



Sygn. akt III SK 9/12

**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 18 grudnia 2012 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Halina Kiriło (przewodniczący)

SSN Jerzy Kwaśniewski

SSN Maciej Pacuda (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa Skarbu Państwa - Krajowej Stacji Chemiczno - Rolniczej
w W.

przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

z udziałem zainteresowanej J. P. – K.

o ochronę konkurencji i nałożenie kary pieniężnej,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw
Publicznych w dniu 14 grudnia 2012 r.,

skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Apelacyjnego

z dnia 29 marca 2011 r.,

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o
kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Prezes Urzędu) decyzją z dnia 29 grudnia 2008 r. uznał za praktykę ograniczającą konkurencję i naruszającą zakaz, o którym mowa w art. 8 ust. 1 i ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz.U. z 2005 r., Nr 244, poz. 2080, ze zm., dalej jako ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów), nadużywanie przez Krajową Stację Chemiczno-Rolniczą (powód) pozycji dominującej na krajowym rynku analiz chemicznych gleby pod uprawę roślin rolniczych oraz sadowniczych, poprzez uzależnianie zaopiniowania planu nawozowego od wykonania analizy gleby w Okręgowej Stacji Chemiczno-Rolniczej lub akredytowanym laboratorium. Za stwierdzone naruszenie reguł konkurencji nałożył na powoda karę pieniężną w wysokości 15.886 zł.

Powód zaskarżył decyzję Prezesa Urzędu odwołaniem w całości.

Sąd Okręgowy – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów wyrokiem z dnia 23 kwietnia 2010 r. uwzględnił odwołanie powoda i zmienił decyzję Prezesa Urzędu w ten sposób, że nie stwierdził stosowania przez powoda zarzucanej mu praktyki ograniczającej konkurencję oraz nie nałożył z tego tytułu kary pieniężnej.

Sąd pierwszej instancji oparł swoje rozstrzygnięcie na następujących przesłankach. Powód realizuje zadania określone w przepisach ustawy z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu (Dz.U. z 2007 r., nr 147, poz. 1033, ze zm., dalej jako ustawa o nawozach). Świadczy zatem usługi o charakterze użyteczności publicznej. Ma w konsekwencji tego status przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Jednakże nawet przy założeniu, że na rynku właściwym powód ma pozycję dominującą, to sam fakt jej posiadania nie jest zakazany, lecz jedynie jej nadużywanie, a takiej okoliczności Sąd Okręgowy nie dopatrzył się w niniejszej sprawie. Sąd Okręgowy wskazał, że w myśl art. 27 pkt 1 i pkt 4 oraz art. 28 pkt 1 ustawy o nawozach, ustawodawca nałożył na powoda określone obowiązki w trosce o ochronę środowiska zagrożonego stosowaniem nieprawidłowego nawożenia. Wykonując powierzone w interesie ogólnospołecznym obowiązki, powód opracował zasady opiniowania planów nawożenia. Zasady te przewidują, że sporządzenie opinii o planie nawożenia uzależnione jest od wykonania analizy gleby przez laboratorium okręgowej stacji chemiczno-rolniczej

lub inne akredytowane laboratorium. Wyklucza to możliwość przyjęcia, że wymogi stawiane przez powoda są sztucznie wykreowanym zwyczajem nie będącym niezbędnym dla prawidłowego opracowania opinii dotyczącej planu nawożenia. Sąd Okręgowy uznał, że analizy gleby mogą być, w przypadku prowadzenia ich przez różne laboratoria, wykonywane różnymi metodami, co uniemożliwia sporządzenie miarodajnej opinii przez instytucję ustawowo powołaną do sprawowania agrochemicznej obsługi rolnictwa.

Prezes Urzędu zaskarżył wyrok Sądu Okręgowego apelacją. Apelację wniosła także J. P.-K. (zainteresowana w sprawie). W apelacji Prezesa Urzędu zaskarżonemu wyrokowi zarzucono naruszenie art. 18, art. 26 ust. 1, art. 27 pkt 1 i 4, art. 28 ust. 1 pkt 4 ustawy o nawozach poprzez błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że na podstawie tych przepisów powód ma prawo uzależniać zaopiniowanie planu nawozowego od wykonania analizy gleby w okręgowej stacji chemiczno-rolniczej lub w akredytowanym laboratorium. Zainteresowana w swojej apelacji zarzuciła z kolei naruszenie art. 8 ust. 2 pkt 4 i 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, poprzez przyjęcie, że powód nie nadużywa pozycji dominującej, uzależniając pozytywne zaopiniowanie planu nawożenia od wcześniejszego wykonania analiz gleby przez laboratorium okręgowej stacji chemiczno-rolniczej lub akredytowanego laboratorium.

Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 29 marca 2011 r. oddalił obie apelacje. W uzasadnieniu tego wyroku Sąd drugiej instancji wskazał, że nie doszło do naruszenia swobody działalności gospodarczej przez wewnętrzny akt Krajowej Stacji Chemiczno-Rolniczej. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, przepisy ustawy o nawozach mają pierwszeństwo przed przepisami ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.j. Dz.U. 2010 nr 220, poz. 1447, ze zm.). W zakresie zastosowania przepisów ustawy o nawozach Sąd Apelacyjny podzielił zapatrywania Sądu Okręgowego. Przepisy tej ustawy mają na celu ochronę czystości wód przez zagrożeniami wynikającymi z niewłaściwego stosowania nawozów. W niniejszej sprawie zasadniczą kwestią jest zaś to, czy każde działające legalnie laboratorium może przeprowadzać badania, których wyniki będą stanowić podstawę dla podejmowania działania przewidzianych w ustawie o nawozach. Zakwestionowane przez Prezesa Urzędu zasady opiniowania planu

nawozowego dotyczącą producentów prowadzących na wielką skalę hodowlę trzody chlewnej i drobiu, która to działalność może stanowić szczególne zagrożenie dla środowiska, a tym samym wymaga szczególnej kontroli. Zdaniem Sądu drugiej instancji, z art. 27 ust. 1 ustawy o nawozach wynika obowiązek powoda – a nie uprawnienie – do określenia sposobu prowadzenia badań agrochemicznych, w tym dobór metod badawczych. Skoro obowiązek taki ustawodawca nałożył na powoda, musi on mieć możliwość stawiania wymogów i określenia warunków pozwalających na wywiązanie się z tego obowiązku. Dlatego powodowi nie można zarzucić, że ogranicza konkurencję poprzez wprowadzenie - przy sporządzaniu planów nawożenia – wymogu korzystania z usług podmiotów wykonujących badania metodami określonymi przez powoda, zgodnie z art. 27 pkt 1 ustawy o nawozach, a nie przez wszystkie laboratoria.

Prezes Urzędu zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego skargą kasacyjną w całości i wniósł o jego uchylenie oraz zmianę wyroku Sądu Okręgowego poprzez oddalenie odwołania powoda, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania.

Zaskarżonemu wyrokowi skarżący zarzucił naruszenie: 1) art. 18, art. 26 ust. 1, art. 27 pkt 1 i pkt 4, art. 28 ust. 1 pkt 1 ustawy o nawozach poprzez błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że na ich podstawie powód ma prawo uzależniać zaopiniowanie planu nawozowego od wykonania analizy gleby w okręgowej stacji chemiczno-rolniczej lub akredytowanym laboratorium, a kompetencje Prezesa Urzędu do oceny tego stanu faktycznego pod kątem naruszenia ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów są wyłączone; 2) naruszenie art. 18, art. 26 ust. 1, art. 27 pkt 1 i 4, art. 28 ust. 1 pkt 1 ustawy o nawozach i przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej poprzez ich błędną wykładnię i uznanie, że art. 18, art. 26 ust. 1, art. 27 pkt 1 i pkt 4, art. 28 ust. 1 pkt 1 ustawy o nawozach stanowią *lex specialis* w stosunku do ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

Skarga kasacyjna Prezesa Urzędu okazała się zasadna, choć nie wszystkie podniesione w niej zarzuty zasługują na uwzględnienie.

Przystępując do oceny zasadności zarzutu naruszenia przez Sąd Apelacyjny wymienionych w skardze kasacyjnej przepisów art. 18, 26 ust. 1, 27 pkt 1 i pkt 4, art. 28 ust. 1 pkt 1 ustawy o nawozach należy zauważyć, że u podstaw zaskarżonego wyroku leży następujące założenie interpretacyjne. Po pierwsze, przepisy powołanej wyżej ustawy o nawozach i nawożeniu, a w szczególności art. 27 tej ustawy, nakładają na powoda obowiązek w zakresie określenia sposobu prowadzenia badań agrochemicznych, w tym dobór metod badawczych. Po drugie, wykonując te obowiązki, powód „musi stawiać wymogi i warunki pozwalające na ich realizację”. Po trzecie, konsekwencją wynikających z ustawy o nawozach obowiązków ciążących na powodzie jest to, że nie można przypisać mu dopuszczenia się ograniczenia konkurencji, poprzez ustanowienie wymogu obligatoryjnego sporządzenie planu nawożenia z uwzględnieniem wysokich standardów spełnianych przez takie podmioty, które wykonują badania metodami określonymi przez powoda na podstawie art. 27 ust. 1 (powinno być pkt 1) ustawy.

Wskazanemu powyżej założeniu interpretacyjnemu Sąd drugiej instancji Prezes Urzędu zarzuca, że zostało ono oparte na błędnej wykładni art. 18, 26 ust. 1, 27 pkt 1 i pkt 4, art. 28 ust. 1 pkt 1 ustawy o nawozach poprzez przyjęcie, że na podstawie tych przepisów „powód ma prawo uzależniać zaopiniowanie planu nawozowego od wykonania analizy gleby w okręgowej stacji chemiczno-rolniczej lub akredytowanym laboratorium, a kompetencje Prezesa UOKiK co do oceny tego stanu faktycznego pod kątem naruszenia prawa ochrony konkurencji są wyłączone”.

Przystępując do rozstrzygnięcia zasadności tego zarzutu należy w pierwszej kolejności stwierdzić, że przepis art. 18 ustawy o nawozach składa się z 7 ustępów, dotyczących różnych zagadnień. W orzecznictwie Sądu Najwyższego utrwalił się zaś pogląd, że przytoczenie podstaw kasacyjnych wymaga wskazania konkretnych przepisów, których naruszenie skarżący zarzuca (por. między innymi postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 stycznia 2010 r., I CSK 414/09 oraz wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 stycznia 2010 r., II CSK 352/09). Niewłaściwe jest zatem ogólnikowe powołanie w podstawie skargi kasacyjnej przepisu złożonego z wielu ustępów.

Niezależnie od powyższego należy zważyć, że art. 18 ust. 1 ustawy o nawozach nakłada pewne obowiązki na niektóre podmioty prowadzące chów lub hodowlę drobiu. Ustęp 2 nakłada na nabywcę nawozu naturalnego obowiązek opracowania planu nawożenia. Ustęp 3 stanowi o sporządzeniu opinii o planie nawożenia przez okręgową stację chemiczno-rolniczą. Ust. 4, 5 i 7 dotyczą opłat za sporządzenie przedmiotowej opinii. Ustęp 6 dotyczy przekazania kopii planu nawożenia wraz z opinią właściwym organom. Przepis art. 18 ustawy o nawozach nie odnosi się do kompetencji Prezesa Urzędu, zatem Sąd Apelacyjny nie mógł go naruszyć w sposób wskazywany przez Prezesa Urzędu. Przepis ten nie zawiera także unormowań dotyczących zasad opiniowania planu nawozowego. Ponadto, w uzasadnieniu wyroku Sądu Apelacyjnego brak wypowiedzi, którą można byłoby traktować jako błędną wykładnię tego przepisu, zarówno w sposób wskazany przez Prezesa Urzędu, jak i w jakikolwiek inny. W konsekwencji zarzut naruszenia art. 18 ustawy o nawozach nie może zostać uwzględniony.

Z przytoczonych powyżej względów, odnoszących się do wymogów ścisłej konkretyzacji przepisów prawa materialnego składających się na podstawę skargi kasacyjnej, za oczywiście bezzasadny należy uznać ogólnikowy zarzut naruszenia powołanych ogólnie w podstawach skargi przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Brak powołania konkretnych przepisów tej ustawy w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku nie zwalnia Prezesa Urzędu z obowiązku powołania w skardze kasacyjnej tych przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, z którymi sprzeczne są, w jego ocenie, treść i uzasadnienie orzeczenia wydanego przez Sąd drugiej instancji.

Skarga kasacyjna Prezesa Urzędu jest także bezpodstawna w zakresie dotyczącym art. 26 ust. 1 ustawy o nawozach. Przepis ten stanowi, że Krajowa Stacja Chemiczno-Rolnicza oraz okręgowe stacje chemiczno-rolnicze wykonują zadania związane z agrochemiczną obsługą rolnictwa. Z przepisu tego nie wynika, jakie konkretnie zadania oraz w jaki sposób wykonuje powód. W szczególności z przepisu tego nie wynika, by powód mógł uzależnić zaopiniowanie planu nawożenia od przedstawienia analizy gleby wykonanej w zaakceptowanym przez powoda podmiocie. W uzasadnieniu zaskarżonego wyroku nie wyrażono także zapatrywania, jakoby przepis art. 26 ust. 1 ustawy o nawozach stanowił podstawę

dla takiego założenia interpretacyjnego, a trzeba pamiętać, że Prezes Urzędu zarzuca Sądowi drugiej instancji błędną wykładnię tego przepisu. Analogicznie należy potraktować zarzut naruszenia art. 28 ust. 1 ustawy o nawozach, który wymienia zadania okręgowych stacji chemiczno-rolniczych.

Natomiast zasadnie Prezes Urzędu zarzuca Sądowi Apelacyjnemu naruszenie przez błędną wykładnię art. 27 pkt 1 i 4 ustawy o nawozach. Przepis art. 27 ustawy o nawozach wymienia zadania powoda, do których zaliczono między innymi określenie sposobu prowadzenia badań agrochemicznych, w tym dobór metod badawczych (pkt 1) oraz podejmowanie działań w zakresie udziału laboratoriów okręgowych stacji w badaniach dokładności wykonywania analiz chemicznych (pkt 4). Z przepisów tych nie wynika, jak trafnie wywodzi Prezes Urzędu, aby ustawodawca nałożył na powoda obowiązek takiego określenia zasad wykonywania analiz gleby na potrzeby opiniowania planów nawożenia, który w konsekwencji ogranicza krąg podmiotów uprawnionych do dokonywania takich analiz. W art. 27 pkt 1 ustawy o nawozach mowa jedynie o metodach badawczych, jakie powinny być stosowane przy analizowaniu gleby w relewantnym dla niniejszej sprawy zakresie. Dlatego błędne jest założenie interpretacyjne Sądu drugiej instancji, zgodnie z którym przepisy art. 27 pkt 1 i 4 ustawy o nawozach wyłączają zastosowanie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w okolicznościach faktycznych niniejszej sprawy. Wbrew temu założeniu, nie narzucają one bowiem powodowi takiego sposobu działania, który Prezes Urzędu zakwalifikował jako praktykę ograniczającą konkurencję.

Błędna wykładnia art. 27 pkt 1 i 4 ustawy o nawozach dokonana przez Sąd Apelacyjny była jedyną przyczyną oddalenia apelacji Prezesa Urzędu. Dlatego zaskarżony wyrok należało uchylić i przekazać sprawę Sądowi drugiej instancji do ponownego rozpoznania celem rozstrzygnięcia przez ten Sąd, czy zarzucane powodowi zachowanie stanowi praktykę ograniczającą konkurencję w rozumieniu art. 8 ust. 2 pkt 4 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, zarówno pod względem podmiotowym (to jest odnoszącym się do statusu powoda jako przedsiębiorcy), jak i przedmiotowym (to jest odnoszącym się do prawidłowości dokonanej identyfikacji rynków właściwych oraz skutków zachowania powoda).

Opierając się na treści art. 398¹⁵ § 1 k.p.c., a w odniesieniu do kosztów postępowania kasacyjnego na podstawie art. 108 § 2 k.p.c., Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.