



**PREZES**  
**URZĘDU OCHRONY**  
**KONKURENCJI I KONSUMENTÓW**  
**DELEGATURA UOKiK W GDAŃSKU**

---

**RGD.411-17/05/CF**

Gdańsk, dnia 9 grudnia 2005r.

**DECYZJA RGD. 43/2005**

- I. Na podstawie art. 10 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o ochronie konkurencji i konsumentów (jedn. tekst: Dz.U. Nr 86 z 2003r., poz. 804 ze zm.), stosownie do art. 28 ust. 6 tejże ustawy i § 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2002r. w sprawie określenia właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Dz.U. Nr 18, poz. 172 ze zm.), po przeprowadzeniu postępowania antymonopolowego wszczętego na wniosek przedsiębiorców Anny Sójka i Jowity Tabaczyńskiej prowadzących działalność gospodarczą pod firmą Salon Pogrzebowy „KU SŁOŃCU” w Policach – działając w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – uznaje się za ograniczającą konkurencję i naruszającą zakaz, o którym mowa w art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji [...] praktykę polegającą na nadużywaniu przez Gminę Police w Policach pozycji dominującej na lokalnym rynku usług cmentarnych w celu przeciwdziałania ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji na lokalnym rynku usług pogrzebowych poprzez przyznanie wyłącznego prawa wykonywania usług pogrzebowych polegających na wykopaniu grobu, umieszczeniu w nim trumny/urny, zakopaniu grobu i uformowaniu mogiły na cmentarzach komunalnych znajdujących się na terenie Gminy Police, administratorowi tych cmentarzy, tj. Zakładowi Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Policach - zakładowi budżetowemu Gminy Police i stwierdza zaniechanie jej stosowania z dniem 1 lutego 2005r.
- II. Na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o ochronie konkurencji [...], stosownie do art. 28 ust. 6 tejże ustawy i § 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2002r. w sprawie określenia właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Dz.U. Nr 18, poz. 172 ze zm.), po przeprowadzeniu postępowania antymonopolowego wszczętego na wniosek przedsiębiorców Anny Sójka i Jowity Tabaczyńskiej prowadzących działalność gospodarczą pod firmą Salon Pogrzebowy „KU SŁOŃCU” w Policach – działając w imieniu Prezesa

Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – nie stwierdza się stosowania przez

Gminę Police w Policach praktyki ograniczającej konkurencję, o której mowa

---

**80-824 GDAŃSK, UL. PODWALE PRZEDMIEJSKIE 30**

**TEL/FAX (058 PREFIKS) 346-29-32, 346-29-33, 301-51-75**

**E-MAIL: GDANSK@UOKIK.GOV.PL**

w art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji [...], polegającej na nadużywaniu przez Gminę Police w Policach pozycji dominującej na lokalnym rynku usług cmentarnych w celu przeciwdziałania ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji na lokalnym rynku usług pogrzebowych poprzez uzależnianie zgody na przewiezienie trumny/urny do grobu przez innych przedsiębiorców pogrzebowych od wykorzystania w tym celu samochodu stanowiącego własność administratora cmentarza - Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Policach.

- III. Na podstawie art. 101 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o ochronie konkurencji i konsumentów (jedn. tekst: Dz.U. Nr 86 z 2003r., poz. 804 ze zm.), stosownie do art. 28 ust. 6 cytowanej ustawy i § 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2002r. w sprawie określenia właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Dz.U. Nr 18, poz. 172 ze zm.), działając w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w związku ze stwierdzeniem praktyki określonej w pkt I sentencji, nakłada się na Gminę Police karę pieniężną w wysokości [tajemnica przedsiębiorstwa] zł (słownie: [tajemnica przedsiębiorstwa] dwa złote), płatną do budżetu państwa.

#### **UZASADNIENIE**

Do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: Prezes Urzędu lub organ antymonopolowy) wpłynął wniosek przedsiębiorcy Anny Sójka i przedsiębiorcy Jowity Tabaczyńskiej prowadzących działalność gospodarczą w formie spółki cywilnej pod firmą Salon Pogrzebowy „KU SŁOŃCU” w Policach (dalej: wnioskodawcy lub Spółka) o wszczęcie postępowania antymonopolowego przeciwko Gminie Police i Zakładowi Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Policach (dalej odpowiednio: Gmina i ZGKiM) pod zarzutem naruszenia zakazu stosowania praktyki ograniczającej konkurencję określonej w art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji [...], polegającej na nadużywaniu pozycji dominującej na rynku, w celu przeciwdziałania ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania lub rozwoju konkurencji (Karta akt sprawy 1-19).

W uzasadnieniu wniosku Spółka poinformowała, że przedmiotem prowadzonej przez nią działalności gospodarczej jest świadczenie usług związanych z chowaniem zmarłych. Aktualnie wykonuje ona tylko czynności związane z tzw. asystą żałobną, bowiem prawo świadczenia na cmentarzach usług polegających na:

1. transporcie trumny ze zwłokami lub urny z prochami na terenie cmentarza, jeżeli nie korzystają z pojazdu należącego do ZGKiM,
2. przygotowaniu miejsca pochówku (grobu),
3. wykopaniu grobu,

4. umieszczeniu trumny(urny) w wykopanym grobie,
5. zakopaniu grobu,
6. uformowaniu mogiły,
7. ekshumacji zwłok wraz z czynnościami wymienionymi w pkt 1-5,

przysługuje wyłącznie administratorowi cmentarza, tj. ZGKiM. Utrudnia to w sposób istotny prowadzenie działalności gospodarczej nie tylko Spółce, ale i innym firmom świadczącym usługi pogrzebowe na terenie Gminy Police i ogranicza ich rozwój gospodarczy. W rezultacie Spółka, pomimo, iż dysponuje specjalistycznym pojazdem do przewozu zwłok i ma możliwość korzystania z urządzeń służących do mechanicznego opuszczania trumny do grobu, nie może wykorzystać tego sprzętu zgodnie z jego przeznaczeniem. Wspomniane ograniczenie rzutuje także na wielkość sprzedaży innych usług związanych z pochówkiem, takich jak np. sprzedaż trumien, urn i innych podobnych akcesoriów, czy też przygotowanie zwłok do pogrzebu, bowiem potencjalni (ewentualni) klienci Spółki wolą skorzystać z usług przedsiębiorcy, który może wykonać kompleksową usługę pogrzebową. W Gminie Police takim przedsiębiorcą jest ZGKiM (k. 2).

Spółka wielokrotnie zwracała się do Gminy i ZGKiM o zaprzestanie stosowania praktyk monopolistycznych, polegających na ograniczaniu zakresu usług pogrzebowych, które co do zasady na gminnych cmentarzach komunalnych mogą wykonywać inni - niż ZGKiM - przedsiębiorcy (k. 9-15). Na pismo z dnia 28 czerwca 2004r. wystosowane do Zarządu Gminy Police i ZGKiM, Spółka otrzymała odpowiedź Gminy, z której wynikało, że ograniczenie możliwości wykonywania pochówków przez prywatne zakłady pogrzebowe spowodowane jest wyłącznie obawą administratora cmentarza o to, że wskutek ostrej i bezpardonowej konkurencji między firmami pogrzebowymi, mogłoby dojść do naruszenia powagi i spokoju ceremonii pogrzebowych (k.3-4, 11-13,15). W ocenie Spółki wyjaśnienie to dowodzi, że przedsiębiorcy pogrzebowi prowadzący działalność gospodarczą na obszarze Gminy ponoszą konsekwencje ewentualnych niedozwolonych zachowań innych przedsiębiorców pogrzebowych, świadczących usługi na cmentarzach gminnych w bliżej nieokreślonej przeszłości. Gmina, pomimo obietnicy złożonej w piśmie z dnia 9 sierpnia 2004r., przez kilka miesięcy, tj. do daty złożenia wniosku o wszczęcie przedmiotowego postępowania, nie wdrożyła zasad, w oparciu o które konkurujące ze sobą firmy pogrzebowe miałyby korzystać z cmentarza komunalnego w Policach.

W opinii wnioskodawców, wobec faktu, że świadczenie usług asysty pogrzebowej oraz kopania i formowania grobów podlega regułom wolnej konkurencji, opóźnianie przez Gminę terminu wprowadzenia wspomnianych zasad wskazuje na chęć utrzymania przez nią, przez jak najdłuższy okres czasu, dotychczasowej pozycji na rynku usług pogrzebowych (k. 4). Przymuszenie Gminy do zaprzestania stosowania praktyk monopolistycznych przyczyni się do ochrony interesu publicznego, bowiem umożliwi konsumentom swobodę wyboru usługodawcy, rodzaju i jakości świadczonych usług, a przede wszystkim wpłynie na zmianę wysokości cen tychże usług, wyznaczanych dotychczas przez Gminę i ZGKiM.

Po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego i złożeniu przez Spółkę opłaconego wniosku, sporządzonego zgodnie z wymogami art. 84 ust. 2 ustawy o ochronie konkurencji [...], Prezes Urzędu wszczął w dniu 3 stycznia 2005r. postępowanie antymonopolowe w związku z podejrzeniem nadużywania przez Gminę Police w Policach pozycji dominującej poprzez podejmowanie działań polegających na przeciwdziałaniu ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź

rozwoju konkurencji na rynku usług pogrzebowych, co może stanowić naruszenie art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji [...].

W celu uzupełnienia materiału dowodowego organ antymonopolowy wystąpił do zarządzającego cmentarzem komunalnym w Szczecinie o przedstawienie zasad świadczenia usług na tym cmentarzu (k.69, 71-73). Postanowieniem Nr 390 z dnia 7 listopada 2005r. do materiału dowodowego włączona została część materiałów (k. 199-202) uzyskanych w trakcie postępowania wyjaśniającego.

#### **I. MAJĄC NA UWADZE ZGROMADZONY MATERIAŁ DOWODOWY, PREZES URZĘDU OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW USTALIŁ, CO NASTĘPUJE:**

Na terenie Gminy znajduje się 6 cmentarzy komunalnych (3 w Policach, w tym 1 zamknięty, 1 w Trzebieży, 1 w Niekoľczycy i 1 w Przęsocinie). Administratorem wszystkich gminnych cmentarzy jest zakład budżetowy Gminy - Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Policach, który wykonuje na nich zarówno usługi cmentarne, jak i usługi pogrzebowe. ZGKiM nie świadczy kompleksowych usług pogrzebowych - wykonuje wyłącznie te czynności pogrzebowe, których miejscem realizacji są pozostające w jego zarządzie cmentarze. Do daty wszczęcia niniejszego postępowania były to przede wszystkim usługi polegające na wykopaniu grobu, opuszczeniu trumny, zasypaniu grobu i uformowaniu mogiły.

W latach 2002-2004 na cmentarzach komunalnych Gminy wykonano 1.114 pochowań, w tym :

377 pochowań - w 2002r.

364 pochowania - w 2003r.

373 pochowania - w 2004r.

We wszystkich tych pochowaniach, usługi związane z wykopaniem grobu, opuszczeniem trumny, zasypaniem grobu i uformowaniem mogiły wykonał ZGKiM. Stan taki utrzymywał się do m-ca lutego 2005r.

Z ogólnej ilości 1.114 pochowań, na cmentarzu przy ul. Tanowskiej w Policach pochowano 919 zmarłych.

Groby murowane na cmentarzu komunalnym wykonuje prywatna firma ogólnobudowlana, która wygrała przetarg publiczny zorganizowany przez administratora cmentarzy. ZGKiM nie wykonywał szeregu czynności ujętych w cenniku usług cmentarnych, obowiązującym od dnia 3 czerwca 2005r., jak i w cennikach dotyczących okresów wcześniejszych. Należą do nich czynności związane z usługami denackimi, transportem zwłok z miejsca zgonu do domów, kościołów, prosektoriów, kaplic cmentarnych itp. Gmina wyjaśniła, że umieszczenie pozycji w cenniku, oznacza „...wyłącznie określenie zakresu i ceny oferowanej usługi, a nie faktyczne jej wykonywanie.” I tak na przykład w pozycji 8 cennika umieszczona jest cena za „ubranie zwłok”, której to usługi ZGKiM - pomimo, że mógłby ją wykonywać – nie świadczył w ostatnich latach, bo zgodnie z wolą rodzin zmarłych, wykonują ją wyłącznie prywatne zakłady pogrzebowe. Również tylko te zakłady zajmują się sprzedażą trumien i akcesoriów pogrzebowych oraz świadczą usługi polegające na przygotowaniu zmarłych do pochowania oraz przewozie zwłok do kościoła lub kaplicy cmentarnej.

Przewóz trumien/urn karawanami w kondukcje żałobnym do grobu oraz asysta żałobników w obrębie cmentarzy wykonywana jest zarówno przez administratora cmentarzy, jak i zakłady prywatne, w zależności od woli rodziny osoby zmarłej, przy

czym wszystkie usługi wykonywane przez firmy prywatne na gminnych cmentarzach komunalnych są uzgadniane z administratorem cmentarza.

W latach 2002-2004 na ogólną liczbę 1.114 pochowań, w [tajemnica przedsiębiorstwa] przypadkach korzystano ze środka transportu ZGKiM, przy czym:

w 2002r. – [tajemnica przedsiębiorstwa] przewozów wykonano Meleksem ZGKiM, w 2003r. – [tajemnica przedsiębiorstwa] przewozów wykonano Meleksem ZGKiM, w 2004r. – [tajemnica przedsiębiorstwa] przewozów wykonano Meleksem ZGKiM.

Pochowania z wykorzystaniem transportu firm pogrzebowych w latach 2002-2004, miały miejsce:

③ na cmentarzach w Trzebieży, Niekłończycy, Przęsocinie i w Policach, na cmentarzu przy ul. Piastów - 195 pochowań,

③ na cmentarzu w Policach przy ul. Tanowskiej - 70 pochowań.

Dowód: k. 25-27, 199,200, 201-202.

Gmina podała, że zasadniczym powodem ograniczania zakresu usług, które zakłady pogrzebowe mogły wykonywać na gminnych cmentarzach komunalnych, były obawy o zachowanie spokoju i powagi ceremonii pogrzebowych. Wynikały one z dotychczasowych obserwacji dotyczących wzajemnych stosunków między lokalnymi konkurentami, którzy działali na rynku usług pogrzebowych w latach ubiegłych. Aby zapewnić należyty porządek na cmentarzu i zapobiec ewentualnym konfliktom między firmami pogrzebowymi, konieczne było przygotowanie miejsc pod kolejne groby na cmentarzu w przy ul. Tanowskiej w Policach, na którym wykonywanych jest około 90% pogrzebów.

Dowód: k. 25, 34, 83-84.

Z wyjaśnień złożonych przez Gminę do materiału dowodowego wynika, iż po otrzymaniu pisma Spółki z dnia 28 czerwca 2004r. zdecydowała ona o podjęciu działań umożliwiających prywatnym zakładom pogrzebowym wykonywanie wszystkich usług związanych z pochówkiem. Konieczne w związku z tym było opracowanie wzorów umów, regulaminów i sposobów rozliczeń, zasad współpracy administratora cmentarza z firmami pogrzebowymi oraz przygotowania miejsc grzebalnych. Uaktualnienia wymagał także cennik usług cmentarnych. Ponadto, nie mając doświadczeń w tym względzie i obawiając się problemów, które mogłyby wyniknąć w sytuacji, kiedy świadczeniem usług pogrzebowych na jednym cmentarzu zajmowało się będzie kilku konkurujących ze sobą przedsiębiorców, Gmina – aby zapoznać się z zasadami współdziałania wypracowanymi przez innych administratorów cmentarzy - postanowiła skontaktować się z administratorami cmentarzy w niektórych miejscowościach woj. zachodniopomorskiego i w sąsiednim województwie lubuskim (miejscowości: Szczecin, Gorzów Wielkopolski, Gryfice, Łobez i Drezdenko).

Wymienione czynności/działania wymagały określonego czasu i dlatego termin dopuszczenia firm pogrzebowych do świadczenia pełnego zakresu usług pogrzebowych na cmentarzach komunalnych został przez Gminę ustalony na IV kwartał 2004r. Wnioskodawcy zostali powiadomieni o tym terminie, jak również o przyczynach opóźnienia.

Według oświadczenia ZGKiM, w m-cu listopadzie 2004r. do Urzędu Gminy w Policach przekazane zostały wszelkie dokumenty regulujące zasady współpracy administratora cmentarza z prywatnymi firmami pogrzebowymi wraz z projektem

nowego cennika. Rada Miejska w Policach, na sesji w m-cu grudniu 2004r. powierzyła Burmistrzowi Gminy Police prawo do postanawiania o wysokości cen i opłat za usługi pogrzebowe świadczone przez ZGKiM na cmentarzach komunalnych gminy Police. Zarządzeniem Burmistrza Gminy Police z dnia 19.01.2005r. cennik taki został ustalony, z mocą obowiązującą od dnia 1 lutego 2005r.

Dowód: k. 15, 28, 29, 30-31, 104-105.

W dniu 15 lutego 2005r. ZGKiM zawarł pierwsze umowy z przedsiębiorcami, którzy wyrazili chęć świadczenia usług pogrzebowych na cmentarzach komunalnych na obszarze gminy Police, w tym również z wnioskodawcami. Następne umowy zawierane były w okresie późniejszym, w miarę zgłaszania się kolejnych firm pogrzebowych. Załącznikiem do każdej takiej umowy jest „Regulamin cmentarzy”. Na terenie Gminy Police zarejestrowane są dwa zakłady wykonujące – poza Spółką – usługi pogrzebowe. Ponadto, na terenie Gminy, usługi tego samego rodzaju, świadczą również zakłady pogrzebowe ze Szczecina.

Dowód: k. 27,34, 50-61, 74-75, 106.

Ilość pochowań wykonanych przez ZGKiM i innych przedsiębiorców pogrzebowych w kolejnych miesiącach 2005r. przedstawiała się następująco:

Tabela 1

<b>MIESIĄC</b>	<b>ZGKiM</b>	<b>INNE ZAKŁADY POGRZEBOWE</b>
<b>STYCZEŃ</b>		-
<b>LUTY</b>		6 <sup>22</sup>
<b>MARZEC</b>		30 <sup>1</sup>
<b>KWIECIEŃ</b>		23 <sup>2</sup>
<b>MAJ</b>		29 <sup>2</sup>
<b>CZERWIEC</b>	[tajemnica przedsiębiorstwa]	25 <sup>2</sup>
<b>LIPIEC</b>		
<b>RAZEM</b>	[tajemnica przedsiębiorstwa]	135

<sup>1</sup>

- w tym [tajemnica przedsiębiorstwa] pochówków wykonanych przez wnioskodawców, <sup>2</sup>
- pochówki wykonane wyłącznie przez wnioskodawców.

Tabelę sporządzono na podstawie informacji przedstawionych przez Gminę.

Dowód: k. 34, 80-82, 109-111, 86-87, 199-200, 201-202.

Z przedstawionych przez Gminę danych wynika także, że w latach 2002-2004:

- ③ z ogólnej liczby 1.114 pochowań, [tajemnica przedsiębiorstwa]% stanowiły pochowania wykonane bez użycia transportu ZGKiM, z tego [tajemnica przedsiębiorstwa]% stanowiły pochowania na cmentarzach w Trzebieży, Niekłończycy, Przesączynie i Policach (cmentarz na ul. Piastów) oraz [tajemnica przedsiębiorstwa]% pochowania na cmentarzu przy. ul. Tanowskiej [obliczenia własne UOKiK],

- ③ z ogólnej liczby pochowań na cmentarzu przy ul. Tanowskiej [tajemnica przedsiębiorstwa]% pochowań stanowiły pochowania bez użycia transportu ZGKiM [obliczenia własne UOKiK],
- ③ pochówki na cmentarzu przy ul. Tanowskiej w Policach stanowiły [tajemnica przedsiębiorstwa]% pochówków , jakie miały miejsce na wszystkich gminnych cmentarzach [obliczenia własne UOKiK].

Wnioskodawcy nie zaprzeczyli wyjaśnieniom Gminy, że w sytuacji, kiedy żądała tego rodzina osoby grzebanej, mogli oni w trakcie pogrzebu wykorzystywać własne karawany. Podnieśli natomiast, że byli „informowani przez ZGKiM (dokładnie administratora cmentarza w Policach) o konieczności korzystania z pojazdu typu melex należącego do ZGKiM na terenie cmentarza w Policach ..” oraz że korzystanie ze środka transportu ZGKiM wynikało wyłącznie „...z prezentowania przez ZGKiM stanowiska o braku możliwości korzystania z obcych bądź własnych środków transportu do przewozu trumien na terenie cmentarza w Policach.” Po podpisaniu umowy z ZGKiM, tj. po dniu 15 lutego 2005r. nie korzystali oni również z własnego karawanu na obszarze cmentarza przy ul. Tanowskiej w Policach, bowiem byli przeświadczeni, co do istnienia takiego zakazu.

Dowód: k. 100.

## **II. ORGAN ANTYMONOPOLOWY, ANALIZUJĄC ZEBRANY MATERIAŁ DOWODOWY ZWAŻYŁ, CO NASTĘPUJE:**

### II. 1. Interes publicznoprawny.

Wszczynając przedmiotowe postępowanie organ antymonopolowy wziął pod uwagę możliwość naruszenia interesu publicznoprawnego. Zgodnie ze stanowiskiem Sądu Najwyższego (wyrok z dnia 29 maja 2001 r., sygn. Akt I CKN 1217/98), publicznoprawny charakter ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów powoduje, iż znajduje ona zastosowanie tylko wówczas, gdy zagrożony lub naruszony jest interes publiczny, polegający na zapewnieniu właściwych warunków funkcjonowania rynku gospodarczego. Rynek taki może funkcjonować prawidłowo, jeżeli zapewniona jest na nim możliwość powstania i rozwoju konkurencji. Za zagrożenie lub naruszenie konkurencji w takim rozumieniu należy uznać, zdaniem sądu, jedynie takie działania, które dotyczą sfery interesów szerszego kręgu uczestników rynku gospodarczego, a więc gdy dotyczą konkurencji rozumianej nie jako sytuacja pojedynczego przedsiębiorcy, lecz jako zjawiska charakteryzującego funkcjonowanie gospodarki.

Wyniki postępowania wyjaśniającego wskazywały na możliwość naruszenia przez Gminę przepisów ustawy o ochronie konkurencji [...] poprzez ustanowienie zasad prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie wykonywania usług pogrzebowych, umożliwiającej jej ingerencję w sposób funkcjonowania lokalnego rynku świadczenia tychże usług, relacje panujące na nim oraz pozycję konkurencyjną, nie tylko wnioskodawców, ale wszystkich innych jego uczestników. Gmina mogła bowiem także wywierać wpływ na decyzje konsumentów, ograniczając ich suwerenność przy dokonywaniu wyboru przedsiębiorcy, któremu chcieliby zlecić wykonanie kompletnej usługi pochówku.

Przedstawione argumenty pozwoliły na ocenę, że sprawa będąca przedmiotem niniejszego rozstrzygnięcia, dotyczy konkurencji jako ogólnej kategorii charakteryzującej stosunki gospodarcze na rynku lokalnym, a więc także interesu

publicznego, co w pełni uzasadnia podjęcie przez organ antymonopolowy działań przewidzianych ustawą o ochronie konkurencji.

## II. 2. Rynek właściwy, pozycja rynkowa skarżonego przedsiębiorcy.

Istotą praktyki ograniczającej konkurencję jest bezprawne wykorzystanie przez przedsiębiorcę siły rynkowej, jaką daje mu określona pozycja na rynku właściwym, podejmowane w celu ograniczenia samodzielności pozostałych uczestników obrotu oraz przymuszenia ich do funkcjonowania na rynku w warunkach narzuconych, z reguły mniej korzystnych, niż te, które panowałyby na rynku konkurencyjnym.

Punktem wyjścia do ustaleń dotyczących siły (pozycji) rynkowej skarżonego przedsiębiorcy i oceny czy naruszył on (bądź nie) przepisy ustawy o ochronie konkurencji [...] jest ustalenie rynku właściwego, dokonywane każdorazowo dla potrzeb konkretnego postępowania toczącego się przed Prezesem Urzędu. Zgodnie z art. 4 ust. 8 ustawy o ochronie konkurencji przez rynek właściwy rozumie się – „rynek towarów, które ze względu na ich przeznaczenie, cenę i 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”.

Dla potrzeb niniejszego postępowania, z punktu widzenia konkurencji i interesów uczestników rynku, podstawowe znaczenie ma określenie przedmiotowego (produktowego) i przestrzennego (geograficznego) wymiaru tego rynku. Aby ustalić, czy skarżony przedsiębiorca poddawany jest realnemu bądź potencjalnemu współzawodnictwu ze strony konkurentów, konieczne jest także sprecyzowanie podmiotowej struktury danego rynku.

Identyfikacja produktowego wymiaru rynku sprowadza się do wyodrębnienia towarów (usług), w rozumieniu art. 4 pkt 6 ustawy o ochronie konkurencji [...], w oparciu o ich szczególne właściwości, takie jak m.in. przeznaczenie, funkcje użytkowe i cena, tak aby możliwe było odróżnienie ich od innych towarów i uznanie, że nie istnieje możliwość dowolnej ich zamiany. Chodzi więc o towary takie same lub z punktu widzenia nabywcy uznawane za substytuty.

Postępowanie antymonopolowe w niniejszej sprawie zostało przeprowadzone w związku z postawionym Gminie Police zarzutem domniemanego nadużywania pozycji dominującej na rynku usług cmentarnych polegającego na podejmowaniu działań przeciwdziałających ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania konkurencji lub rozwoju konkurencji na lokalnym rynku usług pogrzebowych, tj. naruszenia zakazu określonego art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji [...]. Podmiotem bezpośrednio stosującym praktyki ograniczające konkurencję jest ZGKiM, to ze względu na fakt, że jest to zakład budżetowy Gminy Police, postępowanie antymonopolowe - zgodnie z treścią uchwały Sądu Najwyższego z dnia 25 kwietnia 1996r. Sygn. akt II CZP/34/96 – wszczęto przeciwko Gminie.

Ustawa samorządowa nie zawiera przepisów ograniczających wolną konkurencję w sferze gospodarki komunalnej. O ile nie ma w tym względzie odmiennych uregulowań, praktycznie każda sfera gospodarowania dotycząca towarów i usług stanowiących przedmiot lokalnego obrotu, a więc także i usług pogrzebowych, podlega kompetencji Prezesa Urzędu.



Usługi cmentarne, tak jak usługi pogrzebowe związane są z chowaniem zmarłych.

Usługi cmentarne wykonywane są w interesie ogólnym społeczności lokalnej i polegają na utrzymaniu cmentarzy zgodnie z wymogami technicznymi i porządkowymi oraz na zarządzaniu nimi w taki sposób, aby możliwe było korzystanie z nich i ze znajdujących się na nich urządzeń. Wykonanie wspomnianych usług polega przede wszystkim na utrzymaniu i wyposażeniu cmentarza w urządzenia cmentarne, utrzymaniu cmentarza jako terenu zielonego, utrzymaniu ładu i porządku na cmentarzu, urządzeniu cmentarza zgodnie z planem zagospodarowania oraz na sprawowaniu nadzoru nad korzystaniem z cmentarza, zapewniającego zgodność działań przedsiębiorców z przepisami prawa, m.in. dotyczącego pochowań, ekshumacji i zakładania grobów. Usługi te wykonywane są na rzecz całej wspólnoty gminnej, a ich organizatorem jest gmina, zgodnie z zapisem art. 7 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (jedn. tekst: Dz.U. Nr 142 z 2001r., poz. 1591 ze zm.).

Usługi pogrzebowe wykonywane są zarówno na cmentarzu, jak i poza nim. Obejmują one takie czynności, jak: przygotowanie zwłok do pochówku, przygotowanie miejsca pochówku, transport zwłok, pochówek zwłok i związaną z tym asystę pogrzebową, wykopanie i uformowanie grobu, ekshumację zwłok i szczątków ludzkich oraz załatwianie formalności administracyjnych związanych z pogrzebem. W odróżnieniu od usług cmentarnych, są to usługi o charakterze indywidualnym, wykonywane na poszczególne zlecenia, w relacji pojedynczy klient - podmiot gospodarczy.

W rozumieniu art. 4 ust. 6 ustawy o ochronie konkurencji [...], zarówno usługi cmentarne, jak i usługi pogrzebowe są towarami. Różnice między zakresem przedmiotowym wymienionych usług pozwalają przyjąć, że w analizowanej sprawie współistnieją dwa odrębne rynki właściwe o charakterze lokalnym, silnie funkcjonalnie powiązane ze sobą, a mianowicie:

- ③ rynek usług cmentarnych, terytorialnie tożsamy z cmentarzami komunalnymi położonymi na terenie gminy Police,
- ③ rynek usług pogrzebowych, przynajmniej co do zasady, określony granicami gminy Police.

Na lokalnym rynku usług cmentarnych zadania Gminy w zakresie utrzymania i zarządzania cmentarzami wykonuje ZGKiM. Jest on jedynym administratorem wszystkich 6 cmentarzy komunalnych znajdujących się na jej obszarze. Największym cmentarzem jest cmentarz przy ul. Tanowskiej w Policach (82,5% wszystkich pochówków na cmentarzach komunalnych gminy Police) .

Gmina jest także uczestnikiem rynku usług pogrzebowych. Dla potrzeb niniejszego postępowania celowym jest wyodrębnienie – jako części tego rynku - rynku usług pogrzebowych wykonywanych na cmentarzach, bowiem ZGKiM wykonuje wyłącznie te usługi pogrzebowe, których miejscem realizacji są administrowane przez niego cmentarze. Na tak wydzielonej części rynku właściwego ZGKiM na zasadzie całkowitej wyłączności wykonywał usługi kopania grobów na wszystkich gminnych cmentarzach do m-ca lutego 2005r. a także wraz z innymi przedsiębiorcami pogrzebowymi świadczył (i świadczy nadal) usługi przewozu trumny/urny do grobu. W tak wydzielonym segmencie omawianego rynku, zarówno wnioskodawcy, jak i inni przedsiębiorcy pogrzebowi są realnymi bądź potencjalnymi konkurentami Gminy w rozumieniu art. 4 ust. 10 ustawy o ochronie konkurencji [...].

Skutki ograniczenia konkurencji wystąpiły na rynku usług pogrzebowych, ale był to skutek działań, które Gmina mogła podjąć dzięki temu, że z racji przepisów prawnych w zakresie utrzymania cmentarzy gminnych i administrowania nimi, zajmowała ona i zajmuje nadal bezspornie pozycję dominującą na rynku usług cmentarnych, w rozumieniu art. 4 pkt 9 ustawy antymonopolowej. Na rynku tym Gmina nie spotyka się z konkurencją jakichkolwiek innych przedsiębiorców i może podejmować działania w znacznym stopniu niezależne od kontrahentów i konsumentów.

### II. 3. Wykazanie naruszenia art. 8 ust. 2 pkt. 5.

Aby dowieść, że naruszony został zakaz określony w art. 8 ust. 2pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji [...], należy wykazać, że skarżony przedsiębiorca:

- ③ zajmuje pozycję dominującą na rynku właściwym oraz
- ③ nadużywa tej pozycji w celu przeciwdziałania ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji, m.in. poprzez budowanie barier dostępu do rynku, które w zależności od stanu faktycznego mogą przybierać różne formy.

Wykazana uprzednio pozycja Gminy na rynku usług cmentarnych i w określonym sektorze rynku usług pogrzebowych nie budzi wątpliwości i tym samym przesądza o możliwości poddania jej działań ocenie pod kątem naruszenia zakazu określonego w art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji [...].

W sprawie będącej przedmiotem niniejszego rozstrzygnięcia ograniczenie (zaburzenie) warunków konkurencji na lokalnym rynku usług pogrzebowych nastąpiło w wyniku wykorzystania przez Gminę pozycji dominującej na rynku usług cmentarnych. Skarżona uniemożliwiając innym przedsiębiorcom swobodne świadczenie usług pogrzebowych w obrębie cmentarzy, ograniczała ich rozwój gospodarczy i uniemożliwiała im pełne wykorzystanie posiadanego przez nich potencjału, w tym wyspecjalizowanego sprzętu oraz personelu.

Wnioskodawcy, w oparciu o art. 8 ust. 2 pkt 5, zarzucili Gminie, że: 1/ uniemożliwia im kopanie grobów na cmentarzach komunalnych, 2/ ogranicza możliwość wykorzystania posiadanych przez nich specjalistycznych samochodów do przewozu trumny/urny z kaplicy cmentarnej do grobu.

#### Ad.1.

Fakt uniemożliwiania przedsiębiorcom pogrzebowym kopania grobów na cmentarzach komunalnych Gmina tłumaczyła brakiem doświadczenia we współpracy z tego typu podmiotami oraz obawą, że wskutek ostrej walki konkurencyjnej między nimi, może dojść do przypadków naruszenia porządku na cmentarzu oraz zakłóceń powagi i spokoju przeprowadzanych na nim ceremonii pogrzebowych. Zmiana tego stanowiska wiązała się z koniecznością przygotowania określonych dokumentów (umowy, regulaminy, zasady współpracy, zmiana cennika), co wymagało odpowiedniego czasu.

W ocenie organu antymonopolowego wyjaśnienia Gminy nie zasługują na uznanie. Uniemożliwiając konkurentom wykonywanie określonego rodzaju usług pogrzebowych, tj. usług pogrzebowych, których miejscem wykonania jest cmentarz

(kopanie grobów i wiążące się z tym umieszczenie trumny/urny w grobie, zasypanie go, a następnie uformowanie mogiły) działała ona przede wszystkim w obronie własnego interesu ekonomicznego, z obawy przed utratą dochodów, które uzyskiwała dzięki temu, że ZGKiM wykonywał wymienione wyżej usługi na zasadzie wyłączności na wszystkich gminnych cmentarzach komunalnych.

W świetle dostatecznie ugruntowanego orzecznictwa antymonopolowego dotyczącego swobody wykonywania usług pogrzebowych na cmentarzach komunalnych, brak jest prawnych, jak i innych racjonalnych powodów do tego, aby w zakresie takich usług, jak np. usługi kopania grobów, zarządca cmentarza nie miałby się spotykać z konkurencją ze strony innych przedsiębiorców. Przyznanie przez Gminę własnej jednostce organizacyjnej wyłącznych uprawnień do świadczenia usług wykraczających poza zakres realizacji jej zadań własnych oznacza bezpośrednią – nie znajdującą oparcia w żadnej podstawie prawnej - ingerencję skarżonej w obszar usług konkurencyjnych, wykonywanych na zasadach i według kryteriów charakterystycznych dla prawa prywatnego. Działanie takie pozostaje w sprzeczności z obowiązującą zasadą swobody prowadzenia działalności gospodarczej, a w sprawie będącej przedmiotem niniejszego rozstrzygnięcia skutkowało tym, że z faktycznej (realnej) konkurencji w świadczeniu usług pogrzebowych wyłączona została usługa kopania grobów i czynności z tym związanych (tj. umieszczenia trumny/urny w mogile, zasypanie grobu i uformowanie mogiły). Osoby zlecające wykonanie pogrzebu/pochówku w przypadku tej usługi nie miały możliwości wyboru jej wykonawcy, a co za tym idzie, również jej ceny i poziomu świadczenia.

Sytuacja ta uległa zmianie po wszczęciu postępowania antymonopolowego (m-c styczeń 2005r.). Gmina wycofała się z ograniczeń skierowanych przeciwko swoim konkurentom na rynku usług pogrzebowych z dniem 1 lutego 2005r., bowiem z tym dniem zaczęły obowiązywać nowe zasady świadczenia usług pogrzebowych na cmentarzach komunalnych Gminy, umożliwiające zakładom pogrzebowym na wykonywanie tychże usług w pełnym zakresie. W dniu 15 lutego 2005r. zawarła z przedsiębiorcami pogrzebowymi, którzy zamierzali świadczyć usługi pogrzebowe na cmentarzach komunalnych gminy Police pierwsze umowy – na okres 1 roku – zezwalające na wykonywanie pochówków zmarłych na cmentarzach komunalnych oraz regulujące zasady korzystania z cmentarza i wysokość opłat należnych Gminie z tego tytułu. Wśród przedsiębiorców, którzy podpisali umowy, byli również wnioskodawcy.

Wycofanie się przez Gminę ze stosowania ograniczeń w kopaniu grobów umożliwiło rozwój konkurencji w tej części wydzielonego sektora rynku usług pogrzebowych i w stosunkowo krótkim okresie spowodowało zmianę w rozkładzie siły rynkowej między poszczególnymi uczestnikami tego rynku. Jak wynika z materiału dowodowego w m-cu styczniu 2005r. ZGKiM wykonał - na zasadzie wyłączności - 38 pochówków na administrowanych przez siebie cmentarzach. Po podpisaniu umów umożliwiających przedsiębiorcom pogrzebowym wykonywanie wszystkich usług pogrzebowych na cmentarzach gminnych, ilość pochówków wykonywanych przez ZGKiM zdecydowanie się zmniejszyła. Udział Gminy w omawianym rynku wynoszący w m-cu lutym 2005r. około [tajemnica przedsiębiorstwa]%, w m-cu marcu 2005r. spadł do [tajemnica przedsiębiorstwa]% [(por. tabela 1, cz. II decyzji, obliczenia własne UOKiK na podstawie danych z tabeli 1)].

Ilość wykonanych pochówków i możliwość pełnego wykorzystania posiadanego sprzętu specjalistycznego oraz odpowiednio przygotowanych pracowników, w sposób oczywisty przekłada się na wielkość obrotów poszczególnych przedsiębiorców

prowadzących działalność gospodarczą polegającą na wykonywaniu usług pogrzebowych (k. 34). Dane obrazujące zmiany w ilości pochówków wykonanych przez Gminę i innych przedsiębiorców pogrzebowych w okresie od m-ca lutego do m-ca lipca 2005r. stanowią dostateczne potwierdzenie zasadności postawionego Gminie zarzutu, że w okresie poprzedzającym zawarcie umów zezwalających na wykonywanie pochówków na cmentarzach gminnych, wykorzystując pozycję dominującą na rynku usług cmentarnych i stanowiąc bariery dostępu do określonego – ze względu na miejsce wykonania i rodzaj usługi – sektora rynku usług pogrzebowych, ograniczała ona nie tylko wnioskodawcom, ale i innym swoim potencjalnym konkurentom możliwość rozwoju gospodarczego.

Jak wykazano, ograniczenie innym przedsiębiorcom swobodnego dostępu do rynku miało nie tylko charakter antykonkurencyjny, ale i antykonsumencki. Działania Gminy polegające na ograniczaniu swobody działania innym przedsiębiorcom pogrzebowym dotyczyły również konsumentów i to w sposób bezpośredni, pozbawiając ich możliwości wyboru wykonawcy usług. Warunki dotyczące wykonania usługi kopania grobu( tym spuszczenia trumny do grobu i uformowania mogiły) były im przez Gminę dyktowane, zarówno co do ceny, jak i jakości świadczenia.

Wobec spełnienia przesłanek analizowanego przepisu ustawy o ochronie konkurencji [...] zarzut stosowania przez Gminę Police praktyk monopolistycznych polegających na przeciwdziałaniu ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania lub rozwoju konkurencji na lokalnym rynku usług pogrzebowych poprzez uniemożliwianie innym przedsiębiorcom pogrzebowym kopania grobów na cmentarzach komunalnych należy uznać za udowodniony.

Organ antymonopolowy nie podziela stanowiska wnioskodawców, że zawarcie wspomnianych umów ogranicza im swobodę prowadzenia działalności, czy też uniemożliwia dostęp do cmentarzy na terenie gminy Police, a zapisy zawarte w tej umowie „dają możliwość samowolnego wprowadzania zakazów, nakazów przez Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Policach” [podkr. Prezesa Urzędu] i że takim warunkiem jest ujęty w § 2 umowy zapis dotyczący np. obowiązku zabezpieczenia przez zniszczeniem, uszkodzeniem czy zanieczyszczeniem wszystkich mogił i nagrobków znajdujących się wokół przygotowanego grobu. Zarówno ustawa z dnia 31 stycznia 1959r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (tekst jedn. Dz.U. Nr 23 z 2000r., poz. 295 ze zm.), jak i rozporządzenie Ministrów Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska oraz Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 20 października 1972r. w sprawie urządzania cmentarzy, prowadzenia ksiąg cmentarnych oraz chowania zmarłych (Dz.U. Nr 47, poz. 299 ze zm.) nie regulują wszystkich kwestii porządkowych związanych z chowaniem zmarłych na cmentarzach. Administrator cmentarza odpowiada za ład i porządek na nim oraz za ewentualne zniszczenia, np. grobowców i nagrobków, jeżeli niedostatecznie nadzoruje prace budowlane na cmentarzu (np. kopanie grobów). Powszechnie znane problemy z ograniczoną powierzchnią grzebalną wymagają, aby zarządzający nimi dysponował środkiem, który pozwoli mu na egzekwowanie zasad odpowiedniego zachowania się firm pogrzebowych na cmentarzach. Od 1 lutego 2005r. każdy przedsiębiorca pogrzebowy może zawrzeć umowę z PGKiM i świadczyć usługi pogrzebowe na cmentarzach komunalnych w Gminie Police. Z samego faktu zawarcia umowy – zawierającej, jak przyznali to wnioskodawcy – jednakowe warunki dla wszystkich kontrahentów przedsiębiorcy posiadającego pozycję dominującą, nie sposób wywieść, że jest dowód świadczący o nadużywaniu przez niego pozycji dominującej. Należy tu wspomnieć, że administrator jednej z największych nekropolii w Polsce, komunalnego Cmentarza Centralnego w Szczecinie również zawiera umowy z firmami świadczącymi usługi pogrzebowe. Jeżeli

umowa zawierana jest po raz pierwszy – podpisywana jest na okres jednego roku i „jest to uzasadnione koniecznością sprawdzenia wiarygodności firmy” [podkr. Prezesa Urzędu]. Następną umowę z takim przedsiębiorcą zawierana jest na czas nieokreślony.

Zarzut wnioskodawców stanowiący, że zawarcie przez administratora cmentarzy gminnych umowy na okres jednego roku stanowi dla nich uciążliwy warunek, skutkujący czasowym ograniczeniem zakresu wykonywanych przez nich usług pogrzebowych, jeżeli nie dojdzie do podpisania następnej umowy, nie został rozpatrzony, bowiem ocena działania Gminy pod tym kątem nie była przedmiotem niniejszego postępowania, zaś wnioskodawca nie występował o jego rozszerzenie.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w punkcie I sentencji.

Ad. 2

Zarzut ten wiąże się z możliwością wykorzystania własnych pojazdów w celu przewiezienia trumny/urny z kaplicy do grobu na cmentarzu przy ul. Tanowskiej w Policach, na którym odbywa się ponad 80% pochowań. Składając wyjaśnienia w trakcie niniejszego postępowania Gmina podała, iż specjalistyczny samochód wnioskodawców mógł być użyty, jeżeli życzyła sobie tego rodzina osoby zmarłej. Osoby zlecające wykonanie pogrzebu miały wobec tego możliwość wyboru karawanu, którym trumna/urna była transportowana do grobu. Co prawda pogrzeby, które miały miejsce na cmentarzu przy ul. Tanowskiej w wymienionym okresie, w [tajemnica przedsiębiorstwa]% przypadków odbyły się z wykorzystaniem środka transportu należącego do ZGKiM, to jednak brak jest dowodów, że przedsiębiorcy pogrzebowi zwracali się do administratora cmentarzy o wyrażenie zgody na wykorzystanie własnego samochodu i że spotkali się z odmową.

Wyjaśnienie wnioskodawców, że nie byli oni świadomi, że po podpisaniu umowy, tj. po dniu 15 lutego 2005r., nie muszą o taką zgodę występować, nie może być uznane za dostateczną przesłankę pozwalającą na uznanie, że Gmina nadużywa pozycji dominującej na rynku usług cmentarnych i ogranicza im możliwość korzystania z własnego karawanu do przewozu trumny/urny z kaplicy do grobu, tym bardziej iż nie przedstawili oni jakiegokolwiek dowodu, że we wspomnianym okresie ZGKiM odmówił im prawa do korzystania z własnego karawanu w celu przewiezienia trumny/urny z kaplicy cmentarnej do lub spoza cmentarza do grobu. W warunkach umowy zezwalającej konkretnemu przedsiębiorcy pogrzebowemu (w tym i wnioskodawcom) na wykonywanie pochówków zmarłych na cmentarzach położonych na terenie gminy Police i administrowanych przez ZGKiM zawarty jest zapis (§ 4 ust. 2 umowy), zgodnie z którym przedsiębiorcy pogrzebowi wnoszą określoną opłatę za m.in. wjazd pojazdów obsługujących ceremonię pogrzebową na cmentarz. Gmina wyjaśniła, że jedynym dokumentem upoważniającym do wielokrotnego i nieodpłatnego wjazdu środków transportu przedsiębiorców pogrzebowych na teren cmentarza, w tym również w celu przewiezienia zwłok z kaplicy do grobu jest aktualne zlecenie pogrzebu i że nie jest jej znany przypadek, aby któremukolwiek przedsiębiorcy odmówiono wykorzystania własnego środka transportu na terenie cmentarza, jeżeli miało się to odbywać w godzinach otwarcia cmentarza i w związku z wykonywanym pogrzebem. Brak jest przesłanek, aby nie uznać wyjaśnień Gminy, że jedynym dokumentem upoważniającym do wielokrotnego i nieodpłatnego wjazdu środków transportu przedsiębiorców pogrzebowych na teren cmentarza, w tym również w celu przewiezienia zwłok z kaplicy do grobu, jest aktualne zlecenie pogrzebu i że nie jest mu znany przypadek, aby któremukolwiek przedsiębiorcy odmówiono wykorzystania własnego środka transportu na terenie cmentarza, jeżeli miało się to odbywać w godzinach otwarcia cmentarza i w związku z wykonywanym pogrzebem.

Dowód: k. 50-61, 110-111.

Koniecznym warunkiem dla użycia sankcji za stosowanie praktyk ograniczających konkurencję jest udowodnienie tego faktu. W ocenie Prezesa Urzędu w stanie faktycznym niniejszej sprawy brak jest dostatecznych dowodów na to, aby uznać że Gmina nadużywała pozycji dominującej w ten sposób, że wymuszała na przedsiębiorcach pogrzebowych korzystanie z należącego do niej środka transportu do przewozu trumny do grobu.

W związku z powyższym orzeczono, jak w pkt II sentencji.

### III. Kara za stosowanie praktyki ograniczającej konkurencję.

Biorąc pod uwagę wszystkie wymienione okoliczności organ antymonopolowy postanowił nałożyć na Gminę Police karę pieniężną. Zgodnie z art. 101 ust. 1 ustawy antymonopolowej wymierzenie kary ma charakter uznaniowy, z tym, że maksymalna jej wysokość nie może być wyższa od 10% przychodu osiągniętego przez przedsiębiorcę w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary. Nakładając karę organ antymonopolowy kierował się stopniem zagrożenia interesu publicznoprawnego w następstwie wykazanej praktyki.

Działania Gminy naruszały interes publiczny, gdyż wywierały negatywne skutki na lokalnym rynku usług pogrzebowych, nie dopuszczając do powstania konkurencji w świadczeniu części usług pogrzebowych, tj. usług kopania grobów. Były one skierowane nie tylko przeciwko przedsiębiorcom uczestniczącym w rynku, ale i tym, którzy rozważali (mogli rozważyć) wejście na lokalny rynek usług pogrzebowych, a także konsumentom i innym osobom zlecającym wykonanie pogrzebu.

Organ antymonopolowy ustalił, w oparciu o przedstawione przez Gminę sprawozdanie Rb-NDS za 2004r. (k. 93), że maksymalny wymiar kary, zgodnie z art. 101 ust. 1pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji [...], mógłby wynieść [tajemnica przedsiębiorstwa] zł., przy przychodzie Gminy z tytułu świadczenia usług pogrzebowych w 2004r. wynoszącym [tajemnica przedsiębiorstwa] zł.

Ustalając i miarkując wysokość kary organ antymonopolowy wziął pod uwagę następujące okoliczności i kierował się następującymi przesłankami:

- ③ udowodnione Gminie praktyki miały ograniczony terytorialnie zasięg oddziaływania i ograniczony wpływ na rynek, stąd też można było je zakwalifikować jako drobne naruszenia konkurencji,
- ③ praktyki ograniczające konkurencję dotyczyły tylko części (segmentu) rynku usług pogrzebowych,
- ③ Gmina zaprzestała stosowania zarzucanego jej czynu, określonego zakazem zawartym w art. 8 ust. 2 pkt. 5 cytowanej ustawy, w początkowej fazie niniejszego postępowania,
- ③ Gmina aktywnie współdziałała z Urzędem w trakcie prowadzonego postępowania zarówno antymonopolowego, jak i wyjaśniającego,
- ③ Gmina nie dopuściła się dotychczas naruszenia przepisów ustawy o ochronie konkurencji [...],
- ③ kara, która została nałożona w celu zachowania i przestrzegania obowiązującego porządku prawnego, ma mieć głównie charakter prewencyjny, a jej celem jest podkreślenie naganności działań Gminy,

skierowanych przeciwko przedsiębiorcom wykonującym usługi pogrzebowe i zaburzających konkurencję na rynku świadczenia tychże usług.

Mając na uwadze zarówno wagę naruszenia, jak i okoliczności łagodzące, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów nałożył na Gminę karę pieniężną w wysokości [tajemnica przedsiębiorstwa] zł (słownie: [tajemnica przedsiębiorstwa] zł), co stanowi 0,5% przychodów Gminy uzyskiwanych ze świadczenia usług pogrzebowych na cmentarzach komunalnych.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w punkcie III sentencji.

Pouczenie: Stosownie do art. 78 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (jedn. tekst: Dz. U. Nr 86 z 2003r., poz. 804 ze zm.), w związku z art. 479<sup>28</sup> § 2 Kpc, od niniejszej decyzji przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w terminie 14 dni od daty jej doręczenia, za pośrednictwem Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Gdańsku.

Zgodnie z art. 105 ust. 4 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów karę należy wpłacić w ciągu 14 dni od daty uprawomocnienia się decyzji na rachunek Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, pl. Powstańców Warszawy 1, 00-950 Warszawa, w Narodowym Banku Polskim, Oddział Okręgowy w Warszawie, nr rachunku: 51101010100078782231000000.

**Z UP. PREZESA URZĘDU  
OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW  
DYREKTOR DELEGATURY W GDAŃSKU  
ROMAN JARZABEK**

**OTRZYMUJĄ:**

**1. GMINA POLICE**

URZĄD GMINY                      ul.  
Stefana Batorego 3  
72-010 POLICE

**2.**