



**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 411-6/07/KS

Wrocław, 24 sierpnia 2007 r.

**DECYZJA RWR 30/2007**

Na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. *o ochronie konkurencji i konsumentów* (tekst jednolity: Dz. U. Nr 244 z 2005 r., poz. 2080 ze zm.) oraz stosownie 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. z 2002 r., Nr 18 poz. 172 ze zm.), w związku z art. 131 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. *o ochronie konkurencji i konsumentów* (Dz. U. z 2007 r. Nr 50, poz. 331 ze zm.) po przeprowadzeniu postępowania antymonopolowego wszczętego na wniosek **Polskiej Izby Przedsiębiorców Branży Pogrzebowej** z siedzibą w Warszawie,

- w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów,

**I. nie stwierdza się** stosowania przez **Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej w Wołowie Sp. z o.o.** praktyki ograniczającej konkurencję, o której mowa w **art. 8 ust. 1 i ust. 2 pkt 5** ww. ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. *o ochronie konkurencji i konsumentów* polegającej na nadużywaniu pozycji dominującej na rynku usług cmentarnych poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji w wyniku zakazywania przedsiębiorcom pogrzebowym samodzielnego kopania grobów, ich pogłębiania, ekshumacji i budowy grobowców.

**I. nie stwierdza się** stosowania przez **Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej w Wołowie Sp. z o.o.** praktyki ograniczającej konkurencję, o której mowa w **art. 8 ust. 1 i ust. 2 pkt 5** ww. ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. *o ochronie konkurencji i konsumentów* polegającej na nadużywaniu pozycji dominującej na rynku usług cmentarnych poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji w wyniku niepobierania opłat za korzystanie z infrastruktury cmentarza (wjazd na cmentarz) od swoich klientów przy równoczesnym obciążaniu tymi opłatami firm konkurencyjnych oraz ich klientów.

**UZASADNIENIE**

**I**

1. Dnia 4 marca 2007 r. do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów Delegatury we Wrocławiu wpłynął wniosek Polskiej Izby Przedsiębiorców Branży Pogrzebowej z siedzibą w Warszawie (zwanej dalej także Wnioskodawcą), zrzeszającej przedsiębiorców

prowadzących działalność w zakresie usług pogrzebowych, o wszczęcie postępowania antymonopolowego przeciwko Przedsiębiorstwu Gospodarki Komunalnej w Wołowie Sp. z o.o. (zwanemu dalej PGK lub Uczestnikiem postępowania) w sprawie stosowania praktyk ograniczających konkurencję na rynku usług cmentarnych w Wołowie polegających na przeciwdziałaniu ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji na tym rynku poprzez zakazywanie przedsiębiorcom pogrzebowym samodzielnego kopania grobów, ich pogłębiania, ekshumacji i budowy grobowców oraz niepobieranie opłat za korzystanie z infrastruktury cmentarza (wjazd na cmentarz) od swoich klientów przy równoczesnym obciążaniu tymi opłatami firm konkurencyjnych oraz ich klientów. Wnioskodawca wskazał, iż powyższe działania mogą stanowić praktyki ograniczające konkurencję o których stanowi **art. 8 ust.2 pkt 5** ustawy o *ochronie konkurencji i konsumentów*.

Wnioskodawca stwierdził, iż Uczestnik postępowania będąc administratorem cmentarza komunalnego w Wołowie odmówił przedsiębiorcy Arka s.c. pismem z dnia 6 lutego 2007 r. możliwości samodzielnego wykopania grobu i budowy grobowca powołując się przy tym na wiążącą go z gminą umowę, która daje mu wyłączność na tego rodzaju usługi. Ponadto Wnioskodawca stwierdził, iż „PGK nie pobiera opłat za korzystanie z infrastruktury cmentarza od swoich klientów przy równoczesnym obciążaniu tymi opłatami firm konkurencyjnych oraz ich klientów (wjazd na cmentarz). W ten sposób powstaje różnica w opłatach związanych z pogrzebem, która powoduje ograniczenie możliwości wyboru usługodawcy, gdyż wybór firmy innej niż PGK powoduje konieczność poniesienia przez klientów dodatkowych kosztów.”

(dowód: karta 1-3)

2. W związku z powyższym Prezes Urzędu postanowieniem nr 66/2007 z dnia 13 marca 2007r., wszczął postępowanie antymonopolowe przeciwko Przedsiębiorstwu Gospodarki Komunalnej w Wołowie Sp. z o.o. w sprawie uznania za ograniczającą konkurencję i nakazania zaniechania stosowania praktyki polegającej na nadużywaniu pozycji dominującej na lokalnym rynku usług pogrzebowych poprzez:

- zakazywanie przedsiębiorcom pogrzebowym samodzielnego kopania grobów, ich pogłębiania, ekshumacji i budowy grobowców, co może stanowić praktykę ograniczającą konkurencję z **art. 8 ust. 1** i **ust. 2 pkt 5** ustawy o *ochronie konkurencji i konsumentów* polegającą na przeciwdziałaniu ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji;

- niepobieranie opłat za korzystanie z infrastruktury cmentarza (wjazd na cmentarz) od swoich klientów przy równoczesnym obciążaniu tymi opłatami firm konkurencyjnych oraz ich klientów, co może przeciwdziałać ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji na lokalnym rynku wykonywania usług pogrzebowych i tym samym naruszać **art. 8 ust. 2 pkt 5** ww. ustawy.

(dowód: karta 15)

3. Z zarzutami określonymi w postanowieniu nr 66/2007 nie zgodził się Uczestnik postępowania, wskazując, iż „Firma Arka s.c. w dniu 6 lutego 2007 r. po raz pierwszy – od czasu funkcjonowania na tutejszym rynku usług pogrzebowych tj. od roku 1999 – zgłosiła zamiar świadczenia usług w zakresie kopania grobów. Ponieważ było to pierwsze (oraz jedyne) zgłoszenie i w przeddzień pogrzebu z żądaniem udzielenia pisemnej odpowiedzi jeszcze tego samego dnia – PGK udzieliło odpowiedzi odmownej.” PGK wskazał ponadto, iż do tej pory żaden zakład pogrzebowy nie zgłaszał chęci kopania grobów, a Arka s.c. „nigdy zarządcy cmentarza nie przedstawiła żadnych dokumentów potwierdzających, iż jest faktycznie Przedsiębiorcą posiadającym zarejestrowaną działalność gospodarczą

*i określającą przedmiot tej działalności, a także zaświadczeń NIP i Regon, które są niezbędne do identyfikacji przedsiębiorcy i stanowią podstawę do zawarcia np. umowy cywilnoprawnej.*” Uczestnik postępowania wyjaśnił również, iż w okresie zimowym, ze względu na warunki atmosferyczne miejsca grzebalne są przygotowywane wcześniej, a nie w przeddzień pogrzebu.

Uczestnik nadmienił, iż przedsiębiorcy świadczący usługi pogrzebowe na cmentarzu komunalnym w Wołowie mają możliwość wykonywania ekshumacji i budowy grobowców. Natomiast w zakresie pogłębiania grobów ziemnych od początku funkcjonowania cmentarza nie wykonuje się tych czynności ze względu na warunki geologiczne i ukształtowanie terenu, brak było także stosownych wniosków ze strony opiekunów grobów.

Ponadto PGK uznał za chybiony zarzut niepobierania opłat za korzystanie z infrastruktury cmentarza (wjazd na cmentarz) od swoich klientów przy jednoczesnym obciążaniu tymi opłatami firm konkurencyjnych i ich klientów: *„Opłaty za usługi pogrzebowe w tym wjazd na cmentarz wliczone są w koszty usługi pogrzebowej wykonywanej przez Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej. Opłaty są identyczne jak dla innych przedsiębiorców.”* W dowód tego PGK nadesłał faktury VAT wystawiane swoim klientom i obejmujące opłatę za wjazd na cmentarz.

(dowód: karta 19-25, 74, 75, 79-91, 108, 111-113)

## II

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

**1.** Wnioskodawca – Polska Izba Przedsiębiorców Branży Pogrzebowej, jest Izbą Gospodarczą zrzeszającą przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie m. in. usług pogrzebowych i cmentarnych, wpisaną w dniu 22 lipca 2002 r. do Krajowego Rejestru Sądowego pod numerem 0000122282. Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych (Dz. U. z 1989 r. nr 35, poz. 195 ze zm.) izba gospodarcza jest organizacją samorządu gospodarczego, reprezentującą interesy gospodarcze zrzeszonych w niej podmiotów w zakresie ich działalności wytwórczej, handlowej, budowlanej lub usługowej, w szczególności wobec organów państwowych, a zatem jest podmiotem uprawnionym do występowania do Prezesa Urzędu celem wszczęcia postępowania administracyjnego.

(dowód : karta 4-7)

**2.** Uczestnik postępowania – Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej w Wołowie Sp. z o.o., jest spółką Gminy Wołów wpisaną dnia 29 kwietnia 2002 r. do Krajowego Rejestru Sądowego pod numerem 0000110229. PGK prowadzi działalność gospodarczą na terenie Gminy Wołów, w zakres której wchodzi świadczenie usług pogrzebowych i cmentarnych na cmentarzu komunalnym w Wołowie przy ul. Raclawickiej.

(dowód: karta 28-31, 19)

**3.** Na terenie miasta Wołów znajduje się jeden cmentarz komunalny, przy ul. Raclawickiej. Ponadto na terenie gminy Wołów znajdują się cmentarze parafialne w miejscowościach: Stobno, Mojęcice, Lubiąż, Rataje-Zagórze, Krzydłina Mała i Wielka i Łososiowice. Obecnym administratorem ww. cmentarza komunalnego jest od 1 maja 2000 r. Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej w Wołowie Sp. z o.o.

Zarząd cmentarza jest obecnie prowadzony na podstawie „Umowy o zarządzanie” zawartej w dniu 20 kwietnia 2000 r. pomiędzy Gminą Wołów a Zakładem Gospodarki Komunalnej w Wołowie.

Zgodnie z § 1 tej umowy Zarząd Miasta i Gminy w Wołowie powierza zarządzanie, a Zakład Gospodarki Komunalnej zobowiązuje się sprawować zarząd cmentarzem komunalnym położonym w Wołowie przy ul. Rawickiej oraz prowadzić na nim działalność o charakterze publicznym polegającym na właściwym utrzymaniu stanu sanitarno-porządkowego obiektu i świadczeniu wszelkich usług związanych z grzebaniem zwłok. § 2 zobowiązuje Zarządzającego do wykonywania zadań określonych w przepisach dotyczących cmentarzy, chowania zmarłych, urządzenia cmentarza i prowadzenia ksiąg cmentarnych. Ponadto Zarząd Miasta i Gminy powierza Zarządzającemu kompleksowe wykonywanie dla ludności usług cmentarno-pogrzebowych w zakresie przechowywania zwłok w kaplicy, kopania grobów, wykopów pod grobowce, budowy grobowców, przeprowadzania pochówków zmarłych oraz ekshumacji zwłok i szczątków ludzkich. W § 3 umowy ustalono, iż świadczenie usług pogrzebowych na cmentarzu przez inne zakłady pogrzebowe wymaga zawarcia umowy z Zarządzającym, oraz, iż Zarządzający ma prawo pobierać od zakładów pogrzebowych opłaty obejmujące koszty stałe utrzymania cmentarza i zysk.  
(dowód: karta 21, 34-36, 109)

4. W dniach 9 lutego i 15 marca 2007 r. Prezes Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Wołowie spotkał się z Prezesem przedsiębiorstwa Arka s.c. celem omówienia zasad współpracy w zakresie samodzielnego kopania grobów na cmentarzu komunalnym w Wołowie. W dniu 13 lipca 2007 r. Arka s.c. przekazała PGK stosowne dokumenty poświadczające status przedsiębiorstwa celem uzyskania zezwolenia na wykonywanie usług pogrzebowych na cmentarzu zarządzanym przez uczestnika postępowania.  
(dowód: karta 109-110)

5. Dnia 12 marca 2004 r. Burmistrz Miasta i Gminy Wołów wydał – na podstawie art. 30 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz uchwały Nr XVI/118/04 Rady Miejskiej w Wołowie z dnia 30 stycznia 2004 r. *w sprawie powierzenia Burmistrzowi Miasta i Gminy Wołów uprawnień w zakresie ustalania wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej na cmentarzu komunalnym w Wołowie - Zarządzenie Nr 43/04 w sprawie ustalenia opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej na cmentarzu komunalnym w Wołowie*. Zarządzenie to zostało następnie zmienione Zarządzeniem Nr 131/2004 Burmistrza Miasta i Gminy Wołów z dnia 29 lipca 2004 r. *w sprawie zmiany zarządzenia nr 43/04 z dnia 12 marca 2004 r. w sprawie ustalenia opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej na cmentarzu komunalnym w Wołowie*.

Zgodnie z wydanymi Zarządzeniami ustalone nimi opłaty pobiera Zarządzający Cmentarzem w Wołowie – Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Wołowie. Opłata za wjazd dla zakładów pogrzebowych do jednego pochówku została ustalona w wysokości 93,00 zł netto. Jednocześnie Zarządzenie wskazuje, iż obowiązek uiszczania opłat z tytułu wjazdu pojazdów samochodowych na teren cmentarza nie dotyczy m. in. samochodów Zarządzającego Cmentarzem wjeżdżających w związku z wykonaniem czynności z zakresu zarządu.  
(dowód: karta 37-41)

6. Zgodnie z § 4 Umowy o zarządzanie z dnia 20 kwietnia 2000 r. wpływy uzyskane z opłat za wykonywane usługi cmentarno-pogrzebowe stanowią dochód Zarządzającego.  
(dowód: karta 34-36)

7. Aktualna na dzień 18 kwietnia 2006 r. kalkulacja na obsługę pogrzebu, zawierająca opłatę za wjazd na cmentarz w wysokości 93 zł, przedstawiona przez Uczestnika postępowania, wynosi 480,37 zł netto oraz 553,99 zł netto w przypadku obsługi pogrzebu w dni wolne od pracy i święta. Kwoty te w identycznej wysokości zostały wyszczególnione na przedłożonych fakturach VAT wystawionych indywidualnym klientom PGK zlecającym obsługę pogrzebu. (dowód: karta 81-91, 99, 100)

8. Na cmentarzu komunalnym w Wołowie, oprócz Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej w Wołowie, usługi pogrzebowe świadczy przedsiębiorca Arka s.c. Usługi Pogrzebowe Jerzy Jarosz, Piotr Kędzior oraz przedsiębiorca Dompex Usługi Pogrzebowe Franciszek Huzarski.

Strukturę udziałów w rynku usług pogrzebowych przedstawia tabela 1.

Tabela 1

L. p.	Przedsiębiorca	2004 r.		2005 r.		2006 r.	
		Ilość	Udział	Ilość	Udział	Ilość	udział
1	Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej w Wołowie Sp. z o.o.	119	68,79%	68	56,67%	87	53,05 %
2	Arka s.c. Usługi Pogrzebowe Jerzy Jarosz, Piotr Kędzior	52	30,06%	31	25,83%	40	24,39 %
3	Dompex Usługi Pogrzebowe Franciszek Huzarski	2	1,15%	21	17,50%	37	22,56 %
		173	100%	120	100%	164	100%

Opracowano na podstawie karty 21 i 23

### III

**Mając na uwadze zebrany materiał dowodowy Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zważył, co następuje :**

#### 1. Określenie zarzutu.

Przedmiotem niniejszego postępowania antymonopolowego jest zarzut stosowania praktyki ograniczającej konkurencję, polegającej na nadużywaniu pozycji dominującej na lokalnym rynku usług cmentarnych w Wołowie poprzez zakazywanie przedsiębiorcom pogrzebowym samodzielnego kopania grobów, ich pogłębiania, ekshumacji i budowy grobowców oraz niepobieranie opłat za korzystanie z infrastruktury cmentarza (wjazd na cmentarz) od swoich klientów przy równoczesnym obciążaniu tymi opłatami firm konkurencyjnych oraz ich klientów. Powyższe działania Uczestnika mogą przeciwdziałać ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji na lokalnym rynku wykonywania usług pogrzebowych a tym samym stanowić praktykę ograniczającą konkurencję z **art. 8 ust. 2 pkt 5** ww. ustawy

Tak więc, istotą rozpatrywanej sprawy jest ocena działania Uczestnika postępowania – jako administratora cmentarza komunalnego w Wołowie polegającego na zakazywaniu przedsiębiorcom pogrzebowym samodzielnego kopania grobów, ich pogłębiania, ekshumacji i budowy grobowców oraz naliczaniu swoim klientom i przedsiębiorcom świadczącym usługi pogrzebowe opłat za wjazd na cmentarz - na gruncie art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów*.

## **2. Naruszenie interesu publicznego**

Rozpatrując niniejszą sprawę należy rozważyć, czy wszczęcie postępowania antymonopolowego było zgodne z interesem publicznoprawnym o którym mówi art. 1 ust.1 ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów*. Artykuł ten stwierdza, iż *ustawa określa warunki rozwoju i ochrony konkurencji oraz zasady podejmowanej w interesie publicznoprawnym ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów*. Powyższy zapis przesądza więc o wyłączeniu możliwości podejmowania przez organ antymonopolowy działań w celu ochrony interesów indywidualnych.

Sąd Najwyższy w tej kwestii w wyroku z dnia 26 lutego 2004 r. (sygn. III SK 2/04) stwierdził, iż 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”*.

Ustawa zatem w odniesieniu do przedsiębiorców chroni konkurencję, a w odniesieniu do konsumentów ich interesy jako zjawiska o charakterze instytucjonalnym. Wymienione w art. 1 cele ustawy zostały określone jako równorzędne co sprawia, że praktyki ograniczające konkurencję obejmują nie tylko te, które godzą w konkurencję, ale również te, które – podejmowane przez przedsiębiorców posiadających pozycję dominującą – nie godząc wprost w konkurencję, naruszają interesy innych uczestników rynku. Praktyki ograniczające konkurencję można zatem podzielić na praktyki antykonkurencyjne, wywierające bezpośredni wpływ na stan lub rozwój konkurencji i interesy konkurencyjne innych przedsiębiorców, oraz praktyki eksploatacyjne, których efektem lub celem jest naruszenie przede wszystkim innych niż konkurencyjne interesów pozostałych uczestników rynku.

Źródłem działań podejmowanych przez PGK – tj. zakazywania przedsiębiorcom pogrzebowym samodzielnego kopania grobów, ich pogłębiania, ekshumacji i budowy grobowców - będących przedmiotem zarzutów stawianych w niniejszym postępowaniu jest niewątpliwie jego siła rynkowa. Uczestnik postępowania posiada bowiem monopol w zakresie usług cmentarnych w Wołowie. Dla stwierdzenia naruszenia interesu publicznego jest wystarczające, a zarazem niezbędne, dowolne nadużycie siły rynkowej w relacjach ze słabszymi uczestnikami rynku.

Tak więc wszczęcie i prowadzenie postępowania antymonopolowego w rozpatrywanej sprawie nastąpiło dlatego, iż okoliczności wniosku wskazywały na to, że na rynku usług pogrzebowych w Wołowie mogło dojść do pogwałcenia reguł wolnej konkurencji. Wskutek czego ucierpieć mogły osoby zlecające wykonanie usług pogrzebowych konkurentom PGK.

Niniejsze postępowanie antymonopolowe wszczęte zostało zatem w interesie publicznym i odpowiada celowi, który określił Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 27 sierpnia 2003 r. (Sygn. akt I CK 184/03): *„celem interwencji Prezesa Urzędu jest przede wszystkim ochrona rynku przed jego dezorganizacją ze strony przedsiębiorców wykorzystujących swą dominującą pozycję, a ochrona interesów indywidualnych konsumentów lub ich grup jest następstwem zakazania przedsiębiorcom niektórych zachowań typowych dla podmiotów dominujących, uznanych przez ustawodawcę jako zagrażające interesowi publicznemu”*.

## **3. Ustalenie rynku właściwego**

Przepisy ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów* w sprawach antymonopolowych wymagają w pierwszej kolejności ustalenia rynku właściwego, czyli – zgodnie z art. 4 pkt 8 tej ustawy - *rynku towarów, który ze względu na ich przeznaczenie, cenę oraz właściwości, w tym jakoś 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, (...) panują zbliżone warunki konkurencji.* Mówiąc o rynku właściwym, określa się rynek w ujęciu produktowym i geograficznym.

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.), zwanej dalej „ustawą o cmentarzach”, 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 nad zakładaniem 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. Rynek usług pogrzebowych jest w pełni rynkiem konkurencyjnym.

Powyższy podział znajduje swoje pełne odzwierciedlenie w orzecznictwie organów antymonopolowych administracyjnych i sądowych (vide : wyroki Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, d. Sądu Antymonopolowego z 14.06.1995 r., sygn. akt XVII Amr 11/95; z 14.07.1999 r. sygn. akt XVII Ama 28/99; z 25.09.2000 r. sygn. akt XVII Ama 76/99; wyrok z 28.01.2002 r. sygn. akt XVII Ama 28/01). Zatem w zakresie usług związanych z chowaniem zmarłych wyodrębnia się dwa rynki produktowe: rynek usług cmentarnych i rynek usług pogrzebowych. Należy 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.

W rozpatrywanej sprawie administrator cmentarza komunalnego w Wołowie prowadzi działalność gospodarczą na dwóch współzależnych rynkach :

- a) na **rynku usług cmentarnych**, na który składają się czynności w zakresie utrzymania i administrowania cmentarzem;
- b) na **rynku usług pogrzebowych**, który powinien być rynkiem w pełni konkurencyjnym.

Niniejsza sprawa dotyczy działalności PGK jako zarządcy i administratora cmentarzem komunalnym w Wołowie, którym stał się na mocy zawartej z Gminą Wołów „Umowy o zarządzanie. Ponieważ wykonywane przez niego usługi zaliczane są do kategorii usług cmentarnych, za **rynek produktowy w niniejszej sprawie należało uznać rynek usług cmentarnych.**

Niezbędnym elementem rynku właściwego jest jego wymiar geograficzny, oznaczający konieczność wskazania obszaru, na którym warunki konkurencji, mające zastosowanie do określonych towarów są jednakowe dla wszystkich konkurentów. Stosownie do ustalonego orzecznictwa antymonopolowego, zarówno rynek usług pogrzebowych, jak i rynek usług cmentarnych w wymiarze geograficznym mają charakter lokalny i są ograniczone do terenu określonego cmentarza. W wyroku z dnia 21 stycznia 1998 r. Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dawniej Sąd Antymonopolowy) stwierdził, iż „pod względem terytorialnym rynek usług cmentarnych należy zaliczyć do rynku lokalnego. Przynajmniej zasadniczo usługi

cmentarne zaspokajają potrzeby społeczności lokalnej” (wyrok z dnia 21 stycznia 1998 r., sygn. akt XVII Ama 51/97). W cytowanym wyroku Sąd stwierdził również, iż „w świetle doświadczenia życiowego o wyborze cmentarza, jako miejsca pochówku, w niewielkim stopniu decydują elementy konkurencji pomiędzy administratorami poszczególnych cmentarzy. Wybór cmentarza jest w zasadniczej mierze determinowany szczególnymi względami – wolą osoby zmarłej, wyznaniowym charakterem cmentarza, istnieniem grobów osób bliskich, prestiżem cmentarza itp. Zatem za lokalny rynek usług cmentarnych należy zasadniczo uznać obszar danego cmentarza. Przedsiębiorca pełniący tam na zasadzie wyłączności, funkcję administratora, jako niespotykający się z konkurencją innego przedsiębiorcy, posiada pozycję monopolistyczną” (por. również wyrok S.A. z dnia 23 kwietnia 2001 r., sygn. akt XVII Ama 49/00).

Z uwagi na to, iż w Wołowie znajdują się jeden cmentarz komunalny, na terenie którego zarząd sprawuje PGK, **rynkem w ujęciu geograficznym (rynek geograficzny) jest obszar cmentarza komunalnego w Wołowie, położonego przy ul. Raławickiej.**

#### **4. Ustalenie pozycji rynkowej Uczestnika postępowania na rynku właściwym**

W pierwszej kolejności należy ustalić, jaką pozycję na rynku usług cmentarnych w Wołowie zajmuje PGK. Zgodnie bowiem 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, taką pozycję posiada. 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 %*”.

Na mocy przepisów prawnych, a w szczególności art. 2 ust 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. *ustawy o cmentarzach*, art. 7 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (tj. Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zm.), oraz art. 1 pkt 3 lit. c ustawy z dnia 17 maja 1990 r. *o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw* (Dz.U. z 1990r. Nr 34, poz. 198 ze zm.) utrzymanie i zarządzanie cmentarzami komunalnymi zaliczone zostało do zadań własnych Gminy. W związku z tym usługi cmentarne należą do obowiązków ustawowo określonego zarządcy cmentarza (Gminy), który posiada na tym rynku pozycję monopolistyczną wynikającą z wyżej przytoczonych przepisów prawnych (monopol prawny). W celu wykonania nałożonych na nią zadań Gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi (art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym).

W niniejszej sprawie, zarząd i eksploatacja cmentarza komunalnego w Wołowie został przekazany przez Gminę Wołów- na mocy „Umowy o zarządzanie” z dnia 20 kwietnia 2000 r. Uczestnikowi postępowania W związku z tym PGK przejął obowiązki Gminy z zakresu zarządzania cmentarzem komunalnym w Wołowie i zajął pozycję monopolistyczną na rynku usług cmentarnych wynikających zarówno z ustawy o samorządzie gminnym, jak i ustawy o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw. Na rynku tym konkurencja nie występuje, ponieważ w świetle wskazanych przepisów prawnych jak i z ekonomicznego punktu widzenia byłaby ona nieefektywna tzn. nie przynosząca żadnych korzyści społecznych.



Jak wykazano powyżej Uczestnik postępowania posiadając monopol prawny na rynku usług cmentarnych (zarząd cmentarza), ma możliwość nadużywania swojej pozycji dominującej na tym rynku i poprzez przenoszenie jej na drugi z rynków tj. rynek usług pogrzebowych, kształtować reguły jego funkcjonowania według własnego uznania. Pełniąc funkcję zarządcy cmentarza komunalnego w Wołowie PGK ma możliwość wpływania na stan konkurencji na rynku usług pogrzebowych, w szczególności na tę część tych usług, które wykonywane są na cmentarzu.

Dla zbadania pozycji PGK na drugim z rynków, rynku usług pogrzebowych, Prezes Urzędu wziął pod uwagę łączną liczbę pochówków na cmentarzu komunalnym w Wołowie, wykonanych w okresie od 1 stycznia 2004 r. do 31 grudnia 2006 r.

Z analizy zebranego materiału dowodowego wynika, iż PGK w roku 2004 wykonał 119 pochówków (68,79%), w 2005 roku - 68 (56,67%), a w 2006 r. – 87 (53,05%). Tak wysoki udział PGK w rynku usług pogrzebowych świadczy, iż również na tym rynku posiada on bardzo silną pozycję dominującą.

#### **5. Rozpatrzenie praktyki ograniczającej konkurencję z art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w odniesieniu do zakazywania przedsiębiorcom pogrzebowym samodzielnego kopania grobów, ich pogłębiania, ekshumacji i budowy grobowców.**

Nadużyciem pozycji dominującej z art. 8 ust. 2 pkt 5 jest przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji. Dla stwierdzenia wymienionej wyżej praktyki ograniczającej konkurencję muszą zostać zatem spełnione łącznie wszystkie przesłanki wynikające z ustawy, a mianowicie:

- a) posiadanie przez przedsiębiorcę pozycji dominującej na rynku krajowym lub lokalnym,
- b) nadużywanie pozycji dominującej na rynku poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji (art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów).

#### **Ad. a)**

Jak stwierdzono w poprzednim punkcie niniejszej decyzji, PGK posiada pozycję dominującą na lokalnym rynku usług cmentarnych w Wołowie. **Tym samym pierwsza przesłanka praktyki z art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów została spełniona.**

#### **Ad. b)**

Wnioskodawca stwierdził, iż PGK pełniąc funkcję zarządcy cmentarza komunalnego nie dopuszcza innych przedsiębiorców do wykonywania usług pogrzebowych na jego terenie poprzez niewyrażanie zgody na samodzielne wykonywanie usługi kopania grobów, ich pogłębiania, ekshumacji i budowy grobowców. Potwierdzeniem tego zarzutu miała być korespondencja pomiędzy PGK a Arka s.c. (karta nr 10 i 11). PGK, pismem z dnia 6 lutego 2007 r. odmówił Arka s.c. samodzielnego wykopania grobu. W odpowiedzi na zarzut niedopuszczania innych przedsiębiorców do samodzielnego kopania grobów PGK wyjaśnił, iż zgłoszenie przez Arka s.c. w dniu 6 lutego 2007 r. zamiaru samodzielnego wykopania grobu było pierwszym tego typu przypadkiem, a odpowiedź odmowna była kierowana okolicznościami, które uniemożliwiły udzielenie odpowiedzi pozytywnej. Przedsiębiorca nie dostarczył odpowiednich dokumentów, które poświadczałyby jego status przedsiębiorcy. Ponadto zgłoszenie nastąpiło na dzień przed planowanym pogrzebem w porze zimowej, kiedy warunki atmosferyczne zmuszają zarządcę cmentarza do szczególnej gospodarki miejscami grzebalnymi: dłuższy czas przygotowania ze względu na zmrożenie gleby i ujemne

temperatury, wcześniejsze przygotowanie miejsc grzebalnych w celu bezproblemowego zapewnienia usług.

Przed wszystkim jednak ze zgromadzonych materiałów wynika, że zachowanie takie PGK miało charakter jednorazowy i incydentalny. Nie spełniło więc ono wymogów praktyki antykonkurencyjnej, która łączona jest z zachowaniem trwałym i powtarzalnym. Tylko bowiem takie zachowanie ogranicza wolność gospodarczą innych uczestników rynku usług pogrzebowych. Prezes Urzędu w związku z tym uznał, iż odmowa samodzielnego wykopania grobu w tym przypadku może zatem być usprawiedliwioną. Celem wystosowanego do PGK pisma w dniu 6 lutego 2007 r. była bezwarunkowa możliwość (żądanie) wykopania grobu na potrzeby konkretnego pochówku. Poza wskazanym wyżej jednym przypadkiem brak jest dowodów na to, że PGK odmawiał samodzielnego kopania grobów innym przedsiębiorcom. Prezes Urzędu skierował do przedsiębiorców świadczących usługi pogrzebowe na cmentarzu komunalnym w Wołowie tj. Arka s.c. oraz Dompex zapytanie w sprawie stawianych w postępowaniu zarzutów. W odpowiedzi Arka s.c. poinformowała jedynie o jednorazowym (omawianym) przypadku odmowy samodzielnego wykopania grobu, natomiast Dompex nie występował do PGK o samodzielne kopanie grobów (karta 52 i 54). W postępowaniu prowadzonym przed Prezesem UOKiK nie zgromadzono zatem, mimo podjęcia wspomnianych działań, dowodów na to, by PGK wielokrotnie w sposób ciągły odmawiał przedsiębiorcom pogrzebowym dostępu do cmentarza komunalnego w Wołowie, w szczególności odmawiał samodzielnego kopania grobów.

W zakresie pozostałych zarzutów tj. braku możliwości samodzielnego pogłębiania grobów, ekshumacji i budowy grobowców przez podmioty inne niż PGK należy podnieść, iż Wnioskodawca w żaden sposób ich nie uprawdopodobnił, w szczególności nie przedłożył żadnych materiałów dowodowych. Ze zgromadzonego materiału dowodowego nie wynika, iż PGK w jakimkolwiek przypadku odmówił konkurencyjnym przedsiębiorcom samodzielnego pogłębiania grobów, ekshumacji czy też budowy grobowców. Ponadto stawianych zarzutów nie potwierdzili przedsiębiorcy świadczący usługi pogrzebowe na cmentarzu komunalnym w Wołowie: Arka s.c. oraz Dompex, którzy nie wskazali w swoich pismach okoliczności mogących uprawdopodobnić stawiane zarzuty (karta 52 i 54). W związku z tym Prezes Urzędu uznał ww. zarzuty za bezzasadne.

W tym stanie rzeczy Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów stanął na stanowisku, iż PGK nie nadużył władzy rynkowej, jaką daje mu silna pozycja dominująca na obu rynkach, usług cmentarnych i pogrzebowych, poprzez zapewnienie sobie wyłączności na kopanie grobów, ich pogłębianie, ekshumację i budowę grobowców i nie wymusił uczestnictwa innych przedsiębiorców w obrocie gospodarczym na zasadach mniej korzystnych, niż by to miało miejsce w warunkach nie reglamentowanej konkurencji.

Reasumując, zdaniem Prezesa Urzędu, **nie została spełniona druga przesłanka analizowanego przepisu art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, tj. nadużywanie pozycji dominującej na rynku usług cmentarnych w Wołowie polegające na przeciwdziałaniu ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji.**

Mając powyższe na względzie, orzeczono jak w punkcie I. sentencji niniejszej decyzji.

**6. Rozpatrzenie praktyki ograniczającej konkurencję z art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w odniesieniu do niepobierania opłat za**

**korzystanie z infrastruktury cmentarza (wjazd na cmentarz) od swoich klientów przy równoczesnym obciążaniu tymi opłatami firm konkurencyjnych oraz ich klientów.**

Nadużyciem pozycji dominującej z art. 8 ust. 2 pkt 5 jest przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji. Oznacza to, iż działania dominanta muszą powodować skutki antykonkurencyjne. Dla stwierdzenia wymienionej wyżej praktyki ograniczającej konkurencję muszą zostać spełnione łącznie wszystkie przesłanki wynikające z ustawy, a mianowicie:

**a)** posiadanie przez przedsiębiorcę pozycji dominującej na rynku krajowym lub lokalnym,

**b)** nadużywanie pozycji dominującej na rynku poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji (art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów*).

**Ad. a)**

Jak stwierdzono w poprzednim punkcie niniejszej decyzji, PGK posiada pozycję dominującą na lokalnym rynku usług cmentarnych w Wołowie. **Tym samym pierwsza przesłanka praktyki z art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów została spełniona.**

**Ad. b)**

Koniecznym jest następnie wykazanie, iż PGK nadużył pozycji dominującej na rynku poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji. Takie nadużycie mogłoby być stwierdzone w przypadku wykazania, iż PGK nie pobiera opłat za korzystanie z infrastruktury cmentarza (wjazd na cmentarz) od swoich klientów przy równoczesnym obciążaniu tymi opłatami firm konkurencyjnych oraz ich klientów.

Ze zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego wynika jednoznacznie, iż PGK pobiera opłaty za wjazd nie tylko od konkurencyjnych przedsiębiorców pogrzebowych, ale obciąża nimi w identycznej wysokości również swoich klientów. Opłata za wjazd na cmentarz w wysokości 93 zł netto jest wliczona w przedstawioną kalkulację pogrzebu świadczonego przez PGK i stanowi część składową opłaty za obsługę pogrzebu uwidocznioną na fakturach VAT wystawianych klientom (karta 81-91). W związku z tym nie można stwierdzić, iż PGK nadużywa w tym zakresie pozycji dominującej na rynku, albowiem podmioty konkurencyjne i PGK w zakresie pobierania opłaty za wjazd przy obsłudze pogrzebu są traktowania w ten sam sposób.

Reasumując, zdaniem Prezesa Urzędu, **nie została spełniona druga przesłanka analizowanego przepisu art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, tj. nadużywanie pozycji dominującej na rynku usług cmentarnych w Wołowie polegające na przeciwdziałaniu ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji.**

**Mając powyższe na względzie, orzeczono jak w punkcie II. sentencji niniejszej decyzji.**

Z uwagi na to, iż w trakcie prowadzenia postępowania weszła w życie nowa ustawa *o ochronie konkurencji i konsumentów* z dnia 16 lutego 2007 r. zastosowanie znajduje art. 131 ust. 1 tejże ustawy, zgodnie z którym do postępowań wszczętych na podstawie ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. *o ochronie konkurencji i konsumentów* i niezakończonych do dnia wejścia w życie nowej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe. Wobec powyższego niniejsza

decyzja zostaje wydana na podstawie przepisów ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów* z dnia 15 grudnia 2000 r.

Stosownie do art. 78 ust. 1 ustawy *o ochronie konkurencji i konsumentów* w związku z art. 479<sup>28</sup> § 2 k.p.c. – od niniejszej decyzji stronom służy 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

Otrzymują:

1)  
Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej w Wołowie Sp. z o.o.  
Ul. Poznańska 1  
56-100 Wołów

2)  
Polska Izba Przedsiębiorców Branży Pogrzebowej  
Ul. Modzelewskiego 35 lok. U-III  
02-679 Warszawa