

## Wyrok z dnia 7 marca 2003 r., I CKN 79/01

**W zakresie praktyk monopolistycznych określonych w art. 5 ust. 1 pkt 3 i 6 ustawy z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów (jedn. tekst: Dz.U. z 1999 r. Nr 52, poz. 547 ze zm.) początek biegu terminu do wszczęcia postępowania antymonopolowego należy łączyć z datą zawarcia umowy, w której narzucono kontrahentowi uciążliwe warunki umowy, lub na podstawie której dokonano sprzedaży towarów (usług) w sposób uprzywilejowujący niektórych kontrahentów (art. 21 ust. 1 ustawy).**

*Sędzia SN Tadeusz Domińczyk (przewodniczący)*

*Sędzia SN Mirosław Bączyk (sprawozdawca)*

*Sędzia SN Zbigniew Kwaśniewski*

Sąd Najwyższy w sprawie z odwołania Gminy D. i "Telekomunikacji Polskiej" S.A. w W. przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o zaniechanie praktyk monopolistycznych, po rozpoznaniu w Izbie Cywilnej w dniu 7 marca 2003 r. na rozprawie, kasacji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Antymonopolowego z dnia 20 września 2000 r.

oddalił kasację.

### Uzasadnienie

Decyzją z dnia 2 czerwca 1999 r. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów nakazał stronie powodowej – "T.P." S.A. zaniechanie praktyk monopolistycznych opisanych w tej decyzji. Praktyki te polegały na nadużywaniu pozycji dominującej na rynku usług telekomunikacyjnych przez narzucanie Gminie D. uciążliwego i przynoszącego nieuzasadnione korzyści warunku nieodpłatnego przejęcia sieci telekomunikacyjnej wybudowanej przy udziale finansowym tej Gminy, obejmującym wkłady pieniężne i rzeczowe oraz uprzywilejowanego

traktowania podmiotów uczestniczących we wspólnych inwestycjach, przyczyniających się do rozbudowy sieci telekomunikacyjnej, wskutek przyznania wewnętrznymi przepisami prawa do refundacji wniesionych środków finansowych wyłącznie kontrahentom nie będącymi gminami. Nakazano jednocześnie zaniechanie powyższych praktyk w drodze zawarcia przez powódkę z Gminą D. porozumienia określającego termin i sposób rozliczeń kwot pochodzących ze środków finansowych tejże Gminy, a przeznaczonych na rozbudowę sieci stanowiącej własność "T.P." S.A.

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów ustalił, że w dniu 25 września 1996 r. Gmina D. zawarła z "T.P." S.A. umowy, których przedmiotem była realizacja zadań inwestycyjnych związanych z telefonizacją wsi. Źródłem finansowania były środki "T.P." S.A. i środki (450 000 zł) z budżetu Gminy. Po zakończeniu inwestycji powiększyła ona majątek "T.P." S.A., a kompensacie podlegały tylko kwoty wpłacone przez mieszkańców (zgodnie z przepisami wewnętrznymi "T.P." S.A.). Wkłady finansowe Gminy nie zostały rozliczone. Na podstawie ustawy z dnia 23 listopada 1990 r. o łączności (jedn. tekst: Dz.U. z 1995 r. Nr 117, poz. 564) "T.P." S.A. utraciła prawny monopol na świadczenie lokalnych usług telefonicznych, koncesję na budowę i eksploatację sieci telekomunikacyjnych uzyskiwali także niezależni operatorzy. Udział "T.P." S.A. na rynku usług telekomunikacyjnych wynosi nadal około 97% w skali kraju. "T.P." S.A. posiada zatem nadal pozycję monopolistyczną na niektórych rynkach lokalnych. Nadużyła ona tej pozycji nierównoprawnym traktowaniem podmiotów wnoszących wkłady finansowe i rzeczowe na rozbudowę sieci telekomunikacyjnej. Równe traktowanie Gminy i osób prywatnych nie znajdowało, w ocenie Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, uzasadnienie w okolicznościach sprawy i w świetle przepisów o prowadzeniu działalności gospodarczej przez jednostki samorządu terytorialnego (art. 9 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, jedn. tekst: Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.). Wykorzystując przewagę ekonomiczną, "T.P." S.A. narzuciła Gminie D. treść umów, jakich nie byłaby w stanie wynegocjować w warunkach istnienia konkurencji na rynku przez wprowadzenie do umowy uciążliwego warunku zobowiązującego Gminę do przekazania wybudowanych z jej środków sieci telekomunikacyjnych na własność "T.P." S.A.

Rozpoznając odwołanie "T.P." S.A. (od całości decyzji) i odwołanie Gminy D. (w części nakazującej "T.P." S.A. zawarcie porozumienia) Sąd Okręgowy, Sąd Antymonopolowy uchylił decyzję Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 2 czerwca 1999 r. i rozstrzygnął o kosztach postępowania. Sąd ten stwierdził, że "T.P." S.A. zajmuje na rynku sieci telekomunikacyjnych na wsi pozycję dominującą w rozumieniu art. 2 pkt 7 ustawy z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów (jedn. tekst: Dz.U. 1999 r. Nr 52, poz. 547 ze zm. – dalej: "u.p.p.m.") "T.P." S.A. była właściwie reprezentowana w administracyjnym postępowaniu antymonopolowym. Postępowanie to toczyło się w związku ze stosowaniem przez "T.P." S.A. praktyk monopolistycznych określonych w art. 5 ust. 1 pkt 3 i 6 u.p.p.m. (wykorzystywanie pozycji dominującej na rynku przez naruszenie uciążliwych warunków umów oraz sprzedaż towarów w sposób uprzywilejowujący niektórych przedsiębiorców lub inne podmioty). W ocenie Sądu Antymonopolowego, nieodpłatne przejęcie do swojego majątku przez "T.P." S.A. sieci telekomunikacyjnej nie jest jeszcze samo przez się warunkiem uciążliwym. Ocena, czy warunek umowy ma charakter uciążliwy, musi być dokonana na podstawie wszystkich postanowień umownych, ponieważ warunek uciążliwy mógłby być w ogóle skompensowany korzyściami ekwiwalentnymi. W rozpoznawanej sprawie Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów nie dokonał ustaleń w tym zakresie pozwalających na stwierdzenie, że "T.P." S.A. narzuciła Gminie uciążliwe warunki umowy, a zwłaszcza tego – jaka była relacja wzajemnych świadczeń w kontekście rentowności całego przedsięwzięcia inwestycyjnego. Wzajemność świadczeń dotyczy wszystkich podmiotów w jednakowym stopniu i nie jest dopuszczalne narzucanie warunków różnicujących prawo do świadczeń wzajemnych innym podmiotów. Pozbawienie niektórych podmiotów prawa do rekompensaty jest praktyką monopolistyczną w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 3 i 6 u.p.p.m. Także gmina w stosunkach umownych nie mogłaby być traktowana odmiennie, nawet wówczas, gdy wstępuje w stosunki cywilnoprawne w związku z wykonywaniem zadań własnych. Sąd Antymonopolowy uznał za trafny zawarty w odwołaniu "T.P." S.A. zarzut, że wszczęcie postępowania antymonopolowego nastąpiło po upływie terminu wskazanego w art. 21 ust. 1 u.p.p.m.

W kasacji pozwanego Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w ramach drugiej podstawy kasacyjnej sformułowano zarzuty naruszenia przepisów

art. 227, 232, 233 oraz art. 316 § 1 w związku z art. 224 § 1 k.p.c. (przez nieprzeprowadzenie postępowania dowodowego w niezbędnym zakresie, co miało wpływ na wynik sprawy), a także zarzut naruszenia przepisu art. 21 ust. 1 u.p.p.m., przez przyjęcie, że nastąpiło przedawnienie wszczęcia postępowania administracyjnego. W ramach pierwszej podstawy kasacyjnej zgłoszono zarzut naruszenia przepisów art. 5 ust. 1 pkt 3 i art. 5 ust. 1 pkt 6 u.p.p.m. przez przyjęcie, że nie miały miejsca praktyki monopolistyczne oraz przepisu art. 21 ust. 1 u.p.p.m., w rezultacie przyjęcia, że „nastąpiło przedawnienie praktyk monopolistycznych”, przewidzianych we wspomnianych przepisach. Wskazując na takie podstawy kasacyjne, pozwany wnosił o uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu Antymonopolowego i przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania, ewentualnie – o zmianę zaskarżonego wyroku w całości „polegającą na utrzymaniu decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 2 czerwca 1999 r. i oddalenie odwołania”.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W związku z tym, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego pojawił się problem dopuszczalności kasacji od wyroku sądu antymonopolowego uchylającego decyzję Prezesa urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w pierwszej kolejności należałoby rozważyć, czy w rozpatrywanej sprawie kasacja była dopuszczalna od zaskarżonego wyroku uchylającego decyzję Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 2 czerwca 1999 r. Zagadnienie to znalazło swój wyraz w przedstawionej odpowiedzi "T.P." S.A. na kasację pozwanego Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 17 listopada 2000 r. W tej materii należy podzielić trafne stanowisko Sądu Najwyższego zawarte w postanowieniu z dnia 11 sierpnia 1999 r., I CKN 351/99 (OSNC 2000, nr 3, poz. 47), w którym stwierdzono, że kasacja przysługuje od wyroku Sądu Antymonopolowego uchylającego decyzję Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Sąd Najwyższy w obecnym składzie podziela zasadniczą motywację prawną leżącą u podstaw takiego stanowiska. Odmienny pogląd sformułowany został jednak w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 7 października 1998 r., I CKN 265/98 (OSP 2000, nr 5, poz. 68), na który powołano się w odpowiedzi na kasację strony powodowej.

Wbrew zatem wnioskowi "T.P." S.A., nie było podstaw do odrzucenia kasacji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

We wstępnej części kasacji wspomniano ogólnie o tym, że naruszenie wymienionych przepisów proceduralnych nastąpiło „przez nieprzeprowadzenie postępowania dowodowego w niezbędnym zakresie, co miało istotny wpływ na wynik sprawy”. W uzasadnieniu kasacji nie umotywowano bliżej tego, na czym miałyby polegać naruszenie ogólnych przepisów art. 227, 232 i 316 § 1 w związku z art. 224 § 1 k.p.c. Jak więc można sądzić, skarżącemu chodziło przede wszystkim o wyeksponowanie zarzutu naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. (w kasacji podano ogólnie przepis art. 233 k.p.c.), w wyniku naruszenia zasady swobody oceny dowodów. Tymczasem nie było usprawiedliwionych podstaw do stwierdzenia, że w zakresie oceny zebranego materiału dowodowego doszło do naruszenia reguł logicznego myślenia i reguł doświadczenia życiowego. Należy też zaznaczyć, że brak postulowanego przez skarżącego kierunku poszerzenia postępowania dowodowego przez Sąd Antymonopolowy nie eliminowało możliwości wydania rozstrzygnięcia w postaci uchylecia decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 2 czerwca 1999 r., skoro Sąd ten dokonał prawidłowych ustaleń w zakresie dotyczącym czasu zawarcia umowy między "T.P." S.A. i Gminą D. i przyjął właściwą interpretację przepisu art. 21 ust. 1 u.p.p.m.

W rozpatrywanej sprawie zasadnicze znaczenie ma zgłoszony zarzut naruszenia przepisów art. 21 ust. 1 u.p.p.m. (jedn. tekst: Dz.U. z 1997 r. Nr 49, poz. 318 ze zm.). W związku z tym, że "T.P." S.A. zawierała z Gminą D. umowę w dniu 25 września 1996 r., należało brać pod uwagę wspomniany przepis w brzmieniu z okresu zawierania tejże umowy (jedn. tekst: Dz.U. z 1995 r. Nr 80, poz. 405). Zgodnie z tym przepisem, postępowanie administracyjne w wypadkach przewidzianych w niniejszej ustawie wszczyna się z urzędu lub na wniosek uprawnionego. Nie wszczyna się postępowania, jeżeli od końca roku, w którym zaprzestano stosowania praktyki monopolistycznej, upłynął rok. W późniejszym okresie przepis ten zmieniony został w ten sposób, że w przypadku niewykonania obowiązku zgłoszenia zamiaru łączenia przedsiębiorstw, nie wszczyna się postępowania, jeżeli od końca roku, w którym zaprzestano stosowania praktyki monopolistycznej upłynęło pięć lat (ustawa z dnia 22 października 1998 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym, Dz.U. Nr 145, poz. 938). Odmowa wszczęcia postępowania następuje zawsze w drodze decyzji organu antymonopolowego.

Przepis art. 21 ust. 1 u.p.p.m. odnosi się m.in. do praktyk monopolistycznych określonych w art. 5 ust. 1 pkt 3 i pkt 6 ustawy (sprzedaż towarów w sposób powodujący uprzywilejowanie niektórych podmiotów gospodarczych lub innych podmiotów; narzucanie uciążliwych warunków umów, przynoszących podmiotowi gospodarczemu narzucającemu te warunki nieuzasadnione korzyści). Postępowanie antymonopolowe wszczęto właśnie w celu stwierdzenia stosowania przez "T.P." S.A. wspomnianych praktyk monopolistycznych, tj. wykorzystywania pozycji dominującej na rynku przez narzucanie uciążliwych warunków umów oraz sprzedaż towarów (usług) w sposób uprzywilejowujący niektórych przedsiębiorców i inne podmioty. Niewątpliwie u podstaw omawianego przepisu leży ten praktyczny cel, ażeby nie prowadzić postępowań antymonopolowych po upływie przewidzianego w tym przepisie terminu od „zaprzestania stosowania praktyki monopolistycznej” z racji bezprzedmiotowości wspomnianych postępowań, skoro określona w art. 5 ust. 1 u.p.p.m. praktyka została już definitywnie zaniechana. Administracyjne postępowanie antymonopolowe miało służyć przede wszystkim eliminacji istniejących praktyk monopolistycznych (w krótkim, przewidzianym w art. 21 ust. 1 u.p.p.m. terminie), a nie stwierdzaniu tylko występowania takich praktyk w przeszłości.

Stypizowanie zachowania się podmiotu nadużywającego pozycji dominującej na rynku, określone w art. 5 ust. 1 u.p.p.m. (jedn. tekst: Dz.U. z 1995 r. Nr 80, poz. 405), nie mają jednolitego charakteru. Jedno z nich charakteryzuje pewna stałość (ciągłość) zachowania się monopolisty w określonym czasie, przy innych położyć należy akcent na końcowy efekt (finalizację) takiego zachowania się. Do grupy pierwszej na pewno zaliczyć będzie można praktyki monopolistyczne określone np. w art. 5 ust. 1 pkt 1, 2, 5 u.p.p.m. Do grupy drugiej należą m.in. praktyki wymienione w art. 5 ust. 1 pkt 3 i 6 u.p.p.m. Zarówno bowiem „sprzedaż towarów w sposób powodujący uprzywilejowanie niektórych podmiotów”, jak i „narzucanie uciążliwych warunków umów przynoszących narzucającemu te warunki nieuzasadnione korzyści” finalizują się ostatecznie w czasie zawarcia określonej umowy odpowiadającej wspomnianym cechom. Inaczej mówiąc, „zaprzestanie stosowania praktyki monopolistycznej” następuje w takich sytuacjach w chwili doprowadzenia do zawarcia umowy, na podstawie której doszło do uprzywilejowania niektórych podmiotów lub w której narzucono uciążliwe warunki umowne. Dlatego podzielić należy stanowisko Sądu Antymonopolowego, że w odniesieniu do praktyk

monopolistycznych określonych w art. 5 ust. 1 pkt 3 i 6 u.p.p.m. początek biegu terminu dla wszczęcia postępowania antymonopolowego należałoby łączyć z datą zawarcia umowy, w której narzucono kontrahentowi uciążliwe warunki umowy lub na podstawie której dokonano sprzedaży towarów w sposób uprzywilejowujący niektórych kontrahentów.

Przy interpretacji przepisu art. 21 ust. 1 u.p.p.m. należy mieć na względzie także i to, że ochrona przed nadużywaniem pozycji monopolistycznej musi być w odpowiedni sposób zharmonizowana z zasadą pewności obrotu. Słusznie zatem zwrócono uwagę na tę kwestię w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku. Jeżeli bowiem zgodnie z przepisem art. 8 ust. 2 u.p.p.m., umowy zawarte m.in. z naruszeniem art. 5 mogą być nieważne w całości lub w odpowiedniej części (art. 58 k.c. ), to stan niepewności co do losu prawnego takich umów musi pozostawać w rozsądnych, dających się określić granicach czasowych. Sytuację taką stwarza właśnie przyjęcie stanowiska łączącego rozpoczęcie biegu terminu do wszczęcia postępowania antymonopolowego z datą zawarcia odpowiednich umów przewidzianych w art. 5 ust. 1 pkt 3 i 6 u.p.p.m.

Zgodnie z ustaleniami faktycznymi Sądu Antymonopolowego, między "T.P." S.A. i Gminą D. umowa o charakterze inwestycyjnym została zawarta w dniu 25 września 1996 r. Natomiast Gmina złożyła stosowny wniosek o wszczęcie administracyjnego postępowania antymonopolowego w dniu 19 maja 1998 r. Oznacza to, że wniosek został złożony po upływie terminu określonego w art. 21 ust. 1 u.p.p.m., skoro termin roczny rozpoczął swój bieg od początku 1997 r. Należy zwrócić uwagę na to, że w skardze kasacyjnej strona skarżąca nie kwestionowała ustaleń Sądu Antymonopolowego w odniesieniu do daty zawarcia umowy. Nie podnosiła przede wszystkim tego, że – przy założeniu trafności poglądu tego Sądu w zakresie wykładni art. 21 ust. 1 u.p.p.m. – należałoby przyjmować inny początek biegu terminu przewidzianego w tym przepisie (np. od daty tzw. aneksów do pierwotnej umowy, zwłaszcza aneksu nr 2 z dnia 25 czerwca 1997 r. i nr 3 z dnia 12 lutego 1998 r.). W ramach wskazanego naruszenia przepisów proceduralnych strona skarżąca kwestionowała – jak już wspomniano – m.in. jedynie nieokreślenie przez Sąd „czasu trwania praktyk monopolistycznych”. Skoro zatem nie podnoszono w kasacji w ogóle zagadnienia wspomnianych aneksów w kontekście interpretacji przepisu art. 21 ust. 1 u.p.p.m. (np. jako integralnego elementu umowy z dnia 26 września 1996 r., tworzących w rezultacie nową, zmodyfikowaną treść

umowy), należało właśnie łączyć początek tego terminu z art. 21 ust. 1 u.p.p.m. z zawarciem umowy z dnia 25 września 1996 r. w jej pierwotnej wersji. Sąd Najwyższy jest bowiem związany ustaleniami faktycznymi stanowiącymi podstawę zaskarżonego orzeczenia (art. 393<sup>-11</sup> § 2 k.p.c.).

Z przedstawionych względów Sąd Najwyższy oddalił kasację strony pozwanej jako nieuzasadnioną (art. 393<sup>-12</sup> k.p.c.).