



Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów



ŚWIADCZENIE USŁUG CMENTARNYCH I POGRZEBOWYCH

OBOWIĄZKI ZARZĄDCY CMENTARZA W ŚWIECIE USTAWY
O OCHRONIE KONKURENCJI I KONSUMENTÓW

PIOTR ADAMCZEWSKI

Warszawa, październik 2014

Spis treści

Wstęp	3
Słowniczek	4
Skróty używane w tekście	5
1. Co o prawie konkurencji wiedzieć należy	6
2. Uzasadnienie prawne dla działania Prezesa UOKiK	7
2.1. Status zarządców cmentarzy jako przedsiębiorców	7
2.2. Ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych	8
2.3. Prawo własności	8
2.4. Prawo kanoniczne a prawo konkurencji	9
3. Rynki właściwe związane z chowaniem zmarłych	10
4. Zakaz stosowania praktyk ograniczających konkurencję na rynku cmentarnym	13
5. Możliwe naruszenia prawa konkurencji przez zarządców cmentarzy	14
6. Dlaczego należy eliminować niekorzystne zjawiska rynkowe?	16
7. Trendy światowe na rynkach usług cmentarnych i pogrzebowych	18
8. Co robić, by nie łamać prawa?	20
9. Podsumowanie	22
Przydatne akty prawne	23

Wstęp

Niniejszy poradnik porusza problematykę związaną z ograniczaniem swobody świadczenia usług pogrzebowych na terenie cmentarzy. Jego zadaniem jest wyjaśnienie stanowiska Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w zakresie stosowania prawa konkurencji w stosunku do podmiotów będących zarządcami na cmentarzach wyznaniowych i komunalnych. Potrzeba związłego przedstawienia komentarza wynika z obserwowanych wątpliwości natury prawnej pojawiających się w życiu codziennym. Od 2000 r. Prezes UOKiK wydał ponad 100 decyzji stwierdzających naruszenia prawa konkurencji w sprawach związanych z chowaniem zmarłych. Przyczyną tych naruszeń były prawdopodobnie liczne źródła prawne mające zastosowanie w tych kwestiach.

Wiele kontrowersji związanych ze wskazaną problematyką może zostać wyjaśnionych dzięki prawidłowemu zrozumieniu celu i zasad funkcjonowania prawa konkurencji. Poradnik prezentuje najczęstsze problemy oraz podpowiada, jak być zarządcą i nie łamać obowiązujących przepisów. Ponadto przybliży podstawowe zasady, a także wskazuje przykłady sytuacji, które były dotąd przedmiotem rozstrzygnięć Prezesa UOKiK i sądów.

Słowniczek

Konkurencja – proces rynkowego współzawodnictwa między przedsiębiorcami, którzy podejmują wysiłki na rzecz zaoferowania swoich towarów odbiorcom na możliwie korzystnych warunkach; funkcjonowanie mechanizmu „zdrowej” konkurencji skutkuje wzrostem jakości i dostępności towarów oraz obniżaniem ich cen.

Konkurent – przedsiębiorca, który w tym samym czasie na rynku właściwym wprowadza/nabywa lub może wprowadzać/nabywać towary.

Konsument – osoba fizyczna dokonująca czynności prawnej (np. zawierająca umowę kupna-sprzedaży) niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową.

Monopol – sytuacja, w której na danym rynku właściwym występuje tylko jeden przedsiębiorca; nie napotyka on na tym rynku konkurencji ze strony innych przedsiębiorców; wyróżnia się monopol naturalny i monopol prawny.

Monopol naturalny – sytuacja monopolu, w której ze względów ekonomicznych tylko jeden przedsiębiorca może wytwarzać dane dobro efektywniej niż kilku konkurencyjnych przedsiębiorców; występuje najczęściej w postaci monopolu sieciowego, związanego z istnieniem określonej infrastruktury technicznej (np. sieć wodociągowa).

Monopol prawny – sytuacja monopolu, w której na podstawie obowiązującego prawa określony podmiot uzyskuje wyłączność na prowadzenie konkretnej działalności; np. monopol gminy na świadczenie usług cmentarnych na cmentarzach komunalnych.

Nadużywanie pozycji dominującej – jeden z podstawowych rodzajów praktyki ograniczającej konkurencję.

Pole grzebalne – obszar cmentarza, na którym wykopuje się groby.

Porozumienie horyzontalne (poziome) – porozumienie między firmami bezpośrednio ze sobą konkurującymi, a zatem działającymi na tym samym szczeblu obrotu, np. między zakładami pogrzebowymi.

Porozumienie ograniczające konkurencję – jeden z podstawowych rodzajów praktyki ograniczającej konkurencję, dotyczy zmywy dwóch lub więcej przedsiębiorców.

Porozumienie wertykalne (pionowe) – porozumienie między podmiotami ze sobą niekonkurującymi, funkcjonującymi na różnych szczeblach obrotu, np. między zarządcą cmentarza a zakładem pogrzebowym.

Pozycja dominująca – pozycja przedsiębiorcy, która umożliwia mu działanie w znacznym zakresie niezależnie od konkurentów, kontrahentów i konsumentów; domniemywa się, że przedsiębiorca ma pozycję dominującą, jeżeli jego udział w rynku właściwym przekracza 40 proc.

Pozycja monopolistyczna – monopol.

Rynek geograficzny – jeden z dwóch zasadniczych wymiarów rynku właściwego; wyznacza go obszar, na którym warunki konkurencji są wystarczająco jednorodne; może mieć wymiar lokalny, krajowy lub światowy.

Rynek lokalny – potoczne określenie rynku, na którym oferuje się towary lub usługi służące zaspokajaniu potrzeb społeczności lokalnej (np. parafii).

Rynek produktowy – jeden z dwóch zasadniczych wymiarów rynku właściwego; tworzą go towary lub usługi, które z punktu widzenia nabywcy charakteryzują się substytucyjnością.

Rynek właściwy – w rozumieniu ustawy oikik rynek towarów, które ze względu na przeznaczenie, cenę i właściwości, w tym jakość, są uznawane przez nabywców za substytuty (rynek produktowy) oraz są oferowane na obszarze, gdzie – ze względu na ich rodzaj i właściwości, istnienie barier dostępu do rynku, preferencje konsumentów, znaczące różnice cen i koszty transportu – panują zbliżone warunki konkurencji (rynek geograficzny).

Skróty używane w tekście

kc – Kodeks cywilny

Konkordat – Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską

UOKiK – Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Ustawa oikik – Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów



1. Co o prawie konkurencji wiedzieć należy

Prawo antymonopolowe określa fundamentalne zasady konkurencji na poszczególnych rynkach wymiany dóbr i usług. W myśl tych zasad zarządca cmentarza – jako dostawca usług – jest traktowany jako przedsiębiorca, a tym samym musi wystrzegać się podejmowania praktyk godzących w niezakłóconą konkurencję, szkodzących interesom innych przedsiębiorców, a także konsumentów. Chodzi tutaj przede wszystkim o:

(1) **zakaz zawierania antykonkurencyjnych porozumień**, których celem lub skutkiem jest ograniczenie konkurencji. Zakaz ten obejmuje zarówno porozumienia horyzontalne, między firmami bezpośrednio ze sobą konkurującymi, a zatem działającymi na tym samym szczeblu obrotu (np. producenci podobnych towarów), jak i porozumienia wertykalne, między podmiotami ze sobą niekonkurującymi, funkcjonującymi na różnych szczeblach obrotu (np. zarządca cmentarza i zakład pogrzebowy). Ustawa oik zawiera przykładowy katalog porozumień, które mogą zostać uznane za niedozwoloną zmwę. Wśród nich znajduje się m.in. zakaz ograniczania dostępu do rynku lub eliminowania z niego przedsiębiorców nieobjętych porozumieniem – dotyczący także zmw zawieranych przez zarządców cmentarzy;

(2) **zakaz nadużywania pozycji dominującej**. Chodzi tu o przedsiębiorcę, który ma tak duży udział w rynku, że może na nim funkcjonować niezależnie od swoich konkurentów, kontrahentów czy konsumentów. Domniemywa się, że pozycję dominującą ma przedsiębiorca, do którego należy co najmniej 40 proc. udziału w rynku. Typowym przykładem nadużycia takiej pozycji przez podmioty zajmujące się organizacją lub wykonywaniem usług cmentarnych jest uniemożliwianie tworzenia się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji, w tym przypadku na rynku usług pogrzebowych.

2. Uzasadnienie prawne dla działania Prezesa UOKiK

Wśród przepisów, zgodnie z którymi powinni działać zarządcy cmentarzy, należy uwzględnić:

1) prawo powszechnie obowiązujące:

- ustawę o ochronie konkurencji i konsumentów,
- ustawę o cmentarzach i chowaniu zmarłych,
- ustawę o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej,
- Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską,
- Kodeks cywilny,
- rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochówku zwłok i szczątków,
- rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji grobów,
- rozporządzenie Ministra Zdrowia w sprawie postępowania ze zwłokami i szczątkami ludzkimi;

2) a także prawo kanoniczne – Kodeks Prawa Kanonicznego.

Interwencja Prezesa UOKiK w zakres i sposób działalności przedsiębiorców działających na rynkach usług cmentarnych i pogrzebowych nie stoi w sprzeczności ze wskazanymi powyżej przepisami prawa powszechnie obowiązującego ani prawa kanonicznego.

2.1. Status zarządców cmentarzy jako przedsiębiorców

Zakładanie cmentarzy należy do zadań gminy. Oprócz cmentarzy komunalnych mogą być zakładane również wyznaniowe, jeśli tak zdecydują władze kościelne. **Wymienione kategorie zarządców cmentarzy mają status przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy okik.** Przedsiębiorcą jest m.in. osoba prawna organizująca lub świadcząca usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą według przepisów o swobodzie działalności gospodarczej. Zgodnie z ustawą o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej¹ osobami prawnymi są terytorialne jednostki organizacyjne Kościoła, tj. parafie. Nadto Kodeks Prawa Kanonicznego² wskazuje, iż każda parafia ma osobowość prawną. Ponieważ parafia dysponuje tytułem prawnym do cmentarza, to ona decyduje o tym, którzy przedsiębiorcy świadczą usługi cmentarne i pogrzebowe oraz w jakim zakresie mogą wykonywać na jego terenie oferowane przez siebie świadczenia. **Tym samym parafia – jako zarządcą cmentarza – świadcząca**

¹ Art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej.

² Kanon 515 § 3 Kodeksu Prawa Kanonicznego.

i organizująca dla nieokreślonego bliżej kręgu osób usługi o charakterze publicznym, jest przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy okik.

Podobny status mają komunalni zarządcy cmentarzy. W myśl ustawy o samorządzie gminnym gmina ma osobowość prawną i działa przez swoje organy. Konsekwencją powyższego jest możliwość zastosowania ustawy okik do oceny działalności publicznej gminy w zakresie zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty, o ile działalność ta może wywołać lub wywołuje skutki w postaci praktyk ograniczających konkurencję. Do zadań własnych tej jednostki samorządu terytorialnego należy m.in. zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, w tym zajmowanie się sprawami cmentarzy komunalnych³. W ramach realizacji tego zadania gminy mogą być właścicielami cmentarzy komunalnych zlokalizowanych na ich terenie. Jako właściciele (najczęściej za pomocą zakładu budżetowego gminy), wykonują czynności związane z administracją cmentarza oraz podejmują decyzje dotyczące zgody na świadczenie usług pogrzebowych przez poszczególnych przedsiębiorców. Tym samym mogą wpływać na warunki prowadzenia przez inne firmy działalności gospodarczej na posiadanych przez siebie cmentarzach.

2.2. Ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych

Interpretacja przepisów ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, a także pojęć „zakładanie i rozszerzanie cmentarzy” oraz „utrzymanie cmentarzy i zarządzanie nimi” nie daje również podstaw do włączania kopania grobów lub podobnych usług w zakres usług cmentarnych, stanowiących wyłączny przywilej zarządcy cmentarza. Proces zakładania i rozszerzania cmentarzy obejmuje wyznaczenie pól grzebalnych oraz ich odpowiednie oznaczenie i zorganizowanie, w szczególności poprzez wydzielenie ponumerowanych miejsc pochówku. Nie świadczy to jednak o tym, że założyciel/zarządca będzie miał wyłączność na wykonywanie poszczególnych grobów. Natomiast w ramach utrzymania cmentarza i zarządzania nim jego zarządcy powinni „sprawować nadzór nad czynnościami wykopania grobu, jego zasypania, uporządkowania otoczenia grobu po czynnościach związanych z pochówkiem lub ekshumacją 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 przedsiębiorca”⁴.

2.3. Prawo własności

Wyłączenia spod działania Prezesa UOKiK nie stanowi także treść art. 140 kc – przywoływanego jako argument za tym, że Prezes UOKiK nie ma prawa ingerencji

³ Art. 7 ust. 1 pkt 13 ustawy o samorządzie gminnym.

⁴ Takie sformułowanie obowiązków zarządcy i administratora cmentarza w Regulaminie cmentarza parafialnego w Chełmży doprowadziło do stwierdzenia zaniechania stosowania praktyki ograniczającej konkurencję; por. decyzja Prezesa UOKiK z 7 grudnia 2011 r. nr [RBG-23/2011](#).

w sposób, w jaki właściciel danej infrastruktury rozporządza swoim mieniem i korzysta z niego. W sprawach antymonopolowych dotyczy to najczęściej cmentarzy, ale podobna argumentacja występowała w przypadku wysypisk gminnych, przystanków autobusowych, placów i hal targowiskowych czy lokali użytkowych. Zgodnie z orzecznictwem ustawa okik jest jednym z tych aktów normatywnych, do których art. 140 kc odsyła w celu określenia granic wykonywania przez właściciela prawa do dysponowania rzeczą. W rzeczywistości Prezes UOKiK nie zabrania właścicielowi określonego majątku pobierania pożytków i innych dochodów z jego użytkowania, o ile nie są one konsekwencją stosowania zakazanych praktyk monopolistycznych⁵. Ponadto SOKiK w jednym z wyroków stwierdził⁶, że pomimo przepisów kc dotyczących możliwości uzyskiwania przez właściciela korzyści materialnych z rzeczy pobieranie czynszu najmu lub dzierżawy lokali użytkowych w nadmiernej wysokości przez dominanta rynkowego może być nielegalne na gruncie prawa antymonopolowego⁷.

2.4. Prawo kanoniczne a prawo konkurencji

Konkordat w art. 5 zapewnia Kościołowi katolickiemu swobodę w zarządzaniu oraz administrowaniu jego sprawami na podstawie prawa kanonicznego⁸. Jednakże zgodnie z kanonem 1290 Kodeksu Prawa Kanonicznego, „to, co prawo państwowe na danym terytorium postanawia odnośnie do umów, zarówno w 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 ustawą o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej w sprawach odnoszących się do Kościoła nieuregulowanych tą ustawą stosuje się powszechnie obowiązujące przepisy prawa, o ile nie są sprzeczne z wynikającymi z niej zasadami. Wymóg taki spełnia ustawa okik. Jedynym ograniczeniem w stosowaniu prawa państwowego jest treść kanonu 22 Kodeksu Prawa Kanonicznego. Zgodnie z nim „ustaw państwowych, 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 parafie m.in. do ustawy okik, z wyłączeniem spraw związanych z kultem religijnym.**

⁵ Wyrok SA z 14 czerwca 1995 r., sygn. akt XVII Amr 11/95.

⁶ Wyrok SOKiK z 27 czerwca 2001 r., sygn. akt XVII Ama 88/00.

⁷ Por. Z. Jurczyk, *Zakres interwencji organu antymonopolowego w działalność gospodarczą gmin*, Warszawa 2011 r., s. 8.

⁸ Kodeks Prawa Kanonicznego, Księga V. Dobra doczesne Kościoła. Tytuł III. Umowy, zwłaszcza alienacja (1290-1298).

3. Rynki właściwe związane z chowaniem zmarłych

Skargi wpływające do Prezesa UOKiK mogą sugerować istnienie nieprawidłowości w rozumieniu podstawowych pojęć prawa konkurencji i celu omawianej regulacji, które to nieprawidłowości prowadzą do błędnych wniosków. Co za tym idzie, konieczne jest zwięzłe wyjaśnienie kluczowych kwestii i pojęć.

Rynek właściwy należy rozumieć jako płaszczyznę współzawodnictwa przedsiębiorców w zakresie towaru lub usługi na określonym terytorium, składającą się z dwóch równorzędnych elementów – produktowego i geograficznego⁹. W związku z tym rynek właściwy wyznacza się poprzez jego określenie w ujęciu produktowym (towar lub usługa) i geograficznym (terytorium).

Ujęcie produktowe obejmuje te wszystkie towary, które są uznawane przez konsumentów za wzajemnie wymienne ze względu na właściwości, ceny i przeznaczenie. W tym ujęciu rynek właściwy jest wyznaczany poprzez stosowanie wąskich kryteriów jego segmentacji. Kryteria te muszą wynikać z charakterystyki usług, mającej zasadniczy wpływ na ich zakup przez nabywców. W każdej sprawie liczą się przede wszystkim przeznaczenie i parametry użytkowe. Cechy te pozwalają nabywcom łatwo identyfikować towary, odróżniać je od siebie i ewentualnie traktować jako substytuty (a więc dobra zbliżone do siebie parametrami).

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

- a) usługi cmentarne,
- b) organizowanie usług cmentarnych,
- c) usługi pogrzebowe.

Ad a)

Usługi cmentarne związane są z utrzymaniem cmentarza i zarządzaniem nim. Czynności zarządcy wynikają z przepisów ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz ze wskazanych aktów wykonawczych do tej ustawy. Obejmują takie działania, jak czynności porządkowe (pielęgnacja zieleni, utrzymanie czystości, konserwacja urządzeń cmentarnych), czynności związane z rozbudową infrastruktury cmentarza oraz

⁹ Niekiedy możliwe jest również wyznaczenie rynku właściwego w określonym wymiarze czasowym, nie dotyczy to jednak niniejszego problemu.

czynności typowo administracyjne (nadzór architektoniczno-urbanistyczny, sanitarny czy porządkowy, prowadzenie ksiąg, udostępnianie infrastruktury cmentarza).

Ze względu na treść wskazanych aktów prawnych, jak również fakt, iż jednocześnie świadczenie usług cmentarnych na tym samym cmentarzu przez konkurujących ze sobą przedsiębiorców jest nieracjonalne, **rynek ten nie jest otwarty dla konkurencji**.

Ad b)

Dodatkowo w niektórych przypadkach można wyodrębnić inny rodzaj działalności związanej z chowaniem zmarłych, a mianowicie **organizowanie usług cmentarnych**. Wynika on z uprawnień właściciela cmentarza i obejmuje ustalanie warunków, na jakich świadczone są tego rodzaju usługi. Właściciel może bowiem przekazać wszystkie uprawnienia właścicielskie lub ich część innemu podmiotowi, co oznacza, iż jest on uprawniony do organizowania wskazanych powyżej usług cmentarnych.

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

Rynki usług cmentarnych oraz organizowania usług cmentarnych w wymiarze geograficznym i terytorialnym mają charakter lokalny i są ograniczone do terenu określonego cmentarza. Ponadto usługi te zaspokajają potrzeby społeczności lokalnej. Praktyka pokazuje, że o wyborze cmentarza jako miejsca pochówku w niewielkim stopniu decydują elementy konkurencji między administratorami. Wybór ten jest najczęściej podyktowany szczególnymi względami – wolą osoby zmarłej, charakterem wyznaniowym miejsca pochówku, prestiżem czy obecnością grobów osób bliskich. Za lokalny rynek usług cmentarnych należy zatem uznać obszar danego cmentarza. Przedsiębiorca pełniący tam na zasadzie wyłączności funkcję administratora, jako niespotykający się z konkurencją innego przedsiębiorcy, **ma pozycję monopolistyczną**¹⁰.

Ad c)

Usługi pogrzebowe związane są z chowaniem zmarłych; do usług tego typu należą: przygotowanie zwłok, miejsca na cmentarzu/spoczynku ciała, wykonywanie (kopanie i zasypywanie) grobu, transport i pochówek z asystą pogrzebową, uformowanie grobu, ekshumacja zwłok i szczątków ludzkich, spopielenie oraz murowanie komór grobowych.

Rynek usług pogrzebowych jest z reguły rynkiem otwartym na konkurencję. Ma on charakter lokalny, ponieważ przedsiębiorcy świadczący usługi pogrzebowe najczęściej prowadzą swoją działalność w granicach danej miejscowości i okolic (np. gminy).

¹⁰ Por. wyrok Sądu Antymonopolowego z 23 kwietnia 2001 r., sygn. akt XVII Ama 49/00.

Tabela 1. Rodzaje czynności w ramach poszczególnych usług i otwartość na konkurencję

Rodzaj usługi	Zakres czynności	Otwartość na konkurencję
Usługi cmentarne	<ul style="list-style-type: none"> > porządkowe (pielęgnacja zieleni, utrzymanie czystości, konserwacja urządzeń cmentarnych) > administracyjne (nadzór architektoniczno-urbanistyczny, sanitarny czy porządkowy, prowadzenie ksiąg, udostępnianie infrastruktury cmentarza) > rozbudowa infrastruktury cmentarza 	Rynek zamknięty na konkurencję
Organizowanie usług cmentarnych	Ustalanie warunków, na jakich świadczone są usługi cmentarne (przez właściciela lub wskazany przez niego inny podmiot)	Rynek zamknięty na konkurencję
Usługi pogrzebowe	Związane z chowaniem zmarłych (przygotowanie zwłok, miejsca na cmentarzu/ spoczynku ciała, wykonywanie – kopanie i zasypywanie grobu, transport i pochówek z asystą pogrzebową, uformowanie grobu, ekshumacja zwłok i szczątków ludzkich, spopielenie oraz murowanie komór grobowych)	Rynek otwarty na konkurencję

Rynkami właściwymi w przedmiotowych sprawach są rynki:

- a) usług cmentarnych na danym cmentarzu,
- b) organizowania usług cmentarnych na danym cmentarzu,
- c) usług pogrzebowych na terenie danej miejscowości i okolic.

Taki podział znajduje pełne odzwierciedlenie w orzecznictwie organów antymonopolowych, administracyjnych i sądowych¹¹. A zatem przypisanie kopania grobów oraz budowy pomników, czy też szerzej – świadczenia jakichkolwiek usług na terenie cmentarza, do działalności pogrzebowej wynika z przepisów prawnych i ustalonego orzecznictwa, ale przede wszystkim z możliwości objęcia tego rodzaju usług mechanizmem konkurencji. Jak wskazano, usługi cmentarne w rozumieniu przepisów ustawy okik są nierozzerwalnie związane z zarządzaniem określoną infrastrukturą. Natomiast czynności wskazane jako usługi pogrzebowe takiego charakteru nie mają i mogą być swobodnie świadczone przez przedsiębiorców podlegających ogólnym zasadom ochrony konkurencji.

¹¹ Wyrok Sądu Antymonopolowego z 14 czerwca 1995 r., sygn. akt XVII Amr 11/95; wyrok Sądu Antymonopolowego z 14 lipca 1999 r., sygn. akt XVII Ama 28/99; wyrok Sądu Antymonopolowego z 25 września 2000 r., sygn. akt XVII Ama 76/99; wyrok Sądu Antymonopolowego z 28 stycznia 2002 r., sygn. akt XVII Ama 28/01; wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 5 marca 2003 r., sygn. akt XVII Ama 49/02 i in.

4. Zakaz stosowania praktyk ograniczających konkurencję na rynku cmentarnym

Usługi związane z chowaniem zmarłych muszą być świadczone w sposób nieprzerwany i powszechnie dostępny. Z tego właśnie względu pieczę nad miejscami pochówku sprawują gminy lub władze kościelne, które jednocześnie świadczą inne usługi cmentarne. Dzięki temu podmioty te podlegają ograniczeniom wynikającym z prawa konkurencji.

Gmina ani kościelny zarządca cmentarza nie mogą utrudniać dostępu do kopania i budowy grobów. Zarządcy czy administratorowi cmentarza nie wolno także narzucać tego, kto zajmie się pochówkiem zmarłego¹². Obowiązuje bezwzględny zakaz ograniczania przedsiębiorców w świadczeniu usług związanych z pochówkiem i obsługą ceremonii pogrzebowych, w szczególności poprzez określanie przez zarządców cmentarza dyskryminacyjnych zasad korzystania z infrastruktury. Takie zachowanie narusza przepisy ustawy okik.

Z praktyki Prezesa UOKiK

Kościół rektoralny w Lublinie zakazywał przedsiębiorcom pogrzebowym świadczenia usług polegających na kopaniu, budowie i przebudowie grobów na kilku cmentarzach rzymskokatolickich. Prezes UOKiK uznał takie działania za niedozwolone i nakazał zaniechanie stosowanej praktyki. Decyzję potwierdziły następnie sądy wszystkich instancji¹³.

W Polsce przyjęty jest monopol faktyczny w świadczeniu usług cmentarnych związanych z zarządzaniem cmentarzem. 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. Pogląd ten jest ugruntowany i stale wprowadzany w życie przez Prezesa UOKiK poprzez wydawanie decyzji odnoszących się do kolejnych sytuacji podobnego typu¹⁵.

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

¹³ Decyzja Prezesa UOKiK z 18 sierpnia 2004 r. nr [RLU-26/2004](#), wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 12 stycznia 2006 r., sygn. akt [XVII Ama 105/04](#), wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 18 grudnia 2006 r., sygn. akt [VI A Ca 535/06](#), postanowienie Sądu Najwyższego z 2 sierpnia 2007 r., sygn. akt [III SK 17/07](#).

¹⁴ Por. G. Materna, *Usługi pogrzebowe a ochrona konkurencji*, „Rzeczpospolita”, 11 kwietnia 2006 r., tak też wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 28 stycznia 2002 r., sygn. akt XVII Ama 28/01.

¹⁵ Decyzja Prezesa UOKiK z 5 grudnia 2011 r. nr [RBG-21/2011](#), decyzja Prezesa UOKiK z 7 grudnia 2011 r. nr [RBG-23/2011](#), decyzja Prezesa UOKiK z 13 maja 2010 r. nr [RLU-2/2010](#).

5. Możliwe naruszenia prawa konkurencji przez zarządców cmentarzy

W przypadku gdy przedsiębiorca mający pozycję dominującą na rynku w sposób nieuzasadniony ogranicza lub też utrudnia dostęp do tego rynku, musi się liczyć z tym, iż takie działanie zostanie uznane przez Prezesa UOKiK za praktykę ograniczającą konkurencję.

Ważne: Skutek praktyki nie musi wystąpić na rynku, na którym przedsiębiorca ma pozycję dominującą – może wystąpić także na rynku, na którym przedsiębiorca takiej pozycji nie ma¹⁶.

Z praktyki Prezesa UOKiK

Administrator Cmentarza Komunalnego w Chojnowie nie wyrażał zgody na samodzielne wykonywanie usług pogrzebowych na cmentarzu komunalnym przez inne zakłady pogrzebowe. Uniemożliwił im wykonywanie określonych czynności, takich jak: kopanie i murowanie grobów, przeprowadzanie ceremonii pogrzebowej, wybieranie i wykupywanie miejsca pod grób czy załatwianie wszelkich spraw związanych z pochówkiem. Prezes UOKiK stwierdził w wydanej decyzji, że administrator przeciwdziałał ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji na lokalnym rynku, i nakazał mu zaniechać stosowania praktyki tego rodzaju¹⁷.

Z nieco inną sytuacją mamy do czynienia, gdy ograniczenie konkurencji jest wynikiem porozumienia między organizatorem usług cmentarnych a zarządcą cmentarza. Wówczas należy pamiętać, że antykonkurencyjny skutek musi wystąpić na rynku właściwym, przy czym w sprawach dotyczących porozumień ograniczających konkurencję można mieć do czynienia z więcej niż jednym. Chodzi więc tu po pierwsze o rynek, na którym doszło do zawarcia porozumienia, a po drugie o rynek, na którym nastąpiło ograniczenie konkurencji¹⁸. Działanie takie może w konsekwencji stanowić praktykę polegającą na zawarciu zakazanego porozumienia, którego celem lub skutkiem jest wyeliminowanie, ograniczenie lub naruszenie w inny sposób konkurencji na rynku właściwym wskutek ograniczania dostępu do rynku lub eliminowania z niego przedsiębiorców nieobjętych porozumieniem.

¹⁶ Wyrok Sądu Antymonopolowego z 22 października 1993 r., sygn. akt XVII Amr 9/93.

¹⁷ Decyzja Prezesa UOKiK z 10 maja 2002 r. nr [RWR-6/2002](#).

¹⁸ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 22 kwietnia 2010 r., sygn. akt VI ACa 607/09.

Ważne: Porozumienie może być zakazane, jeżeli ogranicza konkurencję, nawet jeśli jeszcze nie wywołało negatywnych skutków rynkowych.

Z praktyki Prezesa UOKiK

Parafia rzymskokatolicka w Bydgoszczy udzieliła jednemu z zakładów pogrzebowych wyłączności na kopanie grobów na zarządzanym przez nią cmentarzu. Wskutek powyższego pozostałe zakłady pogrzebowe nie mogły świadczyć tej usługi na cmentarzu parafialnym. Prezes UOKiK zakazał porozumienia polegającego na ograniczeniu dostępu do rynku przedsiębiorcom nieobjętym porozumieniem¹⁹.

Problem sprowadza się zatem do nadużycia przez zarządcę posiadanej pozycji na rynku usług cmentarnych bądź zawarcia antykonkurencyjnego porozumienia przez podmiot organizujący tego rodzaju usługi z podmiotem je świadczącym. Każdorazowo antykonkurencyjny skutek występuje na rynku usług pogrzebowych. Polega to na uniemożliwieniu innym przedsiębiorcom świadczenia usług kopania grobu na terenie danego cmentarza bądź na utrudnianiu im dostępu do świadczenia innych usług na tym cmentarzu.

Z praktyki Prezesa UOKiK

Gmina Sobótka przekazała Zakładowi Usług Komunalnych Hadlux Sp. z o.o. w Sobótce zadania własne gminy polegające na utrzymywaniu i zarządzaniu cmentarzem komunalnym. Spółka komunalna zyskała w ten sposób status monopolisty na rynku usług cmentarnych. Następnie nadużyła tej pozycji wobec konkurentów na rynku usług pogrzebowych, zabraniając im wykonywania niektórych usług tego rodzaju na wspomnianym cmentarzu. Wyeliminowanie przez zarządcę konkurencji zarówno istniejącej, jak i potencjalnej uniemożliwiło ukształtowanie się warunków niezbędnych do powstania i rozwoju konkurencji na rynku usług pogrzebowych na jedynym cmentarzu komunalnym na terenie gminy. Działanie spółki godziło nie tylko w konkurencję jako taką, lecz także w klientów, pozbawiało ich bowiem możliwości swobodnego wyboru kontrahenta oraz narzucało świadczenie tej usługi przez jednego przedsiębiorcę²⁰.

Ważne: Brak świadomości tego, że podejmowane działania są bezprawne, w tym brak zamiaru naruszenia praw konkurencji, nie zwalnia z odpowiedzialności za złamanie przepisów.

¹⁹ Por. J. Kosuniak, Prawo ochrony konkurencji, czyli o dziedzinach prawa, które nas nie dotyczą, i dlaczego to nieprawda, „Radca Prawny”, nr 122, luty 2012, s. 5.

²⁰ Decyzja Prezesa UOKiK z 27 maja 2008 r. nr [RWR-20/2008](#).

6. Dlaczego należy eliminować niekorzystne zjawiska rynkowe?

Istotną kwestią jest wyjaśnienie, dlaczego Prezes UOKiK interweniuje w czynności zarządców cmentarzy i czym to skutkuje. Należy pamiętać, że istotą działania UOKiK jest zapewnienie rozwoju konkurencji, eliminowanie praktyk ograniczających konkurencję i ochrona interesów konsumentów. Tak określony cel ustawy pozwala przyjąć, iż ma ona charakter publicznoprawny i służy ochronie ogólnospołecznego interesu. Do jego naruszenia dochodzi nie tylko wówczas, gdy skutkami działań sprzecznych z ustawą dotknięty zostaje szerszy krąg uczestników rynku, lecz także gdy działania te wywołały inne niekorzystne zjawiska w postaci zniekształcenia mechanizmu konkurencji²¹.

Jeżeli zarządca cmentarza działa jednocześnie jako przedsiębiorca oferujący pozostałe usługi pogrzebowe, zastrzeżenie na jego rzecz prawa wyłączności kopania grobów skutkuje utrudnieniem pozostałym przedsiębiorcom pozyskiwania zleceń usługi pochówku na tym konkretnym cmentarzu. Wpływa to bezpośrednio na ich pozycję na rynku usług pogrzebowych w danej miejscowości. Ogranicza to również prawo konsumenta do wyboru korzystniejszej oferty.

Z praktyki Prezesa UOKiK

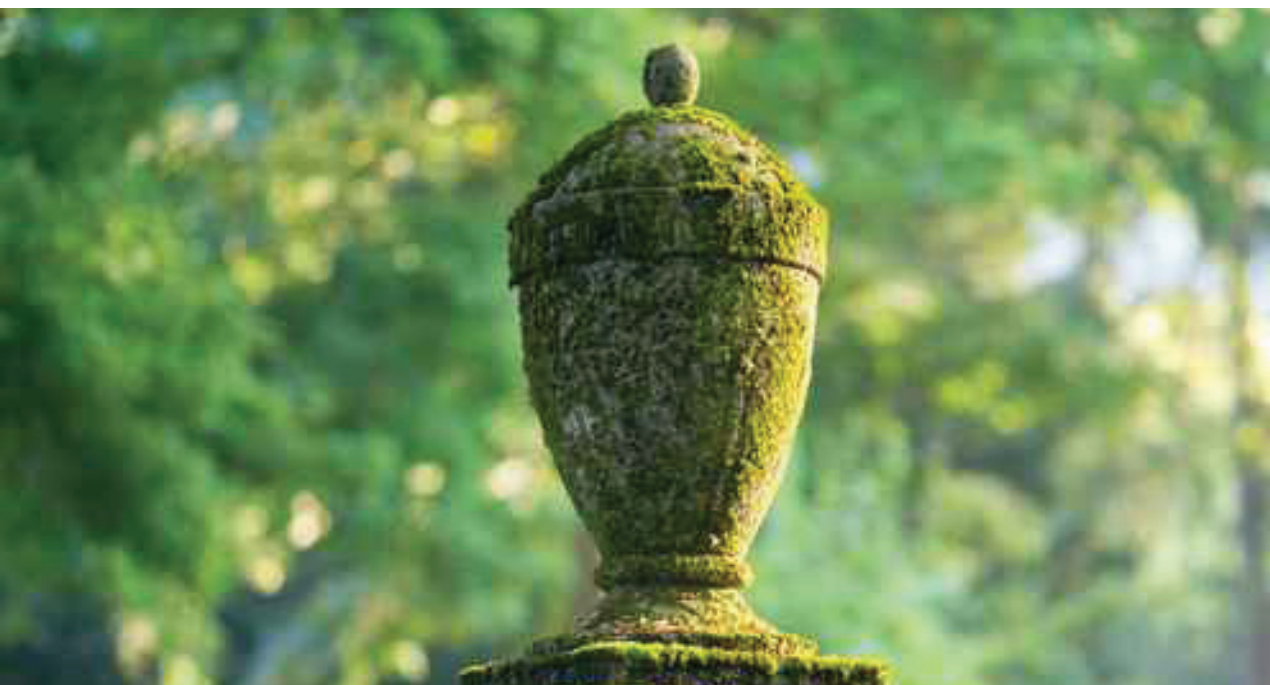
Spółdzielnia Pracy UNIVERSUM świadczyła usługi cmentarne na obszarze dwóch cmentarzy komunalnych w Poznaniu na podstawie umowy zawartej z tym miastem. Na mocy tej umowy Spółdzielnia jako zarządca tych cmentarzy zobowiązała się m.in. do udostępniania innym podmiotom gospodarczym dokonywania przez nie obrządku pogrzebowego według zasad ustalonych przez Spółdzielnię i zaakceptowanych przez zarząd miasta. W punkcie 4. owych zasad postanowiono, iż „kopania mogił grzebalnych dokonywać będzie wyłącznie Spółdzielnia Pracy UNIVERSUM, która ponosi odpowiedzialność za powstałe uszkodzenia”²². Działania przedsiębiorcy nie tylko ograniczały możliwość wykopania grobu przez inne zakłady pogrzebowe, lecz także stawały w korzystniejszej sytuacji przedsiębiorcę nadzorującego cmentarz. Ponieważ ten przedsiębiorca miał w ofercie pełną usługę pogrzebową, mógł z większym prawdopodobieństwem uzyskać zlecenia na jej wykonanie. Nadzorca oferował bowiem niższą niż u konkurencji cenę za pochówek, obejmującą zarówno kopanie grobu, jak i wszystkie pozostałe usługi związane z pochówkiem. Gdy to konkurent organizował pogrzeb, świadczył zaś wyłącznie pozostałe usługi z nim

²¹ Wyrok Sądu Najwyższego z 5 czerwca 2008 r., sygn. akt III SK 40/07.

²² Decyzja Prezesa UOKiK z 22 grudnia 2004 r. nr [RPZ-31/2004](#).

związane, a osobno należało uiścić opłatę za wykopanie grobu przez nadzorcę. Opłata ta była w takim przypadku wyższa aniżeli w sytuacji, w której całą, kompleksową usługę świadczył nadzorca. W konsekwencji usługa konkurenta stawała się droższa, a tym samym nadzorca, oferujący niższe ceny, mógł uzyskać więcej zleceń. Również z punktu widzenia konsumentów było to działanie niekorzystne, gdyż mogło w sposób negatywny oddziaływać na kształtowanie się cen usługi²³.

Zastrzeżenie wykonywania usługi kopania grobu tylko na rzecz administratora cmentarza (nawet jeżeli nie oferuje on pozostałych usług pogrzebowych) pozbawia osoby zlecające wykonanie tego typu usługi możliwości wyboru przedsiębiorcy. To z kolei wiąże się z brakiem szansy na skorzystanie z atrakcyjniejszej oferty. Zdejmuje również presję konkurencyjną z administratora oraz może prowadzić do obniżenia jakości świadczonych usług i niekontrolowanego wzrostu cen, znacznie wykraczających poza poziom rynkowy.



²³ Por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 29 kwietnia 2008 r., sygn. akt [VI ACa 1378/07](#), wyrok SOKiK z 23 stycznia 2007 r., sygn. akt [XVII Ama 40/05](#).

7. Trendy światowe na rynkach usług cmentarnych i pogrzebowych

W tym miejscu można dodatkowo wskazać, że problemy związane z konkurencyjnością na rynku usług cmentarnych i pogrzebowych występujące w wielu krajach należących do **Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju**²⁴ zostały rozwiązane poprzez liberalizację rynku lub ustawowe zapewnienie równego dostępu do cmentarzy wszystkim zainteresowanym przedsiębiorcom pogrzebowym. Jako przykłady niech posłużą rozwiązania zastosowane w następujących państwach:

Hiszpania²⁵

W Hiszpanii rynek usług pogrzebowych został zliberalizowany w 1996 r. Wcześniej wszystkie usługi związane z pochówkiem osób (zarówno cmentarne, jak i pogrzebowe) prowadzone były przez przedsiębiorstwa, które uzyskały prawny monopol od lokalnych jednostek administracyjnych. Na przykład w Madrycie działała tylko jedna spółka upoważniona do świadczenia usług pogrzebowych i cmentarnych. Przed deregulacją doszło do sprawy przed sądem na skutek powiadomienia złożonego przez innych usługodawców pogrzebowych (m.in. sprzedawców trumien), których dostęp do rynku był przez spółkę ograniczany. Uzależniła ona bowiem sprzedaż miejsca na cmentarzu komunalnym od zakupu od niej całego pakietu usług (w tym zakupu trumny, transportu zwłok, organizacji stypy)²⁶.

Australia

W 2000 r. wszystkie stany Australii zobowiązane były do przeprowadzenia przeglądu swoich legislacji pod względem zgodności z federalnym prawem ochrony konkurencji. W większości stanów rynek usług pogrzebowych charakteryzował się już znacznym stopniem konkurencyjności. Na przykład w stanie Victoria obowiązywał zakaz pionowej integracji na rynku cmentarno-pogrzebowym: przedsiębiorcom pogrzebowym nie było wolno ubiegać się o nadzór nad cmentarzami. Dodatkowo większość nekropolii i historycznych miejsc pochówków w Australii jest zarządzana przez komisje powiernicze, których członkami są zazwyczaj wolontariusze

²⁴ Organizacja międzynarodowa o profilu ekonomicznym skupiająca 34 wysoko rozwinięte i demokratyczne państwa. Utworzona na mocy Konwencji o Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju podpisanej przez 20 państw 14 grudnia 1960 r.

²⁵ <http://books.google.pl/books?id=poOASA9TV0wC&pg=PA59&lpg=PA59&dq=cemetery+%22dominant+position%22&source=bl&ots=RfF-ojmnN6&sig=5qy9mPf8A6cTrQgteC46DKu2KzE&hl=pl&sa=X&ei=CRgET5-cKJPd8QPjzMWbAQ&ved=0CFkQ6AEwBw#v=onepage&q=cemetery%20&f=false>.

²⁶ *Dealing with dominance: the experience of national competition authorities*, A Report by Nauta Dutilh, Nederlandse Mededingingsautoriteit, str. 59.

i przedstawiciele władz lokalnych. Nowe przepisy dotyczące konkurencyjności na rynku usług pogrzebowych utrzymały zakaz pionowej integracji na omawianym rynku²⁷.

Stany Zjednoczone

W USA problemy z łamaniem zasad konkurencji najczęściej pojawiały się w sytuacjach, gdy miasta, które są na ogół właścicielami i zarządcami cmentarzy, prowadziły również działalność na rynku usług pogrzebowych. Na przykład rada miasta Lexington (w stanie Michigan) uzależniła sprzedaż miejsca pochówku od zakupu od miasta wszystkich sarkofagów (*grave boxes*), w które wkładane są trumny. W opinii sądu Rada Miasta naruszyła prawo konkurencji na lokalnym rynku usług pogrzebowych²⁸. Obowiązująca w stanie Michigan ustawa nadawała miastom prawo udzielania wyłączności na wznoszenie grobowców i wykopywanie grobów. Sąd stwierdził jednak, że zasada ta nie przyznawała miastom prawa do wyłączności na rynku sprzedaży trumien i sarkofagów, w związku z czym lokalne władze miały obowiązek stosować się do ogólnych zasad prawa konkurencji w tym zakresie²⁹.

W innej sprawie Sąd Apelacyjny USA uznał, że właściciele cmentarzy w okręgu metropolitalnym miasta St. Louis (w stanie Missouri) zawarli niedozwolone porozumienie prowadzące do osłabienia konkurencji na rynku usług pogrzebowych. Polegało ono na uzgodnieniu, że tylko zarządcom cmentarzy wolno wykonywać fundamenty pod sarkofagi wkopywane w ziemię³⁰.

W podobnej sprawie Sąd Apelacyjny USA potwierdził, że właściciel cmentarza nie ma prawa uzależniać sprzedaży miejsca pochówku od równoczesnego zakupu od cmentarza tablicy nagrobnej³¹.

²⁷ http://www.health.vic.gov.au/cemeteries/downloads/ncp_govtresponse.pdf.

²⁸ Sprawa *Brown v. Town of Lexington* (1998); nr C.A. 93-7511/1998.

²⁹ Shugarman, K.D., Floyd, J.E., *State Antitrust Practice and Statutes (third): Kansas through North Carolina*, American Bar Association, str. 24–26.

³⁰ Sprawa *Rosebrough Monument Company v. Memorial Park Cemetery Association et al.* (1981); nr sprawy 666 F.2d 1130.

³¹ Sprawa *Moore et al. v. Matthews & Co. et al.* (1972); nr sprawy 473 F.2d 328.

8. Co robić, by nie łamać prawa?

W sytuacji, gdy zarządca cmentarza stwierdzi, że działa niezgodnie z prawem, powinien poczynić kroki przeciwdziałające naruszeniom. Dotychczasowe doświadczenia Prezesa UOKiK wskazują, że możliwe jest zaniechanie naruszenia jeszcze na etapie postępowania administracyjnego lub nawet przyjęcie zobowiązania, dzięki któremu przedsiębiorca zapobiega negatywnym skutkom swoich działań. Poniżej prezentujemy przykładowe sposoby na uniknięcie łamania prawa.

Z praktyki Prezesa UOKiK

Parafia św. Mikołaja w Chelmie zaniechała stosowania praktyki ograniczającej konkurencję poprzez opracowanie nowego Regulaminu cmentarza parafialnego. W dokumencie tym kwestia wykonywania usługi kopania grobu przez uprawnionych do tego przedsiębiorców została uregulowana w sposób nienaruszający ustawy antymonopolowej. Stosownie do zapisów nowego Regulaminu „czynności administrowania cmentarzem proboszcz powierza wyznaczonej do tego celu przez niego osobie lub przedsiębiorstwu na podstawie umowy, która określa zakres tego administrowania, z zachowaniem jednak uprawnień proboszcza jako zarządcy cmentarza (pkt 3 § 2). Do podstawowych obowiązków administratora cmentarza należy nadzór nad czynnościami wykopania grobu, jego zasypania, uporządkowania otoczenia grobu po czynnościach związanych z pochówkiem lub ekshumacją oraz wskazanie miejsca odkładu gruntu, z czuwaniem nad prawidłowym wykonaniem robót (uwzględniając szacunek do szczątków ludzkich znajdujących się już w ziemi), jeśli usługi te wykonuje inny przedsiębiorca (pkt 8 § 1 ust. 7)”³².

Innym sposobem zaniechania naruszenia jest ustanowienie administratora cmentarza parafialnego z takim zakresem obowiązków, który pozbawia go możliwości wyłącznego wykonywania usługi kopania grobów na cmentarzu. Tym samym zakłady pogrzebowe wskazane przez rodzinę zmarłego otrzymują możliwość wykonywania tejże usługi³³.

Z punktu widzenia Prezesa UOKiK najważniejsze jest wyeliminowanie ograniczania dostępu do świadczenia usług na cmentarzu. Wobec tego Prezes UOKiK dąży do zapewnienia przez zarządców cmentarzy swobody przedsiębiorców w świadczeniu usług związanych z pochówkiem i obsługą ceremonii pogrzebowych, w szczególności poprzez niedyskryminacyjne określanie zasad korzystania z infrastruktury (tj. cmentarza). Tym samym konsumenci mogą korzystać z wolności wyboru podmiotów świadczących te usługi oraz zyskiwać na wzroście ich jakości i obniżce cen dzięki istnieniu konkurencji.

³² Opracowano na podstawie Regulaminu cmentarza parafialnego w Chelmie obowiązującego od 1 listopada 2011 r.

³³ Decyzja Prezesa UOKiK z 5 grudnia 2011 r. nr [RBG-21/2011](#).

Ważne: Po wszczęciu przez Prezesa UOKiK postępowania w sprawie praktyk ograniczających konkurencję przedsiębiorca może zaproponować zobowiązanie, którego realizacja umożliwi wyeliminowanie praktyki lub jej skutków. Z kolei Prezes UOKiK, jeśli uzna, iż zaproponowane zobowiązanie pozwoli na osiągnięcie tych celów, może nałożyć w drodze decyzji administracyjnej obowiązek jego wykonania.

Z praktyki Prezesa UOKiK

Parafia pw. Niepokalanego Serca Maryi w Laskowicach w toku postępowania administracyjnego zobowiązała się do:

- wprowadzenia procedury dopuszczania przedsiębiorców pogrzebowych do wykonywania usług kopania grobów na terenie cmentarza parafialnego w Laskowicach,
- mianowania dozorczy cmentarza niezwiązanego z żadnym przedsiębiorcą pogrzebowym.

Jednocześnie parafia przedłożyła dokument „Procedury dopuszczania przedsiębiorców do kopania grobów i regulamin kopania grobów na cmentarzu parafialnym Parafii pw. Niepokalanego Serca N.M.P. w Laskowicach”, z którego wynika, iż do kopania grobów na ww. cmentarzu upoważniony jest każdy wykonawca usług pogrzebowych i cmentarnych.

Warunkami dopuszczenia do wykonania omawianej usługi są: powiadomienie zarządcy cmentarza i przedłożenie – w formie odpisu – dokumentów potwierdzających wpis do działalności gospodarczej lub Krajowego Rejestru Sądowego. Powyższy dokument wskazuje również na osobę dozorczy, radnego parafialnego Laskowic.

Ponieważ parafia – jako zarządca cmentarza – uznała zasadność wyeliminowania zapisów naruszających ustawę okik, Prezes UOKiK zaakceptował propozycję, z której wynikało również zobowiązanie do zapobieżenia przyszłym naruszeniom. Parafia zadeklarowała, że wprowadzi procedurę dopuszczania do kopania grobów oraz regulamin kopania grobów, które miały potwierdzić zasadę nieograniczonego dostępu przedsiębiorców do świadczenia usług pogrzebowych na terenie cmentarza parafialnego w Laskowicach, a także wprowadzić transparentne zasady świadczenia ww. usług. Ponadto parafia zobowiązała się do mianowania dozorczy cmentarza, który nie będzie związany z żadną z firm pogrzebowych, co powinno wyeliminować zagrożenie faworyzowania jednego przedsiębiorcy pogrzebowego³⁴.


³⁴ Decyzja Prezesa UOKiK z 31 grudnia 2013 r. nr [RBG-45/2013](#).

9. Podsumowanie

Analiza spraw antymonopolowych dotyczących rynku usług cmentarnych prowadzi do konkluzji, że problemy z przestrzeganiem prawa konkurencji występują z uwagi na prawne uregulowania dotyczące zarządu nad miejscami pochówku. Zarządzanie cmentarzami, chociaż pozostają one własnością komunalną bądź należą do parafii Kościoła katolickiego lub innych związków wyznaniowych, często powierzane jest firmom prywatnym. Taki sposób dysponowania cmentarzami prowadzi do sytuacji, w której zarządem zajmują się przedsiębiorstwa działające zarówno na rynku usług cmentarnych, jak i pogrzebowych. O ile w przypadku usług cmentarnych zasadne jest funkcjonowanie na tym rynku jednego zarządcy (monopolu), o tyle rynek usług pogrzebowych powinien charakteryzować się swobodną konkurencją. Osiągnięcie pełnej konkurencji często okazuje się jednak niemożliwe, ponieważ przedsiębiorca zarządzający cmentarzem zyskuje z racji posiadanej kontroli motywację do stosowania praktyk ograniczających konkurencję. Możliwość wykorzystania pozycji na rynku usług cmentarnych do zwiększenia swoich korzyści na powiązanim z nim rynku usług pogrzebowych powoduje, że często dochodzi do ograniczania dostępu do miejsc pochówku firmom konkurencyjnym wobec zarządcy oraz/lub preferencyjnego traktowania niektórych przedsiębiorców pogrzebowych (np. poprzez udzielanie im wyłączności na kopanie grobów na danym cmentarzu czy korzystanie z kaplic przycmentarnych). Kontynuowanie dotychczasowej polityki Prezesa UOKiK poprzez przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom gospodarczym jest więc zasadne i potrzebne – nie tylko w kontekście ochrony interesu publicznego, lecz także ze względu na trendy obowiązujące w rozwiniętych gospodarkach wolnorynkowych.

Przydatne akty prawne

- > Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. nr 50, poz. 331, z późn. zm.).
- > Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (tekst jedn. Dz.U. z 2000 r. nr 23, poz. 295, z późn. zm.).
- > Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 29, poz. 154).
- > Umowa międzynarodowa z dnia 23 lipca 1993 r. – Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską (Dz.U. z 1998 r. nr 29, poz. 318).
- > Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. nr 16, poz. 93, z późn. zm.).
- > Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. nr 42, poz. 1591, z późn. zm.).
- > Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 7 marca 2008 r. w sprawie wymagań, jakie muszą spełniać cmentarze, groby i inne miejsca pochówku zwłok i szczątków (Dz.U. nr 48, poz. 284).
- > Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 1 sierpnia 2001 r. w sprawie sposobu prowadzenia ewidencji grobów (Dz.U. nr 90, poz. 1013, z późn. zm.).
- > Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 7 grudnia 2001 r. w sprawie postępowania ze zwłokami i szczątkami ludzkimi (Dz.U. nr 153, poz. 1783, z późn. zm.).
- > Kodeks Prawa Kanonicznego promulgowany 25 stycznia 1983 r. przez Jana Pawła II konstytucją apostolską *Sacrae disciplinae leges*. Wszedł w życie 27 listopada 1983 r.



Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
pl. Powstańców Warszawy 1 < 00-950 Warszawa
tel. 22 55 60 800 < uokik@uokik.gov.pl
www.uokik.gov.pl

ISBN 978-83-60632-94-9