



**PREZES URZĘDU  
OCHRONY KONKURENCJI  
I KONSUMENTÓW  
DELEGATURA W BYDGOSZCZY**

ul. Jagiellońska 34  
85-097 Bydgoszcz  
tel. (052) 345-56-44, Fax (052) 345-56-17,  
E-mail: [bydgoszcz@uokik.gov.pl](mailto:bydgoszcz@uokik.gov.pl)

Bydgoszcz, dnia 22 kwietnia 2005 roku

RBG-400-26/04/MW

**Decyzja nr RBG- 20/2005**

Na podstawie art. 11 ust. 1 w związku z art. 8 ust. 1 i 2 pkt 5 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2003 roku nr 86 poz. 804, Dz.U. z 2003 roku nr 60 poz. 535, Dz.U. z 2003 roku nr 170 poz. 1652, Dz.U. z 2004 roku nr 93 poz. 891, Dz.U. z 2004 roku nr 96 poz. 959) oraz stosownie do art. 28 ust. 6 tej ustawy i § 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2002 r. w sprawie określenia właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Dz. U. z 2002 r. Nr 18, poz. 172), po przeprowadzeniu postępowania antymonopolowego wszczętego na wniosek Danuty Badysiak, prowadzącej działalność gospodarczą pod nazwą Zakład Usług Pogrzebowych „Hades” z siedzibą w Biskupcu przeciwko Gminie Biskupiec, nie stwierdza się praktyki ograniczającej konkurencję, na rynku administrowania cmentarzem komunalnym w Biskupcu, polegającą na udzieleniu jednemu tylko przedsiębiorcy prawa wyłączności świadczenia usług kopania grobów.

**Uzasadnienie:**

Pełnomocnik Wnioskodawczyni, pismem z dnia 26 lipca 2004 roku, wystąpiła z wnioskiem o wszczęcie postępowania antymonopolowego przeciwko Alicji Nojak – Suk, prowadzącej działalność gospodarczą pod nazwą Komunalny Zakład Usługowy „AL-BIS” w Biskupcu oraz przeciwko Gminie Biskupiec, zarzucając tym podmiotom, iż:

1. w miesiącu styczniu 2004 roku zawarli umowę o administrowanie i utrzymanie cmentarza w Biskupcu, w której zagwarantowano firmie AL-BIS wyłączności na wykonawstwo usług pogrzebowych w zakresie kopania grobów na cmentarzu komunalnym w Biskupcu;
2. firma AL-BIS od stycznia 2004 roku nadużywa pozycji monopolistycznej na rynku usług cmentarnych i pogrzebowych w zakresie kopania grobów na terenie cmentarza komunalnego w Biskupcu, co przejawia się w tym, iż nie zezwala zakładom

pogrzebowym na samodzielne wykonanie usług pogrzebowych w zakresie kopania grobów na terenie cmentarza komunalnego w Biskupcu;

3. firma AL-BIS od stycznia 2004 roku nadużywa pozycji monopolistycznej na rynku usług cmentarnych i pogrzebowych w zakresie kopania grobów na terenie cmentarza komunalnego w Biskupcu, co przejawia się w tym, iż bezpośrednio narzuca zakładom pogrzebowym za swoje wykonawstwo nadmiernie wygórowane ceny;
4. Gmina Biskupiec, posiadająca monopol prawny na zarządzanie cmentarzem komunalnym w Biskupcu, tj. świadczenie usług cmentarnych, w miesiącu styczniu 2004 roku nadużyła pozycji monopolistycznej na rynku usług cmentarnych, świadczonych na terenie miejscowego cmentarza komunalnego poprzez udzielenie jednemu tylko przedsiębiorcy – firmie AL-BIS – prawa wyłączności usługi kopania grobów.

Organ antymonopolowy, rozpatrując wniosek Danuty Badysiak, przeprowadził trzy postępowania antymonopolowe (każde zakończone odrębną decyzją administracyjną):

1. RBG-400-18/04/MW przeciwko Alicji Nojak Suk, o nadużywanie pozycji dominującej, w zakresie kopania grobów na cmentarzu komunalnym w Biskupcu, poprzez nie zezwalanie zakładom pogrzebowym na samodzielne wykonywanie usług pogrzebowych w zakresie kopania grobów, tylko narzucanie swojego wykonawstwa tej usługi oraz o narzucanie nieuczciwych, nadmiernie wygórowanych cen za świadczenie usług pogrzebowych, polegających na kopaniu grobów;
2. RBG-400-26/04/MW przeciwko Gminie Biskupiec o nadużywanie pozycji dominującej na rynku administrowania cmentarzem komunalnym w Biskupcu, poprzez udzielenie jednemu tylko przedsiębiorcy prawa wyłączności świadczenia usług kopania grobów.
3. RBG-410-03/04/MW przeciwko Gminie Biskupiec i Alicji Nojak Suk, o zawarcie porozumienia ograniczającego konkurencję, polegającego na eliminowaniu przedsiębiorców pogrzebowych, działających na terenie Biskupca z rynku usług pogrzebowych, polegających na kopaniu grobów na terenie cmentarza komunalnego w Biskupcu.

Postanowieniem z dnia 17 sierpnia 2004 roku Prezes Urzędu wszczął postępowanie antymonopolowe przeciwko Gminie Biskupiec, w związku z podejrzeniem nadużywania pozycji dominującej na rynku administrowania cmentarzem komunalnym poprzez udzielenie jednemu tylko przedsiębiorcy prawa wyłączności świadczenia usług kopania grobów, co może stanowić naruszenie art. 8 ust. 2 pkt 5 cytowanej wyżej ustawy.

Przystawiając swoje stanowisko w sprawie, w piśmie z dnia 7 września 2004 roku, Gmina Biskupiec podniosła, iż z umowy nie wynika, jakoby przedsiębiorca Alicja Nojak-Suk posiadała wyłączność na kopanie grobów na terenie cmentarza komunalnego w Biskupcu. Jednocześnie Gmina poinformowała, iż Wnioskodawczyni nigdy nie występowała o wyrażenie zgody na świadczenie usługi kopania grobów.

W toku postępowania antymonopolowego, Prezes Urzędu ustalił następujący stan faktyczny:

Gmina Biskupiec zorganizowała przetarg nieograniczony, którego przedmiotem było administrowanie i utrzymanie cmentarza komunalnego w Biskupcu.

W opisie przedmiotu zamówienia umieszczono następujący zakres prac:

- zmiatanie i odchwaszczanie alejek – 1700 m<sup>2</sup>;

- koszenie traw i chwastów (teren całego cmentarza, bez grobów urządzonych);
- wygrabianie liści (teren całego cmentarza);
- zbieranie i wywóz nieczystości z terenu cmentarza na wysypisko śmieci;
- usuwanie śniegu z alejek - 1700 m<sup>2</sup>;
- posypywanie alejek piaskiem - 1700 m<sup>2</sup>;
- pielęgnacja drzew i krzewów na cmentarzu, w tym wycinka drzew chorych oraz tych, które utraciły stateczność w wyniku działań atmosferycznych, lub zagrażających bezpieczeństwu ludzi i mienia;
- usuwanie wszelkich szkód powstałych w wyniku działań warunków atmosferycznych;
- konserwacja i drobna naprawa ogrodzenia terenu cmentarza;
- przygotowanie kwater do chowania zmarłych
  - wycinka drzew i krzewów;
  - karczowanie
- prowadzenie spraw administracyjnych na cmentarzu zgodnie z ustawą z dnia 31 stycznia 1959 roku o cmentarzach i chowaniu zmarłych

Dnia 31 grudnia 2004 roku Gmina Biskupiec zawarła z Alicją Nojak, prowadzącą działalność gospodarczą pod nazwą Komunalny Zakład Usługowy AL-BIS z siedzibą w Biskupcu, umowę, której przedmiotem było zlecenie administrowania i utrzymania cmentarza komunalnego w Biskupcu.

Na mocy tej umowy, Alicja Nojak Suk zobowiązała się do wykonywania następujących prac:

- utrzymania w należyтым stanie terenu cmentarza, a w szczególności bieżącego utrzymywania czystości i porządku, wywozu nieczystości, koszenia traw, wykonywania zabiegów pielęgnacyjnych drzewostanu w tym wycinka drzew chorych, zagrażających bezpieczeństwu ludzi oraz wpływających ujemnie na stan techniczny nagrobków, konserwacji i napraw ogrodzenia, utrzymywania w należyтым stanie techniczno – użytkowym sieci wodociągowej, budynku administracyjnego, w którym znajdują się pomieszczenia biurowe, socjalne, gospodarcze i Dom Pogrzebowy,
- prowadzenia ksiąg cmentarzowych i kartotek oraz innej dokumentacji przewidzianej stosownymi przepisami,
- udostępnienia aktualnego regulaminu korzystania z cmentarza, uzgodnionego z Zamawiającym,
- udostępnienia w razie potrzeby pomieszczenia znajdującego się w budynku cmentarza do zorganizowania obrządku przedpogrzebowego i pobieranie opłat z tego tytułu w wysokości ustalonej z Zamawiającym,
- prowadzenia sprzedaży miejsc na cmentarzu na podstawie cennika dostarczonego przez zamawiającego,
- przygotowywanie nowych miejsc grzebalnych oraz kwater,
- odprowadzania dochodów na konto wskazane przez Zamawiającego do dnia 10 każdego miesiąca za miesiąc poprzedni. W przypadku zwłoki w odprowadzeniu dochodów, Zamawiający będzie naliczał odsetki ustawowe,

W § 3 umowy strony zawarły postanowienie, zgodnie z którym:

1. Kopanie grobów na terenie cmentarza wykonuje Wykonawca.
2. Kopanie grobów może wykonywać inna osoba lub instytucja pod warunkiem uzyskania zgody Zamawiającego.

W wyniku działań pełnomocnika Wnioskodawczyni, który pisemnie występował do Gminy Biskupiec oraz Alicji Nojak Suk, Burmistrz Biskupca (pod wpływem informacji o złożonym wniosku o wszczęcie postępowania antymonopolowego) wystąpił (pismem z dnia 3 sierpnia

2004 roku) do administratora cmentarza z prośbą o wyjaśnienie sytuacji panującej na lokalnym rynku usług pogrzebowych. W piśmie tym Burmistrz prosił o przedłożenie informacji „w kwestii, czy któraś z firm pogrzebowych (...) zwracał się do Pani zakładu z prośbą o wyrażenie zgody na kopanie grobów na terenie cmentarza komunalnego w Biskupcu. Jeśli tak, to proszę podać jakie to były osoby lub instytucje, w jakim okresie miały miejsce te przypadki, oraz sposób załatwienia spraw z tym związanych przez firmę AL-BIS.” Odpowiadając na pismo Burmistrza, Alicja Nojak-Suk poinformowała (pismem z dnia 12 sierpnia 2004 roku), iż zgłosiła się do niej Wnioskodawczyni z prośbą o umożliwienie wykopania grobu, jednak usługę tę ostatecznie wykonała firma AL-BIS. Alicja Nojak Suk stwierdziła, w tym piśmie, iż „w okresie prowadzenia działalności gospodarczej usługi na terenie cmentarza były i są wykonywane tylko i wyłącznie przez moją firmę – zgodnie z umową zawartą z Urzędem Miejskim w Biskupcu.”

W toku rozprawy administracyjnej, przeprowadzonej dnia 2 listopada 2004 roku organ antymonopolowy przesłuchał świadka, [dane osobowe], zajmującego stanowisko inspektora ds. utrzymania dróg i mostów w Urzędzie Gminy w Biskupcu na okoliczności:

1. czy w okresie od stycznia 2004 roku do chwili obecnej przedsiębiorcy pogrzebowi z terenu Biskupca i okolic zwracali się do Gminy o wyrażenie zgody na kopanie grobów na cmentarzu komunalnym;
2. czy składali skargi na Alicję Nojak – Suk, iż uniemożliwia im kopanie grobów;
3. z jakich powszechnie dostępnych źródeł, zainteresowani przedsiębiorcy mogli dowiedzieć się o możliwości usług kopania grobów,
4. jaka była przewidziana forma na udzielenie przez Gminę zgody przedsiębiorcy na kopanie grobów, w jakim trybie miała być udzielona ta zgoda,
5. w oparciu o jakie kryteria miała być udzielona przez Gminę zgoda przedsiębiorcy na kopanie grobów

Świadek zeznał, iż w okresie od stycznia 2004 roku do chwili obecnej „żadna osoba, ani fizyczna, ani prawna nie zgłaszała się do Urzędu Miasta z wnioskiem o kopanie grobów na cmentarzu komunalnym”. Nie było też skarg w tym zakresie ani na Gminę ani na Alicję Nojak Suk, poza pismem pełnomocnika Wnioskodawczyni. Po otrzymaniu tego pisma, Gmina wystąpiła do administratorki cmentarza z zapytaniem, czy występowały do niej jakiegokolwiek podmioty o zgodę na kopanie grobów oraz pouczyliśmy Alicję Nojak Suk, aby wszystkich zainteresowanych kopaniem grobów kierowała do Urzędu Miasta, celem uzyskania stosownej zgody.

Zdaniem świadka, „przedsiębiorcy nie mieli innej możliwości dowiedzenia się o możliwości kopania grobów na cmentarzu komunalnym, jak tylko informacje przekazywane przez Urząd Miasta”.

Świadek zeznał również, że Gmina Biskupiec nie przeprowadziła przetargu na świadczenie usług, polegających na kopaniu grobów na cmentarzu komunalnym.

Pismem z dnia 28 lutego 2005 roku Gmina Biskupiec poinformowała Prezesa Urzędu, iż Uczestniczka, w dniu 13 grudnia 2004 roku otrzymała zgodę Gminy Biskupiec na wykonywanie prac, polegających na świadczeniu usług pogrzebowych w zakresie kopania grobów na terenie cmentarza komunalnego w Biskupcu.

Mając na uwadze ustalony stan faktyczny, Prezes Urzędu zważył, co następuje:

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów zawiera legalną definicję rynku właściwego:

- rozumie się przez 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 (art. 4 pkt 8 ustawy).

Rynkiem właściwym w ujęciu produktowym jest rynek usług pogrzebowych, polegających na kopaniu grobów na cmentarzu komunalnym w Biskupcu. Usługa kopania grobu jest nierozdzielnie złączona z ceremonią pogrzebową i nie da jej się oddzielić od innych czynności związanych ze złożeniem ciała do grobu.

W ujęciu geograficznym, rynkiem jest teren cmentarza komunalnego w Biskupcu, którego właścicielem jest gmina Biskupiec. Jest to jedyny cmentarz w Biskupcu.

Wykonując swoje właścicielskie uprawnienia, Gmina Biskupiec jest monopolistą w zakresie administrowania (bezpośrednio czy też poprzez zlecenie tych czynności podmiotom trzecim) cmentarzem.

### Interes publiczny

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów określa warunki rozwoju i ochrony konkurencji oraz zasady podejmowanej w interesie publicznym ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów (art. 1 ust. 1 ustawy). „Celem interwencji Prezesa Urzędu jest przede wszystkim ochrona rynku przed jego dezorganizacją ze strony przedsiębiorców wykorzystujących swą dominującą pozycję” Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 27 sierpnia 2003 r. (Sygn. akt I CK 184/03). Domniemanie stosowania praktyk ograniczających konkurencję przez właściciela cmentarza, a więc swoistego regulatora tego rynku (poprzez wykonywanie swych uprawnień właścicielskich) uzasadniało działania Prezesa Urzędu w niniejszej sprawie.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 i 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, zakazane jest nadużywanie pozycji dominującej na rynku właściwym przez jednego lub kilku przedsiębiorców polegające na przeciwdziałaniu ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji.

Do oceny działań Gminy pod kątem ewentualnego naruszenia wyżej cytowanej normy, niezbędna jest analiza umowy, którą Gmina zawarła z przedsiębiorcą Alicją Nojak Suk.

Z formalnego punktu widzenia § 3 umowy z dnia 31 grudnia 2004 roku, zawartej pomiędzy Gminą Biskupiec a Alicją Nojak Suk nie stanowi sam w sobie naruszenia konkurencji. W umowie – oprócz zapisu o tym, iż „kopanie grobów na terenie cmentarza wykonuje Wykonawca”, wprowadzono postanowienie, zgodnie z którym „kopanie grobów może wykonywać inna osoba lub instytucja pod warunkiem uzyskania zgody Zamawiającego”. Gmina nie ograniczyła więc w umowie prawa innych podmiotów gospodarczych do świadczenia usług pogrzebowych, polegających na kopaniu grobów na terenie cmentarza komunalnego.

W toku postępowania nie stwierdzono żadnej skargi na działanie Gminy, która odmówiłaby jakiegokolwiek przedsiębiorcy dostępu do rynku usług pogrzebowych polegających na kopaniu grobów. Nie stwierdzono również aby ktokolwiek występował do Gminy o wydanie zezwolenia na kopanie grobów na terenie cmentarza komunalnego.

Gmina Biskupiec poinformowała Prezesa Urzędu, iż po wpłynięciu wniosku Wnioskodawczyni niniejszego postępowania, w dniu 13 grudnia 2004 roku otrzymała ona zgodę Gminy Biskupiec na wykonywanie prac, polegających na świadczeniu usług pogrzebowych w zakresie kopania grobów na terenie cmentarza komunalnego w Biskupcu.

Trudno – wobec powyższego – przypisać Gminie stosowanie indywidualnej praktyki ograniczającej konkurencję, zdefiniowanej w art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy. Bezprawności działań Gminy należy natomiast upatrywać w tym, iż obowiązki przyszłego administratora cmentarza, określone w ramach przetargu, zorganizowanego przez Gminę były różne od tych które zawarto w umowie z dnia 31 grudnia 2004 roku z Alicją Nojak Suk. Gmina nie ogłosiła przetargu na świadczenie usług na kopanie grobów, natomiast wspomniana umowa zawiera takie postanowienie. Kwestia ta została rozstrzygnięta w ramach postępowania antymonopolowego o sygnaturze RBG-410-03/04/MW.

Mając na uwadze powyższe, orzeczono jak w sentencji.

Stosownie do treści art. 78 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, w związku z art. 479<sup>28</sup> § 2 k.p.c. – od niniejszej decyzji przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w terminie dwutygodniowym od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem bydgoskiej delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów .

**Otrzymują:**

Lech Obara, radca prawny  
Kancelaria Radcy Prawnego  
Ul. Warmińska 28/5-6  
10-545 Olsztyn

Urząd Miejski  
ul. Niepodległości 2  
11-300 Biskupiec