

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 24 września 2018 roku

Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

w składzie:

Przewodniczący: **SSO Dariusz Dąbrowski**

Protokolant: starszy sekretarz sądowy Jadwiga Skrzyńska

po rozpoznaniu w dniu 10 września 2018 roku w Warszawie na rozprawie

sprawy z odwołania **Gminy P.**

przeciwko **Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów**

o nadużywanie pozycji dominującej

na skutek odwołania od decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

z dnia 9 sierpnia 2016 roku nr (...)

1. oddała odwołanie,

2. zasądza od powoda Gminy P. na rzecz pozwanego Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów kwotę 1440 zł (jeden tysiąc czterysta czterdzieści złotych) tytułem kosztów zastępstwa procesowego.

SSO Dariusz Dąbrowski

**Sygn. akt XVII AmA 61/16**

## UZASADNIENIE

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów decyzją z dnia 9 sierpnia 2016 r., Nr (...) 6/201, na podstawie art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (tj. Dz.U. z 2015 r., 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, uznał za **praktykę ograniczającą konkurencję** nadużywanie przez Gminę P. pozycji dominującej na rynku organizowania usług cmentarnych na należącym do niej cmentarzu komunalnym w P., 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 2015 r., poz. 184, ze zm.).

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 nałożył na Gminę P. **karę pieniężną** w wysokości **2.006,82 zł** (słownie złotych: dwa tysiące sześć 82/100), płatną do budżetu państwa.

Z kolei 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 k.p.a. 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 P., obciążył Gminę P. 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.

Prezes UOKiK w uzasadnieniu decyzji - stwierdzając naruszenie zakazu, o którym mowa w art. 9 ust. 1 i 2 pkt 7 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów – stwierdził, m.in., że Gmina działając na rynku organizowania usług cmentarnych dokonała na nim podziału podmiotowego, którego przejawem było zróżnicowanie w czasie obowiązywania Zarządzenia, wysokości pobieranych przez wyznaczony do administrowania cmentarzem podmiot opłat w zależności od tego, czyjego pochówku one dotyczą. Stwierdził bowiem, że dla osób które przed śmiercią nie zamieszkiwały na terenie gminy P. 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. W kontekście ustawy o cmentarzach, w szczególności art. 10 tej ustawy, jedynym przewidzianym przez ustawodawcę warunkiem przyjęcia zwłok do pochowania przez zarządcę cmentarza jest przedstawienie odpowiednich dokumentów. Ustawa określa również krąg osób posiadających uprawnienie do dokonania pochówku. Z kolei natomiast brzmienie art. 8 ust. 2 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, podkreśla podstawową funkcję w zaspokajaniu potrzeb 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.

Jak stwierdził Prezes UOKiK, skoro 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.

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, w jego ocenie, 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, zdaniem Prezesa UOKiK, niezgodne z zasadami wykładni celowościowej przepisów dotyczących prawa osób do pochówku. Podstawowa rola jaką pełnią cmentarze komunalne wyraża wolę ustawodawcy do zagwarantowania możliwości realizacji prawa do pochówku w poszczególnych jednostkach terytorialnych kraju dla osób dysponujących prawem do wyboru miejsca, który determinują szczególnie względy – m.in. wola osoby zmarłej czy istnienie grobów osób bliskich.

Prezes UOKiK, mając na względzie stopień interesu publicznoprawnego naruszenia stwierdził naruszenie przez Gminę za swoje działania art. 9 ust. 1 i 2 pkt 7 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Przy ustalaniu wysokości kar pieniężnych, o których mowa w art. 106-108 powyższej ustawy, Prezes Urzędu 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). Jako podstawę obliczenia kary przyjęto obrót (przychód) Gminy za 2015 r., w wysokości 701 684,18 zł.

Od powyższej decyzji odwołanie złożyła Gmina P. zaskarżając ją w całości, wnosząc i jej uchylenie w całości oraz zasądzenie na rzecz skarżącej kosztów postępowania.

Zaskarżonej decyzji odwołujący zarzucił naruszenie:

1. normy z art. 1 ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 6 ust. 1 w zw. z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. - samorządzie gminnym (j.t. w Dz.U. z 2016 r., poz. 446, zwanej dalej ustawą o samorządzie gminnym), przez błędną wykładnię i niezastosowanie,
2. normy z art. 7 ust. 1 pkt 13) ustawy o samorządzie gminnym w zw. z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. - o cmentarzach i chowaniu zmarłych (j.t. w Dz.U. z 2015 r., poz. 2126, zwanej dalej ustawą o cmentarzach), przez błędną wykładnię i niezastosowanie,
3. art. 4 pkt 9) w zw. z art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 7) ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. - o ochronie konkurencji i konsumentów (j.t. w Dz.U. z 2015 r., Nr 184, z póź. zm., zwanej dalej ustawą o ochronie konkurencji i konsumentów), przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie.

Zdaniem skarżącej, podział rynku na którym działa gmina jako przedsiębiorca pod względem podmiotowo-terytorialnym (na mieszkańców gminy i osoby nie będące mieszkańcami gminy) jest dokonany przez ustawodawcę w formie jasnej regulacji ustawowej. Powołując się na art. 1 ust. 1 i ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym, powód stwierdził, że wspólnotę samorządową tworzą mieszkańcy gminy, czyli osoby zamieszkujące określone terytorium, zaś mieszkańcy innych gmin tworzą wspólnoty samorządowe tych innych gmin. Z kolei w myśl art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Odwołująca podniosła, iż z norm ustawy o samorządzie terytorialnym wyrażonych w art. 7 ust. 1 i art. 9 ust. 4 wynika wniosek, że mieszkaniec innej gminy nie ma prawa podmiotowego, polegającego na możliwości żądania świadczenia publicznego od innej gminy. 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. Zakres terytorialno - podmiotowy zadań własnych określa, w szczególności, art. 7 ust. 1 w zw. z art. 6 ust. 1 w zw. z art. 1 ustawy o samorządzie gminnym, ograniczając ten zakres jednoznacznie do mieszkańców gminy (podmiotów wspólnoty samorządowej). W ocenie odwołującej, obowiązujące ustawodawstwo nie zawiera jakichkolwiek podstaw do wnioskowania, że określona gmina jest zobowiązana ustawą do zaspokajania potrzeb mieszkańców innej gminy w zakresie miejsca pochowania. Zatem odpowiednio, osoba nie będąca mieszkańcem określonej gminy nie ma zagwarantowanego ustawowo prawa do takiego pochówku. Odwołująca zakwestionowała stanowisko Prezesa Urzędu, że art. 8 ust. 1 ustawy o cmentarzach prowadzi do wniosku, iż jedynym warunkiem przyjęcia zwłok jest przedstawienie odpowiednich dokumentów. W jej ocenie, terytorialność świadczenia przez gminę jest istotą ustawowej konstrukcji samorządu, zatem wyjątki od tej zasady muszą wynikać wprost z ustawy. Skarżąca stwierdziła również, że akcentowane przez stronę przeciwną prawo do bycia pochowanym obok bliskich jest mniej istotne niż np. prawo do mieszkania socjalnego w innej gminie obok miejsca zamieszkania osoby bliskiej za życia, a takie prawo mieszkańcy innej gminy nie przysługują. Skoro gmina ma możliwość odmowy świadczenia w ogóle, to ma tym bardziej możliwość zróżnicowania opłat, jest to bowiem mniej uciążliwe dla zainteresowanego, któremu nie odmawia się świadczenia, lecz je spełnia, choć za pewną cenę. W warunkach gospodarki rynkowej, w stanie prawnym, w którym według wykładni organów stosujących prawo opłata cmentarna ma charakter opłaty umownej, realizacja prawa do pochówku na dowolnie wybranym cmentarzu ma charakter szczególnego, subiektywnego życzenia, które w warunkach gospodarki rynkowej, jest z reguły droższe. Gmina P. nie podzieliła kategorycznego poglądu wyrażanego przez organ o bezkonkurencyjnym charakterze usług cmentarnych. W jej ocenie, gdyby przyjąć bez zastrzeżeń tezę o tym, że prowadzenie jednego cmentarza na określonym terenie powoduje uzyskanie pozycji monopolistycznej,

to wówczas w zasadzie zdecydowana większość usług na określonym terenie byłaby świadczona w warunkach sankcjonowanej pozycji monopolistycznej.

W odpowiedzi na odwołanie Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wniósł o oddalenie odwołania w całości oraz zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego w kwocie 720 zł.

Na rozprawie w dniu 10 września 2018 r. pełnomocnicy stron podtrzymali dotychczasowe stanowiska w sprawie.

**Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów ustalił następujący stan faktyczny:**

Gmina P. jest właścicielem dwóch cmentarzy komunalnych znajdujących się na terenie miasta P.: cmentarza przy ul. (...) oraz cmentarza komunalnego przy ul. (...). Cmentarz zlokalizowany przy ul. (...) został zamknięty w 1967 r. i nie jest obecnie użytkowany, natomiast cmentarz komunalny zlokalizowany przy ul. (...) (cmentarz komunalny) jest obecnie użytkowany. **/k. 9 akt adm./**

Wysokość opłat cmentarnych, za korzystanie z cmentarza komunalnego, ustala Gmina P. poprzez zarządzenia wydawane przez Burmistrza P.. Obowiązujący od 1 stycznia 2013 r. do dnia 31 marca 2016 r. cennik usług cmentarnych wykonywanych na cmentarzu komunalnym w P. został ustalony Zarządzeniem nr (...) Burmistrza P. z dnia 27 grudnia 2012 r. w sprawie ustalenia cennika opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego w P. .

Zgodnie z nim, wysokość niektórych określonych nim opłat była zróżnicowana w zależności od miejsca zamieszkania korzystających z usług osób, tj.:

Opłaty za miejsce pojedyncze w grobie ziemnym dużym na okres 20 lat:

- a) dla osób z terenu gminy P. - **300,00 zł**
- b) dla osób spoza terenu gminy P. – **800,00 zł**

Opłaty za miejsce pojedyncze w grobie ziemnym małym na okres 20 lat:

- a) dla osób z terenu gminy P. - **100,00 zł**
- b) dla osób spoza terenu gminy P. – **600,00 zł**

Opłaty za miejsce w grobie ziemnym rodzinnym (grobowcu) na okres 20 lat:

- a) dla osób z terenu gminy P. - **500,00 zł**
- b) dla osób spoza terenu gminy P. – **1.500,00 zł**

Opłaty za miejsce rezerwowe dla grobu ziemnego pojedynczego na 20 lat:

- a) dla osób z terenu gminy P. - **400,00 zł**
- b) dla osób spoza terenu gminy P. – **800,00 zł**

Opłaty za miejsce rezerwowe dla grobu ziemnego rodzinnego (grobowca) na 20 lat:

- a) dla osób z terenu gminy P. – **1.000,00 zł**
- b) dla osób spoza terenu gminy P. – **2.000,00 zł**

Zastrzeżenia miejsca po 20 latach na kolejne 20 lat w grobie ziemnym dużym:

- a) dla osób z terenu gminy P. – **300,00 zł**
- b) dla osób spoza terenu gminy P. – **800,00 zł**

Zastrzeżenia miejsca po 20 latach na kolejne 20 lat w grobie ziemnym małym:

- a) dla osób z terenu gminy P. – **100,00 zł**
- b) dla osób spoza terenu gminy P. – **600,00 zł**

Zastrzeżenia miejsca po 20 latach na kolejne 20 lat w grobie ziemnym rodzinnym (grobowcu):

- a) dla osób z terenu gminy P. – **500,00 zł**
- b) dla osób spoza terenu gminy P. – **1.500,00 zł**

Różnice w wysokościach opłat cmentarnych pobieranych za korzystanie z cmentarza komunalnego wynosiły:

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

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

Cennik pobieranych opłat obowiązywał od 1 stycznia 2013 r., tj. od momentu gdy zaczęło obowiązywać Zarządzenie do dnia 31 marca 2016 r., tj. do ostatniego dnia przez wejściem w życie Zarządzenia nr (...) Burmistrza P. z dnia 18 marca 2016 r. w sprawie ustalenia cennika opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych w P., w ramach którego ustalono jednolite stawki dla wszystkich osób korzystających z cmentarza komunalnego . /**k. 4, k. 5, k. 44-49 akt adm.**/

Powyższe opłaty cmentarne do końca 2015 roku były pobierane przez przedsiębiorcę (...) Sp. z o.o. z siedzibą w P., któremu Gmina, powierzyła administrowanie cmentarzem, na podstawie zawieranych corocznie umów. Pobrane opłaty (...) następnie przekazywała Gminie. Ostatnią obowiązującą umową o zarządzanie, na podstawie której Spółka administrowała cmentarzem komunalnym w P. była Umowa NR (...) z dnia 22 grudnia 2014 r. /**k. 9-10, k. 20, k. 22-23, k. 24-25v, k. 26-27, k. 2829v, k. 30-31v, k. 45 akt adm.**/

Od 1 stycznia 2016 r. administrowaniem cmentarzem zajmuje się Przedsiębiorstwo (...) Sp. z o.o. z siedzibą w O.. /**k. 48-49v, k. 46 akt adm.**/

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. /**k. 47-47v akt adm.**/

Ilość osób, od których pobrano opłaty wskazane w § 1 ust. 1 – 8 Zarządzenia w 2013, 2014 oraz 2015 r. wyniosły:

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 P., od których pobrano poszczególne opłaty,

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

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 P., Gmina pobrała opłaty w wysokości:

- w 2013 r. – 5.600 zł (11% przychodów Gminy z tytułu opłat w roku),
- w 2014 r. – 4.400 zł (10,2% przychodów Gminy z tytułu opłat w roku),
- w 2015 r. – 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	24 900	-	19 200	-	8 400	-

ziemnym dużym						
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 P.

\*\* opłaty pobrane w przypadku osób spoza terenu gminy P.

Różnice między kwotami, jakie w powyższych okresach zostały pobrane w przypadku pochówku (lub rezerwacji na rzecz) osób spoza obszaru gminy P., a kwotami jakie byłyby pobrane w przypadku jednolitej stawki dla wszystkich osób korzystających

z cmentarza komunalnego wynosiły zatem:

- w 2013 r. – 3.400 zł
- w 2014 r. – 2.200 zł
- w 2015 r. – 2.400 zł

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 P. 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 – (...) zł,

- 2014 – (...) zł,
- 2015 – (...) zł.

2. Dotacje Wojewody (...) - (...), 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:

- 2013 – 5.839,00 zł,
- 2014 – 4.334,42 zł,
- 2015 – 3.000,00 zł.

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

- 2013 – 70.347,00 zł,
- 2014 – 50.167,68 zł,
- 2015 – 64.000,00 zł.

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

- 2013 – (...) zł,
- 2014 – (...) zł,
- 2015 – (...) zł.

Gmina P. poniosła również takie koszty jak:

- w 2013 r.:
- 2 767,50 zł - badania geologiczne,
- 15 867,00 zł - opracowanie koncepcji lokalizacji cmentarza,
- 80,00 zł zakup wypisów i map,
- 293,50 zł - zakup zniczy i kwiatów,
- 5 839,00 zł (dotacja Wojewody) zakup kostki brukowej i obrzeży przeznaczonych na wymianę chodnika na kwaterze (...) (...);
- w 2014 r.:
- 167,76 zł zakup zniczy i kwiatów,
- 4 334,42 zł (dotacja Wojewody) wykonanie usługi ułożenia kostki wraz z obrzeżami na kwaterze (...) (...);

- w 2015 r.:
- 3 000,00 zł (dotacja Wojewody) wykonanie nasadzeń zieleni na kwaterze (...) (...). **/k. 18, k. 44 akt adm./**

Spółka (...) wykonująca do dnia 31 grudnia 2015 r. usługi cmentarne na cmentarzu komunalnym w piśmie z dnia 25 listopada 2015 r. Spółka nie otrzymywała dodatkowych środków za wykonywanie usługi zarządzania cmentarzem komunalnym, poza środkami wynikającymi z umów zawieranych z Gminą P.. Nie istnieją różnice w zakresie kosztów, jakie Gmina P. 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. **/k. 19, k. 22-23 akt adm./**

Gmina P. zaniechała stosowania przedmiotowej praktyki w dniu 1 kwietnia 2016 r., tj. w dniu wejścia w życie Zarządzenia nr (...) Burmistrza P. z dnia 18 marca 2016 r. w sprawie ustalenia cennika opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych w P. . **/k. 46 akt adm./**

Gmina P. osiągnęła w roku obrotowym 2015, obrót w wysokości (...) zł. **/k. 44 akt adm./**

Powyższy stan faktyczny został ustalony w oparciu o dowody z dokumentów zgromadzonych w postępowaniu administracyjnym, które nie były przez żadną ze stron niniejszego postępowania kwestionowane co do ich prawdziwości oraz twierdzenia stron wyrażone w postępowaniu sądowym.

**Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów zważył, co następuje.**

Odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie.

W ocenie Sądu, Prezes UOKiK prawidłowo określił jako dominującą pozycję powoda na rynku właściwym – rynku organizowania usług cmentarnych na należącym do Gminy P. cmentarzu komunalnym w P..

Tytułem wstępu należy nadmienić, że nadużywanie pozycji dominującej, polega na zachowaniu zasadniczo legalnym, które delegalizuje szczególną pozycję rynkową przedsiębiorcy dominującego (wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 16 stycznia 2014 r., sygn. akt VI ACa 830/13, Lex nr 1483893; wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 17 grudnia 2010 r., sygn. akt VI ACa 427/10).

<p>Zdaniem Sądu, Prezes Urzędu prawidłowo zatem stwierdził, że powódka naruszyła zakaz wynikający z treści art. 9 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, Sąd podziela to stwierdzenie i uznaje je za własne. Prezes Urzędu prawidłowo również ustalił także rynek właściwy, jak i pozycję dominującą na tym rynku</p>	
--	--

zajmowaną przez powódkę.

Kwestia oceny rynku właściwego i posiadania przez dany podmiot pozycji dominującej należy do sfery oceny prawnej dokonywanej przez sąd w płaszczyźnie art. 9 u.o.k.k. w zw. z art. 4 pkt 9 i 10 u.o.k.k., nie zaś na gruncie ustaleń faktycznych jako takich (tak wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 15 maja 2014 r., sygn. akt VI ACa 1440/13, Lex nr 1527293).

Sąd uznał wszystkie zarzuty strony odwołującej za chybione, albowiem nie zostały poparte żadnymi dowodami na ich poparcie.

W odniesieniu do pierwszego zarzutu należy stwierdzić, że zgodnie z treścią art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm.) bezspornym jest, że potrzeby wspólnoty, o których mowa jest w tym przepisie oraz całościowe rozumienie zadań realizowanych przez gminę jako

wyodrębnioną jednostkę administracyjną kraju należy rozumieć w sposób szerszy oraz bardziej kompleksowy, niż tylko zadań na rzecz zaspakajania zbiorowych potrzeb wspólnoty, tj. faktycznych mieszkańców gminy, jak argumentowała zarówno na etapie postępowania administracyjnego, jak i sądowego powódka.

W myśl art. 1 ust. 1 wskazanej wyżej ustawy, mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. Zaś zgodnie z ust. 2 ilekroć w ustawie jest mowa o gminie, należy przez to rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium.

Z kolei w myśl art. 6. ust. 1 tej ustawy, do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów.

Wskazać należy, że treść art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie

gminnym nie stanowi podstawy do różnicowania warunków korzystania z usług cmentarnych na cmentarzu komunalnym. Jakkolwiek bowiem w powyższym przepisie ustawodawca posługuje się pojęciem „potrzeb wspólnoty”, to z jego treści nie wynika, mając na względzie przedmiot niniejszej sprawy, obowiązek świadczenia usług cmentarnych jedynie w stosunku do mieszkańców gminy. Z przepisów bowiem zawartych w ustawie o cmentarzach i chowaniu zmarłych, prawo do pochówku na wybranym cmentarzu przysługuje każdemu, czyli również osobom spoza terenu gminy, na której zlokalizowany jest cmentarz. W ocenie Sądu zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, biorąc za podstawę jedynie przepisy ustawy o samorządzie gminnym, jako ograniczone wyłącznie do mieszkańców tej

gminy prowadzi do nierównego traktowania ze względu na miejsce zamieszkania.

W tym miejscu należy wskazać, że mieszkańcem gminy jest osoba fizyczna przebywająca na terytorium gminy z zamiarem stałego pobytu. Stałego zamieszkania danej osoby w określonym miejscu nie ocenia się wyłącznie według jej zameldowania na pobyt stały, lecz na podstawie faktów świadczących o jej stałym przebywaniu w tej miejscowości. Brak zameldowania nie pozbawia osoby stale zamieszkującej w gminie statusu członka wspólnoty gminnej. Wspólnotę samorządową tworzą osoby stale zamieszkujące w gminie. Brak formalnego zameldowania nie pozbawia statusu członka wspólnoty gminnej ani związanych z tym faktem praw i obowiązków.

Jednostka samorządu nie może różnicować swoich stałych mieszkańców na tych zameldowanych i tych, którzy nie mają tego przymiotu



(wyrok NSA z dnia 2 lipca 2014 r., I OSK 1054/14, Lex nr 1511825). W odniesieniu do przedmiotowej sprawy, powyższe stanowisko jednoznacznie wskazuje, że gmina w sposób dowolny interpretuje przepisy o samorządzie gminnym, stawiając argument różnicowania statusu mieszkańców dla wykazania zasadności podniesienia cen dla kręgu osób, nie zamieszkujących powodowej gminy. Zdaniem Sądu takie stanowisko powodki rażąco narusza przepisy, czyniąc działania powodki dyskryminacyjnymi. W tym wypadku Gmina, jako przedsiębiorca podlega m.in. ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów.

Gmina nie może wywodzić swoich uprawnień jedynie na podstawie przepisów o samorządzie gminnym, albowiem w zakresie wykonywania usług cmentarnych (jako przedsiębiorca)

podlega również innym uregulowaniom prawnym. Zadania własne gminy (określone w powyższym przepisie), związane z zarządzaniem cmentarzem komunalnym, odnoszące się jedynie do osób mających miejsce zamieszkania w tej gminie stanowiłoby, w ocenie Sądu, niezgodne z zasadami wykładni celowościowej przepisów dotyczących prawa osób do pochówku. Ustawodawca zagwarantował możliwość 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, poprzez cmentarze komunalne. Przepisy regulujące kwestie zarządzania cmentarzami, czy prawa do pochówku nie zawierają przepisów pozwalających na różnicowanie

pozycji  
poszczególnych grup  
osób korzystających  
z cmentarza  
komunalnego, a  
zatem dokonany  
przez Gminę P.  
podział podmiotowy  
ryнку uznać należy  
za przejaw  
nadużycia pozycji  
dominującej. Gmina  
zobowiązana jest  
do zagwarantowania  
prawa do  
pochowania na  
zarządzanym przez  
nią cmentarzu  
każdego zmarłego,  
którego bliscy  
zgłoszą taki zamiar  
pochowania na  
konkretnym  
cmentarzu.  
Ustawodawca nie  
formuluje w  
przepisach ustawy  
o cmentarzach i  
chowaniu zmarłych,  
ani w innych  
przepisach  
odnoszących się do  
prawa do pochówku,  
dodatkowych  
kryteriów istotnych  
do stwierdzenia  
dysponowania  
prawem do  
pochowania na  
cmentarzach  
komunalnych, w  
tym kryteriów  
dotyczących miejsca  
zamieszkania  
uprawnionych. Za  
bezsporne należy  
uznać, że  
ustawodawca  
określił jeden  
warunek przyjęcia

zwłok do  
pochowania przez  
zarządcę cmentarza  
- przedstawienie  
odpowiednich  
dokumentów.

Dodać należy, że  
w art. 7 ust. 1  
pkt 13 ustawy o  
samorządzie  
gminnym,  
wymieniony jest  
obowiązek  
prowadzenia  
cmentarzy  
gminnych, nie jest  
on jednak podstawą  
prawną do  
podejmowania przez  
organy jednostek  
samorządu  
terytorialnego  
uchwał  
(Rozstrzygnięcie  
nadzorcze  
Wojewody (...) z 7  
października 2009  
r., NK/  
Z.II.0911-361/09,  
Lex nr 569969).

Wyraża to art.  
8 ust. 1 ustawy  
o cmentarzach i  
pochowaniu zmarłych,  
gdzie przyjęcie zwłok  
do pochowania na  
cmentarz następuje  
po przedstawieniu  
dokumentów  
określonych w art. 11  
ust. 4b i 9. Zgodnie  
z tym przepisem  
ust. 4b stanowi,  
że podmiot, któremu  
została wydana karta  
zgonu, przekazuje  
część karty zgonu,  
zawierającą

nazwisko, nazwisko  
rodowe, imię  
(imiona) osoby  
zmarłej, stan cywilny  
osoby zmarłej, datę  
i miejsce zgonu,  
datę i miejsce  
urodzenia osoby  
zmarłej, imiona i  
nazwiska rodziców  
osoby zmarłej,  
informację, czy zgon  
nastąpił w wyniku  
choroby zakaźnej,  
oraz zawierającą  
adnotację o  
zarejestrowaniu  
zgonu lub zgłoszeniu  
zgonu, administracji  
cmentarza w celu  
pochowania zwłok.  
Natomiast ust. 9  
– w przypadkach,  
w których zachodzi  
uzasadnione  
podejrzanie, że  
przyczyną zgonu  
było przestępstwo,  
na pochowanie  
zwłok oprócz karty  
zgonu wymagane  
jest zezwolenie  
prokuratora. Wobec  
powyższego należy  
stwierdzić, że skoro  
ustawodawca nie  
wprowadza  
swoistego  
uprzywilejowania w  
wyborze miejsca  
pochówku osobom  
zamieszkałym na  
terenie gminy, na  
której zlokalizowany  
jest cmentarz  
komunalny i  
uprawnienia do  
stosowania na tej  
podstawie różnych  
opłat, to działanie

takie podlegać może ocenie w kontekście ewentualnego naruszenia ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

W związku z powyższym, w świetle tego przepisu, nie można żądać innych dokumentów.

Warunkiem bowiem przyjęcia zwłok na cmentarz są odpowiednie dokumenty wskazane w ustawie. Żadne inne zatem, nie mogą warunkować, bądź to samego przyjęcia (bądź nie), czy też na ich podstawie różnicować cenę za wykonanie usług cmentarnych.

Zawarcie w zarządzeniach Burmistrza P. różnych cen, tj. dla osób z terenu gminy P. i dla osób spoza terenu gminy P., wskazuje że dodatkowym dokumentem musiało być wykazanie ostatniego miejsca zamieszkania osoby zmarłej, mającej być pochowaną na cmentarzu komunalnym powódki. Zatem to jakie dokumenty ma obowiązek złożyć

osoba upoważniona do pochówku zmarłego w tym przypadku, pozostaje w sprzeczności z art. 8 w związku z art. 11 ust. 5 i 9 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych.

Co zaś się tyczy twierdzeń odwołującej, że skoro gmina „może” odmówić świadczenia poszczególnych usług na rzecz mieszkańca innej gminy, to tym bardziej ma prawo do różnicowania sytuacji podmiotów, zgodnie z którymi prawo do pochówku na dowolnie wybranym cmentarzu ma charakter szczególnego, subiektywnego życzenia, które w opinii strony powodowej, w warunkach gospodarki rynkowej z reguły jest droższe, to należy uznać je za bezzasadne, jak również niepoparte dowodami. Stosowany przez gminę cennik za usługi cmentarne wskazywał na to, iż gmina w pełni akceptuje fakt, że do pochówku na

cmentarzu prawo mają również osoby spoza terenu Gminy P., jednakże dla tych, ustaliła inne stawki opłat za usługi cmentarne.

Ponadto, w zakresie zastosowania zróżnicowanych stawek dla określonych grup podmiotów, należy stanowczo zaznaczyć, że Gmina P. nie powołała żadnych przesłanek uzasadniających przyjęcie zróżnicowanych stawek opłat w zależności od ostatniego miejsca zamieszkania osoby zmarłej.

Dodatkowo, cena za realizowane usługi użyteczności publicznej, które są przez Gminę świadczone w wykonaniu zadań zleconych na gruncie ustawowym, powinna odzwierciedlać koszty prowadzonej w tym zakresie działalności przez gminę, nie znajduje uzasadnienia różnicowanie opłat, biorąc pod uwagę jednakowe koszty wykonywania usług (wyrok NSA z dnia 16 lutego 1996 r., SA/



Wr 674/95, OwSS  
1996/4/125/125;  
wyrok NSA z dnia  
13 czerwca 2000 r.,  
I SA/Wr 3029/98,  
Lex nr 47561).

Sąd stoi na  
stanowisku, że  
powódka  
zastosowała  
względem części  
osób cenę  
nadmiernie  
wygórowaną, co  
należy rozumieć jako  
cenę naruszającą  
zasadę  
ekwiwalentności  
świadczeń.  
Odnośnie ceny  
nadmiernie  
wygórowanej  
wypowiedział się w  
wyroku z 15 lipca  
2010 r. Sąd Ochrony  
Konkurencji i  
Konsumentów w  
sprawie o sygn.  
akt XVII AmA  
61/09, Lex nr  
1727293 wskazując,  
że „ceną nadmiernie  
wygórowaną w  
rozumieniu art. 9  
ust. 2 pkt 1 uokik  
jest cena pozostająca  
bez uzasadnionego  
związku z  
ekonomiczną  
wartością  
świadczenia i tym  
samym znajdująca  
się na poziomie  
wyższym od  
konkurencyjnego.  
Nieuzasadnione  
podnoszenie przez  
dominanta cen,  
których utrzymanie

nie byłoby możliwe w warunkach wolnej konkurencji, jest przykładem typowej praktyki eksploatacyjnej. Zachowanie to wykorzystuje bowiem swoiste ekonomiczne uzależnienie kontrahentów od oferty przedsiębiorcy mającego na rynku pozycję dominującą. [...] Zysk nie jest pierwszorzędą i jedyną przesłanką dla ustalenia, czy cena ma nieuczciwy, nadmiernie wygórowany charakter”. Zdaniem Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów przy ustalaniu, czy dana cena jest nadmiernie wygórowana, należy posługiwać się dwójakiego rodzaju kryteriami. Pierwsze z nich wiąże się z analizą kosztową działalności gospodarczej przedsiębiorcy. Wyróżnia się tu kryteria odnoszące się do: kosztów własnych przedsiębiorcy wynikających z kalkulacji ceny towaru (usługi), wielkości zysku w cenie jednostkowej, rentowności rozumianej jako

stosunek zysku do kosztów własnych. Druga grupa kryteriów powstaje z porównania cen występujących na rynku właściwym z cenami potencjalnych konkurentów przedsiębiorcy na innych rynkach (tzw. analiza porównawcza cen). Jeżeli w wyniku zastosowania tych kryteriów okaże się, że badana cena istotnie narusza zasadę ekwiwalentności świadczeń kontrahentów, gdyż jest rażąco zawyżona w stosunku do wartości świadczenia oferowanego przez dominującego na rynku przedsiębiorcę, to przyjąć należy, że mamy do czynienia z ceną nadmiernie wygórowaną w rozumieniu art. 9 ust. 2 pkt 1 u.o.k.k. Narzucanie cen nadmiernie wygórowanych zachodzi już w momencie samego oferowania takich cen; nie jest zatem konieczne zrealizowanie danej transakcji, czyli zazwyczaj zbycie towaru po danej cenie. Jak już

wskazano wyżej,  
zastosowania zakazu  
zawartego w art.  
9 u.o.k.k. nie  
wyłącza okoliczność,  
iż  
antykonkurencyjny  
lub eksploatacyjny  
skutek faktycznie nie  
został zrealizowany  
(przy istnieniu  
jednak takiego  
zamiaru, celu po  
stronie dominanta).  
Powyższe znajduje  
potwierdzenie w  
także orzecznictwie .

Przechodząc na  
grunt niniejszej  
sprawy należy  
wskazać, że  
powodowa Gmina  
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 P., 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%).

Dochody pobrane przez Spółkę – administratora cmentarza – na podstawie Zarządzenia oraz dotacje Wojewody (...) – (...), na utrzymanie cmentarza komunalnego i świadczenia na nim usług cmentarnych w poszczególnych latach wynosiła: w 2013 r. – 35.839,00 zł, w 2014 r. – 49.491,04 zł oraz w 2015 r. – 49.751,25 zł. Wysokość rocznego kosztu jaki Gmina P. przeznaczyła na utrzymanie cmentarza komunalnego i świadczenia na nim usług cmentarnych w poszczególnych latach wynosiła w 2013 r. – 70.347,00 zł, w 2014 r. – 50.167,68 zł, w 2015 r. – 64.000,00 zł.

Gmina P. jako właściciel cmentarza komunalnego w P., w związku z zapewnieniem i obsługą świadczenia na nim usług cmentarnych, w poszczególnych latach poniosła koszty na administrowanie cmentarzem w wysokości: w 2013 r. – (...) zł, w 2014 r. – (...) zł, zaś w 2015 r. – (...) zł.

Odnosnie podnoszonego przez gminę finansowego uzasadnienia wprowadzenia zróżnicowania opłat należy stwierdzić, że różnice między pobranymi kwotami w przypadku pochówku (lub rezerwacji miejsca grzebalnego na rzecz) osób spoza obszaru gminy P., a kwotami jakie byłyby pobrane w przypadku jednolitej stawki dla wszystkich osób korzystających z cmentarza komunalnego wynosiły w 2013 r. – 3 400 zł, w 2014 r. – 2 200 zł, a w 2015 r. – 2 400 zł. Zatem wysokość pobranych opłat w przypadku pochówku osób spoza terenu Gminy

P. w części ponad stawkę obowiązującą mieszkańców gminy nie stanowiła istotnej części całości wpływów uzyskiwanych rocznie przez gminę z tytułu korzystania z cmentarza komunalnego.


Przechodząc natomiast do zarzutu naruszenia art. 4 pkt 9 w zw. z art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 7 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie stwierdzić należy, że zgodnie z treścią art. 4 pkt 9 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2015 r., poz. 184 ze zm.) rynek właściwy - to 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.

W zaskarżonej decyzji prawidłowo, zdaniem Sądu, został określony rynek właściwy w ujęciu geograficznym, uznając że w niniejszej sprawie jest nim Cmentarz Komunalny w P.. Prawidłowym było również określenie rynku właściwego jako rynku organizowania usług cmentarnych na należącym do niej cmentarzu komunalnym w P.. W aspekcie geograficznym jako rynek należy bowiem określić rynek lokalny, który obejmuje teren cmentarza komunalnego w P.. 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 mniejszym bowiem stopniu o wyborze cmentarza dla dokonania pochówku w danej miejscowości będzie konkurencja pomiędzy administratorami poszczególnych cmentarzy. O wyborze cmentarza może decydować, wola zmarłej osoby, wyznaniowy charakter cmentarza, istnienie grobów bliskich, czy też prestiż cmentarza (wyrok Sądu Antymonopolowego z 23 kwietnia 2001 r., sygn. akt XVII Ama 49/00 oraz wyrok Sądu Apelacyjnego z dnia 9 kwietnia 2008 r., sygn. akt VI ACa 1327/07).

Jakkolwiek ustawa nie określa, co należy rozumieć przez pojęcie nadużywania pozycji dominującej, wskazując jedynie przykłady zachowań przedsiębiorcy, które kwalifikować należy jako przejaw takiego nadużycia. Katalog zachowań

mogących stanowić nadużycie pozycji dominującej jest zatem otwarty. Konieczność przestrzegania art. 9 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oznacza ograniczenie swobody działalności gospodarczej, która jest konstytucyjnie gwarantowaną wolnością przysługującą każdemu przedsiębiorcy - w tym także posiadającemu pozycję dominującą na rynku. Wolność ta może być jednak ograniczona, jeśli wymaga tego ochrona ważnego interesu publicznego (art. 22 Konstytucji RP), a za taki uznać należy wartości chronione przez regulacje ustawy antymonopolowej. Nadużycie pozycji dominującej jest zjawiskiem o charakterze obiektywnym. Prawo zmierza do przeciwdziałania i zwalczania wszelkich zachowań stanowiących takie nadużycie, bez względu na intencje dominanta (strona subiektywna oceny danego zachowania

dominanta nie ma znaczenia dla jego kwalifikacji w trybie art. 9 u.o.k.k.). Oznacza to, że nieistnienie po stronie przedsiębiorcy dominującego zamiaru takiego nadużycia nie wyklucza stosowania powołanego przepisu do danego przypadku. Brak winy dominanta nie legalizuje zatem jego zachowania. Brak winy, tj. nieświadomość dopuszczenia się przez przedsiębiorcę dysponującego pozycją dominującą praktyki, która z uwagi na swe skutki spełniła przesłanki zakwalifikowania jej jako nadużycia tej pozycji - może mieć znaczenie przy podejmowaniu przez Prezesa UOKiK decyzji o nałożeniu kary pieniężnej na dominanta, a także o wielkości takiej kary (Konrad Kohutek, Komentarz do art. 9 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, Kohutek K., Sieradzka M. - Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz, Lex 2014). W realiach niniejszej sprawy

stanowisko  
odwołującej  
odnośnie  
zróżnicowania  
podmiotowego nie  
mogą determinować  
i legalizować działań  
gminy jako  
przedsiębiorcy,  
które w świetle  
powyższego  
przepisu wskazują  
na nadużywanie  
pozycji dominującej  
na rynku lokalnym,  
który w  
przedmiotowej  
sprawie obejmuje  
cmentarz  
komunalny w P..

W odniesieniu  
natomiast do kary  
pieniężnej,  
odwołująca nie  
odniosła się,  
wnosząc jedynie o  
uchylenie  
zaskarżonej decyzji  
w całości. 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.

Ustalając wymiar kary pieniężnej należało dokonać oceny wagi stwierdzonego naruszenia, biorąc pod uwagę, że o wadze naruszenia decydują dwie grupy okoliczności: dotyczące (a) natury naruszenia i (b) czynników związanych ze specyfiką rynku oraz działalnością przedsiębiorcy. Jako że powodowa gmina jako podmiot zarządzający cmentarzem komunalnym od wielu lat, świadomie stosowała zróżnicowane stawki opłat za usługi cmentarne na cmentarzu komunalnym w P., w zależności od ostatniego miejsca zamieszkania osoby grzebanej lub osoby,

na rzecz której rezerwowane było miejsce grzebalne, to posiadając pozycję dominującą na rynku uzyskiwała dodatkowy dochód z tytułu realizowanych zadań w zakresie zarządu nad infrastrukturą cementarną. W ocenie Sądu naruszenie zostało popełnione umyślnie. W związku z powyższym stwierdzić należy, iż istnieją podstawy do nałożenia na Gminę P. 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.

Należało zaliczyć przedmiotową praktykę gminy jako przedsięwzięcie do innych niż bardzo poważne i poważne - naruszeń prawa antymonopolowego, należące do praktyk eksploatacyjnych, stosowanych przy wykorzystywaniu przez przedsiębiorców istniejącej nad

konsumentami  
przewagi  
kontraktowej. O  
nałożeniu kary  
zadecydowała  
naganność  
postępowania  
powódki, jako  
podmiotu  
dominującego na  
rynku właściwym,  
jakim jest teren  
cementarza  
komunalnego, która  
przejawiała się w  
dysproporcji praw i  
obowiązków  
kontrahentów.  
Wzięto również  
pod uwagę, że  
naruszenie zostało  
wprowadzone w  
życie poprzez  
Zarządzenia  
Burmistrza P.,  
ustalającego  
zróżnicowane opłat  
w kwestionowany  
sposób oraz jego  
późniejsze  
stosowanie. Ponadto  
wzięto pod uwagę  
fakt, że działanie  
Gminy dotyczyło  
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. Ze względu na działania gminy konsumenci nie mieszkający w P. poprzez wnoszenie wyższych opłat ponieśli realną szkodę. Poza tym okres naruszenia należało określić jako długotrwały - od 1 stycznia 2013 r. do dnia 31 marca 2016 r. Wążąc wysokość nałożonej kary pieniężnej organ antymonopolowy ocenił również okoliczności obciążające i łagodzące, stanowiące ocenę podmiotowej strony czynu przedsiębiorcy. Za okoliczność łagodząca uznano fakt zaniechania stosowania praktyki, natomiast za okoliczność obciążająca uznano umyślny charakter naruszenia. W związku z powyższym kara w wysokości 0,29 % przychodu i 2,86 % kary maksymalnej przewidzianej za naruszenie zakazu określonego w art. 9 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, wynosi 2 006,82 zł. zdaniem Sądu kara w tej wysokości jest wystarczająca



<p>do wymuszenia przestrzegania obowiązującego porządku prawnego, a także pozostaje w proporcji do możliwości finansowych Gminy. Spełni również rolę represyjno-wychowawczą, by eliminować w przyszłości takie bezprawne zachowania.</p>				

Mając powyższe na uwadze Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów na podstawie art. 479<sup>31a</sup> § 1 k.p.c. oddalił odwołanie.

O kosztach orzeczono na podstawie art. 98 k.p.c. mając na względzie wynik sprawy, gdzie strona przegrywającą jest powódka. O wysokości kosztów zastępstwa procesowego w wysokości 1.440 zł orzeczono na podstawie § 14 ust. 2 pkt 3 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie opłat za czynności radców prawnych z dnia 22 października 2015 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 1804) w zw. z § 21 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 3 stycznia 2018 r. (Dz.U. z 2018 r., poz. 265).

SSO Dariusz Dąbrowski