



**PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW**

DELEGATURA UOKiK W POZNANIU

ul. Zielona 8, 61-851 Poznań

Tel. (0-61) 852-15-17, 852-77-50, Fax (0-61) 851-86-44

E-mail: poznan@uokik.gov.pl

Poznań, dnia 25 listopada 2014 r.

RPZ-411/4/14/AS

DECYZJA Nr RPZ 35/2014

Na podstawie art. 105 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz.U. z 2013r. poz. 267) w zw. z art. 83 oraz art. 33 ust. 6 ustawy z dnia 16 lutego 2007r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. Nr 50, poz. 331 ze zm.)

- w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

umarza się postępowanie antymonopolowe wszczęte z urzędu w związku z podejrzeniem stosowania praktyki ograniczającej konkurencję, określonej w art. 9 ust. 1 i 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, polegającej na nadużywaniu przez Parafię Rzymskokatolicką pw. Wniebowzięcia NMP i św. Mikołaja w Księżu Wielkopolskim pozycji dominującej na lokalnym rynku usług cmentarnych na cmentarzu parafialnym w Księżu Wielkopolskim, znajdującym się we władaniu tej Parafii, poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji na rynku usług pogrzebowych na terenie ww. cmentarza, w drodze uniemożliwienia wszystkim przedsiębiorcom świadczącym usługi pogrzebowe wykonywania tych usług w pełnym zakresie, tj. łącznie z kopaniem grobów.

Uzasadnienie

W dniu 16.05.2013r., w związku z otrzymanym zawiadomieniem w sprawie podejrzenia stosowania praktyk ograniczających konkurencję przez Parafię Rzymskokatolicką pw. Wniebowzięcia NMP i św. Mikołaja w Księżu Wielkopolskim (dalej: „Parafia”), Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: „Prezes Urzędu”) wszczął postępowanie wyjaśniające celem wstępnego ustalenia, czy na lokalnym rynku usług cmentarnych i pogrzebowych na cmentarzu parafialnym w Księżu Wielkopolskim mogło dojść do naruszenia przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, w tym czy sprawa ma charakter antymonopolowy.

W związku z tym, że przeprowadzone postępowanie wyjaśniające dało podstawy do przypuszczenia, iż Parafia może stosować praktyki ograniczające konkurencję, Prezes Urzędu w dniu 08.05.2014r. wszczął postępowanie antymonopolowe w związku z podejrzeniem nadużywania przez Parafię Rzymskokatolicką pw. Wniebowzięcia NMP i św. Mikołaja w Księżu Wielkopolskim pozycji dominującej na lokalnym rynku usług cmentarnych na cmentarzu parafialnym w Księżu Wielkopolskim znajdującym się we władaniu tej Parafii, poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji na rynku usług pogrzebowych na terenie ww. cmentarza, polegające na uniemożliwianiu przedsiębiorcom świadczącym usługi pogrzebowe wykonywania na tym cmentarzu usług pogrzebowych w pełnym zakresie, łącznie z kopaniem grobów, co może stanowić naruszenie art. 9 ust. 1 i 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Równocześnie postanowieniem z tego samego dnia zaliczono w poczet dowodów w postępowaniu antymonopolowym całość materiałów zgromadzonych w toku postępowania wyjaśniającego prowadzonego pod sygnaturą RPZ-400/16/13/AS (k. 3 akt post. antymonopolowego). Parafia nie skorzystała z możliwości ustosunkowania się do przedstawionych jej w powyższym postanowieniu zarzutów. Proboszcz pismem z dnia 15 maja 2014 roku poinformował jedynie, że nie zgłaszały się do niego o wyrażenie zgody inne firmy organizujące pogrzeby (poza przedsiębiorstwem „Kalia”).

Pismem z dnia 6.11.2014r. Parafia została zawiadomiona o zakończeniu zbierania materiału dowodowego oraz o możliwości zapoznania się z aktami sprawy i złożenia dodatkowych wyjaśnień w terminie 7 dni od daty doręczenia niniejszego pisma (zawiadomienie zostało doręczone w dniu 10.11.2014r.).

W toku postępowania Prezes Urzędu ustalił następujący stan faktyczny:

Parafia pw. Wniebowzięcia NMP i św. Mikołaja w Księżu Wielkopolskim (dalej: „Parafia”), reprezentowana przez księdza proboszcza Andrzeja Dolskiego, włada cmentarzem parafialnym przy ul. Zakrzewskiej w Księżu Wielkopolskim (dalej: „cmentarz”). Ksiądz Andrzej Dolski pełni funkcję proboszcza również w Parafii pw. NMP Niepokalanie Poczętej we Włościejawkach.

Dowód: *Instrukcja świadczenia usług pogrzebowych w Księżu Wlkp. (k. 24 akt post. wyj.),
Instrukcja świadczenia usług pogrzebowych we Włościejawkach (k. 21 akt post. wyj.).*

Funkcjonowanie oraz korzystanie z cmentarza określa „Regulamin Cmentarza”. Punkt 7 Regulaminu stanowi, iż „kopanie grobów i ekshumacje dozwolone są przez podmioty uprawnione do tego typu czynności, za uprzednim poinformowaniem administracji oraz podmiotów zarządzających cmentarzem”.

Dowód: *Regulamin Cmentarza (k. 29 akt post. wyj.).*

Zarządcą cmentarzy jest firma „Kalia Emilia Szukowska”, adres: T. Kościuszki 23, 63-130 Książ Wielkopolski - dalej: „Zarządca”, „Kalia”, „Emilia Szukowska”. Zasady współpracy pomiędzy Parafią a Zarządcą określa umowa zlecenie z dnia 15.03.2013r. Zgodnie z postanowieniami zawartymi w tym dokumencie, zarząd przekazany Zarządcy

przez Administratora obejmuje „utrzymanie porządku na cmentarzu, kopanie grobów i likwidację starych nagrobków”.

Dowód: *umowa z dnia 15.03.2013r. (k. 27 akt post. wyj.).*

Zasady wykonywania usług pogrzebowych na ww. cmentarzu reguluje oprócz Regulaminu, także „Instrukcja świadczenia usług pogrzebowych w Księżu Wlkp.”. Zgodnie z § 1 ust. 2, „Kwestie formalno-prawne i administracyjne rozpatruje i realizuje ks. Proboszcz”. Natomiast § 1 ust. 3 tej Instrukcji stanowi, iż „Wykonywanie wszelkich czynności na terenie cmentarza odbywa się za zgodą administratora, odpowiedzialnego za utrzymanie porządku na terenie cmentarza, którym jest na podstawie umowy firma Kalia”. Ponadto, § 3 ust. 1 powyższej Instrukcji stanowi, że „Do własności Parafii zastrzeżone jest świadczenie następujących usług: m.in. przygotowanie grobu do pochówku, wykopanie i zasypanie grobu oraz wykonywanie czynności pochówkowych.”

Dowód: *Instrukcja świadczenia usług pogrzebowych w Księżu Wlkp. (k. 24 akt post. wyj.).*

Z informacji udzielonych przez Parafię wynika, iż na cmentarzu znajdującym się w jej władaniu usługi pogrzebowe świadczą następujące podmioty:

- „KALIA Emilia Szukowska”,
- „Marek Mieloch Zakład usług pogrzebowych HADES”, adres: Farna 9A, 63-100 Śrem – dalej: „Marek Mieloch”,
- Zakład Stolarski Andrzej Zieliński adres: Śremska 50, Chocicza, 63-040 Nowe Miasto nad Wartą – dalej: „Andrzej Zieliński”,
- „Usługi Pogrzebowe Jerzy Chojnicki” ul. Przyjemskich 7, 63-720 Koźmin Wielkopolski, jednakże według ustaleń Prezesa działalność pod taką firmą została zakończona 02.08.2012r. Zgodnie z informacją z Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, obecnie funkcjonującym przedsiębiorcą jest „Usługi Pogrzebowe – Iwona Chojnicka” adres: J. Kilińskiego 2A, 63-720 Koźmin Wielkopolski – dalej: „Iwona Chojnicka”,
- „Zakład Pogrzebowy CREDO Ireneusz Koniecko, Piotr Chmielewski” adres: Stefana Okrzei 89, 87-800 Włocławek – dalej: „Credo”
- „Usługi pogrzebowe i działalności pokrewna - KALIA” adres: Warszawska 82/66, 61-031 Poznań – dalej: „Kalia”.

Dowód: *Wykaz firm wykonujących usługi pogrzebowe na cmentarzu w Księżu Wlkp. stanowiący załącznik do pisma z 18.06.2013r. (k. 33 akt post. wyj.).*

Z umowy zawartej pomiędzy przedsiębiorcą „Kalia” (Zleceniobiorca) a Parafią (Zleceniodawca) nie wynika aby obowiązywały jakiegokolwiek opłaty lub wynagrodzenie dla Zleceniobiorcy w związku z wykonywaniem przez niego takich usług jak: utrzymanie porządku na cmentarzu, kopanie grobów, likwidacja starych nagrobków, itp.

Dowód: *umowa zlecenia z dnia 15.03.2013r. (k. 27 akt post. wyj.).*

Na cmentarzu znajdującym się we władaniu Parafii w 2012 roku odbyły się łącznie (usunięto) pogrzeby. Emilia Szukowska zorganizowała (usunięto) pogrzeby (jednocześnie wykonując czynność kopania grobów (usunięto) razy), natomiast Marek Mieloch (usunięto) pogrzeby (nie wykonując czynności kopania grobów). Jednocześnie Proboszcza zaznaczył w

piśmie, iż nie jest prowadzona ewidencja dotycząca podmiotów organizujących pogrzeby, więc podane informacje mogą być niedokładne. Pan Marek Mieloch oświadczył, iż „kopania grobów na cmentarzu w Księżu Wielkopolskim zakazał ksiądz Andrzej Dolski, proboszcz Parafii, który rodzinom zmarłym oświadczył, że kopać groby może tylko firma Kalia”. Jak przedstawił to Zawiadamiający, w dniu 08.05.2012 r. pracownicy firmy „Hades” udali się na cmentarz w Księżu Wielkopolskim w celu wykopania grobu, jednakże przeszkodził im w tym mąż właścicielki firmy „Kalia”, p. Szukowski. Pracownicy udali się do księdza Andrzeja Dolskiego, który oświadczył, iż groby na cmentarzu w Księżu Wielkopolskim oraz we Włociszewkach „może kopać wyłącznie firma „Kalia”, gdyż ma on podpisaną z nią umowę i musi się do niej stosować”. Dodatkowo informacje potwierdzające powyższy zakaz pan Marek Mieloch otrzymywał wielokrotnie od członków rodzin zmarłych, którzy zwracali się do firmy „Hades” o zorganizowanie pogrzebu.

W 2013 roku na terenie ww. cmentarza odbyły się łącznie (usunięto) pogrzeby. Emilia Szukowska zorganizowała (usunięto) z nich, jednocześnie wykonując czynność kopania grobów (usunięto) razy. Zakład pogrzebowy Credo zorganizował (usunięto) pogrzeb, nie wykonując czynności kopania grobów. Z kolei w roku 2014 (do początku sierpnia 2014 r.) na cmentarzu w Księżu Wlkp. odbyło się (usunięto) pogrzebów – wszystkie zorganizowała pani Emilia Szukowska.

Dowód: *pismo z dnia 19.07.2013r. (k. 41 akt post. wyj.),*
pismo z dnia 19.09.2013r. (k. 65 akt post. wyj.),
pismo z 15.05.2014 r. wraz z tabelą (k. 7 akt post. antymonopolowego),
pismo z 24.08.2014 r. (k. 12 akt post. antymonopolowego).

Zawiadamiający nie przedstawił żadnej dokumentacji, która potwierdzałaby brak zgody Proboszcza Andrzeja Dolskiego na wykonywanie czynności kopania grobów na cmentarzu należącym do Parafii ze względu na współpracę z firmą „Kalia” (pan Marek Mieloch nie zwracał się pisemnie do władz Parafii o udzielenie zgody na wykonanie usługi pogrzebowej w zakresie kopania grobu). Również pozostałe zakłady pogrzebowe nie przedstawiły Prezesowi Urzędu tego rodzaju dokumentów. Powyższe, pismem z dnia 15 maja 2014 roku potwierdził Proboszcz Andrzej Dolski, który oświadczył, że firmy organizujące pogrzeby nie zgłaszały się do władz Parafii o zgodę na wykonywanie czynności pogrzebowych.

Dowód: *pismo z 15.05.2014 r. (k. 7 akt post. antymonopolowego).*

Z kolei, Emilia i Ryszard Szukowscy wyjaśnili, że są małżeństwem i pracują razem w firmie Kalia, której właścicielem jest p. Szukowska. Państwo Szukowscy oświadczyli, że usługę kopania grobów zleca im rodzina osoby zmarłej, a czasem zdarza się, że robią to również inne zakłady pogrzebowe.

Dowód: *pismo z dnia 9.12.2013r. (k. 87 akt post. wyj.).*

Prezes Urzędu zważył co następuje:

I.

Podstawową przesłanką zastosowania przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów jest ustalenie, że w rozpatrywanej przez Prezesa Urzędu sprawie doszło do zagrożenia lub naruszenia interesu publicznoprawnego. Zgodnie z art. 1 ustawy, określa ona warunki rozwoju i ochrony konkurencji oraz zasady podejmowanej w interesie publicznym ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów. Zatem celem ustawy jest ochrona konkurencji jako zjawiska charakteryzującego funkcjonowanie gospodarki przed zachowaniami przedsiębiorców (bądź ich związków), które zakłócają w sposób sprzeczny z prawem swobodę konkurencji. Co więcej, wymienione w art. 1 cele ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów są równorzędne, co oznacza, że za praktyki ograniczające konkurencję uznaje się nie tylko takie działania przedsiębiorców, które bezpośrednio godzą w konkurencję, ale również te, które nie godząc wprost w konkurencję naruszają interesy innych uczestników rynku.

Działaniami stanowiącymi przedmiot zainteresowania Prezesa Urzędu są te działania, które naruszają sferę interesów szerszego kręgu uczestników rynku, a więc nie dotyczą sytuacji pojedynczego przedsiębiorcy, lecz zaburzeń na rynku, rozumianych jako negatywne zjawiska zaburzające jego prawidłowe działanie. Takie stanowisko prezentuje Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, m.in. w wyrokach z dnia 28.05.2001r. (sygn. akt XVII Ama 82/00) i z dnia 4.07. 2001 r. (sygn. akt XVII Ama 108/00). Znalazło ono również potwierdzenie w orzeczeniach Sądu Najwyższego, który w wyroku z dnia 29.05.2001 r. (sygn. akt I CKN 1217/98) stwierdził, że publiczny 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. Każde bowiem działanie wymierzone w mechanizm konkurencji godzi w interes publiczny w rozumieniu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (vide: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 czerwca 2008 r., III SK 40/07, OSNP 2009/19-20/272). „Rynek funkcjonować może prawidłowo wówczas, gdy zapewniona jest możliwość powstania i rozwoju konkurencji. Ustawa chroni zatem konkurencję jako zjawisko o charakterze instytucjonalnym” (Uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 29 maja 2001 r., sygn. akt I CKN 1271/98).

Zatem zachowanie przedsiębiorców należy oceniać z punktu widzenia celów ustawodawstwa antymonopolowego, a mianowicie, gdy może ono wywołać skutki w postaci wpływu na ilość, jakość, cenę towarów, usług lub zakres wyboru dostępny konsumentom lub innym nabywcom (Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16.10.2008 r., sygn. akt III SK 2/08). Ochrona konkurencji, jako mechanizmu funkcjonowania gospodarki, dokonywana jest nie tylko ze względu na interes innych przedsiębiorców, którzy wskutek stosowania praktyk antykonkurencyjnych pozbawieni są możliwości skutecznego konkurencji na rynku. Konieczne jest, aby praktyki ograniczające konkurencję godziły w ostatecznym wymiarze w interes odbiorców, a tym samym w dobrobyt konsumenta (*consumer welfare*), poprzez pozbawienie odbiorców końcowych korzyści wynikających z konkurencji takich jak: większy wybór, lepsza jakość, niższe ceny oraz większa innowacyjność produktów i usług oferowanych na rynku (Decyzja Prezesa Urzędu z 2.11.2010 r. nr RPZ 26/2010; Decyzja Prezesa Urzędu z 15.06.2011 r. nr RPZ 7/2011; Decyzja Prezesa Urzędu z 25.07.2011 nr DOK 6/2011)¹.

¹ Decyzja Prezesa Urzędu nr RPZ-37/2011 z dnia 23.12.2011r.

Parafii pw. Wniebowzięcia NMP i św. Mikołaja w Księżu Wielkopolskim zarzucono stosowanie praktyki określonej w art. 9 ust. 1 i 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, tj. nadużywanie pozycji dominującej na lokalnym rynku usług pogrzebowym na cmentarzu parafialnym w Księżu Wielkopolskim poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji na rynku usług pogrzebowych na terenie ww. cmentarza. Praktyka ta ma charakter antykonkurencyjny i w tym konkretnym przypadku miała przejawiać się uniemożliwianiem przedsiębiorcom świadczącym usługi pogrzebowe wykonywania na cmentarzu usług pogrzebowych w pełnym zakresie, tj. łącznie z kopaniem grobów. Tego rodzaju ograniczenie może prowadzić do zmniejszenia konkurencyjności usług świadczonych przez zakład pogrzebowy, który nie jest uprawniony do przeprowadzenia ceremonii pochówku w pełnym zakresie (tj. wraz z wykopaniem groby). W sytuacji, gdyby konsument zamierzał skorzystać z usług innego podmiotu niż firma uprawniona do wykopania grobu, zmuszony byłby nawiązać współpracę z przedsiębiorcą upoważnionym do wykonania tego rodzaju czynności, co najprawdopodobniej znacząco zwiększyłoby koszty ceremonii pochówku, a przez to wpływało na antykonkurencyjność z punktu widzenia konsumentów.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, w ocenie Prezesa Urzędu zaistniały podstawy do wszczęcia postępowania antymonopolowego.

II.

Dla postawienia określonemu podmiotowi zarzutu naruszenia art. 9 ust. 1 i 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów niezbędne jest wykazanie następujących przesłanek:

- podmiot ten musi być przedsiębiorcą w rozumieniu art. 4 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów;
- musi posiadać pozycję dominującą na rynku właściwym;
- podmiot ten dopuścił się nadużycia pozycji dominującej poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji (art. 9 ust. 1 i 2 pkt 5).

Zgodnie z rozszerzoną definicją przedsiębiorcy zawartą w art. 4 pkt 1a ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, ilekroć w tej ustawie jest mowa o przedsiębiorcy rozumie się przez to przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 z późn. zm.), a także osobę fizyczną, osobę prawną, jednostkę organizacyjną nie mającą osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną, organizującą lub świadczącą usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej.

Parafia pw. Wniebowzięcia NMP i św. Mikołaja w Księżu Wielkopolskim jako podmiot organizujący i świadczący usługi o charakterze użyteczności publicznej na cmentarzach parafialnych będących w jej władaniu, jest przedsiębiorcą w rozumieniu art. 4 pkt 1a ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Parafia zresztą tej okoliczności nie kwestionowała, dlatego podnieść tylko należy, iż przyznanie Parafii cech przedsiębiorcy opiera się w niniejszej sprawie na wystąpieniu przesłanki w postaci „organizowania lub świadczenia usług o charakterze użyteczności publicznej”. Usługą taką jest zaspokajanie potrzeb zbiorowych społeczeństwa, a do takich zaliczyć należy czynności chowania zwłok. Mimo, iż krąg odbiorców wyznaczany jest pewnymi kryteriami, takimi jak np. wyznaczenie (ww. usługi kierowane są do członków społeczności rzymskokatolickiej), nie oznacza to, że

dotyczą jednostki, bądź ściśle wyodrębnionej grupy. Mimo pewnych ograniczeń, dokładne określenie liczby odbiorców usług nie jest możliwe. Podobne stanowisko wyrażał również Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, m.in. w wyroku z dnia 12.01.2006 r., sygn. akt XVII AmA 105/04.

Praktyki ograniczające konkurencję ujawniają się na rynku właściwym. Art. 4 pkt 9 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów definiuje rynek właściwy jako rynek towarów, które ze względu na ich przeznaczenie, cenę oraz właściwości, w tym jakość, są uznawane przez ich nabywców za substytuty oraz są oferowane na obszarze, na którym ze względu na ich rodzaj i właściwości, istnienie barier dostępu do rynku, preferencje konsumentów, znaczące różnice cen i koszty transportu, panują zbliżone warunki konkurencji. Na rynek właściwy składa się rynek produktowy oraz rynek geograficzny.

Czynności związane z pochówkiem zmarłych można podzielić na usługi cmentarne i pogrzebowe. Rynek usług cmentarnych i rynek usług pogrzebowych to odrębne rynki produktowe, pomimo tego, że są ze sobą funkcjonalnie powiązane. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Prezesa Urzędu oraz Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (np. wyroki z dnia 25 września 2000r. sygn. akt XVII Ama 76/99, z dnia 14 lipca 1999r. sygn. akt XVII Ama 28/99, z dnia 5 marca 2003r. sygn. akt XVII Ama 49/02), rynek usług cmentarnych obejmuje wszelkie czynności związane z utrzymaniem cmentarza oraz jego funkcjonowaniem tj. usługi takie jak określenie miejsca pochówku, parametrów technicznych grobu i zasad wykonywania prac oraz z utrzymaniem czystości i porządku na cmentarzu. Rynek usług cmentarnych jest, co do zasady, rynkiem niekonkurencyjnym. Natomiast rynek usług pogrzebowych obejmuje m.in. takie czynności jak: sprzedaż trumien i akcesoriów pogrzebowych, przygotowanie zwłok do pogrzebu, wykopanie grobu, transport zwłok i asysta pogrzebowa, utrzymanie grobu oraz ekshumacja. Rynek usług pogrzebowych, co do zasady, winien być rynkiem w pełni konkurencyjnym.

Parafia funkcjonuje na pierwszym z wymienionych rynków, czyli na rynku usług cmentarnych wykonuje bowiem, bezpośrednio lub pośrednio przez zarządcę, czynności związane z utrzymaniem cmentarza oraz jego funkcjonowaniem np. poprzez wyznaczenie miejsca pochówku, czy też pobieranie opłat za korzystanie z terenu, infrastruktury oraz urządzeń znajdujących się na cmentarzach, za poruszanie się pojazdami mechanicznymi lub za utrzymanie cmentarza.

Pod względem geograficznym zarówno rynek usług cmentarnych, jak i rynek usług pogrzebowych mają zasięg lokalny.

O ile, zdaniem Prezesa Urzędu, rynkiem geograficznym dla rynku usług pogrzebowych jest zwykle rynek danej miejscowości, czy też gminy, gdyż zlecniodawcy do wykonania tego rodzaju usługi poszukują zazwyczaj wykonawców z najbliższej okolicy, to zdefiniowanie granic rynku geograficznego dla rynku usług cmentarnych jest bardziej złożone. Kwestią przesądającą o zdefiniowaniu granic rynku geograficznego dla rynku usług cmentarnych jest substytutywność po stronie popytu. Chodzi mianowicie o rozstrzygnięcie, czy z punktu widzenia statystycznego zlecniodawcy poszczególne cmentarze w danej miejscowości są względem siebie substytucyjne, a ich zarządcy pomiędzy sobą konkurują. W ocenie Prezesa Urzędu, z doświadczenia życiowego wynika, iż o wyborze miejsca pochówku w niewielkim stopniu decydują względy konkurencji pomiędzy poszczególnymi administratorami. Wybór cmentarza jest w zasadniczej mierze determinowany szczególnymi względami takimi jak: wola osoby zmarłej, wyznaniowy charakter cmentarza, czy też posiadanie grobów innych osób bliskich. Powyższe względy przesądzają o tym, iż nawet poszczególne cmentarze w danej miejscowości są względem siebie tylko w niewielkim stopniu substytucyjne. Zatem rynkiem geograficznym dla rynku

usług cmentarnych jest obszar danego cmentarza, co znalazło również potwierdzenie w orzecznictwie Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów np. wyrok z dnia 14 lipca 1999r. sygn. akt XVII Ama 28/99, czy też wyrok z dnia 4 stycznia 2008r. sygn. akt XVII Ama 72/07.

Parafia posiada na rynkach usług cmentarnych na ww. cmentarzu pozycję dominującą w rozumieniu art. 4 pkt 10 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Zgodnie bowiem z tym przepisem, 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 jednocześnie, że przedsiębiorca ma pozycję dominującą, jeżeli jego udział w rynku właściwym przekracza 40%. Parafia, jako administrator, ww. cmentarza, działa w ramach naturalnego monopolu. Wynika to bowiem z charakteru usług cmentarnych, które mogą być świadczone wyłącznie przez administratora danego cmentarza.

Natomiast na rynku usług pogrzebowych na ww. cmentarzu, będących funkcjonalnie i organizacyjnie połączonymi z ww. rynkiem usług cmentarnych, usługi pogrzebowe świadczone są przez co najmniej kilka podmiotów, tj. Emilię Szukowską, Marka Mielocha, Zakład Pogrzebowy „Credo”, Andrzeja Zielińskiego, Jerzego Chojnackiego oraz Zakład „Usługi pogrzebowe i działalność pokrewna – Kalia”.

W myśl art. 9 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, zakazane jest nadużywanie pozycji dominującej na rynku polegające na przeciwdziałaniu ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji. Praktyka określona w art. 9 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów może wywoływać skutki antykonkurencyjne zarówno na rynku zmonopolizowanym przez danego przedsiębiorcę, jak również na innych rynkach funkcjonalnie i organizacyjnie połączonych ze sobą, na które może on wpływać ze względu na posiadaną pozycję na rynku pierwszym (vide wyrok SOKiK z 29.06.2007r., sygn. XVII Ama 14/06)².

Obowiązek niestwarzania barier do powstania bądź też rozwoju konkurencji, ciąży nie tylko na organach administracji państwowej, ale także na przedsiębiorcach działających na rynku, a stosowanie m.in. przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów ma zapewnić prawidłowe funkcjonowanie wszystkich rynków. Zadanie to jest w szczególności ważne w przypadku rynku, na którym działa przedsiębiorca, którego pozycja rynkowa pozwala na negatywne oddziaływanie na strukturę rynku i warunki jego funkcjonowania. W takim przypadku ograniczenie dostępu do rynku lub też utrudnienie rozwoju konkurencji, może wywoływać skutki zarówno na rynku, na którym przedsiębiorca ten posiada pozycję dominującą, jak i na rynkach z nim powiązanych, na które może on wpływać ze względu na silną pozycję, jaką posiada na rynku zdominowanym. Dzieje się tak, gdy sfera aktywności przedsiębiorców chcących działać na rynku w warunkach konkurencji powiązana jest bezpośrednio lub pośrednio z rynkami, na których dominującą pozycję posiada inny przedsiębiorca. Wtedy też przedsiębiorca posiadający pozycję dominującą na jednym rynku może dyktować warunki na innym powiązanim z nim rynku, tak jak np. w przypadku rynku usług cmentarnych i pogrzebowych, które są ze sobą funkcjonalnie powiązane. Stąd też w przypadku, gdy przedsiębiorca posiadający pozycję dominującą na rynku, w sposób nieuzasadniony ogranicza lub też utrudnia dostęp do tego rynku lub też rynku z nim powiązanego, musi się liczyć z tym, że takie działanie będzie uznane przez Prezesa Urzędu za praktykę ograniczającą konkurencję na podstawie art. 9 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie

² Decyzja Prezesa Urzędu nr RPZ-37/2011 z dnia 23.12.2011r.

konkurencji i konsumentów. Tym samym, na mocy art. 9 ust. 2 pkt 5 ww. ustawy zakazane jest zarówno ograniczanie dostępu do rynku właściwego, jak i stwarzanie innym przedsiębiorcom mniej korzystnych warunków funkcjonowania na tym rynku, niż z niezakłóconej konkurencji³.

Parafii pw. Wniebowzięcia NMP i św. Mikołaja w Księżu Wielkopolskim zarzucono zachowanie antykonkurencyjne, stypizowane w art. 9 ust. 1 i 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, polegające na przeciwdziałaniu ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji na rynku usług pogrzebowych na terenie cmentarza parafialnego w Księżu Wielkopolskim. Istotą zarzuconej praktyki było uniemożliwianie przedsiębiorcom świadczącym usługi pogrzebowe wykonywania na tym cmentarzu usług w pełnym zakresie, tj. łącznie z kopaniem grobów. Dla stwierdzenia tej praktyki konieczne było zatem wykazanie, że rzeczywiście została zastrzeżona wyłączność w zakresie kopania grobów dla firmy „Kalia”, w następstwie czego inne zakłady pogrzebowe mogą tylko w ograniczonym zakresie świadczyć usługi pogrzebowe na ww. cmentarzu.

W toku postępowania antymonopolowego w sprawie nie zebrano jednak dowodów, z których jednoznacznie wynikałoby, że proboszcz Parafii uniemożliwia przedsiębiorcom pogrzebowym wykonywanie czynności kopania grobów na cmentarzu w Księżu Wielkopolskim oraz że wykonywanie usługi pogrzebowej, w pełnym zakresie, zastrzeżone jest wyłącznie do kompetencji zakładu pogrzebowego „Kalia”. Po pierwsze, taka wyłączność nie wynika ani z umowy zlecenia z 15.03.2013 r., ani instrukcji świadczenia usług pogrzebowych w Księżu Wielkopolskim, czy też Regulaminu cmentarza. Przeciwnie, pkt 7 Regulaminu jednoznacznie stanowi, że kopanie grobów i ekshumacje dozwolone są przez podmioty uprawnione do tego typu czynności, za uprzednim poinformowaniem administracji oraz podmiotów zarządzających.

Po drugie, należy podkreślić, że w sprawie nie zostało wykazane, jakoby rzeczywiście inne firmy pogrzebowe starały się o umożliwienie im wykonywania czynności kopania grobów na cmentarzu parafialnym w Księżu Wielkopolskim. Zarówno w toku postępowania wyjaśniającego, jak i postępowania antymonopolowego nie zebrano dokumentacji świadczącej o odmowie przez Proboszcza Andrzeja Dolskiego wyrażenia zgody na przeprowadzenie czynności kopania grobu przez podmioty inne niż przedsiębiorstwo „Kalia”. W szczególności, pozostałe przedsiębiorstwa pogrzebowe nigdy nie zwracały się pisemnie do władz Parafii o umożliwienie im wykonania takiej czynności. Postępowanie wyjaśniające oraz właściwe postępowanie antymonopolowe, tj. w sprawie nadużywania pozycji dominującej, nie pozwoliły uzyskać takiego dowodu.

W kontekście niniejszej sprawy warto wskazać, że mimo iż Zawiadamiający początkowo stał na stanowisku, że proboszcz Parafii celowo uniemożliwia mu wykonywanie usług pogrzebowych w pełnym zakresie, w dniu 13 sierpnia 2014 roku wykonał (usunięto) usługę pogrzebową połączoną z wykopaniem grobu na cmentarzu parafialnym we Włociszewkach. Proboszczem ww. cmentarza również jest ksiądz Andrzej Dolski, natomiast zarząd cmentarza sprawuje firma „Kalia”. Okoliczność tę potwierdza pismo Marka Mielocha z dnia 30 września 2014 roku wraz z załączoną fakturą VAT nr 268/2014 i specyfikacją nr 268/2014. Co więcej, w piśmie z dnia 14 października 2014 roku Przedsiębiorca oświadczył, że pracownicy jego zakładu nie spotkali się z żadnymi trudnościami przy wykonywaniu usługi kopania grobu na cmentarzu we Włociszewkach oraz że w trakcie wykonywania usługi Proboszcz Parafii nie stwarzał żadnych problemów.

³ Decyzja RKT-13/2013 z dnia 24.06.2013r.

Zatem poprzez powyższe Zawiadamiający zaprzeczył, jakoby Proboszcz Parafii zezwalał na wykonywanie czynności kopania grobu jedynie administratorowi cmentarza – firmie „Kalia”. Okoliczność ta podważa wiarygodność twierdzeń pana Marka Mielocha co do braku możliwości wykonania kompleksowej usług pogrzebowej na cmentarzu parafialnym w Książu Wielkopolskim, bowiem zarząd nad tym terenem sprawują te same osoby, które władają i administrują cmentarzem we Włociszewkach.

Reasumując, w ocenie Prezesa Urzędu, zebrane dowody nie pozwalają stwierdzić, że Parafia Rzymskokatolicka pw. Wniebowzięcia NMP i św. Mikołaja w Książu Wielkopolskim naruszyła zakaz zawarty w art. 9 ust. 1 i 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Brak dokumentacji świadczącej o odmowach ze strony władz parafii na wykonywanie czynności kopania grobów przez inne niż firma „Kalia” zakłady pogrzebowe, jak i brak aktywności ze strony pozostałych przedsiębiorców w tym przedmiocie, nie pozwala stwierdzić jakoby działanie parafii stwarzało ograniczenia w zakresie konkurencji. Dodatkowo, wykonanie przez Zawiadamiającego w 2014 roku usługi pogrzebowej w pełnym zakresie na terenie innego cmentarza, którego proboszczem jest także ksiądz Andrzej Dolski, nie daje podstaw do uznania, że Parafia stosuje praktykę określoną w art. 9 ust. 1 i 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Zatem powyższe nie pozwala uznać, że Parafia wykorzystuje swoją pozycję dominującą na lokalnym rynku usług pogrzebowych, bowiem w rzeczywistości na ww. rynku doszło do ukształtowania się warunków niezbędnych do powstania i rozwoju konkurencji.

Biorąc pod uwagę powyższe, należało orzec jak w sentencji decyzji.

III.

Podstawę rozstrzygnięcia Prezesa Urzędu stanowi przepis art. 105 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z tym przepisem, gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe w całości albo w części, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania odpowiednio w całości albo w części. W wyroku z dnia 24 kwietnia 2003 r. sygn. akt III SA 2225/01 Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził m.in. że *przesłanka bezprzedmiotowości występuje, gdy brak jest podstaw prawnych do merytorycznego rozstrzygnięcia danej sprawy w ogóle bądź nie było podstaw do jej rozpoznania w drodze postępowania administracyjnego. Bezprzedmiotowość postępowania oznacza brak któregoś z elementów stosunku materialnoprawnego, skutkującego tym, iż nie można załatwić sprawy przez rozstrzygnięcie jej co do istoty. Jest to orzeczenie formalne, kończące postępowanie bez jego merytorycznego rozstrzygnięcia. Bezprzedmiotowość wynika z przyczyn podmiotowych lub przedmiotowych (...). Bezprzedmiotowość postępowania administracyjnego to brak przedmiotu postępowania. Tym przedmiotem jest zaś konkretna sprawa, w której organ jest władny i jednocześnie zobowiązany rozstrzygnąć na podstawie przepisów prawa materialnego o uprawnieniach lub obowiązkach indywidualnego podmiotu.*

Należy podkreślić, że okoliczności stanowiące podstawę do umorzenia postępowania mogą pojawić się zarówno przed wszczęciem postępowania, jak i w jego trakcie. Przepis art. 105 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego znajdzie zastosowanie również wówczas, gdy przesłanka czyniąca postępowanie bezprzedmiotowym istniała już w chwili jego wszczęcia, ale stała się organowi znana dopiero w toku postępowania administracyjnego.

Zdaniem Prezesa Urzędu, taka właśnie sytuacja występuje w niniejszej sprawie. Dopiero w trakcie prowadzonego postępowania administracyjnego Prezes Urzędu

stwierdził, że podejrzenie dotyczące nadużywania przez Parafię w Księżu Wielkopolskim pozycji dominującej nie jest uzasadnione. Stwierdzenie to wyklucza możliwość dalszego prowadzenia przeciwko Parafii postępowania administracyjnego, a w konsekwencji - wydania decyzji merytorycznej.

Z uwagi na powyższe, Prezes Urzędu orzekł jak w sentencji.

Stosownie do treści art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w związku z art. 479²⁸ § 1 i 2 Kodeksu postępowania cywilnego (Dz. U. z 1964 r., Nr 43, poz. 296 ze zm.) - od niniejszej decyzji stronie przysługuje 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 Poznaniu.

z upoważnienia Prezesa
Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
Dyrektor Delegatury UOKiK w Poznaniu
Jarosław Krüger

Otrzymuje:

Parafia pw. Wniebowzięcia NMP i św. Mikołaja w Księżu Wielkopolskim
reprezentowana przez księdza proboszcza Andrzeja Dolskiego.