

Zasada *ne bis in idem* w prawie konkurencji.

Postanowienie Sądu Najwyższego z 26 września 2017 r., III SK 39/16

Spis treści

- I. Uwagi wstępne
- II. Stan faktyczny
- III. Uzasadnienie prawne

Słowa kluczowe: *ne bis in idem*, Karta Praw Podstawowych, kary, Europejska Konwencja Praw Człowieka, krajowe organy ochrony konkurencji

I. Uwagi wstępne

W dniu 26 września 2017 r. Sąd Najwyższy wystąpił do Trybunału Sprawiedliwości UE (dalej: TS UE) z pytaniem prejudycjalnym, zwracając się o dokonane wykładni zasady *ne bis in idem* (ponowne sądenie lub karanie w tej samej sprawie) oraz ustalenie czy w wypadku równoległego stosowania unijnego i krajowego prawa konkurencji ochronie podlega ten sam interes prawny. Pytanie to ma znaczenie dla ustalenia zakresu *ne bis in idem*, w tym rozumienia pojęcia tej samej sprawy (*idem*). Upraszczając, spór dotyczy tego czy *idem* należy odnosić wyłącznie do tożsamości stanu faktycznego (te same fakty; rozumienie wąskie), czy tożsamości czynu zabronionego (te same fakty i ich taka sama kwalifikacja prawna; rozumienie szerokie) oraz tego, czy dla zastosowania zasady *ne bis in idem* ma znaczenie – obok tożsamości stanu faktycznego – tożsamość chronionego interesu prawnego. Pytanie prejudycjalne jest istotne, ponieważ odnosi się do sytuacji, kiedy sąd krajowy staje przed dylematem – czy stosować się do wiążącego go standardu wynikającego z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (ww. rozumienie wąskie), czy też standardu wynikającego z orzecznictwa TSUE w sprawach konkurencji, intepretującego na potrzeby tych spraw zasadę *ne bis in idem* określoną w art. 50 Karty Praw Podstawowych (ww. rozumienie szerokie). Pytanie to ma także znaczenie dla zdecentralizowanego stosowania w UE art. 101–102 TFUE. W kontekście zasady *ne bis in idem* Sąd Najwyższy (dalej: SN) stawia bowiem pytanie, czy krajowe prawo konkurencji i unijne prawo konkurencji – gdy stosowanie przez organ krajowy równoległe – chroni ten sam interes prawny.

II. Stan faktyczny

Pytanie SN zostało zadane w oparciu o następujący stan faktyczny. Prezes UOKiK stwierdził, że powodowa spółka nadużyła pozycji dominującej na rynku grupowych ubezpieczeń pracowniczych na życie w Polsce poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji, czym naruszyła zakaz, o którym mowa art. 8 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. 2000 Nr 122, poz. 1319). Prezes UOKiK przyjął, że tego rodzaju praktyka mogła negatywnie wpływać na możliwość wejścia na

polski rynek zagranicznych ubezpieczycieli i tym samym wywierać wpływ na handel między państwami członkowskimi. Mając to na uwadze, stwierdził naruszenie przez skarżącą – równoległe do prawa krajowego – art. 82 TWE. Ocenę taką podtrzymały orzekające w sprawie sądy.

Prezes UOKiK nałożył na skarżącą karę w łącznym wymiarze 50 361 080 PLN. Sąd Najwyższy po analizie uzasadnienia decyzji Prezesa UOKiK doszedł do wniosku, że Prezes UOKiK nałożył na skarżącą spółkę za to same zachowanie dwie kary: jedną, w wysokości 33 022 892,77 PLN, za naruszenie przepisów prawa krajowego (kara ta dotyczyła okresu trwania praktyki zarówno sprzed akcesji Polski do UE, jak i okresu po 1 maja 2004 r.) i drugą, w wysokości 17 358 187,23 PLN, za naruszenie art. 82 TWE (kara ta dotyczyła okresu trwania praktyki po 1 maja 2004 r.). Dwukrotne nałożenie kary za to samo zachowanie dotyczyło okresu trwania praktyki od 1 maja 2004 r. do dnia wydania przez Prezesa UOKiK decyzji w sprawie skarżącej (3 lata i 5 miesięcy).

II. Uzasadnienie prawne

Dla Sądu Najwyższego kluczowe było pytanie o to, kiedy mamy do czynienia – w wymiarze przedmiotowym – z ponownym sądzeniem lub karaniem w tej samej sprawie. Sąd Najwyższy zauważył, że Europejski Trybunał Praw Człowieka w wyroku z 10 lutego 2009 r. w sprawie *Zolotukhin przeciwko Rosji* orzekł, że sytuacja taka występuje, gdy mamy do czynienia z tymi samymi okolicznościami faktycznymi (fakty identyczne lub w istocie takie same), a nie tym samym przestępstwem. SN dostrzegł, że tak samo przyjmuje TSUE w wyrokach dotyczących art. 54 Układu z Schengen. Sąd Najwyższy zauważył, że w świetle wskazanych orzeczeń odmienna klasyfikacja prawna tego samego zdarzenia faktycznego albo występowanie odmiennego interesu prawnego podlegającego ochronie nie może prowadzić do wniosku, że nie dochodzi do naruszenia zasady *ne bis in idem*.

Następnie Sąd Najwyższy przedstawił orzecznictwo TSUE dot. *ne bis in idem* w prawie konkurencji. W jego świetle zasada *ne bis in idem* oparta jest na trzech warunkach – w danej sprawie musimy mieć do czynienia z tymi samymi okolicznościami faktycznymi (te same fakty), tym samym podmiotem dopuszczającym się naruszenia oraz tym samym chronionym interesem prawnym (SN powołał m.in. wyroki w sprawie C-204/00 *Aalborg Portland* oraz w sprawie C-17/10 *Toshiba*). Podstawowa różnica pomiędzy podejściem TSUE w sprawach konkurencji a podejściem ETPC polega w ocenie SN na przyjęciu, że poza tożsamością okoliczności faktycznych i tożsamością naruszcyciela konieczne jest także wystąpienie tożsamości chronionego interesu prawnego. Jest to warunek dodatkowy ograniczający zakres obowiązywania zasady *ne bis in idem*. Prowadzi on m.in. do konieczności dokonania – z tej perspektywy – klasyfikacji prawnej okoliczności faktycznych.

Sąd Najwyższy zauważył, że wskazana rozbieżność jest decydująca w sprawie skarżącej dla rozstrzygnięcia czy doszło do naruszenia zasady *ne bis in idem*. Nie ma bowiem, zdaniem SN, wątpliwości, że spełniony jest warunek tożsamości podmiotowej i faktycznej. Jeżeli SN stosowałby test sformułowany przez ETPC, to musiałby dojść do wniosku, że doszło do naruszenia zasady *ne bis in idem*. Jeżeli zaś sięgnąłby po trójelementowy test wynikający z wyroków TSUE w sprawach *Aalborg* i *Toshiba*, to przy założeniu, że prawo konkurencji UE i krajowe prawo konkurencji chroni różny interes prawny, musiałby dojść do wniosku, że w sytuacji podwójnego ukarania za to samo antykonkurencyjne zachowanie – raz jako konsekwencji dopuszczenia się czynu zabronionego

przez prawo krajowe, a drugi raz jako czynu zabronionego przez prawo UE – do naruszenia zasady *ne bis in idem* nie doszło.

Sąd Najwyższy podkreślił, że jest obowiązany stosować zarówno standardy wynikające z EKPC i doprecyzowane w orzecznictwie ETPC, jak i te wynikające z k.p.p. i doprecyzowane w orzecznictwie TSUE. Rozbieżność w orzecznictwie ETPC i TSUE dotycząca sposobu rozumienia zasady *ne bis in idem* powoduje w ocenie SN, że stosując się do podejścia określonego w wyroku TSUE w sprawie *Toshiba*, naraziłby się na zarzut naruszenia art. 4 protokołu 7 do EKPC. Brak stosowania zaś standardu wypracowanego przez TSUE stanowiłby naruszenie obowiązku wynikającego z art. 51 ust. 1 Karty Praw Podstawowych. W ocenie SN ta rozbieżność może być uznana za wątpliwą w świetle art. 52 ust. 3 Karty Praw Podstawowych. W ujęciu przyjmowanym przez TSUE w sprawach *Aalborg* i *Toshiba* zakres zasady *ne bis in idem* jest bowiem węższy niż ten wynikający z EKPC. Zdanie drugie art. 52 ust. 3 k.p.p. dopuszcza rozbieżności pomiędzy standardem unijnym a konwencyjnym, ale tylko poprzez przyznanie przez prawo UE szerszej ochrony. Tymczasem w przypadku *ne bis in idem* mamy do czynienia na gruncie prawa UE z węższą ochroną.

W sytuacji, gdyby Trybunał Sprawiedliwości UE przyjął, że interes prawny może być obok tożsamości podmiotowej i faktycznej dodatkowym elementem warunkującym stosowanie zasady *ne bis in idem*, SN zwrócił się o wyjaśnienie czy w świetle art. 3 rozporządzenia 1/2003 w związku z art. 50 k.p.p. prawo konkurencji UE i prawo konkurencji państwa członkowskiego UE chroni ten sam interes prawny. SN nawiązał do wyroku TSUE w sprawie 14/68 *Walt Wilhelm* i zauważył, że w doktrynie zwykło się rozumieć ten wyrok jako wskazujący – w kontekście trzeciego elementu *ne bis in idem* – że unijne i krajowe prawo konkurencji chroni różny interes prawny. W ocenie Sądu Najwyższego nie jest to jednak jednoznaczne, ponieważ wypowiedź w sprawie *Walt Wilhelm* dotyczyła podziału kompetencji pomiędzy Komisją a niemieckim organem ochrony konkurencji, nie zaś wykładni zasady *ne bis in idem*.

Sposób rozumienia warunku tożsamości chronionego interesu prawnego wymaga w ocenie Sądu Najwyższego wykładni ze strony TSUE. Dotychczasowe orzecznictwo TSUE w sprawach konkurencji dot. zasady *ne bis in idem* koncentruje się bowiem na sposobie rozumienia warunku tożsamości okoliczności faktycznych. Zdaniem SN nie jest jasne czy warunek tożsamości chronionego interesu prawnego należy interpretować w świetle orzecznictwa w sprawie *Walt Wilhelm*, czy też warunek ten należy w kontekście zasady *ne bis in idem* wyklądać autonomicznie. Ma to, zdaniem SN, szczególne znaczenie w takich sprawach, jak rozstrzygana przez SN, gdzie dochodzi do nałożenia dwóch kar – jednej za naruszenie krajowego prawa konkurencji i drugiej – za naruszenie unijnego prawa konkurencji w związku z równoległym stosowaniem w jednym postępowaniu analogicznych przepisów unijnego i krajowego prawa konkurencji.

Następnie Sąd Najwyższy, nawiązując do orzecznictwa sądów unijnych oraz treści rozporządzenia 1/2003 stanął na stanowisku, że należy uznać, że obecnie krajowe i unijne prawo konkurencji zakazujące porozumień ograniczających konkurencję i nadużywania pozycji dominującej chroni ten sam interes prawny. Tożsamość chronionego interesu prawnego – ochrona konkurencji na rynku wewnętrznym UE lub na jego części – jest dla SN bezsporna w tych postępowaniach, w których krajowy organ ochrony konkurencji prowadzi jedno postępowanie równoległe na podstawie przepisów krajowego prawa konkurencji i przepisów traktatowych ustanawiających unijne reguły konkurencji.

Mając to na uwadze Sąd Najwyższy skierował do TS UE dwa pytania:

1. Czy dopuszczalna jest taka interpretacja art. 50 Karty Praw Podstawowych, która uzależnia zastosowanie zasady *ne bis in idem* nie tylko od tożsamości podmiotu naruszającego i tożsamości okoliczności faktycznych, lecz także od tożsamości chronionego interesu prawnego?
2. Czy art. 3 rozporządzenia 1/2003 w związku z art. 50 Karty Praw Podstawowych należy interpretować w ten sposób, że równolegle stosowane przez organ ochrony konkurencji państwa członkowskiego UE prawo konkurencji UE i krajowe prawo konkurencji chroni ten sam interes prawny?

Maciej Bernatt

Uniwersytet Warszawski, CARS

e-mail: mbernatt@wz.uw.edu.pl