

Wyrok z dnia 29 maja 2001 r., I CKN 1217/98

Uchwała okręgowej rady adwokackiej, odmawiająca adwokatowi wyznaczenia siedziby zawodowej w miejscowości przez niego wskazanej, nie jest przejawem praktyk monopolistycznych w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie konsumentów (jedn. tekst: Dz.U. z 1997 r., Nr 49, poz. 318 ze zm.).

Przewodniczący Sędzia SN Maria Grzelka

Sędzia SN Marek Sychowicz, Sędzia SA Teresa Bielska-Sobkowicz

(sprawozdawca)

Sąd Najwyższy w sprawie z odwołania Okręgowej Rady Adwokackiej w W. przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o przeciwdziałanie praktykom monopolistycznym, przy udziale zainteresowanego Bronisława T., po rozpoznaniu w Izbie Cywilnej w dniu 15 maja 2001 r. na rozprawie kasacji powódki od wyroku Sądu Wojewódzkiego w Warszawie – Sądu Antymonopolowego z dnia 15 lipca 1998 r.

zmienił zaskarżony wyrok i uchylił decyzję Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 5 marca 1998 r. oraz zasądził od pozwanego na rzecz powódki kwotę 2000 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 15 lipca 1998 r. Sąd Wojewódzki w Warszawie – Sąd Antymonopolowy oddalił odwołanie Okręgowej Rady Adwokackiej w W. od decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 5 marca 1998 r., nakazującej zaniechanie stosowania praktyki monopolistycznej, polegającej na przeciwdziałaniu powstaniu warunków niezbędnych do powstania i rozwoju konkurencji na rynku usług prawnych przez uchylanie się od wyznaczenia adwokatowi Bronisławowi T. siedziby wykonywania zawodu w W.

Rozstrzygnięcie to oparte zostało na następujących ustaleniach.

Adwokat Bronisław T. wpisany został na listę adwokatów w okręgu działania Okręgowej Rady Adwokackiej w W. uchwałą z dnia 25 listopada 1983 r. W uchwale tej nie wyznaczono siedziby wykonywania zawodu. W dniu 10 czerwca 1991 r. adwokat ponownie wystąpił do Okręgowej Rady Adwokackiej w W. o wyznaczenie mu siedziby wykonywania zawodu w tym mieście oraz o wystąpienie do Ministra Sprawiedliwości o wyrażenie zgody na prowadzenie indywidualnej kancelarii adwokackiej. Odmowna uchwała Rady Okręgowej, jak i oddalająca odwołanie uchwała Naczelnej Rady Adwokackiej, zostały uchylone przez Naczelną Radę Adwokacką wyrokiem z dnia 26 stycznia 1993 r. Kolejną uchwałą z dnia 29 kwietnia 1993 r. wyznaczono adwokatowi siedzibę wykonywania zawodu w mieście Wo. Również ta uchwała, jak i utrzymująca ją w mocy uchwała Naczelnej Rady Adwokackiej, zostały uchylone wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 31 stycznia 1995 r. Na wniosek adwokata wszczęte zostało postępowanie antymonopolowe w celu stwierdzenia, czy występują podstawy do uznania działalności Okręgowej Rady Adwokackiej w W. za przejaw praktyk monopolistycznych w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym (jedn. tekst: Dz.U. z 1997 r. Nr 49, poz. 318 ze zm. – dalej "ustawa antymonopolowa"). W czasie trwania tego postępowania Okręgowa Rada Adwokacka w W. podjęła w dniu 19 sierpnia 1997 r. kolejną uchwałę o wyznaczeniu siedziby wykonywania zawodu w S., a po uchyleniu tej uchwały przez Naczelną Radę Adwokacką, uchwałą z dnia 18 grudnia 1997 r. Okręgowa Rada Adwokacka wyznaczyła siedzibę w T. Odwołanie adwokata nie zostało uwzględnione przez Naczelną Radę Adwokacką. W latach 1991-1997 wyznaczono łącznie siedziby wykonywania zawodu w W. w 82 przypadkach. Spośród adwokatów ubiegających się o wyznaczenie siedziby w tym mieście trzech czekało na to 5 lat, pozostali nie dłużej niż 1-3 lata.

Sąd Antymonopolowy nie podzielił zarzutu Okręgowej Rady Adwokackiej, że samorząd adwokatury nie podlega przepisom ustawy antymonopolowej. W ocenie Sądu Antymonopolowego trwająca wiele lat odmowa wyznaczenia siedziby w miejscu zamieszkania adwokata stanowiła naruszenie konstytucyjnej zasady wolności gospodarczej. Zawód adwokata, pomimo swojej specyfiki, a zwłaszcza pragmatyki regulowanej Prawem o adwokaturze, oraz zasadami etyki zawodowej, jest – zdaniem Sądu Antymonopolowego – wykonywany w ramach i na zasadach

gospodarki rynkowej. Utrzymywanie stanu ograniczania konkurencji na rynku usług pomocy prawnej stwarza zagrożenie nadużywania siły rynkowej ze strony przedstawicieli zawodu adwokata ze szkodą dla interesów konsumentów. W ocenie Sądu Antymonopolowego działalność samorządu adwokatów podlega przepisom ustawy antymonopolowej. (...)

Sąd Antymonopolowy uznał, że działanie Okręgowej Rady Adwokackiej w W., uniemożliwiające adwokatowi Bronisławowi T. wykonywanie zawodu w tym mieście, stanowiło ograniczenie konkurencji na rynku usług prawnych i naruszało art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy. Ponadto, dyskryminowało tego adwokata, co stanowiło także naruszenia art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy antymonopolowej. Sąd nie podzielił przy tym zarzutu, że działanie Okręgowej rady Adwokackiej było zgodne z art. 68 ust. 3 Prawa o adwokaturze, a brak wyznaczenie siedziby wykonywania zawodu w W. był zgodny z zasadą prawidłowego rozmieszczenia adwokatów w celu zapewnienia ludności należytej pomocy prawnej.

Wyrok powyższy zaskarżyła Okręgowa Rada Adwokacka w W. kasacją, opartą na pierwszej podstawie kasacyjnej określonej w art. 393¹ pkt 1 k.p.c., zarzucając naruszenie przepisów art. 1, 2 ust. 2, art. 5, 6, 7 i 8, 5 ust. 1 pkt 1 i 4 ustawy antymonopolowej przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie w odniesieniu do organu samorządu zawodowego adwokatury, przepisu art. 17 Konstytucji przez błędną wykładnię i niezastosowanie punktu 1 do samorządu zawodowego adwokatury oraz przepisów art. 1, 2, 3, 4, 4a, 6, 7, 8, 21 i 68 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz.U. Nr 16, poz. 124 ze zm.) przez ich niezastosowanie. W konkluzji skarżąca wносиła o zmianę zaskarżonego wyroku i oddalenie żądania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zarówno zaskarżony wyrok, jak i utrzymana nim w mocy decyzja organu antymonopolowego, są błędne. Przyczyn tej oceny jest kilka i każda z nich mogłaby stanowić samodzielną podstawę uwzględnienia kasacji.

I. W pierwszym rzędzie należy zwrócić uwagę na cel i charakter ustawy z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (jedn. tekst: Dz.U. z 1997 r., Nr 49, poz. 318). Ustawa ta (poddawana licznym zmianom i uchylona ostatecznie z dniem 1 kwietnia 2001 r. przez ustawę z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie

konkurencji i konsumentów, Dz.U. Nr 122, poz. 1319 ze zm.) określała cel przyjętej regulacji, jakim było zapewnienie rozwoju konkurencji, ochrony przedsiębiorców narażonych na stosowanie praktyk monopolistycznych oraz ochrona interesów konsumentów. Tak określony cel ustawy pozwala przyjąć, że miała ona charakter publicznoprawny i służyła (podobnie jak obecnie obowiązująca ustawa) ochronie interesu ogólnospołecznego. Znajdowała zatem zastosowanie wówczas, gdy zagrożony lub naruszony był interes publiczny, polegający na zapewnieniu właściwych warunków funkcjonowania rynku gospodarczego. Rynek taki funkcjonować może prawidłowo wówczas, gdy zapewniona jest możliwość powstania i rozwoju konkurencji. Ustawa zatem chroniła konkurencję jako zjawisko o charakterze instytucjonalnym. Za zagrożenie lub naruszenie konkurencji w tym rozumieniu należy uznać zaś jedynie takie działania, które dotyczą sfery interesów szerszego kręgu uczestników rynku gospodarczego, a więc gdy dotyczą konkurencji rozumianej nie jako sytuację pojedynczego przedsiębiorcy, lecz jako zjawisko charakteryzujące funkcjonowanie gospodarki. Ingerencja organów działających na podstawie ustawy antymonopolowej uzasadniona była tylko wówczas, gdy służyła ochronie tak pojętej konkurencji.

Celem ustawy nie była więc ochrona indywidualnego przedsiębiorcy, tymczasem decyzja organu antymonopolowego, nakazująca wyznaczenie adwokatowi Bronisławowi T. siedziby wykonywania zawodu w W., odnosiła się do sfery jego indywidualnego interesu, ta zaś materia nie wchodziła w zakres działania omawianej ustawy. Indywidualne prawa podmiotowe uczestników obrotu gospodarczego podlegają ochronie w trybie dochodzenia roszczeń przed sądem powszechnym, bądź przed sądem administracyjnym.

Decyzja, której dotyczy postępowanie, w istocie nakazywała Okręgowej Radzie Adwokackiej w W. wyznaczenie adwokatowi siedziby wykonywania zawodu w tym właśnie mieście. Wydana została więc w sprawie indywidualnej, a nie w sprawie dotyczącej interesu publicznego. Organ antymonopolowy wkroczył tu w materię ustawowo zarezerwowaną dla samorządu adwokackiego (o czym dalej). Prawne interesy adwokata w sprawach indywidualnych, rozstrzyganych decyzją podejmowaną przez organy samorządu adwokackiego, są chronione tak samo, jak w każdej sprawie administracyjnej, przy zastosowaniu zasady dwuinstancyjności. Kontrola zgodności z prawem ostatecznych decyzji jest wykonywana przez sąd administracyjny (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 12 września 1991 r., III ARN

31/91, OSNCP 1992, nr 5, poz. 88). Zainteresowany adwokat korzystał zresztą z drogi postępowania administracyjnego, wnosząc skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Nie można też uznać, by wzgląd na ochronę konsumentów uzasadniał ingerencję organu antymonopolowego na podstawie przepisów ustawy jako podjętą w interesie publicznym. Z uzasadnienia zaskarżonego wyroku wynika, że ta ingerencja miała być uzasadniona potrzebą ochrony konsumentów przed działaniami skarżącego hamującymi rozwój konkurencji. Decyzja Prezesa Urzędu, zdaniem Sądu Antymonopolowego, miała gwarantować powstanie w W. wielu indywidualnych kancelarii adwokackich. Gdyby rozpatrywać znaczenie decyzji z tego punktu widzenia, to należałoby uznać, że bez funkcjonowania w W. kancelarii adwokata Bronisława T. ewentualni klienci pozbawieni byłiby możliwości lepszego wyboru adwokata. Pomijając już kwestię rozumienia pojęcia „lepszy wybór”, czy kwestię kryteriów, jakimi kierują się klienci przy wyborze adwokata (lepszy specjalista, uznane nazwisko, niższe opłaty, czy inne), należy stwierdzić, że w W. również bez adwokata Bronisława T. prowadziło działalność w latach 1992-1997 od 140 do 170 adwokatów. Wymaga też podkreślenia, że liczba ta nie odnosiła się stale do tych samych osób. Bezsporne jest, że w tym okresie Okręgowa Rada Adwokacka w W. podjęła 164 uchwały dotyczące wyznaczenia siedziby zawodowej, w tym w 82 przypadkach wyznaczono siedzibę w W. bądź przeniesiono już wyznaczoną siedzibę do tego miasta. Jeśli więc mówić o wysiłkach prowadzących do zapewnienia ludności w W. lepszego dostępu do pomocy prawnej, to przy stale utrzymującej się liczbie 140 do 170 wykonujących tam zawód adwokatów nie sposób postrzegać znaczącej roli adwokata w funkcjonowaniu kancelarii Bronisława T. w tym mieście.

Zupełnie inna sytuacja powstałaby, gdyby działania Rady Okręgowej polegały na odmawianiu w ogóle w pewnym okresie wyznaczenia siedziby w W. ubiegającym się o to kandydatom, by zapewnić korzystniejsze warunki pracy adwokatom już funkcjonującym na tym rynku. Tego rodzaju działanie mogłoby zostać uznane za ograniczające konkurencję jako zjawisko, a tym samym za godzące w interes publiczny. Taka sytuacja jednak nie miała miejsca, gdyż odmowa wyznaczenia siedziby wykonywania zawodu adwokatowi Bronisławowi T. dotyczyła tylko jego osoby i nie była symptomem szerszego zjawiska.

Skoro zatem, skutkiem omawianej decyzji organu antymonopolowego nie mógł być ani większy czy lepszy dostęp klientów do pomocy prawnej, ani powstanie swoistej „konkurencji” pomiędzy adwokatami, bowiem takie warunki istniały już wcześniej, to również z punktu widzenia konsumentów nie sposób upatrywać w tej decyzji uregulowania publicznego obszaru działalności gospodarczej.

II. (...) Ustawa antymonopolowa w art. 1 stanowiła, że zakresem jej działania objęte są warunki rozwoju konkurencji, zasady i tryb przeciwdziałania praktykom monopolistycznym oraz naruszeniom interesów konsumenta przez przedsiębiorców i ich związki. Trafnie zarzucał skarżący, że zaskarżony wyrok narusza art. 1, art. 2 pkt 5, 6, 7 i 8, oraz art. 5 ust. 1 pkt 1 i 4 ustawy.

Prawidłowa wykładnia i stosowanie tych przepisów wymaga w pierwszym rzędzie wyjaśnienia pojęcia „praktyki monopolistyczne”. Znaczenie tego pojęcia miało bowiem zasadnicze znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy. Bez istnienia praktyk monopolistycznych nie ma naruszenia ustawy, nie istnieje też sfera ingerencji organów antymonopolowych.

Ustawa nie definiuje tego pojęcia, poprzestając na wskazaniu w przepisach art. 4, 5 i 7 działań uznawanych za praktyki monopolistyczne. W świetle tych przepisów nie można uznać, by działanie Okręgowej Rady Adwokackiej, polegające na wyznaczaniu adwokatowi Bronisławowi T. siedziby wykonywania zawodu w innych miejscowościach niż W. stanowiło przejaw praktyk monopolistycznych w rozumieniu ustawy. Gramatyczna wykładnia wymienionych przepisów pozwala przyjąć, że określenie „praktyki”, użyte w ustawie w liczbie mnogiej, wskazuje na wielość i powtarzalność działań tego rodzaju. Już więc tylko z tego punktu widzenia wydanie jednostkowej decyzji odnoszącej się do adwokata Bronisława T. nie wyczerpuje tego pojęcia. W podobnym okresie Okręgowa Rada Adwokacka wydała ponad sto decyzji, których przedmiotem była kwestia wyznaczenia siedziby wykonywania zawodu. Żadnej z tych decyzji nie kwestionował organ antymonopolowy jako naruszającą ustawę. Trudno zatem odmowę wyznaczenia adwokatowi Bronisławowi T. siedziby we W. uznać za praktyki monopolistyczne. Z natury rzeczy praktyka obejmuje wielość zachowań, ich powtarzalność i to w różnych stanach faktycznych. Nie jest zatem praktyką jednostkowe zachowanie się dotyczące określonej osoby, przy jednoczesnym odmiennym zachowaniu się w stosunku do innych osób w takim samym stanie faktycznym.

Stosownie do art. 5 ust. 1 ustawy, za praktyki monopolistyczne uznaje się także nadużywanie pozycji dominującej. Trafnie zarzucił skarżący, że zachowanie się Okręgowej Rady Adwokackiej, polegające na wyznaczaniu bądź odmowie wyznaczania siedziby wykonywania zawodu adwokatów z terenu danej izby adwokackiej, w ogóle nie może być postrzegane w płaszczyźnie pozycji dominującej czy wręcz monopolistycznej (art. 7) w rozumieniu ustawy.

Zgodnie z art. 2 pkt 6 ustawy, przez pozycję monopolistyczną rozumie się sytuację, w której przedsiębiorca nie spotyka się z konkurencją na rynku krajowym lub lokalnym. Z kolei pozycja dominująca, zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 7, to pozycja przedsiębiorcy, który nie spotyka się na tym rynku z istotną konkurencją. Domniemywa się przy tym, że przedsiębiorca ma pozycję dominującą, jeżeli jego udział w rynku przekracza 40 %. Różnica pomiędzy pozycją monopolistyczną a dominującą sprowadza się więc do zakresu konkurencji. Nie sposób uznać, by Okręgowa Rada Adwokacka spotykała się na rynku pomocy prawnej z konkurentami spośród adwokatów. Adwokaci skupieni w izbie adwokackiej nie są w stosunku do siebie konkurentami, skoro Rada Okręgowa grupuje ich wszystkich, reprezentując ich interesy. Nie można mówić o istnieniu rynku relewantnego, ani o osiągnięciu przez adwokatów czy też przez Okręgową Radę Adwokacką korzyści kosztem innych adwokatów.

Ustawa mówi tu o „nadużywaniu pozycji dominującej” i „zajmowaniu pozycji monopolistycznej”. Pojęcia te zakładają „zdobycie”, „wywalczenie” takiej pozycji. Tymczasem pozycja Okręgowej Rady Adwokackiej określona jest przez ustawę z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze. Ustawa ta określa ustawowe kompetencje organów samorządu adwokackiego, a wśród nich wyłączne prawo do decydowania o wpisie adwokatów i aplikantów oraz do wyznaczania im siedziby wykonywania zawodu. Uprawnienie to wynika z art. 4a ust. 2 i art. 68 ustawy Prawo o adwokaturze. Art. 46 ustawy określa przy tym tryb zaskarżania podjętych w tym przedmiocie uchwał. A zatem organ samorządu adwokackiego nie musiał zajmować pozycji monopolistycznej, ani też nie może nadużywać pozycji dominującej. Skoro ustawodawca zdecydował, że określona dziedzina stosunków społeczno-gospodarczych poddana została regulacji przez określony podmiot jako jedyny i wyłączny, to nie można oceniać tej pozycji w takiej płaszczyźnie, jaka określona jest w ustawie antymonopolowej. Zwrócić też trzeba uwagę na to, że ustawa antymonopolowa mówi o przedsiębiorcy, który „zajmuje” pozycję monopolistyczną.

Chodzi zatem o przedsiębiorcę, który taką pozycję aktualnie ma. Mógł więc nie mieć jej w przeszłości, może też utracić ją w przyszłości, jeżeli miał bądź też będzie miał konkurentów ograniczających jego udział w rynku. Pozycja Okręgowej Rady Adwokackiej jest tymczasem zupełnie inna, bowiem to ustawa ją określa, a nie istnienie czy brak konkurentów.

Art. 4a pkt 2 ustawy Prawo o adwokaturze stanowi, że siedzibę zawodową adwokata, na jego wniosek, wyznacza okręgowa rada adwokacka. W ramach przewidzianego tu zachowania nie można zajmować pozycji dominującej lub monopolistycznej albo takiej pozycji nie zajmować. Przepis ten przyznaje określoną kompetencję, polegającą na wyznaczaniu siedziby. Prawidłowe bądź nieprawidłowe wykonywanie tej czynności należy rozważać w kategoriach sprawowania kompetencji przez określony organ, a nie w kategoriach uzurpowania sobie przez ten organ pozycji monopolistycznej, w tym zakresie bowiem taką pozycję organ ten ma z mocy ustawy.

III. Kontrola prawidłowego wykonywania kompetencji przez organ samorządu adwokackiego nie należy do zakresu działania organu antymonopolowego. Wydając zatem decyzję z dnia 5 marca 1998 r., będącą przedmiotem oceny Sądu Antymonopolowego, Prezes Urzędu w istocie dokonał niedopuszczalnej kontroli wykonywania kompetencji przez ustawowo upoważniony do tego organ.

Prezes przekroczył swoje kompetencje, naruszając nie tylko przepisy ustawy Prawo o adwokaturze, ale także art. 7 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Okręgowa rada adwokacka jest organem izby adwokackiej, którą stanowią adwokaci i aplikanci adwokaccy, mający na terenie izby siedzibę zawodową (art. 38 i 39 ustawy Prawo o adwokaturze). Samorząd zawodowy adwokatów jest zaś zdecentralizowaną na rzecz korporacji formą wykonywania administracji publicznej wobec jego członków i występuje jako podmiot „władztwa publicznego” w zakresie przyznanym ustawą (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 kwietnia 1991 r., II SA 238/91, ONSA 1992, nr 3-4, poz. 61). W zakresie określonym w art. 4a pkt 2 ustawy Okręgowa Rada Adwokacka w W. była podmiotem władztwa publicznego, a więc organem publicznym. Organ antymonopolowy nie był kompetentny do kontrolowania decyzji wydanej przez ten organ w zakresie uregulowanym w art. 4a pkt 2 omawianej ustawy. Zważywszy zaś, że materia uregulowana w tym przepisie podlega kognicji Naczelnego Sądu Administracyjnego, można też stwierdzić, że

organ antymonopolowy wkroczył w dziedzinę zastrzeżoną dla władzy sądowniczej, naruszając zasadę trójpodziału władz określoną w art. 10 Konstytucji, a zaskarżony wyrok, aprobujący takie działanie, narusza art. 7 Konstytucji.

IV. Zwrócić należy uwagę, że art. 4a pkt 2 Prawa o adwokaturze nakazuje okręgowej radzie adwokackiej wyznaczenie adwokatowi, na jego wniosek, siedziby zawodowej. Nie nakazuje natomiast uwzględnienia wniosku adwokata co do konkretnego miejsca tej siedziby. Z przepisu tego nie wynika też dla adwokata podmiotowe prawo do domagania się wyznaczenia siedziby w konkretnym miejscu.

Trzeba również wspomnieć, że określona w art. 65 Konstytucji zasada wolności wyboru zawodu i miejsca pracy w odniesieniu do osób wykonujących tzw. wolne zawody wyraża się w stworzeniu sytuacji prawnej, w której dostęp do tego zawodu uwarunkowany jest tylko kwalifikacjami i talentem, nie jest natomiast poddawany rygorom podporządkowania, charakterystycznym dla stosunku pracy. Wolność wykonywania zawodu nie może mieć jednak charakteru absolutnego i musi być poddana reglamentacji prawnej, zwłaszcza gdy chodzi o uzyskanie prawa wykonywania zawodu, wyznaczanie sposobu czy metod wykonywania zawodu, a także określenie powinności wobec samorządu zawodowego. Jeśli tego rodzaju reglamentacja wynika z ustawy, to nie sposób jej kwestionować. Nie można również zarzucać niekonstytucyjności takiej regulacji, jeżeli nie narusza ona samej istoty wolności wykonywania zawodu. (...)

V. Wbrew zarzutom kasacji nie można natomiast zgodzić się z twierdzeniem, że samorząd adwokacki jest samorządem reprezentującym osoby wykonujące zawód zaufania publicznego w rozumieniu art. 17 ust. 1 Konstytucji. W ocenie Sądu Najwyższego status taki może nadawać samorządowi zawodowemu tylko ustawa, jak to ma miejsce w przypadku samorządu notariuszy (ustawa z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie, Dz.U. Nr 22, poz. 91). Ustawa Prawo o adwokaturze nie nadaje adwokatom takiego statusu. Nie można też takiego statusu wywodzić z treści ustawy, już choćby tylko dlatego, że adwokat nie jest bezstronnym uczestnikiem wymiaru sprawiedliwości. Samorząd adwokacki jest więc samorządem zawodowym, określonym w art. 17 ust. 2 Konstytucji. Z przepisu tego wynika, że samorzady w nim określone nie mogą naruszać wolności wykonywania zawodu ani ograniczać wolności podejmowania działalności gospodarczej. Ograniczanie wolności działalności gospodarczej może zresztą nastąpić tylko wyjątkowo, jak to wynika z art. 22 Konstytucji. Kwestia, czy Okręgowa Rada

Adwokacka działając w ramach kompetencji określonych w art. 4a pkt 2 ustawy Prawo o adwokaturze, tę wolność ograniczała czy też nie, jednak nie podlegała rozważaniu w niniejszym postępowaniu, skoro nie mogła być przedmiotem oceny ze strony organu antymonopolowego.

VI. Nie można też podzielić zarzutów skarżącego odnoszących się do wykładni art. 2 pkt 1 i 2 ustawy antymonopolowej. Wyjaśnienia wymaga pojęcie "przedsiębiorcy". Art. 2 pkt 1 ustawy antymonopolowej stanowił, że przedsiębiorcą jest osoba fizyczna lub prawna, a także jednostka nie mająca osobowości prawnej, prowadząca działalność gospodarczą albo organizująca lub świadcząca usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o prowadzeniu działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 41, poz. 324 ze zm.), która w art. 2 ust. 1 określała, że w jej rozumieniu działalnością gospodarczą jest działalność wytwórcza, budowlana, handlowa i usługowa, prowadzona w celach zarobkowych i na własny rachunek podmiotu prowadzącego taką działalność. Przepis art. 24 ust. 1 tej ustawy precyzował ponadto, że działalnością gospodarczą w jej rozumieniu jest również świadczenie pomocy prawnej (obsługi prawnej) podmiotom gospodarczym). Uchylenie tego przepisu przez ustawę z dnia 22 maja 1997 r. o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze (Dz.U. Nr 75, poz. 471) nie wpłynęło w znaczący sposób na określenie statusu adwokata świadczącego w ramach indywidualnej kancelarii pomoc prawną osobom fizycznym.

Dopiero w ustawie z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 101, poz. 1178) – która weszła w życie w dniu 1 stycznia 2001 r. – określono w art. 87, że świadczący pomoc prawną nie jest przedsiębiorcą w rozumieniu tej ustawy. Wprowadzenie tego przepisu nie oznacza zresztą, że adwokat prowadzący indywidualną kancelarię przestał być przedsiębiorcą, bowiem wspomniana ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów, która weszła w życie dnia 1 kwietnia 2001 r., wśród przedsiębiorców wymienia wyraźnie także osoby fizyczne wykonujące zawód we własnym imieniu i na własny rachunek lub prowadzące działalność w ramach wykonywania takiego zawodu.

Kwestia, czy w okresie obowiązywania ustawy antymonopolowej działalność adwokatów wykonywana w formach organizacyjnych przewidzianych przez ustawy korporacyjne była działalnością gospodarczą, rozstrzygana była przez Sąd Najwyższy niejednolicie. W uchwale składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z

dnia 23 stycznia 1992 r., II UZP 16/91 (OSNCP 1992, nr 5, poz. 66) oraz w uchwałach z dnia 9 grudnia 1994 r., II UZP 35/94, (OSNAPUS 1995, nr 9, poz. 111) i z dnia 8 listopada 1995 r., II UZP 15/95, (OSNAPUS 1996, nr 11, poz. 158), a także w wyrokach z dnia 6 grudnia 1996 r., II UKN 23/96, (OSNAPUS 1997, nr 13, poz. 241) i z dnia 3 października 1997 r., II UKN 284/97, (OSNAPUS 1998, nr 19, poz. 573) stwierdzono, że działalność adwokatów nie jest działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów kodeksu postępowania cywilnego. Orzeczenia te jednak dotyczyły tylko kwalifikacji działalności usługowej adwokatów w kontekście przepisów o ubezpieczeniu społecznym, natomiast w wyroku z dnia 14 lipca 1999 r., II CKN 451/98 (OSNC 2000, nr 2, poz. 36) Sąd Najwyższy uznał adwokata prowadzącego indywidualną kancelarię adwokacką za przedsiębiorcę w rozumieniu art. 479¹ § 1 i art. 479² k.p.c.

Sąd Najwyższy w obecnym składzie podziela to stanowisko, działalność adwokata prowadzącego kancelarię adwokacką spełnia bowiem wszystkie cechy pozwalające zaliczyć ją do działalności gospodarczej w rozumieniu zarówno przepisów kodeksu postępowania cywilnego, jak i w rozumieniu przepisów ustawy o prowadzeniu działalności gospodarczej. Charakteryzuje się profesjonalnym charakterem, podporządkowaniem regułom opłacalności i racjonalnego gospodarowania, działaniem na własny rachunek, powtarzalnością działań i uczestnictwem w obrocie gospodarczym. Również w doktrynie zwracano uwagę, że działalność adwokata prowadzącego indywidualną kancelarię adwokacką może być uznana za działalność gospodarczą w rozumieniu ustawy o prowadzeniu działalności gospodarczej. Tym samym adwokat prowadzący kancelarię był przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy antymonopolowej, a izba adwokacka – związkiem w rozumieniu art. 2 pkt 2 tej ustawy.

Zwrócić też należy uwagę, że w dniu 1 lutego 1994 r. wszedł w życie Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, podpisany w Brukseli w dniu 16 grudnia 1991 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 11, poz. 38). Art. 44 ust. 4 tego Układu definiując „działalność gospodarczą” określa ją jako działalność o charakterze przemysłowym i handlowym oraz jako działalność rzemieślniczą, oraz w zakresie wolnych zawodów. Jest zatem działalnością gospodarczą wykonywane w ramach wolnego zawodu świadczenie usług w zakresie pomocy prawnej. Nie można z tych przyczyn zgodzić się z twierdzeniami kasacji, że wykonywanie zawodu adwokata

jest misją czy powołaniem, a nie świadczeniem usług o charakterze działalności gospodarczej.

Na marginesie już tylko wypada powołać dyrektywę Rady Wspólnot Europejskich nr 77/249 z dnia 22 marca 1997 r. w sprawie ułatwienia skutecznego korzystania przez adwokatów ze swobody wykonywania usług (Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich nr 78, str. 17), która wprost określa działalność adwokatów jako świadczenie usług. Przepisy art. 68 i 69 Układu Europejskiego nakazują Polsce zbliżanie istniejącego i przyszłego ustawodawstwa do ustawodawstwa istniejącego we Wspólnocie również w dziedzinie dotyczącej ochrony konkurencji. W doktrynie przyjmuje się, że obowiązek z art. 69 Układu Europejskiego może być wykonany dwojako: przez zabieg legislacyjny, czyli wydanie nowych, już zharmonizowanych przepisów lub przez praktykę stosowania prawa. Druga metoda może mieć w prawie o ochronie przed nieuczciwą konkurencją bardzo duże znaczenie. Umożliwia ona bowiem uzyskanie rezultatu harmonizacyjnego bez interwencji ustawodawcy. Chodzi o to, aby stosując wykładnię funkcjonalną prawa polskiego uzyskać rezultat zgodny z prawem Unii Europejskiej. Ta zgodność dotyczy odwołania się nie tylko do samej litery prawa, ale również do tamtejszej praktyki sądowej. Należy uznać, że również w dziedzinie ochrony konkurencji i konsumentów tego rodzaju funkcjonalna wykładnia przepisów powinna znaleźć zastosowanie. Biorąc zatem pod uwagę fakt, że Układ Europejski wszedł w życie w dniu 1 lutego 1994 r., zatem już w okresie obowiązywania ustawy antymonopolowej i ustawy o prowadzeniu działalności gospodarczej, przepisy tych ustaw w odniesieniu do statusu adwokata prowadzącego działalność w formie indywidualnej kancelarii należało wyklądać w sposób zbliżony do tego, w jaki uregulowano tę działalność w prawie Unii. Jak zaś wyżej wskazano, prawo to traktuje adwokatów jako podmioty świadczące usługi, przy zachowaniu jednakże zasad wynikających ze specyfiki tego wolnego zawodu.

VII. (...) W konsekwencji, stanowiąca przedmiot postępowania antymonopolowego decyzja Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 5 marca 1998 r., nakazująca zaniechanie stosowania praktyki monopolistycznej polegającej na przeciwdziałaniu powstaniu warunków niezbędnych do powstania i rozwoju konkurencji na rynku usług prawnych poprzez uchylanie się od wyznaczenia temu adwokatowi siedziby w W. była wadliwa, a

oddalający odwołanie od niej wyrok Sądu Antymonopolowego naruszał przepisy wspomnianej ustawy. (...)

Biorąc pod uwagę, że przy prawidłowo ustalonym stanie faktycznym w rozpoznawanej sprawie zachodzi jedynie naruszenie prawa materialnego, Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji na podstawie art. 393¹⁵ k.p.c.