



**PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW**

Delegatura w Lublinie
20-012 Lublin, ul. Ochotnicza 10
Tel. (0-81) 532-35-31, 532-54-48,
Fax (0-81) 532-08-26
E-MAIL: LUBLIN@UOKIK.GOV.PL

LUBLIN , DNIA 13 MAJA 2010 R.

RLU – 411-1/2010/MW

Decyzja RLU - 02/2010

(wersja bip)

Stosownie do art. 33 ust.6 ustawy z dnia 16 lutego 2007r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. Nr 50, poz. 331 ze zm.) i § 4ust.1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2009 r. w sprawie określenia właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Dz.U. nr 107 poz. 887) po przeprowadzeniu wszczętego z urzędu postępowania administracyjnego przeciwko Parafii Rzymskokatolickiej p.w. Jezusa Miłosiernego w Czarnej Białostockiej w sprawie praktyk ograniczających konkurencję

działając w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów :

I. Na podstawie art. 10 ustawy z dnia 16 lutego 2007r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. Nr 50, poz. 331 ze zm.) uznaje się za ograniczającą konkurencję i naruszającą zakaz, o którym mowa w art. 9 ust. 1 i 2 pkt. 5 tej ustawy, praktykę polegającą na nadużywaniu przez Parafię Rzymskokatolicką p.w. Jezusa Miłosiernego w Czarnej Białostockiej pozycji dominującej na lokalnym rynku świadczenia usług cmentarnych na cmentarzu do niej należącym, wskutek zastrzeżenia na rzecz administratora tego cmentarza prawa wyłączności na kopanie grobów, co przeciwdziała ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania i rozwoju konkurencji, poprzez :

- a) uniemożliwienie przedsiębiorcom świadczącym usługi pogrzebowe innym jak administrator cmentarza wykonywania usługi kopania grobu na w/w cmentarzu,
- b) utrudnianie przedsiębiorcom pogrzebowym dostępu do usługi wykonywania pochówku na cmentarzu należącym do Parafii Rzymskokatolickiej p.w. Jezusa Miłosiernego w Czarnej Białostockiej

i nakazuje zaniechania jej stosowania

II. Na podstawie art. 106 ust.1 pkt. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2007 r. Nr 50 poz. 331 ze zm) w

związku z naruszeniem przez Parafię Rzymskokatolicką p.w. Jezusa Miłosiernego w Czarnej Białostockiej zakazu określonego w art. 9 ust. 1 i 2 pkt.5 tej ustawy, nakłada się na Parafię Rzymskokatolicką p.w. Jezusa Miłosiernego w Czarnej Białostockiej karę pieniężną w wysokości 5241 zł (pięć tysięcy dwieście czterdzieści jeden złotych), płatną do budżetu państwa.

Uzasadnienie

W dniu 18.08.2009r. do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – Delegatura w Lublinie wpłynęło zawiadomienie przedsiębiorcy prowadzącego działalność gospodarczą na podstawie wpisu do ewidencji działalności gospodarczej, polegającą na świadczeniu usług pogrzebowych, o podejrzeniu stosowania praktyki ograniczającej konkurencję na rynku usług pogrzebowych w Czarnej Białostockiej. Wg wyjaśnień złożonych przez tego przedsiębiorcę, rozpoczął on świadczenie usług pogrzebowych w Czarnej Białostockiej w maju 2009r. W miejscowości tej zlokalizowane są dwa cmentarze rzymsko- katolickie, tj. p.w. Jezusa Miłosiernego oraz p.w. Świętej Rodziny, których administratorem jest jeden przedsiębiorca, świadczący również usługi pogrzebowe. Administrator cmentarza ma zastrzeżone prawo wyłączności na kopaniu grobów na obydwu cmentarzach.

W sierpniu 2009r. skarżący otrzymał od rodziny osoby zmarłej zlecenie na organizację pogrzebu w Czarnej Białostockiej, łącznie z wykopaniem i wymurowaniem grobu na cmentarzu parafialnym. Jednak wykonanie czynności wykopania grobu zostało mu uniemożliwione przez administratora, gdyż ten nie wpuścił go na teren cmentarza parafialnego. Powołując się na zastrzeżone w Regulaminie cmentarza prawo wyłączności administrator cmentarza spowodował, że rodzina osoby zmarłej wycofała zlecenie wykopania grobu złożone skarżącemu a złożyła je administratorowi cmentarza. Ponadto w czasie uroczystości pogrzebowej, którą obsługiwał skarżący, doszło do nieporozumienia pomiędzy nim a administratorem cmentarza, co do tego, kto ma zasypać grób, w efekcie którego utracił on wiarygodność i zaufanie Zleceniodawców. Taki stan rzeczy, w ocenie przedsiębiorcy skarżącego, utrudnia mu prowadzenie działalności gospodarczej w Czarnej Białostockiej w zakresie świadczenia usług pochówku, gdyż rodziny osób zmarłych rezygnują ze zlecenia mu wykonania tej usługi, oceniając jego ofertę jako niekompletną w porównaniu z ofertą administratora cmentarza.

W wyniku powyższego, skarżący nie otrzymał już do daty złożenia skargi żadnego nowego zlecenia na wykonanie pochówku ani na cmentarzu p.w. Jezusa Miłosiernego oraz p.w. Świętej Rodziny.

Dowód : pismo z dnia 26.08.2009r. – karta 1

W związku z otrzymanym przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów Delegatura w Lublinie zawiadomieniem, przeprowadzone zostało postępowanie wyjaśniające RLU- 412-08/09/MW w sprawie ustalenia zasad dostępu do rynku świadczenia usług pogrzebowych na cmentarzu parafialnym przy Parafii Rzymskokatolickiej p.w. Jezusa Miłosiernego oraz p.w. Świętej Rodziny w Czarnej Białostockiej, w tym wstępnego ustalenia, czy nastąpiło naruszenia przepisów ustawy uzasadniające wszczęcie postępowania antymonopolowego, w tym, czy sprawa ma charakter antymonopolowy.

Wynik tego postępowania potwierdził zasadność twierdzeń zawartych w zawiadomieniu przedsiębiorcy. Spowodowało to wszczęcie postępowania administracyjnego przeciwko Parafii Rzymskokatolickiej p.w. Jezusa Miłosiernego w Czarnej Białostockiej zwanej dalej „Parafią”, w związku z zarzutem nadużywania pozycji dominującej na rynku świadczenia usług cmentarnych na cmentarzu do niej należącym, poprzez uniemożliwienie przedsiębiorcom, poza administratorem cmentarza, dostępu do świadczenia usługi kopania grobów na tym cmentarzu, co stanowić może praktykę, polegającą na przeciwdziałaniu ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania lub rozwoju konkurencji na rynku usług pogrzebowych tj. praktykę art. 9 ust. 2 pkt. 5 w/w ustawy dnia 16 lutego 2007r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. Nr 50 poz.331 ze zm.) zwanej dalej „ustawą o ochronie konkurencji i konsumentów ”.

Ten sam zarzut, postawiony Parafii p.w. Świętej Rodziny w Czarnej Białostockiej będzie przedmiotem odrębnego postępowania.

Dowód : Postanowienie o wszczęciu postępowania administracyjnego z dnia 13.01.2010 – karta 23

W odpowiedzi na wszczęcie postępowania administracyjnego Parafia nie zgodziła się z zasadnością przedstawionych jej zarzutów. W ocenie Parafii, jej działania nigdy nie ograniczały ani nie uniemożliwiały jakiegokolwiek przedsiębiorcy pogrzebowemu wykonywania usług pochówku. Parafia nie prowadzi ewidencji, z której by wynikało, który zakład pogrzebowy świadczył taką usługę, ale w przeszłości sytuacja taka miała kilkakrotnie miejsce. Ostatnio tj. w dniu 26 stycznia 2010 r. Zakład Pogrzebowy z Sokółki obsługiwał pogrzeb na cmentarzu parafialnym.

Parafia w toku postępowania stwierdziła, iż żaden przedsiębiorca w ciągu ostatnich 7 lat nie zgłaszał się w sprawie wykonania usługi kopania grobu. Jedynie jeden przedsiębiorca (tj. wnoszący skargę na tę Parafię), miał pretensję o to, że administrator nie zezwolił mu wykopania grobu. Wcześniej przedsiębiorca ten został poinformowany o tym, że wyłączność na kopanie grobów posiada administrator cmentarza.

Z praktyki wiadomo jest, twierdzi Parafia, że tam, gdzie jest administrator cmentarza, usługa wytyczenia grobu i wykopania zawsze należała do administratora. W takiej sytuacji administrator stawał się podwykonawcą zakładu pogrzebowego, któremu została zlecona usługa pochówku. Dlatego też Parafia uważa postawienie jej zarzutu naruszenia art. 9 ust. pkt. 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów za nieuzasadnione.

Dowód :pismo strony z dnia 28.01.2010- karta 26

Pismem z dnia 09.03.2010r. Parafia uzupełniła wyjaśnienia w sprawie. Między innymi, dodała, że utrzymuje się z ofiar wiernych, który to dochód nie jest ewidencjonowany ani opodatkowany.

Dowód: pismo strony z dnia 09.03.2010 karta 46

Pismem z dnia 13.01.2010r. Prezes UOKIK poinformował stronę o zaliczeniu w poczet materiału dowodowego informacji uzyskanych w postępowaniu wyjaśniającym, zaś pismem z dnia 19.03.2010r. o zakończeniu zbierania materiału dowodowego oraz o możliwości zapoznania się z nim w siedzibie Delegatury UOKIK w Lublinie, z którego to prawa strona nie skorzystała.

Organ antymonopolowy ustalił co następuje

Parafia Rzymskokatolicka p.w. Jezusa Miłosiernego w Czarnej Białostockiej, przeciwko której jest prowadzone niniejsze postępowanie jest właścicielem nieruchomości, położonej w Czarnej Białostockiej, na której znajduje się cmentarz rzymskokatolicki .

Dowód: pismo strony z dnia 24.09.2009r.- karta 4

Poza tym cmentarzem w Czarnej Białostockiej są ponadto zlokalizowane dwa inne cmentarze: cmentarz rzymskokatolicki będący własnością Parafii Rzymskokatolickiej p.w. Świętej Rodziny oraz cmentarz prawosławny będący własnością Parafii Prawosławnej p.w. Świętych Niewiast Miro Niosących.

Dowód: pismo UM w Czarnej Białostockiej z dnia 26.01.2010r. karta 29

Obydwa cmentarze rzymsko-katolickie przylegają do siebie, gdyż są zlokalizowane na jednej działce, nie są też rozgraniczone. Cmentarz należący do Parafii p.w. Jezusa Miłosiernego jest cmentarzem nowym, zatem prawie wszystkie pochówki wiążą się z koniecznością wykopania grobu. W roku 2007 wszystkie pochówki dokonane były w nowych grobach, w 2008 wykonano 20 nowych grobów i jeden dochówek zaś w 2009r. – wykonano 22 pochówki wyłącznie w nowych grobach. Sytuacja na cmentarzu pod wezwaniem Świętej Rodziny jest odwrotna, większość pochówków wykonuje się w grobach już istniejących np. w 2009r. na 35 pochówków – 31 wykonano w grobach już istniejących.

Wszystkie cmentarze w Czarnej Białostockiej pełnią również funkcję cmentarzy komunalnych. O miejscu pochówku decyduje rodzina zmarłego.

Dowód : pismo strony z dnia 28.01.2010r. – karta 26-27, pismo UM w Czarnej Białostockiej z dnia 8.03.2010r. karta 45

Administratorem obydwu cmentarzy rzymsko-katolickich tj. p.w. Jezusa Miłosiernego oraz p.w. Świętej Rodziny w Czarnej Białostockiej jest przedsiębiorca Stanisław Białożor. Administrator jest jednocześnie przedsiębiorcą, świadczącym na podstawie wpisu do ewidencji działalności gospodarczej, usługi pogrzebowe. Funkcję administratora pełni on na podstawie dwóch odrębnych Umów – Upoważnienia. W każdej z tych umów istnieje zapis zastrzegający na rzecz administratora cmentarza wyłączność na kopanie grobów.

Dowód : pismo strony z dnia 24.09.2009 karta 4 , pismo Parafii p.w. Świętej Rodziny z dnia 15.03.2010 – karta 49, pismo S. Białożora z dnia 28.10.2009 – karta 9

Na mocy Umowy - Upoważnienia z dnia 1.04.2005 zawartej pomiędzy Parafią Rzymskokatolicką p.w. Jezusa Miłosiernego w Czarnej Białostockiej a Stanisławem Białożorem, Parafia przeniosła na Stanisława Białożora niektóre obowiązki związane z administrowaniem cmentarzem oraz określiła jego uprawnienia w tym zakresie tj. :

- wyłączność na kopanie grobów na cmentarzu parafialnym,
- traktowanie z szacunkiem i poszanowaniem szczątków ludzkich,
- wyznaczanie miejsca na groby i miejsca rezerwacji na przyszłe pochówki,
- nadzór nad prowadzonymi pracami budowlanymi i remontowanymi na terenie cmentarza,
- dopilnowanie porządku po wykonanych pracach budowlanych i rozbiórkowych na cmentarzu,

- utrzymanie czystości i porządku na cmentarzu, a zwłaszcza : wokół studni, kontenera tj usuwanie odpadów z miejsc przeznaczonych do ich gromadzenia,
- nadzór nad licznikiem wody;
- otwieranie i zamykanie wjazdu na teren cmentarza oraz sprawdzanie zgody na prowadzenie prac, dokumentu potwierdzającego prawo do grobu lub miejsca pod budowę grobowca,
- nadzór nad zachowaniem określonej wielkości grobowców, odległości od grobów, wielkości alejek,
- zgłaszanie ks. Proboszczowi parafii wszelkich nieprawidłowości występujących w trakcie prowadzenia prac budowlanych – remontowych oraz innych zdarzeń ,
- administrator cmentarza upoważniony jest do kontrolowania pojazdów wwożących i wywożących ładunki na teren cmentarza ,
- administrator nie odpowiada za zniszczenie nagrobków oraz wszelkich przedmiotów pozostawionych na terenie cmentarza.

Dowód : Umowa Upoważnienie – karta 5

Z tytułu powierzonych obowiązków administrator cmentarza nie pobiera żadnego wynagrodzenia od Parafii.

Dowód : Wyjaśnienia strony z 28.01.2010- karta 26-27

Ponadto prawa i obowiązki administratora zostały określone w Regulaminie Cmentarza, który w formie tablicy informacyjnej umieszczony jest na terenie cmentarza należącego do Parafii. Zgodnie z jego uregulowaniami wykopywanie grobu należy do administracji cmentarza zaś lokalizacja nowych nagrobków musi być uzgodniona z grabarzem (administratorem).

Dowód : Regulamin karta 6

Na terenie cmentarza należącego do Parafii nie ma formalnych ograniczeń w dostępie przedsiębiorców do świadczenia usług takich jak: prace kamieniarskie, ustawianie i renowacja nagrobków, wymurowanie, zamurowanie, zasypanie grobu oraz sama usługa pochówku. Rodzina zmarłego ma obowiązek jedynie załatwić formalności związanych z pogrzebem w Parafii i złożyć ofiarę za miejsce na cmentarzu.

Parafia nie prowadzi ewidencji przedsiębiorców świadczących usługi pogrzebowe na cmentarzu do niej należącym.

Dowód : Wyjaśnienia strony z 28.01.2010- karta 26-27

Na terenie Czarnej Białostockiej zarejestrowanych jest dwóch przedsiębiorców świadczących usługi pogrzebowe; jednym z nich jest Stanisław Białozor – jednocześnie administrator cmentarza parafialnego Parafii p.w. Jezusa Miłosiernego w Czarnej Białostockiej od 2003r. oraz cmentarza parafialnego p.w. Św, Rodziny, drugim jest przedsiębiorca, którego zawiadomienie spowodowało wszczęcie postępowania administracyjnego. Przedsiębiorca ten rozpoczął świadczenie usług pogrzebowych w Czarnej Białostockiej w maju 2009r. Przed tą datą administrator cmentarza był jedynym przedsiębiorcą na terenie Czarnej Białostockiej świadczącej usługi pogrzebowe.

Dowód : pismo UM w Czarnej Białostockiej z dnia 26.01.2010 karta 29

Administrator cmentarza w 2009 r. wykonał ogółem w 2009r. xx usługi pochówku, w tym na administrowanym przez siebie cmentarzu p.w. Jezusa Miłosiernego xx pogrzeby, łącznie z wykopaniem grobu zaś na cmentarzu p.w. Świętej Rodziny xx usług pogrzebowych, w tym z wykopaniem grobu x usługi pochówku oraz x usługę na cmentarzu prawosławnym. Pozostałe usługi pochówku świadczył poza Czarną Białostocką.

Dowód : wyjaśnienia przedsiębiorcy z dnia 3.03.2010 – karta 32, pismo Parafii p.w. Świętej Rodziny a dnia 15.03.2010r. – karta 49

Przedsiębiorca skarżący, nie wykonał na cmentarzu p.w. Jezusa Miłosiernego w 2009r. żadnej usługi pogrzebowej. Natomiast w 2009 r. świadczył xx usługę pogrzebową (tj. wykonanie pochówku) na cmentarzu będącym własnością parafii p.w. Świętej Rodziny w Czarnej Białostockiej. Nadto świadczył usługi pogrzebowe na cmentarzach parafialnych poza Czarną Białostocką tj. w Czarnej Wsi Kościelnej, w Chodorówce oraz Dolistowie - na żadnym z tych cmentarzy nie miał utrudnień z wykonaniem kompleksowej usługi pogrzebowej, w tym z wykopaniem grobu.

Dowód : wyjaśnienia przedsiębiorcy z dnia 31.01.2010 – karta 30

Organ antymonopolowy w toku postępowania zwrócił się do Parafii o przedstawienie ilości wykonanych usług kopania grobu oraz ilości wykonanych usług pochówku na tym cmentarzu w latach 2007 – 2009, a nadto do administratora cmentarza o wskazanie ilości wykonanych usług pochówku na tym cmentarzu w latach 2007-2009.

Ilość wykonanych usług kopania grobu i usług pochówku w latach 2007- 2009 r. przez administratora cmentarza oraz przez innych przedsiębiorców na cmentarzu Parafii przedstawia Tabela Nr 1 .

Rok	Wykopanie grobu		Usługa pochówku	
	Administrator	Inni przedsiębiorcy	Administrator	Inni przedsiębiorcy
2007	Xx	X	Xx	X
2008	Xx	X	Xx	X
2009	xx	x	xx	x

Dowód : wyjaśnienia strony z dnia 28.01.2010 karta 26-27 i z dnia 09.03.2010 – karta 46- 47 , wyjaśnienia przedsiębiorcy z dnia 3.03.2010 – karta 32

Z powyższych informacji wynika, iż ani wnoszący skargę ani też żaden inny przedsiębiorca pogrzebowy nie wykonali ani jednej usługi kopania grobu na cmentarzu należącym do Parafii p.w. Jezusa Miłosiernego, ani też żadnej usługi pochówku. Wszystkie usługi kopania grobu oraz wszystkie usługi pochówku wykonał administrator cmentarza Stanisław Białożor .

Stanisław Białożor nie otrzymuje od Parafii żadnego wynagrodzenia z tytułu administrowania cmentarzem. Otrzymuje jedynie wynagrodzenie od rodzin osób zmarłych za wykopanie grobu – zwykle kwota około 300 zł, oraz za wykonanie pochówku.

Prezes Urzędu ustalił, że przeciętne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw, za ostatni miesiąc kwartału poprzedzającego dzień wydania decyzji tj. za miesiąc marzec 2010r. wyniosło 3493,42 zł (źródło www.stst.gov.pl.)

Organ antymonopolowy zważył co następuje

I.1. Interes publicznoprawny

Warunkiem wstępnym postawienia przedsiębiorcy zarzutu naruszenia ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów jest wykazanie naruszenia interesu publicznego w sprawie. Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, organ antymonopolowy podejmuje działania w przypadku podejrzenia naruszenia przez przedsiębiorców interesu publicznego. Wobec powyższego, warunkiem niezbędnym do oceny działania danego przedsiębiorcy w świetle ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, jest wykazanie, iż jego działania naruszyły interes publicznoprawny. W ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów brak jest definicji ustawowej, co należy rozumieć poprzez interes publicznoprawny. Dlatego też kryterium dokonywania oceny czy w danej sprawie został naruszony interes publicznoprawny jest nieostre. Jednakże na tle dotychczasowego orzecznictwa antymonopolowego, wykształconego co prawda w czasie obowiązywania poprzedniej ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, ale zachowującego swoją aktualność również obecnie, utrwalił się pogląd, iż naruszenie interesu publicznoprawnego ma miejsce wówczas, gdy działaniami będącymi przedmiotem postępowania, zagrożony jest interes ogólnospołeczny, co może mieć miejsce m.in. wówczas, gdy skutkiem określonych sprzecznych z przepisami ustawy działań, dotknięty jest szerszy krąg uczestników rynku (*E.Modzelewska-Wachał. Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz. Wyd. Twigger. Warszawa 2002r.*). Przykładowo należy wskazać na wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24.07.2002r. sygn. akt I CKN 1496/01¹, w którym to wyroku Sąd uznał, iż ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów ma służyć ochronie interesu ogólnospołecznego (publicznego), polegającego na zapewnieniu właściwych warunków funkcjonowania rynku gospodarczego, tj. prowadzenia przez przedsiębiorców działalności w warunkach konkurencji oraz możliwości swobodnego podejmowania decyzji co do warunków prowadzenia tej działalności. Rynek taki może funkcjonować prawidłowo tylko jeśli są zapewnione warunki powstania i rozwoju konkurencji. Jedynie w warunkach niezakłóconej konkurencji przedsiębiorcy i konsumenci mają gwarancję realizacji konstytucyjnej wolności gospodarczej i ochrony swoich praw. Istotą bowiem konkurencji jest współzawodnictwo przedsiębiorców w celu uzyskania przewagi na rynku, pozwalającej na osiągnięcie maksymalnych korzyści ekonomicznych ze sprzedaży towarów i usług oraz maksymalne zaspokojenie potrzeb konsumentów przy jak najniższej cenie. Decyduje o tym wolne i nieskrępowane działanie mechanizmów rynkowych, w tym zapewnienie możliwości swobodnego podejmowania decyzji. Natomiast wszelkie formy uzgodnionych działań przedsiębiorców, których celem lub skutkiem jest ograniczenie wolności działalności gospodarczej uczestników rynków, jest naruszeniem reguł konkurencji i stanowi naruszenie przepisów ustawy.

Tym samym, ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów chroni konkurencję jako zjawisko o charakterze instytucjonalnym. Za zagrożenie lub

¹ Dz.Urz.UOKIK 2004/1/283

naruszenie konkurencji w tym rozumieniu, należy uznać więc takie działania, które dotyczą sfery interesów szerszego kręgu uczestników rynku gospodarczego, a więc, gdy dotyczą konkurencji rozumianej nie jako sytuację pojedynczego przedsiębiorcy lub konsumenta, lecz jako zjawisko charakteryzujące funkcjonowanie gospodarki. W takich przypadkach ingerencja organu antymonopolowego jest uzasadniona. Należy ponadto wskazać, iż przy ocenie czy doszło w danej sprawie do naruszenia interesu publicznoprawnego, nie należy poprzestać na zbadaniu ewentualnych negatywnych, bezpośrednich skutków działań kontrahentów danego przedsiębiorcy. Niezbędne jest spojrzenie szersze, uwzględniające także to, w jaki sposób działania przedsiębiorcy odbijają się lub mogą się odbić na interesach konsumentów, co może skutkować naruszeniem interesu publicznoprawnego.

W okolicznościach niniejszej sprawy oznacza to, iż warunkiem niezbędnym do oceny czy działania Parafii p.w. Jezusa Miłosiernego w Czarnej Białostockiej, polegające na ograniczaniu innym przedsiębiorcom możliwości wykonywania na terenie cmentarza należącego do Parafii usług pogrzebowych, naruszyły przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, jest wykazanie, że działania tego przedsiębiorcy naruszyły interes publicznoprawny konkurentów i (lub) konsumentów.

W ocenie organu antymonopolowego Parafia, wskutek zastrzeżenia na rzecz administratora cmentarza, wyłączności na wykonywanie usługi kopania grobów przeciwdziałała ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania i rozwoju konkurencji na rynku usług pogrzebowych w Czarnej Białostockiej. Wyłączność na kopanie grobów uniemożliwiła wszystkim potencjalnym przedsiębiorcom – konkurentom administratora cmentarza, wykonywanie usługi kopania grobów, jakkolwiek w okolicznościach sprawy wyłącznie jeden przedsiębiorca odczuł skutki takiego zakazu. Zastrzeżone na rzecz jednego przedsiębiorcy prawo wyłączności kopania grobów skutkowało również, w ocenie Prezesa UOKiK, utrudnieniem przedsiębiorcom pogrzebowym pozyskiwania zleceń usługi pochówku na tym cmentarzu, zatem skutki działań Parafii wpływają bezpośrednio na pozycję innych przedsiębiorców świadczących usługi na rynku usług pogrzebowych.

Ponadto zastrzeżenie przez Parafię wykonywania usługi kopania grobu tylko na rzecz administratora, pozbawiło osoby zlecające wykonanie usługi kopania grobu, możliwości wyboru przedsiębiorcy wykonującego te usługi a więc wyboru oferty korzystniejszej. Zakwestionowane działania Parafii skutkowały również ograniczeniem konkurencji w zakresie świadczenia usługi wykonania pochówku, zatem również w tym zakresie prawo wyboru przez konsumenta oferty korzystniejszej zostało ograniczone. Zatem skutkami działań Parafii pośrednio zostali dotknięci również konsumenci.

Takie zachowanie Parafii zaburzyło funkcjonowanie rynku usług pogrzebowych, który winien być w pełni konkurencyjny oraz dostępny dla każdego przedsiębiorcy chcącego wykonywać tego rodzaju usługi. Skoro więc Parafia swoimi działaniami naruszyła bezpośrednio interes nieograniczonej liczby przedsiębiorców świadczących usługi pogrzebowe, w tym usługi wykopania grobu oraz usługę pochówku oraz pośrednio interes konsumentów uznać należy, że tym samym doszło do naruszenia interesu publicznoprawnego.

I. 2.. Status przedsiębiorcy .

Zarzut naruszenia art.9 ust. 2 pkt. 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów postawić można wyłącznie przedsiębiorcy

Zatem, elementem niezbędnym do twierdzenia, iż Parafia naruszyła przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, jest wykazanie, iż jest ona przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Zgodnie z art. 4 pkt 1a ustawy, 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. Dla zdefiniowania pojęcia usług o charakterze użyteczności publicznej jedynie posiłkowo mogą służyć tezy zawarte w uchwale Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 marca 1997r. W 8/96. Zgodnie z wykładnią zawartą w w/w uchwale Trybunału usługi o charakterze użyteczności publicznej obejmują zaspokajanie potrzeb zbiorowych społeczeństwa, a niewątpliwie do takich potrzeb zaliczyć należy realizację prawa do pochowania zwłok.

Parafia będąca stroną niniejszego postępowania, jak każda erygowana parafia, posiada zgodnie z kanonem 515 § 3 Kodeksu Prawa Kanonicznego osobowość prawną. Do Parafii tej 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. Parafia musi być, co najmniej uznana za podmiot organizujący usługi o charakterze użyteczności publicznej, mając możliwość podejmowania działań, które wpływają na zachowania przedsiębiorców i na stan konkurencji na rynku. Tym samym Parafia jako właściciel i zarządca tego cmentarza, świadcząc i organizując dla nieokreślonego bliżej kręgu osób usługi o charakterze publicznym, jest przedsiębiorcą na rynku usług cmentarnych, w rozumieniu art. 4 pkt 1a ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Stąd też do Parafii tej znajdują w pełni zastosowanie przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Należy wskazać, iż Konkordat między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską podpisany dnia 28.07.1993r. (Dz.U. z 1998r. 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 ustawy z dnia 17.05.1989r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 29, poz. 154 ze zmian.), 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 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.

Stanowisko takie wielokrotnie zostało zaakceptowane przez orzecznictwo w sprawach ochrony konkurencji. Sąd Okręgowy w Warszawie, Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w wielu wyrokach stwierdził, że do cmentarzy wyznaniowych, w zakresie zarządzania tymi cmentarzami, mają także zastosowanie wszystkie bezwzględnie obowiązujące przepisy prawa, w tym przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (np. wyrok SOKIK z dnia 4 stycznia 2008r. sygn. akt.XVII Ama 72/07, wyrok SOKIK z dnia 12 stycznia 2006r. sygn. akt. XVII Ama 105/04, Sądu Apelacyjnego w Warszawie sygn. akt. VI Aca 535/06

I. 3. Rynek właściwy w sprawie.

Warunkiem niezbędnym do udowodnienia naruszenia art. 9 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, jest wykazanie, iż Parafia posiada pozycję dominującą na rynku właściwym w sprawie. Należy w tym miejscu wspomnieć, iż w świetle przepisów ww. ustawy, nie jest zakazane jej posiadanie lecz nadużywanie, poprzez działania o jakich mowa w art. 9.

Za rynek właściwy zgodnie z art. 4 pkt 9 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, uznaje 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 koszty transportu, panują zbliżone warunki konkurencji”*

Stąd też do wyznaczenia rynku właściwego niezbędne jest jego zdefiniowanie pod względem geograficznym i produktowym.

Czynności związane z chowaniem 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 orzecznictwem Prezesa UOKIK oraz Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (np. wyroki z dnia 28 września 2000r. sygn. akt XVII Ama 76/99, z dnia 14 lipca 1999r. sygn. akt XVII Ama 28/99, z dnia 5 marca 2003r. sygn. akt XVII Ama 49/02), rynek usług cmentarnych obejmuje wszelkie czynności związane z utrzymaniem cmentarza, jego administrowaniem oraz jego funkcjonowaniem tj. takie usługi jak określenie miejsca pochówku, parametrów technicznych grobu i zasad wykonywania prac oraz utrzymaniem czystości i porządku na cmentarzu.

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. Nawet jeżeli część tych czynności właściciel cmentarza powierza jego administratorowi, tak jak w okolicznościach sprawy, to administrator cmentarza wykonuje te czynności w imieniu i na rzecz Parafii. Stąd też Parafia zarządzając swoim cmentarzem wykonuje usługi należące do zakresu usług cmentarnych.

Natomiast rynek usług pogrzebowych obejmuje takie czynności jak: sprzedaż trumien i akcesoriów pogrzebowych, przygotowanie zwłok do pogrzebu, wykopanie

grobu, transport zwłok i asysta pogrzebowa, utrzymanie grobu oraz ekshumacja. Na potrzeby niniejszego postępowania usługi transportu zwłok i asysty pogrzebowej określone zostały jako usługa pochówku.

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 Prezesa UOKiK, 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.

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 Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów np. wyrok z dnia 14 lipca 1999r. sygn. akt XVII Ama 28/99 czy też wyrok z dnia 4 stycznia 2008r. sygn. akt XVII Ama 72/07.

Stąd też rynkiem geograficznym dla rynku świadczenia usług cmentarnych jest obszar danego cmentarza.

Zatem, rynkiem właściwym w sprawie jest rynek usług cmentarnych cmentarza Parafii Rzymskokatolickiej p.w. Jezusa Miłosiernego w Czarnej Białostockiej.

W związku z powiązaniem funkcji właściciela cmentarza z wykonywaniem usług związanych z jego administracją tj. usług cmentarnych, Parafia nie spotyka się na rynku z konkurencją, zatem rynek usług cmentarnych nie ma charakteru konkurencyjnego.

Natomiast rynek usług pogrzebowych od strony podaźowej jest rynkiem ogólnie dostępnym, gdyż nie istnieją bariery natury administracyjnej lub ekonomicznej utrudniające dostęp przedsiębiorcom do świadczenia tego rodzaju usług. Rynek ten, ze swojej istoty, ma więc charakter konkurencyjny, jakkolwiek jak wspomniano wyżej, konkurencja na tym rynku ogranicza się zwykle do danej miejscowości czy też gminy, gdyż zlecniodawcy do wykonania tego rodzaju usługi poszukują zazwyczaj wykonawców z najbliższej okolicy.

Obydwa w/w rynki tj. rynek właściwy (rynek usług cmentarnych) oraz rynek usług pogrzebowych są ze sobą powiązane funkcjonalnie tzn., że jeden bez drugiego nie może egzystować. Z uwagi na powyższe, działania na rynku usług cmentarnych wywierają skutek na rynek usług pogrzebowych.

4 .Pozycja dominująca.

Przez pozycję dominującą należy rozumieć zgodnie z art. 4 pkt 10: „*pozycję przedsiębiorcy, która umożliwia 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%.*”

Parafia p.w. Jezusa Miłosiernego w Czarnej Białostockiej, będąca właścicielem cmentarza w Czarnej Białostockiej oraz jego zarządcą nie spotyka się z konkurencją na rynku usług cmentarnych, co oznacza, iż posiada na tym rynku pozycję dominującą, w rozumieniu art. 4 pkt 10 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Taka pozycja rynkowa pozwala na rozpatrywanie działań Parafii pod kątem naruszenia art. 9 ust. 2 pkt. 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów .

5. Zarzut naruszenia art. 9 ust.1 i 2 pkt.5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Parafii został postawiony zarzut naruszenia art. 9 ust.1 i 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów tj. nadużywania pozycji dominującej na rynku świadczenia usług cmentarnych na cmentarzu do niej należącym, poprzez uniemożliwienie przedsiębiorcom, poza administratorem cmentarza, dostępu do świadczenia usługi kopania grobów na tym cmentarzu, co stanowić może praktykę, polegającą na przeciwdziałaniu ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania lub rozwoju konkurencji .

Stan faktyczny będący podstawą postawienia Parafii w/w zarzutu jest w sprawie bezsporny, bowiem fakt udzielenia administratorowi cmentarza wyłączności na kopanie grobów został przyznany przez Parafię a nadto wynika bezpośrednio z treści Umowy – Upoważnienia łączącej Parafię i administratora cmentarza oraz treści Regulaminu cmentarza. Pozostaje zatem wykazać, że zakwestionowane działania Parafii, polegające na zastrzeżeniu na rzecz administratora cmentarza wyłączności usługi kopania grobów, stanowi nadużywanie pozycji dominującej, poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji na rynku usług pogrzebowych.

Parafia wywodzi swoje uprawnienia do swobodnego określania zasad administrowania cmentarzem do niej należącym z treści prawa własności oraz jego niezależności jako podmiotu prawa kanonicznego a nie cywilnego. Kwestia podlegania Parafii – jako przedsiębiorcy, rygorom ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, została omówiona wyżej. Natomiast w tym miejscu wyjaśnić należy, że treść art. 140 KC zakreśla granice stosowania prawa własności stanowiąc, iż:

„w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno – gospodarczym przeznaczeniem swego prawa...” . Ustawą, do której, po spełnieniu określonych warunków może odsyłać cyt. przepis jest ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów , a w okolicznościach sprawy art. 9 ust. 1 i 2 pkt.5 tej ustawy.

Przepis ten nie zawiera zakazu posiadania pozycji dominującej lecz jedynie zakazuje, niezgodnego z prawem jej nadużywania, przy czym w treści ustawy brak

jest definicji nadużywania pozycji dominującej. Ustawa w art. 9 ust.2 zawiera przykładowy katalog praktyk, które ustawodawca podaje jako praktyki polegające na nadużywaniu pozycji dominującej, w tym między innymi jako jeden z przejawów nadużywania pozycji dominującej wymienia praktykę określoną w art. 9 ust. 2 pkt. 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów .

Obowiązek przestrzegania przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów ciąży na przedsiębiorcach działających na rynku, a stosowanie tych przepisów ma zapewnić prawidłowe funkcjonowanie wszystkich rynków. Zadanie to jest w szczególności ważne w przypadku rynku, na którym uczestnikiem jest tylko jeden przedsiębiorca, w więc, którego silna pozycja rynkowa pozwala na dowolne oddziaływanie na strukturę rynku i warunki jego funkcjonowania. W takim przypadku ograniczenie dostępu do rynku lub też utrudnienie rozwoju konkurencji, może wywoływać negatywne 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 organ antymonopolowy za praktykę ograniczającą konkurencją 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 jasno wskazuje, że:” ...ustawa antymonopolowa kategorycznie nie wskazuje, iż skutek nadużycia pozycji dominującej musi nastąpić na tym właśnie rynku. Wprost przeciwnie, zgodnie z art. 9 w/w 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 publiczny”². Podobnie wypowiedział się Sąd Antymonopolowy w wyroku z dnia 22 października 1993r. sygn.akt. XVII Amr 9/95 stwierdzając :” Skutek praktyki nie musi wystąpić na rynku, na którym przedsiębiorca ma pozycję dominującą – może wystąpić także na rynku, na której przedsiębiorca takiej pozycji nie posiada” .

Podobnie kwestie te rozstrzyga doktryna i orzecznictwo wspólnotowe dotyczące stosowania art. 82 TWE (obecnie, w związku ze zmianami wprowadzonymi Traktatem Lizbońskim art. 82 TWE została zastąpiony art. 102 TFUE (Traktat o Funkcjonowaniu UE)), na którym to przepisie wzorowany jest art. 9 ust.1 i 2 ustawy o ochronie (...), „Stosowanie art. 82 TWE zakłada istnienie związku między pozycją dominującą a działaniem uznawanym za nadużycie. Brak takiego związku jest dopuszczalny jedynie wyjątkowo, w przypadku rynków wprawdzie podzielonych , ale jednak powiązanych. Przedsiębiorstwo utrzymujące pozycję dominującą na jednym rynku może być zatem ukarane za nadużywanie tej pozycji na innym rynku. Taka

² Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 17 lipca 2008r. sygn. akt. VI ACa 1463/07 (niepu.)

sytuacja zachodzi wówczas, gdy siła rynkowa, którą dysponuje przedsiębiorstwo na jednym rynku, pozwala na manifestowanie tej siły na innym, powiązanim rynku. Tylko szczególne okoliczności mogą uzasadnić stosowanie art.82 TWE do działania ustalonego na rynku powiązanim, nie dotkniętym sytuacją dominacji i wywołującego skutki na tym właśnie rynku („Konkurencja” - praca zbiorowa pod red. Z. Brodeckiego . Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis Warszawa 2004 str. 246).

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

W okolicznościach rozpatrywanej sprawy, jak wskazano w opisie stanu faktycznego, Parafia zarządzając cmentarzem do niej należącym, a więc podejmując działania w ramach świadczonych usług cmentarnych, przyznała prawo kopania grobów – należące do zakresu usług pogrzebowych, administratorowi tego cmentarza. W ocenie organu antymonopolowego, Parafia poprzez takie zachowanie, możliwe wyłącznie z racji posiadania pozycji dominującej na rynku właściwym, nadużyła posiadaną pozycję na rynku usług cmentarnych, gdyż ograniczyła w ten sposób konkurencję na rynku usług pogrzebowych, poprzez :

- a) uniemożliwienie innym przedsiębiorcom świadczenia na terenie jej cmentarza usług kopania grobu;
- b) utrudnianiu w/w przedsiębiorcom dostępu do usługi wykonywania pochówku na tym cmentarzu.

Zatem, skutek nadużycia pozycji dominującej na rynku usług cmentarnych ze strony Parafii uwidocznił się w postaci ograniczenia konkurencji na rynku usług pogrzebowych, co stanowi praktykę, polegającą na przeciwdziałaniu ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania i rozwoju konkurencji na rynku tj. naruszenie art. 9 ust.2 pkt. 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Istnienie związku pomiędzy zastrzeżonym na rzecz administratora cmentarza prawem wyłączności na kopanie grobów a faktem nie wykonania usługi kopania grobów przez żadnego innego przedsiębiorcę, poza administratorem cmentarza, wynika z dowodów bezpośrednich takich jak: Umowa – upoważnienie oraz Regulamin cmentarza, na mocy których jedynym przedsiębiorcą upoważnionym do świadczenia usługi kopania grobów na w/w cmentarzu jest administrator cmentarza. Potwierdzeniem faktu ograniczenia konkurencji w zakresie wykonywania usługi kopania grobu są również dane z tabeli nr 1, z których wynika, że w latach 2006-2009. żaden przedsiębiorca poza administratorem cmentarza nie wykopał grobu na cmentarzu należącym do Parafii. Wreszcie, Parafia przyznała fakt ograniczenia dostępu przedsiębiorcom innym jak administrator cmentarza do usługi kopania grobów na cmentarzu do niej należącym.

Ocena tak ustalonego stanu faktycznego prowadzi do wniosku, że zakwestionowane działanie Parafii, polegające na udzieleniu administratorowi cmentarza wyłączności na kopanie grobów na cmentarzu należącym do Parafii, skutkowało bezpośrednio niedopuszczeniem konkurentów administratora cmentarza do świadczenia usługi kopania grobów, co stanowi naruszenie art. 9 ust.2 pkt. 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Z kolei, jak ustalono powyżej, rynek usług pogrzebowych w zakresie wykonywania pochówków na cmentarzu należącym do Parafii, jest rynkiem formalnie pozbawionym ograniczeń w dostępie do wykonywania w/w usług. Natomiast w latach 2006-2009 na cmentarzu p.w. Jezusa Miłosiernego wyłącznym wykonawcą usługi pochówku był administrator tego cmentarza. Ustalono również, że przedsiębiorca, który rozpoczął świadczenie usług pogrzebowych w Czarnej Białostockiej w maju 2009r., po jednej nieudanej próbie wejścia na rynek usług pogrzebowych w Czarnej Białostockiej, nie wykonał na cmentarzu należącym do Parafii, ani jednej usługi pochówku. Zatem praktycznie, w zakresie wykonywania pochówków, na rynku usług pogrzebowych nie ma żadnej konkurencji.

W ocenie Prezesa, powodem powyższej sytuacji jest pośrednio udzielenie administratorowi cmentarza wyłączności na kopanie grobów na cmentarzu należącym do Parafii.

Brak jest dowodów bezpośrednich na istnienie związku pomiędzy brakiem konkurencji w zakresie wykonywania pochówków na cmentarzu należącym do Parafii a faktem udzielenia administratorowi cmentarza wyłączności na kopanie grobów na tym cmentarzu. W tej sytuacji, wykazanie związku pomiędzy zastrzeżonym na rzecz administratora cmentarza prawem wyłączności na kopanie grobu a w/w okolicznością możliwe jest poprzez przeprowadzenie dowodów pośrednich (art.231kpc.w związku z art. 84 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów)

W ocenie Prezesa, wniosek, że zastrzeżenie na rzecz administratora wyłączności na kopanie grobów ma istotny wpływ na stan konkurencji w zakresie wykonywania usługi pochówku można wyprowadzić z innych ustalonych w toku postępowania faktów tj. można wyprowadzić taki wniosek na zasadzie domniemania.

Skoro na w/w cmentarzu w latach 2007- 2009, pomimo braku jakichkolwiek ograniczeń formalnych, nie było ani jednego przypadku, by pochówku dokonał przedsiębiorca inny jak administrator cmentarza, zaś jedna próba wejścia na rynek świadczenia usługi pochówku ze strony konkurenta administratora cmentarza na cmentarz parafialny, (niezależnie od tego, że chodziło o cmentarz Parafii p.w. Świętej Rodziny, a nie cmentarz Parafii p.w. Jezusa Miłosiernego). okazała się całkowicie nieudana, to domniemywać można, że przyczyna tego stanu rzeczy musi leżeć w istnieniu barier w pozyskaniu zlecenia na wykonanie pochówku ze strony konkurentów administratora cmentarza .

Nie ulega bowiem wątpliwości, że zarówno przedsiębiorcy pogrzebowi powinni mieć swobodny dostęp do świadczenia usługi pochówku, jak i rodziny osób zmarłych powinny mieć swobodę w wyborze firmy, której zleci wykonanie pochówku. Tymczasem z okolicznościach sprawy wynika, że rodzina zmarłego - stojąca w obliczu konieczności wyboru przedsiębiorcy pogrzebowego, przymuszona jest zatrudnić administratora cmentarza do wykopania grobu. W tej sytuacji decyduje o zleceniu tej samej osobie wykonania pochówku.

W ocenie Prezesa UOKIK, podjęcie decyzji o zleceniu administratorowi cmentarza usługi wykonania pochówku nie jest całkowicie swobodne, bowiem wpływ na nią ma fakt zastrzeżenia na rzecz administratora wyłączności na kopanie grobów. Skoro rodzina osoby zmarłej musi zatrudnić administratora cmentarza do wykopania grobu to załatwiając formalności z tym związane, z nim właśnie ma pierwszy kontakt i to on pierwszy ma możliwość przedstawienia swojej oferty organizacji pogrzebu. Specyfika czynności związanych z organizacją pogrzebu jest taka, że rodzina zmarłego bardziej lub mniej świadomie ogranicza zakres koniecznych formalności, chcąc je załatwić możliwie szybko i bez kłopotu. Administrator cmentarza świadczący

również usługi pogrzebowe, podczas załatwiania formalności związanych z ustaleniem miejsca pod grób i zleceniem jego wykopania ma możliwość przedstawienia rodzinie zmarłego oferty usługi pogrzebowej oraz może zachęcić ją rabatami w związku ze zleceniem obsługi całego pogrzebu tj. wykopania grobu łącznie z pochówkiem. W konsekwencji oferta administratora cmentarza przedstawia się dla rodzin osób zmarłych jako bardziej kompleksowa, a przez to bardziej atrakcyjna niż oferta konkurencyjnej firmy pogrzebowej. Możliwości takiej nie mają inne firmy konkurencyjne. To zwiększenie atrakcyjności oferty administratora cmentarza następuje kosztem jego konkurenta. Nie jest wynikiem wolnej konkurencji w zakresie świadczenia usług pogrzebowych lecz wynikiem uprzywilejowanej pozycji administratora cmentarza wskutek przyznanego mu prawa wyłączności na kopanie grobów. Zatem zakwestionowane działanie Parafii zaburza w sposób sprzeczny z ustawą o ochronie konkurencji i konsumentów działanie mechanizmów rynkowych w zakresie świadczenia usługi pochówku na cmentarzu należącym do Parafii..

W związku z tym, sytuacja każdego przedsiębiorcy, który w takich warunkach zamierza świadczyć usługi pogrzebowe na rynku w Czarnej Białostockiej jest niezmiernie trudna. Nie mogąc wykonywać usługi kopania grobu na cmentarzu p.w. Jezusa Miłosiernego w Czarnej Białostockiej nie otrzymuje też zleceń od rodzin osób zmarłych na obsługę pogrzebu. W tej sytuacji rynek świadczenia usług pogrzebowych faktycznie zmonopolizowany jest przez jednego przedsiębiorcę – administratora cmentarza.

Stąd, skutek zastrzeżenia prawa wyłączności kopania grobów na rzecz administratora cmentarza, na ograniczenie konkurencji również w zakresie świadczenia usługi wykonania pochówku został wykazany.

Prezes Urzędu, nie podziela w związku z tym stanowiska Parafii, że dostęp do rynku świadczenia usług pogrzebowych jest niczym nie ograniczony, czego dowodem – zdaniem Parafii - jest fakt, że również inne zakłady pogrzebowe wykonywały pochówki na w/w cmentarzu. Przeprowadzone postępowanie wykazało bezspornie, że w latach 2007- 2009 wszystkie pogrzeby na tym cmentarzu obsługiwał tylko jego administrator. O ile fakt ten można by wytłumaczyć – w odniesieniu do lat 2007-2008 brakiem konkurencji na rynku lokalnym, to w roku 2009r. – gdy konkurencja się pojawiła, jedynym racjonalnym wytłumaczeniem braku zleceń jest istnienie ograniczeń konkurencji na rynku usług pogrzebowych.

Prezes Urzędu nie podziela stanowiska Parafii, że przyczyną braku zleceń usług wykonania pochówku na cmentarzu parafialnym dla jedynego konkurenta administratora tego cmentarza, jest zła jakość usług świadczonych przez niego, skoro przedsiębiorca ten otrzymywał w 2009r. zlecenia pochówku poza cmentarzami objętymi wyłącznością na kopanie grobów tj. poza Czarną Białostocką. Nie przekonał również Prezesa UOKIK ten argument Parafii, że lokalizacja Czarnej Białostockiej leżącej z dala od innych większych miast wpływa na brak konkurencji na rynku świadczenia usługi wykonania pochówku. Natomiast, fakt wykonywania usług pogrzebowych w latach poprzednich przez inne zakłady pogrzebowe, oraz częstotliwość wykonywania tych usług nie zostały przez Parafię w żaden sposób wykazane.

Jak stwierdzono wyżej, okolicznością uniemożliwiająca pełne otwarcie rynku usługi wykonania pochówku dla konkurencji jest zastrzeżenie na rzecz administratora cmentarza usługi wykopywania grobów na tym cmentarzu.

Wskutek nadużycia pozycji ze strony Parafii doszło zatem do ograniczenia konkurencji na rynku usług pogrzebowych, poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania i rozwoju konkurencji na tym rynku na terenie cmentarza należącego do Parafii

Wg Prezesa UOKIK, ocena takiego stanu faktycznego pod kątem spełnienia przesłanek z art. 9 ust.2 pkt. 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów nie budzi wątpliwości. Skutki rynkowe zakwestionowanych działań Parafii na rynku usług cmentarnych przemawiają za tym, że działania Parafii ocenić należy jako nadużywanie pozycji dominującej, poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania lub rozwoju konkurencji na rynku usług pogrzebowych w zakresie wykonywania usługi kopania grobów oraz usługi pochówku.

W ocenie Prezesa UOKIK odpowiedzialnym za taki stan rzecz jest Parafia p.w. Jezusa Miłosiernego, bowiem to Parafia jako właściciel cmentarza ponosi odpowiedzialność za zasady jego funkcjonowania, w tym również za zastrzeżone na rzecz administratora prawo wyłączności. Dlatego też, to działania Parafii zostały zakwalifikowane jako nadużywanie pozycji dominującej. W ocenie Prezesa UOKIK, wyłączność na kopanie grobów, jakkolwiek zastrzeżona na rzecz administratora, leżała przede wszystkim w interesie Parafii, gdyż w tym wykreowanym przez Parafię stosunku cywilnoprawnym, nie ponosi ona żadnych kosztów usług świadczonych przez administratora na jej rzecz. Skoro bowiem administrator cmentarza, w związku z zakresem powierzonych sobie obowiązków, które świadczył, nie otrzymywał od Parafii żadnego wynagrodzenia, to „wyłączność na kopanie grobów” miała być dla niego rekompensatą i pełnić funkcję takiego wynagrodzenia.

Prezes UOKIK nie znajduje żadnego racjonalnego uzasadnienia dla takiego działania Parafii. Nie może być tutaj argumentem brak środków finansowych na wynagrodzenia administratora cmentarza. Nie kwestionując faktu, iż konieczne jest wykonywanie na terenie cmentarza czynności związanych z utrzymaniem na nim porządku takich jak np.: wyznaczenie miejsca pochówku, pobierania opłaty za to miejsce, nadzorowania porządku po wykonanych usługach kopania grobu, koszty tych usług mogą być pokryte z opłat jakie właściciel cmentarza ma prawo pobierać od wszystkich przedsiębiorców świadczących na nim usługi, w tym usługi kopania grobów. W końcu, koszty te mogą być pokryte poprzez opłaty uiszczane przez wszystkie osoby posiadające prawa do grobów zlokalizowanych na tym cmentarzu, a nie wyłącznie przez osoby, które zlecają usługę wykopania grobu na tym cmentarzu.

Biorąc powyższe okoliczności pod uwagę, Prezes UOKIK uznał, iż Parafia przyznając wyłączność na wykonywanie usług kopania grobów na cmentarzu do niej należącemu administratorowi cmentarza, nadużyła pozycji dominującej poprzez to, że przeciwdziałała ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania i rozwoju konkurencji na rynku usług pogrzebowych - kopania grobów oraz wykonywania pochówków oraz nakazała zaniechanie stosowania praktyki. z art. 9 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Za bezzasadny uznać należy także zarzut Parafii dotyczący nieuprawnionej ingerencji Prezesa UOKIK w sferę autonomii władzy kościelnej w miejscach świętych (cmentarz parafialny) poprzez zakwestionowanie prawa Parafii do wyboru osób

wykonywujących usługi takie jak kopanie grobów. Stwierdzić należy, że ingerencja Prezesa UOKiK nie wkracza ani w kwestie związane ze sprawowaniem kultu, w szczególności w zakres sprawowania funkcji liturgicznych, ani nie kwestionuje uprawnień Parafii do kontrolowania sposobu wykonywania usług przez firmy pogrzebowe świadczące usługi na cmentarzu parafialnym. Niniejsza decyzja wkracza jedynie w ten zakres czynności związany z pochówkiem, który jest elementem pogrzebu niezależnie od jego religijnego czy świeckiego charakteru.

Stąd też organ antymonopolowy stwierdził jak w punkcie I sentencji niniejszej decyzji.

II

Artykuł 106 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów stanowi, iż organ antymonopolowy może nałożyć na przedsiębiorcę karę pieniężną w wysokości nie większej niż 10% przychodu osiągniętego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary, jeżeli przedsiębiorca ten, choćby nieumyślnie, dopuścił się naruszenia zakazu określonego w art. 9 tej ustawy. Ust. 4 tego przepisu stanowi, że w przypadku gdy przedsiębiorca nie osiągnął przychodu w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary, Prezes Urzędu może ustalić karę pieniężną w wysokości do dwustukrotności przeciętnego wynagrodzenia.

„Przeciętne wynagrodzenie” jest pojęciem zdefiniowanym w art. 4 pkt.16 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, rozumie się przez to przeciętne miesięczne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw za ostatni miesiąc kwartału poprzedzającego dzień wydania decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, ogłaszane przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie odrębnych przepisów. Zgodnie z Obwieszczeniem Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 19 kwietnia 2010r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w sektorze przedsiębiorstw, w marcu 2010r. wynosiło 3493,42 zł (źródło: www.stat.gov.pl).

Rozstrzygnięcie w przedmiocie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej posiada fakultatywny charakter.

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów nie zawiera zamkniętego katalogu przesłanek, od których uzależniana jest wysokość nakładanych na przedsiębiorców kar. Jednakże art. 111 tej ustawy stanowi, że przy ustalaniu wysokości kar pieniężnych o których mowa w art. 106-108, należy uwzględnić w szczególności okres, stopień oraz okoliczności naruszenia przepisów ustawy, a także uprzednie naruszenie jej przepisów. Jest rzeczą oczywistą, iż na wysokość kary musi mieć także wpływ stopień zagrożenia lub naruszenia interesu publicznoprawnego stosowanymi praktykami ograniczającymi konkurencję. Ponadto w orzecznictwie wskazuje się, że w przypadku kar za stosowanie praktyk ograniczających konkurencję przesłankami, które należy brać pod uwagę są: potencjał ekonomiczny przedsiębiorcy, skutki praktyki dla konkurencji lub kontrahentów, dopuszczalny poziom kary wynikający z przepisów ustawy oraz cele, jakie kara ma osiągnąć³. Nałożona przez organ antymonopolowy kara pieniężna powinna pełnić przy tym

³ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27.06.2000 r., I CKN 793/98.

funkcję represyjną tj. stanowić dolegliwość za naruszenie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, a także prewencyjną czyli dyscyplinującą (tj. zapobiegać podobnym naruszeniom w przyszłości).

W pkt I sentencji niniejszej decyzji uznano za praktykę ograniczającą konkurencję i naruszającą zakaz, o którym mowa w art. 9 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, nadużywanie przez Parafię pozycji dominującej na lokalnym rynku świadczenia usług cmentarnych na cmentarzu do niej należącym, poprzez zastrzeżenie na rzecz administratora tego cmentarza prawa wyłączności na kopanie grobów, co przeciwdziało ukształtowaniu się warunkom niezbędnym do powstania i rozwoju konkurencji, poprzez:

- a) uniemożliwienia przedsiębiorcom świadczącym usługi pogrzebowe innym jak administrator cmentarza wykonywania usługi kopania grobu na w/w cmentarzu,
- b) utrudnianiu w/w przedsiębiorcom pogrzebowym dostępu do usługi wykonywania pochówku na cmentarzu należącym do Parafii Rzymskokatolickiej p.w. Jezusa Miłosiernego w Czarnej Białostockiej i nakazano zaniechania jej stosowania.

Wobec powyższego nałożenie na Parafię kary pieniężnej za naruszenie przepisów ustawy jest uzasadnione.

Ustalając wysokość kary pieniężnej organ antymonopolowy wziął pod uwagę, iż Parafia, poprzez przyznanie administratorowi wyłączności na wykonywanie na terenie cmentarza do niej należących usług kopania grobu, uniemożliwiła innym przedsiębiorcom wykonywanie tego rodzaju usług oraz ograniczała konkurencję w zakresie świadczenia usługi wykonania pochówku. Na skutek stosowanej praktyki doszło również do eksploatacji najsłabszych uczestników rynku tj. konsumentów, którzy poprzez takie zachowanie Parafii zostali pozbawieni możliwości wyboru przedsiębiorcy, który mógłby na ich zlecenie wykonać usługę kopania grobu oraz ograniczone zostało ich swobodne prawo wyboru przedsiębiorcy, który dokona pochówku. Działania takie przeciwdziały ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania i rozwoju konkurencji na rynku świadczenia usług pogrzebowych na terenie cmentarza należącego do Parafii. Dlatego też organ antymonopolowy zaliczył te działania Parafii do poważnego naruszenia ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Przy wymierzaniu wysokości kary pieniężnej organ antymonopolowy wziął również pod uwagę specyfikę tego rynku. Mianowicie wzięto pod uwagę to, iż co prawda usługi pogrzebowe nie są rodzajem usług, z których na co dzień korzystają konsumenci, jednakże na skutek działań Parafii uniemożliwiono rodzinom zmarłych oraz innym osobom organizującym pochówek wyboru przedsiębiorcy, który mógłby wykonać tego rodzaju usługi. Natomiast przedsiębiorcom świadczącym usługi kopania grobu i wykonania samego pochówku uniemożliwiono lub utrudniono ich wykonywanie. Oznacza to, iż bezpośredni skutek tej praktyki odczuwalny był zarówno dla konkurentów jak i konsumentów oraz doprowadził do zaburzenia reguł konkurencji na tym rynku.

Ponadto ustalając wymiar kary pieniężnej uwzględniono przesłankę, iż rynek usług pogrzebowych posiada zasięg lokalny, tak więc i skutki tej praktyki były odczuwalne tylko na rynku lokalnym. Miarkując wymiar kary pieniężnej uwzględniono również przesłankę, iż praktyka stosowana przez Parafię jest odwracalna tj., iż zaniechanie jej stosowania, może doprowadzić do przywrócenia reguł konkurencji na rynku.

Jednakże ustalając ostateczny wymiar kary pieniężnej wzięto również pod uwagę, długotrwałość stosowanej praktyki tj. fakt, iż praktyka ta trwa od 2005r.

W ocenie Prezesa Urzędu art. 106 ust. 4 ustawy, stanowi w niniejszej sprawie podstawę i granice ustalenia kary dla Parafii, gdyż dochody przez nią uzyskiwane, pochodzą wyłącznie z datków wiernych, nie są opodatkowane podatkiem w rozumieniu obowiązujących przedsiębiorcę przepisów o podatku dochodowym, gdyż zgodnie z art. 17 ust. 4a ustawy z dnia 15.02.1992r. o podatku dochodowym od osób prawnych (tj. Dz.U. z 2000r. Nr 54, poz. 654 ze zmian.) wolne są od podatku oraz od obowiązku prowadzenia dokumentacji wymaganej przez przepisy ordynacji podatkowej.

Maksymalna kara pieniężna możliwa do nałożenia na Parafię w tym postępowaniu, zgodnie z treścią art. 106 ust. 4 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów wynosi 698 484 zł.(200 x 3493,42 zł). Natomiast kara pieniężna w wysokości 5 241 zł stanowi zaledwie ok. 0,7 % maksymalnej wysokości kary jaka mogłaby być nałożona w tym przypadku.

Ustalając wysokość kary nałożonej na Parafię w tym postępowaniu, Prezes Urzędu uznał, iż biorąc pod uwagę, że źródłem przychodu Parafii są dobrowolne datki parafian w trudnej do przewidzenia wysokości, kara pieniężna w takim wymiarze spełni zarówno rolę represyjną za naruszenie przepisów ustawy, gdyż będzie dotkliwą sankcją finansową dla Parafii za naruszenie przepisów tej ustawy, pomimo tego, iż organ antymonopolowy nie był w stanie oszacować wysokości osiąganych przez Parafię przychodów i odnieść wysokość kary pieniężnej do przychodów tej Parafii. Ponadto kara pieniężna w takiej wysokości spełni również walor wychowawczy, gdyż zapobiegnie naruszeniu w przyszłości przez Parafię przepisów ustawy.

Dlatego też organ antymonopolowy orzekł jak w punkcie II sentencji niniejszej decyzji.

Zgodnie z art. 112 ust. 3 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów karę pieniężną należy uiścić w terminie 14 dni od dnia uprawomocnienia się niniejszej decyzji na konto Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów: NBP o/o Warszawa Nr 51101010100078782231000000.

Stosownie do treści art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w związku z art. 479²⁸ § 2 Kpc – od niniejszej decyzji przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w terminie dwutygodniowym od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów - Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Lublinie .

Otrzymuje:

W imieniu Prezesa UOKIK

1/ Parafia Rzymsko-Katolicka
pod wezwaniem
Jezusa Miłosiernego
ul. Żeromskiego 2
16-020 Czarna Białostocka

Dyrektor Delegatury UOKIK
w Lublinie
Ewa Wiszniowska

