



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

50-413 Wrocław, ul. Walońska 3-5  
tel.(071)344 65 87, (071)34 05 920, fax (071)34 05 922  
e-mail: wroclaw@uokik.gov.pl

RWR-411-3/08/WS

Wrocław, 18 .07.2008r.

**DECYZJA nr RWR 31/2008**

Na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. w związku z art. 83 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. *o ochronie konkurencji i konsumentów* (Dz. U. nr 50, poz. 331 ze zm.) oraz stosownie do art. 33 ust. 6 tej ustawy i § 7 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2007 r. *w sprawie właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów* (Dz. U. nr 134 poz. 939), po przeprowadzeniu postępowania wszczętego z urzędu przeciwko Marii Kramarz i Kazimierzowi Kramarz prowadzącym działalność gospodarczą w formie „Centrum Pogrzebowe s.c. Maria Kramarz Kazimierz Kramarz” z siedzibą w Dzierżoniowie,

– w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów:

**umarza się postępowanie antymonopolowe** wszczęte w sprawie uznania za ograniczającą konkurencję i nakazania zaniechania stosowania praktyki polegającej na nadużywaniu pozycji dominującej na lokalnym rynku usług cmentarnych na cmentarzu komunalnym w Bielawie, w wyniku przeciwdziałania ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji, poprzez:

uniemożliwianie innym przedsiębiorcom pogrzebowym, tj. :

- Zofii Sieroń prowadzącej działalność gospodarczą pod nazwą Kompleksowe Usługi Pogrzebowe „Ostatnia Posługa” Zofia Sieroń,
- Marcinowi Malinowskiemu prowadzącemu działalność gospodarczą pod nazwą Kompleksowe Usługi Pogrzebowe w Bielawie

świadczenia usług pogrzebowych na cmentarzu komunalnym w Bielawie,

co może stanowić praktykę ograniczającą konkurencję z **art. 9 ust. 2 pkt 5** ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów*.

**Uzasadnienie**

1. W związku z powziętą przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, zwanego dalej również „Prezesem Urzędu” lub „organem antymonopolowym” informacją, zawartą w pismach Zofii Sieroń prowadzącej działalność gospodarczą pod nazwą Kompleksowe Usługi Pogrzebowe „Ostatnia Posługa” Zofia Sieroń z dnia 30 sierpnia i 5

września 2007 r., Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów postanowieniem nr 210/07 z dnia 10 września 2007 r. wszczął postępowanie wyjaśniające w sprawie wstępnego ustalenia, czy nastąpiło naruszenie przez Marię Kramarz i Kazimierza Kramarza, zwanych dalej również „Przedsiębiorcami” lub „Administratorami” przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, uzasadniające wszczęcie postępowania antymonopolowego, w wyniku :

- uniemożliwienia Zofii Sieroń prowadzącej działalność gospodarczą pod nazwą Kompleksowe Usługi Pogrzebowe „Ostatnia Posługa” Zofia Sieroń, wykonywania usług pogrzebowych na terenie cmentarza komunalnego w Bielawie,
- obciążenia innych przedsiębiorców pogrzebowych i jednocześnie nie obciążenia własnej działalności opłatą za wjazd na teren cmentarza komunalnego w Bielawie oraz opłatą za korzystanie z Domu Przedpogrzebowego usytuowanego na tym cmentarzu,

co mogło stanowić naruszenie art. 9 ust. 2 pkt 5 powołanej wyżej ustawy z *dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów*, zwanej dalej „ustawą o ochronie (...).

Sprawa prowadzona była pod sygn. akt RWR 400- 43/07/WS.

W toku przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego organ antymonopolowy ustalił m.in. iż Maria Kramarz i Kazimierz Kramarz są administratorem Cmentarza Komunalnego w Bielawie, świadcząc również usługi pogrzebowe.

Z informacji uzyskanych od pozostałych przedsiębiorców pogrzebowych, tj. Zofii Sieroń i Marcina Malinowskiego wynikało, iż nie mogą oni świadczyć usług pogrzebowych na Cmentarzu Komunalnym w Bielawie.

Wobec powyższych, wstępnych ustaleń, Prezes Urzędu postanowieniem nr 252/07 z dnia 3 grudnia 2007 r., zamykając postępowanie wyjaśniające, wstępnie ustalił, iż mogło nastąpić naruszenie przez Marię Kramarz i Kazimierza Kramarza art. 9 ust. 2 pkt 5 powołanej wyżej ustawy o ochronie (...), uzasadniające wszczęcie postępowania antymonopolowego – w zakresie zarzutu uniemożliwienia innym przedsiębiorcom pogrzebowym wykonywania usług pogrzebowych na terenie cmentarza komunalnego w Bielawie. Jednocześnie w ocenie organu antymonopolowego brak było podstaw do wstępnego ustalenia, iż ww przedsiębiorcy mogli naruszyć przepisy ustawy o ochronie (...) w zakresie zarzutu obciążenia innych przedsiębiorców pogrzebowych i jednocześnie nie obciążenia własnej działalności opłatą za wjazd na teren cmentarza komunalnego w Bielawie oraz opłatą za korzystanie z Domu Przedpogrzebowego usytuowanego na tym cmentarzu.

1.2. Mając na uwadze wyniki postępowania wyjaśniającego sygn. akt RWR 400- 43/07/WS, organ antymonopolowy postanowieniem nr 21/08 z dnia 22 stycznia 2008 r., zmienionym postanowieniami nr 61/08 i 169/08, wszczął z urzędu przeciwko Marii Kramarz i Kazimierzowi Kramarzowi prowadzącym działalność gospodarczą w formie przedsiębiorstwa „Centrum Pogrzebowe s.c. Maria Kramarz Kazimierz Kramarz” z siedzibą w Dzierżoniowie postępowanie antymonopolowe, pod zarzutem nadużywania pozycji dominującej na lokalnym rynku usług cmentarnych na cmentarzu komunalnym w Bielawie, w wyniku przeciwdziałania ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji, poprzez:

uniemożliwianie innym przedsiębiorcom pogrzebowym, tj. :

- Zofii Sieroń prowadzącej działalność gospodarczą pod nazwą Kompleksowe Usługi Pogrzebowe „Ostatnia Posługa” Zofia Sieroń,
- Marcinowi Malinowskiemu prowadzącemu działalność gospodarczą pod nazwą Kompleksowe Usługi Pogrzebowe w Bielawie,

świadczenia usług pogrzebowych na cmentarzu komunalnym w Bielawie, co może stanowić praktykę ograniczającą konkurencję z **art. 9 ust. 2 pkt 5** ustawy o ochronie (...). Jednocześnie w pkt II. ww postanowienia nr 21/08 Prezes Urzędu, na podstawie art. 73 ust. 1 i 6 ustawy o ochronie (...) zaliczył w poczet dowodów całość informacji zebranych w toku postępowania wyjaśniającego prowadzonego pod sygn. akt RWR 400-43/07/WS.

1.3. W odpowiedzi na stawiane zarzuty Przedsiębiorcy wspólnym pismem z dnia 8 lutego 2008 r. oraz w pismach późniejszych (zwłaszcza pismo z 12 maja 2008 r.) stwierdzili, iż nie uniemożliwiają innym przedsiębiorcom pogrzebowym, w szczególności zaś Zofii Sieroń i Marcinowi Malinowskiemu, świadczenia usług pogrzebowych na terenie cmentarza komunalnego w Bielawie. Przedsiębiorcy, nie negując istnienia konfliktu z Z. Sieroń i M. Malinowskim, wskazali, iż spowodowany on został odmową uiszczania przez ww przedsiębiorców pogrzebowych opłat cmentarnych z tytułu wjazdu ich samochodów na teren cmentarza komunalnego w Bielawie oraz z tytułu udostępnienia Domu Przedpogrzebowego. Odmowa uiszczania ww opłat kilkakrotnie powodowała odmowę udzielenia zgody na wjazd na teren cmentarza komunalnego pojazdom przedsiębiorców pogrzebowych, co skutkowało m.in. kilkukrotnymi interwencjami policji oraz straży miejskiej na wezwania obu stron konfliktu. Przedsiębiorcy M. i K. Kramarz podkreślili, iż w styczniu 2008 r. Z. Sieroń i M. Malinowski uiszcili zaległe opłaty, wobec czego konflikt na obecnym etapie wygasł.

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

2.1. Uczestnicy postępowania Maria Kramarz i Kazimierz Kramarz prowadzą działalność gospodarczą indywidualnie pod nazwą „Centrum Pogrzebowe” *Kompleksowe Usługi Pogrzebowe Sprzedaż akcesoriów pogrzebowych Przewóz Zwłok*. Jednocześnie Przedsiębiorcy prowadzą wspólną działalność w formie spółki cywilnej „Centrum Pogrzebowe s.c. Maria Kramarz Kazimierz Kramarz” z siedzibą w Dzierżoniowie.

Dowód – zaświadczenia o wpisie do ewidencji działalności gospodarczej k. 19-20, zaświadczenie o numerze identyfikacyjnym REGON k. 21-22 akt głównych, zaświadczenia k.38-39 i k. 43-44, umowa spółki cywilnej k. 40-42 akt postępowania wyjaśniającego o sygn. RWR 400-43/07/WS;

Przedmiotem działalności Spółki Cywilnej jest prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie kompleksowych usług pogrzebowych, prosektoryjnych, handlu akcesoriami, świadczenia specjalistycznego transportu, zarządzania i obsługi terenów cmentarnych. Siedzibą Spółki jest Dzierżoniów.

Dowód – umowa spółki cywilnej k. 40-42 akt postępowania wyjaśniającego o sygn. RWR 400-43/07/WS;

2.2. Na terenie Bielawy znajdują się dwa cmentarze :

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

Dowód – pismo Przedsiębiorców k. 32 akt postępowania wyjaśniającego o sygn. RWR 400-43/07/WS;

Na podstawie umowy Nr FM.GS. – 7062/4/98 z dnia 15 października 1998 r. Gmina Bielawa oddała Kazimierzowi Kramarzowi w nieodpłatne administrowanie Cmentarz Komunalny wraz z Domem Przedpogrzebowym oraz wraz z ujęciami wodnymi dla potrzeb Cmentarza. Do obowiązków zleceniobiorcy należało m.in.:

- prowadzenie ewidencji księgi zmarłych,
- nanoszenie na plan miejsc rezerwowych i dokonanych pochówków (pokładnych),
- prowadzenie bieżącej konserwacji i utrzymania Cmentarza Komunalnego w zakresie m.in. ; koszenia traw i usuwania chwastów z terenów wolnych, nie zagospodarowanych i nie zajętych pod mogiły, odchwaszczanie alejek, wykonywanie zabiegów pielęgnacyjnych drzew i krzewów,
- prowadzenie bieżącej konserwacji i napraw zapewniających prawidłową eksploatację obiektu (§ 1 Umowy). Zleceniobiorca zobowiązany został do przekazywania na konto Gminy należności pobranych z tytułu pokładnego (§ 2 Umowy). Jednocześnie Gmina zastrzegła, iż „nie ponosi żadnych kosztów związanych z bieżącą konserwacją i eksploatacją zarówno Domu Przedpogrzebowego, terenu Cmentarza jak i terenów przyległych” (§ 5 Umowy). Zgodnie z § 6 Umowy akceptacji Zarządu Miasta wymagały ceny na usługi związane z pochówkiem, tj. ceny na wykopanie grobu (małego, rodzinnego, normalnego) oraz ceny za korzystanie z chłodni w Domu Przedpogrzebowym. Jednocześnie Umowa stanowiła, iż pozostałe ceny miały być ustalane przez zleceniobiorcę we własnym zakresie (§ 6 ust. 3 Umowy). Umowę zawarto na okres trzech lat, jednakże aneksem nr 1 z dnia 31 lipca 2001 r. umowę przedłużono na czas nieokreślony. Umowa była następnie wielokrotnie zmieniana, głównie w zakresie określenia cen usług na Cmentarzu Komunalnym. Aneksem nr 8 z dnia 31 stycznia 2006 r. w miejsce Kazimierza Kramarza stroną umowy określono spółkę cywilną Kazimierza Kramarza i Marii Kramarz. Powyższe spowodowane było zawarciem w dniu 12 grudnia 2005 r. umowy spółki cywilnej przez małżonków Kazimierza Kramarza i Marię Kramarz pod nazwą „Centrum Pogrzebowe s.c. Maria Kramarz Kazimierz Kramarz” z siedzibą w Dzierżoniowie. Umowa w § 4 stanowiła, iż Spółka Cywilna „przejmuje wszelkie zobowiązania i prawa wynikające z działalności prowadzonej na imię i nazwisko obojga małżonków”.

Dowód – umowa spółki cywilnej k. 40-42, Umowa Nr FM.GS. – 7062/4/98 wraz z aneksami k. 45 – 61 akt postępowania wyjaśniającego o sygn. RWR 400-43/07/WS;

W dniu 5 października 2007 r. strony zawarły nową umowę, tj. umowę nr DO 7093-1-6/07. Zgodnie z Umową, zastąpiła ona umowę Nr FM.GS.7062/4/98 „stanowiąc jej kontynuację”. Na podstawie ww Umowy Gmina ponownie oddała Cmentarz Komunalny Przedsiębiorcom w nieodpłatne administrowanie wraz z Domem Przedpogrzebowym oraz ujęciami wodnymi dla potrzeb Cmentarza. (§1 ust. 1 Umowy). Do obowiązków Przedsiębiorców należało m.in. :

a) zarządzanie cmentarzem, obejmujące m.in. :

- prowadzenie ewidencji zmarłych,
- przyjmowanie zwłok do pochowania na Cmentarzu Komunalnym, w tym przechowanie zwłok i udostępnienie domu przedpogrzebowego,
- pobieranie opłat za korzystanie z Cmentarza,

b) utrzymanie Cmentarza w zakresie m.in. :

- letniego i zimowego utrzymania dróg, chodników i alejek, parkingu, sprzątanie alejek i ścieżek i in.,
- utrzymania zieleni polegające na wykaszaniu traw i chwastów w okresie od wiosny do jesieni i in.,
- zapewnienie stałej obsługi domu przedpogrzebowego,
- inne.

Zgodnie z § 2 Administrator Cmentarza (czyli Przedsiębiorcy) uprawniony był do pobierania m.in. opłat :

- za każdorazowy wjazd pojazdów samochodowych na teren Cmentarza Komunalnego – z wyłączeniem wjazdu pojazdu ze zwłokami – 20 zł (§ 2 ust. 1 pkt 5),
- za udostępnienie Sali Ceremonialnej w Domu Przedpogrzebowym – 110 zł.

Opłaty te miały stanowić dochód Administratora (§ 2 ust. 4 Umowy), przy czym ustalone stawki były stawkami netto, tj. bez podatku VAT (§ 2 ust. 5 Umowy).

Dowód – Umowa nr DO 7093-1-6/07 k. 23-26 akt głównych;

2.3. Usługi pogrzebowe na terenie Cmentarza Komunalnego w Bielawie wykonują :

- Maria Kramarz i Kazimierz Kramarz prowadzący wspólną działalność gospodarczą w formie spółki cywilnej „Centrum Pogrzebowe s.c. Maria Kramarz Kazimierz Kramarz” z siedzibą w Dzierżoniowie,
- Zofia Sieroń prowadząca działalność gospodarczą pod nazwą Kompleksowe Usługi Pogrzebowe „Ostatnia Posługa” Zofia Sieroń,
- Marcin Malinowski prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą Kompleksowe Usługi Pogrzebowe w Bielawie.

Wszyscy ww przedsiębiorcy świadczą również usługi pogrzebowe na terenie okolicznych gmin (Pieszyce, Dzierżonów i in.), zaś dodatkowo Zofia Sieroń jest administratorem cmentarza komunalnego w Dzierżoniowie. Zarówno Zofia Sieroń jak i Marcin Malinowski pozostają w relacjach rodzinnych (stosunek powinowactwa).

Dowód – pismo Przedsiębiorców k. 1-18 akt głównych, pismo Przedsiębiorców k. 32-33 akt postępowania wyjaśniającego o sygn. RWR 400-43/07/WS;

2.4. Udział poszczególnych przedsiębiorców pogrzebowych w ogólnej ilości pochówków wykonanych na Cmentarzu Komunalnym w Bielawie w latach 2006 – styczeń 2008 przedstawia tabela nr 1.

Tabela nr 1 : Wykaz ilości pochówków wykonanych przez poszczególnych przedsiębiorców pogrzebowych na Cmentarzu Komunalnym w Bielawie

Przedsiębiorca	2006 r		2007 r.		I 2008 r.	
	Ilość	%	Ilość	%	Ilość	%
M. K. Kramarz	107	60,80%	128	61,24%	17	68%
Z. Sieroń, M. Malinowski	69	39,20%	79	37,80%	8	32%
Inni	0	0	2	0,96%	0	0
Suma	176	100%	209	100%	25	100%

(Obliczenia własne na podstawie danych zawartych w piśmie Administratorów k. 17-18 akt głównych);

Z tabeli nr 1 wynika, iż udziały pochówków poszczególnych przedsiębiorców pogrzebowych w ilości pochówków na Cmentarzu Komunalnym w Bielawie w latach 2006 – 2007 nie uległy istotnym zmianom. Udziały Z. Sieroń oraz M. Malinowskiego obliczono łącznie, gdyż przedsiębiorcy ci w praktyce prowadzili działalność gospodarczą wspólnie pod jednym adresem siedziby.

Co najmniej od 13 grudnia 2007 r. M. Malinowski zakończył prowadzenie działalności gospodarczej na terenie Cmentarza Komunalnego w Bielawie, „przekazując wykonywanie usług pogrzebowych w Bielawie Zofii Sieroń”.

Dowód – pismo M. Malinowskiego k. 34 akt głównych, pismo Administratorów k. 43-44 akt głównych;

2.5. Na Cmentarzu Komunalnym w Bielawie obowiązywał do 13 grudnia 2007 r. Regulamin Porządkowy w wersji niezmienionej od 1999 r. (regulamin stanowił załącznik nr 1 do Uchwały Nr V/32/99 Rady Miejskiej Bielawy). Regulamin zawierał m.in. następujące zapisy dotyczące utrzymania porządku i czystości :

- „4. Wjazd na teren cmentarza pojazdem mechanicznym jest dopuszczalny tylko po uprzednim uzyskaniu zezwolenia administratora cmentarza.”
- „8. Za korzystanie z Cmentarza i usług cmentarnych pobierane są opłaty zgodnie z obowiązującymi cennikami”.

Wprowadzająca Regulamin w życie Uchwała Nr V/32/99 Rady Miejskiej Bielawy stanowiła, iż nadzór nad jej wykonaniem powierza się Administratorowi Cmentarza oraz Straży Miejskiej w Bielawie.

Dowód – Regulamin Porządkowy Cmentarza Komunalnego w Bielawie wraz z Uchwałą Rady Miejskiej Nr V/32/99 - k. 71-72 akt głównych i k. 85 oraz 93 akt postępowania wyjaśniającego o sygn. RWR 400-43/07/WS;

Nowy Regulamin Porządkowy został wprowadzony uchwałą Rady Miejskiej Bielawy z dnia 31 października 2007 r. w sprawie *ustalenia Regulaminu Cmentarza Komunalnego w Bielawie*. Zgodnie z § 3 Regulaminu, Cmentarzem Komunalnym zarządza Administrator. Osoby korzystające z Cmentarza zobowiązane zostały do wnoszenia m.in. następujących opłat (§ 6 ust. 1 Regulaminu) :

- za udostępnienie Sali Ceremonialnej Domu Przedpogrzebowego oraz innych obiektów cmentarza,
- za każdorazowy wjazd na teren cmentarza pojazdów samochodowych (z wyłączeniem wjazdu pojazdu ze zwłokami).

Przedsiębiorca pogrzebowy zamierzający wykonać na Cmentarzu jakiegokolwiek prace, zobowiązany został do uzyskania zezwolenia Administratora. Jego warunkiem było m.in. uiszczenie opłat wymienionych w § 6 Regulaminu (§ 9 ust. 2 i 3 Regulaminu). Regulamin stanowił ponadto, iż na terenie Cmentarza zakazuje się bez uzyskania zgody Administratora m.in. wjeżdżania pojazdami mechanicznymi i konnymi oraz ciężkim sprzętem (§ 13 ust. 2 lit. b Regulaminu).

Przedmiotowa Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego Nr 281, poz. 344 i weszła w życie z dniem 13 grudnia 2007 r.

Dowód – pismo Gminy k. 96, Regulamin k. 27-30 akt głównych;

2.5. Maria i Kazimierz Kramarz są skonfliktowani z Zofią Sieroń i Marcinem Malinowskim. Źródłem konfliktu jest fakt prowadzenia działalności konkurencyjnej przez M. i K. Kramarz na administrowanym przez Z. Sieroń Cmentarzu Komunalnym w Dzierżoniowie oraz fakt prowadzenia takiej samej działalności przez Z. Sieroń na administrowanym przez małżonków Kramarz Cmentarzu Komunalnym w Bielawie. Przedsiębiorcy wzajemnie zarzucają sobie wprowadzanie dowolnych opłat cmentarnych, niewłaściwe ich fakturowanie, nieuczciwą konkurencję na terenie prosektorium szpitalnego w Dzierżoniowie. Z. Sieroń i M. Malinowski zarzucali ponadto konkurentom nieprzyjmowanie kart zgonu, wskazywanie miejsc kopania grobów na najgorszym (tzn. skalistym) gruncie i in. Zasadniczym jednak źródłem konfliktu były opłaty cmentarne na poszczególnych cmentarzach.

Odnosnie Cmentarza Komunalnego w Bielawie Zofia Sieroń i Marcin Malinowski odmówili w 2007 r. uiszczenia opłat za wynajem Domu Przedpogrzebowego oraz jednorazowy wjazd na teren cmentarza. Przedmiotowe opłaty ustalone zostały na podstawie § 6 ust. 3 obowiązującej Umowy Nr FM.GS. – 7062/4/98 z dnia 15 października 1998 r. Przedsiębiorcy ustalili w 2007 r. opłaty w wysokości :

- wynajem Domu Przedpogrzebowego – 100 zł + VAT,
- jednorazowy wjazd na teren cmentarza – 12 zł + VAT.

Od dnia 1 września opłaty te wynosiły odpowiednio 110 zł + VAT (wynajem Domu Przedpogrzebowego) oraz 20 zł + VAT (jednorazowy wjazd na teren cmentarza).

Dowód – pismo Z. Sieroń k. 1-2, pismo Przedsiębiorców k. 36 i k. 37 akt głównych;

Jako zasadniczy motyw odmowy uiszczenia ww opłat Zofia Sieroń wskazała : *Od lipca do końca grudnia 2007 r. zaprzestałam opłat na cmentarzu komunalnym w Bielawie (oprócz opłat za miejsce, czyli pokładne). Było spowodowane to tym, że Pani Kramarz też zaprzestała uiszczać opłat na cmentarzu komunalnym w Dzierżoniowie.*

Dowód – pismo Z. Sieroń k. 33 akt głównych;

Wobec odmowy uiszczania opłat cmentarnych, Administratorzy Cmentarza Komunalnego w Bielawie kilkakrotnie wzywali na piśmie Z. Sieroń i M. Malinowskiego do uiszczenia zaległych opłat.

Dowód – korespondencja w sprawie wezwań do zapłaty k. 3-4 akt postępowania wyjaśniającego RWR -43/07/WS, pismo Z. Sieroń k. 33 akt głównych;

Wobec uchylania się od uiszczania opłat cmentarnych, M. i K. Kramarz kilkakrotnie odmówili zgody na wjazd samochodów Z. Sieroń i M. Malinowskiego na teren Cmentarza, zaś pracownicy tych ostatnich przedsiębiorców wjeżdżali bez zgody Administratorów. Obie zwaśnione strony składały zawiadomienia na Policji oraz Straży Miejskiej o możliwości popełnienia przestępstwa przez drugą stronę.

I tak :

- Policja interweniowała 5 marca 2007 r. w wyniku zgłoszenia Z. Sieroń; Jako powód interwencji odnotowano : *nieporozumienia z konkurencją na cmentarzu komunalnym*; interwencję zakończono przez pouczenie stron, bez sporządzania dokumentacji służbowej,
- Straż Miejska w Bielawie interweniowała w dniu 29 sierpnia 2007 r. w oparciu o zgłoszenie M. Kramarz, która zarzuciła bezprawny wjazd na Cmentarz samochodu Z. Sieroń; Interwencję zakończono przez *pouczenie obu stron* , w tym Z. Sieroń, iż nie może wjeżdżać na teren Cmentarza bez uiszczenia stosownej opłaty za wjazd,
- Straż Miejska w Bielawie interweniowała również w dniu 31 sierpnia 2007 r. tym razem w wyniku zgłoszenia Z. Sieroń *że jej pracownicy nie mogą wjechać na teren cmentarza ponieważ p. Kramarz zamknęła bramy wjazdowe*; Również w tym wypadku interwencję zakończono przez *pouczenie obu stron* , w tym ponownie Z. Sieroń, iż nie może wjeżdżać na teren Cmentarza bez uiszczenia stosownej opłaty za wjazd,
- Policja interweniowała ponownie w dniu 31 sierpnia 2007 r. w wyniku zgłoszenia Z. Sieroń; powodem interwencji były *nieporozumienia z Administratorem cmentarza komunalnego*; interwencję zakończono przez pouczenie Z. Sieroń *co do dalszego trybu postępowania*, bez sporządzania dokumentacji służbowej.

Dowód – zawiadomienie k. 90, pismo Z. Sieroń k. 103, pismo Straży Miejskiej k. 106, pismo Policji k. 108 akt głównych;

2.6. Z. Sieroń i M. Malinowski za okres 2007 – styczeń 2008 nie uiścili zapłaty za 29 faktur na łączną kwotę 6 747,06 zł. Były to następujące faktury :

- 195/2007/B z dnia 24.07.2007 r.
- 196/2007/B z dnia 23.08.2007 r.,
- 199/2007/B z dnia 31.08.2007 r.,
- 201/2007/B z dnia 01.09.2007 r.,
- 203/2007/B z dnia 06.09.2007 r.,
- 204/2007/B z dnia 07.09.2007 r.
- 208/2007/B z dnia 20.09.2007 r.
- 215/2007/B z dnia 27.09.2007 r.,
- 234/2007/B z dnia 17.10.2007 r.
- 237/2007/B z dnia 19.10.2007 r.,
- 239/2007/B z dnia 20.10.2007 r.,



- 240/2007/B z dnia 20.10.2007 r.,
- 241/2007/B z dnia 22.10.2007 r.,
- 250/2007/B z dnia 03.11.2007 r.
- 258/2007/B z dnia 15.11.2007 r.
- 259/2007/B z dnia 16.11.2007 r.
- 260/2007/B z dnia 17.11.2007 r.,
- 262/2007/B z dnia 21.11.2007 r.,
- 265/2007/B z dnia 30.11.2007 r.,
- 271/2007/B z dnia 07.12.2007 r.,
- 273/2007/B z dnia 08.12.2007 r.,
- 277/2007/B z dnia 11.12.2007 r.,
- 280/2007/B z dnia 14.12.2007 r.,
- 285/2007/B z dnia 19.12.2007 r.,
- 294/2007/B z dnia 29.12.2007 r.,
- 295/2007/B z dnia 29.12.2007 r.,
- 06/2008/B z dnia 03.01.2008 r.,
- 13/2008/B z dnia 08.01.2008 r.,
- 14/2008/B z dnia 09.01.2008 r.

Dowód – pismo M. K. Kramarz k. 126-127, zestawienie faktur k. 134-135 akt głównych;

W styczniu 2008 r. Z. Sieroń dokonała zapłaty z tytułu wszystkich ww faktur. Swoje stanowisko uzasadniła tym, iż małżonkowie Kramarz również uregulowali względem niej wszystkie zaległości finansowe z tytułu korzystania z Cmentarza Komunalnego w Dzierżoniowie. W ocenie skonfliktowanych przedsiębiorców od daty uregulowania zaległych płatności i dokonywania płatności bieżących, *zaczęła się nareszcie normalna praca.*

Dowód – pismo Z. Sieroń k. 33, pismo M.K. Kramarz k. 126 akt głównych;

### **3. Mając na uwadze zebrany materiał dowodowy, organ ochrony konkurencji i konsumentów zważył, co następuje :**

#### **3.1. Określenie zarzutów**

Marii Kramarz i Kazimierzowi Kramarz prowadzącym działalność gospodarczą w formie „Centrum Pogrzebowe s.c. Maria Kramarz Kazimierz Kramarz” z siedzibą w Dzierżoniowie postawiony został zarzut nadużywania pozycji dominującej na lokalnym rynku usług cmentarnych na cmentarzu komunalnym w Bielawie, w wyniku przeciwdziałania ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji, poprzez:

uniemożliwianie innym przedsiębiorcom pogrzebowym, tj. :

- Zofii Sieroń prowadzącej działalność gospodarczą pod nazwą Kompleksowe Usługi Pogrzebowe „Ostatnia Posługa” Zofia Sieroń,
- Marcinowi Malinowskiemu prowadzącemu działalność gospodarczą pod nazwą Kompleksowe Usługi Pogrzebowe w Bielawie

świadczenia usług pogrzebowych na cmentarzu komunalnym w Bielawie,

co może stanowić praktykę ograniczającą konkurencję z **art. 9 ust. 2 pkt 5** ustawy o ochronie (...).

### 3.2. Naruszenie interesu publicznoprawnego

Przede wszystkim rozważenia wymaga, czy w sprawie niniejszej naruszony został interes publicznoprawny. Zgodnie z celem ustawy o ochronie (...) opisanym w art. 1 ust. 1 określa ona „warunki rozwoju i ochrony konkurencji oraz zasady podejmowanej w interesie publicznym ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów”. Tak określony cel ustawy pozwala przyjąć, iż ma ona charakter publiczny i służy ochronie ogólnospołecznego interesu. Powyższe przesądza o wyłączeniu możliwości podejmowania przez organ antymonopolowy działań w celu ochrony wyłącznie interesów indywidualnych. Taką interpretację potwierdza orzecznictwo Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (d. Sądu Antymonopolowego). W wyroku z dnia 28.05.2001 (sygn. akt XVII Ama 82/00) sąd stwierdził, że *“postępowanie antymonopolowe nie może dotyczyć spraw jednostkowych”*. Podobnie w uzasadnieniu do wyroku z dnia 4.07.2001 (sygn. akt XVII Ama 108/00) sąd antymonopolowy zajął stanowisko, że: *“interes publiczny w postępowaniu administracyjnym nie jest pojęciem jednolitym i stałym. W każdej sprawie winien być on ustalony i konkretyzowany. Organ administracji - Prezes Urzędu winien być w toku i przy wydawaniu decyzji rzecznikiem tego interesu, albowiem wynika to z jego zadań w strukturze administracji publicznej - art. 7 k.p.a. Publiczny znaczy dotyczący ogółu, dostrzeżony przez nie określoną z góry liczbę osób, a nie jednostki, czy też określoną grupę. A zatem podstawą do zastosowania przez Prezesa Urzędu przepisów ustawy antymonopolowej winno być uprzednie stwierdzenie, że został naruszony interes publicznoprawny, a nie wyłącznie interes prawny jednostki, czy grupy”*. Podobnie na temat interesu publicznego wypowiada się Sąd Antymonopolowy w dwóch kolejnych wyrokach: z dnia 30.05.2001 r. (sygn. akt XVII Ama 80/00) i z dnia 6.06.2001 (sygn. akt XVII Ama 78/00), gdzie wyraźnie podkreśla pojęcie interesu publicznego jako *“dotyczącego ogółu”* a nie tylko określonej grupy, czy tym bardziej interesu indywidualnego podmiotu. Takie stanowisko wyraził również Sąd Najwyższy, który w uzasadnieniu wyroku z dnia 29.05.2001 r. (sygn. I CKN 1217/98) stwierdził, że *“ustawa antymonopolowa ma charakter publicznoprawny, zatem jej celem jest służyć interesom publicznym. Ingeruje, gdy w wyniku pewnych ogólnych zjawisk zagrożona jest sama instytucja konkurencji. Nie odnosi się do ochrony roszczeń indywidualnych (...)”*. Niemniej jednak, Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 26.02.2004 r. (sygn. III SK 2/04) stwierdził, że naruszenie indywidualnego interesu nie wyklucza dopuszczalności równoczesnego uznania, że dochodzi do naruszenia interesu zbiorowego *„jeżeli indywidualne pogwałcenie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów mogłoby w jakikolwiek sposób prowadzić do ustanowienia lub utrwalenia monopolistycznych praktyk rynkowych, które wywołują lub mogą wywołać zakazane skutki na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”*. Należy zatem stwierdzić, że nie każde naruszenie prawa w stosunkach cywilno-prawnych kwalifikuje sprawę do postępowania w trybie ww. ustawy. Odmienne niż to ma miejsce w postępowaniu cywilnym ukierunkowanym na ochronę praw podmiotowych stron, postępowanie w trybie ustawy antymonopolowej ma za swój przedmiot ochronę interesu publicznoprawnego, a więc ma to miejsce wtedy, gdy skutkami działań sprzecznych z ustawą dotknięty jest szerszy krąg uczestników rynku, bądź gdy wywołują one inne niekorzystne zjawiska na rynku wymagające ingerencji ze strony organów działających w trybie tej ustawy.

W niniejszej sprawie postępowanie dotyczy **powszechnego**, obowiązującego wszystkich przedsiębiorców pogrzebowych świadczących usługi pogrzebowe na Cmentarzu Komunalnym w Bielawie, uniemożliwienia świadczenia usług pogrzebowych. Powyższe

działania potencjalnie naruszają interesy zarówno przedsiębiorców pogrzebowych, jak również potencjalnie interesy nieoznaczonego kręgu konsumentów tj. osób, które korzystają lub mogą skorzystać w przyszłości z usług ww przedsiębiorców. Działania Administratorów Cmentarza dotyczą potencjalnie nieoznaczonego kręgu mieszkańców Bielawy. Oznacza to, iż do prowadzonej przed Prezesem UOKiK sprawy mają zastosowanie przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Wobec powyższego, niniejsze postępowanie antymonopolowe niewątpliwie toczy się w interesie publicznym a nie w indywidualnym.

### 3.3. Rynek właściwy

Ponieważ zachowania przedsiębiorców odbywają się w strukturze rynkowej, istotne znaczenie ma określenie rynku właściwego w niniejszej sprawie.

Art. 4 pkt 9 ustawy o ochronie (...) rynek właściwy definiuje jako rynek towarów, które ze względu na swe przeznaczenie, cenę oraz właściwości, w tym jakość, są uznawane przez ich nabywców za substytuty oraz są oferowane na obszarze, na którym, ze względu na rodzaj oraz właściwości, istnienie barier dostępu do rynku, preferencje konsumentów, znaczące różnice cen i koszty transportu, panują zbliżone warunki konkurencji. Zgodnie z ukształtowanymi poglądami doktryny i orzecnictwem, rynek właściwy wyznacza rynek w ujęciu produktowym (towar) i rynek w ujęciu geograficznym (terytorium).

Rynek w ujęciu produktowym obejmuje te wszystkie usługi, które są uznawane przez konsumentów za wzajemnie wymienne lub substytucyjne ze względu na ich właściwości, ceny i przeznaczenie. Rynek właściwy w ujęciu produktowym wyznaczony jest według stosowania wąskich kryteriów segmentacji takiego rynku. Kryteria te muszą wynikać z obiektywnych parametrów towarów, mających zasadniczy wpływ na ich zakup przez nabywców. W każdej sprawie są nimi przede wszystkim przeznaczenie i parametry użytkowe. Cechy te pozwalają nabywcom łatwo identyfikować towary, odróżniać od siebie i ewentualnie traktować jako bliskie substytuty.

Określenie rynku właściwego w sprawie wymaga jednak wcześniejszego odniesienia się do rodzaju usług związanych z chowaniem zmarłych.

Usługi związane z chowaniem zmarłych dzielą się co do zasady na :

a) Usługi cmentarne związane z utrzymaniem cmentarza komunalnego i zarządzania nim; czynności zarządcy cmentarza wynikają z przepisów ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. *o cmentarzach i chowaniu zmarłych* (tekst jednolity Dz. U. 2000 r. Nr 23 poz. 295 ze zm.) oraz aktów wykonawczych do ustawy, w szczególności zaś rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 1 sierpnia 2001 r. *w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji grobów* (Dz. U. Nr 90, poz. 1013 ze zm.), rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2001 r. *w sprawie postępowania ze zwłokami i szczątkami ludzkimi* (Dz. U. Nr 153, poz. 1783 ze zm.); obejmują takie działania jak utrzymanie i wyposażenie cmentarza w urządzenia cmentarne, utrzymanie cmentarza jako terenu zielonego, utrzymanie na nim ładu i porządku, urządzenie cmentarza według planu zagospodarowania, nadzór nad korzystaniem z cmentarza, w tym zakładanie grobów, pochówkiem i ekshumacją. Rynek usług cmentarnych co do zasady nie jest rynkiem konkurencyjnym;

b) Usługi pogrzebowe związane z chowaniem zmarłych; składają się na nie m.in. przygotowanie zwłok do pochówku, przygotowanie miejsca pochówku, wykopanie grobu, transport i pochówek zwłok z asystą pogrzebową, uformowania grobu, ekshumacja zwłok i

szczątków ludzkich, usługa spopielenia zwłok, murowanie komór grobowych; rynek usług pogrzebowych jest w pełni rynkiem konkurencyjnym.

Powyższy podział znajduje swoje pełne odzwierciedlenie w orzecznictwie organów antymonopolowych administracyjnych i sądowych (vide : wyrok Sądu Antymonopolowego z 14.06.1995 r., sygn. akt XVII Amr 11/95; wyrok Sądu Antymonopolowego z 14.07.1999 r. sygn. akt XVII Ama 28/99; wyrok Sądu Antymonopolowego z 25.09.2000 r. sygn. akt XVII Ama 76/99; wyrok Sądu Antymonopolowego z 28.01.2002 r. sygn. akt XVII Ama 28/01 i in.).

Zatem w zakresie usług związanych z chowaniem zmarłych wyodrębnia się dwa rynki produktowe : rynek usług cmentarnych i rynek usług pogrzebowych. Wypada stwierdzić, iż usługi te są „towarem” w rozumieniu ustawy o ochronie (...), zgodnie bowiem z art. 4 pkt 7 tejże ustawy przez „towary” rozumie się również usługi.

W rozpatrywanej sprawie właścicielem cmentarza komunalnego w Bielawie jest Gmina Bielawa, która na mocy kolejnych umów, tj. Nr FM.GS. – 7062/4/98 z dnia 15 października 1998 r. oraz umowy z dnia 5 października 2007 r. nr DO 7093-1-6/07 przekazała zarząd i administrację nad nim Marii Kramarz i Kazimierzowi Kramarz prowadzącym działalność gospodarczą w formie „Centrum Pogrzebowe s.c. Maria Kramarz Kazimierz Kramarz” z siedzibą w Dzierżoniowie. Administratorzy cmentarza prowadzą zatem działalność gospodarczą na dwóch współzależnych rynkach :

- na rynku usług cmentarnych, na który składają się czynności w zakresie utrzymania i administrowania cmentarzami; jest to rynek zasadniczy dla Spółki;
- rynku usług pogrzebowych, obejmującym, na który składają się usługi związane z chowaniem zmarłych; rynek ten powinien być co do zasady rynkiem w pełni konkurencyjnym.

Niniejsza sprawa dotyczy działalności Przedsiębiorców, którzy administrują ww. Cmentarzem Komunalnym. Na mocy kolejnych umów z Gminą oraz Regulaminów Porządkowych, Administratorzy mieli prawo ustalać i pobierać opłaty za usługi cmentarne na ww Cmentarzu, w tym opłaty za wjazd oraz za wynajem Domu Przedpogrzebowego na czas ceremonii pogrzebowej. Ponadto z faktu administrowania cmentarzem należy wywodzić ich prawo do podejmowania czynności mających na celu utrzymanie porządku na Cmentarzu, w tym również kwestie związane z udzielaniem zgody na wjazd. Ponieważ opłaty te związane są z kosztami ponoszonymi przez Przedsiębiorców na utrzymanie Cmentarza i jego infrastruktury, zaś czynności porządkowe również dotyczą obszaru Cmentarza i zaliczane są do kategorii usług cmentarnych, za **rynek produktowy w niniejszej sprawie należało uznać rynek usług cmentarnych.**

Powyższej konkluzji nie uchybia fakt, iż potencjalnie skutki działań Administratorów mogły być odczuwalne przez przedsiębiorców pogrzebowych wykonujących usługi pogrzebowe na Cmentarzu Komunalnym w Bielawie - albowiem możliwość oddziaływania na ten wynika wyłącznie z faktu zarządzania Cmentarzem Komunalnym, a więc z funkcjonowania Administratorów na rynku usług cmentarnych. Wypada wskazać, iż orzecznictwo sądowe również aprobuje ustalenie w sprawie antymonopolowej rynku usług cmentarnych, jako rynku właściwego w ujęciu przedmiotowym, w sytuacji, gdy zarządca (administrator) cmentarza komunalnego stosuje praktyki, skutkujące ograniczeniem konkurencji na rynku usług pogrzebowych (vide : wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 25 września 2000 r., sygn. akt XVII Ama 76/99; wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 20 kwietnia 2005 r. sygn. akt XVII Ama 17/04).

Niezbędnym elementem rynku właściwego jest jego wymiar geograficzny, oznaczający konieczność wskazania obszaru, na którym warunki konkurencji, mające zastosowanie do określonych towarów są jednakowe dla wszystkich konkurentów. Stosownie do ustalonego orzecznictwa antymonopolowego, zarówno rynek usług pogrzebowych, jak i rynek usług cmentarnych w wymiarze geograficznym mają charakter lokalny i są ograniczone do terenu określonego cmentarza. W wyroku z dnia 21 stycznia 1998 r. Sąd Antymonopolowy (obecnie Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów) stwierdził, iż „pod względem terytorialnym rynek usług cmentarnych należy zaliczyć do rynku lokalnego. Przynajmniej zasadniczo usługi cmentarne zaspokajają potrzeby społeczności lokalnej” (wyrok z dnia 21 stycznia 1998 r., sygn. akt XVII Ama 51/97). W cytowanym wyroku Sąd stwierdził również, iż „w świetle doświadczenia życiowego o wyborze cmentarza, jako miejsca pochówku, w niewielkim stopniu decydują elementy konkurencji pomiędzy administratorami poszczególnych cmentarzy. Wybór cmentarza jest w zasadniczej mierze determinowany szczególnymi względami – wolą osoby zmarłej, wyznaniowym charakterem cmentarza, istnieniem grobów osób bliskich, prestiżem cmentarza itp. Zatem za lokalny rynek usług cmentarnych należy zasadniczo uznać obszar danego cmentarza. Przedsiębiorca pełniący tam na zasadzie wyłączności, funkcję administratora, jako niespotykający się z konkurencją innego przedsiębiorcy, posiada pozycję monopolistyczną” (por. również wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 23 kwietnia 2001 r., sygn. akt XVII Ama 49/00). Z uwagi na to, iż na Cmentarzu Komunalnym w Bielawie zarząd i administrację sprawują Przedsiębiorcy, **rynkiem w ujęciu geograficznym jest cmentarz komunalny położony w ww. miejscowości (rynek geograficzny).**

**A zatem rynkiem właściwym w niniejszej sprawie jest rynek usług cmentarnych wykonywanych przez Administratorów na Cmentarzu Komunalnym w Bielawie.**

### **3.4. Status przedsiębiorcy**

Przedmiotem postępowania są praktyki dotyczące nadużywania pozycji dominującej przez przedsiębiorcę (art. 9 ust. 1 ustawy o ochronie...). Definicja legalna pojęcia „przedsiębiorca” zawarta jest w art. 4 ustawy o ochronie (...). Zgodnie z art. 4 pkt. 1 powołanego artykułu, ilekroć w ustawie jest mowa o przedsiębiorcy, rozumie się przez to m.in. przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej. Jak wynika z zaświadczeń o wpisie do ewidencji działalności gospodarczej, zaświadczenie o numerze identyfikacyjnym REGON, umowy spółki cywilnej - Uczestnicy postępowania Maria Kramarz i Kazimierz Kramarz prowadzą działalność gospodarczą indywidualnie pod nazwą „*Centrum Pogrzebowe*” *Kompleksowe Usługi Pogrzebowe Sprzedaż akcesoriów pogrzebowych Przewóz Zwłok*. Jednocześnie Przedsiębiorcy prowadzą wspólną działalność w formie spółki cywilnej „*Centrum Pogrzebowe s.c. Maria Kramarz Kazimierz Kramarz*” z siedzibą w Dzierżoniowie. Wynika stąd, iż uznać ich należy za przedsiębiorców wedle przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. - O swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 173, poz. 1807 z póź. zm.), a zatem uznać ich należy również za przedsiębiorców w rozumieniu art. 4 pkt 1 ustawy o ochronie (...).

### **3.5. Pozycja rynkowa Przedsiębiorców**

Zgodnie z normą art. 8 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie (...) zakazane jest nadużywanie pozycji dominującej na rynku. Zatem istotne znaczenie w sprawie ma określenie, czy podmiot, przeciwko któremu prowadzone jest postępowanie antymonopolowe, posiada taką pozycję na

rynku. Definicję legalną pojęcia „*pozycja dominująca*” zawiera art. 4 pkt 9 ustawy o ochronie (...). Zgodnie z powołanym przepisem pod tym pojęciem 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, że przedsiębiorca ma pozycję dominującą, jeżeli jego udział w rynku przekracza 40%. Administratorzy na rynku usług cmentarnych na cmentarzu komunalnym w Bielawie posiadają pozycję dominującą, gdyż posiadają na nim monopol prawny i nie spotykają się z konkurencją.

Jak wskazano wyżej, Administratorzy zarządzają Cmentarzem Komunalnym oraz prowadzą jednocześnie działalność gospodarczą na rynku usług pogrzebowych.

Na mocy przepisów prawnych, a w szczególności art. 2 ust 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. ustawy o cmentarzach (jednolity tekst Dz. U. 2000 r. Nr 23 poz. 295 ze zm.), art. 7 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (jt. Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o samorządzie gminnym”, oraz art. 1 pkt 3 lit. c ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1990r. Nr 34, poz. 198 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o podziale kompetencji”, utrzymanie i zarządzanie cmentarzami komunalnymi zaliczone zostało do zadań własnych Gminy. W związku z tym usługi cmentarne należą do obowiązków ustawowo określonego zarządcy cmentarza (Gminy), który posiada na tym rynku pozycję monopolistyczną wynikającą z wyżej przytoczonych przepisów prawnych (monopol prawny). Z nałożonych na nią zadań Gmina może wywiązać się bezpośrednio lub w formie zleconej, jak ma to miejsce w niniejszej sprawie, gdzie na mocy umów zawartych pomiędzy Gminą Sobótka a Administratorami, zarząd i eksploatacja Cmentarza Komunalnego w Sobótce przekazane zostały Marii Kramarz i Kazimierzowi Kramarz prowadzącym działalność gospodarczą w formie „Centrum Pogrzebowe s.c. Maria Kramarz Kazimierz Kramarz” z siedzibą w Dzierżoniowie. Wszli oni tym samym w obowiązki Gminy w zakresie zarządzania i administrowania Cmentarzem, zajmując jednocześnie pozycję monopolistyczną na rynku usług cmentarnych, wynikającą z przepisów ww. ustaw o cmentarzach, o samorządzie gminnym i o podziale kompetencji. Rynek ten nie jest otwarty dla konkurencji, ponieważ w świetle wskazanych powyżej aktów prawnych Gmina, a więc również wykonujący w jej imieniu zarząd na Cmentarzem Komunalnym Przedsiębiorcy, ma tzw. monopol prawny. Ponadto również z ekonomicznego punktu widzenia konkurencja na tym rynku byłaby nieefektywna.

**W związku z powyższym Prezes Urzędu stwierdził, iż na tak zakreślonym rynku właściwym (rynku usług cmentarnych wykonywanych na terenie Cmentarza Komunalnego w Bielawie) Przedsiębiorcy posiadają pozycję dominującą.**

**3.6. Zarzut naruszenia art. 9 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie (...) na skutek przeciwdziałania ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji w następstwie uniemożliwianie innym przedsiębiorcom pogrzebowym, tj. Zofii Sieroń oraz Marcinowi Malinowskiemu, świadczenia usług pogrzebowych na cmentarzu komunalnym w Bielawie.**

**3.6.1. Przesłanki zastosowania art. 9 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie (...) - wprowadzenie**

Istota praktyki ograniczającej konkurencję, zakazanej art. 9 ust. 2 ustawy o ochronie (...), sprowadza się do nadużywania pozycji dominującej na rynku właściwym przez jednego lub

kilku przedsiębiorców. Ogólny zakaz wyrażony w ust. 2 precyzuje m.in. jego pkt 5 wskazując przykładową możliwość jego naruszenia, polegającą na przeciwdziałaniu ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji. Aby zatem uznać praktykę z art. 9 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie (...) za ograniczającą konkurencję, przedsiębiorca musi spełnić dwie przesłanki :

a) posiadać pozycję dominującą na rynku,

b) przeciwdziałać ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji

Jak wykazano wyżej w pkt. 3.4. Przedsiębiorcy posiadają pozycję dominującą na lokalnym rynku usług cmentarnych, na terenie Cmentarza Komunalnego w Bielawie. **Tym samym spełniona została pierwsza z przesłanek niezbędnych do stwierdzenia praktyki z 2 pkt 5 ustawy o ochronie (...).**

Wobec stwierdzenia zaistnienia ww. przesłanki, należy wskazać sposób nadużywania posiadanej przez Uczestników pozycji dominującej, charakterystyczny dla danego rodzaju praktyk antykonkurencyjnych z art. 9 ust. 2 pkt. 5 ustawy o ochronie (...), gdyż bez tego nie można stwierdzić, czy przedsiębiorcy faktycznie określoną praktykę stosują.

### **3.6.2. Przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji**

Do stwierdzenia praktyki zakazanej **art. 9 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie (...)** konieczne jest spełnienie drugiej przesłanki - nadużywanie pozycji dominującej poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji.

Omawiana praktyka może wywołać 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. Praktyka wymieniona w art. 9 ust.2 pkt 5 ustawy o ochronie (...) polegać może zarówno na działaniu lub zaniechaniu. Oba rodzaje zachowań w równym stopniu, w zależności od okoliczności mogą wywierać negatywny wpływ na konkurencję.

Analizując omawianą przesłankę praktyki z art. 9 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie (...) należy przede wszystkim podkreślić, iż rynek usług pogrzebowych – w przeciwieństwie do rynku usług cmentarnych - powinien być co do zasady w pełni konkurencyjny. Powyższy pogląd należy uznać już za w pełni utrwalony w orzecznictwie (vide : wyroki Sądu Antymonopolowego i Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wymienione w pkt. 3.3. niniejszej Decyzji). Przepis ten wyraża m.in. konstytucyjną zasadę wolności działalności gospodarczej. Zgodnie z art. 20 Konstytucji RP społeczna gospodarka rynkowa oparta jest m.in. na wolności działalności gospodarczej, zaś zgodnie z art. 22 Konstytucji ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Określona w art. 20 i 22 wolność działalności gospodarczej stanowi jedną z podstawowych zasad porządku prawnego i całego ustroju państwowego określonych w rozdziale I Konstytucji (praca pod red. J. Bocia, Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r., Wrocław 1998, s. 58). Dodać wypada, że w *podejmowaniu i prowadzeniu działalności gospodarczej obowiązuje zasada równości podmiotów podejmujących i prowadzących taką działalność (art. 32 ust. 1*

*Konstytucji), a w życiu gospodarczym nikt nie może być dyskryminowany z jakiegokolwiek przyczyny (art. 32 ust. 2) - praca pod red. J. Bocia, Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r., Wrocław 1998, s. 57.*

Podkreślić należy, iż współzależność obu powyżej opisanych rynków, tj. rynku usług cmentarnych oraz rynku usług pogrzebowych powoduje, iż podmiot posiadający pozycję dominującą na rynku usług cmentarnych, na administrowanym przez siebie Cmentarzu Komunalnym, może przenosić swoją władzę rynkową (ekonomiczną) i wywierać zasadniczy wpływ na funkcjonowanie drugiego z rynków - rynku usług pogrzebowych. Może bowiem określać warunki funkcjonowania i prowadzenia działalności gospodarczej innych przedsiębiorców pogrzebowych na tym rynku, ponieważ w dużej części są one wykonywane na zdominowanym przez niego cmentarzu. Rodzi to potencjalnie możliwość zniekształcania przez administratorów cmentarza zasad konkurencji na rynku usług pogrzebowych.

Analizując zebrany w niniejszej sprawie materiał dowodowy należy podnieść, iż nie daje on podstaw do uznania, iż Administratorzy Cmentarza uniemożliwili Zofii Sieroń i Marcinowi Malinowskiemu świadczenia usług pogrzebowych na Cmentarzu Komunalnym w Bielawie. Powyższy pogląd Prezes Urzędu opiera na następujących przesłankach :

**Po pierwsze** – zebrany materiał dowodowy wskazuje, iż Z. Sieroń i M. Malinowski wykonywali w 2007 r., zaś Z. Sieroń wykonuje nadal – usługi pogrzebowe na Cmentarzu Komunalnym w Bielawie. Chociażby więc już z tego względu zarzut „uniemożliwiania prowadzenia działalności gospodarczej” nie może się ostać. Powyższemu stwierdzeniu nie uchybia fakt zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej na Cmentarzu Komunalnym przez M. Malinowskiego w 2007 r., albowiem sposób zaprzestania tej działalności (M. Malinowski „przekazał wykonywanie usług pogrzebowych w Bielawie Zofii Sieroń”) może świadczyć raczej o jakiejś formie zamierzonej i celowej reorganizacji tej działalności, ukierunkowanej na pogłębienie współpracy z Z. Sieroń, aniżeli wymuszenia tej decyzji przez Administratorów. O powyższej okoliczności przemawiają nie tylko więzy rodzinne ww przedsiębiorców, ale również formalne prowadzenie działalności gospodarczej w Bielawie pod wspólnym adresem.

**Po drugie** – w przypadku uniemożliwienia prowadzenia działalności gospodarczej, udziały w rynku właściwym przedsiębiorców dotkniętych tymi praktykami powinny gwałtownie zmaleć. Tymczasem w okresie 2006 – styczeń 2008 obserwować można jedynie niewielkie spadki Z. Sieroń i M. Malinowskiego w rynku usług pogrzebowych na Cmentarzu Komunalnym w Bielawie. W 2007 r. spadek ten wyniósł 1,4% ( z 39,20% do 37,80%) i może być w części wytłumaczony incydentalnym wykonaniem dwóch pochówków przez przedsiębiorców spoza Bielawy, zaś spadek o 4,2 % w styczniu 2008 r. (z 37,80% do 32%) mógłby zostać właściwie zinterpretowany jedynie w kontekście rozliczenia całego roku 2008 (jakiegokolwiek wnioskowanie w chwili obecnej jest zatem przedwczesne).

**Po trzecie** – jak wynika z obu zawartych przez Administratorów z Gminą umów, obie umowy w swoim założeniu zakładały finansowanie kosztów utrzymania Cmentarza wpływami uzyskiwanymi z jego prowadzenia, aby nie zachodziła potrzeba dotowania przez Gminę tej sfery jej zadań własnych. Podstawowym elementem finansowania tych kosztów są opłaty cmentarne, do których zaliczyć należy opłatę z tytułu udostępnienia Domu Przedpogrzebowego do wykonania ceremonii pogrzebowej oraz opłatę za jednorazowy wjazd na teren Cmentarza. Możliwość pobierania takich opłat jest utrwalona w orzecznictwie sądowym. Przykładowo powołać można wyrok Sądu Antymonopolowego w Warszawie z



dnia 12 października 1994 r. (sygn. akt XVI Amr 27/94) zgodnie z którym : *Cmentarze komunalne stanowią mienie gminy, a tym samym gminie przysługuje do tych obiektów prawo własności w rozumieniu art. 140 k.c. Stosownie do tego przepisu, w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. (...) W związku z tytułem własności do cmentarza gmina (...) może pobierać pożytki i inne dochody płynące z powyższej nieruchomości, jednakże nie może się to odbywać kosztem ograniczenia konkurencji. Nic nie stoi na przeszkodzie, aby podmioty gospodarcze korzystające z infrastruktury cmentarza płaciły na rzecz jego administratora odpowiednie kwoty, np. za prawo wjazdu samochodem na cmentarz.* Powyższe orzeczenie odnieść można również do opłat z tytułu udostępnienia Domu Przedpogrzebowego do wykonania ceremonii pogrzebowej. Zatem uprawnieniu Administratorów Cmentarza do pobierania przedmiotowych opłat odpowiada obowiązek korzystających z Cmentarza przedsiębiorców do ich uiszczania. W sprawie niniejszej ustalono, iż Z. Sieroń i M. Malinowski odmówili uiszczania w 2007 r. przedmiotowych opłat, wobec czego kilkakrotnie ich pojazdy nie zostały wpuszczone na teren Cmentarza. W ocenie organu antymonopolowego nie stanowi usprawiedliwienia dla odmowy uiszczenia ww opłat fakt ew. opóźnienia w regulowaniu opłat cmentarnych przez Administratorów na cmentarzu komunalnym w Dzierżoniowie, zarządzanym przez Z. Sieronia. Pomijając już nawet kwestię zweryfikowania tej informacji należy wskazać, iż Administratorzy działają w imieniu Gminy Bielawa, natomiast zaległości w opłatach dotyczyły ich odrębnej sfery działalności, tj. usług pogrzebowych, wykonywanych we własnym imieniu i na własny rachunek na innym rynku właściwym. Brak zatem było podstaw do odmowy uiszczania opłat cmentarnych. Skoro tak, to logicznym następstwem tego zachowania była odmowa udzielenia zgody na wjazd na teren Cmentarza. Powyższe działanie wynikało zarówno z Regulamin Porządkowego z 1999 r. (stanowiącego m.in. w pkt 4 i 5 iż *wjazd na teren cmentarza pojazdem mechanicznym jest dopuszczalny tylko po uprzednim uzyskaniu zezwolenia administratora cmentarza* oraz iż *za korzystanie z Cmentarza i usług cmentarnych pobierane są opłaty zgodnie z obowiązującymi cennikami*) oraz Regulaminu Porządkowego z dnia 31 października 2007 r. (stanowiącego m.in. w § 6 ust. 1 Regulaminu, iż opłaty są pobierane m.in. za udostępnienie Sali Ceremonialnej Domu Przedpogrzebowego oraz innych obiektów cmentarza, oraz za każdorazowy wjazd na teren cmentarza pojazdów samochodowych oraz stanowiącego w § 9 ust. 2 i 3, iż przedsiębiorca pogrzebowy zamierzający wykonać na Cmentarzu jakiegokolwiek prace, musi uzyskać zezwolenie Administratora, którego warunkiem było m.in. uiszczenie opłat wymienionych w § 6 Regulaminu).

**Po czwarte** – w postępowaniu administracyjnym nie potwierdzone zostały inne zarzuty stawiane Administratorom, w tym m.in. nieprzyjmowanie kart zgonu i wskazywanie miejsc kopania grobów na najgorszym (tzn. skalistym) gruncie. Jednakże należy zauważyć, iż gdyby istotnie Administratorzy odmawiali przyjmowania kart zgonu, to niemożliwe byłoby przeprowadzenie pochówków. Jak wynika z zebranego materiału dowodowego ilość wykonanych pochówków przez Z. Sieronia i M. Malinowskiego jedynie nieznacznie zmalała, co w zestawieniu z kategorycznym zaprzeczeniem przez Administratorów prawdziwości zarzutów w tym względzie uniemożliwiło ich potwierdzenie. Ponadto wskazać wypada, iż - jak przyznała to Z. Sieroń w piśmie z 7 lutego 2008 r. (k. 33 akt głównych) - zasadniczym źródłem sporów była kwestia kilkakrotnej odmowy zezwolenia na wjazd na teren Cmentarza wobec braku uiszczenia stosownych opłat, nie zaś inne kwestie.

Reasumując, brak jest jakiegokolwiek dowodów świadczących o uniemożliwieniu Z. Sieronia i M. Malinowskiemu wykonywania usług pogrzebowych na Cmentarzu Komunalnym w

Bielawie. W szczególności brak jest dowodów na doprowadzenie do przesunięcia na Administratorów całego popytu na te usługi pogrzebowe na ww Cmentarzu, które to zjawisko musiałoby niewątpliwie wiązać się z uniemożliwieniem wykonywania usług pogrzebowych konkurentom. W konsekwencji nie było podstaw do ustalenia, iż doszło do przeciwdziałania przez Administratorów ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji na rynku usług pogrzebowych, na którym działali również Z. Sieroń i M. Malinowski, a skoro tak, nie spełniona została druga przesłanka zastosowania w sprawie art. 9 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie (...).

Mając powyższe na względzie, postępowanie antymonopolowe oparte na zarzucie naruszenia przez Marię Kramarz i Kazimierza Kramarz prowadzących działalność gospodarczą w formie „Centrum Pogrzebowe s.c. Maria Kramarz Kazimierz Kramarz” z siedzibą w Dzierżoniowie, art. 9 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie (...) uznać należało za bezprzedmiotowe.

**W konsekwencji Prezes Urzędu na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. w związku z art. 83 ustawy o ochronie (...) umorzył postępowanie w sprawie.**

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w petitum.

Stosownie do treści art. 81 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 Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów Delegatura we Wrocławiu.

Z up. Prezesa Urzędu  
Ochrony Konkurencji i Konsumentów  
Dyrektor Delegatury we Wrocławiu  
Zbigniew Jurczyk

Otrzymuje :

1. Maria Kramarz  
ul. Jesionowa 3  
58-200 Dzierżoniów

2. Kazimierz Kramarz  
ul. Jesionowa 3  
58-200 Dzierżoniów