



Sygn. akt III SK 12/08

**WYROK**  
**W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 20 listopada 2008 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Andrzej Wróbel (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Zbigniew Myszka

SSA Halina Kiriło

w sprawie z powództwa Miasta K.

przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

z udziałem zainteresowanej: I. B. - Wywóz Nieczystości Stałych

o ochronę konkurencji,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń

Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 20 listopada 2008 r.,

skargi kasacyjnej strony powodowej od wyroku Sądu Apelacyjnego

z dnia 21 czerwca 2007 r.,

- 1. oddala skargę kasacyjną.**
- 2. zasądza od powoda na rzecz pozwanego kwotę 270 (dwieście siedemdziesiąt) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

## UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 30 grudnia 2004 r., Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, dalej jako „Prezes Urzędu” zakazał miastu K. dalej jako „powód” na podstawie art. 9 w związku z art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tekst jednolity: Dz.U. z 2005 r., Nr 244, poz. 2080, dalej jako „ustawa”) stosowania praktyki ograniczającej konkurencję polegającej na przeciwdziałaniu ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania lub rozwoju konkurencji na rynku wywozu odpadów poprzez stawianie przedsiębiorcom ubiegającym się o zezwolenie na świadczenie usług w zakresie zbierania i transportu odpadów komunalnych wymogu posiadania umowy na odbiór odpadów przez obiekt do unieszkodliwiania, odzysku, przetwarzania odpadów komunalnych i stacje zlewne oraz poddania pozostałej części odpadów (minimum 40%) zbieranych z terenu miasta K. przetwarzaniu celem redukcji frakcji organicznej. Naruszenie konkurencji polegało na tym, że obowiązek posiadania opisanych powyżej umów dotyczył jedynie przedsiębiorców ubiegających się o zezwolenia na prowadzenie działalności polegającej na odbiorze odpadów komunalnych po wydaniu tej uchwały, podczas gdy pozostali przedsiębiorcy mogli kontynuować działalność na warunkach określonych w wydanych wcześniej zezwoleniach.

Powód wniósł odwołanie od powyższej decyzji, podnosząc zarzut naruszenia art. 8 ust. 1 i 2 pkt 5 w zw. z art. 1 ust. 1 oraz art. 4 pkt 1 lit. a) ustawy oraz sprzeczność istotnych ustaleń faktycznych dokonanych przez Prezesa Urzędu z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego.

Wyrokiem z dnia 19 maja 2006 r., Sąd Okręgowy w W. - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oddalił odwołanie powoda od powyższej decyzji. Sąd przyjął, że niezastosowanie podwyższonych wymagań wobec przedsiębiorców legitymujących się ważnymi zezwoleniami na wywóz odpadów wydanymi przed jej wejściem w życie, dawało podstawę do przyjęcia, iż działania miasta K. negatywnie oddziaływały na konkurencję na miejscowym rynku odbioru i wywozu odpadów komunalnych, gdyż sprzyjało utrzymaniu pozycji najsilniejszego przedsiębiorcy Miejskiego Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej – właściciela

wysypiska odpadów i kompostowni, który jednocześnie prowadził działalność gospodarczą w zakresie wywozu odpadów. W tych warunkach postawienie innym przedsiębiorcom barier, nawet o proekologicznym charakterze, przy zwolnieniu z tych obowiązków głównego „gracza” na rynku, per se utrudnia dostęp do rynku innym przedsiębiorcom. Ponadto, za zbyt restrykcyjne i pozbawione podstawy prawnej uznano wprowadzenie wymogu, aby starający się o zezwolenia na odbiór odpadów komunalnych od mieszkańców wykazywali, że składowiska w innych gminach zapewniających odbiór odpadów spełniają warunki ich utylizacji określone uchwałą zarządu miasta K. nr .../02 wyłącznie dla podległego jego władztwu obszaru. Zdaniem Sądu pierwszej instancji, stawianie przez organizatora rynku przedsiębiorcom starającym się o zezwolenie na wywóz odpadów na wysypisko proekologicznych wymogów, bez zagwarantowania im realnej możliwości ich spełnienia, wyczerpuje znamiona praktyki ograniczającej konkurencję z art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy.

Powód wniósł apelację od tego wyroku podnosząc takie same zarzuty, jak w odwołaniu od decyzji Prezesa UOKiK.

Wyrokiem z dnia 21 czerwca 2007 r., Sąd Apelacyjny oddalił apelację powoda, uznając, że jest on przedsiębiorcą w rozumieniu art. 4 pkt 1 lit a) ustawy, ponieważ przepis ten obejmuje swą dyspozycją gminę, która świadczy lub organizuje usługi o charakterze użyteczności publicznej. Sąd Apelacyjny uznał, że przedmiotem badania przez Prezesa Urzędu są działania gmin w zakresie przeciwdziałania ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji na rynku wywozu odpadów poprzez stawianie przedsiębiorcom ubiegającym się o zezwolenie na świadczenie tego rodzaju usług szeregu wymogów, które nie obowiązywały w stosunku do innych podmiotów legitymujących się ważnymi zezwoleniami na wywóz nieczystości.

Powód zaskarżył w całości wyrok Sądu Apelacyjnego skargą kasacyjną, podnosząc zarzut naruszenia art. 4 pkt 1 lit a) ustawy w związku z przepisami ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jednolity: Dz.U. z 2005 r., Nr 236, poz. 2008) poprzez przyjęcie, że miasto K. jest przedsiębiorcą w zakresie w jakim wydaje akty prawa miejscowego (uchwała

zarządu miasta) w sprawie warunków udzielania zezwoleń na świadczenie usług komunalnych.

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

Skarga kasacyjna powoda nie ma uzasadnionych podstaw.

Jedynym zarzutem sformułowanym w skardze kasacyjnej powoda jest zarzut naruszenia art. 4 pkt 1 lit a) ustawy. Przepis ten definiuje pojęcie przedsiębiorcy, które wyznacza zakres podmiotowy ustawy. Co do zasady normy prawa ochrony konkurencji, które zawiera ustawa adresowane są do przedsiębiorców, czyli tych uczestników rynku, którzy występując w obrocie w charakterze profesjonalistów dążących do osiągnięcia celów o charakterze gospodarczym, starają się maksymalizować korzyści osiągnane ze sprzedaży (gdy występują po stronie podażowej rynku) lub zakupu (gdy działają po stronie popytowej rynku) różnego rodzaju dóbr. Efektem tych dążeń jest konkurencja na rynku, dzięki której także konsumenci zyskują na szerszym wyborze nowych towarów, ich wyższej jakości, niższych cenach, bądź dogodniejszych warunkach zakupu.

Działalność organów państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, polegająca na korzystaniu z przysługujących im kompetencji władczych pozostaje – co do zasady - poza zakresem norm prawa ochrony konkurencji, gdyż nie jest to działalność podejmowana przez uczestników rynku, mimo iż może dotyczyć zasad funkcjonowania określonego rynku i wpływać na poziom konkurencji, poprzez regulowania barier wejścia. W tym ujęciu zarządzenia lub uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego, jak w niniejszej sprawie, co do zasady są poza sferą zainteresowania organów antymonopolowych, ponieważ są związane z wykonywaniem władzy publicznej (por. wyrok ETS w sprawie 30/87 *Bodson p. Pompes Funbres des Regions Liberees SA*, Rec. 1988, 2479). Takie zarządzenia lub uchwały mają status aktu prawa miejscowego, są instrumentem korzystania przez gminę (miasto) z przysługujących jej uprawnień władczych i służą realizacji zadań własnych (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29 grudnia 2005 r., sygn. akt II OSK 394/05, Wspólnota z 2006 r., Nr 17, s. 49; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 listopada 2006 r., sygn akt II OSK 1311/05, niepubl.).

Jednakże w obszarze polskiego prawa ochrony konkurencji treść tych aktów może stanowić podstawę zarzutu naruszenia zakazu nadużywania pozycji dominującej z uwagi na szczególną regulację statusu jednostek samorządu terytorialnego, które w zakresie, w jakim wydają akty prawa miejscowego regulujące zasady świadczenia usług użyteczności publicznej na ich terenie, mają status przedsiębiorców (wyrok Sądu Antymonopolowego z 23 kwietnia 1992 r., sygn. akt XVII Amr 7/92, niepubl.; wyrok Sądu Antymonopolowego z 8 września 1999 r., sygn. akt XVII Ama 27/99, Wokanda z 2001 r., Nr 1, poz. 55; wyrok SOKiK z 3 grudnia 2003 r., sygn. akt XVII Ama 139/02, Wokanda z 2004 r., Nr 11, poz. 50; wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 8 stycznia 2008 r., sygn. akt VI ACa 481/07, niepubl.). Zgodnie z art. 4 pkt 1 lit a) ustawy, za przedsiębiorcę uznaje się także „osobę prawną [...] organizującą lub świadczącą usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o działalności gospodarczej”. Z przepisu tego wynika, iż zakres podmiotowy ustawy obejmuje nie tylko podmioty, które bezpośrednio świadczą usługi o charakterze użyteczności publicznej, ale także te, które zajmują się organizowaniem tych usług (wyrok SOKiK z 1 grudnia 2004 r., sygn. akt XVII Ama 67/03, Dz.Urz.UOKiK z 2005 r., Nr 1, poz. 11; wyrok SOKiK z 12 stycznia 2006 r., sygn. akt XVII Ama 105/04, Dz.Urz.UOKiK z 2006 r., Nr 2, poz. 28), a zatem mogą swoimi działaniami kształtować zachowania innych uczestników rynku, ingerując tym samym w stan konkurencji na rynku. Obok treści art. 4 pkt 1 lit a) ustawy, uzasadnieniem dla traktowania gmin jako przedsiębiorców, w obszarze w którym korzystają z przysługujących im kompetencji władczych i wydają akty prawa miejscowego, jest dotychczasowa praktyka, wskazująca jednoznacznie, iż interwencja Prezesa urzędu jest najczęściej jedynym skutecznym instrumentem kontroli działalności gmin w tym zakresie i ochrony interesów ekonomicznych ich mieszkańców, na co wskazuje chociażby liczba spraw prowadzonych przeciwko jednostkom samorządu terytorialnego, o zakresie przedmiotowym zbliżonym do niniejszej sprawy (zob. obok orzeczeń powołanych w niniejszym uzasadnieniu wyrok Sądu Najwyższego z 14 listopada 2008 r., III SK 8/08 *Miasto K.*, niepubl.).

Pod pojęciem organizowania usług o charakterze użyteczności publicznej w rozumieniu art. 4 pkt 1 lit a) ustawy należy rozumieć działalność jednostek

samorządu terytorialnego, która polega na tworzeniu wszelkiego rodzaju ram świadczenia takich usług przez innych przedsiębiorców, w tym określaniu za pomocą aktów prawa miejscowego normatywnych warunków ubiegania się o zezwolenie na prowadzenia działalności z zakresu usług użyteczności publicznej oraz zasad wykonywania takiej działalności. W stanie faktycznym niniejszej sprawy nie ulega wątpliwości, że uchwała Zarządu Miasta K., której postanowienia zostały zakwestionowane przez Prezesa Urzędu, jako praktyka ograniczająca konkurencję w rozumieniu art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy, mieści się w przedstawionym powyżej rozumieniu „organizowania usług użyteczności publicznej”.

Jako przedsiębiorca, jednostka samorządu terytorialnego ma obowiązek uwzględniać w swojej działalności zakazy wynikające z ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów nawet wtedy, gdy wydaje akty prawa miejscowego lub decyzje administracyjne, związane z organizowaniem usług użyteczności publicznej (wyrok SOKiK z 13 czerwca 2006 r., sygn. akt XVII Ama 48/05, niepubl.; wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 5 kwietnia 2007 r., sygn. akt VI ACa 1094/06, niepubl.). Sąd Najwyższy w obecnym składzie podziela stanowisko orzecznictwa i doktryny, zgodnie z którym przedmiotem oceny Prezesa Urzędu oraz sądów rozpatrujących odwołanie od jego decyzji nie jest kwestia legalności podjętych przez jednostkę samorządu terytorialnego decyzji lub wydanych aktów prawa miejscowego z zakresu organizowania usług użyteczności publicznej, lecz ocena tego, w jaki sposób wpłyną one na konkurencję na rynku, którego zasad funkcjonowania dotyczą (wyrok SOKiK z 20 marca 2008 r., sygn. akt XVII AmA 78/07, niepubl.).

Mając powyższe na względzie orzeczono jak w sentencji wyroku.