

**Wyrok z dnia 3 marca 2010 r.**

**III SK 37/09**

**Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. Nr 50, poz. 331 ze zm.) ma zastosowanie do zachowań przedsiębiorców w takim zakresie, w jakim ustawodawca dopuścił funkcjonowanie mechanizmu rynkowego, pozostawiając uczestnikom rynku autonomię woli w zakresie kształtowania własnych zachowań rynkowych. W przypadku działalności polegającej na organizowaniu rynku, ustawę stosuje się tylko do działań organizatora rynku, w zakresie których dysponuje on marginesem swobody. Ciężar udowodnienia naruszenia przez przedsiębiorcę reguł konkurencji spoczywa na Prezesie Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.**

Przewodniczący SSN Andrzej Wróbel (sprawozdawca), Sędziowie SN:  
Bogusław Cudowski, Zbigniew Hajn.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 3 marca 2010 r. sprawy z powództwa Gminy K. przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o uznanie praktyki za ograniczającą konkurencję i karę pieniężną, na skutek skargi kasacyjnej strony powodowej od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 27 maja 2009 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Sądowi Apelacyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania oraz orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.

### **U z a s a d n i e**

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Prezes Urzędu) decyzją z dnia 8 września 2007 r. [...] wydaną na podstawie art. 10 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. Nr 50, poz. 331 ze zm., dalej jako ustawa) uznał za ograniczającą konkurencję i naruszającą zakaz, o którym mowa w art. 9 ust.1 i 2 pkt 5 ustawy praktykę gminy K. (powódka) polegającą na

nadużywaniu pozycji dominującej na rynku działalności organizacyjnej podejmowanej dla utrzymania porządku i czystości obejmującym teren tej gminy poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji polegające na narzucaniu przedsiębiorcom ubiegającym się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie gminy K. jako miejsca składowania odpadów wyłącznie składowisk w S.Ś. lub w T.U. i nakazał zaniechanie jej stosowania, zaś na podstawie art. 106 ust. 1 pkt 1 ustawy nałożył na powódkę karę pieniężną w wysokości 100.000 zł.

Decyzja ta została wydana w następującym stanie faktycznym i prawnym. W latach 2004-2006 odpady komunalne pochodzące z terenu K. były składowane przede wszystkim na składowisku w S.Ś. (odpowiednio około 60%, 61% i 64% wszystkich odpadów). Powódka wskazała także inne składowiska zlokalizowane na terenie gmin położonych w pobliżu K., jak składowiska w D.G., S., W., C., B., P.K.

Zgodnie z art. 10 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 175, poz. 1462 ze zm.), w terminie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy rada gminy winna była uchwalić regulamin utrzymania czystości i porządku na terenie gminy (ust.1), a w terminie sześciu miesięcy prezydent miasta miał określić i podać do publicznej wiadomości wymagania, jakie powinien spełnić przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości (ust. 2). Realizując ten obowiązek Prezydent Miasta K. wydał w dniu 13 kwietnia 2006 r. zarządzenie [...]. W § 1 ust. 1 zarządzenia wskazano wymagania, jakie powinien spełnić przedsiębiorca ubiegający się o takie zezwolenie, w tym wymóg udokumentowania gotowości przyjęcia odpadów komunalnych pochodzących z terenu K. przez przedsiębiorcę prowadzącego działalność w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami oraz z Planu Gospodarki Odpadami dla Miasta K. Plan gospodarki odpadami dla województwa ś. opracowano w 2003 r. i przyjęto Uchwałą Sejmiku Województwa Ś. [...] z dnia 25 lipca 2003 r. Do składowisk o zasięgu ponadlokalnym należały składowiska w M.-S., Ż., W., K., J.Z., S.Ś. (obsługujące między innymi rejon K.), T., P., T.G. i B. Pozostałe składowiska mają charakter lokalny. Plan Gospodarki Odpadami dla Miasta K. został przyjęty przez Radę Miasta Uchwałą [...] z dnia 25 lipca 2005 r. Wskazano w nim, jako miejsce unieszkodliwiania odpadów dla miasta K. dwa składowiska regionalne -

w S.Ś. i w T.U., ponieważ spełniają one wymogi art. 9 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (jednolity tekst: Dz.U. z 2007 r. Nr 39, poz. 251 ze zm., dalej jako ustawa o odpadach) oraz odpowiadają zasadzie bliskości określonej w art. 9 ust.1 i 2 tej ustawy (położone są najbliżej K.). Celem Gminy było umożliwienie przedsiębiorcom składowania odpadów na więcej niż jednym składowisku, które wskazane było w Planie gospodarki odpadami dla województwa ś.

Przedsiębiorcy posiadający zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych na terenie K. zostali poinformowani pismem z dnia 21 kwietnia 2006 r., że mają obowiązek w terminie sześciu miesięcy od ogłoszenia zarządzenia [...] Prezydenta Miasta K. z 13 kwietnia 2006 r. dostosować swoją działalność do zmian wynikających z planu gminnego oraz wystąpić z wnioskiem o zmianę posiadanego zezwolenia. Według stanu na dzień 31 grudnia 2006 r., na terenie Gminy K. 22 przedsiębiorców świadczyło usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Według stanu na dzień 13 marca 2007 r. 18 przedsiębiorców wystąpiło ze stosownym wnioskiem, 11 z nich uzyskało nowe zezwolenia, a wnioski 7 pozostawiono bez rozpatrzenia, jeden działał w oparciu o zezwolenie wydane na okres od dnia 28 kwietnia 2007 r. do 27 kwietnia 2016 r., jeden posługiwał się zezwoleniem obowiązującym do dnia 31 marca 2006 r. Dwóch przedsiębiorców nie wystąpiło z wnioskiem o udzielenie zezwolenia. Według stanu na dzień 28 czerwca 2007 r. do grona przedsiębiorców, którzy uzyskali nowe zezwolenia dołączyły kolejne cztery podmioty.

Zgodnie z art. 7 ust.1 i 6 ustawy z 13 września 1996 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach (jednolity tekst: Dz.U. z 2005 r. Nr 236, poz. 2008 ze zm., dalej jako ustawa o utrzymaniu porządku i czystości w gminach), właściwy organ decyduje o udzieleniu zezwolenia na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Określa także wymagania, jakie winni spełniać przedsiębiorcy ubiegający się o wydanie zezwolenia (ust. 3), uwzględniając miejsca odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych wynikające z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, do których odpady mają być przekazywane (ust. 3a pkt 2). Zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, przedsiębiorca winien udokumentować we wniosku gotowość przyjęcia odpadów przez przedsiębiorcę prowadzącego działalność w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, spełniającego wymagania odnośnie do miejsc odzysku i unieszkodliwiania, o których mowa w art. 9 ust. 3 i 4 ustawy z

dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach oraz w art. 7 ust. 3a pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zgodnie z art. 9 ust. 1c ustawy o odpadach właściwy organ może odmówić wydania zezwolenia, jeżeli zamierzony sposób gospodarowania odpadami jest niezgodny z planem gminnym, który określa m.in. rozmieszczenie istniejących instalacji i urządzeń do odzysku lub unieszkodliwiania odpadów (art. 14 ust. 2 ustawy o odpadach). Przepis § 4 pkt 1f rozporządzenia Ministra Środowiska z 9 kwietnia 2003 r. w sprawie sporządzania planów gospodarki odpadami stanowi, że plan gminny określa m.in. wykaz podmiotów prowadzących działalność w zakresie zbierania, transportu, odzysku oraz unieszkodliwiania odpadów komunalnych, również projektowany system gospodarki odpadami, w szczególności odpadami komunalnymi i opakowaniowymi, uwzględniający ich zbieranie, transport, odzysk i unieszkodliwianie, ze wskazaniem miejsca unieszkodliwiania odpadów (§ 4 pkt 4).

Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o odpadach, odpady powinny być w pierwszej kolejności poddawane odzyskowi lub unieszkodliwiane w miejscu ich powstawania. 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 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, przekazywane do najbliższych miejsc, w których mogą być poddane odzyskowi lub unieszkodliwione (ust. 2). Według art. 9 ust. 3 niesegregowane odpady komunalne, pozostałości z ich sortowania oraz komunalne osady ściekowe powinny być poddane odzyskowi lub unieszkodliwianiu na obszarze tego województwa, na którym zostały wytworzone, w instalacjach spełniających wymagania najlepszej technologii, o której mowa w art. 143 Prawa ochrony środowiska, lub najbliższych miejsca ich wytworzenia. Mogą być poddane odzyskowi lub unieszkodliwianiu na obszarze województwa innego niż to, na terenie którego zostały wytworzone, jeżeli odległość od miejsca wytworzenia odpadów do instalacji przeznaczonej do odzysku lub unieszkodliwiania, spełniającej wymagania najlepszej dostępnej techniki lub technologii, o której mowa w art. 143 Prawa ochrony środowiska, lub miejsca przeznaczonego do tego samego odzysku jest mniejsza niż odległość do instalacji lub miejsca położonego na obszarze tego samego województwa (art. 9 ust. 4).

Prezes Urzędu zdefiniował rynek właściwy jako rynek działalności organizacyjnej podejmowanej dla utrzymania porządku i czystości obejmujący teren Gminy K. W bezpośrednim związku z tym rynkiem pozostaje rynek współzależny - rynek świadczenia usług w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieru-

chomości z terenu Gminy K. Świadczenie usług w tym zakresie jest bowiem całkowicie uzależnione od uzyskania stosownego zezwolenia. Według Prezesa Urzędu powódka posiada monopol prawny w zakresie działalności organizacyjnej podejmowanej dla utrzymania porządku i czystości na jej terytorium. Dysponuje więc siłą pozwalającą jej jednostronnie dyktować warunki prowadzenia działalności przedsiębiorcom świadczącym usługi odbierania odpadów komunalnych. W rezultacie ma pozycję dominującą w rozumieniu art. 4 pkt 10 ustawy. Prezes Urzędu przyjął, że ustawę stosuje się do oceny działalności gmin w zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty, o ile wywołuje ona skutki praktyk ograniczających konkurencję, które mogą się wiązać z realizacją przez samorząd terytorialny jego zadań, np. polegających na zagwarantowaniu społeczności lokalnej dostępu do podstawowych usług bytowych. Zdaniem Prezesa Urzędu, odmawiając przedsiębiorcom prawa samodzielnego wyboru spośród wszystkich składowisk spełniających przesłanki z art. 9 ustawy o odpadach, powódka tworzy bariery dla rozwoju nieskrępowanej konkurencji między przedsiębiorcami świadczącymi usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, ze szkodą dla końcowych nabywców tych usług. Koszt ich składowania ma znaczący wpływ na cenę za odbiór odpadów. Na skutek działań powódki, mając ograniczony wybór miejsca składowania odpadów, przedsiębiorcy ci nie mogą wybierać spośród większej liczby ofert, które mogą znacznie różnić się co do ceny. Utrudniając dostęp do tańszych usług składowania powódka ogranicza konkurencję cenową. Według Prezesa Urzędu działania powódki mogą prowadzić do ograniczenia powstania i rozwoju konkurencji na rynku wywozu odpadów. Skutki działania Gminy mogą dotknąć każdego przedsiębiorcę, który zajmuje się wywozem odpadów lub w przyszłości będzie chciał rozpocząć działalność na tym rynku. Kwestionowane zachowanie powódki pośrednio może mieć wpływ na konsumentów korzystających z usług wywozu odpadów komunalnych, ogranicza bowiem możliwości dokonywania wyboru spośród ofert większej liczby konkurentów tego, który ich zdaniem proponuje najlepsze warunki wykonania usługi i jest konkurencyjny cenowo. Ograniczenie konkurencji na rynku wywozu odpadów oddziałuje negatywnie na jakość usług i ich cenę. Pozbawiając przedsiębiorców prawa do wywozu odpadów komunalnych z jej terenu na inne składowiska wymienione w planie wojewódzkim powódka faworyzuje właścicieli składowisk w S.Ś. i w T.U., przeciwdziałając rozwojowi wolnej konkurencji w zakresie składowania i unieszkodliwiania odpadów komunalnych na terenie województwa ś. Wskutek działań powódki, zarządzający dwoma do-

puszczalnymi miejscami składowania i unieszkodliwiania odpadów, przedsiębiorcy mogą dyktować warunki kontraktów. Ogranicza to możliwości konkurencji ceną, której istotnym składnikiem jest koszt przyjęcia odpadów. Wskutek tego mechanizmy rynkowe nie mogą funkcjonować w sposób prawidłowy, a uprzywilejowani przedsiębiorcy pozbawieni są nacisków, aby oferować niższe ceny lub korzystniejsze warunki świadczonych usług. W efekcie poszkodowany jest też konsument, płacący za usługę odbioru odpadów i niemający wyboru ani wpływu na wybór tańszego usługodawcy.

W ocenie Prezesa Urzędu, przypisanie powódce składowiska w S.Ś. w Planie gospodarki odpadami dla województwa ś. oznacza tylko tyle, że w okresie sporządzania planu odpady komunalne z terenu K. były tam deponowane. Nie oznacza natomiast ograniczenia wyboru przez powódkę innych składowisk. Niezgodnie z planem wojewódzkim powódka wskazała zresztą w planie miejskim obok składowiska w S.Ś. także składowisko w T.U., którego rejon obsługi opisany w planie wojewódzkim obejmował T., K., B., W., L., B., C.Ś., I. Według opinii Prezesa Urzędu, przepisy art. 9 ust.1 i 2 ust. 3 i 4 ustawy o odpadach, a także z art. 8 ust.2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie dają powódce prawa do zawężenia liczby podmiotów prowadzących działalność w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych, z którymi mogą nawiązać współpracę przedsiębiorcy zajmujący się wywozem odpadów komunalnych z jej terenu, do jednego lub dwóch składowisk. Winni oni mieć prawo wyboru spośród ofert wszystkich składowisk zlokalizowanych na terenie województwa ś., które posiadają odpowiednie zezwolenia i spełniają przesłanki art. 9 ustawy o odpadach. Jeżeli przedsiębiorca ubiegający się o zezwolenie posiada lub może uzyskać zapewnienie przyjęcia odpadów przez przedsiębiorcę prowadzącego działalność w zakresie odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych działającego na terenie województwa ś. i posiadającego w tym zakresie stosowne zezwolenia, to powódka nie powinna odmawiać wskazania tego wysypiska. Rozszerzenie możliwości wyboru spośród wszystkich składowisk działających na terenie województwa ś. nie narusza bowiem zasady bliskości z art. 9 ust. 2 ustawy o odpadach.

Powódka zaskarżyła decyzję Prezesa Urzędu odwołaniem, zarzucając naruszenie art. 6 i 7 k.p.a. w związku z art. 83 ustawy, przez błędną wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie, pogwałcenie zasady legalizmu nakazującej organowi administracji działanie zgodne z obowiązującym prawem, co w tym postępowaniu rażąco naru-

sza słuszny interes powódki, prawnie równorzędny z interesem społecznym; naruszenie przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie art. 9 ust. 1 i 2 pkt 5 ustawy przez przyjęcie, że ograniczenie składowania odpadów komunalnych do składowisk w S.Ś. lub w T.U. stanowi praktykę polegającą na nadużywaniu pozycji dominującej na rynku działalności organizacyjnej podejmowanej dla utrzymania porządku i czystości poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji; naruszenie art. 233 § 1 k.p.c. w związku z art. 84 ustawy, przez całkowicie arbitralną i dowolną ocenę zebranego materiału dowodowego oraz dokonanie sprzecznych z treścią zebranego materiału istotnych ustaleń. Powódka wniosła o zmianę zaskarżonej decyzji i stwierdzenie, że jej zachowanie nie narusza zakazu, o którym mowa w art. 9 ust. 1 i 2 pkt 5 ustawy.

Wyrokiem z dnia 4 sierpnia 2008 r. [...] Sąd Okręgowy uwzględnił odwołanie powódki od decyzji Prezesa Urzędu i zmienił zaskarżoną decyzję w ten sposób, że uznał, iż opisana w sentencji decyzji praktyka Gminy K. nie stanowi ograniczającego konkurencję nadużywania pozycji dominującej na rynku działalności organizacyjnej podejmowanej dla utrzymania porządku i czystości obejmującym teren tej Gminy poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji i nie narusza zakazu, o którym mowa w art. 9 ust.1 i 2 pkt 5 ustawy z dnia 16 listopada 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów. Odpowiednio zmienił także jej brzmienie w zakresie dotyczącym kary oraz obciążenia Gminy K. kosztami postępowania antymonopolowego.

W ocenie Sądu, Prezes Urzędu prawidłowo uznał, że Gmina K. jest przedsiębiorcą, prawidłowo ustalił właściwy terytorialnie i przedmiotowo rynek, a także jego pośredni wpływ na rynek współzależny (odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu K.), zasadnie przyjął, że na tak określonym rynku właściwym Gmina K. zajmuje pozycję dominującą, wynikającą z monopolu prawnego i jej wpływu na kształtowanie uprawnień przedsiębiorców świadczących usługi w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości z terenu K. Jednakże zdaniem Sądu Okręgowego w ustalonych w sprawie okolicznościach nie można zasadnie postawić Gminie K. zarzutu nadużywania pozycji dominującej na rynku właściwym, kwalifikowanego jako ograniczenie swobody konkurencji w art. 9 ust. 1 i 2 pkt 5 ustawy.

Sąd Okręgowy wskazał, że rynek właściwy, którego dotyczy niniejsze postępowanie, nie jest wolnym rynkiem, lecz rynkiem usług reglamentowanych, sposób

świadczenia których jest w znacznej mierze określany przez uprawnione organy administracji samorządowej i rządowej. Ustawodawca krajowy i unijny przywiązuje niezwykle istotne znaczenie do ochrony środowiska, określając liczne wymogi i wyznaczając surowe reguły postępowania dla tych wszystkich, którzy prowadzą działalność gospodarczą mogącą mieć niekorzystny wpływ na środowisko naturalne. Stwarza rozbudowany system kontroli przestrzegania obowiązujących reguł, sankcjonując ich naruszenia.

Polityka ekologiczna państwa, której celem jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony środowiska i poprawy jego jakości, kształtowana jest na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym. Odbywa się to w sposób ściśle zintegrowany, wyłączający wszelką dowolność odpowiedzialnych za realizację polityki ekologicznej organów. Działania podejmowane w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego mają charakter planowy i długoterminowy. I tak w art. 17 ust. 1 ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska stanowi, że organ wykonawczy województwa, powiatu i gminy, w celu realizacji polityki ekologicznej państwa, sporządza odpowiednio wojewódzkie, powiatowe i gminne programy ochrony środowiska, uwzględniając wymagania, o których mowa w art. 14, a zatem określając, na podstawie aktualnego stanu środowiska, w szczególności cele i priorytety ekologiczne, poziomy celów długoterminowych, rodzaj i harmonogram działań proekologicznych, a także środki niezbędne do osiągnięcia celów, w tym mechanizmy prawno-ekonomiczne i środki finansowe. Jednolitość formuły przyjętej dla programów sporządzanych na różnych poziomach oraz system opiniowania projektów (art. 15 ust. 2, art. 17 ust. 2) służyć mają stworzeniu jednolitej i skorelowanej polityki ekologicznej dla całego państwa. Każdy organ powiatu i gminy zobowiązany jest przy opracowywaniu projektów i w toku ich realizacji do uwzględniania wskazań zawartych w planach wojewódzkich. Organy gmin i powiatów nie są uprawnione do ustalania własnych odrębnych reguł ochrony środowiska, w szczególności takich, które obniżałyby poziom tej ochrony. Nie mogą samodzielnie decydować o słuszności, czy aktualności programów wojewódzkich, kierując się własną oceną istniejącej sytuacji.

Reguły te odnoszą się także do gospodarowania odpadami. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach określa zasady postępowania w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz ochronę środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, a w szczególności zasady zapobiegania powstawaniu odpadów lub ograniczania ilości odpadów i ich negatywnego oddziaływania na środowisko, a także



odzysku lub unieszkodliwiania odpadów (art. 1 ust. 1). Ustawa zakazuje postępowania z odpadami w sposób sprzeczny z jej przepisami oraz przepisami o ochronie środowiska (art. 8). Także w węższym od ochrony środowiska zakresie gospodarowania odpadami, ustawodawca stworzył system planowy, stanowiąc w art. 14, że dla osiągnięcia celów założonych w polityce ekologicznej państwa oraz realizacji zasad, o których mowa w art. 5, a także stworzenia w kraju zintegrowanej i wystarczającej sieci instalacji i urzędzeń do odzysku i unieszkodliwiania odpadów, spełniających wymagania określone w przepisach o ochronie środowiska, opracowywane są na szczeblu krajowym, wojewódzkim, powiatowym i gminnym plany gospodarki odpadami (ust. 1 i 3). Wojewódzki, powiatowy i gminny plan gospodarki odpadami stanowi część odpowiedniego programu ochrony środowiska i jest tworzony w trybie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie środowiska (ust. 6). Plany zawierają opis aktualnego stanu gospodarki odpadami, zawierający m.in. informacje dotyczące rozmieszczenia istniejących instalacji do zbierania, odzysku lub unieszkodliwiania odpadów. Ustawodawca określił w sposób bardzo szczegółowy przedmiot planów, zasady ich sporządzania, opiniowania ich projektów, składania sprawozdań z ich realizacji, a także aktualizacji (art. 14), odpowiednio do ogólnych reguł rządzących polityką ekologiczną państwa, z którą plany gospodarki odpadami powinny być zgodne (art. 15 ust. 1). Wojewódzki plan gospodarki odpadami powinien być przy tym zgodny z krajowym planem gospodarki odpadami, plan powiatowy z wojewódzkim, a gminny z powiatowym planem gospodarki odpadami (ust. 2).

Z przedstawienia przepisów ogólnych Prawa ochrony środowiska i ustawy o odpadach wynika ściśle wiążący organy administracyjne charakter norm, które obowiązane są przestrzegać, także w zakresie prawa miejscowego (uchwalone programy oraz plany wojewódzkie, powiatowe i gminne - tu odpowiednio Plan gospodarki odpadami dla województwa ś. i Plan Gospodarki Odpadami dla Miasta K.).

W przyjętym w wykonaniu ustawy z 29 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych innych ustaw regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy oraz zarządzeniu Prezydenta Miasta [...] określono wymagania, jakie powinien spełnić przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości lub opróżnienie zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych. Jednym z wymogów było udokumentowanie gotowości przyjęcia odpadów komunalnych pochodzących z terenu miasta K. przez przedsiębiorcę prowadzącego działalność w zakresie odzysku

lub unieszkodliwiania odpadów wynikających z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami oraz z Planu Gospodarki Odpadami dla Miasta K. W pierwszym z nich wskazano jako miejsce unieszkodliwiania odpadów dla miasta K. składowisko w S.Ś., w drugim dwa składowiska o charakterze regionalnym - w S.Ś. i w T.U., które odpowiadają zasadzie bliskości geograficznej określonej w art. 9 ust. 1 i 2 tej ustawy (położone najbliżej K.).

Sąd Okręgowy uznał, że ze względu na przedmiot ochrony (środowisko naturalne) i charakter obowiązujących w tym zakresie norm prawa, nie można się zgodzić z twierdzeniem organu antymonopolowego, że Plan gospodarki odpadami dla województwa ś. wskazujący składowiska pełni li tylko funkcję informacyjną i nie wiąże Gminy co do miejsca gdzie składowane mają być odpady komunalne od właścicieli nieruchomości z terenu K. Przeciwnie, Gmina miała obowiązek uwzględnienia ustaleń planu wojewódzkiego przy opracowywaniu Planu Gospodarki Odpadami dla Miasta K.

W przekonaniu Sądu ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów nie może być stosowana w sytuacji, w której przedsiębiorca narusza określone w niej zasady, wykonując obowiązki wynikające dla niego z innych przepisów prawa. Nie można zasadnie czynić Gminie K. zarzutu, z tego, że postępowała zgodnie z Prawem ochrony środowiska i ustawą o odpadach, kierując się wskazaniem Planu gospodarki odpadami dla województwa ś. W obecnym stanie prawnym Gmina nie była uprawniona ani do oceny aktualności planu, ani do przyznawania przedsiębiorcom - występującym o wydanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie K. - uprawnienia do składowania odpadów na wybranych przez nich składowiskach spośród umieszczonych w planie wojewódzkim.

Ponadto Sąd przyjął odmienny od poglądu Prezesa Urzędu pogląd na treść zasady bliskości geograficznej, o której mowa w art. 9 ustawy o odpadach. Zasadniczym celem tego przepisu jest zapobieżenie migracji odpadów w miejsca gdzie ich składowanie jest tańsze, czy słabiej kontrolowane. Dyrektywa 2006/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 kwietnia 2006 r. w sprawie odpadów (Dz.Urz. UE z 2006 r., L 114/9) stanowi w pkt 10 Preambuły, że przemieszczanie odpadów powinno być ograniczone, a Państwa Członkowskie mogą podejmować niezbędne środki do osiągnięcia tego celu w ramach swych planów gospodarowania. Zdaniem Sądu Okręgowego Prezes Urzędu nie może tej zasady całkowicie lekceważyć, przedkładając nad

nią dbałość o konkurencję cenową na rynkach odbierania odpadów komunalnych i ich składowania. Z samym transportem odpadów, także komunalnych wiążą się pewne zagrożenia, których ustrzec się można przestrzegając ściśle zasady bliskości geograficznej. Zdaniem Sądu art. 9 ustawy o odpadach powinien być interpretowany w ten sposób, że ewentualnie przekazanie określonych odpadów komunalnych, ich transport, powinny się ograniczać do najbliższej położonego miejsca. Użycie rzeczownika w liczbie mnogiej - miejsca jest warunkowane liczbą mnogą, w jakiej występuje rzeczownik odpady, nie dopuszcza natomiast wielości miejsc, jakby to było w przypadku użycia sformułowania blisko położonych miejsc, czy w ich pobliżu. W przypadku słowa najbliższej mamy do czynienia z najwyższym stopniem przymiotnika. Najbliższej jest zatem jedno miejsce lub miejsca położone w tej samej odległości. Przeciwna interpretacja przepisu prowadziłaby do nieuzasadnionej dowolności w zakresie ustalenia ile miejsc składowania odpadów komunalnych może znajdować się najbliższej od miejsca ich wytworzenia, godzi to nie tylko w sens normy ale przede wszystkim w cel, jaki ma spełniać w systemie ochrony środowiska naturalnego.

Sąd Okręgowy przyjął również, że charakter świadczonych na rynku właściwym usług i zasady polityki ekologicznej nie mogą pozostawać bez wpływu na ocenę sytuacji jaka istnieje na rynku (regulowanym) odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie Gminy i składowania tych odpadów, z punktu widzenia przestrzegania przez Gminę K. reguł zapisanych w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów. Zdaniem Sądu, w takim przypadku, z jakim mamy do czynienia w niniejszej sprawie, nie można stawiać przedsiębiorcy zajmującemu pozycję dominującą, a w istocie monopolistyczną wymogów, jakie obowiązywałyby go w warunkach wolnej konkurencji. Organ antymonopolowy nie może pomijać ograniczeń i obowiązków, jakie przepisy nakładają na Gminę K. przy realizacji zadań w zakresie utrzymania porządku i czystości. Jeżeli bowiem odpowiednie plany nie pozwalają na zapewnienie w tym zakresie swobodnej konkurencji, prezydentowi miasta nie można skutecznie postawić zarzutu, że wydawane przez niego zezwolenia ograniczają liczbę składowisk, na które odpady komunalne mogą być przekazywane.

Sąd Okręgowy przyjął również, że ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach stanowi w art. 7 ust.1 pkt 1, że na prowadzenie przez przedsiębiorców działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości wymagane jest uzyskanie zezwolenia. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta określa i podaje do publicznej wiadomości wymagania, jakie

powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie takiego zezwolenia, uwzględniając również miejsca odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych, wynikające z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami, do których odpady mają być przekazywane (ust. 3a). Dlatego Sąd Okręgowy uznał, że Gmina K. zobowiązana do przestrzegania przy wydawaniu zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie K., prawa miejscowego - Planu gospodarki odpadami dla województwa ś., nie może dowolnie wskazywać innych składowisk niż to w S.Ś. Dopiero zmiana planu wojewódzkiego, uwzględniająca dopuszczalność składowania k. odpadów komunalnych w innych miejscach, umożliwi zmianę wymagań i wydawanie zezwoleń z uwzględnieniem innych składowisk także regionalnych, czy lokalnych.

W obecnym stanie prawnym, związania Gminy K. Planem gospodarki odpadami dla województwa ś., nie można zasadnie uznać za ograniczającą konkurencję i naruszającą zakaz, o którym mowa w art. 9 ust.1 i 2 pkt 5 ustawy, praktyki Gminy polegającej na nadużywaniu pozycji dominującej na rynku działalności organizacyjnej podejmowanej dla utrzymania porządku i czystości obejmującym teren tej Gminy poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji polegające na narzucaniu przedsiębiorcom ubiegającym się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie odbierania odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości na terenie Gminy K. jako miejsca składowania odpadów wyłącznie składowisk w S.Ś. lub w T.U., nadużywania pozycji dominującej.

Wyrok Sądu Okręgowego zaskarżył Prezes Urzędu, zarzucając naruszenie art. 9 ust. 1 i 2 pkt 5 ustawy, poprzez uznanie, że opisana w sentencji decyzji praktyka Gminy K. nie stanowi praktyki ograniczającej konkurencję; art. 9 ustawy o odpadach poprzez uznanie, że odpady komunalne powinny być przekazane do „najbliższej położonego miejsca”, a nie „najbliższej położonych miejsc” w obrębie województwa ś.; art. 233 § 1 k.p.c.

Wyrokiem z dnia 27 maja 2009 r. [...] Sąd Apelacyjny zmienił wyrok Sądu Okręgowego w ten sposób, że oddalił odwołania powoda od decyzji Prezesa Urzędu. Sąd Apelacyjny uznał, że planowi wojewódzkiemu nie należy przypisywać mocy bezwzględnie obowiązującej skoro Gmina K. samodzielnie zmodyfikowała swój plan gospodarki odpadami. Dlatego praktyki Gminy K. opisanej w sentencji decyzji Prezesa Urzędu nie można uznać za praktykę nakazaną przez przepisy innej ustawy,

tym bardziej że rzekoma zasadność takiego zachowania wynika z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami mającego postać uchwały Sejmiku Województwa, a nie z innej ustawy. Ponadto, Sąd Okręgowy błędnie zinterpretował art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach, ponieważ odpady, o których mowa w tym przepisie, powinny być przekazywane do najbliższych położonych miejsc, a nie do jednego najbliższego miejsca. Gdyby ustawodawca chciał ograniczyć możliwość przekazywania odpadów tylko do jednego miejsca, co jest wątpliwe z racjonalnego punktu widzenia, to nie użyłby określenia „do najbliższych położonych miejsc” tylko do „najbliższego położonego miejsca”. Według Sądu Apelacyjnego, Sąd pierwszej instancji sam zauważył, że składowiska mogą być położone w tej samej odległości i wówczas wybór tego najbliższego położonego byłby problematyczny. Sąd Apelacyjny zaaprobował stanowisko Prezesa Urzędu, że zapewnienie przedsiębiorcom możliwości szerszego wyboru spośród miejsc składowania odpadów wymienionych w Planie wojewódzkim nie prowadzi do naruszenia reguł służących realizacji ekologicznej polityki Państwa lub wymagań w zakresie ochrony środowiska. Natomiast sztywne określenie pojedynczych miejsc składowania jawi się jako praktyka ograniczająca konkurencję.

Powódka zaskarżyła wyrok Sądu Apelacyjnego skargą kasacyjną w całości, zarzucając naruszenie prawa materialnego, to jest niewłaściwe zastosowanie przepisu art. 9 ust. 1 i 2 pkt 5 ustawy w związku z art. 7 ust. 3a pkt 2 oraz art. 9 ust. 1a pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz art. 14 ustawy o odpadach, polegające na przyjęciu, że w świetle ustalonego stanu faktycznego w rozpoznawanej sprawie działalność powódki nie może być uznana za praktykę nakazaną przez przepisy innej ustawy oraz błędną wykładnię art. 9 ust. 2 ustawy o odpadach polegającą na przyjęciu, że odpady, o których mowa w tym przepisie, powinny być przekazywane do najbliższych położonych miejsc, a nie do jednego najbliższego miejsca. Zdaniem powódki przepisy art. 7 ust. 3a pkt 2 jak i art. 9 ust. 1a pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nakazują właściwemu organowi gminy uwzględniać postanowienia wojewódzkiego planu gospodarki odpadami. Stanowisko Sądu Apelacyjnego w Warszawie powódka uznaje za niekonsekwentne, ponieważ z jednej strony neguje on znaczenie prawne uchwały w przedmiocie wojewódzkiego planu gospodarki odpadami jako regulacji wynikającej z innej ustawy, a z drugiej strony w pełni podziela pogląd Prezesa Urzędu, zgodnie z którym organ gminy powinien pozostawić przedsiębiorcom swobodny wybór miejsc składowania odpadów ale spośród wszystkich miejsc wymienionych w planie wojewódzkim. Ak-

ceptacja stanowiska Sądu Apelacyjnego w Warszawie oznaczałaby, że postanowienia wojewódzkiego planu gospodarki odpadami nie mają żadnego normatywnego znaczenia dla organu gminy przy wykonywaniu nakazu wynikającego z art. 7 ust. 3a pkt 2 oraz art. 9 ust. 1a pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Zdaniem powódki Prezydent Miasta K. wydał stosowne zarządzenie - zgodnie z art. 7 ust. 3a pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, wskazując składowisko w S.Ś. oraz w T.U. - z uwzględnieniem wojewódzkiego planu gospodarki odpadami w zakresie wynikających z niego miejsc odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych, do których odpady mają być przekazywane. Uznając za istotny i prawnie wiążący wyznacznik bliskości geograficznej miejsc składowania odpadów, o którym mowa w art. 9 ust. 2 ustawy o odpadach oraz nakaz ograniczania migracji odpadów - wskazał na dwa najbliższe położone od K. składowiska odpadów o charakterze ponadlokalnym. Ponadto według powódki, nawet jeżeli przyjmie się - za Sądem drugiej instancji - że przedsiębiorcom należy zapewnić szerszy wybór spośród miejsc składowania odpadów wymienionych w Planie wojewódzkim, to nie rozwiązuje to kwestii, w jaki sposób wybór ten powinien zostać przez gminę uregulowany, ponieważ wskazanie nie tylko jednego miejsca, ale i każdego następnego, ogranicza konkurencję. Ponadto, w świetle wykładni przyjętej przez Sąd Apelacyjny trudno ustalić, na czym polega zasada bliskości geograficznej. Wreszcie, wyprowadzony przez Sąd Apelacyjny w Warszawie wniosek o prawie przedsiębiorców do decydowania o miejscu składowania odpadów jest twierdzeniem *contra legem*, bowiem z art. 7 ust. 3a pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wynika wprost, że kompetencja i obowiązek w tym zakresie spoczywa na organie gminy. Zdaniem powódki w art. 9 ust. 2 ustawy o odpadach ustawodawca celowo użył liczby mnogiej w odniesieniu do pojęć „odpadów” i „miejsc”, ale używając pojęcia „najbliższe”, będącego najwyższym stopniem przymiotnika, zawęził ich liczbę - choćby co do zasady - *de facto* do jednego. Niepodobna bowiem uznać w świetle zasad języka polskiego, że użycie pojęcia „najbliższe” może oznaczać wielość.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna powódki ma uzasadnione podstawy. Przedstawione zarzuty kasacyjne dotyczą rozstrzyganego już wielokrotnie przez Sąd Najwyższy zagadnienia miejsca ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w systemie prawa oraz

relacji z innymi aktami prawnymi. Ponieważ Sąd Najwyższy związany jest podstawami skargi kasacyjnej, a powódka nie podniosła zarzutu naruszenia art. 3 ustawy, rozpoznając niniejszą skargę nie może rozstrzygać, czy przewidziane wojewódzkie i gminne plany gospodarki odpadami stanowią - w zakresie dotyczącym wyznaczania miejsc składowania odpadów - ograniczenie konkurencji dozwolone na mocy innej ustawy. Nie oznacza to jednak, że treść i skutki przedmiotowych planów są nieistotne dla rozpoznania skargi kasacyjnej w granicach jej podstaw. Powyższe zagadnienie może być rozpatrywane przez Sąd Najwyższy jedynie w ramach podniesionego w skardze kasacyjnej zarzutu niewłaściwego zastosowania art. 9 ust. 1 i 2 pkt 5 ustawy w związku z przepisami art. 7 ust. 3a pkt 2 oraz art. 9 ust. 1a pkt 5 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz art. 14 ustawy o odpadach. Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów znajduje bowiem zastosowanie do zachowań przedsiębiorców w takim zakresie, w jakim ustawodawca dopuścił funkcjonowanie mechanizmu rynkowego, pozostawiając uczestnikom rynku autonomię woli w zakresie kształtowania własnych zachowań rynkowych. Oznacza to, że w przypadku działalności polegającej na organizowaniu rynku, tak jak w niniejszej sprawie, ustawa znajduje zastosowanie tylko do takich działań organizatora rynku, w zakresie których dysponuje on marginesem swobody. W tym ujęciu przepisy ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz ustawy o odpadach mogą wpływać na możliwość skutecznego zarzucenia powódce nadużycia pozycji dominującej na rynku organizowania. Jak bowiem Sąd Najwyższy przyjął w wyroku z dnia 15 lipca 2009 r., III SK 34/08 (niepublikowany) przepisy innych ustaw mogą wpływać zarówno na zakres praktyk ograniczających konkurencję, jakie Prezes Urzędu może zarzucić przedsiębiorcy, jak i uzasadniać zachowanie przedsiębiorcy, pozbawiając je cech nadużycia pozycji dominującej.

Zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy o odpadach, odpady, które nie mogą być poddane odzyskowi lub unieszkodliwiane w miejscu ich powstawania, powinny być, uwzględniając najlepszą dostępną technikę lub technologię, o której mowa w art. 143 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska, przekazywane do najbliższych położonych miejsc, w których mogą być poddane odzyskowi lub unieszkodliwione. Sąd pierwszej instancji przyjął w niniejszej sprawie, że sformułowanie „do najbliższych położonych miejsc” należy odnosić do składowisk dla poszczególnych rodzajów odpadów. Taka wykładnia tego zwrotu znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Przykładowo w sprawie zakończonej wyrokiem NSA z

16 kwietnia 2008 r., II OSK 140/08 (niepublikowany), odrębne składowiska wskazano dla 1) przekazywania odpadów niesortowalnych oraz odpadów pochodzących z selektywnej zbiórki; 2) odpadów wielkogabarytowych oraz 3) odpadów niebezpiecznych. Także w uzasadnieniu projektu ustawy o odpadach w pierwotnym brzmieniu mowa jest o przekazywaniu odpadów do „najbliższego” miejsca. Ponadto w orzecznictwie NSA uznaje się, że wskazanie jednego miejsca odzysku i unieszkodliwiania odpadów nie narusza prawa (wyrok NSA z 16 kwietnia 2008 r., II OSK 140/08, niepublikowany). Także doktryna przyjmuje, że wyznaczenie tylko jednego miejsca odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych jest działaniem dozwolonym i organ gminy nie ma obowiązku wskazania więcej niż jednego miejsca odzysku.

Przy wykładni przepisu art. 9 ust. 2 ustawy o odpadach nie można abstrahować od kontekstu unijnego. W art. 5 ust. 2 dyrektywy 2006/12 (która zastąpiła w znacznej mierze dotychczasowe dyrektywy w tym dyrektywę Rady 75/442/EWG z 15 lipca 1975 r. w sprawie odpadów, Dz.Urz. EWG z 1975 r., L 194/39, której art. 5 definiował „bliskość” tak samo, jak art. 5 dyrektywy 2006/12), mowa zaś jest o „unieszkodliwianiu odpadów w jednym z najbliższych urządzeń”, a zatem nie w najbliższym miejscu, ale tym ze zlokalizowanych najbliżej, które dysponuje najlepszą - z punktu widzenia celów dyrektywy - technologią odzysku lub unieszkodliwiania odpadów. Także z art. 9 ust. 2 ustawy o odpadach wynika, że priorytet przy wskazywaniu miejsc, w których odpady zostaną poddane odzyskowi lub unieszkodliwione, ma nie odległość od miejsca powstania odpadu, lecz „najlepsza dostępna technika lub technologia”. Kryterium odległości nie ma zatem decydującego znaczenia, tym bardziej że przepisy nie precyzują w ogóle, w jaki sposób należy wyznaczać „najbliżej położone miejsca”.

Zgodnie z 7 ust. 3a ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach, rada gminy - określając w drodze uchwały - wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości uwzględnia również „wynikające z wojewódzkiego planu gospodarki odpadami miejsca odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych, do których odpady mają być przekazywane”. Z kolei zgodnie z art. 9 ust. 1a pkt 5 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach zezwolenie na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości powinno określać miejsca odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zgodnie z art. 9 ust. 3 i 4 ustawy o odpadach oraz zgodnie z wojewódzkim planem gospodarki odpadami. Wreszcie, sto-



sownie do art. 9 ust. 1c pkt 3 ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach właściwy organ odmówi wydania zezwolenia, o którym mowa w art. 7 ust. 1, jeżeli zamierzony sposób gospodarowania odpadami lub nieczystościami ciekłymi jest niezgodny z gminnym planem gospodarki odpadami. Ponadto, według § 1 ust. 2 rozporządzenia Ministra Środowiska z 30 grudnia 2005 r. w sprawie szczegółowego sposobu określania wymagań, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia, określenie wymagań, jakie musi spełnić podmiot ubiegający się o zezwolenie na odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości, następuje w sposób zgodny z wojewódzkim i gminnym planem gospodarki odpadami. Z powyższego wynika, że kształtując wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na odbiór odpadów komunalnych, gmina zobowiązana jest respektować postanowienia wojewódzkiego planu gospodarki odpadami (zob. również wyrok NSA z 16 kwietnia 2008 r., II OSK 140/08, niepublikowany).

Mając na względzie przedstawione powyżej obowiązki gminy w zakresie dotyczącym uwzględnienia wojewódzkich planów gospodarki odpadami, w połączeniu ze znaczeniem „technologii” unieszkodliwiania odpadów, a dopiero w dalszej kolejności z odległością od miejsca powstania, należy przyjąć, że gmina nie jest zobligowana do wyznaczania tylko jednego miejsca składowania odpadów. Respektowanie wojewódzkiego planu gospodarki odpadami należy rozumieć w ten sposób, że gmina ma obowiązek wyznaczenia takiego składowiska, które zostało wskazane jako właściwe dla przyjmowania odpadów odbieranych z jej terytorium. Nie wyklucza to jednak możliwości wskazania przez gminę innych, dodatkowych składowisk, zwłaszcza w przypadku, gdy dysponują one lepszą „technologią” w porównaniu do składowiska wskazanego jako właściwe w planie wojewódzkim.

Zdaniem Sądu Najwyższego, celem reglamentacji ilości składowisk, na które mogą być wywożone odpady komunalne z terytorium poszczególnych gmin, jest nie tylko troska o redukcję zagrożeń dla środowiska i kosztów związanych z przewozem odpadów, ale także zapewnienie odpowiedniej - w skali województwa - sieci składowisk, pozwalającej zrealizować zasadę bliskości. Dodatkowo, celem redukcji ilości składowisk, z jakich mogą korzystać przedsiębiorcy świadczący usługi na terytorium poszczególnych gmin, jest zapewnienie kontroli strumienia dowożonych odpadów oraz racjonalizacja działań jednostek samorządu terytorialnego podejmowanych w ramach gospodarki odpadami. W przypadku realizacji oczekiwań Prezesa Urzędu

(wynikających z zaskarżonej decyzji), by przedsiębiorcy świadczący usługi odbioru odpadów komunalnych mogli korzystać ze wszystkich składowisk ujętych w planie gospodarki odpadami dla województwa ś., racjonalizacja ta byłaby niemożliwa (z uwagi na brak kontroli nad strumieniem odpadów z gminy, brak motywacji dla redukcji ilości odpadów z uwagi na możliwość składowania ich na terenie innych gmin, brak motywacji do rozbudowy lub budowy nowych składowisk na własnym terenie lub terenie gmin sąsiednich, itp.). W tych okolicznościach należy przyjąć, że gmina może ograniczyć liczbę składowisk, z których mogą korzystać przedsiębiorcy świadczący na jej terenie usługi odbioru odpadów komunalnych od mieszkańców. W rezultacie tego rodzaju zachowanie gminy nie może stanowić nadużycia pozycji dominującej.

Niezależnie od powyższego, zasadny jest zarzut naruszenia art. 9 ust. 2 pkt 5 ustawy. Jak wynika to z wyroku Sądu Najwyższego z 19 lutego 2009 r., III SK 31/08, praktyką ograniczającą konkurencję w rozumieniu art. 9 ust. 2 pkt 5 ustawy jest „przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji”, a zatem zachowanie przedsiębiorcy posiadającego pozycję dominującą, które uniemożliwia lub utrudnia działalność konkurentów na dotkniętym rynku właściwym, poprzez stworzenie barier wejścia na rynek lub rozwoju podmiotów już działających na rynku, przy czym chodzi o stworzenie przeszkód o charakterze fundamentalnym, gdyż dotyczących warunków koniecznych dla skutecznego wejścia na rynek lub funkcjonowania na nim. Ponadto z powołanego powyżej wyroku Sądu Najwyższego wynika jasno, że do stwierdzenia, iż przedsiębiorca posiadający pozycję dominującą nadużył jej w sposób sprzeczny z zakazem z art. 9 ust. 1 ustawy nie wystarczy samo ograniczenie swobody działania innego przedsiębiorcy. Ograniczenie to musi cechować się zdolnością do wywołania rzeczywistego lub potencjalnego (choć logicznie wyjaśnionego) wpływu na parametry konkurencyjnej walki na rynku. Także wyroku z dnia 14 stycznia 2009 r., III SK 24/09 (niepublikowany) przyjęto, że samo ograniczenie swobody działania przedsiębiorcy może nie wystarczać do przyjęcia, że zachowanie będące przedmiotem postępowania ogranicza konkurencję.

W niniejszej sprawie brak podstaw dla przyjęcia, że zachowanie powódki ograniczyło konkurencję w sposób właściwy dla praktyki z art. 9 ust. 2 pkt 5 ustawy. Prezes Urzędu, na którym spoczywa ciężar udowodnienia naruszenia przez przedsiębiorcę reguł konkurencji, nie sprostał obowiązującemu w tym zakresie standardowi dowodowemu. Nie przedstawił przekonującej argumentacji, że możliwość wyboru spośród składowisk odpadów położonych na terytorium województwa ś. mogłaby

w sposób znaczący wpłynąć na: możliwość świadczenia usług odbioru odpadów przez dotychczasowych i potencjalnych nowych uczestników rynku; poziom cen usług składowania odpadów; poziom cen usług odbioru odpadów. Nie przeprowadził porównania kosztów świadczenia usług odbioru odpadów komunalnych w przypadku korzystania ze składowisk wskazanych przez powódkę z kosztami świadczenia usług w przypadku korzystania z innych składowisk. Nie wykazał również, by koszty te uniemożliwiały działanie na rynku lub znacząco ograniczały opłacalność funkcjonowania na nim. Stosując w tych okolicznościach przepis art. 9 ust. 2 pkt 5 ustawy w ten sposób, że opisane w sentencji decyzji Prezesa Urzędu zachowanie zostało uznane za praktykę ograniczającą konkurencję, Sąd Apelacyjny naruszył ten przepis.

Mając powyższe na względzie, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

=====