

Charakter odpowiedzialności za niewykonanie decyzji Prezesa Urzędu oraz potencjał ekonomiczny grupy kapitałowej przedsiębiorcy jako przesłanka wymiaru kary pieniężnej.

Wyrok Sądu Najwyższego
z dnia 3 października 2013 r.,
III SK 51/12 *Carrefour Netherland*

- 1. Nie narusza art. 107 ustawy wyrok Sądu Apelacyjnego zawierający pogląd prawny, zgodnie z którym odpowiedzialność za niewykonanie decyzji Prezesa Urzędu ma charakter obiektywny, a jednocześnie nawiązujący do zespołu okoliczności faktycznych sprawy o niewykonanie decyzji Prezesa Urzędu zezwalającej na warunkowe dokonanie koncentracji i dopuszczający usprawiedliwienie niewykonania decyzji w terminie względami będącymi poza kontrolą przedsiębiorcy.**
- 2. Brak jest formalnych przeszkód przed uzupełnieniem katalogu okoliczności branych pod uwagę przy wymiarze kary o taką okoliczność, jak potencjał ekonomiczny grupy kapitałowej. Samo zaś powołanie się na ten potencjał nie powoduje, że kara pieniężna staje się nieproporcjonalna.**

Decyzją z dnia 28 sierpnia 2009 r. Nr DKK-58/2009, wydaną na podstawie art. 107 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów z 2007 r. (dalej: ustawa), Prezes UOKiK, po przeprowadzeniu postępowania wszczętego z urzędu, nałożył na Carrefour Netherland (powoda) karę pieniężną w wysokości 542 412 zł, tj. równowartość 5 000 euro za każdy z 26 dni zwłoki, licząc od dnia 1 ca 2007 r. Nr DOK-86/2007 w sprawie koncentracji polegającej na przejściu przez Carrefour kontroli nad Ahold Polska, w której Prezes UOKiK wyraził zgodę na dokonanie tej koncentracji pod warunkiem wyzbycia się przez powoda wszelkich praw do wymienionych w decyzji sklepów w terminie do dnia 31 grudnia 2008 r. Pismem z dnia 30 stycznia 2009 r. powód poinformował Prezesa UOKiK o wykonaniu decyzji. W odniesieniu do 7 sklepów warunek ten został wykonany przed 31 grudnia 2009 r. W odniesieniu do dwóch sklepów wykonanie warunku nastąpiło po tej dacie. Decyzja DOK-86/2007 nie została zaskarżona przez powoda. Powód nie kwestionował zasadności nałożonych w niej warunków i terminu ich realizacji.

Powód zaskarżył decyzję z 28 sierpnia 2009 r. odwołaniem, zarzucając naruszenie art. 1 i 107 ustawy, art. 2 i 42 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 1 EKPC, art. 233 § 1 k.p.c. w zw. z art. 84 ustawy, art. 231 k.p.c. w zw. z art. 84 ustawy oraz art. 107 w zw. z art. 111 ustawy. Powód wniósł o zmianę decyzji w całości poprzez umorzenie postępowania administracyjnego z uwagi na brak podstaw do nałożenia kary pieniężnej z art. 107 ustawy, ewentualnie o zmianę decyzji w części dotyczącej wysokości kary poprzez jej obniżenie do kwoty 26 euro. Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oddalił odwołanie powoda wyrokiem z dnia 3 października 2011 r., uznając przedstawione wyżej zarzuty za bezzasadne. Powód zaskarżył wyrok Sądu Okręgowego apelacją

w całości, podtrzymując zarzuty podstawione w odwołaniu od decyzji Prezesa UOKiK. Sąd Apelacyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 17 maja 2012 r. oddalił apelację powoda, uznając, że zaskarżona decyzja jest prawidłowa.

Powód zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego skargą kasacyjną w całości. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił naruszenie: 1) art. 107 ustawy w związku z § 10 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki legislacyjnej (dalej: ZTP); 2) art. 2, 32 i 42 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 1 EKPC; 3) art. 107 i 111 ustawy.

Sąd Najwyższy uznał, że skarga kasacyjna powoda nie ma uzasadnionych podstaw w przypadku obu przedstawionych przez powoda zarzutów. W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 107 ustawy w związku z § 10 załącznika do ZPL oraz art. 2, 32 i 42 Konstytucji RP i art. 6 ust. 1 EKPC, Sąd Najwyższy udzielił odpowiedzi na pytanie, jaki jest charakter odpowiedzialności przewidzianej w art. 107 ustawy za niewykonanie decyzji Prezesa UOKiK. W przypadku zarzutu naruszenia art. 107 i 111 ustawy Sąd Najwyższy odpowiedział czy przesłanką wymiaru kary pieniężnej może być potencjał ekonomiczny grupy kapitałowej przedsiębiorcy.

Sąd Najwyższy uznał pierwszy z ww. zarzutów skargi kasacyjnej za bezzasadny przede wszystkim dlatego, że nadaniu słowu „zwłoka” z art. 107 ustawy takiego znaczenia, jak w prawie cywilnym, nie znajduje uzasadnienia w świetle wykładni systemowej. Stosunki prawne regulowane przez normy prawa ochrony konkurencji są bowiem stosunkami innego rodzaju niż regulowane przez przepisy k.c. Tak jak Sąd Apelacyjny, Sąd Najwyższy uznał, że nie ma bezpośredniego przełożenia między rozumieniem instytucji „zwłoki” na użytek prawa cywilnego i prawa ochrony konkurencji, a przywołane przez powoda przepisy ZTP odnoszą się wyłącznie do pojęć używanych w tym samym akcie prawnym i dotyczą aktów prawnych pozostających ze sobą w relacjach: akt podstawowy – akt szczegółowy.

Zdaniem Sądu Najwyższego, odpowiedzialność administracyjna ma z zasady charakter obiektywny. Powołane w uzasadnieniach rozstrzygnięć sądowych w sprawach z odwołania od decyzji Prezesa UOKiK nakładających kary pieniężne z tytułu zwłoki w wykonaniu decyzji organu antymonopolowego odniesienia do „winy” przedsiębiorcy służą, w ocenie Sądu Najwyższego, przełamaniu ewentualnej zasady odpowiedzialności obiektywnej i wyartykułowaniu potrzeby uwzględnienia indywidualnych okoliczności konkretnej sprawy, rzutujących na samą odpowiedzialność przedsiębiorcy na podstawie art. 107 ustawy lub interes publiczny w korzystaniu przez Prezesa UOKiK z kompetencji do nakładania kar z art. 107 ustawy. Sąd Najwyższy dostrzega wytkniętą przez powoda pewną niekonsekwencję w stanowisku Prezesa Urzędu w odniesieniu do wykładni i stosowania art. 107 ustawy. Z uzasadnień niektórych jego decyzji o nałożeniu kary pieniężnej na podstawie art. 107 ustawy wynika, że Prezes UOKiK dokonuje oceny całokształtu okoliczności, w szczególności zaś terminowości i rodzaju działań podjętych przez przedsiębiorcę zobligowanego do wykonania decyzji Prezesa UOKiK. Nie przypisuje przy tym słowu „zwłoka” z art. 107 ustawy innego znaczenia niż potoczne; przedsiębiorca jest w zwłoce w rozumieniu tego przepisu, jeżeli nie wykonał decyzji w terminie (rozsądnym terminie).

Reasumując powyższą argumentację, Sąd Najwyższy stwierdził, że nie narusza art. 107 ustawy wyrok Sądu Apelacyjnego zawierający pogląd prawny, zgodnie z którym odpowiedzialność za niewykonanie decyzji Prezesa UOKiK ma charakter obiektywny, a jednocześnie nawiązujący do zespołu okoliczności faktycznych sprawy o niewykonanie decyzji Prezesa UOKiK zezwalającej

na warunkowe dokonanie koncentracji i dopuszczający usprawiedliwienie niewykonania decyzji w terminie względami będącymi poza kontrolą przedsiębiorcy.

Sąd Najwyższy nie znalazł także podstaw do uwzględnienia zarzutu naruszenia art. 2, 32 i 42 Konstytucji RP oraz art. 6 ust. 1 EKPC. Zarzut ten opiera się na założeniu Sądu Apelacyjnego, zgodnie z którym kary nakładane na podstawie art. 107 ustawy nie mają charakteru quasi-karnego, a zatem ich nałożenie nie wymaga dowiedzenia winy podmiotu obarczanego karą. Sąd Najwyższy podziela to stanowisko. W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, że odwołania do karnego lub quasi-karnego charakteru spraw antymonopolowych i kar pieniężnych wymierzanych z tytułu naruszenia zakazów prawa ochrony konkurencji nie wpływają na konstrukcję samych przesłanek odpowiedzialności za naruszenie przepisów ustawy, lecz służą wypracowaniu odpowiednich standardów proceduralnych przy rozpoznawaniu tego rodzaju spraw.

Jednakże, z utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że nie każda kara pieniężna powinna być utożsamiana z grzywną jako sankcją prawa karnego. Dopuszczalność stosowania administracyjnych kar pieniężnych, jako reakcji na naruszenie ustawowych obowiązków, nie budzi zaś wątpliwości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Z kolei z przepisów art. 2 i 42 Konstytucji nie wynika, by odpowiedzialność za naruszenie przepisów ustawy oparta była na zasadzie winy ani że wina jest jedną z przesłanek wymierzenia kary pieniężnej z art. 107 ustawy. Także z art. 6 ust. 1 EKPC nie wynika, by standard konwencyjny wymagał wprowadzenia elementu winy jako przesłanki nałożenia kary pieniężnej za niewykonanie decyzji organu antymonopolowego.

Sąd Najwyższy nie podziela także argumentacji powoda co do naruszenia przez Sąd Apelacyjny art. 107 i 111 ustawy poprzez uznanie, że wysokość kary pieniężnej może zależeć od potencjału ekonomicznego grupy kapitałowej powoda, co w konsekwencji doprowadziło do uznania, że kara w wysokości równej 50% maksymalnego wymiaru jest prawidłowa. Zdaniem Sądu Najwyższego przepis art. 111 ustawy wyznacza pewne podstawowe ramy dla swobodnego uznania Prezesa UOKiK. W aktualnym brzmieniu art. 111 ustawy katalog przesłanek, jakimi powinien się kierować Prezes Urzędu przy korzystaniu z uznaniowej kompetencji, jest dość ograniczony. Niemniej jest to katalog otwarty, który może być doprecyzowywany w praktyce Prezesa UOKiK oraz orzecznictwie sądowym. Zastosowane w niniejszej sprawie kryterium potencjału ekonomicznego grupy ekonomicznej nie ma charakteru arbitralnego. W orzecznictwie unijnym i piśmiennictwie uznaje się kondycję finansową przedsiębiorcy, na którego nakładana jest kara pieniężna, za jedną z nie-nazwanych okoliczności rzutujących na wymiar kary w konkretnej sprawie. Potencjał ekonomiczny jako kryterium wymiaru kary bliski jest „kondycji finansowej”. Odwołania do takich przesłanek służą weryfikacji czy kara nakładana przez Prezesa Urzędu będzie dolegliwa dla ukaranego, przy jednoczesnym dochowaniu wymogu proporcjonalności kary. Brak jest przy tym formalnych przeszkód przed uzupełnieniem katalogu okoliczności branych pod uwagę przy wymiarze kary o taką okoliczność, jak wspomniany potencjał ekonomiczny grupy kapitałowej. Samo zaś powołanie się na ten potencjał nie powoduje, że kara pieniężna staje się nieproporcjonalna.

Mając powyższe na względzie, Sąd Najwyższy oddalił skargę kasacyjną.

Prof. dr hab. Tadeusz Skoczny

Zakład Europejskiego Prawa Gospodarczego Wydziału Zarządzania UW

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