

**PREZES URZĘDU
OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
DELEGATURA WE WROCŁAWIU**

50-413 Wrocław, ul. Walońska 3-5
tel. (0-71) 34 46 587, (0-71) 34 05 920, fax (0-71) 34 05 922
E-mail: wroclaw@uokik.gov.pl

RWR 565s- 4/02/WS

Wrocław, 17.10.2002 r.

Decyzja RWR 20/2002

Na podstawie :

art. 104 k.p.a. i art. 9 w zw. z art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 122, poz. 1319 ze zm.), w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, po rozpoznaniu sprawy wszczętej z urzędu przeciwko Kazimierzowi Kramarzowi prowadzącemu działalność gospodarczą pod nazwą „Centrum Pogrzebowe” Kompleksowe usługi pogrzebowe sprzedaż akcesorii pogrzebowych przewóz zwłok Kramarz Kazimierz Kramarz Maria” z siedzibą przy ul. Wrocławskiej 24, 58-200 Dzierżonów **uznaje się za ograniczającą konkurencję na rynku usług pogrzebowych w Bielawie i nakazuje się zaniechanie stosowania** praktyki, polegającej na :

- ograniczeniu dostępu do rynku usług pogrzebowych w Bielawie innym przedsiębiorcom pogrzebowym, na skutek zakwalifikowania usług kopania grobów, doniesienia i umieszczenia trumny w grobie, obsługi pogrzebów przez żałobników jako usług cmentarnych, zarezerwowanych do wyłącznego wykonywania przez administratora cmentarza komunalnego.

Uzasadnienie

1. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, zwany dalej „organem antymonopolowym”, uzyskał w ramach badania rynku usług pogrzebowych w Bielawie informacje, mogące świadczyć o naruszeniu przez zarządcę cmentarza komunalnego przepisów ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, zwanej dalej „ustawą antymonopolową”.

1.1. W związku z powyższym organ antymonopolowy postanowieniem z dnia 5 czerwca 2002 r. wszczął z urzędu postępowanie administracyjne przeciwko Kazimierzowi Kramarzowi prowadzącemu działalność gospodarczą pod nazwą „Zakład Usług Pogrzebowych” z siedzibą przy ul. Wrocławskiej 30, 58-200 Dzierżonów, w sprawie naruszenia przez ten podmiot art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy antymonopolowej poprzez :

- ograniczenie dostępu do rynku usług pogrzebowych w Bielawie innym przedsiębiorcom pogrzebowym, na skutek zakwalifikowania usług kopania grobów, doniesienia i umieszczenia trumny w grobie, obsługi pogrzebów przez żałobników jako usług cmentarnych, zarezerwowanych do wyłącznego wykonywania przez administratora cmentarza komunalnego.

Na skutek uzyskanych w toku postępowania informacji postanowieniem z dnia 1 października 2002 r. sprostowano postanowienie o wszczęciu postępowania w ten sposób, iż działalność gospodarczą K. Kramarza oznaczono jako „Centrum Pogrzebowe” Kompleksowe usługi

pogrzebowe sprzedaż akcesorii pogrzebowych przewóz zwłok Kramarz Kazimierz Kramarz Maria” z siedzibą przy ul. Wrocławskiej 24, 58-200 Dzierżoniów”.

1.2. W odpowiedzi na stawiane zarzuty K. Kramarz pismem z dnia 20 czerwca 2000 r. stwierdził, iż nie wprowadził on na terenie cmentarza komunalnego w Bielawie żadnych zakazów dotyczących świadczenia usług pogrzebowych. Uczestnik zarzucił, iż od chwili przejścia przez niego administrowania cmentarzem żaden przedsiębiorca pogrzebowy nie zwracał się do niego o świadczenie osobiste usług na cmentarzu komunalnym. Jednocześnie K. Kramach podał przykłady wykonanych na tym cmentarzu usług pogrzebowych przez innych przedsiębiorców. W szczególności podał, iż w 2001 r. wykonane zostały na cmentarzu komunalnym dwie ekshumacje przez inne zakłady pogrzebowe, osoba fizyczna nie prowadząca działalności gospodarczej wykonała jeden grobowiec oraz przedsiębiorca pogrzebowy z Pilchowic k/Rybnika wykonał na początku 2001 r. kompleksowy pochówek. W kolejnym piśmie z dnia 26 lipca 2002 r. uczestnik podał, iż z wykonanych do połowy czerwca 2002 r. 65 pochówków 34 pochówki zleciły mu bezpośrednio rodziny zmarłych, zaś 30 pochówków jeden zakład pogrzebowy (Zofii Sieroń).

2. Przeprowadzone przez organ antymonopolowy postępowanie dowodowe pozwoliło na ustalenie następującego stanu faktycznego:

2.1. Uczestnik prowadził początkowo działalność gospodarczą pod firmą „Zakład Usług Pogrzebowych”, obecnie zaś „Centrum Pogrzebowe” Kompleksowe usługi pogrzebowe sprzedaż akcesorii pogrzebowych przewóz zwłok Kramarz Kazimierz Kramarz Maria” z siedzibą w Dzierżoniowie. Przedmiotem działalności gospodarczej są m.in. usługi pogrzebowe w pełnym zakresie, handel detaliczny akcesoriami pogrzebowymi, administrowanie cmentarzem komunalnym. Usługi te wykonuje od kwietnia 1994 r. na terenie miejscowości Dzierżoniów i Bielawa.

(dowód - zaświadczenie o wpisie do ewidencji działalności gospodarczej k. 55).

2.2. Na terenie Bielawy znajdują się dwa cmentarze :

- a) Cmentarz Parafialny przy ul. Żeromskiego, którym administruje Parafia Rzymsko-Katolicka PW. Wniebowzięcia Najświętszej Maryi Panny,
- b) Cmentarz Komunalny przy ul. Wojska Polskiego, którego właścicielem jest Gmina Bielawa

dowód – pismo Gminy k. 17.

We wrześniu 1998 r. Urząd Miejski w Bielawie ogłosił przetarg na nieodpłatne administrowanie cmentarzem komunalnym w Bielawie, zlokalizowanym przy ul. Wojska Polskiego. W części I. Specyfikacji istotnych warunków zamówienia w ustępie dotyczącym charakterystyki zakresu administrowania znalazła się m.in. informacja, iż *„Zapewnia się wyłączność wykonywania usług pogrzebowych”*

dowód – Specyfikacja k. 36.

Ostatecznie w wyniku przetargu Gmina Bielawa podpisała z K. Kramarzem w dniu 15 października 1998 r. umowę Nr FM.GŚ. – 7062/4/98, wg wzoru dołączonego do specyfikacji przetargowej. Umowa w swojej treści nie zawierała zapisów, na podstawie których strony umawiałyby się co do przyznania ewentualnej wyłączności usług pogrzebowych na

cmentarzu komunalnym na rzecz administratora. Jej przedmiotem było oddanie K. Kramarzowi w nieodpłatne administrowanie cmentarza komunalnego w Bielawie, zaś jednym z zasadniczych jego obowiązków było dokonywanie rezerwacji miejsc grzebalnych, tzw. pokładnego, dla zmarłych oraz pobierania opłat, tzw. pokładnego, dla osób żyjących. Pobrane opłaty z tego tytułu, zgodnie z § 2 ust. 3 umowy K. Kramarz miał wносить na rzecz Gminy. Akceptacji Gminy wymagały ceny za usługę wykopania grobu oraz za korzystanie z chłodni, natomiast ceny za pozostałe usługi ustalał we własnym zakresie administrator. Dochody z tych usług w całości zatrzymywał K. Kramarz. Do innych obowiązków administratora należało m.in.

- prowadzenie ewidencji zmarłych,
- zapewnienie wykonywania czynności żałobników wyposażonych w jednakowe stroje o charakterze żałobnym,
- obsługa pogrzebu karawanem przystosowanym do przewozu trumny ze zwłokami,
- na zlecenie klientów – załatwianie formalności w USC związanych z aktem zgonu oraz obieranie zwłok,
- wykopywanie grobu z ułożeniem mogiły,
- wykopywanie grobów ziemnych podpiwniczonych,
- prowadzenie bieżącej konserwacji i utrzymania cmentarza komunalnego
- in.

dowód – umowa k. 5 akt RWR 565w-3/02/WS, k. 44 akt głównych).

Umowa początkowo zawarta została na okres do 31 października 2001 r., następnie zaś aneksem z dnia 31 lipca 2001 r. przedłużona na czas nieokreślony

dowód - umowa k. 5 oraz aneks k. 11 akt RWR 565w-3/02/WS.

2.3. Na terenie Bielawy usługi pogrzebowe świadczą, oprócz administratora cmentarza komunalnego, przedsiębiorstwa pogrzebowe Zofii Sieroń, Roberta Piotra Głądały oraz Ryszarda Kuczery

dowód – pismo Gminy k. 3 akt RWR 565w-3/02/WS.

Przedsiębiorcy ci nie mogą wykonywać na cmentarzu komunalnym usług kopania grobów, doniesienia i umieszczenia trumny w grobie, obsługi pogrzebów przez żałobników, gdyż wykonywanie tych czynności zastrzegł dla siebie administrator cmentarza tj. Kazimierz Kramarz. Przedsiębiorca pogrzebowy, który chce wykonać pochówek na cmentarzu komunalnym, zmuszony jest podzlecać usługę K. Kramarzowi. W okresie objętym badaniem tj. od stycznia do końca maja 2002 r. na cmentarzu tym samodzielnie pochówku nie wykonał żaden, poza K. Kramarza, zakład pogrzebowy. W okresie tym na 65 wykonanych pochówków aż 44 pochówki wykonał K. Kramarz na zlecenie zakładu Zofii Sieroń, jeden zaś na zlecenie zakładu R. Kuczery (tj. zmarłej we Frankfurcie n/M Barbary Hitzel). W 2001 r. Z. Sieroń zleciła ponadto K. Kramarzowi wykonanie aż 114 pochówków

dowód – pisma przedsiębiorców pogrzebowych k. 12,15, 50, 59, faktura k. 71, pisma przedsiębiorców pogrzebowych w toku postępowania wyjaśniającego k. 21 i 22 akt RWR 565w-3/02/WS.

2.4. W okresie administrowania cmentarzem komunalnym przez K. Kramarza podmioty „obce” wykonały w 2001 r. dwie ekshumacje (zakład pogrzebowy Zofii Sieroń i zakład

pogrzebowy z Oławy), jeden grobowiec (rodzina zmarłego) oraz jeden kompletny pogrzeb (w dniu 27 stycznia 2001 r. wykonał go Zakład Pogrzebowy z Pilchowic k/Rybnika)

dowód – pismo K. Kramarza k. 51 i k. 61.

3. Mając na uwadze zebrany materiał dowodowy organ antymonopolowy zważył, co następuje :

3.1. Art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy antymonopolowej określa, iż praktyką monopolistyczną jest nadużywanie pozycji dominującej na rynku poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji.

Do stwierdzenia zatem praktyki monopolistycznej z art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy antymonopolowej zachowanie przedsiębiorcy (podmiotu gospodarczego) musi spełniać przesłanki:

- posiadanie pozycji dominującej
- przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji.

Ponieważ zachowania podmiotów odbywają się w strukturze rynkowej istotne znaczenie ma określenie rynku właściwego w niniejszej sprawie. Zgodnie z art. 4 pkt 8 ustawy antymonopolowej ilekroć w ustawie mowa jest o rynku właściwym - 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, Organ antymonopolowy przyjął zgodnie z ustalonym orzecznictwem (np. wyrok Sądu Antymonopolowego z 21 stycznia 1998 r. sygn. akt XVII Ama 51/97), że K. Kramarz funkcjonuje na dwóch rynkach, a mianowicie :

a) rynku usług cmentarnych związanych z utrzymaniem cmentarza komunalnego w Bielawie i zarządzania nim; czynności zarządcy cmentarza wynikają z przepisów ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 1972 r. nr 47, poz. 298 ze zm.); w ujęciu terytorialnym (geograficznym) granice tego rynku wyznacza obszar cmentarza komunalnego w Bielawie;

b) rynku usług pogrzebowych związanych z chowaniem zmarłych na terenie Bielawy.

Usługi cmentarne świadczone są na rzecz społeczności gminy w celu umożliwienia jej członkom korzystania z cmentarza i jego urządzeń w związku z pochówkiem zmarłych. Usługi te polegają na organizowaniu i nadzorowaniu prac związanych z :

- utrzymaniem cmentarza i wyposażeniem go w niezbędne urządzenia np. dom pogrzebowy czy sanitariaty,
- urządzeniem cmentarza zgodnie z planem jego zagospodarowania ,

- utrzymaniem ładu i porządku na cmentarzu,
- nadzorem nad korzystaniem z cmentarza, w tym nad pochówkami, ekshumacjami, zakładaniem grobów zgodnie z przepisami prawa.

Miejscem wykonywania tych usług jest cmentarz, zatem rynek w ujęciu geograficznym (terytorialnym) wyznacza obszar cmentarza komunalnego w Bielawie. Usługi cmentarne należą do obowiązków zarządcy cmentarza, który posiada na tym rynku pozycję monopolistyczną wynikającą z prawa. W niniejszej sprawie są to w szczególności przepisy ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2000 r. nr 23, poz. 295) - art. 2 ust. 1, ustawy o samorządzie gminnym - art. 7 ust. 1 pkt 13, oraz z ustawy o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gmin a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw - art. 1 pkt 3 lit. c (Dz. U. z 1990 r. Nr 34, poz. 198). Przepisy powyższe przekazały gminom kwestie utrzymania i zarządzania cmentarzami komunalnymi. Te z kolei mogą przekazać wykonywanie czynności faktycznych innym podmiotom, lub wykonywać je samodzielnie. W niniejszej sprawie Gmina wykonuje czynności zarządu przy pomocy uczestnika postępowania.

Art. 4 pkt 9 ustawy antymonopolowej określa pozycję dominującą jako pozycję przedsiębiorcy (podmiotu gospodarczego), która umożliwia mu zapobieganie skutecznej konkurencji na rynku właściwym przez stworzenie mu możliwości działania w znacznym zakresie niezależnie od konkurentów, kontrahentów oraz konsumentów; domniemywa się, że przedsiębiorca ma pozycję dominującą, jeżeli jego udział w rynku przekracza 40%. Pozycja monopolistyczna jest kwalifikowaną pozycją dominującą, stad też pierwsza przesłanka zastosowania art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy antymonopolowej została spełniona z uwagi na wyłączność wykonywania usług cmentarnych przez K. Kramarza. Podobną pozycję zajmuje K. Kramarz na rynku usług pogrzebowych wykonywanych na terenie cmentarza komunalnego w Bielawie, gdyż jego udział w okresie od stycznia 2001 r. do 30 czerwca 2002 r. wyniósł ok. 100%.

3.2. Usługi pogrzebowe są adresowane natomiast do indywidualnego odbiorcy tj. klientów zakładów pogrzebowych. Stąd rynek ten powinien być z założenia konkurencyjny aby zapewniał konsumentom możliwość wyboru usługodawcy. Należą do tych usług m.in. takie czynności jak :

- przygotowanie zwłok do pogrzebu,
- transport zwłok,
- pochówek i związana z tym asysta pogrzebowa,
- formowanie grobu,
- utrzymanie grobu,

- ekshumacja,
- stawianie pomników,
- budowa grobowców.

Miejscem wykonywania tych usług jest zarówno cmentarz (przygotowanie miejsca pochówku, pochówek i asysta pogrzebowa, utrzymanie grobu, ekshumacja) jak i obszar leżący poza cmentarzem.

3.3. K. Kramarz działa zarówno na rynku usług cmentarnych jako administrator cmentarza jak i na rynku usług pogrzebowych. Pełniąc funkcję administratora cmentarza komunalnego ma możliwość wpływania na stan konkurencji na rynku usług pogrzebowych, a w szczególności na część tych usług, które wykonywane są bezpośrednio w oparciu o infrastrukturę cmentarną. Daje to K. Kramarzowi zdecydowaną przewagę rynkową nad potencjalnymi konkurentami na tym rynku. Organ antymonopolowy uznaje, iż w niniejszej sprawie doszło do eksploataowania przez K. Kramarza jego przewagi rynkowej w stosunku do konkurencyjnych przedsiębiorców.

Nie ulega wątpliwości, iż K. Kramarz ograniczył dostęp do rynku usług pogrzebowych w Bielawie innym przedsiębiorcom pogrzebowym, na skutek zakwalifikowania usług kopania grobów, doniesienia i umieszczenia trumny w grobie, obsługi pogrzebów przez żałobników jako usług cmentarnych, zarezerwowanych do wyłącznego wykonywania przez niego jako administratora cmentarza komunalnego. Powyższy fakt wynika ze zgodnych informacji przekazanych przez inne zakłady pogrzebowe, jak również pośrednio z wyjaśnień złożonych przez K. Kramarza, który za okres ostatniego półtora roku był w stanie podać jeden (!) przykład wykonania kompletnego pochówku przez inny zakład pogrzebowy na terenie cmentarza komunalnego (zresztą nie zagrażającego mu, gdyż nie prowadzącego podstawowej działalności na terenie Bielawy). Godzi się zauważyć, iż nie jest rzeczą normalną, iż przedsiębiorcy pogrzebowi nie mogą samodzielnie wykonywać usług na cmentarzu komunalnym będąc zmuszeni do podzlecenia ich wykonania administratorowi. Analiza umowy zawartej przez Gminę z K. Kramarzem rodzi podejrzenie, iż takie zachowanie się administratora było elementem jego wcześniejszej kalkulacji. W przeciwnym razie trudno doszukać się korzyści ekonomicznych w przypadku zawarcia nieodpłatnej przecież umowy o administrowanie cmentarzem. Ekwiwalentem dla K. Kramarza miała być zapewne renta monopolistyczna czerpana z faktu przejścia wykonywania usług pogrzebowych na cmentarzu komunalnym w Bielawie.

Ostatecznym rezultatem działań K. Kramarza jest więc monopolizacja rynku usług pogrzebowych, co w niedalekiej przyszłości, zgodnie z doświadczeniem życiowym, doprowadzi do dalszego znacznego wzrostu cen na usługi pogrzebowe.

Mając powyższe na względzie, wobec spełnienia przesłanek art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy antymonopolowej orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszej decyzji przysługuje stronom odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Antymonopolowego w terminie dwutygodniowym od dnia doręczenia decyzji za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Z up. Prezesa UOKiK
Dyrektor Delegatury UOKiK we Wrocławiu
Zbigniew Jurczyk

Otrzymuje :
Pan
Kazimierz Kramarz
Centrum Pogrzebowe
ul. Wrocławska 24
58-200 Dzierżonów