



**PREZES**  
**URZĘDU OCHRONY**  
**KONKURENCJI I KONSUMENTÓW**  
**DELEGATURA UOKiK W POZNANIU**

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

Poznań, 15 czerwca 2011 r.

RPZ 411/1/11/DW

**DECYZJA Nr RPZ 7/2011**

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

- w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

**uznaje się za praktykę ograniczającą konkurencję**, określoną w art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, nadużywanie przez Gminę Jarocin pozycji dominującej na lokalnym rynku organizowania usług odbierania i składowania odpadów komunalnych obejmującym teren tej gminy, poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania i rozwoju konkurencji na lokalnym rynku świadczenia usług odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, przez uzależnianie udzielenia zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i prowadzenia ww. działalności od:

1. posiadania na terenie gminy Jarocin punktu gromadzenia odpadów problemowych (zdefiniowanych w § 2 pkt 9 uchwały Rady Miejskiej w Jarocinie nr XLI/691/2006) lub wykonywaniu takiej usługi przez innego przedsiębiorcę,
2. kierowania zebranych odpadów komunalnych wyłącznie do instalacji znajdujących się na terenie Porozumienia Międzygminnego, zawartego w dniu 7.10.2008 r.

**i nakazuje się zaniechanie jej stosowania**

**II.** Na podstawie art. 106 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, w związku z naruszeniem art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ww. ustawy, nakłada się na Gminę Jarocin karę pieniężną w wysokości **10.161,00 zł** (słownie: dziesięć tysięcy sto sześćdziesiąt jeden złotych) płatną do budżetu państwa.

## UZASADNIENIE

W dniu 30 lipca 2010 r. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: „Prezes Urzędu”) wszczął postępowanie wyjaśniające w sprawie wstępnego zbadania, czy działania Miasta Jarocin na rynku organizowania usług odbierania i składowania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości są zgodne z przepisami ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (sygn. akt RPZ-400/34/10/DW). Postępowanie zostało wszczęte w związku z wpływem do Delegatury UOKiK w Poznaniu zawiadomienia przedsiębiorcy ubiegającego się bezskutecznie o uzyskanie zezwolenia Burmistrza Miasta Jarocin na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

W związku z faktem, iż w ocenie Prezesa Urzędu materiał zebrany w toku postępowania wyjaśniającego uzasadniał podejrzenie naruszenie przez Gminę Jarocin przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (dalej: „u.o.k.k.”), postanowieniem z dnia 9 lutego 2011 r. Prezes Urzędu wszczął przeciwko Gminie Jarocin postępowanie antymonopolowe w związku z podejrzeniem nadużywania pozycji dominującej na lokalnym rynku organizowania usług odbierania i składowania odpadów komunalnych obejmującym teren tej Gminy, poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania i rozwoju konkurencji na lokalnym rynku świadczenia usług odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, przez uzależnianie udzielenia zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości od:

1. posiadania punktu gromadzenia odpadów problemowych lub wykonywaniu takiej usługi przez innego przedsiębiorcę,
2. kierowania zebranych odpadów komunalnych wyłącznie do instalacji znajdujących się na terenie Porozumienia Międzygminnego,

co stanowi naruszenie art. 9 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (sygn. akt: RPZ-411/1/11/DW). Równocześnie postanowieniem z tego samego dnia zaliczono w poczet materiałów postępowania antymonopolowego całość materiałów zebranych w toku postępowania wyjaśniającego RPZ-400/34/10/DW, poprzedzającego wszczęcie postępowania antymonopolowego.

Pismem z dnia 14 lutego 2011 r. Gmina Jarocin została poinformowana o wszczęciu postępowania antymonopolowego oraz o prawie do ustosunkowania się do przedstawionych zarzutów..

Pismem z dnia 16 maja 2011 r. Prezes Urzędu zawiadomił stronę o zakończeniu zbierania materiału dowodowego oraz o przysługującym stronie prawie zapoznania się z całością zebranego w sprawie materiału oraz prawie złożenia dodatkowych wyjaśnień. W dniu 24 maja 2011 r. pełnomocnik Gminy Jarocin zapoznał się z zebrany w sprawie materiałem dowodowym.

Pismem z dnia 26 maja 2011 r. Gmina Jarocin zajęła stanowisko w sprawie i podniosła, iż w jej ocenie przyjęta przez Gminę definicja odpadów problemowych mieści się w ramach nakreślonych przez art. 4 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, a tym samym uprawnione było odwołanie się do tej definicji przy określaniu wymagań jakie winni spełnić przedsiębiorcy ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Ponadto Gmina Jarocin podniosła, iż ograniczającym konkurencję byłoby wskazanie jednego miejsca

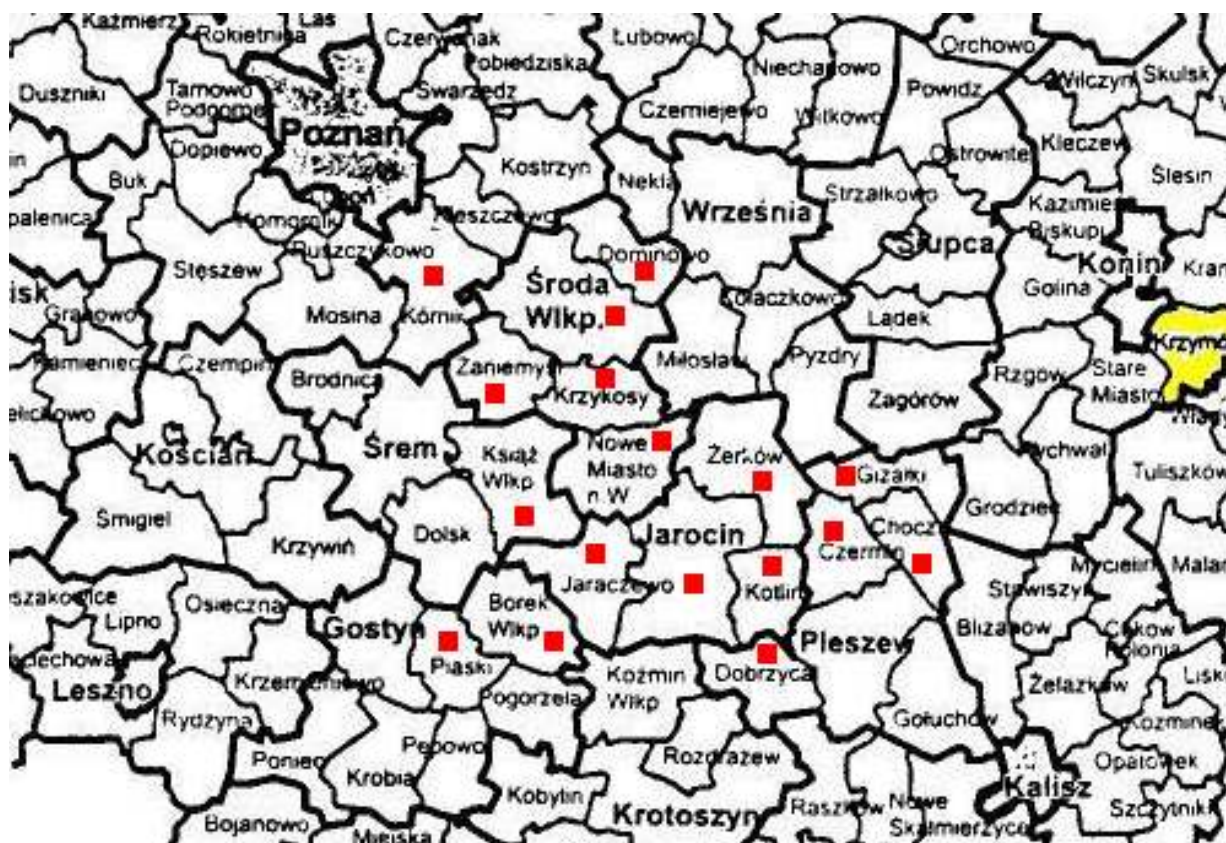
unieszkodliwiania odpadów, natomiast gmina wskazała jako właściwe składowiska znajdujące się na terenie Porozumienia Międzygminnego, nie ograniczając tym samym wyboru tylko do jednego składowiska.

### W toku postępowania Prezes Urzędu ustalił następujący stan faktyczny:

W dniu 7.10.2008 r. zostało zawarte „Porozumienie Międzygminne w sprawie powierzenia Gminie Jarocin przygotowania i wykonania zadania p.n. <<Zorganizowanie i nadzór nad funkcjonowaniem systemu gospodarki odpadami i osadami ściekowymi dla gmin objętych Porozumieniem wraz z budową Zakładu Zagospodarowania Odpadów Jarocin z siedzibą w Witaszyczkach z ewentualnymi punktami przeładunkowymi>>” (Dziennik Urzędowy Województwa Wielkopolskiego z 27.10.2008 r. Nr 178, poz. 2982)

Porozumienie Międzygminne zostało zawarte pomiędzy 17 następującymi gminami: Jarocin, Jaraczewo, Kotlin, Nowe Miasto nad Wartą, Żerków, Krzykosy, Czermin, Gizaki, Dobrzyca, Chocz, Borek Wielkopolski, Zaniemyśl, Książ Wielkopolski, Środa Wielkopolska, Piaski, Dominowo, Kórnik. Przedmiotem porozumienia jest przede wszystkim stworzenie wspólnego systemu gospodarki odpadami oraz przygotowanie i przeprowadzenie realizacji inwestycji polegającej na budowie Zakładu Zagospodarowania Odpadów Jarocin w Witaszyczkach.

*(akta postępowania wyjaśniającego k. 141-142)*



Kwadratem oznaczono gminy wchodzące w skład Porozumienia Międzygminnego zawartego w dniu 7.10.2008 r.

W dniu 25 września 2009 r. Rada Miejska w Jarocinie przyjęła uchwałę nr XLVII/456/2009 „w sprawie wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o zezwolenie na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości oraz na opróżniania zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych na terenie Gminy Jarocin należącej do Porozumienia Międzygminnego w Jarocinie zawartego w dniu 07 października 2008r.” (dalej: „uchwała w sprawie wymagań”).

Zgodnie z § 1 pkt 2d uchwały w sprawie wymagań, przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie Gminy Jarocin winien podać we wniosku „informację o posiadaniu punktu gromadzenia odpadów problemowych (lokalizacja, dni i godziny otwarcia oraz wykaz przyjmowanych odpadów problemowych), lub o wykonywaniu takiej usługi poprzez innego przedsiębiorcę posiadającego stosowne zezwolenia.”

Zgodnie natomiast z § 6 pkt 3 uchwały w sprawie wymagań: „odpady zebrane na terenie Porozumienia Międzygminnego powinny być kierowane do instalacji znajdujących się w jego obrębie, a docelowo do Zakładu Zagospodarowania Odpadów w Witaszyczkach.”

Jak wynika z uzasadnienia ww. uchwały, wymogi związane z prowadzeniem punktu odpadów problemowych na terenie gminy Jarocin oraz unieszkodliwianiem odpadów wyłącznie na terenie Porozumienia Międzygminnego Rada Gminy Jarocin wprowadziła, gdyż w ten sposób zamierzała wywiązać się z ustawowego obowiązku zapewnienia systemu selektywnej zbiórki odpadów, do którego wprowadzenia gmina jest zobowiązana na podstawie art. 16a ust. 2 ustawy z dnia 27.04.2001 r. o odpadach (tekst jedn.: Dz.U. 2010, Nr 185, poz. 1243 ze zm.).

*(akta postępowania wyjaśniającego k. 14-16)*

Definicję odpadów problemowych zawiera uchwała Rady Miejskiej w Jarocinie z dnia 30 czerwca 2006 r. nr XLI/691/2006 w sprawie wprowadzenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy. Zgodnie z § 2 pkt 9 ww. uchwały (w brzmieniu nadanym uchwałą Rady Miejskiej w Jarocinie z dnia 27 listopada 2008 r. w sprawie zmian w Regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Jarocin nr XXXVIII/343/2008), przez odpady problemowe należy rozumieć „odpady wytworzone w gospodarstwie domowym, pochodzące ze strumienia odpadów komunalnych, które ze względu na swoje rozmiary, masę i charakterystykę nie mogą być umieszczone w typowych pojemnikach przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych np. odpady wielkogabarytowe, elektryczne i elektroniczne, gruz budowlany, odpady niebezpieczne itp.”

Zgodnie natomiast z § 17 ust. 8b Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Jarocin: „Przedsiębiorca posiadający zezwolenie na odbieranie odpadów od właścicieli nieruchomości jest zobowiązany posiadać na terenie Gminy Jarocin minimum jeden punkt zbiórki odpadów problemowych, który powinien być czynny 5 dni w tygodniu przez 8h (dopuszcza się wykonanie takiej usługi poprzez innego przedsiębiorcę posiadającego stosowne zezwolenia).”

*(akta postępowania wyjaśniającego k. 17-30)*

Gmina Jarocin nie prowadzi bezpośrednio działalności na terenie gminy w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Gmina Jarocin jest jednakże właścicielem spółek („Zakład Gospodarki Odpadami” Sp. z o.o. w Jarocinie, „Jarocińskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego” Sp. z o.o. w Jarocinie, „Jarociński Fundusz Poręczeń Kredytowych” Sp. z o.o. w Jarocinie), które posiadają udziały w „ZGO-NOVA” Sp. z o.o., której przedmiotem działalności jest odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

Na terenie Gminy Jarocin znajduje się składowisko odpadów w Witaszyczkach. Właścicielem składowiska jest „Zakład Gospodarki Odpadami” Sp. z o.o. w Jarocinie, należąca w całości do Gminy Jarocin. Ponadto na terenie gminy działa Międzygminna Kompostownia Osadów Ściekowych w Cielczy, której właścicielem jest Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Jarocinie, należąca w całości do Gminy Jarocin.

*(akta postępowania wyjaśniającego k. 31-33)*

Składowisko w Witaszyczkach prowadzi punkt odbioru odpadów problemowych i przyjmuje następujące odpady: opakowania z papieru i tektury, opakowania z tworzyw sztucznych, opakowania szklane, szkło płaskie, gruz, odpady zielone, zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny, świetlówki, zużyte baterie i akumulatory, odpady wielkogabarytowe, opony, zużyte oleje, zużyte filtry, opakowania po farbach, opakowania po substancjach niebezpiecznych, przeterminowane leki.

*(akta postępowania wyjaśniającego k. 147)*

Na terenie Porozumienia Międzygminnego znajdują się następujące składowiska:

1. składowiska objęte decyzją pozwolenia zintegrowanego - Jarocin, Piaski, Środa Wielkopolska,
2. składowiska nie objęte decyzją pozwolenia zintegrowanego przeznaczone do zamknięcia do 2012 r. - Borek Wielkopolski, Czermin, Gizalki, Kotlin, Jaraczewo, Żerków,
3. instalacje odzysku odpadów - „Zakłady Papiernicze EKO-PAPIER” Sp. z o.o. w Olszewie, Międzygminna Kompostownia Osadów Ściekowych w Cielczy, sortownia odpadów w Pławce, sortownia odpadów w Witaszyczkach, plac magazynowania i przerobu surowców i odpadów w Witaszyczkach, punkt zbiórki odpadów problemowych w Witaszyczkach.

*(akta postępowania wyjaśniającego k. 147-148)*

Zgodnie z Planem Gospodarki Odpadami dla Województwa Wielkopolskiego na lata 2008-2011 z perspektywą na lata 2012-2019, stanowiącym aktualizację planu z 2003 r., proponowany system gospodarki odpadami w województwie opierać się będzie na 12 zakładach zagospodarowania odpadów, z czego jeden ma powstać w Jarocinie. Według stanu na dzień 31.12.2007 r. na terenie województwa wielkopolskiego funkcjonowało 100 składowisk spełniających minimalne wymagania formalne, a więc posiadające następujące decyzje:

1. decyzja lokalizacyjna,
2. pozwolenie na budowę,
3. decyzja zatwierdzająca instrukcję eksploatacji,

4. pozwolenie na użytkowanie,
5. zezwolenie na odzysk lub unieszkodliwianie,
6. przegląd ekologiczny,
7. pozwolenie zintegrowane,
8. zgoda na zamknięcie.

Pozostałe składowiska znajdujące się na terenie województwa wielkopolskiego należą do następujących klas

- Klasa B – zamknięte składowiska odpadów spełniające minimalne wymagania formalne, na których prowadzona jest rekultywacja,
- Klasa E – obiekt niespełniający minimalnych wymagań formalnych, w trakcie eksploatacji (deponowania odpadów)
- Klasa F – obiekt niespełniający minimalnych wymagań formalnych, w trakcie rekultywacji
- Klasa G – obiekt niespełniający minimalnych wymagań formalnych, zrehabilitowany.

Składowiska znajdujące się na terenie gmin należących do Porozumienia Międzygminnego należą przede wszystkim do kategorii składowisk odpadów innych niż niebezpieczne i obojętne, na których składowane są odpady komunalne, które spełniają minimalne kryteria formalne. Oprócz ww. składowisk na terenie Porozumienia Międzygminnego funkcjonują składowiska, które nie spełniają minimalnych wymagań formalnych, w tym składowiska nie objęte decyzją pozwolenia zintegrowanego, przeznaczone do zamknięcia (Borek Wielkopolski, Czermin, Gizalki, Kotlin, Jaraczewo, Żerków). Równocześnie w bezpośrednim sąsiedztwie gmin należących do Porozumienia Międzygminnego, lecz poza jego obszarem, znajdują się składowiska spełniające wszystkie minimalne wymagania formalne (np. składowiska znajdujące się na terenie gmin: Września, Śrem, Pleszew, Gostyń, Koźmin), które przyjmują odpady tożsame z odpadami przyjmowanymi przez składowiska znajdujące się na terenie Porozumienia.

Gmina Jarocin określając wymagania jakie muszą spełnić przedsiębiorcy ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na odbieranie odpadów od właścicieli nieruchomości z terenu gminy wskazała obowiązek unieszkodliwiania odpadów w granicach Porozumienia Międzygminnego celem prowadzenia wspólnej dla 17 gmin będących stronami porozumienia. Gmina Jarocin przy ustalaniu ww. wymogów nie kierowała się kryterium technologii odzysku i nie przeprowadzała analizy, które z ww. składowisk położonych na terenie porozumienia dysponują lepszą od innych technologią odzysku odpadów.

*(akta postępowania wyjaśniającego k. 148)*

Na terenie Gminy Jarocin działalność w przedmiocie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości prowadzą następujące podmioty:

1. Wiesław Rybka prowadzący działalność gospodarczą „ELTRANS Transport Krajowy i Międzynarodowy Spedycja Towarów” z siedzibą w Jarocinie;
2. „ZGO-NOVA” Sp. z o.o. z siedzibą w Jarocinie;
3. „Remondis Sanitech Poznań” Sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu;
4. „EKO-SKÓRTEX GIZAŁKI” Sp. z o.o. z siedzibą w Słupcy

5. „Termotech” s.c. P.Pawłaczyk, D.Błaszczyk z siedzibą w Jarocinie

Jedynie Wiesław Rybka oraz „ZGO-NOVA” Sp. z o.o. prowadzą działalność gospodarczą polegającą na odbieraniu odpadów od właścicieli nieruchomości na podstawie ważnego zezwolenia wydanego przez Burmistrza Miasta Jarocin. Pozostali przedsiębiorcy prowadzą działalność na ww. rynku mimo uzyskania odmownych decyzji Burmistrza Jarocina. Sprawy z odwołań od decyzji Burmistrza Jarocina odmawiających udzielenia zezwolenia były rozpatrywane przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kaliszu.

*(akta postępowania wyjaśniającego k. 31)*

Decyzje w sprawach z wniosku „REMONDIS Sanitech Poznań” Sp. z o.o. w Poznaniu (dalej: „REMONDIS”).

Decyzją z dnia 11.05.2008 r. nr 03/2008 Burmistrz Jarocina odmówił REMONDIS wydania zezwolenia na prowadzenie działalności polegającej na odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy Jarocin. Zgodnie z uzasadnieniem ww. decyzji, odmowa została wydana w związku z uznaniem, iż sposób gospodarowania odpadami prezentowany przez REMONDIS stał w sprzeczności z przepisami, w tym przedsiębiorca nie wyposażył właścicieli nieruchomości w urządzenia przeznaczone do selektywnej zbiórki odpadów komunalnych. Decyzją z dnia 2.07.2008 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kaliszu uchyliło ww. decyzję Burmistrza Jarocina i przekazało sprawę do ponownego rozpoznania.

W dniu 22.12.2008 r. Burmistrz Jarocina wydał decyzję nr 08/2008, na mocy której ponownie odmówił REMONDIS zezwolenia na prowadzenie działalności polegającej na odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu gminy Jarocin. Burmistrz odmówił wydania zezwolenia ze względu na stosowanie przez REMONDIS w ramach prowadzonej działalności wyższych cen za odbiór odpadów niż ceny maksymalne określone w uchwale Gminy Jarocin. Decyzją z dnia 23.02.2009 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kaliszu uchyliło ww. decyzję Burmistrza Jarocina i przekazało sprawę do ponownego rozpoznania. Jak podkreślono w decyzji: „postępowanie organu I instancji poprzedzające wydanie zaskarżonej decyzji polegało w zasadzie na kontroli wykonywania usług, które Spółka wykonuje nadal w ramach posiadanego uprzednio zezwolenia. Tego typu działania kontrolne są uzasadnione jednak wówczas, gdy przedsiębiorca posiada zezwolenie lecz jego działania nie odpowiadają w pełni ustalonym w tym zezwoleniu warunkom.”

Decyzją z dnia 17.06.2010 r. nr 06/2010 Burmistrz Jarocina po raz trzeci odmówił REMONDIS wydania zezwolenia na prowadzenie działalności polegającej na odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu Gminy Jarocin. Z uzasadnienia ww. decyzji wynika, iż powodem wydanie decyzji odmownej był fakt, iż wniosek przedsiębiorcy:

1. nie zawierał informacji o posiadaniu punktu gromadzenia odpadów problemowych na terenie gminy lub informacji o wykonywaniu takiej usługi przez innego przedsiębiorcę posiadającego stosowne zezwolenie oraz
2. przewidywał, iż zebrane odpady komunalne będą unieszkodliwiane na składowiskach znajdujących się poza terenem objętym Porozumieniem Międzygminnym, którego stroną jest Gmina Jarocin.



Decyzja z dnia 12.08.2010 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kaliszu utrzymało ww. decyzję w mocy podkreślając, iż wymagania związane z posiadaniem punktu gromadzenia odpadów problemowych oraz korzystaniem wyłącznie ze składowisk znajdujących się na terenie Porozumienia Międzygminnego wynikają z przepisów prawa miejscowego i wiążą podmiot ubiegający się o wydanie zezwolenia.  
(akta postępowania wyjaśniającego k. 68-93)

REMONDIS posiada zintegrowany system postępowania z odpadami. Surowce wtórne kierowane są na sortownię surowcową w Poznaniu, natomiast odpady komunalne na teren wysypiska Gizalki. Zmiana stosowanego przez przedsiębiorcę systemu, która wynikałaby z konieczności dostosowania się do wymogów Gminy Jarocin powodowałaby znaczny wzrost kosztów przedsiębiorcy. REMONDIS zawarł porozumienie z „EKO-PUNKT Organizacja Odzysku S.A.” z siedzibą w Warszawie na odbieranie odpadów oraz przekazywanie ich do odzysku i unieszkodliwiania. Ponadto przedsiębiorca załączył do wniosku o wydanie zezwolenia skierowanego do Gminy Jarocin oświadczenie „Remondis Electrorecycling” Sp. z o.o. z siedzibą w Błoniach, zgodnie z którym spółka ta będzie odbierać i przetwarzać odpady w postaci urządzeń zawierających freon oraz urządzeń elektrycznych i elektronicznych.

Pismem z dnia 21.01.2011 r. REMONDIS przedstawił kalkulację zawierającą ocenę jak na jego koszty wpłynęłoby dostosowanie się do wymogów Gminy Jarocin poprzez zmianę własnego systemu gospodarki odpadami i nawiązanie współpracy z „Zakładem Gospodarki Odpadami” Sp. z o.o. w Jarocinie (dalej: „ZGO”), administratorem składowiska w Witaszyczkach. Z kalkulacji przedstawionej przez przedsiębiorcę wynika m.in. co następuje:

1. koszt składowania makulatury w ZGO jest o 116,25 zł netto/Mg wyższy niż w przypadku stosowanego obecnie przez przedsiębiorcę systemu sortowania,
2. aktualni odbiorcy szkła od REMONDIS oferują kwoty znacząco wyższe od ZGO, który w przypadku każdego rodzaju szkła oferuje cenę 30 zł netto/Mg (110 zł netto/Mg mniej niż za obecny odbiór szkła białego, 65 zł netto/Mg mniej w przypadku szkła brązowego oraz 25 zł netto/Mg mniej w przypadku szkła kolorowego),
3. w przypadku posortowanych tworzyw sztucznych przedsiębiorca przekazując je swojemu aktualnemu odbiorcy osiąga z tego tytułu znaczny zysk w wysokości 1030 zł netto/Mg, natomiast w przypadku przekazywania ich do ZGO przedsiębiorca otrzymywał by kwotę nie pozwalającą na pokrycie kosztów przyjęcia tych odpadów.

Przedsiębiorca prowadzi we własnym zakresie odbiór odpadów problemowych, a spełnienie wymogów Gminy Jarocin związanych z obowiązkiem posiadania na terenie gminy punktu odbioru odpadów problemowych wiązałoby się z koniecznością poniesienia dodatkowych kosztów związanych z koniecznością zawarcia umowy z ZGO - przedsiębiorcą prowadzącym taki punkt na terenie gminy. Ponadto REMONDIS wskazał, iż nie do zaakceptowania była w jego ocenie oferta ZGO dotycząca przyjmowania odpadów problemowych, albowiem przyjmowanie tych odpadów przez ZGO jest uzasadnione od wnoszenia zryczałtowanej opłaty uzależnionej od ilości zawartych umów na odbieranie odpadów. Ponadto, dodatkowe koszty, które musiałby ponieść



przedsiębiorca prowadzący działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości byłyby o wiele większe, gdyby musiał on stworzyć własny punkt odbioru odpadów problemowych na terenie gminy.

*(akta postępowania wyjaśniającego k. 173-175, 179-182)*

Decyzje w sprawach z wniosku „EKO-SKÓRTEX Gizalki” Sp. z o.o. z siedzibą w Gizalkach (dalej: „EKO-SKÓRTEX”).

Decyzją z dnia 09.09.2008 r. nr 05/2008 Burmistrz Jarocina zezwolił EKO-SKÓRTEX na prowadzenie działalności polegającej na odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu gminy Jarocin. Zezwolenie zostało wydane na okres 1 roku, w związku z przyjętym przez przedsiębiorcę zobowiązaniem do dostosowania prowadzonej działalności do wymogów związanych z odbiorem odpadów posegregowanych. W odpowiedzi na kolejny wniosek przedsiębiorcy, Burmistrz Jarocina decyzją z dnia 27.04.2009 r. nr 04/2009 zezwolił EKO-SKÓRTEX na prowadzenie działalności polegającej na odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu gminy Jarocin. Decyzja została wydana na okres jednego roku.

W odpowiedzi na kolejny wniosek przedsiębiorcy złożony po upływie ważności ww. zezwolenia, Burmistrz Jarocina decyzją z dnia 11.06.2010 r. nr 05/2010 odmówił EKO-SKÓRTEX wydania zezwolenia na prowadzenie działalności polegającej na odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu gminy Jarocin. Decyzja odmowna została wydana ponieważ przedsiębiorca we wniosku:

1. nie zawarł informacji o posiadaniu punktu gromadzenia odpadów problemowych na terenie Gminy Jarocin lub wykonywaniu takiej usługi przez innego przedsiębiorcę posiadającego stosowne zezwolenie oraz
2. wskazał, iż zebrane odpady komunalne będą unieszkodliwiane na składowiskach znajdujących się poza terenem objętym Porozumieniem Międzygminnym, którego stroną jest gmina Jarocin.

*(akta postępowania wyjaśniającego k. 108-121)*

EKO-SKÓRTEX nie zamierza tworzyć na terenie Gminy Jarocin specjalnego punktu odbierania odpadów problemowych, mimo iż takie wymaganie stawia obecnie Gmina. Odpady problemowe przedsiębiorca odbiera bezpośrednio przed nieruchomością mieszkańców gminy dwa razy w roku po wcześniejszym ogłoszeniu. Przedsiębiorca posiada własny punkt przeładunkowy w miejscowości Pogorzela, gdzie dostarcza odpady problemowe.

Z punktu widzenia przedsiębiorcy, nieopłacalne ekonomicznie było podpisywanie umowy z administratorem składowiska w Witaszyczkach na terenie Gminy Jarocin albowiem zaproponowane warunki współpracy przewidywały konieczność ponoszenia opłaty ryczałtowej niezależnej od ilości rzeczywiście przekazanych odpadów problemowych. Po drugie, przedsiębiorca odbiera odpady jedynie z jednej gminy spośród 17 należących do Porozumienia Międzygminnego, podczas gdy odbiera odpady także z ok. 60 innych gmin położonych na terenie województwa wielkopolskiego. Przy obecnym zatrudnieniu w wysokości niespełna 30 osób prowadzenie własnego punktu odbioru odpadów problemowych w każdej gminie, w której prowadzi działalność powodowałoby konieczność zwiększenia zatrudnienia o 200% albo nawiązania współpracy z innymi

przedsiębiorcami prowadzącymi takie punkty, co miałyby znaczący wpływ na wzrost kosztów prowadzenia działalności i w efekcie spadek konkurencyjności oferty przedsiębiorcy.

Ze względu na potencjalny wzrost kosztów przedsiębiorcy związany ze stworzeniem własnego punktu odbioru odpadów problemowych na terenie gminy Jarocin (zakup terenu, sporządzenie dokumentacji i raportu oddziaływania na środowisko, budowa punktu, utwardzenie terenu, zakup kontenerów), spełnienie wymogu nałożonego na przedsiębiorców przez Gminę Jarocin powodowałby, w ocenie przedsiębiorcy, konieczność zaprzestania działalności na lokalnym rynku odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie tej gminy.

*(akta postępowania wyjaśniającego k. 170-172)*

### Decyzje wydane w sprawach z wniosków złożonych przez innych przedsiębiorców.

Decyzją z dnia 11.06.2008 r. Burmistrz Jarocina zezwolił Wiesławowi Rybka „ELTRANS Transport Krajowy i Międzynarodowy, Spedycja Towarów” w Jarocinie na prowadzenie działalności polegającej na odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu gminy Jarocin. Zezwolenie zostało wydane na okres jednego roku, w związku z przyjętym przez przedsiębiorcę zobowiązaniem do spełnienia warunków zezwolenia związanych z prowadzeniem selektywnej zbiórki odpadów. Decyzją z dnia 14.09.2009 r. Burmistrz Jarocina określił okres ważności ww. zezwolenia na okres 2 lat, mając na uwadze fakt, iż trwają prace nad uchwaleniem nowego regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie gmin wchodzących w skład Porozumienia Międzygminnego oraz innych przepisów, co pociągnie za sobą kolejne zmiany dotyczące systemu gospodarowania odpadami. Decyzją z dnia 20.10.2009 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Kaliszu uchyliło ww. decyzję Burmistrza Jarocina w części określającej ważność zezwolenia i określiło okres jego ważności na 10 lat.

Decyzją z dnia 03.02.2009 r. nr 01/2009 Burmistrz Jarocina zezwolił „Zakładowi Gospodarki Odpadami” Sp. z o.o. w Jarocinie na prowadzenie działalności polegającej na odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu gminy Jarocin. Zezwolenie zostało wydane na okres jednego roku ponieważ przedsiębiorca nie podpisał ze wszystkimi klientami umów na odbieranie odpadów zebranych w sposób selektywny.

Decyzją z dnia 14.12.2009 r. Burmistrz Jarocina zezwolił „ZGO-NOVA” Sp. z o.o. w Jarocinie na prowadzenie działalności polegającej na odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu gminy Jarocin. Zezwolenie zostało wydane na okres jednego roku.

Decyzją z dnia 27.09.2010 r. nr 08/2010 Burmistrz Jarocina zezwolił Markowi Sicińskiemu prowadzącemu działalność pod nazwą „BEMARS Przedsiębiorstwo Recyklingowe” z siedzibą w Książu Wielkopolskim na prowadzenie działalności polegającej na odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu gminy Jarocin. Zezwolenie zostało wydane na okres 1 roku, w związku z kolejnymi projektami zmian przepisów dotyczących gospodarki odpadami.

Decyzją z dnia 18.06.2010 r. nr 07/2010 Burmistrz Jarocina zezwolił „EKO-ELTRANS” Sp. z o.o. z siedzibą w Jarocinie na prowadzenie działalności polegającej na odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu gminy Jarocin. Zezwolenie zostało wydane na okres jednego roku ponieważ przedsiębiorca był dopiero

na etapie uzyskiwania pozwoleń na prowadzenie punktu zbierania odpadów problemowych. Decyzja Burmistrza Jarocina została utrzymana w mocy decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Kaliszu z dnia 3.08.2010 r.  
(akta postępowania wyjaśniającego k. 95-106, 123-140)

Wyrokiem z dnia 19.01.2011 r. sygn. akt IV SA/Po 979/10 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, w sprawie ze skargi REMONDIS, stwierdził nieważność uchwały Rady Miejskiej w Jarocinie z dnia 25.09.2009 r. nr XLVII/456/2009 w zakresie:

1. § 1 pkt 2 lit. d - dotyczącym obowiązku zawarcia we wniosku o udzielenia zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych informacji o posiadaniu punktu gromadzenia odpadów problemowych lub o wykonywaniu takiej usługi przez innego przedsiębiorcę posiadającego stosowne zezwolenie,
2. § 6 pkt 3 - wymagającym od przedsiębiorców ubiegających się o udzielenia zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych by odpady zebrane na terenie Porozumienia Międzygminnego były kierowane do instalacji znajdujących się w jego obrębie.

W uzasadnieniu ww. wyroku Wojewódzki Sąd Administracyjny uznał m.in., iż żaden akt rangi ustawowej nie pozwalał Radzie Miejskiej w Jarocinie na formułowanie wymagań dotyczących „odpadów problemowych”, ponieważ żaden z aktów rangi ustawowej nie określa definicji tego pojęcia. Podobnie w ocenie Sądu, na podstawie wojewódzkiego planu gospodarki odpadami nie można formułować obowiązku kierowania odpadów do instalacji znajdujących się wyłącznie na terenie Porozumienia Międzygminnego, albowiem plan ten nie formułuje kategorycznych nakazów w tym zakresie.

**W oparciu o przedstawiony stan faktyczny Prezes Urzędu zważył, co następuje:**

## **I. Określenie zarzutu.**

Gminie Jarocin jako stronie niniejszego postępowania antymonopolowego został postawiony zarzut stosowania praktyki ograniczającej konkurencję, o której mowa w art. 9 ust. 2 pkt 5 u.o.k.k., polegającej na nadużywaniu pozycji dominującej na lokalnym rynku organizowania usług odbierania i składowania odpadów komunalnych obejmującym teren tej Gminy, poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania i rozwoju konkurencji na lokalnym rynku świadczenia usług odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, przez uzależnianie udzielenia zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości od:

1. posiadania punktu gromadzenia odpadów problemowych lub wykonywaniu takiej usługi przez innego przedsiębiorcę,
2. kierowania zebranych odpadów komunalnych wyłącznie do instalacji znajdujących się na terenie Porozumienia Międzygminnego.

## II. Interes publicznoprawny.

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

Pojęcie interesu publicznego nie jest pojęciem o charakterze jednolitym i stałym. Jak uznał Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Antymonopolowy: „Organ administracji publicznej – Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów powinien w toku postępowania i przy wydawaniu decyzji być rzecznikiem tego interesu, albowiem wynika to z jego zadań w strukturze administracji publicznej – art. 7 kpa. „Publiczny” znaczy dotyczący ogółu, odnoszący się do ogółu a nie do jednostki, czy też określonej grupy. Podstawą do zastosowania przez Prezesa Urzędu przepisów ustawy antymonopolowej winno więc być uprzednie udowodnienie przez wyżej wymieniony organ administracji, czy nastąpiło rzeczywiste naruszenie wskazanego przepisami ustawy „interesu publicznego”, nie zaś interesu jednostki, czy też grupy”<sup>1</sup>.

Interes publiczny należy bowiem utożsamiać z naruszeniem konkurencji lub wywołaniem (możliwością wywołania) na rynku innych niekorzystnych zjawisk.<sup>2</sup> Zachowanie przedsiębiorców należy oceniać z punktu widzenia celów ustawodawstwa antymonopolowego, a mianowicie, gdy może ono wywołać skutki w postaci wpływu na ilość, jakość, cenę towarów lub zakres wyboru dostępny konsumentom lub innym nabywcom.<sup>3</sup>

Ustawa znajduje zastosowanie, gdy zagrożony lub naruszony jest interes publiczny, polegający na zapewnieniu właściwych warunków funkcjonowania rynku gospodarczego. „Rynek taki funkcjonować może prawidłowo wówczas, gdy zapewniona jest możliwość powstania i rozwoju konkurencji. Ustawa chroni zatem konkurencję jako zjawisko o charakterze instytucjonalnym”<sup>4</sup>. Działania przedsiębiorców posiadających pozycję dominującą właściwą, przybierające postać praktyk antykonkurencyjnych to działania, które wywołują lub są w stanie wywołać efekt zamknięcia dostępu do rynku, czy to poprzez ograniczenie możliwości innych przedsiębiorców do skutecznego konkurowania na rynku, czy też poprzez zmuszenie ich do wyjścia z rynku właściwego. Stosowanie praktyk antykonkurencyjnych może także uniemożliwiać innym przedsiębiorcom wejście na rynek właściwy przez co ograniczyć lub wyłączyć możliwość powstania lub rozwoju konkurencji na tym rynku.

Ochrona konkurencji jako mechanizmu funkcjonowania gospodarki dokonywana jest nie tylko ze względu na interes innych przedsiębiorców, którzy wskutek stosowania praktyk antykonkurencyjnych pozbawieni są możliwości skutecznego konkurowania na rynku. Praktyki te godzą w ostatecznym wymiarze w interes odbiorców, a tym samym w dobrobyt konsumenta (ang. *consumer welfare*)<sup>5</sup> poprzez pozbawienie odbiorców końcowych

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

<sup>2</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 05.06.2008 r., sygn. akt III SK 40/07.

<sup>3</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16.10.2008 r., sygn. akt III SK 2/08.

<sup>4</sup> Uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 29 maja 2001 r., sygn. akt I CKN 1271/98,

<sup>5</sup> Decyzja Prezesa UOKiK z 2.11.2010 r. nr RPZ 26/2010.

korzyści wynikających z konkurencji takich jak: większy wybór, lepsza jakość, niższe ceny oraz większa innowacyjność produktów i usług oferowanych na rynku.

W ocenie Prezesa Urzędu, działania Gminy Jarocin podejmowane na rynku organizowania usług odbioru i składowania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości godzą w konkurencję rozumianą jako mechanizm funkcjonowania gospodarki oraz mają zdolność wywołania negatywnych skutków na rynku świadczenia usług odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

Wprowadzenie przez Gminę Jarocin bez podstawy prawnej, dodatkowych wymogów wobec przedsiębiorców ubiegających się o uzyskanie zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (związanych z koniecznością stworzenia punktu odbioru odpadów problemowych oraz ograniczenie miejsc składowania odpadów do terenu Porozumienia Międzygminnego) mogło wywrzeć negatywny wpływ na lokalny rynek świadczenia usług odbierania odpadów poprzez ograniczenie możliwości rozwoju konkurencji na tym rynku.

Wymogi nałożone na przedsiębiorców przez Gminę Jarocin wiązały się z koniecznością poniesienia przez nich dodatkowych kosztów, co mogło doprowadzić do sytuacji, w której ich oferta nie byłaby konkurencyjna wobec ofert innych przedsiębiorców. Spełnienie wymagań Gminy Jarocin mogło zatem doprowadzić nawet do wyjścia z rynku przedsiębiorców, którzy na skutek znacznego wzrostu kosztów wynikających z działań Gminy straciliby zdolność konkurowania na przedmiotowym rynku. Podkreślić należy, iż z ww. względów dwóch przedsiębiorców (REMONDIS i EKO-SKÓRTEX) odmówiło spełnienia ww. wymagań Gminy i nie mogło uzyskać zezwolenia Burmistrza na prowadzenie przedmiotowej działalności. Aczkolwiek ww. przedsiębiorcy mimo braku zezwolenia nadal prowadzą działalność na terenie Gminy Jarocin, to jednak wywołane decyzjami Burmistrza Jarocina postępowania administracyjne i sądowe pozostawiły przedsiębiorców w stanie niepewności co do prawa prowadzenia ww. działalności.

Ponadto działania Gminy mogą dotknąć każdego przedsiębiorcę, który zamierza podjąć na terenie Gminy działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych, a nie będzie mógł jej rozpocząć ze względu na odmowę wydania zezwolenia opartą na wprowadzonych przez Gminę dodatkowych obowiązkach.

Kwestionowane zachowanie Gminy Jarocin może pośrednio wpływać na konsumentów korzystających z usług wywozu odpadów komunalnych, albowiem poprzez brak konkurencji zostają oni pozbawieni możliwości wyboru przedsiębiorcy, z którego usług chcieliby korzystać, co może oddziaływać negatywnie m.in. na jakość usług i ich cenę. Presja konkurencyjna na już działających na rynku przedsiębiorców, w tym należących do Gminy Jarocin zostałaby bowiem ograniczona.

W związku z powyższym Prezes Urzędu stwierdził, że w niniejszej sprawie doszło do naruszenia interesu publicznoprawnego uzasadniającego wszczęcie postępowania antymonopolowego.

### **III. Status przedsiębiorcy.**

Fakt posiadania przez Gminę Jarocin statusu przedsiębiorcy nie był kwestionowany, jednakże Prezes Urzędu wydając przedmiotową decyzję winien ocenić,

czy Gmina Jarocin jest przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Zgodnie z definicją przedsiębiorcy, zawartą w art. 4 pkt 1a ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, przedsiębiorcą jest nie tylko przedsiębiorca w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, ale także osoba fizyczna, osoba prawna, a także jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną, organizująca lub świadcząca usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej.<sup>6</sup>

Gmina Jarocin jest jednostką samorządu terytorialnego posiadającą osobowość prawną zgodnie z art. 165 ust. 1 Konstytucji RP z dnia 02 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483, ze zm.) oraz art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2001, Nr 142, poz. 1591 ze zm.). W świetle ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz.U. 2005, Nr 236, poz. 2008 ze zm.), Gmina Jarocin prowadzi działalność organizacyjną na rynku utrzymania porządku i czystości obejmującego teren tej gminy, zatem należy ją uznać za przedsiębiorcę w rozumieniu art. 4 pkt 1a ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

#### **IV. Rynek właściwy.**

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

Rozważając kwestię rynku właściwego w aspekcie produktowym zwrócić należy uwagę, iż zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym, zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności, zadania własne obejmują m.in. sprawy wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, utrzymanie czystości i porządku w gminach należy do obowiązkowych zadań własnych gminy. Rada Gminy zgodnie z art. 7 ust. 3a ww. ustawy, określa w drodze uchwały wymagania, jakie winien spełnić przedsiębiorca ubiegający się uzyskanie zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Ustalając ww. wymagania Rada Gminy powinna uwzględnić opis wyposażenia technicznego niezbędnego do realizacji zadań oraz wynikające z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami miejsca odzysku lub unieszkodliwiania odpadów.

---

<sup>6</sup> Por. uzasadnienie wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 20 grudnia 2006 r., sygn. akt XVII AmA 119/05

Na podstawie obowiązujących przepisów prawa, w tym uchwał Rady Gminy w sprawie wymagań jakie winien spełnić przedsiębiorca, Burmistrz Jarocina wydaje decyzje w przedmiocie udzielenia zezwolenia na świadczenie usług odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie Gminy Jarocin.

Rynek właściwy w ujęciu produktowym należy w niniejszej sprawie określić jako rynek organizowania usług odbierania i składowania odpadów komunalnych. Gmina tworzy bowiem normy prawne dla funkcjonowania tego rynku, w tym zasady działania przedsiębiorców, którzy świadczą usługi w zakresie gospodarki odpadami.

Rynek geograficzny w niniejszej sprawie został określony jako obszar Gminy Jarocin. Zakres geograficzny rynku właściwego w niniejszej sprawie zdeterminowany jest obowiązującymi przepisami, które przyznają Gminie wyłączność na organizowanie usług odbierania i składowania odpadów komunalnych na jej terenie. Tym samym konkurencja we wspomnianym zakresie odbywa się na zasadach wyznaczonych przez Gminę, które mogą być (i w niniejszym przypadku są) odmienne od warunków panujących w innych gminach.

Zgodnie z art. 4 pkt 10 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, przez pozycję dominującą rozumie się pozycję przedsiębiorcy, która umożliwia mu zapobieganie skutecznej konkurencji na rynku właściwym poprzez stworzenie mu możliwości działania w znacznym zakresie niezależnie od konkurentów, kontrahentów oraz konsumentów, przy czym domniemywa się, że przedsiębiorca ma pozycję dominującą, jeżeli jego udział w rynku właściwym przekracza 40%.

Gmina Jarocin posiada nie tylko pozycję dominującą, ale z uwagi na przyznane jej kompetencje należy ją uznać za podmiot posiadający monopol prawny na rynku organizowania usług odbierania i składowania odpadów komunalnych obejmującym teren gminy, na co wskazuje orzecznictwo Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów: „Gmina posiada monopol w zakresie działalności organizacyjnej podejmowanej dla utrzymania porządku i czystości na jej terytorium [...]”.<sup>7</sup>

W niniejszej sprawie należy wyznaczyć oprócz rynku właściwego, tj. rynku, na którym przedsiębiorca posiada pozycję dominującą, także rynek, na którym ujawniają się skutki praktyki naruszającej art. 9 ust. 1 w zw. z art. 1 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.<sup>8</sup> Nadużycie pozycji dominującej na jednym rynku może mieć bowiem wpływ na inny powiązany z nim rynek, co zostało dostrzeżone w orzecznictwie. Jak podkreślił Sąd Najwyższy, praktyka opisana w art. 9 ust. 2 pkt 5 u.o.k.k. może ograniczać konkurencję na rynku pozycji dominującej, bądź na innym rynku, określanym mianem rynku powiązanego. Do nadużycia pozycji dominującej na innym rynku może dojść m.in. w sytuacji, gdy dominant określa zasady funkcjonowania innego rynku, działając jako jego organizator.<sup>9</sup>

W bezpośrednim związku z rynkiem działalności organizacyjnej podejmowanej dla utrzymania porządku i czystości obejmującej teren Gminy Jarocin pozostaje rynek

---

<sup>7</sup> Uzasadnienie wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 30 czerwca 2005 r., sygn. akt XVII AmA 24/04

<sup>8</sup> T. Skoczny, [w:] *Skoczny, Jurkowska, Miąsik*, Komentarz OKiKU, art. 9, Nb 18, Warszawa 2009;

<sup>9</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19.02.2009, sygn. akt III SK 31/08.



świadczenia usług w zakresie odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu tej gminy. W związku z powyższym, Gmina Jarocin jako podmiot określający funkcjonowanie rynku świadczenia usług odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości może ograniczać warunki powstania, bądź rozwoju konkurencji na tym rynku, nawet jeżeli nie prowadzi na nim bezpośrednio działalności.

W niniejszej sprawie warunki wykonywania przez Gminę Jarocin monopolu prawnego na rynku organizowania usług odbierania i składowania odpadów komunalnych obejmującym teren Gminy wywierają bezpośredni wpływ na rynek powiązany, współzależny – rynek świadczenia usług odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu gminy, mogąc tym samym powodować zachwianie konkurencji na tym rynku. Na ww. rynku działalność prowadzi pięciu przedsiębiorców, w tym „ZGONOVA” Sp. z o.o., której właścicielem są spółki należące do Gminy Jarocin oraz REMONDIS i EKO-SKORTEX, które to spółki prowadzą ww. działalność bez aktualnego zezwolenia Burmistrza Jarocina. W przeciwieństwie do rynku organizowania usług odbierania i składowania odpadów komunalnych obejmującym teren Gminy Jarocin, na którym to rynku działa wyłącznie Gmina Jarocin, rynek świadczenia ww. usług jest rynkiem, na którym istnieje konkurencja pomiędzy przedsiębiorcami.

## **V. Przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania i rozwoju konkurencji.**

Zgodnie z art. 9 ust. 2 pkt 5 ustawy, zakazane jest nadużywanie pozycji dominującej polegające na przeciwdziałaniu ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji. Skrajnym przejawem komentowanej praktyki jest wyeliminowanie potencjalnej możliwości powstania konkurencji na rynku.<sup>10</sup>

Prezes Urzędu zarzucił Gminie Jarocin nadużywanie pozycji dominującej na rynku organizowania usług odbierania i składowania odpadów komunalnych obejmującym teren tej gminy, poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji na lokalnym rynku świadczenia usług odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, przez uzależnianie udzielenia zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości od:

1. posiadania punktu gromadzenia odpadów problemowych lub wykonywaniu takiej usługi przez innego przedsiębiorcę,
2. kierowania zebranych odpadów komunalnych wyłącznie do instalacji znajdujących się na terenie Porozumienia Międzygminnego.

Zgodnie z art. 7 ust. 3 a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, rada gminy określi, w drodze uchwały, wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Określając ww. wymagania rada gminy powinna uwzględnić opis wyposażenia technicznego niezbędnego do realizacji zadań oraz wynikające z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami miejsca odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych, do których odpady mają być przekazywane.

---

<sup>10</sup> D. Miąsik [w:] *Skoczny, Jurkowska, Miąsik*, Komentarz OKiKU, art. 9, Nb 224, Warszawa 2009

Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP z dnia 2.04.1997 r. (Dz.U.1997, Nr 78, poz. 483 ze zm.), organy samorządu terytorialnego ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. W związku z powyższym niedopuszczalne jest by przepisy prawa miejscowego, będące przepisami podustawowymi wykraczały poza unormowania ustawowe, w tym „uzupełniały” unormowania ustawowe, czy też regulowały materię nie będącą przedmiotem ustawy.<sup>11</sup>

Podkreślić należy, iż ustawa o utrzymaniu czystości, ani też ustawa o odpadach nie zawierają definicji odpadów problemowych, a w konsekwencji nie nakładają na przedsiębiorców żadnych obowiązków, które dotyczyłyby tego pojęcia. Jak wskazano wyżej, pojęcie odpadów problemowych zostało zdefiniowane przez samą Gminę Jarocin w § 2 pkt 9 uchwały Rady Miejskiej w Jarocinie z dnia 30 czerwca 2006 r. nr XLI/691/2006 w sprawie wprowadzenia Regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy. Zgodnie z definicją przyjętą przez Gminę, przez odpady problemowe należy rozumieć „odpady wytworzone w gospodarstwie domowym, pochodzące ze strumienia odpadów komunalnych, które ze względu na swoje rozmiary, masę i charakterystykę nie mogą być umieszczone w typowych pojemnikach przeznaczonych do zbierania odpadów komunalnych np. odpady wielkogabarytowe, elektryczne i elektroniczne, gruz budowlany, odpady niebezpieczne itp.”

Uchwała o wymaganiach jakie muszą spełnić przedsiębiorcy ubiegający się o uzyskanie zezwolenia wymaga prowadzenia punktu odpadów problemowych, natomiast regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie Gminy Jarocin wprowadza obowiązek prowadzenia takiego punktu na terenie Gminy, czynnego 5 dni w tygodniu przez 8 godzin. Obie wyżej wymienione uchwały wprowadzają zatem łącznie obowiązek prowadzenia punktu odpadów problemowych na terenie Gminy, czego wymaga od przedsiębiorców Burmistrz Gminy na etapie złożenia wniosku o uzyskanie zezwolenia. Nie zamieszczenie przez przedsiębiorców we wniosku o uzyskanie zezwolenia informacji o prowadzeniu takiego punktu na terenie Gminy prowadziło – jak to przedstawiono w ustaleniach faktycznych - do wydania decyzji odmawiających udzielenia zezwolenia na odbieranie odpadów przedsiębiorcom: REMONDIS i EKO-SKÓRTEX.

W związku z powyższym należy uznać, że wprowadzenie przez Gminę Jarocin definicji odpadów problemowych oraz nałożenie na przedsiębiorców obowiązku prowadzenia takiego punktu na terenie gminy, z dodatkowym określeniem minimalnego czasu otwarcia takiego punktu wykraczało poza dyspozycję art. 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości, który to przepis był podstawą prawną przyjęcia uchwały o wymaganiach. Uchwała Rady Gminy wprowadzając ww. definicję i nakładając na przedsiębiorców dodatkowe obowiązki, nie przewidziane w przepisach ustawowych, utraciła w tym zakresie charakter aktu podustawowego i stała się aktem samodzielnym, do którego wydania nie są upoważnione organy samorządu terytorialnego.

Z istoty aktów prawa miejscowego wynika, iż upoważnienie do ich stanowienia wynikać może jedynie z wyraźnego upoważnienia ustawowego. Nie jest dopuszczalne stanowienie aktów prawa miejscowego w oparciu o wykładnię rozszerzającą upoważnienia ustawowego, czy też wykładnię celowościową. Nawet w przypadku nieprecyzyjności upoważnienia ustawowego musi ono być interpretowane jako nieudzielenie w danym

---

<sup>11</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 20.04.2010 r. sygn. akt III SA/Kr1/09, LEX nr 686754.

zakresie kompetencji normodawczej.<sup>12</sup>

Wprowadzenie przez Gminę Jarocin obowiązku prowadzenie na terenie gminy punktu odbioru odpadów problemowych miało wpływ na warunki powstania i rozwoju konkurencji na rynku odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu gminy. W szczególności, jak podkreślili przedsiębiorcy, którym Burmistrz Jarocina odmówił wydania zezwolenia, spełnienie obowiązku nałożonego na mocy uchwały o wymaganiach powodowałoby znaczący wzrost kosztów przedsiębiorców, który mógłby nie tylko spowodować wyższe ceny dla odbiorców końcowych, ale nawet wyjście z rynku tych przedsiębiorców.

REMONDIS prowadzi we własnym zakresie odbiór odpadów problemowych, a spełnienie wymogów Gminy Jarocin wiązałoby się z koniecznością poniesienia dodatkowych kosztów związanych z koniecznością zawarcia umowy z ZGO - przedsiębiorcą prowadzącym taki punkt na terenie gminy lub budową takiego obiektu na terenie Gminy Jarocin. Także EKO-SKÓRTEX nie zamierza tworzyć na terenie Gminy Jarocin specjalnego punktu odbierania odpadów problemowych, gdyż odbiera je bezpośrednio sprzed nieruchomości mieszkańców gminy i przekazuje na własny punkt przeładunkowy w miejscowości Pogorzela. Obaj przedsiębiorcy wskazali, iż nieopłacalne ekonomicznie było podpisywanie umowy z ZGO - administratorem składowiska w Witaszyczkach, albowiem zaproponowane warunki współpracy przewidywały konieczność ponoszenia opłaty ryczałtowej niezależnej od ilości rzeczywiście przekazanych odpadów problemowych. Z kolei budowa nowego punktu na terenie Gminy Jarocin stanowiłaby kosztowną inwestycję związaną m.in. z zakupem terenu, sporządzeniem odpowiedniej dokumentacji i uzyskaniem zezwoleń, zakupem kontenerów oraz zatrudnieniem dodatkowych pracowników.

Dodatkowo wskazać należy, iż przedsiębiorcy, którym Burmistrz Jarocina odmówił wydania zezwolenia nie uchylają się od obowiązku odbierania od konsumentów kategorii odpadów, zdefiniowanych przez Gminę jako odpady problemowe, gdyż czynili to w ramach obowiązującego u nich systemu, poprzez odbiór odpadów w miejscu zamieszkania konsumentów, co jest bardziej dla nich dogodne niż konieczność dostarczania odpadów do jednego punktu prowadzonego przez przedsiębiorcę na terenie Gminy. Ponadto nieuzasadnione ekonomicznie było dla przedsiębiorców odbierających odpady nawiązywanie współpracy z należącym do Gminy Jarocin zarządcą składowiska w Witaszyczkach, który prowadzi punkt odbioru odpadów problemowych. Wnoszenie przez przedsiębiorców opłaty ryczałtowej za przekazane odpady problemowej niezależnej od ilości przekazanych odpadów problemowych lecz od ilości zawartych umów mogło prowadzić do obciążenia przedsiębiorców odbierających wyższymi kosztami, niż te, które ponoszą oni obecnie, samodzielnie zagospodarowując przedmiotowe odpady.

Drugim wymogiem nałożonym na przedsiębiorców odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości na mocy uchwały o wymaganiach był obowiązek unieszkodliwiania odpadów jedynie na składowiskach położonych na terenie Porozumienia Międzygminnego.

---

<sup>12</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 22.04.2009 r. sygn. akt II SA/Go 88/99, LEX nr 533201.

Istotą zarzutu związanego z ww. obowiązkiem nałożonym przez Gminę Jarocin na przedsiębiorców, jest pozbawienie przedsiębiorców świadczących lub zamierzających świadczyć usługi odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości możliwości wyboru miejsca składowania odpadów i wymuszanie na nich korzystania wyłącznie ze składowisk położonych na terenie Porozumienia Międzygminnego, pomimo że takie działanie nie znajduje podstaw w obowiązujących przepisach. Tym samym bezprawnie tworzona jest bariera dla powstania i rozwoju konkurencji na rynku świadczenia usług odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

Podkreślić należy, iż obowiązujące przepisy nie upoważniają gminy do arbitralnego ograniczenia wyboru składowisk położonych na terenie danego województwa, do których przedsiębiorca ma przekazywać odpady komunalne od właścicieli nieruchomości. Jak podkreślił Sąd Najwyższy w sprawie z odwołania od analogicznej decyzji Prezesa UOKiK, określając wymagania jakie muszą spełnić przedsiębiorcy ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych, Gmina zobowiązana jest respektować postanowienia wojewódzkiego planu gospodarki odpadami w połączeniu z wymaganiami związanymi z technologią unieszkodliwiania odpadów, a dopiero w dalszej kolejności kwestie związane z odległością od miejsca powstania odpadów.<sup>13</sup> Wymóg wprowadzony przez Gminę Jarocin związany z koniecznością korzystania wyłącznie ze składowisk znajdujących się na terenie Porozumienia Międzygminnego nie wynika ani z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami ani też z technologii unieszkodliwiania odpadów, czy też zasady bliskości.

Zgodnie z art. 9 ustawy o odpadach, odpady powinny być w pierwszej kolejności poddawane odzyskowi lub unieszkodliwiane w miejscu ich powstania. Odpady, które nie mogą być poddane odzyskowi lub unieszkodliwiane w miejscu ich powstawania, powinny być, uwzględniając najlepszą dostępną technikę lub technologię, o której mowa w art. 143 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (tekst jedn.: Dz.U. 2008, Nr 25, poz. 150 z późn.zm.), przekazywane do najbliższych położonych miejsc, w których mogą być poddane odzyskowi lub unieszkodliwione. Zgodnie z art. 9 ust. 3 w/w ustawy, niesegregowane odpady komunalne, pozostałości z sortowania odpadów komunalnych oraz komunalne osady ściekowe powinny być poddane odzyskowi lub unieszkodliwianiu na obszarze tego województwa, na którym zostały wytworzone, w instalacjach spełniających wymagania najlepszej dostępnej techniki lub technologii, o której mowa w art. 143 ustawy – Prawo ochrony środowiska, lub w miejscach najbliższych położonych miejsca ich wytworzenia.

Działania Gminy Jarocin nie znajdują uzasadnienia w wyżej opisanej tzw. zasadzie bliskości. Gmina Jarocin nałożyła na przedsiębiorców odbierających odpady komunalne od właścicieli nieruchomości obowiązek korzystania wyłącznie ze składowisk położonych na terenie gmin należących do Porozumienia Międzygminnego. Tym samym spełnieniem obowiązku nałożonego na mocy uchwały o wymaganiach jest unieszkodliwianie odpadów na terenie gmin należących do Porozumienia Międzygminnego znajdujących się nawet w odległości 50 km od Gminy Jarocin, natomiast naruszeniem przepisów uchwalonych przez Gminę jest unieszkodliwianie odpadów na składowisku położonym 20 km od Gminy Jarocin na terenie gminy nie należącej do Porozumienia Międzygminnego (np. Gminy Pogorzela, na której położone jest składowisko, z którego korzysta EKO-

---

<sup>13</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3.03.2010, sygn.akt III SK 37/09.

SKÓRTEX) albo Koźmin Wlkp. lub Pleszew. Tym samym umożliwienie przedsiębiorcom odbierającym odpady komunalne od właścicieli nieruchomości korzystania ze składowisk nie należących do Porozumienia Międzygminnego nie stanowi naruszenia zasady bliskości, a wręcz może umożliwiać pełniejszą realizację tej zasady.

Podkreślić należy, iż zgodnie z Planem Gospodarki Odpadami dla Województwa Wielkopolskiego, przedsiębiorcy odbierający odpady od właścicieli nieruchomości mogą unieszkodliwiać odpady na składowiskach znajdujących się na terenie województwa. Także Wojewódzki Sąd Administracyjny stwierdzając wyrokiem z dnia 19.01.2011 r. nieważność uchwały o wymaganiach przyjętej przez Gminę Jarocin podniósł, iż z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami nie wynika nakaz określenia konkretnych składowisk.

Ograniczenie tej zasady może znajdować uzasadnienie w lepszej technologii odzysku stosowanej przez wskazane składowiska. Składowiska znajdujące się na terenie Porozumienia Międzygminnego nie cechują się lepszą technologią odzysku w porównaniu do składowisk znajdujących się w sąsiednich gminach nie należących do Porozumienia. Niektóre składowiska znajdujące się na terenie Porozumienia nie spełniają minimalnych wymagań formalnych określonych w wojewódzkim planie gospodarki odpadami, w tym niektóre z nich nie posiadają pozwoleń zintegrowanego i zostały przeznaczone do zamknięcia. Tymczasem składowiska znajdujące się na terenie gmin sąsiadujących lub blisko położonych Gminy Jarocin, ale nie należące do porozumienia, przyjmują tożsame odpady oraz spełniają minimalne wymagania formalne.

Przy wyborze składowisk położonych na terenie Porozumienia Międzygminnego Gmina Jarocin nie kierowała się kryterium związanym z technologią odzysku odpadów, a jedynie tym, by składowiska położone były na terenie gmin, które zawiązały porozumienie. Tym samym przedsiębiorcy ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na odbieranie odpadów zmuszeni zostali do wyboru składowisk nawet o gorszej technologii, niż te, z których obecnie korzystają, w tym do wyboru składowisk przeznaczonych do zamknięcia.

Artykuł 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu czystości nakazuje gminie uwzględnić przy określaniu wymagań, które muszą spełnić przedsiębiorcy ubiegający się o wydanie zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości postanowienia wojewódzkiego planu gospodarki odpadami. Plan gospodarki odpadami dla województwa wielkopolskiego na lata 2008 – 2011 z perspektywą na lata 2012 – 2019 r. nie upoważnia jednak gminy do wprowadzenia wymagania od przedsiębiorcy, aby jednym z warunków uzyskania zezwolenia na wykonywanie działalności polegającej na odbieraniu odpadów komunalnych, było wskazanie określonego przez Wójta, Burmistrza lub Prezydenta miasta składowiska, wskazanego jako jedyne właściwe. Zgodnie z powyższym planem, rozwiązaniem docelowym jest skupienie gmin wokół 12 Zakładów Zagospodarowania Odpadów (ZZO). Do czasu wybudowania lub rozbudowy ZZO odpady kierowane mają być do zagospodarowania według aktualnie obowiązujących zasad. Plan zawiera wykaz 100 składowisk odpadów komunalnych położonych na terenie województwa wielkopolskiego. Jednocześnie, w świetle planu 36 składowisk do 2009 r. miało zostać albo dostosowanych do wymogów formalnych wynikających z przepisów o ochronie środowiska lub zamkniętych, a w latach 2009 – 2012 zamkniętych miało być

dalszych 15 składowisk.

Powyższy plan nie zawiera natomiast postanowień dotyczących porozumień międzygminnych, których zawiązanie upoważniałoby poszczególne gminy do wskazywania jako właściwe jedynie składowisk należących do danego porozumienia. W związku z powyższym należy uznać, iż wojewódzki plan gospodarki odpadami nie upoważniał Gminy Jarocin do wprowadzenia kwestionowanego w niniejszej decyzji ograniczenia wyboru składowisk przez przedsiębiorców.

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

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

Ponadto, zgodnie z ww. przepisem rozporządzenia, wymagania te powinny zostać określone w sposób precyzyjny, zrozumiały, niedyskryminujący, nieograniczający konkurencji oraz nieutrudniający dostępu do rynku przedsiębiorców świadczących usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości.

Tymczasem Gmina Jarocin nakładając na w uchwale o wymaganiach obowiązek korzystania wyłącznie ze składowisk znajdujących się na terenie Porozumienia Międzygminnego, w sposób sprzeczny z powyższymi zasadami ograniczyła konkurencję i dostęp do rynku świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów od właścicieli nieruchomości.

Gmina Jarocin nie powinna przypisywać sobie prawa do wskazywania składowisk znajdujących się na terenie Porozumienia Międzygminnego jako jedynie właściwych dla odpadów pochodzących z terenu tej gminy. Wymagając od przedsiębiorców korzystania jedynie z wysypisk położonych na terenie Porozumienia, Gmina Jarocin tworzy bariery dla rozwoju konkurencji na rynku odbierania odpadów komunalnych, a tym samym narusza ustawę o ochronie konkurencji i konsumentów.

Podkreślenia wymaga fakt, że Prezes Urzędu wielokrotnie zajmował się sprawą nakładania przez gminy na przedsiębiorców obowiązku korzystania wyłącznie z jednego, wskazanego wysypiska.<sup>14</sup> Praktyką ograniczającą konkurencję jest nie tylko wskazywanie jednego konkretnego składowiska odpadów jako jedynie właściwego, ale także ograniczanie wyboru przedsiębiorców odbierających odpady komunalne do jedynie kilku spośród składowisk, na które zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa oraz

---

<sup>14</sup> Decyzja Prezesa UOKiK z 30 grudnia 2004 r. nr RBG 32/2004 w sprawie Miasta Grudziądz, Decyzja Prezesa UOKiK z 25 sierpnia 2005 r. nr RWR 57/2005 w sprawie Gminy Strzegom, Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 08 listopada 2007 r. nr RKT 54/2007 w sprawie Gminy Katowice, Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 10.10.2008 r. nr RPZ-10/2008 w sprawie Gminy Miasta Czarnków, Decyzja Prezesa UOKiK z 03.08.2009 nr RGD 20/2009 w sprawie Gminy Borne Sulinowo, Decyzja Prezesa UOKiK z 17.08.2009 nr RGD 24/2009 w sprawie Gminy Miasta Białogard, Decyzja Prezesa UOKiK z 17.03.2011 nr RBG 5/2011 w sprawie Gminy Miasta Olsztyn.

wojewódzkim planem gospodarki odpadami mogą oni przekazywać odpady.

Wymaganie od przedsiębiorców ubiegających się o zezwolenie by korzystali jedynie ze składowisk położonych na terenie Porozumienia Międzygminnego, w tym składowiska w Witaszyczkach w Gminie Jarocin, w sposób nieuzasadniony utrudnia i ogranicza podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i ograniczenie to nie ma żadnego uzasadnienia w tzw. zasadzie bliskości, czy też lepszej technologii odzysku posiadanej przez składowiska na terenie porozumienia. Jeżeli przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia posiada lub może uzyskać zapewnienie przyjęcia odpadów przez innego przedsiębiorcę prowadzącego działalność w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych, działającego na terenie województwa i posiadającego w tym zakresie stosowne zezwolenia, to gmina nie powinna przypisywać sobie prawa do odmowy wskazania tego wysypiska w wydawanym zezwoleniu.

Odmawiając przedsiębiorcom prawa dokonania samodzielnego wyboru składowiska spośród wszystkich spełniających przesłanki z art. 9 ustawy o odpadach Gmina Jarocin tworzy bariery dla rozwoju konkurencji pomiędzy przedsiębiorcami świadczącymi usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, co odbywa się ze szkodą dla końcowych nabywców tych usług. Koszt składowania odpadów jest jednym z kosztów mających znaczący wpływ na cenę za odbiór odpadów. Na skutek działań gminy przedsiębiorcy nie mając wyboru miejsca składowania odpadów nie mogą wybierać spośród większej liczby ofert, które mogą znacznie różnić się co do ceny za składowanie odpadów. Jak wynika z kalkulacji przedstawionych przez REMONDIS, zmiana stosowanego przez przedsiębiorcę systemu gospodarki odpadami polegająca na nawiązaniu współpracy ze składowiskiem położonym w Witaszyczkach, która to zmiana stanowiłaby spełnienie wymagań Gminy, doprowadziłaby do znacznego wzrostu kosztów przedsiębiorcy. Poprzez utrudnianie przedsiębiorcom zajmującym się wywozem odpadów komunalnych dostępu do innych miejsc składowania odpadów Gmina Jarocin ogranicza w konsekwencji konkurencję cenową na rynku świadczenia usług odbioru odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z jej terenu. Poszukiwanie tańszych warunków świadczenia usług jest właśnie istotą funkcjonowania konkurencji, co w efekcie prowadzi do efektywności ekonomicznej, a tym samym stwarza możliwość oferowania końcowym odbiorcom usług po niższych cenach.

Dla stwierdzenia stosowania praktyki ograniczającej konkurencję, w tym praktyki z art. 9 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, nie jest konieczne wystąpienie negatywnego skutku w postaci eksploatacji pozycji rynkowej w warunkach ograniczonej konkurencji. Wystarczy, że zaistniało zagrożenie wystąpienia takiego skutku. Praktyką ograniczającą konkurencję jest już bowiem sama próba osiągnięcia przez przedsiębiorcę zajmującego pozycję dominującą na rynku określonego skutku<sup>15</sup>.

Działania Gminy Jarocin, które nie znajdują uzasadnienia w obowiązujących przepisach prawa, miały przynajmniej potencjalny wpływ na warunki powstania i rozwoju

---

<sup>15</sup> E. Modzelewska – Wąchal *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Wyd. Twigger, Warszawa 2002, s. 97



konkurencji na rynku odbierania odpadów komunalnych na terenie Gminy. Aczkolwiek przedsiębiorcy, którzy nie spełnili wymagań określonych przez gminę nadal prowadzą działalność bez wymaganego zezwolenia, działania Gminy która egzekwowałaby uchwalone przez siebie przepisy mogłyby doprowadzić do konieczności wyjścia z przedmiotowego rynku. Ponadto działania Gminy mogły mieć wpływ na innych przedsiębiorców zamierzających rozpocząć działalność na terenie Gminy, a którzy po zapoznaniu się z wymaganiami związanym z koniecznością prowadzenia na terenie gminy punktu odbioru odpadów problemowych oraz obowiązkiem korzystania z określonych składowisk mogli podjąć decyzje o nie składaniu wniosku o uzyskanie zezwolenia i rozpocząć działalność na innych rynkach lokalnych, na których nie występują wyżej opisane ograniczenia.

Zgodnie z art. 11 ust. 3 u.o.k.k. na przedsiębiorcy ciąży obowiązek wykazania, że zaniechał on stosowania praktyki naruszającej zakaz określony w art. 9 ustawy. Gmina Jarocin nie przedstawiła żadnych dowodów wskazujących, iż podjęła ona jakiegokolwiek działania zmierzające do zmiany stosowanej praktyki. W związku z powyższym Prezes Urzędu uznał za praktykę ograniczającą konkurencję, określoną w art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, nadużywanie przez Gminę Jarocin pozycji dominującej na lokalnym rynku organizowania usług odbierania i składowania odpadów komunalnych obejmującym teren tej Gminy, poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania i rozwoju konkurencji na lokalnym rynku świadczenia usług odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, przez uzależnianie udzielenia zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości i prowadzenia ww. działalności od:

1. posiadania punktu gromadzenia odpadów problemowych lub wykonywaniu takiej usługi przez innego przedsiębiorcę,
  2. kierowania zebranych odpadów komunalnych wyłącznie do instalacji znajdujących się na terenie Porozumienia Międzygminnego
- i nakazał zaniechanie jej stosowania.

## **VI. Kara pieniężna.**

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

Rozstrzygnięcie w przedmiocie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej posiada więc uznaniowy charakter. Skuteczna polityka karania wymaga jednak, by w przypadku stwierdzenia stosowania przez przedsiębiorcę praktyki ograniczającej konkurencję zasadą było nakładanie kary pieniężnej.<sup>16</sup>

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów nie zawiera zamkniętego katalogu przesłanek, od których uzależniana jest wysokość kar nakładanych na przedsiębiorców. Norma prawna wynikająca z art. 111 ww. ustawy stanowi jedynie, iż przy ustalaniu

---

<sup>16</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27.06.2000 r. sygn. akt I CKN 793/98, LEX 50870

wysokości kar pieniężnych, należy uwzględnić w szczególności okres, stopień oraz okoliczności naruszenia przepisów ustawy, a także uprzednie naruszenie przepisów ustawy.

Nalożona przez organ antymonopolowy kara pieniężna powinna pełnić funkcję represyjną (tj. stanowić dolegliwość za naruszenie przepisów ustawy antymonopolowej), a także prewencyjną, dyscyplinującą (tj. zapobiegać podobnym naruszeniom w przyszłości).

Podstawą do dokonywania wyliczenia nakładanej przez Prezesa Urzędu jest wielkość przychodu przedsiębiorstwa będąca wartością wyjściową do dokonywania dalszych obliczeń. W niniejszej sprawie Prezes Urzędu przyjął za wyjściową wartość przychodu z tytułu pozostałych dochodów własnych oraz dochodów z majątku gminy zawartą w sprawozdaniu z wykonania budżetu. W związku z powyższym za przychód Gminy Jarocin przyjęto kwotę [...] zł.

Ustalając wymiar kary pieniężnej Prezes Urzędu w pierwszej kolejności dokonał oceny wagi stwierdzonego w niniejszej decyzji naruszenia. Dokonując tej oceny Prezes UOKiK wziął pod uwagę, że o wadze naruszenia decydują dwie grupy okoliczności: dotyczące (a) natury naruszenia i (b) czynników związanych ze specyfiką rynku oraz działalnością przedsiębiorcy.

W kwestii natury naruszenia wyróżnia się (i) naruszenia bardzo poważne, do których należy zaliczyć przede wszystkim szczególnie szkodliwe horyzontalne ograniczenia konkurencji, jak również przypadki nadużywania pozycji dominującej mające na celu lub prowadzące do eliminacji konkurencji na rynku, (ii) naruszenia poważne, do których należy zaliczyć przede wszystkim porozumienia horyzontalne niezaliczane do najpoważniejszych naruszeń, porozumienia pionowe wpływające na cenę lub warunki oferowania produktu, przypadki nadużywania pozycji dominującej mające na celu lub prowadzące do istotnego ograniczenia konkurencji lub dotkliwej eksploatacji kontrahentów lub konsumentów, (iii) naruszenia mniej poważne niż wyżej wymienione (naruszenia pozostałe), do których należą m.in. porozumienia wertykalne niedotyczące ceny lub możliwości odsprzedaży towaru, jak również przypadki nadużywania pozycji dominującej o mniejszej wadze.

W pierwszej kolejności Prezes Urzędu określił naturę naruszenia przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w niniejszej sprawie. Nadużywanie pozycji dominującej przez Gminę Jarocin polegające na wprowadzeniu dodatkowych obowiązków na przedsiębiorców ubiegających się o uzyskanie zezwolenia na odbieranie odpadów miało zdolność ograniczenia możliwości powstania i rozwoju konkurencji na tym rynku. W niniejszej sprawie nie mamy wprawdzie do czynienia z bezpośrednim zamiarem wywołania określonych skutków antykonkurencyjnych, niemniej jednak Gmina – choćby z uwagi na odwołania REMONDIS od decyzji odmawiających udzielenia zezwolenia oraz wyrok WSA w Poznaniu z dnia 19.01.2011 r. – winna mieć świadomość, iż jej działania takie skutki mogą wywoływać, co jest okolicznością wystarczającą aby stwierdzić, iż zachowanie Gminy miało charakter zawiniony (wina nieумыślna). Skoro potencjalnym następstwem takiego zachowania mogło być całkowite wyłączenie konkurencji na rynku właściwym, należy je zakwalifikować do naruszeń poważnych. Mając na uwadze powyższe względy, postanowiono ustalić kwotę bazową na poziomie [...] % przychodu, tj. w kwocie [...] zł.

Wychodząc z założenia, że wymiar kary pieniężnej nakładanej za stosowanie przez przedsiębiorcę praktyk ograniczających konkurencję powinien być uzależniony od wpływu stwierdzonego naruszenia na rynek, Prezes UOKiK rozważył, czy ustalona wyżej wysokość kary powinna podlegać dalszej modyfikacji. Prezes UOKiK wziął pod uwagę to, że jako okoliczność zwiększająca wymiar kary nie powinna być potraktowana charakterystyka rynku odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości albowiem działalność na nim prowadzi kilku przedsiębiorców i nie jest to rynek wysoce skoncentrowany.

Z drugiej strony Prezes Urzędu wziął jednak pod uwagę, że pomimo braku aktualnych zezwoleń na prowadzenie działalności i wynikającego z tego narażenia się na ujemne konsekwencje prawne, przedsiębiorcy kwestionujący wymagania uchwalone przez gminę, prowadzą działalność w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Dlatego w chwili obecnej negatywne skutki dla konkurencji na rynku odbierania odpadów od właścicieli nieruchomości, będące następstwem naruszenia przepisów ustawy przez Gminę mają przede wszystkim charakter potencjalny. Wymagania ustalone przez Gminę Jarocin mogły mieć także potencjalny wpływ na innych przedsiębiorców, którzy po zapoznaniu się z tymi wymogami jako bardziej dotkliwymi w porównaniu do wymogów stawianych przez inne gminy, mogli postanowić nie występować w ogóle o udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności na terenie tej gminy i nie próbowali wejść na ten rynek.

Prezes Urzędu wziął jednakże pod uwagę, iż z tytułu prowadzenia działalności na rynku organizowania usług odbierania odpadów komunalnych z terenu Gminy Jarocin, Gmina nie uzyskuje bezpośrednio żadnych przychodów, które są podstawą wyliczenia nałożonej kary pieniężnej. Dochody z majątku gminy dotyczą bowiem innych kategorii, w tym opłat za nabycie prawa własności.

W związku z tym Prezes Urzędu uznał, iż ogólny bilans ww. okoliczności winien obniżyć kwotę bazową wynoszącą [...] **przychodu o [...]%, tj. do kwoty [...] zł.**

W drugiej kolejności Prezes Urzędu rozważył kwestię długotrwałości naruszenia przepisów ustawy. Uchwała o wymaganiach przyjęta została przez Gminę Jarocin w 2009 r. i od tego roku przedsiębiorcy zobowiązani są spełnić wymagania związane z obowiązkiem prowadzenia punktu odbioru odpadów problemowych oraz obowiązkiem korzystania z wyznaczonych składowisk, co skutkowało w udzielonych odmowach na wydanie zezwolenia. W związku z powyższym należy uznać, iż stosowana praktyka mimo, iż wywarła głównie potencjalny skutek, to jednakże w pewnym zakresie wpłynęła ona rzeczywiście na działania przedsiębiorców, w tym pozostawiła ich w niepewności co do legalności prowadzonej działalności, którą prowadzą oni bez zezwolenia. W związku z powyższym, mając na uwadze okoliczności związane z długotrwałością naruszenia, Prezes Urzędu postanowił podwyższyć karę pieniężną ustaloną na poprzednich etapach o [...]%, **tj. do kwoty [...] zł.**

W trzeciej kolejności Prezes Urzędu zważył, czy w sprawie występują okoliczności łagodzące oraz obciążające. W ocenie Prezesa Urzędu, w sprawie nie występują okoliczności obciążające (np. uprzednie naruszenie przepisów ustawy, umyślność naruszenia), jak też łagodzące (np. współpracowała z Prezesem Urzędu w toku postępowania, czy też zaniechanie praktyki)

W związku z powyższym Prezes Urzędu postanowił pozostawić kwotę kary pieniężnej ustaloną na powyższych etapach w niezmienionej wysokości tj. **10.161,00 zł. Ostatecznie zatem kara pieniężna stanowi niecałe [..]% kary maksymalnej.**

W związku z powyższym Prezes Urzędu orzekł jak w pkt II sentencji..

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

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

Stosownie do treści art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w związku z art. 479<sup>28</sup> § 2 Kodeksu postępowania cywilnego – od niniejszej decyzji przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w terminie dwutygodniowym od daty jej doręczenia, za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Poznaniu.

Z upoważnienia Prezesa  
Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów  
Dyrektor Delegatury UOKiK w Poznaniu  
Jarosław Krüger

Otrzymują:  
*Gmina Jarocin  
Urząd Miejski w Jarocinie  
Al. Niepodległości 10  
63-200 Jarocin.*