

**URZĄD
OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
DELEGATURA WE WROCŁAWIU**

50-4 13 Wrocław, ul. Walońska 3-5
Tel/Fax (O-71) 34-05-922, Tel. Centrala (O-71) 34-05-920
E-mail: wroclaw@uokik.gov.pl

RWR 565s - 1/2000/WS

Wrocław, dn.21.06.2000 r.

Decyzja DL WR 15/2000

Na podstawie art. 104 k.p.a. i art. 8 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów (j.t. Dz. U. z 1999 r. Nr 52, poz. 547) po rozpatrzeniu sprawy wszczętej na wniosek „REGENTHAŁ” Przedsiębiorstwo Wielobranżowe Beata Kowalska, ul. Swierczewskiego 47, 58 - 370 Boguszów Gorce o nakazanie zaniechania praktyk monopolistycznych przez Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej ul. Grunwaldzka 36, 58 - 340 Głuszycy

nakazuje się zaniechanie stosowania praktyk monopolistycznych polegających na:

nadużywaniu pozycji dominującej na rynku usług cmentarnych poprzez ustalenie w cenniku usług na cmentarzu komunalnym w Głuszycy cen za przechowywanie zwłok w kaplicy, kopanie grobów oraz opłat za korzystanie z cmentarza - na niższym poziomie dla konsumentów korzystających z usług tego Zakładu i wyższych dla korzystających z usług pozostałych przedsiębiorców, w tym przede wszystkim „REGENTHAŁ” Przedsiębiorstwo Wielobranżowe Beata Kowalska.

UZASADNIENIE

1. Do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wpłynął wniosek „REGENTHAŁ” Przedsiębiorstwo Wielobranżowe Beata Kowalska, ul. Swierczewskiego 47, 58 - 370 Boguszów Gorce zwanego dalej „Regenthal” przeciwko Zakładowi Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej ul. Grunwaldzka 36, 58 - 340 Głuszycy zwanemu dalej „Zakładem”.

1.1. We wniosku z dnia 6 stycznia 2000 r. p. Beata Kowalska m.in. twierdziła, iż Zakład narusza ustawę antymonopolową, gdyż stosuje wobec niej niedozwolone praktyki na cmentarzu komunalnym w Głuszycy. Zdaniem wnioskodawczyni do tych praktyk zaliczyć należy ustalenie w cenniku usług na cmentarzu komunalnym w Głuszycy cen za przechowywanie zwłok w kaplicy, kopanie grobów oraz opłat za korzystanie z cmentarza - na niższym poziomie dla konsumentów korzystających z usług tego Zakładu i wyższych dla korzystających z usług pozostałych przedsiębiorców.

1.2. Uzasadniając swoje twierdzenia B. Kowalska podała, iż Zakład jest zarządcą cmentarza komunalnego w Głuszycy. We wrześniu 1999 r. wprowadził on nowy cennik usług, różnicujący cenę za przechowywanie zwłok w kaplicy, kopanie grobów oraz opłat za korzystanie z cmentarza w zależności od tego, czy klient zleca wykonanie kompleksowego pochówku Zakładowi, czy też innemu przedsiębiorcy. Z cennika miało wynikać, iż klient zlecający usługę **np.** firmie Regenthal musiał zapłacić ok. 300 zł więcej aniżeli ten, który korzystał z oferty Zakładu. Zdaniem B. Kowalskiej po wprowadzeniu nowego cennika obserwuje ona wyraźny spadek zleceń na korzyść Zakładu. Świadczy to o próbie wyeliminowania jej z rynku usług pogrzebowych.

1.3. W związku z powyższym organ antymonopolowy pismem z dnia 24 stycznia 2000 r. wszczął postępowanie administracyjne przeciwko Zakładowi w sprawie naruszenia przez ten podmiot art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów (j.t. Dz. U. z 1999 r. Nr 52, poz. 547) poprzez:

ustalenie w cenniku usług na cmentarzu komunalnym w Głuszycy cen za przechowywanie zwłok w kaplicy, kopanie grobów oraz opłat za korzystanie z cmentarza - na niższym poziomie dla konsumentów korzystających z usług Zakładu i wyższych dla korzystających z usług pozostałych przedsiębiorców, w tym przede wszystkim Regenthal.

1.4. W odpowiedzi na stawiane zarzuty Zakład pismem z dnia 28 stycznia 2000 r. zarzucił, iż celem wprowadzenia nowego cennika nie była chęć wyeliminowania konkurenta lecz wprowadzenie upustów cenowych dla klientów uczestnika. Ponadto Zakład podniósł, iż samodzielnie ponosi koszty utrzymania cmentarza zaś oferowane przez niego usługi pogrzebowe nie są dotowane przez Gminę.

W konsekwencji uczestnik wniósł o oddalenie wniosku.

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

2.1. Wnioskodawczyni Beata Kowalska prowadzi działalność gospodarczą pod firmą „REGENTHAL” Przedsiębiorstwo Wielobranżowe Beata Kowalska z siedzibą w Boguszowie Gorcach. Przedmiotem działalności gospodarczej są m.in. usługi pogrzebowe w pełnym zakresie. Usługi te wykonuje od lutego 1996 r. na terenie miejscowości Boguszów Gorce

(dowód - zaświadczenie o wpisie do ewidencji działalności gospodarczej z dnia 23.12.1998 r. k. 39).

Uczestnik jest zakładem budżetowym działającym na terenie Miasta i Gminy Głuszycy. Powstał na podstawie uchwały Nr IV/194/94 Rady Miejskiej w Głuszycy z dnia 28 kwietnia 1994 r. w sprawie przekształcenia Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Głuszycy w zakład budżetowy oraz Uchwały Nr V/198/94 Rady Miejskiej w Głuszycy z dnia 26 maja 1994 r. w sprawie zatwierdzenia Statutu Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Głuszycy. Przedmiotem działalności Zakładu jest m.in. świadczenie usług pogrzebowych i utrzymanie cmentarza. Ponadto uczestnik wykonuje usługi m.in. w zakresie:

- a) gospodarki zasobami komunalnymi miasta i gminy, b) wynajmu lokali użytkowych,
- c) remontów budynków,
- d) utrzymania i konserwacji terenów zieleni miejskiej, e) usług remontowo - budowlanych dla ludności i in.

(dowód - uchwała Nr IV/194/94 k. 20, uchwała Nr V/198/94 k. 21, statut k. 24).

~ 2.2. Uczestnik jest zarządcą cmentarza komunalnego w Głuszycy, wykonując czynności zarządu w imieniu Gminy. Podstawę prawną wykonywania zarządu stanowi ~ 9 ust. 1 pkt h) statutu Zakładu, stanowiącego załącznik do Uchwały Nr V/198/94 Rady Miejskiej w Głuszycy z dnia 26 maja 1994 r. w

sprawie zatwierdzenia Statutu Zakładu Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Głuszycy. Zgodnie z powołanym przepisem przedmiotem działalności Zakładu jest m.in. utrzymanie cmentarza. Zakład wykonuje także usługi pogrzebowe w pełnym zakresie. Usługi te wykonywane są nieprzerwanie od 1978 r. początkowo przez poprzednika prawnego tj. Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Głuszycy, później zaś Zakład od chwili jego powstania

(dowód - pismo Zakładu k. 12, statut k. 24).

Do marca 1998 r. Zakład był jedynym przedsiębiorcą wykonującym usługi pogrzebowe na cmentarzu komunalnym w Głuszycy. W marcu 1998 r. wykonywanie usług pogrzebowych rozpoczął Regenthal i zaczął zagrażać monopolistycznej dotąd pozycji rynkowej Zakładu. W okresie od stycznia do końca sierpnia 1999 r. Zakład wykonał **(tajemnica przedsiębiorstwa)** pochówki **((tajemnica przedsiębiorstwa) %)**, zaś Regenthal **(tajemnica przedsiębiorstwa)**. W okresie tym obowiązywały cenniki usług ustalające jednakowe opłaty dla wszystkich klientów, bez względu na to, z usług jakiego przedsiębiorstwa pogrzebowego korzystali. W cenniku wprowadzonym zarządzeniem Nr 04/99 Dyrektora Zakładu i obowiązującym od 1 marca 1999 r. znalazły się przykładowo następujące pozycje:

- korzystanie z miejsca na trumnę w domu przedpogrzebowym, 1 doba - 30 zł (poz. nr 4),
- wykopanie i zasypanie grobu dużego - 360 zł (poz. 6),
- wykopanie i zasypanie grobu dzieciennego - 120 zł (poz. 7),
- wykopanie i zasypanie grobu podwójnego - 690 zł (poz. 8),
- opłata na utrzymanie cmentarza - 50 zł (poz. 12).

(dowód - pismo Zakładu k. 12-13, zarządzenie Nr 04/99 k. 65-66).

2.3. Zarządzeniem Dyrektora Zakładu Nr 07/99 z dnia 7 września 1999 r. wprowadzony został nowy cennik opłat za usługi pogrzebowe na cmentarzu komunalnym. Wysokość opłaty uzależniona została od tego, czy klient zleca wykonanie kompleksowej usługi Zakładowi czy też innemu przedsiębiorcy (w praktyce wnioskodawcy). Ceny przedstawiały się następująco:

- a) korzystanie z miejsca na trumnę w domu przedpogrzebowym, 1 doba - **100 zł** (poz. nr 1), dla klientów Zakładu - **30 zł**,
- b) wykopanie i zasypanie grobu dużego - **500 zł** (poz. 2), dla klientów Zakładu - **360 zł**,
- c) wykopanie i zasypanie grobu dzieciennego - **200 zł** (poz. 3) dla klientów **Zakładu - 120 zł**,
- d) wykopanie i zasypanie grobu podwójnego - 1000 zł** (poz. 4), dla klientów Zakładu - **690 zł**,
- e) opłata na utrzymanie cmentarza - **100 zł** (poz. 5), dla klientów Zakładu - **50 zł**.

Różnica w wysokości opłat dla klientów Zakładu i firmy Regenthal wynosiła w zależności od wyboru wariantu usługi od 260 zł do 520 zł

(dowód - zarządzenie Nr 07/99 k. 42).

Kolejnym Zarządzeniem Nr 01/2000 z 13 stycznia 2000 r. Dyrektor Zakładu wprowadził z dniem 15 stycznia 2000 r. nowe stawki opłat. Utrzymana została zasada różnicowania opłat dla klientów w zależności od wyboru wykonawcy usługi pogrzebowej. Nowe stawki opłat wyniosły:

- a) korzystanie z miejsca na trumnę w domu przedpogrzebowym, 1 doba - **110 zł** (poz. nr 4), dla klientów Zakładu - **40 zł**,
- b) wykopanie i zasypanie grobu dużego - **540 zł** (poz. 7), dla klientów Zakładu - **400 zł**,
- c) wykopanie i zasypanie grobu dzieciennego - **230 zł** (poz. 8), dla klientów Zakładu - **150 zł**,
- d) wykopanie i zasypanie grobu podwójnego - **1080 zł** (poz. 9), dla klientów Zakładu - **800 zł**,
- e) opłata na utrzymanie cmentarza - **130 zł** (poz. 15), dla klientów Zakładu - **80 zł**.

Różnica w wysokości opłat wymienionych dla klientów Zakładu i firmy Regenthal wynosi w tym przypadku, w zależności od wyboru wariantu usługi, łącznie od 260 do 490 zł. W razie skorzystania z

usług wnioskodawcy klienci uiszczali stosowne opłaty bądź to samodzielnie bezpośrednio w kasie Zakładu, bądź też za pośrednictwem Regenthal

(dowód - zarządzenie Nr 01/2000 k. 17-18).

2.4. W czasie obowiązywania nowych cenników ilość wykonanych przez strony pochówków przedstawiała się następująco:

a) w okresie od września do końca grudnia 1999 r. Zakład wykonał **(tajemnica przedsiębiorstwa)** pochówków **((tajemnica przedsiębiorstwa) %)**, zaś Regenthal **(tajemnica przedsiębiorstwa)** **((tajemnica przedsiębiorstwa) %)**. Nastąpił więc zauważalny spadek udziału Regenthal w rynku usług pogrzebowych, zaś umocnienie się pozycji Zakładu;

b) w okresie od stycznia do końca maja 2000 r. Zakład wykonał **(tajemnica przedsiębiorstwa)** pochówki **((tajemnica przedsiębiorstwa) %)**, zaś Regenthal **(tajemnica przedsiębiorstwa)** **((tajemnica przedsiębiorstwa) %)**. Ponieważ przed datą wprowadzenia nowych cenników udział Regenthal w rynku wynosił (43,3%), dlatego należy zauważyć, iż tendencja utraty rynku przez Regenthal pogłębiła się w tym okresie. Na uwagę zasługuje fakt, iż spośród 7 pochówków wykonanych przez tego przedsiębiorcę w okresie styczeń - maj 2000, dwa pochówki dotyczyły złożenia ciała do wcześniej wybudowanych grobowców, tak więc w tych przypadkach rodziny zmarłych nie poniosły zwiększonych opłat z tytułu wykopania grobu i utrzymania cmentarza - musiały jedynie uiścić opłaty za kaplicę

(dowód - pismo Zakładu k. 13, k. 62, pismo Regenthal k. 56-57).

3. Mając na uwadze zebrany materiał dowodowy organ antymonopolowy zważył, co następuje:

3.1. Art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy antymonopolowej określa, iż praktyką monopolistyczną jest nadużywanie pozycji dominującej na rynku poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji.

Do stwierdzenia zatem praktyki monopolistycznej z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy antymonopolowej zachowanie przedsiębiorcy (podmiotu gospodarczego) musi spełniać przesłanki:

- posiadanie pozycji dominującej
- przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji.

Ponieważ zachowania podmiotów odbywają się w strukturze rynkowej istotne znaczenie ma określenie rynku relewantnego w niniejszej sprawie. Organ antymonopolowy przyjął zgodnie z ustalonym orzecznictwem (np. wyrok Sądu Antymonopolowego z 21 stycznia 1998 r. sygn. akt XVII Ama 5 1/97), że strony funkcjonują na dwóch rynkach, a mianowicie:

a) rynku usług cmentarnych związanych z utrzymaniem cmentarza komunalnego w Głuszycy i zarządzania nim; czynności zarządcy cmentarza wynikają z przepisów ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 1972 r. nr 47, poz. 298 ze zm.); w ujęciu terytorialnym granice tego rynku wyznacza obszar cmentarza komunalnego w Głuszycy;

b) rynku usług pogrzebowych związanych z chowaniem zmarłych.

Usługi cmentarne świadczone są na rzecz społeczności gminy w celu umożliwienia jej członkom korzystania z cmentarza i jego urządzeń w związku z pochówkiem zmarłych. Usługi te polegają na organizowaniu i nadzorowaniu prac związanych z:

- utrzymaniem cmentarza i wyposażeniem go w niezbędne urządzenia np. dom pogrzebowy czy sanitariaty,
- urządzeniem cmentarza zgodnie z planem jego zagospodarowania,
- utrzymaniem ładu i porządku na cmentarzu,

- nadzorem nad korzystaniem z cmentarza, w tym nad pochówkami, ekshumacjami, zakładaniem grobów zgodnie z przepisami prawa.

3.2. Miejszem wykonywania tych usług jest cmentarz, zatem rynek w ujęciu geograficznym (terytorialnym) wyznacza obszar cmentarza komunalnego w Głuszycy. Usługi cmentarne należą do obowiązków zarządcy cmentarza, który posiada na tym rynku pozycję monopolistyczną wynikającą z prawa. W niniejszej sprawie są to w szczególności przepisy ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2000 r. nr 23, poz. 295) -art. 2 ust. 1, ustawy o samorządzie gminnym - art. 7 ust. 1 pkt 13, oraz z ustawy o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gmin a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw - art. 1 pkt 3 lit. c (Dz. U. z 1990 r. Nr 34, poz. 198). Przepisy powyższe przekazały gminom kwestie utrzymania i zarządzania cmentarzami komunalnymi. Te z kolei mogą przekazać wykonywanie czynności faktycznych innym podmiotom, lub wykonywać je samodzielnie. W niniejszej sprawie Gmina wykonuje czynności zarządu przy pomocy wyodrębnionej w swojej strukturze jednostki organizacyjnej o statusie zakładu budżetowego (tj. uczestnika postępowania).

Art. 2 pkt 7 ustawy antymonopolowej określa pozycję dominującą jako pozycję przedsiębiorcy (podmiotu gospodarczego), polegającą na tym, że podmiot ten nie spotyka się z istotną konkurencją na rynku krajowym lub lokalnym; domniemywa się, że przedsiębiorca (podmiot gospodarczy) ma pozycję dominującą jeżeli jego udział w rynku przekracza 40%. Pozycja monopolistyczna jest kwalifikowana pozycja dominującą stad też pierwsza przesłanka zastosowania art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy antymonopolowej została spełniona.

3.3. Usługi pogrzebowe są adresowane natomiast do indywidualnego odbiorcy tj. klientów zakładów pogrzebowych. Stad rynek ten powinien być z założenia konkurencyjny aby zapewniał konsumentom możliwość wyboru usługodawcy. Należą do tych usług m.in. takie czynności jak:

- przygotowanie zwłok do pogrzebu,
- transport zwłok,
- pochówek i związana z tym asysta pogrzebowa,
- formowanie grobu,
- utrzymanie grobu,
- ekshumacja,
- stawianie pomników,
- budowa grobowców.

Miejszem wykonywania tych usług jest zarówno cmentarz (przygotowanie miejsca pochówku, pochówek i asysta pogrzebowa, utrzymanie grobu,

ekshumacja) jak i obszar leżący poza cmentarzem.

3.4. Zakład działa zarówno na rynku usług cmentarnych jako zarządca cmentarza jak i na rynku usług pogrzebowych. Pełniąc funkcję zarządcy cmentarza komunalnego ma możliwość wpływania na stan konkurencji na rynku usług pogrzebowych, a w szczególności na część tych usług, które wykonywane są bezpośrednio w oparciu o infrastrukturę cmentarną. Daje to Zakładowi zdecydowaną przewagę rynkową nad potencjalnymi konkurentami na tym rynku. Urząd uznaje, iż w niniejszej sprawie doszło do eksploataowania przez Zakład jego przewagi rynkowej w stosunku do konkurencyjnego przedsiębiorcy.

Zakład pobierając niższe ceny za przechowywanie zwłok w kaplicy, kopanie grobów oraz opłat za korzystanie z cmentarza od „swoich” konsumentów i wyższych dla korzystających z usług pozostałych przedsiębiorców, w praktyce zaś wnioskodawcy - doprowadza do zagarnięcia części klientów przynależnych Regenthalowi. W ten sposób osiąga on niezasłużenie przewagę konkurencyjną zdobytą w wyniku przeniesienia swej pozycji monopolistycznej z rynku usług cmentarnych na rynek usług pogrzebowych. Wymownie świadczy o tym fakt progresywnego wzmocnienia pozycji rynkowej Zakładu od czasu wprowadzenia różnicowania - od wyjściowego udziału w rynku usług pogrzebowych wynoszącego na koniec sierpnia 1999 r. **(tajemnica przedsiębiorstwa) %** poprzez już **(tajemnica przedsiębiorstwa) %** na koniec grudnia 1999 r. aby w końcu maja 2000 r. osiągnąć **(tajemnica przedsiębiorstwa) %**. Oznacza to, iż w ciągu 9 miesięcy obowiązywania różnych stawek na te same usługi Zakład wzmocnił swoją pozycję rynkową aż o **(tajemnica przedsiębiorstwa)** punkty procentowe, co najlepiej ilustruje negatywne skutki jego działań dla rozwoju konkurencji. W wyniku wprowadzenia różnicowania wyżej opisanych opłat Regenthal jest wypierany z rynku. Opłaty te uniemożliwiają również wejście na rynek nowym konkurentom, gdyż różnica kilkuset złotych w odniesieniu do jednego pochówku stanowi dla nich skuteczną barierę. Ostatecznym rezultatem działań Zakładu jest więc monopolizacja rynku, co w niedalekiej przyszłości, zgodnie z doświadczeniem życiowym, doprowadzi do dalszego znacznego wzrostu cen na usługi pogrzebowe.

Mając powyższe na względzie, wobec spełnienia przesłanek art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy antymonopolowej orzeczono jak w sentencji.

Od niniejszej decyzji przysługuje stronom odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Antymonopolowego w terminie dwutygodniowym od dnia doręczenia decyzji za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

DYREKTOR
Dr Zbigniew Jurczyk