



PREZES  
URZĘDU OCHRONY  
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW  
TOMASZ CHRÓSTNY

Wrocław, 17 kwietnia 2020 r.

RWR.053.1.2020.JB

Szanowny Panie,

W odpowiedzi na Pana petycję z dnia 21 lutego 2020 r., dotyczącą podwyżek opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi na terenie Gminy Iłowa, przedstawiam następujące stanowisko.

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej „Prezes UOKiK”) jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów. Prezes UOKiK realizuje cele ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2019 r., poz. 369 ze zm., dalej: „ustawa okik”), która określa warunki rozwoju i ochrony konkurencji oraz zasady podejmowanej w interesie publicznym ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów (art. 1 ust. 1 ustawy okik). Przywołana ustawa tworzy podstawy tej ochrony m.in. poprzez umożliwienie wszczynania postępowań antymonopolowych w sprawach praktyk ograniczających konkurencję, w ramach których dokonywana jest kontrola działalności przedsiębiorców. Należy przy tym podkreślić, iż ewentualne naruszenia ustawy okik są zawsze oceniane w zakresie konkretnych jej przepisów, z uwzględnieniem poszczególnych przestanków. Oznacza to, że nie każda nieprawidłowość w działaniach przedsiębiorcy może być kwalifikowana jako nadużycie pozycji dominującej (w przypadku jej posiadania), czy porozumienie ograniczające konkurencję.

Odnosząc się do kwestii wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, należy zwrócić uwagę na zmiany, jakie nastąpiły od dnia 1 lipca 2013 r. w związku z upływem okresu przejściowego na wprowadzenie zmian prawnych w zakresie gospodarowania odpadami. Zgodnie z obowiązującymi uprzednio przepisami prawnymi usługa odbioru (wywozu) odpadów komunalnych świadczona była na podstawie umowy cywilnoprawnej pomiędzy przedsiębiorcą a właścicielem nieruchomości, a tym samym opłata wnoszona z tego tytułu przez właściciela nieruchomości stanowiła cenę ustaloną na podstawie zawartej umowy cywilnoprawnej, obecnie natomiast stanowi tzw. „podatek śmieciowy”, uiszczany na rzecz danej gminy przez jej mieszkańców (właścicieli nieruchomości).

Stawki określające wysokość opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz sposób jej naliczenia na terenie danej gminy powinny zostać określone w uchwale rady gminy, dotyczącej ustalenia wysokości ww. opłaty. Uchwała taka stanowi akt prawa miejscowego, obowiązujący wszystkich mieszkańców gminy.

Pobierane przez gminy opłaty za odbiór i zagospodarowanie odpadów komunalnych mają więc obecnie publicznoprawny (daninowy) charakter. Potwierdza to m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 października 2018 r. W orzeczeniu tym Sąd stwierdził, iż „nie budzi wątpliwości, że opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi opłatę lokalną w rozumieniu art. 168 Konstytucji. Obowiązuje ona bowiem



wyłącznie na obszarze działania organu, który ją ustanowił. Stanowi ona daninę publiczną charakteryzuje się bowiem następującymi cechami: została nałożona ustawą i ma charakter powszechnego, jednostronnie ustalanego świadczenia pieniężnego, od którego wniesienia uzależnione jest dopiero świadczenie innego podmiotu (polega ono w szczególności na odbiorze odpadów komunalnych), jest świadczeniem pieniężnym o charakterze przymusowym, należy do dochodów publicznych i jest przeznaczona na realizację celów publicznych oraz podlega egzekucji administracyjnej” (sygn. II FSK 2570/18, LEX nr 2595534).

Tak więc, w obecnym systemie gospodarki odpadami komunalnymi, to gmina jest odpowiedzialna za jego prawidłowe funkcjonowanie i mając wpływ na każdy z jego elementów, kształtuje sposób gospodarowania odpadami komunalnymi na swoim terenie.

Prezes UOKiK nie sprawuje kontroli legalności, gospodarności i rzetelności działania organów samorządu terytorialnego, to jest m.in. gmin. Kontrola ta powinna być prowadzona przez organ nadzorczy (kontrola nadzorcza - Wojewoda, kontrola gospodarki finansowej i zamówień publicznych - Regionalna Izba Obrachunkowa, kontrola państwowa - Najwyższa Izba Kontroli) oraz sądy (kontrola sądowa - sądy powszechne i administracyjne). Zgodnie z art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r., poz. 506 ze zm.: dalej u.s.g.) każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może zaskarżyć tę uchwałę lub zarządzenie do sądu administracyjnego. Skargę można wnieść w imieniu własnym lub reprezentując grupę mieszkańców gminy, którzy wyrażą na to pisemną zgodę (art. 101 ust. 2a u.s.g.). Podkreśla się jednak, że prawo do wniesienia skargi musi wiązać się z ustaleniem, że istnieje realny związek między zaskarżoną uchwałą a indywidualną sytuacją prawną skarżących. Osoba wnosząca skargę musi wykazać, że na skutek podjęcia danej uchwały doszło do naruszenia konkretnego i aktualnego, chronionego prawem interesu lub uprawnienia tej osoby oraz wskazać naruszenie przez organ gminy konkretnego przepisu prawa materialnego, wpływającego negatywnie na sytuację prawną skarżącego (por. m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 24 kwietnia 2019 r., sygn. II SA/Gd 784/18, LEX nr 2655923).

Niezależnie od powyższego należy zaznaczyć, iż w związku z informacjami dotyczącymi znacznych podwyżek cen za gospodarowanie odpadami, Prezes UOKiK postanowił przyjrzeć się temu rynkowi. Celem było sprawdzenie, jak duże są wzrosty cen i z czego wynikają. Organ antymonopolowy zbadał sytuację we wszystkich 302 gminach miejskich w Polsce. Efektem jest opublikowany, m.in. na stronie internetowej UOKiK, „Raport z badania rynku usług związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi w gminach miejskich w latach 2014-2019” ([https://www.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news\\_id=15715](https://www.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=15715)).

W skali całego kraju, jako najczęstszą przyczynę podwyżek, gminy podawały wyższą cenę zwycięzcy kolejnego przetargu dotyczącego usług odbioru odpadów lub zagospodarowania odpadów (por. str. 65 ww. raportu Prezesa UOKiK). Niewątpliwie ma to związek z opisanymi wyżej zmianami prawnymi. Do czasu ich wprowadzenia w życie właściciel nieruchomości miał swobodę w wyborze przedsiębiorcy, który odbierał od niego śmieci. Po zmianie przepisów prawnych, wybór takiego przedsiębiorcy należy wyłącznie do gminy. W drodze przetargu wybiera ona jeden podmiot świadczący usługi na całym jej terenie w przypadku większych gmin - na części obszaru. Warto podkreślić, że w trakcie prac legislacyjnych związanych z wprowadzeniem w życie tych nowych regulacji Prezes UOKiK zwracał uwagę, że mogą one doprowadzić do ograniczenia a nawet wyeliminowania konkurencji między podmiotami zajmującymi się gospodarowaniem odpadami, co z kolei spowoduje wzrost cen i zaprzestanie działalności przez wielu przedsiębiorców. Konsekwencją tych zmian prawnych jest m.in. fakt, iż w większości ww. przetargów organizowanych przez gminy obecnie bierze udział tylko jeden przedsiębiorca.



Podkreślić przy tym należy, że Prezes UOKiK nie jest organem do spraw regulowania cen, w tym m.in. nie może określać wysokości stałych marż. Prezes UOKiK ma możliwość ingerowania w poziom stosowanych przez przedsiębiorców cen i marż jedynie w sytuacji, gdy wynika on ze stosowania przez przedsiębiorców praktyk antykonkurencyjnych, tj. zawarcia porozumienia w rozumieniu art. 6 ustawy okik, co mogłoby mieć miejsce chociażby w sytuacji zmywy przetargowej pomiędzy uczestniczącymi w postępowaniu przetargowym przedsiębiorcami, lub nadużycia pozycji dominującej w rozumieniu art. 9 ustawy okik. Na marginesie trzeba zaznaczyć, iż wysokość obowiązującej na terenie Gminy Iłowa opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi nie odbiega istotnie od wysokości opłat obowiązujących w innych gminach na terenie Polski.


Reasumując należy stwierdzić, iż Prezes UOKiK nie jest organem właściwym co do oceny i rozstrzygnięcia kwestii legalności, gospodarności i rzetelności działań Gminy Iłowa na rynku odbierania i zagospodarowania odpadów komunalnych. Jednocześnie informacje zawarte w Pana petycji z dnia 21 lutego 2020 r. nie wskazują na możliwość naruszenia przez ww. Gminę i/lub Zakłady Usługowe Zachód Sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu przepisów ustawy okik, w szczególności jej art. 6 lub 9.

W świetle powyższych ustaleń, nie przewiduje się obecnie podjęcia interwencji w zgłoszonej sprawie.

Na marginesie dodam, że w Ministerstwie Klimatu trwają prace nad wprowadzeniem na polski rynek systemu kaucyjnego również na butelki z tworzyw sztucznych.

Wyrażam nadzieję, że przedstawione wyjaśnienia okażą się pomocne w przedstawionej przez Pana sprawie.

*Z poważaniem*

  
PREZES  
URZĘDU  
OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW  
Tomasz Chrosty



