

Piotr Adamczewski¹

Usługi cmentarne a prawo ochrony konkurencji – polemika ze stanowiskiem wyrażonym w artykule „Świadczenie usług cmentarnych i pogrzebowych a uprawnienia zarządcy cmentarza w świetle ustawy antymonopolowej”

1. Wstęp

W numerze 2 (113) z 2011 r. czasopisma samorządu radców prawnych „Radca Prawny” ukazał się artykuł poruszający problematykę związaną z ograniczaniem swobody świadczenia usług pogrzebowych na terenie cmentarzy². Autorki wskazały na wątpliwości natury prawnej, które – ich zdaniem – rodzą się w przypadku zastosowania norm prawa ochrony konkurencji w stosunku do podmiotów wykonujących uprawnienia zarządcy cmentarza na cmentarzach rzymskokatolickich. Przyczyny ich powstania wynikają bowiem z szerokiego kręgu źródeł prawa mających zastosowanie do przedmiotowych kwestii. Pod uwagę brane są:

- 1) prawo powszechnie obowiązujące:
 - ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów³,
 - ustawa cmentarzach i chowaniu zmarłych⁴,

¹ Mgr, Delegatura Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Bydgoszczy. Opinie wyrażone w niniejszym opracowaniu nie powinny być utożsamiane ze stanowiskiem UOKiK.

² A. Kalisz, E. Kowalczyk, *Świadczenie usług cmentarnych i pogrzebowych a uprawnienia zarządcy cmentarza w świetle ustawy antymonopolowej*, „Radca Prawny” 2011, nr 2, s. 51 i n.

³ Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów z 16 lutego 2007 r. (Dz. U. Nr 50, poz. 331 ze zm.).

⁴ Ustawa cmentarzach i chowaniu zmarłych z 31 stycznia 1959 r. (tekst jedn.: Dz. U. z 2000 r. Nr 23, poz. 295 ze zm.).

- ustawa o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej⁵,
- Konkordat pomiędzy Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską⁶,
- Kodeks cywilny⁷,
- rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochówku zwłok i szczątków⁸,
- rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji grobów⁹,
- rozporządzenie Ministra Zdrowia w sprawie postępowania ze zwłokami i szczątkami ludzkimi¹⁰.

2) a także prawo kanoniczne – Kodeks Prawa Kanonicznego¹¹.

Jakkolwiek pogłębiona analiza stanu prawnego dokonana we wspomnianym artykule zasługuje na uznanie, to niejasności podnoszone przy okazji posługiwania się instrumentami prawa ochrony konkurencji wymagają dodatkowego komentarza. Szereg kontrowersji związanych ze wskazaną problematyką może zostać wyjaśnionych w przypadku prawidłowego rozumienia celu i zasad funkcjonowania prawa ochrony konkurencji. Autorki, formułując bowiem wątpliwości interpretacyjne wskazanych przepisów prawa, postulują wyłączenie podmiotowe Kościoła Katolickiego spod zakresu działania ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Powyższe w zasadniczym

⁵ Ustawa o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej z 23 maja 1989 r. (Dz. U. Nr 29, poz. 154).

⁶ Konkordat pomiędzy Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską z 23 lipca 1993 r. (Dz. U. z 1998 r. Nr 29, poz. 318), dalej: Konkordat.

⁷ Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 121 ze zm.), dalej: k.c.

⁸ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochówku zwłok i szczątków z 7 marca 2008 r. (Dz. U. Nr 48, poz. 284).

⁹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji grobów z 1 sierpnia 2001 r. (Dz. U. Nr 90, poz. 1013 ze zm.).

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Zdrowia w sprawie postępowania ze zwłokami i szczątkami ludzkimi z 7 grudnia 2001 r. (Dz. U. Nr 153, poz. 1783 ze zm.).

¹¹ Kodeks Prawa Kanonicznego promulgowany 25 stycznia 1983 r. przez Jana Pawła II konstytucją apostolską *Sacrae disciplinae leges*. Wszedł w życie 27 listopada 1983 r.

stopniu kwestionowałyby dotychczasowe pozytywne osiągnięcia Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: Prezes UOKiK) w rozwoju konkurencji w zakresie usług cmentarnych i pogrzebowych.

2. Problem prawny

Tematyka komentowanego artykułu koncentruje się wokół przypadku Kościoła Rektoralnego w Lublinie i postawionego w tej sprawie wniosku, że zarządca cmentarza nie może ograniczać dostępu do kopania i budowy grobów. Nie wolno zarządcy czy administratorowi cmentarza narzucać też, kto zajmie się pochówkiem zmarłego¹². Przedmiotowa teza została sformułowana w toku postępowania antymonopolowego prowadzonego przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: Prezes UOKiK), a następnie została potwierdzona przez sądy wszystkich instancji¹³.

Problem ten zindywidualizowany w danym przypadku ma niewątpliwie charakter szerszy i może zostać sformułowany w sposób bardziej ogólny jako bezwzględny zakaz ograniczania dostępu do świadczenia usług na cmentarzu. Pod pojęciem tym należy rozumieć zakaz dla zarządców cmentarza, ograniczania przedsiębiorców w świadczeniu usług związanych z pochówkiem i obsługą ceremonii pogrzebowych w szczególności poprzez określanie zasad korzystania z infrastruktury. Takie zachowanie narusza przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. W orzecznictwie antymonopolowym uznaje się za użyteczny, a wręcz konieczny monopol w świadczeniu usług cmentarnych związanych z zarządzaniem cmentarza. Nie dotyczy to natomiast usług pogrzebowych (tj. przygotowania zwłok do pochówku, transportu zwłok, pochówku, wykonywania grobów, stawiania pomników). Ich charakter wymaga zapewnienia konkurencji i możliwości wyboru usługodawcy¹⁴.

Można zatem uznać, że powyższy pogląd jest ugruntowany zarówno w orzecznictwie jak i doktrynie i nie budzi dalszych kontrowersji. Tym

¹² M. Kosiarski, *Pogrzebowy monopol zakazany (Prawo konkurencji, lubelski spór o obsługę pochówków)*, „Rzeczpospolita” z 17 stycznia 2006 r.

¹³ Decyzja nr RLU-26/2004 Prezesa UOKiK z 18 sierpnia 2004 r.; wyrok SO w Warszawie z 12 stycznia 2006 r. (XVII Ama 105/04); wyrok SA w Warszawie z 18 grudnia 2006 r. (VI A Ca 535/06); postanowienie SN z 2 sierpnia 2007 r. (III SK 17/07).

¹⁴ Por.: G. Materna, *Usługi pogrzebowe a ochrona konkurencji*, „Rzeczpospolita” z 11 kwietnia 2006 r.; tak też wyrok SO w Warszawie z 28 stycznia 2002 r. (XVII Ama 28/01).

bardziej, że teza ta stale wdrażana jest w życie w drodze implementacji reguł ochrony konkurencji przez Prezesa UOKiK do kolejnych podobnych stanów faktycznych¹⁵. Przegląd najnowszej praktyki orzeczniczej Prezesa UOKiK z ostatnich miesięcy wskazuje jako przykład niedozwolonego porozumienia antykonkurencyjnego m.in. zawarcie porozumienia przez parafię rzymskokatolicką w Bydgoszczy z jednym kontrahentem poprzez udzielenie mu wyłączności na kopanie grobów na zarządzanym przez parafię cmentarzu¹⁶. Tym niemniej, autorki komentowanego artykułu formułują pogląd, że przedmiotowe stanowisko nie jest do końca wyjaśnione pod względem merytorycznym i pozostawia szereg wątpliwości natury interpretacyjnej, który – jak już wskazano – bierze się przede wszystkim z nieprawidłowego rozumienia instrumentów prawa konkurencji i celu omawianej regulacji, prowadzącego w konsekwencji do błędnych wniosków.

3. Prawo ochrony konkurencji a usługi związane z chowaniem zmarłych

3. 1.

W pierwszej kolejności należy wskazać na niewłaściwe rozumienie pojęcia rynku właściwego w sprawie. Przede wszystkim rynek właściwy jako wyznaczający płaszczyznę współzawodnictwa przedsiębiorców w zakresie danego towaru lub usługi na danym terytorium składa się z dwóch równorzędnych elementów, czyli aspektów produktowego i geograficznego¹⁷. Takie rozumienie pojęcia rynku właściwego wynika wprost z definicji ustawowej, bowiem art. 4 pkt 9 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów rynek właściwy definiuje 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 rodzaj oraz właściwości, istnienie barier dostępu do rynku, preferencje konsumentów, znaczące różnice cen i koszty transportu, panują zbliżone warunki konkurencji. W związku z tym rynek właściwy wyznacza się poprzez określenie

¹⁵ Decyzja nr RBG 21/2011 Prezesa UOKiK z 5 grudnia 2011 r.; decyzja nr 23/2011 Prezesa nr 2/2010 UOKiK z 7 grudnia 2011 r.; decyzja Prezesa UOKiK z maja 2010 r. .

¹⁶ Por. J. Kosuniak, *Prawo konkurencji, czyli o dziedzinach prawa które nas nie dotyczą i dlaczego to nieprawda*, „Radca Prawny” 2012, nr 1, s. 5.

¹⁷ Niekiedy możliwe jest również wyznaczenie rynku właściwego w określonym wymiarze czasowym, co nie dotyczy jednak niniejszego problemu.

rynku w ujęciu produktowym (towar) i rynku w ujęciu geograficznym (terytorium).

Należy także mieć na uwadze treść definicji pojęcia towar, która w sposób legalny określa, że do desygnatów nazwy towar na gruncie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów zalicza się poza rzeczami, energią, papierami wartościowymi i innymi prawami majątkowymi także usługi.

Rynek w ujęciu produktowym obejmuje te wszystkie towary, które są uznawane przez konsumentów za wzajemnie wymienne lub substytucyjne ze względu na ich właściwości, ceny i przeznaczenie. Rynek właściwy w ujęciu produktowym wyznaczony jest według stosowania wąskich kryteriów segmentacji takiego rynku. Kryteria te muszą wynikać z obiektywnych parametrów usług, mających zasadniczy wpływ na ich zakup przez nabywców. W każdej sprawie są nimi przede wszystkim przeznaczenie i parametry użytkowe. Cechy te pozwalają nabywcom łatwo identyfikować towary, odróżniać od siebie i ewentualnie traktować jako bliskie substytuty.

Określenie poszczególnych rynków właściwych w przedmiotowych sprawach wymaga zatem wcześniejszego odniesienia się do rodzaju usług związanych z chowaniem zmarłych. Dzielią się one bowiem co do zasady na:

a) **usługi cmentarne**, związane z utrzymaniem cmentarza i zarządzania nim; czynności zarządcy cmentarza wynikają z przepisów ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz wskazanych aktów wykonawczych do tej ustawy. Obejmują one takie działania jak czynności porządkowe (pielęgnacja zieleni, utrzymanie czystości, konserwacja urządzeń cmentarnych), czynności związane z rozbudową infrastruktury cmentarza oraz czynności typowo administracyjne (nadzór architektoniczno-urbanistyczny, sanitarny czy porządkowy, prowadzenie ksiąg, udostępnianie infrastruktury cmentarza).

Ze względu na treść wskazanych powyżej aktów prawnych, jak również okoliczność, iż co do zasady, nieracjonalne jest jednoczesne świadczenie usług cmentarnych na tym samym cmentarzu przez konkurujących ze sobą przedsiębiorców, rynek ten nie jest otwarty dla konkurencji.

b) **usługi pogrzebowe**, związane z chowaniem zmarłych; składają się na nie przygotowanie zwłok do pochówku, przygotowanie miejsca pochówku, wykonywanie (kopanie i zasypywanie) grobu, transport i pochówek zwłok z asystą pogrzebową, uformowanie grobu, ekshumacja zwłok

i szczątków ludzkich, usługa spopielenia zwłok, murowanie komór grobowych. Rynek usług pogrzebowych jest z reguły rynkiem otwartym na konkurencję.

Powyższy podział znajduje swoje pełne odzwierciedlenie w orzecznictwie organów antymonopolowych administracyjnych i sądowych¹⁸. A zatem przypisanie usług kopania grobów oraz budowy pomników, czy też szerzej świadczenia jakichkolwiek usług na terenie cmentarza do usług wchodzących w zakres pojęciowy usług pogrzebowych, wynika z jednej strony z przepisów prawnych i ustalonego orzecznictwa, ale też przede wszystkim z możliwości objęcia tego rodzaju usług mechanizmem konkurencji. Jak wskazano powyżej, usługi cmentarne w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów związane są nierozdzielnie z zarządzaniem określoną infrastrukturą, natomiast wskazane jako usługi pogrzebowe czynności takiego charakteru nie posiadają i mogą być swobodnie świadczone przez przedsiębiorców podlegających ogólnym zasadom ochrony konkurencji.

Dodatkowo, w niektórych stanach faktycznych można wyodrębnić jeszcze jeden rodzaj usług związanych z chowaniem zmarłych, a mianowicie:

c) **organizowanie usług cmentarnych**, które wynika z uprawnień właściciela cmentarza i obejmuje ustalanie warunków, na jakich świadczone są usługi cmentarne. Właściciel cmentarza może bowiem przekazać wszystkie lub część uprawnień właścicielskich innemu podmiotowi, co tym samym oznacza, że jest on władny do organizowania wskazanych powyżej usług cmentarnych.

Mając na względzie rozważania dotyczące rynku usług cmentarnych, jak również okoliczność, że zazwyczaj właściciel cmentarza może przekazać swoje uprawnienia jednemu podmiotowi, rynek ten nie jest, co do zasady, otwarty dla konkurencji.

Jak wyjaśniono powyżej, niezbędnym elementem rynku właściwego jest jego wymiar geograficzny, oznaczający konieczność wskazania obszaru, na którym warunki konkurencji, mające zastosowanie do określonych towarów, są jednakowe dla wszystkich konkurentów. Stosownie do utrwalonego orzecznictwa antymonopolowego, rynek usług cmentarnych

¹⁸ Wyroki Sądu Antymonopolowego: z 14 czerwca 1995 r. (XVII Amr 11/95); z 14 lipca 1999 r. (XVII Ama 28/99); z 25 września 2000 r. (XVII Ama 76/99); z 28 stycznia 2002 r. (XVII Ama 28/01); wyrok SO w Warszawie z 5 marca 2003 r. (XVII Ama 49/02).

jak również rynek organizowania usług cmentarnych w wymiarze geograficznym mają charakter lokalny i są ograniczone do terenu określonego cmentarza. W wyroku z 21 stycznia 1998 r. Sąd Antymonopolowy¹⁹ (obecnie Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, dalej też: SOKiK) stwierdził, że pod względem terytorialnym rynek usług cmentarnych należy zaliczyć do rynku lokalnego, gdyż przynajmniej zasadniczo usługi cmentarne zaspokajają potrzeby społeczności lokalnej. W cytowanym wyroku Sąd stwierdził również, że w świetle doświadczenia życiowego o wyborze cmentarza, jako miejsca pochówku, w niewielkim stopniu decydują elementy konkurencji pomiędzy administratorami poszczególnych cmentarzy. Wybór cmentarza jest w zasadniczej mierze determinowany szczególnymi względami – wolą osoby zmarłej, wyznaniowym charakterem cmentarza, istnieniem grobów osób bliskich, prestiżem cmentarza itp. Zatem za lokalny rynek usług cmentarnych należy zasadniczo uznać obszar danego cmentarza. Przedsiębiorca pełniący tam na zasadzie wyłączności funkcję administratora, jako niespotykający się z konkurencją innego przedsiębiorcy, posiada pozycję monopolistyczną²⁰.

Natomiast rynek usług pogrzebowych ma charakter lokalny, bowiem przedsiębiorcy świadczący usługi pogrzebowe prowadzą swoją działalność z reguły w granicach danej miejscowości i okolic (np. gminy).

W związku z powyższymi rynkami właściwymi w przedmiotowych sprawach są następujące rynki: rynek usług cmentarnych na danym cmentarzu, rynek organizowania usług cmentarnych na danym cmentarzu oraz rynek usług pogrzebowych na terenie danej miejscowości i okolic.

3.2.

Wyodrębnienie powyższych rynków właściwych pozwala na prawidłowe zastosowanie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w stosunku do podmiotów działających na rynku usług cmentarnych lub rynku organizowania usług cmentarnych, których zachowania, co do zasady, wywierają skutki antykonkurencyjne na rynku usług pogrzebowych. Sfera aktywności przedsiębiorców chcących działać na rynku w warunkach konkurencji (rynek usług pogrzebowych

¹⁹ Wyrok Sądu Antymonopolowego z 21 stycznia 1998 r. (XVII Ama 51/9).

²⁰ Oor. również wyrok Sądu Antymonopolowego z 23 kwietnia 2001 r. (XVII Ama 49/00).

danej miejscowości) powiązana jest bowiem bezpośrednio lub pośrednio z rynkami, na których dominującą pozycję posiada inny przedsiębiorca (usługi cmentarne, organizowanie usług cmentarnych).

Wobec tego w przypadku, gdy przedsiębiorca posiadający pozycję dominującą na rynku, w sposób nieuzasadniony ogranicza lub też utrudnia dostęp do tego rynku musi się liczyć z tym, iż takie działanie będzie uznane przez Prezesa UOKiK za praktykę ograniczającą konkurencję na podstawie art. 9 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Stanowisko takie zgodnie jest z dominującym poglądem w orzecznictwie w sprawach antymonopolowych, które utrzymuje, że ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów kategorycznie nie wskazuje, iż skutek nadużycia pozycji dominującej na rynku właściwym musi nastąpić na tym właśnie rynku. Wprost przeciwnie, zgodnie z art. 9 tej ustawy zabronione jest nadużywanie pozycji dominującej na rynku, gdy skutkiem tego jest przeciwdziałanie ukształtowaniu się bądź rozwojowi konkurencji co do zasady. W panujących realiach rynkowo-gospodarczych ograniczenie nadużywania pozycji dominującej tylko do rynku, na którym posiada taką pozycję, byłoby nieuzasadnione w szczególności z uwagi na interes publiczny²¹. Podobnie wypowiedział się Sąd Antymonopolowy w wyroku z 22 października 1993 r., stwierdzając, że skutek praktyki nie musi wystąpić na rynku, na którym przedsiębiorca ma pozycję dominującą – może wystąpić także na rynku, na której przedsiębiorca takiej pozycji nie posiada²².

Nieco odmienna jest sytuacja, gdy ograniczenie konkurencji jest wynikiem porozumienia między organizatorem usług cmentarnych a zarządcą cmentarza. Wówczas należy pamiętać, że antykonkurencyjny skutek jako rezultat zawarcia porozumienia musi wystąpić na rynku właściwym, przy czym w sprawach dotyczących porozumień ograniczających konkurencję można mieć do czynienia z wieloma rynkami. Chodzi więc tu, po pierwsze, o rynek, na którym doszło do zawarcia porozumienia, zaś po drugie o rynek, na którym nastąpiło ograniczenie konkurencji. W przypadku porozumień o charakterze horyzontalnym (na tym samym szczeblu obrotu), zazwyczaj rynki te są tożsame. Natomiast w przypadku porozumień wertykalnych – jak w rozpatrywanych przypadkach – zazwyczaj rynki te są rozłączne²³. Działanie takie

²¹ Wyrok Sądu Apelacyjnego z 17 lipca 2008 r. (VI ACa 1463/07).

²² Wyrok Sądu Antymonopolowego z 22 października 1993 r. (XVII Amr 9/95).

²³ Wyrok Sądu Apelacyjnego z 22 kwietnia 2010 r. (VI ACa 607/09).

może w konsekwencji stanowić praktykę opisaną w art. 6 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów polegającą na zawarciu zakazanego porozumienia, którego celem lub skutkiem jest wyeliminowanie, ograniczenie lub naruszenie w inny sposób konkurencji na rynku właściwym wskutek ograniczaniu dostępu do rynku lub eliminowaniu z rynku przedsiębiorców nieobjętych porozumieniem.

W różnych stanach faktycznych problem prawny sprowadza się zatem do nadużycia przez zarządcę cmentarza posiadanej pozycji na rynku usług cmentarnych bądź zawarcia antykonkurencyjnego porozumienia przez podmiot organizujący usługi cmentarne z podmiotem świadczącym te usługi, każdorazowo ze skutkiem na rynku usług pogrzebowych, w szczególności poprzez uniemożliwienie innym przedsiębiorcom świadczenia na terenie danego cmentarza usług kopania grobu bądź utrudnianiu ww. przedsiębiorcom dostępu do świadczenia innych usług na tym cmentarzu.

3.3.

Istotną kwestią wymagającą dodatkowej uwagi jest określenie celu interwencji Prezesa UOKiK w czynności zarządców cmentarzy i osiągniętych dzięki nim skutkach. Należy bowiem pamiętać, że w świetle art. 1 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, celem regulacji w niej przyjętych jest zapewnienie rozwoju konkurencji, ochrona przedsiębiorców narażonych na stosowanie praktyk ograniczających konkurencję i ochrona interesów konsumentów. Tak określony cel ustawy pozwala przyjąć, iż ma ona charakter publicznoprawny i służy ochronie ogólnospołecznego interesu. W tym miejscu można przywołać wyrok Sądu Najwyższego z 5 czerwca 2008 r.²⁴, w którym uznano, że naruszenie interesu publicznoprawnego ma miejsce nie tylko wówczas, gdy skutkami działań sprzecznych z ustawą dotknięty jest szerszy krąg uczestników rynku, ale także, gdy działania te wywołały na rynku inne niekorzystne zjawiska, tj. nie jest istotne, czy dotyczyły konkretnego przedsiębiorcy.

Zjawiska gospodarcze niekorzystne z punktu widzenia interesu ogólnospołecznego, które są eliminowane w przedmiotowych sprawach, dają się pogrupować w kilku kategoriach. Po pierwsze, w przypadku, gdy zarządca cmentarza działa jednocześnie jako przedsiębiorca oferujący pozostałe usługi pogrzebowe zastrzeżenie na jego rzecz prawa wyłączności

²⁴ Wyrok SN z 5 czerwca 2008 r. (III SK 40/07).

kopania grobów skutkuje utrudnieniem pozostałym przedsiębiorcom pogrzebowym pozyskiwania zleceń usługi pochówku na tym konkretnym cmentarzu, co wpływa bezpośrednio na ich pozycję na rynku usług pogrzebowych w danej miejscowości²⁵. Powyższy skutek w postaci ograniczenia konkurencji w zakresie świadczenia usługi wykonania pochówku zasadniczo ogranicza w tym zakresie prawo wyboru przez konsumenta oferty korzystniejszej.

Ponadto zastrzeżenie wykonywania usługi kopania grobu tylko na rzecz administratora cmentarza nawet, jeżeli nie oferuje on pozostałych usług pogrzebowych, pozbawia osoby zlecające wykonanie usługi kopania grobu, możliwości wyboru przedsiębiorcy świadczącego również te usługi, a więc wyboru oferty korzystniejszej. Zdejmuje to presję konkurencyjną z administratora i może prowadzić do obniżenia jakości świadczonych usług oraz niekontrolowanego wzrostu cen, znacznie poza poziom rynkowy²⁶.

3.4.

Jednocześnie należy stwierdzić, że interwencje Prezesa UOKiK w przedmiotowych sprawach oraz zakwalifikowanie usług kopania grobów, czy budowania pomników do rynku usług pogrzebowych w żadnej mierze nie kłóci się ze wskazanymi przepisami prawa powszechnie obowiązującego oraz prawa kanonicznego.

a) W szczególności interpretacja art. 1 ust. 2 i 3, art. 3 i art. 2 ust. 2 w zw. z art. 5 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, w tym wykładnia zakresu pojęciowego „zakładania i rozszerzania cmentarzy” oraz „utrzymania i zarządzania nimi” nie daje podstaw do włączania kopania grobów lub innych podobnych usług w zakres usług cmentarnych stanowiących wyłączną prerogatywę zarządcy cmentarza. Proces zakładania i rozszerzania cmentarzy obejmuje wyznaczenie pól grzebalnych oraz ich odpowiednie oznaczenie i zorganizowanie, w szczególności poprzez wydzielenie ponumerowanych miejsc pochówku, co jednak nie pociąga za sobą wyłączności na wykonanie poszczególnych grobów. Natomiast pojęcie utrzymania i zarządzania cmentarzem również nie wyklucza objęcia usługi kopania grobów mechanizmem konkurencji. Powyższe zadanie zarządcy cmentarza realizowane powinno być w drodze nadzoru nad czynnościami wykopania grobu, jego zasypania, uporządkowania

²⁵ Por. decyzja nr RBG 21/2011 Prezesa UOKiK z 5 grudnia 2011 r.

²⁶ Por. decyzja nr RBG 23/2011 Prezesa UOKiK z 7 grudnia 2011 r.

otoczenia grobu po czynnościach związanych z pochówkiem lub eks-humacją oraz wskazania miejsca odkładu gruntu, z czuwaniem nad prawidłowym wykonaniem robót (uwzględniając szacunek do szczątków ludzkich znajdujących się już w ziemi), jeśli usługi te wykonuje inny przedsiębiorca²⁷.

b) Podobnie takiego wyłączenia spod kognicji Prezesa UOKiK nie stanowi art. 140 k.c. przywoływany jako argument, że Prezes UOKiK nie ma prawa ingerencji do tego, w jaki sposób właściciel danej infrastruktury rozporządza i korzysta ze swojego mienia. W sprawach antymonopolowych dotyczy to najczęściej cmentarzy, ale również podobna argumentacja występowała w przypadku wysypisk gminnych, przystanków autobusowych, placów i hal targowiskowych czy lokali użytkowych. Zgodnie z orzecznictwem, ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów jest jednym z tych aktów normatywnych, do których art. 140 k.c. odsyła dla określenia granic wykonywania przez właściciela swego prawa dysponowania rzeczą. Prezes UOKiK nie zabrania właścicielowi określonego majątku pobierania pożytków i innych dochodów z użytkowania tego majątku, o ile nie są one konsekwencją stosowania zakazanych praktyk monopolistycznych²⁸. Ponadto SOKiK w jednym z wyroków stwierdził²⁹, że pomimo przepisów k.c. dotyczących możliwości pobierania przez właściciela pożytków z rzeczy, pobieranie czynszu najmu lub dzierżawy lokali użytkowych w nadmiernej wysokości przez dominanta rynkowego może być nielegalne na gruncie prawa antymonopolowego³⁰.

c) Prawo kanoniczne również nie wyłącza zastosowania norm prawa ochrony konkurencji do przedmiotowych stanów faktycznych. W tym miejscu należy wskazać, że Konkordat w art. 5 zapewnia Kościołowi Katolickiemu swobodę w zarządzaniu oraz administrowaniu jego sprawami na podstawie prawa kanonicznego. Jednakże zgodnie z kanonem 1290 Kodeksu Prawa Kanonicznego, to, co prawo państwowe na danym terytorium postanawia odnośnie do umów, zarówno w

²⁷ Takie sformułowanie obowiązków zarządcy i administratora cmentarza w regulaminie cmentarza parafialnego w Chełmży w rezultacie prowadziło do stwierdzenia zaniechania stosowania praktyki ograniczającej konkurencję: por. decyzja nr RBG 23/2011 Prezesa UOKiK z 7 grudnia 2011 r.

²⁸ Wyrok Sądu Apelacyjnego z 14 czerwca 1995 r. (XVII Amr 11/95).

²⁹ Wyrok SOKiK z 27 czerwca 2001 r. (XVII Ama 88/00).

³⁰ Por. Z. Jurczyk, *Zakres interwencji organu antymonopolowego w działalność gospodarczą gmin*, Warszawa 2011, s. 8.

ogólności, jak i w szczególności oraz, do zobowiązań, ma być zachowane również mocą prawa kanonicznego w odniesieniu do rzeczy podlegających władzy rządzenia Kościoła, z tymi samymi skutkami, chyba, że są przeciwne prawu Bożemu lub co innego zastrzega prawo kanoniczne. Ponadto zgodnie z art. 3 ust. 2 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej w sprawach odnoszących się do Kościoła, nieuregulowanych niniejszą ustawą, stosuje się powszechnie obowiązujące przepisy prawa, o ile nie są sprzeczne z wynikającymi z niej zasadami. Wymóg taki spełnia ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Jedynym ograniczeniem w stosowaniu prawa państwowego jest treść kanonu 22 Kodeksu Prawa Kanonicznego, zgodnie z którym ustawy państwowe do których odsyła prawo kościelne, należy przestrzegać o ile nie są przeciwne prawu bożemu i o ile prawo kanoniczne czego innego nie zastrzega. Konsekwencją powyższych uregulowań jest konieczność zastosowania się przez kościelne osoby prawne m.in. do ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, z wyłączeniem spraw związanych z kultem religijnym.

d) Podsumowując tę część rozważań, należy zaznaczyć, że przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów zgodnie z jej art. 3 nie stosuje się wyłącznie do ograniczeń konkurencji dopuszczonych na podstawie odrębnych ustaw. W sytuacji, kiedy brak jest wyraźnego i niebudzącego wątpliwości wyłączenia stosowania przepisów prawa ochrony konkurencji, w ocenie doktryny i orzecznictwie dominuje pogląd, że art. 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów znajduje zastosowanie tylko w tych sytuacjach, w których przepis innej ustawy wprowadza wyrażone wprost zakazy lub nakazy określonych zachowań, nie pozostawiając przedsiębiorcy żadnego marginesu swobody co do ich realizacji, co z kolei wymusza na tym przedsiębiorcy zachowania formalnie sprzeczne z ustawą o ochronie konkurencji i konsumentów (tj. zachowania wypełniające znamiona praktyk ograniczających konkurencję)³¹. Dla zastosowania art. 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów jest zatem konieczne, by przepis innego aktu prawnego nie pozostawiał możliwości innego zachowania niż to zachowanie, które na gruncie prawa ochrony konkurencji kwalifikowane jest jako praktyka ograniczająca konkurencję. Jeżeli przepisy formułują pewne wytyczne co do zachowania przedsiębiorcy, ale pozostawiają mu swobodę

³¹ Por. D. Miąsik w: T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 85 i n.

decydowania o tym, jak się w tych ustawowych ramach poruszać, to działania lub zaniechania przedsiębiorcy mogą być oceniane na gruncie prawa konkurencji.

4. Podsumowanie

Powyższa analiza spraw antymonopolowych na rynku usług cmentarnych prowadzi do konkluzji, że problemy z przestrzeganiem prawa konkurencji występują z uwagi na prawną organizację zarządu nad miejscami pochówku. Cmentarze, chociaż pozostają własnością komunalną lub należą do parafii Kościoła katolickiego, często powierzane są pod zarząd firm prywatnych. Taki sposób zarządzania cmentarzami prowadzi do sytuacji, w której zarządem cmentarza zajmują się przedsiębiorstwa działające zarówno na rynku usług cmentarnych, jak i pogrzebowych. O ile na te pierwsze przysługuje prawny monopol, to rynek usług pogrzebowych powinien charakteryzować się swobodną konkurencją. Osiągnięcie pełnej konkurencji często okazuje się jednak niemożliwe, ponieważ przedsiębiorca zarządzający cmentarzem zyskuje z racji kontroli nad danym cmentarzem motywację do stosowania praktyk ograniczających konkurencję. Możliwość wykorzystania pozycji na rynku usług cmentarnych do zwiększenia swojego udziału na powiązanim z nim rynku usług pogrzebowych powoduje, że często dochodzi do ograniczania dostępu do cmentarza firmom konkurencyjnym wobec zarządcy oraz/lub preferencyjnego traktowania niektórych przedsiębiorców pogrzebowych (np. poprzez udzielanie im wyłączności na kopanie grobów na danym cmentarzu lub wyłączności na korzystanie z kaplic przycmentarnych). Wobec powyższego, kontynuowanie dotychczasowej polityki Prezesa UOKiK poprzez przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom gospodarczym w tym kontekście jest zasadne i potrzebne z punktu widzenia ochrony interesu publicznego oraz zgodne z trendami w rozwiniętych gospodarkach wolnorynkowych.

Streszczenie

Niniejszy artykuł porusza problematykę związaną z ograniczaniem swobody świadczenia usług pogrzebowych na terenie cmentarzy. Jego zadaniem jest wyjaśnienie reguł stosowania prawa konkurencji w stosunku do podmiotów będących zarządcami na cmentarzach wyznaniowych oraz komunalnych. Od 2000 r., Prezes UOKiK wydał ponad 100 decyzji stwierdzających naruszenia prawa konkurencji w sprawach związanych

z chowaniem zmarłych. Ich przyczyną były prawdopodobnie liczne źródła prawne mające zastosowanie w tych kwestiach. Wiele kontrowersji związanych ze wskazaną problematyką może zostać wyjaśnionych w przypadku prawidłowego rozumienia celu i zasad funkcjonowania prawa konkurencji. Artykuł prezentuje pojawiające się problemy oraz wskazuje przykłady sytuacji, które były dotąd przedmiotem rozstrzygnięć Prezesa UOKiK i sądów.

Słowa kluczowe: konkurencja, rynek, ograniczenia, nadużycie, porozumienie.

Abstract

This article raises issues related to the restriction of the freedom to provide funeral services at the cemeteries. Its purpose is to explain the rules of application of competition law in relation to either the entities managers religious and municipal cemeteries. Since 2000., President of the OCCP has issued more than 100 decisions finding an infringement of competition law in matters relating to the funeral services. Their cause was probably a number of legal sources applicable to these issues. Many controversies associated with the indicated problems can be explained in the case of proper understanding of the purpose and principles of competition law. The article presents the emerging problems and identifies examples of situations that were previously subject to the decisions of the President of the OCCP and the courts.

Keywords: competition, market restrictions, abuse, agreement.