

Wyrok z dnia 8 grudnia 2000 r., I CKN 994/98

Pod rządem przepisów ustawy z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym (jedn. tekst: Dz.U. z 1997 r. Nr 49, poz. 318) Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów był uprawniony do wydawania decyzji nie stwierdzających stosowania praktyki monopolistycznej.

Przewodniczący: Sędzia SN Zbigniew Kwaśniewski (sprawozdawca)

Sędziowie SN: Stanisław Dąbrowski, Zbigniew Strus

Sąd Najwyższy po rozpoznaniu w dniu 8 grudnia 2000 r. na rozprawie sprawy z odwołania Miejskiego Przedsiębiorstwa Energetyki Ciepłej „C.”, spółka z o.o. w S. przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, z udziałem zainteresowanej „P.”, spółki z o.o. w S., o przeciwdziałanie praktykom monopolistycznym, na skutek kasacji strony pozwanej od wyroku Sądu Wojewódzkiego w Warszawie, Sądu Antymonopolowego z dnia 3 czerwca 1998 r., uchylił zaskarżony wyrok i sprawę przekazał Sądowi Okręgowemu w Warszawie, Sądowi Antymonopolowemu do ponownego rozpoznania i orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w decyzji z dnia 9 grudnia 1997 r. nie stwierdził stosowania przez „P.”, spółkę z o.o. w S. praktyki monopolistycznej określonej w art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym (jedn. tekst: Dz.U. 1997 r. Nr 49, poz. 318 ze zm.).

Odwołanie od tej decyzji złożył wnioskodawca – Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej „C.”, spółka z o.o. w S.

Sąd Wojewódzki w Warszawie, Sąd Antymonopolowy wyrokiem z dnia 3 czerwca 1998 r. zmienił zaskarżoną decyzję w ten sposób, że umorzył

postępowanie. W uzasadnieniu stwierdził, że zaskarżona decyzja wykracza poza zakres kognicji organu ją wydającego, gdyż decyzja wydana na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy antymonopolowej powinna być decyzją pozytywną, nakazującą zaniechanie stwierdzonych praktyk i określającą warunki tego zaniechania. Jeśli natomiast materiał dowodowy nie pozwala, w ocenie Prezesa, na wydanie decyzji, o której mowa, to powinien wydać decyzję odmawiającą uwzględnienia żądania strony w przedmiocie stwierdzenia zarzucanej praktyki monopolistycznej i nakazania jej zaniechania. Tymczasem rozstrzygnięcie zawarte w zaskarżonej decyzji jest rozstrzygnięciem o charakterze negatywnym, a – zdaniem Sądu – w ustawie antymonopolowej brak jest upoważnienia dla wydania przez Prezesa w decyzji rozstrzygnięcia nie stwierdzającego stosowania praktyki monopolistycznej. Ponadto zaskarżona decyzja wkracza w kompetencje sądu cywilnego w zakresie ustalenia ceny wynikowej w razie zaistnienia w tym przedmiocie sporu.

W kasacji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zarzucono naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie przepisów ustawy z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym wskutek wadliwego przyjęcia, że rozstrzygnięcie zawarte w zaskarżonej decyzji nie znajduje podstaw do jego wydania w przepisach ustawy, albowiem nie jest rozstrzygnięciem pozytywnym, wydanym na podstawie przepisu art. 8 ust. 1 ustawy, co w konsekwencji doprowadziło do niesłusznego umorzenia postępowania.

Skarżący wywiódł, że przepis art. 8 ust. 1 ustawy antymonopolowej w ogóle nie miał zastosowania, bowiem zaskarżona decyzja wydana została na podstawie art. 104 k.p.a., a nie na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy. Ponadto, zdaniem skarżącego, przepisy art. 17 i art. 19 ustawy dowodzą błędnego stanowiska Sądu w zakresie przyjmującym brak upoważnienia Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów do wydawania decyzji o niestwierdzeniu praktyk monopolistycznych. W ocenie skarżącego, do wyłącznej kompetencji tego organu należy także wydawanie decyzji na podstawie art. 104 k.p.a. w wypadku niestwierdzenia praktyk monopolistycznych, a więc decyzji o charakterze negatywnym. Odmienną interpretację jego kompetencji skarżący określił jako sprzeczną z dotychczasowym orzecznictwem Sądu Antymonopolowego oraz z ukształtowaną na jego podstawie jednolitą praktyką Urzędu. (...)

Sąd Najwyższy zważył, co następuje: (...)

Wbrew stanowisku zawartemu w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, przepis art. 8 ust. 1 powołanej ustawy nie może być rozumiany jako wyłączający uprawnienie Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów do wydawania decyzji nie stwierdzających stosowania praktyki monopolistycznej. Gramatyczna wykładnia tego przepisu nie może bowiem prowadzić do takiego ograniczenia zakresu kompetencji Prezesa Urzędu, które nie dałoby się pogodzić z innymi przepisami tej ustawy. Zważyć należy, że art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy wyraźnie zobowiązuje Prezesa Urzędu do wykonywania zadań m.in. z zakresu przeciwdziałania praktykom monopolistycznym. Z kolei, z przepisu art. 19 ust. 1 pkt 3 ustawy jednoznacznie wynika, że do zakresu jego działania należy wydawanie, w wypadkach przewidzianych, decyzji m.in. w sprawach przeciwdziałania praktykom monopolistycznym. Jest oczywiste, że decyzje w sprawach przeciwdziałania praktykom monopolistycznym nie mogą być rozumiane zwężająco, co oznacza, że zakres tego ustawowego pojęcia nie może być sprowadzany wyłącznie do decyzji pozytywnych, tj. jedynie nakazujących zaniechanie praktyki monopolistycznej, w razie uprzedniego stwierdzenia jej stosowania.

Taka interpretacja, przyjęta w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia, uniemożliwiłaby Prezesowi Urzędu wykonywanie zadań określonych w art. 17 ust. 1 ustawy, a więc obejmującym także działania określone w art. 19 ust. 1 pkt 3. Zakres uprawnień Prezesa Urzędu określają bowiem normy zawarte w obu wymienionych przepisach ustawy, a nie przepis art. 8 ust. 1. Przepis ten stanowi jedynie formalnoprawną podstawę do wydania decyzji, mieszczącej się w zakresie kompetencji Prezesa Urzędu, określonym w innych przepisach.

Wykładnia przyjęta w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia prowadzi do niemożliwego do zaakceptowania wniosku, że ustawodawca dokonał utożsamienia decyzji nakazujących zaniechanie praktyk monopolistycznych w razie uprzedniego stwierdzenia ich stosowania (art. 8 ust. 1 ustawy) z decyzjami wydawanymi w sprawach przeciwdziałania praktykom monopolistycznym (art. 19 ust. 1 pkt 3 ustawy). Tymczasem jest oczywiste, że zakres przedmiotowy decyzji, o których stanowi art. 19 ust. 1 pkt 3 ustawy, jest znacznie szerszy od zakresu przedmiotowego decyzji określonych w art. 8 ust. 1 ustawy. Pierwszy z wymienionych przepisów ma charakter materialnoprawny i obejmuje zakresem kompetencji Prezesa Urzędu zarówno decyzje pozytywne, jak i decyzje negatywne, natomiast drugi jest jedynie procesowoprawną podstawą do wydania decyzji

pozytywnej. Brzmienie art. 8 ust. 1 ustawy nie może więc być interpretowane w ten sposób, że wyznacza on samodzielnie i wyczerpująco zakres kompetencji Prezesa Urzędu, rozumiany jako ograniczenie tego organu jedynie do wydawania decyzji nakazujących zaniechanie stwierdzonych praktyk monopolistycznych.

Zważyć także należy, co już wcześniej podkreślono także w orzecznictwie, że ustawa o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym jest ustawą szczególną, przekazującą do wyłącznej kompetencji organu antymonopolowego wydawanie wszelkich decyzji antymonopolowych, tj. zarówno wymienionych np. w art. 8 ust. 1 ustawy, jak i decyzji o niestwierdzeniu praktyk monopolistycznych. Żaden więc inny organ, nie jest władny orzekać w tym zakresie (zob. uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 27 października 1995 r., III CZP 135/95, OSP 1996, nr 6, poz. 112). (...)

Rację ma zatem strona skarżąca, że wydanie tzw. decyzji negatywnej uzasadniał, w stanie prawnym obowiązującym w dacie wydania zaskarżonego wyroku, art. 104 § 1 k.p.a., zważywszy, iż postępowanie przed organem antymonopolowym jest postępowaniem administracyjnym (art. 21 ust. 1 ustawy), w którym w ograniczonym tylko zakresie dopuszczalne jest odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu postępowania cywilnego (art. 21a ust. 4). Dopiero postępowanie przed Sądem Antymonopolowym ma charakter pierwszoinstancyjnego postępowania rozpoznawczego (zob. uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 11 sierpnia 1999 r., I CKN 351/99, OSNC 2000, nr 3, poz. 47).

Trafność wykładni zaprezentowanej w kasacji i aprobowanej przez skład Sądu Najwyższego orzekający w niniejszej sprawie potwierdza rozwiązanie przyjęte w art. 11 ust. 1 nowej ustawy¹. Przepis ten jednoznacznie i w sposób nie nasuwający już jakichkolwiek wątpliwości stanowi, że Prezes Urzędu wydaje decyzję nie stwierdzającą stosowania praktyki ograniczającej konkurencję, jeżeli nie stwierdzi naruszenia określonych zakazów.

Wobec braku w kasacji zarzutu naruszenia przepisu procesowego, jedynie na marginesie należy zauważyć, że brzmienie pkt 1 sentencji zaskarżonego wyroku wykracza poza uprawnienie Sądu Antymonopolowego wynikające z art. 479³⁴ § 2 k.p.c. Stosownie do treści tego przepisu, w razie zmiany w całości lub w części zaskarżonej decyzji Sąd Antymonopolowy jest zobowiązany do równoczesnego

¹ Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów weszła w życie z dniem 1 kwietnia 2001 r. (Dz.U. Nr 122, poz.1319).

orzeczenia co do istoty sprawy, a takiego charakteru nie ma oczywiście orzeczenie umarzające postępowanie.

W tej sytuacji, wobec zasadności zgłoszonych w kasacji zarzutów w granicach określonych przytoczoną podstawą kasacyjną, Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji (art. 393¹³ § 1 k.p.c.).