

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

---

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

---

Wrocław, dnia 10.05.2002 r.

RWR 565 - S -1/2001/JM

**DECYZJA DL-WR- 6 / 2002**

- I. Na podstawie art. 104 k.p.a. i art. 8 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 *ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 122, poz. 1319)*, w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, po rozpatrzeniu sprawy wszczętej na wniosek przedsiębiorcy Ireneusza Stasiaka, właściciela Firmy LEONARDO, reprezentowanego przez radcę prawnego Dorotę Kułakowską „DK” Kancelaria Radcy Prawnego w Legnicy, przeciwko Administratorowi Cmentarza Komunalnego w Chojnowie Henryk Żurek PHUP w Chojnowie **nakazuje się zaniechanie stosowania praktyki ograniczającej konkurencję**, polegającej na przeciwdziałaniu ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji poprzez nie wyrażenie zgody na samodzielne wykonywanie przez wnioskodawcę usług pogrzebowych na cmentarzu komunalnym w Chojnowie, w szczególności poprzez uniemożliwienie wnioskodawcy wykonywania czynności kopania i murowania grobów, przeprowadzania ceremonii pogrzebowej, wybierania i wykupywania miejsca pod grób, załatwiania wszelkich spraw związanych z pochówkiem.
- II. Nakazuje się przedsiębiorcy Henrykowi Żurkowi PHUP w Chojnowie, Administratorowi Cmentarza Komunalnego w Chojnowie, uiścić na rzecz przedsiębiorcy Ireneusza Stasiaka, właściciela Firmy LEONARDO, reprezentowanego przez radcę prawnego Dorotę Kułakowską „DK” Kancelaria Radcy Prawnego w Legnicy, kwotę 1.200 zł (słownie tysiąc dwieście złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania.

**UZASADNIENIE**

Do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów Delegatura we Wrocławiu wpłynął **wniosek przedsiębiorcy** Ireneusza Stasiaka, właściciela Firmy LEONARDO, reprezentowanego przez radcę prawnego Dorotę Kułakowską „DK” Kancelaria Radcy Prawnego w Legnicy, zwanego dalej „LEONARDO”, o wszczęcie postępowania administracyjnego przeciwko Henrykowi Żurkowi PHUP w Chojnowie, Administratorowi Cmentarza Komunalnego w Chojnowie, zwanego dalej „Administratorem”.

1. We wniosku z dnia 28.11.2001r. (data wpływu) i uzupełnionym po wezwaniu Urzędu w trybie art. 84 ust. 2 ww. ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, zwanej dalej „ustawą o okik”, LEONARDO podniósł, iż Administrator Cmentarza

Komunalnego w Chojnowie stosuje praktyki monopolistyczne polegające na zakazie:

- a) kopania i murowania grobów,
- b) wybierania i wykupywania miejsca pod grób,
- c) przeprowadzania ceremonii pogrzebu,
- d) załatwiania wszelkich spraw związanych z prowadzeniem dokumentacji dotyczącej zmarłego, usługi pogrzebowej.

2. W związku z powyższym Prezes Urzędu wszczął postępowanie administracyjne przeciwko Administratorowi w sprawie naruszenia przez ten podmiot art. 8 ust. 1 i 2 pkt 5 ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 122, poz. 1319), poprzez nie wyrażenie zgody na samodzielne wykonywanie przez wnioskodawcę usług pogrzebowych na cmentarzu komunalnym w Chojnowie, w szczególności poprzez uniemożliwienie wnioskodawcy wykonywania czynności kopania i murowania grobów, przeprowadzania ceremonii pogrzebowej, wybierania i wykupywania miejsca pod grób, załatwiania wszelkich spraw związanych z pochówkiem.
3. Ustosunkowując się do zarzutów postawionych we wniosku z dnia 28 listopada 2001r. Administrator wskazał, iż cmentarzem komunalnym w Chojnowie administruje od 29 stycznia 1998r. na podstawie umowy zawartej z Zarządem Miasta Chojnowa. W roku 2001 na terenie miasta Chojnów rozpoczęły działalność dwie firmy pogrzebowe (m.in. wnioskodawcy), w związku z czym wystąpił on do Zarządu Miasta Chojnów o uaktualnienie cennika opłat cmentarnych i opracowanie regulaminu cmentarza komunalnego. Jednak w tej sprawie Zarząd nie podjął żadnej decyzji. Dlatego też w pismach kierowanych do firm pogrzebowych informował, że do chwili ustalenia nowego cennika oraz uchwalenia regulaminu cmentarza, wszystkie czynności związane z pochówkami wykonywanymi na cmentarzu będzie wykonywał jedynie Administrator. Wynika to z faktu, iż przy obecnym cenniku Administrator cmentarza nie ma dodatkowych źródeł finansowych na pokrycie kosztów utrzymania cmentarza, szczególnie iż na ten cel nie otrzymuje żadnych dotacji z budżetu miasta, oraz nie może wydawać zezwoleń na wykonywanie pochówków przez inne podmioty.

**Przeprowadzone przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów postępowanie dowodowe pozwoliło na ustalenie następującego stanu faktycznego :**

1. Przedsiębiorstwo Handlowo Usługowo Produkcyjne w Chojnowie, którego właścicielem jest Henryk Żurek, wpisane jest do ewidencji działalności gospodarczej w Urzędzie Miasta i Gminy Świerzawa pod numerem 361/92. Przedmiotem jego działalności są m.in. kompleksowe usługi pogrzebowe. (dowód : karta 28)
2. Na mocy umowy zawartej w dniu 29 stycznia 1998r. na prowadzenie i administrowanie cmentarzem komunalnym w Chojnowie, Zarząd Miasta Chojnowa powierzyła Administratorowi zarząd cmentarzem przy ul. Parkowej 1. Do zadań administratora cmentarza należą, zgodnie z § 2 pkt 2 umowy, następujące czynności:  
utrzymanie czystości na terenie cmentarza i terenach przyległych do murów cmentarza,

kontrolowanie i regulowanie wjazdów na cmentarz przez inne (obce) pojazdy, wskazywanie miejsc na pochówki i nadzór nad przestrzeganiem przepisów przy ich kopaniu,  
udostępnianie kaplicy cmentarnej na przechowywanie zwłok wraz z utrzymaniem jej we właściwym stanie sanitarnym i technicznym,  
prowadzenie dokumentacji zarządu cmentarza komunalnego oraz innej wynikającej z obowiązujących przepisów,  
utrzymywanie we właściwym stanie technicznym i sanitarnym wszystkich pomieszczeń i całego terenu przekazanego do administracji.

Natomiast § 3 ww. umowy stanowi, iż opłaty pobierane za wykupienie miejsca na 20 lat i za utrzymanie cmentarza na 20 lat stanowią dochód Zarządu Miasta Chojnowa. Natomiast opłaty za :

- a. pozwolenie na postawienie nagrobka,
  - b. każdorazowy wjazd na cmentarz,
  - c. korzystanie z kaplicy,
  - d. pozwolenie na indywidualne wymurowanie grobowca
- stanowią dochód zarządcy cmentarza.

Administrator nie otrzymuje na utrzymanie cmentarza żadnych dotacji.

Powyższa umowa została zawarta na czas określony od 1.02.1998r. do 31.01.2003r.

(dowód : karta 19, 22-27)

4. Na terenie Chojnowa, oprócz Administratora, działają dwa zakłady pogrzebowe CALLA oraz zakład wnioskodawcy - LEONARDO.

(dowód : karta nr 19)

5. Firma LEONARDO , właścicielem której jest Ireneusz Stasik, została wpisana do rejestru działalności gospodarczej pod nr 009924 w Urzędzie Miasta Lubina. Firma ta zajmuje się m.in. usługami pogrzebowymi oraz transportem zwłok w kraju.

(dowód: karta nr 12)

6. Na terenie cmentarza obowiązuje cennik zaopiniowany uchwałą Zarządu Miasta Chojnowa z dnia 23 sierpnia 1999 nr 53/99. Cennik ten obejmuje opłaty za usługi pogrzebowe świadczone przez zarządcę, min.

1. kopanie i zasypywanie grobu - 220 zł,
2. usługa pogrzebowa podstawowa (załatwianie formalności pogrzebowych, organizacja ceremonii, transport zwłok, kondukt żałobny na terenie cmentarza, dzwonieniem dzwonem, ustawienie krzyża) - 470 zł,
3. korzystanie z kaplicy do 48 godzin (wraz z chłodnią) - 40 zł,
4. każdorazowy wjazd na cmentarz - 20 zł,
5. wykopanie dołu pod grobowiec - 440 zł,
6. pozwolenie na indywidualne wymurowanie grobowca - 250 zł.

(dowód : karta nr 29-31)

7. Dnia 26 czerwca 2001r. Administrator wystąpił do Zarządu Miasta Chojnowa z prośbą o zmianę cennika opłat cmentarnych związanych z pochówkiem na cmentarzu w Chojnowie oraz uchwalenia regulaminu tego cmentarza. Takie działanie Administratora wynika z zapisu § 3 umowy, zgodnie z którym cennik usług pogrzebowych oraz opłaty ustala Zarząd Miasta Chojnowa w oparciu o wniosek wykonawcy zawierający kalkulację cen. Jednak nowy cennik oraz regulamin nie zostały uchwalone przez Zarząd.

(dowód: karta nr 19, 20, 23)

8. Burmistrz Miasta Chojnowa, w piśmie z dnia 13.03.2002r. podał, iż w miesiącu czerwcu 2001r. Administrator wystąpił z wnioskiem o zmianę cennika opłat za usługi cmentarne, jednak Zarząd Miasta ze względu na obowiązującą umowę o zarząd cmentarzem nie podjął żadnych decyzji w tej kwestii. Niechęć Zarządu do zmiany cennika wynika z :
- a. umowa o zarząd cmentarza jest bardzo korzystna dla Gminy, szczególnie ze względu na kwestie finansowania przez zarządcę kosztów jego utrzymania,
  - b. ochrony interesów mieszkańców Gminy, gdyż takie zmiany spowodowałyby znaczny wzrost cen usług pogrzebowych w mieście o wysokim wskaźniku bezrobocia i ubóstwie społeczeństwa,
  - c. konieczności wypowiedzenia łączącej Gminę i Administratora umowy, a co za tym idzie - możliwość zaskarżenia Gminy przez zarządcę.

(dowód ; Karta nr 50-51)

9. W pismach kierowanych do ww. firm pogrzebowych zarządca informował, iż do chwili zmiany cennika opłat cmentarnych i opracowania regulaminu cmentarza określającego zasady wykonywania usług pogrzebowych przez inne podmioty gospodarcze, nie mogą oni wykonywać tych czynności na terenie cmentarza komunalnego w Chojnowie.

(dowód: karta nr 19, 21)

9. W celu zbadania jaką pozycję posiada zarządca na rynku usług pogrzebowych, Urząd wystąpił do stron o przesłanie stosownych informacji. Nadesłane przez strony dane różniły się co do ilości wykonanych czynności. Jak podał Administrator rozbieżność wystąpiła ze względu na fakt, iż administracja nie prowadzi statystyki wykonywania pochówków przez inne firmy. Dlatego podał on dane przybliżone. Niemniej jednak, po zapoznaniu się z informacjami wnioskodawcy, przyjmuje je i potwierdza.

(dowód: karta nr 41)

Nadesłane dane przedstawiają się następująco:

Tabela nr 1

ILOŚĆ POCHÓWKÓW NA CMENARZU KOMUNALNYM W CHOJNOWIE										
Lata	1998		1999		2000		2001		1.01.- 20.04.2002	
	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%
zarządca cmentarza	120	100	175	100	173	100	164	98,8	36	100
Firma LEONARDO	0	0	0	0	0	0	2	1,2	0	0
Inni	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ŁĄCZNIE	120	100	120	100	120	100	166	100	36	100

(dowód : karta nr 32, 36, 39-43, 56-58)

Tabela nr 2

<b>ILOŚĆ WYMUROWANYCH GROBÓW NA CMENTARZU KOMUNALNYM W CHOJNOWIE</b>										
Lata	1998		1999		2000		2001		1.01.- 20.04.2002	
	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%
zarządca cmentarza	9	100	7	100	4	100	2	100	6	100
Firma LEONARDO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Inni	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>ŁĄCZNIE</b>	<b>120</b>	<b>100</b>	<b>120</b>	<b>100</b>	<b>120</b>	<b>100</b>	<b>2</b>	<b>100</b>	<b>6</b>	<b>100</b>

(dowód : karta nr 32, 36, 39-43, 56-58)

Tabela nr 3

<b>ILOŚĆ SPRAW ZAŁATWIONYCH W IMIENIU RODZINY ZMARŁEGO</b>												
lata	1998						1999					
	wybór i wykup miejsca na grób		dostarczenie karty zgonu		uiszczenie opłat		wybór i wykup miejsca na grób		dostarczenie karty zgonu		uiszczenie opłat	
	liczba	%	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba
zarządca cmentarza	120	100	120	100	116	100	175	100	175	100	139	100
Firma LEONARDO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Inni	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>ŁĄCZNIE</b>	<b>120</b>	<b>100</b>	<b>120</b>	<b>100</b>	<b>116</b>	<b>100</b>	<b>175</b>	<b>100</b>	<b>175</b>	<b>100</b>	<b>139</b>	<b>100</b>

(dowód : karta nr 32, 36, 39-43, 56-58)

Tabela nr 4

ILOŚĆ SPRAW ZAŁATWIONYCH W IMIENIU RODZINY ZMARŁEGO																		
lata	2000						2001						01.01.-20.04.2002					
	wybór i wykup miejsca na grób		dostarczenie karty zgonu		uiszczenie opłat		wybór i wykup miejsca na grób		dostarczenie karty zgonu		uiszczenie opłat		wybór i wykup miejsca na grób		dostarczenie karty zgonu		uiszczenie opłat	
	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%
zarządca cmentarza	173	100	173	100	145	100	166	98,8	146	88	164	98,8	36	100	33	91,7	36	100
Firma LEONARDO	0	0	0	0	0	0	2	1,2	2	1,2	2	1,2	0	0	0	0	0	0
Inni	0	0	0	0	0	0	0	0	18	10,84	0	0	0	0	3	8,3	0	0
ŁĄCZNIE	173	100	173	100	145	100	168	100	166	100	166	100	36	100	36	100	0	100

(dowód : karta nr 32, 36, 39-43, 56-58)

Tabela nr 5

ILOŚĆ WYKOPANYCH GROBÓW NA CMENTARZU KOMUNALNYM W CHOJNOWIE																				
lata	1998				1999				2000				2001				01.01.-20.04.2002			
	samodzielne		niesamodzielne		samodzielne		niesamodzielne		samodzielne		niesamodzielne		samodzielne		niesamodzielne		samodzielne		niesamodzielne	
	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%
zarządca cmentarza	120	100	0	0	175	100	0	0	173	100	0	0	164	98,8	0	0	36	100	0	0
Firma LEONARDO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1,2	0	0	0	0	0	0
Inni	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ŁĄCZNIE	120	100	0	0	175	100	0	0	173	100	0	0	166	100	0	0	36	100	0	0

(dowód : karta nr 32, 36, 39-43, 56-58)

## **Mając na uwadze zebrany materiał dowodowy Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów Delegatura we Wrocławiu zważył, co następuje :**

### **I.**

Podstawą do zastosowania przepisów ww. ustawy jest uprzednie stwierdzenie przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, że w wyniku sporu pomiędzy stronami doszło do naruszenia interesu publicznoprawnego. Zgodnie bowiem z art.1 ust.1 ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów* „ustawa określa warunki rozwoju i ochrony konkurencji oraz zasady podejmowanej w interesie publicznoprawnym ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów”.

Powyższe przesądza o wyłączeniu możliwości podejmowania przez organ antymonopolowy działań w celu ochrony interesów indywidualnych. Taką interpretację potwierdza orzecznictwo 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 samo stanowisko wyraził niedawno Sąd Najwyższy, który w uzasadnieniu wyroku z dnia 29.05.2001 r. (syg. I CKN 1217/98) stwierdził, że „ustawa antymonopolowa ma charakter publicznoprawny, zatem jej celem jest służenie interesom publicznym. Ingeruje, gdy w wyniku pewnych ogólnych zjawisk zagrożona jest sama instytucja konkurencji. Nie odnosi się do ochrony roszczeń indywidualnych (...)”.

Należy zatem stwierdzić, że nie każde naruszenie prawa w stosunkach cywilnoprawnych kwalifikuje sprawę do postępowania w trybie ww. ustawy. Zawsze decyduje o tym naruszenie przez przedsiębiorcę, w następstwie stosowania praktyk ograniczających konkurencję, interesu publicznoprawnego. Ochrona wolnej konkurencji dokonuje się bowiem w interesie publicznym - a więc co do zasady - nie w interesie stron stosunków umownych. Odmiennie 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.

Niewątpliwie zakaz wykonywania usług pogrzebowych na jedynym cmentarzu komunalnym w Chojnowie narusza interes publicznoprawny. Przede wszystkim zastrzeżenie wykonywania pełni tych usług tylko dla jednego przedsiębiorcy będącego jednocześnie zarządcą cmentarza (Administrator) zamyka ten rynek dla innych przedsiębiorców i zapobiega tworzeniu się na nim jakiegokolwiek konkurencji, która jest wartością publiczną podlegającą ochronie prawnej. Jednocześnie zakaz wykonywania usług pogrzebowych przez innych przedsiębiorców niż zarządca cmentarza godzi również w prawa konsumentów, którzy nie mając żadnej innej alternatywy zmuszeni są do korzystania z wyłącznie jego usług.

Przypomnieć należy, iż Administratorowi postawiony został zarzut nadużywania pozycji dominującej poprzez uniemożliwienie wnioskodawcy wykonywania czynności kopania i murowania grobów, przeprowadzania ceremonii pogrzebowej, wybierania i wykupywania miejsca pod grób, załatwiania wszelkich spraw związanych z pochówkiem, tj. stosowania praktyki zakazanej art. 8 ust. 1 i 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Istota praktyki ograniczającej konkurencję, zakazanej art. 8 ust. 1 powyższej ustawy, sprowadza się do nadużywania pozycji dominującej na rynku właściwym przez jednego lub kilku przedsiębiorców. Ogólny zakaz wyrażony w ust. 1 art. 8 precyzuje jego ust. 2 pkt 5 wskazując jeden z przykładów nadużywania tej pozycji, polegający na *przeciwdziałaniu ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji*. Naruszenie zatem przepisu art. 8 ust. 2 pkt 5 ww. ustawy stanowi praktykę ograniczającą konkurencję.

Do uznania praktyki z art. 8 ust.1 i ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów za ograniczającą konkurencję, zachowanie przedsiębiorcy musi łącznie spełniać łącznie dwie przesłanki :

1. posiadanie pozycji dominującej na rynku,
2. nadużywanie pozycji dominującej poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji.

**Ad. 1.** Art. 4 pkt. 9 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów określa pozycję dominującą jako "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 %.

Natomiast pkt. 8 ww. artykułu definiuje rynek właściwy jako rynek towarów, które ze względu na ich przeznaczenie oraz właściwości, w tym jakość są uznawane przez 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.

Zachowania podmiotów odbywają się w strukturze rynkowej. Urząd przyjął zgodnie z ustalonym orzecznictwem (wyrok sądu antymonopolowego z 14.06.1995r., sygn. akt XVII Amr 11/95 Wokanda nr 6 z 1996r. i wyrok z 2.10.1996r. sygn. akt XVII Amr 37/96), że zakłady pogrzebowe funkcjonują na dwóch rynkach związanych z cmentarzami i chowaniem zmarłych, a mianowicie :

- rynku usług cmentarnych związanych z utrzymaniem cmentarza i zarządzania nim,



- rynku usług pogrzebowych związanych z chowaniem zmarłych.

**Usługi cmentarne** świadczone są na rzecz społeczności Gminy w celu umożliwienia jej członkom korzystania z cmentarza i jego urządzeń w związku z pochówkiem zmarłych. Cmentarze komunalne zgodnie z ustawą o samorządzie terytorialnym z dnia 8.03.1990r. (j.t. Dz.U. nr 13 z 1996r., poz. 74 z późn. zm.) stanowią mienie gminy. Tym samym gminie przysługuje do tych obiektów prawo własności w rozumieniu art. 140 k.c. Usługi te polegają na organizowaniu i nadzorowaniu prac związanych z :

- utrzymaniem cmentarza i wyposażeniem go w niezbędne urządzenia np. dom pogrzebowy czy sanitariaty,
- urządzeniem cmentarza zgodnie z planem jego zagospodarowania,
- utrzymaniem ładu i porządku na cmentarzu,
- nadzorem nad korzystaniem z cmentarza, w tym nad pochówkiem, ekshumacją, zakładaniem grobów zgodnie z przepisami prawa.

Miejszem wykonywania tych usług jest cmentarz, zatem rynek w ujęciu geograficznym określony jest przez teren cmentarza. W niniejszej sprawie będzie to cmentarz komunalny w Chojnowie przy ul. Parkowej 1, którego zarząd, na mocy umowy z dnia 20.01.1998r., Gmina powierzyła Administratorowi na okres od 1.02.1998r. do 31.01.2003r.

Rynek ten może być objęty monopolem administracyjnym. Z takim przypadkiem mamy do czynienia w niniejszej sprawie.

Drugi analizowany rynek to **rynek usług pogrzebowych**. Dotyczy on usług, które są adresowane do indywidualnego odbiorcy tj. klientów zakładów pogrzebowych. Stąd rynek ten, w przeciwieństwie do rynku usług cmentarnych, powinien być konkurencyjny i wolny od wszelkich ograniczeń i zakazów, tak aby zapewniał konsumentom możliwość swobodnego wyboru usługodawcy. Rynek usług pogrzebowych obejmuje takie czynności jak :

- sprzedaż trumien i innych akcesoriów pogrzebowych,
- przygotowanie zwłok do pogrzebu,
- przygotowanie miejsca pochówku np. wykopanie grobu, wykonanie grobowca,
- transport zwłok,- pochówek i związana z tym asysta pogrzebowa,
- utrzymanie grobu,
- ekshumacja

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

W rozpatrywanej sprawie zarządcą cmentarza komunalnego w Chojnowie jest Administrator. Zakład ten prowadzi działalność gospodarczą na dwóch współzależnych rynkach :

- na rynku usług cmentarnych, na który składają się czynności w zakresie utrzymania i administrowania cmentarzami,
- na rynku usług pogrzebowym.

Na pierwszym z tych rynków, *rynku usług cmentarnych*, Administrator wykonując, w imieniu właściciela, zarząd cmentarzem zajmuje niekwestionowaną pozycję dominującą, gdyż nie spotyka się tam z konkurencją ze strony innych podmiotów gospodarczych.

Dla zbadania pozycji zarządcy cmentarza na drugim z rynków, *ryнку usług pogrzebowych*, Urząd wziął pod uwagę łączną liczbę wykonanych przez MZGK i innych przedsiębiorców pogrzebowych pochówków na cmentarzu komunalnym w okresie od 1999 do 20.04.2002 r.

Jak wynika z tabel nr 1-5 w latach 1998-2000 Administrator na terenie cmentarza komunalnego w Chojnowie wykonał 100% pochówków, obejmujących m.in. czynności z zakresu usług pogrzebowych wykonywanych na terenie cmentarza jak: kopanie i murowanie grobów, przeprowadzania ceremonii pogrzebowej, wybierania i wykupywania miejsca pod grób, załatwiania wszelkich spraw związanych z pochówkiem.

Odstępstwem od tej reguły było dopuszczenie Firmy LEONARDO do wykonania dwóch pochówków w roku 2001(tabela nr 1). Również w roku 2001r. LEONARDO wykonał dwukrotnie usługę kopania grobu (tabela nr 5). W pozostałych przypadkach (164 w roku 2001 i 36 w roku 2002) kopanie grobów i wykonywanie pochówków należało do zarządcy (tabela nr 1 i 5).

Natomiast na czynności związane z murowaniem grobów oraz załatwianiem spraw w imieniu rodziny ( wybór i wykup miejsca oraz uiszczenie opłaty) miał on pełną wyłączność zarówno w roku 2001, jak i 2002 (tabela nr 2 i 3). Wyjątkiem było wykonanie przez innych przedsiębiorców czynności związanych z dostarczeniem kart zgonu. I tak w roku 2001 na 166 przypadków czynności te wykonał 2 razy LEONARDO i 18 razy pozostali. W roku 2002(w okresie od 1.01. do 20.04) odnotowano 3 przypadki dostarczenia kart zgonu przez innych przedsiębiorców (tabela nr 4).

Reasumując, udział zarządcy w rynku usług pogrzebowych, mierzony ilością wykonanych pochówków (tabela nr 1) przekracza 40% i kształtuje się następująco :

- w roku 1998 - 100 %,
- w roku 1999 - 100%,
- w roku 2000 - 100%,
- w roku 2001 - 98,8%,
- w okresie od 1.01. do 20.04.2002r. - 100%.

Nierozzerwalnie związane z kopaniem grobów są pozostałe, ww. usługi pogrzebowe, które w okresie 1998-2000 w 100% wykonywane były przez Administratora. W latach następnych, 2001-2002, udział Administratora w wykonywaniu tych usług plasuje się w przedziale 88 -100%. Jedynie w roku 2001 zanotowano pojedyncze przypadki ich wykonywania przez LEONARDO (tabela nr 1, 4 i 5):

- pochówki - 2 przypadki - 1,2%,
- dostarczanie kart zgonu - 2 przypadki -1,2%,
- kopanie grobu - 2 przypadki 1,2%.

W związku z powyższym Urząd uznał, iż Administrator zarówno na rynku usług cmentarnych, jak też rynku usług pogrzebowych zajmuje pozycję dominującą. **Tym samym spełniona została pierwsza przesłanka do stwierdzenia praktyki z art. 8 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 tej ustawy.**

**Ad. 2.** Administrator, pełniąc funkcję zarządcy cmentarza komunalnego, nie dopuszcza innych przedsiębiorców do wykonywania usług pogrzebowych na jego terenie poprzez nie wyrażanie zgody na samodzielne wykonywanie czynności kopania i murowania grobów, przeprowadzania ceremonii pogrzebowej, wybierania i wykupywania miejsca pod grób, załatwiania wszelkich spraw związanych z pochówkiem.

Potwierdza to korespondencja Administratora kierowana do Urzędu oraz do innych przedsiębiorców, w tym wnioskodawcy (karta nr 7, 19). Swoją postawę tłumaczy brakiem nowego cennika oraz regulaminu cmentarza, których pomimo jego prośby Zarząd Miasta nie uchwalił. Natomiast, zdaniem Administratora, przy obecnym cenniku i braku dotacji z budżetu miasta, zezwalając innym firmom pogrzebowym na wykonywanie pochówków, pozbawiłby się wpływów finansowych na pokrycie kosztów utrzymania cmentarza.

Takie rozumowanie zarządcy cmentarza komunalnego jest nie do przyjęcia z punktu widzenia reguł konkurencji. Jak wynika z materiału dowodowego Zarząd Miasta Chojnowa uchwalił ceny na wykonywane przez Administratora zarówno usługi cmentarne, co jest nierozzerwanie związane z funkcją jaką on na cmentarzu wykonuje, jak również na usługi pogrzebowe, które podlegają regułom wolnej konkurencji, w co właściciel cmentarza nie powinien w ogóle ingerować. Sam fakt braku odpowiednich pozycji w cenniku oraz brak regulaminu cmentarza nie może stanowić przeszkody dla innych przedsiębiorców do wykonywania przez nich swojej działalności gospodarczej na cmentarzu. Zresztą, przedsiębiorcy nie mogą ponosi konsekwencji za opieszałość Zarządu Miasta w podejmowaniu uchwały w sprawie zmiany cennika.

Powyższe działania Administratora wywołują ten skutek, iż inni przedsiębiorcy, poza pojedynczymi przypadkami, praktycznie nie wykonują usług pogrzebowych na tym cmentarzu. A zatem konsekwentnie realizując powyższy zakaz zarządca cmentarza ma możliwość wpływania na stan konkurencji na rynku usług pogrzebowych, a w szczególności na części tych usług, które wykonywane są na cmentarzu. Korzystając z tego wykorzystuje swoją władzę administratora, wynikającą z pełnienia funkcji zarządcy cmentarza dla ograniczenia samodzielności wnioskodawcy, jak też innych firm pogrzebowych, w wykonywaniu pochówków na terenie cmentarza komunalnego oraz pozostałych usług z tą czynnością związanych (kopanie i murowanie grobów, przeprowadzanie ceremonii pogrzebowej, wybieranie i wykupywanie miejsca pod grób, załatwianie wszelkich spraw związanych z pochówkiem).

W rozpatrywanej sprawie Administrator wprowadzając w życie barierę dla wykonywania ww. czynności przez przedsiębiorców pogrzebowych buduje swoją pozycję dominującą na rynku usług pogrzebowych, w szczególności w tej części rynku, która dotyczy cmentarzy. Dzieje się tak albowiem wprowadzony zakaz spowodował w konsekwencji, iż prawie 100 % wszystkich usług pogrzebowych na cmentarzu komunalnym w Chojnowie wykonuje jego zarządca, który czerpie z tego tytułu wszelkie korzyści i tylko od jego dobrej woli zależy czy umożliwi innemu przedsiębiorcy wykonanie tych czynności samodzielnie. A jak wskazuje materiał dowodowy takiej woli nie przejawia.

Tak więc swoją dominującą pozycję na rynku usług cmentarnych Administrator zawdzięcza objęciu, na zasadzie wyłączności, funkcji administratora cmentarza komunalnego. Wykorzystując tę sytuację ma on silny wpływ na rynek usług pogrzebowych i wykorzystuje go do celów przeciwdziałania ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji, poprzez uniemożliwienie wnioskodawcy wykonywania czynności kopania i murowania grobów, przeprowadzania ceremonii pogrzebowej, wybierania i wykupywania miejsca pod grób, załatwiania wszelkich spraw związanych z pochówkiem. W rezultacie Administrator będąc jedynym zarządcą cmentarza ma pełną i nieskrępowaną swobodę działania oraz narzucania innym przedsiębiorcom warunków jak najbardziej dla siebie korzystnych. Tym samym stoi na uprzywilejowanej pozycji w stosunku do innych uczestników rynku, gdyż w praktyce tylko on bądź przedsiębiorca któremu

zezwoli może wykonywać ww. usługi. Taka sytuacja powoduje, że konkurencja na rynku usług pogrzebowych jest nieefektywna. Nie jest ona wolna i prowadzona na równych prawach.

W tym stanie rzeczy Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów stanął na stanowisku, iż Administrator nadużywając władzy rynkowej, jaką daje mu silna pozycja dominująca na obu rynkach, usług cmentarnych i pogrzebowych, poprzez zapewnienie sobie wyłączności na wykonywanie pochówków oraz poszczególnych usług pogrzebowych z nim związanych i realizując to w praktyce, wymusił uczestnictwo innych przedsiębiorców w obrocie gospodarczym na zasadach mniej korzystnych, niż by to miało miejsce w warunkach nie reglamentowanej konkurencji. Tym samym Administrator zbudował sobie przewagę konkurencyjną w stosunku do innych uczestników rynku w taki sposób, który pozwala mu reglamentować ich udział na warunkach dla niego opłacalnych. Usprawiedliwieniem dla takiego zachowania nie może być fakt braku nowego cennika, gdyż w tym obecnie funkcjonującym wyszczególnione są opłaty za usługi cmentarne, które winny pokrywać koszt utrzymania cmentarza, jak i za usługi pogrzebowe, które stanowią dochód zarządcy z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej.

W świetle powyższego w opinii organu antymonopolowego **zostało udowodnione istnienie drugiej przesłanki art. 8 ust. 1 i 2 pkt 5** ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów tj. nadużywanie przez Administratora pozycji dominującej poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji.

Wobec spełnienia łącznie wymaganych dwóch przesłanek dla wystąpienia zarzucanej uczestnikowi postępowania praktyki ograniczającej konkurencję, Prezes Urzędu stwierdza, iż działania Administratora naruszyły art. z art. 8 ust.1 i ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, a tym samym dopuścił się on nadużycia pozycji dominującej na rynku usług pogrzebowych poprzez realizowanie zakazu samodzielnego wykonywania przez innych przedsiębiorców pogrzebowych usług w zakresie kopania grobów na cmentarzu komunalnym w Chojnowie.

Od niniejszej decyzji przysługuje stronom odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Antymonopolowego za pośrednictwem Urzędu w terminie dwóch tygodni od doręczenia decyzji.

## II.

O kosztach postępowania rozstrzygnięto w pkt II decyzji stosowanie do wyniku postępowania (art. 69 ust. 1 i 3 ustawy antymonopolowej w zw. z §3 ust. 1 i § 20 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 grudnia 1997r. w sprawie opłat za czynności adwokackie oraz opłat za czynności radców prawnych - Dz. U. nr 154, poz. 1013 ze zm.).

Na postanowienie o kosztach służy zażalenie do Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Antymonopolowego za pośrednictwem Urzędu w terminie 7 dni od doręczenia.

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

Otrzymują:  
Administrator Cmentarza Komunalnego w Chojnowie  
Henryk Żurek PHUP  
ul. Parkowa 1  
59-225 Chojnów

Radca prawny  
Dorota Kułakowską  
„DK” Kancelaria Radcy Prawnego  
ul. Kościuszki 22/1  
59-220 Legnica

UOKiK Warszawa

a/a