

**Wyrok z dnia 26 lutego 2004 r.**

**III SK 2/04**

**Stwierdzenie naruszenia indywidualnego interesu konsumenta nie wyklucza uznania, że dochodzi równocześnie do naruszenia publicznego, zbiorowego interesu konsumentów w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (jednolity tekst: Dz.U. z 2003 r. Nr 86, poz. 804 ze zm.).**

Przewodniczący SSN Kazimierz Jaśkowski, Sędziowie SN: Zbigniew Myszkowski (sprawozdawca), Andrzej Wasilewski.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 26 lutego 2004 r. sprawy z odwołania Gminy Warszawa-Centrum Zarząd Terenów Publicznych Warszawa-Śródmieście - obecnie Miasta Stołecznego Warszawy przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów przy udziale zainteresowanych Grzegorza A., Stanisława K., Jadwigi C., Stanisława S., Mirosława S. i Grzegorza G. o przeciwdziałanie praktykom monopolistycznym, na skutek kasacji strony pozwanej i zainteresowanej Jadwigi C. od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie-Sądu Antymonopolowego z dnia 15 kwietnia 2002 r. [...]

o d d a l i ł obie kasacje i zasądził od pozwanego i zainteresowanej Jadwigi C. na rzecz strony powodowej po 1200 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

### **U z a s a d n i e**

Sąd Okręgowy-Sąd Antymonopolowy w Warszawie wyrokiem z dnia 15 kwietnia 2002 r. po rozpoznaniu odwołania Zarządu Terenów Publicznych Warszawa-Śródmieście - Gminy Warszawa-Centrum od decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 20 października 2000 r. [...], zmienił zaskarżoną decyzję w całości, w ten sposób, że nie stwierdził stosowania przez Zarząd Terenów Publicznych Warszawa-Śródmieście - Gminy Warszawa-Centrum: a) stosowania

praktyki monopolistycznej polegającej na nadużywaniu pozycji dominującej na lokalnym rynku usług organizujących handel na gminnych targowiskach poprzez narzucanie uciążliwych warunków umowy na prowadzenie działalności handlowej na terenie targowiska „Plac Defilad” w Warszawie na skutek zobowiązania kupców do wyrażenia zgody na kompensatę wzajemnych roszczeń kupców wobec Gminy Warszawa-Centrum z tytułu nadpłaty opłaty targowej z roszczeniami tej Gminy wobec kupców z tytułu zajęcia terenu na targowisku „Plac Defilad” w Warszawie, b) stosowania praktyki monopolistycznej polegającej na nadużywaniu pozycji dominującej na lokalnym rynku usług organizujących handel na gminnych targowiskach poprzez uzależnianie zawarcia umowy na prowadzenie działalności handlowej na targowisku „Plac Defilad” w Warszawie od uprzedniego wyrażenia zgody na kompensatę wzajemnych roszczeń kupców wobec Gminy Warszawa-Centrum z tytułu nadpłaty opłaty targowej z roszczeniami tej Gminy wobec kupców z tytułu zajęcia terenu na targowisku „Plac Defilad” w Warszawie.

Postępowanie w tej sprawie zostało wszczęte na wniosek kilku przedsiębiorców prowadzących działalność handlową na targowisku „Plac Defilad” w Warszawie: Grzegorza A., Stanisława K., Jadwigi C., Stanisława S., Mirosława S. i Grzegorza G. W dniu 4 października 1999 r. zostało podpisane porozumienie dotyczące uregulowania problemu tymczasowych targowisk pomiędzy Gminą Warszawa-Centrum a Stowarzyszeniem Gospodarczym Kupców i Gastronomów Warszawskich oraz Kupieckim Stowarzyszeniem Gospodarczym Placu Defilad. Stosownie do pkt. 5.1 porozumienia, kupcy mieli zobowiązać się do złożenia oświadczeń potwierdzających wyrażenie zgody na kompensatę wzajemnych roszczeń kupców wobec Gminy Warszawa-Centrum z tytułu ewentualnej nadpłaty opłaty targowej z roszczeniami tej Gminy wobec kupców z tytułu zajęcia terenu za ten sam okres. Pismem z dnia 29 października 1999 r. Zarząd Terenów Publicznych Gminy Warszawa-Centrum (ZTP) poinformował kupców, iż od dnia 4 listopada 1999 r. rozpocznie zawieranie (podpisywanie) indywidualnych umów określających zasady prowadzenia działalności handlowej na targowisku „Plac Defilad” zgodnie z postanowieniami uchwały rady Gminy Warszawa-Centrum z dnia 23 września 1999 r. [...], zmieniającej uchwałę [...] z dnia 7 września 1995 r. w sprawie lokalizacji targowisk na terenie Gminy Warszawa-Centrum i regulaminów ich funkcjonowania. Według § 13 projektu takiej umowy, stwarzającej możliwość kontynuowania działalności handlowej na terenie targowiska „Plac Defilad”, kupiec oświadcza, że jest stroną porozumienia zawartego w dniu 4

października 1999 r. oraz obejmuje udziały w trybie tego porozumienia w ustalonej wysokości na poczet budowy obiektu tymczasowego. Równocześnie Gmina Centrum - ZTP pismem z dnia 14 grudnia 1999 r. poinformowała kupców, iż z dniem 16 grudnia 1999 r. wprowadza zakaz handlu w przez zaplombowanie obiektów przez administrację targowiska dla tych kupców, którzy nie zgłosili się do podpisania umów i oświadczeń. Samowolne usunięcie założonych plomb miało stanowić podstawę do wprowadzenia stałego zakazu handlu z obowiązkiem usunięcia obiektu handlowego poza teren targowiska, o czym kupcy zostali powiadomieni przez umieszczenie takiej informacji na ich obiektach handlowych.

Wydając decyzję o stosowaniu praktyk monopolistycznych przez Gminę Warszawa-Centrum - ZPT, Prezes Urzędu wskazał, iż z racji ustawowych uprawnień Gmina ta posiada pozycję monopolistyczną na rynku organizacji targowisk i hal targowych znajdujących się na jej terenie. W jej imieniu wszelkie czynności prawne będące przedmiotem postępowania antymonopolowego podejmowała podległa jej jednostka - Zarząd Terenów Publicznych (ZTP). Prezes Urzędu twierdził, iż wnioskodawcy nie byli stroną zawartego porozumienia, a jedyną możliwością prowadzenia przez nich tej działalności na targowisku „Plac Defilad” było podpisanie przez nich narzuconego projektu umowy i akceptacja jej warunków. W ocenie Prezesa Urzędu, kupcy-wnioskodawcy znajdowali się pod niekwestionowanym przymusem Gminy dysponującej przewagą kontraktową z racji posiadanej pozycji monopolistycznej. Okoliczności te oraz wzywanie kupców do podpisywania umów według numeracji pawilonów na targowisku, bez uprzedniego przedstawienia im treści projektu umowy, a także kategoryczny sprzeciw wnioskodawców, z którymi ZPT nie prowadził negocjacji warunków umownych, sprawiają, iż warunki te należało uznać za narzucone. Prezes Urzędu wskazywał, że opłata targowa była pobierana przez ZTP niezgodnie z art. 16 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. Nr 9, poz. 31 ze zm.). Równocześnie stwierdził, iż Gminie nie przysługiwały należności z tytułu bezumownego zajmowania gruntów przez kupców, opłacających wszelkie przedstawione im rachunki w okresie prowadzenia działalności handlowej na targowisku, które miały charakter opłat czynszowych, pomimo iż na wystawianych fakturach nie było kwot pieniężnych w pozycji „czynsz”. Prezes Urzędu wskazywał, że rachunki wystawiane przez Gminę i opłacone przez kupców obejmowały między innymi koszty eksploatacyjne i opłaty za energię elektryczną. W takich okolicznościach uznał, iż na mocy narzucanych warunków umowy i oświadczeń, kupcy, w tym wnio-

skodawcy, zostali zobowiązani do zrzeczenia się przysługujących im zgodnie z prawem kwot pieniężnych wynikających z tytułu niesłusznie pobranych opłat targowych w zamian za zrezygnowanie z bezprawnych roszczeń Gminy z tytułu bezumownego zajmowania jej gruntów. W ocenie Prezesa Urzędu, działając w warunkach konkurencji, Gmina nie byłaby w stanie proponować kupcom takich uciążliwych warunków umów, na podstawie których mogła osiągać nieuzasadnione korzyści z tytułu bezprawnie zawyżonych opłat targowych, których „wymuszonej” rezygnacji domagała się w zaproponowanych kupcom umowach. W konsekwencji Prezes Urzędu w zaskarżonej decyzji stwierdził, iż Zarząd Terenów Publicznych stosował praktyki monopolistyczne rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy antymonopolowej, uzależniając zawarcie umów z kontrahentami od przyjęcia lub spełnienia narzucanych im świadczeń niezwiązanych z przedmiotem tych umów, co prowadziło do pozbawienia kupców możliwości prowadzenia działalności na terenie targowiska „Plac Defilad”, za co nałożył na Gminę na podstawie art. 14 ust. 1 i 3 ustawy antymonopolowej karę pieniężną w wysokości 30.000 zł.

W odwołaniu strona powodowa zarzuciła, że Prezes Urzędu nie wskazał jakie stawki czynszu miały charakter rynkowy i czy stawki zaproponowane kupców były zawyżone. Przeciwnie zaproponowane kupcom warunki umów nie były niekorzystne ani uciążliwe, a żądanie od nich opłat za bezumowne korzystanie z targowiska nie było bezpodstawne ani bezprawne, zważywszy że przez kilka lat kupcy handlowali na terenie targowiska zarządzanego przez ZTP bez opłat czynszowych, nie ponosząc kosztów swojej działalności i nie zgłaszając obowiązku podatkowego. Następnie kupcy próbowali uzyskać zwrot zapłaconych opłat targowych przez wymuszenie w postępowaniu antymonopolowym zaniechania poboru opłat z tytułu bezumownego korzystania z terenów strony powodowej przy prowadzonej przez nich działalności handlowej.

Zmieniając zaskarżoną decyzję w całości, Sąd Antymonopolowy argumentował, iż Prezes Urzędu nie wykazał, że wydał tę decyzję w interesie publicznym, który „jest pojęciem jednolitym i stałym; w każdej sprawie winien być on ustalony i skonkretyzowany co do swych wymagań”. Prezes Urzędu nie ustalił, czy wystąpiło naruszenie interesu publicznego dotyczącego „ogółu a nie jednostki, czy też określonej grupy” w sposób wywołujący na rynku niekorzystne zjawiska. W ocenie Sądu, wszczęcie postępowania antymonopolowego w interesie kilku kupców bez dokonania oceny pod kątem art. 1 ustawy antymonopolowej było bezpodstawne, gdyż taki inte-

res nie został naruszony. Nawet gdyby interes publiczny był naruszony, to Prezes Urzędu powinien zawiesić swoje postępowanie do czasu rozstrzygnięcia przez sąd powszechny zasadności roszczeń Gminy wobec kupców z tytułu bezumownego korzystania z terenu przy Palcu Defilad. Organ administracyjny nie był „władny do przesądzenia tej kwestii”. Oznacza to, że Prezes Urzędu przekroczył swoje kompetencje - ustalając, iż z tytułu bezumownego korzystania z terenu Gminie nic się nie należy oraz że tego rodzaju cywilnoprawne roszczenia Gminy są jakoby bezpodstawne.

Wyrok Sądu Antymonopolowego zaskarżyli kasacjami Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz zainteresowana Jadwiga C. W kasacji Prezesa Urzędu podniesiono następujące zarzuty: 1) naruszenia art. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. Nr 122, poz. 1319 ze zm., powoływanej dalej jako ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów lub ustawa), wskutek błędnej wykładni polegającej „na traktowaniu wskazanego przepisu jako podlegającego odrębnemu udowadnianiu”, a także „zawężonej interpretacji pojęcia ‘interes publicznoprawny’ w postępowaniu antymonopolowym poprzez pominięcie niekorzystnych zjawisk na rynku wywołanych działaniami przedsiębiorcy zajmującego na rynku pozycję monopolistyczną”, co prowadziło do niewłaściwego zastosowania art. 1 ustawy - „poprzez uznanie, iż w każdej sprawie interes publicznoprawny winien być ustalony i skonkretyzowany co do swych wymagań” oraz że w rozpoznawanej sprawie nie został naruszony taki interes; 2) oczywistego naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. - przez nieprzeprowadzenie postępowania dowodowego i oparcie rozstrzygnięcia na podstawie niepełnego materiału dowodowego zebranego w postępowaniu administracyjnym w zakresie naruszenia interesu publicznoprawnego, a ponadto 3) oczywistego naruszenia art. 233 § 1 i art. 328 § 2 k.p.c. - „poprzez nieprzytoczenie w wyroku istotnych motywów rozstrzygnięcia co nie pozwala na ich ocenę, a w konsekwencji na sprawdzenie, czy wyrok jest uzasadniony”. Na tych podstawach skarżący domagał się zmiany zaskarżonego wyroku w całości i oddalenia odwołania oraz zasądzenia kosztów postępowania za obie instancje, względnie uchylenia zaskarżonego wyroku i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu w Warszawie-Sądowi Antymonopolowemu oraz orzeczenia o kosztach postępowania.

W rozpoznawanej sprawie występuje potrzeba dokonania wykładni art. 1 i 8 ust. 2 pkt 6 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Zdaniem skarżącego powołanie się na art. 1 tej ustawy nie wymaga odrębnego udowadniania naruszenia interesu publicznoprawnego, który został naruszony wskutek „stwierdzenia nieko-

rzystnych zjawisk na rynku dla konkurencji (...) poprzez naruszenie interesów kilku przedsiębiorców”. W kwestii interpretacji i rozumienia pojęcia „interesu publicznego” występuje ponadto znaczna rozbieżność w orzecznictwie sądów antymonopolowych dotyczącym różnych spraw. Prezes Urzędu jest podmiotem uprawnionym do stwierdzenia naruszenia norm prawa antymonopolowego przez uznanie za monopolistyczne działań Gminy wynikających z jej przewagi kontraktowej i narzucania kontrahentom uciążliwych warunków umów przynoszących monopolistcie nieuzasadnione korzyści. Odmienna ocena wymaga od sądu antymonopolowego wyczerpującego merytorycznego rozeznania sprawy, bez ograniczania się do oceny materiału dowodowego zebranego w postępowaniu administracyjnym. Oznacza to, że w rozpoznawanej sprawie Sąd Antymonopolowy gołosłownie uznał, że interes publiczny nie został naruszony.

W kasacji zainteresowanej podniesione zostały podobne zarzuty: 1) błędnej wykładni art. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów przez bezpodstawne przyjęcie, że interes publiczny może być utożsamiany wyłącznie z naruszeniem sfery szerszego kręgu uczestników rynku gospodarczego, 2) błędnej wykładni art. 8 ust. 2 pkt 6 tej ustawy - polegającej na zawężonej interpretacji „definicji ‘narzucania uciążliwych warunków umów przynoszących nieuzasadnione korzyści’” przez dominującego przedsiębiorcę stosującego takie niedozwolone praktyki monopolistyczne, 3) naruszenia art. 233 § 1 i art. 328 § 2 k.p.c. - wskutek nieprzeprowadzenia postępowania dowodowego i nieprzytoczenia istotnych motywów rozstrzygnięcia, które pozwalałyby na „ich ocenę z punktu widzenia formalno-prawnego”. Zdaniem skarżącej, występuje potrzeba dokonania wykładni art. 1 i 8 ust. 2 pkt 6 ustawy co do stosowania tych przepisów „w zakresie różnych rynków”.

W odpowiedzi na kasację strona powodowa wniosła o ich oddalenie „z uwagi na ich niezasadność”, utrzymując, że nie doszło do naruszenia interesu kupców „interpretowanego przez pryzmat interesu publicznego”, przez co ingerencja Prezesa UOKiK była niedopuszczalna, gdyż ponadto strona powodowa zarządza targowiskami obejmującymi zaledwie 7% ogólnej powierzchni targowisk działających na terenie Gminy Warszawa-Centrum, przez co nie może w sposób istotny zakłócić lokalnego rynku targowisk miejskich.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Obie kasacja okazały się zdecydowanie bezzasadne. Dla prawidłowego wyrokowania w sprawie istotne znaczenie miało złożone podłoże faktyczne sporu, któremu towarzyszyły rozmaite uwarunkowania prawne. Niejako u źródła sporu leżała w istocie rzeczy nielegalna praktyka polegająca na zajęciu jednego z centralnych placów powodowej Gminy, obecnie Miasta Stołecznego Warszawy, tj. Placu Defilad, przez osoby trudniące się rozmaitego rodzaju działalnością handlową: przenośną, obwoźną lub wykonywaną w różnego typu obiektach handlowych, które nie były trwale związane z bezumownie zajęтым stołecznym gruntem. Ostatecznie tego rodzaju praktyka zajmowania terenów bez tytułu prawnego została, wskutek uznania tych „faktów dokonanych”, usankcjonowana przez stronę powodową, będącą właścicielem (dysponentem) Placu Defilad, która nadała terenom tego stołecznego obszaru status „tymczasowego targowiska”, a także pobierała opłaty targowe od osób zajmujących się na tym terenie działalnością handlową, które użytkowały obiekty handlowe nietrwale związane z zajętymi bez tytułów prawnych gruntami, pomimo tego, że powszechnie dostępny regulamin „targowiska” dopuszczał prowadzenie takiej działalności wyłącznie w oparciu o umowy dzierżawy, których kupcy nie zawierali. Następnie dążeniom strony powodowej do zamknięcia tego tymczasowego „targowiska” i przywrócenia wcześniejszego reprezentacyjnego statusu stołecznemu Placowi Defilad towarzyszyły powszechnie znane rozmaite akcje protestacyjne kupców, które ostatecznie doprowadziły do zawarcia przez stronę powodową z dwoma stowarzyszeniami kupieckimi porozumienia w dniu 4 października 1999 r. Stwarzało ono kupcom, dotychczas „bezumownie” korzystającym z terenów „targowiska Placu Defilad”, możliwość zalegalizowania prowadzonej działalności handlowej przez skorzystanie z ofert zawarcia indywidualnych umów dzierżawy powierzchni handlowych w „czasowych” obiektach handlowych zbudowanych przez spółkę powołaną przez stronę powodową „z bezpośrednim lub pośrednim udziałem Kupców” w celu dalszego prowadzenia przez nich legalnej działalności handlowej. Dla rozpoznawanej sprawy najbardziej istotne znacznie miało wyrażenie zgody uchwałą Zarządu Gminy Warszawa-Centrum [...] z dnia 21 września 2000 r. na wydzierżawienie na okres 3 lat niezabudowanej nieruchomości o powierzchni 15.000 m<sup>2</sup> położonej na Placu Defilad w Warszawie w rejonie ulic Marszałkowskiej i Świętokrzyskiej „w trybie bezprzetargowym” Kupieckim Domom Towarowym Spółce z o.o. Do spółki tej mogli przystąpić - na warunkach określonych w porozumieniu z dnia 4 października 1999 r. i po zawarciu in-

dywidualnych umów „na zajęcie powierzchni handlowej” - wyłącznie kupcy wcześniej „bezumownie” korzystający z terenów „targowiska Placu Defilad”.

W takich okolicznościach sprawy Sąd Najwyższy miał na uwadze, że to strona powodowa ustąpiła pod presją kupców odmawiających opuszczenia „bezumownie” zajmowanego terenu publicznego i oddała na cele handlowe „w trybie bezprzetargowym” atrakcyjne tereny położone w bezpośredniej bliskości miejskich, podmiejskich i krajowych szlaków komunikacji drogowej i kolejowej, z których codziennie korzystają liczne rzesze potencjalnych klientów handlowych. Stawiało to tych kupców w zdecydowanie uprzywilejowanej sytuacji rynkowej w porównaniu chociażby z innymi kupcami, nieobjętymi porozumieniem z 4 października 1999 r., którzy nie mogli skorzystać z możliwości uruchomienia działalności handlowej na terenach stołecznego Placu Defilad. Oznaczało to, że strona powodowa zgodziła się pod presją uprzywilejowanych kupców na „uciążliwe” dla niej, bo bezprzetargowe oddanie terenu publicznego o nieprzeciętnych walorach handlowych, co przyniosło nie jej, ale tym kupcom „nieuzasadnione korzyści”, które dla strony powodowej były i są z pewnością mniejsze od korzyści uzyskanych w ewentualnym przetargu publicznym, do którego dostęp mieliby wszyscy kupcy zainteresowani udziałem w procedurze przetargowej, a którzy zostali pominięci w negocjacjach strony powodowej ze stowarzyszeniami kupców „targowiska Placu Defilad”. W tym ujęciu sprawy - interes publiczny mógłby być wykazywany w pominięciu tych innych kupców, nieobjętych porozumieniem z 4 października 1999 r., które ograniczało im dostęp do rynku (art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy z 15 grudnia 2000 r.), gdyż negocjacje doprowadziły do wydzierżawienia w trybie „bezprzetargowym” terenów publicznych spółce kupieckiej złożonej wyłącznie z kupców „targowiska Placu Defilad”. Tylko ci uprzywilejowani kupcy mogli zatem przystąpić i dalej uczestniczyć w prowadzeniu działalności handlowej na oczywiście korzystnych „bezprzetargowych” zasadach, które skarżący bezzasadnie kwalifikowali jako narzucenie uprzywilejowanym kupcom przez stronę powodową rzekomo uciążliwych warunków umów lub przynoszących stronie powodowej jakoby nieuzasadnione korzyści. W konsekwencji Sąd Najwyższy uznał za ewidentnie chybione twierdzenia zawarte w obu kasacjach skarżących, jakoby kupcy, którym przedstawiono oferty koniecznego zalegalizowania prowadzonej przez nich działalności handlowej w „czasowych” obiektach handlowych „targowiska Placu Defilad”, byli ograniczeni w ich samodzielności gospodarczej przez stronę powodową, która nie wymuszała na nich uczestniczenia w obrocie gospodarczym na mniej korzystnych warunkach niżby to



wynikało „z działania nieskrępowanych mechanizmów rynkowych w warunkach istnienia konkurencji”. Dopuszczenie mechanizmów wolnej konkurencji na organizowanie działalności handlowej na terenie tego „targowiska” wymagałoby bowiem uruchomienia przez stronę powodową odpowiednich procedur przetargowych, które ograniczyłyby uprzywilejowany dostęp kupców wcześniej korzystających „bezumownie” z tych terenów publicznych, a także z dużą dozą pewności zmieniłyby wynegocjowane, a zatem nielicytowane w przetargu publicznym, korzystne stawki czynszu i eksploatacyjnych opłat dzierżawnych. W okolicznościach rozpoznawanej sprawy nie mogło być mowy o naruszeniu przez Sąd Antymonopolowy art. 8 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. Nr 122, poz. 1319 ze zm., powoływanej dalej jako ustawa o ochronie konkurencji lub konsumentów, bądź ustawa z 15 grudnia 2000 r.).

Powyższe w ocenie Sądu Najwyższego oznaczało, że Sąd Antymonopolowy ostatecznie trafnie przyjął, iż pozwany Urząd, wydając zaskarżoną decyzję, nie działał w interesie publicznym w prawidłowym jego rozumieniu określonym w art. 1 ust. 1 tej ustawy, chociaż Sąd ten nie do końca miał rację, gdy obarczał Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów ogólnikowo określoną powinnością wykazywania skonkretyzowanego interesu publicznego „co do swych wymagań (...), czy naruszenie tego interesu dotknęło szerszego kręgu uczestników rynku, względnie, czy działania te wywołują na rynku inne niekorzystne zjawiska”. Odnosząc się ogólnie do tej kwestii, Sąd Najwyższy wyraża pogląd, że naruszenie indywidualnego interesu konsumenta nie wyklucza dopuszczalności równoczesnego uznania, że dochodzi do naruszenia publicznego zbiorowego interesu konsumentów, jeżeli indywidualne pogwałcenie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów mogłoby w jakikolwiek sposób prowadzić do ustanowienia lub utrwalenia monopolistycznych praktyk rynkowych, które wywołują lub mogą wywoływać zakazane skutki na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej podniesiono ponadto, że Prezes pozwanego Urzędu zarzucił także naruszenie art. 8 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r., który zakazuje uzależniania zawarcia umowy od przyjęcia lub spełnienia przez drugą stronę innego świadczenia, niemającego rzeczowego ani zwyczajowego związku z przedmiotem umowy. Według argumentacji skarżących, niedopuszczalne było żądanie kompensaty bezpodstawnie pobranych opłat targowych z wierzytelnościami z tytułu bezumownego korzystania z terenów „targowiska Placu Defilad”, które

jakoby nie pozostawały w związku z ofertą dalszego zalegalizowania działalności handlowej kupców na tym terenie. Oferty te, ograniczone wyłącznie do kupców prowadzących działalność handlową na „targowisku Placu Defilad”, obejmowały między innymi złożenie przez nich oświadczeń o przystąpieniu do tworzonej Spółki, a przede wszystkim zobowiązywały ich do wyrażenia zgody na wzajemną kompensatę roszczeń kupców „z tytułu ewentualnej nadpłaty opłaty targowej” z roszczeniami strony powodowej z „tytułu zajęcia terenu za ten sam okres”. Istota tej oferty sprowadzała się do uzyskania niejako naturalnej „opcji zerowej”, w której strona powodowa proponowała rezygnację z dochodzenia nieprzedawnionego podatku od nieruchomości, należnego także od różnego rodzaju obiektów handlowych nietrwale związanych z zajęтым gruntem, a ponadto rezygnację z dochodzenia roszczeń z tytułu tych „bezumownie” zajętych terenów - w zamian za rezygnację kupców z dochodzenia zwrotu nienależnie pobranych od nich opłat targowych od obiektów, które podlegały opodatkowaniu lokalnym podatkiem od nieruchomości, proponując w tym zakresie „wzajemną kompensatę” tych należności. Tego rodzaju oferty zostały zakwestionowane przez grupę sześciu kupców (spośród około tysiąca), którzy złożyli wnioski o uznanie tych propozycji za przejawy praktyk monopolistycznych przez stronę powodową. Ich sprzeciw podzielił Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który przede wszystkim, uznał, iż stwierdzone w wydanej decyzji praktyki monopolistyczne polegały na nadużyciu jakoby pozycji dominującej na rynku strony powodowej w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 6 i 7 ustawy z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów (jednolity tekst: Dz.U. z 1999 r. Nr 52, poz. 547 ze zm.). Te, powołane w decyzji pozwanego Prezesa, podstawy prawne uznawały za praktyki monopolistyczne, po pierwsze - nadużywanie pozycji dominującej na rynku w postaci: narzucania uciążliwych warunków umów, przynoszących przedsiębiorcy narzucającemu te warunki nieuzasadnione korzyści (art. 5 ust. 1 pkt 6), i po drugie - uzależnienie zawarcia umowy od przyjęcia lub spełnienia przez drugą stronę innego świadczenia niezwiązanego z przedmiotem umowy, którego nie przyjęłaby lub nie spełniłaby, mając zapewnioną możliwość wyboru (art. 5 ust. 1 pkt 7 tej ustawy). Wstępnie warto sygnalizować, iż nieprawidłowe było uznanie pozycji monopolistycznej strony powodowej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy, który tym pojęciem określał pozycję przedsiębiorcy, polegającą na tym, że przedsiębiorca ten nie spotyka się z konkurencją na rynku krajowym lub lokalnym. Takiej pozycji nie miała strona powodowa nawet na „lokalnym rynku targowisk”. Strona powo-

dowa nie miała także pozycji dominującej, za którą art. 2 pkt 7 ustawy uznawał pozycję przedsiębiorcy, polegającą na tym, że nie spotyka się on z istotną konkurencją na rynku krajowym lub lokalnym. W tym zakresie zawarte w tej definicji ustawowe domniemanie przewidywało bowiem, iż przedsiębiorca ma pozycję dominującą, jeżeli jego udział na rynku przekracza 40%.

Ostatecznie odniesienie się do tych kwestii wymagało stosowania przepisów ustawy z 15 grudnia 2000 r., która w art. 113 stanowi, iż postępowanie wszczęte na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie konsumentów prowadzi się na podstawie przepisów niniejszej ustawy (z dnia 15 grudnia 2000 r.). Wobec niedziałania pozwanego Urzędu w interesie publicznym, co przesądzało o bezzasadności kasacji, Sąd Najwyższy jedynie incydentalnie odnosi się do tych dalszych kwestii. „Antymonopolowego” charakteru sprawy nie wyklucza fakt, że dotyczy ona sfery indywidualnych stosunków cywilnoprawnych. Przeciwnie, istota ustawowych zakazów porozumień ograniczających konkurencję (art. 5 ustawy z 15 grudnia 2000 r.), lub zakazów nadużywania pozycji dominującej na rynkach konkurencyjnych (w rozumieniu art. 8 tej ustawy) wymaga dokonania oceny czynności cywilnoprawnych, które mogą być uznane za zakazane przejawy praktyk antykonkurencyjnych, w tym polegających na zakazanym nadużywaniu pozycji dominującej w obrocie gospodarczym. Ocena tych okoliczności należy do kompetencji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który wypowiada się w zakresach niezbędnych do oceny potrzeby i zasadności zastosowania środków przewidzianych w prawie antymonopolowym, w tym do stwierdzenia zakazów zawierania porozumień ograniczających konkurencję lub zakazów nadużywania pozycji dominującej. Stwierdzenie w postępowaniu administracyjnym stosowania praktyk monopolistycznych w żadnym razie nie przesądza natomiast o kierunkach ani o wynikach ewentualnych indywidualnych sporów cywilnoprawnych, ponieważ decyzje administracyjne dotyczące lub związane z niezbędną oceną relacji cywilnoprawnych, które mogą być uznane za przejawy praktyk monopolistycznych, poddają się weryfikacji w postępowaniu antymonopolowym, natomiast zawarte w nich oceny prawne spornych stosunków cywilnoprawnych mogą być ponadto weryfikowane przede wszystkim w procedurach cywilnych rozstrzygających konkretne indywidualne spory cywilnoprawne, co należy do domeny sądów cywilnych. Ocena zjawisk cywilnoprawnych należy do obu tych procedur spornych, przy czym brakuje podstaw do zawieszania postępowania antymonopolowego do czasu rozstrzygnięcia o indywidu-

alnych roszczeniach cywilnoprawnych (co sugerował Sąd Antymonopolowy w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku), ale równocześnie oceny postępowania antymonopolowego w zakresie dotyczącym indywidualnych roszczeń cywilnoprawnych nie wiążą w postępowaniu cywilnym, zwłaszcza gdy zostały dokonane wadliwie lub bezpodstawnie. W rozpoznawanej sprawie dotyczyło to w szczególności bezzasadnych konotacji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jakoby opłacanie publicznoprawnych opłat targowych mogło prowadzić do dorozumianego zawarcia cywilnoprawnych umów dotyczących gruntów bezumownie zajętych przez kupców na „targowisku Placu Defilad”, a także kontrowersyjnej oceny jako „wymuszenia” przyjęcia przez nich ofert umożliwiających dalsze prowadzenie działalności handlowej w zalegalizowanych formach i cywilizowanych warunkach na obszarze jednego z reprezentacyjnych placów Warszawy, zważywszy, co wynikało ze wstępnej części uzasadnienia, że w rozpoznawanej sprawie organ publiczny rozminął się z prawidłową oceną interesu publicznego. Wprawdzie może budzić wątpliwości dopuszczalność kompensaty nadpłaconych należności publicznoprawnych z wierzytelnościami o charakterze cywilnoprawnym, jednakże w ustalonych okolicznościach zaoferowana kupcom, wcześniej bezumownie korzystającym z terenów „targowiska Placu Defilad”, swoista „opcja zerowa” dotycząca wzajemnej kompensaty publicznych należności „bezprzetargowo” uprzywilejowanych kupców z wierzytelnościami strony powodowej z tytułu korzystania z jej terenów nie naruszała przepisów ustawy antymonopolowej. W szczególności, w ocenie Sądu Najwyższego - oba rodzaje tych należności pozostawały w rzeczowym (funkcjonalnym) i zwyczajowym związku z prowadzeniem przez nich działalności handlowej na „targowisku Placu Defilad” w rozumieniu art. 8 ust. 2 pkt 4 ustawy z 15 grudnia 2000 r. Postrzeganie braku tego związku wyłącznie przez pryzmat złożonej kupcom oferty zalegalizowania prowadzonej przez nich działalności handlowej było oczywiście bezzasadnie zawężone.

W takich okolicznościach sprawy, Sąd Najwyższy przyjął, iż brak ustawowej przesłanki do podejmowania działań antykonkurencyjnych w interesie publicznym ochrony przedsiębiorców i konsumentów (art. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów) przesądzał o niezgodności z prawem zaskarżonej decyzji. Oznacza to, że w postępowaniu antymonopolowym możliwe jest badanie i weryfikowanie praktyk ograniczających konkurencję w rozumieniu art. 5 i 8 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów wyłącznie wówczas, gdy zarzucane praktyki naruszają interes publiczny (art. 1 tej ustawy). Wydana przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsu-

mentów decyzja w interesie kupców, którzy samowolnie i bezumownie zajęli tereny Placu Defilad w Warszawie do prowadzenia działalności handlowej, a następnie w uprzywilejowanym trybie bezprzetargowym uzyskali możliwość zalegalizowania swojej działalności, była niezgodna z kompetencją tego organu do podejmowania tego rodzaju działań wyłącznie w interesie publicznym i nie zmierzała do obrony tego interesu (art. 1 ust. 1 ustawy), ale do partykularnego przedłużania destrukcji przez nielicznych kupców odmawiających poddania się korzystnym uzgodnieniom gminy i stowarzyszeń kupieckich w sprawach dotyczących rozwiązania problemu zalegalizowania spornej działalności handlowej na gminnych terenach publicznych.

Uznając, że zaskarżone orzeczenie odpowiada prawu, Sąd Najwyższy oddalił obie nieuzasadnione kasacje w zgodzie z art. 393<sup>12</sup> k.p.c., zasądzając od skarżących na rzecz strony powodowej zwrot kosztów zastępstwa procesowego za instancję kasacyjną na podstawie art. 98 k.p.c. w związku z § 6 pkt 5 i § 12 ust. 4 pkt 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2003 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. Nr 164, poz. 1349 ze zm. ).

=====