



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

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

Wrocław, 28.08.2008 r.

RWR 411-2/08/KK

DECYZJA RWR 38/2008

I. Na podstawie art. 10 ustawy z dnia 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. Nr 50 poz. 331 z późn. zm.) oraz stosownie do art. 33 ust. 6 ustawy i § 7 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17.02.2007 r. w sprawie właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Dz.U. Nr 134 poz. 939)

- w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

uznaje się za ograniczającą konkurencję i naruszającą zakaz, o którym mowa w art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów praktykę polegającą na nadużywaniu przez **Gminę Miasto Zielona Góra** pozycji dominującej na lokalnym rynku organizacji usług wywozu i składowania odpadów komunalnych z terenu miasta Zielona Góra poprzez:
przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji na skutek:

- 1). narzucania przedsiębiorcy ubiegającemu się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie Gminy Miasto Zielona Góra jako miejsca składowania odpadów wyłącznie składowiska „Racula” przy regionalnym zakładzie zagospodarowania odpadów Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Zielonej Górze;
- 2). narzucania przedsiębiorcy ubiegającemu się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie Gminy Miasto Zielona Góra konieczności posiadania siedziby na terenie miasta Zielona Góra;
- 3). odmowy udzielenia ALBA ekoserwis Sp. zo.o. z siedzibą w Radzionkowie zgody na składowanie na terenie gminnego składowiska „Racula” przy regionalnym zakładzie zagospodarowania odpadów Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Zielonej Górze, odpadów komunalnych z terenu miasta Zielona Góra;

i nakazuje zaniechanie jej stosowania.

II. Na podstawie art. 106 ust.1 pkt 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2007 r., nr 50, poz. 331 z późn. zm.) oraz stosownie do art. 33 ust. 6 tej ustawy i § 7 Rozporządzenia Prezesa Rady

Ministrów z dnia 17 lipca 2007 r. w sprawie właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Dz. U. z 2007 r., nr 134 poz. 939), nakłada się na **Gminę Miasto Zielona Góra**, karę pieniężną w wysokości 95.295 zł (słownie: dziewięćdziesiąt pięć tysięcy dwieście dziewięćdziesiąt pięć złotych), płatną do budżetu państwa.

UZASADNIENIE

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów Delegatura we Wrocławiu (dalej zwany Prezesem Urzędu lub Prezesem UOKiK) w ramach przydanych mu mocą ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów kompetencji, w oparciu o przepis art. 86 ustawy o ochronie (...) pozyskał od ALBA ekoserwis Sp. zo.o. z siedzibą w Radzionkowie (dalej zwana ALBA lub Spółka) informację, o stosowaniu przez Gminę Miasto Zielona Góra (dalej zwana Gminą) praktyk, które ograniczać mogą konkurencję. Praktyki te polegać miały na:

a) nadużywaniu przez ww. podmiot pozycji dominującej na rynku organizacji usług wywozu i składowania odpadów komunalnych z terenu Zielonej Góry poprzez:

- narzucanie przedsiębiorcom ubiegającym się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie gminy Zielona Góra jako miejsca składowania odpadów wyłącznie składowiska prowadzonego przez Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Zielonej Górze – jednostkę gminy;
- przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji poprzez odmowę zawarcia ze Spółką ALBA ekoserwis Sp. zo.o. umowy o przyjęcie na eksploatowane przez Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej składowania odpadów z terenu miasta Zielona Góra;
- narzucanie przedsiębiorcy ubiegającemu się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie gminy Zielona Góra konieczności posiadania siedziby na terenie miasta Zielona Góra;

b) zamknięciu przez Gminę Zielona Góra dla przedsiębiorców świadczących usługi w zakresie wywozu odpadów komunalnych rynku gminy Zielona Góra.

Na potwierdzenie stawianych Gminie zarzutów, ALBA przedstawiła dokumenty związane z ubieganiem się przez Spółkę o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości znajdujących się na terenie miasta Zielona Góra, w tym decyzję Prezydenta Miasta Zielona Góra odmawiającą ALBA wydania żądanego zezwolenia, odwołanie przedsiębiorcy do SKO, decyzję SKO oraz powtórnie wydaną decyzję przez Prezydenta Miasta Zielona Góra.

W oparciu o przedstawione przez zawiadamiającego okoliczności, poparte odpowiednimi dokumentami - postanowieniem nr 17/2008 z dnia 16.01.2008 r. Prezes Urzędu na podstawie art. 49 ust. 1 ustawy o ochronie (...) wszczął z urzędu postępowanie antymonopolowe w sprawie podejrzenia nadużywania przez Gminę pozycji dominującej na rynku lokalnym organizacji usług wywozu i składowania odpadów komunalnych z terenu miasta Zielona Góra poprzez:

- a). przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji na skutek:
- narzucania przedsiębiorcy ubiegającemu się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie Gminy Zielona Góra jako miejsca składowania odpadów wyłącznie składowiska prowadzonego przez Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Zielonej Górze – jednostkę Gminy,
 - narzucania przedsiębiorcy ubiegającemu się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie Gminy Zielona Góra konieczności posiadania siedziby na terenie miasta Zielona Góra,
 - odmowy udzielenia ALBA ekoserwis Sp. z o.o. z siedzibą w Radzionkowie zgody na składowanie na terenie gminnego składowiska odpadów gospodarowanego przez Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Zielonej Górze odpadów komunalnych z terenu miasta Zielona Góra.

Postanowienie powyższe zmienione zostało postanowieniem nr 163/2008 r. z 28.05.2008 r. gdzie doprecyzowano postawione przedsiębiorcy zarzuty poprzez określenie, iż postępowanie dotyczy nadużywaniu przez Gminę Miasto Zielona Góra pozycji dominującej na lokalnym rynku organizacji usług wywozu i składowania odpadów komunalnych z terenu miasta Zielona Góra poprzez:

przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji na skutek:

1. narzucania przedsiębiorcy ubiegającemu się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie Gminy Miasto Zielona Góra jako miejsca składowania odpadów wyłącznie składowiska „Racula” przy regionalnym zakładzie zagospodarowania odpadów Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Zielonej Górze,
2. narzucania przedsiębiorcy ubiegającemu się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie Gminy Miasto Zielona Góra konieczności posiadania siedziby na terenie miasta Zielona Góra,
3. odmowy udzielenia ALBA ekoserwis Sp. zo.o. z siedzibą w Radzionkowie zgody na składowanie na terenie gminnego składowiska „Racula” przy regionalnym zakładzie zagospodarowania odpadów Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Zielonej Górze, odpadów komunalnych z terenu miasta Zielona Góra.

W ocenie Prezesa UOKiK postępowanie Gminy, mogło bowiem stanowić naruszenie art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 *ustawy o ochronie* (...). Z uwagi na powyższe Prezes UOKiK wezwał Gminę do przedstawienia dodatkowych dokumentów i informacji oraz przedstawienia stanowiska w sprawie.

W pisemnej odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania w nn. sprawie oraz kolejnych kierowanych do Prezesa Urzędu pismach Gmina Miasto Zielona Góra nie podzieliła stanowiska Prezesa Urzędu, podnosząc, iż jej działania odbywają się w granicach obowiązującego prawa, a ustawa *o ochronie* (...) nie ma do niej zastosowania wprost.

Realizując obowiązek wynikający z art. 10 kpa tj. zapewnienia stronie czynnego udziału w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwienia wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, Prezes Urzędu wyznaczył stronie termin na skorzystanie z tego

uprawnienia. Gmina nie zapoznała się z aktami sprawy, jak również nie zgłosiła żadnych wniosków dowodowych czy zarzutów.

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów ustalił następujący stan faktyczny:

Gmina Miasto Zielona Góra jest jednostką samorządu terytorialnego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 08.03.1990 r. o *samorządzie gminnym* (tj.: Dz.U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591 z późn. zm.) oraz ustawy z dnia 05.06.1998 r. o *samorządzie powiatowym* (tj.: Dz.U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1592 z późn. zm.), posiadającą osobowość prawną i działającą przez swoje organy. Celem samorządu Gminy Miasto Zielona Góra jest zaspakajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty lokalnej, tworzenie warunków dla racjonalnego i harmonijnego jej rozwoju oraz dążenie do pełnego uczestnictwa mieszkańców miasta Zielona Góra w życiu wspólnoty.

Dowód: k. 77-84, 911 - 914

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o *utrzymaniu czystości i porządku w gminach* (Dz.U. 2005 Nr 236 poz. 2008 z późn. zm.) utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy. W myśl art. 3 ust. 2 pkt 2 lit. a) te same ustawy gminy zapewniają czystość i porządek na swoim terenie i tworzą warunki niezbędne do ich utrzymania, a w szczególności zapewniają budowę, utrzymanie i eksploatację własnych lub wspólnych z innymi gminami instalacji i urządzeń do odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych. Jednocześnie, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 4 ustawy o *samorządzie gminnym*, zaspakajanie potrzeb zbiorowych wspólnoty w zakresie m.in. utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów należy do zadań własnych gminy. Zadanie to Gmina realizuje za pośrednictwem Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej.

Dowód: k. 77-84, 87 – 321, 468 - 469

Na mocy uchwały Rady Miejskiej w Zielonej Górze nr XIII/145/91 z dnia 24.05.1991 r. doszło do przekształcenia Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Zielonej Górze w zakład budżetowy pn. „Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej”. Przedmiotem działalności Zakładu było bieżące zaspakajanie potrzeb ludności miasta Zielona Góra w zakresie: gospodarki mieszkaniowej, gospodarki lokalami użytkowymi oraz usług komunalnych. W chwili obecnej Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Zielonej Górze funkcjonuje w oparciu o statut zatwierdzony uchwałą Rady Miasta nr XX/191/04 w sprawie zatwierdzenia Statutu Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Zielonej Górze. Przedmiot działalności Zakładu został nieznacznie zmodyfikowany, tj. jako zaspakajanie potrzeb mieszkańców miasta Zielona Góra w zakresie gospodarki komunalnej i mieszkaniowej oraz ochrony dóbr kultury. Zakład działa na obszarze miasta Zielona Góra, natomiast w ramach zawartych indywidualnych umów, może on prowadzić współpracę z innymi gminami w zakresie objętym przedmiotem działania (§ 2 ust. 1 i 2 Statutu). W zakresie gospodarki komunalnej Zakład prowadzi kompleksową i zintegrowaną gospodarke odpadami komunalnymi i przemysłowymi zgodnie z miejskim planem gospodarki odpadami.

Dowód: k. 458 – 462, 468 – 469

Decyzją z dnia 24.06.2004 r. nr RS.III.APol.6626007/04 Wojewoda Lubuski zezwolił Zakładowi Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Zielonej Górze na prowadzenie działalności w zakresie odzysku, unieszkodliwiania, zbierania i transportu odpadów, w tym odpadów komunalnych łącznie z frakcjami

gromadzonymi selektywnie. Decyzją z dnia 12.07.2006 r. Wojewoda Lubuski udzielił Zakładowi Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej pozwolenia zintegrowanego dla instalacji do składowania odpadów, z wyłączeniem odpadów obojętnych o zdolności przyjmowania ponad 10 ton odpadów na dobę lub o całkowitej pojemności ponad 25.000 ton, zlokalizowanej w Zielonej Górze przy ul. Wrocławskiej 73 (decyzja nr RS.II.JDre.6618-01/05). Decyzja ta została zmieniona decyzją Wojewody Lubuskiego z dnia 21.09.2007 r. nr SR.II.JDre.6618-10/07 w zakresie określenia parametrów konstrukcyjnych instalacji IPPC, ilości i rodzaju odpadów przeznaczonych do unieszkodliwiania na kwaterach składowych (metoda D5), ilości i rodzajów odpadów przeznaczonych do unieszkodliwiania na wydzielonych sektorach kwater składowych (metoda D5).

Dowód: k. 473 – 499, 501 – 531, 532 – 546

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

Zarządzeniem nr 690/03 z dnia 14.08.2003 r. Prezydent Miasta Zielona Góra określił wymagania jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz obszaru na którym usługi te mogą być świadczone. Wg treści § 2 Załącznika do Zarządzenia nr 690/03 Prezydenta Miasta Zielona Góra pt.: *wymagania jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz obszaru na którym usługi te mogą być świadczone: zezwolenie na świadczenie usługi odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości może być wydane tylko dla jednego przedsiębiorcy na obszar całego miasta, w następstwie przeprowadzonego przetargu publicznego. Zgodnie z § 3 Zarządzenia warunkiem wydania zezwolenia jest kompleksowe zapewnienie świadczenia ciągłości usług na poziomie konkurencyjnym cenowo, wyższym organizacyjnie i technicznie, niż świadczą to statutowo miejskie jednostki organizacyjne lub świadczenie nowych usług nie wykonywanych dotychczas przez te jednostki. Siedzibą przedsiębiorcy ubiegającego się o wydanie zezwolenia winno być miasto Zielona Góra.*

Dowód: k. 453 - 456

Uchwałą Rady Miasta Zielona Góra nr LXII/547/06 z dnia 28.02.2006 r. w sprawie planu gospodarki odpadami dla Miasta Zielona Góra przyjęto obowiązujący plan gospodarki odpadami dla Miasta Zielona Góra – System PREKO ZG.

Dowód: k. 87 - 195

Przyjęty plan gospodarki odpadami reguluje m.in. system gospodarowania odpadami i przewiduje, iż gromadzenie odpadów w miejscu powstawania stanowi pierwsze ogniwo systemu ich usuwania i unieszkodliwiania, zaś gromadzenie odpadów winno być etapem krótkotrwałym i przejściowym. Duży udział w procesie gromadzenia odpadów powinien mieć ich wywóz. Częstotliwość wywozu zależy od zagęszczenia aglomeracji miejskiej, stopnia rozwoju zakładów usługowych, miejsc dużego przepływu ludności i ładunków; w miastach waha się ona od 1 razu do nawet 7 razy w tygodniu. Wskazano, iż wywóz ma charakter wymienny (gdzie okresowo zmienia się pojemniki w których gromadzone są odpady) oraz

niewymienny (gdzie odpady jedynie usuwa się z pojemników do gromadzenia odpadów). Docelowym rozwiązaniem jest skupienie Gmin regionu wokół Zakładów Zagospodarowania Odpadów. Plan gospodarki terenami przyjmuje ponadto, iż optymalna odległość centrum gminy od miejsca składowania odpadów nie powinna być większa niż 30 km, zaś w przypadku potrzeby dowozu odpadów z większych odległości, należy rozważyć budowę stacji przeładunkowych lub wiejskich Punktów Gromadzenia Odpadów.

W planie założono, iż ZGKiM w Zielonej Górze prowadzi wywóz odpadów komunalnych niesegregowanych, użytkowych (makulatury, tworzyw sztucznych, szkła, tekstyli), wielkogabarytowych, budowlanych, niebezpiecznych chemicznie, niebezpiecznych bakteriologicznie. Wskazano na techniczne wyposażenie ZGKiM i działalność na terenie miasta Zakładu Zagospodarowania Odpadów. Powierzchnia całkowita Zakładu Zagospodarowania Odpadów wynosi 23,6 ha. Na terenie składowiska znajdują się trzy pola składowe: pole składowe A (3,7 ha), pole składowe B (3,5 ha), pole składowe C (6,2 ha). Składowisko położone jest ok. 4 km od centrum miasta Zielona Góra. Pojemność całkowita składowiska na dzień 01.01.2003 r. wynosiła ok. 3.000.000 m³. Dyspozycyjna pojemność składowiska na ten sam dzień wynosiła 916.000 m³. Roczna średnia ilość odpadów komunalnych wytwarzanych przez mieszkańcy miasta Zielona Góra to 32.631 ton.

Dowód: k. 87 - 195

W okresie 2005 r. do 2008 r. o świadczenie usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych z terenu miasta Zielona Góra ubiegało się:

- 1). w 2007 r. – 9 przedsiębiorców, w tym 8 wystąpiło z wnioskiem o uzyskanie zezwolenie na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych z terenu miasta Zielona Góra, jeden – ALBA - na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości znajdujących się na terenie miasta Zielona Góra, tylko temu jednemu przedsiębiorcy odmówiono wydania zezwolenia;
- 2). w 2006 r. – 4 przedsiębiorców wystąpiło z wnioskiem o uzyskanie zezwolenie na opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych z terenu Miasta Zielona Góra, wszyscy otrzymali stosowne zezwolenia;
- 3). w 2005 r. nie złożono w Gminie żadnego wniosku o uzyskanie zezwolenia w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu miasta Zielona Góra.

Odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu miasta Zielona Góra Gmina Miasto Zielona Góra realizuje samodzielnie, od 1991 r. przy pomocy Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej.

Dowód: k. 77 – 84, 458 – 462, 468 – 469, 576 - 632

W dniu 07.06.2006 r. pomiędzy Gminą Miasto Zielona Góra, Gminą Zielona Góra, Gminą Sulechów, Gminą Miejską Czerwińsk, Gminą Świdnica, Gminą Zabór, Gminą Dąbie zostało zawarte porozumienie mocą którego Gminy zobowiązały się do wspólnego zagospodarowywania i unieszkodliwiania odpadów komunalnych i innych niż komunalne wytwarzanych na własnym terenie. Wspólna część planów gospodarki odpadami dotyczyć miała ustalania zadań strategicznych gospodarki odpadami na terenie objętym porozumieniem w zakresie: prognozowania zmian gospodarki odpadami; działań zmierzających do poprawy istniejącego sposobu gospodarowania odpadami; zagospodarowania i unieszkodliwiania odpadów w tym odzysku, kompostowania, termicznego przekształcania, składowania, magazynowania, ewidencjonowania odpadów; ustalania technologii i rozmieszczenia instalacji odzysku, unieszkodliwiania i tymczasowego składowania: odpadów komunalnych w tym biodegradowalnych, odpadów z działalności gospodarczej,

odpadów niebezpiecznych chemicznie i bakteriologicznie, opadów budowlanych i obojętnych, odpadów wielkogabarytowych, odpadów opakowaniowych, zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego; współfinansowania realizacji zamierzonych celów; a także systemu edukacji ekologicznej i systemu monitoringu i oceny realizacji zamierzonych celów.

Dowód: k. 635 - 639

W dniu 28.02.2007 r. celem uzyskania zezwolenia na odbiór odpadów od właścicieli nieruchomości z terenu miasta Zielona Góra, ALBA wystąpiła do Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej o potwierdzenie gotowości odbioru odpadów komunalnych. W odpowiedzi na złożony wniosek uzyskała informacje, iż złożony przez Spółkę wniosek został zarejestrowany, z uwagi jednak na obowiązujące zarządzenie Prezydenta Miasta Zielona Góra w sprawie określenia wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o (...), zgodnie z którym zezwolenie na świadczenie usług odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu miasta Zielona Góra może być wydane tylko dla jednego przedsiębiorcy, na obszar całego miasta, po przeprowadzeniu przetargu publicznego, wydanie w tamtej dacie promesy nie było możliwe. Zakład poinformował przedsiębiorcę, że promesy udzielane będą po rozpoczęciu procedury przetargowej. Pismem z dnia 05.11.2007 r. ALBA ponownie zwróciła się do Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej o potwierdzenie gotowości przyjęcia odpadów komunalnych pochodzących z terenu miasta Zielonej Góry. Wniosek przedsiębiorcy został ponowiony pismem z dnia 20.11.2007 r. W odpowiedzi, poinformowano Spółkę, iż wniosek został ponownie zarejestrowany, jednakże nie istnieją przesłanki do zmiany uprzednio udzielonej Spółce informacji, albowiem Gmina nie ogłosiła przetargu na prowadzenie usług odbioru odpadów.

Dowód: k. 732, 738, 763

W dniu 29.06.2007 r. ALBA wystąpiła do Prezydenta Miasta Zielona Góra z wnioskiem o udzielenie zezwolenia na świadczenie usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości znajdujących się na terenie miasta Zielona Góra. W treści wniosku wskazano jakiego rodzaju odpadów zezwolenie miałyby dotyczyć, środki techniczne którymi dysponuje Spółka w celu ich odbioru, sposób w jaki zbiórka odpadów mogłaby się odbywać. Do wniosku dołączono zestawienie miejsc odzysku lub unieszkodliwiania odpadów odbieranych z terenu Zielonej Góry wraz z potwierdzeniem przyjmowania odpadów przez przedsiębiorców prowadzących odzysk lub unieszkodliwianie; decyzję zatwierdzającą program gospodarki odpadami oraz zezwalającą na zbieranie i transport odpadów. Odpady miały być odbierane przez AGMAREX Sp. z o.o., SARPI Sp. zo.o., CHMEKO – SYSTEM Sp. zo.o., REVITALP Sp. zo.o., Mega Serwis Recykling Sp. zo.o., REMONDIS ELEKTRORECYKLING Sp. zo.o., MEGA SERWIS RECYKLING Sp. zo.o., Dolnośląska Korporacja Ekologiczna Sp. zo.o.

Dowód: k. 667, 767 – 770

Decyzją nr GK.I.7050-7/07 z dnia 09.08.2007 r. Prezydent Miasta Zielona Góra odmówił udzielenia ALBA Ekoserwis Sp. zo.o. zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości znajdujących się na terenie miasta Zielona Góra. W uzasadnieniu wydanej decyzji stwierdzono, iż *plan gospodarki odpadami dla miasta Zielona Góra przewiduje system kompleksowej i zintegrowanej gospodarki odpadami. Przyjęte w planie zasady, jak również, zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wymagania określone w zarządzeniu nr 690/03 Prezydenta Miasta Zielona Góra z dnia 14 sierpnia 2003 r. w sprawie określenia wymagań jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o zezwolenie na prowadzenie*

działalności w zakresie odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz obszaru, na którym usługi te mogą być świadczone, dopuszczają możliwość świadczenia usług w zakresie odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości przez podmiot inny niż gminna jednostka organizacyjna, ale pod warunkiem świadczenia tych usług na obszarze całego miasta, konkurencyjności jakościowej i cenowej tej działalności, a ponadto siedzibą przedsiębiorcy ubiegającego się o zezwolenie jest miasto Zielona Góra, zaś wyłonienie przedsiębiorcy następuje w drodze przetargu publicznego. Ponadto jak wynika z przedłożonych dokumentów firma ALBA Ekoserwis Sp. z o.o. nie dysponuje taką ilością specjalistycznego sprzętu, który zapewniłby kompleksową i zintegrowaną gospodarkę odpadami na terenie miasta, a ponadto siedziba firmy znajduje się poza Zieloną Górą. W chwili obecnej Miasto nie widzi potrzeby ogłaszania przetargu publicznego na działalność w zakresie odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i w tej sytuacji wniosek ALBA Ekoserwis Sp. z o.o. nie spełnia podstawowego wymogu określonego w zarządzeniu Prezydenta Miasta (...). Z uwagi na przytoczone okoliczności, a w szczególności na treść art. 9 ust. 1 c pkt 1 i 3 ustawy o porządku i czystości w gminach, zgodnie z którym organ odmówi wydania zezwolenia, jeżeli zamierzony sposób gospodarowania jest niezgodny z wymaganiami ustawy i przepisami odrębnymi oraz gminnym planem gospodarki odpadami, należało odmówić wnioskodawcy udzielenia zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości położonych na terenie miasta Zielona Góra.

Dowód: k. 760 - 762

Od wydanej decyzji ALBA złożyła odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego wskazując w nim, iż decyzja Prezydenta Miasta Zielona Góra narusza przepis art. 6a,7,9 ust. 1 c pkt 3 ustawy o utrzymaniu czystości, Rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie szczegółowego sposobu określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia (...). Przedsiębiorca wskazał także na wadliwość Zarządzenia Prezydenta Miasta Zielona Góra nr 690/03 z dnia 14.08.2003 r. w sprawie określenia wymagań jakie powinien spełniać ubiegający się o zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz obszaru na którym usługi te mogą być świadczone oraz Uchwały Rady Miejskiej w Zielonej Górze w sprawie planu gospodarki odpadami oraz błędnego zastosowania art. 7 ust. 4 ustawy o utrzymaniu czystości (...).

Dowód: k. 753 - 759

Na skutek złożonego odwołania, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Zielonej Górze uchyliło w całości zaskarżoną decyzję i przekazało sprawę do ponownego rozpoznania wskazując, iż Prezydent Miasta Zielona Góra wydając decyzję w przedmiocie odmowy udzielenia zezwolenia dla ALBA, dopuścił się zarówno naruszenia przepisów prawa procesowego jak i prawa materialnego. W odniesieniu do tych ostatnich podniesiono zaś, iż odmowa wydania przez organ zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości znajdujących się na terenie miasta Zielona Góra, może nastąpić jedynie w oparciu o ustalenie, iż zamierzony przez wnioskodawcę sposób gospodarowania odpadami jest niezgodny, bądź to z wymaganiami ustawy lub przepisów odrębnych, bądź to z gminnym planem gospodarki odpadami. W każdym przypadku organ musi wskazać na czym polega niezgodność proponowanego sposobu gospodarowania odpadami z ww. aktami prawa powszechnie obowiązującego, takiego elementu zabrakło zaś w wydanej decyzji Prezydenta Miasta Zielona Góra. SKO ustaliło także, iż ani powołane wyżej Zarządzenie Prezydenta Miasta Zielona Góra, ani też Uchwała Rady Miasta nie

zostały ogłoszone w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubuskiego skutkiem czego nie można ich uznać za akty prawa miejscowego, na podstawie których mogą być wydawane decyzje przez Prezydenta Miasta Zielona Góra.

Dowód: k. 743 - 747

W wyniku ponownego rozpoznania sprawy, Prezydent Miasta Zielona Góra decyzją z dnia 14.12.2007 r. (GK.I.7050-7/2/07) ponownie odmówił udzielenia ALBA zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie miasta Zielona Góra. Jako podstawę wydania decyzji odmownej wskazano niespełnienie przez Spółkę przesłanek wymaganych do podjęcia wnioskowanej działalności na terenie miasta Zielona Góra, w tym nie ogłoszenie przez Gminę przetargu na świadczenie usług odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie miasta Zielona Góra, brak odpowiedniego zaplecza technicznego, a ponadto brak zgody Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej na składowanie odpadów w zakładzie zagospodarowania odpadów Racula, wskazane bowiem przez Spółkę obiekty składowania odpadów, w ocenie Prezydenta Miasta Zielona Góra znajdował się zbyt daleko od miejsca ich powstawania. Wg oceny Prezydenta Miasta Zielona Góra przepisy prawa wymagają, aby odpady poddane były odzyskowi lub unieszkodliwianiu w miejscu ich powstania; ponadto ALBA nie wskazała w jaki sposób zamierza wywiązywać się z żądania ograniczania masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji.

Dowód: k. 725 - 727

Od decyzji tej przez ALBA ekoserwis Sp. z o.o. ponownie złożyła odwołanie.

Dowód: k. 718 - 724

Na terenie miasta i gminy wiejskiej Zielona Góra nie znajduje się żadne składowisko odpadów komunalnych i przemysłowych, poza składowiskiem wchodzącym w skład zakładu zagospodarowania odpadów „Racula” administrowanym przez Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Zielonej Górze. W odległości 15 km od Zielonej Góry w Nowym Świecie znajduje się składowisko odpadów prowadzone przez AGMAREX Sp. z o.o. Działalność na terenie składowiska prowadzona jest w oparciu o uzyskane przez Spółkę pozwolenie zintegrowane nr RŚ.II.JDre.6618-04/05 z dnia 07.07.2006 r. oraz ŚR.II.JDre.66-04/07 z dnia 03.04.2007 r. Na dzień 25.02.2008 r. Spółka miała podpisane umowy z dwunastoma podmiotami na odbiór odpadów. Na składowisku brak jest instalacji do fizycznego, chemicznego lub biologicznego przekształcania odpadów. Spółka AGMAREX Sp. z o.o. używa składowiska w oparciu o umowę dzierżawy zawartą w dniu 12.10.2005 r. z BUKOR S.A. na czas określony 25 lat.

Dowód: k. 322 – 365, 833 – 839, 841 – 843,

Dnia 15.11.2006 r. ALBA podpisała z AGMAREX Sp. zo.o. umowę na odbiór odpadów w celu unieszkodliwiania lub odzysku odpadów. Umowa została zawarta na czas nieokreślony. Umowa nie określała minimalnej ani maksymalnej ilości odpadów, jakie dostarczać miała Spółka. W dniu 06.12.2006 r. AGMAREX Sp. z o.o. potwierdziła gotowość do przyjęcia odpadów komunalnych na składowisko odpadów w Zakładzie Utylizacji Odpadów Nowy Świat Gm. Sulechów z terenu miasta Zielona Góra.

Dowód: k. 787, 771 - 773

W odległości 30 km od Zielonej Góry znajduje się składowisko Miejskiego Zakładu Gospodarki Komunalnej Sp. zo.o. w Nowej Soli. Składowisko prowadzone

jest w oparciu o pozwolenie zintegrowane wydane przez Wojewodę Lubuskiego nr ŚR.II.A.JDe.661812/06 z dnia 02.07.2007 r. Spółka przyjmuje odpady od firm które posiadają aktualne umowy w zakresie odbierania odpadów komunalnych. W chwili obecnej MZGK Sp. z o.o. realizuje umowy z trzema podmiotami, w tym ALBA ekoserwis Sp. z o.o. Odpady przyjmowane są przez Spółkę na składowisko po wstępnej segregacji dokonanej przez przedsiębiorców dostarczających odpady.

Dowód: k. 844 – 873, 880 - 881

Na terenie województwa lubuskiego znajduje się obecnie 30 eksploatowanych składowisk w tym 2 w powiecie zielonogórskim.

Na terenie miasta Zielona Góra, odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości Gmina realizuje samodzielnie. Od 1991 r. działalność tą wykonuje przy pomocy Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej, składając odpady na składowisku wchodzącym w skład zakładu zagospodarowania Racula administrowanym przez Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Zielonej Górze.

Dowód: k.77 – 84, 458 – 462

Gmina nie zmieniła swego postępowania w toku sprawy.

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

Gminie Miasto Zielona Góra postawiony został zarzut nadużywania pozycji dominującej na rynku lokalnym organizacji usług wywozu i składowania odpadów komunalnych z terenu miasta Zielona Góra poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji na skutek:

1. narzucania przedsiębiorcy ubiegającemu się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie Gminy Miasto Zielona Góra jako miejsca składowania odpadów wyłącznie składowiska „Racula” przy regionalnym zakładzie zagospodarowania odpadów Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Zielonej Górze,
2. narzucania przedsiębiorcy ubiegającemu się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie Gminy Miasto Zielona Góra konieczności posiadania siedziby na terenie miasta Zielona Góra,
3. odmowy udzielenia ALBA ekoserwis Sp. zo.o. z siedzibą w Radzionkowie zgody na składowanie na terenie gminnego składowiska „Racula” przy regionalnym zakładzie zagospodarowania odpadów Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Zielonej Górze, odpadów komunalnych z terenu miasta Zielona Góra.

By jednak przejść do oceny zasadności postawionego Gminie Miasto Zielona Góra zarzutu, wskazać należy przesłanki uzasadniające rozpoznanie sprawy przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Interes publicznoprawny

Zgodnie z art. 1 ust.1 ustawy o ochronie (...), *ustawa określa warunki rozwoju i ochrony konkurencji oraz zasady podejmowanej w interesie publicznym ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów.* Powyższy zapis przesądza więc o tym, iż wyłączone jest podejmowanie przez organ antymonopolowy działań w celu ochrony interesów indywidualnych. Celem przyjętej w ustawie regulacji jest

zapewnienie rozwoju konkurencji poprzez ochronę przedsiębiorców narażonych na stosowanie praktyk ograniczających konkurencję i ochrona konsumentów. W trakcie postępowania wszczętego na podstawie przepisów ustawy o ochronie (...), Prezes Urzędu jest rzecznikiem interesu publicznego, wydana przez niego decyzja administracyjna rozciąga się nie tylko na strony postępowania, lecz również na inne osoby – fizyczne, prawne, jednostki organizacyjne uczestniczące w rynku. Publicznoprawny charakter ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów powoduje, że jej celem jest służyć interesom publicznym, nie zaś interesowi indywidualnemu. Instrumenty przewidziane w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów Prezes Urzędu może zatem wykorzystać wówczas, gdy w wyniku pewnych ogólnych zjawisk zagrożona jest sama instytucja konkurencji, przy czym zagrożona jest ona w wymiarze naruszenia interesu ogólnospołecznego, tj. gdy skutkiem określonych, sprzecznych z przepisami ustawy działań, dotknięty jest szerszy krąg uczestników rynku (wyroki SA: z dnia 24.01.1991 r. XV Amr 8/90, z dnia 25.05.1994 r. XVII Amr 67/93). Praktyki ograniczające konkurencję, obejmują nie tylko te z nich, które godzą w konkurencję, ale również te, które – podejmowane przez przedsiębiorców posiadających pozycję dominującą, nie godząc wprost w konkurencję, naruszają interesy innych uczestników rynku. Praktyki ograniczające konkurencję mogą mieć bowiem zarówno charakter antykonkurencyjny – kiedy wywierają bezpośredni wpływ na stan lub rozwój konkurencji, a tym samym interesy innych przedsiębiorców oraz eksploatacyjny, kiedy ich celem lub skutkiem jest naruszenie interesów innych uczestników rynku (wyrok SOKiK z dnia 28.11.2008 r. XVII Ama 78/06).

Zarzuty postawiane w niniejszej sprawie Gminie Miasto Zielona Góra dotyczą zasad, na jakich Gmina kształtuje warunki uczestnictwa w rynku organizacji usług wywozu i składowania odpadów komunalnych z terenu miasta Zielona Góra. W ocenie Prezesa Urzędu, praktyki stosowane przez Miasto Zielona Góra mogą ograniczać konkurencję, a tym samym wywierać negatywny wpływ na jej stan na rynku. Stosowany przez Gminę nakaz składowania odpadów komunalnych wyłącznie na składowisku prowadzonym przez Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Zielonej Górze – jednostkę Gminy, posiadania przez przedsiębiorcę ubiegającego się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu miasta Zielona Góra, siedziby na terenie miasta Zielona Góra, czy nie udzielenie zgody na przyjmowanie odpadów komunalnych na gminne składowisko odpadów od ALBA może wywoływać poważne skutki dla szerokiego kręgu uczestników tego rynku, tj. przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie wywozu odpadów oraz ich świadczeniobiorców, których najliczniejszą grupę stanowią konsumenci. Podjęcie działań przez Prezesa Urzędu w niniejszej sprawie jest zatem zgodne z interesem publicznym. *„Celem interwencji Prezesa Urzędu jest przede wszystkim ochrona rynku przed jego dezorganizacją ze strony przedsiębiorców wykorzystujących swą dominującą pozycję, a ochrona interesów indywidualnych konsumentów lub ich grup jest następstwem zakazania przedsiębiorcom niektórych zachowań typowych dla podmiotów dominujących, uznanych przez ustawodawcę jako zagrażające interesowi publicznemu”* Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 27 sierpnia 2003 r. (Sygn. akt I CK 184/03).

Strona postępowania

Postępowanie antymonopolowe toczy się z udziałem osób mających przymiot strony.

Zgodnie z art. 88 ust. 1 ustawy o ochronie (...), *stroną postępowania jest każdy, wobec kogo zostało wszczęte postępowanie w sprawie praktyk ograniczających konkurencję*. Stroną postępowania dotyczącego, zarzutu naruszenia

art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ww. ustawy, mogą być zaś przedsiębiorcy posiadający na rynku właściwym pozycję dominującą.

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

Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, gmina posiada osobowość prawną i działa przez swoje organy (art. 38 kc). Ponadto wedle art. 7 ust. 1 pkt 3 tej ustawy gmina obowiązana jest zaspokajać zbiorowe potrzeby wspólnoty, które obejmują m.in. sprawy usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych. Ponadto art. 3 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości (...) stanowi, iż *utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy*. Organizując zatem wywóz i składowanie odpadów komunalnych Gmina wykonuje zadanie własne, które na mocy art. 9 o samorządzie gminnym uznane zostało za *usługi o charakterze użyteczności publicznej* – z tego zaś względu na podstawie art. 4 pkt 1 Gmina kwalifikowana jest jako przedsiębiorca w rozumieniu ustawy o ochronie (...), tym samym zaś działania Gminy podlegają weryfikacji przez Prezesa Urzędu z punktu widzenia ich wpływu na rozwój konkurencji. W razie zagrożenia czy naruszenia konkurencji Prezes Urzędu zobligowany jest też do podjęcia działań przewidzianych ustawą o ochronie (...). Powyższa teza potwierdzona została w wyroku SOKiK z dnia 28.11.2007 r. (sygn. akt XVII Ama 78/06). W uzasadnieniu wydanego rozstrzygnięcia Sąd stwierdził: *„(...) organizowanie przez Gminę usług związanych z obrotem odpadami komunalnymi mieści się w zakresie definicji określonej w art. 4 pkt 1 lit. a ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, statuuując Gminę jako przedsiębiorcę.”* Tożsame stanowisko wyrażone zostało przez SOKiK m.in. w wyroku z dnia 19.12.2006 r. (sygn. akt XVII Ama 123/05) i z dnia 16.06.2005 r. (sygn. akt XVII Ama 73/03).

W okolicznościach nn. sprawy w celu realizacji obowiązku składowania odpadów Gmina utworzyła specjalną jednostkę organizacyjną w postaci Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej. Zgodnie z powołaną wyżej ustawą o samorządzie gminnym, w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne (art. 9 ust. 1 in principio ustawy o samorządzie gminnym) m.in. w formie zakładów budżetowych (art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30.06.2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249 poz. 2104 z późn. zm.) w zw. z art. 19 i 24 tej ustawy). Utworzone w ten sposób jednostki organizacyjne, nie uzyskują osobowości prawnej, dlatego z prawnego punktu widzenia działania tych jednostek są nadal działaniami Gminy. Z tego też względu, odmowa Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej wydania promesy na przyjmowanie odpadów na składowisko Racula jest jedną z czynności które wespół z pozostałymi zachowaniami Gminy mogą ograniczać rozwój konkurencji na lokalnym rynku.

Rynek właściwy

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

Zgodnie z art.4 pkt 9 ustawy o ochronie (...) przez rynek właściwy rozumie się rynek towarów, które ze względu na ich przeznaczenie, cenę oraz właściwości uznawane są przez ich nabywców za substytuty oraz oferowane są na obszarze, na którym, ze względu na ich rodzaj i właściwości, istnienie barier dostępu do rynku, preferencje konsumentów, znaczące różnice cen i koszty transportu, panują zbliżone warunki konkurencji. Dla określenia rynku właściwego w sprawie niezbędne jest jego oznaczenie w sensie produktowym i geograficznym.

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

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

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

organizowania usług wywozu i składowania odpadów komunalnych z jej terenu - dotyczący wyłącznego uprawnienia do udzielania zezwoleń przedsiębiorcom, wywiera bezpośredni wpływ na rynek współzależny, tj. rynek świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy, mogąc powodować zachwianie konkurencji na tym rynku.

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

Niniejsza sprawa dotyczy wydawania przez Prezydenta Gminy zezwolenia w przedmiocie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu miasta Zielona Góra. Z tego względu rynkiem właściwym **jest rynek organizacji usług wywozu i składowania odpadów komunalnych z terenu miasta Zielona Góra.**

Ustalenie pozycji rynkowej uczestnika na rynku właściwym

Art. 4 pkt 10 ustawy o ochronie (...) definiuje pozycję dominującą jako *pozycję przedsiębiorcy, która umożliwia mu zapobieganie skutecznej konkurencji na rynku właściwym przez stworzenie mu możliwości działania w znacznym zakresie niezależnie od konkurentów, kontrahentów oraz konsumentów; domniemywa się, że przedsiębiorca ma pozycję dominującą, jeżeli jego udział w rynku przekracza 40%.*

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości (...) na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości wymagane jest uzyskanie zezwolenia, którego (w myśl art. 7 ust. 6 ustawy) udziela, w drodze decyzji, wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług. Ponadto, zgodnie z art. 7 ust. 3 tej ustawy wójt, burmistrz lub prezydent miasta określa i podaje do publicznej wiadomości wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług określonych w ust. 1. Z powyższej regulacji wynika zatem, iż Prezydent Gminy Zielona Góra jest jedynym organem uprawnionym do wydawania zezwoleń w przedmiotowym zakresie na terenie miasta Zielona Góra. To z kolei powoduje, iż korzystając z ww. uprawnień, ma on wpływ na strukturę rynku współzależnego, jakim jest rynek świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Skutkiem powyższego Prezydent oddziałuje, na poziom konkurencji na opisanych rynkach. W świetle powyższego stwierdzić należy, że Gminie można przypisać posiadanie monopolu prawnego w zakresie wydawania zezwoleń na odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Wyłącznie bowiem Gminie, zarówno ustawa o utrzymaniu czystości (...) jak i ustawa o samorządzie gminnym (art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym) - przyznają cytowane wyżej uprawnienia władcze na rynku organizacji usług wywozu i składowania odpadów komunalnych. Skutkiem powyższego, pozostali potencjalni uczestnicy lokalnego rynku świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, tj. przedsiębiorcy wywożący odpady - po stronie podażowej rynku i właściciele nieruchomości - po jego stronie popytowej, muszą się podporządkować decyzjom

Gminy. Będąc monopolistą prawnym, Gmina wypełnia zatem przesłanki dominacji rynkowej określone w przywołanym art. 4 pkt 10 ustawy o *ochronie (...)* (tak też: wyrok SOKiK z dnia 28.11.2007 r. XVII Ama 78/06).

Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, iż wykazana została pierwsza z przesłanek praktyki określonej w art. 9 ust. 2 pkt 5 ustawy antymonopolowej.

Nadużycie pozycji dominującej

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

W rozpatrywanej sprawie, istota zarzucanej praktyki sprowadza się do narzucania przez Gminę przedsiębiorcom ubiegającym się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie Gminy warunków w zakresie: zobowiązania przedsiębiorców do tego by odpady z terenu miasta Zielona Góra składowane były wyłącznie na składowisku prowadzonym przez Gminę - Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Zielonej Górze, przedsiębiorcy występujący o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu miasta Zielona Góra posiadali na jego obszarze siedzibę (tak też: wyrok SOKiK z dnia 28.11.2008 r. XVII 78/06). Gmina odmawia ponadto wydania zgody na przyjmowanie odpadów komunalnych z terenu Miasta Zielona Góra na gminne składowisko odpadów komunalnych.

a) Zasady prawne podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie odbierania i składowania odpadów komunalnych

Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o *swobodzie (...)* podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa. Wolność gospodarcza jest nieodłączną cechą gospodarki rynkowej i jednocześnie jedną z ogólnych zasad prawa. Domniemywa się swobodę podejmowania i prowadzenia działalności przez przedsiębiorców, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Zgodnie z art. 22 Konstytucji RP, dopuszczalne jest ograniczenie wolności gospodarczej, jednakże musi być ono uczynione w drodze ustawy i ze względu na ważny interes publiczny.

W rozpatrywanej sprawie mamy do czynienia z działalnością, której podejmowanie z woli ustawodawcy podlega pewnym ograniczeniom. Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy o *utrzymaniu czystości (...)* na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości wymagane jest uzyskanie zezwolenia. Zezwolenia udziela w drodze decyzji wójt, burmistrz lub prezydent właściwy ze względu na miejsce świadczenia usług (art. 7 ust. 6). Ten organ też określa i podaje do publicznej wiadomości wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na świadczenie usług, odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (art. 7 ust. 3a ustawy o *utrzymaniu czystości (...)*) uwzględniając opis wyposażenia technicznego niezbędnego do realizacji zadań, a w

przypadku zezwolenia na odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości – również miejsca odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych wynikające z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, do których odpady mają być przekazywane. Określając te wymagania, Prezydent powinien uczynić to w sposób precyzyjny, zrozumiały, niedyskryminujący, nieograniczający konkurencji oraz nieutrudniający dostępu do rynku przedsiębiorców świadczących usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (*Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30.12.2005 r. w sprawie szczegółowego sposobu określenia wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia*, Dz.U. z 2006 r. Nr 5 poz. 33 z późn. zm.).

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

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

Plan gospodarki odpadami określa bowiem rozmieszczenie istniejących instalacji i urządzeń do odzysku lub unieszkodliwiania odpadów wraz z wykazem podmiotów prowadzących działalność w tym zakresie (art. 14 ust. 2 ustawy o *odpadach*). W planie gospodarki odpadami powinien być wskazany projektowany system gospodarki odpadami, w szczególności gospodarki odpadami komunalnymi i opakowaniowymi, uwzględniając ich zbieranie, transport, odzysk i unieszkodliwianie, ze wskazaniem miejsca unieszkodliwiania odpadów (*Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 kwietnia 2003 r. w sprawie sporządzania planów gospodarki odpadami* Dz.U. Nr 66, poz. 620). Odpady powinny być w pierwszej kolejności poddawane odzyskowi lub unieszkodliwiane w miejscu ich powstawania (art. 9 ustawy). Odpady, które nie mogą być poddane odzyskowi lub unieszkodliwiane w miejscu ich powstawania, powinny być, uwzględniając najlepszą dostępną technikę lub technologię, o której mowa w art. 143 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska* (Dz.U. Nr 62 poz. 627 z późn. zm.), przekazywane do najbliższych położonych miejsc, w których mogą być poddane odzyskowi lub unieszkodliwione. Niesegregowane odpady komunalne, pozostałości z sortowania odpadów komunalnych oraz komunalne osady ściekowe powinny być poddane odzyskowi lub unieszkodliwianiu na obszarze tego województwa, na którym zostały wytworzone, w instalacjach spełniających wymagania najlepszej dostępnej techniki lub technologii, o której mowa w art. 143 ustawy prawo ochrony środowiska, lub w miejscach najbliższych położonych miejsca ich wytworzenia.

b) zachowanie Gminy na rynku organizacji usług wywozu i składowania odpadów komunalnych z terenu miasta Zielona Góra

W rozpatrywanej sprawie uchwałą z dnia 28.02.2006 r. Rada Miasta Zielona Góra uchwaliła Plan gospodarki odpadami dla miasta Zielona Góra. Akt ten

pozwoił na usystematyzowanie posiadanych informacji w zakresie m.in. ilości odpadów, metod zbierania, odzysku i unieszkodliwiania, stanu technicznego i zdolności przerobowych istniejących instalacji do odzysku i unieszkodliwiania odpadów, a także aspektów finansowych związanych z gospodarowaniem odpadami; określenia najważniejszych problemów związanych z gospodarowaniem odpadami; określenie sposobu współpracy różnych instytucji i organizacji w zakresie gospodarki odpadami; dokonanie uzgodnień dotyczących sposobu rozwiązania problemów; podejmowania decyzji co do działań które powinny być podejmowane natychmiast, a także działań które powinny być podjęte w bliższej i dalszej przyszłości itd.

Ponadto Prezydent Miasta Zielona Góra Zarządzeniem z dnia 14.08.2003 r., określił wymagania jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz obszaru na którym usługi te mogą być świadczone. Wg treści § 2 Załącznika do Zarządzenia nr 690/03 Prezydenta Miasta Zielona Góra - *zezwoenie na świadczenie usługi odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości może być wydane tylko dla jednego przedsiębiorcy na obszar całego miasta, w następstwie przeprowadzonego przetargu publicznego; zgodnie z § 3 zarządzenia warunkiem wydania zezwolenia jest kompleksowe zapewnienie świadczenia ciągłości usług na poziomie konkurencyjnym cenowo, wyższym organizacyjnie i technicznie, niż świadczą to statutowo miejskie jednostki organizacyjne lub świadczenie nowych usług nie wykonywanych dotychczas przez te jednostki. Siedzibą przedsiębiorcy ubiegającego się o wydanie zezwolenia winno być miasto Zielona Góra.*

Na gruncie obowiązywania tego aktu, z wnioskiem o udzielenie zezwolenia zwróciła się do Gminy, ALBA, której odmówiono udzielenia zezwolenia. W uzasadnieniu odmowy wydania zezwolenia Prezydent Gminy wskazał, iż udzielenie zezwolenia byłoby sprzeczne z *planem gospodarki odpadami dla miasta Zielona Góra, dopuszcza on bowiem świadczenie usług w zakresie odbioru odpadów od właścicieli nieruchomości na obszarze całego miasta, konkurencyjnych jakościowo i cenowo w stosunku do działalności prowadzonej przez Gminę, ponadto siedzibę przedsiębiorcy ubiegającego się o zezwolenie powinno być miasto Zielona Góra, wyłonienie przedsiębiorcy winno nastąpić w drodze przetargu publicznego.* Dodatkowo wg oceny Prezydenta Spółka nie spełniła wymagań technicznych, które pozwoliłyby jej na wywiązywanie się z obowiązków. Stanowisko takie wyrażone zostało przez Gminę mimo braku jakichkolwiek normatywnych wymagań w tym zakresie oraz nie dokonania faktycznej analizy tzw. „mocy przerobowych” przedsiębiorcy. Ponadto Gmina uznała, iż wymogów planu, nie spełniały także wskazane przez Spółkę miejsca składowania odpadów. Prezydent wskazał również w uzasadnieniu decyzji, iż *Miasto nie widzi potrzeby ogłaszania przetargu publicznego na działalność w zakresie odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, bez podania bliższego uzasadnienia tego stanowiska.* Podobnej treści decyzja wydana została przez Prezydenta Miasta Zielona Góra na skutek ponownego rozpoznania wniosku ALBA – skutkiem uchylecia przez SKO sprawy do ponownego rozpoznania.

Jednostka budżetowa Gminy - Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej, pomimo trzykrotnego zwrócenia się przez przedsiębiorcę z wnioskiem o wydanie promesy na przyjmowanie odpadów komunalnych z miasta Zielona Góra nie ustosunkował się do niego. Zakład wskazał jedynie, iż promesa nie może zostać wydana z uwagi na brak wszczęcia procedury przetargowej na świadczenie usług odbioru odpadów od właścicieli nieruchomości z terenu miasta Zielona Góra.

c) nadużycie przez Gminę Gorzów Wlkp. pozycji dominującej na rynku właściwym określone w art. 9 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

W aspekcie poczynionych wyżej uwag i ustaleń, ważne jest zbadanie, czy narzucając przedsiębiorcy ubiegającemu się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie miasta Zielona Góra:

- wyłącznie składowiska prowadzonego przez Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Zielonej Górze – jednostkę Gminy,
- posiadania siedziby na terenie Miasta Zielona Góra oraz
- odmowa udzielenia ALBA ekoserwis Sp. zo.o. z siedzibą w Radzionkowie zgody na składowanie na terenie gminnego składowiska odpadów gospodarowanego przez Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Zielonej Górze odpadów komunalnych z terenu Miasta Zielona Góra,

Gmina nadużyła posiadanej przez siebie pozycji dominującej na rynku właściwym.

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

Ograniczanie przez Gminę konkurencji w wyniku przyjęcia zasady, iż brak jest podstaw do udzielania zezwolenia na odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości do czasu gdy Gmina jest w stanie samodzielnie działalność tą wykonywać, niewątpliwie tę konstytucyjną zasadę wolności gospodarczej narusza. Brak jest bowiem jakiegokolwiek normatywnej podstawy dla formułowania tezy o uprzywilejowanej sytuacji gminy na rynku organizacji usług wywozu i składowania odpadów komunalnych. W sprawie nn. tymczasem, określając kryteria uzyskania zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości Gmina faktycznie uniemożliwiła przedsiębiorcom podejmowanie działań w tym zakresie gospodarki. Niespełnienie określonych przez Gminę wymagań skutkuje dla przedsiębiorcy niemożnością podjęcia działalności w tym zakresie. Postępując w ten sposób Gmina monopolizuje w sposób bezprawny rynek, chroniąc się przed konkurencją.

Odnosząc się do postępowania Gminy, zważyć należy, iż żaden z obowiązujących aktów prawnych nie wprowadza ograniczenia w postaci obowiązku składowania odpadów na obszarze gminy z której pochodzą. Podobnych założeń nie zawiera, ani ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, ani ustawa o odpadach, ustawa o ochronie środowiska, ani też żaden z aktów wykonawczych wydanych na podstawie i w granicach ustawowych delegacji. Przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku nakazują jedynie, aby organ ustalający wymagania jakie powinien spełnić przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w zakresie miejsca odzysku lub składowania odpadów komunalnych uwzględnił założenia

wojewódzkiego planu gospodarki odpadami (art. 7 ust. 3 a ustawy o *utrzymaniu czystości(...)*). Tym niemniej postanowienia wojewódzkiego planu gospodarki odpadami nie wychodzą poza ustawowo określone zasady. Wbrew stanowisku Gminy stwierdzić należy, iż podobnych ograniczeń nie zawiera sam plan gospodarki odpadami dla Miasta Zielona Góra. W preambule tego aktu zaznaczono ponadto, iż *plany wojewódzkie, powiatowe i gminne są uchwalane jako element programów ochrony środowiska przez odpowiednie organy samorządowe (...). Nie stanowią one jednak aktów prawa miejscowego. (...) Oznacza to, że nie są one dowodem bezpośrednich obowiązków czy praw dla przedsiębiorców czy innych podmiotów będących „na zewnątrz” administracji (nie wywołują bezpośrednich skutków prawnych w sferze ich praw i obowiązków). W zasadzie plany te obowiązują jedynie „wewnątrz” administracji, adresowane są do jej odpowiednich organów. (...)*.

W zakresie miejsca składowania odpadów, ustawa o *odpadach* stanowi, iż *odpady powinny być w pierwszej kolejności poddawane odzyskowi lub unieszkodliwiane w miejscu ich powstawania* (art. 9 ust. 1 ustawy o *odpadach*). Zasada ta nie ma jednak charakteru definitywnego, obligatoryjnego, w sytuacji bowiem gdy odpady, (...) *nie mogą być poddane odzyskowi lub unieszkodliwiane w miejscu ich powstawania, powinny być, uwzględniając najlepszą dostępną technikę lub technologię, o której mowa w art. 143 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska, przekazywane do najbliższej położonych miejsc, w których mogą być poddane odzyskowi lub unieszkodliwione* (ust. 2). W miejskim planie zagospodarowania odpadów obowiązującym dla miasta Zielona Góra **„miejsca najbliższe” oznacza się, jako miejsca położone w promieniu 30 km od miasta Zielona Góra**. Z tego też względu, miarę powyższą przyjąć należy dla ustalenia odległości, jaka nie powinna być przekroczona przez przedsiębiorcę podejmującego się prowadzenia na terenie Gminy działalności w zakresie odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Jak wynika z okoliczności faktycznych sprawy tymczasem, Gmina okoliczności te pominęła i przyjęła stanowisko, iż jedynym spełniającym kryteria normatywne miejscem składowania odpadów jest prowadzone przez nią składowisko Racula. W określonej sytuacji geograficznej, narzucenie przez Gminę warunku składowania odpadów na jej obszarze mogłoby być uzasadnione względami ochrony środowiska, jednakże w nn. sprawie wskazanie innego aniżeli gminne składowiska odpadów komunalnych pochodzących z obszaru miasta Zielona Góra – w szczególności, gdy położone jest ono w odległości 15 km od miasta Zielona Góra nie stoi zdaniem Prezesa Urzędu, w sprzeczności z zasadą bliskości wyrażoną w art. 9 ustawy o *odpadach* i miejskim planie gospodarki odpadami. W ocenie Prezesa Urzędu gdyby ustawodawca chciał odebrać przedsiębiorcy prawo wyboru miejsca składowania odpadów, to musiałoby to wyraźnie unormować w ustawie o *odpadach*, lub innym akcie – czego jednak nie uczynił. Kluczowy dla nn. kwestii art. 9 ust. 2 ustawy o *odpadach* takiego ograniczenia nie zawiera. Tym samym odmienna interpretacja ww. przepisu ustawy o *odpadach* wprowadzona przez Gminę, zdaniem organu antymonopolowego, jest nieuzasadniona. Nie uzasadnia stanowiska Gminy wysuwany argument, iż wywóz przez przedsiębiorców odpadów na inne niż gminne składowisko spowoduje, że Gmina utraci kontrolę nad tym czy odpady są faktycznie składowane w przeznaczonych do tego miejscach, czy też tworzone są tzw. „dzikie składowiska”. Pamiętać bowiem należy, że przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na wywóz odpadów powinien przedstawić zapewnienie przyjęcia odpadów wystawione przez przedsiębiorcę prowadzącego działalność w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych i posiadającego w tym zakresie stosowne zezwolenia. Powyższe na etapie wydawania zezwolenia stanowi wystarczający dowód tego, iż odpady składowane będą przez przedsiębiorcę w miejscu do tego przeznaczonym.

Zachowanie Gminy w sprawie będącej przedmiotem rozpoznania przez Prezesa Urzędu jest tym bardziej naganne, że w istocie rzeczy, to Gmina odmówiła Spółce wydania zgody, promesy na przyjmowanie odpadów na składowisko gminne. Z drugiej zaś strony, propozycja Spółki wywozu odpadów do innych miejsc, potwierdzona zawartymi przez Spółkę umowami z zarządcami składowisk, potraktowana została przez Gminę jako uchybienie, rodzące skutek w postaci odmowy wydania zezwolenia. W ocenie organu antymonopolowego, odmawiając Spółce prawa do wywozu odpadów komunalnych z miasta Zielona Góra na inne, działające zgodnie z przepisami obowiązującego prawa, składowiska, jak i przyjęcia odpadów na własne składowisko Gmina faworyzuje własny zakład budżetowy - Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej, przeciwdziałając tym samym rozwojowi konkurencji w zakresie odbioru odpadów komunalnych na swoim terenie. Gmina nie może odmawiać wydania zgody na odbiór odpadów komunalnych od właściciel nieruchomości z własnego obszaru, powołując się na okoliczność nie ogłoszenia procedury przetargowej na wykonywanie usług odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Po pierwsze bowiem sama promesa ze swej istoty jest jedynie zobowiązaniem do działań, które mogą nastąpić w przyszłości, ale pod warunkiem zawarcia przez przedsiębiorcę odpowiedniej umowy z Gminą. Udzielenie takiej zgody, nie rodzi ani potrzeby ogłoszenia przetargu na odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, ani tym bardziej nie obliuguje Gminy do zawarcia umowy o wykonywanie takich usług. W kontekście wymogów stawianych wykonawcom przystępującym do procedury przetargowej przesłanka miejsca składowania odpadów będzie zapewne jednym z wielu warunków jakie winny się znaleźć w przedstawianej przez przedsiębiorców ofercie. Jeśli Gmina warunek miejsca składowania odpadów uzna za priorytet, winna dać temu wyraz przypisując tej przesłance jedno z naczelných miejsc w zakresie kryterium oceny ofert. Zatem, to właśnie w toku wszczętego postępowania przetargowego Gmina jako zamawiający, powinna wymogowi bliskości składowania odpadów nadać odpowiednią rangę, poprzez przypisanie odpowiednio dużej ilości punktów za spełnienie tego warunku. Po drugie, ogłoszenie procedury przetargowej na świadczenie usług odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości nie jest i nie może być warunkiem wydania opisanej wyżej zgody. „Procedura przetargowa” to jedynie tryb w toku którego dochodzi do zawarcia właściwej umowy.

Nie ulega wątpliwości, iż na mocy przepisów art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o *samorządzie gminnym* Gmina odpowiada za kształt i organizację utrzymania czystości i porządku, a także utrzymanie składowisk odpadów i unieszkodliwianie odpadów komunalnych na swoim terenie, oraz że musi dbać o zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego. W żadnym jednak wypadku Gmina jako organ administracji samorządowej nie powinna podejmować działań zmierzających do „uprzywilejowania” wybranych przedsiębiorców i przedkładania własnych interesów ekonomicznych ponad interesy innych uczestników rynku, jeśli szkodzą one konkurencji. W chwili obecnej z uwagi na stosowane kryteria wydawania zezwoleń na odbiór odpadów komunalnych na terenie miasta Zielona Góra nie działa żaden przedsiębiorca oferujący usługi odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu miasta Zielona Góra. Wskutek działań Gminy żaden przedsiębiorca nie został bowiem dopuszczony do tego rynku. W efekcie powyższego poszkodowany jest także konsument, który płaci za usługę odbioru odpadów i nie ma możliwości wyboru innego usługodawcy, a tym samym wpływu na cenę oferowanej mu usługi. Zatem wskutek nadużywania przez Gminę pozycji dominującej na rynku organizacji usług wywozu i składowania odpadów komunalnych z terenu miasta Zielona Góra została ograniczona konkurencja na rynku świadczenia usług odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu miasta Zielona Góra. Sąd Antymonopolowy w wyroku z dnia 8.11.2000 r. (Sygn. akt XVII Ama 95/99) jednoznacznie stwierdził, iż „na

zmonopolizowanym przez siebie rynku Gmina nie może z jednej strony stwarzać bariery wejścia na ten rynek konkurentów [...], a z drugiej zmuszać konsumentów do korzystania z usług własnej jednostki organizacyjnej, ponieważ stanowi to przejaw praktyki monopolistycznej.”

Zdaniem Prezesa Urzędu nie istnieją prawne, ani jakiegokolwiek inne powody, dla których lokalny rynek usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych nie miałby być rynkiem konkurencyjnym, a działający na nim przedsiębiorcy nie mieliby między sobą konkurować, zarówno ceną, jak i wszelkimi innymi warunkami świadczenia usług. Co prawda, Gmina jest odpowiedzialna za utrzymanie czystości i porządku na swoim terenie, tym niemniej, zgodnie z analizą przepisów dotyczących podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej, a także postanowieniem art. 9 ustawy *o odpadach*, nie powinno to się odbywać ze szkodą dla warunków efektywnej konkurencji. Należy wyraźnie zaznaczyć, iż w świetle przepisów ustaw *o utrzymaniu czystości [...]* i *o odpadach*, Prezes Urzędu nie kwestionuje prawa Gminy do oceny wniosków o zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości pod kątem zagrożeń dla środowiska naturalnego, jednak organ antymonopolowy stwierdza, iż Gmina nie ma prawa narzucać przedsiębiorcy miejsca składowania odpadów w sytuacji, gdy na obszarze województwa znajdują się także inne legalnie funkcjonujące składowiska odpadów, do których może mieć zastosowanie przepis art. 9 ust. 2 ustawy *o odpadach* (tak też: wyrok SOKiK z dnia 28.11.2008 r. XVII 78/06).

W tym miejscu Prezes Urzędu, zwraca również uwagę, iż argumentacja Gminy co do zasadności nakładania na przedsiębiorców obowiązku składowania odpadów na jej obszarze, przeczy obserwowane od kilkunastu lat zjawisko. Polega ono na zawiązywaniu międzygminnych porozumień istotą których jest stworzenie takiego systemu składowania odpadów, by tylko na terenie jednej z gmin zlokalizowane było składowisko odpadów, natomiast uczestniczące w porozumieniu gminy wspólnie partycypowałyby w kosztach jego obsługi i utrzymania.

Mając na uwadze powyższe Prezes Urzędu uznał, iż odmawiając wydania zezwolenia w opisaney wyżej sytuacji Gmina tworzy bariery dla rozwoju nieskrępowanej konkurencji, zarówno pomiędzy przedsiębiorcami świadczącymi usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, jak również na rynku składowania odpadów (tj. pomiędzy przedsiębiorcami prowadzącymi składowiska), co odbywa się ze szkodą dla końcowych nabywców tych usług. Zachowanie Gminy jest sprzeczne z zasadami podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej określonymi w art. 6 ust. 1 ustawy *o swobodzie działalności gospodarczej*. Wskutek takich działań, jak m.in. te podejmowane przez Gminę mechanizmy rynkowe nie mogą funkcjonować w sposób prawidłowy, wyraźne dążenie Gminy do niedopuszczenia do „otwarcia” rynku odbioru odpadów komunalnych powoduje, iż obecnie na tym rynku brak jest nacisków na to, aby oferować niższe ceny lub korzystniejsze warunki świadczonych usług. Poszukiwanie tańszych warunków świadczenia usług jest wynikiem działania konkurencji cenowej, prowadzi do zwiększenia efektywności ekonomicznej, a w konsekwencji samym stwarza możliwość oferowania końcowym odbiorcom usług po niższych cenach. Takie zachowanie przedsiębiorców jest jak najbardziej oczekiwane i świadczy o działaniu rzeczywistej konkurencji, a jednocześnie jest sposobem budowania przez przedsiębiorców legalnymi środkami przewagi konkurencyjnej nad rywalami. Mechanizm ten i wskazane wyżej korzyści nie mogą jednak skutecznie ujawnić się na rynku zielonogórskim z powodów, które zostały wykazane wyżej.

W ocenie Prezesa Urzędu, narzucenie przedsiębiorcy ubiegającemu się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie Zielonej Góry składowiska w Zielonej Górze jako wyłącznego miejsca składowania tych odpadów, jest przejawem nadużycia przez Gminę pozycji dominującej na rynku właściwym, które

przeciwdziała ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji na lokalnym rynku świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Działanie takie nie mieści się w granicach określonych w ustawie o *utrzymaniu czystości (...)* oraz w ustawie o *odpadach*. Z ustaw tych nie wynika bowiem, aby Gmina realizując swoje zadania w zakresie administracji publicznej posiadała jakiegokolwiek uprawnienia do ograniczania konkurencji na wskazanym wyżej rynku.

Tożsamej kwalifikacji dokonać należy odnośnie stawianego przez Gminę przedsiębiorcom wymogu **posiadania siedziby w Zielonej Górze** – jako warunku uzyskania zezwolenia na odbiór odpadów komunalnych. Zgodnie z kodeksem cywilnym *jeżeli ustawa lub oparty na niej statut nie stanowi inaczej, siedzibą osoby prawnej jest miejscowość, w której ma siedzibę jej organ zarządzający* (art. 41 kc). W przypadku osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą siedzibą będzie miejsce zamieszkania takiego przedsiębiorcy, jeśli natomiast wykonuje on działalność poza miejscem zamieszkania - adres głównego miejsca wykonywania działalności (art. 25 kc oraz art. 27 ust. 2 pkt 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej). Jak wskazano już wyżej prowadzenie działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej jest wolne, a jej ograniczenie jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny (art. 22 Konstytucji). Ponadto zgodnie z brzmieniem art. 6 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej *podjęcie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa. Organ administracji publicznej nie może żądać ani uzależnić swojej decyzji w sprawie podjęcia, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej przez zainteresowaną osobę od spełnienia przez nią dodatkowych warunków, w szczególności przedłożenia dokumentów lub ujawnienia danych, nieprzewidzianych przepisami prawa*. W rozpatrywanym zakresie brak jest przepisów, które by takie ograniczenie wprowadzały. Wykonywanie działalności odbioru stałych odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości w Zielonej Górze podjąć się może zatem każdy przedsiębiorca (spełniający pozostałe wymagania) – niezależnie od tego gdzie, ma swoją siedzibę. Co do zasady zresztą siedziba przedsiębiorstwa nie przesądza o miejscu i terytorialnym zakresie prowadzenia działalności. Na powyższe wpływ mają tylko czynniki ekonomiczne, związane z rentownością przedsięwzięć gospodarczych, jego opłacalnością. Konsekwencją tej zasady jest funkcjonowanie na rynku podmiotów prowadzących nie tylko działalność o zasięgu lokalnym, ale równie regionalnym, krajowym czy w końcu międzynarodowym. Oczywiście konsekwencją rozwoju przedsiębiorstwa jest potrzeba stworzenia stosownej struktury organizacyjnej, nie ma to jednak wpływu na siedzibę przedsiębiorcy.

Formułując wskazany wyżej wymóg uzyskania zezwolenia na odbiór odpadów w Zielonej Górze, tworzy się kolejną bezprawną barierę dostępu do rynku. Nie ma przeszkód prawnych i faktycznych, aby działalność odbioru odpadów wykonywana być mogła przez podmiot nie mający siedziby w Zielonej Górze, jeśli tylko jest on w stanie wywiązać się z przyjętego na siebie obowiązku odbioru odpadów. W sformułowaniu przez Gminę kryterium, również dopatrzeć się można próby faworyzowania własnego podmiotu, poprzez istotne ograniczenie możliwości rozwoju rynku. Skutkiem czego nastąpić mogą opisane wyżej skutki zmniejszenia efektywności ekonomicznej, co odbywa się z pokrzywdzeniem usługobiorców – mieszkańców Gminy. Zgodnie z § 2 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Środowiska *w sprawie szczegółowego sposobu określania wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia, warunki uzyskania przedmiotowego zezwolenia należy określić w sposób precyzyjny, zrozumiały, niedyskryminujący, nieograniczający konkurencji oraz nieutrudniający dostępu do rynku przedsiębiorców świadczących usługi w zakresie odbierania odpadów*

komunalnych od właścicieli nieruchomości. Określenie w załączniku do Zarządzenia Nr 690/03 Prezydenta Miasta Zielona Góra z dnia 28.02.2006 r., iż „Siedzibą przedsiębiorcy ubiegającego się o wydanie zezwolenia winno być miasto Zielona Góra (§ 3 ust. 2) jest naruszeniem zasady wolności gospodarczej. Prezes Urzędu w pełni podziela wyrażone w wyroku z dnia 28.11.2008 r. stanowisko SOKiK, że określane w podobny sposób warunki uzyskania zezwolenia w sposób „automatyczny eliminują z rynku tych przedsiębiorców”, którzy im nie sprostają.

Reasumując - działanie uczestnika polegające na narzucaniu przedsiębiorcom ubiegającym się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie Zielonej Góry jako miejsca składowania odpadów wyłącznie składowiska należącego do Gminy, zobowiązywanie ich do posiadania siedziby na terenie miasta Zielona Góra, jak również odmawianie wydania promesy na przyjmowanie odpadów na składowisko Racula jest niezgodnie z ustawą o ochronie (...). Zachowując się w powyżej wskazany sposób, Gmina ogranicza możliwość podjęcia działalności gospodarczej opartej na zasadach nieskrępowanej konkurencji, tworząc bezprawne bariery wejścia na rynek. Działania Gminy nie usprawiedliwia przepis art. 16 czy 163 lub 164 Konstytucji. Z norm tych nie płyną bowiem dla Gminy uprawnienia do wyłączenia przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, wszelkie bowiem obowiązki jakie spoczywają na gminie wykonywane muszą być przez nią w granicach i na podstawie obowiązującego prawa. Ustawodawca definiując w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów pojęcie przedsiębiorcy, stworzył na użytek ustawy własną jego definicję, nie poprzestając na odwołaniu się do definicji zawartej w ustawie o swobodzie (...). W definicji tej – na co wskazano na początku nn. uzasadnienia – za przedsiębiorcę uznano również podmiot organizujący lub świadczący usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o działalności gospodarczej. Do strony nie znajdzie w nn. sprawie zastosowania przepis art. 3 ustawy o ochronie (...) brak jest bowiem przepisów ustawowych, które ograniczałyby stosowanie ustawy o ochronie (...) do gmin działających na rynku organizacji usług wywozu i składowania odpadów komunalnych. Takich uprawnień nie daje Gminie z pewnością art. 16 a ustawy o odpadach.

W tym miejscu zauważyć należy także, iż postępowanie wszczęte przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów nie ma na celu badania legalności wydanych przez organy samorządowe aktów w trybie administracyjnym, ale zgodnie z określonym w art. 1 ustawy o ochronie (...) celem, służyć ma warunkom rozwoju i ochrony konkurencji. W tym też aspekcie, dla obrony stanowiska Gminy nie jest wystarczające powołanie się na okoliczność, iż polityka Gminy w zakresie organizacji usług wywozu i składowania odpadów komunalnych od długiego już czasu organizowana jest przy użyciu „własnych sił”, czy, że niweluje to wydatki gminy na ochronę środowiska poprzez ograniczenie tzw. „dzikich wysypisk”. Gmina nie może bowiem zakładać takiego nagannego postępowania przedsiębiorców którym ewentualnie zleciłaby usługi odbioru odpadów.

Biorąc pod uwagę wyżej wymienione okoliczności, należy uznać, iż **została spełniona druga przesłanka wymieniona w art. 9 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie (...)**, tj. nadużywanie pozycji dominującej, mające na celu przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji. Wyżej wykazano, iż przekonanie Gminy, że przepisy w zakresie gospodarki odpadami dają jej prawo do zawężenia liczby podmiotów prowadzących działalność w zakresie odbioru, odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych tylko do własnych jednostek organizacyjnych jest nieuzasadnione i nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach prawnych. Działania Gminy zagrażają chronionej prawem efektywnej konkurencji na rynku świadczenia usług w zakresie odbierania

odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Odmawiając wydania zezwolenia na odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z powodu wskazanych wyżej przyczyn, Gmina stworzyła bariery dla rozwoju nieskrępowanej konkurencji zarówno pomiędzy przedsiębiorcami świadczącymi usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, jak również na rynku składowania odpadów. Postępując w ten sposób Gmina w sposób oczywisty faworyzuje samodzielnie prowadzona działalność, która skutkiem braku rozwoju konkurencji wolna jest od nacisków na to, aby oferować niższe ceny i korzystniejsze warunki świadczenia usług (tak też: wyrok SOKiK z dnia 28.11.2008 r. XVII 78/06).

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

Kara pieniężna

Zgodnie z art. 106 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie (...) *Prezes Urzędu może nałożyć na przedsiębiorcę, w drodze decyzji, karę pieniężną w wysokości nie większej niż 10 % przychodu osiągniętego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary, jeżeli przedsiębiorca ten, choćby nieumyślnie dopuścił się stosowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów w rozumieniu art. 24.*

Z treści ww. przepisu wynika, iż kara ma charakter fakultatywny, a w związku z tym Prezes Urzędu w ramach uznania administracyjnego decyduje czy zasadne jest w danej sprawie nałożenie kary i w jakiej wysokości. Ustawa nie zawiera katalogu przesłanek, od których uzależniona jest decyzja o nałożeniu kary. W art. 111 ustawy o ochronie (...) wskazuje się jedynie, iż ustalając wysokość kary Prezes Urzędu winien wziąć pod uwagę okres, stopień oraz okoliczności naruszenia przepisów ustawy, a także uprzednie naruszenie przepisów ustawy.

Na ustalenie wysokości kary w sprawie nn. wpłynęła ocena całokształtu okoliczności sprawy dokonana w świetle art.111 ustawy o ochronie (...).

Za okoliczność obciążającą Gminę uznano zarówno charakter stosowanych przez nią praktyk, jak i ich skutki. Gmina Miasto Zielona Góra wykorzystując fakt bycia monopolistą prawnym w zakresie ustalania warunków wydawania zezwoleń na odbiór odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, w taki sposób ukształtowała stawiane przedsiębiorcom wymagania, iż faktycznie niemożliwym stało się sprostanie im przez kogokolwiek, poza zakładem budżetowym Gminy. Z jednej strony Gmina zobligowała przedsiębiorców do uzyskania zezwolenia na składowanie odpadów komunalnych pochodzących z jej obszaru na składowisku Racula - wskazując, iż jest to jedyne miejsce składowania odpadów, które spełnia wymagania gminnego planu gospodarki odpadami (co nie było zgodne z treścią tego aktu); z drugiej zaś strony, odmawiała przedsiębiorcom wyrażenie zgody (poprzez zakład budżetowy), czy wydania promesy na przyjmowanie odpadów na to składowisko, wskazując, iż takie działanie będzie możliwe dopiero po wszczęciu przez Gminę procedury przetargowej związanej z wyłonieniem odbiorcy odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. W ocenie Prezesa Urzędu postawienie przedsiębiorcom pragnącym podjąć działalność w zakresie odbioru odpadów komunalnych powyższych warunków, faktycznie spowodowało iż rynek odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu miasta Zielonej Góry został zamknięty. Gmina stworzyła takie bariery dostępu do tego rynku, że żaden z przedsiębiorców prywatnych nie może wykonywać na nim działalności, nie jest bowiem w stanie spełnić postawionych kryteriów. Warunkiem koniecznym dla podjęcia działalności odbioru odpadów, określonym przepisami prawa, jest posiadanie zezwolenia na odbiór odpadów komunalnych. Jego uzyskanie nie jest zaś możliwe gdyż warunki określone przez Gminę nie mają charakteru przesłanek obiektywnych, zależnych od przedsiębiorców, ich spełnienie uzależnione jest od woli Gminy. Gmina Miasto Zielona Góra przeciwdziała zatem ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji. Niewątpliwie

działania Gminy mają na celu ochronę jej własnych interesów. Naruszenie przez Gminę konkurencji w zarzucanym jej zakresie jest zatem poważne.

Nadto wg Prezesa Urzędu przy ocenie stopnia naruszeń, nie można mówić jedynie o lokalnym wymiarze praktyk Gminy. Dla rynku organizacji usług wywozu i składowania odpadów komunalnych, i współzależnego od niego rynku odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości nie ma bowiem rynku ani krajowego, ani lokalnego. Przedmiotowe rynki z uwagi na ich specyfikę związaną z tzw. monopolem prawnym gmin na rynku organizacji usług wywozu i składowania odpadów komunalnych zawsze mają wymiar ograniczony terytorialnie do obszaru danej gminy. Nie oznacza to jednak, że naruszając konkurencję na takim rynku geograficznym Gmina Miasto Zielona Góra w mniejszym stopniu wykracza przeciwko zasadom efektywnej konkurencji.

Na wymiar kary nałożonej na Gminę miał również fakt, iż stosowana przez Gminę praktyka miała charakter długotrwały. Gmina już w 2003 r. określiła kwestionowane przez Prezesa Urzędu zasady wydawania zezwoleń na odbiór odpadów komunalnych i stosowała je. W dniu 14.08.2003 r. wydane zostało Zarządzenie Prezydent Miasta Zielona Góra *określające wymagania jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz obszaru na którym usługi te mogą być świadczone*. Gmina nie zmieniła swojej praktyki i stanowiska w sprawie również w toku wszczętego przeciwko niej postępowania.

Nadto jako okoliczność łagodzącą Prezes Urzędu uznał fakt, iż Gmina jest wspólnotą samorządową, którą tworzą jej mieszkańcy. Skutkiem powyższego, ciężar wymierzonej przeciwko Gminie Miasto Zielona Góra kary dotknie członków tej wspólnoty. Tymczasem bezpośrednio zachowanie mieszkańców Gminy Miasto Zielona Góra nie miało wpływu na ustalone przez organy Gminy zasady postępowania na rynku organizacji usług wywozu i składowania odpadów komunalnych. Innym elementem wpływającym na złagodzenie przez Prezesa Urzędu kary jest fakt, iż postępowanie przeciwko Gminie Miasto Zielona Góra w przedmiotowym zakresie prowadzone jest po raz pierwszy.

Mając na uwadze wskazane wyżej okoliczności, jak również fakt, iż kara winna być orzekana na poziomie wystarczającym do osiągnięcia zamierzonego celu i odczuwalna dla przedsiębiorcy, Prezes Urzędu postanowił nałożyć na Gminę Miasto Zielona Góra karę w wysokości 95.295 zł (słownie: dziewięćdziesiąt pięć tysięcy dwieście dziewięćdziesiąt pięć złotych), co odpowiada ok. 0,2 % kary maksymalnej. W opinii Prezesa Urzędu powyższa kara spełnia zarówno funkcję prewencyjną, jak i represyjną. Wymierzona bowiem została w odczuwalnej dla Gminy wysokości, co tym samym winno skłonić Gminę do zaniechania podobnych zachowań w przyszłości, również w innych dziedzinach prowadzonej przez nią działalności.

Zgodnie z art. 112 ust. 3 ustawy o ochronie (...) karę pieniężną należy uiścić w terminie 14 dni od dnia uprawomocnienia się niniejszej decyzji na konto Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów Warszawa: **NBP O/O Warszawa 51101010100078782231000000**.

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

Z up. Prezesa UOKIK
Dyrektor Delegatury we Wrocławiu
Zbigniew Jurczyk

Otrzymują:

1/ Gmina Miasto Zielona Góra, ul. Podgórna 22, 65 – 424 Zielona Góra