



Sygn. akt III SK 42/15

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 4 sierpnia 2016 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Maciej Pacuda (przewodniczący)

SSN Dawid Miąsik (sprawozdawca)

SSN Piotr Prusinowski

w sprawie z powództwa Krajowej Rady Notarialnej w [...] przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o ochronę konkurencji i nałożenie kary pieniężnej, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 4 sierpnia 2016 r., skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Apelacyjnego z dnia 14 kwietnia 2015 r.,

uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania i orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny wyrokiem z 14 kwietnia 2015 r., oddalił apelację Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej jako Prezes UOKiK lub Prezes Urzędu) od wyroku Sądu Okręgowego w W. – Sądu Ochrony Konkurencji i

Konsumentów z 14 lutego 2014 r., w sprawie z odwołania Krajowej Rady Notarialnej (dalej jako powód) od decyzji Prezesa UOKiK z 19 kwietnia 2010 r. Powołaną decyzją Prezes UOKiK uznał za praktykę ograniczającą konkurencję w rozumieniu art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. Nr 50, poz. 33, ze zm., dalej jako uokik) postanowienie § 30 Kodeksu Etyki Zawodowej Notariusza (dalej jako KEN) oraz nałożył na powoda karę pieniężną.

Sąd pierwszej instancji uchylił zaskarżaną decyzję Prezesa UOKiK, ponieważ Kodeks Etyki Notariuszy był już wcześniej badany przez Prezesa Urzędu, w ramach innego postępowania antymonopolowego. Treść § 30 KEN nie uległa – od tego czasu - zmianie. Zdaniem Sądu Okręgowego możliwość wszczęcia w każdym czasie postępowania w sprawie innych postanowień KEN narusza zasadę pogłębiania zaufania do organów administracji publicznej.

Oddalając apelację Prezesa UOKiK od powyższego wyroku, Sąd drugiej instancji nie podzielił poglądów leżących u podstaw orzeczenia Sądu pierwszej instancji. Sąd Apelacyjny ustalił, że przedmiot wcześniejszego postępowania antymonopolowego różnił się od przedmiotu postępowania zakończonych wydaniem decyzji zaskarżonej w niniejszej sprawie. Mimo to, Sąd drugiej instancji uznał, że Sąd Okręgowy prawidłowo uchylił decyzję Prezesa UOKiK, ponieważ organ pominął całkowicie w wydanej decyzji (jej sentencji) okoliczność zmiany treści kwestionowanego w decyzji postanowienia § 30 KEN, o której to zmianie został poinformowany przez powoda w piśmie z 17 marca 2010 r. (informującym o podjęciu uchwały z 13 marca 2010 r. w sprawie zmiany treści § 30 KEN). W ocenie Sądu drugiej instancji, brak odniesienia się w decyzji do dokonanej zmiany spowodował, że nie została należycie wyjaśniona podstawa faktyczna zapadłej decyzji. Taka wadliwość postępowania Prezesa UOKiK skutkuje koniecznością uchylenia decyzji.

Prezes UOKiK zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego skargą kasacyjną w całości. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił naruszenie: art. 328 § 2 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. przez sporządzenie wadliwego uzasadnienia i pominięcie podstawy prawnej wyroku oraz jej wyjaśnienia; art. 385 k.p.c. w zw. z art. 386 § 1 i 4 k.p.c. przez oddalenie apelacji, mimo iż Sąd Apelacyjny rozpatrując apelację Prezesa

UOKiK wskazał, iż do pewnego stopnia kwestionowano w niej zasadnie ustalenia faktyczne i rozumowanie Sądu pierwszej instancji; art. 479³¹ § 1 i 3 k.p.c. przez uchylenie decyzji Prezesa UOKiK zamiast rozstrzygnięcia co do istoty sprawy; art. 328 § 2 k.p.c. w zw. z art. 391 k.p.c. i art. 233 § 1 k.p.c. oraz art. 382 k.p.c. przez pominięcie ustaleń faktycznych dotyczących zmiany § 30 KEN zawartych w decyzji Prezesa UOKiK.

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

Skarga kasacyjna Prezesa UOKiK okazała się oczywiście zasadna w zakresie dotyczącym art. 479³¹ § 1 i 3 k.p.c., ponieważ nieodniesienie się przez organ ochrony konkurencji do zmiany w toku postępowania antymonopolowego przez przedsiębiorcę zachowania, którego zgodność z regułami konkurencji jest przedmiotem oceny w ramach tego postępowania, nie może stanowić podstawy uchylenia decyzji.

Z utrwalonego od wielu lat orzecznictwa Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Sądu Apelacyjnego oraz Sądu Najwyższego wynika, że postępowanie sądowe zainicjowane wniesieniem odwołania od decyzji Prezesa UOKiK ma charakter merytoryczny: sąd rozstrzyga, czy zachowanie przedsiębiorcy opisane w sentencji decyzji stanowi praktykę ograniczającą konkurencję (zamiast wielu zob. wyrok Sądu Najwyższego z 13 stycznia 2016 r., III SK 8/15, LEX nr 1997965 i powołane tam orzecznictwo). Wydając orzeczenie w tej kwestii Sąd władny jest w szczególności dookreślić, w oparciu o materiał zgromadzony w toku postępowania sądowego: 1) czy zarzucona przedsiębiorcy przez Prezesa UOKiK praktyka ograniczająca konkurencję jest taką praktyką w takim samym albo innym zakresie w porównaniu do zakresu wynikającego z sentencji decyzji organu; 2) czy praktyka była stosowana w dacie wydania decyzji, czy też została zaniechana przed wydaniem decyzji przez organ; 3) jaka jest właściwa podstawa prawna kwalifikacji zachowania przedsiębiorcy jako antykonkurencyjnej praktyki. Dodatkowo Sąd orzeka o wymiarze kary pieniężnej i ocenia zasadność jej nałożenia przez Prezesa UOKiK. Rozstrzygając o powyższych kwestiach Sąd albo oddala odwołanie (gdy uznaje, że jest ono w całości bezzasadne) albo odwołanie

uwzględnia i w konsekwencji w odpowiedni sposób zmienia decyzję organu, bądź ją uchyla.

Ponieważ Sądy orzekające w sprawach z odwołania od decyzji Prezesa Urzędu dokonują ich merytorycznej kontroli, na etapie postępowania sądowego w pełni dopuszczalne jest - w trybie przewidzianym w kodeksie postępowania cywilnego - poczynienie odpowiednich ustaleń faktycznych istotnych dla zastosowania zakazu praktyk ograniczających konkurencję, które potwierdzą, uzupełnią bądź nawet zmienią ustalenia postępowania administracyjnego, na których oparto rozstrzygnięcie zawarte w decyzji. Jeżeli z ustaleń tych, odnoszących się do stanu faktycznego ukształtowanego na dzień wydania zaskarżonej decyzji, wynikać będzie, że przedsiębiorca zaniechał stosowania praktyki ograniczającej konkurencję, właściwym rozstrzygnięciem o zasadności odwołania nie jest uchylenie decyzji, lecz jej zmiana w taki sposób, by ustalenie to znalazło odzwierciedlenie w treści sentencji decyzji (wyrok Sądu Najwyższego z 13 stycznia 2016 r., III SK 8/15). W niniejszej sprawie uwzględnienie okoliczności, na podstawie której Sąd Apelacyjny w Warszawie utrzymał w mocy wyrok Sądu pierwszej instancji uchylający decyzję Prezesa UOKiK, mogłoby więc co najwyżej prowadzić do zmiany decyzji organu ochrony konkurencji z decyzji, o której mowa w art. 10 uokik na decyzję z art. 11 ust. 2 uokik.

Sąd Najwyższy podtrzymuje dotychczasowe stanowisko, zgodnie z którym uchylenie decyzji jest właściwym sposobem rozstrzygnięcia przez Sąd o odwołaniu, gdy decyzja organu dotknięta jest takimi wadami proceduralnymi, których konwalidacji na etapie postępowania sądowego nie jest możliwa (wyroki Sądu Najwyższego z: 16 kwietnia 2015 r., III SK 7/14, LEX nr 1713027; z 21 czerwca 2013 r., III SK 36/12, LEX nr 1353231). Braki w ustaleniach faktycznych, bądź argumentacji analitycznej w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji, nie mogą prowadzić do uchylenia decyzji z uwagi na kontradyktoryjny charakter postępowania sądowego (wyrok Sądu Najwyższego z 13 stycznia 2016 r., III SK 8/15). Obowiązkiem organu ochrony konkurencji jest dokonać stosownych ustaleń faktycznych w postępowaniu administracyjnym, a następnie obronić te ustalenia i ich ocenę prawną w postępowaniu sądowym, w ramach uprawnień przysługujących stronie takiego postępowania (wyrok Sądu Najwyższego z 16 kwietnia 2015 r.,

III SK 7/14). Z kolei uchylenie decyzji umożliwia Prezesowi UOKiK „dokończenie” postępowania w sposób proceduralnie niewadliwy, ewentualnie jego umorzenie, gdy z wyroku uchylającego wynika niemożność wydania decyzji merytorycznie rozstrzygającej o naruszeniu ustawy (por. sposób zakończenia postępowania antymonopolowego po uchyleniu decyzji Prezesa UOKiK na mocy wyroku Sądu Najwyższego z 19 lutego 2009 r., III SK 31/08, LEX nr 503413 oraz wyroki Sądu Najwyższego z: 15 maja 2014 r., III SK 77/13, LEX nr 1515394; 12 sierpnia 2014 r., III SK 58/13, LEX nr 153268, 24 września 2014 r., III SK 59/13, LEX nr 1532682; 22 października 2014 r., III SK 78/13, LEX nr 1544214).

Zasadny jest także zarzut naruszenia art. 328 § 2 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. Co prawda z uzasadnienia zaskarżonego wyroku wynika tok rozumowania Sądu drugiej instancji, a zatem względy jakimi kierował się oddalając apelację Prezesa UOKiK, jednakże podjęte rozstrzygnięcie nie zostało zakotwiczone w przepisach prawa materialnego bądź procesowego, uzasadniających (choćby wadliwie) uchylenie decyzji Prezesa UOKiK.

Bezpodstawne są natomiast zarzuty dotyczące naruszenia art. 385 k.p.c. w zw. z art. 386 § 1 i 4 k.p.c. oraz art. 328 § 2 k.p.c. w zw. z art. 391 k.p.c. i art. 233 § 1 k.p.c. oraz art. 382 k.p.c. Przepisy art. 385 k.p.c. w zw. z art. 386 § 1 i 4 k.p.c. adresowane są do Sądu drugiej instancji i normują treść (a nie motywy i podstawy) wydawanego wyroku. Przepisy te nie mogą zostać naruszone przez wydanie wyroku oddalającego apelację (bądź niewydanie wyroku uchylającego wyrok Sądu pierwszej instancji), gdy z uzasadnienia wyroku wynika, że Sąd drugiej instancji uznał apelację za nieuzasadnioną (wyroki Sądu Najwyższego z: 24 października 2013 r., II PK 24/13, LEX nr 1506110; 20 września 2013 r., II PK 8/13, LEX nr 1391548).

Z kolei zarzut naruszenia art. 233 § 1 k.p.c., nawet w przypadku powołania w związku z innymi przepisami procesowymi, nie podlega kontroli w postępowaniu kasacyjnym. Właściwą podstawę prawną dla tak uzasadnianego naruszenia, jakie w skardze kasacyjnej Prezesa UOKiK podano dla art. 328 § 2 k.p.c. w zw. z art. 391 k.p.c. i art. 233 § 1 k.p.c. oraz art. 382 k.p.c. mógłby stanowić zarzut niewłaściwego zastosowania art. 10 lub 11 ust. 2 uokik.

Mając powyższe na względzie, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji wyroku.