

## Naruszenie obowiązków proceduralnych przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Wyrok Sądu Najwyższego  
z dnia 3 października 2013 r.,  
III SK 67/12 *PKP Cargo*

1. Sądy orzekające w sprawach z odwołania od decyzji Prezesa Urzędu, rozstrzygając spór pomiędzy przedsiębiorcą a organem antymonopolowym, którego zakres wskazany w odwołaniu obejmuje także naruszenie przez organ antymonopolowy nałożonych na niego obowiązków proceduralnych, podyktowanych potrzebą ochrony słusznym interesów przedsiębiorcy i jego prawa do obrony, mogą dokonywać merytorycznej oceny zarzutów odnoszących się do postępowania prowadzonego przez Prezesa Urzędu.
2. W zależności zaś od rodzaju i wagi tych zarzutów ich uwzględnienie może prowadzić do uznania odwołania za zasadne i uchylenia zaskarżonej decyzji bez jednoczesnego rozstrzygnięcia czy przedsiębiorca dopuścił się naruszenia reguł konkurencji w zakresie wskazanym w decyzji Prezesa Urzędu.

W dniu 3 października 2013 roku Sąd Najwyższy wydał wyrok w sprawie z powództwa PKP Cargo Spółka Akcyjna (dalej: PKP Cargo) przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: Prezes UOKiK) sygn. akt III SK 67/12 (dalej: Wyrok). Sąd Najwyższy uchylił wyrok Sądu Apelacyjnego z dnia 9 maja 2011 roku oraz poprzedzający go wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: SOKiK) i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania. Omawiany Wyrok dotyczy w głównej mierze możliwości merytorycznej oceny zarzutów odnoszących się do postępowania przed Prezesem UOKiK przez sądy orzekające z odwołania od jego decyzji.

W dniu 7 lipca 2009 r. Prezes UOKiK decyzją DOK-3/2009 uznał za praktykę ograniczającą konkurencję w rozumieniu art. 8 ust. 1 i 2 pkt 5 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów nadużywanie pozycji dominującej przez PKP Cargo na krajowym rynku przewozów towarowych. Działanie dominanta polegało na odmowie świadczenia usług kolejowego przewozu towarów konkurentom na zasadach szczególnych, tj. w drodze zawierania umów przewidujących upusty od taryfy towarowej PKP Cargo. Prezes UOKiK nałożył na PKP Cargo karę pieniężną w kwocie 60 362 071,69 zł.

W dniu 9 maja 2011 r. Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oddalił odwołanie PKP Cargo. W kolejnej instancji, w dniu 20 marca 2012 roku, podzielając stanowisko powyższego sądu, wniesioną apelację powoda oddalił Sąd Apelacyjny. PKP Cargo zaskarżyło wyrok Sądu Apelacyjnego skargą kasacyjną, wnosząc o uchylenie wyroku w całości wraz z wyrokiem SOKiK i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

Powód skarżonemu wyrokowi zarzucił m.in. naruszenie: 1) art. 385 kodeksu postępowania cywilnego (dalej: KPC), poprzez jego błędne zastosowanie, pomimo naruszenia przez SOKiK art. 479<sup>31a</sup> § 1 i 3 KPC wskutek przyjęcia błędnej wykładni art. 84 ust. 1 i art. 86 uokik z 2000 r., poprzez uznanie, że dopuszczalna jest zmiana postanowienia o wszczęciu postępowania antymonopolowego na wniosek jednej ze stron, oraz 2) art. 479<sup>14</sup> KPC w związku z art. 328 i 391 § 1 KPC poprzez przyjęcie, że odpowiedź Prezesa UOKiK na odwołanie od decyzji administracyjnej nie podlega wymogom przewidzianym w odpowiedzi na pozew i w rezultacie oparcie rozstrzygnięcia na dowodach (bez wskazania jakich), które były objęte prekluzją dowodową; 3) art. 217 § 2 KPC i art. 227 KPC w związku z art. 391 § 1 KPC oraz art. 382 KPC, poprzez przyjęcie dopuszczalności wydania wyroku bez przeprowadzenia postępowania dowodowego i pominięcie wniosków dowodowych na okoliczność braku winy umyślnej powoda w naruszeniu przepisów uokik z 2000 r.; 4) art. 236 KPC w związku z art. 391 § 1 KPC, poprzez przyjęcie, że twierdzenia Prezesa UOKiK w sprawie z zakresu ochrony konkurencji nie podlegają ogólnym zasadom postępowania dowodowego w zakresie formalnego dopuszczenia dowodów i w rezultacie wydanie zaskarżonego wyroku w oparciu o twierdzenia Prezesa UOKiK zawarte w decyzji i odwołujące się do znajdujących się w aktach postępowania administracyjnego dokumentów, co do których nie zostało wydane żadne postanowienie o przeprowadzeniu dowodu i które nie zostały w ogóle przywołane w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku; 5) art. 328 § 2 w związku z art. 391 § 1 KPC, poprzez przyjęcie dopuszczalności niewskazania dowodów, na jakich Sąd Apelacyjny oparł zaskarżone rozstrzygnięcie, braku jednoznacznego wyjaśnienia, w jakim zakresie zaskarżone orzeczenie zostało wydane w oparciu o normy materialne zawarte w uokik z 2000 r. Powód podniósł również m.in. naruszenie: art. 9 § 1 w zw. z art. 479<sup>33</sup> § 1–2 KPC i art. 62 ust. 1 pkt 1 uokik z 2000 r., art. 379 pkt 5 KPC, art. 321 § 1 KPC oraz 328 § 2 KPC.

Uzasadniając wyrok, Sąd Najwyższy podkreślił, że procesowe zarzuty skargi PKP Cargo zostały skoncentrowane na dwóch problemach prawnych. Oba dotyczyły podstaw funkcjonowania sądowego modelu działalności Prezesa UOKiK. Były nimi: zakres kognicji sądów orzekających w sprawach z odwołania od decyzji Prezesa UOKiK w odniesieniu do zarzutów naruszenia przez organ antymonopolowy przepisów postępowania administracyjnego oraz zasady postępowania dowodowego w ramach kontradiktoryjnego postępowania sądowego w sprawach z odwołania od decyzji Prezesa UOKiK.

Zasadnicza część argumentacji stron postępowania od momentu odwołania od decyzji Prezesa UOKiK skupiła się na zagadnieniu czy sądy orzekające w sprawie z odwołania od decyzji Prezesa UOKiK mogą, kierując się zarzutami odwołania i kolejnych środków zaskarżenia, weryfikować prawidłowość procedowania przez Prezesa UOKiK na etapie postępowania administracyjnego poprzedzającego wydanie decyzji i przeniesienie sprawy na drogę sądową skutkiem wniesienia odwołania.

Orzekający w tym zakresie sąd skonfrontował dwie linie orzecznicze Sądu Najwyższego. Pierwsza z nich została określona w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 19 sierpnia 2009 r., III SK 5/09 i stanowi o pierwszoinstancyjnym charakterze postępowania przed SOKiK, który jako sąd merytoryczny nie uwzględnia zarzutów proceduralnych formułowanych w odniesieniu do postępowania prowadzonego przez Prezesa UOKiK. Sąd Najwyższy podkreślił jednocześnie doktrynalną krytykę tej linii orzeczniczej. Doktryna wskazuje bowiem po pierwsze, że przedmiotem

merytorycznej oceny sądu powszechnego powinny być dowody zgromadzone i ustalenia poczynione w prawidłowo przeprowadzonym postępowaniu antymonopolowym. Po drugie, podkreśla się również, że przepisy KPC dotyczące postępowania w sprawach z odwołania od decyzji Prezesa UOKiK nie wyłączają w żaden sposób możliwości weryfikacji respektowania przez Prezesa UOKiK standardów proceduralnych.

Jako przeciwstawną powyższej linii orzeczniczej, Sąd Najwyższy wskazał ukształtowaną w wyrokach Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Sądu Apelacyjnego praktykę obejmowania zarzutów proceduralnych odnoszących się do administracyjnego etapu postępowania z zakresu regulacji. Argumentując tę linię orzeczniczą orzekający sąd w pierwszym rzędzie przedstawił orzeczenia Sądu Najwyższego z zakresu kontroli postępowania przed Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej, tj. 1) wyrok z dnia 21 września 2010 r., III SK 8/10, gdzie kontrola postępowania prowadzonego przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej polegała na tym, że uwzględniono wpływ funkcjonowania w prawie telekomunikacyjnym różnych trybów procedowania przez Prezesa Urzędu na możliwość korzystania przez regulatora z przysługujących mu kompetencji do nakładania kar pieniężnych; 2) wyrok z dnia 20 stycznia 2011 r., III SK 20/10, gdzie uwzględniono, że decyzja Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki została wydana w warunkach skutkujących jej nieważnością, w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. (podobnie w wyroku z dnia 5 stycznia 2011 r., III SK 34/10); 3) wyrok z dnia 2 lutego 2011 r., III SK 18/10, gdzie uwzględniono wadliwość decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej polegającą na nieprzeprowadzeniu postępowania konsolidacyjnego przed jej wydaniem; 4) wyrok z dnia 7 lipca 2011 r., III SK 52/10, gdzie uwzględniono wpływ uprzedniego wszczęcia postępowania kontrolnego na możliwość następczego wszczęcia postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej za to samo zachowanie; 5) wyrok z dnia 24 stycznia 2012 r., III SK 23/11, gdzie oceniano czy decyzja Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej została wydana z poszanowaniem art. 25 ust. 2 prawa telekomunikacyjnego w związku z art. 106 § 1 k.p.a., to jest w trybie porozumienia między organami oraz 6) wyrok z dnia 12 kwietnia 2013 r., III SK 26/12, gdzie weryfikowano prawidłowość określenia strony postępowania przed Prezesem Urzędu Regulacji Energetyki.

W dalszej części uzasadnienia Sąd Najwyższy wskazał również na praktykę Sądu Apelacyjnego w Warszawie oraz Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. W praktyce orzeczniczej pierwszego z nich ukształtowała się „stabilna linia orzecznicza”, według której nieprzeprowadzenie przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej postępowania konsolidacyjnego bądź też wadliwe przeprowadzenie postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej bez wyczerpania trybu postępowania kontrolnego stanowi tego rodzaju naruszenie prawa, które skutkuje uchYLENIEM decyzji. Praktyka orzecznicza Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wskazuje zaś na dokonywanie przez ten sąd kontroli aspektów proceduralnych Prezesa UKE, m.in. w wyroku z dnia 15 października 2012 r., XVII AmA 17/11, uchylającego decyzję Prezesa UKE z powodu braku w sentencji decyzji precyzyjnie określonego czynu, za który nakładana jest kara pieniężna.

Konkludując, Sąd Najwyższy stwierdził, że druga z przedstawionych linii orzeczniczych powinna znajdować zastosowanie także w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów. Zastosowanie takie powinno mieć miejsce zwłaszcza, gdy decyzja Prezesa UOKiK nakłada na przedsiębiorcę karę pieniężną. Sąd Najwyższy podkreślił, że przepisy prawa odnoszące się do instytucji odwołania od decyzji Prezesa UOKiK nie różnicują między zarzutami procesowymi

i materialnoprawnymi, a więc odwołujący się przedsiębiorca może podnosić wszelkiego rodzaju zarzuty względem skarżonej decyzji.

Jednocześnie jednak Sąd Najwyższy zauważył, że nie wszystkie zarzuty odnoszące się do przepisów dotyczących postępowania przed Prezesem UOKiK rzutują bezpośrednio w przypadku ich uwzględnienia na ocenę zasadności odwołania. Zarzutami o bezpośrednim wpływie są np. zarzuty dotyczące niezachowania przez Prezesa UOKiK trybu postępowania, koniecznego do zastosowania kompetencji Prezesa UOKiK zgodnie z prawem. Uwzględnienie takich zarzutów prowadzi zaś do stwierdzenia, że zaskarżona decyzja dotknięta jest wadą, której nie można konwalidować w postępowaniu sądowym.

W związku z powyższym, Sąd Najwyższy uznał za uzasadniony zarzut naruszenia art. 479<sup>31a</sup> § 3 KPC, poprzez nieudzielenie ochrony prawnej powodowi w sytuacji, gdy przepisy uokik z 2000 r. w związku z art. 126 k.p.a. i art. 110 k.p.a. nie upoważniały Prezesa UOKiK do zmiany postanowienia o wszczęciu postępowania zakończonym wydaniem decyzji zaskarżonej w niniejszej sprawie, a która to wada nie podlegała konwalidacji w postępowaniu sądowym.

Co istotne, w tym zakresie Sąd Najwyższy stwierdził, że ze względu na dysponowanie przez Prezesa UOKiK możliwością wszczęcia postępowania wyjaśniającego celem ustalenia (wstępnego) sytuacji rynku oraz potwierdzenia antymonopolowego charakteru sprawy, nie można mówić o występowaniu potrzeby zapewnienia Prezesowi UOKiK elastyczności działania poprzez modyfikowanie postanowienia o wszczęciu postępowania w toku postępowania, w sytuacji, gdy art. 126 k.p.a. w związku z art. 110 k.p.a. wiąże z wydaniem postanowienia o wszczęciu postępowania określone skutki prawne dla organu. Podkreślone w tym zakresie zostało, że postępowanie antymonopolowe nie służy gromadzeniu dowodów dowolnego działania przedsiębiorcy, a polega na rozstrzygnięciu o zasadności podejrzenia naruszenia reguł konkurencji w zakresie wskazanym w postanowieniu o wszczęciu postępowania. Dodatkowo Sąd Najwyższy stwierdził również, że o zasadności zarzutu naruszenia 479<sup>31a</sup> § 3 KPC, poprzez nieudzielenie ochrony prawnej powodowi w sytuacji, gdy art. 131 uokik z 2007 r., świadczy fakt braku upoważnienia Prezesa UOKiK do stosowania przepisów materialnych uokik z 2000 r. do oceny zachowania powoda mającego miejsce po wejściu w życie uokik z 2007 r.

Odnosząc się do drugiego z przedstawionych powyżej zagadnień prawnych, tj. zasad postępowania dowodowego w ramach kontradiktoryjnego postępowania sądowego w sprawach z odwołania od decyzji Prezesa UOKiK, Sąd Najwyższy stwierdził, że z powodu wskazanej wyżej zasadności skargi kasacyjnej, odniesienie założeń postępowania dowodowego do zarzutów skargi kasacyjnej było na tym etapie postępowania przedwczesne. Zauważył on jednak m.in., że w tym zakresie zapewniona jest stronom postępowania możliwość przedstawienia stanowiska odnośnie do każdego z przeprowadzanych dowodów, co jest konieczne by orzekający sąd mógł ocenić wiarygodność istotnych faktów. Ma to jeszcze większe znaczenie w sprawach, w których poddawane są weryfikacji podstawy nałożenia na przedsiębiorcę kary pieniężnej, ponieważ ukarany w postępowaniu administracyjnym powinien mieć zapewnione efektywne środki wysłuchania.

Sąd Najwyższy zaznaczył także, że na Prezesie UOKiK spoczywa obowiązek wskazania sądowi dowodów, z których wywiódł naruszenie ustawy, tym bardziej, gdy w decyzji brak jest odwołań do konkretnych dowodów, na podstawie których poczynione zostały ustalenia

faktyczne leżące u podstaw prawnej kwalifikacji zachowania przedsiębiorcy oraz w oparciu o które organ czynił użytek z przysługujących mu uprawnień, w szczególności tych o uznaniowym charakterze.

Sąd Najwyższy nie uznał natomiast zasadności naruszenia art. 385 KPC poprzez oddalenie apelacji powoda, art. 9 § 1 w zw. z art. 479<sup>33</sup>§ 1–2 KPC i art. 62 ust. 1 pkt 1 uokik z 2000 r., nieważności postępowania w rozumieniu art. 379 pkt 5 KPC z powodu niedoręczenia powodowi decyzji Prezesa UOKiK wraz z załącznikami, naruszenia art. 321 § 1 KPC oraz naruszenia art. 328 § 2. W pozostałym zakresie sąd orzekł podobnie, jak w przypadku zarzutów dotyczących postępowania dowodowego.

W konsekwencji powyższych ustaleń Sąd Najwyższy uchylił zaskarżony wyrok oraz poprzedzający go wyrok SOKiK i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania SOKiK.

### **Dariusz Aziewicz**

Zakład Europejskiego Prawa Gospodarczego Wydziału Zarządzania UW

e-mail: darek.aziewicz@gmail.com