



**DELEGATURA UOKIK
W KATOWICACH**

Katowice, 27.08.2010r.

RKT-411-06/09/MK

DECYZJA Nr RKT- 26/2010

Stosownie do art. 33 ust. 6 ustawy z dnia 16 lutego 2007r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. Nr 50, poz. 331 ze zmian. Dz.U. Nr 99, poz. 660, Dz.U. Nr 171, poz. 1206, Dz.U. z 2008r. Nr 157, poz. 976, Dz.U. Nr 223, poz. 1458, Dz.U. Nr 227, poz. 1505, Dz.U. z 2009r. Nr 18, poz. 97, Nr 157, poz. 1241) i § 7 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2007r. w sprawie właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Dz. U. Nr 134, poz. 939) oraz § 7 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2009r. w sprawie właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Dz.U. Nr 107, poz. 887), po przeprowadzeniu postępowania antymonopolowego wszczętego z urzędu przeciwko Zespołowi Opieki Zdrowotnej im. Św. Elżbiety w Białej w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów:

1. Na podstawie art. 11 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16 lutego 2007r. o ochronie konkurencji i konsumentów **uznaje się** za praktykę ograniczającą konkurencję nadużywanie przez Zespół Opieki Zdrowotnej im. Św. Elżbiety w Białej pozycji dominującej na rynku organizowania świadczenia usług prosektoryjnych, dotyczących zwłok osób zmarłych w tym szpitalu, poprzez nie zapewnienie bezpłatnego przechowywania tych zwłok w chłodni przez okres 48 godzin od czasu zgonu, co jest praktyką ograniczającą konkurencję o jakiej mowa w art. 9 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów i **stwierdza się zaniechanie jej stosowania z dniem 19.08.2008r.**

2. Na podstawie art. 106 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007r. o ochronie konkurencji i konsumentów **nakłada się** na Zespół Opieki Zdrowotnej im. Św. Elżbiety w Białej, karę pieniężną w wysokości 1.172 PLN (słownie: tysiąc stu siedemdziesięciu dwóch złotych) płatną do budżetu państwa, z tytułu naruszenia zakazu, o którym mowa w art. 9 ust. 1 ww. ustawy, w zakresie opisanym w punkcie 1 sentencji niniejszej decyzji.

3. Na podstawie art. 77 w związku z art. 80 ustawy z dnia 16 lutego 2007r. o ochronie konkurencji i konsumentów oraz na podstawie art. 264 § 1 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2000r. Nr 98, poz. 1071 ze zmian.) w związku z art. 83 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, postanawia się obciążyć Zespół Opieki Zdrowotnej im. Św. Elżbiety w Białej kosztami opisanego w punkcie 1 niniejszej decyzji postępowania w wysokości 25 PLN (słownie: dwudziestu pięciu złotych), oraz **zobowiązuje**

się tego przedsiębiorcę do ich zwrotu na rzecz Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w terminie 14 dni od daty uprawomocnienia się decyzji.

Uzasadnienie

W toku przeprowadzonego w 2008r. w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (zwanego dalej Prezesem Urzędu) postępowania wyjaśniającego w sprawie badania rynku świadczenia przez wybrane szpitale woj. śląskiego oraz opolskiego i ich podwykonawców tzw. usług prosektoryjnych w zakresie mycia, ubierania oraz przechowywania w chłodni zwłok osób zmarłych w szpitalach, Prezes Urzędu uzyskał m.in. informację, iż Zespół Opieki Zdrowotnej im. Św. Elżbiety w Białej (zwany dalej: ZOZ lub Szpitalem) nie posiada prosektorium. Rodzina zmarłego jest zobowiązana odebrać zwłoki po dwóch godzinach od stwierdzonego zgonu. Dlatego też przechowywaniem zwłok zajmuje się zakład pogrzebowy wybrany przez rodzinę zmarłego, która ponosi koszty z tego tytułu.

W ocenie Prezesa Urzędu powyższe działanie ZOZ mogło świadczyć o nadużywaniu przez Szpital pozycji dominującej na rynku organizowania świadczenia usług prosektoryjnych. Dlatego też w dniu 16.07.2009r. zostało wszczęte postępowanie antymonopolowe w tej sprawie w zakresie wskazanym w punkcie 1 sentencji niniejszej decyzji.

Postanowieniem nr 2 z dnia 15.12.2009r. Prezes Urzędu zaliczył w poczet dowodów dokumenty uzyskane od Szpitala w toku wspomnianego powyżej badania rynku.

Pismem z dnia 24.07.2009r. ZOZ ustosunkowując się do zarzutu przedstawionego w postanowieniu Prezesa Urzędu o wszczęciu postępowania wyjaśnił, iż na jego terenie nie ma pomieszczenia służącego do przechowania zwłok. Z uwagi na niewielką liczbę zgonów tj. ok. 30-40 rocznie Szpital zrezygnował z organizacji chłodni. Dlatego też stosowna umowa w tym zakresie została zawarta w dniu 19.08.2008r. z zakładem pogrzebowym. Rodziny osób zmarłych są informowane o tym fakcie w momencie odbioru aktu zgonu. Do czasu przewozu zwłok do chłodni, zwłoki są przechowywane przez dwie godziny w specjalnym pomieszczeniu, w którym wykonywana jest przez pielęgniarki toaleta pośmiertna. Za czynności te nie jest pobierana żadna opłata.

W dniu 29.04.2010r. Prezes Urzędu zawiadomił ZOZ o zakończeniu zbierania materiału dowodowego oraz możliwości zapoznania się z aktami sprawy, z którego to prawa ZOZ skorzystał.

Prezes Urzędu ustalił, co następuje:

ZOZ jest Samodzielnym Publicznym Zakładem Opieki Zdrowotnej, wpisanym w dniu 30.03.2001r. do Krajowego Rejestru Sądowego, rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji i publicznych zakładów opieki zdrowotnej pod numerem KRS 0000005532 (karty od nr 65 do nr 68).

Cel i zadania ZOZ-u określone są w jego Statucie (karty od nr 60 do nr 64), zgodnie z treścią którego celem działania ZOZ jest zachowanie, ratowanie, przywracanie i poprawa zdrowia w przypadku choroby oraz udzielnie świadczeń służących zapobieganiu chorobom i promocji zdrowia. Cele te realizuje się poprzez prowadzenie profilaktyki, diagnostyki i leczenia.

Zgodnie z KRS-em celem ZOZ jest zachowanie, ratowanie, przywracanie i poprawa zdrowia w przypadku choroby oraz udzielanie świadczeń służących zapobieganiu chorobom i promocji zdrowia.

Zgodnie z Księgą Rejestrową zakładów opieki zdrowotnej prowadzoną przez Wojewodę Opolskiego (karty od nr 18 do nr 20) ZOZ prowadzi działalność w zakresie szpitalnictwa oraz poradnictwa specjalistycznego.

Organizację i porządek procesu udzielania świadczeń zdrowotnych w ZOZ określa „Regulamin porządkowy” (karty od nr 77 do nr 107). Regulamin ten określa również obowiązki ZOZ w razie śmierci pacjenta (karty nr 106 i 107). Zgodnie z uregulowaniami zawartymi w tym Regulaminie (zmienionym zarządzeniem nr 14/2006 Dyrektora ZOZ z dnia 15.11.2006 – karta nr 73), ZOZ nie ma możliwości przechowania zmarłych. W związku z tym zwłoki należy odebrać po dwóch godzinach od czasu zgonu. Pomoc w tym zakresie rodzina zmarłego może otrzymać od zakładów pogrzebowych lub też właścicieli kaplic cmentarnych. Z kolei tzw. toaleta pośmiertna jest wykonywana przez personel pielęgniarstwa (karty nr 17 i nr 10).

W dniu 19.08.2008r. ZOZ zawarł z zakładem pogrzebowym umowę nr 16/2008 (karty od nr 4 do nr 6) w sprawie przewozu oraz przechowywania zwłok osób zmarłych w Szpitalu i ich przechowywania w kaplicy przedpogrzebowej. Zgodnie z tą umową zakład pogrzebowy odbiera zwłoki i przechowuje je przez okres do 48 godzin lub do momentu odebrania zwłok przez osobę do tego upoważnioną. Za transport oraz przechowywanie zwłok, ZOZ zgodnie z umową uiszcza zakładowi pogrzebowemu stosowną opłatę. Umowa ta obowiązuje do dnia 20.08.2011r.

Postępowanie ze zwłokami osób zmarłych w ZOZ reguluje również „Procedura postępowania w razie śmierci chorego w szpitalu” obowiązująca od 19.08.2008r. (karta nr 7). Zgodnie z tą procedurą pielęgniarstwo po stwierdzeniu śmierci chorego obowiązane jest zwłoki umyć, ubrać i przygotować do wydania. Procedura ta stanowi również, iż zwłoki osoby zmarłej w ZOZ przechowywane są w zakładzie pogrzebowym przez okres 48 godzin od czasu zgonu.

Ponadto rodzina zmarłego otrzymuje „Informację dla rodziny zmarłego” (karta nr 8), w której informowana jest o możliwości przewiezienia i przechowywania bezpłatnego zwłok do 48 godzin w kaplicy przedpogrzebowej oraz, iż pomoc w tym zakresie można również otrzymać od właścicieli kaplic cmentarnych.

Ponadto jak wynika z materiału dowodowego od 2009r. rodzina zmarłego podpisuje oświadczenie, iż została poinformowana o możliwości bezpłatnego przechowywania zwłok osób zmarłych w tym Szpitalu przez okres 48 godzin od czasu zgonu (karty od nr 39 do nr 56).

Z powyższego wynika, iż do dnia 19.08.2008r. ZOZ nie zapewniał bezpłatnego przechowywania zwłok w chłodni, przez 48 godzin od momentu zgonu. W konsekwencji osoby uprawnione do organizacji pochówku osoby zmarłej w ZOZ, były zmuszone na własny koszt zorganizować przechowanie zwłok w chłodni przez zakłady pogrzebowe świadczące tego rodzaju usługi i ponieść koszty z tego tytułu.

Jak wynika z materiału dowodowego, ZOZ osiągnął w 2009r. przychód w wysokości 4.008.306,16 PLN (karta nr 26).

Prezes Urzędu zważył, co następuje:

I.

Dla uznania, że sprawa ma charakter antymonopolowy niezbędne jest ustalenie czy w okolicznościach sprawy doszło do naruszenia interesu publicznoprawnego. W świetle art. 1 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, celem regulacji w niej przyjętej jest zapewnienie rozwoju konkurencji, ochrona przedsiębiorców narażonych na stosowanie praktyk monopolistycznych i ochrona interesów konsumentów. Ustawa ta znajduje zatem zastosowanie jedynie wówczas, gdy zagrożony lub naruszony zostaje interes publiczny, polegający na zapewnieniu właściwych warunków funkcjonowania rynku. Tym samym ustawa ta, w odniesieniu do przedsiębiorców, chroni konkurencję, a w odniesieniu do

konsumentów, ich interesy jako zjawiska o charakterze instytucjonalnym. Działaniami wymierzonymi w tak rozumianą konkurencję, bądź skierowanymi w tak pojmowane interesy konsumentów, są zatem jedynie takie działania, które dotyczą sfery interesów szerszego kręgu uczestników rynku, a więc gdy dotyczą nie sytuacji pojedynczego przedsiębiorcy czy konsumenta, lecz zaburzeń na rynku, w rozumieniu negatywnych zjawisk charakteryzujących jego funkcjonowanie. Ingerencja Prezesa Urzędu uzasadniona jest tylko wówczas, gdy służy ochronie tak pojętej konkurencji lub interesu konsumentów. Celem ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów nie jest więc ochrona prywatnoprawnego interesu przedsiębiorcy bądź konsumenta.

W związku z tym, warunkiem koniecznym w niniejszej sprawie do stwierdzenia naruszenia przez Szpital przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów jest wykazanie, iż działaniami tego przedsiębiorcy mógł zostać dotknięty szerszy krąg uczestników rynku.

W ocenie Prezesa Urzędu działaniami ZOZ mógł zostać dotknięty szeroki, bliżej nieokreślony krąg konsumentów tj. rodzin i innych osób uprawnionych do pochowania osoby zmarłej w Szpitalu, którzy na skutek działań Szpitala, byli zmuszeni do uiszczania opłat za pierwszą i drugą dobę przechowywania zwłok w prosektorium, tj. opłat, których nie powinni uiszczać zgodnie z rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 31.10.2006r. w sprawie postępowania ze zwłokami osób zmarłych w szpitalu (Dz.U. Nr 203, poz. 1503).

Powyższe uzasadnia zdaniem Prezesa Urzędu twierdzenie, iż w niniejszej sprawie został naruszony interes publiczno-prawny konsumentów tj. rodzin i innych osób uprawnionych do pochowania osoby zmarłej w Szpitalu.

Powyższe stanowisko znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądowym. Przykładowo Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 05.06.2008r. (sygn. akt III SK 40/07) potwierdził zgodnie z wcześniejszą linią orzecniczą w tej kwestii, iż w przypadku gdy skutki działań przedsiębiorcy mogły wpłynąć czy też wpłynęły na pozycję innych przedsiębiorców, a w szczególności konsumentów, bezsprzecznym jest, iż naruszają one interes publiczny i stanowią podstawę do zastosowania przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Dalej w wyroku tym Sąd Najwyższy potwierdził, iż również w przypadku, gdy okoliczności pojedynczego przypadku wskazują na zagrożenie dla funkcjonowania rynku praktykami szkodliwymi ze względu na interes konsumentów (interes publiczny), spełnione zostaną przesłanki prawne uzasadniające wszczęcie postępowania administracyjnego.

W związku z tym, Prezes Urzędu uznał za celowe wszczęcie postępowania w tej sprawie.

1. Zgodnie z treścią art. 9 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów zakazane jest nadużywanie przez przedsiębiorców pozycji dominującej na rynku właściwym. Dlatego też uznanie praktyki określonej w art. 9 ust. 1 ww. ustawy za ograniczającą konkurencję następuje w przypadku, gdy przedsiębiorca posiada pozycję dominującą na rynku właściwym i nadużywa tej pozycji.

Wobec powyższego warunkiem niezbędnym do uznania, iż ZOZ poprzez określone zachowanie nadużył pozycji dominującej na rynku, jest wykazanie, że Szpital w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów jest przedsiębiorcą, wyznaczenie rynku właściwego, na którym działa oraz wykazanie, iż posiada na tym rynku pozycję dominującą i jej nadużywa.

Pojęcie przedsiębiorcy, jakim posługuje się ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów, zostało zdefiniowane w art. 4 pkt 1 tej ustawy. Zgodnie z powołanym przepisem na gruncie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów przez przedsiębiorcę rozumie się przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, a także m.in. osobę fizyczną, osobę prawną, a także jednostkę organizacyjną nie mającą osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną, organizującą lub świadczącą usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej.

ZOZ został zarejestrowany w Krajowym Rejestrze Sądowym. Z chwilą wpisania w dniu 30.03.2001r. do KRS-u, przedsiębiorca ten uzyskał osobowość prawną.

Zgodnie z KRS-em celem ZOZ jest zachowanie, ratowanie, przywracanie i poprawa zdrowia w przypadku choroby oraz udzielanie świadczeń służących zapobieganiu chorobom i promocji zdrowia.

Jak wynika z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 1991r. o zakładach opieki zdrowotnej (tekst jedn. Dz.U. z 2007r. Nr 14, poz. 89 ze zmian.), zasadniczym celem funkcjonowania zakładów opieki zdrowotnej, jest udzielanie świadczeń zdrowotnych i promocja zdrowia.

Oznacza to tym samym, iż działalność Szpitala ma charakter użyteczności publicznej, w związku z czym na gruncie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów posiada on status przedsiębiorcy.

Kolejną przesłanką konieczną do wykazania w niniejszej sprawie, jest udowodnienie, iż Szpital posiada pozycję dominującą na rynku właściwym.

Zgodnie z art. 4 pkt 9 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów przez rynek właściwy rozumie się rynek towarów, które ze względu na ich przeznaczenie, cenę oraz właściwości, w tym jakość, są uznawane przez ich nabywców za substytuty oraz oferowane są na obszarze, na którym ze względu na ich rodzaj i właściwości, istnienie barier dostępu do rynku, preferencje konsumentów, znaczące różnice cen i koszty transportu, panują zbliżone warunki konkurencji. Tym samym do zdefiniowania rynku właściwego w danej sprawie konieczne jest jego określenie w ujęciu produktowym i geograficznym.

Jak wynika z art. 25a ust. 1 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, szpital w razie śmierci pacjenta ma obowiązek należycie przygotować jego zwłoki, w celu ich wydania osobom uprawnionym do pochowania. Ponadto zgodnie z art. 25a ust. 2 tej ustawy, Minister właściwy do spraw zdrowia określa w drodze rozporządzenia, sposób postępowania szpitala w razie śmierci pacjenta oraz zakres czynności należących do obowiązków szpitala związanych z przygotowaniem zwłok do ich wydania osobom uprawnionym do pochowania. Natomiast w myśl przepisów rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie postępowania ze zwłokami osób zmarłych w szpitalu, wydanego na podstawie art. 25a ust. 2 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, do obowiązków szpitala należy m.in. przechowywanie zwłok w chłodni nie dłużej niż 48 godzin. Ponadto osoba wskazana w regulaminie porządkowym szpitala jest obowiązana zwłoki osoby zmarłej umyć, ubrać i wydać osobie uprawnionej do ich pochowania.

Z powyższego wynika, iż wykonanie określonych w rozporządzeniu Ministra Zdrowia usług dotyczących przechowania zwłok przez okres do 48 godzin oraz ich przygotowania do wydania w stanie zapewniającym zachowanie godności osoby zmarłej tj. umycia i ubrania należy do obowiązków szpitala i jest konsekwencją świadczenia przez niego usług zdrowotnych. Nie jest natomiast możliwe wydanie zwłok osobie uprawnionej do ich pochowania bez ich umycia i ubrania w prosektorium. Wykonanie tych czynności przy zmarłym przez szpital umożliwia ich wydanie osobie uprawnionej do pochówku. Dopiero po wydaniu osobie uprawnionej do pochówku przez szpital należycie przygotowanych zwłok, możliwe jest zlecenie wykonania dalszych usług związanych z pochówkiem, zakładowi pogrzebowemu.

Usługi takie jak przechowywanie zwłok oraz ich umycie i ubranie były już wielokrotnie przedmiotem orzeczeń Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów np. wyrok z dnia 11 maja 1994r. (sygn. akt XVII Amr 61/93), wyrok z dnia 10 kwietnia 1996r. (sygn. akt XVII Amr 9/96), wyrok z dnia 20 lutego 2002r. (sygn. akt XVII Ama 15/01), wyrok z dnia 21 sierpnia 2003r. (sygn. akt XVII Ama 71/02), wyrok z dnia 28 stycznia 2004r. (sygn. akt XVII Ama 19/03), wyroki z dnia 25 maja 2006r. (sygn. akt Ama 98/04 oraz Ama 38/06). W świetle tego orzecznictwa usługi polegające na przechowywaniu zwłok oraz ich umyciu i ubraniu należą do zakresu usług prosekcyjnych.

Mając na względzie, iż obowiązek wykonania usług prosekcyjnych został nałożony na szpitala w drodze wskazanych powyżej przepisów, nie mogą one zwolnić się z tego

obowiązku i zobowiązane są świadczyć przedmiotowe usługi bezpośrednio lub też za pomocą osób trzecich. Oznacza to, iż w niniejszej sprawie również ZOZ zobowiązany jest do bezpłatnego przechowania zwłok przez okres 48 godzin od czasu zgonu przed ich wydaniem osobie uprawnionej do pochówku, a także ich umycia i ubrania. Biorąc pod uwagę, iż Szpital nie posiada własnego prosektorium, służącego do wykonania tych usług, w dniu 19.08.2008r. zawarł z przedsiębiorcą pogrzebowym umowę na podstawie, której przedmiotowe usługi przechowywania zwłok wykonywane są przez tego przedsiębiorcę. Przed tą datą rodzina zmarłego lub też inna osoba uprawniona do pochówku zarówno podejmowała starania wyboru miejsca przechowania zwłok jak i ponosiła ciężary finansowe z tego tytułu. Dlatego też zdaniem Prezesa Urzędu uzasadnione jest przyjęcie, iż rynkiem produktowym w tej sprawie jest dla Szpitala rynek organizowania świadczenia usług prosektoryjnych dotyczących zwłok osób zmarłych w tym Szpitalu.

Zgodnie z ww. przepisami, obowiązującymi w ZOZ regulaminami oraz „Procedurą postępowania w razie śmierci chorego w szpitalu”, zwłoki żadnej z osób zmarłych w Szpitalu nie mogą być wydane osobie uprawnionej do pochówku bez ich odpowiedniego przygotowania. Dlatego też, rynkiem geograficznym w tej sprawie jest Szpital, w którym organizowane są usługi prosektoryjne dotyczące zwłok osób zmarłych w tym ZOZ.

Tym samym rynkiem właściwym, na którym działa Szpital jest rynek organizowania świadczenia usług prosektoryjnych dotyczących zwłok osób zmarłych właśnie w tym ZOZ.

Z uwagi na to, iż ZOZ nie posiada konkurencji na rynku organizowania świadczenia usług prosektoryjnych dotyczących zwłok osób w nim zmarłych, należy uznać, iż w świetle art. 4 pkt 10 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, posiada na tym rynku pozycję dominującą a nawet tzw. pozycję „monopolistyczną”.

Wobec powyższego w niniejszej sprawie działania ZOZ mogą podlegać ocenie w świetle art. 9 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

W myśl art. 9 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, za praktykę ograniczającą konkurencję uznaje się nie samo posiadanie pozycji dominującej ale jej nadużywanie, czyli oddziaływanie na interesy konkurentów, kontrahentów lub konsumentów w stopniu niemożliwym do zaistnienia w przypadku, gdyby podejmujący je przedsiębiorca działał na rynku w warunkach konkurencji. Ustawa nie wymienia w sposób wyczerpujący przejawów nadużywania pozycji dominującej na rynku, a jedynie wylicza w art. 9 ust. 2 typowe przykłady zachowań przedsiębiorców mających charakter praktyk ograniczających konkurencję. Z uwagi na otwarty katalog praktyk, nie ma formalnych przeszkód, aby został on rozszerzony także o działania przedsiębiorców ograniczające konkurencję czy też godzące w interesy odbiorców.

Warunkiem niezbędnym do uznania w tej sprawie, iż ZOZ nadużył pozycji dominującej na rynku właściwym i tym samym naruszył art. 9 ust. 1 tej ustawy, jest wykazanie, iż Szpital nie zapewnił rodzinie zmarłego lub też innej osobie uprawnionej do organizacji pochówku, bezpłatnego przechowywania zwłok w chłodni przez okres do 48 godzin, co jest zachowaniem niezgodnym z obowiązującymi przepisami w tym zakresie.

Obecnie obowiązki szpitala dotyczące postępowania ze zwłokami ludzkimi reguluje ustawa o zakładach opieki zdrowotnej. Stosownie do art. 18a ust. 1 tej ustawy, organizację i porządek procesu udzielania świadczeń zdrowotnych w zakładzie opieki zdrowotnej określa regulamin porządkowy. Regulamin powinien określać m.in. obowiązki szpitala w razie śmierci pacjenta. Ponadto zgodnie z art. 18a ust. 2 tej ustawy, regulamin nie może naruszać praw pacjenta określonych w jej przepisach i wynikających z przepisów odrębnych.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, szpital udziela pacjentom świadczeń zdrowotnych bezpłatnie, za częściową odpłatnością lub odpłatnie na zasadach określonych w ustawie, przepisach odrębnych lub w umowie cywilnoprawnej. Wobec powyższego rozważeniu w tej sprawie podlega, czy przygotowanie zwłok osoby zmarłej do wydania osobom uprawnionym do pochówku, w tym ich przechowanie, powinno się odbywać bezpłatnie.

Zasady finansowania świadczeń zdrowotnych określa ustawa z dnia 27 sierpnia 2004r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. Nr 210, poz. 2135 ze zmian.). Zgodnie z art. 2 ust.1 ww. ustawy, do korzystania ze świadczeń opieki zdrowotnej mają prawo świadczeniobiorcy wymienieni w przepisach tej ustawy. Są to m.in. osoby objęte powszechnym, obowiązkowym i dobrowolnym ubezpieczeniem zdrowotnym. Osobom tym zgodnie z art. 33 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej udziela się świadczeń nieodpłatnie, za częściową lub całkowitą odpłatnością. Jeżeli przepisy odrębne przewidują odpłatność za świadczenia zdrowotne, stosuje się ceny urzędowe. Dlatego też w niniejszej sprawie należy poddać rozważeniu czy przepisy szczególne lub odrębne regulują zakres usług związanych z przygotowaniem zwłok do wydania osobom uprawnionym do ich pochowania oraz ich odpłatność.

W myśl art. 25a ust. 1 i ust. 2 ww. ustawy, w razie śmierci pacjenta, szpital ma obowiązek należycie przygotować jego zwłoki w celu ich wydania osobom uprawnionym do pochowania. Zakres czynności należących do obowiązków szpitala związanych z przygotowaniem zwłok pacjenta do wydania osobom uprawnionym do pochowania, zgodnie z przepisami tej ustawy określa odpowiednie rozporządzenie wykonawcze. W dniu 25 listopada 2006r. weszło w życie powyżej wspomniane rozporządzenie Ministra Zdrowia. Do czasu wejścia w życie tego rozporządzenia, brak było jednoznacznych przepisów prawnych regulujących obowiązki szpitala w zakresie postępowania ze zwłokami ludzkimi. Dlatego też zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (np. m.in. wyrok z dnia 20 lutego 2002r. sygn. akt XVII Ama 15/01, z dnia 21 sierpnia 2003r. sygn. akt XVII Ama 71/02, z dnia 28 stycznia 2004r. sygn. akt XVII Ama 19/03, z dnia 27 kwietnia 2005r. sygn. akt XVII Ama 7/04, z dnia 27 kwietnia 2005r. sygn. akt XVII Ama 9/04, z dnia 25 maja 2006r. sygn. akt XVII AmA 98/04 oraz sygn. akt XVII AmA 38/06 i z dnia 20 września 2006r. sygn. akt XVII Ama 97/05), opierano się w tym zakresie na prawie zwyczajowym, zgodnie z którym takie czynności jak umycie zwłok czy też ich przechowanie przez okres trzech dób były wykonywane przez szpitale nieodpłatnie.

Jak opisano to w części dotyczącej ustalenia stanu faktycznego, od 25.11.2006r. obowiązuje rozporządzenie Ministra Zdrowia w sprawie postępowania ze zwłokami osób zmarłych w szpitalu. Zgodnie z przepisami tego rozporządzenia, zwłoki osoby zmarłej w szpitalu przechowywane są nie dłużej niż 48 godzin. Ponadto osoba wskazana w regulaminie szpitala jest obowiązana zwłoki osoby zmarłej umyć, ubrać i wydać osobie uprawnionej do ich pochowania. Tym samym rozporządzenie reguluje wprost obowiązek wykonywania przez szpital tzw. usług prosektoryjnych i stanowi, iż szpital obowiązany jest do przechowywania w chłodni zwłok osób zmarłych w szpitalu przez okres 48 godzin od czasu zgonu oraz dokonania ich umycia i ubrania. Oznacza to, iż w przedmiotowej sprawie Szpital posiada obowiązek bezpłatnego przechowywania zwłok przez okres 48 godzin.

Jednakże jak wynika z ustaleń poczynionych w przedmiotowej sprawie, Szpital do dnia 18.08.2008r. nie wykonywał należycie tego obowiązku, gdyż nie zapewniał usługi przechowywania zwłok przez okres 48 godzin od czasu zgonu i nie ponosił kosztów z tego tytułu. To rodziny zmarłych lub inne osoby uprawnione do pochówku były zobowiązane do odbioru zwłok po upływie 2 godzin od czasu zgonu, samodzielnego wyboru zakładu pogrzebowego, który dokona przechowania zwłok, oraz do poniesienia ewentualnych ciężarów finansowych z tego tytułu. Szpital w rozpatrywanej sprawie ograniczył się do zapewnienia rodzinie zmarłego bezpłatnego mycia i ubrania zwłok. Zignorował natomiast całkowicie obowiązek bezpłatnego przechowywania zwłok przez okres do 48 godzin od czasu zgonu i „przerzucił” ten obowiązek zarówno pod względem organizacyjnym jak i finansowym na rodziny zmarłych lub też inne osoby organizujące pochówek.

Działania ZOZ spowodowały przede wszystkim naruszenie praw osób uprawnionych do pochówku pacjentów zmarłych w tym Szpitalu, które były zmuszone do ponoszenia ciężarów finansowych za usługi, których nie powinny ponosić. Należy przy tym zaznaczyć, iż Szpital do 18.08.2008r. odnosił niewątpliwie korzyści finansowe z takiej sytuacji, w postaci nie ponoszenia kosztów z tego tytułu. Dopiero zawarcie umowy z dnia 19.08.2008r.

spowodowało, iż działania ZOZ stały się zgodne z przepisami rozporządzenia Ministra Zdrowia.

Tym samym ZOZ poprzez działania niekorzystne dla rodzin zmarłych oraz innych osób uprawnionych do pochówku, nadużył posiadanej pozycji dominującej na rynku, co stanowi naruszenie art. 9 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Zgodnie z art. 11 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, w przypadku jeśli zachowanie rynkowe przedsiębiorcy przestało naruszać zakazy określone w art. 9 tej ustawy, wydaje się decyzję o uznaniu praktyki za ograniczającą konkurencję i stwierdza się zaniechanie jej stosowania.

Jak wykazano to powyżej Szpital zawierając w dniu 19.08.2008r. umowę z zewnętrznym zakładem pogrzebowym w zakresie przechowywania zwłok przez okres 48 godzin od czasu zgonu, zaprzestał z tym dniem stosowania praktyki ograniczającej konkurencję o jakiej mowa w punkcie I.1 sentencji decyzji.

Stąd też Prezes Urzędu orzekł jak w punkcie 1 sentencji niniejszej decyzji.

2. Stosownie do art. 106 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, Prezes Urzędu może nałożyć na przedsiębiorcę karę pieniężną, jeżeli przedsiębiorca ten dopuścił się naruszenia zakazu określonego w art. 6 w zakresie niewyłączonym na podstawie art. 7 i 8, lub zakazu o jakim mowa w art. 9 tej ustawy, w wysokości nie większej niż 10% przychodu osiągniętego przez tego przedsiębiorcę w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary. Wysokość nałożonej kary powinna spełniać funkcję prewencyjną tj. zapobiegać w przyszłości naruszeniom przepisów ustawy, a także i represyjną tj. stanowić reperkusję za jej naruszenie.

Prezes Urzędu uznał w punkcie 1 niniejszej decyzji, iż działania ZOZ naruszyły art. 9 ust. 1 ww. ustawy, co wykazano w uzasadnieniu do tego punktu decyzji. Dlatego też nałożenie na tego przedsiębiorcę kary pieniężnej jest celowe.

Ustalając wysokość kary pieniężnej nakładanej na ZOZ w niniejszym postępowaniu, Prezes Urzędu ocenił przede wszystkim szkodliwość naruszenia przez Szpital ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Oceniając tą przesłankę Prezes Urzędu uznał, iż Szpital poprzez działania o jakich mowa w punkcie 1 niniejszej decyzji, nadużył posiadanej pozycji dominującej na rynku organizowania świadczenia usług prosektoryjnych, które doprowadziło przede wszystkim do eksploatacji konsumentów tj. rodzin oraz innych osób uprawnionych do pochówku, którzy poprzez takowe działania Szpitala byli zobowiązani do uiszczania opłaty za pierwszą i drugą dobę przechowywania zwłok w chłodni, która to usługa zgodnie z obowiązującymi przepisami powinna być wykonywana bezpłatnie. Jednakże z racji tego, iż działanie takie przysporzyło ZOZ niewielkich korzyści finansowych, Prezes Urzędu uznał, iż takową praktykę Szpitala należy zaliczyć do pozostałych naruszeń przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Dlatego też Prezes Urzędu jako podstawę do dalszego ustalania wysokości kary pieniężnej, przyjął kwotę 0,025% przychodu Szpitala uzyskanego w 2009r.

W dalszej kolejności ustalając wysokość kary pieniężnej, Prezes Urzędu ocenił specyfikę rynku oraz działalności tego przedsiębiorcy tj. ZOZ. Oceniając powyższą przesłankę uwzględniono fakt, iż Szpital jak udowodniono to w tej decyzji, posiada pozycję dominującą, a nawet tzw. „monopolistyczną” na rynku organizowania świadczenia usług prosektoryjnych względem zwłok osób zmarłych w tym Szpitalu. Z kolei na skutek działań Szpitala, rodziny osób zmarłych lub też inne osoby uprawnione do pochówku, w związku z pozycją rynkową tego przedsiębiorcy, były zmuszone do ponoszenia kosztów finansowych, w postaci konieczności uiszczania opłaty za pierwszą i drugą dobę przechowywania zwłok w zewnętrznym zakładzie pogrzebowym.

Ponadto Prezes Urzędu uwzględnił fakt, iż co prawda z usług prosektoryjnych konsumenci korzystają incydentalnie, jednakże w trudnych dla siebie okolicznościach. Dlatego też

oceniana w niniejszym postępowaniu praktyka Szpitala, pod względem etycznym była naganna.

Oceniając jednakże specyfikę rynku Prezes Urzędu wziął również pod uwagę, iż praktyka stosowana przez Szpital dotknęła jedynie niewielkiej liczby konsumentów.

Mając na uwadze powyższe przesłanki dotyczące specyfiki rynku, na którym działa ZOZ, Prezes Urzędu uznał za niecelowe dokonywać zmiany wysokości kary pieniężnej ustalonej na poprzednim etapie.

Ponadto ustalając wysokość kary pieniężnej Prezes Urzędu wziął również pod uwagę długotrwałość stosowania przez Szpital praktyki ograniczającej konkurencję, czyli to, iż praktyka trwała ponad 7 lat czyli dłużej niż rok, co spowodowało szkody finansowe dla konsumentów w długim okresie czasu. Stąd też mając powyższe na uwadze, uznano za uzasadnione podwyższenie kwoty kary pieniężnej ustalonej na poprzednim etapie o 30%.

Miarkując wymiar kary pieniężnej Prezes Urzędu miał również na względzie, iż Szpital będący profesjonalnym uczestnikiem rynku świadczenia usług medycznych, powinien zdawać sobie sprawę z obowiązków, jakie nakłada na niego powszechnie obowiązujące prawo w tym zakresie w tym i rozporządzenie Ministra Zdrowia w sprawie postępowania ze zwłokami osób zmarłych w szpitalu oraz, iż podejmowanymi działaniami nie może naruszać obowiązujących przepisów. Jednakże jako przesłankę łagodzącą uwzględniono fakt, iż Szpital zaniechał stosowania tej praktyki ograniczającej konkurencję. Dlatego też Prezes Urzędu obniżył wysokości kary pieniężnej ustalonej na poprzednich etapach jej miarkowania o 10%.

Ostatecznie mając na uwadze powyżej przedstawione przesłanki Prezes Urzędu uznał za zasadne nałożenie na Szpital kary pieniężnej w wysokości 1.172 PLN (słownie: tysiąca stu siedemdziesięciu dwóch złotych) stanowiącej ok. 0,29% kary maksymalnej jaka mogłaby być nałożona na tego przedsiębiorcę za naruszenie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

W ocenie Prezesa Urzędu, kara pieniężna nałożona w powyższej wysokości, jest adekwatna do stopnia naruszenia przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów i pełni funkcję represyjną, gdyż podkreśla naganność zachowania przedsiębiorcy, który dopuścił się stosowania praktyk ograniczających konkurencję. Nałożenie kary pieniężnej w niższej wysokości spowodowałoby, iż kara utraciłaby swój charakter represyjny. Jednocześnie nałożona kara pełni funkcję prewencyjną, gdyż zapobiega stosowaniu w przyszłości sprzecznych z interesem publicznym praktyk ograniczających konkurencję.

Stąd też orzeczono jak punkcie 2 sentencji niniejszej decyzji.

Zgodnie z art. 112 ust. 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, karę pieniężną należy wpłacić na konto Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Warszawie w NBP o/o Warszawa Nr 51101010100078782231000000, w terminie 14 dni od dnia uprawomocnienia się niniejszej decyzji.

3. Zgodnie z art. 80 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, Prezes Urzędu rozstrzyga o kosztach w drodze postanowienia, które może być zamieszczone w decyzji kończącej postępowanie. W myśl art. 77 tej ustawy, jeżeli postępowanie zostało wszczęte z urzędu i w jego wyniku Prezes Urzędu stwierdził naruszenie przepisów tejże ustawy, przedsiębiorca, który dopuścił się tego naruszenia, zobowiązany jest ponieść koszty postępowania.

Niniejsze postępowanie antymonopolowe zostało wszczęte z urzędu. W jego wyniku w punkcie 1 sentencji przedmiotowej decyzji Prezes Urzędu stwierdził naruszenie przez Szpital art. 9 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Kosztami niniejszego postępowania są dla Prezesa Urzędu wydatki związane z doręczaniem ZOZ pism w toku postępowania. W związku z powyższym postanowiono obciążyć ZOZ kwotą kosztów w wysokości 25 PLN (słownie: dwudziestu pięciu złotych).

W związku z powyższym orzeczono jak w punkcie 3 sentencji.

Koszty niniejszego postępowania, na podstawie art. 264 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego, w związku z art. 83 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów należy

wpłacić w terminie 14 dni od dnia uprawomocnienia się niniejszej decyzji na konto Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Warszawie w NBP o/o Warszawa Nr 51101010100078782231000000.

Stosownie do treści art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w związku z art. 479²⁸ § 2 Kpc – od niniejszej decyzji przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w terminie dwutygodniowym od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów - Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Katowicach.

W przypadku jednak kwestionowania wyłącznie postanowienia o kosztach zawartego w punkcie 3 niniejszej decyzji, stosownie do art. 81 ust. 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w związku z 479³² § 1 i 2 Kpc, przysługuje zażalenie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Katowicach w terminie tygodnia od dnia doręczenia niniejszej decyzji.

Maciej Fragsztajn
Dyrektor Delegatury