



**PREZES  
URZĘDU OCHRONY  
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW  
CEZARY BANASIŃSKI**

**Delegatura w Lublinie**  
20-079 Lublin, ul. Dolna 3-go Maja 5  
Tel. (0-81) 532-35-31, 532-54-48,  
Fax (0-81) 532-08-26  
E-MAIL: [LUBLIN@UOKIK.GOV.PL](mailto:LUBLIN@UOKIK.GOV.PL)

**LUBLIN , DNIA 28 LUTEGO 2005 R.**

RLU – 411-14/04/MW

**DECYZJA RLU Nr 8/05**

Stosownie do treści art. 28 ust. 6 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów ( Dz. U. z 2003 r. Nr 86 poz. 804 z zm. Dz.U. z 2003 r. Nr 60 poz. 535, Dz. U.z 2003 r. Nr 170, poz.1652,z 2004 r. Nr 93, poz.891) oraz § 6 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2002 r. w sprawie określenia właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Dz. nr 18 poz. 172 ze zm.), po przeprowadzeniu postępowania antymonopolowego wszczętego z urzędu przeciwko **PUK Sp. z o.o. w R.**

**działając w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów :**

na podstawie art. 11 ustawy powołanej wyżej **nie stwierdza się** stosowania przez PUK sp. z o.o. w R. praktyki ograniczającej konkurencję i naruszającej zakaz, o którym mowa w art. 8 ust. 2 pkt. 1, 5 i 6 ustawy powołanej wyżej, polegającej na nadużywaniu pozycji dominującej na rynku usług cmentarnych, poprzez:

1. narzucanie nieuczciwych, w tym nadmiernie wygórowanych cen za usługi cmentarne świadczone na cmentarzu komunalnym w R.,
2. zaniechanie pobierania opłat cmentarnych, jeżeli pochówku na cmentarzu komunalnym dokonuje PUK, co miałoby stanowić praktykę, polegającą na przeciwdziałaniu ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania lub rozwoju konkurencji,

3.narzucanie konsumentom uciążliwych warunków świadczonych usług, poprzez stosowanie nie ekwiwalentnych opłat za usługi cmentarne, przynoszących przedsiębiorcy nieuzasadnione korzyści.

## UZASADNIENIE

Do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (zwanego dalej Prezesem Urzędu) wpłynęła skarga Rzecznika Praw Obywatelskich w związku z opłatami cmentarnymi pobieranymi na cmentarzu komunalnym w R. W ocenie Rzecznika stosowane uregulowania, w postaci wprowadzania opłat za ustalanie warunków montażu pomnika nagrobkowego, wydanie warunków zagospodarowania otoczenia grobu i nadzór nad wykonaniem robót oraz nadzór nad przygotowaniem pochówku i sprawdzenie prawidłowości jego wykonania stanowić mogą o narzuceniu uciążliwych warunków umów, przynoszących narzucającemu te warunki nieuzasadnione korzyści. Natomiast samo pobieranie nadmiernie wygórowanych opłat cmentarnych może mieć na celu uzyskanie środków na sfinansowanie inwestycji cmentarnych oraz stanowić próbę wprowadzenia ukrytych opłat administracyjnych. Dodatkowo, zdaniem Rzecznika podnieść należy zarzut braku ekwiwalentności świadczeń, co przynosi administratorowi cmentarza nieuzasadnione korzyści.

W toku postępowania wyjaśniającego ustalono, że administratorem cmentarza komunalnego w R. jest Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych sp. z o.o. w R.(zwane dalej PUK). W związku z w/w zarzutami Rzecznika Praw Obywatelskich, Prezes Urzędu podjął uzasadnione podejrzenie naruszenia przez PUK :

- art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. 2003 Nr 86 poz. 804 ze zm. ) zwanej dalej ustawą o ochronie (...), poprzez narzucanie przez PUK nieuczciwych cen usług cmentarnych, w tym cen nadmiernie wygórowanych;
- art.8 ust. 2 pkt 5 w/w ustawy, poprzez zaniechanie pobierania opłat cmentarnych, jeżeli pochówku na cmentarzu komunalnym dokonuje PUK, tj. przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania lub rozwoju konkurencji ;
- art. 8 ust. 2 pkt 6 w/w ustawy, poprzez narzucanie konsumentom uciążliwych warunków świadczonych usług przynoszących przedsiębiorcy nieuzasadnione korzyści.

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wszczął w dniu 07.09.2004 r. z urzędu postępowanie administracyjne przeciwko Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych sp. z o.o. w R., w związku z podejrzeniem nadużywania pozycji dominującej na rynku administrowania cmentarzem komunalnym w Radzynie Podlaskim, co może stanowić naruszenie art. 8 ust. 2 cyt. ustawy.

W odpowiedzi na wszczęcie postępowania PUK zaprzeczył, że posiada pozycję dominującą na rynku usług cmentarnych, ponieważ poza nim na cmentarzu komunalnym w R. usługi cmentarne świadczą inni przedsiębiorcy. Wyjaśnił, że przez usługi cmentarne rozumie wszystkie usługi świadczone przez PUK objęte „Stawkami Opłat za Korzystanie z Cmentarza Komunalnego w R.” wymienione w załączniku Nr 1 do zarządzenia Burmistrza R. z dnia 14 stycznia 2004r.

PUK podał, że wg danych Urzędu Stanu Cywilnego w R. zarejestrowano następujące ilości zgonów :

- w roku 2002 – 451 , z tego na cmentarzu komunalnym pochowano 52 osoby, w tym 29 pogrzebów wykonał PUK, zaś 23 pozostali przedsiębiorcy;
- w roku 2003 – 415 , z czego na cmentarzu komunalnym pochowano 50 osób, w tym 37 pogrzebów wykonał PUK , a 13 inni przedsiębiorcy;
- w I półroczu 2004 r. - 221 , z czego na cmentarzu komunalnym pochowano 29 osób, w tym 23 osoby pochował PUK , a 7 osób inni przedsiębiorcy.

PUK wyjaśnił, że nie otrzymuje żadnych środków finansowych z zewnątrz na utrzymanie cmentarza. Wszystkie koszty związane z utrzymaniem cmentarza tzn. koszty budowy dróg wewnętrznych i alejek, konserwacji ogrodzenia, koszenia trawy, bieżącego dowozu wody i wywozu nieczystości stałych pokrywa z wnoszonych opłat. Ponadto prace wykonywane przez inne podmioty i osoby fizyczne świadczące usługi związane z pogrzebem wymagają nadzoru ze strony pracowników PUK pod względem przestrzegania przepisów sanitarnych i budowlanych.

Stawki pobieranych opłat ustalane są przez Burmistrza Miasta R. i nie mogą być przez PUK w żadnym zakresie zmieniane. Stawki te są jednakowe dla wszystkich zainteresowanych, przy czym zainteresowany decyduje o wyborze usług z których chce skorzystać.

Przy ustalaniu poszczególnych opłat brane są pod uwagę planowane koszty utrzymania cmentarza w oparciu o koszty ponoszone w latach poprzednich. PUK jako spółka prawa handlowego jest jednostką, której zadaniem jest wypracowanie zysku. Kalkulacja ma za zadanie pokrycie

poniesionych przez PUK kosztów i zapewnienie chociaż minimalnego zysku z działalności. Opłaty za miejsca grzebalne w zależności od powierzchni ustalone zostały na podstawie ceny rynkowej gruntów o podobnym położeniu oraz w oparciu o średnie opłaty za grunty w użytkowaniu wieczystym.

Zakres uprawnień osoby nabywającej miejsce grzebalne jest wg, wyjaśnień PUK następujący:

- osoba nabywająca miejsce grzebalne staje się właścicielem terenu na okres ustawowy;
- jako właściciel, dysponent terenu może decydować o rodzaju grobu (ziemny, murowany) ;
- budowę grobowca może wykonać we własnym zakresie lub zlecić jego wykonanie po uzgodnieniu z administratorem cmentarza;
- otoczenie wokół grobu może zagospodarować według własnej koncepcji zgodnie z regulaminem cmentarza;
- usuwanie nieczystości z grobów do podstawionych przez PUK pojemników i korzystanie z wody;
- właściciel grobu może zmienić dysponenta grobu informując o tym administratora cmentarza;
- właściciel może odsprzedać lub zamienić miejsce grzebalne na inne.

PUK wyjaśnił, że w przypadku wykonywania przez PUK usługi pogrzebowej na administrowanym przez siebie cmentarzu pobierane są opłaty za miejsce grzebalne i opłata za utrzymanie cmentarza od jednego pochówku oraz, jeżeli osoba zamawiająca usługę jest tym zainteresowana, PUK od razu pobiera opłatę za ustalenie warunków montażu pomnika.

PUK pomimo wezwania nie przedstawił szczegółowej kalkulacji kwestionowanych opłat, podał natomiast, szczegółowy zakres czynności wykonywanych przy świadczeniu następujących usług :

1. „ustalenie warunków montażu pomnika, wydanie warunków zagospodarowania otoczenia grobu” polega na :

- wytyczeniu terenu wokół mogiły ziemnej lub grobowca zachowując wymiary określone ustawą o cmentarzach komunalnych;
- nadzór nad wykonywaną pracą zgodnie z obowiązującymi przepisami w tym zakresie;
- wydanie ustnie szczegółowych informacji o zabezpieczeniu grobów, pomników sąsiadujących z mogiłą lub grobem, na którym wykonywane są prace;
- korzystanie z urządzeń cmentarnych;

- otwieranie i zamykanie bramy;
- usuwanie i składowanie odpadów po budowie lub montażu pomnika;
- wydawanie zgody oraz udzielenie informacji w zakresie odległości przy montażu ławek lub skrzynek narzędziowych oraz sadzenie drzewek, krzewów lub innych kwiatów.

2." Nadzór nad przygotowaniem pochówku i sprawdzenie prawidłowości jego wykonania" polega na:

- wytyczeniu terenu pod wykop mogiły ziemnej lub pod budowę grobu murowanego;
- nadzorze nad pracami w grobowcu już wymurowanym tj.:
  - zdjęcie płyt wierzchnich,
  - wybiłkowaniu wnętrza grobowca,
  - uprzątnięciu terenu wokół grobowca,
- nadzorze nad wykonaniem pochówku tj. szczelne zamknięcie trumny płytami betonowymi oraz ich zabetonowanie, przykrycie wierzchnie płytami betonowymi lub płytą z nagrobka.

3. Opłata za „Kompleksową usługę pogrzebową” obejmuje opłatę za:

- przewóz zwłok;
- obsługę 4 lub 6 osobową na terenie miasta lub poza miastem;
- obsługę na cmentarzu;
- korzystanie z kaplicy;
- korzystanie z chłodni;
- załatwienie ceremonii pogrzebowej;
- przygotowanie zwłok do pogrzebu;
- utrzymanie cmentarza.

Wg wyjaśnień PUK przychód z tytułu świadczenia usług pogrzebowych w roku 2003 wyniósł [REDACTED] zł zaś z tytułu świadczenia usług cmentarnych [REDACTED]. Koszty związane z tą działalnością to kwota [REDACTED] zł za usługi pogrzebowe oraz kwota [REDACTED] zł za usługi cmentarne.

**W toku postępowania dowodowego Prezes Urzędu ustalił następujący stan faktyczny i prawny :**

Na terenie R. funkcjonuje jeden cmentarz komunalny oraz jeden cmentarz parafialny, którego administratorem jest Parafia pod wezwaniem Świętej Trójcy w R..

Tabela nr 1 obrazuje ilość pochówków wykonanych na cmentarzu komunalnym w R. oraz na innych cmentarzach, w tym na cmentarzu parafialnym w R. w określonych przedziałach czasowych .

	Ilość zgonów zarejestrowana w	Cmentarz Komunalny w R.	cmentarze poza Ro paraf. w R	Udział cm.kom.
2002 r.	451	52	399	11,52%
2003 r.	415	50	365	12,08 %
I poł. 2004 r.	221	27	195	12,21%

Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych sp. z o.o. w R. jest spółką prawa handlowego powstałą z przekształcenia Przedsiębiorstwa Gospodarki Mieszkaniowej i Komunalnej w R., działającą na podstawie umowy spółki, wpisanej do rejestru handlowego z dniem 9 marca 1993 r. jako jednoosobowa spółka Gminy R..

Jak wynika z umowy Spółki (bez daty) przedmiotem działania PUK poza „pogrzebami i działalnością pokrewną” w ramach której PUK zajmował się administrowaniem cmentarzem komunalnym w R ponadto jest:

- wywóz śmieci i odpadów ;
- usługi sanitarne i pokrewne;
- odprowadzanie ścieków;
- sprzątanie;
- produkcja, transport i handel, zarządzanie.

Do dnia 16 lutego 2004 r. opłaty za korzystanie z cmentarza były ustalane cennikami wydawanymi przez PUK na podstawie „Regulaminu zasad korzystania z usług publicznych świadczonych przez Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych sp. z o.o. w R.”, zatwierdzonego Uchwałą Nr 44/61/97 Zarządu Miejskiego w R. z dnia 10 listopada 1997 r. Stosownie do Uchwały Nr IX/56/2003 Rady Miasta R. z dnia 24 czerwca 2003 r. Gmina przekazała PUK sp. z o.o. w formie aportu minie komunalne w postaci cmentarza komunalnego. Zatem, z tą datą PUK w R. zaczął pełnić, poza funkcjami administracyjnymi, funkcję właściciela cmentarza komunalnego.

Uchwałą Nr XII/80/2003 z dnia 27 listopada 2003 r. w sprawie powierzenia niektórych uprawnień z zakresu gospodarki komunalnej Burmistrzowi R., Rada Miasta R. powierzyła Burmistrzowi R. uprawnienia do ustalania wysokości cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej Miasta R..

Burmistrz R. Zarządzeniem Nr 2/04 z dnia 14 stycznia 2004 r. ustalił z dniem 16 lutego 2004 r. nowe stawki opłat za korzystanie z cmentarza komunalnego w R. oraz powierzył wykonanie i stosowanie powyższej uchwały Zarządowi PUK w R.. Stawki opłat za usługi cmentarne świadczone przez PUK zawierał załącznik Nr 1 do w/w zarządzenia. Załącznik ten stanowi Tabelę nr 2, która ( ze względu na objętość) jest załącznikiem Nr 1 do niniejszej decyzji.

PUK był jedynym administratorem, jedyne na terenie R. cmentarza komunalnego.

PUK poza funkcjami administracyjnymi świadczy na cmentarzu komunalnym w R. usługi pogrzebowe. Rynek usług pogrzebowych jest rynkiem konkurencyjnym, bowiem dostęp przedsiębiorców do świadczenia usług pogrzebowych na cmentarzu komunalnym nie jest ograniczony.

Tabela Nr 3 obrazuje ilość pochówków wykonywanych przez PUK na cmentarzu komunalnym w R. w określonych przedziałach czasowych.

	PUK w R	Inni przedsiębiorcy pogrzebowi	Udział PUK
2002 r.	29	23	55,76%
2003 r.	37	13	74,00%
I poł. 2004	24	3	88,88%

Prezes Urzędu w toku postępowania dowodowego zwrócił się do przedsiębiorców świadczących usługi pogrzebowe wskazanych przez PUK jako jego konkurenci o przekazanie danych dotyczących ilości pogrzebów wykonanych w I poł. roku 2004 na cmentarzu komunalnym w R.. Wyniki tych ustaleń są następujące :

- M.G. „Elizjum” – 3 pogrzeby;
- D. W. „Charon” – nie prowadzi ewidencji cmentarza na których wykonuje pochówki i w związku z tym nie może podać danych ;

- M. O. „Memento”- 0 pogrzebów;
- J.M. – 1

Przedsiębiorcy zgodnie wyjaśnili, że opłaty cmentarne związane z pochówkiem dokonywane są przez rodzinę zmarłego, a zatem nie są w stanie przekazać faktur wystawionych przez PUK ani wyjaśnić jakie opłaty cmentarne i w jakiej wysokości są pobierane na cmentarzu komunalnym w R..

Do ustalenia, czy opłaty za usługi cmentarne pobierane przez PUK stanowią przejaw nadużywania pozycji dominującej na rynku organ antymonopolowy postanowił :

- ustalić jakie opłaty faktycznie oraz w jakiej wysokości pobiera PUK w oparciu o analizę faktur wystawionych przez PUK na usługi cmentarne w roku 2004 ;
- dokonać porównania poziomu tych opłat do wysokości opłat pobieranych przez innych administratorów cmentarzy komunalnych w miejscowościach o porównywalnej ilości mieszkańców ;
- dokonać analizy kalkulacji wysokości opłat .

W związku z tym, Prezes Urzędu zwrócił się do PUK o przesłanie kserokopii wszystkich faktur wystawionych przez PUK z tytułu opłat cmentarnych i pogrzebowych w okresie od stycznia do października roku 2004 r.

Wyniki analizy obrazuje tabela Nr 4

	I	II	III	IV
Miesiąc 2004 r.	Opłata za kompleksową usługę pogrzeb.na cmentarzu komunalnym za usługi cmentarne	Opłata tylko za usługę pogrzeb.	Opłata za wjazd na cmentarz	Opłata cmentarna ( bez pogrzebu)
Styczeń	5 usług pogrzebowych i opłat cment. w zakresie: za miejsce grzebu za ustalenie war. bud.pom. nika, eksploatacyjna,dopłata do miejsca alei .	3„kompletne usługi pogrzebowe”	-	1 usługa w zakresie: miejsce grzebalne; za grobowiec;za ustalenie warunków budowy pom. 1 opł. eksploat.
Luty	2 usługi pogrzebowe i opłaty w zakresie j.w.	12„kompletnych usług pogrzebowych”	-	-



Marzec	5 usług pogrzebowych i opłaty w zakresie j. w. 1 usługa pogrzebowa i opłata cmentarna, demontaż pomnika i opłata eksploatacyjna.	11 „kompletnych usług pogrzebowych”	1	1 op. cmentarna w zakr. j.w.
Kwiecień	5 usług pogrzebowych i opłat cmentarnych w zakresie: za miejsce grzebalne, za grób, za ustalenie war. bud. pomnika, opłata eksploatacyjna, dopłata do miejsca w alei.	9 „kompletnych usług pogrzebowych”	6	1 op. Cmentarna w zakr. j.w. 1 opłata za ekshumację, wpis i zmianę w księdze
Maj	-	9 „kompletnych usług pogrzebowych”, z opłatą za demontaż pomnika	6	-
Czerwiec	7 usług pogrzebowych i opłat cment. w zakresie: za miejsce grzebalne, za grób, za ustalenie war. bud. pomnika, opłata eksploatacyjna, względnie dopłata do miejsca w alei	7 „kompletnych usług pogrzebowych”	8	-
Lipiec	-	8 kompl. usług pogrzebowych oraz 1 opłata za demontaż pomnika	8	-
Sierpień	-	12 usług pogrzeb. oraz opłaty 2 za demontaż pomnika	3	-
Wrzesień	2 usługi pogrzebowe i opłaty cmentarnych w zakresie: za miejsce grzebalne, za grób, za ustalenie war. bud. pomnika, opłata eksploatacyjna,	-13 usług pogrzebowych	-	-
październik	3 usługi pogrzebowe i opłaty cmentarne w zakresie: za miejsce grzebalne, za grób, za ustalenie war. bud. pomnika, opłata eksploatacyjna,	-12 usług pogrzebowych	-	-
Razem	29 (24 do I półrocza)	96	32	3

Powyższa analiza wskazuje na to że :

1. PUK za 10 miesięcy roku 2004 wykonał na cmentarzu komunalnym w R.29 usług pogrzebowych połączonych z pobraniem opłaty cmentarnej. Nadto wykonał 96 usług pogrzebowych bez pobrania opłat cmentarnych, a zatem poza cmentarzem komunalnym w R.. W

tym okresie PUK wystawił 3 faktury za usługi cmentarne w zakresie „opłata eksploatacyjna”, „wydanie warunków budowy pomnika”, pobrał 1 opłatę cmentarną za „ekshumację”, 1 opłatę cmentarną za „wpis i zmianę w księdze” oraz 32 opłaty cmentarne za „wjazd na cmentarz”. Przychód PUK /netto/ za ten okres z tytułu świadczenia usług cmentarnych wyniósł xxx zł.

2. PUK dokonując pochówku na cmentarzu komunalnym pobiera opłaty cmentarne w zakresie: za miejsce grzebalne, za ustalenie warunków budowy pomnika, dopłatę za miejsce w alei a nadto opłaty związane z wykonaniem grobu. Z powyższego wynika, że w badanym okresie nie pobierał kwestionowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich opłat za wydanie warunków zagospodarowania otoczenia grobu i nadzór nad wykonaniem robót oraz nadzór nad przygotowaniem pochówku i sprawdzenie prawidłowości jego wykonania.

3. PUK pobiera również „opłatę eksploatacyjną”, której nie ma w cenniku usługi. Porównanie wysokości tej opłaty wskazuje, że opłata ta odpowiada opłacie za „utrzymanie cmentarza od jednego pochówku” – 90 zł. Opłata ta pobierana jest nawet wtedy, gdy PUK nie dokonuje pochówku, a jedynie świadczy inne usługi np. budowa grobu – f-ra Nr 900/04 , 840/04.

4. Opłaty cmentarne pobrane w związku z pochówkiem dokonany przez inne firmy pogrzebowe na cmentarzu komunalnym ( 3 przypadki w roku 2004 ) obejmują zasadniczo taki sam zakres usług jak opłaty cmentarne pobrane w sytuacji, gdy pochówku dokonywał PUK.

5. PUK pobiera w oparciu o cennik opłatę za miejsce grzebalne w kategorii „grób pojedynczy dla osoby dorosłej”, „grób murowany podwójny”, „grób murowany poczwórny”, „grób dla dziecka w wieku do lat 6” , „grób dla urny pojedynczej”, „grób dla kilku urn”.

Dane do porównania wysokości opłat stosowanych przez administratorów cmentarzy komunalnych zawiera tabela Nr 5.

	Lublin	Krasn Ystaw	Chelm	Puławy	Włó dawa	Biała Podl.	Radz. Podl.
1. Pokładne							
A. grób ziemny:		225	-	35	-	320	-
dla dziecka	40						
dla dorosłego	80						

B. gr. murow. - dla dziecka - dla os.doros: 1-osobowy 2-osobowy 4-osobowy	70	250 350 550	-	- 100+vat 50+vat	- - -	- 320	95 150 225 420
2.Opłata za „zastrzeżenie” pochówku po 20 latach	-	-	321	-	-	-	j.w.
3.Opłata za miejsce  Aleja boczna: 1 osobowy 2-osobowy 3-osobowy 4-osobowy Wew.Kwatery: 1 osobowy 2-osobowy 3-osobowy 4-osobowy Aleja główna: 1 osobowy 2-osobowy 3-osobowy 4-osobowy  Grób ziemny /za miejsce/	310 480 600 900 190 215 250 410 720 960 1200 1560 -	Opłata za usługą +opł.za utrż +10 % ceny poniżej  2182,5 3965,0 - 3965,0  + 10 % cen  100-175	Opata za miejsce +usługa wyk.grobu  1669,20 2535,90 3541,70 -  1829,70 2814,10 3926,90 -  235-1285 z płytą	Przed-sprze grobu:  1281,00 2135,00 3233,00 4148,00  - 1043,00 2440,00 - -	1712 2675 - 4387  - - - - -	430 - - -  - - - - -	1450 1780 2340 3580  - - - - - - - - -
4.nadzór nad wykonaniem grobu i ustal. warun.budowy: -ziemnego -murowanego 1– osobowego 2-osobowego 4-osobowego Dla dziecka	- - - - -	- - - - -	- - - - -	- - - - -	- - - - -	- - - - -	100 90 130 190 60

5.Ustalenie warunków.mont. pomnika i nadzór nad postawieniem	-	-	-	-	-	-	130
6.Wydanie war.za otocz.grobu	-	-	-	-	-	-	50
7.Nadzor nad przygotow. pochówku	-	-	-	-	-	-	120
8. za korzyst. z obiekt.cm.: kaplica	95	-	374,50-	-	74,90		25-30
chłodnia/doba/	60	-	655,38	-	-		
wjazd na teren cm	50-85	-	64,20	-	-		
9.przepisanie grobu	180	-	107	-	-		85
10.kaucja gwarancyjna	1440	400	321	-	-		-
11.zezwolenie na postawienie pomnika	-	150	107	-	53,50		-
12.zezwol.na wcześniejszy wykup grob.	-	200	267	-	-		-
13.ekshumacja	-	800-1200	107-1284	-	-	-	780-900
14.opłata eksploatacyjna	-	-	-	-	53-107	-	90

Powyższe zestawienie pozwala ustalić, że :

1.żaden z w/w przedsiębiorców, poza PUK nie pobiera opłat cmentarnych za:

- nadzór w zakresie wykonania grobu ziemnego;
- ustalenie warunków montażu pomnika i nadzór nad jego montażem;
- ustalenie warunków budowy grobowca murowanego i nadzór nad jego budową;

- nadzór nad przygotowaniem pochówku i sprawdzenie prawidłowości jego wykonania;
- wydanie warunków zagospodarowania otoczenia grobu i nadzór nad wykonaniem robót.

2. Porównanie poziomu opłat za usługi cmentarne stosowane przez PUK wskazuje, że ceny PUK w żadnej z porównywanych pozycji nie są wyższe jak ceny stosowane przez innych przedsiębiorców.

Analiza poziomu opłat stosowanych przez PUK wskazuje że od dnia 1 maja 2004 r. PUK zaczął stosować opłaty niezgodnie z obowiązującym cennikiem, a mianowicie zaczął doliczać do usługi cmentarnej 7 % stawkę VAT, którego nie uwzględniał obowiązujący cennik.

W toku postępowania Prezes Urzędu dokonał ustaleń w zakresie stosowanej przez PUK metody kalkulacji cen usług cmentarnych, pod kątem, czy ceny te są cenami nadmiernie wygórowanymi lub też stanowią inne uciążliwe warunki umowy.

Ustalenia w zakresie stosowanej przez PUK metody kalkulacji opłat cmentarnych warunkowane były deklaracją PUK, że wysokość opłat cmentarnych ustalana jest na podstawie planowanych na dany rok kosztów, z uwzględnieniem kosztów poniesionych w roku ubiegłym, tak aby poziom przychodów z tytułu opłat pokrył koszty działalności i zapewnił minimalny zysk.

PUK przedstawił dane dotyczące poziomu kosztów i przychodu z tytułu świadczenia usług pogrzebowych i cmentarnych za rok 2003, z których wynika, że przychód z tytułu świadczenia usług cmentarnych stanowi 62,7 % ponoszonych kosztów, zaś przychód z tytułu świadczonych usług pogrzebowych stanowi 81 % kosztów tej działalności. Wnioskować zatem należy, że PUK poniósł w roku 2003 stratę na działalności polegającej tak na administrowaniu cmentarzem komunalnym, jak i na świadczeniu usług pogrzebowych, przy czym strata ta nie jest pokrywana z żadnych funduszy zewnętrznych.

Prezes Urzędu nie może jednak oprzeć swoich ustaleń w tym zakresie na danych przekazanych przez PUK, wobec jego wyjaśnień, że do usług cmentarnych zaliczył wszystkie usługi świadczone przez PUK w ramach cennika, a więc również usługi pogrzebowe, w tym np. jak wynika z cennika „obsługa pogrzebu na cmentarzu poza cmentarzem komunalnym”.

Prezes Urzędu przyjął inną metodologię ustalenia zakresu usług cmentarnych i pogrzebowych ( która zaprezentowana została w dalszej części uzasadnienia) i stanął na stanowisku, że poziom cen za usługi cmentarne powinien mieć odniesienie wyłącznie do poziomu kosztów

jakie przedsiębiorca ponosi z tytułu danej działalności (bezpośrednich i pośrednich).

W związku z tym, dane podane przez PUK tak po stronie przychodów jak i kosztów na działalności cmentarnej, w opinii Prezesa Urzędu, nie mogą być punktem odniesienia do kalkulacji wysokości poszczególnych opłat za świadczone usługi cmentarne.

W oparciu o analizę własną posiadanych faktur Prezes Urzędu ustalił, że:

- w roku 2004 na cmentarzu komunalnym w R. PUK wykonał 29 pogrzebów, pobrał 32 opłaty za wjazd na cmentarz (45 zł za usługę), oraz pobrał opłaty za trzy usługi cmentarne, 1 opłatę za wpis i zmianę w księdze wieczystej, a nadto dopłaty do miejsc grzebalnych w alei. W okresie od stycznia do października 2004 r. osiągnął przychód (netto) z tytułu świadczenia usług cmentarnych xxx zł, co daje miesięcznie średnią kwotę xxx zł, zaś średnio rocznie xxx zł. Ponieważ ilość wykonanych usług cmentarnych w roku 2003 i 2004 była podobna, przyjmując należy, że przychód netto z tytułu świadczenia usług cmentarnych w roku 2003 wyniósł również około xxx zł.

Przyjmując poziom kosztów wykazany przez PUK na działalności, polegającej na świadczeniu usług cmentarnych w kwocie xxx zł stwierdzić należy, że poziom przychodów z tytułu świadczenia usług cmentarnych generalnie w roku 2003 i 2004 był niższy od kosztów ponoszonych przez PUK, a zatem PUK z tytułu świadczenia usług cmentarnych poniósł stratę.

W związku z zarzutami postawionymi PUK dotyczącymi zasadności oraz poziomu opłat pobieranych za usługi cmentarne ustalenia wymaga przede wszystkim zakres podmiotowy i przedmiotowy prawnych obowiązków PUK Sp. z o.o. w R. związanych z utrzymaniem cmentarza komunalnego.

- Zakres podmiotowy:

Organizacja usług cmentarnych należy do obszaru władztwa prawnego gminy jako jej zadanie własne.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt.13 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym ( Dz.U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591 ze zm. ) do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie cmentarzy komunalnych. Usługi świadczone są na rzecz społeczności Gminy ( Miasta ) w celu utrzymania cmentarza zgodnie z wymogami porządkowymi i technicznymi, z drugiej zaś strony zabezpieczają prawidłowe wykonanie szczególnego rodzaju czynności

jakim jest pochówek zmarłego. Z kolei w myśl art.30 ust. 2 pkt. 3 w/w ustawy, gospodarowanie mieniem komunalnym należy do zadań organów wykonawczych gminy ( w okolicznościach sprawy Burmistrza R.). W tym zakresie gminie, jako organizatorowi tych usług, przysługuje monopol wynikający z przepisów prawa. Cmentarze komunalne zgodnie z ustawą o samorządzie stanowią mienie gminy. Tym samym generalnie gminie przysługuje do tych obiektów prawo własności w rozumieniu art. 140 k.c.

Przepis art. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U.1997 Nr 9 poz.43 ze zm .) określa zasady i formy gospodarki komunalnej, polegającej na wykonywaniu przez gminę zadań własnych określonych w art. 7 ust. 1 w/w ustawy o samorządzie w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych ( art. 1ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej). Do takich bez wątpienia należą zbiorowe potrzeby wspólnoty samorządowej w zakresie chowania zmarłych.

Art. 2 w/w ustawy stanowi, że gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w szczególności w formach zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego.

Przepis art. 4 ust.1 pkt 2 ustawy o gospodarce komunalnej daje uprawnienie organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego do stanowienia w sprawie wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Uprawnienie powyższe, organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą powierzyć organom wykonawczym tych jednostek ( art. 4 ust. 2 tej ustawy) a więc Wójtowi, Prezydentowi Miasta.

W okolicznościach sprawy Gmina R. powołała i zarejestrowała spółkę prawa handlowego – Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych, Spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością, jako jednoosobową spółkę Gminy, której jednym z zadań statutowych jest świadczenie usług komunalnych w zakresie usług cmentarnych oraz usług pogrzebowych. Następnie Gmina przekazała Spółce w formie aportu mienie gminne w postaci cmentarza komunalnego. Zatem, gmina najpierw scedowała na PUK część swoich uprawnień oraz swoje obowiązki w zakresie zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w odniesieniu do cmentarzy komunalnych, które sprowadzają się do obowiązku świadczenia usług na cmentarzu

komunalnym oraz pobieraniu opłat za te usługi a następnie formalnie pozbawiła się w stosunku do cmentarza komunalnego prawa własności na rzecz Spółki.

Umowa spółki nie zawiera żadnych regulacji w zakresie powierzenia PUK uprawnienia do ustalania tytułów i poziomu opłat za usługi cmentarne. W konsekwencji, w wyłącznej kompetencji Gminy pozostało w okolicznościach sprawy stanowienie co do zasad pobieranych opłat, ich wysokości oraz stanowienie o sposobie pobierania opłat za usługi świadczone na cmentarzu komunalnym w R..

- Zakres przedmiotowy:

Przede wszystkim stwierdzić należy, że stosownie do ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych ( Dz.U. Nr 2000 Nr 23 poz. 295 ze zm.) oraz zgodnie z utrwalonym orzecznictwem antymonopolowym (por. wyroki Sądu Antymonopolowego z 14.06.1995 r. sygn.akt XVII Amr 11/95 , z dnia 14.07.1999 r. sygn. akt.XVII Ama 28/99 oraz z 25.09. 2000 sygn. akt XVII Ama 76/99 wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 5 marca 2003 r. sygn. akt XVII Ama 49/02), w ramach działalności związanej z chowaniem zmarłych wyodrębnia się rynek usług cmentarnych i rynek usług pogrzebowych. Rynek usług pogrzebowych obejmuje wykonywanie na rzecz indywidualnych odbiorców usługi związanej z pochówkiem (tzn. m.in. przygotowanie zwłok do pogrzebu, transport zwłok, pochówek i związana z tym asysta pogrzebowa, wykonywanie grobów, stawianie pomników, ekshumacje). Zleceniodawca obowiązany jest do uiszczenia opłaty Zleceniobiorcy związanej z wykonaniem usługi pogrzebowej. Natomiast rynek usług cmentarnych obejmuje czynności związane z utrzymaniem i prawidłowym funkcjonowaniem cmentarza.

Do czynności tych należą :

- urządzenie cmentarza zgodnie z planem przestrzennym,
- budowa kaplicy lub domu pogrzebowego i ich eksploatacja,
- wyposażenie w urządzenia wodociągowe i sanitarne oraz ich eksploatacja,
- czynności utrzymania ładu i porządku ( prace porządkowe, pielęgnacja zieleni, utrzymanie czystości, wywóz śmieci, konserwacja urządzeń cmentarnych),
- czynności związane z rozbudową infrastruktury cmentarza,
- czynności administracyjne, w tym czynności związane z nadzorem architektonicznym, sanitarnym, porządkowym, prowadzeniem ksiąg cmentarnych, pobieraniem opłat, udostępnianiem infrastruktury cmentarza, przechowywaniem zwłok ).

Rynek usług cmentarnych oraz rynek usług pogrzebowych stanowią dwa odrębne, jednakże funkcjonalnie związane ze sobą rynki .



Ponieważ zarzut stosowania przez PUK praktyk, polegających na nadużywaniu pozycji dominującej dotyczy zasadności i poziomu opłat za usługi cmentarne, w dalszych ustaleniach odnieść się należy do zakresu ustawowych obowiązków gminy (w okolicznościach sprawy częściowo scedowanych na PUK) związanych z wykonywaniem zadań własnych. Stosownie do ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych ( Dz.U. Nr 2000 Nr 23 poz. 295 ze zm. ) zakładanie i rozszerzanie cmentarzy należy do kompetencji rady gminy ( art.1 ust. 1pkt. 1 i 2 ustawy ). Właściwa rada gminy decyduje o zamknięciu cmentarza ( art. 1 ust. 4 ustawy ), zaś utrzymanie i zarządzanie cmentarzami komunalnymi należy do kompetencji wójtów (burmistrzów, prezydentów) jednostek terytorialnych na którym cmentarz jest położony. Do kompetencji organów wykonawczych gminy należy również wydawanie decyzji o użyciu terenu cmentarnego na inny cel po upływie lat 40 od ostatniego pochówku. Obowiązkiem Gminy jest również przyjąć i pochować zwłoki na cmentarzu gminnym - art. 8 ust. ustawy o cmentarzach (...).

Przepisy w/w ustawy jak również Rozporządzenia Ministrów Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska oraz Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 20 października 1972 r. w sprawie urządzania cmentarzy, prowadzenia ksiąg cmentarnych oraz chowania zmarłych ( Dz.U. Nr 47 poz.299 ) ze zm.) nakładają na gminę kolejne obowiązki, w tym obowiązek sporządzenia planu zagospodarowania terenu cmentarza, utrzymania zieleni, zakrzewianie, postawienia i utrzymania domu przedpogrzebowego lub kostnicy, obowiązek sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem przepisów ustawy o cmentarzach i przepisów wykonawczych, prowadzenia ksiąg cmentarnych.

### **Prezes Urzędu zważył co następuje:**

Przedmiotem ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów jest ochrona skutecznej konkurencji na rynku przed jej zniekształceniami wywołanymi działaniami uczestników rynku – przedsiębiorców, a instrumenty w niej przewidziane mogą być stosowane jedynie wówczas, gdy na skutek działań przedsiębiorców naruszony jest interes publicznoprawny .

Zastosowanie przepisów ustawy następuje w sytuacji zagrożenia interesu ogólnospołecznego w zakresie przez nią chronionym, wtedy, gdy skutkami zakazanych działań dotknięty jest szerszy krąg uczestników rynku, względnie, gdy działania te wywołują na rynku inne niekorzystne zjawiska<sup>1</sup>. W przedmiotowej sprawie PUK stosując stawki opłat wprowadzone w życie Zarządzeniem Burmistrza R.Nr 2/ 2004 r. ustanowił reguły konkurencji, które obowiązywały tak przedsiębiorców świadczących usługi pogrzebowe w tym mieście, jak i wszystkich zainteresowanych pochówkiem lub dochówkiem na cmentarzu komunalnym. Chociaż powzięte Zarządzenie nie było aktem prawa miejscowego, tym nie mniej działania podjęte na jego podstawie wpływały bezpośrednio na kształt relacji na nim panujących, w tym sytuację podmiotów - zleceniodawców usług cmentarnych.

Bez wątplenia, sprawa dotyczy więc konkurencji jako ogólnej kategorii charakteryzującej stosunki gospodarcze na rynku lokalnym, a więc dotyczy interesu publicznego, co w pełni uzasadnia podjęcie przez organ antymonopolowy działań przewidzianych ustawą.

Postępowanie w sprawie przeprowadzone zostało w związku z zarzutem postawionym PUK w R., iż zachowania przedsiębiorcy, polegające na pobieraniu niektórych opłat cmentarnych noszą znamiona naruszenia art. 8 ust. 2 pkt. 1 , 5 i 6 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Aby dowieść, iż naruszony został przepis wspomnianych wyżej artykułów należy wykazać , iż skarżony przedsiębiorca :

- zajmuje pozycję dominującą na rynku,
- nadużywa tej pozycji, poprzez bezpośrednie lub pośrednie stosowanie nieuczciwych cen, przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania lub rozwoju konkurencji, narzucaniu nieuczciwych warunków umowy, przynoszących przedsiębiorcy nieuzasadnione korzyści.

Warunkiem koniecznym dla zastosowania ustawy antymonopolowej oraz wyciągnięcia ewentualnych sankcji wobec przedsiębiorcy naruszającego jej przepisy jest ustalenie rynku, rozumianego nie jako kategoria ekonomiczna, ale rynku właściwego w danej sprawie, z wyznaczeniem jego podstawowych elementów, tj. wymiaru przedmiotowego ( towar , usługa), fazy obrotu, ( zbyt , hurt , detal ) , funkcji strony rynku ( podaź , popyt) terytorium oraz czasowego aspektu obrotu. Brak jednoznacznej identyfikacji w odniesieniu do chociażby jednego z powyższych elementów uzasadnia, iż przynajmniej

---

<sup>1</sup> Wyrok Sądu antymonopolowego z dnia 24 stycznia 1991 r. sygn.akt.XV Amr 8/90

zasadniczo, przedmiot postępowania może być rozpatrywany w kontekście kilku odrębnych rynków. Przy pomocy norm prawa antymonopolowego realizowana jest ochrona uczestników rynku, w tym konsumentów przed antykonkurencyjnymi praktykami ze strony innych przedsiębiorców. Przepisy określające zakaz stosowania praktyk ograniczających konkurencję, zawarte w art. 5 i 8 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów stosuje się zatem jedynie do przedsiębiorców i ich związków. Zgodnie z art. 4 pkt.1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów przez przedsiębiorcę należy rozumieć przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej ( Dz.U. Nr 101 poz.1178 ze zm . ) a także: a/ osobę fizyczną, osobę prawną, a także jednostkę organizacyjną nie mającą osobowości prawnej, organizującą lub świadczącą usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o działalności gospodarczej, b/ osobę fizyczną wykonującą zawód we własnym imieniu i na własny rachunek prowadzącą działalność w ramach wykonywania takiego zawodu .

PUK jest spółką prawa handlowego i jako taka posiada przymiot przedsiębiorcy w rozumieniu w/w przepisu .

Identyfikacja wymiaru przedmiotowego rynku sprowadza się do wyodrębnienia towarów w oparciu o ich szczególne właściwości, tak aby odróżnić te towary od innych w taki sposób, aby nie istniała możliwość dowolnej ich zamiany. W każdym wypadku definiując towar ( tu: usługę ) należy wziąć pod uwagę takie jego cechy jak: przeznaczenie, funkcje użytkowe, substytucyjność i inne szczególne, wyróżniające go właściwości, chodzi bowiem o usługi takie same lub z punktu widzenia nabywcy uznane za substytuty. W rozumieniu art. 4 pkt. 6 ustawy o ochronie ( ... ) usługi wykonywane na cmentarzu komunalnym są niewątpliwie towarem. Jak wspomniano wyżej, stosownie do ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz powoływanego wyżej orzecznictwa antymonopolowego w ramach usług świadczonych na cmentarzu, wyodrębnia się rynek usług cmentarnych obejmujący czynności związane z utrzymaniem i prawidłowym funkcjonowaniem cmentarza oraz rynek usług pogrzebowych, obejmujący wykonywanie na rzecz indywidualnych odbiorców usługi związanej z pochówkiem. Niniejsza sprawa dotyczy działalności PUK, który administruje i zarządza cmentarzem komunalnym w R. oraz świadczy na nim usługi cmentarne i pobiera opłaty za te usługi .

Należy zatem stwierdzić, że rynkiem produktowym w niniejszej sprawie jest rynek usług cmentarnych.

Niezbędnym elementem rynku właściwego jest jego wymiar geograficzny oznaczający konieczność wyznaczenia obszaru, na którym warunki

konkurencji, mające zastosowanie dla określonych towarów są jednakowe dla wszystkich konkurentów i konsumentów. Definicja ustawowa odnosi rynek geograficzny do obszaru „na którym, ze względu na ich ( towarów - przypis Prezesa Urzędu ) rodzaj i właściwości, istnienie barier dostępu do rynku, preferencje konsumentów, znaczące różnice cen i kosztów transportu, panują zbliżone warunki konkurencji” art. 4 pkt. 9 ustawy o ochronie (...).

Z orzecznictwa antymonopolowego wynika, iż w wymiarze geograficznym zarówno rynek usług pogrzebowych jak i rynek usług cmentarnych mają charakter lokalny i są ograniczone do terenu określonego cmentarza. Sąd Antymonopolowy stwierdził, że: „ pod względem terytorialnym rynek usług cmentarnych należy zaliczyć do rynku lokalnego. Przynajmniej zasadniczo usługi cmentarne zaspakajają usługi społeczności lokalnej”<sup>3</sup>. W cytowanym wyroku Sąd stwierdził również, iż: ” w świetle doświadczenia życiowego o wyborze cmentarza jako miejsca pochówku, w niewielkim stopniu decydują elementy konkurencji pomiędzy administratorami poszczególnych cmentarzy. Wybór cmentarza jest w zasadniczej mierze determinowany szczególnymi względami – wolą osoby zmarłej, wyznaniowym charakterem cmentarza, istnieniem grobów osób bliskich, prestiżem cmentarza itp. Powyższe względy prowadzą do wniosku, że w sytuacji istnienia w gminie dwóch lub więcej cmentarzy, są one w niewielkim stopniu substytutywne z punktu widzenia osoby zlecającej pogrzeb. Zatem, za lokalny rynek usług cmentarnych należy zasadniczo uznać obszar danego cmentarza. Przedsiębiorca pełniący tam na zasadzie wyłączności funkcję administratora cmentarza, posiada pozycję monopolistyczną”.

Wyznaczając aspekt czasowy rynku należy przyjąć, iż obejmuje on okres obowiązywania aktualnego cennika usług cmentarnych tj. okres od 16 lutego 2004 r. objętego załącznikiem Nr 1 do Zarządzenia Nr 2/04 z dnia 14 stycznia 2004 r. Burmistrza Miasta R..

**Uwzględniając powyższe okoliczności za rynek właściwy w niniejszej sprawie uznać należy lokalny rynek usług cmentarnych świadczonych na cmentarzu komunalnym w R..**

Możliwość stwierdzenia naruszenia przez przedsiębiorcę zakazu stosowania praktyk ograniczających konkurencję, polegających na nadużywaniu pozycji dominującej, uzależniona jest od wskazania tego przedsiębiorcy, a następnie od stwierdzenia iż przedsiębiorca ten posiada na tak wyznaczonym rynku pozycję dominującą. Faktem bezspornym jest, że przedsiębiorcą, który świadczy usługi cmentarne na rynku jest wyłącznie PUK sp. z o.o.

---

<sup>3</sup> Wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 21 stycznia 1998 r. , syg. akt.XVII Ama 51/97

Przechodząc do określenia pozycji tego przedsiębiorcy na w/w rynku stwierdzić należy, że zgodnie z treścią art. 4 pkt. 9 ustawy o ochronie przez pozycję dominującą rozumieć należy pozycję przedsiębiorcy, która umożliwia mu zapobieganie skutecznej konkurencji na rynku właściwym przez stworzenie mu możliwości działania w znacznym stopniu niezależnie od konkurentów, kontrahentów oraz konsumentów; domniemywa się, że przedsiębiorca ma pozycję dominującą, jeżeli jego udział w rynku przekracza 40 %.

Gmina w R. powołała PUK m.in. celem powierzenia jej wykonywania zadań własnych wynikających z art.7 ust. 1 pkt.13 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 2 ust.1 ustawy z dnia 31.01.1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych w zakresie administrowania i prowadzenia cmentarza komunalnego. Celem funkcjonowania tego cmentarza jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb całej wspólnoty w zakresie chowania wszystkich zmarłych, tym samym jak wykazano wyżej, cmentarze te nie stanowią substytutu dla cmentarzy wyznaniowych. Nadto PUK jest właścicielem cmentarza komunalnego w R.. Będąc właścicielem i administratorem cmentarza komunalnego PUK posiada „monopol prawny” na rynku świadczenia usług cmentarnych. Pełniąc na danym cmentarzu funkcję właściciela i administratora PUK nie spotyka się z konkurencją innych przedsiębiorców w zakresie świadczenia usług cmentarnych. Tym samym więc, posiada pozycję dominującą na rynku świadczenia usług na cmentarzu komunalnym w R.. Działania PUK jako zarządcy na cmentarzu komunalnym oraz jako świadczącego usługi cmentarne na rynku właściwym podlegają więc ocenie w świetle art. 8 ustawy o ochronie (...).

Przesłanką konieczną do stwierdzenia praktyki o jakiej mowa w art. 8 ust. 2 ustawy o ochronie (...) jest oprócz posiadania pozycji dominującej na rynku jej nadużywanie, poprzez narzucanie w sposób bezpośredni m.in. nieuczciwych cen, w tym cen nadmiernie wygórowanych oraz narzucanie uciążliwych warunków świadczenia usług.

Stwierdzić należy, że Umowa spółki z 1993r. nie zawiera żadnych regulacji dotyczących zakresu obowiązków i uprawnień przekazanych PUK. Unormowania w tym względzie zawierał uchylony Regulamin Zasad korzystania z usług publicznych świadczonych przez PUK, zatwierdzony Uchwałą Nr 44/61/97 Zarządu Miejskiego w R. z dnia 10 listopada 1997. Spółka faktycznie wykonuje czynności polegające na:

- utrzymaniu cmentarza i jego urządzeń zgodnie z przeznaczeniem,
- eksploatacji cmentarza i chowaniu zmarłych,
- zapewnieniu fachowej i prawidłowej obsługi na terenie cmentarza,

- przyjmowania zwłok do pochowania, sprzedaży miejsc grzebalnych,
- prowadzeniu ksiąg cmentarnych.

A nadto spółka ma prawo do :

- kontroli prac wykonywanych na terenie cmentarza przez inne podmioty,
- poboru opłat ustalonych w cenniku usług pogrzebowych,
- poboru opłat za korzystanie z urządzeń cmentarnych,
- sprzedaży miejsc grzebalnych,
- budowy grobowców ,
- przygotowanie grobów ziemnych,
- obsługi pogrzebów,
- przewozu zwłok po terenie kraju i poza granicami, sprzedaży trumien i akcesoriów pogrzebowych, montażu i sprzedaży nagrobków,
- ekshumacji zwłok,
- wydawania pozwoleń na budowę grobów murowanych i stawianie nagrobków,
- sprzedaży innych usług pogrzebowych.

Sprawowanie powyższych działań przez PUK w niczym nie ogranicza obowiązków Gminy ani nie zwalnia jej z odpowiedzialności za ich prawidłową realizację.

Większość z w/w czynności wykonywanych przez PUK objęta jest monopolem prawnym. Posiadanie takiego monopolu skutkuje podejmowaniem przez PUK działań, które mają bezpośredni wpływ na kształtowanie rynku usług cmentarnych. Istnienie tego wpływu jest bezsporne bowiem rodziny osób zmarłych, chcąc dokonać pochówku na cmentarzu komunalnym w R., nie mając możliwości zlecenia wykonania usług cmentarnych innemu przedsiębiorcy ani też alternatywnej możliwości uiszczenia opłat cmentarnych z tytułu zarządu, muszą zgodzić się na zlecenie wykonania wszystkich czynności przez PUK i uiścić opłaty za te czynności w wysokości wynikającej z cennika.

Natomiast jak wykazało przeprowadzone postępowanie, Gmina nie powierzyła PUK uprawnienia do ustalania wysokości cen usług cmentarnych ani tytułów ich stosowania, pozostawiając je w kompetencji Burmistrza Miasta R..

Odnosząc się do zarzutu narzucania przez PUK cen stosowanych usług cmentarnych stwierdzić należy, że zarzucana praktyka, tak jak każde nadużycie pozycji dominującej, polega na takim zachowaniu się dominanta, które nie byłoby możliwe gdyby nie posiadał pozycji, która umożliwia mu zapobieganie skutecznej konkurencji na rynku właściwym,

poprzez stworzenie mu możliwości działania w znacznym zakresie niezależnie od konkurentów, kontrahentów i konsumentów. Przedsiębiorca dominujący, może zatem ustalać ceny, w tym i marże w oderwaniu od normalnych, rynkowych warunków, nie obawiając się reakcji konkurencji, kalkulować je w sposób nieuczciwy lub zawyżać ceny. Nie jest nadużyciem pozycji dominującej zachowanie dominanta odpowiadające zachowaniu racjonalnego przedsiębiorcy na rynku konkurencyjnym.

Z punktu widzenia interesu publicznego istotne znaczenie ma ocena oddziaływania PUK na tytuły i wysokość cen i opłat pobieranych na cmentarzu komunalnym w R.

Stwierdzić zatem należy, że w związku z tym, że PUK w zakresie tytułów usług oferowanych w Cenniku oraz związanych z nimi opłat, w tym kwestionowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich „opłat za ustalanie warunków montażu pomnika nagrobkowego”, „wydanie warunków zagospodarowania otoczenia grobu” i „nadzór nad wykonaniem robót oraz nadzór nad przygotowaniem pochówku” nie miał kompetencji do ich ustalania w okresie objętym badaniem w przedmiotowej sprawie, nie można uznać, że tytuły opłat oraz ich wysokość były wynikiem wyzyskiwania przez dominanta przewagi kontraktowej nad kontrahentem.

Możliwość postawienia przedsiębiorcy zarzutu stosowania praktyk ograniczających konkurencję, poprzez nadużywanie pozycji dominującej, uzależniona jest od tego, czy przedsiębiorca ten ma autonomię woli w zakresie prowadzonej przez siebie działalności i może samodzielnie decydować o stosowaniu bądź niestosowaniu danej praktyki (por. Wyrok Sądy Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 15 stycznia 2003 r., sygn. akt.XVII Ama 28/02.) Postępowanie w niniejszej sprawie, które dotyczy określonych w Cenniku opłat za usługi cmentarne oraz ich wysokości zostało wszczęte i prowadzone przeciwko PUK, a więc nie przeciwko podmiotowi, który ustala tytuły do pobierania tych opłat i ich wysokość. Kompetencje te posiada jak wykazało prowadzone postępowanie wyłącznie Burmistrz Miasta R.. Pomimo więc, że formalnie PUK może być podmiotem niniejszego postępowania, to nie może ponosić odpowiedzialności za działania innego podmiotu. W powyższym zakresie Prezes Urzędu uznał racje PUK, że nie ma on żadnego wpływu na tytuły opłat oraz poziom ich stosowania.

Stąd, uznać należy, że PUK nie posiadając autonomii woli w zakresie ustalania tytułów do pobierania opłat za usługi cmentarne oraz ich wysokości, w szczególności za „opłaty za ustalanie warunków montażu pomnika nagrobkowego”, „wydanie warunków zagospodarowania otoczenia grobu” i „nadzoru nad wykonaniem robót oraz nadzoru nad przygotowaniem pochówku” nie stosował praktyk, polegających na

nadużywaniu pozycji dominującej na rynku usług cmentarnych, poprzez stosownie nieuczciwych cen, w tym cen nadmiernie wygórowanych, uciążliwych warunków świadczenia usług.

**Zatem, że względu na to, że działania PUK nie wypełniają przesłanki nadużywania posiadanej pozycji dominującej na rynku usług cmentarnych w R., nie stwierdzono w odniesieniu do postawionych zarzutów praktyki ograniczającej konkurencję.**

Ponieważ Prezes Urzędu wykazał niespełnienie w okolicznościach sprawy podstawowej przesłanki jaką jest nadużywanie posiadanej pozycji rynkowej zbędna jest analiza zachowań PUK pod kątem konkretnych zarzutów przedstawionych PUK.

Tym nie mniej, Prezes Urzędu przedstawia swoje stanowisko w odniesieniu do zasadności wyżej sprecyzowanych zarzutów odnoszących się do :

- narzucanie przez PUK nieuczciwych cen usług cmentarnych, w tym cen nadmiernie wygórowanych;
- zaniechanie pobierania opłat cmentarnych, jeżeli pochówku na cmentarzu komunalnym dokonuje PUK;
- narzucania konsumentom uciążliwych warunków świadczonych usług przynoszących przedsiębiorcy nieuzasadnione korzyści.

Dokonując oceny stosowanych przez PUK opłat cmentarnych i ich wysokości pod kątem narzucenia „nieuczciwych cen”, w tym cen nadmiernie wygórowanych, stwierdzić należy, że ustawa o ochronie (...) nie wprowadza żadnych jednoznacznych kryteriów jakościowych pozwalających na dokonanie oceny, czy dane warunki są „uczciwe”, czy „nieuczciwe”. W odniesieniu do warunków cenowych w umowach, pojęcie „warunku nieuczciwego” wymienione w treści art. 8 ust.2 pkt 1 ustawy o ochronie (...) przybliżyć mają „ceny nadmiernie wygórowane” i „rażąco niskie”; jednakże i te określenia nie są precyzyjne. W związku z powyższym, ocena, czy dane warunki są nieuczciwe należy do orzecznictwa<sup>4</sup>. W praktyce ocena ta dokonywana winna być na podstawie wyważenia interesów stron umowy z uwzględnieniem zasady ekwiwalentności świadczeń, na tle celów ustawy antymonopolowej wyrażonych w art. 1.

Stwierdzić należy, że przedmiotowy zakres obowiązków gminy wynikający z ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz przepisów wykonawczych w połączeniu z treścią art. 4 ust. 1 pkt 2 ustawy o

---

<sup>4</sup> E. Modzelewska – Wąchal, Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów, Wydawnictwo Twigger, Warszawa 2002 r. str.101.



gospodarce komunalnej (organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego postanawiają o wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego) oraz treścią art. 140 k.c. (w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może z wyłączeniem innych osób korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno – gospodarczym przeznaczeniem swojego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy) determinuje w opinii Prezesa Urzędu, zakres ( tytuł) pobieranych opłat .

Ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz przepisy wykonawcze określając zakres obowiązków Gminy związanych z utrzymaniem i zarządzaniem cmentarzami komunalnymi poza określeniem ogólnych ram pobieranych opłat za „utrzymanie i zarządzanie” wprost przewiduje pobieranie jedynie opłaty „za pochowanie zwłok”, zwane potocznie „pokładnym” pobieraną od każdego pochówku w grobie ziemnym oraz murowanym dla jednej osoby, a nadto przewiduje obowiązek wniesienia takiej opłaty przy dokonywaniu zastrzeżenia przeciwko ponownemu użyciu grobu ziemnego i murowanego dla jednej osoby do chowania po upływie 20 lat ( art.7 ust.2 i 3 ustawy). Brak upoważnienia w ustawie do pobierania innych opłat nie uzasadnia jednak twierdzenia, że są one pobierane bezprawnie. Uzasadnienie dla pobierania innych opłat wynika z dyspozycji w/w art. 140 k.c., przy czym granicą wykonywania prawa własności, w tym pobierania pożytków i innych dochodów z rzeczy jest ustawa , zasady współżycia społecznego i społeczno – gospodarcze przeznaczenie rzeczy. Gmina dysponując swoim prawem własności może pobierać opłaty za miejsca grzebalne w zależności od ich powierzchni. Z treści art. 4 ust. 1 pkt. 2 ustawy o gospodarce komunalnej wynika uprawnienie do pobierania opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej świadczone na cmentarzu komunalnym oraz za korzystanie z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jednostek samorządu terytorialnego. Z kolei ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych nakłada na administratora obowiązki w zakresie sprawowania nadzoru oraz określa prawne ramy tego nadzoru. Skoro zatem ustawa upoważnia administratora cmentarza (w związku z nałożonymi obowiązkami) do świadczenia usług, to daje mu również prawo do pobierania opłat za te usługi. Uwagi powyższe dotyczą wszystkich usług świadczonych przez PUK, w tym również usług polegających na sprawowaniu nadzoru. Zatem, nie jest w opinii Prezesa Urzędu uzasadniony pogląd Rzecznika Praw Obywatelskich, że co do zasady, pobieranie opłat w zakresie: za ustalanie warunków montażu pomnika, wydanie warunków zagospodarowania otoczenia grobu, nadzór nad wykonaniem robót oraz nadzór nad przygotowaniem pochówku i

sprawdzenie prawidłowości jego wykonania stanowić może próbę narzucenia ukrytych opłat administracyjnych bowiem znajduje uzasadnienie i ma oparcie w treści obowiązków powierzonych PUK. Natomiast w okolicznościach konkretnej sprawy pobieranie kwestionowanych opłat jest uzasadnione, o ile faktycznie usługi o takiej treści są wykonywane.

Przesłanek stosowania „cen nieuczciwych” nie wypełnia działanie PUK, polegające na stosowaniu z dniem 1 maja 2004 r. cen usług niezgodnych z obowiązującym cennikiem. Okoliczności sprawy wykazały, że ustawą z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. Nr 54 poz. 535 ) wprowadzono z dniem 1 maja 2004 r. na przedmiotowe usługi stawkę VAT w wysokości 7 %. PUK z w/w datą zaczął doliczać do cen usług wykazanych w cenniku 7 % VAT , przez co ceny przez niego pobierane były wprawdzie niezgodne z cennikiem, ale pozostawały w zgodzie z ustawą o VAT.

Ustosunkowując się do zarzutu dotyczącego stosowanych przez PUK cen „nadmiernie wygórowanych” stwierdzić należy, że przedsiębiorca świadczący usługi komunalne na rynku, działający w formie spółki prawa handlowego w zakresie stosowanych metod ustalania cen powinien uwzględniać wszelkie naturalne mechanizmy rynkowe, co oznacza, że działa jak każdy przedsiębiorca. Wprawdzie „zasadnicza odmienność między gospodarką komunalną a działalnością gospodarczą polega głównie na tym, że gospodarka komunalna nie ma celu zarobkowego” (Wyrok NSA z dnia 19 stycznia 2003 r.- sygn. Akt SA/Gd 1968/2002), ale uwzględnić należy również, że „racjonalny przedsiębiorca działający na rynku, ustala ceny w taki sposób, aby pokrywały one uzasadnione koszty oferowanego produktu i zapewniały godziwy zysk” ( Wyrok Sądu Okręgowego – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 25 sierpnia 2004 r. sygn. akt. XVII Ama 91/03).

W orzecznictwie antymonopolowym wskazuje się różne metody oceny, czy pobierane ceny spełniają kryterium cen „nadmiernie wygórowanych”. Jedną ze stosowanych metod jest metoda porównawcza, która pozwala na zastosowanie w sprawach cen nadmiernie wygórowanych domniemania faktycznego w rozumieniu art. 231 kpc. Z poziomu cen pobieranych przez innych przedsiębiorców na podobnych rynkach, Sąd Antymonopolowy w wielu sprawach wywodził stosowanie cen nadmiernie wygórowanych. Zastosowanie kryterium porównawczego, co do zasady możliwe jest tylko wtedy, gdy warunki świadczenia usług są porównywalne.

W okolicznościach sprawy zastosowanie kryterium porównawczego pozwoliło na wstępne ustalenie, że ceny PUK w żadnej z porównywanych pozycji nie są wyższe jak ceny stosowane przez innych przedsiębiorców.

Jednak w ocenie Prezesa, zastosowanie kryterium porównawczego dla dokonania oceny, czy cena stosowana przez PUK stanowi „cenę nieuczciwą” nie jest miarodajne w odniesieniu do cen usług cmentarnych. Wynika to z faktu, że przedsiębiorcy zaliczają do podobnych tytułów świadczonych usług różne składniki, które wpływają na wysokość ceny ostatecznej (np. niektórzy sprzedają samo miejsce grzebalne inni zaś doliczają usługę wykonania grobu). Nieporównywalność cen usług wynika również z faktu zupełnej dowolności w zakresie ustalania tytułów świadczonych usług. Nie można zatem, z porównania wysokości opłaty pobieranej przez różnych przedsiębiorców za podobnie nazwaną usługę wnioskować o „uczciwość” lub „nieuczciwość” ceny”.

Poddając natomiast analizie koszty prowadzonej przez PUK działalności z tytułu świadczenia usług cmentarnych oraz poziom przychodów z tej działalności Prezes Urzędu oparł się na własnych ustaleniach w tym zakresie, a mianowicie stwierdził, że aktualne przychody PUK z tytułu świadczenia usług cmentarnych nie pokrywają kosztów tej działalności. Zatem, PUK nie tylko nie doliczał drastycznie wysokiej marży, ale ponosił straty na działalności cmentarnej.

Z powyższego wynika, że nie jest prawdziwe twierdzenie PUK co do przyjętych zasad ustalania wysokości opłat za usługi cmentarne, a mianowicie, że opłaty ustalone są na takim poziomie, aby pokryć koszty funkcjonowania cmentarza i zapewnić minimalny zysk.

PUK nie przedstawił wprawdzie kalkulacji wysokości poszczególnych opłat, co pozwoliłoby ustosunkować się Prezesowi Urzędu do zarzutu braku ekwiwalentności wysokości opłaty do wartości świadczenia, ale w świetle ujemnego wyniku finansowego przedsiębiorcy, ocena ich wysokości dokonana pod tym kątem nie mogłaby skutkować stwierdzeniem, że są to ceny nadmiernie wygórowane.

W odniesieniu do zarzutu nadużywania przez PUK pozycji dominującej, poprzez zaniechanie pobierania opłat cmentarnych, jeżeli pochówku na cmentarzu komunalnym dokonuje PUK, tj. przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania lub rozwoju konkurencji ustalić należało, że PUK pobiera opłaty cmentarne wyłącznie wtedy, gdy pochówku dokonuje obca firma pogrzebowa, zaniecha zaś ich pobierania, gdy pochówku dokonuje PUK. Prezes Urzędu w toku postępowania dokonał analizy, a następnie porównał wszystkie faktury wystawione przez PUK w roku 2004r. i nie stwierdził, że PUK pobiera opłaty cmentarne tylko od rodzin, dla których pochówku dokonują obce firmy pogrzebowe. Organ antymonopolowy przyjął, że zastosowana metoda (analiza wszystkich faktur) skutkująca powyższym ustaleniem jest jedyną właściwą, przy założeniu, że analizie poddane

zostały wszystkie faktury wystawione przez PUK w roku 2004 za usługi cmentarne. Prezes Urzędu był uprawniony do przyjęcia takiego założenia bowiem ilość wystawionych faktur na opłaty cmentarne w sytuacji, gdy pochówku dokonuje obca forma jest zgodna z wyjaśnieniami przedsiębiorców pogrzebowych odnośnie ilości pogrzebów wykonanych na cmentarzu komunalnym w R.w roku 2004 r.

Zatem, wnioski wyciągnięte na podstawie tej analizy, pomimo, że analiza musiała się ograniczyć do niewielkiej ilości faktur wystawionych przez PUK w roku 2004 za opłaty cmentarne, pobrane gdy pochówku dokonywała obca firma pogrzebowa, są prawdziwe, wiarygodne i uzasadniają twierdzenie, że PUK nie stosował praktyki w postaci zaniechania pobierania opłat cmentarnych, jeżeli pochówku na cmentarzu komunalnym dokonuje PUK, pobierał zaś taką opłatę, gdy pogrzeb wykonywała inna firma pogrzebowa.

Mając powyższe na względzie Prezes UOK i K orzekł jak w sentencji.

Stosownie do treści art. 78 ust. 1 ustawy o ochronie , w związku z art.479<sup>28</sup> § 2 k.p.c. od decyzji Prezesa przysługuje odwołanie do sądu ochrony konkurencji i konsumentów – w terminie dwutygodniowym od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – Delegatura w Lublinie.

Otrzymuje :

1/

Z up. Prezesa UOKIK  
Dyrektor Delegatury w Lublinie  
Ewa Wiszniowska