

Wyrok z dnia 5 czerwca 2008 r.

III SK 40/07

Każde działanie wymierzone w mechanizm konkurencji godzi w interes publiczny w rozumieniu art. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (jednolity tekst: Dz.U. z 2005 r. Nr 244, poz. 2080 ze zm.).

Przewodniczący SSN Jerzy Kwaśniewski, Sędziowie SN: Roman Kuczyński, Andrzej Wróbel (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 5 czerwca 2008 r. sprawy z powództwa „E.” SA w W. przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z udziałem Bogusława W. i Zbigniewa W. o ochronę konkurencji, na skutek skargi kasacyjnej strony powodowej od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 5 czerwca 2007 r. [...]

o d d a l i ł skargę kasacyjną.

U z a s a d n i e

Decyzją z dnia 14 lutego 2005 r. [...] Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Prezes UOKiK) uznał za praktykę ograniczającą konkurencję w rozumieniu art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (jednolity tekst: Dz.U. z 2005 r. Nr 244, poz. 2080 ze zm., dalej jako uokik) zachowanie „E.” SA (powódka) polegające na uniemożliwieniu lub ograniczeniu Bogusławowi W. i Zbigniewowi W. (zainteresowani) dostępu do sieci oświetlenia drogowego, wynajmowanej przez Gminę C. od powódki, w celu wykonywania prac remontowo - konserwacyjnych i stwierdził jej zaniechanie z dniem 31 grudnia 2002 r. Jednocześnie, Prezes UOKiK nie stwierdził praktyki z art. 8 ust. 2 pkt 6 uokik polegającej na narzucaniu uciążliwych warunków umów wskutek pobierania od zainteresowanych opłat za umożliwienie dostępu do urządzeń pomiarowo-sterowniczych oświetlenia drogowego, pomimo że opłaty za te same czynności uiściła gmina C. na

podstawie zawartej z powódką umowy najmu, co mogłoby przynosić powódce nieuzasadnione korzyści. Z tytułu stwierdzonej praktyki ograniczającej konkurencję w rozumieniu art. 8 ust. 2 pkt 5 uokik, Prezes UOKiK nałożył na powódkę karę pieniężną w wysokości 863.049,60 zł.

Powódka wniosła odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie-Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Wyrokiem z dnia 13 czerwca 2006 r. [...] Sąd Okręgowy oddalił odwołanie powódki. Sąd Okręgowy wskazał, że przepisy uokik służą ochronie interesu ogólnospołecznego, zaś interes publiczny, o którym mowa w art. 1 uokik polega „na zapewnieniu właściwych warunków funkcjonowania rynku gospodarczego”. Zdaniem Sądu Okręgowego oznacza to, iż działaniami antykonkurencyjnymi są „jedynie takie działania, które dotyczą sfery interesów szerszego kręgu uczestników rynku, stanowią zaburzenie rynku, tj. występuje negatywne funkcjonowanie tego rynku”. Działania powódki spełniają zaś te przesłanki, ponieważ ograniczając dostęp do sieci oświetlenia drogowego powódka „nie tylko uniemożliwiła konkretnemu przedsiębiorcy wykonywania jego prac w zakresie sieci oświetlenia drogowego, ale nadto te działania miały oczywisty inny negatywny skutek dla społeczności miasta i gminy C., tj. powodowały brak dostaw lub zagrożenie braku dostaw energii elektrycznej, tj. nieoświetlone ulice, czy drogi”. Sąd Okręgowy opowiedział się za interpretacją interesu publicznego przyjętą przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 27 sierpnia 2003 r., I CKN 185/03 (Dz.Urz.UOKiK z 2004 r. Nr 1, poz. 284), zgodnie z którą „istnienie interesu publicznoprawnego należy oceniać przez pryzmat szerszego spojrzenia uwzględniającego całość negatywnych skutków działań monopolisty na określonym rynku”.

Odnosząc się do zarzutów odwołania dotyczących naruszenia art. 8 ust. 1 pkt 5 uokik, Sąd Okręgowy uznał, że argumentacja powódki w tym zakresie pomija istotę zarzucanej w decyzji praktyki, która polegała na „braku współdziałania ze strony E. SA w zakresie organizacji wykonywania usług konserwacyjno-eksploatacyjnych sieci oświetleniowej przez Bogusława i Zbigniewa W. w szczególnej sytuacji, gdy usługi te były wykonywane na urządzeniach zamontowanych na słupach stanowiących własność E. SA”.

W zakresie dotyczącym naruszenia art. 101 ust. 1 pkt 1 uokik, Sąd Okręgowy orzekł, że kara w wysokości 0,4% maksymalnej kary, jaka mogła zostać nałożona przez Prezesa UOKiK nie jest wygórowana i znajduje oparcie w całokształcie okoliczności sprawy.

Powódka zaskarżyła powyższy wyrok apelacją, zarzucając wyrokowi Sądu Okręgowego naruszenie art. 1 uokik, art. 8 ust. 2 pkt 5 uokik oraz sprzeczność istotnych ustaleń Sądu Okręgowego z treścią zebranego w sprawie materiału dowodowego.

Wyrokiem z dnia 5 czerwca 2007 r. [...] Sąd Apelacyjny oddalił apelację i zasądził od powódki na rzecz pozwanego kwotę 270 zł tytułem zwrotu kosztów procesu za drugą instancję. Sąd Apelacyjny wskazał, iż ze zgromadzonego materiału dowodowego wynikało w sposób niebudzący wątpliwości, iż w trakcie wykonywania umowy z 15 stycznia i 4 marca 2002 r. zainteresowani mieli trudności w dostępie do urządzeń sterowniczych oświetlenia drogowego na terenie gminy, zlokalizowanych w pomieszczeniach ruchu elektrycznego, w celu usunięcia awarii sieci oświetlenia drogowego i wymiany fotokomórek na inne urządzenia sterownicze. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, SOKiK prawidłowo uznał, że tego rodzaju działania powódki miały negatywne konsekwencje dla lokalnej społeczności w postaci braku lub zagrożenia dostaw energii elektrycznej, skutkujących nieoświetleniem ulic i dróg. Ponadto, o ile można mówić o uzasadnieniu odmowy dostępu do wykonania prac na sieci oświetleniowej w styczniu i lutym 2002 r., o tyle po pewnym czasie ograniczenie dostępu do sieci oświetleniowej nie znajduje uzasadnienia wobec istnienia tytułu prawnego do wykonywania prac w sieci powódki.

Sąd Apelacyjny nie zgodził się z zarzutem naruszenia art. 1 uokik, wskazując iż interes publiczny w rozumieniu ustawy nie jest jednak pojęciem jednolitym i stałym a zatem w każdej indywidualnej sprawie winien być ustalony i konkretyzowany. Publiczny oznacza, że dotyczy ogółu, dostrzeżony jest przez nieokreśloną z góry liczbę osób, niemniej naruszenie interesu indywidualnego nie wyklucza dopuszczalności równoczesnego uznania, że dochodzi do naruszenie interesu publicznego. Sąd Apelacyjny wskazał, iż kwestionowane zachowanie powódki narusza samo zjawisko konkurencji jako takiej, zaś samo naruszenie konkurencji narusza jednocześnie interes publiczny. Interes ten polega bowiem na zapewnieniu właściwych warunków funkcjonowania rynku gospodarczego, który może funkcjonować wówczas, gdy zapewniona jest możliwość powstania i rozwoju konkurencji. Dlatego dla stwierdzenia zagrożenia interesu publicznego wystarczające jest dowolne nadużycie siły rynkowej w relacjach ze słabszymi uczestnikami rynku, ponieważ sam fakt nadużycia posiadanej pozycji dominującej, na rynku narusza ten interes. Dobrem chronionym jest bowiem samo istnienie konkurencji jako takiej, w związku z czym interes publiczny zo-

staje naruszony, gdy badana praktyka oddziałuje i narusza samo zjawisko konkurencji, nawet gdy negatywny skutek odczuwalny jest rezultatem działań skierowanych przeciwko jednemu lub niewielkiej liczbie konkurujących przedsiębiorców (wyrok SOKiK z 16 listopada 2005 r., XVII Ama 97/04). Zdaniem Sądu Apelacyjnego nie można również podzielić wyводу apelacji, że sprawa ta jest wynikiem prywatnoprawnego sporu między dwoma przedsiębiorcami i winna zostać rozstrzygnięta na drodze procesu cywilnego. Sąd nie zgodził się również z argumentem, że Prezes UOKiK ani Sąd Okręgowy nie wykazali istnienia interesu publicznego.

Powódka zaskarżyła powyższy wyrok skargą kasacyjną, w której podniosła zarzut naruszenia przepisów postępowania w związku z udziałem w składzie sędziego Sądu Okręgowego niewłaściwie delegowanego oraz naruszenie przepisów prawa materialnego, to jest art. 1 ust. 1 uokik poprzez dokonanie błędnej wykładni pojęcia interesu publicznego i w konsekwencji niewłaściwe zastosowanie przepisów uokik. Powódka wskazuje, iż wykazanie istnienia potrzeby ochrony interesu publicznego stanowi podstawową przesłankę zastosowania przepisów uokik. W stanie faktycznym sprawy Prezes UOKiK i sądy przyjęły, iż kwestionowane zachowanie powódki polegające na odmowie zainteresowanym dostępu do urządzeń sterujących oświetlenia drogowego narusza samo zjawisko konkurencji jako takiej, bowiem wolna konkurencja leży w interesie publicznym, zaś jej naruszenie narusza jednocześnie ten interes, stawiając w konsekwencji znak równości pomiędzy naruszeniem konkurencji a naruszeniem interesu publicznego. Powódka argumentowała, iż udostępnianie przez nią zainteresowanym urządzeń sterowniczych oświetlenia drogowego na terenie gminy w zakresie przez nich żądanym było technicznie możliwe jedynie przez pełne i nieograniczone udostępnianie całych stacji transformatorach obejmujących poza urządzeniami oświetlenia drogowego także urządzenia zasilania, za których prawidłową eksploatację wyłączną odpowiedzialność ponosi powódka. Stacje te miały być zaś udostępnione bez dozoru pracowników powódki. Ponadto, urządzenia stacji transformatorowych niestanowiące części oświetlenia drogowego nie były objęte umową z gminą C. ani porozumieniem zawartym między zainteresowanymi a powódką. Powódka podnosi, iż konflikt między powódką a zainteresowanymi wynikał z odmowy stosowania się przez zainteresowanych podczas prac do Instrukcji organizacji prac zespołów pracowników obcych przy urządzeniach energetycznych ZE L. SA. W tej sytuacji udzielenie dostępu do urządzeń nieobjętych umową z gminą C. mogło spowodować zakłócenia w dostawach energii elektrycznej do odbiorców koń-

cowych, co mogłoby naruszać interes publiczny. Powódka argumentuje, iż wobec powyższego jej zachowanie (odmowa bezwarunkowego i nieograniczonego dostępu) było uzasadnione ochroną odbiorców końcowych energii elektrycznej przed skutkami udostępniania urządzeń stanowiących części systemu przesyłowego osobom trzecim odmawiających stosowania standardów przyjętych u powódki. W świetle prawa energetycznego powódka jest wyłącznie odpowiedzialna za prawidłowe funkcjonowanie sieci, zaś udostępnienie urządzeń energetycznych osobom trzecim mogło spowodować nałożenie kar przez Prezesa URE na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 10 i 12 Prawa energetycznego. Powódka podnosi także, iż organ administracji publicznej, jakim jest Prezes UOKiK powinien w toku postępowania być rzecznikiem interesu publicznego w myśl art. 7 k.p.a., a nie jednostki lub określonej grupy.

Na tej podstawie powódka przyjmuje, iż dokonane przez Prezesa UOKiK oraz Sądy obu instancji ustalenie w zakresie istnienia w niniejszej sprawie interesu publicznego uzasadniającego zastosowanie przepisów uokik, powinny obejmować także wykazanie powyższej okoliczności uzasadniającej przyjęty przez powódkę sposób postępowania. Nie jest zatem uzasadniony pogląd Sądu Apelacyjnego wyrażony w uzasadnieniu wyroku, że dla stwierdzenia zagrożenia interesu publicznego wystarczające jest jedynie stwierdzenie dowolnego nadużycia siły rynkowej w relacjach ze słabszymi uczestnikami rynku, bowiem już sam fakt nadużycia pozycji dominującej na rynku narusza ten interes. Powódka wskazuje również, iż umowa o współpracy zawarta z zainteresowanymi ma charakter prywatnoprawny, zaś wszelkiego rodzaju spory wynikające z tego porozumienia podlegają kognicji sądu powszechnego. Postępowanie antymonopolowe nie powinno być wykorzystywane jako instrument rozstrzygania sporów na płaszczyźnie cywilnoprawnej między przedsiębiorcami. Powódka kwestionuje także prawidłowość poglądu Sądu Apelacyjnego, zgodnie z którym zainteresowanym przysługiwała dwutorowość ochrony - na drodze postępowania cywilnego i na podstawie prawa antymonopolowego. Przyjęcie stanowiska Sądu oznaczałoby bowiem, iż gdyby zainteresowani zdecydowali się na dochodzenie roszczeń na drodze cywilnej, to sąd cywilny mógłby rozstrzygnąć o kwestii dostępu do urządzeń sterowniczych inaczej niż uczynił to organ w prawomocnej decyzji administracyjnej.

Podstawą zastosowania przez Prezesa UOKiK przepisów ustawy jest uprzednie udowodnienie, że nastąpiło naruszenie wskazanego przepisami ustawy interesu publicznego. Zawężenie tego pojęcia jedynie do naruszenia interesu publicznego

rozumianego jako naruszenie konkurencji nie jest właściwe, ponieważ interes publiczny obejmujący całokształt okoliczności danej sprawy nie dotyczy interesów jednego podmiotu, ale szerszego kręgu uczestników. O istnieniu interesu publicznego można zatem mówić, gdy działanie przedsiębiorcy wpływa na funkcjonowanie rynku w szerszym zakresie, gdy zachowanie to dotyczy większej ilości potencjalnych uczestników rynku. Tymczasem działalność powódki wywiera skutek jedynie w stosunku do zainteresowanych. Wykluczona zostaje zatem możliwość naruszenia interesów innych podmiotów.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna okazała się niezasadniona. Nawiązanie do interesu publicznego nie występowało w pierwotnym tekście 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, dalej jako u.p.p.m.). Preambuła tej ustawy mówiła o zapewnieniu rozwoju konkurencji, ochronie przedsiębiorców oraz ochronie interesów konsumentów. Z kolei przepis art. 1 u.p.p.m. stanowił, że ustawa ta między innymi „reguluje zasady i tryb przeciwdziałania praktykom monopolistycznym oraz naruszeniom interesów konsumenta przez przedsiębiorców oraz ich związki, jeżeli wywołują lub mogą wywołać skutki na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także określa organy właściwe w tych sprawach”. Mimo iż w u.p.p.m. nie wymieniono wprost interesu publicznego jako przesłanki jej stosowania, już w wyroku z dnia 24 stycznia 1991 r., Amr 8/90 (Wokanda 1992 nr 2, s. 39) Sąd Antymonopolowy stwierdził, że do postępowania w sprawach o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym kwalifikują się tylko takie sprawy, w których podmiot gospodarczy, w następstwie stosowania zakazanych praktyk monopolistycznych, narusza interes publicznoprawny w zakresie rozwoju konkurencji, ochrony podmiotów narażonych na stosowanie takich praktyk oraz ochrony interesu konsumentów. W orzeczeniu tym podkreślono, że naruszenie interesu publicznoprawnego może mieć przykładowo miejsce, gdy skutkami działań sprzecznych z ustawą dotknięty jest „szerszy krąg uczestników rynku”, a nie jeden podmiot. Podobne stanowisko w tej kwestii zajmuje Sąd Najwyższy (zob. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 29 maja 2001 r., I CKN 1217/98, OSNC 2002 nr 1, poz. 13; z dnia 28 stycznia 2002 r., I CKN 112/99, OSNC 2002 nr 11, poz. 144; z dnia 24 lipca 2003 r., I CKN 496/01, niepublikowany).

W art. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów podkreślono już wyraźnie, że celem ustawy jest podejmowana w interesie publicznym ochrona konkurencji oraz interesów przedsiębiorców i konsumentów. Oś sporu w niniejszej sprawie dotyczy tego, czy naruszenie interesu publicznego stanowi szczególną, dodatkową przesłankę zastosowania ustawy, czy też sam fakt naruszenia konkurencji narusza interes publiczny.

W orzecznictwie sądów stosujących przepisy ustawy można wskazać dwie przeciwstawne linie. Pierwsza z nich zakłada, że nie każde naruszenie przepisów ustawy pozwala na użycie przewidzianych w niej instrumentów, lecz jedynie takie naruszenie, które dotyka „szerszego kręgu uczestników rynku”. Naruszenie interesu publicznoprawnego ma miejsce wówczas, gdy skutkami działań sprzecznych z przepisami obu ustaw dotknięty został „szerszy krąg uczestników rynku”, a nie tylko jeden podmiot, względnie gdy działania te wywołały na rynku inne niekorzystne zjawiska (tak wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 27 sierpnia 2003 r., I CKN 527/01; z dnia 29 maja 2001 r., I CKN 1217/98, OSNC 2002 nr 1, poz. 13; z dnia 28 stycznia 2002 r., I CKN 112/99, OSNC 2002 nr 11, poz. 144 czy z dnia 24 lipca 2003 r., I CKN 496/01.; wyroki SAM: z 24 stycznia 1991 r., XV Amr 8/90; z 25 maja 1994 r., XVII Amr 67/93). W konsekwencji orzekano, że: 1) zaskarżona decyzja nie dotyczy rozstrzygnięcia indywidualnego sporu między dostawcą a odbiorcą energii elektrycznej powstałego na tle łączącej ich umowy sprzedaży energii elektrycznej, lecz oceny powszechnie stosowanej, niekwestionowanej przez E. SA praktyki dotyczącej szerokiej grupy odbiorców będących kontrahentami powoda na określonym w sprawie rynku właściwym (wyrok SOKiK z dnia 4 czerwca 2007 r., XVII Ama 101/06, Dz.Urz.UOKiK 2007 Nr 4, poz. 44); 2) naruszenie interesu publicznoprawnego ma miejsce wówczas, gdy działaniami, będącymi przedmiotem postępowania antymonopolowego, zagrożony jest interes ogólnospołeczny, choć ma miejsce także wtedy, gdy skutkami działań sprzecznych z przepisami prawa antymonopolowego dotknięty jest szerszy krąg uczestników rynku lub gdy działania te wywołują niekorzystne zjawiska (wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 13 września 2006 r., VI ACa 185/06, Dz.Urz.UOKiK 2007 Nr 1, poz. 12; wyrok SOKiK z dnia 1 grudnia 2005 r., XVII Ama 69/04, Wokanda 2006 nr 7-8, s. 104); 3) naruszenie zbiorowego interesu konsumentów następuje więc z zasady w przypadkach odnoszących się do nieokreślonego, szerokiego kręgu osób, a nie zdefiniowanej grupy konsumentów i ich indywidualnych interesów (wyrok SOKiK z dnia 26 kwietnia 2006 r., XVII Ama 101/04,

Dz.Urz.UOKiK 2006 Nr 3, poz. 46); 5) podstawą do zastosowania przez Prezesa Urzędu przepisów ustawy antymonopolowej powinno być uprzednie stwierdzenie, że naruszony został interes publicznoprawny, a nie interes prawny jednostki czy grupy, natomiast w rozstrzyganej sprawie Prezes Urzędu zaniechał ustalenia, czy nastąpiło naruszenie interesu publicznoprawnego (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 sierpnia 2003 r., I CKN 527/01).

Na tej podstawie nie uznano za naruszenie interesu publicznego: 1) odmowy rozliczania wody dostarczanej spółdzielni według wskazań wodomierza (wyrok SAM z 6 czerwca 2001 r.); 2) narzucania przez dostawcę gazu korzystającego z monopolu warunków przyłączenia do sieci (wyrok SAM z 28 maja 2001 r., XVII Ama 92/00); 3) zawarcie przez miasto i jednego z przedsiębiorców porozumienia ograniczającego dostęp do rynku usług pogrzebowych świadczonych przez innych przedsiębiorców (wyrok SAM z 25 czerwca 2000 r., XVII Ama 84/00); 4) przerzucanie przez dostawcę wody na odbiorców indywidualnych wykonywania nieodpłatnie niektórych jego obowiązków (wyrok SAM z 4 lipca 2001 r., XVII Ama 108/00).

Powyższa koncepcja „interesu publicznego” zmuszała sądy do dokonywania takich zabiegów interpretacyjnych, skutkiem których przyjmowano, że do naruszenia interesu publicznego dochodzi wówczas, gdy „ofiara” praktyki jest indywidualny podmiot (przedsiębiorca), ale skutki tej praktyki odczuwane są pośrednio przez większą liczbę konsumentów (np. mieszkańców gminy). Niekiedy Sąd Najwyższy przyjmował, iż „istnienie interesu publicznoprawnego należy oceniać przez pryzmat szerszego spojrzenia, uwzględniającego całość negatywnych skutków działań monopolisty na określonym rynku” (wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 27 sierpnia 2003 r., I CKN 527/01; z dnia 24 lipca 2003 r., I CKN 496/01, niepublikowane; z dnia 29 maja 2001 r., I CKN 1217/98, OSNC 2002 nr 1, poz. 13, z dnia 28 stycznia 2002 r., I CKN 112/99, OSNC 2002 nr 11, poz. 144). Na tej podstawie przyjęto, iż „spółdzielnia to podmiot prawny zbiorowy, w odniesieniu do którego może mieć zastosowanie kategoria naruszenia interesu publicznego, występująca w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów” (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 sierpnia 2003 r., I CKN 523/01, LEX nr 137521) oraz że „poprzez zwlekanie z wydaniem warunków przyłączenia do sieci gazowej naruszone zostały interesy Gminy, tj. interesy jej mieszkańców, czyli podmiotu zbiorowego, a zatem szerokiego kręgu uczestników rynku. Wydanie ww. warunków pozwoliłoby użytkownikom na obniżenie kosztów eksploatacji poprzez przejście na niższe stawki gazu, a co z kolei spowodowałoby obniżenie

kosztów codziennego utrzymania większości mieszkańców. W takim przypadku miało miejsce naruszenie interesu o charakterze ogólniejszym, publicznoprawnym” (wyrok SOKiK z dnia 4 maja 2006 r., XVII Ama 119/04; Dz.Urz.UOKiK 2006 Nr 3, poz. 47). Jednocześnie zapadały orzeczenia, w których uznano, że do naruszenia interesu publicznego dochodzi w przypadku wypowiedzenia umowy najmu jednemu najemcy przez dominujący zakład gospodarki komunalnej (wyrok z 21 września 1994 r., XVII Amr 21/94).

Konkurencyjna linia orzecznictwa utożsamia interes publiczny z naruszeniem konkurencji lub wywołaniem (możliwością wywołania) na rynku niekorzystnych skutków (wyrok z 24 stycznia 1991 r., XVII Amr 8/90): 1) „samo stworzenie możliwości podjęcia niedozwolonych działań stanowi praktykę sprzeczną z zasadami ochrony konkurencji i konsumentów” (wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 29 czerwca 2007 r., VI ACa 1222/06, Dz.Urz.UOKiK 2007 Nr 4, poz. 48); 2) „w przypadku zaś, gdy skutki działań powoda mogły wpłynąć, a zgodnie z ustaleniami stanu faktycznego wpływały, na pozycje innych przedsiębiorców, w szczególności konsumentów, bezsprzecznym jest, iż naruszają one interes publiczny i stanowią podstawę do zastosowania przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów” (wyrok SOKiK z dnia 29 czerwca 2007 r., XVII Ama 14/06, Dz.Urz.UOKiK 2007 Nr 4, poz. 45); 3) „Dobrem objętym w tym przypadku ochroną przepisów ustawy antymonopolowej jest samo istnienie konkurencji jako atmosfery, w jakiej prowadzona jest działalność gospodarcza. Realizowana jednocześnie ochrona konsumentów, jako nabywców dóbr i usług oferowanych w warunkach konkurencji jest prowadzona niejako przy okazji. Wobec tego naruszenie interesu publicznego winno być stwierdzone w sytuacji, gdy badana praktyka oddziałuje i narusza samo zjawisko konkurencji, nawet jeżeli ten negatywny wpływ jest rezultatem działań skierowanych tylko przeciw jednemu lub niewielkiej liczbie konkurujących przedsiębiorców” (wyrok SOKiK z dnia 16 listopada 2005 r., XVII Ama 97/04, Dz.Urz.UOKiK 2006 Nr 1, poz. 16); 4) „w interesie publicznym leży istnienie i rozwój konkurencji na wszystkich rynkach właściwych, a zatem działanie ograniczające jej powstanie lub rozwój interes ten narusza” (wyrok SOKiK z dnia 21 marca 2005 r., XVII Ama 16/04, Dz.Urz.UOKiK 2005 Nr 2, poz. 27); 5) „również w sytuacji, gdy okoliczności pojedynczego przypadku wskazują na zagrożenie dla funkcjonowania rynku praktykami niepożądanymi (szkodliwymi) ze względu na interesy konsumentów (interes publiczny), spełnione zostają przesłanki prawne uzasadniające wszczęcie postępowania administracyjnego na wniosek

rzecznika w celu zapobieżenia dalszemu stosowaniu takich praktyk” (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 26 lutego 2004 r., III SK 1/04, OSNP 2004 nr 18, poz. 323); 6) ochrona konkurencji polega na przeciwdziałaniu monopolizacji rynku, rozumianej jako narzucanie przez podmiot dominujący warunków umownych niekorzystnych dla jego kontrahentów. Ochrona ta nie ogranicza się przy tym do sytuacji, kiedy doszło już do pokrzywdzenia kontrahenta przez monopolistę, lecz obejmuje także istnienie samego stanu realnego zagrożenia dla zasad swobodnej konkurencji. Stan takiego potencjalnego zagrożenia jest bowiem oceniany z punktu widzenia interesu publicznego w obu ustawach jako stan niewłaściwy, a tym samym niedopuszczalny (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 lipca 2003 r., I CKN 496/01; Dz.Urz.UOKiK 2004 nr 1, poz. 283); 7) „dostęp do łączności telefonicznej przez abonentów stanowi obecnie podstawowe dobro cywilizacyjne. Możliwość swobodnego korzystania ze wszelkich usług telefonicznych na zasadach rynkowych (wolnej konkurencji), należy jednoznacznie zdefiniować jako interes publiczny w rozumieniu art. 1 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów” (wyrok SOKiK z dnia 21 sierpnia 2006 r., XVII Ama 31/05, Dz.Urz.UOKiK 2006 Nr 4, poz. 60). Wyrazem tej linii orzecznictwa jest zastosowanie przepisów ustawy do praktyk, których „ofiarami” były pojedyncze podmioty, np. 1) praktyka podjęta przez TPSA przeciwko Netia SA przy preselekcji (wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 29 czerwca 2007 r., VI ACa 1222/06, Dz.Urz.UOKiK 2007 Nr 4, poz. 48, wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 maja 2008 r., III SK 39/07); 2) odmowa rozliczania ciepłej wody według wskazań wodomierza zlokalizowanego na granicy urządzeń odbiorczych i urządzeń doprowadzających ciepłą wodę po jej podgrzaniu przez przedsiębiorstwo energetyki ciepłej (wyrok SN z dnia 24 lipca 2003 r., I CKN 496/01; Dz.Urz.UOKiK 2004 Nr 1, poz. 283).

W powołanym powyżej wyroku z dnia 24 stycznia 1991 r., Amr 8/90 (Wokanda 1992 nr 2, s. 39) Sąd Antymonopolowy wyraźnie wskazał, że naruszenie interesu publicznoprawnego może mieć przykładowo miejsce, gdy skutkami działań sprzecznych z ustawą dotknięty jest „szerszy krąg uczestników rynku”, a nie jeden podmiot. Z powyższego jednoznacznie wynika, iż „dotknięcie szerszego kręgu uczestników rynku” jest tylko jedną z postaci zjawiskowych uzewnętrznienia się interesu publicznego, jako przesłanki interwencji organu ochrony konkurencji (podobne stanowisko w tej kwestii zajął Sąd Najwyższy w wyrokach: z dnia 29 maja 2001 r., I CKN 1217/98, OSNC 2002 nr 1, poz. 13, z dnia 28 stycznia 2002 r., I CKN 112/99, OSNC 2002 nr 11, poz. 144 oraz z dnia 24 lipca 2003 r., I CKN 496/01 niepublikowany).

Ustawa chroni konkurencję jako mechanizm regulujący sposób funkcjonowania gospodarki. Czyni to w interesie publicznym, co oznacza, że naruszenie interesu jednostki nie jest w ogóle konieczne do zastosowania instrumentów interwencyjnych unormowanych w ustawie (wyrok Sądu Najwyższego z 7 kwietnia 2004 r., III SK 27/04). Istnienie interesu publicznego jest jednocześnie konieczną przesłanką zastosowania sankcji przewidzianych w przepisach uokik, jednakże pojęcie interesu publicznego należy interpretować przez pryzmat aksjologii ustawodawstwa antymonopolowego (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 sierpnia 2003 r., I CKN 527/01). Sformułowanie „w interesie publicznym” oznacza, iż ochrona konkurencji podejmowana jest w interesie państwa, niezależnie od działań jednostek i niezależnie od ich interesów. Przykładowo, sprzedaż po cenach drapieżczych jest korzystna dla szerokiego kręgu uczestników rynku (kupują taniej), ale tylko w krótkiej perspektywie, ponieważ prowadzi do eliminacji lub osłabienia istniejącej konkurencji, albo zapobiega wejściu na rynek innego podmiotu i po pewnym czasie ceny wracają na wcześniejszy lub wyższy poziom.

Zdaniem Sądu Najwyższego w niniejszym składzie, naruszenie interesu publicznego pozwala organowi antymonopolowemu dokonywać swoistej selekcji spraw, w których podejmie interwencję. Rozważając, czy zachodzą podstawy do wszczęcia postępowania, a następnie - po jego przeprowadzeniu - wydając odpowiednią decyzję, organ antymonopolowy musi wskazać, na czym polegał interes publiczny w podjęciu interwencji w odniesieniu do konkretnej praktyki, której postępowanie dotyczyło.

Sąd Najwyższy podziela w pełni dotychczasową linię orzecznictwa, zgodnie z którą naruszenie interesu publicznoprawnego ma miejsce nie tylko wówczas, gdy skutkami działań sprzecznych z przepisami obu ustaw dotknięty został „szerszy krąg uczestników rynku”, ale także, gdy działania te wywołały na rynku inne niekorzystne zjawiska (zob. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 29 maja 2001 r., I CKN 1217/98, OSNC 2002 nr 1, poz. 13, z dnia 28 stycznia 2002 r., I CKN 112/99, OSNC 2002 nr 11, poz. 144 czy z dnia 24 lipca 2003 r., I CKN 496/01, niepublikowany). Jak podkreślił Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 24 lipca 2003 r., I CKN 496/01 (niepublikowany), istnienie interesu publicznoprawnego należy oceniać przez pryzmat szerszego spojrzenia, uwzględniającego całość negatywnych skutków działań na określonym rynku. Użytego w tych orzeczeniach sformułowania: „dotknięcie skutkami działań” sprzecznych z ustawą antymonopolową, nie można jednak rozumieć w spo-

sób wąski i mechaniczny jako tylko bezpośredniego pokrzywdzenia kontrahenta lub konkurentów przedsiębiorcy dopuszczającego się praktyki ograniczającej konkurencję lub innych uczestników rynku (w rozpoznawanej sprawie zainteresowanego przedsiębiorcy Bogusław W. i Zbigniew W.). Trzeba tu oceniać całość negatywnych skutków działań monopolisty na określonym rynku (rynek relewantny), kierując się ogólnymi celami prawa ochrony konkurencji (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 lipca 2003 r., I CKN 496/01 niepublikowany). Jak wyjaśniły Sądy obu instancji, których ocenę Sąd Najwyższy w pełni popiera, działania powódki naruszały interes publiczny, ponieważ ograniczając dostęp do sieci oświetlenia drogowego powódka „nie tylko uniemożliwiła konkretnemu przedsiębiorcy wykonywania jego prac w zakresie sieci oświetlenia drogowego, ale nadto te działania miały oczywisty inny negatywny skutek dla społeczności miasta i gminy C., tj. powodowały brak dostaw lub zagrożenie braku dostaw energii elektrycznej, tj. nieoświetlone ulice, czy drogi”. Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów chroni bowiem istnienie mechanizmu konkurencji, jako optymalnego sposobu podziału dóbr w społecznej gospodarce rynkowej, zatem każde działanie wymierzone w ten mechanizm, godzi w interes publiczny.

Mając powyższe na względzie, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji wyroku.

=====