

Wyrok z dnia 13 maja 2004 r.

III SK 44/04

Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów nie powinien ograniczyć swej funkcji jurysdykcyjnej tylko do kontroli legalności postępowania administracyjnego przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, gdyż rozpoznaje sprawę jako sąd pierwszej instancji.

Przewodniczący SSN Jerzy Kwaśniewski (sprawozdawca), Sędziowie SN:
Katarzyna Gonera, Andrzej Kijowski.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 13 maja 2004 r. sprawy z odwołania K. Zakładów Wyrobów Metalowych S.A. w S.Ś. przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z udziałem G. Zakładów Wyrobów Metalowych SA w G. i Wytwórni Sprzętu Pożarniczego „O.” SA w A. o ochronę konkurencji, na skutek kasacji strony pozwanej od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 27 sierpnia 2003 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu w Warszawie - Sądowi Ochrony Konkurencji i Konsumentów, pozostawiając temu Sądowi rozstrzygnięcie o kosztach postępowania kasacyjnego.

U z a s a d n i e

Decyzją z dnia 14 sierpnia 2002 r. po rozpatrzeniu sprawy wszczętej z urzędu przeciwko K. Zakładom Wyrobów Metalowych SA w S.Ś., G. Zakładom Wyrobów Metalowych SA w G. oraz Wytwórni Sprzętu Pożarniczego „O.” SA w A. Prezes Urzędu uznał, iż działania wymienionych przedsiębiorców stanowią praktykę ograniczającą konkurencję polegającą na zawarciu porozumienia ograniczającego konkurencję poprzez ograniczenie dostępu do rynku lub eliminowanie z rynku przedsiębiorców nieobjętych porozumieniem poprzez utworzenie wspólnej sieci autoryzowanych serwisów podręcznego sprzętu przeciwpożarowego. Jednocześnie stwierdził zaniechanie stosowania wskazanej praktyki.

Prezes Urzędu nałożył na przedsiębiorców kary pieniężne: na Wytwórnię Sprzętu Pożarniczego „O.” SA w A. 98.613,20 zł (równowartość 28.000 euro), na K. Zakłady Wyrobów Metalowych SA w S.Ś. (KZWM) 49.306,60 zł (równowartość 14.000 euro), na G. Zakłady Wyrobów Metalowych SA w G. (GZWM) 98.613 zł (równowartość 28.000 euro).

Powyższa decyzja oparta została na następujących ustaleniach. KZWM, GZWM i „O.” są trzema wiodącymi producentami podręcznego sprzętu gaśniczego na terenie kraju. Z ich oświadczeń wynika, iż ich udział w rynku wynosi odpowiednio 30%-50%, 15% i 20%. Największymi konkurentami wymienionych przedsiębiorców są K. Spółce z o.o. w S. oraz PP-H-U „S.” Sp. z o.o. w P. będąca generalnym przedstawicielem firmy G.-W. z Niemiec. W dniu 2 listopada 2000 r. przedsiębiorstwa KZWM, GZWM i O. zawarły porozumienie w sprawie utworzenia wspólnej sieci autoryzowanych serwisów podręcznego sprzętu przeciwpożarowego. Analizując treść tego porozumienia Prezes Urzędu stwierdził, iż celem zawarcia porozumienia było uporządkowanie rynku serwisowego podręcznego sprzętu przeciwpożarowego. Producenci zobowiązali się do opracowania warunków uzyskania i posiadania wspólnej autoryzacji. Z dniem podpisania porozumienia zobowiązali się do nieudzielania indywidualnych autoryzacji. Po zawarciu porozumienia producenci zawarli około 300 umów z przedsiębiorcami zajmującymi się serwisem podręcznego sprzętu przeciwpożarowego, którzy tym samym stali się autoryzowanymi serwisantami producentów.

W umowach z producentami serwisanci zobowiązali się do prowadzenia serwisu i naprawy podręcznego sprzętu gaśniczego tylko i wyłącznie w oparciu o części producentów, nadto zobowiązali się do sprzedaży sprzętu gaśniczego wyłącznie pochodzącego od tych producentów. W zawartym porozumieniu producenci zobowiązali się między innymi do stosowania preferencyjnych cen części zamiennych dla autoryzowanych sprzedawców oraz ograniczenia dostępu do części zamiennych tym zakładom konserwującym podręczny sprzęt gaśniczy, które nie gwarantują odpowiedniego standardu usług w tym zakresie. Producenci są uprawnieni do rozwiązania umowy z autoryzowanym serwisantem w przypadku naruszenia przez niego postanowień umowy. Na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego, tj. treści porozumienia, wyjaśnień producentów co do przyczyn zawarcia porozumienia i opinii konkurujących producentów, Prezes Urzędu ustalił, iż doszło na skutek zawarcia porozumienia do naruszenia interesu publicznego na rynku producentów i serwisantów oraz do zachwiania warunków funkcjonowania rynku gospodarczego. Pojęcie

rynku określił w ujęciu geograficznym jako rynek krajowy, a towar jako podręczny sprzęt gaśniczy. Według Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w przedmiotowej sprawie mamy do czynienia z porozumieniem ograniczającym konkurencję, polegającym na ograniczeniu dostępu do rynku lub eliminowaniu z rynku przedsiębiorców nieobjętych porozumieniem. Porozumienie wymierzone było przeciwko innym producentom sprzętu gaśniczego. Producenci niebędący uczestnikami porozumienia utracili możliwość sprzedaży swoich produktów za pośrednictwem autoryzowanych serwisantów producentów uczestniczących w porozumieniu. Prezes Urzędu podkreślił, iż producenci niebędący uczestnikami porozumienia ponieśli nakłady finansowe na przeszkolenie serwisantów, którzy następnie, po otrzymaniu od KZWM, GZWM i O. autoryzacji, zaprzestali serwisu produkowanego przez nich sprzętu gaśniczego. Zarzucił producentom - członkom porozumienia, iż ich siła rynkowa dała im możliwość doboru do swojej sieci serwisowej najlepszych serwisantów, a inni producenci utracili możliwość pozyskania do swoich sieci serwisowych części serwisantów (związanych autoryzacją i porozumieniem). Podnosił, iż producenci nieobjęci porozumieniem musieliby wydatkować znaczne środki finansowe w celu stworzenia swoich sieci serwisowych, w tym na przeszkolenie serwisantów, i wyposażenie warsztatów serwisowych. Według Prezesa Urzędu działania producentów polegające na wyeliminowaniu z rynku tych serwisantów, którzy nie mieli dostępu do oryginalnych części zamiennych (serwisantów nieautoryzowanych), miały charakter kolektywnego bojkotu.

Od powyższej decyzji odwołały się K. Zakłady Wyrobów Metalowych SA w S.Ś., wnosząc o zmianę decyzji i stwierdzenie, że zawarte porozumienie nie naruszyło ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Zaskarżonej decyzji zarzucono naruszenie prawa materialnego, tj. art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, a także pominięcie, że porozumienie zostało zawarte pod rządami ustawy z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie konkurencji, oraz naruszenie art. 227 i 223 § 1 k.p.c.

Wyrokiem z dnia 27 sierpnia 2003 r. Sąd Okręgowy-Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Warszawie zmienił decyzję Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 14 sierpnia 2002 r. w całości w ten sposób, że ją uchylił.

Zdaniem Sądu, z materiału dowodowego nie wynika, iż został naruszony interes publiczny - art. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. Nr 122, poz. 1319 ze zm.). Z językowej wykładni sentencji decyzji

wynika, iż decyzja chroni interes innych producentów sprzętu przeciwpożarowego. A skoro na rynku występuje tylko jeden konkurent niezadowolony z porozumienia i utworzenia wspólnej sieci serwisowej, to decyzja chroni w istocie jego interesy. Sąd zauważył również brak spójności pomiędzy sentencją a uzasadnieniem decyzji. Sentencja chroni interesy konkurentów, czyli producentów, uzasadnienie zaś ekspozuje niekorzystną sytuację serwisantów. Jednocześnie Prezes Urzędu nie przywołuje na tę okoliczność dowodów; brak jest postępowania dowodowego w zakresie oceny przez samych serwisantów skutków porozumienia i zawartych umów cywilnoprawnych z producentami. Dlatego też Sąd zgodził się z podniesionymi w odwołaniu zarzutami, iż decyzja została wydana z naruszeniem przepisów postępowania dowodowego. Nie można tracić z pola uwagi faktu, iż postępowanie dowodowe przed Prezesem Urzędu toczy się według przepisów Kodeksu postępowania cywilnego. To na Prezesie Urzędu ciąży obowiązek udowodnienia praktyki podmiotom, którym jej stosowanie zarzuca. Oparcie decyzji na wyjaśnieniach i opiniach konkurentów bez wyjaśnienia, dlaczego dało się wiarę jednym twierdzeniom, a innym nie, brak przytoczenia dowodów dla prezentowanych w uzasadnieniu ocen i twierdzeń stanowi naruszenie przepisów postępowania dowodowego (art. 233 k.p.c.). Dostrzeżonych przez Sąd wad decyzji Prezesa Urzędu nie można było konwalidować w postępowaniu przed Sądem, gdyż żadna ze stron nie wniosła wniosków dowodowych.

Powyższy wyrok Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zaskarżył kasacją zarzucając naruszenie prawa materialnego przez błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie: art. 1 ust. 1 oraz art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (jednolity tekst: Dz.U. z 2003 r. Nr 86, poz. 804), a także naruszenie przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 233 § 1, art. 231, art. 479³¹ § 3, art. 328 § 2 oraz art. 235 w związku z art. 232 k.p.c. Kasacja zawiera wniosek o utrzymanie zaskarżonej decyzji w mocy oraz oddalenie odwołania złożonego od decyzji przez powoda, ewentualnie - w przypadku nieuwzględnienia powyższego wniosku - o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu w Warszawie-Sądowi Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zaskarżony wyrok opiera się na dwóch założeniach, a każde z nich jest wadliwe. Pierwsze (o charakterze procesowym) dotyczy określenia jurysdykcyjnej funkcji Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Z uzasadnienia wyroku wynika, że Sąd nie zmierzał do wyjaśnienia, czy zachodzą - sporne między stronami - okoliczności faktyczne, bo uznał, że jego właściwością było jedynie przeprowadzenie kontroli zaskarżonej odwołaniem decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz kontrola postępowania poprzedzającego wydanie tej decyzji.

Taką, odpowiadającą pozycji sądu kasacyjnego rolę przyjął Sąd, skoro po stwierdzeniu określonych wadliwości postępowania dowodowego uznał, że „dostrzeżonych przez Sąd wad decyzji Prezesa Urzędu nie można było konwalidować w postępowaniu przed Sądem, żadna ze stron nie wniosła wniosków dowodowych. W tej sytuacji Sąd uznając, iż podniesione w odwołaniu zarzuty częściowo zasługują na uwzględnienie nie mając podstaw do uchylenia wprost decyzji zmienił decyzję - jak w sentencji”. Taki sposób procedowania Sądu rozpoznającego odwołanie od decyzji Prezesa Urzędu Ochrony i Konkurencji Sąd uznał za odpowiedni „posiłkując się poglądem wyrażonym w uzasadnieniu postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 11 sierpnia 1999 r., I CKN 351/99”.

W związku z tym należy w pierwszym rzędzie zauważyć, że Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów nie miał podstawy do powołania się na wymienione postanowienie Sądu Najwyższego dla swego - jak to wyżej przedstawiono - kasacyjnego stanowiska. Wszak w uzasadnieniu tego postanowienia Sąd Najwyższy wyraźnie opowiedział się za stanowiskiem, według którego sąd antymonopolowy sprawuje kontrolę legalności, a także zasadności i celowości decyzji, z wpływającym stąd wnioskiem, „że uchylenie zaskarżonej decyzji może nastąpić jedynie w wypadku, gdy sąd antymonopolowy konstatuje brak podstaw do jej wydania, np. na skutek niewystępowania praktyk monopolistycznych, błędnie stwierdzonych przez Urząd (Prezesa) w zaskarżonej decyzji”. Ponadto w tymże postanowieniu Sąd Najwyższy opierał swe rozstrzygnięcie o odrzuceniu kasacji na stanowisku określającym charakter postępowania przed sądem antymonopolowym jako - z punktu widzenia struktury Kodeksu postępowania cywilnego - postępowania rozpoznawczego i pierwszoinstancyjnego.

Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę w pełni podziela ugruntowany już w orzecznictwie pogląd, że Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów nie może ograniczyć rozpoznania sprawy wynikającej z odwołania od decyzji

Prezesa UOKiK tylko do funkcji sprawdzającej prawidłowość postępowania administracyjnego, które poprzedza postępowanie sądowe. Celem postępowania sądowego nie jest przeprowadzenie kontroli postępowania administracyjnego, ale merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy, której przedmiotem jest spór między stronami powstający dopiero po wydaniu decyzji przez Prezesa UOKiK. Do Sądu ostatecznie należy zastosowanie odpowiedniej normy prawa materialnego, na podstawie wyjaśnienia podstawy faktycznej, obejmującej wszystkie elementy faktyczne przewidziane w hipotezie tej normy. W przeciwnym razie nie sposób twierdzić, że przepis prawa materialnego został prawidłowo zastosowany (wyrok Sądu Najwyższego z 18 września 2003 r., I CK 81/02). Przyjęcie błędnego założenia w zakresie funkcji jurysdykcyjnej spowodowało w konsekwencji naruszenie wskazanych w kasacji przepisów postępowania. Istota naruszeń art. 233 § 1 oraz art. 232 k.p.c. sprowadza się do tego, że z jednej strony Sąd w zaskarżonym wyroku przyjął ocenę co do wadliwości administracyjnego postępowania w zakresie dowodów, a z drugiej na tym poprzestał, ani nie oceniając zebranego w sprawie materiału, ani nie przeprowadzając żadnych innych dowodów, jeżeli dotychczasowe dowody miałyby być niewystarczające dla wyjaśnienia sprawy. W kasacji zasadnie ponadto wytknięto, że uzasadnienie zaskarżonego wyroku, z naruszeniem art. 328 § 2 k.p.c., nie wskazuje przyczyn, dla których Sąd odmówił wiarygodności dowodom przeprowadzonym w fazie postępowania administracyjnego.

We wskazanym wyżej wyroku z dnia 18 września 2003 r., I CK 81/02, Sąd Najwyższy zwrócił uwagę na to, że możliwość dopuszczenia przez sąd dowodów niewskazanych przez strony winna być szerzej ujmowana zwłaszcza w sytuacji, gdy brak byłoby ustaleń co do przesłanki, której istnienie warunkuje dokonanie oceny, czy zastosowanie danej normy prawa materialnego było w okolicznościach faktycznych sprawy uzasadnione, czy też normę tę zastosowano niewłaściwie.

Drugie z budzących zastrzeżenia głównych założeń zaskarżonego wyroku wiąże się z określeniem warunków zastosowania art. 1 ust. 1 i art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów w oderwaniu od oceny treści porozumienia, o którym mowa w zaskarżonej decyzji. W szczególności zgodzić się należy ze stanowiskiem przedstawionym w kasacji, że Sąd niesłusznie ograniczył ocenę przesłanek zastosowania wskazanych przepisów prawa materialnego tylko do ustalenia - zresztą nieprzekonywającego ze względu na wymienione wyżej naruszenia przepisów procesowych - bezpośrednich skutków porozumienia

wobec określonego przedsiębiorstwa. Nie zostały natomiast wzięte pod uwagę elementy porozumienia dotyczące jego celu ograniczenia konkurencji na rynku właściwym - według decyzji Prezesa UOKiK - w odniesieniu do: 1) przedsiębiorstw biorących udział w porozumieniu, 2) potencjalnych uczestników rynku producentów, 3) przedsiębiorstw spełniających usługi serwisowe („serwisantów”), 4) potencjalnych serwisantów.

Wnoszący kasację przekonywająco przedstawił stanowisko uwzględniające dorobek orzecznictwa w kwestii zakresu ochrony konkurencji oraz podejmowanej w interesie publicznym ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów.

W związku z wyrażonym w zaskarżonym wyroku poglądem, że nie zachodzi wynikająca z celów ustawy ochrona interesów przedsiębiorców podejmowana w interesie publicznym, skoro bezpośredni skutek porozumienia odnosi się do interesów jednego przedsiębiorstwa, to - niezależnie od kontrowersyjności tego ustalenia - należy przypomnieć - podzielane przez skład orzekający - wyjaśnienia, które w tym zakresie były już wyrażone w orzeczeniach Sądu Najwyższego. W wyroku z dnia 24 lipca 2003 r., I CKN 496/01, Sąd Najwyższy wskazał, że ochrona konkurencji nie ogranicza się do sytuacji, kiedy doszło już do pokrzywdzenia kontrahenta przez monopolistę, lecz obejmuje także istnienie samego stanu realnego zagrożenia dla zasad swobodnej konkurencji. Stan takiego potencjalnego zagrożenia jest bowiem oceniany z punktu widzenia interesu publicznego jako stan niedopuszczalny; przy dokonywaniu oceny, czy doszło do naruszenia lub zagrożenia zasady wolnej konkurencji na rynku relewantnym nie można poprzestać na zbadaniu sytuacji ewentualnego pokrzywdzenia bezpośrednich kontrahentów przedsiębiorcy dominującego na tym rynku.

Nie nasuwa zastrzeżeń stanowisko Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, że naruszają interes publicznoprawny porozumienia, które mają na celu ograniczenie konkurencji poprzez dążenie do stworzenia takiej sytuacji rynkowej, która umożliwi stronom porozumienia eksploatację w różnych formach swoich kontrahentów, którymi nawet nie muszą być osoby prowadzące działalność gospodarczą. Publicznoprawny charakter postępowań prowadzonych w sprawie oceny tego typu porozumień nie budził wątpliwości (wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 25 czerwca 1997 r., XVII Ama 19/97, Wokanda nr 7 z 1998 r.; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 listopada 1997 r., I CKN 837/97, OSNC 1998 nr 6, poz. 96). Zakaza-

ne w art. 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów porozumienia obejmują nie tylko tę, którą oceniał Sąd w zaskarżonym wyroku, ale także inne sytuacje.

Pierwsza, gdy strony porozumienia stawiają sobie za cel ograniczenie konkurencji; nie ma tu znaczenia, czy cel ten został osiągnięty, wystarczające jest, aby zamiarem przedsiębiorców była rezygnacja ze swej suwerenności decyzyjnej lub jej części. Druga, gdy naruszenie konkurencji jest skutkiem porozumienia. Trzecia, obejmująca zarówno pierwszą, jak i drugą z wyżej wymienionych sytuacji, tj. gdy przedsiębiorcy działający z zamiarem wyłączenia konkurencji między nimi, cel ten osiągnęli. Trzeba mieć na uwadze (opisane w literaturze) cechy porozumienia monopolistycznego, które organizuje rynek, w wyniku czego daje on fałszywe sygnały dotyczące ceny, wielkości zapotrzebowania poszukiwanego towaru, ilości na rynku możliwych sprzedawców, producentów itp. Porozumienie takie zniekształca rynek, nie może on bowiem spełniać swych normalnych funkcji.

Z przedstawionych względów, uznając zasadność podstaw rozpoznanej kasacji Sąd Najwyższy orzekł stosownie do art. 393¹³ § 1 k.p.c.

=====