



Sygn. akt I NSKP 16/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 października 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

Prezes SN Joanna Lemańska (przewodniczący)

SSN Janusz Niczyporuk

SSN Krzysztof Wiak (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa P. spółki akcyjnej z siedzibą w W.
przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
z udziałem C. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w S.
o nadużywanie pozycji dominującej
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw
Publicznych w dniu 11 października 2022 r.
na skutek skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...] z dnia 2 lipca 2020 r., sygn. akt VII AGa [...]

1. **oddala skargę kasacyjną;**
2. **zasądza od P. spółka akcyjna z siedzibą w W. na rzecz Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów kwotę 540 zł (pięćset czterdzieści złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: Prezes „UOKiK”, „pozwany”) postanowieniem z 15 grudnia 2006 r. na podstawie art. 44 ust. 1 ustawy

z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. 2005 poz. 2080 ze zm., dalej: „u.o.k.k.2000”) wszczął na wniosek zainteresowanego C. Sp. z o.o. w K. postępowanie antymonopolowe w sprawie nadużywania przez P. S.A. w W. (dalej: „powód”) pozycji dominującej na krajowym rynku kolejowych przewozów towarowych, poprzez wprowadzenie z dniem 1 maja 2006 r. zmian w „Zasadach sprzedaży usług przewozów towarowych przez P. S.A.”, a w szczególności zawartego w rozdziale I tych zasad § 5 ust. 6-10, który uprawniał powoda do odmowy podpisywania umów specjalnych z przedsiębiorcami uznanymi w powyższych „Zasadach sprzedaży” za konkurentów powoda. W ocenie Prezesa UOKiK wprowadzenie takiej regulacji mogło stanowić praktykę określoną w art. 8 ust. 2 pkt 5 u.o.k.k.2000, polegającą na przeciwdziałaniu ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji.

Postanowieniem z 12 sierpnia 2008 r. Prezes UOKiK powołując się na art. 123 k.p.a. w zw. z art. 80 u.o.k.k.2000 oraz w zw. z art. 131 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. 2021, poz.275, dalej: „u.o.k.k.”) zmienił postanowienie z 15 grudnia 2006 r. o wszczęciu postępowania antymonopolowego w ten sposób, że nadał mu następujące brzmienie: „Działając na podstawie art. 44 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2005 r. Nr 244, poz. 2080 ze zm.) Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów postanawia, na wniosek C. S.A. w W., wszcząć postępowanie antymonopolowe w sprawie nadużywania przez P. S.A. z siedzibą w W. pozycji dominującej na krajowym rynku kolejowych przewozów towarowych, poprzez odmowę świadczenia usług kolejowego przewozu towarów swoim konkurentom na zasadach szczególnych, tj. w drodze zawierania umów przewidujących upusty od taryfy towarowej P. S.A., co może stanowić praktykę określoną w art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 roku o ochronie konkurencji i konsumentów, polegającą na przeciwdziałaniu ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji”.

Decyzją nr DOK-[...] z 7 lipca 2009 r. Prezes UOKiK stwierdził, że P. naruszyła art. 8 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 u.o.k.k.2000, poprzez nadużywanie pozycji dominującej na krajowym rynku kolejowych przewozów towarowych polegające na przeciwdziałaniu ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź

rozwoju konkurencji poprzez odmowę świadczenia usług kolejowego przewozu towarów swoim konkurentom na zasadach szczególnych, tj. w drodze zawierania umów przewidujących upusty od taryfy towarowej P. S.A. i nakazał zaniechania danej praktyki opatrując decyzję w powyższym zakresie rygorem natychmiastowej wykonalności. Jednocześnie działając na podstawie art. 101 ust. 1 pkt 1 u.o.k.k.2000 nałożył na P. karę pieniężną w wysokości 60 362 071,69 zł.

Odwołanie od powyższej decyzji wniosła P., zaskarżając ją w całości. Odwołanie zostało oddalone wyrokiem Sądu Okręgowego w W. – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 9 maja 2011 r. (XVII AmA [...]). Apelację wniosła P., zaskarżając wyrok w całości. Sąd Apelacyjny w [...] wyrokiem z 20 marca 2012 r. (VI ACa [...]) oddalił apelację w całości.

P. wniosła skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...] z 20 marca 2012 r. Wyrokiem z 3 października 2013 r. (III SK 67/12), Sąd Najwyższy uchylił zaskarżony wyrok Sądu Apelacyjnego w [...] oraz poprzedzający go wyrok Sądu Okręgowego w W. i przekazał sprawę temu sądowi do ponownego rozpoznania oraz rozstrzygnięcia o kosztach postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy uznał za zasadny zarzut naruszenia art. 479^{31a} § 3 k.p.c., poprzez nieudzielenie ochrony prawnej powodowi w sytuacji, gdy przepisy ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów w związku z art. 126 k.p.a. i art. 110 k.p.a. nie upoważniały Prezesa UOKiK do zmiany postanowienia o wszczęciu postępowania zakończonego wydaniem decyzji zaskarżonej w niniejszej sprawie, a wada ta nie podlegała konwalidacji w postępowaniu sądowym. Sąd Najwyższy podniósł, że postanowienie o wszczęciu postępowania odgrywa istotną rolę w zapewnieniu przedsiębiorcy, któremu zarzuca się stosowanie praktyk ograniczających konkurencję, odpowiednich gwarancji procesowych. Może ono podlegać zmianie tylko na zasadach określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego, a organ administracji jest nim związany jako aktem kształtującym sytuację prawnoprocesową adresatów. W rozpoznawanej sprawie przedmiotem postępowania w zakresie wyznaczonym przez postanowienie o wszczęciu postępowania z 15 grudnia 2006 r. było ustalenie przez organ antymonopolowy czy powód nadużył pozycji dominującej tylko poprzez odmowę świadczenia usług kolejowego przewozu towarów swoim konkurentom na zasadach

szczególnych. Po zmianie dokonanej postanowieniem z 12 sierpnia 2008 r. przedmiotem postępowania było natomiast ustalenie negatywnego oddziaływania na konkurencję zachowania powoda polegającego na odmowie świadczenia usług kolejowego przewozu towarów swoim konkurentom na zasadach szczególnych. Istota zachowania powoda była, co prawda, taka sama, ale zgodnie z postanowieniem z 15 grudnia 2006 r. naruszenie reguł konkurencji mogło polegać jedynie na odmowie świadczenia usług w oparciu o odpowiednie postanowienia „Zasad sprzedaży”, podczas gdy po wydaniu postanowienia z 12 sierpnia 2008 r. postępowanie dotyczyło generalnie nadużycia pozycji dominującej. Zdaniem Sądu Najwyższego, po wszczęciu postępowania postanowieniem z 15 grudnia 2006 r. powód mógł, kierując się treścią zarzutu, podejmować działania zmierzające do minimalizacji ryzyka oraz dolegliwości ewentualnych sankcji, jakie Prezes UOKiK może zastosować niezależnie od uznania zachowania za antykonkurencyjne i zaniechania stosowania praktyki. Zmiana postanowienia o wszczęciu postępowania pozbawiła powoda ochrony prawnej w tym zakresie.

Rozpoznając odwołanie na skutek powyższego orzeczenia, Sąd Okręgowy w W. wyrokiem z 17 marca 2014 r. (XVII AmA [...]) uchylił decyzję Prezesa UOKiK nr DOK-[...] z 7 lipca 2009 r. Żadna ze stron nie zaskarżyła powyższego orzeczenia, przez co wyrok stał się prawomocny.

Pismem z 20 sierpnia 2014 r. Prezes UOKiK poinformował strony o dalszym prowadzeniu postępowania antymonopolowego wyjaśniając, że postępowanie prowadzone będzie pod zarzutem określonym w postanowieniu o wszczęciu postępowania antymonopolowego z 15 grudnia 2006 r. i na jego podstawie.

Prezes UOKiK decyzją z 31 grudnia 2015 r. (nr DOK-[...]) na podstawie art. 10 ust. 1 i 2 u.o.k.k.2000 w zw. z art. 3 ustawy z dnia 10 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. poz. 945), po przeprowadzeniu postępowania antymonopolowego, wszczętego na wniosek C. Sp. z o.o. w K., uznał za praktykę ograniczającą konkurencję i naruszającą zakaz, o którym mowa w art. 8 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 u.o.k.k.2000, nadużywanie przez P. pozycji dominującej na krajowym rynku kolejowych przewozów towarowych, polegające na przeciwdziałaniu ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji, poprzez

wprowadzenie z dniem 1 maja 2006 r. zmian w „Zasadach sprzedaży usług przewozowych przez P. S.A.”, a w szczególności zawartego w rozdziale I tych zasad § 5 ust. 6-10, który uprawniał P. do odmowy podpisywania umów specjalnych z przedsiębiorcami uznanymi za konkurentów P., oraz stwierdził zaniechanie jej stosowania z dniem 1 lipca 2007 r. W związku z powyższym Prezes UOKiK nałożył na P. S.A. w W. karę pieniężną płatną od budżetu państwa w wysokości 14 224 272,18 zł z tytułu naruszenia zakazu, o którym mowa w art. 8 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 u.o.k.k.2000.

P. wniosła odwołanie od powyższej decyzji. Sąd Okręgowy w W. – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów wyrokiem z 15 października 2018 r. (XVII AmA [...]) oddalił to odwołanie. Apelacja powoda od powyższego wyroku została oddalona wyrokiem Sądu Apelacyjnego w [...] wyrokiem z 2 lipca 2020 r. (VII AGa [...]).

Pismem z 9 października 2020 r. powód wniósł skargę kasacyjną, zaskarżając wyrok Sądu Apelacyjnego w [...] z 2 lipca 2020 r. (VII AGa [...]) w części:

1. w pkt II – w którym Sąd Apelacyjny oddalił apelację;
2. w pkt III – w którym Sąd Apelacyjny zasądził od P. S.A. w W. na rzecz Prezesa UOKiK kwotę 540 zł tytułem zwrotu kosztów procesu w postępowaniu apelacyjnym;
3. w pkt IV – w którym Sąd Apelacyjny zasądził od P. S.A. w W. na rzecz C. Sp. z o.o. w K. kwotę 540 zł zwrotu kosztów procesu w postępowaniu apelacyjnym.

Zaskarżonemu orzeczeniu powód zarzucił:

1. naruszenie przepisów postępowania, mające istotny wpływ na wynik sprawy (art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c.) poprzez błędną wykładnię art. 479^{31a} § 3 k.p.c. w zw. z art. 110 k.p.a. w zw. z art. 126 k.p.a., a ponadto w zw. z art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. i art. 138 § 2 k.p.a. oraz w zw. z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., poprzez uznanie, że prawomocne uchylenie decyzji Prezesa UOKiK na podstawie art. 479^{31a} § 3 k.p.c. przez sąd powszechny nie powoduje wyeliminowania z obrotu prawnego postanowienia o wszczęciu postępowania zakończonego uchyloną decyzją, zaś Prezes UOKiK pozostaje wciąż związany przedmiotowym postanowieniem od chwili

jego wydania (art. 110 k.p.a. w zw. z art. 126 k.p.a.), więc postępowanie przed Prezesem UOKiK pozostaje niezakończone, w konsekwencji Prezes UOKiK powinien wydać nową decyzję albo postanowienie kończące postępowanie w sprawie, bez konieczności ponownego wszczęcia postępowania na podstawie nowego postanowienia w tym przedmiocie (art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. i art. 138 § 2 k.p.a.), podczas gdy prawomocne uchylenie decyzji Prezesa UOKiK na podstawie art. 479^{31a} § 3 k.p.c. oznacza jej definitywne wyeliminowanie z obrotu prawnego jako dotkniętej istotnymi wadami, uniemożliwiającymi pozostawienie jej w tym obrocie, i nie jest to zarazem uchylenie decyzji w celu przekazania sprawy do ponownego rozpoznania w postępowaniu administracyjnym (brakuje takiego wskazania w art. 479^{31a} § 3 k.p.c.), ale swoistego rodzaju zmiana stanu prawnego polegająca na ostatecznym wyeliminowaniu danej decyzji, zaś po prawomocnym wyroku sądu antymonopolowego uchylającym zaskarżoną decyzję, nie może być kontynuowane postępowanie administracyjne w tej samej sprawie, natomiast istnieje możliwość wszczęcia od początku nowego postępowania administracyjnego, co jest szczególnie uzasadnione w sprawach jak niniejsza, w której prawomocne uchylenie decyzji Prezesa UOKiK na podstawie wyroku Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 17 marca 2014 r. (XVII AmA [...]) wynikało z wadliwości postanowienia o wszczęciu postępowania antymonopolowego, która to okoliczność uciekła z pola widzenia Sądu Apelacyjnego w danym postępowaniu, co miało istotny wpływ na wynik sprawy, albowiem posiadało kluczowe znaczenie pod kątem ustalenia, czy zaskarżona decyzja została wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 2 pkt 2 k.p.a.);

2. naruszenie przepisów postępowania, mające istotny wpływ na wynik sprawy (art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c.), a mianowicie naruszenie art. 88 ust. 2 oraz art. 93 ust. 1 u.o.k.k. w zw. z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., poprzez uznanie, że po prawomocnym uchyleniu decyzji DOK-[...] z 7 lipca 2009 r. wyrokiem Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 17 marca 2014 r. (XVII AmA [...]) nie było konieczności przeprowadzenia nowego postępowania antymonopolowego poprzedzonego wydaniem na podstawie art. 88 ust. 2 u.o.k.k. postanowienia o wszczęciu postępowania antymonopolowego i zawiadomienia stron, a ponadto uznanie, że dopuszczalne było w niniejszej sprawie przeprowadzenie postępowania

antymonopolowego bez formalnego jego wszczęcia (art. 88 ust. 2 u.o.k.k.) lub po upływie 5 lat od końca roku, w którym zaprzestano stosowania praktyki ograniczającej konkurencję (art. 93 ust. 1 u.o.k.k.), zaś w konsekwencji naruszenie art. 385 k.p.c. poprzez oddalenie apelacji powoda, pomimo naruszenia przez Sąd Okręgowy art. 479^{31a} § 1 i 3 k.p.c., podczas gdy postępowanie administracyjne wszczęte postanowieniem z 15 grudnia 2006 r. zostało definitywnie zakończone prawomocnym wyrokiem Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 17 marca 2014 r. (XVII AmA [...]), zaś po prawomocnym wyroku sądu antymonopolowego uchylającym zaskarżoną decyzję nie może być kontynuowane postępowanie administracyjne w tej samej sprawie, natomiast istnieje możliwość wszczęcia od początku nowego postępowania administracyjnego, co jest szczególnie uzasadnione w sprawach jak niniejsza, w której prawomocne uchylenie decyzji DOK-[...] z 7 lipca 2009 r. wynikało z wadliwości postanowienia o wszczęciu postępowania antymonopolowego (art. 44 w zw. z art. 84 u.o.k.k.2000). która to okoliczność znikła z pola widzenia Sądu Apelacyjnego w danym postępowaniu, zaś uzupełniając wskazano, że nie jest dopuszczane prowadzenie postępowania antymonopolowego bez formalnego jego wszczęcia (art. 88 ust. 2 u.o.k.k.) lub po upływie 5 lat od końca roku, w którym zaprzestano stosowania praktyki ograniczającej konkurencję (art. 93 ust. 1 u.o.k.k.), co miało istotny wpływ na wynik sprawy, albowiem to naruszenie doprowadziło do uznania, że nie zaistniały przesłanki odpowiadające przesłankom stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej określonym w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., z zaznaczeniem, że decyzja DOK-[...] z 31 grudnia 2015 r. stanowiąca przedmiot postępowania została wydana w postępowaniu, które nigdy nie zostało skutecznie wszczęte i nie mogło być legalnie wszczęte, ze względu na upływ terminu zakreślonego w art. 93 ust. 1 u.o.k.k.;

3. naruszenie przepisów postępowania, mające istotny wpływ na wynik sprawy (art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c.), a mianowicie art. 328 § 2 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c., poprzez brak należytego odniesienia się przez Sąd Apelacyjny do zagadnienia przyczyn uchylenia decyzji DOK-[...] z 7 lipca 2009 r. wyrokiem Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 17 marca 2014 r. (XVII AmA [...]) lub choćby ich zreferowania, szczególnie wobec jednoczesnego wskazania w uzasadnieniu

zaskarżonego wyroku, że Prezes UOKiK działając w oparciu o postanowienie z 15 grudnia 2006 r. prawidłowo kontynuował postępowanie antymonopolowe, konwalidując przy tym wytknięte przez Sąd Najwyższy i SOKiK błędy, które doprowadziły do uchylecia decyzji DOK-[...], podczas gdy przyczyną prawomocnego uchylecia decyzji DOK-[...] z 7 lipca 2009 r. była wadliwość postanowienia o wszczęciu postępowania z 15 grudnia 2006 r. (zmienionego postanowieniem z 12 sierpnia 2008 r.), ponadto – niezależnie od wcześniejszych zarzutów – przedmiotowa podstawa postępowania administracyjnego nie została w żaden sposób konwalidowana przez Prezesa UOKiK, co miało istotny wpływ na wynik sprawy, albowiem – zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego (np. postanowienie z 12 lutego 2013 r., IV CSK 347/12) – nie jest możliwe zastosowanie prawa materialnego bez zgodnego z prawem procesowym ustalenia podstawy rozstrzygnięcia, zaś pominięta w rozważaniach Sądu Apelacyjnego okoliczność (przyczyna uchylecia decyzji DOK-[...] z 15 grudnia 2006 r.) stanowi ustalenie, bez którego nie jest możliwe prawidłowe zastosowanie w niniejszej sprawie prawa materialnego oraz przepisów postępowania;

4. naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie (art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c.), a mianowicie: błędne zastosowanie art. 101 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 104 u.o.k.k.2000, poprzez dokonanie oceny, że nałożona na powoda kara w wysokości 14.224.272.18 zł jest proporcjonalna i adekwatna do okoliczności niniejszej sprawy oraz pozwala na spełnienie przypisywanych jej funkcji represyjnej, prewencyjnej i edukacyjnej, zaś sposób wyliczenia wysokości i wysokość kary ustalona w decyzji DOK-[...] z 7 lipca 2009 r. nie ma znaczenia w niniejszej sprawie, ponieważ wcześniejsza decyzja została wyeliminowana z obrotu prawnego, podczas gdy wymierzona powodowi przez pozwanego kara jest rażąco nieadekwatna w stosunku do okresu, stopnia oraz okoliczności naruszenia przepisów, zaś sposób wyliczenia wysokości kary ustalonej w uchylonej decyzji DOK-[...] z 7 lipca 2009 r. powinien zostać wzięty pod uwagę przy wymierzaniu kary w decyzji DOK-[...], mając zarazem na uwadze poruszane wartości adekwatności i proporcjonalności.

Powód wniosł o:

1. uchylenie zaskarżonego wyroku w zaskarżonej części i poprzedzającego go wyroku Sądu Okręgowego oraz orzeczenie co do istoty sprawy poprzez uchylenie decyzji Prezesa UOKiK z 31 grudnia 2015 r. nr DOK-..., ewentualnie poprzez zmniejszenie kary pieniężnej nałożonej na P. S.A. w W., stosownie do stopnia zawinienia i okoliczności naruszenia ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów;

2. (ewentualnie) uchylenie zaskarżonego wyroku w zaskarżonej części i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu;

3. zasądzenie od pozwanego i uczestnika na rzecz powoda kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm prawem przepisanych;

4. rozpoznanie skargi kasacyjnej na rozprawie;

5. wstrzymanie wykonania wyroku Sądu Apelacyjnego w [...] z 2 lipca 2020 r., VII Aga [...] oraz wyroku Sądu Okręgowego w W. z 15 października 2018 r., XVII AmA [...] do zakończenia postępowania kasacyjnego.

Pismem z 9 grudnia 2020 r. Prezes UOKiK złożył odpowiedź na skargę kasacyjną powoda, wnosząc o:

1. odmowę przyjęcia skargi kasacyjnej powoda do rozpoznania, stosownie do treści art. 398⁹ k.p.c.;

ewentualnie, na wypadek nieuwzględnienia powyższego, o:

2. oddalenie skargi kasacyjnej powoda w całości, stosownie do treści art. 398¹⁴ k.p.c.;

3. oddalenie wniosku o wstrzymanie wykonania wyroku Sądu Apelacyjnego w [...] z 2 lipca 2020 r., VII Aga [...] oraz wyroku Sądu Okręgowego w W. – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 15 października 2018 r., XVII Ama [...] do czasu ukończenia postępowania kasacyjnego;

w każdym przypadku o zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym, według norm przypisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna jest niezasadna i w związku z tym nie zasługiwała na uwzględnienie.

1. Zgodnie z art. 398³ § 1 k.p.c., skargę kasacyjną strona może oprzeć na następujących podstawach: 1) naruszeniu prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie; 2) naruszeniu przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Powód oparł skargę kasacyjną na obu powyższych podstawach.

W sprawie zasadnicze znaczenie ma rozstrzygnięcie kwestii, czy prawomocne uchylenie decyzji Prezesa UOKiK na podstawie art. 479^{31a} § 3 k.p.c. przez sąd powszechny powoduje wyeliminowanie z obrotu prawnego całego postępowania zakończonego tą decyzją, tj. skutkuje również wyeliminowaniem z obrotu prawnego postanowienia o wszczęciu postępowania i niedopuszczalnością kontynuowania postępowania administracyjnego w tej samej sprawie, czy też możliwe jest kontynuowanie wszczętego już postępowania i w jego ramach wydanie nowej decyzji. Ocena zasadności pozostałych zarzutów uzależniona jest od rozstrzygnięcia tego zagadnienia.

Zgodnie z przepisem art. 479^{31a} § 3 k.p.c., w razie uwzględnienia odwołania, sąd ochrony konkurencji i konsumentów zaskarżoną decyzję albo uchyla, albo zmienia w całości lub w części i orzeka co do istoty sprawy. Jednocześnie sąd stwierdza, czy zaskarżona decyzja została wydana bez podstawy prawnej albo z rażącym naruszeniem prawa. Rozwiązanie to nie jest zatem równoważne z regulacjami dającymi sądowi podstawę do uchylenia zaskarżonego rozstrzygnięcia i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania (jak np. w art. 398¹⁵ k.p.c.).

2. W dawniejszym orzecznictwie Sądu Najwyższego były wyrażane poglądy, które kwestionowały możliwość kontynuowania postępowania administracyjnego w tej samej sprawie po wyroku sądu antymonopolowego uchylającym zaskarżoną decyzję. Zgodnie z wyrokiem Sądu Najwyższego z 20 września 2005 r., III SZP 2/05, „(...) przepisy Kodeksu postępowania cywilnego w ogóle nie przewidują możliwości uchylenia decyzji organu regulacyjnego i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania w postępowaniu administracyjnym. Uchylenie zaskarżonej decyzji Prezesa URTiP oznacza jej definitywne wyeliminowanie z obrotu prawnego

jako dotkniętej istotnymi wadami, uniemożliwiającymi pozostawienie jej w tym obrocie. Nie jest to zatem uchylenie decyzji w celu przekazania sprawy do ponownego rozpoznania w postępowaniu administracyjnym, ale swoistego rodzaju zmiana stanu prawnego polegająca na ostatecznym wyeliminowaniu tej decyzji. Po wyroku sądu antymonopolowego uchylającym zaskarżoną decyzję nie może być kontynuowane postępowanie administracyjne w tej samej sprawie, może natomiast zostać wszczęte od początku nowe postępowanie administracyjne” (podobnie: wyrok Sądu Najwyższego z 29 maja 1991 r., III CRN 120/91).

Takie same zapatrywania można odnaleźć w literaturze przedmiotu (por. E. Stefańska, *Komentarz do art. 479^{31a} k.p.c.*, Lex). Według M. Przybylskiej, „Z wyrokiem uchylającym [o którym mowa w art. 479^{31a} § 3 k.p.c.] nie jest skorelowany obowiązek SOKiK przekazania sprawy do ponownego rozpoznania przez Prezesa UOKiK lub organy regulacyjne w postępowaniu administracyjnym. W takim przypadku zatem nie mamy do czynienia z uchyleniem decyzji w celu przekazania sprawy do ponownego rozpoznania w postępowaniu administracyjnym, lecz ze zmianą stanu prawnego polegającą na ostatecznym wyeliminowaniu decyzji z obrotu prawnego. Oznacza to, że w takim przypadku nie może być kontynuowane postępowanie administracyjne w tej samej sprawie” (M. Przybylska, *Sytuacja prawna przedsiębiorcy w sprawach regulacyjnych oraz antymonopolowych na etapie postępowania weryfikacyjnego*, PUG 2013, nr 5).

W późniejszym orzecznictwie Sądu Najwyższego były prezentowane odmienne poglądy. W wyroku z 10 kwietnia 2008 r., III SK 27/07 Sąd Najwyższy jednoznacznie stwierdził: „Po uchyleniu decyzji Prezesa UOKiK, organ antymonopolowy ma pełną swobodę co do dalszego prowadzenia sprawy (wyrok z 18 października 2000 r., XVII Ama 6/00, Wokanda 2001 nr 12, poz. 51). Może postępowanie umorzyć. Może też dalej prowadzić postępowanie administracyjne i po stwierdzeniu naruszenia prawa, zakończyć je wydaniem decyzji”. Podobnie, w wyroku Sądu Najwyższego z 18 lutego 2010 r., III SK 28/09 przyjęto, że „uchylenie decyzji nie kończy postępowania w sprawie, lecz umożliwia Prezesowi ponowne przeprowadzenie postępowania, uzupełnienie braków wskazanych przez sąd, zastosowanie się do wykładni dokonanej przez sąd (np. uzupełnienie ustaleń, dowodów i argumentacji co do wpływu zachowania przedsiębiorcy na rynek

powiązany) i wydania nowej decyzji stwierdzającej praktykę ograniczającą konkurencję”. W innym judykacie Sąd Najwyższy stwierdził prawidłowość zakończenia przez Prezesa UOKiK umorzeniem postępowania otwartego w wyniku wcześniejszego uchylenia jego decyzji (wyrok Sądu Najwyższego z 5 listopada 2015 r., III SK 7/15).

Pogląd ten jest również aprobowany w literaturze przedmiotu. I. Kunicki w komentarzu do art. 479^{31a} § 3 k.p.c. stwierdził, że „W następstwie uchylenia zaskarżonej decyzji postępowanie przed Prezesem Urzędu pozostaje niezakończone. Organ ten powinien zatem wydać decyzję albo postanowienie kończące postępowanie w sprawie, co może jednak wymagać przeprowadzenia postępowania dowodowego” (I. Kunicki, *Komentarz do art., 479[31a] k.p.c.*, w: A. Marciniak (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Tom III. Komentarz. Art. 425-729*, Warszawa 2020, Legalis).

3. Nie ulega wątpliwości, że po wydaniu przez Sąd Okręgowy w W. – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów wyroku z 17 marca 2014 r., XVII AmA [...] decyzja Prezesa UOKiK z 7 lipca 2009 r. (DOK-[...]) przestała funkcjonować w obrocie prawnym. Jest to ustalenie bezsporne na tle obu zarysowanych wyżej grup poglądów prezentowanych w orzecznictwie Sądu Najwyższego i w literaturze przedmiotu. Problematiczne pozostaje jednak, czy analogiczne konsekwencje dotyczą całego postępowania, wszczętego przez Prezesa UOKiK postanowieniem z 15 grudnia 2006 r.

4. W ocenie Sądu Najwyższego w niniejszym składzie, postępowanie to w dalszym ciągu toczyło się, a wyeliminowane zostało jedynie rozstrzygnięcie w postaci decyzji Prezesa UOKiK. W konsekwencji nie zasługuje na aprobatę zarzut postawiony przez powoda, że decyzja Prezesa UOKiK z 31 grudnia 2015 r. została wydana bez uprzedniego wszczęcia postępowania. Przemawiają za tym następujące argumenty.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na systemowe relacje pomiędzy dwoma autonomicznymi dziedzinami prawa – postępowaniem administracyjnym oraz postępowaniem sądowym, w ramach których jest oceniany zarzut stosowania praktyki ograniczającej konkurencję. Ustawodawca wprowadził dwie fazy postępowania związanego z ochroną konkurencji, które z tego względu

określane jest mianem „hybrydowego” (uchwała Sądu Najwyższego z 8 października 2014 r., III SZP 2/14). Pierwszą stanowi postępowanie administracyjne przed Prezesem UOKiK kończące się decyzją administracyjną („przedinstancja” sądowa), natomiast drugą jest postępowanie toczące się według reguł postępowania cywilnego przed SOKiK, które kończy się wyrokiem tego sądu (por. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 lutego 2009 r., II GSK 749/08). W literaturze prawa administracyjnego wskazuje się, że pomiędzy etapami postępowania administracyjnego i postępowania sądowego zachodzi „proceduralna kontynuacja” rozumiana jako ciąg działań podejmowany przez różne organy w cel załatwienia jednej i tej samej sprawy (K. Małysa-Ptak, *Kontrola działalności administracji publicznej sprawowana przez sądy powszechne*, Warszawa 2019, s. 427).

Sąd antymonopolowy jest sądem cywilnym i prowadzi sprawę cywilną (w rozumieniu art. 1 k.p.c.), wszczętą w wyniku wniesienia odwołania od decyzji Prezesa UOKiK, według reguł kontradyktoryjnego postępowania cywilnego. Dla oceny zarzutów sformułowanych w niniejszej skardze kasacyjnej konieczne staje się zatem bliższe wyjaśnienie pojęcia „sprawy” w postępowaniu cywilnym i jej znaczenia dla postępowania administracyjnego. W uzasadnieniu uchwały Sądu Najwyższego z 6 października 2000 r., III CZP 31/00 przyjęto, że „przepisy procesowe przez „sprawę” określają poddany rozstrzygnięciu sądu stosunek regulowany przepisami prawa materialnego. Określają one przedmiot postępowania jurysdykcyjnego w sprawie cywilnej. Według przyjętego kryterium, sprawami cywilnymi są sprawy, w których ochrona prawna jest - stosownie do przepisów kodeksu postępowania cywilnego - udzielana ze względu na prawa (obowiązki) albo stan prawny podmiotów stosunków prawnych o charakterze równorzędnym. W rozumieniu art. 1 k.p.c., mogą to być sprawy cywilne wynikające ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz z prawa pracy, a także w innych sprawach, do których mają zastosowanie przepisy kodeksu. Sprawami cywilnymi są zatem sprawy w znaczeniu merytorycznym, stanowiące główny przedmiot rozstrzygnięcia sądu. W tym ujęciu przez „sprawę” należy rozumieć spór, całość sporu”.

Przenosząc te ustalenia na grunt rozpoznawanej skargi kasacyjnej należy stwierdzić, że „sprawą” jest całość sporu stanowiącego relację pomiędzy stronami wyznaczoną przepisami materialnymi. Jego istotę (treść i zakres) wyrażała decyzja Prezesa UOKiK z 7 lipca 2009 r. nr DOK-...]. Uchylenie tej decyzji nie spowodowało jednak zakończenia (wyeliminowania, ustania) całości sporu, który nadal może być kontynuowany na gruncie postępowania administracyjnoprawnego. W takim znaczeniu wszczęcie postępowania następuje tylko raz, a po uchyleniu decyzji sprawa dalej (a nie od nowa) może toczyć się.

Takie ustalenie relacji pomiędzy postępowaniem administracyjnym a postępowaniem cywilnym w związku wydaniem decyzji przez Prezesa UOKiK pozwala na zachowanie autonomii obu porządków prawnych. Kodeks postępowania cywilnego nie reguluje kwestii należących do materii postępowania administracyjnego. Zastosowanie przez sąd przepisu art. 479^{31a} k.p.c., który znajduje się na styku tych dwóch postępowań, przenosi sprawę (rozumianą jako całość sporu) ponownie do postępowania administracyjnego, a jego dalszy przebieg jest uzależniony od rozstrzygnięcia przez Prezesa UOKiK.

5. Za zasadnością takiego rozwiązania przemawiają również wnioski płynące z wykładni językowej art. 479^{31a} § 3 k.p.c. Ustawodawca szczegółowo określił w nim konsekwencje uwzględnienia odwołania wskazując, że zaskarżoną decyzję sąd „albo uchyla, albo zmienia w całości lub w części i orzeka co do istoty sprawy”. Przyjęte rozwiązanie wymienia *expressis verbis* jedynie „uchylenie decyzji”, a nie pełne wykluczenie z obrotu prawnego całego dotychczasowego postępowania, wraz z decyzją o jego wszczęciu. Należy więc założyć, że gdyby *ratio legis* wprowadzenia powyższego przepisu było inne, ustawodawca, chcąc wyeliminować z obrotu prawnego całe postępowanie dotyczące sporu („sprawy”), a nie tylko decyzję, posłużyłby się formułą oddającą jego odmienne intencje, tj. „uchyla zaskarżoną decyzję i umarza postępowanie”. Brak jest wystarczających argumentów przeciwko domniemaniu, że językowa wykładnia trafnie oddaje istotę i zakres rozwiązania przyjętego w przepisie art. 479^{31a} § 3 k.p.c. Co więcej, biorąc pod uwagę literalne brzmienie wspomnianego przepisu, odmienna interpretacja prowadziłaby do niedopuszczanej w tym zakresie wykładni rozszerzającej oraz podważałaby autonomię obu reżimów postępowania – administracyjnego i cywilnego.

6. Analizując to rozwiązanie od strony funkcjonalnej, należy również uznać je za wyraz świadomej decyzji ustawodawcy, aby nie nakazywać przekazania sprawy do ponownego rozpoznania, lecz aby dać Prezesowi UOKiK pewien zakres swobody co do podjęcia stosownych kroków odnośnie do dalszego przeprowadzenia postępowania i wydania adekwatnej do poczynionych ustaleń decyzji. Ponowne rozpoznanie sprawy przez Prezesa UOKiK jest w tym przypadku fakultatywne i w taki sposób należy interpretować przepis art. 479^{31a} § 3 k.p.c. Wykładnia ta znajduje swoje racjonalne uzasadnienie w autonomicznych uprawnieniach przyznanych Prezesowi UOKiK, które nie mogą być zastępowane przez sąd w ramach procedury odwoławczej. Tylko Prezes UOKiK, będąc podmiotem, który ustalił stan faktyczny sprawy i zna zastrzeżenia przedstawione w orzeczeniu sądowym uchylającym decyzję, pozostaje kompetentny do wydania rozstrzygnięcia w przedmiotowej sprawie. Może on zatem zakończyć w sposób formalny postępowanie – przyznając tym samym, że uprzednia decyzja była wadliwa i nie powinna zapaść, jak również może kontynuować wcześniej wszczęte postępowanie, eliminując z niego wytknięte przez sąd naruszenia (zarówno o charakterze materialnym, jak i procesowym) i wydając nową decyzję w tej samej sprawie.

7. Powyższe rozwiązanie ma również swoje uzasadnienie systemowe. Wykładnia prowadząca do wniosku, że konsekwencją wynikającą z art. 479^{31a} § 3 k.p.c. jest wyeliminowanie całego postępowania, zakończonego zaskarżoną decyzją, mogłaby niejednokrotnie skutkować przedawnieniem odpowiedzialności, co – biorąc pod uwagę specyfikę spraw z zakresu ochrony konkurencji i konsumenta oraz praktyk nieuczciwie wykorzystujących przewagę kontraktową – czyniłoby nieefektywnymi znaczną część postępowań. W niniejszej sprawie przyjęcie koncepcji, że uchylene przez Sąd Okręgowy w W. decyzji Prezesa UOKiK z 7 lipca 2009 r. nr DOK-[...] skutkuje eliminacją z obrotu prawnego całego dotychczasowego postępowania, oznaczałoby konieczność jego ponownego wszczęcia. Prowadziłoby do uniemożliwienia nałożenia kary pieniężnej – z uwagi na zarzut przedawnienia. Tymczasem nie może umknąć z pola uwagi, że celem przepisów dotyczących postępowań antymonopolowych jest nie tylko samo stwierdzenie wystąpienia praktyk związanych z naruszeniem reguł konkurencji na

rynku, ale przede wszystkim dążenie do wyeliminowania tego typu zachowań (por. wyrok Sądu Najwyższego z 7 marca 2003 r., I CKN 79/01).

8. W świetle przedstawionych argumentów nie ma podstaw do uznania, że Prezes UOKiK w celu przeprowadzenia postępowania antymonopolowego powinien wszcząć kolejne, niezależne postępowanie w tym przedmiocie –jak sugeruje to powód. Miałoby to zresztą niedające się zaakceptować konsekwencje w postaci naruszenia reguł związanych z zawistością sprawy. W orzecznictwie administracyjnym zwraca się bowiem uwagę, że „[o]dmowa wszczęcia postępowania z powodu już trwającej sprawy (wszczętej z urzędu) jest wystarczającym i poprawnym uzasadnieniem treści orzeczenia oraz jego podstawy. Zawistość sprawy w innym postępowaniu mogła być samodzielną przyczyną odmowy wszczęcia tożsamego postępowania – zgodnie z art. 61a § 1 k.p.a.” (wyrok WSA z 27 września 2019 r., VII SA/Wa 680/19, LEX nr 3098877). Niedopuszczalne byłoby zatem prowadzenie równoległego postępowania antymonopolowego, podczas gdy to – wszczęte 15 grudnia 2006 r. nie zostało formalnie zakończone.

Co więcej, bierność Prezesa UOKiK w takiej sytuacji mogłaby go narazić na zarzut bezczynności, skoro wobec niezakończonego postępowania antymonopolowego jest on związany nadal istniejącym w obrocie prawnym postanowieniem o jego wszczęciu (art. 110 k.p.a. w związku z art. 126 k.p.a.).

9. Należy przyznać rację powodowi, że Sąd Apelacyjny [...] nie odniósł się wystarczająco do naruszenia przepisów prawa materialnego w zakresie przyczyn uchylenia decyzji DOK-[...] z 7 lipca 2009 r. wyrokiem Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 17 marca 2014 r. (XVII AmA [...]). Sąd Apelacyjny nie wyjaśnił, na czym polegać miała konwalidacja błędów, wytkniętych przez Sąd Najwyższy i SOKiK, które doprowadziły do uchylenia tej decyzji, przyjmując jedynie, że miała ona miejsce. Z całą pewnością Prezes UOKiK był związany treścią własnego postanowienia o wszczęciu postępowania z 15 grudnia 2006 r., a zmiana postanowienia o wszczęciu postępowania była niedopuszczalna, gdyż wpływała negatywnie na możliwości obrony powoda. Wskazanego naruszenia nie można było konwalidować na drodze postępowania sądowego, stąd decyzja DOK-[...] z 7 lipca 2009 r. podlegała uchyleniu, a postępowanie antymonopolowe było nadal

prorowadzone na podstawie postanowienia Prezesa UOKiK z 15 grudnia 2006 r. Naruszenie to – w postaci niewyjaśnienia przez Sąd Apelacyjny [...] na czym polegała konwalidacja postępowania antymonopolowego – nie ma jednak istotnego wpływu na wynik sprawy. Istotą postawionych przez powoda zarzutów jest bowiem niedopuszczalność prowadzenia przez Prezesa UOKiK postępowania, z uwagi na niedopuszczalność ponownego rozpoznania tej samej sprawy po uchyleniu jego decyzji przez SOKiK.

10. Odnosząc się do ostatniego z podniesionych przez powoda zarzutów, należy zauważyć, że kwestionuje on wysokość nałożonej kary jako rażąco nieadekwatnej w stosunku do okresu, stopnia oraz okoliczności naruszenia przepisów, jak również podnosi brak wzięcia pod uwagę sposobu wyliczenia wysokości kary ustalonej w (uchylonej) decyzji DOK-[...] z 7 lipca 2009 r., bez uwzględnienia wartości adekwatności i proporcjonalności. Pomimo tego, że powód formułuje powyższy zarzut jako naruszenie przepisów prawa materialnego, jego istota i zakres sprowadzają się *de facto* do kwestionowania ustaleń faktycznych sądu, jakimi są okoliczności przekładające się na wysokość nałożonej kary. Warto przy tym zaznaczyć, że powód nie podnosił zarzutu przekroczenia górnej granicy kary pieniężnej, o której mowa w przepisie art. 101 ust. 1 u.o.k.k.2000.

Tymczasem zgodnie z przepisem art. 398³ § 3 k.p.c., podstawą skargi kasacyjnej nie mogą być zarzuty dotyczące ustalenia faktów lub oceny dowodów. Jak słusznie podkreślił Sąd Najwyższy w postanowieniu z 6 maja 2020 r. (I UK 87/19): „Každy zarzut skargi kasacyjnej, który ma na celu polemikę z ustaleniami faktycznymi sądu drugiej instancji, chociażby pod pozorem błędnej wykładni lub niewłaściwego zastosowania określonych przepisów prawa materialnego, z uwagi na jego sprzeczność z art. 398³ § 3 k.p.c. jest *a limine* niedopuszczalny. Inaczej rzecz ujmując, z powołaniem się na podstawę kasacyjną z art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c. nie można zwalczać prawidłowości ustaleń faktycznych” (por. także: postanowienia Sądu Najwyższego z: 28 stycznia 2022 r., I CSK 955/22; 29 grudnia 2021 r., I CSK 374/21; 31 maja 2021 r., IV CSK 362/20). Z analogicznych względów, również w niniejszej sprawie należy uznać powyższy zarzut za niedopuszczalny.

Mając na względzie powyższe, Sąd Najwyższy na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. orzekł jak w sentencji.

O kosztach orzeczono na podstawie § 10 ust. 4 pkt 2 i § 14 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. 2018 poz. 265).