

POSTANOWIENIE

Dnia 24 września 2013 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Krzysztof Staryk

w sprawie z powództwa PKP C. Spółki Akcyjnej z siedzibą w W.
przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
z udziałem Prokuratora Generalnego Rzeczypospolitej Polskiej
o ochronę konkurencji,
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw
Publicznych w dniu 24 września 2013 r.,
na skutek skargi kasacyjnej strony powodowej od wyroku Sądu Apelacyjnego
z dnia 3 kwietnia 2012 r.,

odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.

UZASADNIENIE

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów decyzją z dnia 27 sierpnia 2007 r. DOK-95/2007 po przeprowadzeniu postępowania wszczętego w związku z wniesieniem przez Prokuratora Generalnego sprzeciwu od decyzji Prezesa Urzędu z dnia 17 czerwca 2004 r., DOK-50/2004, stwierdzającej naruszenie przez PKP C. S.A. przepisów ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, nie stwierdził nieważności decyzji DOK-50/2004.

Powód zaskarżył powyższą decyzję odwołaniem w całości i wniósł o uchylenie decyzji; ewentualnie o jej zmianę poprzez stwierdzenie nieważności decyzji DOK-50/2004, jako wydanej z rażącym naruszeniem przepisów postępowania, tj. art. 156 § 2 k.p.a.

Sąd Okręgowy wyrokiem z dnia 18 kwietnia 2011 r. zmienił zaskarżoną decyzję w ten sposób, że po słowach „stwierdzającej naruszenie przez PKP C. S.A. z/s w W. przepisów ustawy dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów” dodał słowa „z udziałem S. P. S.A. z/s w W.”. W pozostałym zakresie oddalił odwołanie powoda.

Powód zaskarżył wyrok Sądu Okręgowego apelacją w całości.

Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 3 kwietnia 2012 r., ...1037/11 zmienił częściowo wyrok Sądu Okręgowego z dnia 18 kwietnia 2011 r., ...155/09 w punktach I i II w ten sposób, że oddalił w całości odwołanie PKP C. S.A. z/s w W., oddalił apelację powoda w pozostałej części oraz zasądził od powoda na rzecz Prezesa Urzędu kwotę 270 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym.

Przedstawiając motywy wydanego orzeczenia Sąd Apelacyjny wyjaśnił, że Prezes Urzędu jest uprawniony do wszczęcia z urzędu postępowania w trybie nadzwyczajnym. Zgodnie bowiem z art. 186 k.p.a. w przypadku wniesienia sprzeciwu przez prokuratora organ administracyjny wszczyna w sprawie postępowanie z urzędu, zawiadamiając o tym strony. W przedmiotowej sprawie Prezes Urzędu zawiadomił PKP C. S.A. jako stronę o wszczęciu postępowania z urzędu na skutek wniesienia sprzeciwu przez Prokuratora Generalnego. Postępowanie to zakończyło się wydaniem decyzji DOK-95/2007, którą Prezes Urzędu nie stwierdził nieważności decyzji DOK-50/2004. Sąd Okręgowy uznał, że skoro w postępowaniu zakończonym wydaniem decyzji DOK-50/2004 udział w charakterze strony brał S. P. S.A., to również w postępowaniu w przedmiocie stwierdzenia nieważności tej decyzji spółka ta powinna zachować status strony. Jednakże zdaniem Sądu Apelacyjnego Sąd pierwszej instancji nie zauważył, że postępowanie na skutek sprzeciwu prokuratora zostało wszczęte z urzędu po wejściu w życie ustawy z 2007 r., która ograniczyła krąg stron tylko do podmiotów, wobec których wszczęto postępowanie w sprawie praktyk ograniczających konkurencję. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji jest zaś samodzielnym postępowaniem administracyjnym, którego istotą jest jedynie ustalenie, czy dana decyzja jest dotknięta jedną z wad wymienionych w art. 156 § 1 k.p.a. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności nie jest zatem

kontynuacją postępowania administracyjnego, w którym doszło do wydania kwestionowanej decyzji. Dlatego S. P. nie mogła uzyskać statusu strony w postępowaniu w sprawie stwierdzenie nieważności decyzji DOK-95/2007. Uzasadniało to zmianę wyroku Sądu Okręgowego w punktach I i II.

Sąd Apelacyjny nie uwzględnił również zarzutu naruszenia art. 79 uokik z 2000 r. i art. 83 uokik z 2007 r. poprzez przyjęcie, że przepisy te uzasadniają ograniczenie postępowania administracyjnego wszczętego na podstawie art. 186 k.p.a. w sprawie nieważności decyzji wyłącznie do zarzutów stawianych decyzji przez Prokuraturę Generalną. Z treści uzasadnienia wyroku Sądu pierwszej instancji pogląd taki nie wynika, a ponadto powód nie udowodnił istnienia tego rodzaju wad przedmiotowej decyzji, które nakazywałyby jej bezwzględne uchylenie.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w związku z art. 83 uokik z 2007 r. poprzez przyjęcie, że ograniczenie prawa powoda do uczestnictwa w toku dodatkowych czynności podjętych przez Prezesa Urzędu na podstawie art. 78 ust. 5 uokik z 2000 r. poprzez ograniczenie powodowi prawa wglądu do materiału dowodowego zebranego w ich toku nie stanowiło rażącego naruszenia art. 10 § 1 k.p.a., Sąd Apelacyjny zwrócił uwagę, że z art. 10 § 1 k.p.a. wynikają dwojakiego rodzaju obowiązki: 1) obowiązek zapewnienia stronie czynnego udziału w każdym stadium postępowania; 2) obowiązek umożliwienia stronie wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Jednakże w art. 10 § 2 k.p.a. ustawodawca wprowadził wyjątek pozwalający na odstępnie od powyższych zasad. Z kolei zgodnie z art. 62 uokik z 2000 r., która obowiązywała w dacie ograniczenia powodowi dostępu do materiału dowodowego, Prezes Urzędu mógł w drodze postanowienia w niezbędnym zakresie ograniczyć prawo wglądu do materiału dowodowego załączonego do akt sprawy, jeżeli udostępnienie tego materiału groziłoby ujawnieniem tajemnicy przedsiębiorstwa, jak również innych tajemnic podlegających ochronie na podstawie odrębnych przepisów, bądź wymagał tego interes publiczny. Przepis ten stanowił więc dalszy, względem art. 10 § 2 k.p.a., ustawowy wyjątek pozwalający na odstępnie od zasady czynnego udziału stron w postępowaniu, którego wprowadzenie zostało podyktowane potrzebą zapobiegania możliwości uzyskiwania przez przedsiębiorców dostępu do informacji handlowych innych

przedsiębiorców. W przedmiotowej sprawie Prezes Urzędu wydał stosowne postanowienia, a jego prawidłowość została następnie poddana kontroli sądowej. Dlatego zarzut apelacji powoda nie zasługuje na uwzględnienie. Dodatkowo Sąd Apelacyjny zwrócił uwagę, że zarzut naruszenia przepisu art. 10 § 1 k.p.a. przez niezawiadomienie strony o zebraniu materiału dowodowego i możliwości składania wniosków może odnieść skutek tylko wówczas, gdy stawiająca go strona wykaże, że zarzucane uchybienie uniemożliwiło jej dokonanie konkretnych czynności procesowych. Powód takich czynności nie wskazał, zaś przedstawienie przez niego nowych dowodów było możliwe na etapie postępowania sądowego.

Powód zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego skargą kasacyjną w całości. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił naruszenie art. 386 § 1 k.p.c. w związku z art. 479(31a) § 3 k.p.c. w związku z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. oraz art. 7 k.p.a.; art. 386 § 1 k.p.c. w związku z art. 479(31a) § 3 k.p.c., art. 10 § 1 i 2 oraz art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., jak również art. 62 ust. 1 uokik z 2000 r. i art. 2 Konstytucji RP; art. 386 § 4 k.p.c.; art. 386 § 1 k.p.c. w związku z art. 479(31a) § 3 k.p.c. oraz art. 28, art. 107 § 1 i art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. oraz art. 88 ust. 1 uokik z 2007 r.; art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w związku z art. 7 k.p.a.; art. 10 § 1 i art. 10 § 2 k.p.a. w związku z art. 2 Konstytucji RP; art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. i art. 88 ust. 1 uokik oraz art. 28 k.p.a.

Wnosząc o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania powód powołał się na występowanie w sprawie trzech istotnych zagadnień prawnych.

Jako pierwsze zagadnienie powód wskazał problem „czy na podstawie art. 479(28) § 1 k.p.c. sądy powszechne są właściwe dla rozpatrywania środków zaskarżenia od decyzji Prezesa UOKiK wydanej na podstawie art. 158 § 1 i art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a. w sprawie stwierdzenia nieważności uprzednio wydanej decyzji, czy też z uwagi na szczególny charakter decyzji wydawanej na podstawie art. 158 § 1 i art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., weryfikacja sądowa takiego rozstrzygnięcia Prezesa Urzędu powinna być dokonywana przez sądy administracyjne?”.

Jako drugie zagadnienie prawne powód wskazał problem, czy sąd powszechny orzekający na podstawie art. 479(31a) § 3 k.p.c. w przedmiocie decyzji administracyjnej Prezesa Urzędu wydanej w sprawie stwierdzenia nieważności uprzedniej decyzji administracyjnej tego organu w związku z zarzutem wydania

decyzji merytorycznej z rażącym naruszeniem prawa, powinien ograniczyć ocenę decyzji merytorycznej do oceny jej legalności, a zatem badać ją z punktu widzenia przesłanek określonych w art. 156 k.p.a., czy też ocena taka powinna być przeprowadzona na zasadzie merytorycznej oceny decyzji w przedmiocie nieważności, o której rozstrzygał Prezes Urzędu?

Jako trzecie zagadnienie prawne powód wskazał problem, czy w kontekście art. 2 Konstytucji RP dopuszczalne jest wydanie przeciwko przedsiębiorcy rozstrzygnięcia na jego niekorzyść, to jest nałożenie na niego kary pieniężnej, przy jednoczesnym odmówieniu temu przedsiębiorcy na podstawie art. 62 ust. 1 uokik z 2000 r. prawa wglądu do materiału dowodowego mającego istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy i tym samym pozbawienie go praw przewidzianych w art. 10 § 1 k.p.a., w konsekwencji czego pozbawiono go prawa do sprawiedliwego postępowania i możliwości obrony.

Prezes Urzędu w odpowiedzi na skargę kasacyjną powoda wniósł o wydanie postanowienia o odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Sąd Najwyższy, jako sąd kasacyjny, nie jest sądem powszechnym zwykłej, trzeciej instancji, zaś skarga kasacyjna nie jest środkiem zaskarżenia przysługującym od każdego rozstrzygnięcia sądu drugiej instancji kończącego postępowanie w sprawie, a to z uwagi na przeważający w charakterze skargi kasacyjnej element interesu publicznego. Rozpoznanie skargi kasacyjnej następuje tylko z przyczyn kwalifikowanych, wymienionych w art. 398⁹ § 1 k.p.c. Dlatego w art. 398⁴ § 2 k.p.c. wśród istotnych wymagań skargi kasacyjnej ustawodawca wymienił obowiązek przedłożenia wniosku o przyjęcie skargi do rozpoznania i jego uzasadnienie. Wymóg ten wiąże się z tzw. przedsądem, polegającym m.in. na możliwości odmowy przez Sąd Najwyższy przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania (art. 398⁹ § 2 k.p.c.). Spełnienie tego wymogu powinno przybrać postać wyodrębnionego wyводу prawnego. Skarżący ma w nim wykazać, jakie występujące w sprawie okoliczności pozwalają na uwzględnienie wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania. Jednocześnie ma obowiązek

uzasadnić, dlaczego odpowiadają one ustawowemu katalogowi przesłanek. Na etapie przedsądu Sąd Najwyższy ocenia jedynie wniosek o przyjęcie skargi do rozpoznania i jego uzasadnienie, dlatego wniosek ten musi być przez skarżącego wyodrębniony, oddzielnie przedstawiony i należycie uzasadniony. Dla spełnienia wymogu z art. 398⁴ § 2 k.p.c. nie wystarczy odwołanie się do podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienia, czy argumentacji przedkładanej na wcześniejszych etapach postępowania. Choć z reguły jest tak, że argumentacja w zakresie podstaw kasacyjnych oraz wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania jest podobna, to Sąd Najwyższy w ramach przedsądu bada tylko wskazane w skardze okoliczności uzasadniające przyjęcie jej do rozpoznania, nie analizuje zaś podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienia. Skarga kasacyjna powinna być tak zredagowana i skonstruowana, aby Sąd Najwyższy nie musiał poszukiwać w uzasadnieniu jej podstaw pozostałych elementów konstrukcyjnych skargi, ani tym bardziej się ich domyślać. Skarga kasacyjna jest szczególnym środkiem zaskarżenia, realizującym przede wszystkim interes publiczny. Interes ten polega na usuwaniu rozbieżności w orzecznictwie sądów powszechnych oraz na wspomaganiu rozwoju prawa. W rezultacie uzasadnienie wniosku o przyjęcie skargi do rozpoznania powinno koncentrować się na wykazaniu, iż takie okoliczności w sprawie zachodzą.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Sądu Najwyższego, w przypadku wskazania jako podstawy wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c. skarżący ma obowiązek nie tylko sformułować samo zagadnienie, ale także – w uzasadnieniu wniosku – przedstawić odpowiednią juretyczną argumentację wskazującą na dopuszczalność i celowość rozwiązania problemu prawnego w sposób preferowany przez skarżącego, a odmienny od sposobu rozstrzygnięcia tego problemu przy wykorzystaniu zapatrywań wyrażonych przez Sąd drugiej instancji. Wywód ten powinien być zbliżony do tego, jaki jest przyjęty przy przedstawianiu zagadnienia prawnego przez sąd odwoławczy na podstawie art. 390 k.p.c. Samo zagadnienie prawne powinno zaś bazować na konkretnym przepisie wskazanym w jego treści oraz pozostawać w związku ze sprawą i wnoszoną skargą kasacyjną (por. np. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 9 sierpnia 2012 r., III SK 4/12; z dnia 20 marca 2013 r., III SK 33/12; z dnia 20 marca 2013 r., III SK 37/12).

Skarga kasacyjna powoda nie kwalifikowała się do przyjęcia celem jej merytorycznego rozpoznania z następujących powodów.

Pierwsze zagadnienie prawne nie jest zagadnieniem prawnym sprawy, ponieważ nie zostało powiązane przez powoda ani z podstawami skargi kasacyjnej, ani z zapatrywaniami prawnymi Sądu drugiej instancji. Wskazany w nim problem prawny miałby znaczenie dla rozpoznania skargi kasacyjnej, gdyby sądy orzekające w niniejszej sprawie uznały się za niewłaściwe do rozpoznania odwołania powoda, bądź gdyby Sąd Najwyższy z urzędu oceniał, czy w sprawie zachodzi nieważność postępowania przed Sądem drugiej instancji ze względu na niedopuszczalność drogi sądowej. Mając jednak na względzie unormowanie wynikające z art. 199¹ k.p.c., zgodnie z którym sąd nie może odrzucić pozwu z tego powodu, że do rozpoznania sprawy właściwy jest organ administracji publicznej lub sąd administracyjny, jeżeli organ administracji publicznej lub sąd administracyjny uznały się w tej sprawie za niewłaściwe, a w niniejszej sprawie sądy administracyjne uznały się za niewłaściwe do rozpoznania środka zaskarżenia wniesionego przez powoda od decyzji Prezesa Urzędu wydanej w niniejszej sprawie, Sąd Najwyższy nie ma podstaw do weryfikowania, czy dopuszczalna jest droga sądowa w sprawie z odwołania od decyzji Prezesa Urzędu niestwierdzającej nieważności wcześniejszej decyzji organu antymonopolowego.

Drugie z zagadnień prawnych sformułowane przez powoda jest jedynie pozornie istotnym zagadnieniem prawnym wymagającym wypowiedzi Sądu Najwyższego przy merytorycznym rozpoznaniu sprawy. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji jest postępowaniem prowadzonym w trybie nadzwyczajnym. Jego przedmiotem nie jest sprawa dotycząca konkretyzacji określonych praw lub obowiązków wynikających z prawa materialnego, lecz ostateczna decyzja administracyjna, a w zasadzie wyeliminowanie tej decyzji z obrotu prawnego (wyrok NSA z 28 listopada 2006 r., I OSK 100/06). Zakończenie tego postępowania decyzją o odmowie stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej oznacza, że nie stwierdzono żadnej z podstaw stwierdzenia nieważności decyzji wymienionych w art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., przez co sprawa jej eliminacji z obrotu prawnego została merytorycznie rozpoznana. W konsekwencji sądowa weryfikacja przesłanek decyzji Prezesa Urzędu, mocą której nie

stwierdzono nieważności wcześniejszej decyzji organu antymonopolowego, ogranicza się tylko do weryfikacji zgodności z prawem tej pierwszej decyzji. Nie obejmuje merytorycznej weryfikacji treści decyzji, której stwierdzenie nieważności było przedmiotem postępowania zakończonego decyzją zaskarżoną w niniejszej sprawie.

Trzecie zagadnienie prawne wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej powoda do rozpoznania dotyczy problemu prawnego powstającego na tle zbiegu w określonym stanie faktycznym różnych, konkurencyjnych względem siebie, wartości porządku prawnego. Odpowiedź na to zagadnienie prawne jest oczywista: przepis art. 2 Konstytucji RP, w powiązaniu z art. 10 § 1 k.p.a. oraz kreowanym stopniowo w orzecznictwie sądów orzekających w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i regulacji standardem ochrony praw przedsiębiorców w postępowaniach, w których nakładane są kary pieniężne, nie wyłącza możliwości ograniczania prawa wglądu do materiału dowodowego na podstawie przepisów takich jak art. 62 uokik z 2000 r. Dopełnienie przez organ ochrony konkurencji respektowania przesłanek takiego ograniczenia, z uwzględnieniem wskazanego powyżej standardu dookreślanego przez wartości przywoływane w powołanym przez powoda piśmiennictwie, podlega kontroli sądowej w ramach wyodrębnionego postępowania wpadkowego. Gdyby w toku takiego postępowania okazało się, że ograniczenie prawa wglądu do materiału dowodowego dotyczyło materiału mającego istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy i prowadziło do pozbawienia przedsiębiorcy prawa do sprawiedliwego postępowania oraz możliwości obrony, postanowienie Prezesa Urzędu powinno zostać odpowiednio zmodyfikowane. W niniejszym postępowaniu chodzi jednak o to, czy ograniczenie prawa wglądu do materiału dowodowego w postępowaniu zakończonym wydaniem decyzji DOK-50/2004 można kwalifikować jako rażące naruszenie przez organ antymonopolowego prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., pomimo poddania stosownego postanowienia Prezesa Urzędu kontroli sądowej. Uzasadnienie wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania ze względu na potrzebę rozstrzygnięcia tak rozumianego zagadnienia prawnego występującego w niniejszej sprawie nie zawiera zaś odpowiednio dopasowanej argumentacji w tym zakresie, podobnie jak uzasadnienie korespondującego z tym problemem prawny zarzutu skargi kasacyjnej.

Mając powyższe na uwadze, z mocy art. 398⁹ § 2 k.p.c. orzeczono jak w sentencji.