



**PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
DELEGATURA URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
W WARSZAWIE**

RWA-430-02/06/GM

Warszawa, dn. 30 listopada 2006 r.

DECYZJA nr RWA – 40/2006

Na podstawie art. 101 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jedn. Dz. U. z 2005 r. Nr 244, poz. 2080 ze zm.) oraz stosownie do art. 28 ust. 6 tej ustawy i § 6 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2002 r. w sprawie określenia właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Dz. U. Nr 18 poz. 172 ze zm.), po przeprowadzeniu wszczętego z urzędu postępowania administracyjnego,

– w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów:

nakłada się na Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o.o. w Ostrowi Mazowieckiej karę pieniężną w wysokości 11.579,40 zł (słownie: jedenaście tysięcy pięćset siedemdziesiąt dziewięć złotych 40/100), **co stanowi równowartość 3.000 euro** (słownie: trzy tysiące euro), **w związku z udzieleniem**, na żądanie Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wystosowane na podstawie art. 45 ww. ustawy, **nieprawdziwych informacji** o niepodejmowaniu działań mających na celu wzruszenie uchwały Rady Miasta Ostrow Mazowiecka nr IX/46/2003 i wprowadzenie wyższych maksymalnych opłat za odbiór odpadów komunalnych – w postępowaniu antymonopolowym o sygn. RWA-41-4/05/GM, prowadzonym w sprawie podejrzenia nadużywania przez Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o.o. w Ostrowi Mazowieckiej pozycji dominującej na lokalnym rynku składowania odpadów komunalnych z terenu Miasta Ostrow Mazowiecka poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania i rozwoju konkurencji na rynku wywozu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu Miasta Ostrow Mazowiecka wskutek przerzucania na przedsiębiorców wywożących odpady komunalne na składowisko w Lubiejewie Starym kosztów składowania tych odpadów (art. 8 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów).

UZASADNIENIE

W trakcie postępowania antymonopolowego prowadzonego z urzędu przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – Delegaturę w Warszawie w związku z podejrzeniem nadużywania przez spółkę Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o.o. w Ostrowi Mazowieckiej (dalej: ZGKiM, Spółka) pozycji dominującej na lokalnym rynku składowania odpadów komunalnych z terenu Miasta Ostrow Mazowiecka poprzez

przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania i rozwoju konkurencji na rynku wywozu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu Miasta Ostrów Mazowiecka wskutek przerzucania na przedsiębiorców wywożących odpady komunalne na składowisko w Lubiejewie Starym kosztów składowania tych odpadów (art. 8 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów), Prezes UOKiK wezwał ZGKiM, na podstawie art. 45 ww. ustawy, do udzielenia informacji w sprawie.

ZGKiM została wezwana do poinformowania, czy podejmowała działania w celu wzruszenia uchwały Rady Miasta Ostrów Mazowiecka nr IX/46/2003 z dnia 24 czerwca 2003 r. w sprawie maksymalnych opłat za odbiór odpadów komunalnych. W przypadku podejmowania takich działań, należało przedstawić korespondencję prowadzoną w tej sprawie z Miastem Ostrów Mazowiecka i sporządzane przez ZGKiM, bądź na jej zlecenie, analizy ekonomiczne potwierdzające celowość podwyższenia maksymalnej wysokości opłat określonych uchwałą nr IX/46/2003 (pismo Prezesa UOKiK do ZGKiM z dnia 19 sierpnia 2005 r.).

W odpowiedzi ZGKiM stwierdziła, że nie dysponuje dokumentami wskazującymi na składanie przez nią propozycji przyjęcia górnych stawek opłat za wywóz odpadów komunalnych wyższych niż przyjęte w ww. uchwale. ZGKiM poinformowała zarazem, że „nie podejmowała działań /bezpośrednio po podjęciu/ w celu wzruszenia /zmiany/ uchwały ustalającej opłaty za odbiór odpadów komunalnych” (pismo ZGKiM z dnia 30 sierpnia 2005 r.).

Opierając się na informacjach uzyskanych od ZGKiM, Prezes UOKiK wydał w dniu 30 grudnia 2005 r. decyzję nr RWA-42/2005, w której: **(I)** na podstawie art. 9 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów uznał za praktykę ograniczającą konkurencję i naruszającą zakaz, o którym mowa w art. 8 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, nadużywanie przez ZGKiM pozycji dominującej na lokalnym rynku składowania odpadów komunalnych z terenu Miasta Ostrów Mazowiecka poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania i rozwoju konkurencji na rynku wywozu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu Miasta Ostrów Mazowiecka wskutek braku uwzględnienia w kalkulacji ceny wywozu odpadów komunalnych pełnych kosztów ich składowania na składowisku odpadów w Lubiejewie Starym, które obciążają innych przedsiębiorców wywożących odpady komunalne na to składowisko, co utrudnia innym przedsiębiorcom podjęcie konkurencji w zakresie wywozu odpadów – i nakazał zaniechania jej stosowania; **(II)** na podstawie art. 101 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów nałożył na ZGKiM karę pieniężną w wysokości 27.300 zł (słownie: dwadzieścia siedem tysięcy trzysta złotych), płatną do budżetu państwa.

W dniu 15 stycznia 2006 r. ZGKiM odwołała się od decyzji Prezesa UOKiK. W uzasadnieniu odwołania, odmiennie niż w piśmie z dnia 30 sierpnia 2005 r., ZGKiM stwierdziła, że po przyjęciu przez Radę Miasta Ostrów Mazowiecka uchwały nr IX/46/2003 przedstawiała organom Miasta propozycje zmiany cen usług odbioru odpadów.

Z treści odwołania ZGKiM wynika, że pismem z dnia 17 lutego 2004 r. jej Oddział Oczyszczania Miasta zasygnalizował Prezesowi ZGKiM konieczność zmiany cen usług odbioru odpadów komunalnych. Pismami z dnia 9 lipca 2004 r. oraz z dnia 14 listopada 2005 r. ZGKiM przedstawiła Burmistrzowi Miasta Ostrów Mazowiecka propozycje zmian maksymalnych stawek opłat za usługi odbioru odpadów komunalnych, określonych w uchwale Rady Miasta uchwałą nr IX/46/2003 z dnia 24 czerwca 2003 r. (por.: załączniki do odwołania ZGKiM z dnia 15 stycznia 2006 r.).

W świetle uzasadnienia odwołania ZGKiM od decyzji nr RWA-42/2005, Prezes UOKiK uznał, że odpowiedź ZGKiM na pytania zadane pismem z dnia 19 sierpnia 2005 r. mogła zawierać nieprawdziwe informacje o niepodejmowaniu działań mających na celu wzruszenie uchwały Rada Miasta Ostrów Mazowiecka nr IX/46/2003 i wprowadzenie wyższych maksymalnych opłat za odbiór odpadów komunalnych.

Wobec tego Prezes UOKiK postanowił w dniu 25 sierpnia 2006 r. o wszczęciu postępowania w sprawie nałożenia na ZGKiM kary pieniężnej, o której mowa w art. 101 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w związku z udzieleniem nieprawdziwych informacji w toku postępowania antymonopolowego o sygn. RWA-41-4/05/GM w odpowiedzi na żądanie wystosowane przez Prezesa UOKiK na podstawie art. 45 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Ustosunkowując się do stawianego jej zarzutu, ZGKiM zaprzeczyła, jakoby pismem z dnia 19 sierpnia 2005 r. udzieliła Prezesowi UOKiK nieprawdziwych informacji. Tym samym Spółka zakwestionowała istnienie podstaw do nałożenia na nią kary pieniężnej, o której mowa w art. 101 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Prezes Urzędu postanowił o zaliczeniu w poczet dowodów informacji uzyskanych w prowadzonym z urzędu postępowaniu antymonopolowym w związku z podejrzeniem nadużywania przez ZGKiM pozycji dominującej na lokalnym rynku składowania odpadów komunalnych z terenu Miasta Ostrów Mazowiecka (sygn. akt RWA-41-4/05/GM), a także informacji zawartych w odwołaniu ZGKiM z dnia 15 stycznia 2006 r. od decyzji Prezesa UOKiK nr RWA-42/2005 z dnia 30 grudnia 2005 r., o czym Spółka została poinformowana.

W trakcie niniejszego postępowania Prezes UOKiK zebrał także od ZGKiM dodatkowe wyjaśnienia w sprawie.

Strona została zawiadomiona o zakończeniu zbierania materiału dowodowego w niniejszym postępowaniu oraz o możliwości zapoznania się z materiałem zgromadzonym w aktach sprawy w siedzibie Delegatury UOKiK w Warszawie.

ZGKiM nie skorzystała z prawa do zapoznania się z materiałem zgromadzonym w aktach sprawy.

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów ustalił, co następuje.

ZGKiM jest spółką komunalną Miasta Ostrów Mazowiecka, właścicielem komunalnego składowiska odpadów w Lubiejewie Starym, które zostało do Spółki wniesione aportem w drodze uchwały Zarządu Miasta w Ostrowi Mazowieckiej nr 134/264/2002 z dnia 13 września 2002 r. Spółka świadczy usługi związane z wywozem odpadów komunalnych z terenu nieruchomości znajdujących się na terytorium Miasta Ostrów Mazowiecka. Ponadto ZGKiM administruje ww. składowiskiem odpadów.

Prezes UOKiK prowadził z urzędu postępowanie antymonopolowe w związku z podejrzeniem nadużywania przez ZGKiM pozycji dominującej na lokalnym rynku składowania odpadów komunalnych z terenu Miasta Ostrów Mazowiecka poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania i rozwoju konkurencji na rynku wywozu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu Miasta Ostrów Mazowiecka wskutek przerzucania na przedsiębiorców wywożących odpady komunalne na składowisko w Lubiejewie Starym kosztów składowania tych odpadów (art. 8 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów).

W jego trakcie Prezes UOKiK badał m.in. wysokość obowiązujących na terenie Miasta Ostrów Mazowiecka górnych stawek opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. W świetle art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. Nr 132, poz. 622 ze zm.), w brzmieniu obowiązującym do dnia 13 października 2005 r. rada gminy miała uprawnienie do ustalania ww. górnych stawek opłat, w drodze uchwały¹.

Dla rozstrzygnięcia sprawy niezbędne było także ustalenie, czy ZGKiM wpływała na wysokość uchwalanych przez Radę Miasta górnych stawek ww. opłat – po przyjęciu przez Radę Miasta Ostrów Mazowiecka uchwały nr IX/46/2003 z dnia 24 czerwca 2003 r.

W tym celu Prezes UOKiK wezwał ZGKiM do poinformowania, czy Spółka podejmowała działania w celu wzruszenia ww. uchwały Rada Miasta Ostrów Mazowiecka i wprowadzenia wyższych maksymalnych opłat za odbiór odpadów komunalnych (pyt. nr 2). W przypadku, jeżeli ZGKiM podejmowała takie działania, należało wskazać ww. działania. Odpowiedź należało udokumentować, przedstawiając np. korespondencję prowadzoną przez spółkę z Miastem w omawianej sprawie, sporządzane przez ZGKiM, bądź na jej zlecenie, analizy ekonomiczne potwierdzające celowość podwyższenia maksymalnych wysokości opłat określonych uchwałą nr IX/46/2003 itp. (pyt. nr 3) (pismo do ZGKiM z dnia 19 sierpnia 2005 r.).

Zgodnie z dyspozycją art. 45 ust. 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, Prezes UOKiK w ww. piśmie zawarł zakres informacji, cel żądania, termin na udzielenie wyjaśnień, pouczenie o sankcjach za nieudzielenie informacji, bądź za udzielenie informacji nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd.

Na wezwanie Prezesa UOKiK do przedłożenia wskazanych wyżej informacji, ZGKiM stwierdziła, że nie dysponuje dokumentami wskazującymi na składanie przez nią propozycji przyjęcia górnych stawek opłat za wywóz odpadów komunalnych wyższych niż przyjęte w uchwale nr IX/46/2003. ZGKiM poinformowała zarazem, że „nie podejmowała działań /bezpośrednio po podjęciu/ w celu wzruszenia /zmiany/ uchwały ustalającej opłaty za odbiór odpadów komunalnych” (pismo ZGKiM z dnia 30 sierpnia 2005 r.).

Opierając się m.in. na przytaczanych wyżej informacjach uzyskanych od ZGKiM, Prezes UOKiK wydał decyzję nr RWA-42/2005.

W odwołaniu z dnia 15 stycznia 2006 r. od tej decyzji ZGKiM stwierdziła, że po przyjęciu przez Radę Miasta Ostrów Mazowiecka uchwały nr IX/46/2003 przedstawiała organom Miasta propozycje zmiany cen usług odbioru odpadów. Na dowód tego ZGKiM przedstawiła stosowne pisma.

Pismem z dnia 17 lutego 2004 r. Oddział Oczyszczania Miasta ZGKiM złożył do Prezesa ZGKiM wnioski o zmianę cen usług odbioru odpadów komunalnych. Pismo to miało charakter wewnętrzzakładowy. Takiego charakteru nie miało już jednak pismo z dnia 9 lipca 2004 r., w którym ZGKiM przedstawiła Burmistrzowi Miasta Ostrów Mazowiecka propozycje zmian maksymalnych stawek opłat za usługi odbioru odpadów komunalnych, określonych w uchwale Rady Miasta nr IX/46/2003 z dnia 24 czerwca 2003 r. (przekazane jako załączniki do odwołania ZGKiM z dnia 15 stycznia 2006 r. od decyzji nr RWA-

¹ Obecnie ustalanie ww. stawek jest o b o w i ą z k i e m, a nie wyłącznie uprawnieniem, rady gminy. Wynika to ze znowelizowanych przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Stosownie do art. 5 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 175, poz. 1458) z dniem 13 października 2005 r. art. 6 ust. 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach otrzymał następujące brzmienie: „Rada gminy określa, w drodze uchwały, górne stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za usługi, o których mowa w ust. 1”

42/2005).

W piśmie z dnia 9 lipca 2004 r. Prezes Spółki zwrócił się „z prośbą o zmianę cen usług odbioru odpadów komunalnych”. Wniosek uzasadniał tym, że „ceny usług świadczonych przez Oddział Oczyszczania Miasta obowiązują od 01.04.2002 r. i nie uległy zmianie przez okres dwóch lat mimo wzrostu cen paliwa, części zamiennych, usług remontowych samochodów, podatków, opłat na rzecz ochrony środowiska”. Prezes ZGKiM przedstawił Burmistrzowi Miasta Ostrów Mazowiecka kalkulacje kosztów usług świadczonych przez ZGKiM, oraz propozycje cen za te usługi wraz z projektem stosownej uchwały Rady Miasta.

Również w piśmie do Burmistrza Miasta Ostrów Mazowiecka z dnia 14 listopada 2005 r. (zatem wysłane już po odpowiedzi na pismo Prezesa UOKiK z dnia 19 sierpnia 2005 r.), Prezes ZGKiM załączył projektowane kalkulacje kosztów usług świadczonych przez Spółkę, cenniki usług i projekt stosownej uchwały Rady Miasta.

W odpowiedzi na postawiony przez Prezesa UOKiK zarzut udzielenia nieprawdziwych informacji Spółka stwierdziła (pismo z dnia 6 września 2006 r.), że w jej ocenie udzielone informacje w toku postępowania antymonopolowego były prawdziwe.

Spółka uzasadniła, że zapytanie Prezesa UOKiK z dnia 19 sierpnia 2005 r. dotyczyło „wzruszenia uchwały Rady Miasta Ostrów Mazowiecka z dnia 24 czerwca 2003 r. nr IX/46/2003”. W ocenie ZGKiM użyty w pytaniu termin „wzruszenie” należało rozumieć jako jej podważenie, zakwestionowanie, czy też zaskarżenie do Sądu Administracyjnego. ZGKiM podkreśliła, że gdyby Prezesowi UOKiK chodziło o wysiłki zmierzające do zmiany podjętej i prawomocnej uchwały to należało w piśmie użyć takiego terminu. Pod użytym pojęciem „wzruszenie” ZGKiM rozumiała zupełnie inny stan faktyczny.

Ustosunkowując się zatem do stawianego zarzutu Spółka wyjaśniła, że w piśmie z dnia 17 lutego 2004 r. kierownik jej oddziału zasygnalizował Prezesowi ZGKiM ewentualne podjęcie nowej uchwały w sprawie maksymalnych cen opłat za odbiór odpadów. Pismo to miało charakter wewnątrzzakładowy. Natomiast pismo Spółki do Burmistrza Miasta Ostrów Mazowiecka z dnia 9 lipca 2004 r. po konsultacji z Burmistrzem Miasta nie otrzymało dalszego biegu. Pismo z dnia 14 listopada 2005 r. otrzymało urzędowy bieg, o czym świadczy numer nadany pismu jak również prezentata na piśmie.

Biorąc pod uwagę powyższe wyjaśnienia ZGKiM uznała, iż jej działania w trakcie całego postępowania antymonopolowego były prawidłowe, a udzielone wyjaśnienia wyczerpujące i konkretne.

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zważył, co następuje.

Stosownie do art. 45 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, przedsiębiorcy i związki przedsiębiorców są obowiązani do przekazywania wszelkich koniecznych informacji i dokumentów na żądanie Prezesa UOKiK.

Zgodnie z art. 45 ust. 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, żądanie Prezesa UOKiK przekazania wszelkich koniecznych informacji i dokumentów powinno zawierać: (1) wskazanie zakresu informacji i okresu, którego dotyczą; (2) wskazanie celu żądania; (3) wskazanie terminu udzielenia informacji; (4) pouczenie o sankcjach za nieudzielenie informacji lub za udzielenie informacji nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd.

Obowiązek udzielania wszelkich koniecznych informacji, które niezbędne są Prezesowi UOKiK do realizacji ustawowych działań, ciąży na wszystkich przedsiębiorcach, którzy dysponują wiadomościami istotnymi dla prowadzonego przez Prezesa UOKiK postępowania. Każdy przedsiębiorca, do którego Prezes UOKiK zwróci się z żądaniem udzielenia

informacji, ma obowiązek udzielenia odpowiedzi w pełnym zakresie w terminie wyznaczonym przez Prezesa UOKiK². Zatem od momentu otrzymania wezwania Prezesa UOKiK, na przedsiębiorcy ciąży obowiązek podjęcia wszelkich niezbędnych czynności do przygotowania i przesłania zupełnych i zgodnych z prawdą informacji.

W przypadku choćby nieumyślnego udzielenia przez przedsiębiorcę informacji nieprawdziwych, Prezes UOKiK może nałożyć na przedsiębiorcę karę pieniężną przewidzianą w art. 101 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy, w wysokości stanowiącej równowartość od 1.000 do 50.000.000 euro.

Kary pieniężne nakładane w drodze decyzji z tytułu udzielenia informacji nieprawdziwych są karami związanymi z naruszeniami proceduralnymi odnoszą się niewątpliwie do stron postępowania antymonopolowego. Są to sankcje za naruszenie obowiązku natury procesowej, w administracyjnym stadium postępowania antymonopolowego. Mają one charakter represyjny (nakładane są za naruszenie ustawowego obowiązku udzielenia informacji na żądanie Prezesa Urzędu), prewencyjny (mają zapobiegać podobnym naruszeniom w przyszłości i zniechęcać do naruszania prawa), a zagrożenie nimi (potencjalna możliwość nałożenia kary przez Prezesa Urzędu) nadaje im charakter dyscyplinujący³.

Prezes UOKiK może skutecznie żądać przekazania informacji i dokumentów od przedsiębiorców i związków przedsiębiorców.

Zgodnie z art. 4 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w zw. z art. 86 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 173, poz. 1808), pod pojęciem „przedsiębiorcy” w sprawach dotyczących nadużywania pozycji dominującej należy rozumieć przedsiębiorcę w rozumieniu ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 173, poz. 1807), a także: a) osobę fizyczną, osobę prawną, a także jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej, organizującą lub świadczącą usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o działalności gospodarczej, b) osobę fizyczną wykonującą zawód we własnym imieniu i na własny rachunek lub prowadzącą działalność w ramach wykonywania takiego zawodu.

W niniejsze sprawie nie ulega wątpliwości, że ZGKiM jest przedsiębiorcą. ZGKiM jest spółką prawa handlowego, wpisaną do Rejestru Przedsiębiorców. ZGKiM prowadzi działalność polegającą na świadczeniu usług związanych z wywozem odpadów komunalnych z terenu nieruchomości znajdujących się na terytorium Miasta Ostrów Mazowiecka. Ponadto ZGKiM administruje również składowiskiem odpadów w Lubiejewie Starym.

Wobec powyższego ZGKiM posiada przymiot przedsiębiorcy w rozumieniu art. 4 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Tym samym nie budzi wątpliwości, że Prezes Urzędu mógł od ZGKiM wymagać, na podstawie art. 45 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, udzielenia zgodnych z prawdą odpowiedzi na pismo z dnia 19 sierpnia 2005 r., pod rygorem nałożenia na ZGKiM kary pieniężnej, o której mowa w art. 101 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy.

Wbrew ustawowemu obowiązkowi, odpowiadając na pismo Prezesa UOKiK z dnia 19 sierpnia 2005 r., ZGKiM udzieliła informacji nieprawdziwych. W odpowiedzi na pytania nr 2 i 3 ww. pisma Prezesa UOKiK, udzielonej w dniu 30 sierpnia 2005 r., ZGKiM przekazała nieprawdziwe informacje dotyczące podejmowania przez ZGKiM działań mających na celu wprowadzenie wyższych maksymalnych opłat za odbiór odpadów

² E. Modzelewska-Wąchał: Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz, Warszawa 2002, s. 222.

³ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 kwietnia 2004 r. (sygn. akt III SK 31/04).

komunalnych niż w uchwale Rady Miasta Ostrów Mazowiecka nr IX/46/2003. Spółka poinformowała bowiem, że żadnych takich działań nie podejmowała.

Odpowiedź Spółki musiała być przez Prezesa UOKiK zinterpretowana w ten sposób, że Spółka nie podejmowała żadnych kroków, których celem byłoby wpłynięcie na zmianę cen usług odbioru odpadów komunalnych.

Tymczasem w świetle informacji przekazanych w odwołaniu z dnia 15 stycznia 2006 r. od decyzji Prezesa UOKiK nr RWA-42/2005 należy uznać, że ZGKiM podejmowała działania opisane w pytaniu trzecim pisma Prezesa UOKiK z dnia 19 sierpnia 2005 r. Prowadziła bowiem korespondencję z Miastem Ostrów Mazowiecka (ściślej, z Burmistrzem Miasta) w sprawie podwyższenie maksymalnych wysokości opłat określonych uchwałą nr IX/46/2003. Pismem z dnia 9 lipca 2004 r. Prezes ZGKiM zwrócił się do Burmistrza Miasta „z prośbą o zmianę cen usług odbioru odpadów komunalnych”, przedstawiając mu zarazem kalkulacje kosztów usług ZGKiM, propozycje cen za te usługi i projekt stosownej uchwały Rady Miasta w sprawie ustalenia górnej stawki opłat ponoszonych przez właścicieli nieruchomości za odbiór odpadów komunalnych.

Powyższe okoliczności świadczą jednoznacznie o podejmowaniu przez ZGKiM działań mających na celu wprowadzenie przez Radę Miasta wyższych maksymalnych opłat za odbiór odpadów komunalnych niż w uchwale nr IX/46/2003. Powoływanym wyżej pismem z dnia 9 lipca 2004 r. ZGKiM przedstawiała bowiem Burmistrzowi Miasta argumenty mające przekonać go o celowości zwiększenia maksymalnych opłat za odbiór odpadów komunalnych, przedstawiając mu konkretne propozycje zmian ww. stawek i ich ekonomiczne uzasadnienie.

Prezes UOKiK nie uznał argumentacji ZGKiM, jakoby z uwagi na sposób sformułowania pytań, pismo Prezesa UOKiK z dnia 19 sierpnia 2005 r. mogło być zinterpretowane jako dotyczące wyłącznie podważenia, zakwestionowania lub zaskarżenia uchwały nr IX/46/2003 do sądu administracyjnego, nie zaś jako dotyczące wszelkiego rodzaju oddziaływania przez ZGKiM na organy Miasta w celu zmiany ww. uchwały. W ocenie Prezesa UOKiK użycie w pytaniu terminu „wzruszenie” nie dawało podstaw – wbrew temu, co obecnie podnosi ZGKiM – do takiego ograniczenia znaczenia pytań zawartych w piśmie z dnia 19 sierpnia 2005 r. Z pytań tych jednoznacznie wynikało, że dotyczą wszelkich działań podejmowanych przez ZGKiM w celu zmiany wysokości górnych stawek opłat za wywóz odpadów komunalnych.

Właściwe znaczenie zadanych pytań we sposób jednoznaczny wynikało z ich brzmienia, jak również z kontekstu tych pytań, w szczególności z charakteru dokumentów, jakich Prezes UOKiK zażądał w nich od ZGKiM na udokumentowanie jej ewentualnych prób „wzruszenia” ww. uchwały.

W swoim pytaniu Prezes UOKiK wezwał bowiem do przedstawienia wszelkiego rodzaju dokumentów, w tym „korespondencji prowadzonej przez ZGKiM z Miastem, a także sporządzanych przez ZGKiM, bądź na jej zlecenie, analiz ekonomicznych potwierdzających celowość podwyższenia maksymalnych wysokości opłat określonych uchwałą Rady Miasta nr IX/46/2003”. Wskazywało to jednoznacznie na intencję Prezesa UOKiK wykazania przez ZGKiM, czy i w jaki sposób podejmowała jakiegokolwiek kroki mające wpłynąć na decyzję organów Miasta co do wysokości maksymalnych stawek opłat za wywóz odpadów komunalnych.

Jest oczywiste, że zakreślając pytania w powyższy, możliwie szeroki, sposób i formułując katalog wymaganych dokumentów obejmujący wszelką korespondencję z Miastem, Prezes UOKiK dążył do uzyskania wiedzy o wszystkich krokach podejmowanych przez ZGKiM w celu zmiany wysokości górnych stawek opłat za wywóz odpadów komunalnych, a nie tylko o tych krokach, które mogły służyć „podważeniu,

zakwestionowaniu, czy też zaskarżeniu uchwały nr IX/46/2003 do sądu administracyjnego”.

Na podstawie okoliczności sprawy **Prezes UOKiK uznał, że nieprawdziwe informacje zostały mu udzielone przez ZGKiM nieumyślnie.**

Po przeprowadzeniu postępowania w niniejszej sprawie Prezes UOKiK nie znalazł podstaw do zarzucania ZGKiM celowego udzielania informacji nieprawdziwych, by odpowiednio wpłynąć na sposób rozstrzygnięcia przez Prezes UOKiK sprawy zakończonej decyzją nr RWA-42/2005. Udzielenie przez ZGKiM w piśmie z dnia 30 sierpnia 2005 r. nieprawdziwych informacji należy natomiast przypisać niedochowaniu przez ZGKiM należytej staranności.

Ocena, że ZGKiM nie miała na celu wprowadzenia Prezesa UOKiK w błąd nie ma jednak wpływu na uprawnienie Prezesa UOKiK do nałożenia na spółkę kary pieniężnej, jeżeli ta udzieliła informacji ewidentnie nieprawdziwych. Zgodnie bowiem z art. 101 ust. 2 pkt 2, udzielenie przez przedsiębiorcę informacji nieprawdziwych może stanowić podstawę nałożenia na niego kary pieniężnej także w przypadku działania nieumyślnego. Nieumyślność zachowania przedsiębiorcy ma natomiast wpływ na wysokość nakładanej kary pieniężnej.

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów wprowadziła zasadę fakultatywności określonych w art. 101 ust. 2 pkt 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów kar pieniężnych z tytułu udzielenia przez przedsiębiorców nieprawdziwych informacji. W przypadku stwierdzenia naruszenia, choćby nieumyślnie, obowiązku udzielania informacji zgodnych z prawdą, Prezes UOKiK może nałożyć na przedsiębiorcę karę pieniężną.

Choć uprawnienie do nakładania kar pieniężnych przewidzianych w art. 101 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy ma charakter fakultatywny, Prezes UOKiK uznał, że **okoliczności rozpatrywanej sprawy w pełni uzasadniają nałożenie na ZGKiM kary pieniężnej.**

ZGKiM udzielił nieprawdziwych informacji w postępowaniu antymonopolowym, będąc stroną tego postępowania, której zarzucano stosowanie praktyk ograniczających konkurencję. Żądane od ZGKiM informacje miały na celu umożliwienie Prezesowi UOKiK oceny, czy ustalając ceny wywozu odpadów na składowisko, ZGKiM kierowała się względami ekonomicznymi. Odpowiedzi ZGKiM były Prezesowi UOKiK niezbędne do prawidłowego rozstrzygnięcia zasadności zarzutu stawianego ZGKiM.

Na podstawie udzielonych przez ZGKiM odpowiedzi Prezes UOKiK ocenił, że ustalając ceny wywozu odpadów na składowisko ZGKiM nie kierowała się względami ekonomicznymi. Takie ustalenia podjęto m.in. w oparciu o następujące przesłanki: **(I)** zawarte w korespondencji z Prezesem UOKiK stwierdzenia ZGKiM, że ewentualna podwyżka cen usługi wywozu odpadów jest niecelowa, nieuzasadniona społecznie i nieakceptowana przez mieszkańców Ostrowi Mazowieckiej – m.in. z uwagi na wysokie bezrobocie na terenie Miasta oraz postępującą pauperyzację społeczeństwa, **(II)** zawarte w piśmie ZGKiM z dnia 30 sierpnia 2005 r. informacje, że po wprowadzeniu, uchwałą nr IX/46/2003 Rady Miasta Ostrów Mazowiecka z dnia 24 czerwca 2003 r., obowiązujących obecnie maksymalnych stawek opłat za wywóz odpadów komunalnych, ZGKiM nie składała propozycji przyjęcia górnych stawek opłat za wywóz odpadów komunalnych wyższych niż przyjęte w tej uchwale. Bezpośrednio po przyjęciu powoływanej uchwały Spółka nie podejmowała także innych działań w celu jej wzruszenia (decyzja nr RWA-42/2005, s. 16-17).

Na tej podstawie Prezes UOKiK doszedł do przekonania, że stosowane przez ZGKiM ceny wywozu odpadów nie zawierają pełnych kosztów składowania odpadów na składowisku w Lubiejewie Starym, które musieliby pokrywać ewentualni konkurenci ZGKiM na rynku wywozu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu Miasta Ostrów Mazowiecka (decyzja nr RWA-42/2005, s. 17).

Dopiero po wydaniu niekorzystnej dla ZGKiM decyzji nr RWA-42/2005, Spółka poinformowała – odmiennie w stosunku do swoich dotychczasowych twierdzeń – że przed datą skierowania do niej pisma z dnia 19 sierpnia 2005 r. podejmowała działania mające na celu wprowadzenie wyższych maksymalnych opłat za odbiór odpadów komunalnych i przedstawiła dowody na potwierdzenie tego stanowiska.

Udzielenia przez ZGKiM, w piśmie z dnia 30 sierpnia 2005 r., nieprawdziwych informacji, mogło wpłynąć na ustalenie stanu faktycznego dokonane przez Prezesa UOKiK w decyzji nr RWA-42/2005. W konsekwencji mogło to prowadzić do oparcia decyzji kończącej postępowanie antymonopolowe na ustaleniach faktycznych nie w pełni zgodnych z prawdą.

Nierzetelność informacji udzielonych przez ZGKiM doprowadziła także do wydłużenia postępowania przed Prezesem UOKiK. W konsekwencji rozbieżności między informacjami przedstawionymi przez ZGKiM w trakcie postępowania antymonopolowego i w odwołaniu od decyzji kończącej to postępowanie, Prezes UOKiK musiał przeprowadzić, na podstawie art. 78 ust. 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, dodatkowe czynności zmierzające do wyjaśnienia zarzutów podniesionych w odwołaniu ZGKiM.

Ma to negatywne znaczenie dla stanu konkurencji, do której ochrony powołany jest Prezes UOKiK. Postępowanie ZGKiM wydłużyło termin rozstrzygnięcia przez Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów o prawidłowości decyzji Prezesa UOKiK nr RWA-42/2005. Niedopełnienie przez ZGKiM obowiązku udzielania prawdziwych informacji na żądanie Prezesa UOKiK wpłynęło zatem na możliwość realizowania skutecznej ochrony interesu publicznego przez organy do tego powołane.

Art. 101 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy przewiduje możliwość nałożenia na przedsiębiorcę kary pieniężnej w wysokości stanowiącej równowartość od 1.000 do 50.000.000 euro. Ustawa nie przesądza bezwzględnie wysokości kary nakładanej przez Prezesa UOKiK, który decyduje o tym w każdym konkretnym przypadku, kierując się założeniem, że sankcja musi spełniać zarówno funkcję represyjną, jak i prewencyjną.

Przy ustalaniu wysokości kar pieniężnych, o których mowa w art. 101-103, Prezes UOKiK powinien wziąć pod uwagę w szczególności okres, stopień oraz okoliczność uprzedniego naruszenia przepisów ustawy (art. 104 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów).

Mając na uwadze niedopełnienie przez ZGKiM obowiązku udzielania prawdziwych informacji na żądanie Prezesa UOKiK, który to obowiązek został nałożony na przedsiębiorców w celu umożliwienia Prezesowi UOKiK skutecznej ochrony interesu publicznego w prowadzonych postępowaniach antymonopolowych, Prezes UOKiK postanowił nałożyć na ZGKiM **karę pieniężną w wysokości 11.579,40 zł** (słownie: jedenaście tysięcy pięćset siedemdziesiąt dziewięć złotych 40/100), **co stanowi równowartość 3.000 euro** (słownie: trzy tysiące euro).

Wartość euro została przeliczona na złote według kursu średniego walut obcych ogłoszonego przez Narodowy Bank Polski w dniu 31 grudnia 2005 r. – Tabela nr 252/A/NBP/2005, zgodnie z którą kurs euro wynosił 3,8598 zł. Stosownie bowiem do art. 115 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, wartość euro, o której mowa w przepisach ustawy, podlega przeliczeniu na złote według kursu średniego walut obcych ogłoszonego przez NBP w ostatnim dniu roku kalendarzowego poprzedzającego rok zgłoszenia zamiaru koncentracji lub nałożenia kary.

Zdaniem Prezesa UOKiK, kara we wskazanej wyżej wysokości właściwie spełni stawiane jej cele: pozwoli na osiągnięcie w stosunku do ZGKiM skutku represyjnego i prewencyjnego.

Ustawodawca nie uzależnia wysokości kary pieniężnej mającej charakter proceduralny od wysokości przychodu przedsiębiorcy. Prezes UOKiK uznał jednak, że nakładana na ZGKiM kara pieniężna tylko wówczas prawidłowo spełni przypisywane jej cele, gdy będzie uwzględniać potencjał ekonomiczny karanego przedsiębiorcy. Określając zatem wysokość kary pieniężnej Prezes UOKiK uwzględnił wyniki finansowe ZGKiM osiągnięte w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary, udokumentowane w załączniku do pisma spółki z dnia 6 września 2006 r.

W ocenie Prezesa Urzędu nałożona na ZGKiM kara pieniężna w pełni odpowiada stopniowi zawinienia ZGKiM (działanie nieumyślne), uwzględnia zarazem stopień naruszenia przez tę spółkę interesu publicznoprawnego oraz okoliczność, iż ZGKiM nie była wcześniej karana za tego rodzaju naruszenia ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Mając powyższe na względzie, orzeczono jak w sentencji.

Stosownie do treści art. 78 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w związku z art. 479²⁸ § 2 k.p.c. – od niniejszej decyzji przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w terminie dwutygodniowym od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – Delegatury w Warszawie.

Zgodnie z art. 105 ust. 4 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 w Warszawie nr:

NBP O/O Warszawa 51101010100078782231000000.

Otrzymuje:

**Zakład
Gospodarki Komunalnej
i Mieszkaniowej Sp. z o.o.**
ul. B. Prusa 66
07-300 Ostrów Mazowiecka