

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

---

**RGD.411-13/04/05/AW**

Gdańsk, dnia 4 października 2005r.

**DECYZJA RGD.35/2005**

**I.** Na podstawie art. 9 ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2003r., Nr 86, poz. 804, ze zm.) oraz stosownie do art. 28 ust. 6 tej 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 przedsiębiorcy P(...) S(...) – Zakład Pogrzebowy w DP(...) przeciwko Gminie C(...),

działając w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów:

- 1) uznaje się za ograniczającą konkurencję i naruszającą zakaz, o którym mowa w art. 8 ust. 2 pkt 1 cyt. ustawy, praktykę polegającą na nadużywaniu przez Gminę C(...) pozycji dominującej na rynku usług cmentarnych w C(...) poprzez bezpośrednie narzucanie kontrahentom nieuczciwych cen, tj. nadmiernie wygórowanych opłat za miejsce na cmentarzu w wysokości 600zł w 2004r. oraz 620zł w 2005r. i nakazuje zaniechanie jej stosowania,
- 2) uznaje się za ograniczającą konkurencję i naruszającą zakaz, o którym mowa w art. 8 ust. 2 pkt 1 cyt. ustawy, praktykę polegającą na nadużywaniu przez Gminę C(...) pozycji dominującej na rynku usług pogrzebowych w C(...) poprzez pośrednie narzucanie konkurentom nieuczciwych cen, tj. rażąco niskich opłat za pochówek w wysokości 200zł w 2004r. oraz w 2005r. i nakazuje zaniechanie jej stosowania,
- 3) uznaje się za ograniczającą konkurencję i naruszającą zakaz, o którym mowa w art. 8 ust. 2 pkt 5 cyt. ustawy, praktykę polegającą na nadużywaniu przez Gminę C(...) pozycji dominującej poprzez ograniczanie konkurencji na lokalnym rynku usług pogrzebowych w C(...), tj. poprzez stosowanie nieuczciwych cen – nadmiernie wygórowanych opłat za miejsce na cmentarzu oraz rażąco niskich opłat za pochówek – i nakazuje zaniechanie jej stosowania.

**II.** Na podstawie art. 101 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2003r., Nr 86, poz. 804, ze zm.) oraz stosownie do art. 28 ust. 6 tej 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.), w związku z art. 8 ust. 2 pkt 1 i 5 tej ustawy nakłada się na Gminę C(...) karę pieniężną w wysokości (dane zastrzeżone) płatną do budżetu państwa.

## UZASADNIENIE

W dniu 4 listopada 2003r. przedsiębiorca P(...) S(...) prowadzący Zakład Pogrzebowy w DP(...), złożył opłacony wniosek o wszczęcie postępowania antymonopolowego przeciwko Gminie C(...), zwanej dalej Gminą C(...) lub Gminą.

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, zwany dalej Prezesem Urzędu lub organem antymonopolowym, po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, wszczął w dniu 5 stycznia 2004r. pod sygn. RGD.411-5/04/AW postępowanie antymonopolowe pod zarzutem stosowania przez Gminę C(...) praktyki ograniczającej konkurencję polegającej na nadużywaniu pozycji dominującej poprzez powzięcie przez Radę Miejską uchwały nr III/21/2002 z dnia 10 grudnia 2002r. w sprawie ustalenia cen na usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej w Gminie C(...), wprowadzającej opłaty za wykonanie pochówku przez firmy obce na cmentarzu w C(...). W tym przedmiocie w dniu 20 września 2004r. wydano decyzję Nr RGD.16/2004 o uznaniu zarzucanej praktyki za ograniczającą konkurencję i stwierdzającą zaniechanie jej stosowania z dniem 31 grudnia 2003r. Od decyzji tej żadna ze stron nie wniosła odwołania.

W końcowej fazie ww. postępowania wnioskodawca podniósł inne, nowe zarzuty wobec Gminy C(...), nie związane bezpośrednio z przedmiotem toczącego się dotychczas sporu. W związku z tym, Prezes Urzędu postanowieniem Nr 257 z dnia 23 lipca 2004r. (karta akt sprawy - 10) wyłączył je do odrębnego postępowania i w tym samym dniu postanowieniem Nr 258 (k. 11) – zmienionym postanowieniem Nr 457 z dnia 15 grudnia 2004r. (k. 83) – wszczął postępowanie antymonopolowe w przedmiocie stwierdzenia stosowania przez Gminę C(...) w okresie obowiązywania uchwały Rady Miejskiej nr XIV/103/03 z dnia 28 listopada 2003r. w sprawie opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego w C(...) oraz opłat za usługi pogrzebowe świadczone na terenie gminy C(...), praktyk ograniczających konkurencję polegających na nadużywaniu przez Gminę C(...) pozycji dominującej na rynku usług cmentarnych, poprzez wprowadzenie w drodze tej uchwały nieuczciwych, tj. rażąco niskich opłat za pochówek, co mogło stanowić naruszenie art. 8 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2003r., Nr 86, poz. 804, ze zm.), zwanej dalej ustawą o ochronie [...] lub ustawą antymonopolową, oraz ograniczanie konkurencji na lokalnym rynku usług pogrzebowych, co mogło stanowić naruszenie art. 8 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ww. ustawy.

Po uwzględnieniu kolejnego wniosku przedsiębiorcy P(...) S(...) Zakład Pogrzebowy w DP(...), organ antymonopolowy rozszerzył dotychczasowe postępowanie, które ostatecznie prowadzone było pod następującymi zarzutami:

- ✓ nadużywania przez Gminę C(...) pozycji dominującej na rynku usług cmentarnych w C(...) poprzez bezpośrednie narzucanie kontrahentom nieuczciwych cen, tj. nadmiernie wygórowanych opłat za miejsce na cmentarzu w wysokości 600zł w 2004r. oraz 620zł w 2005r., co może stanowić naruszenie art. 8 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy,
- ✓ nadużywania przez Gminę C(...) pozycji dominującej na rynku usług pogrzebowych w C(...) poprzez pośrednie narzucanie konkurentom nieuczciwych cen, tj. rażąco niskich opłat za pochówek w wysokości 200zł w 2004r. oraz w 2005r., co może stanowić naruszenie art. 8 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy
- ✓ nadużywania przez Gminę w C(...) pozycji dominującej poprzez ograniczanie konkurencji na lokalnym rynku usług pogrzebowych w C(...), tj. poprzez stosowanie nieuczciwych cen – nadmiernie wygórowanych opłat za miejsce na cmentarzu oraz ra-

żąco niskich opłat za pochówek – co może stanowić naruszenie art. 8 ust. 2 pkt 5 ww. ustawy.

W toku postępowania antymonopolowego Gmina udzieliła następujących wyjaśnień:

- Każda gmina działa w pewnym swoistym kontekście gospodarczym, który warunkuje w wyłączny sposób wysokość kosztów związanych np. z utrzymaniem cmentarza komunalnego w mieście, czy w poszczególnych sołectwach. Uwarunkowania te są różne w poszczególnych gminach i nie przenoszą się one analogicznie na sporządzone w gminach kalkulacje (k.23).
- Uchwała Nr XIV/103/03 Rady Miejskiej w C(...) z dnia 28 listopada 2003r. została podjęta niezależnie od jakichkolwiek pozaprawnych, czy poza merytorycznych powodów; Rada Miejska w C(...) nie jest zobowiązana do analizowania uchwał podejmowanych przez organy innych gmin w Polsce, przed podjęciem uchwał dotyczących własnej gminy (k.22).
- Uchwały Rady Miejskiej są przedmiotem nadzoru wojewody i skoro nie została stwierdzona ich nieważność są one wiążące na terenie danej gminy, ale także i wobec organów administracji publicznej, czy sądów (por. uchwała NSA z dnia 28 października 2002r. – FPK 7/02 – Prok. I Pr. 2003/1/50) (k.23).
- Uchwała była wynikiem nowego uregulowania sprawy zarządzania (administrowania) cmentarzem komunalnym w C(...) (k.14). [zadania te wykonywane są przez zakład budżetowy Gminy - Zakład Gospodarki Komunalnej w C(...), zwany dalej ZGK]
- ZGK zarządza nekropolią na zasadach *non profit*. Wpłaty za: miejsce na cmentarzu, rezerwację miejsc oraz opłata administracyjna za prace wykonywane na cmentarzu po godzinach administrowania (opłata wjazdowa) pokrywać mają koszty wykonywanych czynności administracyjnych. Pobierane są od rodzin osób zmarłych i wszystkich przedsiębiorców pogrzebowych. Środki uzyskiwane z działalności Gminy C(...) na rynku usług pogrzebowych są kalkulowane na poziomie rzeczywistych kosztów; nie są sztucznie zaniżane, w sugerowanym przez wnioskodawcę celu zaszkodzenia innym przedsiębiorcom. Środki uzyskane z tzw. opłaty za miejsce na cmentarzu w całości przeznaczone są na prace związane z utrzymaniem cmentarza i kaplicy, podczas gdy pozostali przedsiębiorcy pogrzebowi przeznaczają te środki na rozwój własnych firm (k.16).
- ZGK w C(...) nie posiada uprawnień do samodzielnego decydowania o zasadach korzystania z cmentarza w C(...) przez innych przedsiębiorców. ZGK, jako podmiot prowadzący rozliczenia księgowe związane z utrzymaniem cmentarza i faktycznie świadczący usługi cmentarne na rzecz jego właściciela – Gminy C(...) jest z przyczyn oczywistych współtwórcą projektów uchwał dotyczących tej sfery działalności. Kompetencje wyłączne w tym zakresie posiada Rada Miejska w C(...), której wykonawcą jest Burmistrz Miasta i Gminy C(...) (k.99).
- Do końca 2003r. ZGK w C(...) wszystkie koszty prowadzonej działalności gospodarczej ewidencjonował łącznie i strata z jednej branży pokrywana była z zysku wypracowanego z innych branż (k.124).
- Od 2004r. koszty i wpływy księgowane są według rodzaju usług (k.115): - administracja cmentarza, - usługi pochówkowe i inne, - najem domu przedpogrzebowego, - usługi domu przedpogrzebowego, - najem autokarawanu. Kalkulacja

kosztów usługi pochówku jest uśredniona, na ich wielkość mają wpływ m.in. wymagania usługodawcy, odległość do miejsca pochówku (k.101).

- Opłata za „miejsce na cmentarzu” do 2004r. była ustalona kilka lat wcześniej i zmieniana każdego roku o wskaźnik inflacji (k.101).
- Od 2004r. po reorganizacji ewidencji i rozdzieleniu usług pogrzebowych od cmentarnych, opłata za „miejsce na cmentarzu” wpływa na konto administracji cmentarza (k.93).
- Cmentarze komunalne usytuowane w sołectwach Gminy C(...) generują zdecydowanie wyższe koszty związane z przygotowaniem miejsca grzebalnego oraz pochówkiem. Od tego, jak odległe od C(...) są miejscowości, w których znajdują się te cmentarze, zależy wysokość kosztów przejazdu pracowników ZGK (nawet kilkakrotna w związku z jednym pogrzebem) oraz koszty ich przebywania tam i udziału w ceremonii pogrzebowej (5 pracowników, trasa dom – kościół – cmentarz), transportu narzędzi oraz odpadów. Tym wyłącznie podyktowane są różnice w wysokościach stawek w porównaniu ze stawkami obowiązującymi na terenie sołectw. Gmina nie wskazuje wykonawcy usług – regulują to usługodawcy, czyli rynek. Wnioskodawca nie kwestionuje w kalkulacji prawdziwości i rzetelności ponoszonych przez Gminę C(...) kosztów, lecz gołosłownie stara się je interpretować zawsze na niekorzyść Gminy C(...) (k.23).

Wnioskodawca po zapoznaniu się z wyjaśnieniami Gminy przedstawił następujące stanowisko:

- ✓ Świadczenie usług pogrzebowych nie należy do zadań własnych gmin. Rynek usług pogrzebowych podlega regułom wolnej konkurencji i adresowany jest do indywidualnego klienta zakładu pogrzebowego. Przedsiębiorstwa pogrzebowe, które przygotowują i wykonują pochówek na cmentarzu, wykonują tę usługę dla rodzin zlecających usługę. Na rynku usług pogrzebowych Gmina C(...) powinna przestrzegać reguł konkurencji i jako właściciel cmentarza nie powinna w ingerować w relacje panujące na tym rynku (k.17).
- ✓ Wysokość opłaty za miejsce pod grób jest wielokrotnie wyższa od takich opłat pobieranych na innych cmentarzach (Z(...), DP(...)) (k.18).
- ✓ Do postępowania antymonopolowego o sygn. RGD.411-5/04/AW Gmina C(...) przedłożyła zestawienie kosztów jakie poniosła w związku z wykonaniem pochówków w okresie od 1 stycznia 2003r. do 31 października 2003r. oraz ilość wykonanych pochówków na cmentarzu w C(...). Z zestawienia tego wynika, iż ustalona uchwałą nr XIV/103/03 Rady Miejskiej w C(...) z dnia 28 listopada 2003r. w sprawie opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego w C(...) oraz opłat za usługi pogrzebowe na terenie gminy C(...), cena za usługę pogrzebową wykonaną przez ZGK została skalkulowana poniżej kosztów. Ponadto jest ona niewspółmiernie niska w porównaniu do ceny za usługę pogrzebową świadczoną przez ZGK w sołectwach Gminy C(...). Na tym rynku usługi pogrzebowe w 100% świadczy ZGK. Cena za usługę pogrzebową na terenie sołectwa wynosi od osoby dorosłej 520zł, od dziecka do 15 lat – 320zł. Opłata za usługę pogrzebową wykonaną w C(...) jest również rażąco niska w porównaniu do cen za usługi pogrzebowe pobierane przez podmioty świadczące usługi pogrzebowe w sąsiednich gminach np. Z(...) (k. 18).
- ✓ Narzucając cenę rażąco niską za usługę pogrzebową w C(...) i jednocześnie podwyższając trzykrotnie ceny za miejsce pod grób dla dorosłego i dziecka na

cmentarzu komunalnym w C(...), Gmina C(...) zapewnia sobie nadal dochody. Atrakcyjnie niska cena zachęca do korzystania z usług pogrzebowych świadczonych przez ZGK. Mając pozycję dominującą na rynku usług cmentarnych i podejmując korzystne dla siebie uchwały, Gmina C(...) stwarza dla siebie przewagę konkurencyjną w stosunku do innych podmiotów na rynku usług pogrzebowych i po raz kolejny ogranicza konkurencję na tym rynku (k.19).

- ✓ Przed wystąpieniem z pierwszym wnioskiem o wszczęcie postępowania antymonopolowego (zakończono decyzją Nr RGD.16/2004 z dnia 20 września 2004r.) wnioskodawca pismem z dnia 20 czerwca 2003r. zwrócił się do Gminy C(...) o zaniechanie praktyk ograniczających konkurencję i zaniechania pobierania opłat od innych firm pogrzebowych. Skutkiem powyższego Gmina zmieniła uchwałę w tym zakresie, a następnie Rada Miejska w C(...) w dniu 28 listopada 2003r. podjęła uchwałę obniżającą rażąco ceny za usługi pogrzebowe i podwyższyła opłaty za miejsca pod grób (k.19).

Na wezwanie organu antymonopolowego Gmina C(...) przedstawiła kalkulację:

- opłaty za pochówek na terenie cmentarza w C(...) w 2004r. (k.116),
- kosztów utrzymania (administracyjnego) cmentarza w przeliczeniu na 1 miejsce (k. 117).

Przy realizacji usługi pogrzebowej do tak skalkulowanej opłaty, dodatkowo dolicza się opłatę za wykop pod grób ziemny, która wynosi 186,00zł.

Od 2004r. po zmianie zasad ewidencjonowania przychodów i kosztów za świadczone usługi cmentarne, tj. rozdzieleniu usług pogrzebowych od cmentarnych – pobierana przez Gminę C(...) opłata za miejsce na cmentarzu przekazywana jest na oddzielne konto administracji cmentarza (czynności administracyjne, prowadzenie ksiąg, utrzymanie terenu cmentarza, zieleni, zabezpieczenie w wodę, pojemniki i wywóz odpadów stałych, remonty ogrodzenia). Na to konto wpływają również opłaty za rezerwację miejsca obok istniejącego grobu oraz za przedłużenie rezerwacji na kolejne 25 lat.

Obecnie koszty i przychody uzyskiwane z poszczególnych rodzajów usług księgowane są na następujących kontach:

- administracja cmentarza – 400.12 i 7042,
- usługi pochówkowe i inne – 400.21 i 7044,
- najem domu przedpogrzebowego – 400.20 i 7043,
- najem autokarawanu – 400.22 i 7045.

Gmina C(...) w 2004r., znając przewidywane koszty administracji oraz ilość usług, urealniła opłatę za miejsce na cmentarzu do kwoty 600zł, bowiem taka wysokość opłaty zapewniała samorefinansowanie działalności w tym zakresie. Zdaniem Gminy, zaproponowana wysokość opłaty za miejsce na cmentarzu, już na etapie planowania, nie pozwoliła na pokrycie przewidywanych kosztów. Wysokość opłaty ustalona została na podstawie planu finansowego, który przedstawiono w tabeli nr 1.

TABELA NR 1

PLAN FINANSOWY KOSZTÓW ADMINISTRACJI CMENARZA W C(...) NA 2004 ROK

Wpływy za:	Cena	Ilość	Razem
miejsce	600,00	76	45600,00

rezerwację	310,00	15	4650,00
przedłużenie rezerwacji na 25 lat	200,00	24	4800,00
Razem wpływy			55050,00
Przewidywane koszty			57376,60
Różnica wpływów i kosztów			<b>- 2326,60</b>
Zalecenia: wprowadzić opłaty za inne czynności administracyjne (np. za wjazd) lub zwiększenie wpływów za rezerwację miejsc na cmentarzu			

Źródło: kalkulacja opracowana przez ZGK (k. 102)

### **PREZES URZĘDU OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW USTALIŁ CO NASTĘPUJE:**

Wnioskodawca, P(...) S(...), prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Zakład Pogrzebowy w DP(...) został wpisany w dniu 19 marca 2003r. do ewidencji działalności gospodarczej prowadzonej przez Burmistrza Miasta i Gminy w DP(...) pod numerem 472. Przedmiotem działalności gospodarczej jest prowadzenie zakładu pogrzebowego, sprzedaż trumien, utensyliów pogrzebowych, utrzymanie Cmentarza w DP(...), świadczenie usług cmentarnych. Miejscem wykonywania ww. działalności gospodarczej jest miejscowość DP(...), Cmentarz Komunalny w DP(...), miejscowość Z(...) (k. 6-7).

Gmina C(...) zarządzanie (administrowanie) cmentarzem komunalnym w C(...) powierzyła zakładowi budżetowemu Gminy C(...) – Zakładowi Gospodarki Komunalnej w C(...).

Na terenie Gminy C(...) znajdują się także małe, nie wymagające większych nakładów na utrzymanie, cmentarze w: R(...), B(...), K(...), M(...), PG(...), S(...), na których podstawowe czynności w zakresie sprzątnięcia i wywozu nieczystości stałych - na sporadyczne zlecenia Gminy - wykonuje ZGK w C(...). Cmentarz komunalny w C(...), podobnie jak i inne cmentarze znajdujące się w sołectwach gminy C(...), nigdy nie został przekazany formalnie ZGK.

Do głównych zadań ZGK wynikających z §10 uchwały Nr 21/95 Zarządu Miasta i Gminy w C(...) z dnia 7 czerwca 1995r. – Statutu (k.103-114) należy m.in. prowadzenie na zasadach samofinansowania „kompleksowych usług pogrzebowych”. (pismo z dnia 29.11.2004r. – k. 65-68, statut z dnia 11 marca 2005r.). Określony w Statucie przedmiot działania ZGK nie wyszczególnia wprost świadczenia usług cmentarnych.

Odpłatność za usługi cmentarne i pogrzebowe ustalana jest przez Radę Miejską w C(...) w drodze uchwały. Uchwała Rady Nr III/21/2002 z dnia 10 grudnia 2002r. obowiązująca w 2003r. (k. 4), została zmieniona uchwałą Nr XIV/103/03 z dnia 28 listopada 2003r. (k. 3,4), która z dniem 1 stycznia 2004r. wprowadziła nowe stawki opłat za pochówki i za miejsce na cmentarzu. Opłata za pochówek osoby dorosłej, która w 2003r. wynosiła 570 zł została na mocy tej uchwały obniżona do 200zł, zaś opłata za miejsce na cmentarzu, która w 2003r. wynosiła 197zł została podwyższona do 600zł. Sytuacja nie wiele zmieniła się w 2005r. po wejściu w życie z dniem 1 stycznia 2005r. uchwały nr XXV/174/04 z dnia 30 listopada 2004r. (k.193), w której m.in. podwyższono stawkę opłaty za „miejsce na cmentarzu” z 600zł do 620zł; stawka opłaty za „pochówek osoby dorosłej” pozostała bez zmian. (por. tabela nr 2).

TABELA NR 2

## WYSOKOŚĆ OPŁAT CMENTARNYCH I POGRZEBOWYCH W GMINIE C(...) W LATACH 2003-2005

Lp.	Rodzaj usługi	2003r.	2004r.	2005r.
1	za pochówek osoby dorosłej	570 zł	200 zł	200 zł
2	za miejsce na cmentarzu osoby dorosłej	197 zł	600 zł	620 zł

Pochówki w Gminie C(...) wykonywane są zarówno przez Zakład Gospodarki Komunalnej, jak i innych przedsiębiorców świadczących usługi pogrzebowe. Dane o liczbie pogrzebów wykonanych w latach 2001 – 2004 na cmentarzu komunalnym w C(...) przez ZGK i jego konkurentów przedstawione zostały w tabeli nr 3.

TABELA NR 3

### STRUKTURA UDZIAŁOWA RYNKU USŁUG POGRZEBOWYCH W C(...) W LATACH 2001-2004

Lp	Podmiot	2001 rok		2002 rok		2003 rok		2004 rok	
		ilość	Udział [%]	ilość	Udział [%]	ilość	Udział [%]	ilość	Udział [%]
1	ZGK	(dane zastrzeżone – d.z.)	(d.z.)	(d.z.)	(d.z.)	(d.z.)	(d.z.)	(d.z.)	(d.z.)
2	Firmy obce	(d.z.)	(d.z.)	(d.z.)	(d.z.)	(d.z.)	(d.z.)	(d.z.)	(d.z.)
	RAZEM	(d.z.)	100,00	(d.z.)	100,00	(d.z.)	100,0	(d.z.)	100,00

Liczba pochówków wykonanych na cmentarzu komunalnym w C(...) w 2004r., tj. w pierwszym roku obowiązywania uchwały nr XIV/103/03 Rady Miejskiej w C(...) z dnia 28 listopada 2003r., wynosiła (d.z.), z czego (d.z.) wykonał ZGK w C(...), a 9 inni przedsiębiorcy. Wszystkie pochówki dotyczyły osób dorosłych.

Z dokonanych ustaleń wynika, że w 2004r. nastąpiła istotna zmiana struktury opłat pobieranych przez ZGK, tzn. znacznie podniesiono wysokość opłaty za miejsce grzebalne na cmentarzu, przy jednoczesnym obniżeniu opłaty za świadczone usługi pogrzebowe. Pozostawało to bez większego wpływu na ogólny poziom ceny, jaką musiały zapłacić osoby zlecające ZGK pochówek; w 2003 r. cena ta, stanowiąca sumę obu opłat wynosiła 767 zł. W 2004r., kiedy zmieniono kwestionowane przez wnioskodawcę wysokości opłat - 800zł (wzrost o 33zł), a w 2005r. – 820zł.

W toku prowadzonego postępowania, organ antymonopolowy przeprowadził badania wysokości opłat cmentarnych i pogrzebowych obowiązujących w gminach województwa zachodniopomorskiego, których wyniki włączono do materiału dowodowego (załącznik nr 1 do decyzji). Przy doborze próby badawczej, ze względów poprawności metodologicznej<sup>1</sup>, wytypowano te gminy, w których wielkość zaludnienia jest zbliżo-

<sup>1</sup> W orzecznictwie antymonopolowym uznaje się, iż metoda porównawcza jest najbardziej obiektywną i adekwatną przy ocenie, czy stosowane przez przedsiębiorcę ceny mają charakter nadmiernie wygórowany. SOKiK silnie akcentuje konieczność odpowiedniego doboru grupy porównywalnych przedsiębiorców, uznając, że warunkiem dopuszczalności zastosowania metody porównawczej dla oceny, czy ceny nie mają charakteru cen nieuczciwych jest porównywalność warunków działania jego konkurentów – potencjalnych konkurentów (wyrok z dnia 13 stycznia 2003r., sygn. Akt XVII Ama 11/02).

na/porównywalna z wielkością zaludnienia w Gminie C(...). Próba badawcza obejmowała 23 gminy o liczbie ludności od 8 do 17 tys. (wyniki badań zestawiono w tabeli nr 5 stanowiącej załącznik Nr 1 do decyzji).

Przy analizie wyników badań przyjęto wyniki 21 gmin; z próby badawczej odrzucono wyniki uzyskane:

- ✓ od Gminy Ł(...), gdyż na rynku usług pogrzebowych w tej gminie panują odmienne warunki, a w szczególności warunki cenowe – łączna opłata za usługę pogrzebową, w tym za wykopanie grobu, wynosi 386zł i jest nieporównywalna z opłatami obowiązującymi w gminach objętych badaniem. W związku z tym respondent ten mimo, iż spełniał kryterium doboru próby badawczej, tj. wielkości zaludnienia gminy, został uznany za podmiot niereprezentatywny.
- ✓ od Gminy B(...), gdyż na jej terenie funkcjonują jedynie cmentarze parafialne.

Ponadto, z uwagi na okoliczność, że wnioskodawca zarzucał Gminie C(...) stosowanie rażąco niskich opłat za pochówki, organ antymonopolowy zwrócił się do konkurentów Gminy, świadczących usługi pogrzebowe, m.in. na jej terenie, z pytaniem, czy kwota 200zł pozwoliłaby na pokrycie rzeczywistych kosztów następujących czynności:

- zorganizowanie konduktu pogrzebowego (krzyż, chorągwie),
- zamknięcie trumny,
- wyniesienie zwłok z domu pogrzebowego,
- przeniesienie trumny ze zwłokami (na ramionach obsługi) na miejsce pochówku,
- aktywne uczestnictwo w ceremonii pogrzebowej,
- opuszczenie trumny do grobu, tymczasowe przykrycie atrapą, ustawienie krzyża, odbieranie i składanie wieńców i kwiatów,
- przełożenie złożonych kwiatów i wieńców w celu demontażu atrapy, zasypianie i uformowanie grobu ziemnego, powtórne ułożenie kwiatów, krzyża,
- porządkowanie terenu, w tym przyległego.

Uzyskane dane przedstawiono w tabeli nr 5 (załącznik Nr 1 do decyzji ) i tabeli nr 6:

TABELA NR 6

WYSOKOŚĆ OPŁAT CMENIARNYCH I POGRZEBOWYCH STOSOWANYCH PRZEZ PRZEDSIĘBIORCÓW ŚWIADZĄCYCH USŁUGI NA TERENIE CMENIARZA W C(...) W 2004 ROKU

Lp.	Przedsiębiorca	Opłata z pochówek	Opłata za wykopanie grobu
1	ZGK w C(...)	200,00	186,00
2	UP „H(...)” S(...) K(...) w DP(...)	600,00	260,00
3	A(...) Sp. z o.o. w B(...)	588,50 – 749,00	235,40
4	ZP P(...) S(...) w DP(...)	487,16	240,93

Wszyscy przedsiębiorcy objęci badaniem uznali, że opłata za pochówek w kwocie 200zł jest zaniżona, bowiem nie wystarczyłaby na pokrycie kosztów własnych.



## **MAJĄC NA UWADZE ZEBRANY MATERIAŁ DOWODOWY, PREZES URZĘDU OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW ZWAŻYŁ CO NASTĘPUJE:**

Przedmiotem ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów jest ochrona skutecznej konkurencji na rynku przed jej zniekształceniami wywołanymi działaniami uczestników rynku – przedsiębiorców, a przewidziane w ustawie instrumenty mogą być stosowane jedynie wówczas, gdy na skutek działań przedsiębiorców naruszony jest interes publicznoprawny. 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 wówczas, gdy jest zagrożony lub naruszony interes publiczny, polegający na zapewnieniu właściwych warunków funkcjonowania rynku gospodarczego. Rynek taki funkcjonować może prawidłowo, gdy zapewniona jest 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.

Zastosowanie przepisów ustawy następuje w sytuacji zagrożenia interesu ogólnospołecznego w zakresie przez nią chronionym, wtedy, gdy skutkami zakazanych działań dotknięty jest szerszy krąg uczestników rynku, względnie, gdy działania te wywołują na nim inne niekorzystne zjawiska.<sup>2</sup>

W przedmiotowej sprawie Gmina, podejmując i wprowadzając w życie uchwałę Rady Miejskiej nr XIV/103/03 z dnia 28 listopada 2003r. „w sprawie opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego w C(...) oraz opłat za usługi pogrzebowe świadczone na terenie gminy C(...)” ustanowiła zasady prowadzenia działalności w regulowanym tym aktem zakresie, których stosowanie określa w znacznym stopniu sytuację konkurencyjną przedsiębiorców świadczących usługi pogrzebowe w tym mieście. Chociaż powzięta uchwała nie była aktem prawa miejscowego i stanowiła akt kierownictwa wewnętrznego, tym niemniej uregulowania w niej zawarte wpływały bezpośrednio na sposób organizacji rynku i kształt relacji na nim panujących. Pośrednio wpływała także na decyzje ekonomiczne konsumentów, mogąc ograniczać ich suwerenność przy dokonywaniu wyboru przedsiębiorcy, któremu chcieliby zlecić wykonanie usługi pogrzebowej. Bez wątpliwa więc sprawa dotyczy konkurencji jako ogólnej kategorii charakteryzującej stosunki gospodarcze na rynku lokalnym, a więc dotyczy interesu publicznego, co w pełni uzasadnia podjęcie przez organ antymonopolowy działań przewidzianych ustawą.

Postępowanie w sprawie przeprowadzone zostało w związku z zarzutem postawionym Gminie C(...), iż jej zachowanie nosi znamiona naruszenia art. 8 ust.1 i ust. 2 pkt 1 i pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji [...].

Jakkolwiek przedsiębiorcą bezpośrednio stosującym domniemane praktyki ograniczające konkurencję jest ZGK, to wzięwszy pod uwagę fakt, iż jest to zakład budżetowy Gminy, zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 25 kwietnia 1996r., sygn. akt IIICZP/34/96, postępowanie antymonopolowe wszczęto przeciwko Gminie, która w tym wypadku jest przedsiębiorcą<sup>3</sup> w rozumieniu art. 4 pkt 1 ppkt a ustawy antymonopolowej.

<sup>2</sup> Wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 24 stycznia 1991r., sygn. akt XV Amr 8/90.

<sup>3</sup> Przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna, a także jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej organizująca lub świadcząca usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o działalności gospodarczej.

Aby dowieść, iż naruszone zostały przepisy wspomnianych wyżej artykułów należy wykazać, iż skarżony przedsiębiorca:

- zajmuje pozycję dominującą na rynku właściwym

oraz

- nadużywa tej pozycji narzucając nieuczciwe ceny, tj. zarówno nadmiernie wygórowane, jak i rażąco niskie oraz przeciwdziałając ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji.

Warunkiem koniecznym dla zastosowania ustawy antymonopolowej oraz wyciągnięcia ewentualnych sankcji wobec przedsiębiorcy naruszającego jej przepisy jest ustalenie rynku, rozumianego nie jako ogólna kategoria ekonomiczna, ale rynku właściwego w danej sprawie, z wyznaczeniem jego podstawowych elementów, tj. wymiaru przedmiotowego (towar, usługa), fazy obrotu (zbyt, hurt, detal), funkcji strony rynku (podaż, popyt), terytorium oraz czasowego aspektu obrotu. Brak jednoznacznej identyfikacji w odniesieniu do choćby jednego z powyższych elementów uzasadnia, iż przynajmniej zasadniczo, przedmiot postępowania może być rozpatrywany w kontekście kilku odrębnych rynków.

Identyfikacja wymiaru przedmiotowego rynku sprowadza się do wyodrębnienia towarów w oparciu o ich szczególne właściwości tak, aby odróżnić te towary od innych w taki sposób, aby nie istniała możliwość dowolnej ich zamiany. W każdym wypadku definiując towar (tu: usługę) należy wziąć pod uwagę takie jego cechy, jak: przeznaczenie, funkcje użytkowe, substytucyjność i inne szczególne, wyróżniające go, właściwości, chodzi bowiem o towary takie same lub z punktu widzenia nabywcy uznane za substytuty. W rozumieniu art. 4 pkt. 6 ustawy antymonopolowej usługi wykonywane na cmentarzach komunalnych są niewątpliwie towarem. Kwestią o podstawowym znaczeniu dla ustalenia rynku właściwego w sprawie jest więc identyfikacja usług związanych z utrzymaniem cmentarzy i z chowaniem zmarłych oraz określenie, czy usługi te – ze względu na swoje specyficzne cechy – tworzą odrębne rynki w aspekcie przedmiotowym.

W świetle utrwalonego orzecznictwa antymonopolowego, z działalnością gospodarczą w zakresie pochówku zmarłych związane są dwa, silnie powiązane ze sobą rynki:

- 1) rynek usług cmentarnych, przedmiotowo związanych z utrzymaniem cmentarzy i zarządzaniem nimi,
- 2) rynek usług pogrzebowych, przedmiotowo związane z chowaniem zmarłych.

Obie grupy usług, określane w orzecznictwie jako: usługi cmentarne (wykonywane w interesie ogółu) i pogrzebowe (zlecane przez indywidualnych zleceniodawców) należy wyraźnie odróżnić<sup>4</sup>.

Ad.1.

Organizacja usług cmentarnych należy do obszaru władztwa prawnego gminy. Usługi te świadczone są na rzecz wspólnoty w celu umożliwienia jej członkom korzystania

---

<sup>4</sup> Sprawy związane z funkcjonowaniem i realizowaniem usług cmentarnych, w tym z ograniczeniem możliwości świadczenia usług pogrzebowych na terenie cmentarzy komunalnych były przedmiotem wielu orzeczeń zarówno organu antymonopolowego, jak i Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, dlatego też orzecznictwo odnoszące się do kwestii swobody wykonywania tych usług, ich kwalifikacji oraz regulujące zasady konkurencji na tych obszarach działalności gospodarczej można uznać za dostatecznie ustalone i ugruntowane (por. m.in. wyroki: z dnia 12 października 1994r. Sygn. akt XVII Amr 27/94; z dnia 14 czerwca 1995r. Sygn. akt XVII Amr 11/95; z dnia 15 lipca 1999r. Sygn. akt XVII Ama 28/99; z dnia 25.września 2000r. Sygn. akt XVII Ama 76/99).

z cmentarza i jego urządzeń w związku z pochówkiem zmarłych i obejmują w szczególności takie działania, jak<sup>5</sup>:

- ✓ utrzymanie i wyposażenie cmentarza w urządzenia cmentarne,
- ✓ utrzymanie cmentarza jako terenu zielonego,
- ✓ utrzymanie ładu i porządku na cmentarzu,
- ✓ urządzenie cmentarza zgodnie z planem zagospodarowania,
- ✓ nadzór nad korzystaniem z cmentarza, w tym nad pochówkiem, ekshumacją, zakładaniem grobów zgodnie z przepisami prawa.

Specyficzną cechą usług cmentarnych jest to, iż dotyczą one z jednej strony utrzymania cmentarza zgodnie z wymogami porządkowymi i technicznymi, z drugiej natomiast zabezpieczają prawidłowe wykonanie szczególnego rodzaju czynności, jaką jest pochówek zmarłego. W tym zakresie gminie, jako organizatorowi tych usług, przysługuje monopol wynikający z przepisów prawa. Gmina może zawierać umowy z innymi podmiotami w celu wykonywania zadań własnych, co w niczym nie ogranicza jej obowiązków ani nie zwalnia z odpowiedzialności za prawidłową ich realizację.

Na terenie Gminy C(...), oprócz cmentarza w C(...), znajdują się inne, małe i nie wymagające większych nakładów na utrzymanie, cmentarze zlokalizowane na terenie sołectw w: R(...), B(...), K(...), M(...), PG(...), S(...), którymi nie administruje żaden odrębny podmiot, a podstawowe czynności w zakresie sprzątnięcia i wywozu nieczystości stałych na sporadyczne zlecenia gminy wykonuje ZGK w C(...). Cmentarze te, aczkolwiek będące własnością Gminy, nie stanowią jednak elementów tego samego rynku w aspekcie terytorialnym, ze względu na brak spełnienia przesłanki o homogeniczności warunków konkurencji panujących na tych cmentarzach. Wynika to chociażby z odmiennych preferencji konsumentów (dla rodzin zmarłych w C(...)) nie jest alternatywą chowanie bliskich na cmentarzach w sołectwach, i odwrotnie – rodziny osób zmarłych na wsi nie traktują pochówku w C(...) za równorzędne rozwiązanie), jak też znaczących różnic cen usług pochówku w sołectwach i C(...) (uchwałą nr XXV/174/04 z dnia 30 listopada 2004r., wprowadziła zróżnicowanie wysokości opłaty za „pochówek osoby dorosłej”, której zryczałtowana wysokość w sołectwach wynosi 520zł), a także kosztów transportu związanych z dotarciem i odwiedzeniem cmentarza po pogrzebie.

Z tych też powodów uznać należało, że rynek właściwy w aspekcie geograficznym wyznaczony jest obszarem cmentarza komunalnego w C(...). Na rynku tym ZGK, działając w warunkach monopolu prawnego nie spotyka się z konkurencją ze strony innych podmiotów.

## Ad.2

Usługi pogrzebowe wykonywane są zarówno na cmentarzu, jak i poza nim, i obejmują m.in. takie czynności, jak:

- ✓ przygotowanie zwłok do pochówku,
- ✓ przygotowanie miejsca pochówku,
- ✓ transport zwłok i związana z tym asysta pogrzebowa,
- ✓ wykopanie i uformowanie grobu,

---

<sup>5</sup> Usługi cmentarne wyodrębniono kierując się przepisami ustawy z dnia 31 maja 1959r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz.U. z 2000r., Nr 23, poz. 295), ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym oraz wytycznymi w zakresie metody definiowania towaru w sprawach antymonopolowych.

- ✓ ekshumacja zwłok i szczątków ludzkich,
- ✓ załatwianie formalności administracyjnych związanych z pogrzebem.

Podstawową cechą wyróżniającą usługi pogrzebowe, wykonywane poza władztwem prawnym gminy jest ich indywidualny charakter, w przeciwieństwie do usług cmentarnych, które stosownie do treści ustawy o samorządzie gminnym świadczone są na rzecz wszystkich członków lokalnej wspólnoty.

Usługi cmentarne i pogrzebowe, ze względu na swą specyfikę, stanowią odrębne grupy, a co za tym idzie, tworzą różne, choć współzależne rynki związane przedmiotowo z usługami chowania zmarłych. Pierwszy rodzaj usług realizowany jest na podstawie relacji: *gmina wykonująca zadania własne – społeczność lokalna*, natomiast drugi w oparciu o relację: *podmiot gospodarczy – pojedynczy klient*.

Biorąc pod uwagę w/w rozważania uznać należy, że w analizowanej sprawie współistnieją dwa odrębne, jednakże funkcjonalnie powiązane ze sobą rynki, tj.:

- ✓ rynek usług cmentarnych, świadczonych na rzecz wszystkich członków wspólnoty, terytorialnie tożsamy z cmentarzem komunalnym w C(...), na którym Gmina swoje zadania o charakterze użyteczności publicznej w zakresie jego utrzymania i administrowania wykonuje przy pomocy podległego jej zakładu budżetowego (ZGK),
- ✓ rynek usług pogrzebowych, świadczonych na indywidualne zlecenie klientów, terytorialnie, przynajmniej co do zasady, określony granicami Gminy C(...), na którym podaż usług reprezentują zarówno skarżona – poprzez swój zakład budżetowy, jak i wnioskodawca oraz inne firmy pogrzebowe. Są oni konkurentami w rozumieniu art. 4 pkt 10 ustawy antymonopolowej.

Skutki ograniczenia konkurencji kwestionowane przez wnioskodawcę występują na rynku usług pogrzebowych, jednakże jest to wynik określonych działań podejmowanych przez skarżoną z racji administrowania cmentarzami komunalnymi.

W przedmiotowej sprawie Gmina organizując sprawy związane z zagwarantowaniem miejsc pochówku dla członków wspólnoty, z jednej strony występuje jako podmiot prawa publicznego (wykonywanie zadań własnych na rzecz wspólnoty), z drugiej zaś jako właściciel nieruchomości, stosownie do treści art. 140 K.c. Podkreślić jednakże należy, że działalność Gminy w obu płaszczyznach musi być zgodna z prawem, w tym, co oczywiste, także z prawem antymonopolowym (por. wyrok Sądu Antymonopolowego z 14.07.1999r., sygn. akt XVII Ama 28/99).

Rozpatrując kwestię stosowania reguł konkurencji i prawa antymonopolowego w obszarze realizacji przez gminę jej zadań własnych - w przedmiotowej sprawie określonych art. 7 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U z 2001r. Nr 142, poz. 1591, ze zm.) - stwierdzić należy, że w ustawie o samorządzie gminnym brak jest 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 Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Gmina, jak już wykazano, funkcjonuje na obu rynkach właściwych. Na rynku usług cmentarnych – z racji przepisów prawnych w zakresie utrzymania cmentarzy i administrowania nimi – zajmuje bezspornie pozycję dominującą w rozumieniu art. 4 pkt 9 ustawy antymonopolowej, gdyż nie spotyka się na nim z konkurencją innych przedsiębior-

ców. Podobną pozycję, biorąc pod uwagę ilość pochówków dokonanych na cmentarzu komunalnym w C(...) w 2004r., zajmuje Gmina na rynku usług pogrzebowych (w 2004r. – 88,8% udziału w rynku).

Posiadanie kwalifikowanej pozycji przez Gminę, co wprost wynika z przedstawionych danych, przesądza o możliwości poddania jej rygorom art. 8 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 i pkt 5 ustawy antymonopolowej.

Aby udowodnić fakt nadużycia pozycji rynkowej przez dominanta w sposób określony w art. 8 ust. 2 pkt 1, należy wykazać, że:

1. miało miejsce bezpośrednio narzucanie cen,
2. narzucone ceny miały nieuczciwy charakter, w tym cen nadmiernie wygórowanych albo rażąco niskich,

niezbędnym przy tym jest wykazanie, że wymienione wyżej warunki wystąpiły łącznie, na zasadach koniunkcji, bowiem nie spełnienie chociażby jednego z nich skutkuje brakiem podstaw do uznania, że skarżony przedsiębiorca stosował wspomnianą praktykę, godzącą w interesy kontrahentów.

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów nie zawiera definicji pojęć „*cena nieuczciwa*” czy też „*nadmiernie wygórowana*” lub „*rażąco niska*”. Zważywszy na ten fakt, należy przyjąć, iż pomocne w takiej sytuacji jest wykorzystanie dotychczasowego dorobku orzecznictwa antymonopolowego, jak i poglądów prezentowanych w literaturze przedmiotu. W powołanych źródłach wskazuje się, iż:

- ✓ Przez cenę „*nadmiernie wygórowaną*” należy rozumieć taką cenę, „*która nie znajduje uzasadnienia w odniesieniu do ekonomicznej wartości sprzedawanego produktu*” sprowadzonej do kosztów własnych przedsiębiorstwa i cen jego konkurentów (patrz w tej sprawie: Majewska-Jurczyk B., *Dominacja w polityce konkurencji Unii Europejskiej*, Wrocław 1998, s. 64).
- ✓ Za najbardziej obiektywne kryterium identyfikacji ceny „*nadmiernie wygórowanej*” należy uznać „*porównywanie cen przedsiębiorstwa z cenami przedsiębiorstw konkurencyjnych*” (patrz: Gronowski S., *Ustawa antymonopolowa. Komentarz*, 2 wydanie, Warszawa 1999, s. 253).
- ✓ „*Cena nadmiernie wygórowana*” pobierana przez podmiot o pozycji monopolistycznej nie powinna się, co do zasady, opierać na kryteriach kosztowych. Podmiot ten bowiem, jako nie poddany konkurencji, może łatwo wkalkulować w cenę pozorne koszty działalności, co z reguły jest trudne do zweryfikowania. Z tych też względów postępowanie dowodowe należy oprzeć na innych kryteriach oceny (patrz: wyroki Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 19 listopada 1992r., sygn. akt XVII Amr 23/92 i z dnia 26 lutego 1993r., sygn. akt XVII Amr 35/92).
- ✓ Kryterium wyodrębnienia „*ceny nadmiernie wygórowanej*” może być m.in. porównanie cen potencjalnych konkurentów, które mogą być ustalone przez inne, niezależne od monopolisty, przedsiębiorstwa nie występujące na danym rynku (patrz: Modzelewski W., *Zakazane praktyki cenowe podmiotów gospodarczych*, Przegląd Sądowy 1992, nr 3).
- ✓ Zgodnie z koncepcją ograniczenia marż zysku cena jest nadmiernie wygórowana wtedy, gdy „*nie ma odpowiedniego związku z wartością ekonomiczną dostarczanego produktu*”, a więc gdy marża z zysku jest nieproporcjonalnie wysoka” (por. T. Skoczny, *Wspólnotowe prawo konkurencji, Zarys wykładu*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1998, s.78).

- ✓ Ceny rażąco niskie, zwane w literaturze przedmiotu cenami „drapieżnymi” („predatory pricing”) wywierają skutki antykonkurencyjne, prowadzić bowiem mogą do wypadania z rynku konkurentów lub uniemożliwiają potencjalnym konkurentom wejście na rynek (por.: Modzelewska-Wąchal E., Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz, Warszawa 2002, s. 102).
- ✓ „Polityka stosowania przez przedsiębiorcę dominującego cen drapieżnych polega na tym, że usiłuje on usunąć lub zniechęcić do wejścia na rynek, na którym działa, swoich rzeczywistych i potencjalnych konkurentów poprzez sprzedaż swoich produktów lub usług po sztucznie zaniżonej cenie” (patrz w tej sprawie: Majewska-Jurczyk B., Dominacja w polityce konkurencji Unii Europejskiej, Wrocław 1998, s. 65).

Mając na uwadze wskazane wyżej propozycje i wskazówki metodologiczne, organ antymonopolowy uznał, że dla potrzeb przedmiotowej sprawy, najbardziej obiektywnym kryterium weryfikacji danej ceny, w kontekście zgodności z treścią art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, jest odniesienie jej do cen żądanych za podobną usługę przez innych przedsiębiorców, działających w porównywalnych warunkach.

Zarzuty postawione Gminie dotyczyły:

1. bezpośredniego narzucania przez Gminę C(...) kontrahentom na rynku usług cmentarnych nieuczciwych cen, tj. nadmiernie wygórowanych opłat za miejsce na cmentarzu,
2. pośredniego narzucania przez Gminę C(...) konkurentom na rynku usług pogrzebowych nieuczciwych cen, tj. rażąco niskich opłat za pochówek,
3. przeciwdziałaniu ukształtowania się warunków dla rozwoju konkurencji rynku usług pogrzebowych.

Ad. 1

Jak już wykazano Gmina C(...) na rynku usług cmentarnych nie spotyka się z konkurencją innych przedsiębiorców, a więc zajmuje na nim pozycję dominującą w rozumieniu art. 4 pkt 9 ustawy antymonopolowej. Treść art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2000r. Nr 23, poz. 295, ze zm.) wskazuje burmistrza gminy jako właściwego do utrzymania i zarządzania cmentarzami komunalnymi.

Natomiast zgodnie z przepisem art. 30 ust. 1 i 2 ustawy o samorządzie gminnym, który stanowi, że burmistrz, jako organ wykonawczy gminy, wykonuje uchwały rady gminy i realizuje zadania gminy w szczególności dotyczące przygotowywanie projektów uchwał rady gminy, określenia sposobu wykonywania uchwał, gospodarowania mieniem komunalnym. Gmina poprzez wydawane uchwały może określać warunki istnienia i konkurencji innych przedsiębiorców na wspólnym rynku. Wysokość ustalanych opłat bezpośrednio ingeruje w działanie drugiego z rynków, tj. rynku usług pogrzebowych.

Gmina posiada zatem wyłączne uprawnienia do ustalania wysokości opłat za świadczone przez ZGK usługi cmentarne. Tym samym jest ona podmiotem, który - w zakresie świadczenia tych usług - jednostronnie kreuje warunki finansowej współpracy z kontrahentami. Ze względu na powyższe należy uznać, że pierwsza z przesłanek analizowanego artykułu dotycząca bezpośredniego narzucania cen została spełniona, bowiem posiadane przez Gminę uprawnienia w zakresie ustalania cen za usługi cmentarne oraz

posiadana pozycja rynkowa, pozwala jej na dyktowanie finansowych warunków świadczenia usług poprzez jednostronne ustalanie cen za te usługi.

Wyniki przeprowadzonych badań wykazały, że Gmina C(...) w porównaniu z reprezentatywną grupą respondentów (21 gmin województwa zachodniopomorskiego) stosowała wyższe opłaty za miejsce na cmentarzu (patrz tabela nr 5 stanowiąca załącznik Nr 1 do decyzji).

Dla zobrazowania występujących różnic i skali opłat dla każdej z badanych gmin dokonano wyliczeń ilorazu: wysokości opłaty za miejsce na cmentarzu stosowanej przez poszczególne gminy i wysokości opłaty za miejsce na cmentarzu stosowanej w Gminie C(...) (por. kolumna nr 8 w tabeli nr 5 – załącznik 1 do decyzji).

Z poczynionych obliczeń wynika, że opłata za miejsce na cmentarzu stosowana przez Gminę C(...) w porównaniu z opłatami stosowanymi przez badane Gminy była wyższa o:

- |                     |   |                             |
|---------------------|---|-----------------------------|
| 1. od 6% do 20%     | – | 2 gminy – średnio o 23%,    |
| 2. od 50% do 100%   | – | 3 gminy – średnio o 71%,    |
| 3. od 101% do 300%  | – | 10 gmin – średnio o 208,9%, |
| 4. od 301% do 500%  | – | 2 gminy – średnio o 472,5%, |
| 5. od 501% do 1200% | – | 4 gminy – średnio o 861%,   |

Wynika stąd, że spośród 21 przebadanych gmin wszystkie stosowały opłaty niższe, niż ustalone w Gminie C(...). Skarżony przedsiębiorca pobierał więc opłaty ponad dwukrotnie wyższe niż obowiązujące w 16 badanych gminach, w tym co najmniej 3 – krotnie wyższe niż w 6 gminach i ponad 5-krotnie wyższe niż w 4 badanych gminach. W Gminie S(...) wysokość omawianej opłaty była niższa o 6%, a w Gminie D(...) o 20%, co wykazano w pozycji 1 w powyżej prezentowanej klasyfikacji.

Kolejnym dowodem przemawiającym za stosowaniem przez Gminę C(...) nadmiernej wygórowanej opłaty za miejsce na cmentarzu są informacje zebrane z gmin znajdujących się w najbliższym sąsiedztwie skarżonej – patrz tabela nr 7.

TABELA NR 7

WYSOKOŚĆ OPŁAT ZA MIEJSCE NA CMENTARZU W 2004 ROKU.

Lp.	Gmina	Wysokość opłaty za miejsce na cmentarzu [zł]
1	BS(...)	50
2	D(...)	60
3	W(...)	100
4	B(...)	150
5	T(...)	200
6	M(...)	200
7	Ś(...)	258
8	KP(...)	360
9	PZ(...)	363
<b>10</b>	<b>C(...)</b>	<b>600</b>

Mając na uwadze te ustalenia uznać należy, iż w najbliższym sąsiedztwie Gminy (bez uwzględniania Gminy C(...)) średnia wynosi 193,44 zł), jak też innych gminach z terenu województwa (bez uwzględniania Gminy C(...)) średnia wynosi 198,27 zł) opłaty za miejsce na cmentarzu są istotnie niższe. Podobny charakter rynków oraz mało zróżnicowane warunki prowadzenia działalności gospodarczej na każdym z nich (działalność ta nie jest ani skomplikowana technologicznie, ani nie wiąże się koniecznością wdrażania postępu technicznego i ponoszenia z tego tytułu uzasadnionych kosztów) pozwalają uznać, że tak znaczna wysokość opłaty za miejsce na cmentarzu w C(...) nie ma odpowiedniego związku z wartością ekonomiczną świadczenia, ale jest rezultatem wykorzystywania przez skarżoną Gminę posiadanej władzy i siły rynkowej.

W tych okolicznościach należy stwierdzić, iż stosowana przez Gminę C(...) opłata za miejsce na cmentarzu spełnia kryteria ceny nadmiernie wygórowanej, co wprost wynika z analizy porównawczej cen obowiązujących w sąsiednich gminach oraz gminach o zbliżonej wielkości z terenu województwa zachodniopomorskiego, i co zostało udowodnione. Porównanie tych opłat pozwoliło na wykazanie, że opłata w C(...) różni się w sposób istotny od opłat stosowanych przez respondentów objętych badaniem. Tym samym takie działanie Gminy C(...) jest praktyką polegającą na nadużywaniu pozycji dominującej poprzez bezpośrednie narzucanie kontrahentom na rynku usług cmentarnych nieuczciwych cen, tj. nadmiernie wygórowanych opłat za miejsce na cmentarzu w C(...).

## Ad. 2

Gmina, posiadając pozycję dominującą na rynku usług cmentarnych na Cmentarzu Komunalnym w C(...), przenosi swoją władzę i wywiera zasadniczy wpływ na funkcjonowanie drugiego z rynków, tj. rynku usług pogrzebowych na ww. cmentarzu. Biorąc pod uwagę łączną ilość pochówków dokonanych na cmentarzu komunalnym w C(...) w 2004r., w tym ilość pochówków dokonanych przez ZGK, należy stwierdzić, że również na rynku usług pogrzebowych Gmina C(...) zajmuje pozycję dominującą w rozumieniu art. 4 pkt 9 ustawy antymonopolowej (w 2004 ZGK wykonał 88,8% pochówków dokonanych na cmentarzu gminnym w C(...)).

W ocenie organu antymonopolowego Gmina C(...) posiadając tak wysoki udział w rynku świadczenia usług pogrzebowych oraz pełniąc równocześnie funkcję administratora może kreować warunki funkcjonowania tego rynku, w tym istotnie wpływać na wysokość cen za ww. usługi. Zebrany w sprawie materiał dowodowy pozwala uznać, że pierwsza z przesłanek analizowanego artykułu dotycząca narzucania cen została spełniona, bowiem siła rynkowa Gminy pozwala jej na dyktowanie warunków cenowych świadczonych usług pogrzebowych poprzez pośrednie narzucanie ich konkurentom, bowiem to opłaty stanowiące i pobierane przez lidera i dominanta rynkowego wyznaczają istotny parametr funkcjonowania danego rynku.

Obowiązywanie niskich cen jest zwykle skutkiem istnienia na rynku rzeczywistej konkurencji pomiędzy przedsiębiorcami, z których żaden nie posiada na tyle istotnej przewagi nad swoimi rywalami, by móc samodzielnie, bez liczenia się z konkurentami i kontrahentami, dyktować warunki uczestnictwa w obrocie gospodarczym. W przedmiotowej sprawie rynek usług pogrzebowych w C(...) nie ma jednak cech rynku konkurencyjnego, gdyż jest on silnie zdominowany przez Gminę, której wnioskodawca zarzuca stosowanie nieuczciwych cen za świadczone usługi. Udowodniona w sprawie okoliczność zajmowania przez Gminę pozycji dominującej może więc wskazywać na to, że stosowana przez nią opłata za pochówek osoby dorosłej w wysokości 200zł nie wynika z kształtowania się po-



pytu i podaży, ale jest rezultatem podejmowania przez skarżonego przedsiębiorcę działań mających na celu zniekształcenie relacji konkurencyjnych na rynku.

Dla potrzeb oceny, czy stosowane przez Gminę C(...) ceny za usługi pogrzebowe są cenami rażąco niskimi, organ antymonopolowy posłużył się metodą komparatywną porównując te ceny z cenami usług wykonywanych przez innych przedsiębiorców, świadczących jednocześnie usługi cmentarne i pogrzebowe i działających w podobnych warunkach i podobnym otoczeniu rynkowym. W tym celu przeprowadzono stosowne badania rynkowe w gminach o zbliżonej, pod względem zaludnienia, wielkości co Gmina C(...) (patrz tabela nr 5 stanowiąca załącznik Nr 1 do decyzji).

Wyniki przeprowadzonych badań dowodzą jednoznacznie, że Gmina C(...) stosowała, w porównaniu z reprezentatywną grupą respondentów (14 gmin województwa (...)) świadczące zarówno usługi cmentarne i pogrzebowe), najniższe opłaty za pochówek.

W celu zobrazowania różnic w poziomach opłat wyliczono procentowy stosunek wysokości opłaty za usługę pogrzebową stosowanych w badanych gminach do opłaty za usługę pogrzebową stosowanej przez Gminę C(...) (por. kolumna 9 tabeli nr 5 – załącznik 1 do decyzji)

Wyniki dokonanych obliczeń wskazują, że opłaty za pochówek stosowane przez inne badane gminy były wyższe od stosowanej przez Gminę C(...) o:

1. od 23% do 60% – 4 gminy,
2. od 100% do 150% – 4 gminy,
3. od 151% do 200% – 3 gminy,
4. od 201% do 300% – 3 gminy.

W związku z tym uznać należy, że w objętych badaniem gminach opłaty za pochówek były wyższe od pobieranych przez Gminę C(...), z czego: w 10 gminach co najmniej dwukrotnie, w tym w 3 gminach co najmniej trzykrotnie.

Ponadto w ramach prowadzonego postępowania dowodowego organ antymonopolowy porównał ceny stosowane przez inne zakłady pogrzebowe, które w 2004r. wykonywały swoje pogrzebowe na cmentarzu w C(...):

- ✓ Przedsiębiorca Usługi Pogrzebowe „H(...)” S(...) K(...) z DP(...) stwierdził, że cena 200,00zł za ww. czynności nie pokrywa kosztów wynagrodzenia 7 pracowników (4 – trumna, 2 – chorągwie, 1 – krzyż) uczestniczących w ceremonii. Stosowana przez niego opłata za „pochówek osoby dorosłej” kształtuje się w granicach 600zł, a do tego dochodzi koszt wykopania grobu w cenie 260zł (k.124).
- ✓ Spółka „A(...)” w B(...) uznała, że kwota 200zł całkowicie nie wystarcza na pokrycie kosztów ww. czynności. Wszystkie te czynności, oprócz zasypania i uformowania grobu, są zawarte w stosowanej przez nią opłacie „obsługa pogrzebu”, która w zależności od cmentarza, na którym Spółka wykonuje usługi wynosi od 588,50 do 749,00zł. Opłata za usługę zasypanie i uformowanie grobu wliczona jest w opłatę za wykopanie grobu (wykop i uformowanie grobu – 513,60zł), jedynie na cmentarzu w T(...) stanowi odrębną usługę i jest wyceniona jest na kwotę 235,40zł brutto (k.120-121).
- ✓ Wnioskodawca również uznał, że wykonanie wymienionych czynności wymaga 7-osobowej asysty i czasu ok. 3 godzin. Stosowana przez niego minimalna kwota za usługę pogrzebową wynosi 487,16zł, do tego dolicza się 240,93zł za wykopanie grobu (k.122-123).

Ustalona przez Gminę cena za usługi pogrzebowe, na co wskazują wyniki zastosowanej metody komparatywnej, różni się poziomem i istotnie odbiega „*in minus*” od cen obowiązujących na innych, podobnych rynkach. Jak zgodnie wskazali ankietowani, cena ta nie odpowiada wartości ekonomicznej świadczonych usług, a jej stosowanie w kwestionowanej przez skarżącego wysokości wymierzone jest przeciwko obecnym i potencjalnym konkurentom działającym lub chcącym wejść na rynek usług pogrzebowych. Wprowadzenie rażąco niskiej opłaty za pochówek osoby dorosłej na cmentarzu stanowi więc skuteczną barierę wejścia na rynek dla konkurentów, a działanie takie nakierowane jest na osiągnięcie celu, jakim jest przejęcie przez Gminę całkowitej kontroli nad kolejnym, obok cmentarnego, rynkiem usług pogrzebowych.

Należy wskazać, że polityka taryfowa Gminy, poprzez pośrednie narzucanie nieuczciwych, tj. rażąco niskich cen za pochówek, wymierzona jest przede wszystkim w przedsiębiorców chcących wykonywać tego rodzaju usługi na cmentarzu w C(...) i nastawiona jest na „*odstraszenie*” konkurentów. Dla konsumentów bowiem nie ma większego znaczenia struktura płaconej ceny, ale jej ostateczna, łączna wysokość.

Zupełnie odmiennie rzecz się ma z perspektywy przedsiębiorcy świadczącego usługi pogrzebowe, który osiąga przychody jedynie z tej działalności. Nie mając żadnego wpływu na wysokość opłaty za miejsce grzebalne może on konkurować z administratorem cmentarza jedynie wysokością oferowanej ceny za pochówek. Jeśli ta, ustalona jest przez monopolistę na rynku usług cmentarnych i dominanta na rynku usług pogrzebowych w sposób nieuczciwy, na rażąco niskim poziomie, co, zdaniem organu antymonopolowego, ma miejsce w przedmiotowej sprawie, to wówczas przedsiębiorca nie konkurujący z ZGK, nie mogąc liczyć na zaaprobowanie przez nabywcę cen wyższych niż te, które oferuje ZGK, zmuszony jest albo do zaniechania działalności na tak „*obwarowanym rynku*”, albo do prowadzenia działalności ze stratą.

Przedstawione przez Gminę kalkulacje nie mogą być uznane za miarodajne i rzetelnie sporządzone, a to z następujących względów:

*Po pierwsze*, istotne wątpliwości Prezesa Urzędu budzi „*Kalkulacja opłaty za pochówek na terenie cmentarza w C(...) w roku 2004*” (pismo z dnia 17 marca 2005r., k. 126), a to dlatego, że przy wyliczaniu wartości usługi Gmina stosuje najpierw stawkę jednostkową za wykonanie pochówku w wysokości 21,24zł (nigdzie nie wskazując sposobu, w jaki ją ustalono), a następnie przyjmuje, nie wiadomo, na jakiej podstawie, stawkę 17,91zł/roboczogodzinę. Jeśliby więc założyć, że pierwsza ze wskazanych stawek jest prawidłowa, to po dodaniu pozycji „*narzędzia sprzęt, odzież uroczysta*” skalkulowana w ten sposób usługa powinna kosztować nie 200zł, ale 232zł.

*Po wtóre*, na co wskazują przekazane przez Gminę dowody, wysokość obu opłat pobieranych przez ZGK ustalona została w tym samym czasie w oparciu o plan kosztów na 2004r. (k. 69), przy czym przy kalkulowaniu opłaty za miejsce na cmentarzu uwzględniono wszystkie pozycje w wysokości wynikającej z planu, oprócz kosztów zarządu, których wysokość ustalono na poziomie (d.z.)zł (zamiast (d.z.)zł), co przy zsumowaniu dało wynik równy (d.z.)zł. Gdyby jednak do kalkulacji w pozycji „*Koszty zarządu*” przyjęto koszty w pełnej wysokości określonej w planie, to wówczas tak skalkulowana opłata winna wynieść nie (d.z.)zł, a (d.z.)zł. Można więc domniemywać, że w podobny sposób ustalano opłatę za pochówek, a obie kalkulacje sporządzono doraźnie, na potrzeby uzasadnienia z góry założonych wysokości opłat. Nie mogą być więc one uznane za rzetelne i wiarygodne.

*Po trzecie*, plan kosztów na 2004r. przewidywał, że łączne koszty działalności (bez kosztów zarządu) związanych z administrowaniem cmentarzem wyniosą (d.z.)zł, przy następującym podziale na poszczególne działalności:

- administracja cmentarza ((d.z.)zł) – (d.z.)% kosztów,
- pochówek i inne usługi ((d.z.)zł) – (d.z.)% kosztów,
- najem domu przedpogrzebowego ((d.z.)zł) – (d.z.)% kosztów,
- najem karawanu ((d.z.)zł) – (d.z.)% kosztów.

Przy ustalaniu kosztów ogółem zastosowano natomiast następujące narzuty kosztów zarządu:

- administracja cmentarza – (d.z.)%,
- pochówek i inne usługi – (d.z.)%,
- najem domu przedpogrzebowego – (d.z.)%,
- najem karawanu – (d.z.)%,
- ogółem – (d.z.)%.

Zastosowany klucz podziału kosztów zarządu nie odpowiada więc ani strukturze kosztów wg rodzajów usług, ani średniej proporcji ustalonej dla całej działalności. Ponadto, dla usług cmentarnych (kwestionowana, nadmiernie wysoka cena za miejsce grzebalne) zastosowano wskaźnik narzutu kosztów zarządu wyższy od ogólnego dla całej działalności, a dla usług związanych z pochówkiem (kwestionowana cena rażąco niska) niższy.

*Po czwarte*, jak wskazują na to dane zawarte w planie kosztów (na ich podstawie kalkulowano opłaty za miejsce na cmentarzu), w wypadku usług związanych z pochówkiem narzut kosztów ogółem na wynagrodzenia i pochodne (gratyfikacje, wynagrodzenie ekwiwalentne i inne, wynagrodzenie roczne, składka na ubezpieczenia społeczne, składka na Fundusz Pracy, wpłata na PFRON oraz na ZFŚS) określony jest wskaźnikiem, którego wartość wynosi 11,62 (32.128,26zł/2.765,10zł). Oznacza to, że wydatek każdej złotówki na wynagrodzenia (i pochodne) wiąże się z wydatkiem kwoty 11,62zł odpowiadającej kosztom ogółem.

Wynika stąd, że przy uwzględnieniu proporcji określonych wyżej, dla przyjętej w kalkulacji stawki 21,24zł/roboczogodzinę lub 17,91zł/roboczogodzinę, jednostkowe godzinowe koszty wynagrodzenia 1 pracownika wyniosłyby 1,86zł/godzinę lub 1,54zł/godzinę (brutto), a więc byłyby istotnie niższe niż ich poziom minimalny obowiązujący w gospodarce narodowej (obecnie płaca minimalna wynosi 849 zł brutto, co w przeliczeniu na 46 godzinny, przyjęty w ZGK czas pracy w miesiącu daje 18,46zł/godzinę). Przy tak planowanych przez Gminę kosztach – przy przyjęciu wyżej poczynionego założenia – stawka 1 roboczogodziny, wynikła z kalkulacji opłaty za pochówek byłaby znacznie zaniżona i trudno byłoby uznać, by odpowiadała rzeczywistym wydatkom. Zarówno więc brak transparentności kosztów przyjętych do kalkulacji i brak odniesienia ich wysokości do przedstawionego planu nie pozwalają na merytoryczną ocenę dokonanych przez Gminę wyliczeń ceny.

Z tych m.in. powodów, dowody przedstawione przez Gminę w analizowanym wyżej zakresie, jako niemiarodajne, nierzetelne i budzące wiele wątpliwości nie zostały uwzględnione. Przemawia za tym również okoliczność, że aczkolwiek przychody i koszty związane z poszczególnymi rodzajami działalności księgowane są na oddzielnych kontach, tym niemniej strona skarżona nie przedstawiła żadnych informacji na temat sposobu kwalifikacji wydatków i klucza podziału ich pomiędzy poszczególne konta.

Mając to na uwadze, za dowody w sprawie uznano wyniki analizy porównawczej dokonanej w oparciu o badania, których wyniki prezentowane są w załączniku nr 1 do niniejszej decyzji oraz dodatkowe badania przedsiębiorców świadczących usługi pogrzebowe.

Mając na uwadze dokonane w sprawie ustalenia oraz poczynione wyżej rozważania, uznać należało działanie Gminy C(...) polegające na nadużywaniu pozycji dominującej poprzez pośrednie narzucanie nieuczciwych cen - w postaci rażąco niskich opłat za po-

chówek - konkurentom na rynku usług pogrzebowych, za praktykę ograniczającą konkurencję, co zostało dowiedzione.

Ad. 3

Trzeci zarzut postawiony Gminie C(...) dotyczył nadużywania przez nią pozycji dominującej poprzez ograniczanie konkurencji na lokalnym rynku usług pogrzebowych w C(...), tj. poprzez stosowanie nieuczciwych cen – nadmiernie wygórowanych opłat za miejsce na cmentarzu oraz rażąco niskich opłat za pochówek

Aby dowieść, iż naruszony został przepis art. 8 ust. 2 pkt 5, należy wykazać, iż skarżony przedsiębiorca:

- ✓ zajmuje pozycję dominującą na rynku – co już zostało udowodnione,
- ✓ nadużywa tej pozycji przeciwdziałając ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji, m.in. ograniczając dostęp do rynku przedsiębiorcom świadczącym określony rodzaj usług, poprzez budowanie barier wejścia na rynek, które w zależności od okoliczności mogą przybierać różne formy.

Gmina, w uchwale nr XIV/103/03 z dnia 28 listopada 2003r., wprowadziła nową stawkę opłaty za miejsce na cmentarzu w wysokości 600zł. Z wyjaśnień Gminy wynika, że założona wysokość opłaty już na etapie planowania nie pokrywała przewidywanych kosztów, dlatego też uchwalono dodatkową zryczałtowaną opłatę administracyjną za prace wykonywane przez przedsiębiorstwa usługowe na terenie cmentarza komunalnego w C(...) – 52zł za wjazd. W tej samej uchwale zredukowano wysokość opłaty za pochówek do 200zł.

W ocenie organu antymonopolowego zajmowanie przez Gminę kwalifikowanej pozycji na obu analizowanych rynkach, tj. usług cmentarnych (pozycja monopolistyczna) i usług pogrzebowych (pozycja silnie dominująca) oraz przyznane jej prawo do decydowania o wysokości opłat umożliwia - przynajmniej potencjalnie – wywieranie silnego wpływu na kształt relacji konkurencyjnych w zakresie świadczenia usług pogrzebowych. Ustalając rażąco wysoką opłatę za miejsce na cmentarzu (w 2004r. – 600zł, w 2005r. – 620zł), którą każdy, niezależnie od tego kto jest organizatorem pogrzebu, a więc i konkurenci – przedsiębiorcy pogrzebowi, musi uiścić, Gmina mogła sobie pozwolić na pobieranie rażąco niskich cen za usługi pogrzebowe, bowiem – z jej punktu widzenia – istotna jest wysokość sumy opłat, a nie jej pojedynczych składników. Konkurenci Gminy, których dochód wyznaczony jest przez wysokość opłaty za pochówek, nie tylko stali się mniej konkurencyjni cenowo, ale pośrednio zmuszeni zostali do tego, by dokonując – w imieniu swoich klientów - opłat za miejsce na cmentarzu, finansować antykonkurencyjne praktyki wymierzone przeciwko nim samym.

W celu zobrazowania dysproporcji cenowych pomiędzy opłatą za pochówek a opłatą za miejsce na cmentarzu organ antymonopolowy wyliczył wskaźniki wyrażające stosunek opłaty za usługę pogrzebową i opłaty za miejsce na cmentarzu stosowanych w 14 gminach województwa zachodniopomorskiego – świadczących zarówno usługi cmentarne i pogrzebowe – objętych wspomnianym badaniem (por. kolumna 10 tabeli nr 5 – załącznik 1 do decyzji).

Dokonane w ten sposób wyliczenia wskazują, że w 2004r. w grupie badanych respondentów wysokość opłaty za pochówek stanowiła wielokrotność opłaty za miejsce na cmentarzu, tj.:

1. od 1,41 do 1,93 razy – 4 gminy,
2. od 2,0 do 2,9 razy – 5 gmin,

- |                       |            |
|-----------------------|------------|
| 3. od 3,2 do 3,7 razy | – 2 gminy, |
| 4. 4,24 razy          | – 1 gmina, |
| 5. 6,7 razy           | – 1 gmina, |
| 6. 9,2 razy           | – 1 gmina. |

Ten sam wskaźnik wyliczony dla Gminy C(...) ukształtował się na poziomie 0,33 i wykazał zależność odwrotną, bowiem w jej przypadku w 2004r. wysokość opłaty za pochówek (200zł) była trzykrotnie niższa od opłaty za miejsce na cmentarzu (600zł).

Jak to wynika z dokonanych ustaleń w 2003r. opłata za pochówek stosowana przez Gminę C(...) wyniosła 570zł, a za miejsce na cmentarzu – 197zł. Wyliczony jak wyżej wskaźnik wynosi 2,9 i kształtował się na poziomie porównywalnym z innymi badanymi gminami.

Jak już zaznaczono, zarzuty stawiane Gminie C(...) odnoszą się do wysokości poszczególnych opłat pobieranych w związku z chowaniem zmarłych na cmentarzu w C(...), a nie łącznej ich sumy. Jak wskazują przeprowadzone przez organ antymonopolowy badania, kwota jaką musi zapłacić konsument za czynności związane z pogrzebem (miejsce na cmentarzu i pochówek, bez kopania groby) nie należała w 2004r. w C(...) (800zł) do najwyższych (por. kolumna 11 tabeli nr 5 – załącznik 1 do decyzji).

Spośród 14 ankietowanych gmin:

- 1 stosowała opłaty na porównywalnym poziomie – 101,25% opłat w C(...),
- 4 stosowały opłaty wyższe niż 800zł – od 111,25% do 170,75% opłat w C(...),
- 9 stosowało opłaty niższe niż 800zł – od 38,00% do 87,59% opłat w C(...).

Suma ww. opłat w Gminie C(...) kształtuje się na podobnym poziomie jak w 2003r. i wynosi 800zł (obecnie 820zł), jednakże podwyższenie opłaty za miejsce na cmentarzu o 205% i obniżka opłaty za pochówek o 185% istotnie wpłynęły na relacje konkurencyjne na rynku usług pogrzebowych (udział Gminy stanowił 88%), a przede wszystkim nie zapewniły pozostałym uczestnikom rynku funkcjonujących po stronie podaży usług równych szans prowadzenia działalności gospodarczej.

Zmieniając proporcje opłat Gmina zbudowała bariery wejścia na rynek usług pogrzebowych dla innych podmiotów świadczących usługi pogrzebowe. Skutkiem takiego działania było zniekształcenie stosunków konkurencyjnych na tym rynku.

Ustalenie przez Gminę kwestionowanej struktury opłat pozwoliło jej na zdominowanie rynku usług pogrzebowych, poprzez przejęcie do wykonania usług obejmujących pochówek i związaną z nim asystę pogrzebową. Konsument, decydując się na wykonanie pogrzebu i powierzenie jego organizacji konkretnej firmie pogrzebowej kieruje się w tym wyborze przede wszystkim wysokością ostatecznej ceny, a nie jej składnikami. Ponieważ opłatę za miejsce grzebalne uiścić musi każdy w tej samej wysokości, to walka konkurencyjna odbywać się może wyłącznie na poziomie oferowanej ceny za pochówek. Narzucenie przez Gminę obu kategorii opłat, z których każda spełnia kryteria ceny nieuczciwej, tj. rażąco wysokiej (opłata za miejsce) i rażąco niskiej (opłata za pochówek) powoduje, że rywale Gminy w zakresie świadczonych usług pogrzebowych zostają, poprzez te praktyki cenowe eliminowani z rynku, a co za tym idzie konkurencja na nim jest skutecznie ograniczona.

Mając to na uwadze, uznać należało praktykę polegającą na nadużywaniu przez Gminę C(...) pozycji dominującej, o której mowa w art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów za udowodnioną.

Zgodnie z art. 101 ust. 1 pkt 1 ustawy antymonopolowej „Prezes Urzędu może nałożyć na przedsiębiorcę, w drodze decyzji, karę pieniężną w wysokości nie większej niż 10% przychodu osiągniętego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary, jeżeli przedsiębiorca ten, choćby nieumyślnie, dopuścił się naruszenia zakazu (...) określonego w art. 8.”

Organ antymonopolowy decydując o nałożeniu, niniejszą decyzją, kary pieniężnej wziął przede wszystkim pod uwagę szczególnie antykonkurencyjny charakter zachowania Gminy C(...) na lokalnych rynkach usług pogrzebowych i usług cmentarnych. Działanie to skarżony przedsiębiorca podjął w pełni świadomie, występując w roli kreatora i organizatora rynku. Zdając sobie sprawę z przewagi kontraktowej z racji posiadania monopolu na rynku usług cmentarnych, Gmina wykorzystwała ten fakt w sposób nieuczciwy i bezprawny do ograniczenia konkurencji na lokalnym rynku usług pogrzebowych, co w świetle przeprowadzonego postępowania, czyni zasadne nałożenie kary pieniężnej, zgodnie z art. 101 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Należy dodać, iż po wszczęciu postępowania antymonopolowego i przedstawieniu stawianych zarzutów Gmina C(...) nie zaprzestała stosowania praktyk lecz nadal je stosowała, czego przykładem jest wprowadzenie w życie uchwały nr XXV/174/04 z dnia 30 listopada 2004r., zgodnie z którą z dniem 1 stycznia 2005r. podwyższono stawkę opłaty „za miejsce na cmentarzu” z 600zł do 620zł. Ponadto niniejsze postępowanie jest drugim postępowaniem antymonopolowym przeciwko Gminie C(...) zakończonym decyzją stwierdzającą stosowanie praktyk ograniczających konkurencję. Aczkolwiek w pierwszej decyzji RGD.16/2004 z dnia 20 września 2004r. odstąpiono od nałożenia kary, to tym razem organ antymonopolowy zdecydował się na jej wymierzenie.

Zgodnie z art. 104 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów przy ustalaniu wysokości kar pieniężnych, o których mowa w art. 101-103, należy uwzględnić w szczególności okres, stopień oraz okoliczności uprzedniego naruszenia przepisów ustawy. Zważywszy na fakt, iż przeciwko Gminie C(...) toczyło się w 2004r. postępowanie antymonopolowe zakończone stwierdzeniem stosowania praktyki ograniczającej konkurencję bez nałożenia kary, Prezes Urzędu uznał, że kara pieniężna powinna mieć nie tylko charakter dyscyplinujący, ale powinna oddziaływać represyjnie.

Organ antymonopolowy ustalił, w oparciu o przedstawione przez Gminę sprawozdanie dotyczące osiągniętych w 2004r. dochodów wykonanych (k. 205), że maksymalny wymiar kary z uwzględnieniem zasad określonych w art. 101 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy mógł wynieść (d.z.)zł.

Jednakże Prezes UOKiK, rozpatrując okoliczności sprawy postanowił obciążyć Gminę C(...) kwotą kary pieniężnej w wysokości (d.z.)zł, tj. około 1% kary maksymalnej jaką mógłby nałożyć za naruszenie przepisów tej ustawy. Ustalając wysokość kary pieniężnej w ww. wysokości organ antymonopolowy wziął pod uwagę przychody ZGK uzyskiwane w 2004r. z tytułu świadczenia usług cmentarnych i pogrzebowych tj. (d.z.)zł. Wymierzona kara pieniężna stanowi więc 2,06% tych przychodów. Na tak określony wymiar kary, oprócz przesłanek wskazanych wyżej, wpływ miała także okoliczność łagodząca, wynikająca z faktu, że udowodnione Gminie praktyki mają ograniczony - wyłącznie do cmentarza w C(...) - zasięg, a ich stosowanie nie doprowadziło do wzrostu sumy opłat ponoszonych przez konsumentów i nie przełożyło się wprost na ponoszone przez nich obciążenia. 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.

W związku z tym, orzeczono, jak w sentencji.

Podpisał  
z up. Prezesa UOKiK  
Dyrektor Delegatury w Gdańsku  
Roman Jarząbek

Od niniejszej decyzji zgodnie z art. 78 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, w związku z art. 479<sup>28</sup> § 2 K.p.c., przysługuje stronom postępowania odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w terminie dwóch tygodni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – Delegatury w Gdańsku.

**Podpisał:**  
**z upoważnienia Prezesa UOKiK**  
**Dyrektor Delegatury UOKiK w Gdańsku**  
**Roman Jarząbek**

Otrzymują:

1. Gmina C(...)
2. Radca prawny D(...) I(...) w M(...) pełnomocnik Zakładu Pogrzebowego P(...) S(...) w DP(...)

Objaśnienia:

**d.z.** – dane zastrzeżone