, osoba prawna, a także jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną, organizująca lub świadcząca usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej.⁵

Zgodnie z § 3 ust. 1 Statutu Gminy miasta Czarnków, przyjętego uchwałą Nr VII/43/03 Rady miasta Czarnków z dnia 27 marca 2003 r., Gmina miasta Czarnków położona jest w Powiecie Czarnkowsko-Trzecieckim, w Województwie Wielkopolskim.

Gmina miejska Czarnków 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 art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2001, Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

W świetle ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach miasto Czarnków 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.

Zgodnie z art. 4 ust. 9 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów przez rynek właściwy rozumie się rynek towarów, które ze względu na ich przeznaczenie, cenę oraz właściwości, w tym jakość, są uznawane przez ich nabywców za substytuty oraz są oferowane na obszarze, na którym, ze względu na ich rodzaj i właściwości, istnienie barier dostępu do rynku, preferencje konsumentów, znaczące różnice cen i kosztów transportu, panują zbliżone warunki konkurencji. Rynek właściwy należy zatem określić w ujęciu produktowym oraz geograficznym.

Rozważając kwestię rynku właściwego w aspekcie produktowym zwrócić należy uwagę, iż zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2001, Nr 142, poz. 1591 ze zm.) zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy 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

⁵ Por. uzasadnienie wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 20 grudnia 2006 r., sygn. akt XVII AmA 119/05

odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz.

Utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. 2005, Nr 236, poz. 2008 ze zm.). Zgodnie z art. 7 w/w ustawy Burmistrz miasta Czarnków nie tylko wydaje zezwolenia na świadczenie usług odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, ale także określa wymagania, jakie powinien spełnić przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia. Podkreślenia wymaga także fakt, że gmina na podstawie art. 14 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz.U. 2007, Nr 39, poz. 251 ze zm.) przyjmuje plan gospodarki odpadami na szczeblu gminnym. Wykonywanie w/w zadań można określić mianem organizowania usług odbierania i składowania odpadów komunalnych.

Rynek właściwy w ujęciu produktowym należy w niniejszej sprawie określić jako rynek organizowania usług odbierania i składowania odpadów komunalnych. Szczególnym rodzajem „produktu”, bez którego nie jest możliwe świadczenie przez przedsiębiorców usług odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości położonych na terenie gminy, są udzielane przez Burmistrza miasta Czarnków zezwolenia. Rynek geograficzny w niniejszej sprawie został określony jako obszar miasta Czarnków. Zakres geograficzny rynku właściwego w niniejszej sprawie zdeterminowany jest obowiązującymi przepisami, które przyznają Gminie wyłączność na organizowanie usług odbierania i składowania odpadów komunalnych. Tym samym konkurencja we wspomnianym zakresie odbywa się na zasadach wyznaczonych przez Gminę, które mogą być (i w niniejszym przypadku są) odmienne od warunków panujących w innych gminach.

W bezpośrednim związku z rynkiem działalności organizacyjnej podejmowanej dla utrzymania porządku i czystości obejmującym teren miasta Czarnków pozostaje rynek świadczenia usług w zakresie odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Wykonywanie tego rodzaju usług jest uzależnione od uzyskania przedmiotowego zezwolenia.

W niniejszej sprawie monopol prawny miasta Czarnków 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.

Nadużycie pozycji dominującej na jednym rynku może mieć wpływ na inny powiązany z nim rynek, co zostało dostrzeżone w orzecznictwie. Dla przykładu, w sprawie ECS/AKZO Komisja Europejska określiła rynek produktowy jako rynek nadtlenuków organicznych, mimo że nadużycie pozycji dominującej miało na celu wyeliminowanie konkurencyjnej spółki z innego rynku – rynku dodatków do mąki.⁶ Jak uznał natomiast Sąd Antymonopolowy: *„Spółka prowadzi działalność gospodarczą na dwóch współzależnych rynkach usług lokalnych. Pierwszym z nich jest rynek usług cmentarnych, na którym prowadzona jest działalność w zakresie utrzymania i administrowania cmentarzami (zadania własne Gminy), gdzie Gmina posiada pozycję monopolistyczną (monopol naturalny). Drugim zaś rynkiem jest rynek usług pogrzebowych, na którym prowadzona jest działalność w warunkach konkurencji.[...]Wykorzystując monopolistyczną pozycję na rynku usług cmentarnych (związanych z wykonywaniem zadań własnych) Gmina nie może ograniczać działalności na*

⁶ Decyzja Komisji w sprawie ECS/AKZO IV/30.698, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej (L) Nr 374/1985 r.

innym rynku (rynek usług pogrzebowych), gdzie działalność gospodarcza jest realizowana z wykorzystaniem jej mienia.”⁷

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 poprzez stworzenie mu możliwości działania w znacznym zakresie niezależnie od konkurentów, kontrahentów oraz konsumentów, przy czym domniemywa się, że przedsiębiorca ma pozycję dominującą, jeżeli jego udział w rynku właściwym przekracza 40%.

Miasto Czarnków posiada nie tylko pozycję dominującą, ale z uwagi na przyznane jej kompetencje należy je uznać za podmiot posiadający monopol na rynku organizowania usług odbierania i składowania odpadów komunalnych obejmującym teren gminy, na co wskazuje orzecznictwo Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów:

„[...]Prezydent Miasta jest monopolistą prawnym. Posiada bowiem prerogatywy do tego, by wydawać akty prawne, którymi kształtuje lokalny rynek usług. Można więc zakwalifikować go do grona podmiotów posiadających pozycję dominującą na rynku lokalnym.”⁸

„Gmina posiada monopol w zakresie działalności organizacyjnej podejmowanej dla utrzymania porządku i czystości na jej terytorium [...]”⁹

Prezes Urzędu zarzucił miastu Czarnków nadużywanie pozycji dominującej na rynku organizowania usług odbierania i składowania odpadów komunalnych obejmującym teren tej gminy, poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji polegające na narzucaniu przedsiębiorcom ubiegającym się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie miasta Czarnków jako miejsca składowania odpadów wyłącznie składowiska w Zofiowie, co może stanowić naruszenie art. 9 ust. 1 i 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Istotą tego zarzutu jest pozbawienie przedsiębiorców świadczących lub zamierzających świadczyć usługi odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości możliwości wyboru miejsca składowania odpadów i wymuszanie na nich korzystania wyłącznie ze składowiska w Zofiowie, pomimo że takie działanie nie znajduje podstaw w obowiązujących przepisach. Tym samym bezprawnie tworzona jest bariera dla powstania i rozwoju konkurencji na rynku świadczenia usług odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 i ust. 6 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług wydaje zezwolenia na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta

⁷ Uzasadnienie wyroku Sądu Wojewódzkiego w Warszawie – Sądu Antymonopolowego z dnia 2 października 1996 r. sygn. akt XVII Amr 37/96, por. uzasadnienie wyroku Sądu Wojewódzkiego w Warszawie – Sądu Antymonopolowego z dnia 3 czerwca 1998 r. sygn. akt XVII Ama 16/98

⁸ Uzasadnienie wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 12 grudnia 2006 r., sygn. akt XVII AmA 19/06

⁹ Uzasadnienie wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 30 czerwca 2005 r., sygn. akt XVII AmA 24/04

określa także i podaje do publicznej wiadomości wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia, uwzględniając:

- opis wyposażenia technicznego niezbędnego do realizacji zadań,
- w przypadku zezwolenia na odbieranie odpadów od właścicieli nieruchomości – również miejsca odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych wynikające z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, do których odpady mają być przekazywane (art. 7 ust. 3a w/w ustawy).

Na podstawie art. 7 ust. 7 w/w ustawy zostało wydane rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 grudnia 2005 r. w sprawie szczegółowego sposobu określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia (Dz.U. 2005 r. Nr 5, poz. 33, zwane dalej „rozporządzeniem Ministra Środowiska”). Wymagania te zgodnie z § 2 ust. 1 powinny obejmować:

- 1) opis wyposażenia technicznego, uwzględniający wymagania dotyczące pojazdów, pojemników lub worków oraz bazy transportowej,
- 2) zabiegi sanitarne i porządkowe związane ze świadczonymi usługami,
- 3) miejsca odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych.

Wymagania te powinny zostać określone „w sposób precyzyjny, zrozumiały, niedyskryminujący, nieograniczający konkurencji oraz nieutrudniający dostępu do rynku przedsiębiorców świadczących usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości”¹⁰. Określenie powyższych wymagań winno nastąpić w sposób zgodny z wojewódzkim i gminnym planem gospodarki oraz obowiązującymi przepisami, w tym regulaminem utrzymania czystości i porządku na terenie gminy.

Tymczasem Burmistrz miasta Czarnków nakładając w zarządzeniu Nr 179/06 z dnia 13 kwietnia 2006 r. na przedsiębiorców obowiązek korzystania wyłącznie ze składowiska w Zofiowie, w sposób sprzeczny z powyższymi zasadami ograniczył konkurencję i dostęp do rynku świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów od właścicieli nieruchomości.

Zdaniem Prezesa Urzędu, miasto Czarnków nie powinno przypisywać sobie prawa do wskazania składowiska w Zofiowie jako jedynie właściwego dla odpadów komunalnych pochodzących z terenu miasta. Podstawy prawnej do tego typu działań nie stanowią obowiązujące przepisy prawa, w tym rozporządzenie Ministra Środowiska, w którym jak już wcześniej wskazano postanowiono, że określenie tych wymagań powinno zostać dokonane w sposób niedyskryminujący, nie ograniczający konkurencji oraz nieutrudniający dostępu do rynku przedsiębiorców świadczących usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Podstawy wprowadzenia takich ograniczeń nie stanowią także wielkopolski i gminny plan gospodarki odpadami.

Plan gospodarki odpadami dla województwa wielkopolskiego z września 2003 r. nie nakłada na gminy obowiązku wprowadzenia wymagania od przedsiębiorcy, aby jednym z warunków uzyskania zezwolenia na wykonywanie działalności polegającej na odbieraniu odpadów komunalnych, było wskazanie określonego przez Wójta, Burmistrza lub Prezydenta miasta składowiska, wskazanego jako jedyne właściwe. Zgodnie z powyższym planem rozwiązaniem docelowym jest skupienie gmin wokół Zakładów Zagospodarowania Odpadów, które powinny być oddalone od centrum gminy o nie więcej niż ok. 30 km. Jednakże nawet

¹⁰ § 2 ust. 1 cyt. rozporządzenia Ministra Środowiska

odnośnie planowanych ZZO plan nie nakłada obowiązku korzystania wyłącznie z tego, który położony jest najbliżej gminy, albowiem „*ostateczny wybór przynależności do podanego ZZO oraz lokalizacja zakładu zależy będzie od decyzji władz lokalnych*”¹¹.

Odnośnie 172 składowisk zarejestrowanych w roku 2001 r. na terenie województwa wielkopolskiego plan nie przewiduje żadnych regulacji dotyczących, jakie składowiska mają być właściwe dla poszczególnych gmin. W związku z powyższym należy stwierdzić, że plan gospodarki odpadami dla województwa wielkopolskiego nie stanowił podstawy do wprowadzenia przez Burmistrza miasta Czarnków w Zarządzeniu Nr 179/06 z dnia 13 kwietnia 2006 r. wymogu składowania przez przedsiębiorców ubiegających się o zezwolenie na odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, wyłącznie na składowisku położonym w Zofiowie.

Plan gospodarki odpadami w części dotyczącej miasta Czarnków, stanowiący załącznik do uchwały Rady miasta Czarnków z dnia 4 grudnia 2001 r. Nr XLII/367/01, również nie wymaga od przedsiębiorców odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości położonych w mieście Czarnków, aby były kierowane wyłącznie na składowisku położonym w Zofiowie. Powyższy plan, w ocenie Prezesa Urzędu, zawiera jedynie opis stanu faktycznego, zgodnie z którym „*odpady komunalne wywożone są na składowisko odpadów w Zofiowie, gdzie prowadzi się częściowy odzysk takich surowców jak złom, drewno szkło.*” Użytkownikiem składowiska jest Miejski Zakład Komunalny Sp. z o.o. w Czarnkowie, a odpady dowożone są za pomocą specjalistycznych samochodów należących do w/w przedsiębiorcy. Należy zatem uznać, że plan zawiera jedynie charakterystykę składowiska odpadów komunalnych w Zofiowie z 2001 r. i nie stanowi podstawy wprowadzenia dla innych przedsiębiorców zamierzających świadczyć usługi odbioru odpadów komunalnych w mieście Czarnków, wymogu korzystania jedynie z tego składowiska.

Działanie miasta Czarnków nie znajduje uzasadnienia w tzw. zasadzie bliskości. Zgodnie z art. 9 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o opadach (tekst jedn. Dz.U.2007, Nr 39, poz. 251 ze zm.) odpady powinny być w pierwszej kolejności poddawane odzyskowi lub unieszkodliwiane w miejscu ich powstania. 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 (tekst jedn. Dz.U. 2008, Nr 25, poz. 150), przekazywane do najbliższych położonych miejsc, w których mogą być poddane odzyskowi lub unieszkodliwione. Zgodnie z art. 9 ust. 3 w/w ustawy niesegregowane odpady komunalne, pozostałości z sortowania odpadów komunalnych oraz komunalne osady ściekowe powinny być poddane odzyskowi lub unieszkodliwianiu na obszarze tego województwa, na którym zostały wytworzone, w instalacjach spełniających wymagania najlepszej dostępnej techniki lub technologii, o której mowa w art. 143 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, lub w miejscach najbliższych położonych miejsca ich wytworzenia.

Powyższe pozwala na stwierdzenie, że zasada bliskości, na którą powołuje się miasto Czarnków w piśmie z dnia 06 lutego 2008 r. jest spełniona, gdy odpady są unieszkodliwiane lub poddawane odzyskowi na terenie województwa, na obszarze którego zostały wytworzone. Obowiązujące przepisy prawa nie przewidują dalszych ograniczeń, jeżeli chodzi o odległość pomiędzy składowiskiem a miejscem wytworzenia odpadów. Nakładanie przez miasto Czarnków na przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie

¹¹ Plan Gospodarki Odpadami dla Województwa Wielkopolskiego, Wrzesień 2003, str. 13

świadczenia usług odbioru odpadów komunalnych obowiązku korzystania wyłącznie ze składowiska w Zofiovie (oddalonym o 2 km od miasta) nie znajduje uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa. Należy uznać, że wniosek Barbary Fąferek o dokonanie zmiany w zezwoleniu poprzez wskazanie jako miejsca składowania odpadów wysypiska w Wieleniu (oddalonego o ok. 28 km od miasta) odpowiadał w tym zakresie obowiązującemu prawu i nie był sprzeczny z zasadą bliskości.

Miasto Czarnków nie powinno przypisywać sobie prawa do wskazywania składowiska w Zofiovie jako jedynie właściwego dla odpadów pochodzących z terenu tej gminy. Organy administracji publicznej powinny działać na podstawie prawa, które nie przyznaje gminie kompetencji do ustalania jednego wysypiska jako jedynie właściwego miejsca składowania odpadów komunalnych pochodzących z terenu tej gminy. Wymagając od przedsiębiorców korzystania jedynie z wysypiska w Zofiovie miasto Czarnków tworzy bariery dla rozwoju konkurencji na rynku odbierania odpadów komunalnych, a tym samym narusza ustawę o ochronie konkurencji i konsumentów.

Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach zawiera instrumenty prawne, określone m.in. w art. 8b, które umożliwiają kontrolę działalności gospodarczej przedsiębiorcy w zakresie zgodności wykonywanej działalności z udzielonym zezwoleniem. W tym celu, wbrew stanowisku miasta Czarnków, gmina nie może wprowadzać dodatkowego instrumentu prawnego, jakim jest ograniczenie możliwości składowania odpadów wyłącznie do wysypiska kontrolowanego przez gminę.

Podkreślenia wymaga fakt, że Prezes Urzędu wielokrotnie zajmował się sprawą nakładania przez gminy na przedsiębiorców obowiązku korzystania wyłącznie z jednego, wskazanego wysypiska.¹² Na skutek odwołania od decyzji Prezesa Urzędu z dnia 25 sierpnia 2005 r. nr RWR 57/2005 w sprawie Gminy Strzegom, Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w uzasadnieniu wyroku z dnia 28 grudnia 2006 r. stwierdził co następuje:

„Art. 8 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach a adresowany do przedsiębiorców ubiegających się o zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie wywozu odpadów stanowi, że przedsiębiorca ubiegający się o zezwolenie na wywóz odpadów komunalnych „powinien udokumentować gotowość przyjęcia odpadów przez przedsiębiorcę prowadzącego działalność w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów”. Z przepisu tego wynika, że to na przedsiębiorcę ubiegającego się o uzyskanie zezwolenia został nałożony obowiązek oznaczenia miejsca wywozu odpadów komunalnych już we wniosku o wydanie zezwolenia.[...] Art.9 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach adresowany jest natomiast do organu administracyjnego (gminy) i zobowiązuje gminę do określenia w zezwoleniu „miejsca odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych”. Gmina została zatem zobowiązana w świetle tego przepisu do ustalenia istotnego elementu zezwolenia, ale tak jak przepis stanowi jedynie „miejsca odzysku lub unieszkodliwiania odpadów”. Ustalenie zaś tego miejsca to zdaniem Sądu – nie oznacza uprawnienia do wyznaczenia konkretnego składowiska dla każdego przedsiębiorcy ubiegającego się o świadczenie tych usług.”¹³

¹² Decyzja Prezesa UOKiK z 30 grudnia 2004 r. nr RBG 32/2004 w sprawie Miasta Grudziądz, Decyzja Prezesa UOKiK z 25 sierpnia 2005 r. nr RWR 57/2005 w sprawie Gminy Strzegom, Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 08 listopada 2007 r. nr RKT 54/2007 w sprawie Gminy Katowice.

¹³ Uzasadnienie wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 28 grudnia 2006 r. sygn. akt XVII AmA 108/05

Wymaganie od przedsiębiorców ubiegających się o zezwolenie, by korzystali jedynie z wysypiska w Zofiowie w sposób nieuzasadniony utrudnia i ogranicza podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, faworyzując w tym zakresie składowisko w Zofiowie oraz Miejski Zakład Komunalny Sp. z o.o., którego miasto Czarnków jest jedynym udziałowcem. Jeżeli przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia posiada lub może uzyskać zapewnienie przyjęcia odpadów przez innego przedsiębiorcę prowadzącego działalność w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych, działającego na terenie województwa i posiadającego w tym zakresie stosowne zezwolenia, to gmina nie powinna przypisywać sobie prawa do odmowy wskazania tego wysypiska w wydawanym zezwoleniu.

Gmina działając w warunkach ograniczenia przedsiębiorcom ich działalności gospodarczej „powinna mieć na uwadze zatem z jednej strony słuszny interes strony a z drugiej strony interes publiczny, ale znajdujący oparcie w obowiązujących przepisach.”¹⁴

Jak słusznie uznał Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów: „organ administracyjny przy rozpoznawaniu wniosku o udzielenie zezwolenia powinien brać pod uwagę słuszny interes strony i interes publiczny znajdujący oparcie w przepisach prawa.[...]W niniejszej sprawie rozpoznanie wniosku Alba Sp. z o.o. o udzielenie zezwolenia na usuwanie odpadów nastąpiło z naruszeniem słusznego interesu przedsiębiorcy Alba z o.o., albowiem organ administracyjny w sposób niezasadny narzucił Alba Spółka z o.o. obowiązek zwożenia odpadów wyłącznie na składowisko w miejscowości w Zakurzewie [...]”¹⁵

Odmawiając przedsiębiorcom prawa dokonania samodzielnego wyboru składowiska spośród wszystkich spełniających przesłanki z art. 9 ustawy o odpadach miasto Czarnków tworzy bariery dla rozwoju nieskrępowanej konkurencji pomiędzy przedsiębiorcami świadczącymi usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, co odbywa się ze szkodą dla końcowych nabywców tych usług. Koszt składowania odpadów jest jednym z kosztów mających znaczący wpływ na cenę za odbiór odpadów. Na skutek działań gminy przedsiębiorcy nie mając wyboru miejsca składowania odpadów nie mogą wybierać spośród większej liczby ofert, które mogą znacznie różnić się co do ceny za składowanie odpadów.

Poprzez utrudnianie przedsiębiorcom zajmującym się wywozem odpadów komunalnych dostępu do innych miejsc składowania odpadów gmina ogranicza w konsekwencji konkurencję cenową na rynku świadczenia usług odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z jej terenu. Poszukiwanie tańszych warunków świadczenia usług jest właśnie wynikiem działania konkurencji cenowej, co w efekcie prowadzi do efektywności ekonomicznej, a tym samym stwarza możliwość oferowania końcowym odbiorcom usług po niższych cenach. Takie zachowanie przedsiębiorców jest jak najbardziej oczekiwane i świadczy o działaniu rzeczywistej konkurencji, a jednocześnie jest sposobem budowania przez przedsiębiorców legalnymi środkami przewagi konkurencyjnej nad rywalami.

Dla stwierdzenia stosowania praktyki ograniczającej konkurencję, w tym praktyki z art. 9 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, nie jest konieczne wystąpienie negatywnego skutku w postaci eksploatacji pozycji rynkowej w warunkach ograniczonej

¹⁴ Uzasadnienie wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 28 grudnia 2006 r. sygn. akt XVII AmA 108/05

¹⁵ Uzasadnienie wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 03 sierpnia 2006 r. sygn. akt XVII AmA 33/05

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 skutku¹⁶.

W wyroku z dnia 7 lipca 2004 r. sygn. akt XVII Ama 65/03 Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów orzekł, iż nie jest konieczne udowodnienie wystąpienia skutków stosowanej przez przedsiębiorcę praktyki monopolistycznej, ani też osiągnięcia z tego tytułu nieuzasadnionych korzyści. Z treści art. 1 ust. 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów wynika bowiem, że jej reżimowi podlegają nie tylko praktyki ograniczające konkurencję, które wywołały bądź aktualnie wywołują skutki na terenie Polski, ale również praktyki, które choćby tylko hipotetycznie mogą wywoływać takie skutki.

W związku z powyższym Prezes Urzędu uznał za praktykę ograniczającą konkurencję, określoną w art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, nadużywanie przez miasto Czarnków pozycji dominującej na rynku organizowania usług odbierania i składowania odpadów komunalnych obejmującym teren tej gminy, poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania, bądź rozwoju konkurencji, polegające na narzucaniu przedsiębiorcom ubiegającym się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych na terenie miasta Czarnków jako miejsca składowania odpadów wyłącznie składowiska w Zofiowie i nakazał zaniechanie jej stosowania.

II.

Zgodnie z treścią art. 106 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, jeżeli przedsiębiorca dopuścił się naruszenia zakazu określonego w art. 9, Organ Antymonopolowy może nałożyć w drodze decyzji karę pieniężną w wysokości nie większej niż 10% przychodu osiągniętego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary.

W 2007 r. miasto Czarnków osiągnęło następujące przychody:

dochody ze sprzedaży gruntów, nieruchomości i lokali	511 645,37 zł
opłaty za zarząd i użytkowanie nieruchomości	67 140,64 zł
dochody z tytułu najmu	862 860,47 zł
dochody pobierane przez jednostki budżetowe	784 369,56 zł
odsetki bankowe	167 547,08 zł
pozostałe odsetki	71 581,20 zł
5% dochodów uzyskanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej	5 497,06 zł
RAZEM	2 470 641,38 zł

Dowód: pismo miasta Czarnków z 06 marca 2008 r. – k. 55

¹⁶ por. E. Modzelewska – Wąchal *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Wyd. Twigger, Warszawa 2002, s. 97

Maksymalna wysokość kary, którą mógł nałożyć Prezes Urzędu, obliczona jako 10% od przychodu osiągniętego w 2007 r. wynosiła zatem 247.064,14 zł. Prezes Urzędu postanowił obciążyć miasto Czarnków karą w wysokości 5.000,00 zł, co stanowi 2% wysokości kary maksymalnej.

W ocenie Prezesa Urzędu kara pieniężna w tej wysokości prawidłowo spełni zarówno rolę represyjną za naruszenie przepisów o ochronie konkurencji, jak i prewencyjną, zapobiegając podejmowaniu podobnych działań w przyszłości.

Nałożenie kary należy traktować jako podkreślenie naganności takich praktyk, które zakłócają swobodę konkurencji na rynku świadczenia usług odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. W przedmiotowej sprawie doszło do przeciwdziałania ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania, bądź rozwoju konkurencji, Należy również zaznaczyć, iż miasto Czarnków jako podmiot o wieloletnim doświadczeniu w podejmowaniu działalności organizacyjnej dla utrzymania porządku i czystości na swoim terenie, powinno zdawać sobie sprawę, iż podejmowanymi decyzjami nie można ograniczać rozwoju konkurencji na rynku.

Przy ustalaniu wysokości kary wzięto pod uwagę przede wszystkim fakt, że jej dolegliwość odczują mieszkańcy miasta Czarnków, będącego wspólnotą samorządową. Należy też podkreślić, że chociaż gmina jest w świetle ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów przedsiębiorcą, to jednak jego przychody służą przede wszystkim zaspokajaniu potrzeb ludności i kara w większym rozmiarze byłaby nie tylko niecelowa, ale mogłaby zakłócać prawidłowe wykonywanie zadań miasta.

Ponadto, Prezes Urzędu wziął pod uwagę, że działanie miasta Czarnków miało charakter jednorazowy i nie dotyczyło innych przedsiębiorców zamierzających świadczyć usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Skutki naruszenia przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów mają w niniejszej sprawie charakter głównie potencjalny.

Jako okoliczność łagodzącą Prezes Urzędu wziął pod uwagę również fakt, iż jest to pierwsze naruszenie przepisów Ustawy przez miasto, w związku z czym uznał, iż należy przede wszystkim położyć nacisk na funkcję prewencyjną wymiaru kary.

Konkludując Prezes Urzędu nie zakwalifikował działań Uczestnika do poważanych naruszeń konkurencji. Prezes uwzględnił fakt, iż uczestnik postępowania aktywnie współdziałał z Prezesem Urzędu w trakcie postępowania poprzez dostarczanie dokumentów oraz informacji istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy.

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

NBP o/o Warszawa Nr 51 1010 1010 0078 7822 3100 0000.

Stosownie do treści art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w związku z art. 479²⁸ § 2 Kodeksu postępowania cywilnego – od niniejszej decyzji przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w terminie dwutygodniowym od daty jej doręczenia, za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Poznaniu.

Otrzymują:

1. *Gmina Miasta Czarnków
Pl. Wolności 6
64-700 Czarnków*
2. *a/a*