

URZĄD
OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
DELEGATURA W KRAKOWIE

31-011 Kraków, Pl. Szczepański 5
Tel. (0-12) 421-75-79, 421-74-98. Fax (0-12) 422-78-20
E-mail: krakow@uokik.gov.pl

RKR-565s-027/99/MS- 752 /00

Kraków, dn. 23 maja 2000r.

DECYZJA Nr RKR - 11/2000

Na podstawie art. 104 k.p.a. oraz art. 8 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 1 i 4 ustawy z dnia 24 lutego 1990r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów (Dz. U. z 1999r. Nr 52 poz. 547 z późn. zm.), po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego wszczętego na wniosek pani Grażyny Krynickiej-Malinowskiej (właścicielki Firmy Handlowo-Uslugowej Kamieniarstwo i Betoniarstwo) zam. w Krakowie, os. Spółdzielców 11/43 **nakazuje się zaniechania stosowania** przez Gminę Miasta Krakowa z siedzibą przy pl. Wszystkich Świętych 3-4 praktyki monopolistycznej polegającej na nadużywaniu przez Zarząd Cmentarzy Komunalnych w Krakowie – zakład budżetowy Gminy - pozycji zarządcy tych cmentarzy, poprzez:

- przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do rozwoju konkurencji na rynku usług kamieniarsko-budowlanych realizowanych na terenie cmentarzy komunalnych na zlecenie osób trzecich oraz
- trwałą odmowę dopuszczenia Wnioskodawcy do wykonywania na cmentarzach komunalnych robót kamieniarsko-budowlanych na zlecenie osób trzecich, przy braku alternatywnych możliwości wykonywania tych usług.

UZASADNIENIE

Do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów Delegatura w Krakowie wpłynął w dniu 24.11.1999r. wniosek pani Grażyny Krynickiej-Malinowskiej (właścicielki Firmy Handlowo-Uslugowej Kamieniarstwo i Betoniarstwo) – zwanej dalej „Wnioskodawczynią”- o wszczęcie postępowania administracyjnego przeciwko Gminie Miasta Krakowa i nakazanie Gminie zaniechania stosowania praktyki monopolistycznej polegającej na wprowadzeniu przez jej zakład budżetowy - Zarząd Cmentarzy Komunalnych w Krakowie – zwany dalej „Zarządem” – zakazu wykonywania przez Wnioskodawczynię robót kamieniarskich na terenie cmentarzy komunalnych w Krakowie.

W uzasadnieniu złożonego żądania Wnioskodawczyni oświadczyła, że jest przedsiębiorcą wykonującym grobowce, nagrobki piwnice oraz inne prace kamieniarskie. Jednakże Zarząd zakazał jej prowadzenia robót kamieniarskich na terenie cmentarzy komunalnych w Krakowie z powodu naruszania przez nią obowiązujących „Zasad prowadzenia robót budowlanych na cmentarzach komunalnych”. Nie określił jednak jakich naruszeń dopuściła się Wnioskodawczyni, ani też nie dał jej możliwości złożenia wyjaśnień odnośnie postawionych zarzutów. Początkowo Zarząd wydał zakaz czasowy, a w dniu 16.11.1999r. wydał zakaz prowadzenia przez Wnioskodawczynię robót na czas nieokreślony.

Na podstawie wyżej opisanego wniosku organ antymonopolowy wszczął przeciwko Gminie Miasta Krakowa postępowanie administracyjne pod zarzutem naruszenia art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 24 lutego 1990r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów (Dz. U. z 1999r. Nr 52 poz. 547 z późn. zm.) – zwanej dalej „ustawą o przeciwdziałaniu (...)”.

Odpowiadając na zawiadomienie o wszczęciu postępowania administracyjnego z dnia 30.11.1999r. (znak: RKR-565s-027/99/MS-1793/99), reprezentujący Gminę Wiceprezydent Miasta Krakowa pismem z dnia 17.12.1999r. (znak: BK.0717-24/99) wyjaśnił, że Wnioskodawczyni – wykonując usługi kamieniarsko-budowlane na cmentarzach komunalnych w Krakowie – kilkakrotnie naruszyła obowiązujące na tych cmentarzach zasady prowadzenia prac kamieniarskich, w szczególności prowadziła prace bez zezwolenia i uiszczenia opłat cmentarnych, zanieczyściła alejkę cmentarną i trawnik olejem wyciekającym z należącego do niej podnośnika widłowego oraz utrudniała innym osobom dostęp do sąsiednich grobów, poprzez składowanie na alejkach cmentarnych materiałów i sprzętu budowlanego. Zachowanie Wnioskodawczyni spowodowało początkowo czasowy zakaz wykonywania prac na cmentarzu Prądnik Czerwony, a następnie – po uzyskaniu pozytywnej opinii Zespołu d/s Kamieniarzy – bezterminowy zakaz prowadzenia prac przez Wnioskodawczynię na wszystkich cmentarzach komunalnych w Krakowie.

Podniósł ponadto, że w dniu 14.12.1999r. Wnioskodawczyni wraz z Panem Adamem Ziomkiem i jego pracownikami - nie posiadając stosownych dokumentów wjechała na teren cmentarza Prądnik Czerwony – demontując i uszkadzając przy tym szlaban przy bramie – i rozpoczęła montaż płyty nagrobnej. Dopiero interwencja Policji spowodowała, że Wnioskodawczyni przerwała prace i opuściła cmentarz.

W toku postępowania administracyjnego organ antymonopolowy ustalił następujący stan faktyczny:

W granicach administracyjnych miasta Krakowa znajduje się 12 cmentarzy komunalnych administrowanych przez Zarząd Cmentarzy Komunalnych w Krakowie. Do obowiązków Zarządu należy w szczególności zarządzanie cmentarzami i miejscami grzebalnymi oraz dbałość o zarządzane mienie. Zarząd nie świadczy natomiast usług z zakresu prac kamieniarsko-budowlanych. Uprawnienia Zarządu związane z prowadzeniem i utrzymaniem cmentarzy komunalnych zostały określone uchwałą Nr XXVII/189/91 Rady Miasta Krakowa z dnia 5.07.1991r. w sprawie zasad korzystania z cmentarzy komunalnych oraz opłat za korzystanie z cmentarzy i urządzeń cmentarnych. § 4 tej uchwały stanowi, że prowadzenie prac budowlanych na cmentarzach komunalnych wymaga zgody Zarządu. Zgoda ta faktycznie jest zezwoleniem na wykorzystanie urządzeń cmentarnych (woda, alejki, itp.) do wykonania prac zleconych przez osoby dysponujące prawami do grobu i stanowi jednocześnie podstawę naliczania opłat cmentarnych za korzystanie z urządzeń cmentarzy.

W dniu 29.02.1996r. Dyrektor Zarządu wydał zarządzenie Nr 6/96 w sprawie zasad prowadzenia robót budowlanych na cmentarzach komunalnych w Krakowie – zwane dalej „Zasadami” – które określiło zakres i sposób korzystania z cmentarzy i ich urządzeń przez przedsiębiorców prowadzących tam prace kamieniarsko-budowlane. Wprowadzenie zasad miało zapobiegać negatywnym skutkom korzystania przez przedsiębiorców z cmentarza, takim jak niszczenie alejek, trawników, uszkodzenie grobów, wykonywanie prac bez wymaganego zezwolenia Zarządu, czy też uchylanie się od obowiązku wnoszenia opłat.

Powyższe zarządzenie określa także zasady odpowiedzialności przedsiębiorców za szkody wyrządzone na cmentarzach podczas prowadzenia prac kamieniarsko-budowlanych. Stosownie do pkt VI.1. i 2. zarządzenia wykonawca ponosi pełną odpowiedzialność za straty i szkody wynikłe z nienależytego wykonania robót budowlanych. Jest on zobowiązany do usunięcia powstałej z jego winy szkody, pod rygorem zakazu wykonywania prac kamieniarskich do czasu usunięcia szkody. Ponadto w pkt-cie VI.3. postanowiono, że w przypadku naruszenia „Zasad” Dyrektor Zarządu - po uprzednim zasięgnięciu opinii Zespołu d/s Kamieniarzy - może zakazać przedsiębiorcy wykonywania prac kamieniarskich.

Zespół d/s Kamieniarzy przy Dyrektorze ZCK w Krakowie został powołany przez Dyrektora Zarządu w dniu 3.12.1996r. zarządzeniem Nr 22. Jego zadaniem jest reprezentowanie interesów środowiska kamieniarzy oraz pełnienie funkcji organu doradczego i opiniotwórczego w sprawach dotyczących zarówno wszystkich kamieniarzy, jak i poszczególnych przedsiębiorców, w tym wydawania indywidualnych zakazów prowadzenia prac na cmentarzach komunalnych.

Wnioskodawczyni prowadzi od 15.07.1999r. działalność gospodarczą pod nazwą Firma Handlowo-Usługowa, wykonując prace kamieniarskie, budowlane i betoniarskie na podstawie wpisu do ewidencji działalności gospodarczej (dowód: zaświadczenie z dnia 6.07.1999r.). Miejszem wykonywania powyższej działalności jest posesja położona w Krakowie przy ulicy Powstańców 95. Na posesji tej znajduje się także zakład innego przedsiębiorcy - pana Adama Ziomka (dowód z akt sprawy RKR-565s-026/99/MS: zaświadczenie z dnia 5.03.1996r.), który od dnia 1.10.1996r. - z powodu otrzymanego od Zarządu zakazu - nie może wykonywać prac kamieniarsko-budowlanych na cmentarzach komunalnych w Krakowie.

Pismem z dnia 20.09.1999r. (znak: ZRIII/1049/11120/99) Kierownik cmentarza Prądnik Czerwony zakazał Wnioskodawczyni prowadzenia prac na terenie cmentarza Prądnik Czerwony. Wydany zakaz został uzasadniony naruszeniem przez pracowników Wnioskodawczyni obowiązujących Zasad i miał obowiązywać do czasu rozstrzygnięcia sprawy przez Dyrektora Zarządu i Zespół d/s Kamieniarzy. Ponadto wezwano Wnioskodawczynię do przedstawienia wykazu prowadzonych przez nią prac na tym cmentarzu.

W związku z wydanym czasowym zakazem wykonywania prac na cmentarzach komunalnych Wnioskodawczyni zwróciła się pismem z dnia 18.10.1999r. do Dyrektora Zarządu i Zespołu d/s Kamieniarzy z prośbą o podanie podstawy prawnej wprowadzonego wobec niej zakazu i określenie okresu jego obowiązywania. Na pismo to odpowiedzi udzieliła Wicedyrektor Zarządu w dniu 21.10.1999r. (pismo znak: ZR.I/12779/99), informując Wnioskodawczynię, że „Zespół d/s Kamieniarzy jest organem opiniotwórczym i doradczym Dyrektora Zarządu, a nie organem stanowiącym. Ostateczną decyzję o zakazie wykonywania robót kamieniarskich na cmentarzach komunalnych podejmuje samodzielnie Dyrektor Zarządu, po uprzednim wysłuchaniu w tej sprawie opinii Zespołu (...), Zespół nie ma obowiązku udzielać opinii na złożone pismo, albowiem nie jest stroną w sprawie”.

Posiedzenie Zespołu odbyło się w dniu 4.11.1999r. bez udziału Wnioskodawczyni, a jego przedmiotem było naruszenie „Zasad” przez Wnioskodawczynię oraz właścicielkę innego zakładu kamieniarskiego. Zespół w trakcie posiedzenia zaopiniował pozytywnie przedstawiony przez Dyrektora Zarządu wniosek o wydanie Wnioskodawczyni całkowitego zakazu prowadzenia prac na terenie cmentarzy komunalnych w Krakowie, co stanowiło

podstawę podjęcia decyzji o wydaniu zakazu prowadzenia prac przez Wnioskodawczynię na czas nieokreślony. Natomiast wobec właścicielki drugiego zakładu Zespół zaproponował zastosowanie czasowego zakazu prowadzenia prac na terenie cmentarzy komunalnych, jednakże Dyrektor Zarządu podjął decyzję o zawieszeniu rozpatrzenia sprawy (dowód: protokół ze spotkania Zespołu d/s Kamieniarzy z dnia 4.11.1999r.).

W dniu 16.11.1999r. – pismem znak: ZR I/13825/99 - Zarząd zakazał Wnioskodawczyni na czas nieokreślony wykonywania robót kamieniarsko-budowlanych na cmentarzach komunalnych w Krakowie, uzasadniając to rażącym naruszeniem przez Wnioskodawcę „Zasad”. Zakazem tym nie zostały objęte jedynie prace, które Wnioskodawczyni rozpoczęła lub na wykonanie których otrzymała zlecenia przed wydaniem zakazu (dowód: pisma Zarządu z dnia 21.10.1999r. znak: ZR I/12779/99 oraz z dnia 8.02.2000r. ZR I/720/2000). Powyższy zakaz obowiązuje nieprzerwanie od daty jego wydania – do chwili obecnej.

Ponadto, w dniu 14.12.1999r. odmówiono Wnioskodawczyni oraz jej pracownikom wstępu na teren cmentarza Prądnik Czerwony z powodu braku wymaganych dokumentów. Wnioskodawczyni oraz towarzyszące jej osoby zdemontowały szlaban umieszczony przy bramie, powodując – zdaniem Gminy - jego uszkodzenie, wjechały na teren cmentarza i rozpoczęły montaż płyty nagrobnej. Przybycie Policji i jej interwencja spowodowały przerwanie pracy przez Wnioskodawczynię i opuszczenie cmentarza.

Uwzględniając przedstawiony stan faktyczny sprawy, organ antymonopolowy zważył, co następuje:

Gmina Miasta Krakowa - będąc jednostką samorządu terytorialnego – jest zobowiązana do realizowania zadań publicznych wymienionych w art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.). Do tych zadań należy m.in. prowadzenie i utrzymywanie cmentarzy komunalnych znajdujących się w jej granicach administracyjnych. Skutkiem tego Gminie, która – prowadząc cmentarze komunalne przy pomocy utworzonej do tego celu jednostki organizacyjnej –organizuje usługi o charakterze użyteczności publicznej, przysługuje status przedsiębiorcy w rozumieniu art. 2 pkt 1 cyt. ustawy o przeciwdziałaniu (...). Gmina działa więc na – wyznaczonym jej granicami - lokalnym rynku usług cmentarnych. Rynek ten obejmuje usługi związane z administrowaniem i utrzymywaniem cmentarzy oraz zapewnieniem społeczności lokalnej możliwości korzystania z cmentarzy i ich urządzeń, a także czynności wynikające ustawy z dnia 31.01.1959r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (t.j. Dz. U. z 2000r. Nr 23, poz. 295).

W Krakowie opisane wyżej zadania Gmina wykonuje poprzez swój zakład budżetowy – Zarząd Cmentarzy Komunalnych. Stosownie do stanowiska Sądu Najwyższego (wyrok z dnia 25.04.1996r. sygn. akt III CZP 34/96) - zakład budżetowy gminy nie posiada zdolności sądowej w postępowaniu przed sądem gospodarczym – a zatem legitymacja bierna w niniejszym postępowaniu przysługuje Gminie Miasta Krakowa.

Na terenie Krakowa oprócz cmentarzy komunalnych znajdują się także cmentarze wyznaniowe. Cmentarze te stanowią własność związków wyznaniowych i są przeznaczone dla pochówków członków kościołów lub wyznań, co oznacza, iż dostęp do nich i możliwość korzystania z nich jest ograniczony - w przeciwieństwie do cmentarzy komunalnych, mających charakter obiektów użyteczności publicznej. Przesądza to więc o braku substytutowości dla cmentarzy komunalnych, których przeznaczenie oraz powszechna

dostępność - wynikająca z ich specyfiki – pozwalają na stwierdzenie, że cmentarze komunalne tworzą lokalny, odrębny od cmentarzy wyznaniowych, rynek usług cmentarnych. A zatem Gmina - prowadząca za pośrednictwem Zarządu cmentarze komunalne - nie spotyka się z konkurencją innego przedsiębiorcy, co oznacza, iż posiada na tak zdefiniowanym rynku relevantnym pozycję monopolistyczną, będącą kwalifikowaną formą pozycji dominującej, określonej w art. 2 pkt 7 ustawy o przeciwdziałaniu (...). Działania Gmina podlegają więc ocenie pod kątem zgodności z art. 5 ust. 1 tej ustawy.

Natomiast usługi pogrzebowe, w tym świadczone przez Wnioskodawczynię usługi kamieniarsko-budowlane, są realizowane na indywidualne zamówienia osób dysponujących prawem do grobu przez przedsiębiorców pogrzebowych, którzy działają na konkurencyjnym rynku usług pogrzebowych. Należy podkreślić, iż działalność gospodarcza prowadzona przez przedsiębiorców pogrzebowych w tym zakresie nie podlega koncesjonowaniu, ani nie wymaga uzyskiwania zezwoleń. Konieczność wykorzystywania mienia komunalnego przy prowadzeniu przez nich działalności gospodarczej powoduje jednak, że wchodzi ona w stosunki gospodarczo-prawne z właścicielem tego mienia, tj. Gminą. Zachodzi zatem potrzeba analizy, czy Gmina – jako właściciel mienia komunalnego – może wpływać na działalność niezależnych przedsiębiorców korzystających z tego mienia, a nawet ograniczać ją.

Zgodnie z art. 140 k.c. właściciel – a zatem i Gmina - może w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego z wyłączeniem innych osób rozporządzać rzeczą i korzystać z niej zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, a w szczególności pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy.

Stosownie do art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy o samorządzie terytorialnym - gmina może wydawać przepisy gminne określające zasady i sposób korzystania z mienia komunalnego - a zwłaszcza z urządzeń i obiektów użyteczności publicznej - zarówno przez mieszkańców, jak i przedsiębiorców świadczących usługi dla ludności. W niniejszej sprawie Gmina określiła zasady korzystania przez przedsiębiorców świadczących usługi kamieniarsko-budowlane z cmentarzy komunalnych i ich urządzeń w cyt. uchwale Nr XXVII/189/91 oraz zarządzeniu Nr 6/96 (tj. „Zasadach”- przyp. UOKiK) Dyrektora Zarządu. Stosownie do treści powyższych aktów prawnych prowadzenie prac kamieniarsko-budowlanych na terenie cmentarzy komunalnych wymaga zezwolenia Dyrektora Zarządu, który jest także uprawniony – w przypadku naruszania przez przedsiębiorcę powyższych „Zasad” – do wydania zakazu wykonywania robót na tych cmentarzach.

Należy jednak podkreślić, że tytuł własności nie oznacza, iż działania Gminy nie podlegają jakimkolwiek normom prawnym i ograniczeniom. Jednym z aktów normatywnych określających granice wykonywania przez właściciela swojego prawa – o którym mowa w art. 140 k.c. – jest ustawa o przeciwdziałaniu (...). Tytuł własności nie uprawnia Gminy do nadużywania posiadanego prawa i bezterminowego zakazywania przedsiębiorcom – w tym Wnioskodawczyni – wykonywania na zlecenia osób trzecich prac kamieniarsko-budowlanych na cmentarzach komunalnych i korzystania z ich urządzeń. Zakaz taki przestaje bowiem pełnić funkcję dyscyplinującą, staje się natomiast – co miało miejsce w przypadku Wnioskodawczyni – środkiem dyskryminacji przedsiębiorców.

Zdaniem organu antymonopolowego działania Wnioskodawczyni, które były przyczyną wydania jej przedmiotowego zakazu - tj. zanieczyszczenie olejem alejki i trawnika oraz składowanie materiałów i sprzętu budowlanego w sposób utrudniający dojsięcie do sąsiednich grobów – nie stanowią dostatecznej podstawy do uznania, że były rażącymi

naruszeniami „Zasad”, uzasadniającymi zastosowanie przez Zarząd tak radykalnych środków, jak zakazanie Wnioskodawczyni na czas nieokreślony wykonywania prac kamieniarsko-budowlanych na wszystkich cmentarzach komunalnych w Krakowie. Wykonywanie usług kamieniarsko-budowlanych na terenie cmentarza jest wyjątkowo trudne z uwagi bliskość sąsiednich grobów oraz możliwość ich uszkodzenia, brak miejsca do składowania materiałów lub ziemi z wykopów. Należy także podkreślić, iż działania opisane przez Gminę w piśmie z dnia 17.12.1999r. (znak: BK.0717-24/99) miały charakter incydentalny, a Zarząd mógł dochodzić od Wnioskodawczyni – do czego był uprawniony w myśl pkt VI.1 i VI. 2 „Zasad” – usunięcia wyrządzonych przez nią szkód albo pokrycia kosztów ich usunięcia pod rygorem ustanowienia czasowego zakazu wykonywania prac. Gmina nie przedstawiła jednak żadnych dowodów potwierdzających, że Zarząd podejmował działania zmierzające do wyegzekwowania od Wnioskodawczyni odpowiedzialności za ewentualne straty i szkody wynikłe z prowadzenia przez nią prac kamieniarskich na cmentarzach komunalnych. W szczególności brak jest dowodów, aby Zarząd wzywał ją do usunięcia opisanych powyżej szkód w infrastrukturze cmentarza powstałych z jej winy. Z zebranego w sprawie materiału wynika natomiast, że Zarząd po ich zaistnieniu wydał Wnioskodawczyni zakaz prowadzenia prac na cmentarzu Prądnik Czerwony, który następnie został rozszerzony – w dodatku bezterminowo - na wszystkie cmentarze komunalne w Krakowie.

O dyskryminacyjnym charakterze wprowadzonego zakazu świadczy okoliczność, iż wobec właścicielki innego zakładu, której także zarzucono naruszenie „Zasad” – zastosowano czasowy zakaz wykonywania prac na cmentarzach komunalnych, a jego wykonanie zawieszono, podczas gdy w stosunku do Wnioskodawczyni zastosowano bezwzględny, bezterminowy zakaz prowadzenia prac na wszystkich cmentarzach komunalnych w Krakowie (dowód: protokół ze spotkania Zespołu d/s Kamieniarzy z dnia 4.11.1999r.). Podkreślenia wymaga, że opinia Zespołu, jak i decyzja o nałożeniu przedmiotowego zakazu zostały wydane pod nieobecność Wnioskodawczyni, którą w ten sposób pozbawiono możliwości przedstawienia ewentualnych wyjaśnień w sprawie naruszeń „Zasad” i argumentów przeciwko zakazowi.

W zebranych materiale dowodowym organ antymonopolowy dostrzega także stosowanie przez Zarząd względem Wnioskodawczyni pewnych elementów odpowiedzialności zbiorowej. Tezę tę potwierdza pismo Zarządu z dnia 21.10.1999r. (znak: ZR.I/12779/99), gdzie stwierdzono, że „dalsze obchodzenie ustanowionego dla p. Ziomka zakazu wykonywania prac i firmowanie przez Wnioskodawczynię jego robót grozi kolejnymi negatywnymi następstwami ze strony Zarządu”. Kolejnego dowodu dostarcza protokół ze spotkania Zespołu d/s Kamieniarzy z dnia 4.11.1999r., w trakcie którego stwierdzono, że „jedynym rozwiązaniem jest zaprzestanie współpracy z panem Adamem Ziomkiem” oraz pisma Zarządu skierowane do organu antymonopolowego: z dnia 20.04.2000r. (znak: ZB/3801/2000) i z dnia 11.05.2000r. (znak: ZB/4136/2000).

Skutkiem wprowadzonego zakazu było pozbawienie Wnioskodawczyni – od dnia jego wydania, tj. 16.11.1999r. – możliwości wykonywania działalności gospodarczej prowadzonej na zlecenie osób trzecich. Nie posiadając alternatywnej możliwości świadczenia swoich usług, została ona w ten sposób pozbawiona w sposób trwały dostępu do wykonywania prac kamieniarsko-budowlanych na cmentarzach komunalnych w Krakowie.

Na szczególną uwagę zasługuje **brak określenia** przez „Zasady”, jak i inne przepisy gminne **okresu obowiązywania zakazu – nawet czasowego – ani przesłanek, jakie powinien spełnić przedsiębiorca występujący o jego uchylenie**. Pozwala to – zdaniem organu antymonopolowego - na podejmowanie przez Gminę arbitralnych decyzji

o charakterze uznaniowym, umożliwiającym dyskryminowanie poszczególnych przedsiębiorców poprzez pozbawienie ich – na czas przez Gminę określony albo nawet na trwałe – możliwości świadczenia usług na cmentarzach komunalnych.

Należy także podkreślić, iż wydając przedmiotowy zakaz Gmina nie określiła żadnych przesłanek, jakie powinna spełnić Wnioskodawczyni, aby móc w przyszłości świadczyć usługi na cmentarzach komunalnych. Nie określiła ich nawet wtedy, kiedy Wnioskodawczyni zwróciła się do Dyrektora Zarządu i Zespołu d/s Kamieniarzy o określenie okresu obowiązywania czasowego zakazu prowadzenia prac i podanie podstawy prawnej wprowadzonego zakazu (dowód: pismo Wnioskodawczyni z dnia 18.10.1999r. oraz pismo Zarządu z dnia 21.10.1999r znak: ZR.I/12779/99).


W ocenie organu antymonopolowego powyższe działanie Gminy należy uznać za sprzeczne z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o przeciwdziałaniu (...), w świetle którego nadużyciem pozycji monopolistycznej na rynku jest odmowa sprzedaży towarów, dyskryminująca niektórych przedsiębiorców przy braku alternatywnych źródeł zbytu. Opisane działania wskazują jednoznacznie, że Gmina wydała przedmiotowy zakaz prowadzenia przez Wnioskodawczynię prac na cmentarzach komunalnych, obowiązujący nieprzerwanie od dnia 16.11.1999r., wykorzystując posiadaną pozycję monopolistyczną na lokalnym rynku usług cmentarnych. Tym samym pozbawiła Wnioskodawczynię w sposób trwały dostępu do wykonywania usług kamieniarsko-budowlanych na zlecenie osób trzecich przy braku alternatywnej możliwości ich świadczenia, czego skutkiem było ograniczenie swobody prowadzenia przez nią działalności gospodarczej. A zatem, Gmina nie tylko naruszyła interesy ekonomiczne Wnioskodawczyni, ale także zastosowała wobec niej zakazaną w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o przeciwdziałaniu (...) praktykę monopolistyczną.

Zdaniem organu antymonopolowego Gmina, wydając Wnioskodawczyni zakaz – bez określenia terminu jego obowiązywania – prowadzenia prac na terenie cmentarzy komunalnych, przeciwdziała także rozwojowi konkurencji na lokalnym rynku usług kamieniarsko-budowlanych, naruszając tym samym art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o przeciwdziałaniu (...). Działania Zarządu powodują bowiem nie tylko negatywne skutki dla osób zlecających takie roboty (konsumentów – w rozumieniu ustawy o przeciwdziałaniu (...)), których pozbawiono, a przynajmniej którym ograniczono, możliwość wyboru przedsiębiorcy, wykonującego usługi kamieniarskie albo budowę grobu, ale także dla konkurencji. Niezależnie od naruszenia szeroko rozumianego interesu konsumentów, Zarząd wydając przedmiotowy zakaz stał się podmiotem de facto reglamentującym w drodze arbitralnych decyzji usługi kamieniarsko-budowlane na konkurencyjnym rynku oraz określającym prawo (lub jego brak) do współpracy między niezależnymi przedsiębiorcami. Skutkiem ingerencji Zarządu w stosunki konkurencji na tym rynku było ograniczenie możliwości konkurowania Wnioskodawczyni z pozostałymi kamieniarzami świadczącymi usługi na terenie cmentarzy komunalnych w Krakowie.

W ocenie organu antymonopolowego działania takie należy zatem uznać za sprzeczne z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o przeciwdziałaniu (...), w świetle którego nadużyciem pozycji dominującej na rynku jest przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji.

Mając powyższe na uwadze, organ antymonopolowy orzekł, jak w sentencji.

Od niniejszej decyzji służy stronom odwołanie do Sądu Okręgowego - Sądu Antymonopolowego w Warszawie, za pośrednictwem Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Krakowie, w terminie 14 dni od daty jej doręczenia.

Dyrektor Delegatury

Barbara du VALL

Otrzymują:

1 x Pan Piotr Wojnarski Kancelaria Radcy Prawnego; ul. Św. Wawrzyńca 26. 31-060 Kraków

1 x Gmina Miasta Krakowa; pl. Wszystkich Świętych 3-4. 31-004 Kraków

1 x a/a