



GAZDASÁGI
VERSENYHIVATAL

VERSENYTANÁCS

Vj/063-034/2009.

A Gazdasági Versenyhivatal Versenytanácsa a dr. T. S. jogi előadó (Pécs Holding Városi Vagyonkezelő Zrt., Pécs) által képviselt **Pécsi Temetkezési Szolgáltató Kft.** (Pécs) eljárás alá vont vállalkozás ellen gazdasági erőfölénnyel való visszaélés miatt indított versenyfelügyeleti eljárásban - tárgyaláson kívül - meghozta az alábbi

v é g z é s t

A Versenytanács az eljárást megszünteti.

A végzés ellen a kézbesítéstől számított nyolc napon belül a Fővárosi Bírósághoz címzett, de a Gazdasági Versenyhivatalnál benyújtható jogorvoslati kérelemnek van helye.

I n d o k o l á s

I.

A vizsgálat iránya

1. A Gazdasági Versenyhivatal a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló, többször módosított 1996. évi LVII. törvény (Tpvt.) 67. §-ának (1) bekezdése, illetve 70. §-a alapján 2009. május 12-én versenyfelügyeleti eljárást indított a Pécsi Temetkezési Szolgáltató Kft. (a továbbiakban: PT Kft. vagy eljárás alá vont) ellen, mert valószínűsíthető volt, hogy a köztemetőt üzemeltető PT Kft. az általa a köztemetőbe beszállított elhunytak

- külső temetkezési vállalkozások által a temetésre történő előkészítésének helyszíni elvégzését nem engedélyező magatartása, illetve
- külső temetkezési vállalkozások részére történő kiadásával és visszavételével összefüggő magatartása

a Tpv. 21. §-ába ütközik.

2. A Gazdasági Versenyhivatal az elintézési határidőt a Tpv. 63. § (6) bekezdése alapján két alkalommal, egyenként 180 nappal meghosszabbította.

II.

Az eljárás alá vont

3. A PT Kft. egyedüli tagja, tulajdonosa és irányítója a Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzat (a továbbiakban: Önkormányzat) tulajdonában álló Pécs Holding Városi Vagyonkezelő Zrt.

4. A PT Kft. a 2005. január 1-től kezdődően határozott időre, öt évre megkötött Kegyeleti Közszolgáltatási Szerződés (a továbbiakban: KKSz.) alapján az önkormányzati tulajdonban lévő köztemetők üzemeltetője, és ott temetkezési szolgáltatást is végző vállalkozás. Működési területe kiterjed az Önkormányzat kezelésében levő kisebb köztemetőkre is (Szabolcs, Hird, Vasas, Somogy, Pécsbánya).

5. Pécssett 2008-ban – a peremtemetőket beleértve – 2018 darab temetés volt, melynek hozzávetőleg kétharmadát végezte a PT Kft.. Az eljárás alá vont 2008-ban összes 1418 temetést végzett (Vj-063-005/2009. sz. irat).

III.

A kifogásolt magatartás

6. Az eljárás alá vont PT Kft. a Betegápoló Irgalmas Rend Hospice Osztályával (a továbbiakban: BIRHO) 2004. novemberében kötött Együtműködési Megállapodás (a továbbiakban: Megállapodás, Vj-063-028/2009. sz. irat) alapján az elhunytak szállítását kizárólagosan végzi, kivéve, ha az elhunyt vagy a temetésre jogosult (pl. az elhunyt hozzátartozója) írásban másként rendelkezett. A PT Kft. az elhunytakat közvetlenül a központi temető halott-hűtőjébe szállítja.

7. A Megállapodás alapján a „...[s]zolgáltató [PT Kft.] az elhunyt szállításáért, valamint a telefonügyeletért a megbízó [BIRHO] felé díjat nem számít fel, szolgáltatása e vonatkozásban ingyenes”. A BIRHO átadja az elhunyt személyi dokumentumait, valamint a temetkezési szolgáltatáshoz nélkülözhetetlen halottvizsgálati bizonyítványt és a tetem szállíthatóságára vonatkozó vényt is.

8. Eljárás alá vont 2008-ban a BIRHO-val fennálló Megállapodást – lényegét tekintve azonos tartalommal – Szolgáltatási Szerződéssé módosította (a továbbiakban: Szerződés). A PT Kft. további intézményekkel is kötött hasonló szerződést: a Pécsi Tudományegyetem Általános Orvostudományi Karával, a Pécsi Tudományegyetem Klinikai Központjával és a Baranya Megyei Kórházzal térítés ellenében végzett, a Dorothea Otthonnal és Pécs Megyei Jogú Város Integrált Szociális Intézményével pedig térítésmentesen végzett szállításra szerződött.

9. A PT Kft. az általa a köztemetőbe beszállított elhunytakat érintően elzárkózik az elhunytak köztemető területén történő temetési előkészítésének engedélyezésétől, erre nem biztosít lehetőséget a temetési szolgáltatás lebonyolításával megbízott – hozzátartozó, vagy más személy, vagy szervezet által kiválasztott – vállalkozás számára még akkor sem, ha a temetésre az adott köztemetőben kerül sor. Ehelyett az elhunytat csak a szállítással kapcsolatos, és az azzal összefüggő költségek, valamint a halott átadási díj megfizetése ellenében adja át a megbízott temetési szolgáltató részére (a temetésre történő előkészítéséhez), illetve a temetésre előkészített halottat a halott átvételi díj megfizetése ellenében veszi vissza, amely összességében 31.656,- Ft többletköltséget eredményez a megbízott temetkezési szolgáltató számára.

10. 2009 november végétől a PT Kft. felhagyott a fenti magatartásaival és biztosítja a köztemetőbe beszállított elhunytak köztemetőn belüli temetésre történő előkészítésének lehetőségét, melynek díját az Önkormányzat 2010. január elsejétől 49/2009. (12.21.) sz. rendeletében szabályozta.

IV.

A tényállás

A temetkezési szolgáltatás szabályozása

11. A helyi önkormányzatokról szóló, többször módosított 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 8. §-a (1) bekezdésében a települési önkormányzatok helyi

közszolgáltatás körében biztosítandó közfeladatai között nevesíti a köztemető fenntartását, amelyről ugyanezen § (4) bekezdése alapján az önkormányzat köteles gondoskodni.

12. A temetőkről és a temetkezésről szóló, többször módosított 1999. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Ttv.) 4. §-a (1) bekezdésében foglaltak alapján temető tulajdonosa az állam, a települési önkormányzat, az egyház, a helyi és országos kisebbségi önkormányzat, gazdálkodó szervezet és közhasznú szervezet lehet.

13. A Ttv. 6. §-ának (3) bekezdése szerint a temető tulajdonosa a fenntartás mellett [5. § (3)] annak üzemeltetéséről is köteles gondoskodni, mely feladatot saját maga, illetve (szerződés alapján) gazdálkodó szervezet útján is elláthat.

14. A temető fenntartásával kapcsolatban a törvény 13. §-ának (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a temetőfenntartó feladata a temető rendeltetésszerű használatához szükséges építmények, közművek, egyéb tárgyi és infrastrukturális létesítmények, valamint a közcélú zöldfelületek karbantartása, szükség szerinti felújítása és gondozása.

15. A Ttv. 16. §-a szerint a temető üzemeltetését köztemető esetén önkormányzati rendeletben és – az üzemeltető, valamint a fenntartó közötti – kegyeleti közszolgálati szerződésben meghatározott rendelkezések szerint kell ellátni.

16. A Ttv. 25. §-a (1) bekezdése szerint a teljes körű temetkezési szolgáltatás a temetésfelvétel, a halotyszállítás, az elhunyt temetésre való előkészítése és a temetéshez szükséges kellékekkel való ellátása, a ravatalozás, a búcsúztatás, a sírba helyezés, a hamvasztás, az urnaelhelyezés, az urnakiadás, a hamvak szórása, a sírnyitás, az exhumálás és az újratemetés.

17. A Ttv. 41. §-ának (3) bekezdésében ad felhatalmazást a helyi önkormányzatoknak a köztemetőkkel kapcsolatos előírások, szabályok, így különösen a temető használati és igénybevételi szabályainak, a temetési szolgáltatás, a temetőben végzett kegyeleti közszolgáltatások feltételeinek, illetve a temetői létesítmények vállalkozók által történő igénybevétele díjának rendeleti úton történő szabályozására.

18. A Ttv. 42. §-a úgy rendelkezik, hogy ahol az önkormányzat a köztemető fenntartására vonatkozó kötelezettségéről kegyeleti közszolgálati szerződés keretében gondoskodik, a temetőhasználat rendjét önkormányzati rendeletben kell megállapítani.

19. A Ttv. 40. § (1) bekezdése alapján az önkormányzat rendelete kötelezővé teheti a köztemetőn belüli, az elhunyt hűtésével, a temetőben erre a célra rendszeresített szállító járművön történő szállításával, továbbá a hamvaknak az erre szolgáló berendezéssel történő szórásával, sírhelynyitással és visszahantolással kapcsolatos feladatok ellátására az üzemeltető szakszemélyzetének és berendezéseinek igénybevételét. Ezeknek az üzemeltető által

biztosított szolgáltatásoknak a díjait a Ttv. 40. § (2) és (3) bekezdése szerint az önkormányzat a szükséges és indokolt költségek alapján köteles megállapítani és rendeletben közzétenni.

Temetkezési szolgáltatás Pécssett

20. A temetők üzemeltetését a PT Kft.

- az Önkormányzattal 2004. december 21-én megkötött KKSz-ben; valamint
- Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzatának az Ötv. és a Ttv. felhatalmazásai, kötelezései alapján kiadott, 42/2005. (11. 29.) számú, a köztemetőkről és a temetkezés rendjéről szóló (a továbbiakban: Ör.) rendeletében – és az azt módosító, 48/2006. (12.20.), 46/2008. (12.15.) és 49/2009. (12.21.) sz. rendeletekben – foglaltak szerint végzi.

21. Az Ör. 14. §-ának (1) bekezdése szerint a köztemetőkben az önkormányzat a temetkezési szolgáltatások ellátását az üzemeltető által, illetve az engedéllyel rendelkező temetkezési szolgáltatók és az üzemeltető között létrejött megállapodások alapján biztosítja.

22. Az Ör. 19. §-ának (1) bekezdése szerint a köztemetőn belül az elhunyt hűtése, a sírásás, a sírnyitás, exhumálás, temetések esetén a sírkőbontás és -visszaállítás, valamint a fedlaplevétel és -visszaállítás, a hantolás és ravatalozás, a hamvak szórása, az elhunyt temetőn belüli, e célra rendszeresített szállítójárművel való szállítása, és a sírhely-ügyintézés, az elhunyt, illetve hamvainak átadása-átvétele az üzemeltető kizárólagos joga.

23. A (2) bekezdés szerint a temetkezési szolgáltatások közül az előzőekben felsorolt feladatok ellátására az üzemeltető szakszemélyzetének és berendezéseinek, mint az üzemeltető által biztosított szolgáltatások igénybevétele kötelező, a rendelet mellékletében meghatározott díjak megtérítésével.

24. A pécsi köztemetőkben a temetések kb. kétharmadát az üzemeltető PT Kft. végezte (teljes körűen), rajta kívül azonban két további vállalkozás, a Mammel Memento Kft. és a Rekvim Temetkezés Kft. is jelentős mennyiséget tudhatott magáénak (ketten együtt hozzávetőleg a temetések 30%-át elvégezve). A további két vállalkozás közül az Antiko-Prof Kft. végzett csekély számú temetést, az Adytum Kft.-hez 2008-ban nem köthető temetés.

V.

Az eljárás alá vont álláspontja

25. A PT Kft. az általa üzemeltetett köztemetőbe szállított elhunytak köztemetőben történő előkészítésétől való – 2009 novemberéig tanúsított – elzárkózást egy, a halott-hűtőben

1991 folyamán bekövetkezett halott-cserével indokolta. Előadása szerint az akkori vezetés döntött úgy, hogy külső temetkezési szolgáltató a PT Kft. halott-hűtőjébe nem léphet be, azaz a temető halott-hűtőjében az elhunyt temetésre történő előkészítését nem végezheti külső temetkezési vállalkozás. Az eljárás alá vont emellett a technikai háttér (külső vállalkozás számára biztosított, az elhunyt előkészítésére alkalmas elkülönített helység) hiányára is hivatkozott.

VI. Jogi értékelés

A gazdasági erőfölény vizsgálata

26. A Tpv. 22. §-ának (1) bekezdése szerint gazdasági erőfölényben van az érintett piacon (14. §), aki gazdasági tevékenységét a piac többi résztvevőjétől nagymértékben függetlenül folytathatja, anélkül, hogy piaci magatartásának meghatározásakor érdemben tekintettel kellene lennie versenytársainak, szállítóinak, vevőinek és más üzletfeleinek vele kapcsolatos piaci magatartására.

27. A Kft. által végzett temető üzemeltetési tevékenységet a város területén – mint érintett földrajzi piacon [Tpv. 14. § (3) bekezdés] – más vállalkozás nem végez. Új vállalkozások piacra lépésével nem lehet számolni. Mindez azt jelenti, hogy más áruval ésszerűen nem helyettesíthető áruját [Tpv. 14. § (2) bekezdés] – ideértve az általa más vállalkozásnak nyújtott temetőn belüli temetkezési részszolgáltatásokat is – az adott földrajzi területeken kizárólag tőle lehet beszerezni, ami alapján tevékenységét üzletfeleitől nagymértékben függetlenül folytathatja, vagyis az érintett piacon gazdasági erőfölényben van.

A visszaélés vizsgálata

28. A Tpv. 21. § szerint tilos a gazdasági erőfölénnyel visszaélni, így különösen

- a) az üzleti kapcsolatokban – ideértve az általános szerződési feltételek alkalmazásának esetét is – tisztességtelenül vételi vagy eladási árakat megállapítani, vagy más módon indokolatlan előnyt kikötni, vagy hátrányos feltételek elfogadását kikényszeríteni;
- c) indokolatlanul elzárkózni az ügylet jellegének megfelelő üzleti kapcsolat létrehozásától, illetve fenntartásától.

29. A Versenytanács kialakult gyakorlata szerint a Tpv. tárgyi hatálya nem terjed ki a temetőt üzemeltető vállalkozások azon tevékenységeire, melyeket a Ttv. szerinti felhatalmazás, illetve kötelezés alapján az adott település önkormányzata rendeletben szabályozott (Vj-42/2008.).

30. A PT Kft. a temető üzemeltetése mellett temetkezési szolgáltatást is végez. Ebből adódóan nyilvánvaló érdekeltsége van abban, hogy a városban a temetések minél kisebb hányadát végezzék más vállalkozások. Ezen cél elérésének eszköze lehet az eljárás tárgyát képező, a 6. bekezdésben leírt magatartás, nevezetesen a kizárólag általa végezhető, temetőn belüli szolgáltatások nyújtásának más vállalkozások felé történő megtagadása.

31. A fenti magatartás tekintetében az Ötv. által szolgáltatás biztosítására kötelezett helyi önkormányzatok részére a Ttv. felhatalmazást ad, illetve egyes esetekben kötelezettséget ír elő a temetkezés és a temető üzemeltetés önkormányzati rendeletben, illetve más vállalkozás által történő üzemeltetés esetén kegyeleti közszolgáltatási szerződésben (is) történő szabályozására.

32. Az előzőeknek megfelelően Pécs város önkormányzata rendeletekben (Ör. és módosításai) szabályozta a temető üzemeltetését, és az azzal megbízott PT Kft.-vel megkötötte a Szerződést. Ilyen helyzetben az elsődleges kérdés az, hogy a szabályozott tevékenységre kiterjed-e a Tpv. tárgyi hatálya. A Tpv. 1. §-a szerint ugyanis hatálya nem terjed ki a vállalkozás piaci magatartására, ha törvény eltérően rendelkezik. A Versenytanács kialakult gyakorlata (ld. Elvi állásfoglalások 1.6.) szerint a törvénnyel azonos elbírálás alá esnek a törvényre egyértelműen visszavezethető alacsonyabb szintű jogszabályok is, így értelemszerűen a Ttv. felhatalmazása, illetve kötelezése alapján kiadott önkormányzati rendeletek is (Ör. és módosításai).

33. A hivatkozott elvi állásfoglalás ugyanakkor azt is rögzíti, hogy a más törvényből ki kell tűnnie annak a jogalkotói szándéknak, mely a Tpv. érvényesülésének adott területen gátat kíván szabni; általános hivatkozások, „cél-szabályok” nem vonhatók a „törvény eltérően rendelkezik” fogalomkör alá (más szavakkal: nem járhatnak a GVH hatáskörének elvonásával).

34. A Ttv. a temetőt – általa megbízott vállalkozás (mely jellemzően temetkezési szolgáltatást is végez) révén – üzemeltető önkormányzatot arra kötelezi, hogy a temető üzemeltetését a Ttv.-ben meghatározott keretek között szabályozza. A Ttv. meghatározza azon ún. temetőn belüli szolgáltatások körét, melyekre nézve az önkormányzat rendelkezhet úgy, hogy azokat kizárólag a temető üzemeltetője végezheti, azzal azonban, hogy az üzemeltető által más temetkezési vállalkozások részére nyújtott („nagykereskedelmi”) szolgáltatások díjait is meg kell határozni az önkormányzati rendeletben. A fenti

szolgáltatások nyújtásától a temető üzemeltetője a rendelet szerinti díj megfizetése esetén értelemszerűen nem zárkozhat el.

35. A köztemetőbe beszállított elhunytak köztemetőn belüli temetésre történő előkészítésének tekintetében az Ör. – annak 49/2009. (12.21.) sz. módosításáig – nem tartalmaz rendelkezést, így az ezzel összefüggő „nagykereskedelmi” szolgáltatással összefüggésben a Tpvt. tárgyi hatálya fennáll.

36. A köztemetőn belüli halott-előkészítés lehetőségének biztosításától való elzárkózásra eljárás alá vont nem adott kielégítő magyarázatot (lásd 25. bekezdés), ugyanakkor a vizsgáló – Tpvt. 47. § (1) bekezdés a) pontja szerinti – eljárása során feltártak nem bizonyítják egyértelműen, hogy a PT Kft. visszaélt volna gazdasági erőfölényes helyzetével.

A döntés

37. A Tpvt. 72. § (1) bekezdés a) pontja szerint az eljáró versenytanács az eljárást végzéssel megszünteti, ha a vizsgálat elrendelésére okot adó, a Tpvt. 70. § (1) bekezdésében meghatározott körülmények nem állnak fenn (első fordulat), továbbá akkor, ha a vizsgálat során beszerzett bizonyítékok alapján nem állapítható meg törvénysértés, és az eljárás folytatásától sem várható eredmény (második fordulat). A Tpvt. 70. § (1) bekezdése értelmében a vizsgáló vizsgálatot rendel el olyan tevékenység, magatartás, vagy állapot észlelése esetén, amely

- a) a Tpvt. rendelkezéseit sértheti, feltéve, hogy az eljárás a GVH hatáskörébe tartozik; és
- b) a közérdek védelme az eljárás lefolytatását szükségessé teszi.

38. Az előzőeket együtt értékelve azzal, hogy időközben az eljárás alá vont a fenti elzárkózó magatartással felhagyott, és 2009 november végétől (átmenetileg) térítésmentesen, majd 2010. január elsejétől az Önkormányzat által rendeletben szabályozott díjak megfizetése ellenében nyújtja a hiányolt („nagykereskedelmi”) szolgáltatást más temetkezési vállalkozások részére (a 49/2009. sz. rendeletben¹ szereplő „köztemetőn belüli előkészítő használati díjai az üzemeltetőn kívüli temetkezési vállalkozók részére” megnevezésű szolgáltatást), a Versenytanács úgy ítélte meg, hogy a jelen eljárás további folytatását a közérdek nem indokolja. Ezért a Versenytanács az eljárást a Tpvt. 72. § (1) bekezdés a) pontjának első fordulata alapján megszüntette.

¹ Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 49/2009. (12.21.) rendelete a köztemetőkről és a temetkezés rendjéről szóló 42/2005. (11. 29.) sz. rendelet módosításáról

VII.

Eljárási kérdések

39. A végzés elleni jogorvoslatra vonatkozó rendelkezés a Tpvt. 72. §-a (1) bekezdésének a) pontján és a Tpvt. 82. §-ának (1) bekezdésén alapul.

40. A Gazdasági Versenyhivatal hatásköre a Tpvt. 45. §-án, illetékessége a Tpvt. 46. §-án alapul. E rendelkezések értelmében a Gazdasági Versenyhivatal kizárólagos hatáskörrel rendelkezik minden olyan versenyfelügyeleti ügyben, amely nem tartozik bíróság (86. §) hatáskörébe, illetékessége pedig az ország egész területére kiterjed.

Budapest, 2010. november 15.

dr. Dobos Gergely sk.
előadó versenytanács tag

Váczai Nóra sk.
versenytanács tag

dr. Zlatarov László sk.
versenytanács tag