

POSTANOWIENIE

Dnia 24 września 2013 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Halina Kiriło

w sprawie z powództwa Narodowego Funduszu Zdrowia
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 24 września 2013 r.,
na skutek skargi kasacyjnej strony powodowej od wyroku Sądu Apelacyjnego
z dnia 23 maja 2012 r.,

- 1. odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania;**
- 2. zasądza od Narodowego Funduszu Zdrowia na rzecz Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów kwotę 270 (dwieście siedemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym.**

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 23 maja 2012 r., oddalił apelację Narodowego Funduszu Zdrowia (powód) od wyroku Sądu Okręgowego – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 20 kwietnia 2011 r., w sprawie z odwołania od decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Prezes Urzędu) z 10 lipca 2009 r.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego Narodowy Fundusz Zdrowia należy uznać za przedsiębiorcę w rozumieniu art. 4 pkt 1 lit. a) ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331, ze zm., dalej

jako ustawa). Usługi zdrowotne, które organizuje powód zawierając umowy ze świadczeniobiorcami, to usługi o charakterze użyteczności publicznej. Usługi takie obejmują zadania służące zaspokojeniu zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych, wynikające z wszelkiego rodzaju aktywności państwa lub jednostek samorządowych. Organizacja systemu powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego spoczywa zaś na powodzie.

Powód zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego skargą kasacyjną w całości.

Wnosząc o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania powód powołał się na występowanie w sprawie dwóch istotnych zagadnień prawnych: 1) czy możliwe jest przypisanie Narodowemu Funduszowi Zdrowia statusu przedsiębiorcy na gruncie krajowych przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów z pominięciem reguł ustalonych w oparciu o prawo Unii Europejskiej oraz 2) czy status ten może być przypisany Narodowemu Funduszowi Zdrowia na podstawie przepisu art. 4 pkt 1 lit. a) ustawy wbrew jego literalnej wykładni.

Powód powołał się również na potrzebę wykładni krajowych przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości w świetle prawa unijnego. Powód podniósł także, że skarga kasacyjna wydaje się *prima facie* oczywiście uzasadniona, bez wnikania w szczegóły sprawy i bez potrzeby wnikliwej analizy akt sprawy, gdyż obowiązek pełnego omówienia w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku wszystkich dowodów i ustaleń jest podstawową zasadą obowiązującą sądy wszystkich instancji.

Prezes Urzędu w odpowiedzi na skargę kasacyjną wniósł o odrzucenie jej ze względu na niespełnienie wymogów formalnych, określonych w art. 398⁴ § 2 k.p.c., ewentualnie o wydanie postanowienia o odmowie przyjęcia jej do rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

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

Rozpoznanie skargi kasacyjnej następuje tylko z przyczyn kwalifikowanych, wymienionych w art. 398⁹ § 1 k.p.c., tj. wówczas, gdy w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne, bądź istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych

budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów, czy też zachodzi nieważność postępowania lub gdy skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona. W konsekwencji tegoż w art. 398⁴ § 2 k.p.c. wśród istotnych wymagań skargi kasacyjnej ustawodawca wymienił obowiązek złożenia 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.), a jego spełnienie powinno przybrać postać wyodrębnionego wyводу prawnego, w którym skarżący wykaże, jakie występujące w sprawie okoliczności pozwalają na uwzględnienie wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania i jednocześnie uzasadnieniu, dlaczego odpowiadają one ustawowemu katalogowi przesłanek. Ustawodawca nieprzypadkowo, konstruując wymagania skargi kasacyjnej, wyodrębnił w oddzielnych przepisach art. 398⁴ k.p.c. obowiązek przytoczenia podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienia (§ 1) i obowiązek przedstawienia wniosku o przyjęcie skargi do rozpoznania i jego uzasadnienia (§ 2). Chodzi zatem o dwa odrębne, kreatywne elementy skargi kasacyjnej, które spełniają określone cele i podlegają ocenie Sądu Najwyższego, na różnych etapach postępowania kasacyjnego. Wniosek o przyjęcie skargi do rozpoznania i jego uzasadnienie podlegają analizie na etapie przedsądu, natomiast przytoczone podstawy kasacyjne i ich uzasadnienie oceniane są dopiero po przyjęciu skargi do rozpoznania, w trakcie jej merytorycznego rozpoznawania. Oba te elementy muszą być więc przez skarżącego wyodrębnione, oddzielnie przedstawione i uzasadnione, a dla spełnienia wymogu z art. 398⁴ § 2 k.p.c. nie wystarczy odwołanie się do podstaw kasacyjnych i ich uzasadnienia, bo choć dla obu tych przesłanek argumenty mogą być podobne, 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 wszak szczególnym środkiem zaskarżenia, realizującym przede wszystkim interes publiczny, polegający na usuwaniu rozbieżności w orzecznictwie sądów powszechnych oraz na

wspomaganiu rozwoju prawa, zatem uzasadnienie wniosku o przyjęcie skargi do rozpoznania powinno koncentrować się na wykazaniu, iż takie okoliczności w sprawie zachodzą (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 5 czerwca 2013 r., III SK 55/12 i powołane tam orzeczenia).

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 jurydyczną 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 (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).

Wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej powoda ze względu na potrzebę rozstrzygnięcia wskazanych w nim zagadnień prawnych nie spełnia powyższych wymagań. Uzasadnienie ogranicza się do przywołania orzeczeń sądów unijnych oraz wyartykułowania tezy, zgodnie z którą powód nie powinien być kwalifikowany jako przedsiębiorca, ponieważ nie prowadzi działalności gospodarczej ani nie organizuje usług użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, gdyż świadczenie usług zdrowotnych może być działalnością w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej.

Niezależnie od powyższych uchybień wniosku o przyjęcie do rozpoznania skargi kasacyjnej powoda, Sąd Najwyższy stwierdza, że pierwsze zagadnienie prawne powoda nie jest istotnym zagadnieniem prawnym sprawy. W zagadnieniu tym powód powołuje się na potrzebę rozstrzygnięcia kwestii, czy status przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy może posiadać także podmiot, który nie

posiada statusu przedsiębiorstwa w rozumieniu unijnych reguł ochrony konkurencji. Takie zagadnienie prawne byłoby istotnym zagadnieniem prawnym sprawy, gdyby równolegle stosowane były w niej unijne i krajowe reguły konkurencji. Wówczas należałoby rozstrzygnąć, w jaki sposób brak statusu przedsiębiorstwa w rozumieniu prawa unijnego wpływa na dopuszczalność pociągnięcia do odpowiedzialności takiego podmiotu jak powód za naruszenie unijnych reguł konkurencji. W niniejszej sprawie Prezes Urzędu uznał, że powód naruszył art. 9 ust. 2 pkt 5 ustawy. Nie stosowano zakazu nadużywania pozycji dominującej z art. 102 TFUE. W tych okolicznościach orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w przedmiocie podmiotowości antymonopolowej takich podmiotów jak powód nie rzutuje bezpośrednio na prawidłowość wykładni lub zastosowania art. 4 pkt 1 lit. a) ustawy.

Uzasadniając publicznoprawną potrzebę przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania powód powołał się na potrzebę wykładni krajowych przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości w świetle prawa unijnego, to jest na przesłankę art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c. W przypadku powołania się na art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c. skarżący ma obowiązek określenia przepisów wymagających wykładni oraz wskazania poważnych wątpliwości interpretacyjnych związanych ze stosowaniem tych przepisów wraz z podaniem doktrynalnego lub orzeczniczego źródła tych wątpliwości lub rozbieżności w orzecznictwie sądów (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 6 listopada 2012 r., III SK 17/12 i powołane tam orzecznictwo). W uzasadnieniu wniosku powód nie wskazał jednak, jakie to przepisy prawa krajowego wywołują poważne wątpliwości interpretacyjne. Można jedynie domniemywać, że powodowi chodzi o art. 4 pkt 1 lit. a) ustawy, a zatem o ten sam przepis, na bazie którego powód sformułował zagadnienie prawne sprawy. Ponadto, wątpliwości interpretacyjne lub rozbieżności w rozumieniu art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c. należy opisać, wskazując argumenty, które prowadzą do rozbieżnych ocen prawnych. Trzeba też przedstawić własną, odpowiednio uzasadnioną, propozycję interpretacji powołanych przepisów, a także wpływ tej wykładni na rozstrzygnięcie sprawy.

Uzasadnienie wniosku zainteresowanego o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania ze względu na przesłankę, o której mowa w art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c.,

nie wskazuje na jakiegokolwiek rozbieżności w orzecznictwie, bądź na wątpliwości interpretacyjne w piśmiennictwie. Nie zawiera także żadnej jurystycznej analizy wykazującej możliwość rozbieżnej interpretacji art. 4 pkt 1 lit. a) ustawy przy użyciu tej samej metody wykładni lub uzyskania rozbieżnych wyników wykładni przy zastosowaniu różnych sposobów interpretacji tekstu prawnego.

Niezależnie od powyższego Sąd Najwyższy stwierdza, że w przypadku powołania się na potrzebę wykładni przepisów prawa polskiego ze względu na wątpliwości co do ich interpretacji w świetle prawa unijnego wstępnym warunkiem, którego spełnienie jest konieczne dla uwzględnienia takiego wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania, jest odpowiednia relacja między przepisami prawa polskiego a przepisami prawa unijnego, które zdaniem skarżącego mają stanowić podstawę dla rekonstrukcji wzorca normatywnego przy wykładni przepisów prawa polskiego. Prawo unijne może bowiem być źródłem wątpliwości interpretacyjnych w rozumieniu art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c. przede wszystkim wtedy, gdy przepisy prawa polskiego muszą być wykładane zgodnie z prawem unijnym, tak by zapewnić jego skuteczność w krajowym porządku prawnym i zapewnić w drodze interpretacji wykonanie obowiązków ciążących na Rzeczypospolitej Polskiej jako państwie członkowskim. Skarżący nie przedstawił jakiegokolwiek argumentacji, która uzasadniałaby przyjęcie założenia, zgodnie z którym z prawa unijnego, w szczególności zaś z rozporządzenia 1/2003, wynika obowiązek prounijnej wykładni pojęcia przedsiębiorcy w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów w sytuacji, gdy organ ochrony konkurencji nie stosował równolegle przepisów krajowego i unijnego prawa antymonopolowego. Nie negując zaś dopuszczalności i celowości wykorzystania *acquis communautaire* także przy wykładni przepisów prawa polskiego, które tak jak prawo ochrony konkurencji nie są objęte procesem harmonizacji prawa, przekonanie Sądu Najwyższego o potrzebie rozstrzygnięcia wątpliwości interpretacyjnych tego rodzaju wymaga sformułowania odpowiedniego wyводу jurystycznego, którego wniosek powoda jest całkowicie pozbawiony.

Skarga kasacyjna powoda, wbrew stanowisku wyrażonemu w uzasadnieniu wniosku o przyjęcie jej do rozpoznania, nie jest także oczywiście uzasadniona w rozumieniu art. 398⁹ § 1 pkt 4 k.p.c. Z utrwalonego orzecznictwa Sądu Najwyższego dotyczącego tej przesłanki przedsądu wynika, że w przypadku

powołania się na oczywistą zasadność skargi kasacyjnej w motywach wniosku o przyjęcie jej do rozpoznania należy zawrzeć wywód prawny wyjaśniający, w czym wyraża się owa oczywistość i przedstawić argumenty na poparcie tego twierdzenia (postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 10 sierpnia 2006 r., V CSK 204/06, LEX nr 421035, z dnia 9 stycznia 2008 r., III PK 70/07, LEX nr 448289, z dnia 11 stycznia 2008 r., I UK 283/07, LEX nr 448205, z dnia 3 kwietnia 2008 r., II PK 352/07, LEX nr 465859). O ile dla uwzględnienia skargi wystarczy, że jej podstawa jest usprawiedliwiona, to dla przyjęcia skargi do rozpoznania niezbędne jest wykazanie kwalifikowanej postaci naruszenia przepisów prawa materialnego lub procesowego, polegającej na jego oczywistości widocznej *prima facie*, przy wykorzystaniu podstawowej wiedzy prawniczej, bez potrzeby wchodzenia w szczegóły czy dokonywania pogłębionej analizy tekstu wchodzących w grę przepisów i doszukiwania się ich znaczenia (postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 22 stycznia 2008 r., I UK 218/07, LEX nr 375616, z dnia 26 lutego 2008 r., II UK 317/07, LEX nr 453107, z dnia 9 maja 2008 r., II PK 11/08, LEX nr 490364, z dnia 21 maja 2008 r., I UK 11/08, LEX nr 491538 i z dnia 9 czerwca 2008 r., II UK 38/08, LEX nr 494134). W judykaturze podkreśla się, iż przesłanką przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania nie jest oczywiste naruszenie konkretnego przepisu prawa materialnego lub procesowego, lecz sytuacja, w której naruszenie to spowodowało wydanie oczywiście nieprawidłowego orzeczenia. Sam zarzut naruszenia (nawet oczywistego) określonego przepisu (przepisów) nie prowadzi wprost do oceny, że skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona (postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 11 stycznia 2008 r., I UK 285/07, LEX nr 442743, z dnia 11 kwietnia 2008 r., I UK 46/08, LEX nr 469185 i z dnia 9 czerwca 2008 r., II UK 37/08, LEX nr 494133).

We wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania na tej podstawie, o której mowa w art. 398⁹ § 1 pkt 4 k.p.c. powód ograniczył się zaś do postawienia tezy o widocznym *prima facie* naruszeniu bliżej nieokreślonych przepisów prawa. Nie wyjaśnił także, na czym to naruszenie, prowadzące do uwzględnienia skargi kasacyjnej, miałyby polegać.

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