



**PREZES
URZĘDU OCHRONY KONKURENCJI
I KONSUMENTÓW**

DELEGATURA W BYDGOSZCZY

ul. Długa 47, 85-034 Bydgoszcz

Tel. 52 345-56-44, Fax 52 345-56-17

E-mail: bydgoszcz@uokik.gov.pl

Bydgoszcz, dnia 31 grudnia 2013 r.

Znak: RBG-411-04/13/MB-Sz

Decyzja Nr RBG - 45/2013

- I. Na podstawie art. 12 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331, z późn. zm.) oraz stosownie do art. 33 ust. 6 tej ustawy

– w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów –

po uprawdopodobnieniu w toku postępowania antymonopolowego stosowania przez Parafię rzymskokatolicką p.w. Niepokalanego Serca Najświętszej Maryi Panny w Laskowicach praktyki ograniczającej konkurencję, polegającej na nadużywaniu pozycji dominującej na rynku organizowania usług cmentarnych na cmentarzu do niej należącym, poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania i rozwoju konkurencji na lokalnym rynku usług pogrzebowych, w drodze uniemożliwiania przedsiębiorcom świadczącym usługi pogrzebowe wykonywania na tym cmentarzu usług kopania grobów, co może stanowić naruszenie art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, oraz po zobowiązaniu się przez Parafię rzymskokatolicką p.w. Niepokalanego Serca Najświętszej Maryi Panny w Laskowicach do zaniechania tych działań poprzez wprowadzenie procedury i regulaminu dopuszczania wszystkich przedsiębiorców pogrzebowych do wykonywania usług kopania grobów na terenie cmentarza parafialnego w Laskowicach oraz poprzez mianowanie dozorczą cmentarza osobę niezwiązaną z żadnym przedsiębiorstwem pogrzebowym, nakłada się obowiązek wykonania tego zobowiązania w terminie do dnia 15 stycznia 2013 r.

- II. Na podstawie art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331, z późn. zm.) oraz stosownie do art. 33 ust. 6 tej ustawy

– w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów –

nakłada się na Parafię rzymskokatolicką p.w. Niepokalanego Serca Najświętszej Maryi Panny w Laskowicach obowiązek złożenia do dnia 31 stycznia 2014 r. sprawozdania z realizacji przyjętego zobowiązania, w szczególności wykazania wprowadzenia „Procedury dopuszczania przedsiębiorców do kopania grobów i regulamin kopania

grobów na cmentarzu parafialnym Parafii p.w. niepokalanego Serca N.M.P. w Laskowicach” w życie oraz powołania dozorczy cmentarza.

UZASADNIENIE

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej również: Prezes UOKiK lub organ antymonopolowy) na skutek zawiadomienia złożonego przez przedsiębiorcę świadczącego usługi pogrzebowe wszczął z urzędu w dniu 29 października 2012 r. – Postanowieniem Nr RBG-220/2012 – postępowanie wyjaśniające, mające na celu wstępne ustalenie, czy na skutek działań parafii rzymskokatolickich w powiecie świeckim na rynku usług cmentarnych, polegających na ograniczeniu przedsiębiorcom świadczącym usługi pogrzebowe możliwości wykonania na terenie cmentarza parafialnego usługi kopania grobów, nastąpiło naruszenie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, uzasadniające wszczęcie postępowania w sprawie zakazu stosowania praktyk ograniczających konkurencję. Postępowaniem objęto m.in. Parafię rzymskokatolicką p.w. Niepokalanego Serca Najświętszej Maryi Panny w Laskowicach (dalej: Parafia).

Mając na uwadze dokonane w toku postępowania wyjaśniającego ustalenia, Prezes UOKiK wszczął w dniu 18 września 2013 r. – Postanowieniem Nr RBG-241/2013 – postępowanie antymonopolowe w związku z podejrzeniem nadużywania przez Parafię rzymskokatolicką p.w. Niepokalanego Serca Najświętszej Maryi Panny w Laskowicach pozycji dominującej na rynku organizowania usług cmentarnych na cmentarzu do niej należącym, poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania i rozwoju konkurencji na rynku usług pogrzebowych, w drodze uniemożliwiania przedsiębiorcom świadczącym usługi pogrzebowe wykonywania na tym cmentarzu usług kopania grobów, co może stanowić naruszenie art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów [dalej również: ustawa o ochronie (...)].

W odpowiedzi na postanowienie o wszczęciu postępowania antymonopolowego, pismem z dnia 24 września 2013 r. Parafia wniosła o wydanie decyzji zobowiązującej na podstawie art. 12 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów oraz przedłożyła treść zobowiązania. Spółka 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.

Parafia jednocześnie przedłożyła dokument „*Procedury dopuszczania przedsiębiorców do kopania grobów i regulamin kopania grobów na cmentarzu parafialnym Parafii p.w. 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. Warunkiem dopuszczenia do wykonania omawianej usługi jest powiadomienie zarządcy cmentarza, przedłożenie w formie odpisu dokumenty potwierdzające wpis do działalności gospodarczej lub Krajowego Rejestru Sądowego. Powyższy dokument wskazuje również na osobę dozorczy - Radnego Parafialnego.

Prezes UOKiK zawiadomił Parafię o zakończeniu zbierania materiału dowodowego oraz o możliwości zapoznania się z aktami sprawy (pismo z dnia 16 października 2013 r.). Z powyższego uprawnienia Parafia nie skorzystała.

W toku niniejszego postępowania Prezes UOKiK ustalił, co następuje:

Parafia rzymskokatolicka p.w. Niepokalanego Serca Najświętszej Maryi Panny w Laskowicach jest właścicielem cmentarza parafialnego w Laskowicach, nad którym sprawuje zarząd i administrację. W dniu 1 lipca 2009 r. Parafia zawarła ustną umowę o zarządzanie ww. cmentarzem z Kazimierzem Głazikiem prowadzącym działalność gospodarczą pod nazwą Zakład Pogrzebowy w Laskowicach. Na cmentarzu parafialnym w Laskowicach usługę kopania grobów wykonuje zarządca cmentarza, jest to jeden z jego obowiązków. Za sprawowanie zarządu nad cmentarzem Pan Kazimierz Głazik nie otrzymuje od Parafii wynagrodzenia.

(dowód: pismo Parafii z dnia 8 listopada 2012 r., karta 8 - 9)

Na terenie cmentarza parafialnego w Laskowicach w latach 2012 – 2013 usługi pogrzebowe świadczyło pięciu przedsiębiorców: Pan Kazimierz Głazik prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą Zakład Pogrzebowy Głazik Kazimierz w Laskowicach, Pan Waldemar Szamocki prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą Usługi Pogrzebowe „Szawal” w Drzycimiu, Adam Socha prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą Zakład Pogrzebowy&Zarząd Cmentarza w Świeciu, Lucyna Brachucka prowadząca działalność gospodarczą pod nazwą Usługi Pogrzebowe Brachucka Lucyna w Świeciu oraz Jacek Krzemiński prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą Zakład Pogrzebowy Jac&Car Jacek Krzemiński w Świeciu¹.

Tabela nr 1

Ilość wykonanych pochówków oraz liczba kopień grobów wykonanych na terenie cmentarza parafialnego w Laskowicach w latach 2012 – 2013.

Przedsiębiorca	Rok 2012		Rok 2013	
	Pochówki	Kopanie grobów	Pochówki	Kopanie grobów
Kazimierz Głazik	27	33	30	30
Waldemar Szamocki	5	0	0	0
Adam Socha	1	0	0	0
Jacek Krzemiński	1	1	0	0
Lucyna Brachucka	1	0	0	0

(źródło: UOKiK opracowanie własne na podstawie kart: 8 - 9, 17, 18, 22, 24, 27 - 31, 34,48, 49)

Z powyższej tabeli wynika, iż w 2012 r. Kazimierz Głazik – zarządca cmentarza, wykonał prawie wszystkie (oprócz jednej) usługi kopania grobu. Natomiast w 2013 r. wykonał wszystkie usługi pogrzebowe oraz usługi kopania grobu.

W toku postępowania wyjaśniającego, w dniu 9 września 2013 r. przeprowadzono w siedzibie Delegatury UOKiK w Bydgoszczy rozprawę administracyjną, w toku której

¹ Przedsiębiorca w dniu 30 listopada 2012 r. zaprzestał prowadzenia działalności gospodarczej, źródło Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej.

przesłuchano siedmiu świadków. Na ww. rozprawie, dwóch świadków – konsumentów usług pogrzebowych na terenie cmentarza parafialnego w Laskowicach wskazało, iż w przypadku pochówku zmarłych członków rodziny, gdzie usługę pogrzebową wykonywał zawiadamiający w niniejszej sprawie, pomimo zlecenia wykonania usługi kopania grobów, zawiadamiający nie mógł przy ww. pochówkach jej wykonać. Ostatecznie omawiane usługi zostały wykonane przez zarządcę cmentarza.

(dowód: *Protokół z przesłuchania świadka Ryszarda Cywińskiego na rozprawie administracyjnej w dniu 9 września 2013 r.*, karta 38; *Protokół z przesłuchania świadka Waldemara Zarasia na rozprawie administracyjnej w dniu 9 września 2013 r.*, karta 36)

W oparciu o ustalony powyżej stan faktyczny Prezes UOKiK zważył, co następuje:

Ad I

Zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy *o ochronie (...)*, jeżeli w toku postępowania antymonopolowego zostanie uprawdopodobnione - na podstawie okoliczności sprawy, informacji zawartych w zawiadomieniu lub będących podstawą wszczęcia postępowania z urzędu - że został naruszony zakaz, o którym mowa w art. 6 lub 9 ww. ustawy lub w art. 81 lub 82 Traktatu WE, a przedsiębiorca, któremu jest zarzucane naruszenie tego zakazu, zobowiąże się do podjęcia lub zaniechania określonych działań zmierzających do zapobieżenia tym naruszeniom, Prezes UOKiK może, w drodze decyzji, zobowiązać przedsiębiorcę do wykonania tych zobowiązań. W decyzji tej, jak wynika z art. 12 ust. 3 ustawy *o ochronie (...)*, Prezes UOKiK nakłada na przedsiębiorcę obowiązek składania w wyznaczonym terminie informacji o stopniu realizacji zobowiązań.

Przytoczony powyżej przepis, jako przesłanki warunkujące możliwość wydania decyzji zobowiązującej przez Prezesa UOKiK wskazuje: uprawdopodobnienie naruszenia zakazu określonego w art. 6 lub 9 ustawy bądź 81 lub 82 Traktatu WE oraz zobowiązanie się przedsiębiorcy, któremu jest zarzucane takie naruszenie, do podjęcia lub zaniechania działań zmierzających do zapobieżenia naruszeniom.

W niniejszej sprawie wymaga zatem rozważenia, czy wskazane warunki zaistniały w odniesieniu do działań i zobowiązań Parafii, a ponadto czy w przypadku ich wystąpienia uzasadnione jest przyjęcie zobowiązania strony postępowania i wydanie przez Prezesa UOKiK decyzji w oparciu o art. 12 ustawy *o ochronie (...)*.

Interes publicznoprawny

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów należy do dziedziny prawa publicznego, a prawo to ma na celu ochronę interesu ogólnospołecznego. Zgodnie z treścią art. 1 ust. 1 tej ustawy, określa ona warunki rozwoju i ochrony konkurencji oraz zasady podejmowania w interesie publicznym, ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów. W toku postępowania i przy wydawaniu decyzji Prezes UOKiK jest, tym samym, rzecznikiem interesu publicznego. Wynika to również z jego zadań w strukturze administracji publicznej – m.in. z art. 7 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j.: Dz.U. 2013, Nr 267). Decyzja administracyjna może bowiem dotyczyć nie tylko stron, lecz jej skutki mogą rozciągać się także na świadczące usługi pogrzebowe inne osoby – osoby fizyczne, jednostki organizacyjne.² Postępowanie w trybie ustawy antymonopolowej ma zatem za swój przedmiot ochronę interesu publicznoprawnego, co ma miejsce wtedy, gdy skutkami działań sprzecznych z ustawą dotknięty jest szerszy krąg uczestników rynku, bądź gdy

² B. Adamiak, J. Borkowski: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996, s. 57.

wywołują one inne niekorzystne zjawiska na rynku wymagające ingerencji ze strony organów działających w trybie tej ustawy.

Czynnikiem umożliwiającym podejmowanie przez Parafię działań będących przedmiotem postawionego w niniejszej sprawie zarzutu jest niewątpliwie jej siła rynkowa. Dla naruszenia interesu publicznego w takiej sytuacji wystarczające jest dowolne nadużycie siły rynkowej w relacjach ze słabszymi uczestnikami rynku, bowiem już sam fakt nadużycia posiadanej na rynku pozycji dominującej narusza interes publiczny. W okolicznościach przedmiotowej sprawy, uniemożliwienie innym przedsiębiorcom niż zarządca cmentarza wykonania usługi kopania grobów, przeciwdziałała ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania i rozwoju konkurencji na rynku usług pogrzebowych w tym zakresie. Parafia poprzez przyznanie wyłączności zarządcy na wykonywanie usług kopania grobów na terenie jej cmentarza zaburzyła funkcjonowanie rynku usług pogrzebowych w tym zakresie, który winien być w pełni konkurencyjny oraz dostępny dla każdego przedsiębiorcy chcącego wykonywać tego rodzaju usługi.

Ponadto umożliwienie przez Parafię wykonywania usługi kopania grobów tylko jednemu przedsiębiorcy, pozbawiało osoby zlecające wykonanie usługi kopania grobu możliwości swobodnego wyboru przedsiębiorcy świadczącego usługi pogrzebowe. Stąd skutki działania Parafii dotknęły z góry niedookreślonej liczby konsumentów.

Nie budzi więc wątpliwości, że w takich okolicznościach interwencja Prezesa UOKiK podjęta na gruncie ustawy *o ochronie (...)* stała się konieczna i uzasadniona.

Strona postępowania

Postępowanie antymonopolowe, podobnie jak każde inne postępowanie administracyjne, toczy się z udziałem podmiotów mających przymiot strony. Przy pomocy norm prawa antymonopolowego realizowana jest ochrona uczestników rynku przed antykonkurencyjnymi praktykami ze strony innych przedsiębiorców. Przepisy określające zakaz stosowania praktyk ograniczających konkurencję, zawarte w art. 6 i 9 ustawy *o ochronie (...)*, stosuje się zatem jedynie do przedsiębiorców i ich związków.

Zgodnie z art. 4 pkt 1a ustawy *o ochronie (...)*, przez przedsiębiorcę rozumie się m.in. także osobę prawną, organizującą lub świadczącą usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2013 r., poz. 1169) osobami prawnymi są terytorialne jednostki organizacyjne Kościoła (...) parafie. Nadto, kanon 515 § 3 Kodeksu Prawa Kanonicznego wskazuje, iż każda erygowana parafia, posiada osobowość prawną.

Do Parafii, będącej stroną niniejszego postępowania, należy cmentarz, na którym są dokonywane pochówki osób wyrażających taką wolę. Posiadając tytuł prawny do cmentarza, Parafia decyduje o tym, którzy przedsiębiorcy świadczący usługi cmentarne i pogrzebowe i w jakim zakresie, mogą na jego terenie wykonywać tego rodzaju usługi.

Tym samym Parafia jako zarządca tego cmentarza, świadcząc i organizując dla nieokreślonego bliżej kręgu osób usługi o charakterze publicznym, jest przedsiębiorcą w rozumieniu art. 4 pkt 1a ustawy *o ochronie (...)*. Stąd też do Parafii tej znajdują w pełni zastosowanie przepisy ustawy *o ochronie (...)*.

Na marginesie, wskazać trzeba, iż Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczypospolitą Polską podpisany dnia 28 lipca 1993 r. (Dz.U. z 1998 r. Nr 51, poz. 318), 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 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 ww. ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, w sprawach odnoszących się do Kościoła, nie uregulowanych niniejszą ustawą, stosuje się powszechnie obowiązujące przepisy prawa, o ile nie są sprzeczne z wynikającymi z niej zasadami. Wymóg taki spełnia ustawa *o ochronie (...)*. 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 (...)*, z wyłączeniem spraw związanych z kultem religijnym.

Będąc właścicielem cmentarza i organizując dla nieokreślonego bliżej kręgu osób usługi o charakterze użyteczności publicznej, Parafia jest przedsiębiorcą w rozumieniu art. 4 pkt 1a ustawy *o ochronie (...)*. Stąd też do Parafii znajdują w pełni zastosowanie przepisy ustawy *o ochronie (...)*³ [por. wyrok Sadu Okręgowego w Warszawie - Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej również: SOKiK) z dnia 12 stycznia 2006 r., sygn. akt XII Ama 105/04; opubl. Dz. Urz. UOKiK z 2006 r., Nr 2, poz.28].

Rynek właściwy i pozycja Parafii na rynku właściwym

Zgodnie z art. 4 ust. 9 ustawy *o ochronie (...)* przez rynek właściwy rozumie się rynek towarów, które ze względu na ich przeznaczenie, cenę oraz właściwości, w tym jakość, są uznawane przez ich nabywców za substytuty oraz są oferowane na obszarze, na którym, ze względu na ich rodzaj i właściwości, istnienie barier dostępu do rynku, preferencje konsumentów, znaczące różnice cen i kosztów transportu, panują zbliżone warunki konkurencji. Natomiast przez pozycję dominującą należy rozumieć zgodnie z art. 4 pkt 10 ww. ustawy pozycję przedsiębiorcy, która uniemożliwia mu zapobieganie skutecznej konkurencji, na rynku właściwym poprzez stworzenie mu możliwości działania w znacznym zakresie niezależnie od konkurentów, kontrahentów oraz konsumentów. Domniemywa się, iż przedsiębiorca posiada pozycję dominującą, jeżeli jego udział w rynku właściwym przekracza 40%.

Rynek właściwy należy zatem określić w ujęciu produktowym oraz geograficznym. W niniejszej sprawie rynek właściwy wyznaczony jest przez rodzaj i zasięg działalności Parafii.

Czynności związane z pochówkiem zmarłych można podzielić na usługi pogrzebowe i cmentarne. Oba te rynki pomimo tego, iż są ze sobą funkcjonalnie powiązane to jednakże stanowią odrębne rynki produktowe. Zarówno rynek usług cmentarnych jak i pogrzebowych nie są prawnie zdefiniowane. Jednakże zgodnie z utrwalonym już orzecnictwem organu antymonopolowego oraz Sadu Okręgowego w Warszawie - Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – dalej: SOKiK (np. wyroki z dnia 28 września 2000 r. sygn. akt XVII Ama 76/99, z dnia 14 lipca 1999 r. sygn. akt XVII Ama 28/99, z dnia 5 marca 2003 r. sygn. akt XVII Ama 49/02), rynek usług cmentarnych obejmuje wszelkie czynności związane z utrzymaniem cmentarza oraz jego funkcjonowaniem tj. takie usługi jak określenie miejsca pochówku, parametrów technicznych grobu i zasad wykonywania prac oraz utrzymaniem czystości i porządku na cmentarzu. Natomiast rynek usług pogrzebowych obejmuje takie czynności jak: sprzedaż trumien i akcesoriów pogrzebowych, przygotowanie zwłok

³ Por. Decyzja Prezesa UOKiK Nr RBG-21/2011 z dnia 5 grudnia 2011 r.; Nr RBG-23/2011 z dnia 7 grudnia 2011 r.; wyrok SOKiK z dnia 4 stycznia 2008 r., sygn. akt XVII Ama 72/07.

do pogrzebu, wykopanie grobu, transport zwłok i asysta pogrzebowa, utrzymanie grobu oraz ekshumacja.

Tym samym wszelkie czynności związane z zarządzaniem cmentarzem, określeniem zasad prowadzenia na tym cmentarzu działalności gospodarczej przez innych przedsiębiorców, utrzymaniem infrastruktury cmentarza oraz utrzymaniem na nim porządku w zakresie np. wyznaczania miejsca pochówku czy też pobierania opłaty za miejsce, należą do zakresu usług cmentarnych. W niniejszej sprawie Parafia jako właściciel cmentarza czynności te powierzyła zarządcy cmentarza i określiła warunki ich wykonywania. W związku z tym, Parafia działa na rynku organizowania usług cmentarnych.

Pod względem geograficznym rynek usług cmentarnych oraz pogrzebowych są rynkami o zasięgu lokalnym, wyłania się jednakże kwestia sprecyzowania zasięgu terytorialnego rynku geograficznego dla usług cmentarnych oraz pogrzebowych.

O ile zdaniem organu antymonopolowego rynkiem geograficznym dla rynku usług pogrzebowych jest zwykle rynek danej miejscowości czy też gminy, gdyż zlecniodawcy do wykonania tego rodzaju usługi poszukują zazwyczaj wykonawców z najbliższej okolicy, to zdefiniowanie granic rynku geograficznego dla rynku usług cmentarnych jest bardziej złożone. W niniejszej sprawie rynkiem właściwym dla rynku usług pogrzebowych w aspekcie geograficznym jest miejscowość Laskowice.

Kwestią przesądającą o zdefiniowaniu granic rynku geograficznego dla rynku usług cmentarnych jest kwestia substytucyjności po stronie popytu. Chodzi mianowicie o rozstrzygnięcie czy z punktu widzenia statystycznego zlecniodawcy poszczególne cmentarze w danej miejscowości są względem siebie substytucyjne a ich zarządcy pomiędzy sobą konkurują. Jednakże w ocenie organu antymonopolowego z doświadczenia życiowego wynika, iż o wyborze miejsca pochówku w niewielkim stopniu decydują względy konkurencji pomiędzy poszczególnymi administratorami. Wybór cmentarza jest w zasadniczej mierze determinowany szczególnymi względami takimi jak wola osoby zmarłej, wyznaniowym charakterem cmentarza czy też istnieniem grobów osób bliskich. Powyższe względy przesądają o tym, iż nawet poszczególne cmentarze w danej miejscowości są względem siebie tylko w niewielkim stopniu substytucyjne. Zatem rynkiem geograficznym dla rynku usług cmentarnych jest obszar danego cmentarza, co znalazło również potwierdzenie w orzecznictwie SOKiK np. wyrok z dnia 14 lipca 1999 r. sygn. akt XVII Ama 28/99 czy też wyrok z dnia 4 stycznia 2008 r. sygn. akt XVII Ama 72/07.

Stąd też rynkiem geograficznym dla rynku świadczenia usług cmentarnych jest obszar danego cmentarza. W konsekwencji, rynek organizowania usług cmentarnych również ma charakter lokalny ograniczony do terenu danego cmentarza. W niniejszej sprawie rynkiem właściwym dla rynku organizowania usług cmentarnych w aspekcie geograficznym jest teren cmentarza parafialnego w Laskowicach.

Parafia będąca jedynym właścicielem cmentarza do niej należącego oraz będąca jego dysponentem posiada na rynku organizowania usług cmentarnych, wyłączność, co oznacza, iż nie spotyka się z konkurencją na rynku. Oznacza to, iż Parafia posiada na tym rynku w rozumieniu art. 4 pkt 10 pozycję dominującą, a jej działania mogą podlegać ocenie w rozumieniu art. 9 ustawy o ochronie (...).

Nadto, wskazać należy iż wyodrębnione powyżej rynki: rynek właściwy (rynek organizowania usług cmentarnych), rynek usług cmentarnych oraz rynek usług pogrzebowych są ze sobą powiązane funkcjonalnie. Z uwagi na powyższe, działania na rynku organizacji usług cmentarnych wywierają wpływ na lokalny rynek usług pogrzebowych.

Uprawdopodobnienie nadużywania przez Parafię pozycji dominującej

W przedmiotowym postępowaniu antymonopolowym Parafii postawiony został zarzut nadużywania pozycji dominującej na rynku organizowania usług cmentarnych na cmentarzu do niej należącym, poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do

powstania i rozwoju konkurencji na rynku usług pogrzebowych, w drodze uniemożliwienia przedsiębiorcom świadczącym usługi pogrzebowe wykonywania na tym cmentarzu usług kopania grobów, co może stanowić naruszenie art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy *o ochronie (...)*.

Zgodnie z art. 9 ust. 2 pkt 5 ww. ustawy zakazane jest nadużywanie pozycji dominującej na rynku właściwym polegające na przeciwdziałaniu ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji.

Obowiązek nie stwarzania barier do powstania bądź też rozwoju konkurencji, ciąży nie tylko na organach administracji państwowej ale na przedsiębiorcach działających na rynku, a stosowanie m.in. przepisów ustawy *o ochronie (...)* ma zapewnić prawidłowe funkcjonowanie wszystkich rynków. Zadanie to jest w szczególności ważne w przypadku rynku, na którym działa przedsiębiorca, którego pozycja rynkowa pozwala na negatywne oddziaływanie na strukturę rynku i warunki jego funkcjonowania. W takim przypadku ograniczenie dostępu do rynku lub też utrudnienie rozwoju konkurencji, może wywoływać skutki zarówno na rynku, na którym przedsiębiorca ten posiada pozycję dominującą, jak i na rynkach z nim powiązanych, na które może on wpływać ze względu na silną pozycję, jaką posiada na rynku zdominowanym. Dzieje się tak, gdy sfera aktywności przedsiębiorców chcących działać na rynku w warunkach konkurencji powiązana jest bezpośrednio lub pośrednio z rynkami, na których dominującą pozycję posiada inny przedsiębiorca. Wtedy też przedsiębiorca posiadający pozycję dominującą na jednym rynku może dyktować warunki na innym powiązanim z nim rynku, tak jak np. w przypadku rynku usług cmentarnych i pogrzebowych, które są ze sobą funkcjonalnie powiązane. Stąd też w przypadku, gdy przedsiębiorca posiadający pozycję dominującą na rynku, w sposób nieuzasadniony ogranicza lub też utrudnia dostęp do tego rynku lub też rynku z nim powiązanego, musi się liczyć z tym, iż takie działanie będzie uznane przez Prezesa UOKiK za praktykę ograniczającą konkurencją na podstawie art. 9 ust. 2 pkt 5 ustawy *o ochronie (...)*.

Tym samym na mocy art. 9 ust. 2 pkt 5 ww. ustawy zakazane jest zarówno ograniczanie dostępu do rynku, jak też i stwarzanie innym przedsiębiorcom warunków funkcjonowania na nim na warunkach mniej korzystnych, niż w niezakłóconej konkurencji.

W okolicznościach rozpatrywanej sprawy, jak wskazano to w opisie stanu faktycznego, Parafia będąca właścicielem cmentarza, przyznała wyłączne prawo do kopania grobów zarządcy cmentarza tj. Panu Kazimierzowi Glazikowi. W ocenie Prezesa UOKiK, Parafia poprzez takie zachowanie, uniemożliwiała innym przedsiębiorcom świadczenie na terenie jej cmentarza usług pogrzebowych w zakresie kopania grobu, przez co przeciwdziałała ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania i rozwoju konkurencji na tym rynku. Świadczy o tym przede wszystkim oświadczenie Parafii złożone w piśmie z dnia 8 listopada 2012 r. oraz w piśmie z dnia 24 września 2013 r. (vide karta 8, 45), wskazujące, iż wykonywanie usługi kopania grobów zostało oddane zarządcy cmentarza. Nadto dwóch konsumentów usług pogrzebowych na rozprawie administracyjnej potwierdziło, iż przedsiębiorca zawiadamiający w sprawie miał problemy z wykonaniem usługi kopania grobów przy pochówkach zmarłych członków ich rodzin. Ostatecznie w obu tych sytuacjach groby wykopał zarządca cmentarza (vide karta 36, 38).

O uniemożliwieniu przedsiębiorcom świadczącym usługi pogrzebowe wykonywania na cmentarzu parafialnym w Laskowicach usług kopania grobów, świadczy również ilość wykonanych ww. usług przez poszczególnych przedsiębiorców (vide Tabela nr 1). Z danych tych wynika, iż w 2012 r. usługi kopania grobów w większości (oprócz jednej) wykonał zarządca cmentarza, natomiast w 2013 r. zarządca wykonał wszystkie ww. usługi. W ocenie Prezesa UOKiK świadczy to również o tym, iż przedmiotowe usługi były wykonywane na cmentarzu parafialnym przez zarządcę, na zasadzie wyłączności.

Poprzez takie zachowanie Parafia uniemożliwiła innym przedsiębiorcom niż zarządca wykonywanie na cmentarzu do niej należącym usług kopania grobów, czyli usług należących do zakresu usług pogrzebowych. Natomiast konsumenci zostali pozbawieni możliwości

swobodnego wyboru przedsiębiorcy, który mógłby wykonać na ich zlecenie tego rodzaju usługi i tym samym mogli zlecić kopanie grobu tylko zarządcy cmentarza.

Reasumując, w przedmiotowej sprawie uprawdopodobniono naruszenie przez Parafię zakazu zawartego w art. 9 ust. 1 i ust. 2 pkt 6 ustawy *o ochronie (...)*. Wykazano, że Parafia posiada pozycję dominującą na rynku organizowania usług cmentarnych na cmentarzu parafialnym w Laskowicach oraz nadużywa pozycji dominującej poprzez uniemożliwianie przedsiębiorcom świadczącym usługi pogrzebowe wykonywania na tym cmentarzu usług kopania grobów.

Należy jednocześnie uznać, że przyjęte przez Parafię rozwiązania są równoznaczne z podjęciem działań zmierzających do zapobieżenia uprawdopodobnionym w toku niniejszego postępowania naruszeniom art. 9 ust. 1 i 2 pkt 6 ustawy *o ochronie (...)*. Z uwagi na powyższe, istnieje możliwość skorzystania z instrumentów prawnych przewidzianych w art. 12 ust. 1 i ust. 2 ustawy *o ochronie (...)*. Wydanie decyzji zobowiązującej zrealizuje cel postępowania, tj. pozwoli zapobiec naruszeniom związanym z ograniczaniem konkurencji na rynku świadczenia usług pogrzebowych na terenie Laskowic. Jako że przedsiębiorca przejawiał inicjatywę mającą na celu eliminację działań powodujących naruszenie prawa, uzasadniona jest akceptacja propozycji Parafii, z której wynika również zobowiązanie do zapobieżenia naruszeniom na przyszłość. Parafia zobowiązała się bowiem do wprowadzenia procedury dopuszczania do kopania grobów oraz regulaminu kopania grobów, które ukonstytuują zasadę nieograniczonego dostępu przedsiębiorców do świadczenia usług pogrzebowych na terenie cmentarza parafialnego w Laskowicach, a także wprowadzą transparentne zasady świadczenia ww. usług. Ponadto, Parafia mianuje dozorcę cmentarza, który nie będzie związany z żadną z firm pogrzebowych, co wyeliminuje zagrożenie przekazania wykonywania usług kopania grobów jednemu przedsiębiorcy pogrzebowemu.

Prezes UOKiK nie nałożył na Parafię kary pieniężnej, bowiem art. 12 ust. 4 ustawy *o ochronie (...)* stanowi, iż w przypadku wydania decyzji, o której mowa w ust. 1 nie stosuje się art. 10 i 11 oraz art. 106 ust. 1, z zastrzeżeniem art. 12 ust. 7 tejże ustawy.

Z powyższych względów należało orzec jak w punkcie I sentencji niniejszej decyzji.

Ad II

Stosownie do art. 12 ust. 3 ustawy *o ochronie (...)* w decyzji, o której mowa w ust. 1, Prezes UOKiK nakłada na przedsiębiorstwo obowiązek składania w wyznaczonym terminie informacji o stopniu wykonania zobowiązań. Zgodnie z tym przepisem, Parafia została w niniejszej sprawie zobowiązana do złożenia w wyznaczonym terminie sprawozdania o stopniu realizacji przyjętego zobowiązania.

Wobec powyższego należało orzec jak w punkcie II sentencji niniejszej decyzji.

Stosownie do treści art. 81 ust. 1 ustawy *o ochronie (...)* w związku z art. 479²⁸ § 2 Kodeksu postępowania cywilnego – od niniejszej decyzji przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w terminie dwutygodniowym od daty jej doręczenia, za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Bydgoszczy.

*Z up. Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
Dyrektor Delegatury w Bydgoszczy
Dorota Karczevska*

