

Wyrok z dnia 9 marca 2004 r.

III SK 13/04

1. Spółka Akcyjna "Polskie Koleje Państwowe" nie jest przedsiębiorcą działającym na rynku produktowym "organizowania usług przewozów taksówkowych".

2. Rynek właściwy organizowania usług przewozów taksówkowych nie może być ograniczony geograficznie do miejsca lokalizacji jednego postoju, a produktowo - do jednej formy prowadzenia działalności tego rodzaju (usytuowania postojów taksówek).

3. Organizowanie przetargów skierowanych na wyłanianie dzierżawców na zasadzie wyłączności, chociażby nawet prowadziło do eliminowania z rynku usług innych przedsiębiorców, nie jest stosowaniem praktyk monopolistycznych.

Przewodniczący SSN Andrzej Wasilewski, Sędziowie SN: Zbigniew Myszka, Barbara Wagner (sprawozdawca)

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 9 marca 2004 r. sprawy z powództwa Izby Gospodarczej Właścicieli Prywatnych Taksówek Osobowych przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z udziałem zainteresowanej Spółki Akcyjnej „Polskie Koleje Państwowe” o ochronę konkurencji, na skutek kasacji strony powodowej od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie-Sądu Antymonopolowego z dnia 27 listopada 2002 r. [...]

1. o d d a l i ł kasację,

2. zasądził od strony powodowej na rzecz pozwanego 1.200 zł (słownie złotych jeden tysiąc dwieście złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

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

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w decyzji z dnia 28 marca 2001 r. [...] nie stwierdził stosowania przez PKP SA w Warszawie praktyk monopolistycznych polegających na nadużywaniu pozycji dominującej na rynku organizowania usług przewozów taksówkowych przez podział rynku usług przewozów taksówkowych z Dworca Warszawa Centralna według kryteriów podmiotowych oraz przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do rozwoju konkurencji.

Podstawę wydania decyzji tej treści stanowiły następujące ustalenia i ich prawna ocena „Polskie Koleje Państwowe” SA są użytkownikiem wieczystym terenu w sąsiedztwie Dworca PKP Warszawa Centralna, gdzie po stronach południowej (od Al. Jerozolimskich) i północnej (od ul. Chmielnej) hali dworcowej zostały zlokalizowane dwa ogólnodostępne postoje taksówkowe. Po stronie południowej znajduje się nadto ogólnodostępny parking, którego część wydierżawiana jest obecnie Miejskiemu Przedsiębiorstwu Taksówkowemu. Trzeci ogólnodostępny postój znajduje się na wysokości galerii od strony ul. Chmielnej i należy do Gminy Warszawa Centrum. W marcu 2000 r. Spółka PKP zorganizowała nieograniczony przetarg na dzierżawę terenu, którego jest użytkownikiem wieczystym, z przeznaczeniem na świadczenie usług taksówkowych. Zgodnie z regulaminem przetargu, miał on wyłonić trzech oferentów, z których każdy otrzyma prawo dzierżawy pasa terenu o długości 15 - 20 m. Przetarg (ze względu na możliwość kontroli jakości usług i egzekwowania właściwego ich poziomu) był ograniczony wyłącznie do osób prawnych. Wyłoniono trzech oferentów: SPT „Halo Taxi”, Zrzeszenie Transportu Prywatnego m. st. Warszawy oraz Miejskie Przedsiębiorstwo Taksówkowe. PKP działa na rynku właściwym (relevantnym) zdefiniowanym jako „rynek organizowania usług przewozów taksówkowych na terenie znajdującym się w bezpośredniej bliskości Dworca PKP Warszawa Centralna”. Nie zajmuje pozycji dominującej na tym rynku. Granice rynku obejmują bowiem również tereny należące do Gminy i postój przy ul. Chmielnej. Nie ma przeto do niego zastosowania art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów (Dz.U. z 1999 r. Nr 52, poz. 547), powoływanej dalej jako „ustawa antymonopolowa”.

Izba Gospodarcza Właścicieli Prywatnych Taksówek Osobowych odwołała się od tej decyzji i podnosząc zarzut naruszenia art. 5 ust. 1 pkt 3 i 6 oraz art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. Nr 122, poz. 1319), powoływanej dalej jako „ustawa”, przez ich błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie, wniosła o jej zmianę i stwierdzenie stosowania przez zainte-

resowanego praktyki monopolistycznej polegającej na wyrażeniu woli ograniczenia dostępu do rynku przewozów taksówkowych na Dworcu PKP Warszawa Centralna poprzez ogłoszenie przetargu ograniczonego do osób prawnych i nakazanie jej zaniechania takich praktyk. Zdaniem pełnomocnika strony skarżącej, ogólnodostępny postój położony na terenie gminnym ma niski stopień substytucyjności. Nadto wywodził on, że ogłoszenie, przeprowadzenie i rozstrzygnięcie przetargu jest uzgodnieniem wymienionym w art. 4 pkt 4 lit. b ustawy z 24 lutego 1990 r., stanowiącym zakazaną praktykę monopolistyczną.

Pozwany wniósł o oddalenie odwołania, podnosząc, że zarzut niskiej substytucyjności postoiu gminnego nie jest poparty żadnym dowodem. Postój przy ul. Chmielnej nie został dotychczas zlikwidowany, a zamiary Gminy co do niego nie są znane.

O oddalenie odwołania wniósł także zainteresowany.

Sąd Okręgowy w Warszawie - Sąd Antymonopolowy wyrokiem z dnia 27 listopada 2002 r. [...] oddalił odwołanie i zasądził od strony powodowej na rzecz Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów kwotę 1000 zł oraz na rzecz „Polskich Kolei Państwowych” SA 400 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Ponieważ zaskarżona decyzja rozstrzygała tylko o naruszeniu art. 5 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 24 lutego 1990 r., Sąd ograniczył zakres rozpoznania odwołania do zarzutu naruszenia obecnego odpowiednika tego przepisu - art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy z 15 grudnia 2000 r. Zarzut uchybienia art. 5 ust. 1 pkt 3 i 6 ustawy (odpowiednika art. 4 pkt 2 i 4 ustawy z 24 lutego 1990 r.) jest wobec tego bezprzedmiotowy.

Stan faktyczny sprawy jest bezsporny.

Art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy za zakazaną praktykę monopolistyczną uznaje nadużywanie przez przedsiębiorcę posiadanej na rynku właściwym pozycji dominującej poprzez ograniczenie powstania lub rozwoju konkurencji. „Polskie Koleje Państwowe” SA nie mają, zdaniem Sądu, pozycji dominującej na rynku organizowania usług przewozów taksówkowych. Nie świadczą bowiem usług tego rodzaju ani ich nie organizują. Wyraz „organizować” oznacza „układać w pewne formy, podporządkować normom, wprowadzać do czegoś ład”. PKP SA nie jest działającym na rynku właściwym przedsiębiorcą w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 101, poz. 1178 ze zm.), albowiem za ewentualne „organizowanie” usług przewozów taksówkowych nie pobiera zapłaty. Udostępnia jedynie teren - którego jest wieczystym użytkownikiem - podmiotom

świadczącym usługi przewozowe. Wynagradzana jest dzierżawa, a nie organizowanie usług.

W ocenie Sądu, brak jest podstaw do zawężania rynku właściwego do rejonu jednego dworca kolejowego. Wyznaczając rynek produktowy, należy brać pod uwagę inne także, poza lokalizacją postojów taksówkowych, formy organizowania przewozów. Bezsprzecznie organizatorami usług tego rodzaju są np. operatorzy „radio - taxi”. Powód nie przedstawił żadnych dowodów, które świadczyłyby o tym, że postój ogólnodostępnego przy ul. Chmielnej nie można uznać za substytutowy w stosunku do postoju przy hali Dworca PKP. Nadto zdaniem Sądu, za ograniczeniem podmiotowym przetargu do oferentów będących osobami prawnymi przemawia konieczność zapewnienia na tym terenie czystości, porządku i bezpieczeństwa. Dla podróżnych korzystających z usług PKP i dla PKP jako przewoźnika nie jest bez znaczenia jakość świadczonych usług taksówkowych oraz możliwość jej kontroli.

Izba Gospodarcza Właścicieli Prywatnych Taksówek Osobowych zaskarżyła ten wyrok kasacją. Wskazując jako podstawę kasacji naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z 24 lutego 1990 r., a także art. 5 ust. 1 pkt 3 i 6 oraz art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy z 15 grudnia 2000 r., wniosła o zmianę zaskarżonego wyroku i orzeczenie o uznaniu praktyki PKP SA „polegającej na wyrażeniu - poprzez ogłoszenie przetargu, w którym mogą wziąć udział jedynie osoby prawne prowadzące działalność w zakresie prowadzenia usług taksówkowych - woli ograniczenia dostępu do rynku przewozów taksówkowych na Dworcu Kolejowym Warszawa Centralna - za ograniczającą konkurencję i nakazanie zaniechania Polskim Kolejom Państwowym SA w Warszawie ww. praktyki”, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

Zdaniem pełnomocnika strony skarżącej, dokonana przez Sąd analiza prawna ustalonego stanu faktycznego jest powierzchowna, a wyprowadzone wnioski niekonsekwentne i wewnętrznie sprzeczne. Nie jest trafne stanowisko, że PKP nie świadczy usług na rynku przewozów taksówkowych i organizowania rynku ich świadczenia. Celem i skutkiem zorganizowania przetargu było wyłącznie zorganizowanie rynku przewozów taksówkowych. W regulaminie przetargu określono bowiem rodzaj działalności dzierżawców (obowiązek świadczenia usług taksówkowych) i zastosowano w odniesieniu do nich kryterium podmiotowe, ograniczając udział uczestników przetargu do osób prawnych. Nietrafnie przyjął Sąd, że PKP nie zajmuje pozycji dominującej

na rynku „organizowania usług przewozów taksówkowych na terenie znajdującym się w bezpośredniej bliskości Dworca PKP Warszawa Centralna”. Sąd wadliwie odczytał pojęcie rynku relewantnego. Jest nim w rozpoznawanej sprawie możliwość świadczenia usług w sposób standardowy. Włączenie w to pojęcie świadczenia tychże usług w innym systemie, np. „radio - taxi”, jest błędne. Nadto, postój przy Chmielnej nigdy nie był substytutowy w stosunku do parkingu przy hali Dworca PKP Warszawa Centralna. Potwierdzeniem oceny, że analiza prawna ustalonego stanu faktycznego jest spłycona są „publicystyczne” wywody o wyższości usług świadczonych przez osoby prawne nad świadczonymi przez osoby fizyczne.

W odpowiedzi na kasację pozwany wniósł o jej oddalenie. Warunkiem zastosowania art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy (poprzednio art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy antymonopolowej) jest posiadanie przez przedsiębiorcę pozycji dominującej na rynku właściwym. Prezes UOKiK podtrzymał swoje stanowisko, że PKP SA organizuje świadczenie usług przewozu taksówkowego wokół Dworca Warszawa Centralna. Nie ma jednak na tym rynku pozycji dominującej. Z punktu widzenia przedsiębiorców świadczących usługi przewozowe postój przy ul. Chmielnej, znajdujący się w gestii Gminy, jest substytutem w stosunku do postoju przy Dworcu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 393¹¹ § 1 k.p.c., Sąd Najwyższy rozpoznaje sprawę w granicach zaskarżenia kasacją oraz jej podstaw. Jako postawę kasacji pełnomocnik strony skarżącej powołał jedynie naruszenie prawa materialnego (art. 393¹ pkt 1 k.p.c.). W tej sytuacji ustalenia stanowiące faktyczną podstawę rozstrzygnięcia zawartego w zaskarżonym wyroku należy uznać za niewadliwe. Rozpoznając kasację, Sąd Najwyższy jest nimi związany (art. 393¹¹ § 2 k.p.c.). W niniejszej sprawie dotyczy to zwłaszcza ustalenia rynku produktowo i geograficznie relewantnego, a także podmiotów gospodarczych działających na tym rynku. Kasacja tymczasem jest w przewadze wynikającą z „własnej” oceny dowodów polemiką z ustaleniami Sądu. Przedmiotem postępowania kasacyjnego może być jedynie zarzut naruszenia art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy z 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów. Przepis ten jest odpowiednikiem art. 5 ust. 1 i 2 ustawy z 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów, który obowiązywał w chwili zgłoszenia przez Izbę Gospodarczą Właścicieli Prywatnych

Taksówek Osobowych wniosku do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (15 maja 2000 r.). W takim też zakresie sprawa była rozpoznawana w postępowaniu administracyjnym, a następnie przez Sąd Antymonopolowy. Wobec tego kasacyjny zarzut naruszenia art. 5 ust. 1 pkt 3 i 6 ustawy należy uznać za bezprzedmiotowy.

Zgodnie z art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy, zakazane jest nadużywanie pozycji dominującej na rynku właściwym w celu przeciwdziałania ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania lub rozwoju konkurencji. Przepisy dotyczące zakazu stosowania praktyk monopolistycznych odnoszą się do działalności przedsiębiorców funkcjonujących na tym samym rynku produktowym, a więc prowadzących działalność gospodarczą tego samego lub zbliżonego rodzaju.

Rynek właściwy w rozpoznawanej sprawie to, wedle ustalenia Sądu - w aspekcie asortymentowym (przedmiotowym) - „rynek organizowania usług przewozów taksówkowych”; w aspekcie geograficznym zaś nie tylko - jak przyjął Prezes UOKiK, „teren znajdujący się w bezpośredniej bliskości Dworca PKP Warszawa Centralna”, lecz obszar poza rejon ten wykraczający. Zasadniczą kwestią dla rozstrzygnięcia sprawy było jednak nie tyle określenie właściwego rynku organizowania usług przewozów taksówkowych, ile ustalenie czy „Polskie Koleje Państwowe” SA są przedsiębiorcą działającym na tak określonym przedmiotowo rynku. Sąd Najwyższy podziela pogląd prawny wyrażony w motywach zaskarżonego wyroku, że PKP SA nie jest przedsiębiorcą działającym na rynku produktowym „organizowania usług przewozów taksówkowych”. Przez przedsiębiorcę na gruncie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów rozumie się, co do zasady, przedsiębiorcę zdefiniowanego w ustawie z 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej (art. 4 pkt 1 ustawy). Według art. 2 ustawy Prawo działalności gospodarczej, przedsiębiorcą jest „osoba fizyczna, osoba prawna oraz niemająca osobowości prawnej spółka prawa handlowego, która zawodowo, we własnym imieniu podejmuje i wykonuje działalność gospodarczą” (ust. 2), czyli zarobkową działalność, między innymi usługową, wykonywaną w sposób zorganizowany i ciągły (ust. 1). Spółka PKP nie świadczy w celach zarobkowych, w sposób zorganizowany i ciągły usług przewozów taksówkowych, ani takich usług nie organizuje. Jej działanie polega wyłącznie na udostępnieniu terenu, którego jest użytkownikiem wieczystym, podmiotom świadczącym i organizującym usługi przewozowe. Otrzymuje czynsz za dzierżawę gruntu, a nie za organizowanie przewozów taksówkowych (zbliżone stanowisko z podobną argu-

mentacją zajął Sąd Antymonopolowy w Warszawie w sprawie o stosowanie praktyk monopolistycznych przez PLL „Lot” w konsekwencji „zorganizowania” świadczenia obsługi taksówkowej lotniska w Warszawie - wyrok z dnia 26 marca 2003 r., XVII Ama 35/02). Organizowanie przetargów ukierunkowanych na wyłanianie dzierżawców na zasadach wyłączności, chociażby nawet prowadziło to do eliminowania z rynku usług innych przedsiębiorców, nie może być kwalifikowane jako stosowanie praktyk monopolistycznych (por. - w odniesieniu do usług elektroenergetycznych - wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 19 lutego 2001 r., XVII Ama 58/0, Lex 55974). Skoro zatem PKP SA nie jest przedsiębiorcą działającym na rynku organizowania przewozów taksówkowych, nie może zajmować na tym rynku jakiegokolwiek, a nie tylko dominującej pozycji. Dlatego też art. 8 ustawy z 15 grudnia 2000 r. nie miał i nie mógł mieć w sprawie zastosowania. Tym samym zarzut naruszenia tego przepisu przez błędną jego wykładnię i niewłaściwe zastosowanie jest oczywiście bezzasadny.

Podniesiony w kasacji zarzut niekonsekwencji Sądu nie jest trafny. Jakkolwiek uzasadnienie zaskarżonego wyroku jest fragmentami chaotyczne i mało przejrzyste, wynika z niego bez wątpienia, że część zawartego w nim wyводу prawnego ma charakter „warunkowy”. A zatem, PKP SA nie jest przedsiębiorcą działającym na rynku organizowania usług przewozów taksówkowych i dlatego rozważanie jego pozycji na tym rynku jest bezprzedmiotowe. Gdyby jednak pojmować rynek „organizowania usług przewozów taksówkowych” nie w sposób prawny, lecz potoczny i przyjąć, że Spółka PKP jest uczestnikiem tego rynku, nie miałyby ona na takim rynku, uwzględniając jego aspekt geograficzny, pozycji dominującej.

Mając powyższe na względzie Sąd Najwyższy, stosownie do art. 393¹² k.p.c., orzekł jak w sentencji.

=====