

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

RGD.411-2/05/06/AW

Gdańsk, dnia 9 maja 2006r.

DECYZJA NR RGD. 9/2006

I. Na podstawie art. 11 ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o ochronie konkurencji i konsumentów (jedn. tekst: Dz. U. z 2005r. Nr 244, poz. 2080) oraz stosownie do art. 28 ust. 6 tej ustawy i § 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2002r. w sprawie określenia właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Dz. U. nr 18 poz. 172 ze zm.), po przeprowadzeniu postępowania antymonopolowego wszczętego z urzędu przeciwko Gminie Słupsk

- działając w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów:

nie stwierdza się stosowania przez Gminę Słupsk praktyki ograniczających konkurencję, o której mowa w art. 8 ust. 1 i art. 8 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy, polegającej na nadużyciu przez nią pozycji dominującej na lokalnym rynku usług cmentarnych świadczonych na cmentarzach komunalnych w Słupsku, poprzez narzucanie dysponentom grobów uciążliwych warunków umów przynoszących Gminie nieuzasadnione korzyści, w postaci ustalenia i pobierania opłat za nadzór nad prawidłowym postawieniem nagrobka.

II. Na podstawie art. 9 ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o ochronie konkurencji i konsumentów (jedn. tekst: Dz. U. z 2005r. Nr 244, poz. 2080) oraz stosownie do art. 28 ust. 6 tej ustawy i § 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2002r. w sprawie określenia właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Dz. U. nr 18 poz. 172 ze zm.), po przeprowadzeniu postępowania antymonopolowego wszczętego z urzędu przeciwko Gminie Słupsk

- działając w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów:

uznaje się za ograniczającą konkurencję i naruszającą zakaz, o których mowa w art. 8 ust. 1 i art. 8 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy, praktykę polegającą na nadużyciu przez nią pozycji dominującej na lokalnym rynku usług cmentarnych świadczonych na cmentarzach komunalnych w Słupsku, poprzez narzucanie dysponentom grobów uciążliwych warunków umów przynoszących Gminie nieuzasadnione korzyści, w postaci ustalenia i pobierania opłat za wydanie zezwolenia na budowę grobu murowanego i nakazuje zaniechania jej stosowania.

III. Na podstawie art. 101 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o ochronie konkurencji i konsumentów (jedn. tekst: Dz.U. Nr 86 z 2005r. Nr 244, poz. 2080), stosownie do art. 28 ust. 6 cytowanej ustawy i § 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2002r. w sprawie określenia właściwości

80-824 GDAŃSK, UL. PODWALE PRZEDMIEJSKIE 30

TEL/FAX (058) 346-29-33, 346-29-32, 301-51-75

E-MAIL: GDANSK@UOKIK.GOV.PL

miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Dz.U. Nr 18, poz. 172 ze zm.), działając w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w związku ze stwierdzeniem praktyki określonej w pkt I.2 sentencji, nakłada się na Gminę Słupsk karę pieniężną w wysokości *¹, płatną do budżetu państwa.

UZASADNIENIE

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (zwany dalej „Prezesem UOKiK” lub „organem antymonopolowym”) po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego wszczętego po wystąpieniu Rzecznika Praw Obywatelskich, w ocenie którego pobieranie przez Gminę Słupsk (zwaną dalej „Gminą”) opłat za nadzór nad prawidłowym postawieniem nagrobka oraz opłat za wydanie zezwolenia na budowę grobu murowanego może być uznane za przejaw narzucania nieuczciwych warunków umów, przynoszących narzucającemu te warunki nieuzasadnione korzyści, ustalił, że:

- ✓ na cmentarzach w Słupsku opłata za nadzór nad prawidłowym postawieniem nagrobka wynosi 79,18zł;
- ✓ Zarząd Terenów Zieleni Miejskiej i Cmentarzy Komunalnych w Słupsku (zwany dalej „TZMiCK” lub „Zarządem”) jest administratorem pobierającym opłatę za wydanie zezwolenia na budowę grobu murowanego: z jedną komorą w kwocie 628,09zł, za każdą następną – 390,55zł;
- ✓ z charakteru opłat za nadzór nad prawidłowym postawieniem nagrobka oraz opłat za wydanie zezwolenia na budowę grobu murowanego nie wynika wprost ich związek z utrzymaniem cmentarza.

Mając na uwadze poczynione ustalenia, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów postanowił o wszczęciu z urzędu postępowania antymonopolowego w sprawie stosowania przez Gminę Słupsk praktyk ograniczających konkurencję, polegających na nadużywaniu pozycji dominującej na rynku usług cmentarnych poprzez ustalenie i pobieranie opłat za nadzór nad prawidłowym postawieniem nagrobka oraz za wydanie zezwolenia na budowę grobu murowanego, co mogło stanowić narzucenie przez Gminę uciążliwych warunków umów, przynoszących jej nieuzasadnione korzyści, a tym samym stać w sprzeczności z zakazem określonym art. 8 ust. 1 i 2 pkt 6 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2005r. Nr 2446, poz. 2080) zwanej dalej „ustawą o ochronie konkurencji i konsumentów” lub „ustawą antymonopolową”.

W trakcie postępowania antymonopolowego Gmina, udzieliła następujących wyjaśnień:

- ✓ Podstawą wprowadzenia kwestionowanych opłat i ustalania ich wysokości są:
 - ustawa z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.), a w szczególności art. 7 oraz art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 3,

¹ * - dane zastrzeżone

- ustawa z dnia 31 stycznia 1959r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz.U. z 2000r. Nr 23, poz. 295, ze zm.), a w szczególności jej art. 2 ust. 1,
 - uchwała Nr 449/93 Rady Miejskiej w Słupsku z dnia 29 kwietnia 1993r.. w sprawie zasad ustalania opłat za korzystanie z miejsc na cmentarzach komunalnych w Słupsku, stanowiąca akt prawa miejscowego. Zgodnie z § 1 tej uchwały, opłaty za korzystanie z miejsc na cmentarzach komunalnych powinny być ustalone w takiej wysokości, aby wpływy z nich uzyskane nie przewyższały kosztów ponoszonych na utrzymanie tych cmentarzy w danym roku kalendarzowym.
- ✓ Opłata za zezwolenie na wymurowanie grobowca ma charakter jednorazowy, bowiem Gmina w takich przypadkach odstępuje od pobierania opłaty za przedłużenie „ważności grobu”.
 - ✓ Opłaty za nadzór nad prawidłowym postawieniem nagrobka oraz za wydanie zezwolenia na budowę grobu murowanego pobierane są od dnia 1 stycznia 2001r. Od tej daty nie zachodziły zmiany zasad ich pobierania. Gminie trudno określić kiedy te opłaty były wprowadzone po raz pierwszy, gdyż dokumenty z lat poprzednich zostały zarchiwizowane.
 - ✓ Opłaty za nadzór nad prawidłowym postawieniem nagrobka oraz za wydanie zezwolenia na budowę grobu murowanego stanowią wraz z innymi opłatami dochód przeznaczony wyłącznie na pokrycie koniecznych kosztów utrzymania cmentarzy. Koszty te są określone w §2 ww. uchwały Rady Miejskiej w Słupsku.
 - ✓ Wszystkie opłaty pobierane przez ZTZMiCK w Słupsku są skalkulowane w ten sposób, że pokrywają jedynie koszty utrzymania cmentarzy komunalnych i nie przynoszą jakichkolwiek korzyści finansowych Gminie.

(dowód: pismo Gminy karta nr 3, 16)

I. ORGAN ANTYMONOPOLOWY USTALIŁ NASTĘPUJĄCY STAN FAKTYCZNY:

Na terenie Gminy miejskiej Słupsk znajdują się dwa cmentarze komunalne: stary cmentarz przy ul. Zachodniej (na którym wykonywane są pochówki tylko w grobach istniejących lub miejscach odzyskanych) i nowy cmentarz przy ul. Kaszubskiej (z powierzchnią grzebalną na nowe groby).

(dowód: pismo Gminy k. 16)

Usługi cmentarne na terenie Gminy Słupsk od 1 stycznia 2001r. realizowane były przez Zarząd Cmentarzy Komunalnych w Słupsku utworzony uchwałą Nr XVIII/227/2000 Rady Miejskiej w Słupsku z dnia 31 maja 2000r. Uchwałą Nr XIX/183/03 Rady Miejskiej w Słupsku z dnia 17 grudnia 2003r. Zarząd Cmentarzy Komunalnych zmienił nazwę na Zarząd Terenów Zieleni Miejskiej i Cmentarzy Komunalnych w Słupsku.

(dowód: pismo ZTZMiCK k. 127, pismo Gminy k. 16)

Zgodnie ze statutem stanowiącym załącznik nr 1 do ww. uchwały Zarząd, jako jednostka organizacyjna Miasta Słupska, nie posiada osobowości prawnej i działa w formie zakładu budżetowego, podlega Prezydentowi Miasta Słupska. Jest jednostką organizacyjną prowadzącą gospodarkę finansową i materialną według zasad określonych w przepisach o finansach publicznych. Przedmiotem działania Zarządu w zakresie zarządzania cmentarzami są:

- ✓ prace związane z zakładaniem (konceptje) i rozszerzaniem cmentarzy komunalnych
- ✓ wyznaczanie nowych pól grzebalnych według opracowanego planu zagospodarowania cmentarzy,
- ✓ ustalanie kwater i oznaczanie pól grzebalnych,
- ✓ nadzór nad wykonywaniem ekshumacji,
- ✓ realizacja zadań zleconych Gminie w ramach porozumienia z Wojewodą Pomorskim z zakresu organizowania i sprawowania opieki nad grobami i cmentarzami wojennymi,
- ✓ utrzymanie w należyłym stanie budynków i budowli znajdujących się na terenie cmentarzy komunalnych,
- ✓ utrzymanie w należyłym stanie estetyczno – porządkowym terenu cmentarzy wraz z pielęgnacją znajdującą się tam zieleni,
- ✓ zlecenie oraz nadzór nad robotami inwestycyjnymi, remontowymi oraz eksploatacyjnymi.

(dowód: statut k. 127-131)

W latach 2003-2005 na terenie cmentarzy w Słupsku wykonano następującą ilość pochówków:

TABELA 1

Ilość pochówków wykonana na cmentarzach w Słupsku w latach 2003-2005

LP.	ROK	STARY CMENARZ	NOWY CMENARZ	RAZEM
1	2003	*	*	*
2	2004	*	*	*
3	2005	*	*	*

(dowód: pisma Gminy k. 16, 98)

Jak oświadczyła Gmina, od dnia 1 stycznia 2001r. opłaty za nadzór nad prawidłowym postawieniem nagrobka oraz za wydanie zezwolenia na budowę grobu murowanego pobierane są stale.

(dowód: pismo Gminy k. 16).

Z przesłanych przez Gminę przykładowych rachunków pogrzebowych z lat 1975 i 1976 wynika, że zawierają one następujące składniki opłat: „za zezwolenie na pochowanie zwłok (murowanie grobowca)”, „za zezwolenie na postawienie nagrobka”, „za zezwolenie na postawienie pomnika 1x2 (2x2)”.

(dowód: rachunki k. 7-13)

Organ antymonopolowy badając uchwały Zarządu Miasta Słupska i zarządzenia Prezydenta Miasta Słupska obowiązujące w latach 2000-2005 ustalił, jak w tym okresie kształtowały się wysokości opłat za korzystanie z miejsc grzebalnych na cmentarzach w Słupsku, w tym w szczególności: a) za miejsce grzebalne, b) za wydanie zezwolenia na budowę grobu murowanego (z jedną komorą lub za każdą następną), c) za nadzór nad prawidłowym postawieniem nagrobka. Zestawienie przedstawiono w tabeli 2.

TABELA 2

Zestawienie wybranych opłat za korzystanie z miejsc na cmentarzach komunalnych w Słupsku w latach 2000-2005.

NUMER UCHWAŁY LUB ZARZĄDZENIA	OPŁATY ZA KORZYSTANIE Z MIEJSC NA CMEN-TARZACH KOMUNALNYCH W SŁUPSKU	STARY CMEN-TARZ	NOWY CMEN-TARZ
Uchwała Nr 166/2000/GKiOŚ Zarządu Miasta Słupska z dnia 02 marca 2000r.	a) za miejsce grzebalne b) za wydanie zezwolenia na budowę grobu murowanego - z jedną komorą - za każdą następną c) za nadzór nad prawidłowym postawieniem nagrobka	300 400 250 50	70 250 150 50
Uchwała Nr 571/2000/GKiOŚ Zarządu Miasta Słupska z dnia 20 lipca 2000r.	a) za miejsce grzebalne b) za wydanie zezwolenia na budowę grobu murowanego - z jedną komorą - za każdą następną c) za nadzór nad prawidłowym postawieniem nagrobka	360 480 300 60	140 375 225 60
Uchwała Nr 591/2001/GKiOŚ Zarządu Miasta Słupska z dnia 24 lipca 2001r.	a) za miejsce grzebalne b) za wydanie zezwolenia na budowę grobu murowanego - z jedną komorą - za każdą następną c) za nadzór nad prawidłowym postawieniem nagrobka	395 527 329 66	168 450 270 66
Uchwała Nr 403/2002/GKiOŚ Zarządu Miasta Słupska z dnia 24 czerwca 2002r.	a) za miejsce grzebalne b) za wydanie zezwolenia na budowę grobu murowanego - z jedną komorą - za każdą następną c) za nadzór nad prawidłowym postawieniem nagrobka	415 555 345 70	180 475 285 70
Zarządzenie Nr 466/GKiOŚ/03 Prezydenta Miasta Słupska z dnia 25 czerwca 2003r.	a) za miejsce grzebalne b) za wydanie zezwolenia na budowę grobu murowanego - z jedną komorą - za każdą następną c) za nadzór nad prawidłowym postawieniem nagrobka	415 574 357 72	186 491 295 72
Zarządzenie Nr 117/GKiOŚ/04 Prezydenta Miasta Słupska z dnia 13 lutego 2004r.	a) za miejsce grzebalne b) za wydanie zezwolenia na budowę grobu murowanego - z jedną komorą - za każdą następną c) za nadzór nad prawidłowym postawieniem nagrobka	430 574 357 72	233 574 357 72
Zarządzenie Nr 131/GKiOŚ/04 Prezydenta Miasta Słupska z dnia 18 lutego 2004r.	a) za miejsce grzebalne b) za wydanie zezwolenia na budowę grobu murowanego - z jedną komorą - za każdą następną c) za nadzór nad prawidłowym postawieniem nagrobka	430 574 357 72	233 574 357 72
Zarządzenie Nr 275/GKiOŚ/04 Prezydenta Miasta Słupska z dnia 28 kwietnia 2004r.	a) za miejsce grzebalne b) za wydanie zezwolenia na budowę grobu murowanego - z jedną komorą - za każdą następną c) za nadzór nad prawidłowym postawieniem nagrobka	470,80 628,09 390,55 79,18	254,66 628,09 390,55 79,18

(dowód: uchwały i zarządzenia k. 17-58)

W toku postępowania ustalono następujące dane i informacje w zakresie opłaty za nadzór nad prawidłowym postawieniem nagrobka. Zarząd przedstawił kalkulację tej opłaty w następującym układzie:

TABELA 3

Kalkulacja opłaty za nadzór nad prawidłowym postawieniem nagrobka

LP.	CZYNNOŚCI ZWIĄZANE Z ZADANIEM	IŁOŚĆ JEDNOSTEK	SPOSÓB WYLICZEŃ	KWOTA WYLICZEŃ [zł]
1	Nadzór pracownika administracji na cmentarzu komunalnym przy ul. Kaszubskiej /wypisanie zezwolenia, rejestracja nagrobka w księgach kwater i kartotece, kontrola otoczenia przed postawieniem nagrobka, sprawdzenie zakładów kamieniarskich po wykonaniu usługi/	1 rg*	1xdz	dz
2	Nadzór pracownika administracji na cmentarzu komunalnym przy ul. Zachodniej – prace jw. + dojazd samochodem – 8 km x 2	2 rg 16 km	2x dz=dz zł dz x 16km=dz zł	dz dz
3	Otwarcie i zamknięcie bramy cmentarza	Ryczałt 13,5% **	dz zł x 13,5%	dz
4	Wywóz z terenów cmentarza zgruzowanych starych nagrobków, nadmiaru ziemi, skrzyń drewnianych i innych nieczystości typu cement, worki, piasek itp.	1 mp*	1x dz zł	dz

Wyjaśnienia: * 1 rg – roboczogodzina, 1 mp – metr przestrzenny; ** ryczałt za otwarcie i zamknięcie bram dla przedsiębiorcy wyłonionego w przetargu, realizującego zadania na podstawie trzyletniej umowy z dnia 22 grudnia 2004r. Nr 138/04 wyliczany od przyjętej w zarządzeniu Nr 275/GKMiOŚ/O4 Prezydenta Słupska z dnia 28 kwietnia 2004r. stawki opłaty za wjazd na cmentarz; dz – dane zastrzeżone

(dowód: k. 6)

TABELA 4

Kalkulacja opłaty za nadzór nad prawidłowym postawieniem nagrobka według stawek netto i brutto

LP.	CZYNNOŚCI ZWIĄZANE Z ZADANIEM	SPOSÓB WYLICZEŃ	CENA NETTO [zł]	SPOSÓB WYLICZEŃ	CENA BRUTTO [zł]
1	Uśrednione koszty nadzoru 2 cmentarzy	(*zł + *zł + *zł) : 2	*		*
2	Otwarcie i zamknięcie bram	*zł x 13,5%	*	(* zł x 7%VAT) +*zł	*
3	Wywóz nieczystości	1x *zł	*	*zł + 7% VAT	*
4	RAZEM	-	*	-	*

(dowód: k. 6)

Zgodnie ze sporządzoną kalkulacją wysokość opłaty za nadzór nad prawidłowym postawieniem nagrobka wynosiłaby 75,37 zł (netto) lub 80,27 zł (brutto) – ostatecznie, w obecnie obowiązującym zarządzeniu Nr 275/GKMiOŚ/O4 Prezydenta Słupska z dnia 28 kwietnia 2004r. w sprawie opłat za korzystanie z miejsc na cmentarzach komunalnych w Słupsku, ustalono ją w wysokości 79,18zł. Wpływy uzyskane z tytułu tej opłaty w latach 2003-2005 przedstawiono w tabeli niżej:

TABELA 5

Zestawienie ilości i wartości opłat za nadzór nad prawidłowym postawieniem nagrobka

LP.	ROK	STARY CMENTARZ		NOWY CMENTARZ		RAZEM	
		Ilość	Wartość [zł]	Ilość	Wartość [zł]	Ilość	Wartość [zł]
-	-						
1	2003	*	*	*	*	*	*
2	2004	*	*	*	*	*	*
3	2005	*	*	*	*	*	*

(dowód: pisma Gminy k. 16, 98)

W toku postępowania ustalono następujące dane i informacje w zakresie kalkulacji opłaty związanej z wydaniem zezwolenia na wymurowanie grobowca. Zarząd przedstawił kalkulację tej opłaty w następującym układzie:

TABELA 6

Kalkulacja opłaty związanej z wydaniem zezwolenia na wymurowanie grobowca

LP.	OPIS ZADANIA LUB TREŚĆ ZADAŃ FORMALNO-PRAWNYCH	WARTOŚĆ [zł]
1	Podatek od nieruchomości * zł/m ² x 4,26 m ² (2,75 x 1,55) x 99 lat	*
2	Przedłużenie ważności grobu, które obowiązuje co 20 lat – *zł x 4 okresy*	*
3	Czynności administracyjne (wskazanie miejsca, nadzór administratora, rejestracja grobowca w księdze kwater, księdze grobów, księdze wieczystej i kartotece) – 2 rg** x * zł (w tym: wynagrodzenie brutto, składki społeczne finansowane przez pracodawcę, fundusz pracy, odpis na ZFSS)	*
RAZEM		*

Wyjaśnienia: * według wyjaśnień Gminy (k. 3) opłata za zezwolenie na wymurowanie grobowca ma charakter jednorazowy, bowiem Gmina w takich przypadkach odstępuje od pobierania opłaty za przedłużenie ważności grobu; ** 1 rg – roboczogodzina

(dowód: k. 5)

Zarząd wyjaśnił, że kalkulacja jest wyliczona dla pojedynczego grobu; wyliczenie kosztów w przypadku grobów głębinowych lub dochówek jest trudne do skalkulowania, dlatego zaproponował przyjęcie przedstawionej kalkulacji jako maksymalnej, którą należy podzielić proporcjonalnie do nakładów. Od dnia 1 maja 2004r., tj. wejścia w życie zarządzenia Nr 275/GKMiOŚ/O4, za wydanie zezwolenia na budowę grobu murowanego obowiązują opłaty w wysokości * zł (za jedną komorę), * zł (za każdą następną komorę). Wpływy uzyskane z tytułu tej opłaty w latach 2003-2005 przedstawiono w tabelach 7 i 8.

TABELA 7

Zestawienie ilości i wartości opłat za wydanie zezwolenia na budowę grobu murowanego z jedną komorą

Lp.	ROK	STARY CMENTARZ		NOWY CMENTARZ		RAZEM	
		Ilość	Wartość [zł]	Ilość	Wartość [zł]	Ilość	Wartość [zł]
-	-						
1	2003	*	*	*	*	*	*
2	2004	*	*	*	*	*	*
3	2005	*	*	*	*	*	*

(dowód: pisma Gminy k. 16, 98)

TABELA 8

Zestawienie ilości i wartości opłat za wydanie zezwolenia na budowę grobu murowanego za każdą następną komorę

Lp.	Rok	Stary cmentarz		Nowy Cmentarz		Razem	
		Ilość	Wartość [zł]	Ilość	Wartość [zł]	Ilość	Wartość [zł]
-	-						
1	2003	*	*	*	*	*	*
2	2004	*	*	*	*	*	*
3	2005	*	*	*	*	*	*

(dowód: pisma Gminy k. 16, 98)

Organ antymonopolowy, w ramach odrębnego postępowania wyjaśniającego o sygn. RGD. 442-38/06/AW, przeprowadził badania rynków lokalnych, którymi objął 17 administratorów cmentarzy z następujących miast: Elbląg, Bydgoszcz, Toruń, Olsztyn, Białystok, Lublin, Gorzów Wlkp., Zielona Góra, Poznań, Opole, Rzeszów, Kielce, Gdańsk, Gdynia, Szczecin, Koszalin, Słupsk. Zebrane informacje, które na podstawie postanowienia nr 107 z 24.03.2006r. włączono do materiału dowodowego niniejszego postępowania, przedstawiono w tabeli 9.

TABELA 9

Zestawienie opłat cmentarnych stosowanych na cmentarzach komunalnych w województwach pomorskim i zachodniopomorskim w 2005r.

Lp.	Gmina	Opłata za miejsce grzebalne (20 lat)	Opłata za nadzór nad prawidłowym postawieniem nagrobka	Opłata za wydanie zezwolenia na budowę grobu murowanego
1	Słupsk	nowy cmentarz 254,66zł stary cmentarz 470,80zł	79,18zł	628,09zł z jedną komorą, 390,55zł za każdą następną
2	Szczecin	600,00zł	80,00zł - opłata dot. także wymiany lub gruntownego remontu nagrobka	brak
3	Koszalin	nowy cmentarz 408,60zł stary cmentarz	48,00zł opłata za nadzór nad ustawieniem nagrobka	brak

		612,90zł		
4	Gdańsk	173,34zł	175,74zł – obsługa ustawienia nagrobka dużego	brak
5	Gdynia	650,00zł	90,00zł	brak
6	Elbląg	1648,00zł	brak	brak
7	Bydgoszcz	300,00zł	97,60zł	brak
8	Toruń	950,00zł	brak	brak
9	Olsztyn	2867,00zł	250,00zł kaucja zwrotna	brak
10	Białystok	2400,00zł	brak	brak
11	Gorzów Wlkp.	1444,50zł	brak	321,00zł
12	Lublin	720,00zł	1440,00zł kaucja zwrotna	brak
13	Zielona Góra	8000,00zł	54zł	brak
14	Poznań	1646,00zł	48zł – 81zł	brak
15	Opole	400,00zł-650,00zł	brak	150,00zł
16	Rzeszów	848,40zł-1053,60zł	brak	brak
17	Kielce	1139,00zł	400zł kaucja zwrotna	194,00zł

(dowód: k. 100-123, 136-137)

II. ORGAN ANTYMONOPOLOWY ZWAŻYŁ, CO NASTĘPUJE:

1. Interes publicznoprawny

Gminie Słupsk postawiono zarzut nadużywania pozycji dominującej na rynku usług cmentarnych poprzez ustalenie i pobieranie opłat za nadzór nad prawidłowym postawieniem nagrobka oraz za wydanie zezwolenia na budowę grobu murowanego, co może stanowić narzucenie przez Gminę uciążliwych warunków umów, przynoszących jej nieuzasadnione korzyści, a tym samym naruszenie art. 8 ust. 1 i 2 pkt 6 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Organ antymonopolowy wszczynając przedmiotowe postępowanie przede wszystkim rozważył, czy działania Gminy Słupsk naruszają interes publicznoprawny. Zgodnie ze stanowiskiem Sądu Najwyższego (wyrok z dnia 29 maja 2001 r., sygn. akt I CKN 1217/98), publicznoprawny charakter ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów powoduje, iż znajduje ona zastosowanie tylko wówczas, gdy zagrożony lub naruszony jest interes publiczny, polegający na zapewnieniu właściwych warunków funkcjonowania rynku gospodarczego. Rynek taki może funkcjonować prawidłowo, jeżeli zapewniona jest na nim możliwość powstania i rozwoju konkurencji. Za zagrożenie lub naruszenie konkurencji w takim rozumieniu należy uznać, zdaniem sądu, jedynie takie działania, które dotyczą sfery interesów szerszego kręgu uczestników rynku gospodarczego, a więc gdy dotyczą konkurencji rozumianej nie jako sytuacja pojedynczego przedsiębiorcy, lecz jako zjawiska charakteryzującego funkcjonowanie gospodarki.

Pobieranie opłat za nadzór nad prawidłowym postawieniem nagrobka oraz za wydanie zezwolenia na budowę grobu murowanego na cmentarzach komunalnych w Słupsku ma charakter powszechny. Opłaty te ustalone zostały w zarządzeniu Nr 275/GKMIOŚ/O4 Prezydenta Słupska z dnia 28 kwietnia 2004r. w sprawie ustalenia opłat za korzystanie z miejsc na cmentarzach komunalnych w Słupsku. Działanie Gminy dotyczy nieoznaczonego kręgu konsumentów, skierowane jest przede wszystkim do jej mieszkańców – oni bowiem bezpośrednio ponoszą opłaty za korzystanie z nowego

lub starego cmentarza komunalnego zlokalizowanego na terenie miasta Słupska – zarówno tych, którzy przedmiotowe opłaty już uiścili, lub też którzy narażeni będą w przyszłości na ich poniesienie. Bez wątplenia więc sprawa dotyczy interesu publicznego, co w pełni uzasadnia podjęcie przez organ antymonopolowy działań przewidzianych ustawą o ochronie konkurencji i konsumentów.

2. Strona postępowania

Art. 86 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów stanowi, że „stroną postępowania jest każdy, kto wnosi o wydanie decyzji w sprawie praktyk ograniczających konkurencję lub wobec kogo zostało wszczęte postępowanie o stosowanie praktyk ograniczających konkurencję lub naruszenie innych przepisów”.

Jakkolwiek przedsiębiorcą bezpośrednio stosującym domniemane praktyki ograniczające konkurencję jest Zarząd, to wzięwszy pod uwagę fakt, iż jest to zakład budżetowy Gminy, zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 25 kwietnia 1996r. sygn. akt IIICZP/34/96, postępowanie antymonopolowe wszczęto przeciwko Gminie, która w tym wypadku jest przedsiębiorcą² w rozumieniu art. 4 ust. pkt 1 ppkt a ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Posiadanie przez Gminę statusu przedsiębiorcy, organizującego i świadczącego usługi o charakterze użyteczności publicznej w zakresie prowadzenia cmentarzy wynika z następujących przepisów:

- ✓ ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.), w której w art. 7 ust. 1 pkt 13 określono, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej dotyczących cmentarzy gminnych jest jednym z zadań własnych Gminy,
- ✓ ustawy z dnia 31 maja 1959r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2000r. Nr 23, poz. 295, ze zm.) określającej obowiązki gmin w zakresie cmentarzy komunalnych,
- ✓ ustawy z dnia 20 grudnia 1996r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 1997r. Nr 9, poz. 4, ze zm.), tj. z art. 1 ust. 2, zgodnie z którym „*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*”.

Gmina zaspokajając potrzeby ludności dotyczące cmentarzy komunalnych organizuje i świadczy usługi o charakterze użyteczności publicznej, a w związku z tym realizując tak określone zadania wynikające z ww. aktów prawnych jest przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

² Z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 2 lipca 2004r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 173, poz. 1807 ze zm.) straciła moc ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. - Prawo działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 101, poz. 1178 ze zm.), dlatego ilekroć w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów jest mowa o „*przedsiębiorcy*”, to zgodnie z art. 4 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 173, poz. 1807 ze zm.) rozumie się przez niego osobę fizyczną, prawną i jednostkę organizacyjną nie będącą osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonującą we własnym imieniu działalność gospodarczą zgodnie.

3. Rynek właściwy i pozycja rynkowa skarżonego przedsiębiorcy

Istotą praktyki ograniczającej konkurencję jest bezprawne wykorzystanie przez przedsiębiorcę siły rynkowej, jaką daje mu określona pozycja na rynku właściwym.

Punktem wyjścia do ustaleń dotyczących siły (pozycji) rynkowej skarżonego przedsiębiorcy i oceny czy naruszył on (bądź nie) przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów jest ustalenie rynku właściwego, dokonywane każdorazowo dla potrzeb konkretnego postępowania toczącego się przed Prezesem Urzędu. Zgodnie z art. 4 ust. 8 ustawy o ochronie konkurencji przez rynek właściwy rozumie się – „rynek towarów, które ze względu na ich przeznaczenie, cenę i 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”.

Dla potrzeb niniejszego postępowania, z punktu widzenia konkurencji i interesów uczestników rynku, podstawowe znaczenie ma określenie przedmiotowego (produktowego) i przestrzennego (geograficznego) wymiaru tego rynku.

Identyfikacja produktowego wymiaru rynku sprowadza się do wyodrębnienia towarów (usług), w rozumieniu art. 4 pkt 6 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, w oparciu o ich szczególne właściwości, takie jak m.in. przeznaczenie, funkcje użytkowe i cena, tak aby możliwe było odróżnienie ich od innych towarów i uznanie, że nie istnieje możliwość dowolnej ich zamiany. Chodzi więc o towary takie same lub z punktu widzenia nabywcy uznawane za substytuty.

Usługi cmentarne, tak jak usługi pogrzebowe związane są z chowaniem zmarłych. Ich podział utrwalony został w orzecznictwie Prezesa Urzędu, jak i Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (por. m.in. wyroki: z dnia 12 października 1994r. Sygn. akt XVII Amr 27/94; z dnia 14 czerwca 1995r. Sygn. akt XVII Amr 11/95; z dnia 15 lipca 1999r. Sygn. akt XVII Ama 28/99; z dnia 25 września 2000r. Sygn. akt XVII Ama 76/99, z dnia 28 stycznia 2002r. sygn. akt XVII Ama 28/01).

Usługi cmentarne wykonywane są w interesie ogólnym społeczności lokalnej i polegają na utrzymaniu cmentarzy zgodnie z wymogami technicznymi i porządkowymi oraz na zarządzaniu nimi w taki sposób, aby możliwe było korzystanie z nich i ze znajdujących się na nich urządzeń. Wykonanie wspomnianych usług polega przede wszystkim na utrzymaniu i wyposażeniu cmentarza w urządzenia cmentarne, utrzymaniu cmentarza jako terenu zielonego, utrzymaniu ładu i porządku na cmentarzu, urządzeniu cmentarza zgodnie z planem zagospodarowania oraz na sprawowaniu nadzoru nad korzystaniem z cmentarza, zapewniającego zgodność działań przedsiębiorców z przepisami prawa, m.in. dotyczącego pochówków, ekshumacji i zakładania grobów. Usługi te wykonywane są na rzecz całej wspólnoty gminnej, a ich organizatorem jest gmina, zgodnie z zapisem art. 7 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (jedn. tekst: Dz.U. Nr 142 z 2001r., poz. 1591 ze zm.).

Usługi pogrzebowe wykonywane są zarówno na cmentarzu, jak i poza nim. Obejmują one takie czynności, jak: przygotowanie zwłok do pochówku, przygotowanie miejsca pochówku, transport zwłok, pochówek zwłok i związaną z tym asystę pogrzebową, wykopanie i uformowanie grobu, ekshumację zwłok i szczątków ludzkich oraz załatwianie formalności administracyjnych związanych z pogrzebem. W odróżnieniu od usług cmentarnych, są to usługi o charakterze indywidualnym, wykonywane na poszczególne zlecenia, w relacji pojedynczy klient - podmiot gospodarczy.

W rozumieniu art. 4 ust. 6 ustawy o ochronie konkurencji [...], zarówno usługi cmentarne, jak i usługi pogrzebowe są towarem. Różnice między zakresem przedmiotowym wymienionych usług pozwalają przyjąć, że w analizowanej sprawie rynkiem produktowym jest rynek usług cmentarnych, natomiast przestrzenny jego wymiar wyznacza obszar cmentarzy komunalnych w Słupsku.

Zatem rynkiem właściwym w sprawie jest lokalny rynek usług cmentarnych na dwóch cmentarzach komunalnych starym przy ul. Zachodniej i nowym przy ul. Kaszubskiej w Słupsku.

Na tak określonym rynku Gmina nie spotyka się z konkurencją, bowiem posiada monopol prawny, a tym samym zajmuje na nim pozycję dominującą³.

4. Wykazanie naruszenia art. 8 ust. 2 pkt 6 w zakresie pobieranych opłat

Aby dowieść, że naruszony został zakaz określony w art. 8 ust. 2 pkt 6 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, należy wykazać, poza posiadaniem przez przedsiębiorcę na rynku właściwym pozycji dominującej, kumulatywne spełnienie trzech przesłanek, tj.:

1. narzucenia warunków umów kontrahentowi,
2. uciążliwości tych warunków
3. uzyskiwania przez narzucającego te warunki nieuzasadnionych korzyści.

Wykazana uprzednio pozycja Gminy na rynku usług cmentarnych nie budzi wątpliwości i tym samym przesądza o możliwości poddania jej działań ocenie pod kątem naruszenia zakazu określonego w art. 8 ust. 2 pkt 6 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

4.1. Narzucanie warunków umów w zakresie opłaty za nadzór nad prawidłowym postawieniem nagrobka oraz za wydanie zezwolenia na budowę grobu murowanego

Przed wykazaniem przesłanki narzucania warunków umów, istotnym jest ustalenie, czy Gmina pobierając opłaty za nadzór nad prawidłowym postawieniem nagrobka oraz za wydanie zezwolenia na budowę grobu murowanego zwiera z konsumentami umowy cywilnoprawne, czy też opłaty te mają charakter opłat administracyjnych (wprowadzanych na podstawie przepisów gminnych, powszechnie obowiązujących).

Opłaty za nadzór nad prawidłowym postawieniem nagrobka oraz za wydanie zezwolenia na budowę grobu murowanego, ustalone zostały zarządzeniem Prezydenta Miasta Słupska Nr 275/GKMiOŚ/O4 z dnia 28 kwietnia 2004 r. w oparciu o:

- art. 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.),
- art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz.U. z 2000r. Nr 23, poz. 295, ze zm.),

³ Zgodnie art. 4 pkt 9 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów przez „pozycję dominującą” rozumie się 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%.

- uchwały Nr 449/93 Rady Miejskiej w Słupsku z dnia 29 kwietnia 1993r. w sprawie zasad ustalania opłat za korzystanie z miejsc na cmentarzach komunalnych w Słupsku.

W myśl art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym do zadań prezydenta miasta należy w szczególności gospodarowanie mieniem komunalnym, natomiast art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych określa, iż utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzanie nimi należy do właściwych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), na których terenie cmentarz jest położony.

W uchwale Nr 449/93 Rada Miejska określiła specyfikę kosztów utrzymania cmentarzy (kosztami utrzymania cmentarzy są: ochrona i pielęgnacja zieleni cmentarnej, naprawa i utrzymanie alei, dróg i pozostałego terenu cmentarzy, usuwanie szkód wywołanych siłami natury, tj. huragany, ulewy itp., oraz aktami wandalizmu na mieniu komunalnym, wywóz śmieci, utrzymanie sieci wodno-kanalizacyjnych, naprawy i utrzymanie skarp, naprawy i utrzymanie ogrodzenia cmentarzy, administrowanie cmentarzami) i uchwaliła, że opłaty za korzystanie z miejsc na cmentarzach komunalnych powinny być ustalone w takiej wysokości, aby wpływy z nich uzyskane nie przewyższały kosztów ponoszonych na utrzymanie tych cmentarzy w danym roku kalendarzowym.

Zgodnie z doktryną należy przyjąć, że prawo miejscowe obejmuje system aktów prawotwórczych dwojakiego rodzaju: zawierających przepisy prawne powszechnie obowiązujące (na określonym terenie) i zawierających przepisy prawne kierownictwa wewnętrznego (wewnętrznie obowiązujące np. w układzie organizacyjnym samorządu terytorialnego). Podstawowymi elementami charakteryzującymi naturę prawną aktów prawa miejscowego są: ogólny charakter norm postępowania dotyczących wszystkich kategorii adresatów (na terytorium danego organu prawotwórczego), określone ustawowo warunki prawne stanowienia aktów prawotwórczych oraz obowiązek zgodnego z wymaganiami ustawy ogłoszenia aktu prawotwórczego.⁴

Orzecznictwo Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego utrzymało pogląd, że uchwała rady gminy określająca zasady odpłatności za korzystanie z cmentarzy nie ustanawiają przepisu gminnego, powszechnie obowiązującego. W obowiązującym stanie prawnym stosunki pomiędzy zarządem cmentarza a osobami uprawnionymi do dysponowania miejscem w grobie są stosunkami cywilnoprawnymi. Zdaniem Sądu Najwyższego uchwała jest ofertą do zawarcia umowy i stanowi propozycję wysokości opłat, dlatego też może być przedmiotem negocjacji umownych przed zawarciem konkretnych już umów cywilnoprawnych z przyszłymi posiadaczami grobów.⁵ Mimo, że pogląd ten został utrwalony przy rozstrzygnięciu sprawy dotyczącej legalności pobierania opłat za pochówek, to brak jest przeszkód do odniesienia powyższych wniosków również do innego rodzaju opłat, w tym w szczególności opłat za nadzór nad prawidłowym postawieniem nagrobka oraz za wydanie zezwolenia na budowę grobu murowanego, ze względu na ogólny charakter rozważań Sądu.

Obowiązujący stan prawny pozwala przyjąć, że zarządzenie Nr 275/GKMiOŚ/O4 z dnia 28 kwietnia 2004 r. w zakresie opłaty za nadzór nad prawi-

⁴ H. Rot, K. Ziarkiewicz: Zasady tworzenia prawa miejscowego, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994, s. 22-23.

⁵ Uchwała SN Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 26 września 1995 r., sygn. akt III AZP 22/95; wyrok NSA z dnia 6 grudnia 1991 r. sygn. akt I S.A. 1205/91.

dłowym postawieniem nagrobka oraz za wydanie zezwolenia na budowę grobu muranego należy rozpatrywać w kategoriach oferty zawarcia umowy, której realizacja następowalaby w momencie wniesienia opłaty. Wówczas dysponentowi grobu przysługiwaloby prawo do wykonywania prac tj. wybudowanie grobowca na wyznaczonej kwaterze.

Praktyka wymieniana w art. 8 ust. 2 pkt 6 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów urzeczywistnia się co do zasady w fazie negocjacji, bowiem tylko wtedy dochodzi może do narzucania warunków umów. Narzucanie warunku zachodzi wówczas, gdy dominant, wykorzystując sytuację przymusową kontrahenta, wynikającą z braku alternatyw na rynku, wymusza na nim określone zachowania. Bez znaczenia w takim przypadku jest, że w sferze cywilnoprawnej dochodzi do złożenia zgodnego oświadczenia woli stron, gdyż dla bytu praktyki nie jest konieczne zawarcie umowy.⁶

Opłaty ustalone w zarządzeniu Nr 275/GKMiOŚ/O4 z dnia 28 kwietnia 2004 r., w tym opłaty za nadzór nad prawidłowym postawieniem nagrobka oraz za wydanie zezwolenia na budowę grobu muranego, nie podlegają negocjacom. Ich wysokość narzucona jest przez Gminę. Podażowa strona rynku usług cmentarnych w Słupsku jest ograniczona do cmentarzy przy ul. Zachodniej i przy ul. Kaszubskiej, dlatego też konsumenci nie mając alternatywnych możliwości zaspokajania potrzeb w przedmiotowym zakresie pozostają podporządkowani działaniom Gminy. Mimo braku możliwości ustalenia momentu wprowadzenia kwestionowanych opłat, to w oparciu o analizę uchwał i zarządzeń Gminy w ostatnich pięciu latach, można przyjąć, że ww. opłaty były i są pobierane stale.

W związku z tym stwierdza się, że pierwsza przesłanka zastosowania w sprawie art. 8 ust. 2 pkt 6 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, tj. narzucanie warunków umów, została spełniona.

4.2. Uciążliwość narzuconych warunków umów

Pod pojęciem „warunku uciążliwego” rozumieć należy postanowienie umowy, które odbiega na niekorzyść kontrahenta przedsiębiorcy posiadającego władzę na rynku w porównaniu do innych umów danego rodzaju.⁷ Zgodnie z doktryną, za uciążliwy warunek umowy uznaje się każdy warunek oznaczający dla jednej ze stron umowy – tu: kontrahenta dominanta - ciężar większy od powszechnie przyjętych w stosunkach danego rodzaju. Ustalenia zmierzające do określenia, jakie warunki są powszechnie przyjęte w stosunkach danego rodzaju powinny być dokonywane według kryteriów obiektywnych – typowych relacji umownych występujących na rynku. Należałoby tutaj w szczególności rozważyć, czy w hipotetycznej sytuacji istnienia wolnej konkurencji, i tym samym swobody kształtowania przez obie strony treści umowy, przedsiębiorca byłby w stanie wynegocjować kwestionowane postanowienie umowy, zawierające warunek, któremu postawiono zarzut uciążliwości.⁸

⁶ E. Modzelewska-Wąchal: Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów, Komentarz, Twigger, Warszawa 2002, s. 118.

⁷ Wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 8 listopada 1993r. sygn. XVII Amr 39/93.

⁸ Wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 29 grudnia 1993r. sygn. XVII Amr 68/93; por. E. Modzelewska-Wąchal: Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów, Komentarz, op. cit., s.119

W dalszej części rozważań, oceny zachowań skarżonego przedsiębiorcy, w kontekście analizowanej przesłanki, odnoszącej się do uciążliwości warunków umów, dokonano odrębnie dla każdej z opłat, tj.:

- a) za nadzór nad prawidłowym postawieniem nagrobka,
- b) za wydanie zezwolenia na budowę grobu murowanego.

4.1.a. Uciążliwość warunku związanego z koniecznością ponoszenia opłaty za nadzór nad prawidłowym postawieniem nagrobka

Rozpatrując tę kwestię, należało wziąć pod uwagę okoliczność, że uciążliwość warunków umowy może mieć charakter obiektywny i subiektywny. Dla ponoszącego określone obciążenia związana z tym konieczność wydatkowania środków finansowych jest połączona z uszczupleniem zasobów własnych i może być indywidualnie postrzegana jako uciążliwość. Ta jednak cecha stosunków umownych, przy ocenie ich na podstawie przepisów ustawy antymonopolowej, musi zostać udowodniona w oparciu kryteria obiektywne, tzn. odnoszące się tak do ekwiwalentności świadczeń stron, jak i stosunków danego rodzaju panujących na danym rynku, a w przypadku, gdy rynek ten ma strukturę monopolistyczną, do relacji obowiązujących na innych, porównywalnych rynkach. Jak wynika z ustaleń faktycznych poczynionych w niniejszej sprawie Gmina Słupsk nie spotyka się na rynku właściwym z żadną konkurencją. Z tych też powodów metodologicznie uzasadnionym było zastosowanie kryterium komparatywnego, uwzględniającego zachowania innych przedsiębiorców, funkcjonujących w podobnych, co Gmina Słupsk, warunkach.

Jak wykazały wyniki przeprowadzonych badań, spośród siedemnastu administratorów cmentarzy pięciu pobiera przedmiotową opłatę, stosując nazwę „*opłata za nadzór nad prawidłowym postawieniem nagrobka*”; wysokość tej opłaty waha się w granicach od 48zł do 80zł (Koszalin – 48zł, Zielona Góra – 54zł, Słupsk – 79,18zł, Szczecin – 80zł). Administrator z Poznania uzależnił wysokość opłaty za nadzór w zależności od nagrobka (1os. – 48,00zł, 2os. – 66,00zł, 3os. – 75,00zł, 4os. – 81,00zł).

Dwóch administratorów pobiera tę opłatę, stosując inną nomenklaturę: Rzeszów – „*opłata za zezwolenie prowadzenia robót remontowych przy nagrobkach*”: 107zł (cmentarz Wilkowyja) – 149,80zł (pozostałe cmentarze), przy grobowcach: 128,40zł (cmentarz Wilkowyja) – 192,60zł (pozostałe cmentarze); Gdańsk – „*obsługa ustawienia nagrobka dużego*” – 168,94zł, obsługa ustawienia nagrobka małego – 105,06zł.

Dwóch innych administratorów oświadczyło, że nie pobiera opłaty za nadzór, jednak w cenniku znajduje się „*kaucja gwarancyjna pobierana od wykonawców robót kamieniarskich, budowlanych, murarskich, na zabezpieczenie wykonania prac zgodnie z obowiązującymi normami na ściśle określonej powierzchni*” w wysokości 250zł (Olsztyn), 1440zł (Lublin). Podobną „*kaucję*”, w wysokości 400zł, pobiera administrator z Kielc. „*Kaucja*” jest zwracana po stwierdzeniu, że miejsce na którym były prowadzone prace zostało uporządkowane oraz pod warunkiem, że nie została przekroczona powierzchnia grobu i ustalona obudowa grobu.

Trzech administratorów oświadczyło, że opłata „*za nadzór nad postawieniem nagrobka*” jest składnikiem innych pozycji cennika, tj.: (Kielce) – opłaty „*za wydanie zezwolenia na wykonanie grobu murowanego*”, która dla grobu pojedynczego wynosi 194,00 zł, (Bydgoszcz) – opłaty „*za wjazd na cmentarz*”, która wynosi 97,60zł, (Gdy-

nia) – opłaty „administracyjnej za wykonanie robót kamieniarskich”, która wynosi 90zł.

Pięciu spośród badanych administratorów (Elbląg, Toruń, Gorzów Wielkopolski, Opole, Białystok) nie pobiera w ogóle ww. opłaty. Administrator z Białegostoku uważa, że dopilnowanie prawidłowości ustawienia nagrobków, jak również budowy grobów murowanych, mieści się w zakresie obowiązków administratora cmentarza.

Zebrane dane i informacje od administratorów cmentarzy wskazują, że pobieranie przez Gminę Słupsk opłaty za nadzór nad prawidłowym postawieniem nagrobka nie jest zjawiskiem odosobnionym. Stosuje ją, używając różnej terminologii, większość ankietowanych przedsiębiorców.

W ocenie organu antymonopolowego ustanowienie tego rodzaju obciążenia na rzecz osób indywidualnie zlecających wykonanie robót budowlanych na cmentarzach komunalnych nie budzi wątpliwości. Zasadność pobierania tej opłaty wynika wprost z przedmiotu działania administratorów nekropolii w zakresie zarządzania cmentarzami, np. statut ZTZMiCK w Słupsku nakłada na ten zakład budżetowy zadania związane z utrzymaniem w należyłym stanie estetyczno-porządkowym terenu cmentarzy wraz z pielęgnacją znajdującej się tam zieleni, a także zlecenie oraz nadzór nad robotami inwestycyjnymi, remontowymi oraz eksploatacyjnymi. Jeśli więc rodzina zmarłego, lub osoba opiekująca się grobem powzięła decyzję o postawieniu nagrobka, to prace związane z jego posadowieniem powinny być nadzorowane tak, aby ich wykonanie nie prowadziło do zakłócenia ładu przestrzennego na cmentarzu i zapewniało poszanowanie praw i własności innych osób, których bliscy pochowani są w niedalekim sąsiedztwie miejsca realizacji robót budowlanych. Sprawowanie takiego nadzoru wymaga zaangażowania określonych sił i ponoszenia w związku z tym określonych kosztów, które, co do zasady, powinny obciążać indywidualnego zlecającego, a nie przez ogół wspólnoty. Przyjęcie odmiennego stanowiska prowadziłoby do błędnego wniosku, że koszty nadzoru musiałyby być pokryte z innych wpływów, w tym uzyskiwanych od dysponentów grobów, którzy pomnika stawiać nie zamierzają.

W ocenie organu antymonopolowego również przedstawiona przez Gminę Słupsk kalkulacja opłaty za nadzór nad postawieniem nagrobka nie budzi wątpliwości co do tego, że poszczególne jej składniki stanowią rzeczywiście ponoszone koszty związane z wykonywaniem czynności nadzoru. W tym kontekście, a także biorąc pod uwagę wysokość opłat stosowanych przez innych, badanych administratorów cmentarzy, uprawnionym jest więc pogląd, że poziom opłaty odpowiada wartości ekonomicznej świadczenia.

Poczynione wyżej ustalenia i rozważania przemawiają za niespełnieniem drugiej przesłanki, tj. uciążliwości warunków umów. W związku z tym organ antymonopolowy nie stwierdza naruszenia zakazu określonego w art. 8 ust. 2 pkt 6 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w zakresie pobierania opłaty za nadzór nad prawidłowym postawieniem nagrobka. Odnosi się to zarówno do samej kategorii opłaty, jak i jej wysokości.

W związku z tym orzeczono, jak w punkcie I sentencji.

4.1.b. Opłata za wydanie zezwolenia na budowę grobu murowanego

Źródłem prawa do grobu jest umowa pomiędzy osobą nabywającą prawo do dysponowania grobem, a zarządem cmentarza, określająca miejsce stanowiące grób,

tw. pole grzebalne, rodzaj grobu, osobę uprawnioną do pochowania zwłok oraz opłatę. Prawo do grobu przed pochowaniem w nim zwłok ma charakter majątkowy, a z chwilą pochowania zwłok staje się uprawnieniem o charakterze dobra osobistego, zawierającym także elementy majątkowe.

Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych jedynie pośrednio reguluje prawo do grobu. Zgodnie z § 6 rozporządzenia z dnia 20 października 1972r. Ministrów Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska oraz Zdrowia i Opieki Społecznej w sprawie urządzania cmentarzy, prowadzenia ksiąg cmentarnych oraz chowania zmarłych (Dz.U. Nr 47, poz. 299, ze zm.), zwanego dalej „*rozporządzeniem w sprawie urządzania cmentarzy (...)*”, wyróżnia dwa rodzaje grobów: ziemne i murowane, w tym katakumby o charakterze czasowym (por.: art. 7 ust. 1, 2 i 3 oraz art. 12 ust. 1 i 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych). W orzecznictwie Sądu Najwyższego i w literaturze przedmiotu nie budzi zastrzeżeń pogląd, że prawo do grobu nie jest prawem własności, ani prawem wieczystego użytkowania. Grobowiec ze względu na swoją konstrukcję jest trwale połączony z gruntem, a zatem jest częścią składową gruntu.⁹

O pobieraniu przez ZTZMiCK w Słupsku opłat za wydanie zezwolenia na budowę grobu murowanego świadczą uchwały i zarządzenia obowiązujące od 2000r., a także dokumenty stanowiące poświadczenie poboru opłaty: najstarsze rachunki przesłane przez Gminę wskazują na pobieranie tej opłaty nawet w 1975r.

Sąd Najwyższy oceniając prawo posiadania grobu i zakres związanej z tym prawem ochrony posesoryjnej wskazał, że źródłem tego swoistego prawa jest umowa cywilnoprawna z zarządem cmentarza. Prawo to obejmuje nie tylko możliwość pochowania zmarłego, ale także - zgodnie z powszechnym zwyczajem - szereg uprawnień o charakterze trwałym, takich jak prawo wzniesienia nagrobka i jego przekształcenia, prawo do stałego odwiedzania grobu, stałego jego utrzymywania w należyтым stanie, prawo wykonywania zmian o charakterze dekoracyjnym itp.¹⁰

W § 5 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie urządzania cmentarzy (...), określono, że przy zagospodarowaniu powierzchni grzebalnej cmentarza przeznaczonej na groby należy w zasadzie przewidywać około 60% powierzchni na groby bez prawa murowania, w tym dla zwłok dzieci do 6 lat – 12 do 15%. Wybudowanie grobu murowanego lub rodzinnego wymaga odpowiednich wymiarów pola grzebalnego, warunków geodezyjnych, poziomu wód gruntowych.

Kwestie związane z brakiem obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę grobu murowanego były wcześniej unormowane przez nieobowiązujące w chwili obecnej przepisy prawa. Otóż jeszcze w pierwszych miesiącach od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 7 lipca 1994r. Prawo budowlane (tekst jednolity: Dz.U. 2003 r. Nr 207 poz. 2016 ze zm.), zwanej dalej „*Prawo budowlane*”, tj. od dnia 1 stycznia 1995r. do dnia 1 kwietnia 1995r., pozostawały w mocy przepisy rozporządzenia Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 20 lutego 1975 r. w sprawie nadzoru urbanistyczno-budowlanego (Dz.U. 1975 r. Nr 8 poz. 48 z późn. zm.), a w szczególności § 44 ust. 2 pkt 2, który stanowił, że budowa pomników i grobowców na cmentarzu nie wymaga pozwolenia.¹¹ Mając za podstawę te uregulowania Naczelny Sąd Administra-

⁹ Wyrok Sądu Najwyższego Izba Cywilna z dnia 7 czerwca 2001r., sygn. III CKN 406/2000.

¹⁰ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 1970 r., sygn. III CZP 75/70.

¹¹ §44 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia stanowił: pozwolenia na budowę nie wymaga budowa

cyjny w wyroku z dnia 6 grudnia 1991r.¹² orzekł m.in., że „uchwała w części dotyczącej pobierania opłat za zezwolenia na budowę pomników i grobowców na cmentarzu komunalnym jest sprzeczna z prawem”.

Aktualnie, zakres regulacji uchylonego rozporządzenia normują znowelizowane przepisy ustawy Prawo budowlane. Ze względu na okoliczność, iż kwestie związane z istnieniem, bądź brakiem obowiązku uzyskania zezwolenia na budowę pomników i grobowców na cmentarzach, nie zostały wprost uregulowane przepisami ww. ustawy, organ antymonopolowy zwrócił się do Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego w Warszawie (zwanego dalej: GUNB) o wyrażenie stanowiska odnośnie dwóch istotnych dla rozpatrzenia niniejszej sprawy zagadnień, tzn:

- ✓ Czy do obiektów tzw. małej architektury zalicza się także groby murowane, pomniki i nagrobki na cmentarzu?
- ✓ Czy budowa grobu murowanego, postawienie pomnika lub nagrobka na cmentarzu wymaga wydania pozwolenia na budowę?

W odpowiedzi organ antymonopolowy uzyskał opinię GUNB, z której wynika, że „zgodnie z art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2003r. Nr 207, poz. 2016 z późn. zm.), cmentarz zaliczany jest do budowli. Natomiast poszczególne groby, pomniki i nagrobki, wznoszone na terenie cmentarza, składają się na budowlę, stanowiącą jedną całość, jaką jest cmentarz. W związku z tym przedmiotowe obiekty nie są obiektami małej architektury, w rozumieniu art. 3 pkt 4 ustawy – Prawo Budowlane”. W ocenie GUNB „budowa cmentarza wymaga uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę. Natomiast realizacja poszczególnych grobów, pomników i nagrobków na cmentarzu nie wymaga uzyskiwania odrębnych decyzji o pozwoleniu na budowę. Działania takie należy traktować jako użytkowanie obiektu budowlanego zgodnie z jego przeznaczeniem.”

Organ antymonopolowy podziela w pełni to stanowisko.

Ponadto, o ile z przepisów art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 2 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, na podstawie których Gmina wydała zarządzenie Nr 275/GKMiOŚ/O4 z dnia 28 kwietnia 2004 r., można wywieść podstawę prawną do podejmowania przez zarządy gmin uchwał dotyczących korzystania z mienia komunalnego (cmentarza), to brak jest normy kompetencyjnej dla samodzielnego ustalania opłat za wydanie zezwolenia na budowę grobu murowanego, bowiem, przepisy te co najwyżej pozwalają jednostkom sprawującym zarząd cmentarza na pobieranie opłat za miejsce na cmentarzu.

Jeśli zatem budowa grobu murowanego nie wymaga uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę, to działania Gminy w zakresie żądania i pobierania opłaty za wydanie takiego pozwolenia nie tylko nie znajdują oparcia w obowiązujących przepisach prawa, ale są, w ocenie Prezesa UOKiK, przejawem narzucania uciążliwych warunków umowy.

Z przeprowadzonych badań rynku usług cmentarnych wynika, że spośród siedemnastu zbadanych administratorów cmentarzy, tylko trzech, oprócz ZTZMiCK w Słupsku, pobiera opłatę za zezwolenie na budowę grobu murowanego, z tą jednak różnicą, że w Gorzowie Wielkopolskim (321zł), w Kielcach (194zł) podobnie jak i po-

pomników, posągów, kapliczek i innych podobnych obiektów kultu religijnego – na terenach cmentarzy oraz na terenach przykościelnych, związanych z wykonywaniem kultu religijnego.

¹² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 06 grudnia 1991, sygn. I SA 1205/91.

bierana w Opolu opłata „za wybudowanie, przez rodzinę lub inne osoby fizyczne i prawne, grobowca” (150zł), obejmują zezwolenie na wykonanie prac na cmentarzu, jak również nadzór administracyjny nad wykonaniem prac budowlanych.¹³ Kwota opłaty za wydanie zezwolenia na budowę grobu murowanego pobierana w Słupsku jest najwyższa – 628,09zł.

Przy określaniu wysokości opłaty za wydanie zezwolenia na budowę grobu murowanego Gmina sporządziła kalkulację dla grobu murowanego z dwiema komorami w pionie, wynik której ustalał maksymalną stawkę opłaty w wysokości 1039,22zł. Ostatecznie, w zarządzeniu Nr 275/GKiOS/04 ustalono ją w kwotach zależnych od ilości komór (628,09zł za jedną komorę i 390,55zł za każdą następną). W ocenie Gminy ma to znaczenie przy wyliczaniu opłat za groby głębinowe i dochówki, które oblicza się proporcjonalnie do nakładów.

Zgodnie z wyliczeniami przedstawionymi przez Gminę na opłatę równą 1039,22zł, obok kosztów czynności administracyjnych wynoszących 41,46zł składają się: podatek od nieruchomości obliczony na 99 lat w wysokości 253,04zł i opłata za przedłużenie ważności grobu za cztery okresy 20-letnie w wysokości 744,72zł. O ile koszty czynności administracyjnych są wymierne – związane ze wskazaniem miejsca, nadzorem administratora, rejestracją grobowca w księdze kwater, księdze grobów, księdze wieczystej i kartotece (na ich wykonanie zgodnie z kalkulacją przeznaczają się dwie roboczogodziny opłacane według stawki 20,73zł/rg) – to konieczność uiszczenia – z wyprzedzeniem i z góry – opłaty za przedłużenie ważności grobu za cztery kolejne okresy 20-letnie jest przejawem uciążliwego warunku umowy.

Opłatę tę uiszcza się raz na 20 lat. W ocenie organu antymonopolowego Gmina, zmuszając dysponentów grobów przy okazji pobierania opłaty za wydanie zezwolenia na budowę grobu murowanego do poniesienia opłaty za przedłużenie ważności grobu za cztery kolejne okresy (a właściwie pięć okresów 20-letnich, gdyż w chwili występowania o zezwolenie dysponent musi wykazać się dowodem opłacenia miejsca grzebalnego), zagwarantowała sobie możliwość wcześniejszego uzyskania dodatkowych opłat oraz dysponowania tymi środkami przez około 100 lat. Należy dodać, że taki tryb postępowania nie uwzględnia wariantu, kiedy to dysponent grobowca nie decyduje się na dalsze jego utrzymanie np. po 20 czy 40 latach. Podobnie sprawę należy rozpatrywać w odniesieniu do podatku od nieruchomości. Gmina żąda jego opłacenia w całości za 99 lat z góry, podczas gdy sama uiszcza ten podatek rocznie.

Zdaniem Prezesa UOKiK, działanie Gminy w rozpatrywanym zakresie są przejawem narzucenia uciążliwego warunku umowy poprzez zmuszanie dysponentów grobów do wypełnienia obowiązku uiszczenia - z góry i w całej wysokości - opłaty za przedłużenie ważności grobu za cztery okresy 20-letnie oraz podatku od nieruchomości za 99 lat. Należy wskazać, że podobnych opłat Gmina nie żąda od innych dysponentów grobów, którzy nie decydują się na wybudowanie grobowca.

Wyjaśnienia Gminy, że: „opłata za zezwolenie na wymurowanie grobowca ma charakter jednorazowy, bowiem Gmina w takich przypadkach odstępuje od pobierania opłaty za przedłużenie ważności grobu” nie mogą się ostać w świetle przedstawionej kalkulacji. Wynika z niej bowiem jednoznacznie, że konsument ubiegający się o wydanie zezwolenia na wymurowanie grobowca zmuszony jest uiścić z tego tytułu opłatę, której elementem jest czterokrotność opłaty za przedłużenie ważności grobu. Trudno

¹³ Organ antymonopolowy rozważył możliwość wszczęcia postępowania antymonopolowego przeciwko ww. administratorom.

więc uznać za zasadne, by należność raz opłacona, była następnie jeszcze raz wymagalna, ale pod inną postacią.

W ocenie organu antymonopolowego działania skarżonego przedsiębiorcy w rozpatrywanym zakresie są przejawem narzucania uciążliwych warunków współpracy poprzez wymuszenie na dysponentach grobów wcześniejszego, wyprzedzającego wniesienia opłaty za przedłużenie ważności grobu na cztery okresy 20-letnie oraz podatku od nieruchomości za 99 lat. Co do zasady nie powinna się ona nazywać się opłatą za wydanie zezwolenia na budowę grobu murowanego, bowiem *de facto* nie jest ona związana z nabyciem uprawnień do rozpoczęcia realizacji prac budowlanych (uzyskanie zezwolenia nie jest wymagane przepisami prawa).

Stąd też narzucenie posiadaczowi kwatery, zamierzającemu dokonać w jej obrębie wybudowania grobu murowanego, obok opłaty podstawowej za miejsce grzebalne obowiązku zapłaty jej krotności i obowiązku jednorazowego uiszczenia podatku za cały ten okres jest narzuceniem uciążliwych warunków umowy, a także świadczy o naruszeniu zasady ekwiwalentności świadczeń wynikających z umowy wzajemnej.

Konkludując, organ antymonopolowy stanął na stanowisku, że ustalenie przez Gminę opłaty za wydanie zezwolenia na budowę grobu murowanego nie znajduje wystarczającej podstawy w obowiązujących przepisach, a sposób jej kalkulacji wymusza na konsumentach zamierzających podjąć taką budowę, spełnienie świadczenia niezwiązanych rzeczowo z istotą opłaty. Narzucenie przez Gminę obowiązku opłacenia ważności grobu za 4 okresy 20-letnie i podatku od nieruchomości za 99 lat stawia konsumentów budujących grób w gorszej sytuacji niż właściciele mogił, czy nagrobków. W przypadku tych ostatnich opłaty należy regulować co 20 lat, przez co mają oni możliwość wyboru co do dalszego utrzymywania grobów, podczas, gdy dysponenti grobów murowanych takiej możliwości są pozbawieni, bowiem decydując się na wybudowanie grobowca, z góry wnoszą opłatę na długo przed zakończeniem terminu zakończenia świadczenia, tj. za okres 80 i 99 lat.

W związku z powyższym stwierdzić należy, iż druga przesłanka zastosowania w sprawie art. 8 ust. 2 pkt 6 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, tj. uciążliwość warunków umów, została spełniona.

4.3. Nieuzasadnione korzyści z tytułu pobierania opłat za wydanie zezwolenia na budowę grobu murowanego

Zgodnie z doktryną, nieuzasadnione korzyści uzyskiwane przez dominanta odpowiadają narzuconym kontrahentowi uciążliwym warunkom umowy. Korzyści wówczas można uznać za nieuzasadnione, „*jeżeli na tle umowy stwarzają przedsiębiorcy sytuację korzystniejszą, aniżeli taka, która odzwierciedla ekwiwalentność w danym i podobnych stosunkach umownych*”.¹⁴ Odpowiednikami uciążliwych warunków umów narzuconych kontrahentowi są osiągnięte przez dominującego przedsiębiorcę nieuzasadnione korzyści, które w relacjach ekwiwalentności wzajemnych świadczeń uczestników umowy określają sytuację korzystniejszą od powszechnie przyjętych w stosunkach danego rodzaju.¹⁵

¹⁴ E. Modzelewska-Wąchal: Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów, Komentarz, op. cit., s. 119.

¹⁵ S, Gronowski: Polskie Prawo Antymonopolowe, zarys wykładu, Wydawnictwo Zrzeszenia

Stosowanie przez Gminę opłaty za wydanie zezwolenia na wymurowanie grobowca jest przykładem zagwarantowania przez nią możliwości wcześniejszego uzyskania dodatkowych opłat oraz dysponowania tymi środkami z wyprzedzeniem i z góry. Praktykę, jakiej dopuszcza się Gmina określa się mianem praktyki eksploatacyjnej, gdyż powoduje ona eksploatację ekonomiczną drugiej strony umowy, w tym wypadku dysponentów grobów zmuszonych do uiszczania opłaty, którzy – w myśl wcześniej dokonanych ustaleń – nie są zobowiązani do uzyskania stosownego zezwolenia i ponoszenia z tego tytułu dodatkowych obciążeń. Nieuzasadnione korzyści stanowią co najmniej kwoty oprocentowania, jakie uzyskałby konsument lokując w banku równoważną kwotę, które obecnie zmuszony jest zapłacić w formie opłaty z przedłużeniem ważności grobu 80 lat oraz opłatę z tytułu podatku od nieruchomości za kolejne 99 lat.

Pobieranie opłat za wydanie zezwolenia na wymurowanie grobowca ustalonej przez Prezydenta Miasta Słupska w zarządzeniu w Nr 275/GKMiOS/O4 z dnia 28 kwietnia 2004 r. (w wysokości: 628,09zł za jedną komorę i 390,55zł za każdą następną komorę) pozwala Gminie na osiągnięcie nieuzasadnionych korzyści, a tym samym wypełnia ostatnią przesłankę niezbędną przy stwierdzeniu praktyki określonej w art. 8 ust. 2 pkt 6 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

W związku z tym orzeczono, jak w punkcie II sentencji.

III. KARA PIENIĘŻNA ZA STOSOWANIE PRAKTYKI OGRANICZAJĄCEJ KONKURENCJĘ

Biorąc pod uwagę wszystkie wymienione okoliczności, organ antymonopolowy postanowił o nałożeniu na Gminę Słupsk kary pieniężnej. Zgodnie z art. 101 ust. 1 ustawy antymonopolowej wymiar kary ma charakter uznaniowy, z tym, że maksymalna jej wysokość nie może być wyższa od 10% przychodu osiągniętego przez przedsiębiorcę w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary. Maksymalny wymiar kary, zgodnie z powołanym przepisem, mógł wynieść [...] zł. Nakładając karę, organ antymonopolowy kieruje się stopniem zagrożenia interesu publicznoprawnego w następstwie wykazanej praktyki.

Działania Gminy naruszają interes publiczny, gdyż wywierają negatywne skutki na lokalnym rynku usług cmentarnych. Mają one charakter eksploatacyjny, gdyż ich źródło tkwi w pozycji zajmowanej przez Gminę na rynku właściwym, a ich skutkami dotknięci są dysponenti grobów, którzy bezpośrednio, w sposób nieuczciwy i bezprawny, zmuszeni są do ponoszenia opłat za wydanie zezwolenia na budowę – zarówno ci, którzy opłatę tę uiszcili, jaki i ci, którzy mogą być narażeni na jej poniesienie w przyszłości.

Kara nakładana na przedsiębiorcę w związku z przekroczeniem przez niego zakazu stosowania praktyk ograniczających konkurencję powinna, co do zasady, odzwierciedlać wagę tego naruszenia oraz uwzględniać wszystkie inne okoliczności tak łagodzące, jak i obciążające.

Ustalając i miarkując w niniejszej sprawie wysokość kary Prezes Urzędu uwzględnił, iż:

- ✓ skarżona, uprzednio nie dopuściła się naruszenia przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, w trakcie prowadzonego postępo-

Prawników Polskich, Warszawa 1998, s. 147, S. Gronowski: Ustawa antymonopolowa. Komentarz; Wydawnictwo C.H. Beck 1996 r. s. 136.

wania aktywnie współdziałała z organem antymonopolowym, przekazując żądane informacje i materiały, ,

- ✓ udowodniona skarżonej praktyka miała ograniczony terytorialnie zasięg oddziaływania i nie doprowadziła do nieodwracalnych skutków na rynku usług cmentarnych,

Mając na względzie wagę naruszenia konkurencji (w decyzji udowodniono Gminie Słupsk praktykę zaliczoną do naruszeń drobnych, tj. nadużycie pozycji dominującej na rynku świadczenia usług cmentarnych w Słupsku), okoliczności łagodzące, tj. m.in. trudną sytuację finansową Gminy, jej współdziałanie z organem antymonopolowym w trakcie toczącego się postępowania, jak i to, że wymierzona kara powinna, z jednej strony, podkreślić naganność zachowań polegających na naruszeniu przepisów ustawy o ochronie [...], z drugiej natomiast odegrać rolę prewencyjną, zapobiegającą stosowaniu podobnych praktyk, sprzecznych z interesem publicznym, w przyszłości, Prezes Urzędu nakłada na Gminę Słupsk karę pieniężną w wysokości [...], co stanowi [...] % maksymalnego wymiaru kary, jaki na skarżoną można nałożyć i orzeka, jak w punkcie II sentencji decyzji.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w punkcie III sentencji.

Podpisał:
z upoważnienia Prezesa UOKiK
Dyrektor Delegatury UOKiK w Gdańsku
Roman Jarząbek

Pouczenie:

- I. Zgodnie z art. 105 ust. 4 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów karę należy wpłacić w ciągu 14 dni od daty uprawomocnienia się decyzji na rachunek Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, pl. Powstańców Warszawy 1, 00-950 Warszawa, w Narodowym Banku Polskim, Oddział Okręgowy w Warszawie, nr rach. 51 1010 1010 0078 7822 3100 0000.
- II. Od niniejszej decyzji zgodnie z art. 78 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, w związku z art. 479²⁸ § 2 K.p.c., przysługuje stronom postępowania odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w terminie dwóch tygodni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Gdańsku.

Otrzymuje:

1. Gmina Miejska Słupsk, Urząd Miejski w Słupsku, Pl. Zwycięstwa 3, 76-200 Słupsk
2. a/a