

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-026/99/MS- 751 /00

Kraków, dn. 23 maja 2000r.

DECYZJA Nr RKR - 10/2000

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 pana Adama Ziomka (właściciela Pracowni Kamieniarskiej i Budowlanej – Zakład Obróbki Granitów) zam. w Krakowie przy ul. Dietla 67/18 **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 pana Adama Ziomka (właściciela Pracowni Kamieniarskiej i Budowlanej – Zakład Obróbki Granitów) – zwanego dalej „Wnioskodawcą”- o wszczęcie postępowania administracyjnego przeciwko Gminie Miasta Krakowa w sprawie nakazania zaniechania stosowania przez Gminę praktyki monopolistycznej polegającej na wprowadzeniu przez jej zakład budżetowy - Zarząd Cmentarzy Komunalnych w Krakowie – zwany dalej „Zarządem” – zakazu wykonywania przez Wnioskodawcę robót kamieniarskich na terenie wszystkich cmentarzy komunalnych w Krakowie.

W uzasadnieniu złożonego żądania Wnioskodawca oświadczył, że jest przedsiębiorcą wykonującym grobowce, nagrobki, piwnice oraz inne prace kamieniarskie. Zarząd pismem z dnia 1.10.1996r. – w sposób trwały – zakazał mu wykonywania w/w robót na cmentarzach komunalnych w Krakowie. Zresztą już wcześniej wielokrotnie utrudniał mu prowadzenie tej działalności, poprzez zakazywanie wstępu na teren cmentarzy, zmuszając go do dochodzenia swych praw przed sądem powszechnym. Według Wnioskodawcy zakaz został wydany w związku z posługiwaniem się przez niego na terenie cmentarzy samochodem ciężarowym marki „JELCZ”, bez analizy wymiarów samochodu i wymiarów alejek

na cmentarzach, a jedynie na podstawie opinii Zespołu Doradczego złożonego z kamieniarzy będących jego konkurentami.

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 (...)”.

W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania administracyjnego z dnia 30.11.1999r., reprezentujący Gminę Wiceprezydent Miasta Krakowa pismem z dnia 17.12.1999r. wyjaśnił, że Wnioskodawca przy wykonywaniu usług nie stosował się do zasad prowadzenia prac kamieniarskich na cmentarzach komunalnych, wielokrotnie naruszając obowiązki i zakazy tam określone. Naruszenia te polegały na prowadzeniu robót bez zezwolenia oraz po zamknięciu cmentarza, nie uiszczaniu opłat cmentarnych, wjeździe na teren cmentarza samochodem marki „JELCZ” o rozstawie osi nie dostosowanym do szerokości alejek cmentarnych, niszczeniu alejek poprzez przygotowywanie na nich zaprawy betonowej oraz pozostawianiu nieuporządkowanego terenu po zakończeniu prac. Obowiązujący aktualnie zakaz został wydany w dniu 1.10.1996r., jako sankcja za notoryczne łamanie przez Wnioskodawcę „Zasad prowadzenia robót budowlanych na cmentarzach komunalnych” oraz zakłócanie porządku i funkcjonowania cmentarza, a jego zasadność – wg oceny uczestnika - potwierdził Sąd Wojewódzki w Krakowie w wyroku z dnia 16.03.1998r. (sygn. akt IC 1138/96).

Podniósł ponadto, że w dniu 14.12.1999r. Wnioskodawca wraz z pracownikami innego przedsiębiorcy - pani Grażyny Krynickiej-Malinowskiej - nie posiadając stosownych dokumentów wjechał na teren cmentarza Prądnik Czerwony, demontując i uszkadzając przy tym szlaban przy bramie, a następnie wykonał prace kamieniarskie.

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 w uchwale 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 jest faktycznie zezwoleniem na korzystanie z urządzeń cmentarnych (woda, alejki, itp.) w celu 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 cmentarzy,

takim jak niszczenie alejek, trawników, uszkodzanie grobów, wykonywanie prac bez wymaganego zezwolenia Zarządu, czy też uchylanie się od obowiązku wnoszenia opłat.

W zarządzeniu postanowiono, że wykonawca obowiązany jest używać na terenie cmentarza środka transportu, którego rozstaw osi pozwala na swobodne poruszanie się po alejach asfaltowych, bez naruszania poboczy (pkt II.4.). Jednocześnie w pkt II.22. zastrzeżono, że wwożenie na cmentarz nawierzchni i elementów nagrobka może się odbywać samochodami o ładowności i gabarytach nie większych niż samochód typu „STAR”.

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 powołany został 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.

Wnioskodawca prowadzi aktualnie - od dnia 1.03.1996r. - działalność gospodarczą pod firmą Pracownia Kamieniarska i Budowlana – Zakład Obróbki Granitów, wykonując prace kamieniarskie, lastrykarskie i betoniarskie, na podstawie wpisu do ewidencji działalności gospodarczej (dowód: wpis z dnia 5.03.1996r.).

W dniu 1.10.1996r. Zarząd – pismem znak: 6464 - zakazał Wnioskodawcy prowadzenia robót kamieniarskich na cmentarzach komunalnych, uzasadniając to notorycznym łamaniem przez Wnioskodawcę „Zasad”, zakłócającym porządek i funkcjonowanie cmentarzy, w szczególności poprzez wysypanie cementu przed bramą cmentarną w dniu 25.04.1996r. oraz pozostawianie materiałów budowlanych na alejkach cmentarnych. Wprowadzenie powyższego zakazu nie było poprzedzone przez Zarząd wezwaniem Wnioskodawcy do usunięcia ewentualnych szkód, czy też zapłaty nieuiszczonych opłat. Zarząd – jak wynika z dostarczonych dokumentów – swoje wcześniejsze działania ograniczył jedynie do poinformowania Wnioskodawcy, iż „decyzja zakazująca wjazdu na teren cmentarzy komunalnych samochodów ciężarowych większych niż „STAR” jest nieodwoławalna (dowód: pismo Zarządu z dnia 29.04.1996r. znak: ZCK/N/T/309/96) oraz że kolejne naruszenia „Zasad” będą równoznaczne z wydaniem zakazu wjazdu i prowadzenia prac kamieniarskich na terenie cmentarzy komunalnych (dowód: pismo Zarządu z dnia 17.06.1996r znak: ZRIII/T/97/96).

Podobna sytuacja miała miejsce również wcześniej; w dniu 5.05.1995r. Zarząd zakazał bowiem Wnioskodawcy – działającemu w tym okresie pod firmą Adam Ziomek – Pracownia Kamieniarska - prowadzenia prac na cmentarzach komunalnych, który został następnie uchylony w dniu 28.06.1995r. Na skutek wniesionego przez Wnioskodawcę powództwa w tej sprawie, Sąd Wojewódzki w Krakowie wydał w dniu 29.01.1996r. wyrok (sygn. akt IC 675/95), w którym nakazał Zarządowi „zaniechania zakazywania wykonywania jakichkolwiek prac i usług dla ludności przez powoda Adama Ziomka na

cmentarzach komunalnych miasta Krakowa”. Ponadto w pkt II sentencji nakazał przeproszenie Wnioskodawcy przez Zarząd poprzez „wywieszenie na wszystkich tablicach informacyjnych Zarządu oświadczenia, że strona pozwana (tj. Zarząd – przyp. UOKiK) przeprosza powoda Adama Ziomka (...) za wprowadzenie i wywieszenie zakazu wykonywania prac i usług pismem z dnia 5.05.1995r.” W części dotyczącej przeproszenia Wnioskodawcy wyrok ten nie został wykonany (dowód: postanowienie Sądu Rejonowego w Krakowie z dnia 20.06.1997r. sygn. akt I Co 31/97/S).

W związku z zaistniałą sytuacją Wnioskodawca trzykrotnie informował Gminę, iż wprowadzony w dacie 1.10.1996r. zakaz jest sprzeczny z wyrokiem Sądu z dnia 29.01.1996r. (sygn. akt IC 675/95) i wzywał Gminę do jego wykonania, poprzez uchylene wprowadzonego zakazu (dowód: pisma Wnioskodawcy z dnia 12.11.1996r., 21.07.1997r. i 20.10.1999r.). Ponadto wniósł powództwo do Sądu Wojewódzkiego w Krakowie domagając się zasądzenia na jego rzecz odszkodowania za straty spowodowane zakazem. Sąd Wojewódzki wyrokiem z dnia 16.03.1998r. (sygn. akt IC 1138/96) - częściowo uwzględniając roszczenia Wnioskodawcy - zasądził na jego rzecz odszkodowanie, odpowiadające wartości zniszczonego z winy Zarządu betonu, mającego służyć do wykonania jednej z prac na terenie cmentarza. Jednocześnie Sąd w uzasadnieniu potwierdził fakt notorycznego łamania przez Wnioskodawcę przepisów i zasad obowiązujących na terenie cmentarzy komunalnych w Krakowie.

W dniu 29.07.1997r. w trakcie narady Zespołu d/s Kamieniarzy z udziałem Wnioskodawcy, Zarząd przedłożył propozycję zawarcia ugody, która miała polegać na uchyleniu przez Zarząd zakazu wykonywania prac na cmentarzach komunalnych, w zamian za zrzeczenie się przez Wnioskodawcę dochodzenia roszczeń przed sądem. Z uwagi na poniesione wskutek wprowadzonego zakazu straty Wnioskodawca odmówił zawarcia ugody (dowód: protokół z dnia 27.07.1997r.). **Powyższy – wprowadzony w dniu 1.10.1996r. - zakaz obowiązuje w dalszym ciągu.**

Z dokonanych ustaleń wynika również, iż podejmowane przez Wnioskodawcę próby świadczenia usług w ramach współpracy z innymi przedsiębiorcami, tj. PPUH Konserwacja Dzieł Sztuki – Marek Pacura i FH-U Kamieniarstwo i Betoniarstwo Grażyna Krynicka-Malinowska, spowodowały wydanie przez Zarząd w/w przedsiębiorcom zakazu prowadzenia prac kamieniarskich na cmentarzach komunalnych (dowód: pisma Zarządu skierowane do organu antymonopolowego: z dnia 20.04.2000r. znak: ZB/3801/2000 oraz z dnia 11.05.2000r. znak: ZB/4136/2000).

W sprawie wydanego pani Grażynie Krynickiej-Malinowskiej zakazu wykonywania prac na terenie cmentarza komunalnych w Krakowie jest prowadzone przez organ antymonopolowy odrębne postępowanie administracyjne.

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 zadań tych należy m.in. prowadzenie i utrzymywanie cmentarzy komunalnych znajdujących się w jej granicach administracyjnych. Skutkiem tego Gminie, która – prowadząc cmentarze komunalne poprzez utworzoną do tego celu jednostkę organizacyjną, organizuje usługi o charakterze użyteczności publicznej - przysługuje status przedsiębiorcy w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy o przeciwdziałaniu. Gmina działa zatem na – wyznaczonym jej granicami -

lokalnym rynku usług cmentarnych. Rynek ten obejmuje usługi związane z administrowaniem i utrzymywaniem cmentarzy, a także zapewnieniem społeczności lokalnej możliwości korzystania z cmentarzy i ich urządzeń oraz czynności wynikające z 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 tych cmentarzy i możliwość korzystania z nich są ograniczone - w przeciwieństwie do cmentarzy komunalnych, mających charakter obiektów użyteczności publicznej. Przesądza to więc o braku substytucyjności 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 pomocą Zarządu cmentarze komunalne - nie spotyka się z konkurencją innego przedsiębiorcy, co oznacza, iż posiada na tak zdefiniowanym rynku relewantnym 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 Wnioskodawcę 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 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 naruszenia przez

przedsiębiorcę powyższych „Zasad” – do wydania zakazu wykonywania robót na tych cmentarzach.

Należy jednak podkreślić, że tytuł własności nie oznacza, iż działania Gminy w tym zakresie 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 zatem Gminy do nadużywania posiadanego prawa i bezterminowego zakazywania przedsiębiorcom – w tym Wnioskodawcy – wykonywania na zlecenie osób trzecich prac kamieniarsko-budowlanych na cmentarzach komunalnych i korzystania z ich urządzeń. Zakaz taki przestaje bowiem pełnić funkcję dyscyplinującą, stając się – co miało miejsce w przypadku Wnioskodawcy – środkiem dyskryminacji przedsiębiorców.

Szczególnego podkreślenia wymaga okoliczność, iż ani „Zasady”, ani inne przepisy gminne **nie określają okresu obowiązywania zakazu – nawet czasowego – ani przesłanek, jakie powinien spełnić przedsiębiorca występujący o jego uchylenie.** Pozwala to – w ocenie organu antymonopolowego – na podejmowanie przez Gminę arbitralnych decyzji o charakterze uznaniowym, umożliwiających dyskryminowanie poszczególnych przedsiębiorców poprzez pozbawienie ich – na czas przez Gminę określony, a nawet na trwałe – możliwości świadczenia usług na cmentarzach komunalnych.

Skutkiem wprowadzonego w przedmiotowej sprawie zakazu było pozbawienie Wnioskodawcy w sposób trwały – od dnia jego wydania, tj. od dnia 1.10.1996r. – możliwości wykonywania działalności gospodarczej prowadzonej na zlecenie osób trzecich. Nie posiadając alternatywnej możliwości świadczenia usług, Wnioskodawca został w ten sposób pozbawiony dostępu do wykonywania prac kamieniarsko-budowlanych na cmentarzach komunalnych w Krakowie.

W ocenie organu antymonopolowego, argumentacja Gminy dotycząca naruszenia przez Wnioskodawcę postanowień „Zasad” nie stanowi dostatecznego usprawiedliwienia dla wprowadzonego przez Zarząd **bezterminowego zakazu** wykonywania przez niego prac na cmentarzach komunalnych. Wymaga podkreślenia, że postanowienia „Zasad” - odnoszące się do ograniczenia wielkości środków transportu dopuszczonych do poruszania się po alejkach cmentarnych - są nieostre, albowiem nie określają w sposób jednoznaczny dopuszczalnych parametrów, jakie powinien posiadać samochód wjeżdżający na cmentarze. Postępują się natomiast jedynie kryteriami „rozstawu osi pozwalającymi na swobodne poruszenie się po alejkach asfaltowych”, czy też „ładowności i gabarytów nie większych niż samochód typu STAR”- bez uwzględnienia istnienia różnych modeli pojazdów tego typu, różniących się ładownością.

Podkreślenia wymaga, że Gmina nie przedstawiła także żadnych dowodów wskazujących, iż Zarząd podejmował jakiegokolwiek działania zmierzające do wyegzekwowania od Wnioskodawcy odpowiedzialności za ewentualne straty i szkody wynikłe z prowadzenia przez niego prac kamieniarskich na cmentarzach komunalnych z naruszeniem obowiązujących zasad. W szczególności brak jest dowodów, aby Wnioskodawca był wzywany do usunięcia szkód w infrastrukturze cmentarzy powstałych z jego winy. Działania Gminy ograniczyły się wyłącznie do zakazania Wnioskodawcy prowadzenia prac kamieniarsko-budowlanych na terenie cmentarzy komunalnych.

Należy także podkreślić, iż wydając przedmiotowy zakaz Gmina nie określiła żadnych przesłanek, jakie powinien spełnić Wnioskodawca, aby móc świadczyć usługi na cmentarzach komunalnych w przyszłości. Zachowania Gminy nie usprawiedliwia okoliczność, iż Wnioskodawca nie występował do Zarządu z inicjatywą podjęcia działań

zmierzających do uchylenia wprowadzonego zakazu, ponieważ obowiązujące „Zasady” nie określały w ogóle, kiedy i jakie działania winien był on podjąć, aby Zarząd zakaz uchylił.

W ocenie organu antymonopolowego 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 – wykorzystując posiadaną pozycję monopolistyczną na lokalnym rynku usług cmentarnych - wydała zakaz prowadzenia przez Wnioskodawcę prac na cmentarzach komunalnych, który obowiązuje nieprzerwanie od dnia 1.10.1996r. Tym samym pozbawiła go - przy braku alternatywnej możliwości świadczenia usług na lokalnym rynku usług kamieniarsko-budowlanych – dostępu do wykonywania tych usług na zlecenie osób trzecich, czego skutkiem było ograniczenie swobody prowadzenia przez niego działalności gospodarczej.

Podjęte przez Zarząd działania przeciwko przedsiębiorcom współpracującym z Wnioskodawcą - jak np. pani Grażynie Krynickiej-Malinowskiej - świadczą jednoznacznie, iż faktycznym celem Gminy Kraków było nie tyle przymuszenie Wnioskodawcy do przestrzegania „Zasad”, ile całkowite wyeliminowanie go z rynku usług kamieniarsko-budowlanych. Organ antymonopolowy nie widzi powodów, dla których Wnioskodawca, posiadając zakaz wykonywania prac na cmentarzach komunalnych nie mógłby być podwykonawcą robót realizowanych we własnym imieniu przez innych przedsiębiorców takim zakazem nie objętych.

A zatem, Gmina nie tylko naruszyła interesy ekonomiczne Wnioskodawcy, ale także zastosowała wobec niego zakazaną w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o przeciwdziałaniu (...) praktykę monopolistyczną.

Zdaniem organu antymonopolowego Zarząd, wydając Wnioskodawcy zakaz prowadzenia prac na terenie cmentarzy komunalnych – bez określenia terminu jego obowiązywania – 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 bowiem 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. Skutkiem ingerencji Zarządu w stosunki konkurencji na tym rynku było ograniczenie możliwości konkurowania Wnioskodawcy 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 na uwadze okoliczność, że przedmiotowa decyzja odnosi się do wydanego w dniu 1.10.1996r. trwałego zakazu wykonywania usług, organ antymonopolowy stwierdza, iż w rozpatrywanej sprawie nie ma zastosowania art. 21 ust. 1 zd. 2 cyt. ustawy o przeciwdziałaniu (...), zgodnie z którym nie wszczyna się postępowania administracyjnego,

jeżeli od końca roku, w którym zaprzestano stosowania praktyki monopolistycznej upłynął rok. A zatem dopóki przedsiębiorca stosuje praktykę monopolistyczną dopóty organ antymonopolowy jest władny wydać decyzję z art. 8 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu (...) (tak: Sąd Antymonopolowy w uzasadnieniu do wyroku z 6.12.1995r. sygn. akt XVII Amr 43/95 oraz z 3.02.1999r. sygn. akt XVII Ama 66/98). Okoliczność, iż Wnioskodawca wystąpił z wnioskiem o wszczęcie postępowania administracyjnego dopiero po upływie 3 lat od daty wydania powyższego zakazu nie wyklucza możliwości wydania decyzji nakazującej zaniechania stosowania praktyk monopolistycznych, zwłaszcza że zakaz obowiązywał zarówno w okresie poprzedzającym wszczęcie postępowania, jak i w jego trakcie.

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

MS