

## POSTANOWIENIE

Dnia 5 lutego 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dawid Miąsik

w sprawie z powództwa T. Dystrybucja S.A. w K.  
przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów  
z udziałem zainteresowanej Elektrownia P. S.A. - Grupa E. P. w P.  
o ochronę konkurencji i nałożenie kary pieniężnej,  
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw  
Publicznych w dniu 5 lutego 2015 r.,  
na skutek skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Apelacyjnego  
z dnia 16 kwietnia 2014 r.,

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

### UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny wyrokiem z 16 kwietnia 2014 r., oddalił apelację Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Prezes Urzędu) od wyroku Sądu Okręgowego w W. – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 26 marca 2013 r. W uzasadnieniu wyroku Sąd drugiej instancji wyjaśnił, że podstawowe znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy miała kwestia skutków ewentualnej niewłaściwości organu, który wydał decyzję. Sąd Apelacyjny podkreślił, że rozpoznając odwołanie od decyzji Prezesa Urzędu nie można pomijać uchybień zasadom postępowania administracyjnego, w szczególności zaś takim, które skutkują nieważnością decyzji.

W ocenie Sądu drugiej instancji, Sąd Okręgowy przeprowadził prawidłową analizę przepisów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lutego 2002 r. w sprawie określenia właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Dz.U. Nr 18, poz. 172, rozporządzenie z 2002 r.). Sąd drugiej instancji uznał za uprawnione stanowisko, zgodnie z którym w niniejszej sprawie decyzję wydał niewłaściwy organ, co z kolei uzasadniało odwołanie się do art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a., a w konsekwencji uchylenie decyzji z powodu niemożności stwierdzenia jej nieważności przez Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Prezes Urzędu zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego skargą kasacyjną w całości. Wnosząc o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania Prezes Urzędu powołał się na potrzebę rozstrzygnięcia istotnych zagadnień prawnych dotyczących następujących kwestii: 1) czy § 3 ust. 4 rozporządzenia z 2002 r. odnosi się do praktyk ograniczających konkurencję, których stosowanie ma miejsce na całym lub znacznej części rynku krajowego będącego rynkiem właściwym nadużycia pozycji dominującej, czy też do takich praktyk, których skutki występują na całym lub znacznej części rynku krajowego, będącego rynkiem powiązanim z rynkiem właściwym? 2) czy ustalenie właściwości delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawach praktyk ograniczających konkurencję, których skutki (nawet pośrednie) mogą wystąpić na rynkach powiązanych, wymaga szczegółowej analizy tych rynków w celu ustalenia ewentualnego występowania skutków antykonkurencyjnej praktyki na tych rynkach? 3) czy istnieje podstawa do zakwestionowania właściwości delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w zakresie przeprowadzenia postępowania i wydania decyzji administracyjnej na podstawie przepisów rozporządzenia, jeżeli wszczęcie postępowania objęło nadużycie pozycji dominującej na lokalnym rynku dystrybucji energii elektrycznej (na terenie sieci dystrybucyjnej przedsiębiorcy), a wydana decyzja stwierdzała stosowanie praktyk na tym rynku polegających na narzucaniu nieuczciwych warunków dystrybucji energii elektrycznej? 4) czy dyrektor delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest upoważniony na podstawie § 3 ust. 4 i § 6 ust. 1 rozporządzenia z 2002 r. do podpisania decyzji stwierdzającej stosowanie przez przedsiębiorcę ograniczającej konkurencję praktyki polegającej na nadużywaniu pozycji dominującej na lokalnym rynku dystrybucji energii

elektrycznej (na terenie sieci dystrybucyjnej przedsiębiorcy) poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do rozwoju konkurencji na krajowym rynku obrotu energią elektryczną na rzecz podmiotów uprawnionych do korzystania z prawa wyboru sprzedawcy na zasadach dostępu stron trzecich, w sytuacji, gdy z istoty tej praktyki wynika, iż jej skutki ograniczone są do obszaru elektroenergetycznej sieci dystrybucyjnej przedsiębiorcy? 5) czy badanie „odczuwalnych skutków działań i zaniechań” przedsiębiorcy będącego monopolistą naturalnym na lokalnym rynku dystrybucji energii elektrycznej, przejawiających się na rynku powiązonym, tj. rynku obrotu energią elektryczną wymaga upoważnienia Prezesa Urzędu, jeżeli skutki te są wynikiem silnej pozycji dominującej przedsiębiorcy na rynku właściwym i nie przejawiają się na znacznej części rynku krajowego, będącego rynkiem powiązonym z rynkiem właściwym?

Uzasadniając potrzebę rozstrzygnięcia powyższych problemów Prezes Urzędu wskazał, że zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia z 2002 r. delegatury prowadzą postępowanie antymonopolowe i wydają decyzje oraz postanowienia w zakresie swojej właściwości miejscowej. W § 3 ust. 4 rozporządzenia z 2002 r. przewidziano wyjątek od ogólnej zasady dotyczącej właściwości rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, stanowiąc że „Przepisy ust. 1-3 nie dotyczą przedsiębiorców działających w warunkach monopolu naturalnego (sieciowego), w szczególności w sektorze paliwowo-energetycznym, transporcie kolejowym i łączności, jeżeli stosowane przez nich praktyki ograniczające konkurencję ujawniają się na całym lub znacznej części rynku krajowego. W tych sprawach właściwy jest Prezes Urzędu - Centrala w Warszawie”. W dalszej kolejności Prezes Urzędu przywołał § 6 ust. 1 rozporządzenia z 2002 r., zgodnie z którym decyzje i postanowienia w sprawach z zakresu właściwości delegatur dyrektorzy delegatur wydają i podpisują w imieniu Prezesa Urzędu. Rozporządzenie z 2002 r. zostało zastąpione rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2007 r. w sprawie określenia właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (D.U. Nr 134, poz. 939), w którym właściwość delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów określono tak samo. Zasady ustalania właściwości delegatur zmodyfikowano w obowiązującym obecnie rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów

z dnia 1 lipca 2009 r. w sprawie określenia właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Dz.U. Nr 107, poz. 887). Rozporządzenie to stanowi, że Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów - Centrala w Warszawie jest właściwy w sprawach, w których praktyki ograniczające konkurencję ujawniają się na całym lub znacznej części rynku krajowego, niezależnie od tego, czy przedsiębiorca, który stosuje praktyki ograniczające konkurencję, działa w warunkach monopolu naturalnego.

Według Prezesa Urzędu przepis § 3 ust. 4 rozporządzenia z 2002 r. należy interpretować w ten sposób, że Centrala Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Warszawie jest właściwa dla prowadzenia postępowań w sprawach praktyk ograniczających konkurencję, jeżeli zostaną spełnione kumulatywnie dwie przesłanki: 1) przedsiębiorca, który stosuje praktyki ograniczające konkurencję, działa w warunkach monopolu naturalnego (sieciowego); 2) stosowane przez niego praktyki naruszające konkurencję muszą ujawniać się na całym lub znacznej części rynku krajowego. W dalszej kolejności Prezes Urzędu wskazał, że interpretując § 3 ust. 4 rozporządzenia z 2002 r. Sady obu instancji uznały, że przyjęcie przez organ antymonopolowy, iż działania i zaniechania powoda są odczuwalne na (krajowym) rynku powiązanim z (lokalnym) rynkiem właściwym oznacza ujawnianie się praktyki ograniczającej konkurencję w sposób określony w § 3 ust. 4 rozporządzenia. Wywoływanie przez praktykę ograniczającą konkurencję skutków na krajowym rynku powiązanim z lokalnym rynkiem właściwym (rynkiem nadużycia) jest w konsekwencji równoznaczne z „ujawnianiem się” tej praktyki w rozumieniu § 3 ust. 4 rozporządzenia z 2002 r.

Zdaniem Prezesa Urzędu takie stanowisko budzi wątpliwości. Gdyby celem ustawodawcy było wyłączenie z właściwości delegatur spraw dotyczących praktyk, których skutki odczuwalne są na rynkach powiązanych, to znalazłoby to wyraz w omawianym przepisie, który zostałby uzupełniony o sformułowanie „skutki” i brzmiałby wówczas następująco „jeżeli skutki stosowanych przez nich praktyk ograniczających konkurencję ujawniają się na całym lub znacznej części rynku krajowego”. W ocenie Prezesa Urzędu brzmienie § 3 ust. 4 rozporządzenia z 2002 r. przemawia za przypisaniem mu znaczenia, wedle którego wyłączenie właściwości delegatury ma miejsce jedynie w sytuacji, gdy praktyka ograniczająca

konkurencję ma miejsce (jest stosowana) na całym lub znacznej części rynku krajowego, będącego rynkiem właściwym, na którym nastąpiło nadużycie pozycji dominującej.

Prezes Urzędu podkreślił, że stosowane na rynkach lokalnych praktyki ograniczające konkurencję mogą wywoływać różnorodne, nawet bardzo pośrednie skutki na rynkach powiązanych (w tym o zasięgu krajowym). Ustalanie takich skutków wymagałoby każdorazowo przeprowadzenia szczegółowych analiz rynków powiązanych z rynkiem właściwym, jedynie w celu ustalenia właściwości delegatury (lub jej braku). Szczegółowa analiza rynków powiązanych nie jest, co do zasady, wymagana w postępowaniach w sprawie praktyk polegających na nadużyciu pozycji dominującej. Tym samym przeprowadzanie szczegółowych analiz rynków powiązanych w poszukiwaniu pośrednich skutków praktyki stosowanej na lokalnym rynku właściwym należy ocenić jako naruszające zasadę ekonomiki procesowej. Ponadto, wszczęcie i prowadzenie postępowania przez delegaturę Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawie praktyki ograniczającej konkurencję, której skutki prima facie ograniczają się do lokalnego rynku, na którym jest stosowana, a następnie ustalenie - po przeprowadzeniu w toku postępowania szczegółowej analizy rynków powiązanych - że objęta postępowaniem praktyka wywołuje skutki na rynku powiązanim o krajowym zasięgu, powodowałoby konieczność uznania postępowania za nieważne i stwarzało ryzyko przedawnienia wszczęcia postępowania antymonopolowego.

W dalszej kolejności Prezes Urzędu podnosi, że odrębnego rozważenia wymaga zagadnienie, czy istnieje podstawa do zakwestionowania właściwości delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w zakresie przeprowadzenia postępowania i wydania decyzji administracyjnej na podstawie przepisów rozporządzenia z 2002 r., jeżeli wszczęcie postępowania objęło nadużycie pozycji dominującej na lokalnym rynku dystrybucji energii elektrycznej (na terenie sieci dystrybucyjnej przedsiębiorcy), a wydana decyzja stwierdzała stosowanie na tym rynku praktyki polegającej na narzucaniu nieuczciwych warunków dystrybucji energii elektrycznej, tj. praktyki określonej w art. 8 ust. 1 i 8 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz.U. z 2005 r. Nr 244, poz. 2080, ustawa z 2000 r.). Skutki tego rodzaju

praktyk ograniczających konkurencję o charakterze eksploatacyjnym mogą występować jedynie na rynku, na którym były stosowane, tj. lokalnym rynku dystrybucji energii elektrycznej na terenie elektroenergetycznej sieci przedsiębiorcy. Takie praktyki zamknięte są w ramach rynku lokalnego, ograniczonego zasięgiem sieci elektroenergetycznej przedsiębiorcy. W przypadku takich praktyk (stosowanych na rynkach lokalnych) nigdy nie zostanie spełniona przesłanka „ujawniania się na całym lub znacznej części rynku krajowego” i to bez względu na kierunek wykładni tego pojęcia. Dlatego Prezes Urzędu uznaje, że nie ma podstaw prawnych dla zakwestionowania właściwości rzeczowej delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w zakresie praktyk ograniczających konkurencję polegających na nadużyciu pozycji dominującej na lokalnym rynku dystrybucji energii elektrycznej poprzez narzucanie nieuczciwych warunków dystrybucji energii elektrycznej.

Prezes Urzędu argumentuje, że w wydanej w niniejszej sprawie decyzji wskazano, że stosowane przez powoda praktyki stanowiące nadużywanie pozycji dominującej na lokalnym rynku dystrybucji energii elektrycznej (na terenie sieci dystrybucyjnej przedsiębiorcy), polegające na przeciwdziałaniu ukształtowania się warunków niezbędnych do rozwoju konkurencji na krajowym rynku obrotu energią elektryczną na rzecz podmiotów uprawnionych do korzystania z prawa wyboru sprzedawcy na zasadach dostępu stron trzecich, są odczuwane na tym rynku. Prezes Urzędu podnosi, że w tym kontekście wyjaśnienia wymaga, czy sam fakt, że praktyka przeciwdziała ukształtowaniu się warunków niezbędnych do rozwoju konkurencji na krajowym rynku obrotu energią elektryczną na rzecz podmiotów uprawnionych do korzystania z prawa wyboru sprzedawcy na zasadach dostępu stron trzecich, przesądza o braku upoważnienia dyrektora delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów do podpisania decyzji w sprawie, w sytuacji gdy z istoty zarzucanej praktyki wynika ograniczenie jej skutków do części krajowego rynku obrotu energią elektryczną odpowiadającej obszarowi elektroenergetycznej sieci dystrybucyjnej przedsiębiorcy. W ocenie organu antymonopolowego, zawarcie w decyzji ustaleń, z których jednoznacznie wynika, że zarzucana praktyka wywiera skutki na części krajowego rynku obrotu energią elektryczną, odpowiadającej zasięgowi geograficznemu lokalnego rynku dystrybucji

energii elektrycznej (będącego rynkiem właściwym w sprawie), pozytywnie przesądza o posiadaniu przez dyrektora delegatury UOKiK, wynikającego z przepisów rozporządzenia, upoważnienia do popisania decyzji.

Zdaniem Prezesa Urzędu powyższe zagadnienia są istotne dla prowadzonych przez delegatury UOKiK postępowań w sprawach praktyk ograniczających konkurencję stosowanych na rynkach lokalnych, których skutki mogą być odczuwalne, nawet jedynie w sposób pośredni, na rynkach powiązanych o krajowym zasięgu. Wątpliwości dotyczące zagadnień w nich opisanych niosą poważne zagrożenia dla zasady stabilności decyzji administracyjnych i mogą utrudniać wypełnianie przez organ antymonopolowy ustawowych zadań z zakresu ochrony konkurencji, które Prezes Urzędu wykonuje przy pomocy delegatur. Wynikłe w przedmiotowej sprawie istotne zagadnienia prawne wymagają zatem rozstrzygnięcia przez Sąd Najwyższy. Należy zauważyć, że opisane powyżej istotne zagadnienia prawne nie były dotychczas przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego. Ponadto, § 3 ust. 4 rozporządzenia z 2002 r. nie jest precyzyjny i wymaga wykładni Sądu Najwyższego.

Powód w odpowiedzi na skargę kasacyjną Prezesa Urzędu wniósł o wydanie postanowienia o odmowie przyjęcia skargi do rozpoznania i zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

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

Zgodnie z art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 1-4 k.p.c., Sąd Najwyższy przyjmuje skargę kasacyjną do rozpoznania, jeżeli w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne, istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów, zachodzi nieważność postępowania lub skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona. Dlatego wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania powinien wskazywać, że zachodzi przynajmniej jedna z okoliczności wymienionych w powołanym przepisie, a jego uzasadnienie zawierać przekonujące argumenty świadczące o tym, że

rzeczywiście, biorąc pod uwagę sformułowane w ustawie kryteria, istnieje potrzeba rozpoznania skargi przez Sąd Najwyższy. W ramach przedsądu Sąd Najwyższy bada wyłącznie wskazane w skardze okoliczności uzasadniające przyjęcie jej do rozpoznania, a nie podstawy kasacyjne i ich uzasadnienie. Służy to wyborowi jedynie takich spraw, które powinny zostać rozpoznane przez organ najwyższego szczebla sądownictwa ze względu na interes publiczny. Podstawowym celem postępowania kasacyjnego jest bowiem ochrona tego interesu przez zapewnienie jednolitości wykładni oraz wkład Sądu Najwyższego w rozwój prawa i juriesprudencji.

Zagadnienie prawne w rozumieniu art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 1 k.p.c., uzasadniające przyjęcie skargi do rozpoznania przez Sąd Najwyższy, 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, 2) być przedstawione w sposób ogólny i abstrakcyjny tak, aby umożliwić Sądowi Najwyższemu udzielenie uniwersalnej odpowiedzi, niesprowadzającej się do samej subsumcji i rozstrzygnięcia konkretnego sporu, 3) pozostawać w związku z rozpoznawaną sprawą tak, aby udzielenie odpowiedzi na postawione pytanie ułatwiło sądowi odwoławczemu podjęcie decyzji jurysdykcyjnej co do istoty sprawy, 4) dotyczyć zagadnienia budzącego rzeczywiście poważne wątpliwości, ze względu na użycie przez ustawodawcę przymiotnika kwalifikującego „istotne”. Istotnym zagadnieniem prawnym jest taki problem z zakresu wykładni i stosowania prawa, który ma znaczenie precedensowe dla rozstrzygania podobnych spraw lub rozwoju juriesprudencji. Wskazanie zagadnienia prawnego uzasadniającego wniosek o rozpoznanie skargi kasacyjnej powinno zatem nastąpić przez określenie przepisów prawa, w związku z którymi zostało sformułowane, i wskazanie argumentów, które prowadzą do rozbieżnych ocen. Dopiero wówczas Sąd Najwyższy ma podstawę do oceny, czy przedstawione zagadnienie jest rzeczywiście zagadnieniem „prawnym” oraz czy jest to zagadnienie „istotne”. Dlatego uzasadnienie wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania nie może ograniczać się do samego sformułowania wątpliwości, czy przedstawienia preferowanego przez skarżącego sposobu rozwiązania istotnego problemu prawnego. Miejscem na jednostronną



polemikę pełnomocnika z poglądami prawnymi wyrażonymi w uzasadnieniu wyroku Sądu drugiej instancji są podstawy kasacyjne. Natomiast uzasadnienie wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania, w związku z publicznoprawnym charakterem postępowania kasacyjnego, wymaga przedstawienia inaczej skonstruowanego wyводу prawnego, w którym przedstawione zostaną różne racje i poglądy, w tym niekorzystne dla skarżącego, składające się na konkurencyjne wersje rozstrzygnięcia problemu prawnego wymagającego wypowiedzi Sądu Najwyższego. Spełnienia powyższych wymogów należy oczekiwać zwłaszcza, gdy skarżącym jest organ taki jak Prezes Urzędu, który w postępowaniu sądowym występuje w charakterze strony, ale który jako organ administracji publicznej nie realizuje, ani nie broni swoich interesów, lecz realizuje zadania publiczne w interesie publicznym (zob. uchwała NSA z 20 maja 2010 r., I OPS 13/09).

Uzasadnienie wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej Prezesa Urzędu nie spełnia powyższych wymogów, zaś większość ze sformułowanych w nim zagadnień prawnych została wadliwie skonstruowana. Niezależnie od powyższego, Sąd Najwyższy nie dopatrył się publicznoprawnej potrzeby merytorycznego rozpoznania skargi z następujących względów.

Odnosząc się do potrzeby rozstrzygnięcia jedynych dwóch zagadnień skargi kasacyjnej Prezesa Urzędu, które spełniają powyższe wymogi formalne, Sąd Najwyższy stwierdza, że odpowiedź na pytanie „czy § 3 ust. 4 rozporządzenia odnosi się do praktyk ograniczających konkurencję, których stosowanie ma miejsce na całym lub znacznej części rynku krajowego, będącego rynkiem właściwym nadużycia pozycji dominującej, czy też do takich praktyk, których skutki występują na całym lub znacznej części rynku krajowego, będącego rynkiem powiązanim z rynkiem właściwym?” jest oczywista w świetle treści tego przepisu. Skoro przepis ten stanowi o „ujawnianiu się” stosowanych przez przedsiębiorcę praktyk, nie chodzi w nim stosowanie praktyki na rynku właściwym obejmującym terytorium całego kraju lub na jego znacznej części, lecz o takie praktyki, które ujawniają się na rynku właściwym mającym charakter krajowy bądź na znacznej części tak wyznaczonego rynku właściwego. Sąd Najwyższy podziela praktyczne zastrzeżenia zgłoszone przez pełnomocnika Prezesa Urzędu, nie mniej przepis ten został sformułowany w taki sposób, że za jego odmienną wykładnią opartą na

wskazanych w skardze argumentach funkcjonalnych musiałby przemawiać dodatkowe względy.

Odnosząc się z kolei do problemu prawnego „czy dyrektor delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest upoważniony na podstawie § 3 ust. 4 i § 6 ust. 1 rozporządzenia do podpisania decyzji stwierdzającej stosowanie przez przedsiębiorcę ograniczającej konkurencję praktyki polegającej na nadużywaniu pozycji dominującej na lokalnym rynku dystrybucji energii elektrycznej (na terenie sieci dystrybucyjnej przedsiębiorcy) poprzez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do rozwoju konkurencji na krajowym rynku obrotu energią elektryczną na rzecz podmiotów uprawnionych do korzystania z prawa wyboru sprzedawcy na zasadach dostępu stron trzecich, w sytuacji, gdy z istoty tej praktyki wynika, iż jej skutki ograniczone są do obszaru elektroenergetycznej sieci dystrybucyjnej przedsiębiorcy” Sąd Najwyższy stwierdza, że odpowiedź na to pytanie zależy od tego, jak zdefiniowany zostanie rynek właściwy, na którym ujawnia się stosowana praktyka. W sytuacji, gdy w decyzji jako rynek, na którym ujawnia się nadużycie pozycji dominującej, wskazano rynek krajowy obrotu energią elektryczną, a kwalifikacja ta nie została zmieniona przez Sądy i nie wyznaczono węższego rynku właściwego, na którym odczuwane są (bezpośrednio) efekty zachowania dominanta, nie ma podstaw do zakwestionowania stanowiska Sądu drugiej instancji co do braku umocowania dyrektora delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w K. do wydania decyzji w niniejszej sprawie.

Sąd Najwyższy miał na względzie, że zgodnie z jednolitym stanowiskiem piśmiennictwa oraz postanowieniem NSA z 24 września 2009 r., II GZ 211/09 Prezes Urzędu jest centralnym organem administracji rządowej. Jednostką organizacyjną, przy pomocy której organ ten wykonuje swoje zadania, jest Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w ramach którego działa Centrala oraz 9 delegatur. Żaden przepis ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów nie nadaje tym jednostkom ani osobowości prawnej, ani statusu samodzielnego organu. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów to zorganizowany zespół osób przydany organowi administracji publicznej, którym jest Prezes Urzędu, do pomocy w pełnieniu jego funkcji. Ani delegatura, ani jej dyrektor, który zgodnie z art. 28 ust. 6 ustawy z 2000 r. wydawał decyzje i postanowienia w imieniu Prezesa Urzędu, nie

są organami administracji. Na podstawie art. 28 ust. 6 ustawy z 2000 r. dyrektorzy delegatur nabyli jedynie upoważnienie do podejmowania określonych działań w ramach wykonywania przez Prezesa Urzędu jego kompetencji. W dalszym jednak ciągu władztwo administracyjne do jednostronnego kształtowania sytuacji prawnej jednostki pozostaje przy organie centralnym, jakim jest Prezes Urzędu. Dlatego rozporządzenie z 2002 r. określa jedynie organizację działalności Urzędu, odwołując się do pojęcia właściwości miejscowej i rzeczowej delegatury Urzędu. Na podstawie art. 28 ust. 6 ustawy z 2000 r., w związku z przepisami rozporządzenia z 2002 r. dyrektor delegatury uzyskał upoważnienie do wykonywania określonych czynności w postępowaniach prowadzonych przez Prezesa Urzędu (zob. także wyrok SOKiK z dnia 13 sierpnia 2001 r., XVII Ama 95/00).

Kompetencja do wydawania decyzji przysługuje Prezesowi Urzędu. W ramach dekoncentracji wewnętrznej realizacja tej kompetencji, w imieniu i na rzecz organu, może zostać przekazana aparatowi pomocniczemu. Źródłem takiego umocowania do działania w imieniu i na odpowiedzialność organu może być ustawa (wraz z rozporządzeniem wykonawczym) bądź akt indywidualnego upoważnienia, o którym mowa w art. 268a k.p.a. Upoważnienie do wydawania decyzji w imieniu organu, niezależnie od tego, czy ma swoje źródło w art. 268a k.p.a., czy w ustawie, powoduje, że zmienia się osoba wykonująca kompetencję organu do podejmowania czynności w prawnych formach działania administracji publicznej (wyrok NSA w Warszawie z 8 listopada 2012 r., I OSK 1554/12). Stosownie do art. 28 ust. 6 ustawy z 2000 r. decyzje i postanowienia w sprawach z zakresu właściwości delegatur oraz w sprawach przekazanych do załatwienia przez Prezesa Urzędu dyrektorzy delegatur wydają w imieniu Prezesa Urzędu. Z przepisu tego wynika ustawowe upoważnienie dla dyrektorów delegatur do wydawania decyzji w imieniu Prezesa Urzędu, bez potrzeby legitymowania się upoważnieniem, o którym mowa w art. 268a k.p.a. To ustawowe upoważnienie przysługuje dyrektorom delegatur w sprawach z zakresu właściwości delegatury, o czym rozstrzygało rozporządzenie z 2002 r., oraz w sprawach przekazanych przez Prezesa Urzędu.

Naruszenie przepisów rozporządzenia z 2002 r. dotyczących właściwości miejscowej delegatur powoduje, że w braku przekazania sprawy do załatwienia

przez Prezesa Urzędu oraz gdy nie udzielono dyrektorowi delegatury upoważnienia na podstawie art. 268a k.p.a., dyrektor nie mógł wydać decyzji w imieniu Prezesa Urzędu. Upoważnienie do jej wydania nie wynikało bowiem z art. 28 ust. 6 ustawy z 2000 r. w związku z przepisami rozporządzenia z 2002 r. Skutkiem podpisania decyzji przez osobę nie mającą do tego upoważnienia jest nieważność decyzji (wyrok NSA z 16 stycznia 2014 r., II GSK 1618/12; wyrok WSA w Krakowie z 17 kwietnia 2013 r., III SA/Kr 1156/12). Jak zaś wynika z wyroku Sądu Najwyższego z 19 sierpnia 2009 r., III SK 5/09 wady decyzji skutkujące jej nieważnością należą do tego rodzaju uchybień proceduralnych, jakie Sądy orzekające z odwołania od decyzji Prezesa Urzędu uwzględniają przy ocenie zasadności odwołania przedsiębiorcy. Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów był w rezultacie władny uchylić zaskarżoną decyzję, jeżeli stwierdził, że decyzja została wydana w niniejszej sprawie z naruszeniem § 3 ust. 4 rozporządzenia z 2002 r.

Sąd Najwyższy nie podziela przekonania pełnomocnika Prezesa Urzędu co do publicznoprawnej potrzeby rozstrzygnięcia sformułowanych przez niego problemów interpretacyjnych na tle § 3 ust. 4 rozporządzenia z 2002 r., ponieważ w jego ocenie uwzględnienie interpretacji przyjętej przez Sądy obu instancji nie godzi w efektywność działania organu antymonopolowego w stopniu większym niż konieczny do zapewnienia standardów sprawiedliwości proceduralnej. Akceptując wyrażony w uzasadnieniu wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej pogląd, zgodnie z którym na etapie inicjowania postępowania antymonopolowego w sprawie nadużycia pozycji dominującej trudno jest niekiedy wskazać, na jakim rynku ujawniają się skutki praktyki, Sąd Najwyższy podkreśla, że w sprawach wątpliwych możliwe było odwołanie się, z ostrożności procesowej, do odpowiedników instytucji przewidzianej w art. 28 ust. 5 ustawy z 2000 r., zaś do dochowania standardów proceduralnych wystarczające jest udzielenie dyrektorowi delegatury upoważnienia do wydania decyzji w imieniu Prezesa Urzędu przed jej podjęciem, w przypadku ustalenia w toku postępowania, że praktyka ujawnia się na takich rynkach, które czynią pierwotne założenie o właściwości miejscowej delegatury błędnym. Pracownik organu może bowiem podejmować różnego rodzaju czynności postępowania administracyjnego, aż do przygotowania projektu rozstrzygnięcia włącznie, w ramach wykonywania obowiązków w urzędzie i do tych czynności nie

potrzebuje odrębnego upoważnienia, które jest konieczne do wydania decyzji w imieniu organu (J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2014, s. 788).

Odmawiając przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania Sąd Najwyższy miał także na względzie, że uchylenie decyzji Prezesa Urzędu przez Sąd orzekający w sprawie z odwołania skutkuje koniecznością zakończenia przez organ antymonopolowy postępowania administracyjnego w sposób uwzględniający zapatrywania leżące u podstaw wyroku kasującego wydaną decyzję (por. wyrok Sądu Najwyższego z 19 lutego 2009 r., III SK 31/08 oraz decyzja Prezesa UOKiK z 30 grudnia 2010 r., RPZ-33/2010), przy czym dopuszczalne jest wydanie kolejnej decyzji pozbawionej wad wytkniętych w postępowaniu sądowym.

Mając powyższe na względzie, Sąd Najwyższy orzekł o odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania (art. 398<sup>9</sup> k.p.c.), o kosztach postępowania kasacyjnego orzekając na podstawie art. 102 k.p.c.