

POSTANOWIENIE

Dnia 21 marca 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marcin Łochowski

w sprawie z powództwa (...) Zakładu Ubezpieczeń na Życie S.A. w W.
przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
o stwierdzenie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w
dniu 21 marca 2019 r.

na skutek skarg kasacyjnych obu stron
od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)
z dnia 9 maja 2017 r., sygn. akt VI ACa (...)

- 1. odmawia przyjęcia obu skarg kasacyjnych do rozpoznania;**
- 2. znosi wzajemnie między stronami koszty postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Wyrokiem z dnia 9 maja 2017 r. Sąd Apelacyjny w (...) oddalił apelacje stron od wyroku Sądu Okręgowego w W. – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 16 października 2014 r., sygn. akt XVII AmA (...) oraz zniósł wzajemnie między stronami koszty postępowania apelacyjnego.

Sąd Apelacyjny oparł swoje rozstrzygnięcie na założeniu, że w okolicznościach ustalonych w toku postępowania przekazanie sprawy na podstawie upoważnienia dyrektorowi delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów nie narusza ani przepisów o właściwości delegatur UOKiK, ani nie stanowi czynności przedwczesnej. Z kolei, oddalając apelację pozwanego, Sąd drugiej instancji wyjaśnił, że rozszerzona prawomocność materialna wyroku nie działa

przeciwko innemu przedsiębiorcy, niż ten przeciwko któremu ten wyrok był wydany. Brak jest wobec tego możliwości uznania, że stosowanie wskazanej w decyzji klauzuli przez powoda było bezprawne.

Skargi kasacyjne od tego wyroku wniosły obie strony postępowania.

Powód zaskarżył wyrok w części, w jakiej Sąd Apelacyjny oddalił apelację powoda oraz w zakresie rozstrzygnięcia o kosztach postępowania apelacyjnego. Uzasadniając wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania, powód wskazał na występujące w sprawie istotne zagadnienia prawne, tj.:

1) czy upoważnienie dla dyrektora delegatury do podjęcia czynności wynikających z ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (jednolity tekst: Dz.U. z 2017 r., poz. 229 ze zm. – dalej, jako: „u.o.k.k.”), dotyczących wszczęcia i prowadzenia postępowania w trybie art. 49 ust. 1 w zw. z art. 24 u.o.k.k., zastępuje przekazanie sprawy do załatwienia wskazanej delegaturze, o którym mowa w art. 33 ust. 5 u.o.k.k., czy też obok upoważnienia dla dyrektora delegatury do podjęcia czynności wynikających z u.o.k.k., dotyczących wszczęcia i prowadzenia postępowania w trybie art. 49 ust. 1 w zw. z art. 24 u.o.k.k., muszą być podjęte inne czynności w postępowaniu administracyjnym, skutkujące przekazaniem sprawy do załatwienia wskazanej delegaturze, o którym mowa w art. 33 ust. 5 u.o.k.k.;

2) w wypadku uznania, iż obok upoważnienia dla dyrektora delegatury do podjęcia czynności wynikających z u.o.k.k., dotyczących wszczęcia i prowadzenia postępowania w trybie art. 49 ust. 1 w zw. z art. 24 u.o.k.k., muszą być podjęte inne czynności w postępowaniu administracyjnym, skutkujące przekazaniem sprawy do załatwienia wskazanej delegaturze, o którym mowa w art. 33 ust. 5 u.o.k.k., to czy brak takich czynności, skutkuje wadliwością decyzji (w szczególności wydaniem decyzji z naruszeniem przepisów o właściwości uzasadniającym stwierdzenie nieważności decyzji w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a.), która uzasadnia uchylenie takiej decyzji przez sąd w postępowaniu wszczętym odwołaniem od takiej decyzji, bez merytorycznego badania rozstrzygnięcia;

3) czy przekazanie przez Prezesa UOKiK sprawy należącej do jego właściwości (w szczególności sprawy praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów ujawniających się na całym lub znacznej części rynku krajowego,

należącej zgodnie z § 5 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2009 r. w sprawie właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Dz.U. z 2009 r. Nr 107, poz. 887 – dalej, jako: „rozporządzenie”) do właściwości Prezesa UOKiK – Centrali w W.) do załatwienia wskazanej delegaturze na podstawie art. 33 ust. 5 u.o.k.k. należy do swobodnego uznania Prezesa UOKiK nie podlegającego kontroli sądów w postępowaniu w sprawach z zakresu ochrony konkurencji, czy też przekazanie sprawy na tej podstawie podlega kontroli sądów w tym postępowaniu, w szczególności, czy sąd może weryfikować, czy w sprawie zachodził „szczególnie uzasadniony przypadek” uzasadniający przekazanie sprawy na podstawie art. 33 ust. 5 u.o.k.k.;

4) w wypadku uznania, iż przekazanie sprawy na podstawie art. 33 ust. 5 u.o.k.k. podlega kontroli sądów w postępowaniu w sprawach z zakresu ochrony konkurencji, czy naruszenie art. 33 ust. 5 u.o.k.k. i przekazanie sprawy do załatwienia delegaturze, pomimo że nie zachodził „szczególnie uzasadniony przypadek” oraz wydanie, w wyniku takiego przekazania sprawy, decyzji przez dyrektora delegatury skutkuje wadliwością decyzji (w szczególności wydaniem decyzji z naruszeniem przepisów o właściwości uzasadniającym stwierdzenie nieważności decyzji w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a.), która uzasadnia uchylenie takiej decyzji przez sąd w postępowaniu wszczętym odwołaniem od takiej decyzji, bez merytorycznego badania rozstrzygnięcia.

Natomiast pozwany zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego w całości. W uzasadnieniu wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania pozwany wskazał, że w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne, tj. czy art. 24 ust. 2 pkt 1 u.o.k.k. stanowi samodzielną i wystarczającą podstawę stwierdzenia bezprawności opisanego w tym przepisie zachowania, czy też wykazanie bezprawności takiego zachowania wymaga wskazania innego przepisu stanowiącego źródło bezprawności.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną powoda, pozwany wniósł o wydanie postanowienia odmawiającego przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania, zaś w przypadku przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania – oddalenie skargi oraz zasądzenie na rzecz pozwanego kosztów zastępstwa procesowego według norm

przepisanych.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną pozwanego, powód wniósł o wydanie postanowienia odmawiającego przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania, zaś w przypadku przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania – oddalenie skargi oraz zasądzenie na rzecz powoda kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skargi kasacyjne stron nie zasługiwały na przyjęcie do rozpoznania.

Zgodnie z art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c. Sąd Najwyższy przyjmuje skargę kasacyjną do rozpoznania, jeżeli w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne. Zagadnienie jest istotne, jeżeli jego rozstrzygnięcie ma znaczenie dla ukierunkowania praktyki sądowej i rozstrzygnięcia sprawy, w której zagadnienie powstało, wywołuje poważne wątpliwości, a zarazem nie było dotychczas rozstrzygnięte w judykaturze albo dotychczasowe orzecznictwo wymaga zmiany (zob. np. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 15 listopada 2017 r., III SK 13/17, z dnia 29 listopada 2017 r., I CSK 216/17).

Zagadnienia prawne, które przedstawił powód w swojej skardze kasacyjnej były już przedmiotem wypowiedzi Sądu Najwyższego.

Z przepisów art. 29, art. 31 pkt 1 i art. 33 u.o.k.k. bezspornie wynika, że Prezes UOKiK jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów, do zakresu działania którego należy wydawanie decyzji m.in. w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, zaś Urząd jest wyłącznie jego aparatem pomocniczym, który nie posiada własnych kompetencji. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów ma strukturę rozczłonkowaną terytorialnie i rzeczowo, albowiem w jego skład wchodzi: Centrala w W., delegatury Urzędu w B., w G., w K., w K., w L., w Ł., w P., w W. i w W. oraz laboratoria nadzorowane przez Prezesa Urzędu (art. 33 ust. 1 u.o.k.k.). Delegaturami Urzędu kierują dyrektorzy delegatur (art. 33 ust. 2 u.o.k.k.). Dyrektorzy delegatur nie są organami administracji i nie mogą wydawać decyzji administracyjnych we własnym imieniu, ponieważ ustawodawca nie przyznał im takich kompetencji. Jednakże dyrektorzy delegatur wydają decyzje w imieniu Prezesa Urzędu na podstawie pełnomocnictwa administracyjnego, tj. upoważnienia

wynikającego z mocy ustawy (art. 33 ust. 6 u.o.k.k.) albo upoważnienia udzielonego przez właściwy organ (art. 268a k.p.a. w zw. z § 2 ust. 1 i ust. 3 zarządzenia nr 146 Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie nadania statutu Urzędowi Ochrony Konkurencji i Konsumentów, M.P. nr 97, poz. 846 ze zm. – dalej, jako: „statut Urzędu”). Przy tym, istnienie w danej sprawie ustawowego upoważnienia powoduje, że zbędne jest udzielenie upoważnienia przez Prezesa UOKiK na podstawie art. 286a k.p.a.

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 23 maja 2017 r., III SK 35/16, powołując się na treść art. 33 ust. 6 u.o.k.k. wyjaśnił, że decyzje i postanowienia w sprawach z zakresu właściwości delegatur oraz w sprawach przekazanych do załatwienia przez Prezesa UOKiK na podstawie art. 33 ust. 5 u.o.k.k., dyrektorzy delegatur wydają w imieniu Prezesa UOKiK. Oznacza to istnienie ustawowego pełnomocnictwa administracyjnego na rzecz dyrektora delegatury w dwóch sytuacjach: gdy sprawa należy do właściwości delegatury na podstawie przepisów rozporządzenia, bądź gdy sprawa została przekazana do załatwienia delegaturze przez Prezesa UOKiK na podstawie art. 33 ust. 5 u.o.k.k. Natomiast w nietypowych sytuacjach Prezes UOKiK ma możliwość udzielenia takiego upoważnienia dyrektorom delegatur na podstawie art. 268a k.p.a. w związku z § 2 ust. 1 i ust. 3 statutu Urzędu. Nadto, przepisy te przewidują możliwość udzielenia upoważnienia do podejmowania decyzji w imieniu Prezesa UOKiK, w określonych sprawach, nie tylko dyrektorom delegatur, ale też innym osobom wymienionym w § 2 ust. 1 statutu Urzędu, tj. wiceprezesom, dyrektorowi generalnemu oraz dyrektorom komórek organizacyjnych wymienionych w § 4 ust. 1 statutu Urzędu.

Trzeba mieć także na uwadze, że przekazanie sprawy należącej do właściwości Centrali Urzędu do załatwienia delegaturze Urzędu na podstawie art. 33 ust. 5 u.o.k.k. powoduje, że z mocy art. 33 ust. 6 u.o.k.k., bez potrzeby dodatkowego upoważnienia, dyrektor delegatury jest właściwy do wydania wszelkiego rodzaju decyzji i postanowień w imieniu Prezesa UOKiK. Kompetencja dyrektora delegatury, o której mowa w art. 33 ust. 6 u.o.k.k., ma charakter ustawowy i nie jest konieczne wydanie dodatkowego upoważnienia. Jeżeli zaś organ takie upoważnienie wyda dla dyrektora delegatury, nie można z takiego upoważnienia wywodzić, że ma ono węższy zakres, niż wynikający z art. 33 ust. 6

u.o.k.k. (zob. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 9 września 2015 r., III SK 40/14).

Sąd Najwyższy w obecnym składzie podziela również pogląd wyrażony w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 9 września 2015 r., III SK 40/14, że brak uzasadnienia „szczególnie uzasadnionego przypadku”, o którym mowa w art. 33 ust. 5 u.o.k.k. nie powoduje, iż decyzja wydana przez delegaturę została wydana z naruszeniem przepisów o właściwości. O takim naruszeniu można bowiem mówić w przypadku wydania decyzji przez delegaturę bez stosownego przekazania sprawy przez Prezesa Urzędu. W kognicji sądów rozpoznających odwołanie od decyzji nie leży zatem weryfikacja, czy w sprawie zachodził „szczególnie uzasadniony przypadek” uzasadniający przekazanie sprawy na podstawie art. 33 ust. 5 u.o.k.k.

Brak wobec tego podstaw do przyjęcia skargi kasacyjnej powoda do rozpoznania, skoro wskazane w skardze zagadnienia zostały już rozstrzygnięte w dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego, a skarżący nie przedstawił argumentów, które mogłyby skłaniać do odstąpienia od utrwalonej linii orzeczniczej.

Odnosząc się do skargi kasacyjnej wniesionej przez pozwanego Sąd Najwyższy wskazuje, że zgodnie z uchylonym z dniem 17 kwietnia 2016 r. przepisem art. 24 ust. 2 pkt 1 u.o.k.k. (zob. ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2015 r., poz. 1634) praktyką naruszającą zbiorowe interesy konsumentów było godzące w nie bezprawne działanie przedsiębiorcy, w szczególności stosowanie postanowień wzorców umów, które zostały wpisane do rejestru postanowień wzorców umowy uznanych za niedozwolone, o którym mowa w art. 479⁴⁵ k.p.c. Pozwany podnosi, że istnieją zasadnicze wątpliwości, co do tego, czy przepis ten (art. 24 ust. 2 pkt 1 u.o.k.k.) może być samodzielną podstawą nałożenia kary na przedsiębiorcę posługującego się postanowieniem wpisanym do rejestru na skutek wyroku, który został wydany w postępowaniu prowadzonym przeciwko innemu przedsiębiorcy.

Sąd Najwyższy wypowiadał się już jednak o wykładni art. 24 ust. 2 pkt 1 u.o.k.k. w świetle uchwały siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 20 listopada 2015 r., III CZP 17/15 oraz wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 21 grudnia 2016 r. w sprawie C-19/15, Biuro Podróży „Partner” przeciwko

Prezesowi UOKiK. Już w samej uchwale z dnia 20 listopada 2015 r., III CZP 17/15 znalazło się stwierdzenie, że „ograniczenie działania prawomocności wyroku uwzględniającego powództwo o uznanie postanowienia wzorca umowy za niedozwolone wyłącznie do pozwanego przedsiębiorcy oznacza, że niekorzystne skutki tego wyroku kierowane są jedynie do tego podmiotu, który miał zapewnione prawo do wysłuchania w postępowaniu”.

Pogląd ten został rozwinięty w uzasadnieniu wyroku z dnia 7 marca 2017 r., III SK 1/15, w którym Sąd Najwyższy, po dokonaniu obszernej analizy dotychczasowego orzecznictwa w tym przedmiocie, wyjaśnił, że wpis postanowienia do rejestru postanowień wzorców umowy uznanych za niedozwolone działa na niekorzyść tylko i wyłącznie przedsiębiorcy pozwanego w sprawie o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolony. Wpis taki nie działa na niekorzyść innych przedsiębiorców, nawet gdy stosują identycznie sformułowane postanowienia we wzorcach umów dotyczących tych samych stosunków prawnych. To z kolei oznacza, że stosowanie przez innego przedsiębiorcę postanowienia identycznego (tożsamego) z postanowieniem wpisanym do rejestru w sprawie przeciwko innemu przedsiębiorcy nie jest zachowaniem bezprawnym w tym sensie, że nie narusza art. 479⁴³ k.p.c. Zakres zastosowania zakazu, o którym mowa w art. 24 ust. 1 u.o.k.k. w zw. z art. 24 ust. 2 pkt 1 u.o.k.k., zależy zatem od podmiotowego i przedmiotowego zakresu zakazu wykorzystywania postanowień wzorca umowy uznanych za niedozwolone w ramach abstrakcyjnej kontroli postanowień wzorców (art. 479⁴² w zw. z art. 479⁴³ k.p.c.).

Również w postanowieniu z dnia 7 marca 2017 r., III SK 13/15 Sąd Najwyższy przyjął, że stosowanie przez innego przedsiębiorcę postanowienia wpisanego do rejestru, o którym mowa w art. 479⁴⁵ § 2 k.p.c. nie jest zachowaniem bezprawnym w rozumieniu art. 479⁴³ k.p.c. w związku z art. 24 ust. 1 u.o.k.k. i w konsekwencji nie jest praktyką naruszającą zbiorowe interesy konsumentów, o której mowa w art. 24 ust. 2 pkt 1 u.o.k.k.

Sąd Najwyższy podkreśla, że koncepcja rozszerzonych skutków wpisu postanowienia wzorca do rejestru postanowień niedozwolonych, a więc obejmujących także przedsiębiorców, którzy nie brali udziału w postępowaniu o

uznaniu postanowienia tego wzorca za niedozwolone, nie jest sprzeczna z prawem unijnym. Jednak wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-119/15 nie oznacza, że prawo unijne nakazuje przyjęcie szerokiego skutku wpisu postanowienia do rejestru. Kwestia ta została pozostawiona prawodawcy krajowemu. Dokonując interpretacji uregulowań krajowych Sąd Najwyższy przyjął stanowisko wyrażone w uchwale siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 20 listopada 2015 r., III CZP 17/15, opowiadając się za koncepcją jednokierunkowej prawomocności rozszerzonej, nieobejmującej wszystkich przedsiębiorców stosujących postanowienie tej samej treści normatywnej, co pozwany w sprawie, w której wydano wyrok uznający dane postanowienie za niedozwolone.

Zagadnienie prawne, sformułowane przez pozwanego jako uzasadnienie wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania, zostało już zatem przez Sąd Najwyższy rozstrzygnięte. Sąd Najwyższy w niniejszym składzie nie dostrzega przy tym okoliczności przemawiających za odstępieniem od linii orzeczniczej wytyczonej wyrokiem z dnia 7 marca 2017 r., III SK 1/15 i postanowieniem z dnia 7 marca 2017 r., III SK 13/15. Takie też stanowisko Sąd Najwyższy zajął m.in. w postanowieniach z dnia 19 grudnia 2018 r. I NSK 22/18, I NSK 24/18 i I NSK 25/18 oraz 16 stycznia 2019 r. I NSK 27/18, I NSK 30/18, I NSK 31/18 i I NSK 32/18.

Według Sądu Najwyższego, nie ma przy tym innych przyczyn uzasadniających przyjęcie skarg kasacyjnych stron do rozpoznania, w szczególności okoliczności wskazujących na nieważność postępowania (art. 398⁹ § 1 pkt 3 k.p.c.).

Z tych względów Sąd Najwyższy na podstawie art. 398⁹ § 1 k.p.c. odmówił przyjęcia obu skarg kasacyjnych do rozpoznania oraz zgodnie z art. 100 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. w zw. z art. 398²¹ k.p.c. zniósł wzajemnie między stronami koszty postępowania kasacyjnego.