



RGD.411-5/13 AW

Gdańsk, 31.12.2014

DECYZJA nr RGD.34/2014

- I. Na podstawie art. 10 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331 ze zm.), stosownie do art. 33 ust. 6 tej ustawy i § 2 pkt 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2009 r. w sprawie określenia właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Dz. U. Nr 107, poz. 887), po przeprowadzeniu postępowania w sprawie stosowania praktyk ograniczających konkurencję, wszczętego, z urzędu, przeciwko Przedsiębiorstwu Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. z siedzibą w Goleniowie,

- działając w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

uznaje się za praktykę ograniczającą konkurencję, określoną w art. 9 ust. 1 i art. 9 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, polegającą na nadużywaniu przez Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. z siedzibą w Goleniowie, pozycji dominującej na lokalnych rynkach usług cmentarnych na terenie cmentarzy w Goleniowie, Mostach, Rurzyca, Wierzchosławiu, Borzysławcu Niewiadomie administrowanych przez ww. przedsiębiorcę poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji na rynku usług pogrzebowych na terenie ww. cmentarzy, w drodze obciążania innych przedsiębiorców opłatami za nadzór nad wykonywaniem usług kopania grobów na ww. cmentarzach komunalnych, przy równoczesnym nieponoszeniu przez tego przedsiębiorcę przedmiotowych opłat

i nakazuje się zaniechanie jej stosowania.

- II. Na podstawie art. 106 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007r. o ochronie konkurencji i konsumentów oraz stosownie do art. 33 ust. 6 tej ustawy, po przeprowadzeniu postępowania w sprawie stosowania praktyk ograniczających konkurencję, wszczętego z urzędu, przeciwko Przedsiębiorstwu Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. z siedzibą w Goleniowie

- działając w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

nakłada się na przedsiębiorcę: Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. z siedzibą w Goleniowie karę pieniężną z tytułu naruszenia zakazu, o którym mowa w art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, w zakresie określonym w punkcie I sentencji decyzji w wysokości 12.356 zł (słownie: dwanaście tysięcy trzysta pięćdziesiąt sześć złotych) płatną do budżetu państwa.

- III. Na podstawie art. 77 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji konsumentów w związku z art. 80 tej ustawy oraz na podstawie art. 264 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego (j.t. Dz. U. z 2013 r. Nr 267 z zm.) w związku z art. 263 ust. 1 tej ustawy i 83 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, postanawia się obciążyć przedsiębiorcę: Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. z siedzibą w Goleniowie kosztami postępowania w sprawie stosowania praktyk ograniczających konkurencję, które kończy niniejsza decyzja administracyjna, w kwocie 68,40 zł (słownie: sześćdziesiąt osiem zł 40/100)

i zobowiązuje do ich zwrotu Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów do budżetu państwa.

Uzasadnienie

- [1] Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: Prezes Urzędu) przeprowadził postępowanie wyjaśniające (sygn. sprawy: RGD. 400-12/13 AW) mające na celu ustalenie, czy działania Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej Spółka z o.o. z siedzibą w Goleniowie - zarządcy cmentarza w Goleniowie - w zakresie stosowanych opłat za usługi cmentarne w latach 2012-2013 i zasad korzystania z domu pogrzebowego na terenie nekropolii przez przedsiębiorstwa pogrzebowe, naruszają przepisy ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331 ze zm.) [dalej: ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów], uzasadniające wszczęcie postępowania antymonopolowego, w tym, czy sprawa ma charakter antymonopolowy.
- [2] Przeprowadzone postępowanie wyjaśniające wykazało, iż Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. z siedzibą w Goleniowie może nadużywać pozycji dominującej na rynku świadczenia usług cmentarnych na terenie administrowanych cmentarzy w Goleniowie, Mostach, Rurzyca, Wierzchosławiu, Borzysławcu Niewiadowie, bowiem opłatami za nadzór nad wykonywaniem usług kopania grobów na ww. cmentarzach komunalnych obciąża wyłącznie innych przedsiębiorców pogrzebowych.
- [3] Biorąc pod uwagę dokonane ustalenia Prezes Urzędu, postanowieniem Nr 222 z dnia 15 lipca 2014 r. [karty akt sprawy: 1] wszczął, z urzędu, postępowanie antymonopolowe w sprawie stosowania przez Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. z siedzibą w Goleniowie (dalej: PGK Sp. z o.o. lub Spółka) praktyk ograniczających konkurencję, o których mowa w art. 9 ust. 1 i art. 9 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, polegających na nadużywaniu pozycji dominującej na lokalnych rynkach usług cmentarnych na terenie cmentarzy w Goleniowie, Mostach, Rurzyca, Wierzchosławiu, Borzysławcu Niewiadowie administrowanych przez ww. przedsiębiorcę poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji na rynku usług pogrzebowych na terenie ww. cmentarzy, w drodze obciążania innych przedsiębiorców opłatami za nadzór nad wykonywaniem usług kopania grobów na ww. cmentarzach komunalnych, przy równoczesnym nie ponoszeniu przez tego przedsiębiorcę przedmiotowych opłat.
- [4] W odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania Spółka PGK Sp. z o.o. w piśmie z dnia 30 lipca 2014 r. podniosła, że nie stosuje praktyk ograniczających konkurencję oraz, że obciążanie innych przedsiębiorców za nadzór nad wykopaniem grobów posiada swoje ekonomiczne uzasadnienie, w szczególności w związku ponoszonymi kosztami i wydatkami. Nadto wskazała, że *z uwagi na fakt nie posiadania decydującego wpływu na inny podmiot wykonujący działalność gospodarczą, Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. nie można traktować jako przedsiębiorcę dominującego. [...] usługi Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. polegają na organizowaniu i nadzorowaniu czynności związanych z pochówkiem zmarłych. Monopol zaś oznacza, że żaden inny przedsiębiorca nie może dostarczać towarów na rynku właściwym produktowo i geograficznie (prof. dr hab. Tadeusz Skoczny, Komentarz). [...] w przedmiotowej sprawie nie mamy do czynienia ze zjawiskiem uniemożliwiania innym przedsiębiorcom świadczącym usługi pogrzebowe wykonywania usług kopania grobu oraz pozbawienia konsumentów możliwości wyboru wykonawcy, który mógłby oferować tańsze usługi, co jednoznacznie świadczy o nieograniczaniu konkurencji na rynku usług cmentarnych i pogrzebowych. Ponadto, jak wskazał Sąd Antymonopolowy*

w wyroku z dnia 21 stycznia 1998 r. (XVII Ama 51/97): „Jeżeli przedsiębiorca dzierżawi cmentarz, łącząc wykonywanie na nim usług cmentarnych z usługami na konkurencyjnym rynku pogrzebowym, może on, co do samej zasady, pobierać od konkretnych zakładów pogrzebowych wynagrodzenie w formie opłat z tytułu korzystania przez nich z infrastruktury cmentarza, chyba, że pobierane opłaty są na poziomie nadmiernie wygórowanym lub w inny sposób wypaczają reguły konkurencji”. Wskutek tego brak zatem po stronie Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. działań naruszających zakaz konkurencji. [k. 4-5].

[5] W piśmie z dnia 21 października 2014 r. PGK Sp. z o.o. udzieliła następujących wyjaśnień:

Spółka - jako zarządca cmentarzy w Gminie Goleniów - ponosi odpowiedzialność za jakość usług świadczonych na terenie tych placówek. Pracownicy Spółki są przeszkoleni, znają obowiązujące przepisy, mają wgląd w księgi cmentarne (choćby w celu sprawdzenia rodzaju grobu) i najczęściej sami wykonują usługę kopania grobu - często jako podwykonawcy innych zakładów pogrzebowych świadczących usługi na terenie cmentarzy w Gminie Goleniów, którzy takowe usługi zlecają Spółce.

Inne zakłady pogrzebowe mają możliwość wyboru rodzaju usług kopania grobu. Mogą oni:

- zlecić wykonanie pracy zarządcy cmentarza (Spółce), lub*
- samodzielnie wykonać usługę kopania grobu po wcześniejszym uzgodnieniu z zarządcą cmentarza i wytyczeniu miejsca pod grób oraz opłaceniu nadzoru nad kopaniem grobu.*

Nadzór nad kopaniem grobu jest nieodłączną częścią kopania grobu i polega na oddelegowaniu jednej osoby z ramienia zarządcy do wytyczenia miejsca pod przyszły grób (z tym - w przypadku cmentarzy w terenie - wyjazdem poza siedzibę Spółki) i kilkakrotnym sprawdzeniem jakości wykonanej usługi. Nadzór taki jest niezbędny, albowiem Spółka (...) jest zarządcą cmentarzy w Gminie Goleniów i odpowiada (w tym materialnie) za zachowanie na nich porządku, ładu przestrzennego i estetyki. Spotykanym natomiast w praktyce Spółki częstym mankamentem obcych zakładów pogrzebowych jest brak znajomości obowiązujących przepisów cmentarnych i planu zagospodarowania przestrzennego danego cmentarza, bądź też - w niektórych przypadkach - ignorowanie tych regulacji przez pracowników tychże zakładów i wykonywanie prac, które skutkują często nieodwracalnymi zmianami w architekturze cmentarza.

Obce zakłady pogrzebowe (...) często wolą zlecić usługę kopania grobu zarządcy cmentarza i nie martwić się zatrudnieniem dodatkowych osób, które powinny być szkolone czy też zakupem sprzętu do wykonania usługi. Dotyczy to w szczególności trudnych warunków zimowych, gdzie do kopania grobu wymagane są agregatory, młoty mechaniczne do kopania, jak również podwójna liczba osób do obsługi. Są to dodatkowe koszty, które ponosi Spółka, ale których stara się nie przerzucać na zakłady pogrzebowe nie podwyższając kosztów naszego kopania.

[6] Prezes Urzędu wystąpił do konkurentów celem uzyskania wyjaśnienia dotyczącego praktyki pobierania opłat za nadzór nad wykopaniem grobu przez PGK Sp. zo.o. i jej skutków na prowadzenie ich indywidualnej działalności.

- *Przedsiębiorca FIDALI S.C. Przedsiębiorstwo Wielobranżowe Beata Fidali, Grzegorz Fidali w Goleniowie w piśmie z dnia 18 października 2014 r., wyjaśniła że mogłaby wykonać usługę kopania grobów przy każdym pogrzebie pod warunkiem, że wysokość opłaty za nadzór zmniejszyłaby się. Różnica między opłatą za usługę kopania grobu przez PGK Sp. z o.o. - 430,92 zł, a*



kwotą z nadzór nad wykopaniem grobu przez konkurentów - 322,92 zł wynosi 108 zł. Firma oświadczyła, że: *Kiedy przychodzi Rodzina w sprawie pogrzebu to zastanawia się dlaczego oni pokazują miejsce dochowania lub wykupienia nowego miejsca na cmentarzu Firmie pogrzebowej FIDALI, a kopie PGK. (...) kwota za nadzór jest wygórowana co powoduje ograniczenie w wykonywaniu usługi pogrzebowej czyli kopania na cmentarzach. Kopanie w terenie czyli w Mostach, Rurzyca, Wierzchosławiu czy Borzysławcu jest wykonywane w tak małej ilości ponieważ Rodziny uważają, że jeżeli mają uzgadniać miejsce kopania z PGK to bez sensu przychodzić do Fidali. Bardzo bym chciała jako przedsiębiorca wykonujący usługi pogrzebowe świadczyć kompleksowo czyli również z kopaniem grobu, ale przy tej wysokości nadzoru moja usługa pogrzebowa jest ograniczona. W ostatnich miesiącach mojej działalności stwierdziłam, że powinnam kopać na cmentarzach zarządzających przez PGK w wyjątkowych sytuacjach (...). Jeżeli wysokość nadzoru nad kopaniem się nie zmieni to Ja niestety nie będę miała możliwości kopania na cmentarzu w Goleniowie (...) różnica kwoty 108 zł jest znacznie niekorzystna abym ja kopła. Wiadomo jakie są czasy klient przychodzi do tej osoby, która podliczy całą usługę najtaniej i najlepiej”.* Ponadto Beata Fidali w swoich wyjaśnieniach stwierdziła: *Uważam, że kwota za nadzór jest wygórowana co powoduje ograniczenie w wykonywaniu usługi pogrzebowej czyli kopania na cmentarzach. Kopanie w terenie czyli w Mostach, Rurzyca, Wierzchosławiu czy Borzysławcu jest wykonywane w takiej małej ilości ponieważ Rodziny uważają, że jeżeli mają uzgadniać miejsce kopania z PGK, to bez sensu przychodzić do FIDALI. Bardzo bym chciała jako przedsiębiorca wykonujący usługi pogrzebowe świadczyć kompleksowo czyli również z kopaniem grobu, ale przy tej wysokości nadzoru moja usługa pogrzebowa jest ograniczona. W ostatnich miesiącach mojej działalności stwierdziłam, że powinnam kopać na cmentarzach zarządzanych przez PGK w wyjątkowych sytuacjach [k. 315-316].*

- F.H.U. GDANIEC Gdaniec Joanna Magdalena w Goleniowie w piśmie z dnia 23 października 2014 r. oświadczyła, że każdorazowo zlecała usługę kopania grobu zarządcy cmentarza. Wyjaśniła, że miała możliwość *samodzielnego wykonania tej usługi jednakże wiązałoby się to z opłaceniem kwoty 299 zł netto (322,92 brutto) jako opłatę za nadzór nad wykopaniem grobu. Pobieranie opłat za nadzór nad wykonywaniem usługi kopania grobów w takiej kwocie (299 zł netto) praktycznie uniemożliwia konkurencji korzystanie z możliwości samodzielnego kopania grobów [334].*
- Przedsiębiorca prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą Salon Pogrzebowy EDEN w Szczecinie w piśmie z dnia 4 listopada 2014 r. wyjaśnił, że *gdy rodzina zgłasza się do nas z organizacją pogrzebu i wszystko było ustalone, a rodzina jadąc do Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej w Goleniowie w sprawie wyjaśnienia miejsca spoczynku bliskiej jej osoby, nigdy nie wracała, a my nie otrzymywaliśmy informacji telefonicznych od PGK w Goleniowie, że rodzina rezygnuje z naszych usług. Mimo, że próbowaliśmy wyjaśnić sytuację telefonicznie z rodziną i ich decyzję o rezygnacji, byliśmy informowani o tym, że tylko PGK w Goleniowie ma prawo kopać na cmentarzu i nie chce mieć kłopotów [k. 339].*
- Przedsiębiorca prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą Usługi Pogrzebowe Furmańczyk Jerzy w Nowogardzie w piśmie z dnia 10 listopada 2014 r. wyjaśnił, że: *(...) kwoty za nadzór nad czynnościami wykonywanymi przez nas tzw. firmy zewnętrzne, są bardzo wysokie np. nadzór nad wykopaniem 322,92 zł a wykopanie grobu przez PGK 430,92 zł. Porównując te dwie kwoty nie trzeba być ekonomistą aby zauważyć, że żadnej firmie*



zewnątrznej nie będzie się opłacało kopać (...). Różnica między kwotami za nadzór a za wykonaną usługę przez PGK jest tak niewielka że sama w sobie jest utrudnieniem dla nas, my sami zlecamy wykopanie grobu ponieważ nie opłaca nam się wystać samochodu z dwójką pracowników aby wykopali grób gdyż usługa wykopania grobu kosztuje u nas 350 zł plus koszty nadzoru w PGK daje nam łączną kwotę 672, 92zł i w tym momencie nasza usługa staje się bardzo droga a ta sama usługa wykonana przez PGK bardzo konkurencyjna. (...) Moim zdaniem opłaty pobierane za nadzór na cmentarzu w Goleniowie są zbyt wysokie, uważam że, opłaty za nadzór powinny wynosić od 50 zł do 100 zł [k.340-341].

- [7] Prezes Urzędu, postanowieniem nr 221 z dnia 25 września 2013 r. [k. 20], zaliczył w poczet dowodów w niniejszym postępowaniu część akt postępowania wyjaśniającego o sygn. RGD-400-12/13 AW [k. 107-285], w tym:
- pismo Przedsiębiorstwa Wielobranżowego FIDALI s.c. z dnia 19 kwietnia 2013 r. z załącznikami,
 - pismo PGK Sp. z o.o. z dnia 10 czerwca 2013 r. z załącznikami,
 - pismo PGK Sp. z o.o. z dnia 17 kwietnia 2014 r. z załącznikami.

W TRAKCIE POSTĘPOWANIA ANTYMONOPOLOWEGO PREZES URZĘDU USTALIŁ, CO NASTĘPUJE:

- [8] Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Goleniowie zostało wpisane do Krajowego Rejestru Sądowego pod Nr 0000132945, zgodnie z którym przedmiotem jego działalności są m.in. pogrzeby i działalność pokrewna [k. 8-15].
- [9] Z § 3 umowy PGK Sp. z o.o. zawartej dnia 12 grudnia 1991 r. wynika, że Spółka powołana jest do realizacji zadań gospodarki komunalnej Gminy Goleniów, w tym w szczególności do zadań z zakresu spraw cmentarzy gminnych [k. 178-182, 379-383].

PGK Sp. z o.o. obowiązki w zakresie obsługi cmentarzy i pogrzebów przejęło od Gminy Goleniów na podstawie umowy nr 01/91 z dnia 20 grudnia 1991 r. o oddanie mienia komunalnego do odpłatnego korzystania. [k. 123-127].

Gmina Goleniów protokołem z dnia 15 stycznia 1996 r. o sygn. KM.7065/2/96 przekazała Spółce w użytkowanie cmentarze wiejskie z terenu gminy Goleniów w Mostach, Borzysławcu, Rurzyca, Wierzchosławiu i Niewiadowie [k. 386].

W dniu 1 lutego 2010 r. została zawarta umowa Nr 428/2010, na podstawie której Gmina Goleniów przekazała PGK Sp. z o.o. do wykonania zadanie zarządzania cmentarzami komunalnymi na terenie miasta i gminy Goleniów, do której w dniu 2 stycznia 2012 r. zawarto aneks nr 1/2012. Umowa zawarta była na czas określony od dnia 1 lutego 2010 r. do dnia 31 stycznia 2014 r. [k. 175-177].

W dniu 30 stycznia 2014 r. pomiędzy PGK Sp. z o.o. a Gminą Goleniów zawarte zostało porozumienie Nr 88/2014 [k. 388-394], na podstawie którego Spółka przyjęła w zarząd cmentarze komunalne będące własnością Gminy Goleniów, tj.:

- cmentarz komunalny przy ul. Przestrzennej w Goleniowie (pow. 189.699 m²)
 - cmentarz komunalny w miejscowości Mosty (pow. 20.800 m²)
 - cmentarz komunalny w miejscowości Borzysławiec (pow. 3.700 m²)
 - cmentarz komunalny w miejscowości Rurzyca (pow. 8.200 m²)
 - cmentarz komunalny w miejscowości Wierzchosław (pow. 4.500 m²)
 - cmentarz komunalny w miejscowości Niewidowo (pow. 4.900 m²).
- [10] Zgodnie z § 3 porozumienia do obowiązków Spółki jako zarządcy należy:
- bieżące utrzymanie cmentarzy komunalnych,



- stosowanie przepisów wynikających z obowiązujących aktów prawnych w szczególności z: ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2000 r. Nr 23, poz. 295 ze zm.), rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 7 marca 2008 r. w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochówku zwłok i szczątków (Dz. U. z 2008 r. nr 48, poz. 284 ze zm.), z rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 1 sierpnia 2001 r. w sprawie prowadzenia ewidencji grobów (Dz. U. z 2001 r. Nr 90, poz. 1013, Dz. U. z 2003 r. nr 141, poz. 1370 ze zm.),
- prowadzenie dokumentacji dla poszczególnych cmentarzy oraz przechowywanie zgodnie z obowiązującymi przepisami (ksiąg osób pochowanych na cmentarzu, prowadzonej według numeracji narastającej lub w układzie rocznikowym, ksiąg grobów, ksiąg cmentarnych zawierających spis osób pochowanych na cmentarzu), kompletowanie i przechowywanie kart zgonów,
- przestrzeganie obowiązującego regulaminu cmentarza oraz egzekwowanie jego postanowień wobec osób korzystających z obiektu,
- prowadzenie racjonalnej gospodarki miejscami grzebalnymi zgodnie z planem grzebania,
- wskazywanie miejsc i uzgadnianie terminów pogrzebów,
- pełnienie nadzoru nad podmiotami gospodarczymi oraz innymi osobami wykonującymi usługi cmentarne i pogrzebowe na terenie cmentarza,
- otwieranie i zamykanie bram cmentarza dla potrzeb osób fizycznych oraz przedsiębiorców prowadzących usługi cmentarne, pogrzebowe, kamieniarskie,
- pobieranie opłaty za wykup miejsc na cmentarzach komunalnych oraz nadzór nad postawieniem nagrobków,
- składanie miesięcznych raportów zawierających dane dotyczące ilości sprzedanych poszczególnych rodzajów miejsc na poszczególnych cmentarzach do 10 dnia następnego miesiąca.

[11] Na terenie administrowanych cmentarzy komunalnych Spółka świadczy również usługi pogrzebowe. W latach 2012-2014 na cmentarzach w Gminie Goleniów usługi pogrzebowe były świadczone także przez następujące podmioty:

- FIDALI S.C. Przedsiębiorstwo Wielobranżowe Beata Fidali, Grzegorz Fidali w Goleniowie
- F.H.U. GDANIEC Gdaniec Joanna Magdalena w Goleniowie
- Usługi Pogrzebowe Furmańczyk Jerzy w Nowogardzie
- Dom Pogrzebowy OLIMP Adela Grzywacz w Szczecinie
- Nowy Eden Aleksandra Sokołowska ZUP S.C. w Szczecinie
- Salon Pogrzebowy HEVEN w Szczecinie
- Salon Pogrzebowy EDEN Krzysztof Konobrodzki w Szczecinie
- KREDO Zakład Pogrzebowy Maćkowiak w Nowogardzie
- HADES Sp. z o.o. ZUP w Świnoujściu

[12] Na podstawie zarządzenia Prezesa Zarządu PGK Sp. z o.o. nr 7/2005 z dnia 29 marca 2005 r. Spółka wprowadziła opłaty za nadzór nad wykopaniem grobu na terenie zarządzanych cmentarzy komunalnych. [k. 362-371].

[13] W 2013 r. Prezes Zarządu PGK Sp. z o.o. wydał zarządzenie nr 16/2013 z dnia 9 kwietnia 2013 r. w sprawie zmiany cennika usług pogrzebowych i cmentarnych świadczonych przez Spółkę, które w porównaniu do cen obowiązujących na podstawie poprzedniego zarządzenia nr 1/2013 z dnia 4 stycznia 2013 r. spowodowało wzrost cen za ww. usługi, a w szczególności wzrost opłat za nadzór nad wykopaniem grobu i wjazd na cmentarz [k. 194-207, 209-215, 267-277]. Zmiany cen ustalone na



podstawie trzech ostatnich zarządzeń Prezesa Zarządu PGK Sp. z o.o. zestawiono w tabeli nr 1.

Tabela nr 1: *Ceny brutto opłat na cmentarzach komunalnych administrowanych przez PGK Sp. z o.o.*

Lp	Wyszczególnienie	Zarządzenie z dnia 31.12.2012 r.	Zarządzenie z dnia 4.01.2013 r.	Zarządzenie z dnia 9.04.2013 r.
1	Wjazd na cmentarz	12,30 zł	18,00 zł	19,00 zł
2	Nadzór nad wykopaniem grobu	142,56 zł	164,16 zł	322,92 zł
3	Wykopanie grobu (trumna powyżej 160 cm)*	339,12 zł	389,88 zł	430,92 zł
4	Dopłata za dojazd grabarza środkiem transportu (najniższe wynagrodzenie za dojazd) - za każdy przejechany 1 km	86,40 zł 2,38 zł	99,36 zł 2,81 zł	106,92 zł 3,23 zł

* jeżeli usługa wykonywana poza godzinami pracy w dni robocze, w dni wolne od pracy oraz święta to cena ulega podwyższeniu o 40 %

Potwierdzeniem pobierania opłat wskazanych w tabeli nr 1 są faktury zgromadzone w materiale dowodowym [k. 236-262, 317-342].

[14] W piśmie z dnia 10 czerwca 2013 r. [k. 119-120] Spółka wyjaśniła, że w latach 2012-2013 wprowadzała podwyżki opłat za usługi cmentarne, co było spowodowane tym, iż opłaty te w szczególności opłata za wjazd na teren cmentarza - były rażąco niedostosowane i nie pokrywały kosztów utrzymania cmentarza, stąd konieczne było ich podwyższenie. Z kolei podwyżka opłaty za nadzór nad wykopaniem grobu uzasadniona jest potrzebą zaangażowania do tej czynności pracownika PGK, (z czym wiąże się koszty m.in. czasu jego pracy, itd.). Podwyższenie opłat spowodowane jest również stałym zwiększaniem się kosztów utrzymania cmentarza oraz domu pogrzebowego. Na tę okoliczność Spółka przedstawiła zestawienie kosztów [k. 122], które zawiera tabela nr 2.

Tabela nr 2: *Zestawienie kosztów i sprzedaży usług cmentarnych dot. wjazdu na teren cmentarza i usługi wykopania grobów w okresie 01.01.2012-31.05.2013*

Lp.	Wyszczególnienie	2012	I-V 2013
1	Koszty bezpośrednie		
2	Koszty obsługi administracyjnej 30%		
	Razem		
3	Zysk		
	Razem		
6	Sprzedaż usług		
7	Strata		

[15] Ilość pochówków wykonanych przez PGK Sp. z o.o. i jej konkurentów na poszczególnych cmentarzach komunalnych [k. 122 B, 312-313] zestawiono w tabeli nr 3.

Tabela nr 3: Ilość pochówków wykonanych przez PGK Sp. z o.o. i jej konkurentów na cmentarzach w Goleniowie, Mostach, Rurzyca, Wierzchosławiu, Borzysławcu Niewiadowie w latach 2012-2014

Cmentarz	PGK	Inni	PGK	Inni	PGK	Inni	Ogółem		
	2012		2013		I-IX 2014		2012	2013	I-IX 2014
Goleniów	74	58	169	106	117	61	132	275	178
Mosty	3	2	8	5	3	4	5	13	7
Rurzyca	1	1	2	4	2	3	2	6	5
Wierzchosław			1			1		1	1
Borzysławiec	5	2	6	3	6	3	7	9	9
Niewiadowo*									
Razem	83	63	186	118	128	72	146	304	200

* jak wynika z wyjaśnień przedsiębiorcy FIDALI S.C. Przedsiębiorstwo Wielobranżowe Beata Fidali, Grzegorz Fidali w Goleniowie brak pochówków na cmentarzu w Niewiadowie spowodowany jest migracją mieszkańców tej miejscowości oraz zmianą ich preferencji w zakresie wyboru miejsca pochówki - najczęściej wybierają oni cmentarz w Goleniowie lub innych miejscowościach, gdzie znajdują się ich groby rodzinne.

[16] Strukturę udziałową pochówków wykonanych przez PGK Sp. z o.o. i jej konkurentów przedstawiono w tabeli nr 4.

Tabela nr 4: Procentowy udział ilości pochówków wykonanych przez PGK Sp. z o.o. i jej konkurentów na cmentarzach w Goleniowie, Mostach, Rurzyca, Wierzchosławiu, Borzysławcu Niewiadowie w latach 2012-2014

Cmentarz	PGK	Inni	PGK	Inni	PGK	Inni
	2012		2013		I-IX 2014	
Goleniów	56%	44%	61%	39%	66%	34%
Mosty	60%	40%	62%	38%	43%	57%
Rurzyca	50%	50%	33%	67%	40%	60%
Wierzchosław			100%	0%	0%	100%
Borzysławiec	71%	29%	67%	33%	67%	33%
Niewiadowo						
Razem	57%	43%	61%	39%	64%	36%

[17] Ilość usług kopania grobów wykonanych na poszczególnych cmentarzach przez PGK Sp. z o.o. i jej konkurentów oraz strukturę udziałową wykonanych usług zestawiono w Tabeli nr 5.

[18] Zestawienie przychodów PGK Sp. z o.o. pochodzących z opłat za usługi kopania i zasypywania grobu pobieranych od własnych klientów, opłat za usługi kopania grobu pobieranych od konkurentów oraz opłat za nadzór nad wykopaniem grobu pobieranych od konkurentów w latach 2013-2014 przedstawiono w Tabeli nr 6.

Tabela nr 5: Ilość usług kopania grobów wykonanych przez PGK Sp. z o.o. i jej konkurentów w latach 2013-2014

	Ogółem		PGK								Konkurenci			
	Ilość usług kopania grobów		Ilość usług kopania grobów na rzecz klientów PGK				Ilość usług kopania grobów na rzecz klientów konkurentów				Ilość usług kopania grobów na rzecz własnych klientów			
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]	[7]	[8]	[9]	[10]	[11]	[12]	[13]	[14]
	2013	I-IX 2014	2013	udział [3]/[1]	I-IX 2014	udział [5]/[2]	2013	udział [7]/[1]	I-IX 2014	udział [9]/[2]	2013	udział [11]/[1]	I-IX 2014	udział [13]/[2]
Cmentarz	ilość	ilość	ilość	x100%	ilość	x100%	ilość	x100%	ilość	x100%	ilość	x100%	ilość	x100%
Goleniów	273	180	169	62%	117	65%	90	33%	61	34%	14	5%	2	1%
Mosty	13	7	8	62%	3	43%	4	31%		0%	1	8%	4	57%
Rurzyca	6	5	2	33%	2	40%	4	67%		0%		0%	3	60%
Wierzchosław	1	1	1	100%		0%		0%	1	100%		0%	1	100%
Borzystawiec	9	9	6	67%	6	67%	3	33%	1	11%		0%	2	22%
Niewiadowo														
Razem	302	202	186	62%	128	63%	101	33%	63	31%	15	5%	12	6%

Tabela nr 6: Przychody PGK Sp. z o.o. z tytułu opłat cmentarnych i pogrzebowych w latach 2013-2014

	Ogółem przychody z usług kopania grobów		Przychody z usług kopania i zasypywania grobów pobieranych od własnych klientów				Przychody z opłat z tytułu wykopania grobu pobieranych od konkurentów				Przychody z opłat za nadzór nad wykopaniem grobu pobieranych od konkurentów			
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]	[7]	[8]	[9]	[10]	[11]	[12]	[13]	[14]
	2013	I-IX 2014	2013	udział [3]/[1]	I-IX 2014	udział [5]/[2]	2013	udział [7]/[1]	I-IX 2014	udział [9]/[2]	2013	udział [11]/[1]	I-IX 2014	udział [13]/[2]
	Cmentarz	zł	zł	zł	x100%	zł	x100%	zł	x100%	zł	x100%	zł	x100%	zł
Goleniów														
Mosty														
Rurzyca														
Wierzchosław														
Borzystawiec														
Niewiadowo														
Razem														



**MAJĄC NA UWADZE ZEBRANY W SPRAWIE MATERIAŁ DOWODOWY PREZES URZĘDU ZWAŻYŁ,
CO NASTĘPUJE:**

Interes publicznoprawny

- [19] Zgodnie z przepisem art. 1 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów ochrona interesów przedsiębiorców i konsumentów podejmowana jest w interesie publicznym. Tak więc ocena, czy sprawa będąca przedmiotem postępowania przed Prezesem Urzędu ma charakter antymonopolowy i czy można przy jej rozpatrywaniu wykorzystać procedury i instrumenty przewidziane w ww. ustawie, uzależniona jest od wykazania, że w okolicznościach stanu faktycznego sprawy doszło do naruszenia interesu publicznoprawnego.

Interes publiczny w postępowaniu administracyjnym, a w tym trybie toczy się postępowanie antymonopolowe przed Prezesem Urzędu, nie jest ani pojęciem jednolitym ani stałym. Jako taki nie został też zdefiniowany w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów, ani jednoznacznie określony w orzecznictwie, jakkolwiek wielokrotnie był przedmiotem interpretacji Sądu Okręgowego - Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (uprzednio Sądu Antymonopolowego), Sądu Apelacyjnego i Sądu Najwyższego.¹ Sąd Najwyższy, w wyroku z dnia 5 czerwca 2008 r., odnosząc się do kwestii naruszenia interesu publicznoprawnego i dokonując szerokiej analizy orzecznictwa w tym zakresie, podzielił w pełni dotychczasową linię orzeczniczą uznającą, iż naruszenie interesu publicznego ma miejsce nie tylko w sytuacji, kiedy skutkami działań sprzecznych z przepisami ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów został dotknięty szerszy krąg uczestników rynku, ale i wówczas, gdy działania te wywoływały na rynku inne niekorzystne zjawiska.²

Tak więc, w odniesieniu do konkurencji, przywołana ustawa chroni interes publiczny polegający na zapewnieniu właściwych warunków funkcjonowania rynku gospodarczego³, zaś wszelkie formy działań przedsiębiorcy, które są w stanie ograniczyć wolność uczestników rynku i sztucznie zmienić stosunki rynkowe, prowadzą do zakazanego zniekształcenia konkurencji, a przez to godzą w interes publiczny. Dla uznania, że w sprawie doszło do naruszenia interesu publicznego wystarczającym jest fakt dowolnego nadużycia siły rynkowej w relacjach ze słabszymi uczestnikami rynku.

Działania PGK wpływają bezpośrednio na sposób organizacji rynku, kształt relacji na nim panujących oraz pozycję konkurencyjną PGK Sp. z o.o. Pośrednio wpływały one także na decyzje konsumentów, mogąc ograniczać ich suwerenność przy dokonywaniu wyboru przedsiębiorcy, któremu chcieliby zlecić wykonanie usługi pogrzebowej. Tym samym skutkami działań Spółki mógł być dotknięty bliżej niezidentyfikowany krąg zarówno konkurentów jak i konsumentów.

Bez wątplenia więc sprawa związana jest z materią pojęcia konkurencji, rozumianej jako stan stosunków, którymi powinny się charakteryzować się relacje na rynku, a więc dotyczy interesu publicznego. W takich okolicznościach interwencja Prezesa Urzędu, podjęta w formie wszczęcia postępowania antymonopolowego na gruncie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów stała się konieczna i zgodna z szeroko pojętym interesem publicznoprawnym, o którym mowa w art. 1 tej ustawy.

¹ por. wyroki: Sądu Antymonopolowego z dnia 24 stycznia 1991 r. sygn. akt XV Amr 8/90, Wokanda 1992 Nr 2 s. 39; Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów: z dnia 4 lipca 2000 r. sygn. akt XVII Ama 100/00; z dnia 5 grudnia 2001 r. sygn. akt XVII Ama 8/01; wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 29 maja 2001 r., I CKN 1217/98 OSNC Nr 1 poz. 13; z dnia 28 stycznia 2002 r. I CKN 112/99, OSNC 2002 nr 11, poz. 144; z dnia 24 lipca 2003 r. I CKN 496/01, niepublikowany z dnia 26 lutego 2004 r. sygn. akt III SK 2/04;

² wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 czerwca 2008 r. sygn. akt III SK 40/07OSNC 2002 nr 1, poz. 13;

³ wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 23 października 2002 r., sygn. akt XVII Ama 133/01;



Strona postępowania

- [20] Postępowanie antymonopolowe toczy się z udziałem osób mających przymiot strony. Zgodnie z art. 88 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, stroną postępowania jest każdy, wobec kogo zostało wszczęte postępowanie w sprawie praktyk ograniczających konkurencję. Przy czym stroną postępowania dotyczącego, jak w niniejszej sprawie, zarzutu naruszenia art. 9 ust. 1 ww. ustawy, mogą być przedsiębiorcy posiadający na rynku właściwym pozycję dominującą.

Zgodnie z art. 4 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji (...), jeżeli w ustawie jest mowa o przedsiębiorcy, to rozumie się przez to przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej. Z kolei art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2013 r., poz. 672) stanowi, że przedsiębiorcą może być osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna nie będąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje osobowość prawną, wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą. Zgodnie z art. 2 ww. ustawy działalnością gospodarczą jest zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły.

PGK Sp. z o.o. jest przedsiębiorcą w rozumieniu przywołanego art. 4 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, bowiem jako podmiot wyodrębniony organizacyjnie i majątkowo, w formie spółki prawa handlowego, prowadzi we własnym imieniu działalność gospodarczą na podstawie wpisu do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego.

Spółka jest zatem biernie legitymowana w prowadzonym postępowaniu antymonopolowym, jako strona tego postępowania w rozumieniu art. 88 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, a jej zachowanie podlega kontroli dokonywanej w ramach przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Rynek właściwy w sprawie

- [21] Praktyki ograniczające konkurencję ujawniają się na rynku właściwym, który wyznacza płaszczyznę współzawodnictwa, tj. granice konkurowania przedsiębiorców w zakresie danego towaru (tu usługi) na określonym terytorium geograficznym.⁴ Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów w art. 4 ust. 9 definiuje rynek właściwy jako „(...) rynek towarów, które ze względu na swe 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”. W praktyce podstawowe znaczenie, z punktu widzenia konkurencji i interesów uczestników rynku, ma określenie jego przedmiotowego (towar, usługa) i przestrzennego (geograficznego) wymiaru.⁵

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

- [a] rynek usług cmentarnych, przedmiotowo związanych z utrzymaniem cmentarzy i zarządzaniem nimi,
- [b] rynek usług pogrzebowych, przedmiotowo związane z chowaniem zmarłych.

⁴ por. wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 18 grudnia 2002 r. sygn. akt XVII Ama 19/01 oraz wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie VI Wydział Cywilny z dnia 28 grudnia 2005 r. sygn. akt ACa 678/05;

⁵ por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie VI Wydział Cywilny z dnia 22 czerwca 2006 r. sygn. akt VIA Ca 1504/05;



Obie grupy usług, określane w orzecznictwie jako: usługi cmentarne (wykonywane w interesie ogółu) i pogrzebowe (zlecane przez indywidualnych zleceniodawców) należy wyraźnie odróżnić.⁶

Ad [a]

Organizacja usług cmentarnych należy do obszaru władztwa prawnego gminy. Utrzymanie cmentarzy komunalnych i zarządzanie nimi należy zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (tekst jednolity: Dz. U. z 2011 r. Nr 118, poz. 687) [dalej: ustawa o chowaniu zmarłych], do właściwych wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), na których terenie cmentarz jest położony. Usługi te świadczone są na rzecz wspólnoty w celu umożliwienia jej członkom korzystania z cmentarza i jego urządzeń w związku z pochówkiem zmarłych i obejmują w szczególności takie działania⁷, jak:

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

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

W niniejszej sprawie właścicielem cmentarzy w Goleniowie, Mostach, Rurzyca, Wierchosławiu, Borzystawcu, Niewiadowie jest Gmina Goleniów. PGK Sp. z o.o. zarządza utrzymaniem cmentarzy komunalnych na podstawie porozumienia Nr 88/2014 z dnia 2 stycznia 2014 r. zawartego pomiędzy Spółką a Gminą Goleniów.

Przedmiotowa sprawa dotyczy działalności PGK Sp. z o.o., jako zarządcy ww. cmentarzy komunalnych. Za rynek produktowy w niniejszej sprawie należało uznać rynek usług cmentarnych. Wyznaczając i definiując rynek właściwy w sprawie, oprócz przedmiotu rynku niezbędnym jest uwzględnienie jego aspektu geograficznego, który w wypadku usług cmentarnych określony jest terenem danego cmentarza. Za tak wąską delimitacją rynku właściwego w ujęciu geograficznym do terenu danego cmentarza przemawia niska substytucyjność cmentarzy, która wynika z następujących przyczyn: wskazanie przez konsumenta-zleceniodawcę miejsca wykonania usługi, tj. cmentarza, na którym ma zostać dokonany pochówek, w niewielkim stopniu uzależniony jest od elementów konkurencji pomiędzy

⁶ sprawy związane z funkcjonowaniem i realizowaniem usług cmentarnych, w tym z ograniczeniem możliwości świadczenia usług pogrzebowych na terenie cmentarzy komunalnych były przedmiotem wielu orzeczeń zarówno organu antymonopolowego, jak i Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, dlatego też orzecznictwo odnosi się do kwestii swobody wykonywania tych usług, ich kwalifikacji oraz regulujące zasady konkurencji na tych obszarach działalności gospodarczej można uznać za dostatecznie ustalone i ugruntowane (por. m.in. wyroki: z dnia 12 października 1994r. Sygn. akt XVII Amr 27/94, z dnia 14 czerwca 1995r. Sygn. akt XVII Amr 11/95, z dnia 15 lipca 1999r. Sygn. akt XVII Ama 28/99, z dnia 28 września 2000r. Sygn. akt XVII Ama 76/99, z dnia 28 stycznia 2002 r. sygn. akt XVII Ama 28/01);

⁷ usługi cmentarne wyodrębniono kierując się przepisami ustawy z dnia 31 maja 1959r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (tekst jednolity Dz. U. z 2011 r. Nr 118, poz. 687), ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) oraz wytycznymi w zakresie metody definiowania towaru w sprawach ograniczających konkurencję;



administratorami poszczególnych cmentarzy. Wybór cmentarza, jako miejsca pochówku osoby bliskiej, jest bowiem w istotny sposób determinowany szczególnymi względami takimi jak: wola osoby zmarłej, wyznaniowy charakter cmentarza, istnienie grobów bliskich osób itd. Powyższe prowadzi do wniosku, iż nawet w sytuacji istnienia w danej gminie dwóch, lub więcej, cmentarzy, są one w niewielkim stopniu uznawane przez zlecających pochówek za w pełni zamienne, spełniające te same kryteria decydujące o wyborze miejsca złożenia zwłok. Uzasadnia to twierdzenie, iż za rynek właściwy w ujęciu geograficznym należy zatem uznać teren danego cmentarza. Powyższe stanowisko zgodne jest z orzecznictwem Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w tym zakresie (wyrok z dnia 21 stycznia 1998r. sygn. akt XVII Ama 51/97; 14 lipca 1999 r. sygn. akt XVII Ama 28/99).

Na terenie Gminy Goleniów występuje sześć cmentarzy komunalnych, które w aspekcie geograficznym wyznaczają odrębne lokalne rynki właściwe. Tak więc za rynki właściwe w sprawie należało uznać rynki świadczenia usług cmentarnych na terenie cmentarzy komunalnych w Goleniowie, Mostach, Rurzyca, Wierzchosławiu, Borzystawcu, Niewiadowie należących do Gminy Goleniów, na których zarząd sprawuje PGK Sp. z o.o.

Ad [b]

Usługi pogrzebowe związane są z chowaniem zmarłych; do usług tego typu należą: przygotowanie zwłok, miejsca na cmentarzu/spoczynku ciała, wykonywanie (kopanie i zasypywanie) grobu, transport i pochówek z asystą pogrzebową, uformowanie grobu, ekshumacja zwłok i szczątków ludzkich, spopielenie oraz murowanie komór gazowych. Rynek usług pogrzebowych jest z reguły rynkiem otwartym na konkurencję. Ma on charakter lokalny, ponieważ przedsiębiorcy świadczący usługi pogrzebowe najczęściej prowadzą swoją działalność w granicach danej miejscowości i okolic (np. gminy).⁸

W przedmiotowej sprawie rynek usług pogrzebowych, świadczonych na indywidualne zlecenie klientów, terytorialnie, przynajmniej co do zasady, określony jest granicami Gminy Goleniów, na którym podaż usług reprezentują głównie czterej przedsiębiorcy: PGK Sp. z o.o. w Goleniowie, FIDALI S.C. Przedsiębiorstwo Wielobranżowe Beata Fidali, Grzegorz Fidali w Goleniowie, F.H.U. GDANIEC Daniec Joanna Magdalena w Goleniowie, Usługi Pogrzebowe Furmańczyk Jerzy w Nowogardzie. Są oni konkurentami PGK Sp. z o.o. w rozumieniu art. 4 pkt 11 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, gdyż Spółka również świadczy na tym rynku kompleksowe usługi pogrzebowe. Stronę popytową reprezentują rodziny zmarłych, zamieszkałe, co do zasady, na terenie Gminy Goleniów.

Pozycja rynkowa

- [22] Zgodnie z art. 4 pkt 10 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów przez pozycję dominującą rozumie się pozycję przedsiębiorcy, która umożliwia mu zapobieganie skutecznej konkurencji na rynku właściwym poprzez 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 właściwym przekracza 40 %.

Na mocy przepisów prawnych, a w szczególności art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 31 maja 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych, art. 7 ust. 1 pkt 13 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) [dalej: ustawa o samorządzie gminnym] oraz art. 1 pkt 3 lit. c ustawy z dnia 17

⁸ Poradnik „Świadczenie usług cmentarnych i pogrzebowych - Obowiązki zarządcy cmentarza w świetle ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, http://www.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=11325, Warszawa październik 2014 r.;



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 1990 r. Nr 34, poz. 198 ze zm.) [dalej: ustawa o podziale kompetencji], 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, zadania związane z zarządzaniem cmentarzami komunalnymi na terenie miasta i gminy Goleniów wynikają z umowy Spółki PGK Sp. z o.o. oraz porozumienia Nr 88/2014 z dnia 2 stycznia 2014 r. Spółka weszła tym samym w obowiązki Gminy w zakresie zarządzania nimi, zajmując jednocześnie pozycję monopolistyczną na rynku usług cmentarnych, wynikającą z przepisów ww. ustaw o cmentarzach i chowaniu zmarłych, o samorządzie gminnym i o podziale kompetencji. Rynek ten nie jest otwarty dla konkurencji z ekonomicznego punktu widzenia byłaby ona nieefektywna.

W związku z powyższym Prezes Urzędu uznał, iż na tak określonych rynkach właściwych na terenie cmentarzy komunalnych w Goleniowie, Mostach, Rurzycy, Wierzchosławiu, Borzysławcu, Niewiadowie położonych w obrębie Gminy Goleniów PGK Sp. z o.o. posiada pozycję dominującą.

Posiadanie przez zarządcy cmentarza pozycji dominującej na rynku usług cmentarnych wpływa w odczuwalny sposób na kształtowanie się relacji konkurencyjnych na rynku usług pogrzebowych. Podmiot posiadający pozycję dominującą na rynku usług cmentarnych, na administrowanych przez siebie cmentarzach komunalnych, może przenosić swoją władzę rynkową (ekonomiczną) i wywierać zasadniczy wpływ na funkcjonowanie drugiego z rynków - rynku usług pogrzebowych. Może bowiem określać warunki funkcjonowania i prowadzenia działalności gospodarczej innych przedsiębiorców pogrzebowych na tych rynkach, ponieważ w dużej części są one wykonywane cmentarzach zarządzanych przez tego przedsiębiorcy.

W celu zbadania pozycji PGK Sp. z o.o. na drugim rynku usług pogrzebowych, Prezes Urzędu wziął pod uwagę łączną liczbę pochówków wykonanych na ww. cmentarzach komunalnych w latach 2012-2014. Z analizy zebranego materiału dowodowego wynika (tabela 4), iż procentowy udział Spółki w wykonywanych pochówkach na ww. cmentarzach komunalnych kształtował się kolejnych latach w przeważającej części na poziomie od 40 % i wzwyż - wyjątek stanowił udział PGK Sp. z o.o. na cmentarzu w Rurzycy, który wynosił 33 %:

Tak wysoki udział Spółki w rynku usług pogrzebowych świadczy, iż również na nim posiada bardzo silną pozycję dominującą.

Dodatkowo wskazać należy, iż z zebranego materiału dowodowego wynika, iż na rynku usług pogrzebowych wyznaczonym usługami kopania grobów ziemnych - Spółka również posiadała silną pozycję dominującą (tabela 5).

Stosowanie praktyki ograniczającej konkurencję

- [23] Przepis art. 9 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów zakazuje nadużywania pozycji dominującej na rynku właściwym przez jednego lub kilku



przedsiębiorców. Należy podkreślić, że samo posiadanie pozycji dominującej nie jest zakazane, zabronione jest jej bezprawne nadużywanie⁹.

W art. 9 ust. 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów zamieszczony został otwarty katalog zachowań, które mogą zostać uznane za nadużywanie pozycji dominującej na rynku właściwym. Jedną z możliwych form tego nadużycia jest wskazane w art. 9 ust. 2 pkt 5 przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji.

Praktyka może wywoływać skutki antykonkurencyjne zarówno na rynku zmonopolizowanym przez danego przedsiębiorcę, jak również na innych rynkach funkcjonalnie i organizacyjnie połączonych ze sobą, na które może on wpływać ze względu na posiadaną pozycję na rynku pierwszym. Uwzględniając utrwalony pogląd judykatury należy przyjąć, iż rynek usług pogrzebowych winien być rynkiem co do zasady w pełni konkurencyjnym, by zapewniał klientom możliwość wyboru usługodawcy¹⁰.

Wobec wskazanych wcześniej okoliczności zajmowania przez Spółkę pozycji dominującej na rynkach właściwych, tj. na terenie cmentarzy komunalnych w Goleniowie, Mostach, Rurzyca, Wierzchosławiu, Borzysławcu, Niewiadowie, zarzut stosowania praktyki określonej w art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów wymaga wykazania, że Spółka poprzez pobieranie opłat za nadzór wyłącznie od swoich konkurentów, przeciwdziałała ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji na rynku usług pogrzebowych w tym zakresie.

Wskazać należy, iż z materiału dowodowego zgromadzonego w niniejszej sprawie wynika, że Spółka będąc zarządcą cmentarzy komunalnych w Goleniowie, Mostach, Rurzyca, Wierzchosławiu, Borzysławcu, Niewiadowie pobiera od przedsiębiorców pogrzebowych świadczących usługi na ich terenie opłatę za nadzór nad wykopaniem grobu, która wynosi 322,92 zł. Podstawą do pobierania tejże opłaty jest zarządzenie nr 16/2013 r. z dnia 9 kwietnia 2013 r. wydane przez Prezesa Zarządu PGK Sp. z o.o. w sprawie zmiany cennika usług pogrzebowych i cmentarnych świadczonych przez Spółkę. Opłata za nadzór nad wykopaniem grobu została wprowadzona przez Prezesa PGK Sp. z o.o. już w 2005 r. na podstawie zarządzenia Prezesa Zarządu PGK Sp. z o.o. nr 7/2005 z dnia 29 marca 2005 r., co oznacza, przedmiotowe opłaty pobierane są przez Spółkę od 9 lat.

Zgodnie z orzecznictwem, ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów jest jednym z tych aktów normatywnych, do których art. 140 kc odsyła w celu określenia granic wykonywania przez właściciela prawa do dysponowania rzeczą. W rzeczywistości Prezes Urzędu nie neguje prawa pobierania przez zarządcę opłat od innych przedsiębiorców pogrzebowych z tytułu wykonywania przez nich własnej działalności gospodarczej na administrowanym przez siebie cmentarzu, o ile nie są one konsekwencją stosowania zakazanych praktyk monopolistycznych¹¹.

Korzystanie przez zakład pogrzebowy z cmentarza komunalnego, a także pobieranie stosownych pożytków odpowiada właściwości (naturze) umowy, na mocy której przedsiębiorca zarządza przedmiotowym cmentarzem. Pobieranie pożytków i innych dochodów z rzeczy znajduje także uzasadnienie w treści art. 140 k.c.¹² W związku z powyższym domaganie się zapłaty od osób trzecich, korzystających z administrowanych przez PGK Sp. z o.o. cmentarzy, jest również właściwe ze względów słusznościowych. Zaznaczyć należy, iż Sąd Ochrony Konkurencji i

⁹ wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 22 lutego 2008 r. sygn. akt VI ACa 985/07;

¹⁰ por. wyrok SOKiK z 29.06.2007r., sygn. XVII Ama 105/06;

¹¹ wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 14 czerwca 1995 r. sygn. akt XVII Amr 11/95;

¹² wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 21.01.1998 r. sygn. XVII Ama 51/97;



Konsumentów wielokrotnie podkreślał prawa przedsiębiorcy do odpowiedniego wynagrodzenia z tytułu udostępnienia konkurentom rzeczy dla prowadzenia przez nich działalności gospodarczej¹³. W takim też zakresie Prezes Urzędu nie neguje zasadności argumentów podnoszonych w toku postępowania przez Spółkę, a wskazujących na podstawy obciążania przedsiębiorców pogrzebowych opłatą administracyjną przez PGK Sp. z o.o.

W przedmiotowej sprawie należy jednak odróżnić sytuację, w której Spółka występuje w roli administratora, mającego prawo do pobierania opłat administracyjnych, od sytuacji, gdy w ramach prowadzonej działalności gospodarczej wykonuje na zarządzanych przez siebie cmentarzach usługi pogrzebowe. W tym drugim przypadku winna korzystać z takich samych praw i ponosić takie same ciężary i wypełniać na takich samych zasadach obowiązki, jak inni przedsiębiorcy.

Jak wynika ze zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, a w szczególności z faktur wystawianych przez PGK Sp. z o.o. własnym klientom i zakładom konkurencyjnym, Spółka znajdowała się w uprzywilejowanej pozycji. W każdym bowiem przypadku organizowania pochówku przez Spółkę, nie obciążała ona swoich klientów obowiązkiem uiszczenia opłaty za nadzór nad kopaniem grobu. W sytuacji zaś wykonywania pochówku przez zakład pogrzebowy zewnętrzny, obowiązkiem uiszczenia takiej opłaty obciążany był przedsiębiorca, co znajduje potwierdzenie w treści wystawianych faktur. Spółka nie ponosiła takich samych kosztów, jak inni konkurencyjni przedsiębiorcy świadczący swoje usługi na rynku usług pogrzebowych.

Spółka w piśmie z dnia 10 czerwca 2013 r. przyznała, że w przypadku klientów własnego zakładu pogrzebowego cała opłata za usługę pochowania wynosi 620,32 zł i nie zawiera ona opłaty za nadzór *sensu stricte*, gdyż usługę wykopania grobu wykonuje pracownik PGK Sp. z o.o. Nadzór nad wykopaniem grobu sprawowany jest przez PGK Sp. z o.o. tylko w przypadku, gdy inna firma pogrzebowa wykonuje usługę wykopania grobu. Jeśli natomiast klient decyduje się na wykonanie usługi pogrzebowej przez zakłady konkurencyjne opłata za nadzór nad wykopaniem grobu wynosi 322,92 zł natomiast zlecenie wykopania grobu Spółce wiąże się z poniesieniem opłaty w wysokości 430,92 zł, co znajduje potwierdzenie w aktualnie obowiązującym cenniku Spółki.

Wyjaśnienia Spółki potwierdzają zatem postawiony przez Prezesa Urzędu zarzut, iż pobierając opłatę za wykonanie usługi kopania grobu nie obciąża siebie opłatą za nadzór. Konkurenci natomiast chcąc wykonać tą usługę na rzecz swoich kontrahentów, zgodnie z obowiązującym cennikiem, zobowiązani są do uiszczenia na rzecz PGK Sp. z o.o. ww. opłaty. Taki stan rzeczy powoduje, że konkurenci chcąc świadczyć kompleksową usługę pogrzebową, a w szczególności wykonać samodzielnie usługę kopania grobu musieliby pobrać od swoich kontrahentów kwotę, która pokrywałaby koszty kopania grobu przez własnego grabarza oraz obciążyć ich opłatą za nadzór nad tym kopaniem sprawowanym przez PGK Sp. z o.o.

Wynika stąd, że PGK Sp. z o.o. pobierała opłatę za nadzór nad wykopaniem grobu tylko od innych przedsiębiorców pogrzebowych, a nie obciążała nią klientów Spółki, tym samym stwarzała sytuację, w której wysokość opłaty cmentarnej jaką konkurenci zmuszeni są obciążyć swoich klientów jest wyższa od opłat ponoszonych przez nią samą. W związku z tym pozostali przedsiębiorcy świadczący usługi pogrzebowe na ww. rynkach aby być konkurencyjnymi w stosunku do PGK Sp. z o.o. muszą tę różnicę w opłatach cmentarnych pokrywać z zysku osiąganego na innych elementach tworzących cenę finalną usługi pogrzebowej. W takiej sytuacji nawet przy identycznych cenach za usługi pogrzebowe, usługa wykonana przez innych

¹³ wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 20.09.1995 r. sygn. XVII Amr 28/95, z dnia 2.10.1996 r. sygn. XVII Amr 37/96, „Wokanda 1996 r., nr 9 oraz 1997 r. nr 11;

przedsiębiorców pogrzebowych będzie zawsze droższa, niż taka sama usługa wykonana przez Spółkę.

Jeżeli zarządca cmentarza działa jednocześnie jako przedsiębiorca oferujący pozostałe usługi pogrzebowe, jego działania związane z nadużyciem pozycji dominującej na rynkach usług cmentarnych powodujące ograniczenie konkurencji, a polegające na pobieraniu opłaty za nadzór nad wykopaniem grobu, skutkują osłabieniem pozycji konkurencyjnej innym przedsiębiorcom-konkurentom działającym na rynku usług pogrzebowych i utrudnieniem pozostałym przedsiębiorcom pozyskiwania zleceń usługi pochówku na konkretnym cmentarzu¹⁴. PGK Sp. z o.o. wprowadzie nie ogranicza obcym firmom możliwości świadczenia usług kopania grobów na ich terenie, niemniej jednak pobieranie opłaty za nadzór nad kopaniem grobu od obcych firm, przy jednoczesnym nieobciążaniu tymi opłatami własnej Spółki powoduje, że stają się one niekonkurencyjne na rynku usług pogrzebowych. Wpływa to bezpośrednio na ich pozycję na rynku usług pogrzebowych w danej miejscowości. Ogranicza to również prawo konsumenta do wyboru korzystniejszej oferty.

O wskazanych wyżej antykonkurencyjnych skutkach praktyki stosowanej przez Spółkę i nieakceptowaniu tej sytuacji dowodzą oświadczenia złożone w toku postępowania przez przedsiębiorców wykonujących na lokalnych rynkach usługi pogrzebowe. I tak np., zdaniem Beaty Fidali, współniczki Spółki FIDALI S.C. Przedsiębiorstwo Wielobranżowe Beata Fiadali, Grzegorz Fidali w Goleniowie pobieranie przez PGK Sp. z o.o. opłaty za nadzór nad kopaniem grobu w kwocie 322,92 zł powoduje, że świadczenie tej usługi, jej zdaniem, jest nieopłacalne. Beata Fidali najczęściej rezygnuje ze świadczenia usług kopania grobu na rzecz swoich klientów i zleca ją PGK Sp. z o.o. obciążając ich opłatą w wysokości 430,92 zł zgodnie z cennikiem obowiązującym w Spółce, która za tę czynność wystawia fakturę VAT - przykładowe faktury za lata 2013-2014 Beata Fidali dołączyła do pisma z dnia 18 października i stanowią dowody w aktach postępowania [k. 317-342]. Jednakże w sytuacji, kiedy rodziny zmarłych życzą sobie, aby to spółka Beaty i Grzegorza Fidali wykonała kompleksową usługę pogrzebową, nie chcąc stracić swoich klientów, nie może ona pobrać opłaty za tę usługę w wyższej wysokości niż 430,92 zł, bo taką cenę oferuje PGK Sp. z o.o. Chcąc zatem wykonać kompleksową usługę dla swoich klientów firma zmuszona jest ponieść na rzecz administratora opłatę za nadzór w kwocie 322,92 zł, w wyniku czego dysponuje wyłącznie kwotą 108 zł, która nie wystarcza na opłacenie grabarza lub naraża ją na zapłatę jemu niskiego wynagrodzenia. Wysokość skalkulowanej przez Spółkę opłaty za nadzór nad wykopaniem grobu powoduje, że świadczenie tej usługi przez konkurentów nie jest opłacalne. Konkurenci nie mogą przez to zapewnić swoim klientom wykonania kompleksowej usługi pogrzebowej.

Uwzględniając te okoliczności, które potwierdzają także wyjaśnienia przedsiębiorcy prowadzącego działalność gospodarczą pod nazwą Usługi Pogrzebowe Furmańczyk Jerzy w Nowogardzie, świadczenie usługi kopania grobów przez konkurenta PGK Sp. z o.o. nie pozwala na uzyskanie dodatkowego przychodu lub naraża przedsiębiorcę na poniesienie straty. Konkurenci niejednokrotnie zmuszeni są do korzystania z tego wariantu, mimo, że nie wiąże się on z uzyskaniem jakichkolwiek korzyści finansowych z tytułu świadczonej usługi kopania grobu. Konkurenci PGK Sp. z o.o., mimo braku wymiernych korzyści finansowych za wykonanie kompleksowej usługi pogrzebowej decydują się na jej realizację, by nie doprowadzić do utraty klienta. Klienci konkurencyjnych zakładów pogrzebowych PGK Sp. z o.o. idąc do zarządcy cmentarza w sprawie ustalenia miejsca pochówku dowiadując się, że za część usług będą płacić wybranemu zakładowi pogrzebowemu, a za inną część administratorowi cmentarza prowadzącemu równoległe własny zakład pogrzebowy,

¹⁴ Poradnik „Świadczenie usług cmentarnych i pogrzebowych - Obowiązki zarządcy cmentarza w świetle ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, http://www.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=11325, Warszawa października 2014 r.;



decydują się na powierzenie pełnej usługi pogrzebowej temu wykonawcy, u którego może jednocześnie zatrzeć wszystkie formalności związane z pochówkiem.

Jak wynika z ustaleń Prezesa Urzędu, przychody spółki z tytułu opłat za nadzór nad wykopaniem grobu w 2013 r. wyniosły [tajemnica przedsiębiorstwa] zł, a w okresie I-IX 2014 r. - [tajemnica przedsiębiorstwa] zł. Wielkość tych kwot świadczy o niewielkim udziale usług kopania grobów świadczonych przez konkurentów na cmentarzach komunalnych zarządzanych przez PGK Sp. z o.o. (w 2013 r. udział ten wyniósł 5 %, a w okresie I-IX 2014 r. - 6 %). Jedną z przyczyn tego była okoliczność, że konkurenci Spółki to jej zlecali wykonanie usług kopania grobów, a ta z kolei ani nie naliczała, ani nie pobierała w takich sytuacjach opłat za nadzór nad kopaniem grobu.

Z danych zawartych w tabeli 6 wynika, że z realizując zlecenia firm konkurencyjnych, działających na rynku usług pogrzebowych, Spółka osiągnęła przychody wynoszące [tajemnica przedsiębiorstwa] zł w 2013 r. i [tajemnica przedsiębiorstwa] zł w okresie I-IX 2014 r. W rezultacie Spółka z tytułu usług kopania grobów na rzecz własnych klientów i konkurentów osiągnęła przychody wynoszące [tajemnica przedsiębiorstwa] zł w 2013 r. i [tajemnica przedsiębiorstwa] zł w okresie I-IX 2014 r. Odwołując się do poczynionych wyżej ustaleń, należy przy tym wskazać, że udział konkurentów w ilości realizowanych pochówków na cmentarzach administrowanych przez Spółkę był w tym okresie relatywnie wyższy (vide tabela nr 4), co oznacza, iż w większości wypadków rezygnowali oni z wykonania usługi kompleksowej, powierzając realizację jej części, tj. kopania grobu, zarządcy cmentarzy i jednocześnie rywalowi rynkowemu.

Stwierdzić zatem należy, że opisane działania Spółki doprowadziły do zaburzenia reguł konkurencji na rynku świadczenia usług pogrzebowych. PGK Sp. z o.o., posiadając monopol na wykonywanie usług cmentarnych, jest w sytuacji znacznie korzystniejszej, niż jej konkurenci na rynku usług pogrzebowych. Zajmowana pozycja rynkowa zarządcy cmentarzy sprzyja - nie tylko potencjalnie - zwiększeniu możliwości w uzyskiwaniu zleceń na kompleksową obsługę pogrzebową, bowiem kopanie grobów właściwie w całości przejmuje PGK Sp. z o.o. Tym samym Spółka poprzez pobieranie opłat za nadzór nad wykopaniem grobu wyłącznie od konkurentów, ograniczyła im możliwość wykonywania tych usług (kopanie grobów) - ze względu ekonomiczną nieopłacalność wynikającą z konieczności uiszczenia stosownej opłaty za nadzór - ustalając zróżnicowane, nierównoprawne i dyskryminujące podmioty zewnętrzne zasady konkurowania na na rynku usług pogrzebowych, którego sama jest aktywnym uczestnikiem.

Podobne zachowania przedsiębiorców będących administratorami lub zarządcami cmentarzy były już wielokrotnie przedmiotem postępowań Prezesa Urzędu oraz orzeczeń Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. W wyroku z dnia 13 kwietnia 2011r. (sygn. akt XVII AmA 223/09, wydanym na skutek odwołania do decyzji Prezesa UOKiK nr RWR-28/2009) SOKiK podzielił stanowisko Prezesa Urzędu, iż nie obciążanie ww. opłatą administracyjną m.in. za nadzór nad: prawidłowym przygotowaniem grobu do pochówku, uformowaniem grobu i uporządkowaniem terenu wokół grobu wyłącznie konsumentów korzystających z jej usług przy obciążaniu ww. opłatą konsumentów korzystających z usług pogrzebowych świadczonych przez inne podmioty, pogarsza pozycję konkurencyjną rywali na rynku wykonywania usług pogrzebowych i stanowi praktykę ograniczającą konkurencję, o jakiej mowa w art. 9 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Mając powyższe na uwadze uznać należy, iż działanie Spółki polegające na obciążaniu innych przedsiębiorców opłatą za nadzór nad wykopaniem grobu, przy jednoczesnym nie wliczaniu tej opłaty do kosztów własnej działalności jest skutecznym instrumentem do przejęcia kontroli nad czynnościami związanymi z pochówkiem, kosztem pozostałych konkurentów. Zdaniem Prezesa Urzędu, dla zachowania warunków konkurencji przedmiotową opłatą administracyjną powinni być obciążani



bądź to wszyscy przedsiębiorcy wykonujący ceremonię pochówku, w tym administrator, lub żaden z nich.

Reasumując, Spółka wykorzystując swoją monopolistyczną pozycję na lokalnych rynkach usług cmentarnych zakłóca konkurencję na rynku usług pogrzebowych, doprowadzając do przesunięcia na jej rzecz znacznego popytu na te usługi. Owo przesunięcie popytu dokonuje się jednak nie dzięki obiektywnym mechanizmom rynkowym, lecz na skutek obciążania przedsiębiorców pogrzebowych opłatą cmentarną za nadzór nad wykopaniem grobu przy jednoczesnym braku wliczania takiej opłaty do kosztów własnej działalności pogrzebowej. W ten sposób Spółka ogranicza możliwość świadczenia kompleksowych usług pogrzebowych przez przedsiębiorców pogrzebowych, którzy są i byłiby zainteresowani wykonywaniem tego rodzaju działalności, na terenie cmentarzy komunalnych w Goleniowie, Mostach, Rurzycy, Wierzchosławiu, Borzysławcu, Niewiadowie. Pobieranie przez PGK Sp. z o.o. wyłącznie od konkurencyjnych zakładów opłat za nadzór nad wykopaniem grobu stanowi barierę dostępu do rynku, co z kolei powoduje przeciwdziałanie ukształtowanie się konkurencji na rynku usług pogrzebowych. Sytuacja taka jest nie do zaakceptowania z punktu widzenia wartości chronionych prawem antymonopolowym, a praktyka taka ma wymiar nie tylko antykonkurencyjny, ale i antykonsumencki.

Mając powyższe na uwadze Prezes Urzędu stwierdza, że PGK Sp. z o.o. poprzez obciążanie innych przedsiębiorców opłatami za nadzór nad wykonywaniem usług kopania grobów i niewliczanie tej opłaty do kosztów własnej działalności gospodarczej, nadużywa pozycji dominującej na rynku świadczenia usług cmentarnych na terenie cmentarzy komunalnych należących do Gminy Goleniów, tj. w Goleniowie, Mostach, Rurzycy, Wierzchosławiu, Borzysławcu Niewiadowie administrowanych przez Spółkę i przeciwdziała w ten sposób ukształtowanie się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji na rynku usług pogrzebowych, a tym samym stosuje praktykę ograniczającą konkurencję określoną w art. 9 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

W związku z tym **orzeczono jak w punkcie I sentencji decyzji.**

Kara

- [24] Stosownie do art. 106 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, Prezes Urzędu może nałożyć na przedsiębiorcę, w drodze decyzji, karę pieniężną w wysokości nie większej niż 10% przychodu osiągniętego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenie kary, jeżeli przedsiębiorca ten, choćby nieumyślnie dopuścił się naruszenia zakazu określonego w art. 6, w zakresie niewyłączonym na podstawie art. 7 i 8, lub naruszenia zakazu określonego w art. 9.

Nakładając karę pieniężną, o której mowa w art. 106 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, Prezes Urzędu wziął pod uwagę konieczność ustalenia, czy określone w tym przepisie naruszenie dokonane było co najmniej nieumyślnie. Konieczność brania pod uwagę tej przestanki w przypadku stosowania kar pieniężnych wynika bezpośrednio z art. 106 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Nakładając karę pieniężną Prezes Urzędu wziął pod uwagę całokształt okoliczności sprawy, które wskazywać mogą na charakter naruszeń będących przedmiotem zarzutu w niniejszym postępowaniu.

Zgodnie z art. 111 przywołanej ustawy, przy ustalaniu wysokości kar pieniężnych, w tym kar określonych w art. 106 tej ustawy, *należy uwzględnić w szczególności okres, stopień oraz okoliczności naruszenia przepisów ustawy, a także uprzednie naruszenie przepisów ustawy.* Wysokość nałożonej kary powinna spełniać funkcję prewencyjną, tj. zapobiegać w przyszłości naruszeniom przepisów ustawy antymonopolowej, a także represyjną, tzn. stanowić reperkusję za jej naruszenie.



W zależności od stopnia naruszenia przepisów ustawy ustala się funkcję prewencyjną lub represyjną za wiodącą.

W punkcie I sentencji niniejszej decyzji uznano za praktykę ograniczającą konkurencję i naruszającą zakaz, o którym mowa w art. 9 ust. 1 i 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji konsumentów nadużywanie przez PGK Sp. z o.o. pozycji dominującej na lokalnych rynkach świadczenia usług cmentarnych na terenie cmentarzy w Goleniowie, Mostach Rurzyca, Wierzchosławiu, Borzysławcu Niewiadowie administrowanych przez Spółkę poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji na rynku usług pogrzebowych na terenie ww. cmentarzy w drodze obciążania innych przedsiębiorców opłatami za nadzór nad wykonywaniem usług kopania grobów na ww. cmentarzach komunalnych, przy równoczesnym nie ponoszeniu przez tego przedsiębiorcę przedmiotowych opłat.

Wobec powyższego nałożenie na PGK Sp. z o.o. kary pieniężnej za naruszenie przepisów ustawy jest uzasadnione.

Wymiar kary pieniężnej uzależniony jest od wpływu naruszenia na rynek: im większe natężenie negatywnych efektów związanych z naruszeniem lub im wyższe korzyści czerpie z niego przedsiębiorca, tym wyższa kara. Kierując się oceną wpływu naruszenia na rynek, Prezes Urzędu może zwiększyć lub zmniejszyć kwotę kary.

Podstawą obliczenia wysokości niniejszych kar jest przychód osiągnięty przez Spółkę w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary. Przychód osiągnięty przez PGK Sp. z o.o. w 2013 r. wyniósł [tajemnica przedsiębiorstwa] zł, w związku z czym maksymalna kara, jaka mogłaby zostać wymierzona Spółce, to [tajemnica przedsiębiorstwa] zł za orzeczoną praktykę.

Rozważając zasadność nałożenia na Spółkę kary pieniężnej Prezes Urzędu w pierwszej kolejności zważył, czy naruszenie przez nią przepisu ustawy było umyślne, czy też nieumyślne. W ocenie Prezesa Urzędu ustalenia poczynione w niniejszym postępowaniu na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego wskazują na umyślność naruszenia. Spółka w 2005 r. wprowadziła opłatę za nadzór nad wykopaniem grobu, którą obciążała wyłącznie zakłady konkurencyjne. Opłata ta została skalkulowana w takiej wysokości, że zakładom konkurencyjnym bardziej opłaca się zlecić zarządcy cmentarzy wykonanie usługi kopania grobów niż jej świadczenie na rzecz swoich klientów, bowiem koszt poniesienia opłaty cmentarnej za nadzór oraz wykopania grobu przez własnego grabarza przewyższa cenę wykupienia tej usługi w Spółce. Spółka jako administrator cmentarza prowadząc księgi cmentarne i rejestrując ilość pogrzebów świadczonych przez nią i konkurentów oraz ilość zleceń wykonania usługi kopania grobów na rzecz klientów konkurentów i miała tego pełną świadomość. Taki stan rzeczy zapoczątkowany został z chwilą wprowadzenia opłaty za nadzór nad wykopaniem grobu zarządzeniem nr 7/2005 Prezesa Zarządu PGK z dnia 29 marca 2005 r., a z materiału dowodowego obejmującego lata 2010-2014 wynika, że przyczynił się on do posiadania pozycji dominującej na rynku usług pogrzebowych. Zdaniem Prezesa Urzędu Spółka będąc administratorem cmentarzy znajdujących się w jej władaniu powinna dochować należytej staranności w takim zorganizowaniu zasad funkcjonowania przedsiębiorców na tych cmentarzach, by nie zakłócać konkurencji na rynkach usług pogrzebowych, będących funkcjonalnie i organizacyjnie połączonych z ww. rynkami usług cmentarnych. W związku z tym, że Spółka powinna była przewidzieć, że swoim postępowaniem narusza art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, można jej postawić zarzut świadomego działania, skutkiem którego było ograniczenie zasad konkurencji na lokalnym rynku usług pogrzebowych.



Prezes Urzędu pragnie wskazać, iż w przedmiotowej sprawie brak jest podstaw do wytłumaczenia działań Spółki jej nieznaną przepisów prawa, w tym ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Jak bowiem stanowi art. 83 Konstytucji RP każdy ma obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Obowiązek znajomości i przestrzegania prawa ciąży tym bardziej na profesjonalnych uczestnikach obrotu rynkowego, a za takiego należy również uznać Spółkę PGK Sp. z o.o. świadczącą i organizującą od wielu lat usługi będące przedmiotem niniejszego postępowania.

Oceniając naturę naruszenia można je zakwalifikować jako naruszenia bardzo poważne (do których należy zaliczyć przede wszystkim szczególnie szkodliwe horyzontalne ograniczenia konkurencji, w tym porozumienia cenowe, zmywy przetargowe, podział rynku, kolektywne bojkoty, jak również przypadki nadużywania pozycji dominującej mające na celu lub prowadzące do eliminacji konkurencji na rynku), naruszenia poważne (do których należy zaliczyć przede wszystkim porozumienia horyzontalne niezaliczane do najpoważniejszych naruszeń, porozumienia pionowe wpływające na cenę lub warunki oferowania produktu, przypadki nadużywania pozycji dominującej mające na celu lub prowadzące do istotnego ograniczenia konkurencji lub dotkliwej eksploatacji kontrahentów lub konsumentów), naruszenia mniej poważne niż wyżej wymienione (naruszenia pozostałe, do których należą m.in. porozumienia wertykalne niedotyczące ceny lub możliwości odsprzedaży towaru, jak również przypadki nadużywania pozycji dominującej o mniejszej wadze) [por. *Wyjaśnienia w sprawie ustalania wysokości kar pieniężnych za stosowanie praktyk ograniczających konkurencję* dostępne na stronie www.uokik.gov.pl].

Ustalając wysokość kary pieniężnej Prezes Urzędu wziął pod uwagę, iż Spółka poprzez obciążanie innych przedsiębiorców opłatami za nadzór nad wykonywaniem usług kopania grobów na ww. cmentarzach komunalnych, przy równoczesnym nieponoszeniu przez siebie przedmiotowych opłat przyczyniła się przede wszystkim do obniżenia konkurencyjności innych zakładów świadczących na wspólnym rynku usługi pogrzebowe, dla których bardziej opłacalne jest zlecenie tych usług zarządcy cmentarzy niż wykonywanie ich we własnym zakresie. Prezes uznał, iż stwierdzone naruszenie wiąże się z nadużywaniem pozycji dominującej na rynku usług cmentarnych, które prowadzi do przeciwdziałania ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji na rynku usług pogrzebowych w zakresie kopania grobów na terenie cmentarzy zarządzanych przez PGK Sp. z o.o.

Na skutek stosowanej praktyki dochodzi również do eksploatacji najślabszych uczestników rynku, tj. konsumentów, którzy w wyniku praktyki PGK Sp. o.o. zostali pozbawieni możliwości zlecenie kompleksowej usługi pogrzebowej przedsiębiorcy zewnętrznemu. Ograniczanie konkurencji przez Spółkę poprzez nakładanie opłat za nadzór na jej konkurentów w swoisty sposób wpływało również na swobodę decyzyjną konsumentów w zakresie wyboru zakładu pogrzebowego. Zebrany w sprawie materiał dowodowy, zwłaszcza wyjaśnienia uzyskane od konkurentów Spółki, wyraźnie wykazują, iż konsumenci niejednokrotnie rezygnowali ze zlecenia usługi pogrzebowej innemu niż PGK Sp. z o.o. podmiotowi, u którego wykonanie usługi kopania grobów jest wyżej wycenione ze względu na konieczność uiszczenia opłaty za nadzór nad wykopaniem grobu narzuconej przez Spółkę. Ponadto, konsumenci często rezygnują ze świadczeń zewnętrznych zakładów pogrzebowych ze względu na brak możliwości zaferowania przez te zakłady kompleksowej usługi pogrzebowej.

Stąd też Prezes Urzędu zaliczył te działania Gminy do kategorii poważnych naruszeń ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów i ustalił bazową kwotę kary pieniężnej w wysokości [tajemnica przedsiębiorstwa] % przychodu PGK Sp. z o.o. osiągniętego w 2013 r., tj. [tajemnica przedsiębiorstwa] zł.



Przy wymierzaniu wysokości kary pieniężnej Prezes Urzędu wziął również pod uwagę specyfikę zarówno rynku, którego dotyczyła praktyka, jak i działalności prowadzonej przez przedsiębiorcę. Co prawda usługi pogrzebowe nie są rodzajem usług, z których na co dzień korzystają konsumenci, jednakże na skutek działań Spółki ograniczono osobom zlecającym zorganizowanie pogrzebu wybór przedsiębiorcy, który mógłby wykonać usługę pogrzebową w pełnym zakresie włącznie z kopaniem grobu. Tym samym Spółka uniemożliwia rozwój konkurencji w zakresie kopania grobów na cmentarzach znajdujących się we władaniu Spółki. Oznacza to, iż bezpośredni skutek tej praktyki odczuwalny jest zarówno dla konkurentów, jak i konsumentów, oraz iż praktyka ta doprowadza do zaburzenia reguł konkurencji na ww. rynkach. Analizując specyfikę rynku usług pogrzebowych uwzględniono również przesłankę, iż jest to rynek nie charakteryzujący się istotnymi barierami wejścia. Ponadto Prezes Urzędu uwzględnił fakt niewielkiego udziału przychodów Spółki z tytułu prowadzonej działalności cmentarnej i pogrzebowej w całości przychodu osiąganego przez przedsiębiorcę.

Należy też wskazać, iż stosowana przez Spółkę praktyka nie ma charakteru nieodwracalnego, gdyż zaprzestanie stosowania stwierdzonej w niniejszej decyzji praktyki spowoduje przywrócenie reguł konkurencji na rynku usług pogrzebowych w zakresie świadczenia usług kopania grobu na zarządzanych przez nią cmentarzach komunalnych. Stąd też Prezes Urzędu uznał, że kara pieniężna powinna być nałożona w umiarkowanej wysokości.

Uwzględniając powyższe czynniki dotyczące specyfiki rynku i działalności przedsiębiorcy, Prezes Urzędu zdecydował o obniżeniu wysokości kary ustalonej na poprzednim etapie o [tajemnica przedsiębiorstwa] %.

Ustalając wymiar kary pieniężnej wzięto również pod uwagę, długotrwałość stosowanej praktyki, bowiem praktyka ta trwała znacznie dłużej niż rok. Praktyka została zapoczątkowana z chwilą wprowadzenia opłaty za nadzór nad wykopaniem grobu zarządzeniem nr 7/2005 Prezesa Zarządu PGK z dnia 29 marca 2005 r. Dlatego też Prezes Urzędu podwyższył z tego tytułu wysokość kary pieniężnej ustalonej na poprzednim etapie o [tajemnica przedsiębiorstwa] %.

Miarkując wymiar kary pieniężnej, Prezes Urzędu dokonał również oceny okoliczności łagodzących i obciążających. Za okoliczność obciążającą oraz mającą wpływ na podwyższenie kary uznał fakt, że jak już wcześniej wyjaśniono, działania Spółki w ocenie Prezesa Urzędu miały charakter umyślny. Spółka osiąga korzyść finansową ze stosowania przedmiotowej praktyki i zapewnia sobie stałe źródło przychodów z tytułu wykonywania usług kopania grobu.

Z kolei za okoliczność łagodzącą Prezes Urzędu uznał współpracę Spółki z organem ochrony konkurencji i konsumentów w toku postępowania właściwego, która przyczyniła się do zebrania informacji, danych i dokumentów istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, co pozwoliło na szybkie i sprawne przeprowadzenia postępowania.

Mając na uwadze powyższe okoliczności obciążające i łagodzące, Prezes Urzędu uznał za zasadne pozostawienie wysokości kary ustalonej na poprzednim etapie bez zmian.

Biorąc powyższe okoliczności pod uwagę Prezes Urzędu postanowił nałożyć na PGK Sp. z o.o. karę pieniężną w wysokości 12.356 zł (słownie: dwanaście tysięcy trzysta pięćdziesiąt sześć złotych), co stanowi około [tajemnica przedsiębiorstwa] % kary maksymalnej jaka mogłaby zostać nałożona w niniejszej sprawie.

W ocenie Prezesa Urzędu kara pieniężna w ww. wysokości spełni rolę represyjną za naruszenie przepisów ustawy, gdyż będzie dotkliwą sankcją finansową dla Spółki za



naruszenie przepisów tej ustawy oraz spełni również walor wychowawczy, gdyż zapobiegnie naruszaniu w przyszłości przepisów ustawy.

W związku z tym **orzeczono jak w punkcie II sentencji decyzji.**

- [25] Zgodnie z art. 80 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, Prezes Urzędu rozstrzyga o kosztach w drodze postanowienia, które może być zamieszczone w decyzji kończącej postępowanie. W myśl art. 77 ust. 1 tej ustawy, jeżeli w wyniku postępowania Prezes Urzędu stwierdził naruszenie przepisów ustawy, przedsiębiorca, który dopuścił się tego naruszenia, jest obowiązany ponieść koszty postępowania. Zgodnie z art. 263 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 267), w związku z art. 83 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, do kosztów postępowania zalicza się koszty podróży i inne należności świadków i biegłych oraz stron w przypadkach przewidzianych w art. 56 Kodeksu postępowania administracyjnego, a także koszty spowodowane oględzinami na miejscu, jak również koszty doręczenia stronom pism urzędowych.

Niniejsze postępowanie antymonopolowe zostało wszczęte z urzędu. W jego wyniku Prezes Urzędu w punkcie I sentencji niniejszej decyzji stwierdził naruszenie przez Spółkę art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Kosztami niniejszego postępowania są wydatki związane z prowadzoną w toku tego postępowania korespondencją. W związku z powyższym Prezes Urzędu postanowił obciążyć Spółkę kwotą kosztów w wysokości 68,40 zł (słownie: sześćdziesiąt osiem zł 40/100).

W związku z tym **orzeczono jak w punkcie III sentencji decyzji.**

POUCZENIE:

1. Zgodnie z art. 112 ust. 3 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331, ze zmianami) karę pieniężną należy uiścić w terminie 14 dni od dnia uprawomocnienia się niniejszej decyzji na konto Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Warszawie: NBP O/O Warszawa 511010100078782231000000.
2. Zgodnie z art. 264 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 267), w związku z art. 83 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331, ze zm.), koszty niniejszego postępowania Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej PEC Sp. z o.o. z siedzibą w Kwidzynie obowiązana jest wpłacić na konto Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów: NBP o/o Warszawa Nr 511010100078782231000000 w terminie 14 dni od dnia uprawomocnienia się niniejszej decyzji.
3. Stosownie do treści art. 81 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331, ze zm.) w związku z art. 479²⁸ § 1 i 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.) - od niniejszej decyzji przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w terminie dwutygodniowym od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów - Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Gdańsku.
4. Jednak w przypadku kwestionowania wyłącznie postanowienia o kosztach zawartego w punkcie III sentencji niniejszej decyzji, stosownie do art. 81 ust. 5 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331, ze zmianami), w związku z 479³² § 1 i 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296, ze zm.), oraz art. 264 § 2 ustawy



z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeksu postępowania administracyjnego (tekst jednolity Dz. U. z 2013 r., poz. 267), w związku z art. 83 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331, ze zm.), przysługuje zażalenie do Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w terminie tygodnia od dnia doręczenia niniejszej decyzji, za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów - Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Gdańsku.

Otrzymuje:

Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej z siedziba w Goleniowie
ul. Marii Konopnickiej 12
72-100 Goleniów

