

MGR WALDEMAR RAKOCZY

UNIwersytet Jagielloński

Podmiotowy zakres stosowania ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym

1. Pomimo kilkuletniego już okresu stosowania ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym¹ nadal istnieją wątpliwości interpretacyjne nie rozstrzygnięte dotychczas w literaturze i orzecznictwie w sposób jednoznaczny. W artykule niniejszym podjęta zostanie próba rozstrzygnięcia jednej z tych wątpliwości, która dotyczy podmiotowego zakresu stosowania ustawy antymonopolowej.

2. Zgodnie z art. 1 ustawy antymonopolowej ustawa ta reguluje zasady i tryb przeciwdziałania praktykom monopolistycznym podmiotów gospodarczych oraz ich związków, które wywołują skutki na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także określa organy właściwe w tych sprawach. W art. 2 pkt 1 ustawy podana jest definicja podmiotów gospodarczych, przez które należy rozumieć osoby fizyczne i prawne, a także jednostki organizacyjne nie mające osobowości prawnej, prowadzące działalność gospodarczą.

Poważne wątpliwości interpretacyjne budzi termin „działalność gospodarcza”. Ustawodawca w ustawie antymonopolowej nie definiuje tego terminu. Wydaje się, że możliwe są do przyjęcia dwa rozwiązania interpretacyjne: pierwsze odwołujące się do określenia zdefiniowanego już w innych aktach prawnych oraz drugie „tworzące” definicję działalności gospodarczej niezależnie od istniejących już normatywnych regulacji. Zaletą pierwszego z przedstawionych rozwiązań przejawia się w możliwości zachowania jednolitego znaczenia omawianego terminu w całym systemie prawnym i w zapewnieniu, tym samym, jedności tego systemu, wada zaś ujawnia się w trudności znalezienia istniejącej już definicji,

można bez zastrzeżeń przejść na użytek ustawy antymonopolowej. Oparcie interpretacyjne w definicji tworzonej w drodze wykładni systemowej i językowej² daje możliwość elastycznego „dopasowania” tej definicji do potrzeb wyznaczonych realizacją celów ustawodawstwa antymonopolowego. Zaletą ta stanowi jednocześnie wadę zaproponowanego rozwiązania, ponieważ daje możliwość interpretacji dokonywanej *ad casum*, co w polskim systemie prawnym nie sprzyja jego umocnieniu jako zwartej całości i może doprowadzić do wydawania sprzecznych decyzji administracyjnych, a nawet orzeczeń sądowych. Stając przed koniecznością dokonania wyboru, wydaje się uzasadnione opowiedzenie za pierwszym z przedstawionych rozwiązań interpretacyjnych, które jak wyżej podkreślono, nie jest jednak wolne od wad.

Aktem prawnym regulującym działalność gospodarczą, a zatem „bezpośrednio” dotyczącym tego terminu jest ustawa o działalności gospodarczej³, toteż nie powinno budzić sprzeciwu sięgnięcie właśnie do niej. W art. 2 ust. 1 tej ustawy użyto jednak sformułowania „Działalnością gospodarczą w rozumieniu ustawy jest...”, co może sugerować, iż podana definicja została sformułowana tylko na użytek tego aktu normatywnego. Gdyby jednak taka była wola ustawodawcy, wówczas w każdym akcie prawnym, w którym używane jest określenie „działalność gospodarcza” podawałby on definicję tej działalności lub odsyłał do określeń przedstawionych już w innych aktach normatywnych. Tak jednak nie czyni, w związku z czym wydaje się uzasadnione przyjęcie, iż można w takich przypadkach posługiwać się określeniem zdefiniowanym w ustawie o działalności gospodarczej. Można zatem przyjąć, iż chodzi tutaj o działalność wytwórczą, budowlaną, handlową i usługową prowadzoną w celach zarobkowych i na własny rachunek podmiotu prowadzącego taką działalność.

W tym miejscu pojawia się jednak następna trudność interpretacyjna związana ze znaczeniem terminu „cel zarobkowy” prowadzonej działalności. Wykładnia językowa tego terminu prowadzi do wniosku, iż chodzi tutaj o działalność, na skutek której ma nastąpić

¹ Ustawa z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym (tekst jedn. Dz.U. z 1991 r., nr 89, poz. 403), zwana dalej ustawą antymonopolową.

² Opowiedział się za nim SN w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 18 czerwca 1991 r., III CZP 40/91, OSN 1992, z. 2, s. 5 —6, nie podając jednak definicji działalności gospodarczej, a jedynie jej właściwości, a mianowicie: profesjonalny charakter, podporządkowanie regułom opłacalności i zysku, powtarzalność działań, uczestnictwo w obrocie gospodarczym.

³ Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz.U. nr 41, poz. 324 z późn. zm.).

osiągnięcie zysku, rozumianego w niniejszym artykule jako określone korzyści wyrażone w przysporzeniu majątkowym występującym po stronie podmiotu prowadzącego taką działalność. Przysporzenie to rozumiane jest przy tym jako powiększenie aktywów lub zmniejszenie pasywów majątku tego podmiotu. Sprawą obojętną jest natomiast przeznaczenie uzyskanych korzyści. Nie traci zatem charakteru „celu zarobkowego” prowadzona przez określony podmiot działalność przynosząca zysk, np. poprzez wynajmowanie pomieszczeń (lokal) w celu organizowania imprez okolicznościowych, pomimo iż cała działalność tego podmiotu nie jest obliczona na osiąganie zysku⁴. Tak rozumiany „cel zarobkowy” jest immanentnie związany z działalnością gospodarczą. Działalność pozbawiona tej cechy może być np. działalnością charytatywną, społeczną, artystyczną⁵. Dlatego też, jak się wydaje, mówienie o działalności gospodarczej, która z założenia nie ma celu zarobkowego, nie jest właściwe.

3. Zakres podmiotowy stosowania ustawy antymonopolowej obejmuje zarówno podmioty, do których istoty należy prowadzenie działalności gospodarczej, jak również podmioty, dla których taka działalność ma jedynie uboczny charakter. Podmiotom takim ustawodawca *expressis verbis* zezwala na prowadzenie działalności gospodarczej lub prowadzenia jej nie zabrania.

Nie budzi wątpliwości, że do pierwszej grupy podmiotów można zaliczyć: przedsiębiorstwa państwowe⁶, spółki handlowe⁷, spółdzielnie, z wyjątkiem spółdzielni mieszkaniowych⁸, fundusze powiernicze⁹, banki¹⁰, towarzystwa ubezpieczeniowe¹¹. Zaliczyć tutaj należy również osoby fizyczne prowadzące działalność na podstawie ustawy o działalności gospodarczej, a także spółki cywilne prowadzące działalność gospodarczą.

⁴ Sytuacja taka będzie miała miejsce np. w odniesieniu do spółdzielni mieszkaniowych. Tak uchwała składu siedmiu sędziów SN z dnia 6 grudnia 1991 r., III CZP 117/91, „Wokanda” 1992, nr 4, s. 3.

⁵ Ibidem.

⁶ Por. ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (tekst jedn. Dz.U. z 1991 r., nr 18, poz. 80 z późn. zm.).

⁷ Por. rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 czerwca 1934 r. Kodeks handlowy (Dz.U. nr 57, poz. 502 Z późn. zm.).

⁸ Por. ustawa z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (Dz.U. nr 30, poz. 210 z późn. zm.).

⁹ Por. ustawa z dnia 22 marca 1991 r. Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi i funduszach powierniczych (Dz.U. nr 35, poz. 155 z późn. zm.).

¹⁰ Por. ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. Prawo bankowe (tekst jedn. Dz.U. z 1992 r. nr 72, poz. 359 z późn. zm.).

¹¹ Por. ustawa z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz.U. nr 59, poz. 344 z późn. zm.).

4. Działalność gospodarczą jako działalność uboczną mogą podejmować m.in.: gminy¹², izby lekarskie¹³, izby aptekarskie¹⁴, izby gospodarcze¹⁵, organizacje samorządu rzemiosła¹⁶, stowarzyszenia zarejestrowane¹⁷, spółdzielnie mieszkaniowe, szkoły wyższe¹⁸, fundacje¹⁹, osoby prawne Kościoła Katolickiego, innych kościołów i związków wyznaniowych²⁰.

Kwestia zaliczenia gmin do podmiotowego zakresu stosowania ustawy antymonopolowej była już wielokrotnie, zarówno w doktrynie²¹, jak i w orzecznictwie²², omawiana. W niektórych formach działalności, zwłaszcza w zakresie stosunków cywilnoprawnych, gmina występuje w obrocie w takim samym charakterze, jak inne podmioty gospodarcze, przy czym na mocy odpowiednich regulacji ustawowych jest ona wyposażona w znaczny majątek, pozwalający jej wręcz zmonopolizować niektóre dziedziny gospodarowania. Dotyczy to w szczególności sfery gospodarki komunalnej, w tym także gospodarki lokalami użytkowymi²³. Wydaje się zatem, że w zakresie takiej działalności, prowadzonej jako działalność gospodarcza, gmina podlega ustawie antymonopolowej. Do takiego samego wniosku doszedł również Sąd Antymonopolowy w orzeczeniu z dnia 23 kwietnia 1992 r.²⁴, przedstawiając jednak

¹² Por. ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 16, poz. 95 z późn. zm.).

¹³ Por. ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o izbach lekarskich (Dz.U. nr 30, poz. 158 z późn. zm.).

¹⁴ Por. ustawa z dnia 19 kwietnia 1991 r. o izbach aptekarskich (Dz.U. nr 41, poz. 179 z późn. zm.).

¹⁵ Por. ustawa z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych (Dz.U. nr 35, poz. 195 z późn. zm.).

¹⁶ Por. ustawa z dnia 22 marca 1989 r. o rzemiośle (Dz.U. nr 17, poz. 92).

¹⁷ Por. ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. nr 20, poz. 104 z późn. zm.).

¹⁸ Por. ustawa z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz.U. nr 65, poz. 385 z późn. zm.).

¹⁹ Por. ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (tekst jedn. Dz.U. z 1991 r., nr 46, poz. 203).

²⁰ Por. ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. nr 29, poz. 154 z późn. zm.), ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz.U. nr 29, poz. 155 z późn. zm.).

²¹ Por. np. M. du V a 11: Prawo antymonopolowe, krótkie komentarze dla praktyków, Kraków 1992, s. 9.

²² Por. np. wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 23 kwietnia 1992 r., XVII Amr 7/92, „Wokanda” 1992, nr 9, s. 39-43.

²³ Tak wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 23 kwietnia 1992 r., op. cit., s. 41. Sąd Antymonopolowy zauważył również, że mogą zaistnieć sytuacje, co więcej, sytuacje te już występują, iż gmina sprywatyzuje w całości lub w części sferę niektórych zadań własnych, powierzając ich wykonywanie podmiotom gospodarczym, nie mającym charakteru komunalnych osób prawnych (np. w zakresie oczyszczania miasta). Jeżeli rygory ustawy antymonopolowej dotyczyć by miały jedynie niekomunalnych podmiotów gospodarczych, którym wykonywanie zadań własnych gmina zleciła, nie zaś gminy lub innych komunalnych osób prawnych dotychczas te zadania wykonujących lub nadal je wykonujących, lecz w mniejszym zakresie, oznaczałoby to trudne do zaakceptowania nierównoprawne traktowanie podmiotów w stosunkach cywilnoprawnych.

²⁴ Zob. przyp. 22.

zupełnie inne argumenty za nim przemawiające. Zdaniem Sądu Antymonopolowego w zakresie zadań własnych, dotyczących zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, przepisy ustawy antymonopolowej nie mają wprost zastosowania do gminy, ponieważ nie prowadzi ona działalności gospodarczej. Wniosek ten Sąd Antymonopolowy wyciąga z treści art. 9 ust. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym, zgodnie z którym gmina oraz inna komunalna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej, jeżeli wymagają tego potrzeby społeczne. Stanowiska Sądu Antymonopolowego nie można jednak podzielić, bowiem analiza tego przepisu nie prowadzi do takiego wniosku. Jak się wydaje, przepis ten określa tylko i wyłącznie warunek, który musi zostać spełniony, aby gmina lub inna komunalna osoba prawna mogła podjąć działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej. Zdaniem Sądu Antymonopolowego istnieją jednak podstawy do odpowiedniego stosowania przepisów ustawy antymonopolowej w stosunku do gminy, jeżeli jej działania na rynkach gminy wywołują skutki, którym ustawa ta ma przeciwdziałać. Zastosowanie w drodze analogii przepisów tej ustawy usprawiedliwione jest w szczególności cywilnoprawną naturą praktyk monopolistycznych oraz potrzebą lepszej ochrony ładu prawnego w stosunkach cywilnych z udziałem gminy bądź innych komunalnych osób prawnych. Za odpowiednim stosowaniem w zakresie zadań własnych gminy ustawy antymonopolowej przemawia, zdaniem Sądu, treść art. 1 oraz art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy. Zgodnie z art. 1, o czym była już mowa, przedmiotem zainteresowania ustawy antymonopolowej są skutki, jakie praktyki monopolistyczne wywołują na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, którego gmina jest częścią, zaś stosownie do art. 21 ust. 2 pkt 4 ustawy gmina ma prawo żądania wszczęcia postępowania przed Urzędem Antymonopolowym posiadając, tym samym, w tym postępowaniu przymiot strony w rozumieniu art. 28 k.p.a.

Okręgowe izby lekarskie, okręgowe izby aptekarskie, izby gospodarcze i rzemieślnicze mogą być traktowane jako podmioty gospodarcze w zakresie, w jakim prowadzą działalność gospodarczą. Nie jest to jednak jedyna podstawa prawna umożliwiająca zaliczenie tych jednostek do podmiotowego zakresu stosowania ustawy antymonopolowej. Podmioty te mieszczą się bowiem w hipotezie art. 2 pkt 2 tej ustawy, zawierającego definicję związku²⁵. Wskazana podstawa prawna znajdzie w szczególności

zastosowanie wówczas, gdy izby będą np. uczestniczyły w zawieraniu porozumień regulujących zasady współdziałania poszczególnych, zrzeszonych w nich podmiotów jako konkurentów lub dopuszczających na rynek wyroby określonych firm kosztem innych konkurentów²⁶.

Kwestia poddania stowarzyszeń zarejestrowanych stosowaniu ustawy antymonopolowej budzi wątpliwości, które powstają na skutek zestawienia art. 2 ust. 1 ustawy o stowarzyszeniach z art. 34 tej ustawy. Zgodnie bowiem z art. 2 ust. 1 stowarzyszenie jest zrzeszeniem o celach niezarobkowych, zaś wg art. 34 stowarzyszenie może prowadzić działalność gospodarczą na ogólnych zasadach określonych w odrębnych przepisach, przy czym dochód z tej działalności służy realizacji celów statutowych i nie może być przeznaczony do podziału pomiędzy jego członków. Z zestawienia tych przepisów wynikałoby *prima facie*, że stowarzyszenie zarejestrowane może prowadzić działalność gospodarczą, ale nie w celach zarobkowych. Takie rozumowanie należy uznać za sprzeczne z przyjętą w niniejszym artykule wykładnią pojęcia „działalność gospodarcza”.

Wydaje się, że źródłem powstałych wątpliwości jest niezauważanie faktu, że pojęcie „cel zarobkowy” odnosi się do różnych zakresów działalności stowarzyszenia. W art. 2 ust. 1 ustawy o stowarzyszeniach pojęcie to odnoszone jest do działalności stowarzyszenia ujmowanego całościowo, zaś w art. 34 do jego działalności gospodarczej. Działalność gospodarcza stowarzyszenia ma charakter zarobkowy, tj., jak już była o tym mowa, przynosi określony zysk, ale zysk ten przeznaczany jest jedynie na realizację jego celów statutowych, w związku z czym działalność całego stowarzyszenia nie wykazuje zysku.

Przedstawione wyżej uwagi można odpowiednio odnieść do spółdzielni mieszkaniowych, w stosunku do których w zakresie gospodarki finansowej obowiązuje zasada bezwynikowej działalności gospodarczej, co oznacza, że działalność ta nie jest obliczona na osiągnięcie nadwyżki bilansowej²⁷.

Na zakończenie należy jeszcze podnieść problem możliwości zastosowania ustawy antymonopolowej do podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, pomimo iż działalności takiej prowadzić nie powinny. Przepisy stanowiące podstawę działania tych podmiotów przewidują tryby postępowania i sankcje właściwe w przypadku naruszenia zakazu prowadzenia działalności gospodarczej. Tak np. jeżeli stowarzyszenie zwykle narusza art. 42 ust. 1 pkt 4 prawa o stowarzyszeniach, zgodnie z którym nie może ono prowadzić działalności gospodarczej, to zgodnie z

²⁶ Por. np. wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 19 listopada 1992 r., XVII Amr 24/92, „Wokanda” 1993, nr 5, s. 40-41.

²⁷ Tak wyrok Sądu Najwyższego — Izba Cywilna z dnia 7 grudnia 1990 r., II CR 462/90, OSN '1992, nr 3, s. 143.

²⁵ Przez związek rozumie się tutaj izby, zrzeszenia i inne organizacje zrzeszające podmioty gospodarcze.

art. 28 i 29 w razie stwierdzenia, że jego działalność jest niezgodna z prawem organ nadzorujący²⁸, w zależności od rodzaju i stopnia stwierdzonych nieprawidłowości, może wystąpić o ich usunięcie w określonym terminie, udzielić ostrzeżenia władzom stowarzyszenia, wystąpić do sądu o zastosowanie określonych sankcji. Sankcje te mogą polegać na: udzieleniu upomnienia, uchyleniu niezgodnej z prawem uchwały, zażądaniu przeprowadzenia nowych wyborów do zarządu, rozwiązaniu stowarzyszenia.

Wydaje się, że w omawianej sytuacji, tzn. jeżeli nie będąc do tego uprawnionym, niezależnie od wyżej

określony podmiot prowadzi działalność gospodarczą nie będąc do tego uprawnionym, niezależnie od wyżej określony podmiot prowadzi działalność gospodarczą wskazanej, możliwa jest również inna droga postępowania. Ponieważ podmiot taki prowadzi działalność gospodarczą, to działa on w stosunkach cywilnoprawnych tak, jak podmiot gospodarczy, jeśli zatem jego działalność narusza przepisy ustawy antymonopolowej, właściwe jest poddanie go rygorom tej ustawy.

Z przeprowadzonych w niniejszym artykule rozważań wynika, iż podmiotowy zakres stosowania ustawy antymonopolowej jest bardzo szeroki. Nie będzie on zatem z reguły ograniczał możliwości działania Urzędu Antymonopolowego.

²⁸ Organem tym jest właściwy, ze względu na siedzibę stowarzyszenia, wojewoda