



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

50-413 Wrocław, ul. Walońska 3-5
tel.(071)344 65 87, (071)34 05 920, fax (071)34 05 922
e-mail: wroclaw@uokik.gov.pl

RWR 411-30/04/WS

Wrocław, dnia 29 września 2005 r.

Decyzja RWR 63/2005

Na podstawie art. 11 ust 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. *o ochronie konkurencji i konsumentów* (t.j. Dz. U. z 2003 r. Nr 86, poz. 804 ze zm.) oraz stosowanie do art. 28 ust. 6 tej ustawy i § 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2002 r. 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 z urzędu przeciwko Głogowskiemu Przedsiębiorstwu Komunalnemu - SITA Głogów sp. z o.o. z siedzibą w Głogowie

- działając w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów :

nie stwierdza się stosowania przez Głogowskie Przedsiębiorstwo Komunalne - SITA Głogów sp. z o.o. praktyki ograniczającej konkurencję i naruszającej zakaz, o którym mowa w art. 8 ust. 2 pkt 1 ww ustawy, polegającej na nadużyciu przez Głogowskie Przedsiębiorstwo Komunalne - SITA Głogów sp. z o.o. pozycji dominującej na lokalnym rynku świadczenia usług cmentarnych na cmentarzu komunalnym przy ul. Świerkowej w Głogowie, poprzez narzucanie nadmiernie wygórowanych opłat za przedłużenie ważności grobu ziemnego pojedynczego na okres lat 20 w kwocie 800 zł.

Uzasadnienie

1. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, zwany dalej „organem antymonopolowym”, uzyskał w pierwszej połowie 2004 r. informacje o możliwych nieprawidłowościach w funkcjonowaniu cmentarza komunalnego w Głogowie. W szczególności zarzuty konsumenta dotyczyły pobierania przez zarządcę cmentarza nadmiernie wygórowanych cen za przedłużenie ważności grobu na okres lat 20 na cmentarzu przy ul. Świerkowej w Głogowie (sprawa RWR 053-10/04/WS dołączona do niniejszych akt). W wyniku przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego (sygn. akt RWR 400-20/04/WS) ustalono, iż zebrane w toku tego postępowania informacje mogą sugerować możliwość naruszenia przez zarządcę cmentarza ustawy o ochronie konkurencji konsumentów, zwanej dalej „ustawą o ochronie (...)”, w szczególności zaś jej art. 8 ust. 2 pkt 1.

1.1. W związku z powyższym Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, postanowieniem z dnia 5 lipca 2004 r wszczął z urzędu postępowanie administracyjne przeciwko Głogowskiemu Przedsiębiorstwu Komunalnemu - SITA Głogów sp. z o.o. z

siedzibą w Głogowie, zwanemu dalej „Przedsiębiorstwem”, pod zarzutem nadużycia przez Przedsiębiorstwo pozycji dominującej na rynku świadczenia usług cmentarnych na cmentarzu komunalnym przy ul. Świerkowej w Głogowie, poprzez narzucanie nadmiernie wygórowanych opłat za tzw. przedłużenie ważności grobu na okres lat 20 w kwocie 800 zł

- co może stanowić naruszenie art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (postanowienie k. 1-2).

Postanowieniem nr 191/2005 organ antymonopolowy uszczegółowił powyższy zarzut w ten sposób, iż określił, że postępowanie dotyczy narzucania nadmiernie wygórowanych opłat za przedłużenie ważności *grobu ziemnego pojedynczego* na okres lat 20 w kwocie 800 zł (postanowienie k. 213).

1.2. W odpowiedzi na stawiane zarzuty Przedsiębiorstwo potwierdziło, iż jest zarządcą cmentarza położonego przy ul. Świerkowej w Głogowie oraz stosuje opłatę za udostępnienie miejsca grzebalnego na 20 lat (tzw. przedłużenie ważności grobu) w wysokości 800 zł. Zdaniem uczestnika opłata ta odpowiada jego kosztom uzasadnionym, w skład których wchodzi m.in. podatek od nieruchomości oraz inwestycje. Według Przedsiębiorstwa konieczność zapłaty podatku od nieruchomości w znaczący sposób wpływa na wysokość przedmiotowej opłaty i odróżnia ją od wysokości analogicznych opłat na innych cmentarzach, na których z reguły nie jest uiszczana opłata od nieruchomości. W zakresie inwestycji Przedsiębiorstwo wskazało, iż poniosło znaczne nakłady inwestycyjne : w roku 2003 na modernizację parkingu przy cmentarzu (31 000 zł), w roku 2004 na remont drogi dojazdowej do cmentarza (35 000 zł), zaś w 2005 r. na remont kaplicy cmentarnej (24 000 zł). Przedsiębiorstwo stwierdziło, iż opłaty „za przedłużenie terminu użycia grobu na następne 20 lat powinny uwzględniać planowane koszty utrzymania cmentarza i ich rzeczywistą kalkulację, gdyż stanowią rewindykację kosztów”. Na poparcie powyższej tezy uczestnik powołał orzeczenie Sądu Najwyższego – Izba Administracyjna sygn. akt III AZP 22/95. Poza tym uczestnik wskazał, iż m.in. zarządca cmentarza w Zielonej Górze pobiera opłatę wyższą od niego i wynoszącą 850 zł. Zdaniem uczestnika „opłata za udostępnienie miejsca grzebalnego na 20 lat musi odpowiadać kosztom uzasadnionym, w przeciwnym wypadku może to doprowadzić do degradacji substancji cmentarza i nie wywiązywanie się przez Gminę z zadań, nałożonych na nią ustawami.” W konkluzji Przedsiębiorstwo stanęło na stanowisku, iż nie doszło w sprawie do naruszenia art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie (...) – pismo k. 5 i 216.

2. Przeprowadzone przez organ antymonopolowy postępowanie dowodowe pozwoliło na ustalenie następującego stanu faktycznego:

2.1. Uczestnik postępowania jest spółką z ograniczoną odpowiedzialnością posiadającą siedzibę w mieście Głogów, wpisaną do Krajowego Rejestru Sądowego przez Sąd Rejonowy dla Wrocławia-Fabrycznej IX Wydział Gospodarczy pod nr KRS 0000026618. Jedynym właścicielem udziałów Przedsiębiorstwa jest Gmina Miejska Głogów (100% udziałów). Przedsiębiorstwo realizuje swoje zadania poprzez 4 zakłady wydzielone w strukturze organizacyjnej :

a) Zakład Oczyszczania Miasta – wywóz śmieci i odpadów

b) Zakład Odpadów Komunalnych – unieszkodliwianie odpadów

c) Zakład Estetyzacji Miasta – budowa dróg kołowych i szynowych oraz działalność usługowa związana z zagospodarowaniem terenów zieleni

d) Zakład Pogrzebowy – pogrzeby i działalność pokrewna, usługi w zakresie utrzymania cmentarzy, produkcja i sprzedaż utensyliów pogrzebowych, wyrobów i towarów związanych z pogrzebami

dowód – Akt Założycielski Spółki z o.o. k. 6-15, odpis z KRS k. 16-22, pismo Przedsiębiorstwa k. 4-5.

2.2. Przedsiębiorstwo zarządza cmentarzem komunalnym położonym przy ul. Świerkowej 1-2 w Głogowie. Nieruchomość gruntowa, na której posadowiony jest cmentarz, uchwałą Nadzwyczajnego Zgromadzenia Wspólników nr 4/2000 z dnia 18 października 2000 r. została wniesiona przez Gminę w formie aportu do Przedsiębiorstwa, celem pokrycia udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym

dowód – akt notarialny k. 6-12 akt o sygn. RWR 053-10/04/WS, pismo k.

Zarządzany przez Przedsiębiorstwo cmentarz komunalny przy ul. Świerkowej w Głogowie jest stosunkowo nowym cmentarzem, oddanym do użytku w 1984 r.

Przedsiębiorstwo administruje poza tym trzema innymi cmentarzami komunalnymi, tj. cmentarzem położonym przy ul. Legnickiej w Głogowie, przy ul. Akacyjowej w Krzepowie oraz w Biechowie. Podstawą administrowania jest umowa nr 28/2004 zawarta w dniu 15 kwietnia 2004 r. z Gminą Miejską Głogów. Na terenie Głogowa znajdują się wyłącznie dwa cmentarze – tj. cmentarz komunalny przy ul. Świerkowej oraz cmentarz komunalny przy ul. Legnickiej. Cmentarz przy ul. Legnickiej jest w zasadzie zamknięty – wykonuje się tam jedynie tzw. dochówki oraz poczynione wcześniej rezerwacje. W pełni otwartym cmentarzem w Głogowie jest jedynie cmentarz przy ul. Świerkowej (w Głogowie brak jest czynnych cmentarzy wyznaniowych)

dowód – pismo k. 4, umowa k. 17-19 akt o sygn. RWR 053-10/04/WS, notatka służbowa k. 236.

2.3. Uchwałą Zarządu Przedsiębiorstwa Nr 3/2003 z dnia 8 stycznia 2003 r. wprowadzone zostały z dniem 14 stycznia 2003 r. nowe ceny za usługi cmentarne i pogrzebowe na cmentarzu komunalnym przy ul. Świerkowej w Głogowie, począwszy od 14 stycznia 2003 r. W pozycji nr 34 Cennika znalazła się opłata za przedłużenie ważności (prawa) grobu ziemnego na 20 lat w wysokości 800 zł. Ceny te nie uległy zmianie z tym, iż wobec wprowadzenia ustawą z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 54, poz. 535 ze zm.) obowiązku naliczania podatku VAT, cena zawiera, począwszy od 1 maja 2004 r., 7% podatek VAT

dowód – uchwała wraz z załącznikiem k. 5-8 akt RWR 400-20/04/WS, pismo Przedsiębiorstwa k. 150.

Opłaty za tzw. przedłużenie ważności grobu są to opłaty przewidziane art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (tekst jednolity Dz. U. 2000 r. Nr 23 poz. 295 ze zm.). Wskazać należy, iż zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych grób nie może być użyty do ponownego chowania przed upływem lat 20. Z kolei ust. 2 powołanego artykułu stanowi, iż po upływie lat 20 ponowne użycie grobu do chowania nie może nastąpić, jeżeli jakkolwiek osoba zgłosi

zastrzeżenie przeciw temu **i uiści opłatę**, przewidzianą za pochowanie zwłok (jest to powszechnie nazywane „przedłużeniem ważności grobu”). Zastrzeżenie to ma skutek na dalszych lat 20 i może być odnowione. Nie ulega wątpliwości, iż fakt uiszczenia opłaty powoduje nawiązanie umowy cywilnoprawnej pomiędzy dysponentem grobu a zarządcą cmentarza (tj. uczestnikiem).

Kalkulacja powyższych opłat przedłożona przez Przedsiębiorstwo, przedstawia się następująco :

1) podatek od nieruchomości	-	51 570 zł
2) wywóz nieczystości komunalnych	-	60 000 zł
3) zużycie wody, energii, gazu	-	13 000 zł
4) wynagrodzenie i świadczenia pracowników	-	60 000 zł
5) materiały (krzewy, ziemia itp.)	-	5 000 zł
6) amortyzacja	-	1 250 zł
7) koszty pośrednie	-	66 700 zł
8) razem koszty	-	257 520 zł
9) przewidywana liczba pogrzebów (ustalona na podstawie ostatnich lat)	-	321
10) średni koszt na 1 grób	-	802,24 zł
11) kwota opłaty po zaokrągleniu	-	800,00 zł

dowód – kalkulacja k. 9 akt o sygn. RWR 400-20/04/WS.

Kalkulacja sporządzona została na 2003 r. z uwagi na fakt, iż pierwsze z przedłużeń ważności (prawa) grobu na lat 20 miało nastąpić od 1 stycznia 2004 r. Kalkulacja ta zawiera zatem prognozowaną liczbę pogrzebów, nie zawiera zaś prognozowanej liczby przedłużeń ważności grobu.

Kalkulacja dotyczyła grobów ziemnych pojedynczych, głębinowych oraz podwójnych. Powyższe rodzaje grobów opisać można na podstawie § 5 i 6 rozporządzenia Ministrów Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska oraz Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 20 października 1972 r. w sprawie *urządzania cmentarzy, prowadzenia ksiąg cmentarnych oraz chowania zmarłych* (Dz. U. nr 47, poz. 299 ze zm. Zgodnie z § 6 Rozporządzenia wyróżnia następujące rodzaje grobów :

- grób zwykły (ziemny), przez który rozumie się grób nie murowany stanowiący dół, do którego chowa się trumnę ze zwłokami i zasypuje ziemią wydobytą z tego dołu.
- grób murowany, przez który rozumie się dół, w którym boki są murowane, a pod trumną zakłada się sklepienie.
- grób rodzinny, przez który rozumie się przestrzeń zapewniającą pochowanie dwu lub więcej trumien ze zwłokami. Przestrzeń ta nie może przekraczać powierzchni przeznaczonej na dwa groby pojedyncze w poziomie, niezależnie od ilości pięter stosowanych w głąb.
- katakumby, przez które rozumie się nisze w pionowej ścianie, położone obok siebie w szeregu i nad sobą, przeznaczone do chowania zwłok.

Groby ziemne z kolei podlegają dalszemu rozróżnieniu ze względu na funkcje i przypisane im na podstawie § 5 Rozporządzenia wymiary. Zatem rozróżnia się na tej podstawie następujące rodzaje grobów ziemnych :

- **grób ziemny pojedynczy** posiadający wymiary : długość 2 m, szerokość 1m, głębokość 1,7m; jest to podstawowy rodzaj grobu,

- grób ziemny podwójny posiadający wymiary : długość 2,25m, szerokość 1,3m, głębokość 1,2m,
- grób ziemny głębinowy, służący do chowania zwłok piętrowo, przy czym trumny są między sobą przedzielone warstwą ziemi grubości ok. 0,2m,
- grób ziemny dla dziecka do lat 6 posiadający wymiary : długość 1,2m, szerokość 0,6m, głębokość 1,2m.

W 2004 r. dokonano na cmentarzu komunalnym przy ul. Świerkowej w Głogowie 70 przedłużeń ważności (praw) grobu na 20 lat, z czego 43 dotyczyły grobu ziemnego pojedynczego, 24 grobu ziemnego podwójnego, 2 grobu ziemnego głębinowego oraz 1 grobu murowanego.

2.4. Powyższe stawki opłat zostały utrzymane Uchwałą Nr XXI/171/2004 Rady Miejskiej w Głogowie z dnia 6 lipca 2004 r. w sprawie ustalenia opłat za usługi cmentarne na cmentarzach komunalnych

dowód – Uchwała k. 166-170.

W uzasadnieniu do Uchwały podano kalkulację opłaty w odniesieniu do jednego grobu w skali miesiąca. Przedstawia się ona następująco :

Tab. 1

Składniki cenowe	Cmentarze przy ul. Legnickiej, Akacjowej i Miechów Zarządca : Gmina Miejska Głogów	Cmentarz przy ul. Świerkowej Zarządca : GPK SITA Głogów sp. z o.o.
1	2	3
1) Podatek od nieruchomości	-	0,67 zł
2) Wywóz nieczystości komunalnych	0,33 zł (tylko woda) 0,08 zł	0,78 zł 0,17 zł
3) Woda, energia, gaz	(ogólne utrzym.) 0,83 zł	0,78 zł
4) Wynagrodzenia pracowników i świadczenia	-	0,06 zł
5) Materiały	-	0,01 zł
6) Amortyzacja	-	0,86 zł
7) Remonty i koszty pośrednie	-	
Razem :	1,24 zł	3,33 zł

dowód – uzasadnienie Uchwały k. 169.

Kalkulacja opłaty za przedłużenie ważności grobu na lat 20 w oparciu o koszt miesięcznego utrzymania grobu przedstawia się następująco :

a) Cmentarze pod zarządem Gminy Miejskiej w Głogowie :

- miesięczne utrzymanie (wyliczenie z tabeli) - 1,24 zł
- roczne utrzymanie (1,24 zł x 12 m-cy) - 14,88 zł
- opłata na 20 lat (14,88 x 20 lat) - 297,60 zł ≈ 300,00 zł

b) Cmentarz pod zarządem GPK Sita Głogów Sp. z o.o.(cmentarz przy ul. Świerkowej) :

- miesięczne utrzymanie (wyliczenie z tabeli) - 3,33 zł

- roczne utrzymanie (3,33 zł x 12 m-cy)	-	39,96 zł
- opłata na 20 lat (39,96 zł x 20 lat)	-	799,20 zł ≈ 800,00 zł

dowód – uzasadnienie Uchwały k. 169.

Znaczącą pozycję w kalkulacji opłat za przedłużenie ważności grobu na lat 20 zajmują dwie wielkości : podatek od nieruchomości oraz remonty i koszty pośrednie.

Z uwagi na podjęcie uchwały w trakcie roku, przyjęte do kalkulacji wielkości miały charakter prognozy.

Ostateczna kalkulacja opłat za przedłużenie ważności grobu ziemnego na lat 20, oparta na faktycznym wykonaniu za 2004 r. (a nie jedynie prognozie) przedstawia się następująco :

1) podatek od nieruchomości	-	65 690 zł
2) wywóz nieczystości	-	57 958 zł
3) zużycie wody, energii, gazu	-	10 524 zł
4) wynagrodzenie i świadczenia pracowników	-	42 091 zł
5) materiały (krzewy, ziemia itp.)	-	6 189 zł
6) amortyzacja	-	5 711 zł
7) koszty transportowe, paliw do sprzętu	-	6 251 zł
8) Zabezpieczenie i ochrona, dezynfekcja, telefony	-	3 818 zł
9) Remonty	-	40 996 zł
10) Usługi obce	-	16 759 zł
11) Koszty pośrednie	-	105 509 zł
12) Razem koszty	-	361 496 zł
13) Liczba wpłat (pochówki + wpłaty)	-	415
10) średni koszt na 1 grób (bez VAT)	-	871 zł

dowód – kalkulacja k. 237.

Z kalkulacji tej widać, iż Przedsiębiorstwo zrestrukturyzowało takie koszty jak zużycie wody, energii, gazu (z kwoty 13 000 zł w 2003 r. do kwoty 10 524 na koniec 2004 r.) oraz wynagrodzenie i świadczenia pracowników (z kwoty 60 000 zł w 2003 r. do kwoty 42 091 zł na koniec 2004 r.). Z kolei nastąpił wzrost takich pozycji kosztowych jak podatek od nieruchomości (z 51 570 zł w 2003 r. do 65 690 zł na koniec 2004 r.), materiały (z 5 000 zł w 2003 r. do 6 189 zł na koniec 2004 r.), amortyzacja (z 1 250 zł w 2003 r. do 5 711 zł na koniec 2004 r.), koszty pośrednie (z 66 700 zł w 2003 r. do 105 509 zł na koniec 2004 r.). Pojawiły się także nowe pozycje kalkulacyjne w postaci kosztów transportu (6 251 zł), zabezpieczenie i ochrona, dezynfekcja, telefony (3 818 zł), remonty (40 996 zł), usługi obce (16 759 zł).

Pozycja nr 13 kalkulacji, tj. „Liczba wpłat” obejmuje zarówno liczbę pochówków wykonanych w 2004 r. jak i również liczbę opłat z tytułu przedłużenia ważności grobu na lat 20. Opłata za pochówek w kwocie 800 zł stanowi opłatę za utrzymanie grobu przez okres 20 lat i opłata za przedłużenie ważności grobu również stanowi opłatę za utrzymanie grobu przez kolejny okres 20 lat. W tym sensie funkcje obu opłat są tożsame, a więc pobieranie ich w tej samej wysokości nie budzi zastrzeżeń. W związku z tym kalkulacja jednostkowa tej opłaty jest zasadna.

dowód – kalkulacja k.237, kalkulacja k. 9 akt o sygn. RWR 400-20/04/WS.

Ostatecznie wyniki związane z zarządem cmentarzem przy ul. Świerkowej w Głogowie za 2004 r. przedstawiały się następująco :

- 1) przychody - [tajemnica przedsiębiorstwa] zł
- 2) koszty - [tajemnica przedsiębiorstwa] zł
- 3) strata - [tajemnica przedsiębiorstwa] zł

dowód – pismo Przedsiębiorstwa k. 237.

Z obu wyżej przedstawionych kalkulacji wynika, iż cena z tytułu przedłużenia ważności grobu nie pokrywa kosztów, zaś Przedsiębiorstwo ponosi stratę na usługach cmentarnych na cmentarzu komunalnym przy ul. Świerkowej w Głogowie.

2.5. Celem przeprowadzenia analizy porównawczej cen stosowanych za przedłużenie ważności grobu na innych cmentarzach, przeprowadzono badanie rynkowe obejmujące woj. dolnośląskie i lubuskie. Badaniem objęto cmentarze komunalne w następujących miejscowościach : Polkowicach, Kłodzku, Nowej Soli, Żarach, Dzierżoniowie, Środzie Śląskiej, Jaworze, Lubaniu, Lubiniu, Bolesławcu, Złotoryi, Legnicy i Zielonej Górze. W toku badania ustalono, iż w połowie badanych miejscowości nie sporządza się szczegółowych kalkulacji opłat za korzystanie z usług cmentarnych. Dotyczy to Środy Śląskiej, Lubina, Polkowic, Nowej Soli, Bielawy, Żar, Kłodzka

dowód – pisma k. 73, 110-111, 118, 132, 138, 171, 174-176.

Wyniki badania rynkowego przedstawia tabela nr 2 :

Analiza cen za przedłużenie ważności grobu ziemnego pojedynczego na okres 20 lat w województwie dolnośląskim i lubuskim w 2004 r.

Tab.2

l.p.	Nazwa miasta w którym zlokalizowany jest cmentarz komunalny	Cena za przedłużenie ważności grobu na okres 20 lat 2004 r. (w zł)*	Różnica w cenach za przedłużenie ważności grobu na okres 20 lat w stosunku do ceny w Głogowie 2004 r. (w %)	Wysokość ceny za przedłużenie ważności grobu na okres 20 lat w stosunku do ceny średniej (336zł.) 2004 r. (w%)
1	Polkowice	70	91,25	20,8
2	Kłodzko	120	85	35,7
3	Nowa Sól	120	85	35,7
4	Żary	140	82,5	41,6
5	Dzierżoniów	150	81,25	44,6
6	Środa Śląska	200	75	59,5
7	Jawor	300	62,5	89,2
8	Lubań	320	60	95,2
9	Lubin	321	59,9	95,5
10	Bolesławiec	367	54,1	109,2
11	Złotoryja	460	42,5	137
12	Legnica	485,78	39,2	144,6
13	Głogów	800**	0	238,1
14	Zielona Góra	850	6,25	253
	Cena średnia	336	X	X

* opłaty nie zawierają podatku od nieruchomości

**cena obowiązująca na cmentarzu przy ul. Świerkowej w Głogowie; zawiera podatek od nieruchomości

/opracowanie własne na podstawie pism k. 27-28, 30-31, 34, 39, 45, 48, 51-58, 59, 60a,, 64, 65, 82, 135, 138 /

Powyższe opłaty nie zawierają podatku od nieruchomości.

dowód – pisma k. 27-28, 30-31, 34, 39, 45, 48, 51-58, 59, 60a,, 64, 65, 82, 135, 138.

Z przeprowadzonej analizy wynika (Tab. Nr 2), iż cena w Głogowie (800 zł) należy do najwyższych spośród wszystkich badanych miejscowości. Wyższa jest jedynie cena w Zielonej Górze wynosząca 850 zł. Różnica cenowa w stosunku do Głogowa zawiera się w granicach od plus 6,25% (czyli jest wyższa-Zielona Góra) do minus 91,25% (czyli jest niższa-Polkowice).

Wypada wskazać, iż spośród 13 poddanych badaniu miejscowości jedynie w jednej (Zielona Góra) stawki opłat za przedłużenie ważności grobu ziemnego pojedynczego są porównywalne do stawek w Głogowie. Pozostałych 12 miejscowości posiada analogiczne stawki opłat znacząco niższe, zaś różnica ta wynosi od 91,25% (Polkowice) do 39,2 % (Legnica).

Na podstawie zebranych danych organ antymonopolowy ustalił również, iż średnia cena przedłużenia ważności grobu wyniosła w 2004 r. 336 zł.. Cena w Głogowie jest więc ok. dwa i pół raza wyższa od ceny średniej.

Wskazać należy, iż podatek od nieruchomości nie jest uiszczany przez administratorów cmentarzy, wobec czego nie ma on wpływu na wysokość cen w badanych miejscowościach. Wyjątek stanowi cmentarz przy ul. Świerkowej w Głogowie, gdzie podatek ten jest wliczany w wysokość opłaty.

2.6. Celem dokonania szczegółowszej analizy porównawczej cen za przedłużenie ważności grobu ziemnego pojedynczego na lat 20, porównano ceny pomniejszając cenę obowiązującą na cmentarzu przy ul. Świerkowej w Głogowie o wartość podatku od nieruchomości (gdyż na innych cmentarzach ten składnik ceny nie występuje).

Do analizy przyjęto cenę wynoszącą 639,20 zł (800 zł – 160,80 zł podatku od nieruchomości = 639,20 zł ; kwotę podatku obliczono w następujący sposób : 0,67 zł z kalkulacji tab.1 x 12 miesięcy x 20 lat = 160,80 zł)

Analiza cen za przedłużenie ważności grobu ziemnego pojedynczego na okres 20 lat w województwie dolnośląskim i lubuskim w 2004 r.

Tab.3

l.p.	Nazwa miasta w którym zlokalizowany jest cmentarz komunalny	Cena za przedłużenie ważności grobu na okres 20 lat 2004 r. (w zł)*	Różnica w cenach za przedłużenie ważności grobu na okres 20 lat w stosunku do ceny w Głogowie 2004 r. (w %)	Wysokość ceny za przedłużenie ważności grobu na okres 20 lat w stosunku do ceny średniej (324,5zł.) 2004 r. (w%)
1	Polkowice	70	89,1	21,6
2	Kłodzko	120	81,2	37
3	Nowa Sól	120	81,2	37
4	Żary	140	78,1	43,1
5	Dzierżoniów	150	76,5	46,2
6	Środa Śląska	200	68,7	61,6
7	Jawor	300	53,1	92,4
8	Lubań	320	49,9	98,6
9	Lubin	321	49,8	99
10	Bolesławiec	367	42,6	113,1
11	Złotoryja	460	28	141,7
12	Legnica	485,78	24	149,7
13	Głogów	639,20**	0	197
14	Zielona Góra	850	33	261,9
	Cena średnia	324,5	X	X

* opłaty nie zawierają podatku od nieruchomości

**cena obowiązująca na cmentarzu przy ul. Świerkowej w Głogowie; nie zawiera podatku od nieruchomości

/opracowanie własne na podstawie pism k. 27-28, 30-31, 34, 39, 45, 48, 51-58, 59, 60a,, 64, 65, 82, 135, 138, 169 /

Z przeprowadzonej analizy wynika (Tab. Nr 3), iż cena w Głogowie (639,20 zł) należy nadal do najwyższych spośród wszystkich badanych miejscowości. Wyższa jest jedynie cena w Zielonej Górze wynosząca 850 zł. Różnica cenowa w stosunku do Głogowa zawiera się w granicach od plus 33% (czyli jest wyższa-Zielona Góra) do minus 89,1% (czyli jest niższa-Polkowice). Wypada wskazać, iż nadal spośród 13 poddanych badaniu miejscowości jedynie w jednej (Zielona Góra) stawki opłat za przedłużenie ważności grobu ziemnego pojedynczego są porównywalne do stawek w Głogowie. Pozostałych 12 miejscowości, nawet po pomniejszeniu stawek opłat w Głogowie o wysokość podatku od nieruchomości, posiada analogiczne stawki opłat znacząco niższe, zaś różnica ta wynosi od 89,1% (Polkowice) do 24 % (Legnica). Cena w Głogowie jest nadal prawie dwukrotnie wyższa od ceny średniej.

Analizie poddano również ceny za przedłużenie ważności grobów ziemnych pojedynczych na lat 20 według przedziałów cenowych. Wyniki analizy przedstawia Tabela nr 4 :

Analiza cen za przedłużenie ważności grobu ziemnego pojedynczego za okres 20 lat w województwie dolnośląskim i lubuskim w 2004 r. (wg przedziałów cenowych)

Tab.4

Cena za przedłużenie ważności grobu ziemnego	Ilość miejscowości	Ilość miejscowości w danym przedziale cenowym do ilości cmentarzy ogółem (w %)
do 300	7	50
301-600	5	35,7
601-900	2	14,3
RAZEM	14	100

/opracowanie własne na podstawie pism k. 27-28, 30-31, 34, 39, 45, 48, 51-58, 59, 60a,, 64, 65, 82, 135, 138 /

Tabela nr 4 zawiera analizę ilości badanych miejscowości w danym przedziale cenowym do ilości poddanych badaniu miejscowości ogółem. Wydzielono trzy przedziały cenowe, tj. do 300 zł, od 301 do 600 zł oraz od 601 do 900 zł. W 2004 r. jedynie 2 miejscowości (14,3 % ogółu badanych miejscowości) znalazło się w najwyższym przedziale cenowym, tj. Głogów i Zielona Góra.

2.7. Przychód Przedsiębiorstwa na koniec 2004 r. wyniósł **[tajemnica przedsiębiorstwa]** zł, z czego przychód Zakładu Pogrzebowego **[tajemnica przedsiębiorstwa]** zł. Przychód osiągnięty z tytułu usług cmentarnych na cmentarzu przy ul. Świerkowej w Głogowie wyniósł **[tajemnica przedsiębiorstwa]** zł

dowód – CIT-8 k. 203-205, pismo k. 237.

3. Mając na uwadze zebrany materiał dowodowy, organ ochrony konkurencji i konsumentów zważył, co następuje :

3.1. Określenie zarzutów

Głogowskiemu Przedsiębiorstwu Komunalnemu – SITA Głogów sp. z o.o. został postawiony zarzut naruszenia art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie (...), poprzez narzucanie nadmiernie wygórowanych opłat za tzw. przedłużenie ważności grobu ziemnego pojedynczego na okres lat 20 w kwocie 800 zł na lokalnym rynku świadczenia usług cmentarnych na cmentarzu komunalnym przy ul. Świerkowej w Głogowie.

3.2. Naruszenie interesu publicznoprawnego.

Przed wszystkim rozważenia wymaga, czy w sprawie niniejszej naruszony został interes publicznoprawny. Zgodnie z celem ustawy o ochronie (...) opisanym w art. 1 ust. 1 określa ona „warunki rozwoju i ochrony konkurencji oraz zasady podejmowanej w interesie publicznym ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów”. Tak określony cel ustawy pozwala przyjąć, iż ma ona charakter publiczny i służy ochronie ogólnospołecznego interesu. Powyższe przesądza o wyłączeniu możliwości podejmowania przez organ antymonopolowy działań w celu ochrony wyłącznie interesów indywidualnych. Taką interpretację potwierdza orzecznictwo Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (d. Sądu Antymonopolowego). W wyroku z dnia 28.05.2001 (sygn. akt XVII Ama 82/00) sąd stwierdził, że „postępowanie antymonopolowe nie może dotyczyć spraw jednostkowych”. Podobnie w uzasadnieniu

do wyroku z dnia 4.07.2001 (sygn. akt XVII Ama 108/00) sąd antymonopolowy zajął stanowisko, że: *“interes publiczny w postępowaniu administracyjnym nie jest pojęciem jednolitym i stałym. W każdej sprawie winien być on ustalony i konkretyzowany. Organ administracji - Prezes Urzędu winien być w toku i przy wydawaniu decyzji rzecznikiem tego interesu, albowiem wynika to z jego zadań w strukturze administracji publicznej - art. 7 k.p.a. Publiczny znaczy dotyczący ogółu, dostrzeżony przez nie określoną z góry liczbę osób, a nie jednostki, czy też określoną grupę. A zatem podstawą do zastosowania przez Prezesa Urzędu przepisów ustawy antymonopolowej winno być uprzednie stwierdzenie, że został naruszony interes publicznoprawny, a nie wyłącznie interes prawny jednostki, czy grupy”*. Podobnie na temat interesu publicznego wypowiada się Sąd Antymonopolowy w dwóch kolejnych wyrokach: z dnia 30.05.2001 r. (sygn. akt XVII Ama 80/00) i z dnia 6.06.2001 (sygn. akt XVII Ama 78/00), gdzie wyraźnie podkreśla pojęcie interesu publicznego jako *“dotyczącego ogółu”* a nie tylko określonej grupy, czy tym bardziej interesu indywidualnego podmiotu.

Takie stanowisko wyraził również Sąd Najwyższy, który w uzasadnieniu wyroku z dnia 29.05.2001 r. (sygn. I CKN 1217/98) stwierdził, że *“ustawa antymonopolowa ma charakter publicznoprawny, zatem jej celem jest służyć interesom publicznym. Ingeruje, gdy w wyniku pewnych ogólnych zjawisk zagrożona jest sama instytucja konkurencji. Nie odnosi się do ochrony roszczeń indywidualnych (...)”*.

Niemniej jednak, Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 26.02.2004 r. (sygn. III SK 2/04) stwierdził, że naruszenie indywidualnego interesu nie wyklucza dopuszczalności równoczesnego uznania, że dochodzi do naruszenia interesu zbiorowego *„jeżeli indywidualne pogwałcenie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów mogłoby w jakikolwiek sposób prowadzić do ustanowienia lub utrwalenia monopolistycznych praktyk rynkowych, które wywołują lub mogą wywołać zakazane skutki na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”*.

Należy zatem stwierdzić, że nie każde naruszenie prawa w stosunkach cywilno-prawnych kwalifikuje sprawę do postępowania w trybie ww. ustawy. Odmiennie niż to ma miejsce w postępowaniu cywilnym ukierunkowanym na ochronę praw podmiotowych stron, postępowanie w trybie ustawy antymonopolowej ma za swój przedmiot ochronę interesu publicznoprawnego, a więc ma to miejsce wtedy, gdy skutkami działań sprzecznych z ustawą dotknięty jest szerszy krąg uczestników rynku, bądź gdy wywołują one inne niekorzystne zjawiska na rynku wymagające ingerencji ze strony organów działających w trybie tej ustawy.

W niniejszej sprawie postępowanie dotyczy **powszechnego** pobierania opłat za przedłużenie ważności grobu na cmentarzu komunalnym przy ul. Świerkowej w Głogowie. Powyższe działanie Przedsiębiorstwa narusza potencjalnie interesy nieoznaczonego kręgu adresatów (konsumentów) – tj. osób, które uściły już przedmiotowe opłaty lub też mogących uścić takie opłaty w przyszłości. Działania Przedsiębiorstwa dotyczą potencjalnie wszystkich jej mieszkańców. Oznacza to, iż do prowadzonej przed Prezesem UOKiK sprawy mają zastosowanie przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Wobec powyższego, niniejsze postępowanie antymonopolowe niewątpliwie toczy się w interesie publicznym a nie w indywidualnym.

3.3. Status przedsiębiorcy

Definicja legalna pojęcia „przedsiębiorca” zawarta jest w art. 4 ustawy o ochronie (...). Zgodnie z pkt. 1 lit. a) powołanego artykułu, ilekroć w ustawie jest mowa o „przedsiębiorcy” - rozumie się przez to przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. - Prawo działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 101, poz. 1178, z

2000 r. Nr 86, poz. 958 i Nr 114, poz. 1193, z 2001 r. Nr 49, poz. 509, Nr 67, poz. 679, Nr 102, poz. 1115 i Nr 147, poz. 1643 oraz z 2002 r. Nr 1, poz. 2, Nr 115, poz. 995 i Nr 130, poz. 1112), a także m.in. osobę prawną organizującą lub świadczącą usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o działalności gospodarczej.

Wskazać należy zatem, iż Głogowskie Przedsiębiorstwo Komunalne – SITA Głogów sp. z o.o. jest przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy o ochronie (...). Godzi się na marginesie wskazać, iż Przedsiębiorstwo realizuje zadania gminy Głogów w zakresie utrzymania cmentarzy. Zadania Gminy określa zasadniczo ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (j.t. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

Jednym z zadań Gminy wymienionych w powołanej wyżej ustawie, jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej dotyczących cmentarzy gminnych (art. 7 ust. 1 pkt 13). Uszczegółowienie obowiązków gmin w tym zakresie zawiera z kolei ustawa z dnia 31 maja 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2000 r. Nr 23, poz. 295 ze zm.). Uznać należy, iż powyższe zadanie ma charakter organizowania i świadczenia usług o charakterze użyteczności publicznej. Powyższy wniosek wynika z normy art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 1997 r., Nr 9, poz. 4 ze zm.). Zgodnie z powołanym przepisem gospodarka komunalna obejmuje w szczególności **zadania o charakterze użyteczności publicznej**, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Zadanie powyższe Gmina wypełnia poprzez Głogowskie Przedsiębiorstwo Komunalne – SITA Głogów sp. z o.o.

3.4. Rynek właściwy i pozycja rynkowa uczestnika.

Ponieważ ocena zachowań przedsiębiorców na gruncie ustawy o ochronie (...) dotyczy tzw. zachowań rynkowych, wobec czego niezbędnym jest określenie rynku właściwego w sprawie.

Według art. 4 pkt 8 ustawy o ochronie (...) pod pojęciem rynku właściwego rozumie się rynek towarów, które ze względu na ich przeznaczenie, cenę oraz właściwości, w tym jakość, są uznawane przez ich nabywców za substytuty oraz są oferowane na obszarze, na którym, ze względu na ich rodzaj i właściwości, istnienie barier dostępu do rynku, preferencje konsumentów, znaczące różnice cen i koszty transportu, panują zbliżone warunki konkurencji. Na rynek właściwy składa się zatem rynek w ujęciu produktowym oraz rynek w ujęciu geograficznym. Określenie rynku właściwego w sprawie wymaga jednak wcześniejszego odniesienia się do rodzaju usług związanych z chowaniem zmarłych.

Usługi związane z chowaniem zmarłych dzielą się co do zasady na :

a) Usługi cmentarne związane z utrzymaniem cmentarza komunalnego i zarządzania nim; czynności zarządcy cmentarza wynikają z przepisów ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. *o cmentarzach i chowaniu zmarłych* (tekst jednolity Dz. U. 2000 r. Nr 23 poz. 295 ze zm.) oraz aktów wykonawczych do ustawy, w szczególności zaś rozporządzenia Ministrów Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska oraz Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 20 października 1972 r. *w sprawie urządzania cmentarzy, prowadzenia ksiąg cmentarnych oraz chowania zmarłych* (Dz. U. nr 47, poz. 299 ze zm.); obejmują takie działania jak utrzymanie i wyposażenie cmentarza w urządzenia cmentarne, utrzymanie cmentarza jako terenu zielonego, utrzymanie na nim ładu i porządku, urządzenie cmentarza według planu zagospodarowania, nadzór nad korzystaniem z

cmentarza, w tym zakładanie grobów, pochówkiem i ekshumacją. Rynek usług cmentarnych co do zasady nie jest rynkiem konkurencyjnym,

b) Usługi pogrzebowe związane z chowaniem zmarłych; składają się na nie m.in. przygotowanie zwłok do pochówku, przygotowanie miejsca pochówku, wykopanie grobu, transport i pochówek zwłok z asystą pogrzebową, uformowania grobu, ekshumacja zwłok i szczątków ludzkich, usługa spopielenia zwłok (ten ostatni rodzaj usług pogrzebowych dopiero powstaje); rynek usług pogrzebowych jest w pełni rynkiem konkurencyjnym.

Powyższy podział znajduje swoje pełne odzwierciedlenie w orzecznictwie organów antymonopolowych administracyjnych i sądowych (vide : wyrok Sądu Antymonopolowego z 14.06.1995 r., sygn. akt XVII Amr 11/95; wyrok Sądu Antymonopolowego z 14.07.1999 r. sygn. akt XVII Ama 28/99; wyrok Sądu Antymonopolowego z 25.09.2000 r. sygn. akt XVII Ama 76/99; wyrok Sądu Antymonopolowego z 28.01.2002 r. sygn. akt XVII Ama 28/01, decyzja Prezesa UOKiK nr RWR 33/2004 z dnia 09.11.2004, nr RWR 53/2005 z dnia 27.07.2005 r. i in.).

Zatem w zakresie usług związanych z chowaniem zmarłych wyodrębnia się dwa rynki produktowe : rynek usług cmentarnych i rynek usług pogrzebowych. Wypada stwierdzić, iż usługi te są „towarem” w rozumieniu ustawy o ochronie (...), zgodnie bowiem z art. 4 pkt 6 tejże ustawy przez „towary” rozumie się również usługi.

Uczestnik funkcjonuje na obu rynkach, jednak przedmiotem niniejszego postępowania jest jego działalność na rynku usług cmentarnych, z uwagi na fakt, iż sporne opłaty dotyczą usług cmentarnych. Na rynku tym posiada on monopol i nie spotyka się z konkurencją. Tak więc rynkiem właściwym w ujęciu produktowym jest w sprawie niniejszej rynek usług cmentarnych. Z uwagi na fakt, iż postępowanie dotyczy usług cmentarnych na cmentarzu komunalnym przy ul. Świerkowej na terenie Głogowa, rynkiem w ujęciu geograficznym jest cmentarz komunalny przy ul. Świerkowej w Głogowie. Rynkiem właściwym w sprawie jest zatem lokalny rynek usług cmentarnych na cmentarzu komunalnym przy ul. Świerkowej w Głogowie.

Zgodnie z normą art. 8 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie (...) zakazane jest nadużywanie pozycji dominującej na rynku. Zatem istotne znaczenie w sprawie ma określenie, czy podmiot, przeciwko któremu prowadzone jest postępowanie antymonopolowe, posiada taką pozycję na rynku. Definicję legalną pojęcia „*pozycja dominująca*” zawiera art. 4 pkt 9 ustawy o ochronie (...). Zgodnie z powołanym przepisem pod tym pojęciem rozumie się pozycję przedsiębiorcy, która umożliwia mu zapobieganie skutecznej konkurencji na rynku właściwym przez stworzenie mu możliwości działania w znacznym zakresie niezależnie od konkurentów, kontrahentów oraz konsumentów; domniemywa się, że przedsiębiorca ma pozycję dominującą, jeżeli jego udział w rynku przekracza 40%. Uczestnik na rynku usług cmentarnych na cmentarzu komunalnym przy ul. Świerkowej w Głogowie posiada pozycję dominującą, gdyż nie spotyka się z konkurencją (posiada monopol na te usługi).

3.5. Analiza przesłanek zarzutu z art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie (...).

Art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy antymonopolowej określa, iż praktyką monopolistyczną jest nadużywanie pozycji dominującej na rynku poprzez m.in. bezpośrednio lub pośrednio narzucanie nieuczciwych cen, w tym cen nadmiernie wygórowanych.

Do stwierdzenia zatem praktyki monopolistycznej z art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy antymonopolowej zachowanie przedsiębiorcy musi spełniać przesłanki:

- narzucanie cen,
- nieuczciwy charakter tych cen, w tym nadmiernie wygórowany.

3.5.1. Narzucanie cen.

Narzucanie warunków ma miejsca wówczas, gdy dominant, wykorzystując sytuację przymusową kontrahenta, wynikającą z braku alternatyw na rynku, wymusza na nim określone zachowania. Bez znaczenia w takim przypadku jest, że w sferze cywilnoprawnej dochodzi do złożenia zgodnego oświadczenia woli stron, gdyż dla bytu praktyki nie jest konieczne zawarcie umowy (E. Modzelewska-Wąchal. Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz. Twigger. Warszawa 2002, strona 117-118). W sprawie niniejszej fakt narzucania opłat za przedłużenie ważności grobu na lat 20 jest niewątpliwy. Wysokość tych opłat nie jest negocjowana, zaś brak alternatywy na rynku w postaci istnienia innych czynnych cmentarzy wymusza podporządkowanie się uczestników rynku działających po jego stronie popytowej działaniom Gminy. Alternatywy nie stanowi w szczególności cmentarz przy ul. Legnickiej w Głogowie, gdyż jest to cmentarz w zasadzie zamknięty (wykonuje się tam jedynie tzw. dochówki) zaś innych cmentarzy (w tym wyznaniowych) na terenie Głogowa brak.

3.5.2. Nieuczciwy charakter cen, w tym nadmiernie wygórowany.

Wskazać należy, iż ustawa nie zawiera definicji legalnej pojęć „cena nieuczciwa” czy też „cena nadmiernie wygórowana”.

W praktyce orzecznictwo uznaje, iż ceny nieuczciwe manifestują się m.in. w cenie nadmiernie wygórowanej. Cena ta występuje wówczas, gdy różni się nadmiernie od opłat pobieranych przez konkurentów działających w podobnych warunkach na innych rynkach (wyroki : z 26.02.1993 r. XVII Amr 35/92, „Wokanda” 1993, nr 7; z 7.10.1998 r., XVII Ama 45/98). „Nadmierność” różnicy określana jest w orzecznictwie antymonopolowym na co najmniej 20% w stosunku do cen konkurentów na rynkach podobnych. Pomocne może być również ustalenie wysokości marży zysku. Gdyby ta marża była rażąco wysoka, a przy tym cena stosowana przez przedsiębiorcę rażąco przewyższałaby ceny konkurentów – wówczas stosowanie cen nadmiernie wygórowanych można byłoby uznać za wykazane.

Pojęcie ceny nadmiernie wygórowanej jest mało precyzyjne i różnie jest definiowane. Europejski Trybunał Sprawiedliwości w sprawie *United Brands* z 1978 r. uznał za cenę nadmiernie wygórowaną cenę, która nie znajduje uzasadnienia w odniesieniu do „ekonomicznej wartości” sprzedawanego produktu. „Ekonomiczna wartość” została zaś sprowadzona do kosztów własnych firmy dominującej i cen jej konkurentów. Stosunek pomiędzy kosztami i rzekomą ceną nadmiernie wygórowaną jest mierzony zyskiem. Odniesienie natomiast do cen konkurentów może być bazą porównawczą dla określenia, czy zdolność firmy do osiągnięcia większej rentowności jest rezultatem większej efektywności, chociaż – jak przyznaje Trybunał - jest to narzędzie dosyć surowe, aczkolwiek użyteczne dla poszukiwania cen nadmiernie wygórowanych” (Z. Jurczyk, *Wybrane zagadnienia polityki konkurencji*, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2004, s. 13).

Kryterium porównawcze cen uznane zostało również przez Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów za jedną z podstawowych metod ustalania, czy w sprawie zachodzi stosowanie cen nadmiernie wygórowanych. Z poziomu cen stosowanych przez innych

przedsiębiorców na podobnych rynkach w wielu sprawach Sąd wywoził stosowanie przez dominanta cen nadmiernie wygórowanych np. w wyrokach : z 25.06.1992 r., sygn. akt XVII Amr 10/92, „Wokanda” 1992 r.; z 26.02.1993 r., XVII Amr 35/93, „Wokanda” 1993, nr 7 (E. Modzelewska-Wąchal. Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz. Twigger. Warszawa 2002, strona 102).

Obecnie w orzecznictwie dominuje pogląd, iż przy definiowaniu ceny nadmiernie wygórowanej, w celu wyeliminowania błędów w ocenie, należy posługiwać się dwójakiego rodzaju kryteriami. Pierwsze z nich związane są z analizą kosztową działalności gospodarczej przedsiębiorcy. Wyróżnia się tu kryteria odnoszące się do : kosztów własnych przedsiębiorcy wynikających z kalkulacji ceny towaru (usługi), wielkości zysku w cenie jednostkowej, rentowności rozumianej jako stosunku zysku do kosztów własnych. Drugie powstają z porównania cen występujących na rynku właściwym z cenami potencjalnych konkurentów przedsiębiorcy na innych rynkach (tzw. analiza porównawcza cen) – wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 14 czerwca 2005 r. sygn. akt VI ACa 93/05 oraz wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 30 czerwca 2005 r. sygn. Akt XVII Ama 24/04.

Zdaniem Prezesa Urzędu w sprawie nie została spełniona przesłanka wystąpienia cen nadmiernie wygórowanych.

Prezes Urzędu oceniając materiał dowodowy w sprawie posłużył się obu wymienionymi wyżej kryteriami definiowania ceny nadmiernie wygórowanej.

W zakresie **analizy kosztowej** Prezes stwierdził, iż koszty własne przedsiębiorcy, poparte przedłożonymi kalkulacjami, a zwłaszcza kalkulacją sporządzoną na podstawie faktycznego wykonania za 2004 r. uzasadniają wysokość stosowanej ceny. Na uwagę zasługuje fakt, iż jak wynika z ostatniej kalkulacji, Przedsiębiorstwo zrestrukturyzowało takie koszty jak zużycie wody, energii, gazu oraz wynagrodzenie i świadczenia pracowników. Z kolei wzrost niektórych pozycji kosztowych takich jak np. podatek od nieruchomości (z 51 570 zł w 2003 r. do 65 690 zł na koniec 2004 r), amortyzacja (z 1 250 zł w 2003 r. do 5 711 zł na koniec 2004 r.), oraz częściowo koszty pośrednie (z 66 700 zł w 2003 r. do 105 509 zł na koniec 2004 r.). był od Przedsiębiorstwa niezależny. Zdaniem Prezesa brak jest uzasadnionych podstaw do zakwestionowania również takich pozycji kalkulacyjnych jak materiały, koszty transportu, zabezpieczenie i ochrona, dezynfekcja, telefony, remonty, usługi obce. Pozycje te w znacznej mierze wskazują m.in. na wydatki inwestycyjne dotyczące cmentarza przy ul. Świerkowej, co znajduje z kolei potwierdzenie w wyjaśnieniach złożonych przez uczestnika (zwłaszcza wyjaśnienia w piśmie pismo k. 216). Przedsiębiorstwo prawidłowo w pozycji nr 13 kalkulacji sporządzonej na podstawie faktycznego wykonania za 2004 r., tj. „Liczba wpłat”, obejmuje zarówno liczbę pochówków wykonanych w 2004 r. jak i również liczbę opłat z tytułu przedłużenia ważności grobu na lat 20. Opłata za pochówek w kwocie 800 zł stanowi opłatę za utrzymanie grobu przez okres 20 lat, podobnie jak opłata za przedłużenie ważności grobu również stanowi opłatę za utrzymanie grobu przez kolejnych okres 20 lat. W tym sensie funkcje obu opłat są tożsame, a więc pobieranie ich w tej samej wysokości nie budzi zastrzeżeń. W związku z tym kalkulacja jednostkowa tej opłaty jest zasadna.

Nie uszła uwadze Prezesa również okoliczność, iż Przedsiębiorstwo po skalkulowaniu faktycznego wykonania usługi za 2004 r. wykazało stratę zarówno na usłudze przedłużenia ważności grobu, jak i na zarządzie cmentarzem. Powyższe wskazuje, iż Przedsiębiorstwo nie odnosi zysku, zaś wykazane koszty usługi uzasadniają wysokość opłaty za przedłużenie ważności grobu. Prezes Urzędu nie dopatrywał się w zakresie

przedłożonych kalkulacjach pozycji, które uznać mogłoby za zawyżone lub nieuzasadnione. Niezależnie od powyższego należy podkreślić, iż - zgodnie z wyrokiem Sądu Antymonopolowego z dnia 24 kwietnia 2002 r. sygn. akt XVII Ama 73/01 - bez znaczenia dla istoty sprawy jest ogólny wynik finansowy Uczestnika. Globalna wielkość zysku nie ma też znaczenia dla ewentualnego stwierdzenia zarzucanej praktyki, podobnie jak i struktura jego osiągnięcia.

W zakresie **analizy porównawczej** cen zważyć należy, iż ceny na cmentarzu komunalnym w Głogowie należą do zdecydowanie najwyższych w regionie. Cena w Głogowie należy do najwyższych spośród wszystkich badanych miejscowości (wyższa jest jedynie cena w Zielonej Górze) i to niezależnie od tego, czy porównaniu poddano cenę zawierającą w swojej konstrukcji podatek od nieruchomości, czy też nie zawierającą tego podatku. Różnica cenowa w Głogowie w stosunku do najbliższej cenowo miejscowości wynosi od 39,2% (przy uwzględnieniu w cenie podatku od nieruchomości) do 24% (przy cenie bez podatku od nieruchomości). Wypada wskazać, iż spośród 13 poddanych badaniu miejscowości jedynie w jednej (Zielona Góra) stawki opłat za przedłużenie ważności grobu ziemnego pojedynczego są porównywalne do stawek w Głogowie, zaś w pozostałych 12 miejscowościach analogiczne stawki opłat są znacząco niższe, zaś różnica ta przekracza 20%. Cena w Głogowie była również ok. dwa i pół raza wyższa od ceny średniej - przy uwzględnieniu w cenie podatku od nieruchomości - i dwukrotnie wyższa przy cenie bez tego podatku. (vide – tabela nr 2 i 3).

Z kolei tabela nr 4 zawiera analizę ilości badanych miejscowości w danym przedziale cenowym do ilości poddanych badaniu miejscowości ogółem. W 2004 r. jedynie 2 miejscowości (14,3 % ogółu badanych miejscowości) znalazło się w najwyższym przedziale cenowym, tj. Głogów i Zielona Góra (przy wydzieleniu trzech przedziałów cenowych, tj. do 300 zł, od 301 do 600 zł oraz od 601 do 900 zł.)

Zatem sama analiza porównawcza mogłaby prowadzić do wniosku, iż różnica w wysokości cen na cmentarzu przy ul. Świerkowej w Głogowie w odniesieniu do cen na porównywalnych rynkach lokalnych sugeruje możliwość zakwalifikowania ceny za przedłużenie ważności grobu ziemnego pojedynczego na cmentarzu przy ul. Świerkowej w Głogowie do cen nadmiernie wygórowanych. Zgodnie z orzecznictwem (wyrok S.A z dnia 24 kwietnia 2002 r. sygn. Akt XVII Ama 73/01, wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 18 sierpnia 1999 r. sygn. akt XVII Ama 22/99, wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 31 stycznia 1996 r. sygn. akt XVII Amr 60/95, wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 30 października 1996 r. sygn. akt XVII Amr 43/96) dowodem na naruszenie omawianego przepisu przez Uczestnika mogłoby być pobieranie na innych rynkach **znacznie niższych** cen przez potencjalnych konkurentów danego podmiotu gospodarczego. W celu zobiektywizowania ceny w aspekcie jej nadmierności benchmarking (metoda porównywania danych) jest metodą powszechnie stosowaną.

Jednakże uwzględnić należy – zdaniem Prezesa – ewolucję linii orzeczniczej Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, zgodnie z którą – jak to już wyżej powołano - przy definiowaniu ceny nadmiernie wygórowanej, w celu wyeliminowania błędów w ocenie, należy posługiwać się dwojakiego rodzaju kryteriami, tj. odnoszącymi się do analizy kosztów własnych przedsiębiorcy oraz do analizy porównawczej cen na rynkach porównywalnych.

Zdaniem Prezesa oba rodzaje analiz, tj. kosztowa i porównawcza prowadzić muszą do kumulatywnego wniosku, iż w sprawie występuje cena nadmiernie wygórowana. W sprawie niniejszej wniosek taki można jedynie wyprowadzić z analizy porównawczej (i to w niepełnym zakresie, gdyż cena w Zielonej Górze jest wyższa, aniżeli w Głogowie).

Analiza kosztowa zaś wskazuje, iż działalność Przedsiębiorstwa zarówno dotycząca ogółu usług związanych z zarządem cmentarzem, jak i związanych z usługą przedłużenia ważności grobu ziemnego pojedynczego na lat 20 – prowadzona jest ze stratą, zaś wykazane w kalkulacji koszty nie dają się podważyć.

Z powyższego wypływa wniosek, iż uznanie stosowanych stawek za nadmiernie wygórowane sprowadziłoby się do nakazu prowadzenia działalności ze stratą – co jest nie do pogodzenia z zasadą demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP). Prowadziłoby ono w istocie do pogłębienia straty uczestnika, co sprzeczne jest z rolą Prezesa Urzędu. Wypada wskazać, iż brak jest podstaw do zakwestionowania kosztów uczestnika, zaś ew. dążenie Prezesa do poprawy efektywności jego gospodarowania nie może być powodem uznania stosowanych opłat za nadmiernie wygórowane. Stanowisko Prezesa Urzędu znajduje również potwierdzenie w wyroku Sądu Antymonopolowego z dnia 18 sierpnia 1999 r. (sygn. akt XVII Ama 22/99). Zdaniem Sądu w warunkach gospodarki rynkowej organ administracyjny, za pośrednictwem instrumentów prawnoprocesowych nie może wymuszać na przedsiębiorcy, aby ten prowadził działalność gospodarczą ze stratą, tym bardziej, że wspomniany organ nie zapewnia środków dla pokrycia wynikłej stąd szkody”.

Z powyższych względów Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów uznał w realiach niniejszej sprawy, iż nie została w sprawie spełniona druga przesłanka zastosowania art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie (...), tj. nieuczciwego charakteru cen, w tym nadmiernie wygórowanego.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w petitum.

Stosownie do treści art. 78 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, w związku z art. 479²⁸ § 2 k.p.c. – 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 Delegatura we Wrocławiu.

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

Otrzymuje :

Głogowskie Przedsiębiorstwo Komunalne
- SITA Głogów
ul. Przemysłowa 7A
67-200 Głogów