



PREZES
URZĘDU OCHRONY KONKURENCJI
I KONSUMENTÓW
DELEGATURA W BYDGOSZCZY

ul. Długa 47, 85-034 Bydgoszcz
tel. (52) 345-56-44, Fax (52) 345-56-17
e-mail: bydgoszcz@uokik.gov.pl

Bydgoszcz, dnia 9 sierpnia 2016r.

Znak: RBG-411-03/15/BS

DECYZJA Nr RBG - 6/2016

I. Na podstawie art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. *o ochronie konkurencji i konsumentów* (tj. Dz. U. z 2015r., poz. 184, ze zm.) oraz stosownie do art. 33 ust. 6 tej ustawy w związku z § 4 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2009 r. *w sprawie właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów* (Dz. U. Nr 107, poz. 887) po przeprowadzeniu postępowania antymonopolowego wszczętego z urzędu,

- w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów -

uznaje się za **praktykę ograniczającą konkurencję** nadużywanie przez Gminę Pieniężno pozycji dominującej na rynku organizowania usług cmentarnych na należącym do niej cmentarzu komunalnym w Pieniężnie, poprzez podział rynku według kryteriów podmiotowych, polegający na różnicowaniu wysokości niektórych opłat cmentarnych na ww. cmentarzu w zależności od ostatniego miejsca zamieszkania osoby grzebanej lub miejsca zamieszkania osoby, na rzecz której rezerwowane jest miejsce grzebalne, co stanowi naruszenie art. 9 ust. 1 i 2 pkt 7 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. *o ochronie konkurencji i konsumentów* (tj. Dz. U. z 2015r., poz. 184, ze zm.)

II. Na podstawie art. 106 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. *o ochronie konkurencji i konsumentów*, w związku ze stosowaniem praktyki ograniczającej konkurencję określonej w pkt I niniejszej decyzji

- w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów –

nakłada się na Gminę Pieniężno **karę pieniężną** w wysokości **2 006,82 zł** (słownie złotych: dwa tysiące sześć 82/100), płatną do budżetu państwa.

III. Na podstawie art. 77 ust. 1 powołanej wyżej ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w związku z art. 80 tej ustawy, art. 263 § 1 i art. 264 § 1 ustawy z dnia 14

czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 23) w zw. z art. 83 powołanej na wstępie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz stosownie do jej art. 33 ust. 6 i § 2 pkt 3 oraz § 4 ust. 1 powołanego wyżej w pkt. I. rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2009 r. w sprawie właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, po przeprowadzeniu postępowania wszczętego z urzędu przeciwko Gminie Pieniężno,

-w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów :

postanawia się obciążyć Gminę Pieniężno kosztami przeprowadzonego postępowania antymonopolowego w kwocie 37,20 zł (słownie: trzydzieści siedem 20/100) zł i zobowiązać ww. podmiot do ich zwrotu na rzecz Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w terminie 7 dni od dnia uprawomocnienia się niniejszej Decyzji.

UZASADNIENIE

W dniu 21 lipca 2015r. do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – Delegatury w Bydgoszczy, wpłynęło zawiadomienie konsumenta, z treści którego wynikało, iż Gmina Pieniężno (dalej też: **Gmina** lub **Strona**), która jest właścicielem cmentarza komunalnego w Pieniężnie, różnicuje pobierane od konsumentów opłaty za korzystanie z ww. cmentarza, w zależności od ostatniego miejsca zamieszkania osoby grzebanej lub miejsca zamieszkania osoby, na rzecz której rezerwowane jest miejsce grzebalne (opłaty były wyższe dla osób, które przed śmiercią nie zamieszkiwały Gminy Pieniężno).

Mając na względzie powyższe, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej też: **Prezes UOKiK** lub **organ antymonopolowy**) w dniu 29 lipca 2015r. – Postanowieniem Nr RBG-142/2015 – wszczął z urzędu postępowanie wyjaśniające mające na celu wstępne ustalenie, czy Gmina Pieniężno, pobierając wyższe opłaty cmentarne w przypadku grzebania na cmentarzu komunalnym w Pieniężnie osób niezamieszkałych na jej terenie, może naruszać przepisy ww. ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

W toku ww. postępowania ustalono, iż Gmina Pieniężno w latach 2013 - 2016 (I-III 2016) na podstawie cennika usług cmentarnych wykonywanych na cmentarzu komunalnym w Pieniężnie ustalonym Zarządzeniem nr 81/2012 Burmistrza Pieniężna z dnia 27 grudnia 2012r. w sprawie ustalenia cennika opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego w Pieniężnie różnicowała wysokość niektórych z określonych w ww. cenniku opłat w zależności od ostatniego miejsca zamieszkania osoby grzebanej lub miejsca zamieszkania osoby, na rzecz której rezerwowane jest miejsce grzebalne. Fakt pobierania przez Gminę Pieniężno opłat za usługi cmentarne na administrowanym cmentarzu w zróżnicowanych wysokościach potwierdzają dane przedłożone przez Gminę w toku postępowania wyjaśniającego zawierające zestawienie opłat określonych w ww. cenniku pobranych przez Gminę w latach 2013 – 2015.

Mając na względzie powyższe, organ antymonopolowy uznał, iż działanie Gminy Pieniężno uzasadnia podjęcie przez Prezesa UOKiK czynności, o których mowa w ustawie z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tj. Dz. U. z 2015r., poz. 184, ze zm.); [dalej też: **ustawa o ochronie (...)** lub **ustawa**] i Postanowieniem nr RBG – 174/2015 z dnia 23 października 2015r. wszczął z urzędu postępowanie antymonopolowe w związku z podejrzeniem nadużywania przez Gminę Pieniężno pozycji dominującej na rynku organizowania usług cmentarnych na należącym do niej cmentarzu komunalnym w Pieniężnie, poprzez podział rynku według kryteriów podmiotowych, polegający na

różnicowaniu wysokości niektórych opłat cmentarnych na ww. cmentarzu w zależności od ostatniego miejsca zamieszkania osoby grzebanej lub miejsca zamieszkania osoby, na rzecz której rezerwowane jest miejsce grzebalne, co może stanowić naruszenie art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. *o ochronie konkurencji i konsumentów*.

Ustosunkowując się do postawionego zarzutu, Strona wskazała, iż gmina - zgodnie z orzecznictwem sądów antymonopolowych - może być uznana za przedsiębiorcę w rozumieniu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, jednakże stosunki pomiędzy gminą a konsumentami różnią się zasadniczo od regulacji dotyczących innych przedsiębiorców. Strona zaznaczyła w tym kontekście, że gmina jest z natury terytorialna, bowiem to mieszkańcy gminy tworzą tę wspólnotę na określonym terytorium, zgodnie z art. 1 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990r. *o samorządzie gminnym* (t.j. Dz. U. z 2015r., poz. 1515, ze zm.); [dalej też: **ustawa o samorządzie gminnym**]. W związku z powyższym, gmina jest zobowiązana ustawą do zaspokajania potrzeb mieszkańców gminy, zatem podział terytorialny rynku usług komunalnych został dokonany ustawowo (cyt.: „*a' contrario, gmina nie jest zobowiązana do zaspokajania potrzeb mieszkańców innych gmin*”). W ocenie strony, z wyżej wskazanych unormowań, zamieszczonych nadto w innych przepisach ustawy oraz innych przepisach prawnych, wynika wniosek, iż mieszkaniec innej gminy nie ma z reguły prawa podmiotowego, polegającego na możliwości żądania świadczenia publicznego od innej gminy. W konsekwencji, jak zaznacza strona, gmina może odmówić mieszkańcowi innej gminy swoich usług, a skoro tak, to tym bardziej może zróżnicować warunki świadczenia tych usług dla mieszkańców innych gmin.

Strona ponadto podniosła, iż fakt, że prowadzenie cmentarza jest dla gminy obowiązkowym zadaniem publicznym w odniesieniu do mieszkańców tej gminy uzasadnia obowiązek preferencji dla mieszkańców gminy wynikający również z ograniczonej ilości miejsc na cmentarzu jakimi dysponuje Strona. Strona stwierdziła jednocześnie, że [cyt.:] „*W warunkach gospodarki rynkowej, w stanie prawnym, w którym wg wykładni organów stosujących prawo opłata cmentarna ma charakter opłaty umownej, realizacja prawa do pochówku na dowolnie wybranych cmentarzy ma charakter szczególnego, subiektywnego życzenia. Takie prawo, w warunkach gospodarki rynkowej jest z reguły droższe.*” Gmina zaznaczyła, że cmentarz komunalny w Pieniężnie jest deficytowy, koszty jego utrzymania przewyższają wydatki, w konsekwencji czego, zestawienie ciężaru ekonomicznego ustawowego obowiązku zaspokajania potrzeb określonego terytorialnie rynku (własnych mieszkańców) i szczególnego, subiektywnego charakteru wyboru określonego cmentarza uzasadnia różnicowanie opłat.

Strona wskazała ponadto, iż nie podziela, przynajmniej częściowo, kategorycznego poglądu o bezkonkurencyjnym charakterze usług cmentarnych. Jak zaznacza gmina z reguły na obszarze miast istnieje więcej niż jeden cmentarz.

Gmina przedłożyła ponadto informacje dotyczące przychodów oraz kosztów mających związek z prowadzeniem cmentarza komunalnego, uzupełniające dane dot. ilości opłat pobranych okresie od 26 sierpnia 2015r. do 29 października 2015r., jak również wskazała, że opłaty cmentarne są różnicowane w zależności od miejsca zamieszkania osoby grzebanej lub osoby, na rzecz której rezerwowane jest miejsce grzebalne od dnia 1 stycznia 2013r.

W dniu 11 marca 2016r. Prezes UOKiK wystosował do przedsiębiorcy pismo zawierające szczegółowe uzasadnienie zarzutów, w której przedstawiono Stronie, w oparciu o dotychczas zgromadzony materiał dowodowy, szczegółowe uzasadnienie faktyczne i prawne postawionych w postanowieniu z dnia 23 października 2015 r. zarzutów, umożliwiając tym samym, stosownie do wymogu określonego w art. 74 ustawy, po raz kolejny ustosunkowanie się przed wydaniem decyzji do stawianych zarzutów.

W odpowiedzi na ww. pismo, Gmina m.in. podtrzymała swoje stanowisko wyrażone w odpowiedzi na zarzuty przedstawione w postanowieniu o wszczęciu postępowania antymonopolowego. Strona wskazała, że z uwagi na jasną regulację ustawową w doktrynie i orzecznictwie nie budzi wątpliwości specyficzna cecha gminy zarówno jako jednostki samorządu terytorialnego, jak i przedsiębiorcy, polegająca na jej terytorialności, a co za tym idzie do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb tej wspólnoty (a nie innych wspólnot). W związku z powyższym, podział terytorialny rynku usług komunalnych został dokonany ustawowo. Strona zaznaczyła ponadto, iż wyjątku od zasady obowiązku zaspokajania przez gminę potrzeb wspólnoty samorządowej nie stanowi prawo do pochówku.

Gmina w osobnym piśmie przedłożyła informacje dotyczącą wysokości obrotu osiągniętego w roku obrotowym 2015, który wyniósł (...) zł, informację uzupełniającą dotyczącą ilości opłat za usługi cmentarne pobranych od dnia 30 października do końca 2015r., oraz dane dotyczące przychodów oraz kosztów mających związek z prowadzeniem cmentarza komunalnego w IV kwartale 2015r. Gmina wskazała ponadto, iż od dnia 1 kwietnia 2016r. w zakresie opłat cmentarnych obowiązuje Zarządzenie nr 28/2016 Burmistrza Pieniężna z dnia 18 marca 2016 w sprawie ustalenia cennika opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych w Pieniężnie. W cenniku tym **brak jest zróżnicowania wysokości opłat** w zależności od ostatniego miejsca zamieszkania osoby grzebanej lub miejsca zamieszkania osoby na rzecz której rezerwowane jest miejsce grzebalne.

Pismem z dnia 12 maja 2016r. Prezes UOKiK poinformował Stronę o zakończeniu zbierania materiału dowodowego w sprawie. Ponadto poinformowano Gminę o możliwości zapoznania się z materiałem dowodowym zgromadzonym w aktach sprawy w wyznaczonym terminie. Strona z ww. uprawnienia nie skorzystała.

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów ustalił następujący stan faktyczny:

Gmina Pieniężno jest właścicielem dwóch cmentarzy komunalnych znajdujących się na terenie miasta Pieniężno:

- cmentarza zlokalizowanego przy ul. Dworcowej oraz
- cmentarza komunalnego zlokalizowanego przy ul. Cmentarnej.

Zgodnie z oświadczeniem Gminy, cmentarz zlokalizowany przy ul. Dworcowej został zamknięty w 1967r i nie jest obecnie użytkowany, natomiast cmentarz komunalny zlokalizowany przy ul. Cmentarnej w Pieniężnie (dalej: cmentarz komunalny) jest w chwili obecnej użytkowany.

(Dowód: pismo Strony z dnia 26.08.2015r. - k. 9 akt adm.)

Gmina Pieniężno ustala wysokość opłat cmentarnych (opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego) w formie zarządzeń wydawanych przez Burmistrza Pieniężna. Obowiązujący od 1 stycznia 2013r. do dnia 31 marca 2016r. cennik usług cmentarnych wykonywanych na cmentarzu komunalnym w Pieniężnie został ustalony Zarządzeniem nr 81/2012 Burmistrza Pieniężna z dnia 27 grudnia 2012r. w sprawie ustalenia cennika opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego w Pieniężnie (dalej też: **Zarządzenie**). Zgodnie z ww. zarządzeniem, wysokość niektórych z określonych w nim opłat zróżnicowana była w zależności od miejsca zamieszkania korzystających z usług osób. Powyżej wskazane zróżnicowanie dotyczyło:

1. Opłaty za miejsce pojedyncze w grobie ziemnym dużym na okres 20 lat:
 - a) dla osób z terenu gminy Pieniężno - **300,00zł**
 - b) dla osób spoza terenu gminy Pieniężno – **800,00zł**

2. Opłaty za miejsce pojedyncze w grobie ziemnym małym na okres 20 lat:
 - a) dla osób z terenu gminy Pięczęno - **100,00zł**
 - b) dla osób spoza terenu gminy Pięczęno – **600,00zł**
3. Opłaty za miejsce w grobie ziemnym rodzinnym (grobowcu) na okres 20 lat:
 - a) dla osób z terenu gminy Pięczęno - **500,00zł**
 - b) dla osób spoza terenu gminy Pięczęno – **1 500,00zł**
4. Opłaty za miejsce rezerwowe dla grobu ziemnego pojedynczego na 20 lat:
 - a) dla osób z terenu gminy Pięczęno - **400,00zł**
 - b) dla osób spoza terenu gminy Pięczęno – **800,00zł**
5. Opłaty za miejsce rezerwowe dla grobu ziemnego rodzinnego (grobowca) na 20 lat:
 - a) dla osób z terenu gminy Pięczęno – **1 000,00zł**
 - b) dla osób spoza terenu gminy Pięczęno – **2 000,00zł**
6. Zastrzeżenia miejsca po 20 latach na kolejne 20 lat w grobie ziemnym dużym:
 - a) dla osób z terenu gminy Pięczęno – **300,00zł**
 - b) dla osób spoza terenu gminy Pięczęno – **800,00zł**
7. Zastrzeżenia miejsca po 20 latach na kolejne 20 lat w grobie ziemnym małym:
 - a) dla osób z terenu gminy Pięczęno – **100,00zł**
 - b) dla osób spoza terenu gminy Pięczęno – **600,00zł**
8. Zastrzeżenia miejsca po 20 latach na kolejne 20 lat w grobie ziemnym rodzinnym (grobowcu):
 - a) dla osób z terenu gminy Pięczęno – **500,00zł**
 - b) dla osób spoza terenu gminy Pięczęno – **1 500,00zł**

Ustalono zatem, iż Gmina w ww. zakresie różnicowała w okresie obowiązywania Zarządzenia pobierane od konsumentów opłaty za korzystanie z cmentarza komunalnego, w zależności od ostatniego miejsca zamieszkania osoby grzebanej lub miejsca zamieszkania osoby, na rzecz której rezerwowane było miejsce grzebalne. Dla osób, które przed śmiercią nie zamieszkiwały Gminy Pięczęno, ww. opłaty (m.in. za miejsce pojedyncze w grobie ziemnym dużym na okres 20 lat oraz za miejsce w grobie ziemnym rodzinnym (grobowcu) na okres 20 lat) były o co najmniej 100% wyższe, niż w przypadku osób, które były jej mieszkańcami (w skrajnych przypadkach dla osób spoza terenu Gminy opłata była wyższa o 500%). Dokładne różnice w wysokościach opłat cmentarnych pobieranych za korzystanie z cmentarza komunalnego przedstawia poniższa tabela:

Lp.	Opłata	Wysokość opłaty (zł)		Wzrost wysokości opłaty dla osób spoza terenu gminy Pięczęno
		dla osób z terenu gminy Pięczęno	dla osób spoza terenu gminy Pięczęno	
1.	Opłaty za miejsce pojedyncze w grobie ziemnym dużym na okres 20 lat	300,00	800,00	167%
2.	Opłaty za miejsce pojedyncze w grobie ziemnym małym na okres 20 lat	100,00	600,00	500%
3.	Opłaty za miejsce w grobie ziemnym rodzinnym (grobowcu) na okres 20 lat	500,00	1 500,00	200%
4.	Opłaty za miejsce rezerwowe dla grobu	400,00	800,00	100%

	ziemnego pojedynczego na 20 lat			
5.	Oplaty za miejsce rezerwowe dla grobu ziemnego rodzinnego (grobowca) na 20 lat	1 000,00	2 000,00	100%
6.	Zastrzeżenia miejsca po 20 latach na kolejne 20 lat w grobie ziemnym dużym	300,00	800,00	167%
7.	Zastrzeżenia miejsca po 20 latach na kolejne 20 lat w grobie ziemnym małym	100,00	600,00	500%
8.	Zastrzeżenia miejsca po 20 latach na kolejne 20 lat w grobie ziemnym rodzinnym (grobowcu)	500,00	1 500,00	200%

Zgodnie z wyjaśnieniami Gminy, ustalony w powyższym zakresie cennik pobieranych opłat obowiązywał od 1 stycznia 2013r., tj. od momentu gdy zaczęło obowiązywać Zarządzenie do dnia 31 marca 2016r. tj do ostatniego dnia przez wejściem w życie Zarządzenia nr 28/2016 Burmistrza Pieniężna z dnia 18 marca 2016r. w sprawie ustalenia cennika opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych w Pieniężnie, w ramach którego ustalono jednolite stawki dla wszystkich osób korzystających z cmentarza komunalnego.

(Dowód: pismo Strony z 6.08.2015r. - k. 4, 5 akt adm.,
pismo Strony z 21.03.2016r. - k. 44-49 akt adm.)

Ww. opłaty cmentarne do końca 2015 roku pobierane były przez przedsiębiorcę „MISZEL” Sp. z o.o. z siedzibą w Pieniężnie (dalej: **Miszel**), któremu Gmina, powierzyła administrowanie cmentarzem, na podstawie zawieranych corocznie umów. Pobrane opłaty Miszel następnie przekazywała Gminie. Ostatnią obowiązującą umową o zarządzanie, na podstawie której Spółka administrowała cmentarzem komunalnym w Pieniężnie była Umowa NR 156/2014 z dnia 22 grudnia 2014r (od 1 stycznia 2016r. administrowaniem cmentarzem zajmuje się Przedsiębiorstwo Gospodarki Nieczystościami Sp. z o.o. z siedzibą w Ornećce). Zgodnie z § 1 ust. 1 pkt 11 ww. umowy, Spółka zobowiązała się do pobierania opłat stałych tj. opłat z korzystania z cmentarza zgodnie z obowiązującym cennikiem. Na podstawie informacji przekazanych przez Gminę ustalono dokładną ilość pobranych opłat w latach obowiązywania cennika ustalonego w Zarządzeniu. Ilość osób, od których pobrano opłaty wskazane w § 1 ust. 1 – 8 Zarządzenia w 2013, 2014 oraz 2015r. przedstawiono w poniższej tabeli:

Opłata	Liczba pobranych opłat					
	2013		2014		2015	
	P*	O**	P	O	P	O
miejsce pojedyncze w grobie ziemnym dużym na okres 20 lat	52	6	39	-	42	4
miejsce pojedyncze w grobie ziemnym małym na okres 20 lat	-	-	-	-	-	-
miejsce w grobie ziemnym rodzinnym (grobowcu) na okres 20 lat	1	-	-	-	1	-
miejsce rezerwowe dla grobu ziemnego pojedynczego na 20 lat	20	1	29	3	7	1
miejsce rezerwowe dla grobu ziemnego rodzinnego (grobowca) na 20 lat	1	-	-	1	-	-
Zastrzeżenie miejsca po 20 latach na kolejne 20 lat w grobie ziemnym dużym	83	-	64	-	28	-

Zastrzeżenie miejsca po 20 latach na kolejne 20 lat w grobie ziemnym małym	6	-	6	-	2	-
Zastrzeżenie miejsca po 20 latach na kolejne 20 lat w grobie ziemnym rodzinnym (grobowcu)	-	-	-	-	-	-

* ilość osób z terenu gminy Pieniężno, od których pobrano poszczególne opłaty,

** ilość osób spoza terenu gminy Pieniężno, od których pobrano poszczególne opłaty.

(Dowody: pismo Strony z 26.08.2015r. - k. 10 akt adm.,

pismo Strony z 10.11.2015r. - k. 20 akt adm.,

pismo Strony z 21.03.2016r. - k. 45 akt adm.)

Na podstawie przedstawionych przez Gminę danych dotyczących ilości wykonanych usług cmentarnych na cmentarzu komunalnym ustalono, iż z tytułu realizacji usług w przypadkach, gdy ostatnim miejscem zamieszkania osoby grzebanej lub miejscem zamieszkania osoby, na rzecz której rezerwowane jest miejsce grzebalne jest/było miejsce poza obszarem gminy Pieniężno, Gmina pobrała opłaty w wysokości:

- w 2013r. – 5 600 zł (11% przychodów Gminy z tytułu opłat w roku),
- w 2014r. – 4 400 zł (10,2% przychodów Gminy z tytułu opłat w roku),
- w 2015r. – 4 000 zł (17,1% przychodów Gminy z tytułu opłat w roku)

Opłata	Wartość pobranych opłat (zł)					
	2013		2014		2015	
	P*	O**	P	O	P	O
miejsce pojedyncze w grobie ziemnym dużym na okres 20 lat	15 600	4 800	11 700	-	11 520	3 200
miejsce pojedyncze w grobie ziemnym małym na okres 20 lat	-	-	-	-	-	-
miejsce w grobie ziemnym rodzinnym (grobowcu) na okres 20 lat	500	-	-	-	500	-
miejsce rezerwowe dla grobu ziemnego pojedynczego na 20 lat	8 000	800	11 600	2 400	2 800	800
miejsce rezerwowe dla grobu ziemnego rodzinnego (grobowca) na 20 lat	1 000	-	-	2 000	-	-
Zastrzeżenie miejsca po 20 latach na kolejne 20 lat w grobie ziemnym dużym	24 900	-	19 200	-	8 400	-
Zastrzeżenie miejsca po 20 latach na kolejne 20 lat w grobie ziemnym małym	600	-	600	-	200	-
Zastrzeżenie miejsca po 20 latach na kolejne 20 lat w grobie ziemnym rodzinnym (grobowcu)	-	-	-	-	-	-
SUMA	50 600	5 600	43 100	4 400	23 420	4 000

* opłaty pobrane w przypadku osób z terenu gminy Pieniężno

** opłaty pobrane w przypadku osób spoza terenu gminy Pieniężno

Różnice między kwotami, jakie w powyższych okresach zostały pobrane w przypadku pochówku (lub rezerwacji na rzecz) osób spoza obszaru gminy Pieniężno, a kwotami jakie byłyby pobrane w przypadku jednolitej stawki dla wszystkich osób korzystających z cmentarza komunalnego wynosiły zatem:

- w 2013r. – 3 400 zł
- w 2014r. – 2 200 zł
- w 2015r. – 2 400 zł

Zgodnie z wyjaśnieniami Gminy, na całkowity koszt utrzymania cmentarza komunalnego w latach 2013-2015 składały się koszty zarządzania cmentarzem, koszty utrzymania cmentarza oraz koszty ewentualnych remontów kaplicy, ogrodzenia, chodników itp. Koszty te nie zawsze równoważyły się z kwotą pobranych opłat. Jak wskazuje Strona, ww. koszty w latach 2013-2015 pokrywane były z opłat pobieranych zgodnie z cennikiem ustalonym w Zarządzeniu.

Gmina Pieniężno oświadczyła, iż finansuje utrzymanie cmentarza komunalnego oraz zapewnia realizowanie na nim usług cmentarnych w oparciu o:

1. Dochody pobrane przez Spółkę – administratora cmentarza – na podstawie Zarządzenia.

Wysokość dochodów pobranych w poszczególnych latach wynosiła:

- 2013 – 30 000,00 zł,
- 2014 – 45 156,62 zł,
- 2015 – 46 751,25 zł.

2. Dotacje Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, które wykorzystywane są wyłącznie zgodnie z jej przeznaczeniem, czyli z realizacją zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, dotyczących obowiązku utrzymania grobów i cmentarzy wojennych.

Wysokość dotacji otrzymanej w poszczególnych latach wynosiła:

- 2013r. – 5 839,00 zł,
- 2014r. – 4 334,42 zł,
- 2015r. – 3 000,00 zł.

Wysokość rocznego kosztu jaki Gmina Pieniężno przeznaczyła na utrzymanie cmentarza komunalnego oraz zapewnienie na nim świadczenia usług cmentarnych wyniosła w latach:

- 2013r. – 70 347,00zł,
- 2014r. – 50 167,68zł,
- 2015r. – 64 000,00zł.

Gmina Pieniężno jako właściciel cmentarza komunalnego w Pieniężnie, w związku z zapewnieniem i obsługą świadczenia na nim usług cmentarnych, w poszczególnych latach poniosła koszty na administrowanie cmentarzem w wysokości:

- 2013r. – 45 500,00zł,
- 2014r. – 49 999,92zł,
- 2015r. – 43 833,41zł.

Ponadto, Gmina Pieniężno poniosła również takie koszty jak:

- w 2013r.:
 - 2 767,50zł - badania geologiczne,
 - 15 867,00zł - opracowanie koncepcji lokalizacji cmentarza,
 - 80,00zł zakup wypisów i map,
 - 293,50zł - zakup zniczy i kwiatów,
 - 5 839,00zł (dotacja Wojewody) zakup kostki brukowej i obrzeży przeznaczonych na wymianę chodnika na kwaterze Żołnierzy Armii

Radzieckiej;

– w 2014r.:

- 167,76zł zakup zniczy i kwiatów,
- 4 334,42zł (dotacja Wojewody) wykonanie usługi ułożenia kostki wraz z obrzeżami na kwaterze Żołnierzy Armii Radzieckiej;

– w 2015r.:

- 3 000,00zł (dotacja Wojewody) wykonanie nasadzeń zieleni na kwaterze Żołnierzy Armii Radzieckiej.

(Dowody: *pismo Strony z dnia 10.11.2015r. - k. 18 akt adm.*,
pismo Strony z dnia 21.03.2016r. - k. 44 akt adm.)

W toku postępowania antymonopolowego ustalono ponadto, iż nie istnieją różnice w zakresie kosztów, jakie Gmina Pieniężno ponosi w związku z zapewnieniem i obsługą świadczenia na nim usług cmentarnych wskazanych w § 1 ust. 1 - 8 Zarządzenia w zależności od ostatniego miejsca zamieszkania osoby grzebalnej lub miejsca zamieszkania osoby, na rzecz której rezerwowane jest miejsce grzebalne. Powyższe ustalenia potwierdzają również wyjaśnienia złożone przez Spółkę Miszel wykonującą do dnia 31 grudnia 2015r. usługi cmentarne na cmentarzu komunalnym w piśmie z dnia 25 listopada 2015r. Spółka oświadczyła ponadto, iż nie otrzymywała dodatkowych środków za wykonywanie usługi zarządzania cmentarzem komunalnym, poza środkami wynikającymi z umów zawieranych z Gminą Pieniężno.

(Dowody: *pismo Strony z dnia 10 listopada 2015r. - k.19 akt adm.*),
pismo Miszel z dnia 25 listopada 2015r. - 22-23 akt adm.)

W toku postępowania ustalono, że Gmina zaniechała stosowania przedmiotowej praktyki w dn. 1 kwietnia 2016r., tj. w dniu wejścia w życie Zarządzenia nr 28/2016 Burmistrza Pieniężna z dnia 18 marca 2016r. w sprawie ustalenia cennika opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych w Pieniężnie.

Gmina w roku obrotowym 2015, osiągnęła obrót w wysokości (...) zł.

(Dowód: *pismo Strony z dnia 21 marca 2016r. - k. 44 akt adm.*)

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zważył, co następuje.

Interes publicznoprawny

Podstawą do zastosowania przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów jest uprzednie stwierdzenie przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: **Prezes Urzędu** lub **organ antymonopolowy**), czy w niniejszej sprawie wszczęcie i przeprowadzenie postępowania antymonopolowego było zasadne z punktu widzenia interesu publicznoprawnego. W świetle art. 1 ust. 1 i 2 ustawy celem regulacji w niej przyjętych jest zapewnienie rozwoju konkurencji, ochrona przedsiębiorców narażonych na stosowanie praktyk ograniczających konkurencję i ochrona interesów konsumentów. Tak określony cel ustawy pozwala przyjąć, iż ma ona charakter publicznoprawny i służy ochronie ogólnospołecznego interesu. Powyższe przesądza o wyłączeniu możliwości podejmowania przez organ antymonopolowy działań w celu ochrony wyłącznie interesów indywidualnych. Taką interpretację potwierdza orzecznictwo Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (patrz wyroki z dnia 28.05.2001, sygn. akt XVII Ama 82/00; z dnia 4.07.2001, sygn. akt XVII Ama 108/00; z dnia 30.05.2001 r., sygn. akt XVII Ama 80/00; z dnia 6.06.2001, sygn. akt

XVII Ama 78/00) i Sądu Najwyższego (wyrok z dnia 27 sierpnia 2003 r., sygn. akt I CK 184/03).

Tym samym nie każde naruszenie prawa w stosunkach cywilno-prawnych kwalifikuje sprawę do postępowania w trybie ww. ustawy. Odmiennie niż to ma miejsce w postępowaniu cywilnym ukierunkowanym na ochronę praw podmiotowych stron, postępowanie w trybie ustawy antymonopolowej ma za swój przedmiot - ochronę interesu publicznoprawnego, co ma miejsce wtedy, gdy skutkami działań sprzecznych z ustawą dotknięty jest szerszy krąg uczestników rynku, bądź gdy wywołują one inne niekorzystne zjawiska na rynku wymagające ingerencji ze strony organów działających w trybie tej ustawy.

Wymienione w art. 1 cele ustawy *o ochronie (...)* zostały określone jako równorzędne, co sprawia, że praktyki ograniczające konkurencję obejmują nie tylko te, które godzą w konkurencję, ale również te, które – podejmowane przez przedsiębiorców posiadających pozycję dominującą – nie godząc wprost w konkurencję – naruszają interesy uczestników rynku (w tym konsumentów). Praktyki ograniczające konkurencję można zatem podzielić na praktyki antykonkurencyjne, wywierające bezpośredni wpływ na stan lub rozwój konkurencji oraz praktyki eksploatacyjne, których istotą jest uzyskanie korzyści kosztem innych podmiotów, w tym nieprowadzących działalności gospodarczej. Reasumując, postępowanie w trybie ustawy antymonopolowej ma za swój przedmiot ochronę interesu publicznoprawnego, a więc ma to miejsce wtedy, gdy skutkami działań sprzecznych z ustawą dotknięty jest szerszy krąg uczestników rynku, bądź gdy wywołują one inne niekorzystne zjawiska na rynku wymagające ingerencji ze strony organów działających w trybie tej ustawy.

W niniejszej sprawie postępowanie dotyczy powszechnego różnicowania opłat za usługi cmentarne w zależności od tego, czy pochówek dotyczy mieszkańca Gminy Pieniężno, czy też osoby spoza tej Gminy. Powyższe działanie Gminy naruszało potencjalnie interesy nieoznaczonego kręgu adresatów (konsumentów) – tj. osób, które uiściły przedmiotowe opłaty. Oznacza to, iż do prowadzonej przed Prezesem Urzędu sprawy mają zastosowanie przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Wobec powyższego, niniejsze postępowanie antymonopolowe niewątpliwie toczy się w interesie publicznym, a nie w indywidualnym. Nie budzi więc wątpliwości, iż w takich okolicznościach interwencja Prezesa Urzędu podjęta w formie wszczęcia postępowania antymonopolowego na gruncie ustawy, stała się konieczna i uzasadniona.

Strona postępowania jako przedsiębiorca

Definicja legalna pojęcia „przedsiębiorcy” zawarta jest w art. 4 ustawy. Zgodnie z pkt. 1 lit. a) powołanego artykułu, ilekroć w ustawie jest mowa o „przedsiębiorcy” - rozumie się przez to przedsiębiorcę wedle przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. *o swobodzie działalności gospodarczej* (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 584, ze zm.) a także m.in. osobę prawną organizującą lub świadczącą usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o działalności gospodarczej.

Jednym z zadań własnych Gminy określonych w ustawie o samorządzie gminnym jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej dotyczących cmentarzy gminnych (art. 7 ust. 1 pkt 13). Uszczegółowienie obowiązków gmin w tym zakresie zawiera z kolei ustawa z dnia 31 maja 1959 r. *o cmentarzach i chowaniu zmarłych* (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 2126, ze zm., dalej jako **ustawa o cmentarzach**). Powyższe zadanie ma charakter organizowania i świadczenia usług o charakterze użyteczności publicznej, co niewątpliwie wynika z normy art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. *o gospodarce komunalnej* (t.j. Dz. U. z 2011 r., Nr 45, poz. 236, ze zm.). Zgodnie z powołanym przepisem, gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których

celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Zaspokajanie potrzeb ludności w zakresie usług cmentarnych spełnia zatem definicję „zadań o charakterze użyteczności publicznej” – a jednocześnie kwalifikowane może być również jako działalność gospodarcza. W kontekście powołanej regulacji art. 4 pkt 1 lit. A ustawy, jednostka samorządu terytorialnego, jaką w okolicznościach przedmiotowej sprawy jest Gmina, posiada przymiot przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, jeżeli organizuje lub świadczy usługi o charakterze użyteczności publicznej. Do wątpliwości dotyczących kwestii, kiedy gmina występuje w roli władzy publicznej, a kiedy w roli przedsiębiorcy, odniósł się Sąd Najwyższy m.in. w wyroku z dnia 20 listopada 2008 r. (sygn. akt III SK 12/08), rozstrzygając, że „przedmiotem oceny Prezesa UOKiK oraz SOKiK nie jest legalność podjętych przez jednostkę samorządu terytorialnego decyzji lub wydawanych aktów prawa miejscowego z zakresu organizowania usług użyteczności publicznej, lecz ocena tego, w jaki sposób wpływają one na konkurencję na rynku, którego zasad funkcjonowania dotyczą”. I dalej: „jako przedsiębiorca, jednostka samorządu terytorialnego ma obowiązek uwzględnić 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”.

W odniesieniu do rozpatrywanej sprawy stwierdzić zatem należy, iż zastosowanie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów do oceny działalności Gminy Pięczęno w tym zakresie jest uzasadnione. Poprzez bowiem wprowadzanie w formie zarządzenia Burmistrza Pięczęna zasad pobierania przedmiotowych opłat, Gmina organizuje świadczenie usług cmentarnych na cmentarzu komunalnym przez podmioty, którym zleca administrowanie ww. cmentarzem, a zatem posiada status przedsiębiorcy.

Rynek właściwy

Przedmiotem postępowania jest praktyka dotycząca nadużywania pozycji dominującej na rynku właściwym. Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów definiuje rynek właściwy jako 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 koszty transportu, panują zbliżone warunki konkurencji (art. 4 pkt 9 ww. ustawy). Przez towary należy rozumieć zarówno rzeczy, jak i energię, papiery wartościowe i inne prawa majątkowe, usługi, a także roboty budowlane (art. 4 pkt 7 ww. ustawy). Pojęcie rynku właściwego odnosi się przedmiotowo do wszystkich wyrobów (usług) jednego rodzaju, które ze względu na swoje szczególne właściwości odróżniają się od innych wyrobów (usług) w taki sposób, że nie istnieje możliwość dowolnej ich zamiany. Rynek właściwy produktowo obejmuje wszystkie towary, które służą zaspokajaniu tych samych potrzeb nabywców, mają zbliżone właściwości, podobne ceny i reprezentują podobny poziom jakości. Niezbędnym elementem rynku właściwego jest także jego wymiar geograficzny, oznaczający konieczność wskazania obszaru, na którym warunki konkurencji, mające zastosowanie do określonych towarów, są jednakowe dla wszystkich konkurentów. Zatem, aby wyznaczyć rynek właściwy, określoną działalność poddaje się analizie z punktu widzenia produktowego (asortymentowego) a także geograficznego.

Rynek produktowy może obejmować jeden produkt (lub usługę) dostarczony przez przedsiębiorcę dominującego lub kilka produktów (usług) o ile są to bliskie substytuty. Z kolei rynek geograficzny może mieć np. zasięg lokalny, regionalny lub krajowy.

Określenie poszczególnych rynków właściwych produktowo w sprawach dotyczących działalności wykonywanej z użyciem infrastruktury cmentarnej wymaga

wcześniejszego odniesienia się do rodzaju usług związanych z chowaniem zmarłych. Dzielią się one bowiem na: usługi pogrzebowe, usługi cmentarne oraz organizowanie usług cmentarnych. Usługi pogrzebowe związane są z chowaniem zmarłych, a do usług tego typu należą: przygotowanie zwłok, miejsca na cmentarzu/spoczynku ciała, wykonywanie (kopanie i zasypywanie) grobu, transport i pochówek z asystą pogrzebową, uformowanie grobu, ekshumacja zwłok i szczątków ludzkich, spopielenie oraz murowanie komór grobowych.

W niniejszej sprawie mamy do czynienia z usługami cmentarnymi, które obok usług pogrzebowych należą do grupy usług związanych z chowaniem zmarłych, za które pobierane są opłaty ustalane przez Gminę. Należy stwierdzić, iż usługi te są „towarem” w rozumieniu ustawy o ochronie (...), zgodnie bowiem z art. 4 pkt 7 tejże ustawy przez „towary” rozumie się również usługi. Obejmują one: usługi związane z utrzymaniem cmentarza komunalnego i zarządzaniem nim (takie działania jak czynności porządkowe, czynności związane z rozbudową infrastruktury cmentarza oraz czynności typowo administracyjne). Są to czynności zarządcy cmentarza wynikające z przepisów ustawy o cmentarzach oraz aktów wykonawczych do tej ustawy, w szczególności zaś rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2001r. w sprawie postępowania ze zwłokami i szczątkami ludzkimi (Dz. U. z 2001r. Nr.153, poz. 1783 ze zm.).

Dodatkowo w niektórych przypadkach można wyodrębnić inny rodzaj działalności związanej z chowaniem zmarłych, a mianowicie organizowanie usług cmentarnych. Wynika on z uprawnień właściciela cmentarza i obejmuje ustalanie warunków, na jakich świadczone są tego rodzaju usługi. Właściciel może bowiem przekazać wszystkie uprawnienia właścicielskie lub ich część innemu podmiotowi, co oznacza, iż jest on uprawniony do organizowania wskazanych powyżej usług cmentarnych.

W okolicznościach niniejszej sprawy Gmina Pieniężno, będąc właścicielem cmentarza, nie wykonuje we własnym zakresie usług cmentarnych, jak również usług pogrzebowych na cmentarzu komunalnym. Działania podlegające ocenie w niniejszym postępowaniu polegają jedynie na ustalaniu przez Gminę, w formie zarządzeń Burmistrza Pieniężna, cen za świadczone usługi cmentarne wykonywane na cmentarzu przez wybranego przedsiębiorcę. Gmina Pieniężno zatem we wskazanym zakresie organizuje świadczenie usług cmentarnych, dlatego też działania te podejmowane są (i winny podlegać ocenie antymonopolowej) na rynku organizowania usług cmentarnych. Wskazać należy, że rynek organizowania usług cmentarnych (podobnie jak rynek usług cmentarnych) co do zasady nie jest rynkiem otwartym na konkurencję.

Jako rynek w aspekcie geograficznym w niniejszej sprawie, wyodrębniono rynek lokalny obejmujący teren cmentarza komunalnego w Pieniężnie. Stosownie do ustalonego orzecznictwa antymonopolowego, rynek organizowania usług cmentarnych oraz rynek usług cmentarnych w wymiarze geograficznym mają charakter lokalny i są ograniczone do terenu określonego cmentarza. W wyroku z dnia 21 stycznia 1998 r. Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dawniej Sąd Antymonopolowy) stwierdził, iż „*pod względem terytorialnym rynek usług cmentarnych należy zaliczyć do rynku lokalnego. Przynajmniej zasadniczo usługi cmentarne zaspokajają potrzeby społeczności lokalnej*” (wyrok z dnia 21 stycznia 1998 r., sygn. akt XVII Ama 51/97). W cytowanym wyroku Sąd stwierdził również, iż „*w świetle doświadczenia życiowego o wyborze cmentarza, jako miejsca pochówku, w niewielkim stopniu decydują elementy konkurencji pomiędzy administratorami poszczególnych cmentarzy. Wybór cmentarza jest w zasadniczej mierze determinowany szczególnymi względami – wolą osoby zmarłej, wyznaniowym charakterem cmentarza, istnieniem grobów osób bliskich, prestiżem cmentarza itp. Zatem za lokalny rynek usług cmentarnych (oraz analogicznie lokalny rynek organizowania usług cmentarnych) należy zasadniczo uznać obszar danego cmentarza. Przedsiębiorca pełniący tam na zasadzie wyłączności, funkcję*

administratora, jako niespotykający się z konkurencją innego przedsiębiorcy, posiada pozycję monopolistyczną” (por. również wyrok S.A. z dnia 23 kwietnia 2001 r., sygn. akt XVII Ama 49/00 oraz wyrok S.A. z dnia 09.04 2008 r., sygn. akt VI Aca 1327/07). Mając na względzie powyższe ustalenia, argumentacja Strony przedstawiona w piśmie z dnia 10 listopada 2015r., iż rynek ustalony przez Prezesa Urzędu w niniejszej sprawie „(...) *nie jest rynkiem właściwym w rozumieniu definicji z art. 4 pkt 9) ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów ze względu na rodzaj usługi, i strona nie mogłaby popełnić czynu z art. 9 ust. 1 i ust. 2 tej ustawy*” uznać należy za nieuzasadniony.

W ujęciu geograficznym rynkiem będzie zatem Cmentarz Komunalny w Pieniężnie, tak więc rynkiem właściwym w niniejszej sprawie jest rynek organizowania usług cmentarnych na należącym do niej cmentarzu komunalnym w Pieniężnie.

Ustalenie pozycji rynkowej Gminy na rynku właściwym

Art. 4 pkt 10 ustawy definiuje pozycję dominującą jako pozycję przedsiębiorcy, która umożliwia mu zapobieganie skutecznej konkurencji na rynku właściwym przez stworzenie mu możliwości działania w znacznym zakresie niezależnie od konkurentów, kontrahentów oraz konsumentów. Domniemywa się, że przedsiębiorca ma pozycję dominującą, jeżeli jego udział w rynku przekracza 40%. Rynek organizowania usług cmentarnych co do zasady nie jest rynkiem otwartym na konkurencję. Strona postępowania, Gmina Pieniężno, jako jedyny uprawniony do działania na nim podmiot (realizujący zadania własne wynikające z ustawy o samorządzie gminnym), nie spotyka się z żadną konkurencją. Posiadając 100% udział w rynku może więc wykorzystywać swoją pozycję rynkową.

Naruszenie zakazu, o którym mowa w art. 9 ust 1 i 2 pkt 7 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów

W przedmiotowym postępowaniu postawiono Gminie zarzut nadużywania przez Gminę Pieniężno pozycji dominującej na rynku organizowania usług cmentarnych na należącym do niej cmentarzu komunalnym w Pieniężnie, poprzez podział rynku według kryteriów podmiotowych, polegający na różnicowaniu wysokości niektórych opłat cmentarnych na ww. cmentarzu w zależności od ostatniego miejsca zamieszkania osoby grzebanej lub miejsca zamieszkania osoby, na rzecz której rezerwowane jest miejsce grzebalne, co może stanowić naruszenie art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 7 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 i 2 pkt 7 ustawy: „*Zakazane jest nadużywanie pozycji dominującej na rynku właściwym przez jednego lub kilku przedsiębiorców. Nadużywanie pozycji dominującej polega w szczególności na podziale rynku według kryteriów terytorialnych, asortymentowych lub podmiotowych.*

Zachodzi zatem konieczność udowodnienia kumulatywnego spełnienia przez Stronę określonych w cytowanym powyżej zapisie przesłanek:

1. posiadania na rynku właściwym pozycji dominującej,
2. dokonania przez przedsiębiorcę podziału rynku wg. kryterium podmiotowego.

Jak stwierdzono wyżej, Gmina posiada pozycję dominującą na rynku organizowania usług cmentarnych na należącym do niej cmentarzu komunalnym w Pieniężnie. Tym samym pierwsza przesłanka praktyki z art. 9 ust. 1 i 2 pkt 7 ustawy została spełniona.

Podział rynku według kryteriów terytorialnych, asortymentowych lub podmiotowych jest jednym z przejawów nadużycia pozycji dominującej na rynku. Podział rynku może polegać „na stosowaniu różnych cen na ten sam towar na tym samym rynku (...), np. szczeblu obrotu towarowego, jeżeli nie jest to uzasadnione kosztami transportu, siły roboczej i innymi uzasadnionymi kryteriami ekonomicznymi” (S. Gronowski. *Polskie prawo antymonopolowe. Zarys wykładu. Wydawnictwo Zrzeszenia Prawników Polskich. Warszawa 1998, strona 135-136*). Warto również zauważyć, że podmiotami dyskryminowanymi przez dominanta w wyniku dokonanego przez niego podziału rynku mogą być zarówno przedsiębiorcy, jak też podmioty nieprowadzące w ogóle działalności gospodarczej (M. Szydło, *Nadużywanie pozycji dominującej w prawie konkurencji. Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2010, strona 228*).

Ze zgromadzonego w niniejszej sprawie materiału dowodowego jednoznacznie wynika, że Gmina działając na rynku organizowania usług cmentarnych dokonała na nim podziału podmiotowego. Jego przejawem było zróżnicowanie w czasie obowiązywania Zarządzenia wysokości pobieranych przez wyznaczony do administrowania cmentarzem podmiot opłat w zależności od tego, czyjego pochówku one dotyczą. Dla osób które przed śmiercią nie zamieszkiwały na terenie gminy Pieniężno opłaty za: miejsce pojedyncze w grobie ziemnym dużym na okres 20 lat, miejsce pojedyncze w grobie ziemnym małym na okres 20 lat, miejsce w grobie ziemnym rodzinnym (grobowcu) na okres 20 lat, miejsce rezerwowe dla grobu ziemnego pojedynczego na 20 lat, miejsce rezerwowe dla grobu ziemnego rodzinnego (grobowca) na 20 lat, zastrzeżenie miejsca po 20 latach na kolejne 20 lat w grobie ziemnym dużym, zastrzeżenie miejsca po 20 latach na kolejne 20 lat w grobie ziemnym małym oraz zastrzeżenie miejsca po 20 latach na kolejne 20 lat w grobie ziemnym rodzinnym (grobowcu) były o od 100% do 500% wyższe niż w przypadku osób, które były jej mieszkańcami. W ten sposób Gmina wyraźnie preferowała swoich mieszkańców pobierając od nich opłaty o co najmniej połowę niższe niż przy pochówku osób spoza jej terenu.

Prezes Urzędu nie podziela argumentacji Gminy zawartej w piśmie z dnia 10 listopada 2015r., zgodnie z którą „*cmentarz komunalny w Pieniężnie jest deficytowy, koszty jego utrzymania przewyższają wydatki*” oraz, że „*w konsekwencji zestawienie ciężaru ekonomicznego ustawowego obowiązku zaspokajania potrzeb określonego terytorialnie rynku (własnych mieszkańców) i szczególnego, subiektywnego charakteru wyboru określonego cmentarza uzasadnia zróżnicowanie opłat*”. Przedstawione argumenty, w opinii Prezesa Urzędu, nie uzasadniały pobierania wyższych opłat przy pochówku osób, spoza gminy Pieniężno w stosunku do opłat pobieranych od osób zamieszkujących teren należący do Gminy. Strona bowiem ponosiła oraz w dalszym ciągu ponosi takie same koszty udostępnienia miejsca pochówku bez względu na to kogo on dotyczy, co wprost wynika także z wyjaśnień złożonych przez Gminę. Podkreślić należy, iż osoby, których kwestionowana praktyka dotyczyła, nie miały realnej możliwości uniknięcia znacząco wyższej opłaty. Wybór innego cmentarza, jak zostało to wskazane w części decyzji poświęconej określeniu rynku właściwego, zazwyczaj nie wchodził w grę, jako że o miejscu pochówku w dużej mierze decyduje szczególny charakter danego cmentarza - istnienie na nim grobów bliskich zmarłej osoby, czy też inne okoliczności wpływające na powstanie więzi emocjonalnej między nią, a konkretnym miejscem pochówku. Migracja ludności i związana z nią zmiana miejsca zamieszkania jest zjawiskiem naturalnym. Trudno natomiast zakładać, że osoby, które chcą być pochowane w Pieniężnie, a mieszkają poza nim, będą zmieniać przed śmiercią miejsce zamieszkania tylko po to, aby przy ich pochówku były ponoszone niższe opłaty cmentarne. Prezes Urzędu nie podziela ponadto argumentacji Gminy przedstawionej w piśmie z dnia 26 sierpnia 2015r., zgodnie z którą „*koszty ponoszone przez Gminę nie zawsze równoważą się*

z kwotą pobranych opłat” oraz, że zróżnicowanie wysokości opłat wynika z ograniczonej ilości wolnych miejsc grzebalnych na cmentarzu. Podkreślenia wymaga fakt, iż Gmina w toku postępowania wyjaśniającego, jak i w toku postępowania antymonopolowego oświadczyła, że nie istnieją różnice w zakresie kosztów jakie ponosi w związku z zapewnieniem i obsługą świadczenia na nim usług cmentarnych wskazanych w § 1 ust. 1 - 8 Zarządzenia w zależności od ostatniego miejsca zamieszkania osoby grzebalnej lub miejsca zamieszkania osoby, na rzecz której rezerwowane jest miejsce grzebalne. Powyższe ustalenia potwierdzają również wyjaśnienia złożone przez spółkę wykonującą czynności zarządcze na cmentarzu komunalnym w piśmie z dnia 25 listopada 2015r. spółka Miszel oświadczyła ponadto, iż nie otrzymywała dodatkowych środków za wykonywanie usługi zarządzania cmentarzem komunalnym, poza środkami wynikającymi z umów zawieranych z Gminą Pieniężno. Natomiast, zgodnie z przyjętym poglądem w doktrynie wysokość opłat publicznych jest zależna od przedmiotu opłaty, stanowiąc jego konkretyzację. Z finansowego punktu widzenia celem opłaty publicznej jest zatem przede wszystkim zwrot wydatków podmiotu publicznoprawnego wynikający z dokonania czynności lub świadczenia usług, za które się ją pobiera i wobec tego wysokość opłat zasadniczo wiąże się z tymi wydatkami, w tym z rodzajem wykonywanych czynności i ich pracochłonnością (Por. np.: rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 30 stycznia 2008 w sprawie wysokości i sposobu uiszczania opłat za zadania wykonywane przez okręgowe stacje chemiczno-rolnicze (Dz. U. 2008 Nr 29, poz. 174 ze zm.)¹.

Ustosunkowując się do twierdzeń Strony podniesionych w piśmie z dnia 10 listopada 2015r., w których zaznaczano, iż „(...) gmina nie jest zobowiązana do zaspokajania potrzeb mieszkańców innych gmin”, „Gmina jest natomiast zobowiązana do świadczenia usług komunalnych na rzecz własnych mieszkańców, co oznacza przyznanie preferencji ustawowej w relacjach pomiędzy gminą a jej mieszkańcami, na rzecz tych ostatnich” oraz „(...) gmina może odmówić mieszkańcowi innej gminy swoich usług, na przykład odmówić mu dostarczania wody w ramach usługi komunalnej. Skoro gmina może odmówić w ogóle spełnienia usługi na rzecz mieszkańców innej gminy, to tym bardziej może zróżnicować warunki świadczenia tych usług dla mieszkańców innych gmin” oraz dalszej argumentacji Strony przedstawionej w piśmie z dnia 29 marca 2016r. wskazać należy, iż kwestie pochówku uregulowane są w różnych aktach prawnych, w tym przede wszystkim w ustawie o cmentarzach. Zaznaczenia wymaga fakt, iż zgodnie z art. 8 ust. 1 ww. ustawy *przyjęcie zwłok do pochowania na cmentarz następuje po przedstawieniu dokumentów określonych w art. 11 ust. 4b i 9*. Prawo do pochówku zgodnie z art. 10 ww. ustawy przysługuje najbliższej pozostałej rodzinie osoby zmarłej, a mianowicie: pozostałemu małżonkowi lub małżonce, krewnym zstępnym, krewnym wstępnym, krewnym bocznym do 4 stopnia pokrewieństwa, powinowatym w linii prostej do 1 stopnia. W tym kontekście bezspornym jest, iż jedynym przewidzianym przez ustawodawcę warunkiem przyjęcia zwłok do pochowania przez zarządcę cmentarza jest przedstawienie odpowiednich dokumentów. Co istotne, ustawodawca nie formułuje w powyższych przepisach, ani w innych przepisach odnoszących się do prawa do pochówku, dodatkowych kryteriów istotnych do stwierdzenia dysponowania prawem do pochowaniu na cmentarzach komunalnych, w tym kryteriów dotyczących miejsca zamieszkania uprawnionych. Natomiast brzmienie art. 8 ust. 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, zgodnie z którym „w miejscowościach, w których nie ma cmentarzy komunalnych, zarząd cmentarza wyznaniowego jest obowiązany umożliwić pochowanie na tym cmentarzu, bez jakiegokolwiek dyskryminacji, osób zmarłych innego wyznania lub niewierzących” podkreśla podstawową funkcję w zaspokajaniu potrzeb

¹ Zob. J. Gliniecka, *Opłaty publiczne w Polsce – Analiza prawna i funkcjonalna*, Oficyna Wydawnicza „Branta”, Bydgoszcz-Gdańsk 2007, s. 32-33.

związanych z pochówkiem uprawnionych jaką pełnią cmentarze komunalne, w odniesieniu do których nie mogą być formułowane ograniczenia stosowane na cmentarzach wyznaniowych w zakresie wyznania osoby zmarłej i obrządku w jakim przeprowadzony ma być pochówek.

Skoro zatem ustawodawca nie wprowadza swoistego uprzywilejowania w wyborze miejsca pochówku osobom zamieszkałym na terenie gminy (lub innej jednostki terytorialnej), na której zlokalizowany jest cmentarz komunalny i uprawnienia do stosowania na tej podstawie różnych opłat, działanie takie podlegać może ocenie w kontekście ewentualnego naruszenia ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Gmina opiera swoje stanowisko w zakresie istnienia uzasadnienia dla wprowadzenia zróżnicowania opłat za usługi cmentarne na zarządzanym cmentarzu przede wszystkim na treści art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. W ocenie Strony, zgodnie z powyżej wskazanym przepisem, zadaniem własnym gmin jest zaspakajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, a w uprzywilejowanej pozycji powinni znajdować się zwłaszcza mieszkańcy Gminy, co znajduje również wyraz w stosowaniu wobec nich opłat cmentarnych w znacznie niższych wysokościach, niż są one pobierane od osób spoza gminy Pieniężno. W opinii Prezesa Urzędu, taka interpretacja jest wykładnią niewyczerpującą przy ocenie działań Gminy w zakresie realizacji zadań własnych związanych z prowadzeniem cmentarzy komunalnych. Wykładnia przepisów, w tym także przepisów dotyczących prawa do pochówku, choć każdorazowo musi się rozpoczynać od wykładni językowej, nie oznacza natomiast, że nie występują sytuacje uprawniające do odejścia od rezultatów interpretacji semantycznej. Zatem uznanie, iż osoby spełniające przed śmiercią kryterium zamieszkania na terenie gminy, na której terenie zlokalizowany jest cmentarz komunalny posiadają „donioślejsze” prawo do wyboru miejsca pochówku nie znajduje uzasadnienia. Pominięcie rezultatów interpretacji językowej staje się możliwe – a niekiedy nawet niezbędne – w dwóch sytuacjach. Po pierwsze wówczas gdy nie dostarcza ona rezultatów jednoznacznych, a po drugie – gdy jej rezultaty są jednoznaczne – ale stoją w zasadniczej sprzeczności z przestrzeganą przez interpretatora hierarchią wartości (*B.Brzeziński. Wykładnia prawa podatkowego. Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr Sp. z o.o. Gdańsk 2013, strona 25*). Warty odnotowania w świetle analizowanej sprawy jest wyrok Sądu Najwyższego z dnia 8 stycznia 1993r. – III ARN 84/92 – OSNC 1993, nr 10, poz. 183, w którym Sąd stwierdził, że wykładnia gramatyczno-językowa jest tylko jednym z powszechnie przyjmowanych w rozumowaniu prawniczym sposobów wykładni, a wnioski z niej płynące mogą być również często mylące i prowadzić do rezultatów merytorycznie błędnych, niezgodnych z rzeczywistymi intencjami ustawodawcy, a czasami nawet prowadzić do rezultatów niesprawiedliwych i krzywdzących stronę postępowania. Dlatego też musi być ona uzupełniona wnioskami płynącymi z zastosowania innych rodzajów wykładni: historycznej, systemowej, funkcjonalnej, logicznej a wreszcie – jeśli nie przede wszystkim – celowościowej.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy wskazać należy, iż w ocenie Prezesa Urzędu, treść artykułu art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym nie stanowi podstawy do różnicowania warunków korzystania z usług cmentarnych na cmentarzu komunalnym. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej nie może być rozumiane zbyt prosto, jako ograniczone wyłącznie do mieszkańców tej gminy. Prowadziłoby to bowiem do nieuprawnionego nierównego traktowania ze względu na miejsce zamieszkania. Uznanie, iż zadania związane z zarządzaniem cmentarzem komunalnym po stronie Gminy odnoszą się wyłącznie do osób mających miejsce zamieszkania w tej gminie stanowiłoby niezgodne z zasadami wykładni celowościowej przepisów dotyczących prawa osób do pochówku. Wspomniana wcześniej podstawowa rola jaką pełnią cmentarze komunalne wyraża zatem wolę ustawodawcy do zagwarantowania

możliwości realizacji prawa do pochówku w poszczególnych jednostkach terytorialnych kraju dla osób dysponujących prawem do wyboru miejsca, który determinują szczególne względy – m.in. wola osoby zmarłej czy istnienie grobów osób bliskich. Ponadto, w opinii Prezesa UOKiK, dyspozycja ww. przepisu ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którą zadaniem własnym gmin jest zaspakajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty jest interpretowana przez Stronę zbyt wąsko również w kontekście pozycji osób zamieszkujących teren określonej gminy, a chcących pochować na najbliższym cmentarzu swoich bliskich zamieszkujących przed śmiercią na obszarze innej gminy. W tym aspekcie oczywistym wydaje się, iż w żadnym wypadku wolą ustawodawcy nie było ograniczenie prawa takich osób - mieszkańców gminy - do pochowania swoich bliskich spoza obszaru gminy na najbliższym im cmentarzu zlokalizowanym w miejscu ich zamieszkania.

Jednocześnie zauważenia wymaga fakt, iż różnicowanie opłat z tytułu wykonywania tego samego rodzaju usług dla poszczególnych grup odbiorców może nie wyczerpywać znamion nadużywania pozycji dominującej w przypadku, gdy obowiązujące przepisy prawa pozwalają np. przedsiębiorstwom wodociągowo-kanalizacyjnym różnicować opłaty za dostarczaną wodę dla poszczególnych odbiorców, w zależności od tego, czy odbiorcy ci są „gospodarstwami domowymi”, czy też innymi odbiorcami (np. podmiotami gospodarczymi). Odnosząc powyższe do stanu faktycznego w niniejszej sprawie wskazać należy, iż brak jest w przepisach regulujących kwestie zarządzania cmentarzami oraz szerokokorozumianego prawa do pochówku przepisów zawierających dyspozycję do różnicowania pozycji poszczególnych grup osób korzystających z cmentarza komunalnego, co sprawia, iż dokonany przez Gminę podział podmiotowy rynku uznany może być za przejaw nadużycia pozycji dominującej.

Dodatkowo zauważyć należy, iż zgodnie z orzecznictwem zwłaszcza sądów administracyjnych, gminie nie można przypisać dowolności w ustalaniu wysokości opłat cmentarnych. W wyroku z dnia 16 lutego 1996r. Naczelny Sąd Administracyjny m.in. stwierdził, że *„Wysokość opłat za korzystanie z miejsca pochówku nie powinna być dowolna, ale opłata ta powinna uwzględniać planowane, roczne koszty utrzymania cmentarza i ich rzeczywistą kalkulację, bowiem stanowi ona pewną rewindykację tych kosztów”* (SA/Wr 674/95, również: wyrok NSA z dnia 13 czerwca 2000r., I SA/Wr 3029/98).

Jakkolwiek zatem kształtowanie wysokości opłat cmentarnych może być ustalone przez Gminę w oparciu o kalkulację wydatków przeznaczanych w stosunku rocznym na utrzymanie cmentarza, o tyle brak jest uzasadnienia dla różnicowania przedmiotowych opłat dla poszczególnych grup osób. Nieuzasadniona w tym zakresie pozostaje zatem argumentacja Strony w zakresie braku uzyskiwania przez nią wystarczających środków na utrzymanie cmentarza i realizowanie inwestycji mających na celu zwiększenie miejsca przeznaczonego do grzebania zmarłych. Na marginesie jednakże warto zauważyć, biorąc przede wszystkim pod uwagę ustalony w postępowaniu antymonopolowym stan faktyczny, iż Gmina w większości jest w stanie kompensować koszty związane z utrzymywaniem cmentarza komunalnego dochodami uzyskiwanymi z pobieranych opłat cmentarnych oraz dotacji na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Przykładowo wskazać należy, iż w 2014 r., przy wydatkach, które wyniosły łącznie 50 167,68zł, osiągnęła dochody w wysokości 45 156,62zł oraz otrzymała dotację na realizację na cmentarzu zadań zleconych w wysokości 4 334,42zł (łącznie 49 491,04zł). Różnica w kosztach i wpływach na realizację zadań związanych z zarządzaniem cmentarzem komunalnym wyniosła zatem jedynie 676,64zł.

W odniesieniu do podnoszonego przez stronę finansowego uzasadnienia wprowadzenia przedmiotowego zróżnicowania opłat zauważyć ponadto należy, iż, jak ustalono w toku postępowania, różnice między kwotami, jakie w czasie obowiązywania cennika zostały pobrane w przypadku pochówku (lub rezerwacji miejsca grzebalnego na

rzecz) osób spoza obszaru gminy Pieniężno, a kwotami jakie byłyby pobrane w przypadku jednolitej stawki dla wszystkich osób korzystających z cmentarza komunalnego wynosiły w 2013r. – 3 400 zł, w 2014r. – 2 200 zł, a w 2015r. – 2 400 zł. Wskazać zatem należy, że wysokość pobranych opłat w przypadku pochówku osób spoza terenu Gminy Pieniężno w części ponad stawkę obowiązującą mieszkańców Gminy nie stanowiła istotnej części całości wpływów uzyskiwanych rocznie przez Gminę z tytułu korzystania z cmentarza komunalnego.

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

Kara pieniężna

Zgodnie z art. 106 ust. 1 pkt 1 ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów* organ ochrony konkurencji może nałożyć na przedsiębiorcę, w drodze decyzji, karę pieniężną w wysokości nie większej niż 10 % obrotu osiągniętego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary, jeżeli przedsiębiorca ten, choćby nieumyślnie: dopuścił się naruszenia zakazu określonego m.in. w art. 9. W myśl art. 106 ust. 3 pkt 1 ww. ustawy obrót o którym w ust. 1 oblicza się jako sumę przychodów wykazanych w rachunku zysków i strat – w przypadku przedsiębiorcy sporządzającego taki rachunek na podstawie przepisów o rachunkowości.

Nakładanie kar pieniężnych w świetle wyżej przywołanego przepisu odbywa się co prawda na zasadzie fakultatywności, niemniej jednak – jak określa się w doktrynie – stosowanie kar pieniężnych powinno mieć miejsce w przypadkach dostatecznie wykształconych w praktyce reguł stosowania przepisów dotyczących praktyk ograniczających konkurencję². Ponadto, w orzecznictwie podkreśla się, iż skuteczna polityka karania wymaga, aby w przypadku stwierdzenia stosowania przez przedsiębiorcę praktyki ograniczającej konkurencję zasadą było nakładanie kary pieniężnej³.

Mając na uwadze stopień naruszenia interesu publicznoprawnego oraz fakt, że przedmiotowe działania Gminy stanowią naruszenie art. 9 ust. 1 i 2 pkt 7 ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów*, w niniejszej sprawie organ antymonopolowy postanowił nałożyć karę pieniężną.

Ustawa *o ochronie konkurencji i konsumentów* nie przesądza bezwzględnie wysokości kary nakładanej przez organ ochrony konkurencji, który decyduje o tym w każdym konkretnym przypadku. Przy ustalaniu wysokości kar pieniężnych, o których mowa w art. 106-108 wyżej przywołanej ustawy, Prezes UOKiK powinien wziąć pod uwagę w szczególności okres, stopień, skutki rynkowe oraz okoliczności naruszenia i uprzednie naruszenie przepisów ustawy (art. 111 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy). W judykaturze wskazuje się, że w przypadku kar za stosowanie praktyk ograniczających konkurencję przesłankami, które należy brać pod uwagę, są: potencjał ekonomiczny przedsiębiorcy, skutki praktyki dla konkurencji lub kontrahentów, dopuszczalny poziom kary wynikający z przepisów ustawy oraz cele jakie kara ma osiągnąć⁴.

Nakładana na Gminę kara pieniężna dotyczy naruszenia stwierdzonego w pkt I sentencji decyzji polegającego na nadużywaniu przez Gminę Pieniężno pozycji dominującej

² M. Król - Bogomiłska [w:] *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, T. Skoczny (red.), Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009, str. 1606 i 1614.

³ Wyrok SOKiK z dnia 8 listopada 2004 r., sygn. akt XVII Ama 81/03.

⁴ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 czerwca 2000 r., sygn. akt I CKN 793/98.

na rynku organizowania usług cmentarnych na należącym do niej cmentarzu komunalnym w Pieniężnie, poprzez podział rynku według kryteriów podmiotowych, polegający na różnicowaniu wysokości niektórych opłat cmentarnych na ww. cmentarzu w zależności od ostatniego miejsca zamieszkania osoby grzebanej lub miejsca zamieszkania osoby, na rzecz której rezerwowane jest miejsce grzebalne, co stanowi naruszenie art. 9 ust. 1 i 2 pkt 7 ustawy.

Jako podstawę obliczenia kary przyjęto obrót (przychód) Gminy wykazany w piśmie Strony z dnia 21 marca 2016r. za 2015 r. w wysokości (...) zł.

Ustalając wymiar kary pieniężnej Prezes Urzędu w pierwszej kolejności dokonał oceny wagi stwierdzonego w niniejszej decyzji naruszenia. Dokonując tej oceny organ 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 Prezes Urzędu wyróżnia (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 pozostałe, do których należą m.in. porozumienia wertykalne niedotyczące ceny lub możliwości odsprzedaży towaru, jak również przypadki nadużywania pozycji dominującej o mniejszej wadze.

Organ antymonopolowy oceniając okoliczności naruszenia ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów*, uznał, że Gmina Pieniężno jako podmiot zarządzający cmentarzem komunalnym od wielu lat, świadomie stosował, wynikające z wydanego Zarządzenia zróżnicowane stawki opłat za usługi cmentarne na cmentarzu komunalnym w Pieniężnie w zależności od ostatniego miejsca zamieszkania osoby grzebanej lub osoby, na rzecz której rezerwowane było miejsce grzebalne. W ten sposób Gmina, posiadając pozycję dominującą na rynku uzyskiwała dodatkowy dochód z tytułu realizowanych zadań w zakresie zarządu nad infrastrukturą cmentarną.

W ocenie Prezesa Urzędu naruszenie, o jakim mowa powyżej zostało popełnione umyślnie. Ze zgromadzonego materiału dowodowego jednoznacznie wynika, że Gmina miała na celu dokonanie podziału odbiorców świadczonych przez nią usług, wedle którego poszczególni odbiorcy zobowiązani byli do wnoszenia opłat w różnych wysokościach. Bezsprzecznie świadczy o tym treść Zarządzenia, na podstawie którego ustalono cennik opłat obowiązujący na cmentarzu komunalnym. Treść Zarządzenie nie budzi wątpliwości co do bezpośredniego zamiaru jakim było zróżnicowanie odbiorców na dwie grupy – odbiorców z obszaru gminy Pieniężno oraz odbiorców spoza obszaru tej gminy. Powyższe potwierdzają ponadto wyjaśnienia Gminy, która w toku postępowania antymonopolowego przyznawała, iż opłaty były różnicowane celowo. Wskazać przy tym należy, że jako podmiot organizujący przez wiele lat świadczenie usług cmentarnych oraz innych usług użyteczności publicznej, Gmina powinna była przewidzieć, iż podejmowane przez nią działania stanowią nadużycie pozycji dominującej na rynku.

W związku z powyższym stwierdzić należy, iż istnieją podstawy do nałożenia na Gminę Pieniężno kary pieniężnej w oparciu o art. 106 ust. 1 pkt 1 ustawy. Ponieważ w 2015

roku Spółka osiągnęła obrót (przychód) w wysokości (...) zł, maksymalna kara, jaka może zostać nałożona w oparciu o powołany przepis wynosi (...) zł.

Prezes Urzędu zaliczył przedmiotową praktykę Spółki do pozostałych – tj. innych niż bardzo poważne i poważne - naruszeń prawa antymonopolowego, należące do praktyk eksploatacyjnych, stosowanych przy wykorzystywaniu przez przedsiębiorców istniejącej nad konsumentami przewagi kontraktowej. Podejmując decyzję o nałożeniu kary pieniężnej Prezes Urzędu wziął pod uwagę, iż w efekcie nadużywania przez Gminę pozycji dominującej doszło do nałożenia na konsumentów obciążeń większych niż w przypadku kiedy istniałaby konkurencja na rynku właściwym. Nałożenie kary należy zatem traktować jako podkreślenie naganności działań podmiotu dominującego (Gminy), które to działania zakłóciły równowagę praw i obowiązków kontrahentów.

Kierując się naturą przedmiotowego naruszenia organ antymonopolowy ustalił kwotę wyjściową kary, w wysokości (...) zł, co stanowi (...) % obrotu (przychodu) Gminy.

W dalszej kolejności Prezes Urzędu wziął pod uwagę, że przedmiotowe naruszenie na zostało faktycznie wprowadzone w życie poprzez wydanie przez Burmistrza Pieniężna Zarządzenia ustalającego zróżnicowane opłat w kwestionowany sposób oraz jego późniejsze stosowanie. Ponadto zwrócono uwagę na fakt, że działanie Gminy dotyczyło specyficznego rodzaju usług adresowanych do odbiorców znajdujących się w szczególnej sytuacji, która wymusza na nich niezwłoczną decyzję w zakresie skorzystania z usług związanych pochówkiem. Istotne znaczenie dla wymiaru kary miała również charakterystyka rynku, na którym podejmowane były kwestionowane działania, która pozwala Gminie na ustalanie wysokości i zasad pobierania opłat za korzystanie z infrastruktury cmentarnej bez konieczności brania pod uwagę działań ewentualnych konkurentów (rynek monopolistyczny). Prezes Urzędu wziął również pod uwagę fakt, że konsumenci ponieśli z tytułu działania Gminy szkody, które wiązały się z wnoszeniem przez nich opłat w wyższej wysokości, niż w przypadku stosowania jednolitych stawek opłat oraz fakt, że przychód Gminy z tytułu pobierania kwestionowanych opłat, był niewielki w porównaniu do całkowitych przychodów. Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, Prezes Urzędu uznał, że na tym etapie zachodzą przesłanki podwyższenia kary pieniężnej o 10 %, to jest do kwoty (...) zł.

Prezes Urzędu uwzględnił następnie okres trwania naruszenia. Prezes Urzędu uznał, że z uwagi na okres naruszenia, który należy określić jako długotrwały (od 1 stycznia 2013r. do dnia 31 marca 2016r.), kwotę karę należy zwiększyć o 30 %, tj. do kwoty (...) zł. Prezes Urzędu uwzględnił w tym przypadku, że w niniejszej sprawie długotrwałość stosowania praktyki prowadzi do zwielokrotnienia jej negatywnych skutków na rynku właściwym.

Ważąc wysokość nałożonej kary pieniężnej organ antymonopolowy ocenił również okoliczności obciążające i łagodzące, stanowiące ocenę podmiotowej strony czynu przedsiębiorcy. Za okoliczność łagodzącą Prezes Urzędu uznał w niniejszej sprawie fakt zaniechania przez Gminę w toku postępowania antymonopolowego stosowania kwestionowanej praktyki poprzez wprowadzenie nowego cennika opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych Pieniężnie Zarządzeniem nr 28/2016 Burmistrza Pieniężna z dnia 18 marca 2016r., które weszło w życie z dniem 1 kwietnia 2016r. Z drugiej strony, za okoliczność obciążającą Prezes Urzędu uznał natomiast umyślny charakter stwierdzonego naruszenia. W związku z powyższym, biorąc pod uwagę, iż obie okoliczności równoważą się, wymierzoną karę należało pozostawić na ustalonym powyżej poziomie.

W tym świetle Prezes Urzędu uznał, że wadze naruszeń ustawy o *ochronie konkurencji i konsumentów* odpowiada kara w wysokości (...) % obrotu (przychodu)

i (...) % kary maksymalnej przewidzianej za naruszenie zakazu określonego w art. 9 ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów*, tym samym kara za naruszenie wynosi **2 006,82 zł**.

W ocenie Prezesa Urzędu ustalona kara spełni rolę represyjno-wychowawczą i jest wystarczająca do wymuszenia przestrzegania obowiązującego porządku prawnego, a także pozostaje w proporcji do możliwości finansowych Gminy. W świetle wszystkich wskazanych wyżej okoliczności zarówno nałożenie kary, jak i jej wysokość, jest w pełni uzasadnione.

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

NBP O/O Warszawa 51101010100078782231000000.

Mając powyższe na uwadze orzeczono, jak w pkt II sentencji.

Koszty postępowania administracyjnego

Stosownie do art. 77 ust. 1 ustawy *o ochronie (...)*, jeżeli w wyniku postępowania organ antymonopolowy stwierdził naruszenie przepisów ww. ustawy, przedsiębiorca, który dopuścił się tego naruszenia, jest obowiązany ponieść koszty postępowania. Zgodnie z art. 80 ustawy *o ochronie (...)*, organ antymonopolowy rozstrzyga o kosztach, w drodze postanowienia, które może być zamieszczone w decyzji kończącej postępowanie. Do kosztów postępowania, zgodnie z art. 263 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 23), w zw. z art. 83 powołanej na wstępie ustawy *o ochronie (...)*, zalicza się koszty podróży i inne należności świadków i biegłych oraz stron w przypadkach przewidzianych w art. 56 k.p.a., a także koszty spowodowane oględzinami na miejscu, jak również koszty doręczenia stronom pism urzędowych. Kosztami niniejszego postępowania są koszty doręczeń pism urzędowych w kwocie 37,20 zł.

Mając powyższe na względzie, w punkcie I niniejszej Decyzji organ antymonopolowy w wyniku przeprowadzonego przeciwko Gminie postępowania antymonopolowego stwierdził naruszenie przez ww. przedsiębiorcę art. 9 ust. 1 i 2 pkt 7 ustawy *o ochronie (...)* uznając zasadność postawionych Gminie zarzutów. Spełniona została zatem przesłanka wynikająca z art. 77 ust. 1 ustawy antymonopolowej pozwalająca na obciążenie Strony kosztami przeprowadzonego postępowania.

W związku z tym postanowiono obciążyć Gminę Pieniężno kosztami postępowania antymonopolowego w wysokości 37,20 zł (słownie: trzydzieści siedem 20/100) zł.

Na podstawie art. 264 § 1 k.p.a. w zw. z art. 83 ustawy *o ochronie (...)* koszty niniejszego postępowania Gmina zobowiązana jest wpłacić w terminie 7 dni od daty uprawomocnienia się niniejszej decyzji na konto Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów Warszawie:

NBP O/O Warszawa 51101010100078782231000000.

Mając powyższe na uwadze orzeczono, jak w pkt III sentencji.

Stosownie do treści art. 81 ust 1 ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów*, w związku z art. 479²⁸ § 2 *k.p.c.*, od niniejszej decyzji przysługuje stronie odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów **w terminie**

miesiąca od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów - Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Bydgoszczy.

*Z upoważnienia Prezesa Urzędu
Ochrony Konkurencji i Konsumentów*

*Dyrektor Delegatury w Bydgoszczy
Piotr Adamczewski*