

POSTANOWIENIE

Dnia 27 listopada 2014 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Maciej Pacuda

w sprawie z powództwa Gminy Miasta O.
przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
o ochronę konkurencji i nałożenie kary pieniężnej,
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw
Publicznych w dniu 27 listopada 2014 r.,
na skutek skargi kasacyjnej strony powodowej od wyroku Sądu Apelacyjnego
z dnia 19 września 2013 r.,

- 1. odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania,**
- 2. zasądza od powoda na rzecz pozwanego kwotę 180 (sto osiemdziesiąt) złotych tytułem kosztów pomocy prawnej w postępowaniu kasacyjnym.**

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny wyrokiem z 19 września 2013 r. zmienił wyrok Sądu Okręgowego w W. z 22 listopada 2012 r. w ten sposób, że zmienił decyzję prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, obniżając karę nałożoną na Gminę Miasto O. do kwoty 209.132 zł, a w pozostałym zakresie oddalił odwołanie, zniósł wzajemnie koszty postępowania za pierwszą instancję, oddalił apelację powoda w pozostałej części oraz zniósł wzajemnie między stronami koszty postępowania apelacyjnego.

Powód Gmina Miasto O. zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego skargą kasacyjną w całości. Wnosząc o przyjęcie skargi do rozpoznania powód powołał się

na potrzebę rozstrzygnięcia dwóch zagadnień prawnych, które sformułował w postaci pytań: 1) jakie reguły kolizyjne należy stosować w razie zaistnienia sprzecznych ze sobą interesów publicznych chronionych ustawowo, a uwzględniając regulację ustawy antymonopolowe i ustawy o odpadach, któremu z interesów publicznych należy nadać prymat w razie ich kolizji: ochronie konkurencji i uczestników rynku czy ochronie środowiska naturalnego?; 2) czy przyznanie przedsiębiorcy przez gminę wyłączności na prowadzenie określonej działalności prowadzi *per se* do naruszenia konkurencji w rozumieniu art. 9 ust. 2 pkt 5 ustawy antymonopolowej, czy też uznanie, że doszło do naruszenia tego przepisu uzależnione jest od tego, czy konkurenci działający na rynku powiązani są traktowani przez tego przedsiębiorcę w sposób równy czy dyskryminacyjny?

Prezes Urzędu wniósł o odmowę przyjęcia skargi kasacyjnej powoda do rozpoznania oraz o zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego.

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

Stosownie do art. 398⁹ § 1 k.p.c. Sąd Najwyższy przyjmuje skargę kasacyjną do rozpoznania, jeżeli w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne (pkt 1), istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów (pkt 2), zachodzi nieważność postępowania (pkt 3) lub skarga jest oczywiście uzasadniona (pkt 4). Wypada również dodać, iż zgodnie z art. 398⁴ § 2 k.p.c., określającym wymogi formalne skargi kasacyjnej, skarga kasacyjna powinna zawierać wniosek o przyjęcie do rozpoznania i jego uzasadnienie. Należy zatem stwierdzić, że wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania powinien wskazywać, że zachodzi przynajmniej jedna z okoliczności wymienionych w powołanym wcześniej art. 398⁹ § 1 k.p.c., a jego uzasadnienie winno zawierać argumenty świadczące o tym, że rzeczywiście, biorąc pod uwagę sformułowane w ustawie kryteria, istnieje potrzeba rozpoznania skargi przez Sąd Najwyższy. Skarga kasacyjna nie jest bowiem (kolejnym) środkiem zaskarżenia przysługującym od każdego rozstrzygnięcia sądu drugiej instancji kończącego postępowanie w sprawie, z uwagi na przeważający w jej

charakterze element interesu publicznego. Służy ona kontroli prawidłowości stosowania prawa, nie będąc instrumentem weryfikacji trafności ustaleń faktycznych stanowiących podstawę zaskarżonego orzeczenia.

W przypadku powoływania się przez autora skargi kasacyjnej na występowanie w sprawie istotnego zagadnienia prawnego, w uzasadnieniu wniosku o przyjęcie tej skargi do rozpoznania (sporządzonym odrębnie od uzasadnienia podstaw kasacyjnych) winno zostać sformułowane zagadnienie prawne oraz przedstawione argumenty prawne, które wykażą możliwość różnorodnej oceny zawartego w nim problemu. Zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym w judykaturze, skarżący ma w tym zakresie obowiązek wywiedzenia i uzasadnienia występującego w sprawie problemu prawnego w sposób zbliżony do tego, jaki jest przyjęty przy przedstawianiu zagadnienia prawnego przez sąd odwoławczy na podstawie art. 390 k.p.c. (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 maja 2006 r., V CSK 75/06, niepublikowane). Oznacza to w praktyce, iż zagadnienie prawne musi odpowiadać określonym wymaganiom, a mianowicie: 1) być sformułowane w oparciu o okoliczności mieszczące się w stanie faktycznym sprawy wynikającym z dokonanych przez sąd ustaleń (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 17 kwietnia 1996 r., II UR 5/96, OSNP 1997 nr 3, poz. 39 i postanowienie z dnia 7 czerwca 2001 r., III CZP 33/01, LEX nr 52571), 2) być przedstawione w sposób ogólny i abstrakcyjny tak, by umożliwić Sądowi Najwyższemu udzielenie uniwersalnej odpowiedzi, nie sprowadzającej się do samej subsumcji i rozstrzygnięcia konkretnego sporu (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 15 października 2002 r., III CZP 66/02, LEX nr 57240; z dnia 22 października 2002 r., III CZP 64/02 LEX nr 77033 i z dnia 5 grudnia 2008 r., III CZP 119/08, LEX nr 478179), 3) pozostawać w związku z rozpoznawaną sprawą i 4) dotyczyć zagadnienia budzącego rzeczywiście istotne (a zatem poważne) wątpliwości. Istotność zagadnienia prawnego konkretyzuje się zaś w tym, że w danej sprawie występuje zagadnienie prawne mające znaczenie dla rozwoju prawa lub znaczenie precedensowe dla rozstrzygnięcia innych podobnych spraw. Twierdzenie o występowaniu istotnego zagadnienia prawnego jest uzasadnione tylko wtedy, kiedy przedstawiony problem prawny nie został jeszcze rozstrzygnięty przez Sąd Najwyższy lub kiedy istnieją rozbieżne poglądy w tym zakresie, wynikające z

odmiennej wykładni przepisów konstruujących to zagadnienie (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 10 marca 2010 r., II UK 363/09, LEX nr 577467, czy też z dnia 12 marca 2010 r., II UK 400/09, LEX nr 577468).

Oceniany w niniejszej sprawie wniosek powoda o przyjęcie jego skargi kasacyjnej do rozpoznania nie spełnia przedstawionych wyżej kryteriów.

Pierwsze zagadnienie prawne zostało bowiem sformułowane wadliwie (brak przepisu), a jego uzasadnienie sprowadza się do zaprezentowania polemiki z dokonaną przez Sąd drugiej instancji wykładnią przepisów ustawy o odpadach w kontekście dopuszczalności podjęcia uchwały o takiej treści, jak zakwestionowana przez Prezesa Urzędu.

Niezależnie od powyższych mankamentów Sąd Najwyższy stwierdza, że poszczególne instytucje ustawy antymonopolowej w różny sposób uwzględniają potrzebę wyważenia między różnymi istotnymi dla prawodawcy i społeczeństwa wartościami. Niekiedy sam prawodawca ogranicza zakres zastosowania instytucji prawa ochrony konkurencji, zgodnie z zasadą *de minimis non curat preator* (np. art. 7 uokik, art. 2). Ustawodawca wyłączył także zastosowanie uokik w odniesieniu do ograniczeń konkurencji dopuszczonych na mocy innej ustawy (art. 3 uokik). Interes publiczny w realizacji innych wartości niż ochrona konkurencji może być także uwzględniany na etapie oceny, czy stwierdzone ograniczenie konkurencji nie powinno zostać uznane za dopuszczalne jako obiektywnie uzasadnione na podstawie orzeczniczego odstępstwa od zakazu nadużywania pozycji dominującej. Wzgląd na inne wartości, które mogą kolidować z potrzebą ochrony konkurencji w ramach koncepcji interesu publicznego może także wpływać na możliwość stosowania przewidzianych w uokik przesłanek usprawiedliwiających niezastosowanie zakazu porozumień ograniczających konkurencję. Przykładowo, TSUE rozważał dopuszczalność ograniczenia reguł konkurencji ze względu na wymogi bezpieczeństwa drogowego (por. wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 4 września 2014 r. w sprawach połączonych C-184/13 i n. *API i in.*). Nie można także wykluczyć odwoływania się do innych kategorii interesu publicznego na etapie korzystania przez Prezesa Urzędu z kompetencji do nakładania kar pieniężnych. Ponadto, skoro zgodnie z art. 1 ust. 1 uokik ustawa chroni

konkurencję w interesie publicznym, mogą zdarzyć się takie stany faktyczne, które będą podważały sens interwencji Prezesa Urzędu.

Powód trafnie podnosi, że pojęcia interesu publicznego nie można ograniczać do interesu publicznego w samej tylko ochronie konkurencji. Należy mieć jednak na względzie, że w takich sprawach jak niniejsza interes publiczny w realizacji innych wartości niż ochrona konkurencji nie występuje na etapie oceny, czy interwencja Prezesa Urzędu podjęta w okolicznościach niniejszej sprawy mieści się w granicach interesu publicznego. Interes ten należy natomiast uwzględnić na etapie kwalifikacji zachowania przedsiębiorcy takiego jak powód jako praktyki ograniczającej konkurencję oraz na etapie jej ewentualnego uzasadnienia. Jednakże, wbrew stanowisku powoda, z uzasadnienia Sądu drugiej instancji wynika, że przy rozpoznawaniu apelacji powoda Sąd ten miał na względzie konieczność stosownego uwzględnienia interesu publicznego w ochronie środowiska i wyważenia go z interesem publicznym w ochronie konkurencji. Uczynił to także Prezes Urzędu w uzasadnieniu decyzji (s. 27). Sąd drugiej instancji, zdaniem Sądu Najwyższego trafnie, nie wykluczył wpływu potrzeby ochrony środowiska na zastosowanie przepisów ustawy w tej sprawie. Nie dopatrył się jednak w ustalonych w sprawie okolicznościach względów przemawiających za usprawiedliwieniem praktyki zarzuconej powodowi za pomocą uzasadnienia nawiązującego do potrzeby ochrony środowiska. W uzasadnieniu zaskarżonego wyroku zwrócono uwagę na negatywny skutki praktyki powoda dla rzeczywistej realizacji wartości istotnych dla ochrony środowiska. Wskazano także na nieadekwatność podjętych rozwiązań z punktu widzenia ochrony środowiska oraz na ograniczoną – względem dostępnych alternatyw – efektywność instalacji, której sfinansowaniu miało służyć wprowadzenie obowiązku korzystania z usług OZK. Argumentacja podniesiona przez powoda w uzasadnieniu wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania miałaby znaczenie z punktu widzenia potrzeby rozstrzygnięcia kolizji dwóch różnych wartości składających się na pojęcie interesu publicznego sensu largo, gdyby wprowadzone przez powoda rozwiązanie w zakresie ochrony środowiska cechowało się istotnie wyższą wydajnością (efektywnością) w zakresie odzysku odpadów względem instalacji stosowanych w miejscach składowania odpadów wskazanych w WPGO.

Sąd Najwyższy nie dopatrył się także w okolicznościach niniejszej sprawy publicznoprawnej potrzeby rozstrzygnięcia drugiego zagadnienia prawnego, tym bardziej, że uzasadnienie wniosku powoda o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania w tym zakresie zostało sporządzone w sposób odpowiadający uzasadnieniu podstawy kasacyjnej, a nie w sposób charakterystyczny dla abstrakcyjnego, istotnego zarówno dla sprawy jak i rozwoju praktyki stosowania prawa, problemu prawnego powstającego na tle przepisu powołanego w podstawie skargi kasacyjnej.

Sąd Najwyższy wielokrotnie już wypowiadał się w przedmiocie wykładni art. 9 ust. 2 pkt 5 uokik, który to przepis niesłusznie został sprowadzony przez Prezesa Urzędu oraz Sądy obu instancji do roli tzw. „małej klauzuli generalnej”. Przesłanki zastosowania tego przepisu są zaś dość restrykcyjne: 1) przeciwdziałanie powstaniu warunków, 2) niezbędnych, 3) do powstania lub rozwoju konkurencji. Na tle tego przepisu powód formułuje zagadnienie prawne dotyczące jego zastosowania do zachowania dominanta, który narzuca określony, ujednolicony sposób działania uczestnikom organizowanego przez siebie rynku. W pierwszej kolejności należy jednak zastanowić się, czy art. 9 ust. 2 pkt 5 uokik został w niniejszej sprawie zastosowany z uwzględnieniem przesłanek tego przepisu, czy też w oderwaniu od jego treści. Przypomnieć należy, że za praktykę ograniczającą konkurencję uznano w niniejszej sprawie zachowanie powoda polegające na nadużyciu pozycji dominującej na rynku organizowania usług wywozu i składowania odpadów przez narzucenie przedsiębiorcom funkcjonującym na rynku świadczenia usług odbierania odpadów komunalnych obowiązku przekazywania tych odpadów do OZK. W sprawie tej występuje rynek pozycji dominującej (organizowanie usług), która to pozycja została nadużyta poprzez narzucenie określonego sposobu działania przedsiębiorcom działającym na rynku odbioru odpadów. Rynek pozycji dominującej i rynek, na którym odczuwalne są skutki nadużycia, nie są tożsame. Uchwała powoda oddziałuje także, o czym nie ma mowy w sentencji decyzji Prezesa Urzędu, na rynek składowania odpadów.

Powód trafnie podnosi również, że uchwała przewidująca wyłączność dla OZK w zakresie unieszkodliwiania lub dalszego transportu do miejsca ostatecznego odzysku nie powoduje, iż na rynku gminy O. nie mogą działać przedsiębiorcy

zajmujący się odbieraniem odpadów komunalnych. Niemniej zachowanie powoda miało niewątpliwie negatywny wpływ na konkurencję cenową na rynku odbierania odpadów komunalnych, skoro podstawę dla kalkulacji stawek za świadczone usługi na tym rynku musiały stanowić ceny za odbiór odpadów ustalone przez podmiot, któremu powód przyznał wyłączność w tym zakresie, skutkiem czego wszyscy przedsiębiorcy działający na rynku odbioru odpadów musieli korzystać z jego usług. W ten sposób zachowanie powoda przeciwdziało powstaniu warunków niezbędnych do rozwoju konkurencji cenowej. Należy ponadto mieć na względzie, że powód działa na rynku organizowania usług użyteczności publicznej, co uzasadnia objęcie zakresem zastosowania art. 9 ust. 2 pkt 5 uokik zachowania, które uniemożliwia rozwój konkurencji choćby w aspekcie cenowym, który dla usługobiorcy na tym rynku ma podstawowe znaczenie.

Kierując się przedstawionymi motywami, Sąd Najwyższy uznał, iż powód nie wykazał potrzeby rozpoznania jego skargi kasacyjnej. Dlatego, na podstawie art. 398⁹ § 2 k.p.c. oraz art. 98 § 3 k.p.c. w związku z art. 99 k.p.c. i § 14 ust. 3 pkt 1 w związku z § 12 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu, orzekł jak w sentencji.