

**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](mailto:krakow@uokik.gov.pl)

L.dz. RKR-565s-017/99/MS- 44/100

Kraków, dn. 28 marca 2000r.

**DECYZJA Nr RKR - 5/2000**

Na podstawie art. 104 k.p.a. oraz art. 8 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 1, 3, 4 i 6 ustawy z dnia 24 lutego 1990r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów ( Dz. U. z 1999r. Nr 52 poz. 547 ) - po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego wszczętego na wniosek Pana Stanisława Grzesiaka – właściciela Zakładu Produkcyjno-Usługowo - Handlowo - Transportowego - Kamieniarstwo - Usługi Pogrzebowe z siedzibą w Sławkowie przy ul. PCK 15a/5 – **stwierdza się stosowanie i nakazuje zaniechania** przez Zarząd Cmentarza Wyznaniowego przy Parafii Rzymskokatolickiej w Sławkowie przy ul. Kościelnej 26, praktyk monopolistycznych polegających na nadużywaniu pozycji zarządcy tego cmentarza poprzez:

- 1) przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania konkurencji na rynku kompleksowych usług pogrzebowych, obejmujących również wykonywanie grobów ziemnych, realizowanych na terenie cmentarza na zlecenie osób trzecich,
- 2) uprzywilejowanie jednego z przedsiębiorców działających na lokalnym rynku kompleksowych usług pogrzebowych, polegające na umożliwieniu mu wykonywania grobów ziemnych na cmentarzu na zasadzie wyłączności,
- 3) ograniczanie niektórym przedsiębiorcom dostępu do rynku kompleksowych usług pogrzebowych, obejmujących również wykonywanie grobów ziemnych, realizowanych na terenie cmentarza na zlecenie osób trzecich, przy braku alternatywnych możliwości wykonywania tych usług,
- 4) narzucanie przedsiębiorcom pogrzebowym uciążliwych – i przynoszących Zarządowi nieuzasadnione korzyści - warunków finansowych wykonywania usług pogrzebowych na terenie cmentarza, poprzez:
  - ustalenie w „Regulaminie dla pracowników na cmentarzu w Sławkowie” obowiązku przekazywania Zarządowi od 10 % do 15 % wartości tych prac wykonywanych na zlecenie osób trzecich,
  - ustalenie w „Regulaminie dla pracowników na cmentarzu w Sławkowie” obowiązku świadczenia przez tych przedsiębiorców nieodpłatnych usług na rzecz cmentarza i plebani.

**UZASADNIENIE**

Pismem z dnia 15.08.1999r. ( znak: RPO/298457/99/X/WK ) Rzecznik Praw Obywatelskich – działając na podstawie art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987r.



o Rzeczniku Praw Obywatelskich ( Dz. U. z 1991r. Nr 109, poz. 471 z późn. zm. ) oraz art. 21 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 24 lutego 1990r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów - zwanej dalej „ustawą o przeciwdziałaniu (...)” – zwrócił się do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o wszczęcie postępowania administracyjnego i zbadanie zasadności skargi pana Stanisława Grzesiaka – właściciela Zakładu Produkcyjno – Usługowo – Handlowo – Transportowego – Kamieniarstwo - Usługi Pogrzebowe z siedzibą w Sławkowie w przedmiocie stosowania praktyk monopolistycznych przez Zarząd Cmentarza Wyznaniowego przy Parafii Rzymskokatolickiej w Sławkowie – zwany dalej „Zarządem”.

Wniosek w tej samej sprawie złożył także sam skarżący - pan Stanisław Grzesiak ( zwany dalej „Wnioskodawcą” ). W piśmie z dnia 1.09.1999r. Wnioskodawca - który na podstawie zgłoszenia do ewidencji działalności gospodarczej prowadzi działalność w zakresie produkcji, montażu nagrobków, wykonywania mogił ziemnych i katakumb oraz innych usług pogrzebowych - zarzucił Zarządowi, że prowadząc zarząd jedyne w Sławkowie cmentarza zakazał mu wykonywania na terenie tego cmentarza mogił ziemnych oraz katakumb ( piwnic ), a możliwość wykonywania robót nagrobkowych na zlecenie osób trzecich uzależnił od wnoszenia na rzecz Zarządu opłat w wysokości 15 % wartości tych robót oraz od nieodpłatnego wykonywania różnych prac na rzecz Parafii i cmentarza.

Uwzględniając powyższy wniosek oraz dołączone do niego dokumenty, organ antymonopolowy wszczął w dniu 6.09.1999r. postępowanie administracyjne w sprawie nakazania zaniechania stosowania przez Zarząd praktyk monopolistycznych określonych w art. 5 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu (...).

**W toku postępowania organ antymonopolowy ustalił następujący stan faktyczny sprawy:**

Zarząd, w imieniu Parafii Rzymskokatolickiej, zajmuje się administrowaniem i utrzymaniem jedyne cmentarza na terenie miejscowości Sławków. Cmentarz ten jest obecnie głównym miejscem prowadzenia działalności gospodarczej przez 3 lokalnych przedsiębiorców pogrzebowych, tj. Wnioskodawcy, p. Juliana Drabik oraz p. Jerzego Kulawika.

Do roku 1992r. Wnioskodawca wraz z panem Julianem Drabikiem byli zatrudnieni przez Zarząd w charakterze grabarzy. Do zakresu ich obowiązków należało m.in. wykopywanie grobów ziemnych ( mogił ), otwieranie i zamurowywanie grobowców oraz asysta przy pogrzebach. W dniu 21.02.1992r. wyżej wymienieni wspólnie zarejestrowali działalność gospodarczą w zakresie usług pogrzebowych ( dowód: zaświadczenie o wpisie do ewidencji działalności gospodarczej z dnia 21.02.1992r. ), w ramach której – już jako przedsiębiorcy – nadal wykonywali dotychczasowe obowiązki grabarzy.

Z uwagi na duży popyt na usługi betoniarsko - nagrobkowe, Wnioskodawca w dniu 27.04.1994r. indywidualnie zgłosił – niezależnie od dotychczas prowadzonej – działalność gospodarczą w zakresie wykonywania nagrobków oraz produkcji i sprzedaży gotowych elementów do ich montażu.

W dniu 7.07.1997r. wspólna działalność gospodarcza Wnioskodawcy i p. Juliana Drabika została na ich prośbę wykreślona z ewidencji ( dowód: decyzja Burmistrza z dnia 7.07.1997r. ) po czym w dniu 9.07.1997r. Wnioskodawca zarejestrował - już samodzielnie - działalność gospodarczą w zakresie usług pogrzebowych polegających na: produkcji i sprzedaży elementów nagrobków, budowie piwnic, nagrobków i ich renowacji, posłudze



17.3 k 90.

przy pogrzebach, przygotowywaniu grobów ziemnych, otwieraniu i zamurowywaniu grobowców oraz usługach transportowych. Pan Julian Drabik – właściciel Zakładu Usług Grabarskich - rozpoczął natomiast samodzielną działalność gospodarczą w zakresie takich usług pogrzebowych jak: przygotowywanie grobów ziemnych, renowacja nagrobków oraz posługa przy pogrzebach.

Równocześnie w całym tym okresie, jak i obecnie, działalność gospodarczą w zakresie przygotowywania mogił ziemnych, otwierania i zamurowywania grobowców oraz betoniarstwa wykonywał i wykonuje p. Jerzy Kulawik – właściciel Zakładu Betoniarsko – Nagrobkowego w Sławkowie.

W październiku 1997r. Zarząd cmentarza opracował i w dniu 1.01.1998r. wprowadził w życie „Regulamin dla pracowników na cmentarzu w Sławkowie” – zwany dalej „Regulaminem”. Regulaminu ten stanowi m. innymi, że:

- opiekę nad cmentarzem sprawuje grabarz i funkcję tę pełni jedna osoba, która za zgodą Zarządu może sobie dobrać jednego pomocnika ( pkt III.1 i 2 ).
- do zakresu obowiązków grabarza należy wykopywanie mogił i utrzymywanie wokół nich porządku, wywiezienie ziemi, otwieranie grobów wcześniej przygotowanych, asysta przy pogrzebach, utrzymywanie porządku w Kaplicy i na cmentarzu, ekshumacje ( pkt III.3. ),
- grabarz nie podejmuje żadnej decyzji bez zgody i wiedzy Zarządu ( pkt IV.4. ),
- grabarz wykonuje także czynności związane z administrowaniem, polegające na wskazywaniu - za zgodą Zarządu - miejsc do pochówku, wypisywaniu kwitów na dzierżawę miejsc, pobieraniu opłat za miejsca - w wysokości ustalonej przez Zarząd ( pkt V oraz pkt. VI.3. ),
- od prac polegających na kopaniu mogił, ekshumacji i innych odprowadza się do Zarządu opłaty w wysokości 10 – 15 % wartości prac ( pkt VI.1 ).
- wysokość opłat za kopanie mogił musi być ustalana z Zarządem ( pkt VI.4 ).

Ponadto pkt VIII.1, 2 i 7 Regulaminu stanowi, iż Zarząd cmentarza będzie faworyzował i popierał dwóch pracowników budujących piwniczki i pomniki, tj. p. Jerzego Kulawika oraz p. Stanisława Grzesiaka i osoby te od wykonanych prac odprowadzać będą na rzecz Zarządu – pobierane przez grabarza - należności w wysokości 15 % ich wartości. Zobowiązani są także do wykonywania prac związanych z funkcjonowaniem cmentarza oraz prac na plebani.

Niezależnie od powyższego Zarząd cmentarza – pismem z dnia 20.06.1997r. - poinformował Wnioskodawcę, iż nie będzie mógł korzystać z usług pogrzebowych jego firmy, sugerując jednocześnie ponowne zatrudnienie Wnioskodawcy po zaakceptowaniu nowych warunków pracy.

Zarząd cmentarza - w odpowiedzi na zarzuty Wnioskodawcy oraz pytania organu antymonopolowego - zwrócił się o oddalenie wniosku. W pismach z dnia 18.09. oraz 29.10.1999r – akcentując autonomię Kościoła Katolickiego wynikającą z zapisów Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską, a także podkreślając konieczność unormowania spraw związanych z funkcjonowaniem cmentarza, wyjaśnił, iż wprowadził kwestionowane przez Wnioskodawcę regulacje w celu oddzielenia funkcji grabarza - pełnionej przez osobę cieszącą się zaufaniem Zarządu - od funkcji wykonawcy piwniczek i nagrobków. W związku z tym Zarząd zrezygnował z usług grabarskich Wnioskodawcy, który nie chciał zaprzestać wykonywania piwniczek i nagrobków i funkcję



grabarza powierzył p. Julianowi Drabikowi. Zarząd nie zgodził się z zarzutem, jakoby zabronił Wnioskodawcy wykonywania na cmentarzu robót betoniarsko – nagrobkowych, o czym świadczą wydane mu przez Zarząd zezwolenia. Wyjaśnił także, iż użyte w Regulaminie sformułowania mają na celu dodatkowe umotywowanie wymienionych w nim osób do bezinteresownego wykonywania prac na terenie stanowiącym własność Parafii. Podkreślił również, iż przewidziane w Regulaminie opłaty za wykopanie mogiły czy wykonanie piwniczki i nagrobka zmniejszył z 15% do 10 % i są to jedyne dochody jakie czerpie z cmentarza, gdyż nie pobiera żadnych opłat od osób dzierżawiących tam miejsca pod nagrobek.

Zdaniem Wnioskodawcy ( pisma z dnia 1.09., 10.10., 3.11. i 30.12.1999r. ), który nie chciał się zgodzić na postawione przez Zarząd warunki, spowodowało to drastyczny spadek zamówień na jego usługi oraz wzrost cen usług świadczonych przez jego konkurentów. Osoby zlecające roboty nagrobkowe i występujące o wyrażenie zgody na ich wykonanie kierowane są bowiem przez Zarząd do konkurencyjnego zakładu p. Jerzego Kulawika, który działa wspólnie z grabarzem p. Julianem Drabikiem, nie zważając na przedmiot działalności gospodarczej zgłoszonej do ewidencji przez każdego z nich.

Wnioskodawca zwrócił również uwagę, że firmy spoza Sławkowa, które także wykonują na cmentarzu usługi nagrobkowe nie są - w przeciwieństwie do wszystkich trzech miejscowych zakładów – zobowiązane do ponoszenia żadnych opłat na rzecz Zarządu. Na dowód przedłożył oświadczenie przedsiębiorcy z Dąbrowy Górniczej. Zaprzeczyła temu pełnomocnik Zarządu, która na rozprawie administracyjnej w dniu 8.12.1999r. oświadczyła, że opłatę w wysokości 10 % wartości wykonanych prac wnoszą wszyscy wykonawcy, także spoza Sławkowa. Pełnomocnik Zarządu zaprzeczyła także twierdzeniu Wnioskodawcy, jakoby do nieodpłatnych robót, do których zobowiązani są wszyscy przedsiębiorcy z terenu Sławkowa należało np. pranie bielizny kościelnej oraz prace porządkowe. Pełnomocnik przedłożyła oświadczenie Zarządu z dnia 7.12.1999r., w świetle którego czynności te należą wyłącznie do obowiązków grabarza – opiekuna cmentarza.

Organ antymonopolowy przeprowadził także badania ankietowe mające na celu ustalenie, czy i jakie zmiany na lokalnym rynku usług świadczonych przez wszystkich trzech konkurentów spowodowały wprowadzone przez Zarząd ograniczenia oraz jaką część tych robót zrealizowali wykonawcy spoza Sławkowa. Badania te dostarczyły sprzecznych i niepełnych danych dotyczących łącznej liczby pochówków na cmentarzu i wykonywanych na nim usług pogrzebowych. Zarząd cmentarza, w piśmie z dnia 29.10.1999r. - stanowiącym odpowiedź na wezwanie organu antymonopolowego - stwierdził, że nie widzi potrzeby podawania danych statystycznych dotyczących liczby zorganizowanych na cmentarzu pogrzebów oraz wykonanych robót nagrobkowych.

Badania potwierdziły natomiast podnoszone przez Wnioskodawcę argumenty dotyczące spadku liczby wykonywanych przez niego usług. W I półroczu 1997r. ( tj. przed otrzymaniem od Zarządu pisma o rezygnacji z jego usług ) Wnioskodawca wykonał łącznie 19 piwnic, a w II półroczu 1997r. - tylko 3. Natomiast w I półroczu 1998r. wykonał 6 piwnic, w II półroczu 1998r. - 3 piwnice. W 1999r. Wnioskodawca nie wykonał w związku z pogrzebem żadnej piwnicy, natomiast na zamówienie osób żyjących - 6 piwnic wraz z nagrobkami.

Równocześnie p. Jerzy Kulawik wykonał: w 1997r. 16 piwnic i 3 nagrobki, w 1998r. - 24 piwnice i 3 nagrobki, a w 1999r. - 29 piwnic i 3 nagrobki.



Natomiast p. Julian Drabik - świadczący usługi należące do zakresu obowiązków grabarza - wykonał: w okresie od 1.07. do 31.12.1997r. - 20 usług grabarskich, a w 1998r. i 1999r. odpowiednio - 49 i 45 usług.

Oceniając powyższy stan faktyczny sprawy organ antymonopolowy zważył, co następuje:

W świetle art. 2 pkt 1 ustawy o przeciwdziałaniu (...) przedsiębiorcą jest osoba fizyczna i prawna, a także jednostka organizacyjna nie posiadająca osobowości prawnej, prowadząca działalność gospodarczą albo organizująca lub świadcząca usługi o charakterze użyteczności publicznej.

Cmentarze są niewątpliwie obiektami użyteczności publicznej, a zatem utrzymywanie ich, prowadzenie oraz udostępnianie ludności wypełnia kryterium świadczenia usług o charakterze użyteczności publicznej. Wprowadzie na gruncie obowiązującego przepisu art. 7 pkt 13 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie terytorialnym ( Dz. U. Nr 16 poz. 95 z późn. zm. ) prowadzenie cmentarzy należy do zadań własnych gminy, jednak - stosownie do treści art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 31.01.1959r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych ( Dz. U. z 1972r. Nr 47, poz. 298 z późn. zm. ) - w miejscowościach, w których nie ma cmentarzy komunalnych, zarząd cmentarza wyznaniowego obowiązany jest umożliwić chowanie na tym cmentarzu - bez jakiegokolwiek dyskryminacji - osób zmarłych. Realizacja tego obowiązku oznacza w praktyce, iż w takiej sytuacji zarząd cmentarza wyznaniowego, w tym także rzymskokatolickiego, świadczy usługi o charakterze użyteczności publicznej, a zatem przysługuje mu status przedsiębiorcy w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy o przeciwdziałaniu(...).

Art. 5 Konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską z dnia 28 lipca 1993r. ( Dz. U. z 1998r. Nr 51 poz. 318 ) - zwanego dalej „Konkordatem” - zapewnia Kościołowi Katolickiemu autonomię, łącznie z wykonywaniem jurysdykcji oraz zarządzaniem i administrowaniem jego sprawami na podstawie prawa kanonicznego. Rozwinięcie powyższego zapisu znajduje się w art. 8 ust. 2 i 3 Konkordatu, w świetle którego organizowanie kultu publicznego należy do władzy kościelnej zgodnie z przepisami prawa kanonicznego i z zachowaniem odpowiednich przepisów prawa polskiego, a miejscom przeznaczonym do sprawowania kultu i grzebania zmarłych Państwo gwarantuje w tym celu nienaruszalność.

Należy jednakże zauważyć, że postanowienia Konkordatu nie regulują problemu działalności gospodarczej przedsiębiorców na cmentarzach wyznaniowych, ani wzajemnych relacji pomiędzy przedsiębiorcami pogrzebowymi a zarządami cmentarzy. Kanony prawa kanonicznego nie zawierają w tym względzie także żadnych uregulowań, a dotyczą jedynie stosowania odpowiedniej liturgii i obrządku podczas odprawiania ceremonii pogrzebowej.

Właścicielem cmentarza jest Parafia Rzymskokatolicka w Sławkowie. Stosownie do art. 140 k.c. właściciel rzeczy 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. Korzystając z tego prawa, właściciel cmentarza - a w jego imieniu Zarząd - może zatem ustanawiać zasady i warunki finansowe na jakich własność ta jest udostępniana innym osobom lub przedsiębiorcom. Nie oznacza to jednak,



ze działania Zarządu 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 (...).

Uwzględniając, że cmentarz wyznaniowy w Sławkowie jest jedynym cmentarzem w tej miejscowości należy przyjąć, iż jego Zarząd posiada pozycję monopolistyczną na lokalnym rynku usług cmentarnych. Pozycja ta stwarza Zarządowi przewagę kontraktową w stosunkach z przedsiębiorcami pogrzebowymi, dla których - ze względu na przedmiot ich działalności - cmentarz jest jedynym miejscem wykonywania działalności gospodarczej. W tym stanie rzeczy działania Zarządu na rynku usług cmentarnych podlegają ocenie pod kątem ewentualnego naruszenia przepisów ustawy o przeciwdziałaniu (...), w szczególności art. 5 ust. 1 ustawy, zawierającego zakaz nadużywania pozycji dominującej, której kwalifikowaną formą jest pozycja monopolistyczna.

W świetle ukształtowanego orzecznictwa Sądu Antymonopolowego do usług cmentarnych świadczonych przez właściciela cmentarza lub w jego imieniu przez zarządcę zalicza się usługi związane z administrowaniem cmentarzem, jego utrzymaniem oraz zapewnieniem społeczności lokalnej możliwości korzystania z cmentarza i jego urządzeń, a także czynności wynikające z przywołanej ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, takie jak: prowadzenie księgi cmentarnej i kartoteki zmarłych. Do zakresu usług cmentarnych nie wchodzi natomiast czynności związane z wykopaniem i z zasypaniem mogiły. Roboty te - łącznie z wykonywaniem takich usług, jak: budowa piwnicy, grobu murowanego, montaż nagrobka, itp. - należą do rynku usług pogrzebowych wykonywanych na zlecenie osób trzecich i rynek ten winien być rynkiem konkurencyjnym. W uzasadnieniu do wyroku z dnia 2.10.1996r. ( sygn. akt XVII Amr 37/96 ), Sąd Antymonopolowy wskazał, iż nie ma prawnych ani żadnych innych racjonalnych powodów, aby w zakresie tak typowej usługi, jaką jest kopanie i formowanie grobu wykonujący tę usługę nie miałyby spotykać się z konkurencją ze strony innych przedsiębiorców, a to w szeroko rozumianym interesie konsumentów.

Czynności związane z administrowaniem i utrzymaniem cmentarza, tj. usługi cmentarne, Zarząd może, wedle swojego uznania wykonywać samodzielnie, względnie powierzyć je - na zasadzie wyłączności - zatrudnionemu przez siebie pracownikowi lub przedsiębiorcy, zawierając z nim stosowną umowę w zakresie administrowania cmentarzem.

Zgodnie z cytowanym Regulaminem oraz wyjaśnieniami Zarządu, p. Julian Drabik wykonuje na zasadzie wyłączności nie tylko czynności wchodzące w zakres usług cmentarnych, tj. porządkowanie cmentarza, wskazywanie miejsc do pochówku, wypisywanie kwitów oraz pobieranie opłat ale także wykopuje i zasypuje mogiły, tj. wykonuje czynności wchodzące w zakres usług pogrzebowych. Tym samym Zarząd cmentarza swoim działaniem uniemożliwia wykonywanie kompleksowej usługi pogrzebowej przez pozostałych przedsiębiorców funkcjonujących na potencjalnie konkurencyjnym rynku usług pogrzebowych, w tym Wnioskodawcy. W ocenie organu antymonopolowego postępowanie Zarządu wyczerpuje w tym przypadku wszystkie przesłanki praktyki monopolistycznej z art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy o przeciwdziałaniu (...), gdyż uprzywilejowuje jednego z trzech przedsiębiorców działających na lokalnym usług pogrzebowych. Działania Zarządu są również sprzeczne z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy, w świetle którego nadużyciem pozycji dominującej na rynku jest odmowa sprzedaży towarów, dyskryminująca niektórych przedsiębiorców przy braku alternatywnych źródeł zaopatrzenia.

Istotą sprzecznego z art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy o przeciwdziałaniu (...) nadużycia pozycji dominującej na rynku jest sprzedaż towarów w sposób powodujący uprzywilejowanie



niektórych przedsiębiorców. Przepis ten - z punktu widzenia wolnej konkurencji - zapewnić ma równość szans gospodarowania. Na gruncie prawa antymonopolowego przyjmuje się, że przedsiębiorca posiadający na rynku pozycję dominującą powinien traktować jednakowo wszystkich swoich potencjalnych kontrahentów, a ewentualne różnice w ich traktowaniu, w szczególności stosowanie wobec nich zróżnicowanych warunków prowadzenia działalności gospodarczej, muszą być uzasadnione ekonomicznie.

W przedmiotowej sprawie - zdaniem organu antymonopolowego - Zarząd, wykorzystując posiadaną pozycję dominującą na rynku usług cmentarnych, przyznał na zasadzie wyłączności prawo wykopywania i zasypywania mogił (wykonywania grobów ziemnych) p. Julianowi Drabikowi pełniącemu funkcję grabarza, tj. (dowód: pkt III.a, pkt III.m „Regulaminu”). Uprzywilejowanie tego przedsiębiorcy polega na tym, iż pozostali przedsiębiorcy pogrzebowi, w tym także Wnioskodawca, świadczący usługi na zlecenie osób trzecich, pozbawieni zostali możliwości wykonywania grobów ziemnych oraz świadczenia kompleksowych usług pogrzebowych obejmujących m. in. wykonywanie tych grobów. Działanie Zarządu jest nie tylko pozbawione uzasadnienia ekonomicznego ale również - w świetle cyt. wyroku Sądu Antymonopolowego z dnia 2.10.1996r. - naruszające przepisy ustawy o przeciwdziałaniu (...).

Jednoczesnym skutkiem przyznania p. Julianowi Drabikowi wyłączności na wykonywanie grobów ziemnych jest dyskryminacja pozostałych przedsiębiorców, którzy nie posiadając alternatywnej możliwości świadczenia usług na terenie Sławkowa, pozbawieni zostali w ten sposób dostępu do wykonywania kompleksowych usług pogrzebowych. Pozostali natomiast przedsiębiorcy pogrzebowi, w tym również Wnioskodawca, mogli wykonywać jedynie groby murowane oraz budować piwnice ( katakumby ). W konsekwencji zakres wykonywania prac przez poszczególnych przedsiębiorców na cmentarzu Sławkowie został arbitralnie określony przez Zarząd, który tym samym doprowadził do ograniczenia swobody prowadzenia działalności gospodarczej przez niezależnych przedsiębiorców. Działanie to narusza zatem art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy o przeciwdziałaniu (...).

Zdaniem organu antymonopolowego Zarząd cmentarza zabraniając wykonywania na jego terenie mogił ziemnych przez innych - poza p. Julianem Drabikiem - przedsiębiorców przeciwdziała także powstaniu konkurencji na lokalnym rynku kompleksowych usług pogrzebowych, naruszając tym samym art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o przeciwdziałaniu (...). Działania Zarządu powodują nie tylko negatywne skutki dla osób zlecających takie roboty ( konsumentów - w rozumieniu ustawy o przeciwdziałaniu (...) ), których pozbawiono, a przynajmniej ograniczono, możliwość wyboru przedsiębiorcy, któremu mogliby powierzyć wykonanie wybranej albo kompleksowej usługi pogrzebowej. Niezależnie od naruszenia szeroko rozumianego interesu konsumentów, Zarząd wprowadzając „Regulamin” stał się podmiotem de facto reglamentującym w drodze arbitralnych decyzji usługi pogrzebowe na konkurencyjnym rynku. Skutkiem ingerencji Zarządu w stosunki konkurencji na tym rynku było ograniczenie możliwości konkurowania Wnioskodawcy i pozostałych przedsiębiorców ze Sławkowa między sobą, jak również z przedsiębiorcami spoza miasta. Oznacza to, że działania Zarządu są sprzeczne z zasadami gospodarki rynkowej, której immanentną cechą jest - ustawowo zagwarantowana - wolność prowadzenia działalności gospodarczej i prowadzą do ograniczenia konkurencji.

W ocenie organu antymonopolowego działania takie należy zatem uznać za sprzeczne także 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 oraz zasad gospodarki rynkowej.



W świetle udzielonych wyjaśnień, intencją Zarządu cmentarza jest, aby p. Julian Drabik wykonywał głównie czynności związane z administrowaniem cmentarzem i jego utrzymaniem. Podkreślić jednak należy, że p. Julian Drabik nie jest pracownikiem Zarządu a samodzielnym i niezależnym od Zarządu przedsiębiorcą. Takimi samymi przedsiębiorcami – a nie pracownikami Zarządu – są także pozostałe wymienione w Regulaminie osoby, tj. Wnioskodawca i p. Jerzy Kulawik, którzy wykonują usługi pogrzebowe na zlecenie osób trzecich. Wbrew temu, co sugeruje tytuł Regulaminu oraz niektóre sformułowania w nim zawarte, pomiędzy Zarządem a trzema w/w przedsiębiorcami nie występują relacje charakterystyczne dla stosunków pracodawcy i pracownika.

O ile jednak niektóre postanowienia Regulaminu mogą - w odniesieniu do p. Juliana Drabika jako przedsiębiorcy- stanowić pewną formę umowy o wykonywanie na zlecenie Zarządu czynności związanych wyłącznie z administrowaniem i utrzymaniem cmentarza, o tyle część postanowień Regulaminu nie może być wiążąca dla przedsiębiorców działających wyłącznie na rynku usług pogrzebowych, tj. Wnioskodawcy i p. Jerzego Kulawika. Przedsiębiorcy ci ( a także p. Julian Drabik świadcząc usługę kopania mogił ) działają na rynku konkurencyjnym i wykonują usługi na zlecenie osób trzecich. **Stroną decydującą o wyborze wykonawcy usługi pogrzebowej nie powinien być Zarząd a osoba, która od tego Zarządu nabyła prawo do miejsca pod grób.** W tym przypadku Zarząd cmentarza winien umożliwić przedsiębiorcy wykonanie na cmentarzu robót powierzonych mu przez zleceniodawcę. Nie oznacza to oczywiście, że wykonawca robót może z udostępnionego mu przez Zarząd cmentarza korzystać w sposób nieograniczony. Zarząd uprawniony jest do egzekwowania ustalonych przez siebie zasad korzystania z własności Parafii, może także pobierać stosowne opłaty z tego tytułu.

W świetle cytowanego na wstępie Regulaminu, przedsiębiorcy wykonujący na cmentarzu usługi pogrzebowe na zlecenie osób trzecich zobowiązani są do przekazania Zarządowi opłat w wysokości od 10% do 15% wartości tych usług. Ponadto winni oni wykonywać nieodpłatnie inne, bliżej w „Regulaminie” nie określone roboty na rzecz cmentarza i plebani. Zarząd przyznał jednocześnie, że opłaty pobierane od przedsiębiorców pogrzebowych są jedynymi dochodami, jakie Parafia czerpie z cmentarza, gdyż osoby bezpośrednio korzystające z prawa do miejsc na tym cmentarzu nie uiszczają żadnych opłat ( dowód: pisma Zarządu z dnia 29.10.1999r. i 15.12.1999r. ). Wprawdzie oświadczenie to stoi w sprzeczności z pkt VI.3. Regulaminu, z którego wynika, że grabarz pobiera ustaloną kwotę za miejsce na cmentarzu, jednakże nie stanowi to dowodu, że tak jest w istocie, tym bardziej, że sam Wnioskodawca przyznaje, iż Zarząd nie pobiera takich opłat. Uwzględniając powyższe należy przyjąć, że jedynym źródłem finansowania kosztów utrzymania cmentarza są opłaty wnoszone przez przedsiębiorców, w tym Wnioskodawcę.

W ocenie organu antymonopolowego nałożenie ciężaru utrzymania cmentarza wyłącznie na przedsiębiorców pogrzebowych stoi w sprzeczności z zasadami określonymi w cytowanym już art. 140 k.c. Zdaniem organu antymonopolowego, powyższy przepis uprawnia właściciela cmentarza do obciążenia kosztami jego utrzymania głównie osoby korzystające z prawa do grobu na tym cmentarzu. One są bowiem stroną umowy, na podstawie której Zarząd cmentarza oddaje w użytkowanie lub dzierżawę część zarządzanej własności, tj. miejsce pod grób. W ramach przysługującego właścicielowi prawa, Zarząd może we własnym zakresie lub w drodze uzgodnień stron ustalić wysokość tych opłat na poziomie zapewniającym mu pokrycie kosztów administrowania i utrzymania cmentarza oraz godziwy zysk. Wprawdzie działania Zarządu w tym zakresie - z uwagi na monopolistyczną pozycję na rynku usług cmentarnych - podlegają ocenie pod kątem ewentualnego pobierania cen nadmiernie wygórowanych w rozumieniu art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o przeciwdziałaniu (...), to jednak należy przyjąć, iż opłaty pobierane przez Zarząd



w ramach umowy o udostępnienie miejsca na cmentarzu cechuje - co do zasady - ekwiwalentność świadczeń stron umowy.

Nie jest natomiast ekwiwalentne świadczenie, w ramach którego przedsiębiorca pogrzebowy, wyłącznie za stworzenie przez Zarząd możliwości wykonania na cmentarzu zleconej mu usługi zobowiązany jest do oddania temu Zarządowi 10 czy 15 % otrzymanego od zleceniodawcy wynagrodzenia. Wysokość tych opłat nie jest bowiem powiązana z kosztami, jakie ponosi Zarząd w związku z umożliwieniem przedsiębiorcom pogrzebowym świadczenia usług na cmentarzu, tj. kosztami udostępnienia urządzeń cmentarza czy jego infrastruktury ( np. korzystania z wody, dróg itp. ), a z wartością prac przez nich wykonywanych. Zarząd - ustanawiając takie obowiązki - w sposób nieuprawniony korzysta z przedsiębiorczości firm pogrzebowych, gdyż nie podejmując żadnych dodatkowych czynności czy ryzyka gospodarczego uzyskuje dochody tym wyższe, im wyższe są ceny wynegocjowane przez przedsiębiorców ze zleceniodawcami prac. Należy także podkreślić, że w warunkach rynku konkurencyjnego - a takim jest potencjalnie lokalny rynek usług pogrzebowych na terenie Sławkowa - ceny kształtują mechanizmy prawa popytu i podaży. Ostateczna cena usługi wynika z umowy stron, którymi są zlecający usługę oraz jego wykonawca. W tym stanie rzeczy zobowiązanie wykonawcy usług pogrzebowych - który nie jest pracownikiem Zarządu czy też przedsiębiorcą wykonującym usługi na jego zlecenia - do ujawniania wartości robót na potrzeby ustalenia proporcjonalnej opłaty na rzecz Zarządu stanowi naruszenie tajemnicy jego przedsiębiorstwa.

W ocenie organu antymonopolowego uzależnienie opłaty na rzecz Zarządu z tytułu udostępnienia cmentarza w celu wykonania na jego terenie usług pogrzebowych przez niezależnych od niego przedsiębiorców od wartości tych robót realizowanych na zlecenie osób trzecich stanowi naruszenia art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy o przeciwdziałaniu (...)

Stosownie do treści tego przepisu, przejawem nadużycia pozycji dominującej na rynku jest w szczególności narzucanie uciążliwych warunków umów, przynoszących przedsiębiorcy narzucającemu te warunki nieuzasadnione korzyści. Warunkiem koniecznym do stwierdzenia stosowania tej praktyki jest kumulatywne ( łączne ) spełnienie wszystkich przesłanek w nim zawartych.

Z dokonanych powyżej ustaleń organu antymonopolowego wynika, iż Zarząd posiada na lokalnym rynku usług cmentarnych pozycję monopolistyczną i nadużywając posiadanej siły rynkowej dopuszcza przedsiębiorców pogrzebowych do świadczenia usług na przedmiotowym cmentarzu na warunkach odbiegających od warunków stosowanych powszechnie przez właścicieli lub zarządców innych cmentarzy. Należy zatem przyjąć, że warunki narzucone przez Zarząd Wnioskodawcy i pozostałym przedsiębiorcom pogrzebowym są warunkami uciążliwymi, czego dowodzi także stwierdzony brak ekwiwalentności. Narzucanie w „Regulaminie” tych warunków stało się dla Zarządu źródłem nieuzasadnionych korzyści. Wprawdzie nie można ustalić kwotowo wielkości uzyskanych w ten sposób korzyści, to jednak dokonana przez organ antymonopolowy analiza mechanizmu naliczania opłat za dopuszczenie do wykonywania usług i korzystania z infrastruktury cmentarnej pozwoliła na jednoznaczne stwierdzenie, że przynosiły one Zarządowi nieuzasadnione korzyści. Świadczenia przedsiębiorców były bowiem jedynym źródłem dochodów uzyskiwanych przez Zarząd z cmentarza, co oznacza, że przedsiębiorcy ci - w tym także Wnioskodawca - finansowali w całości koszty utrzymania i prowadzenia cmentarza. Zatem wartość nieuzasadnionych korzyści, jakie przynoszą Zarządowi narzucone uciążliwe warunki wykonywania usług pogrzebowych na terenie cmentarza, odpowiada wartości nakładów, które Zarząd winien był ponieść na utrzymanie cmentarza w okresie obowiązywania „Regulaminu”.



Warunkiem uciążliwym dla przedsiębiorców pogrzebowych, a Zarządowi przynoszącym nieuzasadnione korzyści – tj. spełniającym przesłanki art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy o przeciwdziałaniu (...) - jest także wynikający z Regulaminu obowiązek nieodpłatnego wykonywania prac na rzecz cmentarza i plebani. Prace te mają dla przedsiębiorców pogrzebowych określoną wartość finansową, która stanowi jednocześnie nieuzasadnioną korzyść Zarządu. Korzyść ta jest nieuzasadniona, gdyż przedsiębiorca nie otrzymuje w zamian żadnych świadczeń czy praw, a zatem stosunek ten również pozbawiony jest cech ekwiwalentności.

Zdaniem organu antymonopolowego, gdyby nawet te dodatkowe roboty wykonywane były za ustalonym przez strony wynagrodzeniem, to sama konieczność ich realizacji nie mogłaby stanowić warunku, od którego Zarząd uzależniałby możliwość wykonywania usług pogrzebowych na terenie zarządzanego przez siebie cmentarza. W tym wypadku Zarząd naruszyłby bowiem art. 5 ust. 1 pkt 7 ustawy o przeciwdziałaniu (...), w świetle którego za nadużycie pozycji dominującej uznaje się uzależnianie zawarcia umowy od przyjęcia lub spełnienia przez drugą stronę innego świadczenia nie związanego z przedmiotem umowy, którego nie przyjąłaby ani nie spełniła mając zapewnioną możliwość wyboru.

Nałożenie przez Zarząd na Wnioskodawcę i pozostałych przedsiębiorców ze Sławkowa ewentualnego obowiązku nawet odpłatnego świadczenia usług i prac porządkowych ( dowód: protokół rozprawy z dnia 8.12.1999r. ) na rzecz cmentarza i Parafii nie pozostawałoby w żadnym funkcjonalnym związku z dopuszczeniem ich do wykonywania usług pogrzebowych na terenie cmentarza. Zatem ewentualne żądanie wykonywania powyższych prac należałoby uznać za świadczenie o charakterze związanym, które nie byłoby związane ani bezpośrednio, ani pośrednio z potencjalnym korzystaniem z cmentarza i jego urządzeń przez Wnioskodawcę i pozostałych przedsiębiorców ze Sławkowa.

Wobec braku jednoznacznych dowodów organ antymonopolowy odstąpił od oceny działań Zarządu pod kątem ewentualnego naruszenia art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o przeciwdziałaniu (...). Stosownie do treści tego przepisu Zarząd nadużyłby posiadaną monopolistyczną pozycję na rynku usług cmentarnych, gdyby dokonał podziału rynku według kryteriów terytorialnych, asortymentowych lub podmiotowych. Zarząd winien równoprawnie traktować wszystkich przedsiębiorców pogrzebowych działających na cmentarzu w Sławkowie. Za sprzeczne z przywołanym przepisem możnaby uznać jakiegokolwiek działania Zarządu, mogące w konsekwencji spowodować zróżnicowanie warunków świadczenia usług na cmentarzu w zależności od tego, czy usługi te wykonują miejscowi przedsiębiorcy, czy przedsiębiorcy spoza Sławkowa.

Uwzględniając stan faktyczny sprawy organ antymonopolowy nie oceniał także działań Zarządu oraz innych poza Wnioskodawcą przedsiębiorców pogrzebowych pod kątem ewentualnego naruszenia art. 4 pkt 2, 4 i 5 ustawy o przeciwdziałaniu (...) odnoszących się do porozumień polegających w szczególności na ograniczaniu dostępu do rynku przedsiębiorcom nie objętym porozumieniem lub ustalaniu warunków umów zawieranych z osobami trzecimi. Organ antymonopolowy uznał bowiem, że w stanie faktycznym niniejszej sprawy nie nastąpiło zawarcie takiego porozumienia pomiędzy Zarządem a przedsiębiorcą pełniącym funkcje grabarza lub innymi przedsiębiorcami, ponieważ stwierdzone praktyki monopolistyczne były związane z jednostronnym nadużywaniem przez Zarząd posiadanej dominacji na rynku usług cmentarnych, podczas gdy działania przedsiębiorców



OP 9/1

ukierunkowane były wyłącznie na dostosowanie się do stworzonych przez Zarząd warunków wykonywania usług pogrzebowych i umożliwienie dalszego ich świadczenia.

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 VAL

**Otrzymują:**

1. Pani Jolanta Cebo-Patola Kancelaria Adwokacka - pełnomocnik Uczestnika  
ul. Króla Kazimierza Wielkiego 36, 32-300 Olkusz
2. Pan Stanisław Grzesiak  
Zakład Produkcyjno-Usługowo-Handlowo-Transportowy-Kamieniarstwo-Usługi Pogrzebowe;  
ul. PCK 15a/5. 32-333 Sławków
3. a/a

Opisany dokument



499

MS

Potwierdzam odbiór

listu poleconego  
 listu wartościowego  
 paczki  
 kwoty przekazu

Nr nadawczy 4070  
Wartość ..... zł ..... gr  
Masa ..... kg ..... g  
Kwota pobrania ..... zł ..... gr  
Kwota przekazu ..... zł ..... gr

Datownik urzędu nadawczego

nadanego / nadanej pod adresem:  
RKR 5/2000  
P. Stanisław Gresiek - Komieniarstwo  
ul. P. Pogrzebowe w Stawleń  
dn. 29.03.2000 19 ..... r. Podpis odbiorcy Grezek Maciej  
*(contra)*

ppup PP nr 24



Błyskawiczna Poczta Kurierska na terenie całego kraju oraz na wszystkie kontynenty

Informacje w każdym urzędzie pocztowym

nadanego / nadanej pod adresem:  
RKR 5/2000  
P. Jolanta Lebo-Pokro  
Kam. Adwokacka w Olkuszu  
dn. 29 MAR 2000 19 ..... r. Podpis odbiorcy [Signature]

ppup PP nr 24



Błyskawiczna Poczta Kurierska na terenie całego kraju oraz na wszystkie kontynenty

Informacje w każdym urzędzie pocztowym