Sygn. akt III SK 3/15

WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 27 października 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Maciej Pacuda (przewodniczący)
SSN Dawid Miąsik (sprawozdawca)
SSN Jolanta Strusińska-Żukowska

w sprawie z powództwa A. Sp. z o.o. w K.
przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
o nałożenie kary pieniężnej,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 27 października 2015 r.,
skargi kasacyjnej strony powodowej od wyroku Sądu Apelacyjnego w W.
z dnia 4 lipca 2014 r.,

uchyla zaskarżony wyrok w całości i przekazuje sprawę Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania i orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.

UZASADNIENIE

Decyzją z 30 maja 2011 r. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Prezes Urzędu) nałożył na A. Sp. z o.o. (powód) karę pieniężną w wysokości 198.015 zł za udzielenie w toku postępowania antymonopolowego o

sygnaturze […], w odpowiedzi na żądanie Prezesa Urzędu na podstawie art. 50 ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. Nr 50, poz. 331 ze zm., dalej jako uokik), nieprawdziwych i wprowadzających w błąd informacji w zakresie przyczyn wyeliminowania w 2008 r. decyzjami powoda dystrybutorów z jej systemu dystrybucji oraz faktu nieposiadania dokumentów potwierdzających postępowanie powoda wobec dystrybutorów wyeliminowanych z systemu.

Powód wniósł odwołanie od decyzji Prezesa Urzędu, wnosząc o jej uchylenie, ewentualnie o zmianę poprzez umorzenie postępowania administracyjnego, ewentualnie przez znaczne obniżenie kary pieniężnej nałożonej na powoda oraz zasądzenie od Prezesa Urzędu kosztów procesu.

Wyrokiem z 17 czerwca 2013 r., Sąd Okręgowy w W. - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów zmienił zaskarżoną decyzję w ten sposób, że obniżył karę pieniężną do kwoty 10.000 zł oraz zniósł między stronami koszty postępowania.

Sąd Okręgowy wyjaśnił, że Prezes Urzędu wszczął 13 października 2010 r. z urzędu postępowanie antymonopolowe w sprawie podejrzenia zawarcia przez powoda z przedsiębiorcami tworzącymi sieć jego dystrybucji porozumienia ograniczającego konkurencję na krajowym rynku hurtowego obrotu suplementami diety. Prezes Urzędu wezwał powoda do wskazania liczby i nazwisk dystrybutorów, którzy zostali wyeliminowani z systemu w 2008 r., na mocy decyzji powoda, wraz z podaniem przyczyn oraz dokumentacji potwierdzającej postępowanie powoda, pouczając o konsekwencjach nieudzielenia bądź udzielenia nieprawdziwych informacji.

Sąd Okręgowy uznał, że powód udzielił Prezesowi Urzędu nieprawdziwych i wprowadzających w błąd informacji co do przyczyn wyeliminowania w 2008 r. dystrybutorów ze swojej sieci dystrybucji oraz faktu nieposiadania dokumentów potwierdzających postępowanie powoda wobec tych dystrybutorów, zatem nałożenie kary pieniężnej w świetle art. 106 ust. 2 pkt 2 uokik w zw. z art. 50 ust. 1 i 2 uokik jest uzasadnione, a kwestia winy subiektywnej nie ma znaczenia dla zasadności zastosowania przepisów z art. 106 ust. 2 pkt 2 uokik. Sąd pierwszej instancji za zasadny uznał jednak zarzut naruszenia art. 106 ust. 2 pkt 2 uokik w

zw. z art. 111 uokik poprzez nałożenie kary w wysokości niewspółmiernej do stopnia i okoliczności naruszenia przepisów ustawy, bowiem w ocenie sądu nie można uznać, iż stopień naruszenia był znaczny. Nieprawdziwe informacje przekazane Prezesowi Urzędu nie miały istotnego znaczenia w postępowaniu, ponieważ dotyczyły skutków porozumienia (wykluczenia łamiących je dystrybutorów z sieci), a nie zawarcia kwestionowanego porozumienia. Sąd Okręgowy za niezasadne uznał przypisanie powodowi winy umyślnej. Podkreślił, że powód ostatecznie przekazał dokumenty i informacje, mimo iż miał szansę ich zatajenia. Sąd uwzględnił, że z zeznań świadków oraz przesłuchanego w charakterze strony prezesa powoda nie wynikało, by powód w sposób celowy nie udzielił prawdziwej informacji. Z zeznań tych osób wynikało, że dokumenty archiwizowano u powoda w chaotyczny sposób. Zajmowały się tym różne osoby. Nie wyznaczono pracownika odpowiedzialnego za archiwum i przekazywanie dokumentów do zniszczenia. Dokumenty przyjęte do archiwum oraz przeznaczone do zniszczenia nie były odrębnie ewidencjonowane. Choć taki sposób postępowania z dokumentacją nie spełnia wymogu właściwej staranności, to udzielenie w takich warunkach nieprawdziwej informacji jest okolicznością wynikającą z niedbalstwa powoda, a nie umyślnego zatajenia informacji żądanych przez Prezesa Urzędu. Sąd pierwszej instancji przyjął również, że Prezes Urzędu nie wykazał, by stopień naruszenia interesu publicznego był większy, niż w związku z naruszeniem prawa materialnego, którego informacja dotyczyła oraz nie przedstawił żadnego argumentu uzasadniającego zastosowanie kary wyższej niż za naruszenia art. 6 ust. 1 pkt 1 i pkt 3 uokik.

Apelację od wyroku Sądu Okręgowego wniósł Prezes Urzędu, zaskarżając go w całości. Skarżonemu wyrokowi Prezes zarzucił naruszenia prawa procesowego, tj. art. 233 § 1 k.p.c., art. 328 § 2 k.p.c. oraz art. 325 k.p.c., a także naruszenia art. 106 ust. 2 pkt 2 uokik w zw. z art. 111 uokik.

Wyrokiem z 4 lipca 2014 r., Sąd Apelacyjny zmienił zaskarżony wyrok w ten sposób, że oddalił odwołanie, zasądził od powoda na rzecz Prezesa Urzędu zwrot kosztów procesu.

Sąd Apelacyjny orzekł, że zgodnie z obowiązkiem wynikającym z pouczenia, które zawarte zostało w piśmie Prezesa Urzędu o wszczęciu postępowania

antymonopolowego, powód był zobligowany do przekazania koniecznych informacji oraz dokumentów. Sąd drugiej instancji podzielił stanowisko Prezesa Urzędu, że udzielenie przez powoda nieprawdziwych informacji było następstwem niedołożenia należytej staranności przy poszukiwaniu dokumentów, do których przedłożenia wezwał go Prezes Urzędu, co uzasadnia przypisanie powodowi winy nieumyślnej w naruszeniu obowiązku z art. 50 uokik. Udzielając informacji nieznajdujących potwierdzenia w posiadanej dokumentacji, powód jako podmiot prowadzący działalność gospodarczą miał świadomość, że takie postępowanie może doprowadzić do przekazania informacji nieprawdziwej i godził się na to. Ponadto, podanie przez powoda nierzeczywistej przyczyny wypowiedzeń przedstawionych dystrybutorom świadczy o zamiarze przekonania Prezesa Urzędu, że nie istnieje związek tych wypowiedzeń z prowadzonym postępowaniem antymonopolowym. Powód musiał mieć świadomość, że udzielenie takiej informacji może doprowadzić do naruszenia przepisów art. 50 ust. 1 uokik (powód w piśmie z 15 listopada 2010 r. podał, że nie posiada dokumentacji na okoliczność powodów decyzji o wykluczeniu danego dystrybutora z systemu, a następnie jako przyczynę usunięcia z sieci dystrybucyjnej podał złamanie zasad współpracy przez usunięcie oznaczenia identyfikującego dany produkt jako produkt powoda). Sąd Apelacyjny podzielił stanowisko Prezesa Urzędu, iż podanie nieprawdziwej i wprowadzającej w błąd przyczyny wypowiedzenia umów dystrybutorom nosi znamiona winy umyślnej. Skoro powód w sposób zawiniony naruszył obowiązek z art. 50 ust. 1 uokik, to nałożenia na niego kary pieniężnej znajduje podstawę w art. 106 ust. 2 pkt 2 uokik.

Sąd drugiej instancji orzekł, wbrew stanowisku Sądu Okręgowego, że Prezes Urzędu prawidłowo zastosował przepis art. 111 uokik, odpowiednio uwzględniając znaczny stopień naruszenia przepisów ustawy i umyślne działanie powoda przy udzielaniu informacji wprowadzających w błąd. Jako okoliczność łagodzącą potraktował fakt skorygowania przez powoda wadliwych informacji, współdziałanie w toku postępowania o nałożenia karty oraz to, iż było to pierwsze naruszenie przepisów ustawy, jakiego dopuścił się powód. Prezes Urzędu uwzględnił także potencjał ekonomiczny powoda (kara pieniężna w wysokości 0,4% przychodów).

Sąd Apelacyjny za nieuzasadnione uznał porównanie kwoty kary nałożonej w postępowaniu antymonopolowym, w którym powód udzielił nieprawdziwych i

wprowadzających w błąd informacji. Wysokość kary za naruszenie art. 6 uokik została ustalona jako procent przychodu ukaranego przedsiębiorcy, przy czym górny pułap ustalony został na 10% przychodu. W art. 106 ust. 2 uokik maksymalna wysokość kary pieniężnej został określona poprzez kwotowe wykazanie górnej granicy kary i jej pułap określono na poziomie 50.000.000 EURO. W tej sytuacji kwoty tych kar nie mogą być porównywane dla oceny, czy ich wymiar jest prawidłowy.

Powód zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego skargą kasacyjną w całości, zarzucając naruszenie art. 106 ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 50 ust. 1 w zw. z art. 1 ust. 1 oraz art. 111 uokik, poprzez błędną wykładnię, polegającą na tym, że Sąd Apelacyjny nieprawidłowo uznał, że przy wymiarze kary „nie jest uzasadnione porównanie kwoty kary nałożonej w danej sprawie z kwotą kary nałożonej w postępowaniu antymonopolowym, w którym powód udzielił nieprawdziwych i wprowadzających w błąd informacji", co w konsekwencji doprowadziło Sąd Apelacyjny do błędnego zastosowania powyższych przepisów, polegającego na nałożeniu na powoda kary pieniężnej w wysokości niewspółmiernej do stopnia naruszenia interesu publicznego, stopnia winy oraz nieuwzględniającej podstawowych zasad wymiaru kary, w tym zasady proporcjonalności.

Powód wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu, z pozostawieniem temu sądowi orzeczenia o kosztach.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Prezes Urzędu wniósł o jej oddalenie i zasądzenie kosztów postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

Skarga kasacyjna powoda jest zasadna wyłącznie w zakresie, w jakim jej podstawa, obejmująca łącznie art. 106 ust. 2 pkt 2 w zw. z art. 50 ust. 1 i w zw. z art. 1 ust. 1 oraz art. 111 uokik, kwestionuje proporcjonalność wysokości nałożonej na niego kary pieniężnej. Sąd Najwyższy w obecnym składzie podziela pogląd wyrażony w wyroku z 15 maja 2014 r., III SK 54/13, zgodnie z którym ocena wysokości kary pieniężnej w postępowaniu kasacyjnym może mieć miejsce

wyjątkowo. Taki wypadek zachodzi w niniejszej sprawie, ponieważ kara pieniężna w wysokości orzeczonej zaskarżonym wyrokiem jest oczywiście nieproporcjonalna.

Sąd Najwyższy w pełni podziela stanowisko Sądu Apelacyjnego, zgodnie z którym kary wymierzane na podstawie art. 106 ust. 1 oraz kary wymierzane na podstawie art. 106 ust. 2 uokik są względem siebie autonomiczne. Kary pieniężne za naruszenia zakazów prawa materialnego oraz kary pieniężne nakładane za uchybienie proceduralne mają inny przedmiot. Są wymierzane za uchybienie odmiennym obowiązkowym ciążącym na przedsiębiorcach na mocy uokik. Służą realizacji innych celów, choć funkcje kar obu rodzajów są tożsame. Dlatego nie można podzielić stanowiska powoda, zgodnie z którym wysokość kary pieniężnej za uchybienie proceduralne, jakiego przedsiębiorca dopuścił się w toku postępowania zmierzającego do ustalenia, czy przedsiębiorca ponosi odpowiedzialność za naruszenie zakazów prawa materialnego zawartych w uokik, musi być skorelowana z wysokością kary pieniężnej nakładanej za naruszenie prawa materialnego. W skrajnym przypadku, którego nie można zdaniem Sądu Najwyższego wykluczyć, przedsiębiorca może zostać ukarany za naruszenie obowiązków proceduralnych, chociaż prowadzone postępowanie nie doprowadzi ostatecznie do przypisania przedsiębiorcy naruszenia zakazów prawa materialnego.

Podczas gdy podstawy nakładania kar pieniężnych za uchybienia proceduralne i materialne oraz podstawy wymiaru ich wysokości są różne, wspólne są ogólne zasady ustalania wysokości kary pod kątem realizacji jej celów oraz proporcjonalności. W obu przypadkach sama decyzja organu o nałożeniu kary, jak i jej treść podlega ocenie z punktu widzenia przesłanki interesu publicznego (wyrok Sądu Najwyższego z 3 października 2013 r., III SK 50/12).

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 111 uokik Sąd drugiej instancji uznał, że przepis ten został zastosowany prawidłowo, ponieważ uwzględniono: 1) znaczny stopień naruszenia przepisów uokik (naruszenie art. 50, którego celem jest ochrona interesu publicznego rozumianego jako uzyskanie przez organ rzetelnych i prawdziwych informacji); 2) podanie dwóch nieprawdziwych informacji (co do braku dokumentów oraz co do przyczyny wypowiedzenia umów z dystrybutorami); 3) naruszenie obowiązku informacyjnego w ramach postępowania

dotyczącego porozumienia ograniczającego konkurencję ze względu na cel (pionowe porozumienie cenowe); 4) zatajone informacje mogły mieć wpływ na zastosowanie art. 12 uokik; 5) okoliczność łagodzącą w postaci skorygowania przez powoda wadliwych informacji na ponowne żądanie organu; 6) potencjał ekonomiczny powoda; 7) wysokość nałożonej kary (0,1% górnej granicy); 8) funkcje represyjną, prewencyjną i edukacyjną.

Katalog przesłanek uwzględnionych przez Sąd Apelacyjny na użytek oceny zarzutu naruszenia art. 111 uokik jest prawidłowy i odpowiada wymaganym standardom uzasadnienia rozstrzygnięcia sądowego w części dotyczącej kary pieniężnej. Sąd Najwyższy nie podzielił jednak sposobu zastosowania art. 111 uokik przez Sąd drugiej instancji z następujących powodów.

Jak wynika to z ustaleń Sądu pierwszej instancji, uchybienie proceduralne, którego dopuścił się powód było konsekwencją nonszalancji w prowadzeniu i archiwizowaniu dokumentacji. Na pierwotne żądanie udzielenia informacji powód odpowiedział w tak nieporadny sposób, że już na pierwszy rzut oka można było powziąć wątpliwości co do rzetelności tej odpowiedzi. Powód jednocześnie wskazywał przyczynę wypowiedzenia umów z dystrybutorami (która następnie okazała się nieprawdziwa) i stwierdzał, że nie potrafi jej uzasadnić ani udokumentować. Z ustaleń postępowania sądowego wynika również, że zarówno w reakcji na pierwsze jak i drugie wezwanie Prezesa Urzędu, powód poszukiwał żądanych przez organ dokumentów. Za pierwszym razem dokumenty nie zostały znalezione, co nie znalazło należytego odzwierciedlenia w treści odpowiedzi na żądanie udzielenia informacji. Przy ponownym wezwaniu, poszukiwania dokumentów przeprowadzono skutecznie. Żądane informacje zostały, ostatecznie, przekazane Prezesowi Urzędu przez powoda. Dlatego powoda należało potraktować, w zakresie wymiaru kary, znacznie łagodniej niż w przypadku, gdy nieprawdziwość lub wprowadzający w błąd charakter informacji przekazanych przez podmiot, któremu zarzuca się naruszenie reguł konkurencji, zostanie ustalony w oparciu o pozostały materiał dowodowy, w szczególności zaś zgromadzony na podstawie informacji udzielonych przez innych uczestników zakazanej praktyki. Powód miał interes w tym, by Prezes Urzędu nie dowiedział się o rzeczywistych powodach rozwiązania współpracy z dystrybutorami w 2008 r. Ustalony w toku

postępowania sądowego przebieg zdarzeń nie daje jednak podstaw dla przyjęcia założenia, zgodnie z którym powód przyjął podyktowaną tym interesem strategię obrony, polegającą na utrudnianiu realizacji przez organ ochrony konkurencji jego ustawowych uprawnień. Powodowi nie można zarzucić swoistej korporacyjnej arogancji, lecz wspomnianą wcześniej niefrasobliwość w archiwizowaniu dokumentacji oraz udzielaniu odpowiedzi na żądania organu. Nie można również uznać, by powód kalkulował, jakie informacje może przekazać Prezesowi Urzędu, a jakie powinien zataić.

Sąd Najwyższy podziela pogląd reprezentowany w postępowaniu kasacyjnym przez Prezesa Urzędu, zgodnie z którym uprawnienie do żądania informacji służy prawidłowemu ustaleniu stanu faktycznego i zebraniu pełnego materiału dowodowego. Skutecznej egzekucji tego uprawnienia służy kompetencja organu do nałożenia sankcji na podstawie art. 106 ust. 2 pkt 2 uokik. Głównym celem kar za uchybienia proceduralne jest przymuszenie adresata wezwania, wystosowanego na podstawie art. 50 uokik, do przedstawienia wiarygodnych informacji. Jednakże, wbrew stanowisku organu ochrony konkurencji, zdaniem Sądu Najwyższego kary wymierzane na podstawie art. 106 ust. 2 pkt 2 uokik mogą - lecz nie zawsze muszą - mieć efekt odstraszający, aby przedsiębiorcom nie kalkulowało się dopuszczanie takich naruszeń. Do wszczęcia postępowania w sprawie nałożenia tej kary wystarczającą przesłanką jest ustalenie, że przedsiębiorca nie przedstawił żądanych informacji, bądź przedstawił informacje nieprawdziwe lub wprowadzające w błąd. Przy ocenie wysokości nałożonej kary na etapie postępowania sądowego liczą się przede wszystkim okoliczności, w jakich doszło do uchybienia obowiązkowi proceduralnemu z art. 50 uokik, postawa ukaranego przedsiębiorcy, źródło powzięcia przez organ wiedzy o nieprawidłowościach w przekazanych informacjach, znaczenie tych informacji dla przebiegu postępowania i jego wyników. Sąd Najwyższy podziela również argument Prezesa Urzędu, zgodnie z którym w interesie publicznym leży zapobieganie sytuacjom, w których przedsiębiorcy poprzez udzielenie nieprawdziwej lub wprowadzającej w błąd informacji opóźniają bądź uniemożliwiają realizację zadań ustawowych Prezesa Urzędu. Jednakże, w niniejszej sprawie, nie można mówić o takich skutkach stwierdzonego naruszenia proceduralnego.

Sąd Najwyższy nie uznaje, by ustalenie przez Prezesa Urzędu na podstawie informacji udzielonych przez powoda, czy ten egzekwuje postanowienia umożliwiające dyscyplinowanie dystrybutorów za nieprzestrzeganie sztywnych cen odsprzedaży, rzutowało na możliwość przypisania powodowi stosowania praktyki ograniczającej konkurencję. Po pierwsze, Prezes Urzędu nie powinien poprzestawać w dokonywaniu tego rodzaju ustaleń na informacjach udzielanych przez organizatora sieci dystrybucji. Po drugie, w przypadku wykazania przez organ zawarcia porozumienia cenowego, to na powodzie spoczywa ciężar dowodu wykazania, że porozumienie to nie było realizowane.

Sąd Najwyższy podzielił również stanowisko Sądu Apelacyjnego oraz argumentację Prezesa Urzędu co do umyślnego charakteru naruszenia obowiązku udzielenia prawdziwych informacji poprzez wskazanie przez powoda fałszywej przyczyny zakończenia współpracy z częścią dystrybutorów. Skoro w odpowiedzi na pierwsze wezwanie powód twierdził, że przyczyną wypowiedzenia umów dystrybucyjnych był fakt usunięcia przez dystrybutora oznaczenia identyfikującego produkt, a następnie okazało się, że przyczyna ta była inna, odpowiedź taką należało uznać za umyślne podanie nieprawdziwej przyczyny wypowiedzenia. Dlatego Sąd Najwyższy nie znajduje podstaw do odstąpienia od wymierzenia powodowi kary pieniężnej w oparciu o korekcyjną funkcję przesłanki interesu publicznego z art. 1 uokik.

Ponieważ powód nie wnosił o wydanie wyroku reformatoryjnego, Sąd Najwyższy uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania, uznając karę pieniężną w wysokości określonej w wyroku Sądu drugiej instancji za oczywiście nieproporcjonalną, jako co najmniej kilkukrotnie przekraczającą uzasadniony wymiar w okolicznościach niniejszej sprawy. W ocenie Sądu Najwyższego w obecnym składzie, kluczowe znaczenie dla oceny proporcjonalności wysokości kary pieniężnej, jaką należało wymierzyć powodowi, ma okoliczność przedstawienia żądanych przez Prezesa Urzędu informacji w reakcji na drugie wezwanie. Rolę tej okoliczności trafnie uwypuklił w swej ocenie Sąd pierwszej instancji.

Mając powyższe na względzie, orzeczono jak w sentencji.

kc