



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

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

RWR 411-15/08/ZR

Wrocław, 2 czerwca 2009 r.

DECYZJA RWR 08/2009

I. Na podstawie art. 10 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. *o ochronie konkurencji i konsumentów* (Dz.U. Nr 50 poz. 331 z późn. zm.) oraz stosownie do art. 33 ust. 6 ustawy i § 7 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2007 r. *w sprawie właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów* (Dz.U. Nr 134 poz. 939)

- w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów;
uznaje się za ograniczającą konkurencję i naruszającą zakaz, o którym mowa w art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów praktykę polegającą na nadużywaniu przez **Gminę Miejską Zgorzelec** pozycji dominującej na lokalnym rynku organizacji usług wywozu i składowania odpadów komunalnych z terenu miasta Zgorzelec poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji na skutek narzucania przedsiębiorcy ubiegającemu się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na obszarze Gminy Miejskiej Zgorzelec jako miejsca składowania odpadów wyłącznie składowiska w Jędrzychowicach

i nakazuje zaniechanie jej stosowania.

II. Na podstawie art. 106 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. *o ochronie konkurencji i konsumentów* (Dz. U. z 2007 r., nr 50, poz. 331 z późn. zm.) oraz stosownie do art. 33 ust. 6 tej ustawy i § 7 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2007 r. *w sprawie właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów* (Dz. U. z 2007 r., nr 134 poz. 939),

- w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów;
nakłada się na **Gminę Miejską Zgorzelec**, karę pieniężną w wysokości 6 105,78 zł (słownie złotych: sześć tysięcy sto pięć 78/100) płatną do budżetu państwa.

UZASADNIENIE

W związku z zawiadomieniem przedsiębiorcy - Łużycka Higiena Komunalna Sp. z o.o. z siedzibą w Zgorzelcu dotycząca działań Miejskiego Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. (zw. dalej także MPGK) z siedzibą w Zgorzelcu na lokalnym rynku usług składowania odpadów komunalnych stałych obszarze Gminy Miejskiej Zgorzelec (zw.

dalej także Gminą) w zakresie m.in. ustalenia stawki opłat (za przyjmowanie odpadów na składowisko odpadów komunalnych w Jędrzychowicach oraz stosowania w umowach na odbiór odpadów uciążliwych lub niejednorodnych warunków umownych, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów - Delegatura we Wrocławiu przeprowadziła postępowanie wyjaśniające, w trakcie którego stwierdzono, iż wobec przedsiębiorców ubiegających się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na obszarze miasta Zgorzelec, Gmina wprowadziła obowiązek wskazania jako miejsca składowania odpadów wyłącznie składowisko w Jędrzychowicach.

Z uwagi na to, że zebrany w postępowaniu wyjaśniającym materiał dowodowy w dostatecznym stopniu wskazywał na możliwość naruszenia przez Gminę przepisów ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. *o ochronie konkurencji i konsumentów* (zw. dalej ustawą *o ochronie (...)*), Prezes Ochrony Konkurencji i Konsumentów (zwany dalej Prezesem Urzędu lub Prezesem UOKiK) – postanowieniem nr 180/2008 z dnia 20 czerwca 2008 r., wszczął postępowanie antymonopolowe w związku z podejrzeniem nadużywania przez Gminę Miejską Zgorzelec pozycji dominującej na rynku lokalnym organizacji usług wywozu i składowania odpadów komunalnych stałych z obszaru Miasta Zgorzelec poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji na skutek narzucania przedsiębiorcy ubiegającemu się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na obszarze Gminy Miejskiej Zgorzelec jako miejsca składowania odpadów wyłącznie składowiska w Jędrzychowicach, co może stanowić naruszenie **art. 9 ust. 2 pkt 5** ustawy *o ochronie (...)*.

(dowód: karta 2)

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu przedmiotowego postępowania antymonopolowego (pismo z dnia 16 lipca 2008 r.) Gmina nie podzieliła stanowiska Prezesa Urzędu, podnosząc, iż wskazanie w wydawanych decyzjach składowiska w Jędrzychowicach było zasadne i nie odbiegające od wymogów ustawowych oraz prawa lokalnego uchwalonego przez Radę Miasta Zgorzelec w tym zakresie tj. Planu Gospodarki Odpadami. Ponadto, jak wskazała Gmina, zakład unieszkodliwiania odpadów Jędrzychowicach, jest jedyną instalacją w powiecie zgorzeleckim spełniającą wymagania określone w art.9 ust.2 ustawy *o odpadach*, zgodnie z którym odpady, które nie mogą być poddane odzyskowi lub unieszkodliwiane w miejscu ich powstawania, powinny być, uwzględniając najlepszą dostępną technikę lub technologię, o której mowa w art. 143 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - *Prawo ochrony środowiska*, przekazywane do najbliższych położonych miejsc, w których mogą być poddane odzyskowi lub unieszkodliwione. Tak więc wskazanie Zakładu Unieszkodliwiania Odpadów w Jędrzychowicach wynika wprost z zapisów Planu Gospodarki Odpadami, ponieważ – jak podniosła Gmina - zakład ten spełnia wymóg najlepszej dostępnej techniki w zakresie gospodarki odpadami oraz posiada wymagane prawem pozwolenie-zintegrowane.

Gmina wskazała również iż od wydanych decyzji nie wniesiono odwołań w zakresie wskazania docelowego miejsca wywozu odpadów z terenu Gminy Miejskiej Zgorzelec.

(dowód: karta 3-7)

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów ustalił następujący stan faktyczny:

1. Uczestnik postępowania - Gmina Miejska Zgorzelec jest jednostką samorządu terytorialnego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (tj.: Dz.U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591 ze zm.) posiadającą osobowość prawną i działającą przez swoje organy. Gmina jest ponadto przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy *o*

ochronie konkurencji i konsumentów, stosownie do art.4 pkt 1a) tej ustawy stanowiącego, iż pod pojęciem przedsiębiorcy rozumie się przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, a także 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,

Przytoczona ustawa *o ochronie (...)*, zgodnie z art.1 ust.2, reguluje między innymi zasady i tryb przeciwdziałania praktykom ograniczającym konkurencję przedsiębiorców oraz ich związków, które wywołują lub mogą wywołać skutki na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach* (Dz.U. 2005 Nr 236 poz. 2008 z późn. zm.) utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy. W myśl art. 3 ust. 2 pkt 2 lit. a) tejże ustawy gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności zapewniają budowę, utrzymanie i eksploatację własnych lub wspólnych z innymi gminami instalacji i urządzeń do odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych. Jednocześnie, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy *o samorządzie gminnym*, zaspokajanie potrzeb zbiorowych wspólnoty w zakresie m.in. utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów należy do zadań własnych gminy.

2. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach* [zw. dalej także ustawą *o utrzymaniu czystości (...)*] na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości wymagane jest uzyskanie zezwolenia. Zgodnie z art. 7 ust. 3 tejże ustawy wójt, burmistrz lub prezydent miasta określa i podaje do publicznej wiadomości wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług określonych w ust. 1.

Dnia 31.07.2007 r. Burmistrz Miasta Zgorzelec wydał zarządzenie nr 155/135/07 w sprawie wymagań i obowiązków wobec przedsiębiorców ubiegających się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz o uzyskanie zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych na obszarze miasta Zgorzelec, gdzie określono m.in. wymagania jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Zgodnie z § 2 pkt 6) zarządzenia, przedsiębiorca ubiegający się o zezwolenie ma obowiązek przekazywać odebrane od właścicieli nieruchomości odpady komunalne:

- a) odpady nieselekcjonowane — na najbliższej położone składowisko odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne spełniające wymagania ochrony środowiska;
- b) odpady kuchenne i biodegradowalne — na najbliższej położone składowisko odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne spełniające wymagania ochrony środowiska;
- c) odpady opakowaniowe (papier, makulatura, szkło, plastik, metale) — na najbliższej położone składowisko odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne spełniające wymagania ochrony środowiska lub organizacji odzysku z którą właściciel nieruchomości zawarł stosowną umowę;
- d) odpady wielkogabarytowe — na najbliższej położone składowisko odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne spełniające wymagania ochrony środowiska;
- e) odpady budowlane — na najbliższej położone składowisko odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne spełniające wymagania ochrony środowiska;
- f) odpady zielone z utrzymania ogrodów — na najbliższej położone składowisko odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne spełniające wymagania ochrony środowiska;

g) odpady niebezpieczne — dla organizacji odzysku z którą przedsiębiorca zawarł stosowną umowę.

(dowód: karta 8-11)

3. Poprzednio obowiązujące zarządzenie nr 28/8/07 z dnia 9 stycznia 2007 r. w sprawie wymagań i obowiązków wobec przedsiębiorców ubiegających się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz o uzyskanie zezwolenia na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych zawierało w ww. zakresie identyczną regulację, ujętą także w § 2 pkt 6) zarządzenia.

(dowód: karta 12-18)

4. Uchwałą nr 301/05 z dnia 4 października 2005 r. Rada Miasta Zgorzelec uchwaliła Plan Gospodarki Odpadami dla miasta Zgorzelec na lata 2005 – 2008 (zmieniony Uchwałą 335/06 z dnia 08 lutego 2006r. zmieniającą uchwałę w sprawie Programu Ochrony Środowiska oraz Planu Gospodarki Odpadami dla miasta Zgorzelec na lata 2005-2008). Dnia 28 maja 2008 r. uchwalono Aktualizację Planu Gospodarki Odpadami dla miasta Zgorzelec na lata 2005 – 2008 z perspektywą na lata 2009-2015. Zakres opracowania „Plan gospodarki odpadami na terenie miasta Zgorzelec na lata 2005 - 2008” obejmuje:

- 1) Charakterystykę gospodarki odpadami przedstawiającą szczegółową problematykę gospodarowania odpadami, obejmującą wszystkie rodzaje odpadów komunalnych, w szczególności odpady komunalne ulegające biodegradacji, odpady opakowaniowe oraz odpady niebezpieczne zawarte w odpadach komunalnych;
- 2) Prognozowane zmiany w zakresie gospodarki odpadami, w tym również wynikające ze zmian demograficznych i gospodarczych;
- 3) Projektowany system gospodarki odpadami komunalnymi;
- 4) Wariantowe przedstawienie strategii oraz celów i zadań w zakresie gospodarki odpadami z podaniem terminów ich realizacji;
- 5) Wybór strategii oraz celów i zadań po przeprowadzeniu konsultacji z zainteresowanymi podmiotami, z propozycją lokalizacji obiektów gospodarki odpadami z uwzględnieniem ustaleń Studium warunków i kierunków zagospodarowania Gminy Zgorzelec lub ze wskazaniem wprowadzenia zmian do Studium;
- 6) Ustalenie długoterminowego programu strategicznego obejmującego okres co najmniej 8 lat i krótkoterminowego planu działań obejmującego okres 4 lat;
- 7) System monitoringu i oceny realizacji zamierzonych celów pozwalający na określenie sposobu oraz stopnia realizacji celów i zadań zdefiniowanych w planie gospodarki odpadami, z uwzględnieniem ich jakości i ilości.
- 8) Analizę oddziaływania projektu planu na środowisko.

(dowód: karta 20-21, 21a-21a1)

Aktualizacja do Planu Gospodarki Odpadami dla miasta Zgorzelec została opracowana w grudniu 2007 roku na zlecenie Urzędu Miasta w Zgorzelcu w związku z wymaganiami ustawy o odpadach oraz rekomendacjami Sprawozdania z Realizacji Planu Gospodarki Odpadami dla miasta Zgorzelec za lata 2005-2006. Głównym celem niniejszego dokumentu jest zintegrowanie gospodarki odpadami komunalnymi, w sposób zapewniający szeroko pojmowaną ochronę środowiska i uwzględniający obecne i przyszłe uwarunkowania ekonomiczne. Zaktualizowana wersja Planu przedstawia „działania zmierzające do utworzenia nowoczesnego i skutecznego systemu gospodarowania odpadami na lata 2008 – 2015 zgodnego z Polityką Ekologiczną Państwa i Krajowym Planem Gospodarki Odpadami 2010”.

(dowód: karta 8-7, 17 i 21)

Zgodnie z pkt 6.6.2 Planu Gospodarki Odpadami procesy, przewidziane w ramach planu, ukierunkowane są na stworzenie Zintegrowanego Systemu Gospodarki Odpadami Komunalnymi składającego z Regionalnego Zakładu Unieszkodliwiania Odpadów oraz Regionalnego Składowiska Odpadów Balastowych.

Proponowana instalacja odpadów ma spełnić trzy podstawowe funkcje:

- wydzielenie maksymalnej ilości odpadów surowcowych, przydatnych do celów zbytu, ze strumienia odpadów zebranych selektywnie z terenu gminy;
- obróbkę (doczyszczanie i sprasowanie) dowożonych surowców wtórnych w celu zwiększenia możliwości zbytu, uzyskania korzystnej ceny i podniesienia efektywności ekonomicznej transportu, a tym samym poprawienia efektywności finansowej całego przedsięwzięcia;
- unieszkodliwienie wydzielonego odpadu organicznego (fermentacja i kompostowanie);
- unieszkodliwienie odpadu balastowego;
- przeróbka odpadów wielkogabarytowych;
- przeróbka odpadów budowlanych.

W efekcie powyższego – stwierdza się w Planie - uzyska się zmniejszenie (masowe i objętościowe) ilości odpadów przeznaczonych do składowania, a tym samym wydłużenie czasu eksploatacji obecnych i planowanych kwater składowania odpadu balastowego.

Powyższe założenia technologiczne wynikają z przyjętej strategii zagospodarowania odpadów. Strategia przewiduje maksymalny stopień wykorzystywania odpadów przy dążeniu do minimalizacji ilości odpadów kierowanych na składowisko.

(dowód: karta 6, 21ai-21aj)

5. W okresie 2006 r. do 2008 r. o świadczenie usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych z terenu miasta Zgorzelec ubiegało się 5 przedsiębiorców:

- Łużycka Higiena Komunalna Sp. z o.o. ul.Bolesławecka 37, 59-900 Zgorzelec uzyskując decyzję WISM.7640-9/06 z dnia 28.07.2006 r.;
- Komunalne Przedsiębiorstwo Usługowo-Handiowe i Ochrony Środowiska „KOROS” Sp. z o.o., ul.Kołatąja 3, 72-600 Świnoujście uzyskując decyzję WISM.7640-49/06 z dnia 01.12.2006r.;
- SIMET-EKO Sp. z o.o., al. Jana Pawła II 33, 58-506 Jelenia Góra uzyskując decyzję WISM.7640-47/05/06 z dnia 10.02.2006r.;
- SIMEKO Sp. z o.o., al. Jana Pawła II 33, 58-506 Jelenia Góra uzyskując decyzję WISM.7640-7/07 z dnia 16.01.2007r.;
- Gminne Przedsiębiorstwo Oczyszczania Sp. z o.o., ul. Kilińskiego 17, 59-920 Bogatynia - wystąpiono z wnioskiem, po wezwaniu o uzupełnienie wniosku - wniosku nie uzupełniono.

Aktualnie, działalność w zakresie świadczenia usług na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości znajdujących się na terenie Gminy Miejskiej Zgorzelec na podstawie stosownego zezwolenia wydanego przez Burmistrza Miasta Zgorzelec prowadzą: Łużycka Higiena Komunalna Sp. z o.o. oraz Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. - spółka , której jedynym udziałowcem jest Gmina Miejska Zgorzelec

(dowód: karta 5, 22-88, 89-111, 112-131, 132-217, 218-304)

6. Odpady wytwarzane na obszarze Gminy Miejskiej Zgorzelec są wywożone na składowisko w Jedrzychowicach – miejscowości położonej na obszarze gminy wiejskiej Zgorzelec, tuż za północną granicą miasta Zgorzelec. Jest to jedyne składowisko położone na

obszarze gminy Zgorzelec. Właścicielem tego składowiska jest Gmina Miejska Zgorzelec a administratorem Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. Składowisko technologicznie jest częścią Zakładu Utylizacji i Segregacji Odpadów gdzie trafiają wszystkie odpady a następnie po przerobieniu na linii segregacji po usunięciu składników biofrakcji, odpadów przeznaczonych do odzysku, trafiają na czasę składowiska. Administratorem zakładu jest także MPGK.

(dowód: karta 4, 21)

7. W pobliżu ww. składowiska w Jędrzychowicach znajdują się jeszcze trzy następujące składowiska:

- składowisko w Stojanówku (gm.Pieńsk) położone w odległości ok. 15 km od Jędrzychowic,
- składowisko w Sulikowie położone w odległości ok. 15 km od Jędrzychowic,
- składowisko w Bogatym położone w odległości ok. 40 km od Jędrzychowic.

Wszystkie wymienione składowiska położone są na terenie powiatu zgorzeleckiego.

Składowisko odpadów komunalnych innych niż niebezpieczne i obojętne w Stojanówku (na obszarze gminy Pieńsk), stanowiące własność Gminy Pieńsk spełnia wymogi przepisów ochrony środowiska i posiada pozwolenie na eksploatację do dnia 30 października 2013 r. na mocy decyzji Wojewody Dolnośląskiego dnia 28 maja 2007 r z dnia 30 października 2007 r. Od 2006 r. składowisko nie przyjmuje odpadów komunalnych pochodzących z obszarów innych gmin.

(dowód: karta 323-324, 338-350)

Składowisko odpadów komunalnych w Sulikowie nie spełnia wymogów ochrony środowiska (nie posiada wymaganych zabezpieczeń chroniących środowisko i systemu odprowadzania gazu składowiskowego, brak jest także wagi i sprzętu mechanicznego do prawidłowej eksploatacji obiektu) i zgodnie z decyzją Wojewody Dolnośląskiego dnia 28 maja 2007 r. ma zaprzestać przyjmowania odpadów z dniem 31 grudnia 2009 r. a następnie zostać zamknięte i rekultywowane. Składowisko przyjmuje odpady pochodzące z obszaru innych gmin.

(dowód: karta 312-313, 321-322)

Składowisko odpadów komunalnych w Bogatyni, spełnia wymogi przepisów ochrony środowiska i posiada pozwolenie na eksploatację do 2017 r. na mocy decyzji Wojewody Dolnośląskiego z dnia 2 marca 2006 r. Składowisko nie wyklucza możliwości przyjmowania odpadów komunalnych pochodzących z obszarów innych gmin, choć - w okresie eksploatacji składowiska - taki fakt nie miał miejsca.

(dowód: karta 469-470)

Mając na uwadze zebrany materiał dowodowy, Prezes Urzędu zważył, co następuje:

1. Określenie zarzutu.

Gminie Miejskiej Zgorzelec postawiony został zarzut nadużywania pozycji dominującej na rynku lokalnym organizacji usług wywozu i składowania odpadów komunalnych z terenu miasta Zgorzelec poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji na skutek narzucania przedsiębiorcy ubiegającemu się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie Gminy Miejskiej Zgorzelec jako miejsca składowania odpadów wyłącznie składowiska w Jędrzychowicach.

Oceniając zasadność postawionego Gminie zarzutu, wskazać należy przesłanki uzasadniające rozpoznanie sprawy przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

2. Naruszenie interesu publicznego

Podstawą do zastosowania przepisów ustawy *o ochronie (...)* jest uprzednie stwierdzenie przez Prezesa Urzędu, czy w niniejszej sprawie wszczęcie i przeprowadzenie postępowania antymonopolowego było zasadne z punktu widzenia interesu publicznoprawnego.

W świetle art. 1 ust. 1 i 2 ustawy *o ochronie [...]* celem regulacji w niej przyjętych jest zapewnienie rozwoju konkurencji, ochrona przedsiębiorców narażonych na stosowanie praktyk ograniczających konkurencję i ochrona interesów konsumentów. Tak określony cel ustawy pozwala przyjąć, iż ma ona charakter publicznoprawny i służy ochronie ogólnospołecznego interesu. Powyższe przesądza o wyłączeniu możliwości podejmowania przez organ antymonopolowy działań w celu ochrony wyłącznie interesów indywidualnych. Taką interpretację potwierdza orzecznictwo Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (patrz wyroki z dnia 28.05.2001, sygn. akt XVII Ama 82/00; z dnia 4.07.2001, sygn. akt XVII Ama 108/00; z dnia 30.05.2001 r., sygn. akt XVII Ama 80/00; z dnia 6.06.2001, sygn. akt XVII Ama 78/00) i Sądu Najwyższego (wyrok z dnia 27 sierpnia 2003 r., sygn. akt I CK 184/03).

W świetle powyższego orzecznictwa dobrem chronionym na podstawie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów jest zatem interes publiczny polegający na zapewnieniu właściwych warunków funkcjonowania konkurencji oraz zapewnieniu ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów jako zjawisk o charakterze instytucjonalnym, zbiorowym. Zgodnie z orzecznictwem antymonopolowym naruszenie interesu publicznoprawnego może mieć jednak miejsce także wówczas, gdy określone zachowania wymierzone są w bliżej nieokreślony krąg uczestników rynku, ale gdy skierowane są do jednego podmiotu lub grupy podmiotów. W wyroku z dnia 12.09.2003 r. sygn. akt I CKN 504/01 Sąd Najwyższy uznał za dopuszczalne i uzasadnione wszczęcie postępowania antymonopolowego, gdy pokrzywdzonym jest bezpośrednio jeden podmiot. Należy mieć bowiem na względzie, iż orzeczenie w takiej sprawie będzie pełniło funkcję prewencyjną i służyło ochronie nieograniczonej liczby kolejnych, potencjalnych konsumentów i kontrahentów. W podobny sposób Sąd Najwyższy wypowiedział się w uzasadnieniu wyroku z dnia 26.02.2004 r. sygn. akt III SK 2/04 wskazując, iż naruszenie indywidualnego interesu nie wyklucza dopuszczalności równoczesnego uznania, że dochodzi do naruszenia interesu zbiorowego, *jeżeli indywidualne pogwałcenie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów mogłoby w jakikolwiek sposób prowadzić do ustanowienia lub utrwalenia monopolistycznych praktyk rynkowych, które wywołują lub mogą wywoływać zakazane skutki na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*. Należy przywołać także wyrok z dnia 5 czerwca 2008 r. (sygn. III SK 40/07) w którym Sąd Najwyższy stwierdził, iż naruszenie interesu publicznoprawnego ma miejsce nie tylko wówczas gdy skutkami działań sprzecznych z ustawą dotknięty jest szerszy krąg uczestników rynku, ale także gdy działania te wywołały na rynku inne niekorzystne zjawiska, tj. nie jest istotne czy dotyczyły konkretnego przedsiębiorcy.

Wymienione w art. 1 cele ustawy *o ochronie (...)* zostały określone jako równorzędne, co sprawia, że praktyki ograniczające konkurencję obejmują nie tylko te, które godzą w konkurencję, ale również te, które – podejmowane przez przedsiębiorców posiadających pozycję dominującą – nie godząc wprost w konkurencję – naruszają interesy uczestników rynku. Praktyki ograniczające konkurencję można zatem podzielić na praktyki antykonkurencyjne, wywierające bezpośredni wpływ na stan lub rozwój konkurencji oraz praktyki eksploatacyjne, których istotą jest uzyskanie korzyści kosztem innych podmiotów, w tym nieprowadzących działalności gospodarczej.

Zarzuty postawiane w niniejszej sprawie Gminie Miejskiej Zgorzelec dotyczy zasady, na jakiej Gmina kształtuje warunki uczestnictwa w rynku organizacji usług wywozu i

składowania odpadów komunalnych z terenu miasta Zgorzelec. W ocenie Prezesa Urzędu, praktyka stosowana przez Gminę może ograniczać konkurencję, a tym samym wywierać negatywny wpływ na jej stan na rynku. Stosowany przez Gminę nakaz składowania odpadów komunalnych wyłącznie na składowisku prowadzonym przez MPGK – spółkę z wyłącznym udziałem Gminy może wywoływać poważne skutki zarówno na rynku składowania odpadów, jak i pośrednio mogą dotyczyć przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie wywozu odpadów oraz ich świadczeniobiorców, których najliczniejszą grupę stanowią konsumenci. Podjęcie działań przez Prezesa Urzędu w niniejszej sprawie jest zatem zgodne z interesem publicznym. *„Celem interwencji Prezesa Urzędu jest przede wszystkim ochrona rynku przed jego dezorganizacją ze strony przedsiębiorców wykorzystujących swą dominującą pozycję, a ochrona interesów indywidualnych konsumentów lub ich grup jest następstwem zakazania przedsiębiorcom niektórych zachowań typowych dla podmiotów dominujących, uznanych przez ustawodawcę jako zagrażające interesowi publicznemu”* Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 27 sierpnia 2003 r. (Sygn. akt I CK 184/03).

3. Strona postępowania

Postępowanie antymonopolowe toczy się z udziałem osób mających przymiot strony.

Zgodnie z art. 88 ust. 1 ustawy o ochronie (...), *stroną postępowania jest każdy, wobec kogo zostało wszczęte postępowanie w sprawie praktyk ograniczających konkurencję.* Stroną postępowania dotyczącego, zarzutu naruszenia art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ww. ustawy, mogą być zaś przedsiębiorcy posiadający na rynku właściwym pozycję dominującą.

Zgodnie z art. 4 pkt 1 ustawy o ochronie (...), *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*

Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, gmina posiada osobowość prawną i działa przez swoje organy (art. 38 kc). Ponadto wedle art. 7 ust. 1 pkt 3 tej ustawy gmina obowiązana jest zaspokajać zbiorowe potrzeby wspólnoty, które obejmują m.in. sprawy usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych. Ponadto art. 3 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości (...) stanowi, iż *utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy.* Organizując zatem wywóz i składowanie odpadów komunalnych Gmina wykonuje zadanie własne, które na mocy art. 9 o samorządzie gminnym uznane zostało za *usługi o charakterze użyteczności publicznej* – z tego zaś względu na podstawie art. 4 pkt 1 Gmina kwalifikowana jest jako przedsiębiorca w rozumieniu ustawy o ochronie (...), tym samym zaś działania Gminy podlegają weryfikacji przez Prezesa Urzędu z punktu widzenia ich wpływu na rozwój konkurencji. W razie zagrożenia czy naruszenia konkurencji Prezes Urzędu zobligowany jest też do podjęcia działań przewidzianych ustawą o ochronie (...). Powyższa teza potwierdzona została w wyroku SOKiK z dnia 28.11.2007 r. (sygn. akt XVII Ama 78/06). W uzasadnieniu wydanego rozstrzygnięcia Sąd stwierdził: *„(...) organizowanie przez Gminę usług związanych z obrotem odpadami komunalnymi mieści się w zakresie definicji określonej w art. 4 pkt 1 lit. a ustawy o*

ochronie konkurencji i konsumentów, statuując Gminę jako przedsiębiorcę.” Tożsame stanowisko wyrażone zostało przez SOKiK m.in. w wyroku z dnia 19.12.2006 r. (sygn. akt XVII Ama 123/05) i z dnia 16.06.2005 r. (sygn. akt XVII Ama 73/03).

4. Ustalenie rynku właściwego

Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o ochronie (...) zakazane jest nadużywanie pozycji dominującej na rynku właściwym przez jednego lub kilku przedsiębiorców. Nadużywanie pozycji dominującej, ujawnia się zawsze na rynku właściwym, stąd w sprawie nn. dla stwierdzenia, czy Gmina posiada pozycję dominującą, niezbędne jest ustalenie rynku właściwego będącego przedmiotem zainteresowania Prezesa Urzędu.

Zgodnie z art.4 pkt 9 ustawy o ochronie (...) przez rynek właściwy rozumie się rynek towarów, które ze względu na ich przeznaczenie, cenę oraz właściwości 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. Dla określenia rynku właściwego w sprawie niezbędne jest jego oznaczenie w sensie produktowym i geograficznym.

Rynek w znaczeniu przedmiotowym odnosi się do towarów. W rozumieniu art. 4 pkt 7 ustawy o ochronie (...), przez towary rozumie się zarówno rzeczy, jak i energię, papiery wartościowe i inne prawa majątkowe, usługi, a także roboty budowlane (art. 4 pkt 7 ww. ustawy). Rynek właściwy produktowo obejmuje zatem wszystkie towary, które służą zaspokajaniu tych samych potrzeb nabywców, mają zbliżone właściwości, podobne ceny i reprezentują podobny poziom jakości. Rynek w ujęciu geograficznym odnosi się z kolei do obszaru, na jakim te towary są oferowane.

Nawiązując do ustawowej definicji rynku właściwego, stwierdzić należy, iż towar jakim jest świadczenie usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, nie może zostać „wytworzony”, powstać bez szczególnego rodzaju „produktu”, jakim są udzielane przez Burmistrza Miasta Zgorzelec zezwolenia na odbiór odpadów. Zezwolenia te swoim zasięgiem geograficznym obejmują Gminę Miejską Zgorzelec, zaś ich nabywcami są przedsiębiorcy zainteresowani wykonywaniem działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z jej terenu. Przedsiębiorcy ci - choć nie tylko oni - są także adresatami działań organizacyjnych Gminy w zakresie ustalania warunków prowadzenia działalności odbierania odpadów komunalnych z terenu Gminy. Rynek organizowania usług wywozu i składowania odpadów komunalnych z terenu Gminy pozostaje w bezpośrednim związku z rynkiem świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy. Bez uzyskania zezwolenia na odbiór odpadów komunalnych i zgody na ich składowanie u konkretnego przedsiębiorcy, nie jest prawnie możliwe prowadzenie działalności odbioru odpadów komunalnych.

Z powyższych względów, celem rozstrzygnięcia niniejszej sprawy, za rynek produktowy przyjęto organizację usług wywozu i składowania odpadów komunalnych. Monopol Gminy na rynku organizowania usług wywozu i składowania odpadów komunalnych z jej terenu - dotyczący wyłącznego uprawnienia do udzielania zezwoleń przedsiębiorcom, wywiera bezpośredni wpływ na rynki współzależne, tj. rynek świadczenia usług składowania odpadów oraz rynek świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy, mogąc powodować zachwianie konkurencji na tym rynku.

Rola jaką Gmina odgrywa na rynku organizowania usług wywozu i składowania odpadów ma istotne znaczenie z uwagi na obowiązywanie teorii dwóch rynków zależnych. Teoria ta została zaakceptowana przez europejskie organy antymonopolowe m.in. w sprawie ECS/AKZO, gdzie uznano, że pozycja dominująca na jednym rynku może być nadużyta wskutek postępowania przedsiębiorcy na innym rynku (sprawa nr IV/30.698, ECS/AKZO, Commission decision 1985, Official Journal of the European Communities, nr L 374, s. 16-17). Komisja Europejska i Europejski Trybunał Sprawiedliwości uznały, że „*nadużycie pozycji dominującej na rynku surowców może ograniczać konkurencję na rynku, na którym są sprzedawane pochodne surowca, i te efekty muszą być wzięte pod uwagę w rozważaniach skutków naruszenia prawa, nawet jeśli rynek produktów pochodnych nie stanowi rynku samoistnego*” (patrz: B. Majewska-Jurczyk, *Dominacja w polityce konkurencji Unii Europejskiej*, Wrocław 1998, s. 46-47 i podane tam orzecznictwo).

Niezbędnym elementem rynku właściwego - jak zauważono już wyżej – jest również jego wymiar geograficzny, oznaczający konieczność wskazania obszaru, na którym warunki konkurencji, mające zastosowanie do określonych towarów, są jednakowe dla wszystkich konkurentów. Definicja ustawowa odnosi rynek geograficzny do obszaru „na którym, ze względu na ich [towarów] rodzaj i właściwości, istnienie barier dostępu do rynku, preferencje konsumentów, znaczące różnice cen i koszty transportu, panują zbliżone warunki konkurencji”. W rozpatrywanej sprawie obszar ten wyznaczony został poprzez określenie terytorialnego zasięgu władztwa Burmistrza Miasta Zgorzelec – jako organu uprawnionego do wydawania zezwoleń na odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz obszaru na którym Gmina obowiązana jest w ramach zadań własnych wykonywać sprawy dotyczące utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych.

Niniejsza sprawa dotyczy wydawania przez Burmistrza Gminy zezwolenia w przedmiocie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w granicach miasta Zgorzelec. Z tego względu rynkiem właściwym **jest rynek organizacji usług wywozu i składowania odpadów komunalnych z obszaru miasta Zgorzelec.**

5. Ustalenie pozycji rynkowej Gminy Miejskiej Zgorzelec na rynku właściwym

Art. 4 pkt 10 ustawy *o ochronie (...)* definiuje pozycję dominującą *jako 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 przekracza 40%.*

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy *o utrzymaniu czystości (...)* na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości wymagane jest uzyskanie zezwolenia, którego (w myśl art. 7 ust. 6 ustawy) udziela, w drodze decyzji, wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług. Ponadto, zgodnie z art. 7 ust. 3 tej ustawy wójt, burmistrz lub prezydent miasta określa i podaje do publicznej wiadomości wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług określonych w ust. 1. Z powyższej regulacji wynika zatem, iż Gmina Miejska Zgorzelec jest jedynym organem uprawnionym do wydawania zezwoleń w przedmiotowym zakresie na terenie miasta Zgorzelec. To z kolei powoduje, iż korzystając z ww. uprawnień, ma ona wpływ na strukturę rynku współzależnego, jakim jest rynek świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

W ocenie Prezesa Urzędu, wyżej wymienione uprawnienia organizacyjne (regulacyjne) Gminy stanowią pewien rodzaj aktywności, która jest przedmiotem

zdefiniowanego wcześniej rynku właściwego. W świetle powyższego stwierdzić należy, że Gmina jest podmiotem, któremu można przypisać monopol prawny. Wyłącznie bowiem Gminie - zarówno ustawa *o utrzymaniu czystości (...)* jak i ustawa *o samorządzie gminnym* - przyznają cytowane wyżej uprawnienia władcze, którym muszą podporządkować się pozostali potencjalni uczestnicy lokalnego rynku usług w zakresie odbioru odpadów komunalnych, tj. przedsiębiorcy wywożący odpady po stronie podażowej rynku i właściciele nieruchomości po jego stronie popytowej. Będąc monopolistą prawnym, Gmina wypełnia przesłanki dominacji rynkowej określone w przywołanym art. 4 pkt 10 ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów*. W stanie faktycznym i prawnym niniejszej sprawy dominacja Gminy Miejskiej Zgorzelec, a faktycznie jej monopol, przejawia się w możliwości nakładania - nie bacząc na konkurentów (których nie posiada) oraz kontrahentów (którymi w tych relacjach są firmy świadczące usługi w zakresie odbioru odpadów komunalnych) - pewnych obowiązków, a następnie egzekwowaniu tych obowiązków pod rygorem cofnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności polegającej na świadczeniu usług w zakresie odbioru odpadów komunalnych.

Skutkiem powyższego Burmistrz Miasta oddziałuje, na poziom konkurencji na opisanych rynkach wypełniając przesłanki dominacji rynkowej określone w przywołanym art. 4 pkt 10 ustawy *o ochronie (...)* (tak też: wyrok SOKiK z dnia 28.11.2007 r. XVII Ama 78/06).

6. Stwierdzenie praktyki ograniczającej konkurencję i nakazanie zaniechania jej stosowania.

Nadużycie pozycji dominującej określone w art. 9 ust. 2 pkt 5 ustawy *o ochronie (...)* polega na **przeciwdziałaniu ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji**. Sytuacja taka zachodzi, gdy przedsiębiorca posiadający pozycję dominującą na rynku, podejmuje na tym rynku działania skutkujące ograniczeniem konkurencji. Działania te nazywane powszechnie praktyką, mogą wywoływać skutki zarówno na rynku zdominowanym przez danego przedsiębiorcę, jak również na innych rynkach, na które przedsiębiorca ten może wpływać ze względu na posiadaną pozycję na rynku zdominowanym. Praktyka wymieniona w art. 9 ust. 2 pkt 5 polegać może zarówno na działaniu, jak i na zaniechaniu. Oba rodzaje zachowań w równym stopniu, w zależności od okoliczności mogą wywierać negatywny wpływ na konkurencję.

W rozpatrywanej sprawie, istota zarzucanej praktyki sprowadza się do narzucania przez Gminę przedsiębiorcom ubiegającym się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie Gminy warunków w zakresie: zobowiązania przedsiębiorców do tego by odpady z terenu miasta Zgorzelec składowane były wyłącznie na składowisku w Jędrzychowicach administrowanym przez MPGK.

Nadużyciem pozycji dominującej z art. 9 ust. 2 pkt 5 jest przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji. Oznacza, iż działania dominanta muszą powodować skutki antykonkurencyjne. Dla stwierdzenia wymienionej wyżej praktyki ograniczającej konkurencję muszą zostać spełnione łącznie wszystkie przesłanki wynikające z ustawy, a mianowicie:

- a) posiadanie przez przedsiębiorcę pozycji dominującej na rynku krajowym lub lokalnym,
- b) nadużywanie pozycji dominującej na rynku poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji (art.9 ust.2 pkt 5 ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów*).

Ad.a)

Jak stwierdzono w poprzednim punkcie niniejszej decyzji, Gmina Miejska Zgorzelec posiada pozycję dominującą na lokalnym rynku organizacji usług odbierania i składowania odpadów komunalnych z obszaru miasta Zgorzelec. Tym samym pierwsza przesłanka praktyki z art.9 ust.2 pkt 5 ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów* została spełniona.

Ad. b)

Omawiana praktyka może wywołać skutki zarówno na rynku zdominowanym przez danego przedsiębiorcę, jak również na innych rynkach, na które może on wpływać ze względu na posiadaną pozycję na rynku zdominowanym. Praktyka wymieniona w art.9 ust.2 pkt 5 polegać może zarówno na działaniu lub zaniechaniu. Oba rodzaje zachowań w równym stopniu, w zależności od okoliczności mogą wywierać negatywny wpływ na konkurencję.

Jak już wspomniano wyżej, w przedmiotowej sprawie, siła rynkowa Gminy na rynku organizowania usług odbierania i składowania odpadów komunalnych wywiera skutek na rynkach pochodnych, jakimi są: rynek usług składowania odpadów komunalnych oraz rynek usług w zakresie odbioru odpadów komunalnych, mogąc powodować zachwianie konkurencji na tych rynkach.

Ustanowiony przez Gminę warunek wywozu odpadów komunalnych ze Zgorzelca wyłącznie na składowisko w Jędrzychowicach ogranicza rozwój nieskrępowanej konkurencji pomiędzy przedsiębiorcami prowadzącymi wysypiska, ponieważ składowisko dogodniejsze dla przedsiębiorcy transportującego odpady - czy to z racji swojego położenia geograficznego, czy też z powodu mniejszych kosztów związanych z przyjmowaniem odpadów (np. mniejsze opłaty, lub fakt, iż administratorem danego składowiska jest podmiot jednocześnie świadczący usługi wywozu odpadów) – nie będzie mogło być uwzględnione w razie podjęcia działalności w przedmiotowym zakresie na obszarze miasta Zgorzelec. Nie ma ponadto wątpliwości, iż przedsiębiorcy ubiegający się i uzyskujący przedmiotowe zezwolenie oraz MPGK (spółka z wyłącznym udziałem Gminy) są względem siebie konkurentami na rynku usług w zakresie odbioru odpadów komunalnych. Kwestionowane zachowanie Gminy co najmniej potencjalnie ogranicza konkurencję ze strony rywali MPGK, dla których bardziej opłacalne byłoby wywożenie odpadów na inne niż w Jędrzychowicach wysypisko (co mogłoby wynikać np. z mniejszej liczby odpadów odbieranych na terenie Zgorzelca, czy też innych działań zmierzających do optymalizacji kosztów odbierania odpadów z większego niż Zgorzelec terytorium). Zakaz wywozu na inne wysypiska podnosi koszty takich przedsiębiorców i, w konsekwencji, osłabia presję konkurencyjną, jaką mogą wywierać na MPGK.

Warunek jaki musi spełnić ubiegający się o zezwolenie przedsiębiorca jest niezbędny do uzyskania tego zezwolenia a wymaganie to nie podlega negocjacom (po wszczęciu postępowania antymonopolowego Uczestnik podtrzymał prawidłowość ich stosowania i nie zadeklarował żadnych zmian w tym zakresie). W ocenie Prezesa Urzędu, ustalone przez Gminę warunki prowadzenia działalności gospodarczej polegającej na odbieraniu i transporcie odpadów nie tylko przeciwdziałają ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji na lokalnym rynku usuwania odpadów, ale także nie mieszczą się w granicach określonych w ustawie *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach* oraz w ustawie *o odpadach*.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. *o swobodzie działalności gospodarczej*, (Dz.U. Nr 173, poz.1807 ze zm.) podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa. Wolność gospodarcza jest nieodłączną cechą gospodarki rynkowej i jednocześnie jedną z ogólnych zasad prawa. Domniemywa się swobodę podejmowania i prowadzenia działalności przez przedsiębiorców, o ile przepisy

szczególne nie stanowią inaczej. Zgodnie z art. 22 Konstytucji RP, dopuszczalne jest ograniczenie wolności gospodarczej, jednakże musi być ono uczynione w drodze ustawy i ze względu na ważny interes publiczny.

W rozpatrywanej sprawie mamy do czynienia z działalnością, której podejmowanie z woli ustawodawcy podlega pewnym ograniczeniom. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o *utrzymaniu czystości (...)* na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości wymagane jest uzyskanie zezwolenia. Zezwolenia udziela w drodze decyzji wójt, burmistrz lub prezydent właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług (art. 7 ust. 6). Ten organ też określa i podaje do publicznej wiadomości wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług, odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (art. 7 ust. 3a ustawy o *utrzymaniu czystości (...)* uwzględniając opis wyposażenia technicznego niezbędnego do realizacji zadań, a w przypadku zezwolenia na odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości – również miejsca odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych wynikające z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, do których odpady mają być przekazywane. Określając te wymagania, Prezydent powinien uczynić to w sposób precyzyjny, zrozumiały, niedyskryminujący, nieograniczający konkurencji oraz nieutrudniający dostępu do rynku przedsiębiorców świadczących usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (*Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30.12.2005 r. w sprawie szczegółowego sposobu określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia*, Dz.U. z 2006 r. Nr 5 poz. 33 z późn. zm.).

Przepis art. 8 ustawy o *utrzymaniu czystości (...)* precyzuje, co powinien zawierać składany przez przedsiębiorcę wniosek o udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Zgodnie z treścią tego przepisu, we wniosku przedsiębiorca powinien udokumentować m.in. gotowość przyjęcia odpadów przez podmiot prowadzący działalność w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, spełniający wymagania odnośnie miejsc odzysku i unieszkodliwiania, o których mowa w art. 9 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o *odpadach* (t.j.. Dz.U. z 2007 r. Nr 39 poz. 251 z późn. zm.); ponadto środki techniczne, jakimi dysponuje ubiegający się o zezwolenie na prowadzenie działalności objętej wnioskiem; informacje o technologiach stosowanych lub przewidzianych do stosowania przy świadczeniu usług w zakresie działalności objętej wnioskiem; wskazać sposób realizacji obowiązku ograniczenia masy odpadów ulegających biodegradacji składowanych na składowisku odpadów.

Właściwy organ odmówi wydania zezwolenia (art. 9 ust. 1 c ustawy o *utrzymaniu czystości (...)*), jeżeli zamierzony przez przedsiębiorcę sposób gospodarowania odpadami będzie niezgodny z wymaganiami ustawy i przepisami odrębnymi (...), jest niezgodny z gminnym planem gospodarki odpadami.

Plan gospodarki odpadami określa bowiem rozmieszczenie istniejących instalacji i urządzeń do odzysku lub unieszkodliwiania odpadów wraz z wykazem podmiotów prowadzących działalność w tym zakresie (art. 14 ust. 2 ustawy o *odpadach*). W planie gospodarki odpadami powinien być wskazany projektowany system gospodarki odpadami, w szczególności gospodarki odpadami komunalnymi i opakowaniowymi, uwzględniając ich zbieranie, transport, odzysk i unieszkodliwianie, ze wskazaniem miejsca unieszkodliwiania odpadów (*Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 kwietnia 2003 r. w sprawie sporządzania planów gospodarki odpadami* Dz.U. Nr 66, poz. 620). Odpady powinny być w pierwszej kolejności poddawane odzyskowi lub unieszkodliwiane w miejscu ich powstawania (art. 9 ustawy). 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* (Dz.U. Nr 62 poz. 627 ze zm.), przekazywane do najbliższych położonych miejsc, w których mogą być poddane odzyskowi lub unieszkodliwione. 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 *prawo ochrony środowiska*, lub w miejscach najbliższych miejsca ich wytworzenia.

W rozpatrywanej sprawie Uchwałą nr 301/05 z dnia 4 października 2005 r. Rada Miasta Zgorzelca uchwaliła Plan gospodarki odpadami dla miasta Zgorzelec. Akt ten pozwolił na usystematyzowanie posiadanych informacji w zakresie m.in. ilości odpadów, metod zbierania, odzysku i unieszkodliwiania, stanu technicznego i zdolności przerobowych istniejących instalacji do odzysku i unieszkodliwiania odpadów, a także aspektów finansowych związanych z gospodarowaniem odpadami; określenia najważniejszych problemów związanych z gospodarowaniem odpadami; określenie sposobu współpracy różnych instytucji i organizacji w zakresie gospodarki odpadami; dokonanie uzgodnień dotyczących sposobu rozwiązania problemów; podejmowania decyzji co do działań które powinny być podejmowane natychmiast, a także działań które powinny być podjęte w bliższej i dalszej przyszłości itd. Ponadto, jak wskazano wyżej, Burmistrz Miasta Zgorzelec Zarządzeniem z dnia 31.07.2007 r., określił wymagania jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz obszaru na którym usługi te mogą być świadczone.

W aspekcie poczynionych wyżej uwag i ustaleń, ważne jest zbadanie, czy narzucając przedsiębiorcy ubiegającemu się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie miasta Zgorzelec wyłącznie składowiska prowadzonego przez MPGK Sp. z o.o. – spółkę z wyłącznym udziałem Gminy, nadużyła ona posiadanej przez siebie pozycji dominującej na rynku właściwym.

Wedle art. 2 Konstytucji RP ograniczenie wolności działalności gospodarczej dopuszczalne jest tylko w drodze ustawy i ze względu na ważny interes publiczny. Zgodnie z uchwałą Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego z dnia 10 stycznia 1990 r. (sygn. akt III CZP 97/89), w razie braku takich przepisów szczególnych przyjąć należy domniemanie na rzecz wolności gospodarczej. Skutkiem obowiązywania tej zasady jest umożliwienie funkcjonującym na rynku podmiotom wykonywania każdego rodzaju działalności, jeśli nie została ona zastrzeżona dla specjalnie w tym celu utworzonych jednostek. Działalność gospodarcza wykonywana może być zatem w sposób swobodny, bez konieczności spełnienia przez przedsiębiorcę dodatkowych kryteriów, bądź też obwarowana być może pewnymi rygorami polegającymi na spełnieniu pewnych wymagań formalnych potwierdzonych stosownym zezwoleniem, licencją, zaświadczeniem itp.

W niniejszej sprawie tymczasem, określając kryterium uzyskania zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości Gmina uniemożliwia przedsiębiorcom podejmowanie działań w tym zakresie gospodarki, ponieważ niespełnienie określonego przez Gminę wymogu skutkuje dla przedsiębiorcy niemożnością podjęcia działalności w tym zakresie. Postępując w ten sposób Gmina monopolizuje w sposób bezprawny rynek, chroniąc się przed konkurencją.

Odnosząc się do postępowania Gminy, zważyć należy, iż żaden z obowiązujących aktów prawnych nie wprowadza ograniczenia w postaci obowiązku składowania odpadów na albo na

obszarze gminy z której pochodzą, albo na składowisku najbliższym od granic gminy (jak w niniejszej sprawie). Podobnych założeń nie zawiera, ani ustawa *o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*, ani ustawa *o odpadach*, ustawa *prawo ochrony środowiska*, ani też żaden z aktów wykonawczych wydanych na podstawie i w granicach ustawowych delegacji. Przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku nakazują jedynie, aby organ ustalający wymagania jakie powinien spełnić przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zakresie miejsca odzysku lub składowania odpadów komunalnych uwzględnił założenia wojewódzkiego planu gospodarki odpadami (art. 7 ust. 3 a ustawy *o utrzymaniu czystości(...)*).

Wbrew stanowisku Gminy stwierdzić należy, iż sam plan gospodarki odpadami dla miasta Zgorzelec nie jest prawem „lokalnym” (miejscowym) uchwalonym przez Radę Miasta Zgorzelec. Zgodnie z art.14 ust.1 ustawy *o odpadach*, plany gospodarki odpadami są uchwalane dla osiągnięcia celów założonych w polityce ekologicznej państwa oraz realizacji zasad, o których mowa w art. 5, ustawy *o odpadach* i stworzenia w kraju zintegrowanej i wystarczającej sieci instalacji i urządzeń do odzysku i unieszkodliwiania odpadów, spełniających wymagania określone w przepisach o ochronie środowiska. Tak więc wojewódzkie, powiatowe i gminne plany gospodarki odpadami uchwalane jako element programów ochrony środowiska przez odpowiednie organy samorządowe nie stanowią aktów prawa miejscowego. Oznacza to, że nie są one dowodem bezpośrednich obowiązków czy praw dla przedsiębiorców czy innych podmiotów będących „na zewnątrz” administracji (nie wywołują bezpośrednich skutków prawnych w sferze ich praw i obowiązków). W zasadzie plany te obowiązują jedynie „wewnątrz” administracji i adresowane są do jej odpowiednich organów.

Ponadto wbrew stanowisku Gminy, przywołany przez Gminę powyższy przepis ustawy *o odpadach* nie daje podstaw w rozpatrywanym stanie faktycznym do nałożenia na przedsiębiorcę obowiązku wywożenia odpadów na składowisko wskazane przez Gminę tj. zlokalizowane w Jędrzychowicach.

W zakresie miejsca składowania odpadów, ustawa *o odpadach* stanowi, iż odpady powinny być w pierwszej kolejności poddawane odzyskowi lub unieszkodliwiane w miejscu ich powstawania (art.9 ust. 1 ustawy *o odpadach*). Zasada ta nie ma jednak charakteru definitywnego, obligatoryjnego, w sytuacji bowiem gdy odpady, które nie mogą być poddane odzyskowi lub unieszkodliwiane w miejscu ich powstawania, powinny być, uwzględniając najlepszą dostępną technikę lub technologię, o której mowa w art. 143 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska, przekazywane **do najbliższych położonych miejsc**, w których mogą być poddane odzyskowi lub unieszkodliwione (ust. 2). Cytowany artykuł wyraźnie stanowi więc o „najbliższych położonych miejscach” a nie jednym „najbliższym miejscem” wskazanym przez Gminę. Oczywiście w określonej sytuacji geograficznej, narzucenie takiego warunku przez Gminę mogłoby być uzasadnione względami ochrony środowiska, niemniej jednak wysypiska w Pieńsku i Sulikowie znajdują się w bliskim sąsiedztwie Gminy Miejskiej Zgorzelec (odległości rzędu 15 - 20 km), stąd ewentualne wskazanie przez podmiot ubiegający się o przedmiotowe zezwolenie któregoś z wymienionych wysypisk, czy nawet składowiska w Bogatyni (położonego ok. 40 km od Zgorzelca) - nie stałoby w sprzeczności z zasadą bliskości wyrażoną w art.9 ust.2 ustawy *o odpadach* oraz w art.5 Dyrektywy Rady 91/156/EWG z dnia 18 marca 1991 r. zmieniającej dyrektywę 75/442/EWG z dnia 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów, stanowiącej w- ust. 2, iż „Sieć musi także umożliwiać unieszkodliwienie odpadów w jednym z najbliższych urzędzeń, za pomocą najodpowiedniejszych metod i technologii w celu zapewnienia wysokiego poziomu ochrony środowiska naturalnego oraz zdrowia publicznego”.

Jak wynika z okoliczności faktycznych sprawy, Gmina okoliczności te pominęła i przyjęła stanowisko, iż jedynym spełniającym kryteria normatywne miejscem składowania odpadów jest prowadzone przez MPGK (spółkę gminną) składowisko w Jędrzychowicach. W określonej sytuacji geograficznej, narzucenie przez Gminę warunku składowania odpadów na

wskazany przez nią wysypisku mogłoby być uzasadnione względami ochrony środowiska, jednakże w rozpatrywanej sprawie wskazanie innego aniżeli gminne składowisko odpadów komunalnych pochodzących z obszaru miasta Zgorzelec – w szczególności, gdy dwa położone są w odległości 15 km od miasta Zgorzelca a jedno – 40 km, nie stoi zdaniem Prezesa Urzędu, w sprzeczności z zasadą bliskości wyrażoną w art. 9 ustawy o odpadach i miejskim planie gospodarki odpadami. W ocenie Prezesa Urzędu gdyby ustawodawca chciał odebrać przedsiębiorcy prawo wyboru miejsca składowania odpadów, to musiałby to wyraźnie unormować w ustawie o odpadach, lub innym akcie – czego jednak nie uczynił. Kluczowy dla omawianej kwestii art. 9 ust. 2 ustawy o odpadach takiego ograniczenia nie zawiera. Tym samym odmienna interpretacja ww. przepisu ustawy o odpadach wprowadzona przez Gminę, zdaniem organu antymonopolowego, jest nieuzasadniona.

Zdaniem Prezesa Urzędu nie istnieją prawne, ani jakiegokolwiek inne powody, dla których lokalny rynek usług w zakresie składowania odpadów komunalnych nie miałby być rynkiem konkurencyjnym, a działający na nim przedsiębiorcy nie mieliby między sobą konkurować, zarówno ceną, jak i wszelkimi innymi warunkami świadczenia usług. Co prawda, Gmina jest odpowiedzialna za utrzymanie czystości i porządku na swoim terenie, tym niemniej, zgodnie z analizą przepisów dotyczących podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej, a także postanowieniem art. 9 ustawy *o odpadach*, nie powinno to się odbywać ze szkodą dla warunków efektywnej konkurencji. Należy wyraźnie zaznaczyć, iż w świetle przepisów *o utrzymaniu czystości* [...] i *o odpadach*, Prezes Urzędu nie kwestionuje prawa Gminy do oceny wniosków o zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości pod kątem zagrożeń dla środowiska naturalnego, jednak organ antymonopolowy stwierdza, iż Gmina nie ma prawa narzucać przedsiębiorcy miejsca składowania odpadów w sytuacji, gdy na obszarze powiatu znajdują się także inne legalnie funkcjonujące składowiska odpadów, do których może mieć zastosowanie przepis art. 9 ust. 2 ustawy *o odpadach* (tak też: wyrok SOKiK z dnia 28.11.2008 r. XVII 78/06) o ile właściciel tego składowiska wyrazi zgodę na przyjmowanie „cudzych odpadów”. W tym też aspekcie, dla obrony stanowiska Gminy nie jest wystarczające powołanie się na okoliczność, iż „jedyną funkcjonującą instalacją na terenie powiatu zgorzeleckiego, która zapewnia osiągnięcie wzmiankowanych wymogów [tj. wynikających z art. 16a ustawy o odpadach] jest instalacja [składowisko] w Jędrzychowicach. Ponadto, jak wynika z materiału dowodowego, na terenie powiatu zgorzeleckiego działa jeszcze co najmniej jedno wysypisko spełniające wymogi ochrony środowiska – w Bogatyni, które nie wyklucza przyjmowania odpadów spoza obszaru Bogatyni - zatem powyższe stwierdzenie Gminy jest bezpodstawne.

Nie ma znaczenia dla sprawy również podniesiona przez Gminę okoliczność, iż żaden z przedsiębiorców nie występował z wnioskiem o zgodę na wywożenie odpadów na inne składowisko oraz żaden z nich nie odwoływał się od decyzji wskazującej – jako miejsce wywozu odpadów – wyłącznie składowisko w Jędrzychowicach. Zważyć należy, iż zapis o wyłączności mógł potencjalnie skutecznie zniechęcić przedsiębiorców już na etapie samego złożenia wniosku o zezwolenie na odbieranie odpadów z obszaru miasta Zgorzelec, tym samym eliminując potencjalnych konkurentów gminnej spółki MPGK, zwłaszcza, że składowisko z sąsiedniej gminy, tj. Bogatyni dopuszcza możliwość przyjmowania odpadów komunalnych pochodzących z obszarów innych gmin. Wskazać należy również, iż działania Gminy mogły zniechęcać potencjalnych konkurentów do wejścia na rynek składowania odpadów, ponieważ przedsiębiorca pragnący dokonać wejścia na taki rynek musiał brać pod uwagę, iż nie będzie mógł konkurować o odpady z największego ośrodka miejskiego w powiecie, a zatem znacząca część rynku będzie dla niego zamknięta.

Reasumując - działanie uczestnika polegające na narzucaniu przedsiębiorcom ubiegającym się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie Zgorzelca jako miejsca składowania odpadów wyłącznie składowiska należące do spółki gminnej w Jędrzychowicach jest niezgodnie z ustawą *o ochronie* (...). Zachowując się w powyżej wskazany sposób, Gmina ogranicza możliwość podjęcia działalności gospodarczej opartej na zasadach nieskrępowanej konkurencji, tworząc bezprawne bariery wejścia na rynek. Działania Gminy nie usprawiedliwia przepis art. 16,16a. Z norm tych nie płyną bowiem dla Gminy uprawnienia do wyłączenia przepisów ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów*, wszelkie bowiem obowiązki jakie spoczywają na gminie wykonywane muszą być przez nią w granicach i na podstawie obowiązującego prawa. Ustawodawca definiując w ustawie *o ochronie konkurencji i konsumentów* pojęcie przedsiębiorcy, stworzył na użytek ustawy własną jego definicję, nie poprzestając na odwołaniu się do definicji zawartej w ustawie *o swobodzie* (...). W definicji tej – na co wskazano na początku nn. uzasadnienia – za przedsiębiorcę uznano również podmiot organizujący lub świadczący usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o działalności gospodarczej. Do strony nie znajdzie w rozpatrywanej sprawie zastosowania przepis art. 3 ustawy *o ochronie* (...) brak jest bowiem przepisów ustawowych, które ograniczałyby stosowanie ustawy *o ochronie* (...) do gmin działających na rynku organizacji usług wywozu i składowania odpadów komunalnych.

W tym miejscu zauważyć należy także, iż postępowanie wszczęte przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów nie ma na celu badania legalności wydanych przez organy samorządowe aktów w trybie administracyjnym, ale zgodnie z określonym w art. 1 ustawy *o ochronie* (...) celem, służyć ma warunkom rozwoju i ochrony konkurencji.

W związku z powyższym należało orzec jak w pkt I sentencji decyzji.

7. Kara pieniężna

Zgodnie z art. 106 ust. 1 pkt 1 ustawy *o ochronie* (...) Prezes Urzędu może nałożyć na przedsiębiorcę, w drodze decyzji, karę pieniężną w wysokości nie większej niż 10 % przychodu osiągniętego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary, jeżeli przedsiębiorca ten, choćby nieumyślnie: dopuścił się naruszenia zakazu określonego m.in. w art. 9. Kara pieniężna jest płatna z dochodu po opodatkowaniu lub innej formy nadwyżki dochodów nad wydatkami zmniejszonej o podatki (art. 112 ust. 1 ustawy *o ochronie*...).

Nakładanie kar w trybie art. 106 ustawy *o ochronie* (...) odbywa się w trybie uznania administracyjnego (fakultatywnie), co oznacza, że zarówno o fakcie jej nałożenia jak i o jej wysokości decyduje w konkretnej sprawie Prezes Urzędu. Kara pieniężna przewidziana w art. 106 ust. 1 pkt 1 ustawy *o ochronie* (...) jest zatem sankcją nakładaną na przedsiębiorcę za stosowanie m.in. praktyk naruszających normę art. 9 ustawy *o ochronie* (...). Działanie przez Prezesa Urzędu w ramach uznania administracyjnego nie jest równoznaczne z dowolnością. W tym zakresie kieruje się on zasadą równości i proporcjonalności. Rozważając kwestię nałożenia kary organ antymonopolowy musi wziąć pod uwagę, czy w danych okolicznościach sprawy konieczne albo celowe jest jej nałożenie, a jeżeli tak, to w jakiej wysokości kara spełni założone funkcje. Przy ustalaniu wysokości kar pieniężnych, o których mowa w art. 106-108 ustawy *o ochronie konkurencji*, Prezes Urzędu powinien wziąć pod uwagę w szczególności okres, stopień oraz okoliczność uprzedniego naruszenia przepisów ustawy (art. 111 ww. ustawy). W judykaturze wskazuje się, że w przypadku kar za stosowanie praktyk ograniczających konkurencję przesłankami, które należy brać pod uwagę, są: potencjał ekonomiczny przedsiębiorcy, skutki praktyki dla konkurencji lub kontrahentów, dopuszczalny

poziom kary wynikający z przepisów ustawy oraz cele jakie kara ma osiągnąć (Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 czerwca 2000 r., sygn. akt I CKN 793/98).

Podkreślenia wymaga, iż kara pieniężna ma na celu zniechęcenie przedsiębiorców do naruszania przepisów ustawy. Kara ta ma charakter fakultatywny, jednakże zważywszy na jej prewencyjną, represyjną i dyscyplinującą funkcję, nałożenie kary w niniejszej sprawie jest zdaniem Prezesa Urzędu w pełni uzasadnione. Powyższy pogląd Prezes Urzędu wywodzi ze względu na znaczną dolegliwość zarzucanej Gminie praktyki zarówno dla przedsiębiorców jak i pośrednio dla konsumentów, którzy na skutek ograniczenia konkurencji nie mogą skorzystać z jej potencjalnych dobroczynnych skutków w postaci chociażby niższej ceny czy też wyższej jakości usług odbierania stałych odpadów komunalnych.

Odnośnie wysokości kary Prezes Urzędu nałożył ją w dolnej granicy przewidzianej art. 106 ust. 1 ustawy *o ochronie* (...). Nałożona kara w wysokości 6 105,78 zł (słownie złotych: sześć tysięcy sto pięć 78/100) stanowi ok. 0,26 % dochodów Gminy Miejskiej Zgorzelec osiągniętych w 2008 roku. Jako podstawę obliczenia kary przyjęto dochód osiągnięty przez Gminę z tytułu wpływów ze źródeł dochodów określonych w art.4 ust.1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. *o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* (t.j. Dz.U.2008 r. Nr 88 poz. 539 ze zm.) z wyłączeniem pkt 1 i 2, tj. wpływów z podatków i opłat, a więc nie związanych z działalnością Gminy jako przedsiębiorcy. W roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary, tj. w 2008, dochód Gminy Miejskiej Zgorzelec z tytułu wyżej zakreślonych wpływów wynosił 2 312 795,87 zł.

Prezes Urzędu zaliczył przedmiotową praktykę Gminy do poważnych naruszeń prawa antymonopolowego, gdyż należy ona do praktyk antykonkurencyjnych tzw. praktyk wykluczających, tj. praktyk zapobiegających skutecznej konkurencji przez ograniczenie swobody działania konkurentów. Praktyki te uderzają w aktualną bądź potencjalną konkurencję jako że uniemożliwiają lub utrudniają jej rozwój na danym rynku. Należy również zaznaczyć, iż Gmina jako podmiot o wieloletnim doświadczeniu w podejmowaniu działalności organizacyjnej dla utrzymania porządku i czystości na swoim terenie, musi uwzględniać, iż podejmowanymi decyzjami nie może ograniczać rozwoju konkurencji na rynku usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych. Kierując się naturą przedmiotowego naruszenia Prezes Urzędu ustalił kwotę wyjściową kary w wysokości 6 938, 39 zł, co stanowi 0,3% przychodu i 3 % maksymalnego wymiaru kary.

Ustalając wymiar kary pieniężnej Prezes Urzędu zważył, iż stosowane przez Uczestnika praktyki ograniczające konkurencję miały charakter antykonkurencyjny i polegały na wykorzystaniu posiadanej pozycji monopolistycznej (monopolu prawnego), w efekcie czego naruszony został interes publicznoprawny. Mając więc na uwadze specyfikę rynku kwotę wyjściową kary zwiększono o 10%. Przy ustalaniu wymiaru kary nie uwzględniono czynnika długotrwałości praktyki, ponieważ naruszenie miało tylko potencjalne skutki, w związku z czym nie można było przyjąć, że okres stosowania praktyki wpłynął na korzyści osiągnięte z antykonkurencyjnego zachowania.

Ważąc wysokość nałożonej kary pieniężnej Prezes Urzędu uwzględnił nie tylko charakter praktyki, ale również okoliczności obciążające i łagodzące, stanowiące ocenę podmiotowej strony czynu przedsiębiorcy.

W niniejszej sprawie nie stwierdzono dodatkowych okoliczności obciążających, stąd uwzględniono tylko okoliczności łagodzące do których organ antymonopolowy zaliczył fakt dobrej współpracy Gminy z Prezesem Urzędu w toku postępowania a także fakt, iż Gmina dopuściła się stosowania praktyki ograniczającej konkurencję po raz pierwszy. Uwzględnienie sumarycznego wpływu ww. okoliczności łagodzących skutkuje obniżeniem wymiaru kary o 20%.

Tak więc, mając na uwadze wszystkie powyższe okoliczności, Prezes Urzędu uznał, że waga stwierdzonego niniejszą decyzją naruszenia ustawy o ochronie konkurencji oraz wskazane wyżej okoliczności obciążające i łagodzące przesadzają o zasadności nałożenia na Gminę kary pieniężnej w wysokości 6 105,78 zł (słownie złotych: sześć tysięcy sto pięć 78/100)

W ocenie Prezesa Urzędu ustalona kara pełni rolę represyjno-wychowawczą i jest wystarczająca do wymuszenia przestrzegania obowiązującego porządku prawnego, a także pozostaje w proporcji do możliwości finansowych Gminy.

W świetle wszystkich wskazanych wyżej okoliczności zarówno nałożenie kary, jak i jej wysokość, jest w pełni uzasadnione.

Mając powyższe na uwadze orzeczono, jak w pkt II sentencji.

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

NBP O/O Warszawa 51101010100078782231000000.

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

Z up. Prezesa UOKiK
Dyrektor UOKiK del. Wrocław
Zbigniew Jurczyk

Otrzymuje:
Gmina Miejska Zgorzelec
ul. Domańskiego 7
59-900 Zgorzelec