



**PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW**

Delegatura w Lublinie
20-012 Lublin, ul. Ochotnicza 10
Tel. (0-81) 532-35-31, 532-54-48,
Fax (0-81) 532-08-26
E-mail: lublin@uokik.gov.pl

Lublin, dnia 22 grudnia 2011r.

RLU – 411 – 05/11/PM
ZA P.O.

Decyzja Nr RLU 35/2011

- I. Na podstawie art. 11 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16 lutego 2007r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50 poz. 331 ze zm.) oraz stosownie do art. 33 ust. 6 tej ustawy i § 4 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2009r. w sprawie właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Dz. U. Nr 107 poz. 887), po przeprowadzeniu postępowania antymonopolowego wszczętego z urzędu, przeciwko Przedsiębiorstwu Usług Komunalnych Sp. z o.o. z siedzibą w Kolnie,
- działając w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów: **uznaje się za ograniczającą konkurencję, praktykę Przedsiębiorstwa Usług Komunalnych Sp. z o.o. z siedzibą w Kolnie polegającą na nadużywaniu pozycji dominującej na lokalnym rynku odbioru i transportu odpadów komunalnych pochodzących z obszaru Gminy Miejskiej Kolno poprzez odmowę wydania zgody na przyjmowanie odpadów komunalnych, na miejskie wysypisko, którego Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych Sp. z o.o. z siedzibą w Kolnie jest zarządcą, co przeciwdziała ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania i rozwoju konkurencji na lokalnym rynku odbioru i transportu odpadów komunalnych pochodzących z terenu Gminy Miejskiej Kolno, co stanowi naruszenie art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 w/w ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz stwierdza zaniechanie jej stosowania z dniem 18 sierpnia 2011r.**
- II. Na podstawie art. 106 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50 poz. 331 ze zm.), stosownie do art. art. 33 ust. 6 tej ustawy i § 4 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2009r. w sprawie właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Dz. U. Nr 107 poz. 887),
- działając w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów: **nakłada się na Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych Sp. z o.o. z siedzibą w Kolnie karę pieniężną w wysokości 11.475 zł (słownie: jedenaście tysięcy**

czterysta siedemdziesiąt pięć 00/100 złotych), płatną do budżetu państwa, w związku z dopuszczeniem się naruszenia zakazu określonego w art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 w/w ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Uzasadnienie

W związku z „wnioskiem” przedsiębiorcy [REDAKTOWANE] prowadzącej działalność gospodarczą pod nazwą – [REDAKTOWANE] dotyczącym działalności zarządcy składowiska odpadów w Kolnie: Przedsiębiorstwa Usług Komunalnych Sp. z o.o. z siedzibą w Kolnie (dalej: *PUK Kolno*) na rynku składowania odpadów, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: *Prezes Urzędu* lub *organ antymonopolowy*) postanowieniem nr 77/2011 wszczął postępowanie wyjaśniające w sprawie ustalenia zasad udostępniania składowiska odpadów w Kolnie przedsiębiorcom wnioskującym o zawarcie umowy na składowanie odpadów na tym składowisku w tym wstępne ustalenie, czy nastąpiło naruszenie przepisów ustawy z dnia 16 lutego 2007r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50 poz. 331 ze zm.) (dalej: *ustawa antymonopolowa* lub *ustawa o ochronie (...)*) uzasadniające wszczęcie postępowania antymonopolowego, w tym czy sprawa ma charakter antymonopolowy. Z analizy zebranego w trakcie postępowania materiału dowodowego wynikało, że istniało uzasadnione podejrzenie naruszenia przez PUK Kolno przepisów w/w *ustawy o ochronie (...)* co dało podstawę do wszczęcia postępowania antymonopolowego w powyższej sprawie.

W związku z powyższym Prezes Urzędu postanowieniem nr 166/07 z dnia 28 czerwca 2011r. wszczął z urzędu postępowanie antymonopolowe w związku z podejrzeniem nadużywania przez PUK Kolno pozycji dominującej na lokalnym rynku składowania odpadów komunalnych poprzez odmowę wydania zgody na przyjmowanie, na zarządzane przez siebie składowisko odpadów zlokalizowane w mieście Kolno, od przedsiębiorców zamierzających prowadzić działalność gospodarczą polegającą na odbiorze odpadów komunalnych pochodzących z terenu Gminy Miejskiej Kolno, co może stanowić naruszenie art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 w/w *ustawy o ochronie (...)*.

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania antymonopolowego PUK Kolno poinformowało, że odmowa wydania zgody na przyjmowanie odpadów na zarządzane przez Spółkę składowisko odpadów „spowodowana była wyłącznie tym, iż w latach 2009-11 pojemność składowiska kończyła się” oraz, że składowisko w Kolnie „zapełnione jest praktycznie w 117%” oraz, że „zdaniem Spółki, nie nadużyła ona pozycji dominującej na lokalnym rynku składowania odpadów komunalnych”.

Organ antymonopolowy ustalił, co następuje:

PUK Kolno została zarejestrowana w Krajowym Rejestrze Sądowym w Rejestrze Przedsiębiorców w dniu 1.06.2009r. pod nr KRS: 0000329830. Jedynym udziałowcem przedsiębiorcy jest Gmina Miejska Kolno (100% udziałów). W ramach prowadzonej przez PUK Kolno działalności gospodarczej, na podstawie umowy bezpłatnego użytkowania nr GK 70156/09 z dnia 1.06.2009r. zawartej z Miastem Kolno, zarządza miejsko - gminnym wysypiskiem śmieci zlokalizowanym w mieście Kolno oraz świadczy usługi wywozu stałych odpadów komunalnych z Gminy Miejskiej Kolno oraz gminy wiejskiej Kolno oraz innych miejscowości powiatu Kolneńskiego (Stary Gromadzyn, Gromadzyn-Wykno, Tyszki-Wądołowo, Lachowa).

Zgodnie z Uchwałą Nr XXXII/193/05 Rady Miasto Kolno z dnia 29 grudnia 2005r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Kolno, (§14) „Wywóz odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych z nieruchomości znajdujących się na terenie miasta Kolno może odbywać się wyłącznie do następujących obiektów: (1) wysypiska miejskiego w Kolnie, (2) oczyszczalni ścieków w Kolnie.”

Jednocześnie zgodnie z zapisami Uchwały Nr XLVI/216/10 Rady Miasta Kolno z dnia 29 lipca 2010r. w sprawie określenia wymagań, jakie powinni spełniać przedsiębiorcy ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości powinien między innymi „posiadać dokument potwierdzający gotowość do odbioru odpadów komunalnych przez wysypisko miejskie w Kolnie” (§3 pkt 7).

Również zgodnie z „Planem gospodarki odpadami na lata 2004-2010r.” dla miasta Kolno, (pkt 2.1. – Opady z sektora komunalnego) – odpady komunalne z terenu miasta powinny być deponowane na składowisku odpadów w Kolnie.

Według „Planu Gospodarki Odpadami dla Województwa Podlaskiego na lata 2009-2012” opracowanego w listopadzie 2009r. składowisko odpadów w Kolnie nie było przeznaczone do zamknięcia - było przeznaczone do eksploatacji po 31.12.2009r. Jednocześnie zgodnie z w/w planem gospodarki odpadami dla woj. podlaskiego system gospodarki odpadami powinien opierać się na ponadgminnych zakładach zagospodarowania odpadów (ZZO). Jeden z nich ZZO Czartoria był w planach przeznaczony do obsługi między innymi Gminy Miejskiej Kolno. Na dzień opracowania w/w planu gospodarki odpadami (listopad 2009) stan prac nad budową w/w ZZO ograniczony był jedynie do opracowania dokumentacji oraz uzyskania części środków finansowych potrzebnych na jego realizację. Zgodnie w tym planem „Do czasu wybudowania ZZO lub niezbędnej jego rozbudowy, odpady kierowane będą do zagospodarowania wg zasad aktualnie obowiązujących.”

Z materiału dowodowego zgromadzone w trakcie w/w postępowań prowadzonych przez organ antymonopolowy wynika, że w okresie od początku

2009r. do lutego 2011r. do administratora składowiska odpadów w Kolnie (od stycznia 2009r do 30 maja 2009r do ZGKiM w Kolnie – poprzednika prawnego PUK Kolno) wpłynęło 9 wniosków o składowanie odpadów komunalnych na w/w składowisku. Wnioski wpłynęły od różnych przedsiębiorców, w tym od przedsiębiorców, którzy zamierzali składować na w/w składowisku odpady komunalne odebrane od właścicieli nieruchomości zlokalizowanych na terenie Gminy Miejskiej Kolno: (MPO Białystok wniosek z dnia 11.12.2009r., Zakład Usługowy Winpol s.c. wniosek z dnia 12.10.2009r., KOMA Usługi Komunalne wniosek z dnia 25.09.2009r., MPK Sp. z o.o. Ostrołęka wniosek z dnia 18.11.2009, Usługi Komunalne „Błysk” wnioski z dnia 28.06.2010r. oraz 02.02.2011r.).

Wszystkie w/w wnioski były załatwiane odmownie. PUK Kolno argumentował odmowę udzielenia zgody na deponowanie odpadów komunalnych na zarządzanym przez siebie składowisku stopniem zapelnienia składowiska (wg PUK Kolno w styczniu 2010r. było ono zapelnione w 99%) oraz brakiem złożenia przez wnioskodawców, zamierzających deponować odpady komunalne z terenu miasta Kolna, „propozycji kontrolnych, iż przywożone śmieci pochodzą w terenów Miasta i Gminy Kolno, a nie z innych terenów.”

Jedynym przedsiębiorcą, który składował odpady komunalne od 2009r. na w/w wysypisku był jego zarządca - PUK Kolno.

Jednocześnie w okresie 2009r. – I kwartał 2011r. PUK Kolno jako jedyny przedsiębiorca odbierał odpady komunalne od właścicieli nieruchomości zlokalizowanych w Gminie Miejskiej Kolno, osiągając z tego tytułu przychody:

Lata	Ilość odebranych przez PUK Kolno odpadów komunalnych z terenu Gminy Miejskiej Kolno (tony)	Ilość zdeponowanych przez PUK Kolno odpadów komunalnych na składowisku w Kolnie (tony)	Przychód uzyskany z tytułu odbioru odpadów komunalnych z terenu Gminy Miejskiej Kolno (PLN)
2009	[taj. przedsiębiorcy]	[taj. przedsiębiorcy]	[taj. przedsiębiorcy]
2010	[taj. przedsiębiorcy]	[taj. przedsiębiorcy]	[taj. przedsiębiorcy]
I kw 2011	[taj. przedsiębiorcy]	[taj. przedsiębiorcy]	[taj. przedsiębiorcy]

W latach 2009-2011 do Burmistrza Miasta Kolno wpłynęły 4 wnioski o wydanie zezwolenia na odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości zlokalizowanych na terenie Gminy Miejskiej Kolno. W jednym przypadku (MPK Sp. z o.o. Ostrołęka) decyzja Burmistrza z dnia 4.11.2011r. (GK. 7062-9/1/2009) była odmowna ze względu na brak „umowy poświadczającej gotowość przyjęcia odpadów komunalnych na wysypisko w Kolnie”. W/w decyzja została podtrzymana przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Łomży (Decyzja SKO .0814/OiP/816/2009 z dnia 16.12.2009r.) W pozostałych trzech przypadkach wnioski pozostały bez rozpatrzenia. W dwóch z nich (Usługi Komunalne „Błysk”) przyczyną braku rozpatrzenia było niezuzupełnienie, na wezwanie Burmistrza, w/w wniosków o „umowy poświadczającej gotowość przyjęcia odpadów komunalnych na wysypisko w Kolnie”, a w jednym przypadku (Veolia Usługi dla środowiska) brak było podpisów osób upoważnionych do reprezentowania spółki.

Na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego, Prezes Urzędu ustalił, że na terenie całego powiatu Kolneńskiego (obejmującego gminy Kolno – miejską i wiejską oraz otaczające je gminy Turośl, Mały Płock, Stawiski, Grabowo), jedynym czynnym składowiskiem odpadów komunalnych w latach 2008-2011 jest składowisko w Kolnie. Powyższe ustalenia są zgodne z informacjami, dotyczącymi decyzji Starosty Kolneńskiego o zamknięciu składowisk, zawartymi w „Planie Gospodarki Odpadami dla Powiatu Kolneńskiego na lata 2008-2014” (poniżej).

Stan składowisk na terenie powiatu kolneńskiego na podstawie Planu Gospodarki Odpadami dla Powiatu Kolneńskiego na lata 2008-2014 (PPGO)

	Składowisko Odpadów Komunalnych w Kolnie	Składowisko odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne w Stawiskach	Składowisko odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne w Turośli	Składowisko odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne w Mściwujach (Gm. Mały Płock)	Składowisko odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne w Golankach (Gm. Grabowo)
Decyzja o zamknięciu składowiska na podstawie art. 33 ust. 6 ustawy wprowadzającej	Nie dotyczy	Starosta Kolneński 01.10.2003 r. Nr RB.7644-8/1/02/03 Rozpoczęto rekultywację 2007r.	Starosta Kolneński 20.10.2003 r. RB. 7644-10/1/02/03 Rozpoczęto rekultywację 2007r.	Starosta Kolneński 27.11.2003 RB.7644-9/1/02/03 Rozpoczęto rekultywację 2007r.	Starosta Kolneński 02.09.2003 RB.7644-11/02/03 Rozpoczęto rekultywację 2007r.

W dniu 21.03.2011r., w odległości ok. 40 km. od miasta Kolno rozpoczął działalność w ramach ZZO - Zakład Przetwarzania i Unieszkodliwiania Odpadów w Czartorii, Gmina Miastkowo. Zgodnie z w/w Planem Gospodarki Odpadami dla woj. Podlaskiego na lata 2009-2012, ZZO Czartoria przyjmuje odpady komunalne z 17 okolicznych gmin w tym Gminy Miejskiej Kolno.

Uchwałami Rady Miasta Kolno z dnia 25 maja 2011r. (VI/29/11 oraz VI/30/11) wprowadzono zmiany do wcześniejszych uchwał (*w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Kolno oraz w sprawie określenia wymagań, jakie powinni spełniać przedsiębiorcy ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych, przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości*) umożliwiające deponowanie odpadów komunalnych odebranych z terenu Gminy Miejskiej Kolno nie tylko na składowisku w Kolnie ale również na w/w składowisku w Czartorii. W/w uchwały weszły w życie w dniu 24.06.2011r. (czternaście dni po ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego).

W dniu 22.06.2011r. PUK Kolno podpisał z zarządcą w/w składowiska w Czartorii umowę, na składowanie odpadów z terenu Gminy Miejskiej Kolno. Od 18.08.2011r. PUK Kolno zaprzestał deponowania odpadów komunalnych z terenu miasta Kolno na zarządzanym przez siebie składowisku i zaczęło przewozić zebrane odpady komunalne na wysypisko w Czartorii.

Do dnia wydania niniejszej decyzji składowisko zlokalizowane w Kolnie nadal funkcjonuje – brak jest decyzji o jego zamknięciu. Z informacji uzyskanych od Burmistrza miasta Kolno wynika, że jest ono w pełni zapełnione.

W trakcie postępowania antymonopolowego, na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego, Prezes Urzędu ustalił, że w 2010r. PUK Kolno osiągnął z całości prowadzonej działalności gospodarczej w 2010r. przychód w wysokości [REDAKTOWANE] (wg deklaracji CIT-8).

Po ustaleniu stanu faktycznego, organ antymonopolowy zważył, co następuje:

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

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

Ad. 1 Interes publicznoprawny.

Wobec tego, iż ustawa o ochronie (...), stosownie do art. 1 ust. 1, „*określa warunki rozwoju i ochrony konkurencji oraz zasady podejmowania w interesie publicznym ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów*”, przesłanką niezbędną ewentualnej interwencji Prezesa Urzędu w sferze „ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów” staje się uprzednie stwierdzenie przez niego, iż działania takiego wymaga „interes publiczny”, która to kategoria jednak, wskutek braku definicji legalnej, wymaga każdorazowo identyfikacji na gruncie rozeznanego stanu faktycznego sprawy i dotychczasowej praktyki orzeczniczej¹.

I tak Sąd Najwyższy podniósł w wyroku z dnia 29 maja 2001r., sygnatura akt I CKN 1217/98, nawiązując do ustawy z dnia 24 lutego 1990r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów (ale także do obowiązującej w dniu wydania wyroku ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o ochronie konkurencji i konsumentów), iż „*określała [ona] cel przyjętych regulacji, jakim było zapewnienie rozwoju konkurencji, ochrony przedsiębiorców narażonych na stosowanie praktyk monopolistycznych oraz ochrona interesów konsumentów*”, a tak zdefiniowany cel „*pozwała przyjąć, że miała ona charakter publicznoprawny i służyła (podobnie jak obecnie obowiązująca ustawa) ochronie interesu ogólnospołecznego*”, zatem „*znajdowała zastosowanie wówczas, gdy zagrożony lub naruszony był interes publiczny,*

¹ Sąd Najwyższy, odnosząc się do roli kryterium „*interesu publicznego*” w inicjowaniu działań Prezesa Urzędu, w wyroku z dnia 5 czerwca 2008r., sygnatura akt III SK 40/07, wskazał m.in., iż „*[...] naruszenie interesu publicznego pozwala organowi antymonopolowemu dokonywać swoistej selekcji spraw, w których podjąć interwencję*”, z tym jednak, że „*rozważając, czy zachodzą podstawy do wszczęcia postępowania, a następnie – po jego przeprowadzeniu – wydając decyzję, organ antymonopolowy musi wskazać na czym polegał interes publiczny w podjęciu interwencji w odniesieniu do konkretnej praktyki, której postępowanie dotyczyło.*”

polegający na zapewnieniu właściwych warunków funkcjonowania rynku gospodarczego”, który to rynek „funkcjonować może prawidłowo wówczas, gdy zapewniona jest możliwość powstania i rozwoju konkurencji”. Kontynuując uzasadnienie prawne Sąd stwierdził ponadto zarówno to, że powołana „ustawa [...] chroniła konkurencję jako zjawisko o charakterze instytucjonalnym”, zagrożeniem dla której, „w tym rozumieniu”, są jedynie „takie działania, które dotyczą sfery interesów szerszego kręgu uczestników rynku gospodarczego, a więc gdy dotyczą konkurencji rozumianej nie jako sytuacja pojedynczego przedsiębiorcy, lecz jako zjawisko charakteryzujące funkcjonowanie gospodarki”, jak i to, iż w kontekście powyższego, „ingerencja organów działających na podstawie ustawy antymonopolowej uzasadniona była tylko wówczas, gdy służyła tak pojętej konkurencji”, bowiem „indywidualne prawa podmiotowe uczestników obrotu gospodarczego podlegają ochronie w trybie dochodzenia roszczeń przed sądem powszechnym, bądź przed sądem administracyjnym”.

Stanowisko to Sąd Najwyższy podtrzymał również m.in. w wyroku z dnia 5 czerwca 2008r., sygnatura akt III SK 40/07, twierdząc, iż „*podziela w pełni dotychczasową linię orzecznictwa, zgodnie z którą naruszenie interesu publicznoprawnego ma miejsce nie tylko wówczas, gdy skutkami działań sprzecznych z przepisami obu ustaw dotknięty został szerszy krąg uczestników rynku, ale także, gdy działania te wywołały na rynku inne niekorzystne zjawiska (...)*.” Jak podkreślił Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 24 lipca 2003r., I CKN 496/01 (niepublikowany), „*istnienie interesu publicznoprawnego należy oceniać przez pryzmat szerszego spojrzenia, uwzględniającego całość negatywnych skutków działań na określonym rynku. Użytego w tych orzeczeniach sformułowania: dotknięcie skutkami działań sprzecznych z ustawą antymonopolową, nie można jednak rozumieć w sposób wąski i mechaniczny jako bezpośredniego pokrzywdzenia kontrahenta lub konkurentów przedsiębiorcy dopuszczającego się praktyki ograniczającej konkurencję lub innych uczestników rynku (...). Trzeba tu oceniać całość negatywnych skutków działań monopolisty na określonym rynku (rynek relewantny), kierując się ogólnymi celami prawa ochrony konkurencji (...)*”.

Sąd Najwyższy konstatuje w podsumowaniu powołanego wyżej wyroku: „*ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów chroni (...) istnienie mechanizmu konkurencji, jako optymalnego sposobu podziału dóbr w społecznej gospodarce rynkowej*”, a „*każde działanie wymierzone w ten mechanizm godzi w interes publiczny*”. Podzielając stanowisko Sądu Najwyższego w tym zakresie, należy stwierdzić, że postępowanie antymonopolowe w niniejszej sprawie niewątpliwie toczyło się w interesie publicznym. Strona postępowania jest administratorem składowiska w Kolnie, a jednocześnie prowadzi działalność polegającą na odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy Miejskiej Kolno. Nie wydając zatem zgody na przyjmowanie odpadów komunalnych stałych od przedsiębiorcy ubiegającego się o zezwolenie na odbiór odpadów komunalnych z terenu na którym PUK Kolno samo prowadzi działalność polegającą na odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (teren Gminy Miejskiej Kolno), skutecznie uniemożliwił prowadzenie działalności gospodarczej swoim konkurentom. Niewątpliwie więc działania PUK

Kolno istotnie wpływały na stan konkurencji na rynku odbioru i transportu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. W niniejszej sprawie skutki zachowania PUK Kolno dotyczyły w szczególności konkretnych przedsiębiorców starających się o wydanie zgody na deponowanie odpadów komunalnych, ale mogło one również dotyczyć innych potencjalnych przedsiębiorców zamierzających uczestniczyć w obrocie gospodarczym. Każde zaś ograniczenie konkurencji jest objawem naruszenia interesu publicznoprawnego. Działalność PUK Kolno wpłynęła bezpośrednio również na interesy podmiotów korzystających z usług przedsiębiorców (konsumentów – mieszkańców miasta Kolno), którzy byli pozbawieni możliwości wyboru optymalnej dla siebie oferty. Tak szeroki krąg uczestników rynku uzasadnia zastosowanie w niniejszej sprawie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Ad. 2 posiadanie przez przedsiębiorcę pozycji dominującej na rynku właściwym

Realizacja postulatu zapewnienia poprawności metodologicznej rozstrzygnięcia wymaga, aby kwestionowane działanie PUK Kolno oraz jego kwalifikacja prawna były rozpatrywane w kontekście tzw. rynku właściwego, określonego w art. 4 ust. 9 ustawy o ochronie (...), jako „rynek towarów, które ze względu na ich przeznaczenie, cenę oraz właściwości, w tym jakość, są uznawane przez ich nabywców za substytuty oraz są oferowane na obszarze, na którym, ze względu na ich rodzaj i właściwości, istnienie barier dostępu do rynku, preferencje konsumentów, znaczące różnice cen i koszty transportu, panują zbliżone warunki konkurencji”.

Jak wynika wprost z powołanej definicji, delimitacja rynku właściwego powinna uwzględniać co najmniej dwa składniki, tj. przedmiotowy, wskazujący na towar lub usługę „uznawane przez (...) nabywców za substytuty”, oraz przestrzenny, identyfikujący obszar, na którym, w odniesieniu do danego towaru lub usługi, „panują zbliżone warunki konkurencji”; równocześnie, wyznaczaniu elementów składowych tego rynku powinno towarzyszyć, co do zasady, dążenie do możliwie wąskiej jego segmentacji, najwłaściwiej odzwierciedlającej relacje konkurencyjne, jak i siłę wpływu na nie skarżonego przedsiębiorcy (skarżonych przedsiębiorców), z tym jednak, na co wskazuje się w doktrynie, powinno to być na tyle rozważne i wyważone, by nie dopuścić do sytuacji, w której rynek właściwy obejmowałby, po delimitacji, wyłącznie towar (usługę) jednego rodzaju, wytwarzane (świadczony) przez jednego producenta (usługodawcę), bowiem, „w rzeczywistości nie chodzi jednak o wyodrębnienie możliwie wąsko zakreślonych rynków, lecz o wyznaczenie tego jednego, właściwego w prowadzonej sprawie”².

Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów zakazane jest nadużywanie pozycji dominującej na rynku właściwym przez jednego lub kilku przedsiębiorców. Natomiast art. 9 ust. 2 pkt 5 te same ustawy stwierdza, iż nadużywanie pozycji dominującej w szczególności może polegać na przeciwdziałaniu ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji.

² Por. Skoczny T., Przeciwdziałanie praktykom monopolistycznym w świetle orzecznictwa, Warszawa 1994, s. 81.

A zatem, w świetle powyższych przepisów, do uznania określonej praktyki przedsiębiorcy za ograniczającą konkurencję niezbędne jest stwierdzenie, iż przedsiębiorca posiada pozycję dominującą na rynku właściwym, stosując zaś zakazaną praktykę przeciwdziała ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji.

Dla wyznaczenie rynku właściwego w niniejszej sprawie niezbędne jest zdefiniowanie go w sensie produktowym i geograficznym.

Rynek właściwy w znaczeniu produktowym odnosi się do towarów, ale nie tylko, obejmuje on swoim zasięgiem także usługi – art.4 pkt 7 ustawy o okik.

Produktowym rynkiem właściwym w tej sprawie jest rynek odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych pochodzących z terenu Gminy Miejskiej Kolno, co jest konsekwencją braku substytutów dla tego rodzaju usługi, specyficznej sytuacji rynkowo-regulacyjnej powodującej, że z punktu widzenia odbiorcy usług odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, ich pochodzenie ma duże znaczenie dla możliwości skorzystania z usług konkretnego wysypiska, gdyż szereg wysypisk ogranicza obszar, z którego przyjmuje odpady.

Możliwość wykonywania przez jakiegokolwiek przedsiębiorcę usług odbioru i transportu odpadów komunalnych od mieszkańców Gminy Miejskiej Kolno warunkowana jest uzyskaniem pozwolenia na świadczenie tych usług i podpisaniem umowy z właścicielem wysypiska na ich przyjmowanie.

Z tego względu, jako rynek właściwy produktowo w niniejszej sprawie przyjęto rynek odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych pochodzących z terenu Gminy Miejskiej Kolno.

W wymiarze geograficznym rynek właściwy to obszar, na którym warunki konkurencji mające zastosowanie do określonych towarów, są jednakowe dla wszystkich konkurentów.

Jakkolwiek art. 9 ust. 3 ustawy o odpadach stanowi, że „niesegregowane odpady komunalne, pozostałości z sortowania odpadów komunalnych oraz komunalne odpady ściekowe powinny być poddane odzyskowi lub unieszkodliwieniu na obszarze tego województwa, na którym zostały wytworzone”, art. 143 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska wskazuje, jako miejsce alternatywne ich składowania – miejsce najbliższe położone ich wytworzenia (czyli miejsce z którego następuje odbiór i transport tych odpadów).

Zasadniczym celem tych regulacji prawnych (wynikających z Unijnej Dyrektywy Rady UE 96/61/WE z dnia 24.09.1996 r., dotyczące zintegrowanego zapobiegania i ograniczania zanieczyszczeń, zwana potocznie Dyrektywą IPPC) jest zapobieżenie migracji odpadów w miejsca gdzie ich składowanie jest tańsze lub mniej kontrolowane.

Zatem, zasada bliskości geograficznej wynikająca z art. 9 ust. 3 ustawy o odpadach stoi na straży wyeliminowania możliwości przemieszczania się odpadów i związanych z tym zagrożeń dla środowiska i ludzi. Z tych względów przemieszczanie odpadów powinno być ograniczone, jeżeli jest to możliwe do miejsca ich wytworzenia. Pogląd taki wyraża orzecznictwo antymonopolowe (wyrok SOKiK z dnia 04 marca 2008 r. sygn. XVII AmA 70/07 i z dnia 04 sierpnia 2008 r. sygn. XVII AmA 4/08). W ostatnim z cytowanych wyroków SOKiK w odniesieniu do art. 9 ustawy o odpadach stwierdził, że : „W przekonaniu

Sądu przepis ten powinien być interpretowany w ten sposób, że ewentualne przekazanie odpadów komunalnych, ich transport powinny się ograniczać do najbliższej położonego miejsca”.

Niezależnie od powyższego, za definicją rynku w aspekcie geograficznym jako wysypiska odpadów w Kolnie przemawia przede wszystkim fakt, że zgodnie uchwałami Rady Miasta Kolno (Nr XXXII/193/05 oraz Nr XLVI/216/10) do dnia 24 czerwca 2011r wywóz odpadów komunalnych z nieruchomości znajdujących się na terenie miasta Kolno mógł odbywać się wyłącznie na wysypisko miejskie w Kolnie.

Z uwagi na to, że do dnia 24 czerwca 2011r. odpady komunalne z terenu miasta Kolno można było składować jedynie na składowisku w Kolnie, a PUK Kolno jako jego zarządca był jedynym przedsiębiorcą prowadzącym działalność w zakresie deponowania odpadów komunalnych, nie spotykało się ono z konkurencją na w/w rynku ze strony innych przedsiębiorców.

Przyjęcia powyższego rozumowania odnośnie wyznaczenia geograficznego rynku właściwego w niniejszej sprawie ma swoje uzasadnienie w obowiązku gminy wynikającym z art. 16a ust. 3 ustawy z dnia 27.04.2001 r. o odpadach (Dz. U. Nr 62 poz. 628 ze zm.). Stosownie do tego przepisu na gminie spoczywa obowiązek zapewnienia budowy, utrzymania i eksploatacji własnych lub wspólnych z innymi gminami lub przedsiębiorcami instalacji i urządzeń do odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych albo zapewnienie warunków do budowy, utrzymania i eksploatacji instalacji i urządzeń do odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych przez przedsiębiorców.

W przypadku Gminy Miejskiej Kolno obowiązek ten realizowany był przez PUK Kolno, w której Gmina ta ma 100% udziałów. Z kolei Spółka ta jest zarządcą w/w wysypiska. Innego miejsca składowania odpadów Gmina ta nie posiada.

Ze względu na fakt, że wysypisko to wskazywane jest, jako miejsce deponowania odpadów komunalnych pochodzących z terenu Gminy Miejskiej Kolno w zezwoleniach wydawanych przez Gminę Miejską Kolno w imieniu, której działa Burmistrz, uznać należy, że wysypisko w Kolnie zaspokajało potrzeby jej mieszkańców w zakresie wywiązywania się z nałożonych na tą Gminę mocą przepisów prawa obowiązków utrzymania czystości i porządku w Mieście Kolno.

Reasumując stwierdzić należy, że rynkiem właściwym w niniejszej sprawie jest lokalny rynek odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych pochodzących z obszaru Gminy Miejskiej Kolno na składowisku odpadów komunalnych dla Gminy Miejskiej Kolno, którego zarządcą jest PUK Kolno.

PUK Kolno będąc jedynym przedsiębiorcą działającym na lokalnym rynku odbioru i transportu odpadów komunalnych pochodzących z terenu Gminy Miejskiej Kolno deponowało je na wysypisku, którego jest Zarządcą.

Rola, jaką PUK Kolno odgrywa na rynku właściwym w niniejszej sprawie - rynku odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych (równocześnie będąc jedynym przedsiębiorcą świadczącym usługi odbioru i transportu tych odpadów z terenu Gminy Miejskiej Kolno), ma istotne znaczenie ze względu na teorię dwóch rynków zależnych. Rynku właściwego, na którym dochodzi do nadużycia pozycji

dominującej i rynku, na którym występuje skutek w postaci ograniczenia konkurencji.

Teoria ta została potwierdzona w orzecznictwie europejskim i polskim, gdzie uznano, że nadużycie pozycji dominującej na jednym rynku może ograniczać konkurencję na rynku zależnym- *sprawa 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).*

W niniejszej sprawie działalność PUK Kolno na rynku właściwym- odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, przejawiająca się w odmowie zawarcia umowy z przedsiębiorcami, którzy chcieliby takie odpady składować, skutkuje ograniczeniem konkurencji na rynku zależnym - rynku odbioru i transportu odpadów komunalnych ze względu na fakt, że przedsiębiorca, który chciałby konkurować z PUK Kolno na rynku odbioru i transportu tych odpadów nie miał takiej możliwości, gdyż nie mógł ich deponować na wysypisku wskazanym przez Radę Miasta Kolno (w uchwałach Nr XXXII/193/05 oraz Nr XLVI/216/10). W tym miejscu należy podkreślić, że decyzja gminy o wyznaczeniu tylko jednego miejsca na składowanie odpadów komunalnych pochodzących z jej terenu, zdaniem organu antymonopolowego była zgodna z obowiązującym porządkiem prawnym. Potwierdza to również w wyroku z dnia 3 marca 2010r. Sąd Najwyższy, który stwierdza: *„Wyznaczenie tylko jednego miejsca odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych jest działaniem dozwolonym i organ gminy nie ma obowiązku wskazania więcej niż jednego miejsca odzysku. Gmina może ograniczyć liczbę składowisk, z których mogą korzystać przedsiębiorcy świadczący na jej terenie usługi odbioru odpadów komunalnych od mieszkańców.”* (sygn. III SK 37/09, publ. LEX nr 585837).

Jednocześnie należy podkreślić, że przedsiębiorca, który chciałby konkurować z PUK Kolno na rynku odbioru i transportu tych odpadów z terenu Gminy Miejskiej Kolno nie ma również możliwości składowania tych odpadów w żadnym innym miejscu w powiecie Kolneńskim, ponieważ składowisko w Kolnie jest jedynym czynnym składowiskiem w w/w powiecie.

Określenie „pozycji dominującej” definiuje art. 4 pkt 10 *ustawy o ochronie* (...), wedle którego pod pojęciem tym należy rozumieć 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, przy czym domniemywa się, że przedsiębiorca ma pozycję dominującą, jeżeli jego udział w rynku przekracza 40%.

Jak stwierdzono powyżej PUK Kolno zarządza składowiskiem odpadów komunalnych zlokalizowanym w mieście Kolno. Wysypisko to, jest jedynym czynnym składowiskiem w powiecie Kolneńskim, jednocześnie do 24.06 2011r. (data wejście w życie uchwały Rady Miasta Kolno nr VI/29/11 zmieniającej uchwałę w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Kolno) było jedynym miejscem, zgodnie z decyzją Gminy Miejskiej Kolno, na które mogły być składowane odpady komunalne pochodzące z jej terenu.

PUK Kolno, wobec opisanego wyżej stanu faktycznego i prawnego, do dnia 24.06.2011r. nie spotykało się z żadną konkurencją w zakresie świadczenia usług przyjmowania odpadów z terenu Gminy Miejskiej Kolno.

Tym samym PUK Kolno do tego dnia posiadało pozycję monopolistyczną na rynku odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych pochodzących z terenu Gminy Miejskiej Kolno, która to pozycja jest kwalifikowaną postacią pozycji dominującej. Przy braku decyzji o zamknięciu składowiska odpadów komunalnych w Kolnie (zarządzane przez PUK Kolno składowisko jest wciąż czynne) pomimo możliwości deponowania odpadów komunalnych z terenu Gminy Miejskiej Kolno również na innym składowisku zlokalizowanym poza powiatem Kolneńskim (ZZO Czartoria), działania PUK Kolno na w/w rynku właściwym, mogą podlegać ocenie w świetle przepisów *ustawy o ochronie (...)*.

Ad. 3 Nadużywanie przez przedsiębiorcę pozycji dominującej na rynku właściwym.

Posiadanie pozycji dominującej samo przez się nie stanowi naruszenia prawa. Naruszeniem takim jest natomiast nadużywanie pozycji dominującej, które stanowić może zakazaną praktykę ograniczającą konkurencję wówczas, gdy zachowanie przedsiębiorcy mającego pozycję dominującą na rynku właściwym narusza przepisy *ustawy o ochronie (...)*.

W niniejszej sprawie należy rozstrzygnąć, czy PUK Kolno poprzez niewyrażanie zgody na składowanie przez innych przedsiębiorców odpadów komunalnych pochodzących z terenu Gminy Miejskiej Kolno, na zarządzanym przez siebie lokalnym składowisku odpadów w Kolnie, nadużyła posiadanej przez siebie pozycji dominującej na powyżej określonym rynku, przeciwdziałając ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji na rynku współzależnym czyli rynku odbioru i transportu stałych odpadów komunalnych na jej terenie.

Omawiana praktyka (nadużywanie pozycji dominującej) może wywołać skutki zarówno na rynku zdominowanym przez danego przedsiębiorcę, jak również na innych rynkach (współzależnych), ponieważ przedsiębiorca może wpływać na inne rynki, ze względu na posiadaną pozycję na rynku zdominowanym.

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. 3a w/w ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, 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, zgodnie z wymaganiami określonymi przez radę gminy.

Z kolei 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.). Innymi wymaganiami są 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.

Zgodnie z art. 9 ust. 1c ustawy o utrzymaniu czystości (...), właściwy organ może odmówić wydania zezwolenia, jeżeli zamierzony przez przedsiębiorcę sposób gospodarowania odpadami będzie niezgodny z wymaganiami ustawy i przepisami odrębnymi, oraz 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 2003r. w sprawie sporządzania planów gospodarki odpadami Dz.U. Nr 66, poz. 620).

Jak wspomniano powyżej, Art. 9 ust.1 ustawy o odpadach, formułuje tzw. zasadę bliskości, zgodnie z którą odpady powinny być w pierwszej kolejności poddawane odzyskowi lub unieszkodliwiane w miejscu ich powstawania. Z kolei, zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy o odpadach, 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 najbliższej położonych miejsc, w których mogą być poddane odzyskowi lub unieszkodliwione. Ponadto, zgodnie z art.9 ust.4, 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, lub w miejscach najbliższej położonych miejsca ich wytworzenia.

W niniejszej sprawie odpady komunalne z terenu Gminy Miejskiej Kolno były wywożone na najbliższe składowisko odpadów znajdujące się w Kolnie zarządzane przez PUK Kolno. Działalność taka miała swoje umocowanie w obowiązującym prawie – była zgodna z „Planem gospodarki odpadami na lata 2004-2010” dla miasta Kolno, Planem Gospodarki Odpadami dla Województwa Podlaskiego na lata 2009-2012, z aktami prawa miejscowego (uchwały Rady Miasta Kolno: Nr XXXII/193/05 z dnia 29 grudnia 2005r. w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie miasta Kolno oraz Nr XLVI/216/10 z dnia 29 lipca 2010r. w sprawie określenia wymagań, jakie powinni spełniać przedsiębiorcy ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych), oraz w/w ustawą o odpadach (zasada bliskości).

W niniejszej sprawie Prezes Urzędu ustalił, że Gmina Miejska Kolno wskazała (do 24.06.2011r. – uchwała rady gminy nr VI/29/11) jako miejsce odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych z jej terenu tylko jedno miejsce – składowisko odpadów w Kolnie. Do PUK Kolno jako zarządcy jedyne składowiska odpadów na którym mogły być składowane odpady z terenu miasta Kolno wpływały wnioski o zgodę na deponowanie na jej terenie odpadów komunalnych (w latach 2009-2011, 6 wniosków), od przedsiębiorców zamierzających rozpocząć działalność gospodarczą polegającą na odbiorze odpadów komunalnych z terenu miasta Kolno. Wszystkie w/w wnioski były rozpatrzone odmownie. Odmowa przyjmowania przez PUK Kolno odpadów zebranych z terenu miasta Kolno na lokalne wysypisko w Kolnie, zdaniem Prezesa Urzędu jest bezpodstawna i narusza przepis art. 9 ust. 2 pkt 5 w/w ustawy o ochronie (...).

Należy zwrócić w tym miejscu uwagę na to, że zgodnie z w/w ustawą o utrzymaniu czystości (...), uzyskanie zgody na przyjmowanie odpadów na wysypisko jest wcześniejszym etapem przed uzyskaniem zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Potwierdza to wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (sygn. XVII Ama 163/205), gdzie Sąd stwierdza wyraźnie, że „aby uzyskać zezwolenie na wywóz odpadów najpierw trzeba udokumentować gotowość przyjęcia odpadów na lokalne wysypisko.” Jednocześnie ten sam Sąd w wyroku z dnia 8 listopada 2004r. (sygn. XVII Ama 81/2003) stwierdza, że „administrator wysypiska komunalnego, prowadzący również działalność na rynku zbierania i transportu odpadów, narusza art. 8 ust 2 pkt 5 (obecnie art. 9. ust. 2 pkt 5) ustawy o ochronie (...), odmawiając bez uzasadnionego powodu zgody na składowanie na wysypisku odpadów dostarczanych przez jego konkurenta”. Brak zgody na deponowanie odpadów na składowisku w Kolnie było podstawą dla Burmistrza Miasta Kolno do wydanie decyzji odmownej dotyczącej wydania zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie miasta Kolno (GK. 7062-9/1/2009) oraz braku rozpatrzenia wniosków o wydanie w/w zezwolenia złożonych przez przedsiębiorców, którzy zamierzali prowadzić działalność

konkurencyjną w stosunku do PUK Kolno (odbiór i transport odpadów komunalnych z terenu Gminy Miejskiej Kolno).

Konkludując, swoim działaniem (odmowa przyjęcia odpadów komunalnych pochodzących z terenu miasta Kolno na zarządzane przez siebie składowisko odpadów w Kolnie) PUK Kolno w sposób bezprawny wpływał na poziom konkurencji na lokalnym rynku odbioru i transportu odpadów komunalnych pochodzących z terenu Gminy Miejskiej Kolno. W ocenie Prezesa Urzędu, PUK Kolno umacniało w ten sposób swoją pozycję na w/w rynku. Nie ulega również wątpliwości, że wszyscy uczestnicy tego rynku (potencjalni) byli uzależnieni od działań PUK Kolno. Takie działanie PUK Kolno jest niezgodne z *ustawą o ochronie (...)*, ponieważ ogranicza wolną konkurencję na rynku - uniemożliwia wejście na ten rynek innym potencjalnym konkurentom. PUK Kolno nie wyrażając zgody na składowanie odpadów z terenu miasta Kolno na lokalnym składowisku odpadów nadużyła posiadanej pozycji dominującej na w/w rynku właściwym. Taka sytuacja prowadziła do przeciwdziałania powstaniu konkurencji na lokalnym rynku odbioru i transportu odpadów komunalnych z terenu Gminy Miejskiej Kolno.

Jednocześnie należy podkreślić, że składowisko w Kolnie było w latach 2008-2010 jedynym czynnym składowiskiem w całym powiecie Kolneńskim (czyli Gminy Miejskiej Kolno i gmin z nią graniczących).

Prezes Urzędu nie może zgodzić się z argumentacją PUK Kolno, że odmowy na udzielenie zgody na deponowanie odpadów komunalnych z miasta Kolno na zarządzanym przez siebie składowisku były podyktowane stopniem jego zapewnienia. Przedsiębiorcy, którzy składali w/w wnioski wyraźnie wskazywali na źródło pochodzenia odpadów komunalnych – Gmina Miejska Kolno, czyli teren z którego i tak wszystkie odpady komunalne trafiały na w/w składowisko. Oznacza to, że ilość deponowanych odpadów komunalnych nie zmieniłaby się (byłyby to te same odpady komunalne, które wywozi PUK Kolno), zmieniliby się jedynie przedsiębiorcy którzy te odpady odbieraliby od właścicieli nieruchomości zlokalizowanych na terenie Gminy Miejskiej Kolno i przewozili na składowisko.

W tym miejscu należy podnieść, że PUK Kolno jako jedyny przedsiębiorca odbiera odpady komunalne z terenu Gminy Miejskiej Kolno (uzyskując z tego tytułu konkretne przychody finansowego), oraz w latach 2009 - 2011 (do momentu uruchomienia wysypiska w Czartorii) deponował również odpady odebrane od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy Miejskiej Kolno na zarządzanym przez siebie składowisku.

Jak wynika z wyjaśnień PUK Kolno prowadziło działalność polegającą na odbiorze i transporcie odpadów komunalnych z innych terenów: miejscowości Stary Gromadzyn, Gromadzyn-Wykno, Tyszki-Wądołowo, Lachowa oraz gminy wiejskiej Kolno.

Z analizy zebranego w trakcie postępowania antymonopolowego materiału dowodowego wynika, że w 2010r. PUK Kolno odebrał [taj. przedsiębiorcy] ton odpadów komunalnych z terenu Gminy Miejskiej Kolno i w tym samym okresie zdeponował na zarządzanym przez siebie składowisku [taj. przedsiębiorcy] ton odpadów, oznacza to, że ponad 30 ton odpadów pochodziło z innych terenów. Podobna sytuacja miała miejsce w I kwartale 2011r.: ilość odebranych odpadów

z Gminy Miejskiej Kolno - [taj. przedsiębiorcy] ton, ilość zdeponowanych odpadów na składowisku w Kolnie – [taj. przedsiębiorcy] ton, odpady z innych terenów deponowane na w/w składowisku – ok. 12 ton.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy podkreślić, że PUK Kolno, pomimo twierdzeń o zapewnieniu w/w składowiska – co jest głównym argumentem odmowy wydania zgody na deponowanie odpadów z terenu Gminy Miejskiej Kolno przez innych przedsiębiorców, samo deponowało tam odpady komunalne nie tylko z Gminy Miejskiej Kolno, ale również z innych terenów.

Również argument przedstawiany w pismach kierowanych do swoich potencjalnych konkurentów, odmawiających przyjmowania odpadów na w/w składowisko czyli brak „propozycji kontrolnych, iż przywożone śmieci pochodzą w terenów Miasta i Gminy Kolno, a nie z innych terenów” nie zasługuje na uwzględnienie. Przedsiębiorcy, którzy wnioskowali o zgodę na deponowanie odpadów wskazywali w swoich wnioskach źródło pochodzenia odpadów – Gminę Miejską Kolno. Zdaniem Prezesa Urzędu nie można *a priori* przyjąć założenia, że przedsiębiorcy nie wywiążą się ze swojego zobowiązania i będą deponowali odpady zebrane z innego terenu. To na PUK Kolno jako zarządcy składowiska spoczywa obowiązek wprowadzenia takich mechanizmów działania, które umożliwiałyby ewentualną weryfikację źródła pochodzenia odpadów. PUK Kolno jest przedsiębiorcą z dużym doświadczeniem w prowadzeniu działalności gospodarczej w zakresie odbioru odpadów z terenu miasta Kolno jak również zarządzaniu w/w składowiskiem.

Jednocześnie należy podkreślić, że zgodnie z art. 9 a ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości (...) prowadzący działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości lub opróżniania zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych jest obowiązany w terminie do 15 dnia po upływie każdego miesiąca sporządzić i przekazać wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta wykaz właścicieli nieruchomości, z którymi w poprzednim miesiącu zawarł umowy na odbieranie odpadów komunalnych, opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych, oraz wykaz właścicieli nieruchomości, z którymi w poprzednim miesiącu umowy uległy rozwiązaniu lub wygasły; wykaz zawiera imię i nazwisko lub nazwę oraz adres właściciela nieruchomości oraz adres nieruchomości. Na podstawie tych informacji zarządca składowiska (PUK Kolno) jest w stanie określić czy ilość zdeponowanych odpadów odpowiada ilości odpadów komunalnych odebranych od właścicieli nieruchomości zlokalizowanych w mieście Kolno.

Powyższe stwierdzenia organu antymonopolowego są zgodne z orzecznictwem w tego typu sprawach (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 stycznia 2009r. /sygn. akt III SK 24/08/), gdzie Sąd Najwyższy w sprawie wywozu nieczystości (co prawda ciekłych ale identyczna sytuacja odnosi się również do odpadów stałych) stwierdza między innymi „Przedsiębiorcy posiadający zezwolenie na odbiór nieczystości ciekłych są zaś zobowiązani do 15 dnia po upływie każdego miesiąca sporządzić i przekazać wójtowi wykaz właścicieli nieruchomości, z którymi w poprzednim miesiącu zawarli umowy na odbieranie odpadów komunalnych, opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport

nieczystości ciekłych, oraz wykaz właścicieli nieruchomości, z którymi w poprzednim miesiącu umowy uległy rozwiązaniu lub wygasły (art. 9a ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach). Gmina ma zatem możliwość weryfikacji, czy dostarczane do zlewni nieczystości pochodzą od jej mieszkańców.

Dlatego zdaniem Sądu Najwyższego ilość nieczystości ciekłych, jakie mogą trafić do zlewni w danym okresie czasu, jest niezależna od ilości przedsiębiorców działających na rynku ich odbioru. „Ta sama” ilość nieczystości ciekłych rozkłada się na mniejszą lub większą liczbę przedsiębiorców zajmujących się ich odbiorem. W konsekwencji określenie w umowie ze stacją zlewną ilości dostarczanych nieczystości - w przypadku przedsiębiorców świadczących usługi odbioru nieczystości ciekłych na terytorium określonej gminy - nie prowadzi do zwiększenia ilości przyjmowanych przez zlewnię ścieków, a jedynie do innego rozkładu „dostaw” między przedsiębiorców świadczących tego rodzaju usługi.”

Prezes Urzędu zdaje sobie sprawę, że weryfikacja pochodzenia każdej partii dostarczanych odpadów komunalnych jest utrudniona lub wręcz niemożliwa. Jednakże należy podkreślić, że PUK Kolno (jako zarządca składowiska) nie przedstawiał przedsiębiorcom, którym odmawiał możliwości deponowania odpadów komunalnych na zarządzanym przez siebie składowisku, żadnych propozycji kontrolnych mających na celu weryfikację źródła pochodzenia tychże odpadów. Należy więc stwierdzić, że argument zawarty w odmowie zgody na deponowanie odpadów komunalnych na składowisku w Kolnie, dotyczący pochodzenia odpadów komunalnych był jedynie pretekstem pozwalającym nie dopuścić ewentualnych konkurentów do rynku odbioru i transportu odpadów komunalnych pochodzących z terenu Gminy Miejskiej Kolno.

Biorąc pod uwagę wyżej wymienione okoliczności, należy uznać iż zostały spełnione przesłanki wymienione w art. 9 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

W niniejszej sprawie należy wziąć pod uwagę, że w dniu 21.03.2011r., w odległości ok. 40 km. od miasta Kolno rozpoczął działalność w ramach ZZO - Zakład Przetwarzania i Unieszkodliwiania Odpadów w Czartorii, Gmina Miastkowo. Zgodnie z w/w Planem Gospodarki Odpadami dla woj. Podlaskiego na lata 2009-2012 ZZO Czartoria przyjmuje odpady komunalne z 17 okolicznych gmin w tym miasta Kolno. Zgodnie z uchwałami Rady Miasta Kolno (numery: VI/29/11 oraz VI/30/11) składowisko odpadów w Kolnie w chwili obecnej nie jest jedynym miejscem w którym można deponować odpady komunalne z terenu miasta Kolno (w uchwałach wskazano ZZO Czartoria jako dodatkowe miejsce składowania odpadów z miasta Kolno). Oznacza to, że przedsiębiorcy, którzy zamierzają prowadzić działalność gospodarczą polegającą na odbiorze odpadów komunalnych z terenu miasta Kolno nie są już uzależnieni od zgody PUK Kolno na deponowanie w/w odpadów na zarządzanym przez nie składowisku w Kolnie. Jednocześnie Od 18.08.2011r. PUK Kolno zaprzestał deponowania odpadów komunalnych z terenu miasta Kolno na zarządzanym przez siebie składowisku i zaczęło przewozić zebrane odpady komunalne na wysypisko w Czartorii. W związku z tym, zdaniem organu antymonopolowego, nie można już traktować

PUK Kolno, zarządcy składowiska w Kolnie, jako dominanta na rynku właściwym. Od tego bowiem momentu warunki konkurencji dla wszystkich przedsiębiorców (PUK Kolno oraz potencjalnych jego konkurentów) są jednakowe.

W związku z powyższym, organ antymonopolowy stwierdza, że z dniem 18 sierpnia 2011r. czyli od momentu zaprzestania deponowania przez PUK Kolno odpadów komunalnych z terenu miasta Kolno na zarządzanym przez siebie składowisku zarzucana PUK Kolno praktyka nadużywania pozycji dominującej na lokalnym rynku odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych pochodzących z terenu Gminy Miejskiej Kolno poprzez odmowę wydania zgody na przyjmowanie odpadów komunalnych, na składowisko odpadów, którego jest zarządcą, od przedsiębiorców zamierzających prowadzić działalność gospodarczą polegającą na odbiorze odpadów komunalnych pochodzących z terenu Gminy Miejskiej Kolno, została zaniechana.

Mając powyższe na uwadze organ antymonopolowy orzekł jak w pkt I sentencji.

II. Na podstawie art. 106 ust. 1 pkt 1 *ustawy o ochronie (...)* Prezes UOKiK może nałożyć na przedsiębiorcę karę pieniężną w wysokości nie większej niż 10% przychodu określonego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary, jeżeli przedsiębiorca ten, choćby nicumyślnie dopuścił się naruszenia zakazu określonego w art. 6, w zakresie niewyłączonym na podstawie art. 7 i 8, lub naruszenia zakazu określonego w art. 9 tej ustawy.

W rozpatrywanej sprawie organ antymonopolowy uznał, że PUK Kolno nadużyło pozycji dominującej poprzez działania, o których mowa w art. 9 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. W związku z tym znajduje zastosowanie przytoczony wyżej przepis dotyczący nałożenia kary.

Prezes Urzędu uznał za celowe nałożenie na tego przedsiębiorcę kary pieniężnej. PUK Kolno jako przedsiębiorca o wieloletnim doświadczeniu, powinna sobie zdawać sprawę, że podejmowanymi decyzjami nie może ograniczać konkurencji na obszarze swojej działalności. Dlatego też nałożenie kary pieniężnej ma być podkreśleniem naganności stosowanej przez PUK Kolno praktyk, które zakłóciły zasady wolnego rynku. Jedynymi środkami decydującymi o tym czy dany przedsiębiorca jest obecny na danym rynku, w przypadku gdy spełnia warunki wynikające z obowiązujących przepisów, powinny być mechanizmy rynkowe, a nie decyzje innych przedsiębiorców – PUK Kolno nie może uzurpować sobie roli regulatora rynku.

Podstawą obliczenia wysokości kary jest przychód przedsiębiorcy osiągnięty w roku poprzedzającym rok nałożenia kary tj. kwota: [REDAKOWANE] PLN. Maksymalna wysokość kary pieniężnej, jak mogłaby być nałożona na tego przedsiębiorcę to [REDAKOWANE]

Ustalając wymiar kary pieniężnej Prezes UOKiK w pierwszej kolejności dokonał oceny natury stwierdzonego w niniejszej decyzji naruszenia, która determinuje wysokość kwoty bazowej kary będącej odsetkiem uzyskanych przychodów przez PUK Kolno w 2010r.

Odnosnie natury naruszenia organ antymonopolowy wyróżnia naruszenia bardzo poważne (do których zalicza się szkodliwe horyzontalne ograniczenia konkurencji, w tym porozumienia cenowe, zmony przetargowe, podział rynku, nadużywanie pozycji dominującej prowadzące do eliminacji konkurencji z rynku), naruszenia poważne (do których zaliczamy porozumienia horyzontalne nie zaliczane do poważnych naruszeń, porozumienia pionowe wpływające na cenę lub warunki oferowania produktu, nadużywanie pozycji dominującej prowadzące do istotnego ograniczenia konkurencji na rynku) i naruszenia mniej poważne niż wyżej wymienione (porozumienia wertykalne nie związane z cenami, nadużycia pozycji dominującej o mniejszej wadze).

Natura naruszenia skutkuje wysokością kary w ten sposób, że wyjściowy poziom kary, jako baza do dalszych wyliczeń kształtuje się dla poszczególnych naruszeń następująco:

- powyżej 1%, jednak nie więcej niż 3% przychodu w przypadku naruszeń bardzo poważnych,
- powyżej 0,2%, jednak nie więcej niż 1% przychodu w przypadku naruszeń poważnych,
- powyżej 0,01%, jednak nie więcej niż 0,2% przychodu w przypadku naruszeń pozostałych.

W związku z tym, że Prezes Urzędu przedmiotowe naruszenie (nadużywanie pozycji dominującej) zakwalifikował jako poważne, stąd jako podstawę do dalszego obliczania kary pieniężnej należy przyjąć przedział od 0,2% do 1 %. W związku z powyższym, Prezes Urzędu przyjął odsetek przychodu PUK Kolno równy [REDACTED]

Przy ustalaniu kary pieniężnej wzięto również pod uwagę specyfikę rynku, na którym doszło do nadużywania pozycji dominującej oraz działalność przedsiębiorcy z uwagi na fakt, iż kwestionowane zachowanie wywarło rzeczywiste skutki rynkowe – uniemożliwienie konkurentom wejście na rynek odbioru odpadów komunalnych z terenu Gminy Miejskiej Kolno. Rozważając powyższe Prezes Urzędu uznał, postanowił kwotę wyjściową ustaloną na powyżej **podwyższyć o 10%.**

Przy ustalaniu wysokości kary pieniężnej wzięto następnie pod uwagę długotrwałość naruszenia przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. W niniejszej sprawie praktyka była stosowana ponad rok, w związku z powyższym Prezes Urzędu postanowił kwotę wyjściową ustaloną na poprzednich etapach **podwyższyć o 10%.**

Następnie Prezes UOKiK rozważył, czy w przedmiotowej sprawie po stronie PUK Kolno zachodzą okoliczności łagodzące i obciążające. Organ antymonopolowy stwierdził zaniechanie zakazanych praktyk, zaniechanie to nastąpiło jednak w związku ze zmianą powszechnie obowiązujących przepisów prawa – ustaleniem przez Radę Miejską Kolno dodatkowego miejsca składowania odpadów komunalnych z jej terenu oraz stopniem zapełnienia składowiska w Kolnie. Zaniechanie zakazanych praktyk nie nastąpiło więc w związku z podjęciem przez PUK Kolno określonych działań, a ze względu na inne niezależne od niego zewnętrzne uwarunkowania. Dlatego też zaprzestanie stosowania przedmiotowej praktyki nie zostało przez Prezesa UOKiK uznane za

okoliczność łagodzącą. Organ antymonopolowy nie znalazł w niniejszej sprawie innych okoliczności obciążających bądź łagodzących. W konsekwencji, nałożona kara pieniężna jest równa kwocie ustalonej dla potrzeb niniejszej decyzji na poprzednim etapie.

Stąd, kara pieniężna obliczona według wskazanych wyżej kryteriów to kwota 11.475 zł (słownie: jedenaście tysięcy czterysta siedemdziesiąt pięć 00/100 złotych), co stanowi [REDAKTED] przychodu tego przedsiębiorcy.

Zdaniem Prezesa Urzędu wymierzona kara pieniężna jest adekwatna do stopnia zawinienia przez PUK Kolno zaś jej wysokość jest na tyle dolegliwa, iż skutecznie zapobiegnie naruszeniom ustawy przez ten podmiot w przyszłości. Spełnia ona również rolę prewencji ogólnej, zniechęcającą do naruszania prawa przez innych przedsiębiorców.

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

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

W związku z powyższym orzeczono jak w pkt II sentencji.

Od niniejszej decyzji, na podstawie art. 81 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, w związku z art. 479²⁸ § 2 k.p.c. przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – Delegatura w Lublinie, w terminie dwóch tygodni od dnia doręczenia decyzji.

Otrzymuje:

**Przedsiębiorstwo Usług
Komunalnych w Kolnie Sp. z o.o.
Ul. Kolejowa 4 A
18-500 Kolno**

*Z up. Prezesa UOKiK
Dyrektor Delegatury
UOKiK w Lublinie*

a/a

Ewa Wiszniowska