

**PREZES**  
**URZĄDU OCHRONY**  
**KONKURENCJI I KONSUMENTÓW**  
**DELEGATURA URZĘDU OCHRONY**  
**KONKURENCJI I KONSUMENTÓW**  
*w m.st. Warszawie*

RWA-56/31/1404/2000/KŚ

Warszawa, dn. 28 września 2001r.

**DECYZJA Nr RWA – 40/2001**

Na podstawie art. 85 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 122, poz. 1319), w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, **odmawia się** wszczęcia na wniosek Pana Mirosława Pucółowskiego, prowadzącego działalność gospodarczą w Warszawie postępowania antymonopolowego przeciwko Zarządowi Terenów Publicznych Warszawa-Śródmieście Gminy Warszawa-Centrum.

**UZASADNIENIE**

Do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – Delegatury w m.st. Warszawie wpłynął wniosek z dnia 22 grudnia 2000r. Pana Mirosława Pucółowskiego prowadzącego działalność gospodarczą w Warszawie (zwanego dalej Wnioskodawcą) o wszczęcie postępowania administracyjnego w sprawie nakazania Zarządowi Terenów Publicznych Warszawa-Śródmieście Gminy Warszawa-Centrum (zwanemu dalej ZTP lub Zarządem Terenów Publicznych) zaniechania stosowania praktyk monopolistycznych określonych w art. 5 ust. 1 pkt 7 i 8 ustawy z dnia 24 lutego 1990 roku o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów (Dz. U. z 1999r. Nr 52, poz. 574 z późn. zm.).

Wnioskodawca w uzasadnieniu wniosku podnosił, iż dążył do zawarcia z ZTP umowy na prowadzenie działalności handlowej na Placu Defilad. W tym też celu, w dniu 8 grudnia 2000r. zgłosił się do siedziby Zarządu Terenów Publicznych, aby podpisać rzeczoną umowę. Jednakże warunkiem jej zawarcia było wpłacenie do kasy ZTP kwoty stanowiącej równowartość jednomiesięcznych należności z tytułu zabezpieczenia przyszłych płatności. Zdaniem Wnioskodawcy, po dokonaniu zapłaty żądanej kwoty podpisanie umowy nadal nie było możliwe.

Pomiędzy p. Pucółowskim a ZTP zrodził się spór na tle podjętej przez Zarząd Dzielnicy Śródmieście Gminy Warszawa-Centrum w dniu 14 października 1999r. uchwały Nr 639/99 (pismo ZTP z dnia 22 listopada 2000r. znak ZTP/I/7228/849/4883/2000). Uchwała ta wprowadzała opłatę za zajęcie powierzchni na targowisku Plac Defilad w wysokości 45 zł netto za 1 m<sup>2</sup> powierzchni podstawowej i dodatkowej w branży spożywczej oraz 82,50 zł – w branży przemysłowej.

W dniu 10 października 2000r. Wnioskodawca, działając na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 1996 roku, poz. 74 z późn. zm.), skierował do Zarządu Dzielnicy Śródmieście Gminy Warszawa-Centrum wezwanie do usunięcia naruszenia jego interesu prawnego powstałego na skutek podjęcia ww. uchwały. Pan Pucółowski zarzucał przedmiotowej uchwale niezgodność z aktami powszechnie obowiązującego prawa, tj.:

- Konstytucją RP (art. 2, 7, 32 oraz art. 76 w zw. z ustawą o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów),
- Kodeksem cywilnym,
- Kodeksem postępowania administracyjnego,
- przepisami prawa miejscowego, tzn. z Uchwałą Rady Gminy Warszawa-Centrum Nr 193/XXII/95 z dnia 7 lipca 1995r., z Regulaminem targowiska przyjętym przez tą uchwałą oraz z Uchwałą Rady Gminy Warszawa-Centrum Nr 964/LXIV/98 z dnia 7 maja 1998r. zatwierdzającą „Program rozwoju handlu w Gminie Warszawa-Centrum”.

Ponadto, w powyższym wezwaniu do usunięcia naruszenia p. Pucółowski podnosił, iż Uchwała Nr 639/99 została wprowadzona z datą wsteczną, tj. od dnia 1 października 1999r. Oprócz tego, w ocenie Wnioskodawcy, podjęcie powyższej uchwały w rażący sposób dyskryminowało kupców pracujących na śródmiejskich targowiskach w stosunku do innych użytkowników gminnych gruntów i lokali.

Zarząd Dzielnicy Śródmieście Gminy Warszawa-Centrum odpowiadając p. Pucółowskiemu na stawiane przez niego zarzuty (pismo z dnia 17 listopada 2000r. znak ZD/II/3/2000) wyjaśniał, iż kupcy z targowiska Plac Defilad otrzymali teren pod swoje obiekty poza ww. uchwałą, czyli w trybie pozakonkursowym. Wobec tego ukształtowanie cen wolnorynkowych, poprzez wyeliminowanie konkurencji (odstępując na rzecz kupców od konkursów) nie było możliwe. Zarząd podnosił także, iż stawka 82,50 zł za 1 m<sup>2</sup> gruntu, to stawka wynegocjowana przez środowisko kupieckie, ukształtowana na poziomie dotychczas ponoszonych opłat o co kupcy, podczas negocjowania treści umów, sami wnosili. Wprowadzenie takich stawek Zarząd uzasadniał także tym, iż na zarządcy targowiska spoczywa kontrolowanie czystości i porządku, egzekwowanie obowiązków wynikających z regulaminu targowiska, co wymaga odrębnej obsługi administracyjnej i finansowej. Z tych względów, zdaniem Zarządu, stawki wprowadzone ww. uchwałą nie były wygórowane. Oprócz tego Zarząd zaznaczał, iż przysługują mu statutowe uprawnienia do ustalania opłat za zajęcie powierzchni gruntu na targowisku Plac Defilad, a ponadto przychylił się do propozycji kupców, aby opłaty zostały utrzymane na poziomie sprzed zawarcia umów. Zarząd podnosił także, że kupcy działający na Placu Defilad zawarli z ZTP umowy, które zawierają m.in. uregulowania stanowiące istotę umowy najmu czy dzierżawy. Umowy te są zgodne z kodeksem cywilnym i zdaniem ZTP, kwestia ich nazwy z punktu widzenia uregulowań prawnych nie ma znaczenia merytorycznego.

Zarząd Terenów Publicznych odpowiadając na podanie p. Pucółowskiego z dnia 17 listopada 2000r. o zawarcie umowy na zajęcie stanowiska na targowisku Plac Defilad (pismo ZTP z dnia 22 listopada 2000r. znak ZTP/I/7228/849/4883/2000), stwierdził, iż jest to możliwe tylko w przypadku zaakceptowania oraz niewniesienia przez niego żadnych

zastrzeżeń do przesłanych mu wyjaśnień zawartych w piśmie Zarządu Dzielnicy Śródmieście znak ZD/II/3/2000 z dnia 17 listopada 2000r.

Stosownie do postawionego przez ZTP wymogu Wnioskodawca w dniu 8 grudnia 2000r. złożył oświadczenie o akceptacji ww. pisma Zarządu Dzielnicy Śródmieście i wobec tego poprosił o podpisanie umowy na zajęcie stanowiska na targowisku Plac Defilad.

W uzasadnieniu złożonego do Prezesa Urzędu wniosku, Wnioskodawca zaznaczył także, iż w przeddzień otrzymania pisma od Zarządu Terenów Publicznych z dnia 22 listopada 2000r. znak ZTP/I/7228/849/4883/2000, tj. 7 grudnia 2000r. odcięto dopływ energii elektrycznej do jego obiektu, co skutecznie uniemożliwiło mu wykonywanie pracy w tym dniu. Ponadto, p. Pucółowski podnosił, że działania podejmowane przeciwko niemu przez ZTP nie są zgodne z obowiązującym prawem oraz, że w całości przedstawionych przez niego okoliczności, ewidentnie wymuszono na nim - pod groźbą utraty miejsca pracy - złożenie oświadczenia o rezygnacji z dochodzenia swoich praw naruszając w ten sposób art. 5 ust. 1 pkt 7 i 8 ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów.

Zarząd Terenów Publicznych ustosunkowując się do pisma Prezesa Urzędu dotyczącego zajęcia stanowiska wobec zarzutów p. Pucółowskiego (pismo z dnia 22 lutego 2001r. znak ZTP-I/7228/222/1128/01) wyjaśniał, że Wnioskodawca prowadzi działalność na targowisku Plac Defilad w obiekcie handlowym stanowiącym jego własność. Za korzystanie z powierzchni gruntu na targowisku wnosi na rzecz Gminy Warszawa-Centrum opłaty na podstawie zawartej umowy z ZTP – jednostką organizacyjną Gminy, zarządzającą w imieniu Gminy targowiskiem. Stawki za zajęcie powierzchni na targowisku przyjęte w umowie zostały określone uchwałą Zarządu Dzielnicy Śródmieście Gminy Warszawa-Centrum, a ZTP jako zakład budżetowy jest zobowiązany do wykonywania uchwał organów Gminy. Zarząd Terenów Publicznych podkreślał fakt zaakceptowania przez Wnioskodawcę ww. stawek zgłaszając chęć zawarcia umowy z ZTP. Ponadto, kupiec jest zobowiązany do ponoszenia kosztów eksploatacyjnych (np. energia elektryczna, wywóz śmieci, ochrona), przestrzegania zawartych w regulaminie targowiska przepisów porządkowych. W przypadku p. Pucółowskiego miał miejsce fakt prowadzenia działalności bez umowy oraz powstania zaległości w opłatach. Odmawiając prawa do dalszego nieodpłatnego korzystania z energii elektrycznej, której koszty związane ze zużyciem ponosić musiała Gmina, odłączono dopływ energii elektrycznej do obiektu Wnioskodawcy. Po uregulowaniu zadłużenia i po podpisaniu umowy przywrócono dopływ energii elektrycznej do obiektu handlowego p. Pucółowskiego. Powołując się na przedstawiony powyżej stan faktyczny, ZTP stwierdził, iż jego działania nie naruszyły art. 5 ust. 1 pkt 7 i 8 ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów.

Zarząd Terenów Publicznych podnosił także (pismo z dnia 27 kwietnia 2001r. znak ZTP/I/7228/361/3133/01), iż na terenie Gminy Warszawa-Centrum funkcjonuje 35 targowisk, których łączna powierzchnia wynosi 353.500 m<sup>2</sup>. Czterema spośród nich zarządza Gmina Warszawa-Centrum poprzez gminne jednostki organizacyjne, w tym – przez ZTP. Łączna powierzchnia tych targowisk wynosi 36.098 m<sup>2</sup>. Pozostałymi targowiskami o łącznej powierzchni 316.902 m<sup>2</sup> zarządzają spółki, osoby fizyczne oraz Stowarzyszenia Kupieckie. Procentowy udział Gminy w zarządzaniu targowiskami funkcjonującymi na jej terenie wynosi 10,21% w stosunku do ogółu gruntów, na których zorganizowano targowiska. Tak więc w ocenie ZTP, Gmina Warszawa-Centrum na rynku usług organizujących handel na gminnych targowiskach świadczonych na terenie Gminy Warszawa-Centrum nie posiada pozycji dominującej.

Zarząd Terenów Publicznych zaakcentował (pismo z dnia 11 kwietnia 2001r.), iż na podstawie art. 99 ustawy z dnia listopada 1999r. Prawo o działalności gospodarczej (Dz. U.

Nr 101, poz. 1178 z późn. zm.) z dniem 1 stycznia 2001r. utracił moc obowiązującą dekret z dnia 2 sierpnia 1951r. o targach i targowiskach (Dz. U. Nr 41, poz. 312 z późn. zm.). Tak więc z początkiem bieżącego roku gminy utraciły wynikające z art. 5 tego dekretu uprawnienie do ustalania lokalizacji targowisk i wydawania dla nich regulaminów. Wobec tego nie ma obecnie przeszkód prawnych do organizowania targowisk przez wszystkie podmioty gospodarcze, spełniające warunki dla organizacji takich przedsięwzięć. ZTP zaznaczał, iż w takim stanie rzeczy rynkiem właściwym dla działalności związanej z organizacją targowisk jest z pewnością obszar gminy lub miasta – w przedmiotowej sprawie będzie to obszar Gminy Warszawa-Centrum. Przy tak określonym rynku właściwym, zdaniem ZTP trudno udowodnić, iż Zarząd Terenów Publicznych posiada pozycję dominującą. Ponownie zostało podkreślone przez ZTP, iż w swojej gestii posiada ok. 10% powierzchni targowisk działających na terenie całej gminy, tak więc na zakreślonym jak wyżej rynku relewantnym nie posiada pozycji dominującej.

W dniu 19 czerwca 2001 r. wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 czerwca 2001r. uchylona została Uchwała Zarządu Dzielnicy Śródmieście Gminy Warszawa-Centrum Nr 639/99 w sprawie ustalenia opłaty za zajęcie powierzchni gruntu na targowisku Plac Defilad w Warszawie. Uchwała ta była przedmiotem zarzutu p. Pucółowskiego sformułowanego we wniosku z dnia 22 grudnia 2000r. o wszczęcie postępowania w sprawie stosowania praktyk monopolistycznych przez ZTP. Wobec powyższego, Wnioskodawca rozważał możliwość wycofania swojego wniosku (notatka służbowa z dnia 22 czerwca 2001 roku). Ostatecznie jednak p. Pucółowski nie cofnął żądania wszczęcia postępowania przeciwko Zarządowi Terenów Publicznych Warszawa-Śródmieście Gminy Warszawa-Centrum.

Mając na uwadze wyjaśnienie wszystkich istotnych okoliczności sprawy, Prezes Urzędu zamknął postępowanie wyjaśniające (postanowienie z dnia 14 września 2001 roku).

### **Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zważył, co następuje.**

Z dniem 1 kwietnia 2001r. weszła w życie ustawa z dnia 15 grudnia 2000r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2000r. Nr 122, poz. 1319). Ustawa ta zastąpiła ustawę z dnia 24 lutego 1990r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów (Dz. U. z 1999r. Nr 52, poz. 547 z późn. zm.).

Wnioskodawca wystąpił do Prezesa Urzędu z wnioskiem o wszczęcie postępowania administracyjnego w sprawie nakazania Zarządowi Terenów Publicznych Warszawa-Śródmieście Gminy Warszawa-Centrum zaniechania stosowania praktyk monopolistycznych określonych w art. 5 ust. 1 pkt 7 i 8 ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów. Zgodnie z art. 117 ustawy o ochronie konkurencji i konkurencji traci moc ustawa o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów. Postępowania wszczęte na podstawie przepisów ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów prowadzi się na podstawie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (art. 113 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów).

W aktualnym stanie prawnym zakaz nadużywania pozycji dominującej na rynku właściwym określa art. 8 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Praktyki monopolistyczne (ograniczające konkurencję) ujawniają się na rynku. Ich istotą jest bowiem nadużywanie pozycji dominującej na rynku (siły rynkowej) – ograniczenie

przez przedsiębiorcę samodzielności pozostałych uczestników rynku i wymuszenie, aby uczestniczyli w obrocie na zasadach im narzuconych i mniej korzystnych niżby to wynikało z działania nieskrępowanych mechanizmów rynkowych w warunkach istnienia konkurencji. Dlatego też ustalenie rynku właściwego dla danej sprawy, to konieczny warunek zastosowania przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Wnioskodawca w złożonym do Prezesa Urzędu wniosku nie sprecyzował rynku właściwego. Podnosił jedynie, iż miał trudności z zawarciem z ZTP umowy na prowadzenie działalności handlowej na targowisku Plac Defilad. Niemożność dojścia do skutku ww. umowy była następstwem powstałego wcześniej konfliktu między Wnioskodawcą a ZTP, dotyczącym podjęcia w dniu 14 października 1999r. przez Zarząd Dzielnicy Śródmieście Gminy Warszawa Centrum Uchwały Nr 639/99. Z zawartych we wniosku Wnioskodawcy informacji wynika zatem, iż spór na linii p. Pucółowski - ZTP ma charakter indywidualny.

Działania ZTP opisywane przez Wnioskodawcę nie zagrażają wolnej konkurencji na rynku. Nie są również przejawem dominacji rynkowej w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, a jedynie przejawem roszczeń cywilnoprawnych.

Ograniczenie swobody działalności uczestników rynku, nie będącej następstwem dominacji rynkowej, która ma swoje źródło w wysokim udziale w rynku, nie ma charakteru praktyki ograniczającej konkurencję. W takim przypadku ochrony swoich praw podmiotowych strona może dochodzić na drodze postępowania cywilnego, nie zaś w trybie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (S. Gronowski: Ustawa antymonopolowa. Komentarz. Wydawnictwo C.H. BECK Warszawa 1996, s. 100-101).

Należy także podnieść, że warunkiem zastosowania ww. ustawy jest konieczność naruszenia interesu publicznoprawnego. Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów należy do dziedziny prawa publicznego, a prawo to ma na celu ochronę interesu ogólnospołecznego. Z treści art. 1 ust. 1 ww. ustawy wyraźnie wynika, iż określa ona warunki rozwoju i ochrony konkurencji oraz zasady podejmowanej w interesie publicznym ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów. Ma ona zatem na celu ochronę interesu ogólnospołecznego, któremu muszą być podporządkowane partykularne interesy uczestników rynku. Publicznoprawny charakter ustawy oznacza, że nie wszystkie zachowania przedsiębiorców i ich związków, nawet formalnie podlegające literze prawa, uzasadniają uruchomienie przewidzianych przez nią instrumentów. Powinno to następować tylko wówczas, gdy w następstwie zachowań naruszających ustawę zagrożony jest interes ogólnospołeczny. Zgodnie z orzecznictwem nie każde naruszenie prawa w stosunkach cywilnoprawnych kwalifikuje sprawę do postępowania antymonopolowego. Decyduje o tym właśnie naruszenie przez przedsiębiorcę, w następstwie stosowania zabronionych praktyk ograniczających konkurencję, interesu publicznoprawnego. Naruszenie zaś tego interesu ma miejsce wówczas, gdy skutkami działań sprzecznych z ustawą dotknięty jest szerszy krąg uczestników rynku, względnie gdy działania te wywołują w rynku inne niekorzystne zjawiska (por.: wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 24 stycznia 1999r., sygn. akt XV Ama 8/90; S. Gronowski: Ustawa antymonopolowa. Komentarz. Wydawnictwo C. H. BECK Warszawa 1996, s. 1-2).

Aktualne orzecznictwo antymonopolowe przyjmuje, że publiczny – znaczy dotyczący ogółu, dostrzeżony przez nie określoną z góry liczbę osób, a nie jednostki czy też określoną grupę. W państwie prawa pojęcie naruszenia interesu publicznoprawnego nie może być jednak pojmowane w sposób mechaniczny i oceniane ilościowo. Zważyć należy, że interes publiczny w postępowaniu administracyjnym nie jest pojęciem jednolitym i stałym. W każdej sprawie winien on być ustalony i konkretyzowany, zwłaszcza, że ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów nie definiuje terminu interes publiczny. Organ administracji -

Prezes Urzędu - w toku postępowania i przy wydawaniu decyzji jest rzecznikiem tego interesu, albowiem wynika to z jego zadań w strukturze administracji publicznej – m.in. art. 7 k.p.a. A zatem podstawą do zastosowania przez Prezesa Urzędu przepisów ustawy antymonopolowej winno być uprzednie stwierdzenie, że został naruszony interes publicznoprawny, a nie wyłącznie interes prawny jednostki czy też grupy (por. wyroki Sądu Antymonopolowego z dnia 25 czerwca 2001r., sygn. akt XVII Ama 84/00 oraz z dnia 4 lipca 2001r., sygnatura akt XVII Ama 108/00).

Prezes Urzędu uważając zasadność zarzutów przedstawionych przez Wnioskodawcę uznaje, iż przedmiotowa sprawa nie posiada charakteru antymonopolowego, a jedynie cywilny i winna być rozstrzygnięta przez sąd powszechny.

Zgodnie z art. 85 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów Prezes Urzędu może, w drodze decyzji odmówić wszczęcia postępowania antymonopolowego, jeżeli w sposób oczywisty z zawartych we wniosku oraz posiadanych przez Prezesa Urzędu informacji wynika, że nie naruszono zakazu określonego w art. 5, w zakresie niewyłączonym na podstawie art. 6 i 7, lub zakazu określonego w art.8.

Jak wskazano wyżej, z informacji przedstawionych we wniosku oraz posiadanych przez Prezesa Urzędu bezspornie wynika, iż przedmiotowa sprawa nie ma charakteru antymonopolowego, a jedynie - indywidualnego sporu o charakterze cywilnym występującym na linii p. Pucółowski – Zarząd Terenów Publicznych. Tym samym żądanie Wnioskodawcy w zakresie wszczęcia postępowania w sprawie stosowania przez ZTP praktyk ograniczających konkurencję nie może zostać uwzględnione.

W związku z powyższym orzeka się, jak w sentencji.

Od niniejszej decyzji przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Antymonopolowego w terminie dwutygodniowym od dnia doręczenia decyzji za pośrednictwem niniejszej Delegatury.

Otrzymuje:

**Pan**

**Mirosław Pucółowski**

ul. Anielewicza 32 m.59

00 – 052 WARSZAWA

Z up. Prezesa  
Urzędu Ochrony Konkurencji  
i Konsumentów

**DYREKTOR**  
Delegatury w m.st. Warszawie

*Jacóstawo Król*