STUDIA Z PRAWA WYZNANIOWEGO
Tom 14 – 2011

MONIKA PISZCZ-CZAPLA

PROWADZENIE DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ NA CMENTARZACH WYZNANIOWYCH PRZEZ OSOBY PRAWNE KOŚCIOŁA KATOLICKIEGO

Cmentarz (łac. *coemeterium*: miejsce snu, spoczynku) oznacza miejsce, w którym grzebani są zmarli. W pierwszych wiekach n.e. chrześcijanie grzebali zmarłych, zgodnie z prawem rzymskim, poza obrębem miast. Z czasem chrześcijanie zaczęli swoich zmarłych grzebać w kościołach i w pobliżu kościołów, przy czym ta ostatnio wymieniona praktyka grzebania w kościołach została znacznie ograniczona przez prawodawstwo[1].

1. PRAWO DO POSIADANIA I ZARZĄDZANIA CMENTARZAMI WYZNANIOWYMI

Działające na terenie Rzeczypospolitej Polskiej kościoły i inne związki wyznaniowe mają prawo posiadania, zarządzania oraz zakładania i poszerzania cmentarzy grzebalnych przy zachowaniu przepisów dotyczących cmentarzy i chowania zmarłych (art. 19a ustawy dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania)[2]. Zgodnie z art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach

[1] Zob. szerzej B. Filarska, P. Pałka, *Cmentarz*, w: *Encyklopedia katolicka*, t. 3, Lublin 1979, k. 518-521.

[2] Dz. U. z 2005 r. Nr 231, poz.1965 z późn. zm.

i chowaniu zmarłych[3] o założeniu lub rozszerzeniu cmentarza wyznaniowego, które może nastąpić na terenie przeznaczonym na ten cel w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego po uzyskaniu zgody właściwego inspektora sanitarnego, decydują właściwe władze kościelne.

Artykuł 1 Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzecząpospolitą Polską[4] stanowi, że Rzeczpospolita Polska i Stolica Apostolska są – każde w swej dziedzinie – niezależne i autonomiczne oraz zobowiązują się do pełnego poszanowania tej zasady we wzajemnych stosunkach i we współdziałaniu dla rozwoju człowieka i dobra wspólnego. Zgodnie natomiast z art. 5 Konkordatu państwo zapewnia Kościołowi katolickiemu swobodne i publiczne pełnienie jego misji, łącznie z wykonywaniem jurysdykcji oraz zarządzaniem i administrowaniem jego sprawami na podstawie prawa kanonicznego. W myśl art. 8 Konkordatu Rzeczpospolita Polska zapewnia Kościołowi katolickiemu wolność sprawowania kultu zgodnie z cytowanym art. 5. Nadto organizowanie kultu publicznego należy do władzy kościelnej zgodnie z przepisami prawa kanonicznego i z zachowaniem odpowiednich przepisów prawa polskiego. Układające się strony uzgodniły, że miejscom przeznaczonym przez właściwą władzę kościelną do sprawowania kultu i grzebania zmarłych państwo generalnie gwarantuje w tym celu nienaruszalność (art. 8 Konkordatu)[5]. Konkordat zapewnia Kościołowi katolickiemu również prawo do budowy, rozbudowy i konserwacji cmentarzy

[3] Dz. U. z 2011 r. Nr 118, poz. 687 z późn. zm.

[4] Dz. U. z 1998 r. Nr 51, poz. 318.

[5] Jednakże z ważnych powodów i za zgodą kompetentnej władzy kościelnej można przeznaczyć miejsca sprawowania kultu i grzebania zmarłych na inny użytek. Przepis art. 8 ust. 3 Konkordatu nie ogranicza stosowania prawa polskiego w przypadkach wywłaszczenia z zachowaniem standardów prawa międzynarodowego. Także w pkt 2 Deklaracji Rządu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 kwietnia 1997 r. w celu zapewnienia jasnej wykładni przepisów Konkordatu wskazano, że pojęcie nienaruszalności cmentarzy, użyte w artykule 8 ust. 3 Konkordatu, nie może być rozumiane jako prawo do odmowy pochowania na cmentarzu katolickim osoby innego wyznania lub niewierzącej (Oświadczenie Rządowe z dnia 26 stycznia 1998 r. w sprawie Deklaracji Rządu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 kwietnia 1997 r. w celu zapewnienia jasnej wykładni przepisów Konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzecząpospolitą Polską, podpisanego w Warszawie w dniu 28 lipca 1993 r., M. P. z 1998 r. Nr 4, poz. 51).

zgodnie z prawem polskim. O potrzebie założenia cmentarza decyduje biskup diecezjalny lub inny właściwy ordynariusz. Założenie cmentarza inicjują właściwe władze kościelne po uzgodnieniu miejsca z kompetentnymi władzami i po uzyskaniu wymaganych decyzji administracyjnych (art. 24 Konkordatu).

Także ustawa dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej[6], zwana dalej „ustawą kościelną", w rozdziale 7. *Budownictwo sakralne i kościelne. Cmentarze* Działu II: *Działalność kościoła* zawiera uregulowania dotyczące katolickich cmentarzy wyznaniowych. Jak stanowi art. 42 ust. 1 ustawy kościelnej, plany zagospodarowania przestrzennego obejmują także katolickie cmentarze wyznaniowe, a przeznaczenie terenu na ten cel ustala się w tych planach na wniosek biskupa diecezjalnego lub wyższego przełożonego zakonnego[7]. W myśl art. 45 ustawy kościelnej parafie, zakony lub domy zakonne mają prawo posiadania, zarządzania oraz zakładania i poszerzania cmentarzy grzebalnych. W miejscowościach, gdzie nie ma cmentarzy komunalnych, zarządy cmentarzy umożliwiają pochowanie na cmentarzach, o których mowa powyżej, na równych prawach także innych zmarłych (art. 45 ust. 1-3)[8].

Przepisy Kodeksu Prawa Kanonicznego[9] odnoszące się do cmentarzy zawarte są w Księdze IV. *Uświęcające zadanie Kościoła*: w Części II. *Pozostałe akty kultu Bożego* w Tytule III. *Pogrzeb kościelny* (Rozdział I. *Odprawianie pogrzebu*; Rozdział II. *Osoby, którym należy udzielić*

---

[6] Dz. U. Nr 29, poz. 154 z późn. zm.

[7] Grunty stanowiące własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, a przeznaczone w planach zagospodarowania przestrzennego na katolickie cmentarze wyznaniowe, będą oddawane w użytkowanie wieczyste albo podlegały sprzedaży kościelnym osobom prawnym na ich wniosek. Grunty stanowiące własność jednostki samorządu terytorialnego przeznaczone na katolickie cmentarze wyznaniowe mogą być sprzedawane za cenę ustaloną uchwałą odpowiedniej rady lub sejmiku tej jednostki (art. 42 ust. 2 i 3 ustawy kościelnej).

[8] Ustawodawca przewidział, że przepisy ust. 1-3 nie naruszają ogólnych przepisów o cmentarzach i chowaniu zmarłych, o planowaniu przestrzennym oraz o ochronie gruntów rolnych i leśnych (art. 45 ust. 4 ustawy kościelnej).

[9] *Codex Iuris Canonici, auctoritate Joannis Pauli PP. II promulgatus*, przekład polski: *Kodeks Prawa Kanonicznego zatwierdzony przez Konferencje Episkopatu Polski*, Poznań: Pallottinum 1984,

lub odmówić pogrzebu kościelnego) oraz w części III. *Miejsca i czasy święte* w Tytule I. *Miejsca święte* (Rozdział V. *Cmentarze*). Zawarty w tym ostatnim rozdziale kanon 1240 stanowi, że gdzie to możliwe, Kościół powinien mieć własne cmentarze bądź kwatery na cmentarzach świeckich, przeznaczone na grzebanie wiernych zmarłych, należycie pobłogosławione. Kanon 1241 określa, że prawo posiadania cmentarza przysługuje parafiom oraz instytutom zakonnym, a także innym osobom prawnym albo rodzinom. Stosowne przepisy, które dotyczą porządku na cmentarzach, winny być ustanowione przez prawo partykularne, np. przez zarządzenia synodów partykularnych lub biskupa diecezjalnego (kanon 1243)[10].

2. ORZECZNICTWO ANTYMONOPOLOWE W ZAKRESIE PROWADZENIA DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ NA CMENTARZACH WYZNANIOWYCH

Zagadnienie prowadzenia działalności gospodarczej na cmentarzach wyznaniowych oraz wzajemnych relacji pomiędzy przedsiębiorcami a zarządami cmentarzy w wyżej wspomnianych aktach prawnych nie zostało uregulowane. Także Kodeks Prawa Kanonicznego nie zawiera uregulowań w tym zakresie. Jednakże prowadzone przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej – UOKiK) postępowania wykazały, że umowy na wykonywanie usług pogrzebowych zawierane przez zarządców cmentarzy mają charakter cywilnoprawny i odsyłają wprost do przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny[11]. Umowy te wskazują na właściwość sądów powszechnych w przypadku wystąpienia sporów wynikających z ich realizacji. Zdaniem UOKiK takie postępowanie zarządców cmentarzy w świetle kanonu 1290 Kodeksu Prawa Kanonicznego, który stanowi, że to, co prawo państwowe na danym terytorium postanawia odnośnie do umów, zarówno w ogólności, jak i w szczególności, ma być zacho-

[10] E. Sztafrowski, *Podręcznik prawa kanonicznego*, t. 4, Warszawa 1986, s. 257-258; zob. też. J. Borucki, *Cmentarze i grzebanie zmarłych w świetle kodeksu prawa kanonicznego z 1917 i 1983 roku*, „Ateneum Kapłańskie" 2008, nr 151, z. 2, s. 323 i n.

[11] Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.

wane 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, wydaje się zgodne z prawem kanonicznym. UOKiK prezentuje jednoznaczne stanowisko, że stosunki prawne między zarządem cmentarza a przedsiębiorcami świadczącymi usługi pogrzebowe mają charakter cywilnoprawny i charakteryzują się równością stron, w związku z czym do cmentarzy wyznaniowych mają zastosowanie wszystkie obowiązujące przepisy prawa, w tym ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów[12]. UOKiK podkreśla, że nie utożsamia z usługami oferowanymi konsumentom jakichkolwiek czynności religijnych dokonywanych na cmentarzu przez Kościół katolicki, bo przedmiotem jego zainteresowania jest wyłącznie sfera zarządzania cmentarzem[13].

Z decyzji Prezesa UOKiK dotyczących kościelnych osób prawnych zarządzających cmentarzami, a potwierdzonych przez sądownictwo antymonopolowe, na uwagę zasługują niżej wskazane. Decyzją nr RKR-5/2000 Prezes UOKiK stwierdził stosowanie przez parafię praktyki polegającej na nadużywaniu pozycji dominującej na lokalnym rynku wykonywania usług grzebania zmarłych i zarządzania cmentarzem, przez uprzywilejowywanie przez parafię niektórych przedsiębiorców i ograniczaniu dostępu do rynku innym przedsiębiorcom. W decyzji nr RLU-267/2004 Prezes UOKiK stwierdził nadużywanie przez kościół rektoralny pozycji dominującej na lokalnym rynku wykonywania usług grzebania zmarłych poprzez ograniczenie przedsiębiorcom pogrzebowym dostępu do świadczenia usług polegających na kopaniu, budowie i przebudowie grobów na cmentarzu rzymskokatolickim oraz usług pogrzebowych w pełnym zakresie poprzez zamieszczenie w umowach o świadczenie usług pogrzebowych zapisów skutkujących tym, że obsługa pogrzebu od momentu dostarczenia ciała osoby zmarłej

[12] Dz. U. nr 50, poz. 331 z późn. zm.; zob. np. wyroki SOKiK z dnia 4 stycznia 2008 r. (XVII Ama 72/07); z dnia 12 stycznia 2006 r. (XVII Ama 105/04).

[13] Pismo Pani Małgorzaty Krasnodębskiej-Tomkiel, Prezesa UOKiK z dnia 15 czerwca 2009 r., znak: SP-073-01/09(2), Akta Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych MSWiA.

do kaplicy cmentarza może być wykonana przede wszystkim przez zarządcę cmentarza. W decyzji nr RPZ-29/2007 Prezes UOKiK stwierdził nadużywanie pozycji dominującej przez parafię na lokalnym rynku usług cmentarnych poprzez uniemożliwianie przedsiębiorcom pogrzebowym wykonywania usług pogrzebowych na cmentarzu w zakresie kopania mogił grzebalnych. W decyzji nr RKT-9/2009 uznano za praktykę ograniczającą konkurencję nadużywanie przez parafię pozycji dominującej na rynku świadczenia 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 cmentarzu usług kopania grobu i budowy piwniczek[14].

Jedną z ostatnich istotnych z punktu widzenia antykonkurencyjnych praktyk stosowanych przez kościelne osoby prawne jest decyzja RLU - 02/2010, w której uznano za ograniczającą konkurencję i naruszającą zakaz, o którym mowa w art. 9 ust. 1 i 2 pkt 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, praktykę polegającą na nadużywaniu przez parafię 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 uniemożliwienie przedsiębiorcom świadczącym usługi pogrzebowe innym niż administrator cmentarza wykonywania usługi kopania grobu na wspomnianym cmentarzu oraz utrudnianie przedsiębiorcom pogrzebowym dostępu do usługi wykonywania pochówku na cmentarzu należącym do parafii[15].

Odnosząc się natomiast do orzecznictwa Sądu Antymonopolowego, należy zwrócić uwagę na następujące wyroki.

W tezie wyroku z dnia 23 kwietnia 2001 r. (XVII Ama 49/00) Sąd Antymonopolowy zaprezentował pogląd, że „Świadcząca usługi cmentarne na administrowanym przez siebie cmentarzu parafia

[14] Tamże.

[15] http://decyzje.uokik.gov.pl/dec_prez.nsf/0/69CB2CCB1E348665C125773C-004970F5/$file/decparafiabip.pdf dostęp: kwiecień 2011.

rzymskokatolicka jest przedsiębiorcą w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie konkurencji, a zatem obowiązana jest prowadzić tę działalność w zgodności z przepisami powołanej ustawy". W uzasadnieniu wspomnianego wyroku Sąd Antymonopolowy wskazał na art. 2 ustawy kościelnej, zgodnie z którym Kościół katolicki rządzi się w swych sprawach własnym prawem, swobodnie wykonuje władzę duchowną i jurysdykcyjną oraz zarządza swoimi sprawami, jak też na art. 3 ust. 2 stanowiący, że w sprawach odnoszących się do Kościoła, nieuregulowanych ustawą kościelną, stosuje się powszechnie obowiązujące przepisy prawa, o ile nie są sprzeczne z wynikającymi z niej zasadami. Zdaniem Sądu Antymonopolowego, wymóg ten spełniały przepisy ustawy z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów[16], która została uchylona na mocy art. 117 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, powołana regulacja bowiem została uchwalona w celu zapewnienia rozwoju konkurencji, ochrony przedsiębiorców narażonych na stosowanie praktyk monopolistycznych oraz ochrony interesów konsumentów, a jej instrumenty skierowane były przeciwko przedsiębiorcom mającym na rynku pozycję monopolistyczną lub dominującą, nielegalnie ograniczającym samodzielność innych uczestników rynku. Będąca powodem w niniejszym postępowaniu parafia jest właścicielem jedynego w miejscowości cmentarza, zatem – zdaniem Sądu Antymonopolowego – jest obowiązana do chowania, bez jakiejkolwiek dyskryminacji, osób zmarłych. W praktyce miało to oznaczać, że parafia poprzez Zarząd Cmentarza świadczy na terenie miejscowości usługi o charakterze użyteczności publicznej, a zatem jest przedsiębiorcą w rozumieniu art. 2 pkt 1 powołanej ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów[17]. Przeto przy wykonywaniu wyżej wymienionej działalności parafia również podlegać ma

[16] Dz. U. z 1999 r. Nr 52, poz. 547 z późn. zm.

[17] Art. 2 ust. 1 ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów zawierał słowniczek ustawowy, zgodnie z którym ilekroć w ustawie była mowa o przedsiębiorcach, należało przez nich rozumieć osoby fizyczne i prawne, a także jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, prowadzące działalność gospodarczą albo organizujące lub świadczące usługi o charakterze użyteczności publicz-

reżimowi prawa antymonopolowego, w związku z czym jej działania podlegają w niniejszej sprawie ocenie pod kątem stosowania praktyk monopolistycznych przedsiębiorcy. Stanowiska Sądu Antymonopolowego nie podzielił B. Rakoczy, zarzucając mu brak analizy prawa kanonicznego z uwzględnieniem kanonicznoprawnych obowiązków parafii, co – zdaniem glosatora – doprowadziło do uznania wspomnianej parafii za przedsiębiorcę[18].

W wyroku z dnia 12 stycznia 2006 r. (XVII Ama 105/04) Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów za przedsiębiorców w rozumieniu ustawy antymonopolowej uznał, prócz podmiotów bezpośrednio świadczących usługi, także podmioty organizujące świadczenie usług. Sąd wskazał, że „Zarządca, działając w sferze usług cmentarnych i posiadając na zajmowanym rynku właściwym uprzywilejowaną pozycję, może oddziaływać na sferę usług, w której działają przedsiębiorcy, świadczący usługi na terenie cmentarzy. Ogranicza on ich działalność, zastrzegając w umowach, które muszą zaakceptować i w regulaminie, wyłącznie dla siebie prawo do wykonywania pewnych usług. W ten sposób nie mając konieczności liczenia się z konkurencją zapewnia sobie stały popyt na świadczone usługi, naruszając interesy konsumentów, którzy pozbawieni są możliwości wyboru osoby usługodawcy". Sąd w uzasadnieniu omawianego wyroku podniósł, że pojęcie przedsiębiorcy zawarte w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów jest szersze, niż zostało ono zdefiniowane w innych przepisach. Sąd uznał, że prowadzona przez zarządcę cmentarzy działalność zawiera w sobie organizowanie świadczenia usług użyteczności publicznej przez podmioty zajmujące się świadczeniem usług pogrzebowych i kamieniarskich, bo opracowany został regulamin i umowy, dotyczące świadczenia powołanych usług na terenie zarządzanych cmentarzy. Pozycja dominująca Zarządcy wyraża się w tym, że żaden z przedsiębiorców zainteresowanych uzyskaniem prawa do świadczenia usług na terenie cmentarzy nie podpisałby tak dolegliwych umów nakładających

nej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz. U. z 1990 r. Nr 41, poz. 324 z późn. zm.).

[18] Zob. B. Rakoczy, *Glosa do wyroku Sądu Antymonopolowego z dnia 23 kwietnia 2001 r.*, „Przegląd Sądowy" 2004, nr 7-8, s. 271 i n.

na nich konkretne obowiązki. Jednakże w opisanym wypadku przedsiębiorcy są zmuszeni do akceptacji postanowień tych umów. Zdaniem sądu bez znaczenia jest fakt istnienia w miejscowości także innych cmentarzy, ponieważ każdy z nich stanowi odrębny rynek.

3. UZGODNIENIA KOMISJI WSPÓLNEJ PRZEDSTAWICIELI RZĄDU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ I KONFERENCJI EPISKOPATU POLSKI W SPRAWIE PROWADZENIA DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ NA CMENTARZACH WYZNANIOWYCH

W trakcie posiedzenia Komisji Wspólnej Przedstawicieli Rządu Rzeczypospolitej Polskiej i Konferencji Episkopatu Polski (dalej – Komisja Wspólna) w dniu 29 marca 2006 r. strona kościelna wskazała na konieczność uznania, że prowadzenie cmentarza przez kościelne osoby prawne jest działalnością religijną, kultową, a nie działalnością gospodarczą. Podniesiono między innymi, że istotnym zagadnieniem, które wymaga rozwiązań szczególnych, jest kwestia dotycząca UOKiK, który „próbuje otworzyć cmentarze wyznaniowe na »działalność firm pogrzebowych« […] jeżeli okaże się, że każdy proboszcz jest przedsiębiorcą, to pociągnie za sobą bardzo poważne konsekwencje dla Kościoła”[19]. W późniejszym czasie w roku 2006 strony w toku prowadzonej korespondencji uzgodniły powołanie w przyszłości zespołu, złożonego z ekspertów z dziedziny administracji, zagospodarowania przestrzennego, finansów, statystyki publicznej, ochrony konkurencji i konsumentów oraz wyznań, który miał zająć się m.in. problematyką zarządzania cmentarzem wyznaniowym w aspekcie ochrony konkurencji i konsumentów. Wzmiankowany zespół nie został jednak powołany i nie podjął działalności.

[19] Protokół z posiedzenia Komisji Wspólnej Rządu Rzeczypospolitej Polskiej i Konferencji Episkopatu Polski w dniu 29 marca 2006 r. (Akta Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych MSWiA). Sprawę referował ze strony kościelnej pan Jarosław Bittel, ekspert KEP; ze strony rządowej wypowiadali się Premier Ludwik Dorn, Współprzewodniczący Komisji Wspólnej i Minister Sprawiedliwości Zbigniew Ziobro, członek Komisji Wspólnej.

W dniu 13 lutego 2008 r. odbyło się kolejne posiedzenie Komisji Wspólnej, podczas którego ówczesny biskup sandomierski Andrzej Dzięga, przedstawiając sprawę „autonomii cmentarzy kościelnych", podkreślił szczególny charakter cmentarzy, przeciwstawiając się jednocześnie traktowaniu ich jako miejsca wyłącznie służącego pozyskiwaniu dochodów. Zaproponował nowelizację ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, w celu podkreślenia w ustawie szczególnego charakteru cmentarza, zwłaszcza cmentarza wyznaniowego oraz ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, w celu zabezpieczenia praw administratora cmentarza. Wobec powyższego strona rządowa zadeklarowała przyjęcie propozycji powołania zespołu roboczego do wypracowania rozwiązań w zakresie cmentarzy wyznaniowych[20].

Na drugim za czasów koalicji PO-PSL posiedzeniu Komisji Wspólnej w dniu 19 listopada 2008 r. strona rządowa poinformowała, że w czasie od ostatniego posiedzenia Komisji Wspólnej przeprowadziła głęboką analizę omawianego problemu. Podniesiono, że istnieje bardzo obszerne stanowisko UOKiK, „które wskazuje, że tego rodzaju działanie, które nie odnosi się do działalności religijnej czy kultowej, a jedynie do kwestii dotyczącej podatku VAT oraz dostępu przedsiębiorców do działalności na terenie cmentarzy wyznaniowych, w świetle obecnych przepisów nie może mieć miejsca". Strona rządowa zaproponowała zorganizowanie spotkania strony kościelnej z Prezes UOKiK w celu przeprowadzenia rozmów na ten temat, prezentując pogląd o bezcelowości podejmowania jakichkolwiek prac przez zespół roboczy bez tych rozmów. Zapewniono ponadto o gotowości podjęcia pracy przez stronę rządową nad ewentualnym zaproponowanym rozwiązaniem. Odnosząc się do powyższego, strona kościelna ponowiła propozycję utworzenia zespołu roboczego, który zająłby się rozwiązaniem zaistniałego problemu[21].

---

[20] Protokół z posiedzenia Komisji Wspólnej Rządu Rzeczypospolitej Polskiej i Konferencji Episkopatu Polski w dniu 13 lutego 2008 r. (Akta Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych MSWiA). Ze strony rządowej w sprawie wypowiadał się pan Tomasz Siemoniak, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, członek Komisji Wspólnej.

[21] Protokół z posiedzenia Komisji Wspólnej Rządu Rzeczypospolitej Polskiej i Konferencji Episkopatu Polski w dniu 19 listopada 2008 r. (Akta Departamentu Wyznań Religij-

Wskutek powyższych ustaleń w dniach 8, 10, i 16 czerwca 2009 r. miały miejsce spotkania strony rządowej, w tym Prezesa UOKiK, z przedstawicielami strony kościelnej. Podczas wzmiankowanych spotkań UOKiK prezentował niezmienny pogląd, iż osoby prawne Kościoła katolickiego w RP są przedsiębiorcami w rozumieniu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów i jeśli stosują niedozwolone praktyki naruszające zasady konkurencji lub interesy konsumentów, UOKiK może podjąć działania zmierzające do wyeliminowania nieprawidłowości. Prezes UOKiK podnosił, że rozwiązaniem kompromisowym zmierzającym do zachowania reguł konkurencji na rynku usług pogrzebowych mogłoby być określenie np. w regulaminie zasad dopuszczania przedsiębiorców do działania na danym cmentarzu oraz zasad świadczenia przez nich usług na tym terenie. Wspomniany dokument winien zawierać kryteria precyzujące wymogi konieczne do wykonywania na cmentarzu określonych czynności. Powołane kryteria powinny być jasne i precyzyjne, tzn. jednoznacznie interpretowane, obiektywne, mające charakter niedyskryminujący, uwzględniające szczególny charakter usług pogrzebowych i odnoszące się do aspektów istotnych dla zagwarantowania prawidłowego wykonywania wspomnianych usług. Omawiany regulamin prócz kwestii dotyczących ochrony cmentarza jako miejsca świętego w jak największym stopniu musi zapewniać poszanowanie reguł konkurencji pomiędzy przedsiębiorcami działającymi na terenie cmentarza. W opinii UOKiK przestrzeganie takiego dokumentu będzie stanowiło narzędzie wykluczające interweniowanie organu antymonopolowego[22]. Strona kościelna na spotkaniu z przedstawicielami Rady Ministrów w dniu 16 czerwca 2009 r. wyraziła zrozumienie dla prezentowanej wyżej propozycji

nych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych MSWiA). Ze strony rządowej wypowiadali się pan Tomasz Siemoniak, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, członek Komisji Wspólnej i pan Wicepremier Grzegorz Schetyna Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, Współprzewodniczący Komisji Wspólnej; ze strony kościelnej abp Sławoj Leszek Głódź, metropolita gdański, Współprzewodniczący Komisji Wspólnej.

[22] Pismo Pani Małgorzaty Krasnodębskiej-Tomkiel, Prezesa UOKiK z dnia 17 czerwca 2009 r., znak: DPR-073-36/09 (Akta Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych MSWiA).

oraz zobowiązała się do przedstawienia projektu takiego regulaminu. Prezes UOKiK ze swej strony zadeklarował wsparcie potrzebne do wypracowania jego optymalnego kształtu.

Problematyka cmentarzy była również przedmiotem obrad Komisji Wspólnej w dniu 25 czerwca 2009 r. Strona kościelna przekazała uwagi do stanowiska Prezesa UOKiK z dnia 12 czerwca 2009 r. w sprawie traktowania przez UOKiK parafii jako przedsiębiorcy, a cmentarza – jako przestrzeni działalności gospodarczej, jako punkt wyjścia do wyznaczenia kierunków w przyszłej dyskusji[23]. Strona rządowa ponownie zadeklarowała wolę rozwiązania tej kwestii. Podkreślono, że istnieje prawdopodobieństwo rozwiązań nowelizacyjnych lub uregulowania wspomnianej sprawy poprzez regulaminy cmentarzy[24].

Na posiedzeniu Komisji Wspólnej w dniu 9 grudnia 2009 r. abp Andrzej Dzięga, metropolita szczecińsko-kamieński, przypomniał przebieg dotychczasowych dyskusji, zauważając „dużą negatywną zmianę w nastawieniu strony rządowej do tematu, szczególnie podczas ostatnich rozmów z udziałem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów". Poinformował, że ponieważ do tej pory nie dokonano konkretnych uzgodnień, strona kościelna proponuje nowelizację ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych bądź ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, wprowadzając zapis stanowiący, iż wspólnoty religijne i ich jednostki organizacyjne, w rozumieniu ostatnio powołanej ustawy, „nie są przedsiębiorcami w zakresie prowadzenia cmentarzy i odprawiania pogrzebów. Przeprowadzenie takiej nowelizacji uprościłoby wiele rzeczy i zamknęło toczące się wciąż liczne dyskusje". Odnosząc się do powyższego min. T. Siemoniak zaproponował,

[23] M. Markiewicz, Uwagi do stanowiska Prezesa UOKiK z dnia 12 czerwca 2009 r., przedstawionego na spotkaniu w dniu 15 czerwca 2009 r., załącznik do Protokołu z posiedzenia Komisji Wspólnej Rządu Rzeczypospolitej Polskiej i Konferencji Episkopatu Polski w dniu 25 czerwca 2009 r. (Akta Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych MSWiA).

[24] Protokół z posiedzenia Komisji Wspólnej Rządu Rzeczypospolitej Polskiej i Konferencji Episkopatu Polski w dniu 25 czerwca 2009 r. W sprawie ze strony rządowej wypowiadał się w pan Tomasz Siemoniak, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, członek Komisji Wspólnej; ze strony kościelnej; abp Andrzej Dzięga – metropolita szczecińsko-kamieński i abp Sławoj Leszek Głodź – Współprzewodniczący Komisji Wspólnej, metropolita Gdański.

aby powrócić do formy spotkania „na szczycie", na którym mógłby przedstawić obszerne *dossier* w tej kwestii wraz ze stanowiskiem Prezesa UOKiK. Min. Jerzy Miller – Współprzewodniczący Komisji Wspólnej, zasugerował, aby „obie strony, zarówno kościelna, jak i rządowa, w trybie roboczym, w punktach określiły, co jest barierą rozwiązania problemu. Sprawa wydaje się być jasna i czytelna, należy tylko dobrać odpowiednie narzędzia"[25].

4. KONKLUZJE

Orzecznictwo antymonopolowe w odniesieniu do cmentarzy prowadzonych przez osoby prawne Kościoła katolickiego akcentuje poniższe kwestie.

Kościelne osoby prawne zarządzające cmentarzami mają status przedsiębiorcy w rozumieniu art. 4 pkt 1 lit. a ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, zgodnie z którą za przedsiębiorcę należy uznać osobę fizyczną, osobę prawną, a także jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej, jakiej ustawa przyznaje zdolność prawną, organizującą lub świadczącą usługi o charakterze użyteczności publicznej, jakie nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej i z tego też tytułu mogą dopuszczać się zachowań naruszających zasady konkurencji. Definiując pojecie usług o charakterze użyteczności publicznej, organy antymonopolowe (m.in. w cytowanej decyzji LU-02/2010) posiłkują się tezami zawartymi w uchwale Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 marca 1997 r. (W 8/96), w której Trybunał uznał, że usługi o charakterze użyteczności publicznej obejmują zaspokajanie potrzeb zbiorowych społeczeństwa, czyli – w ocenie organów antymonopolowych – także realizację prawa do pochowania zwłok.

Praktyka orzecznicza UOKiK wskazuje również, że dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej na cmentarzach wyznanio-

[25] Protokół z posiedzenia Komisji Wspólnej Rządu Rzeczypospolitej Polskiej i Konferencji Episkopatu Polski w dniu 9 grudnia 2009 r. (Akta Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych MSWiA).

wych praktyki antykonkurencyjne polegają głównie na utrudnianiu przedsiębiorcom dostępu do rynku usług pogrzebowych. Zdarza się, że zarządcy lub administracja cmentarzy podejmują działania utrudniające innym podmiotom skuteczne konkurowanie na rynku usług pogrzebowych. Wspomniane praktyki antykonkurencyjne polegają głównie na: przyznaniu określonemu przedsiębiorcy pogrzebowemu wyłączności na świadczenie usług pogrzebowych, co uniemożliwia osobom organizującym pogrzeb skorzystanie z bardziej konkurencyjnych ofert innych przedsiębiorców pogrzebowych; przyznaniu określonemu przedsiębiorcy pogrzebowemu wyłączności na jedną z usług pogrzebowych, czego skutkiem jest brak możliwości skorzystania przez osoby organizujące pochówek z usług innego przedsiębiorcy, pomimo braku przeszkód natury technicznej czy organizacyjnej; dyskryminacji przedsiębiorców pogrzebowych przez nieuzasadnione odmawianie niektórym z nich możliwości dokonywania pochówków na określonym cmentarzu, czego skutkiem jest zawężenie oferty usług pogrzebowych i wreszcie na dyskryminacji przedsiębiorców pogrzebowych poprzez pobieranie od niektórych nieuzasadnionych opłat za korzystanie z cmentarza, które podnoszą koszty tych przedsiębiorców, przyczyniając się do utrudniania konkurowania z przedsiębiorcami, którzy takich opłat uiszczać nie muszą[26].

Mając powyższe na uwadze, należy podnieść, że kwestia prowadzenia działalności gospodarczej na cmentarzach wyznaniowych wymaga dalszych uzgodnień, szczególnie z uwagi na fakt różnego rozumienia definicji przedsiębiorcy na gruncie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Przykładowo w opracowaniu Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu pt. *Opodatkowanie kościołów oraz osób duchownych w Polsce* wyrażono opinię, że w związku z tym, że prawo do grobu na cmentarzu wyznaniowym nie jest związane z uiszczeniem opłat, należy przyjąć, że cmentarz nie jest nieruchomością, na której prowadzona jest działalność gospodarcza. W ustawach dotyczących stosunku państwa do wspólnot religijnych zawarte jest zwolnienie od

[26] Pismo Pani Małgorzaty Krasnodębskiej-Tomkiel, Prezesa UOKiK z dnia 15 czerwca 2009 r., znak: SP-073-01/09(2), Akta Departamentu Wyznań Religijnych oraz Mniejszości Narodowych i Etnicznych MSWiA.

podatku od nieruchomości, co zdaniem autorów potwierdzać ma tezę, że na terenie cmentarzy wyznaniowych nie jest prowadzona działalność gospodarcza[27].

W przekonaniu autorki niniejszego artykułu, najwłaściwszym rozwiązaniem zmierzającym do zachowania reguł konkurencji na rynku usług pogrzebowych byłoby określenie w regulaminie zasad dopuszczania przedsiębiorców do działania na danym cmentarzu wyznaniowym oraz zasad świadczenia przez nich usług na tym terenie, o czym była mowa powyżej.

Na uwagę zasługuje także propozycja strony kościelnej podniesiona w związku z tym, że istnieje precedens dokonania przez Rząd RP wykładni postanowień Konkordatu w postaci oświadczenia rządowego z dnia 26 stycznia 1998 r. w sprawie Deklaracji Rządu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 kwietnia 1997 r., w celu zapewnienia jasnej wykładni przepisów Konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzecząpospolitą Polską, podpisanego w Warszawie w dniu 28 lipca 1993 r. W drodze jednostronnego oświadczenia rządowego uznano, że osoby prawne Kościoła katolickiego zarządzające cmentarzami, na których sprawowany jest kult publiczny zgodnie z postanowieniami Konkordatu, nie są przedsiębiorcami w rozumieniu art. 4 pkt 1 ustawy z o ochronie konkurencji i konsumentów[28].

Godna rozważenia jest także zgłoszona przez stronę kościelną propozycja dokonania uzgodnienia w trybie przewidzianym w art. 27 Konkordatu, który stanowi, że sprawy wymagające nowych lub dodatkowych rozwiązań będą regulowane na drodze nowych umów między układającymi się stronami albo uzgodnień między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej i Konferencją Episkopatu Polski upoważnioną do tego przez Stolicę Apostolską[29].

Należy wyrazić nadzieję, że kontynuowanie konstruktywnego dialogu w powyższej sprawie doprowadzi do przyjęcia rozwiązań satys-

---

[27] Zob. L. Etel, P. Sitniewski, *Opodatkowanie kościołów oraz osób duchownych w Polsce*, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Kwiecień 2002, s. 9-10.

[28] M. Markiewicz, Uwagi do stanowiska Prezesa UOKiK z dnia 12 czerwca 2009 r., przedstawionego na spotkaniu w dniu 15 czerwca 2009 r.

[29] Tamże.

fakcjonujących stronę rządową i kościelną. Byłoby to niewątpliwie przejawem realizacji konstytucyjnej zasady współdziałania państwa oraz kościołów i innych związków wyznaniowych dla dobra człowieka i dobra wspólnego.

BUSINESS ACTIVITY IN RELIGIOUS CEMETERIES DONE BY JUDICIAL PERSONS OF THE CATHOLIC CHURCH

Summary

Polish legislation gives churches and other religious associations the right of ownership, management and establishment of cemeteries in compliance with the relevant legal provisions on cemeteries and burial. In principle, the state guarantees inviolability of such sites. However, judging by the decisions of the President of the Office of Competition and Consumer Protection concerning judicial persons managing cemeteries, such decisions having been upheld by antitrust jurisdiction, it transpires that religious cemeteries are affected by all applicable laws, including the Act of 16 February 2007 on competition and consumer protection. This trend in the existing case-law has been opposed by the Catholic Church representatives who raise this issue, for example, in the Joint Commission of the Representatives of the Polish Government and the Polish Episcopal Conference. The issue of conducting business activity in religious burial grounds calls for a broader elucidation, especially given diverse interpretations of the definition of an entrepreneur under the Act on competition and consumer protection.

Translated by Konrad Szulga