

Sygn. akt VI A Ca 228/13

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 26 marca 2013 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie VI Wydział Cywilny w składzie:

Przewodniczący - Sędzia SA – Małgorzata Manowska (spr.)

Sędzia SA – Maciej Kowalski

Sędzia SA – Ksenia Sobolewska-Filcek

Protokolant: sekr. sądowy Katarzyna Kędzierska

po rozpoznaniu w dniu 25 marca 2013 r. w Warszawie

na rozprawie

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

przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

z udziałem zainteresowanej J. K.

o ochronę konkurencji i nałożenie kary pieniężnej

na skutek apelacji pozwanego i zainteresowanej

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

z dnia 23 kwietnia 2010 r., sygn. akt XVII AmA 84/09

I. oddala obie apelacje;

II. zasądza od Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów i J. K. na rzecz Skarbu Państwa- Krajowej Stacji Chemiczno-Rolniczej w W. kwoty po 270 (dwieście siedemdziesiąt) zł oraz na rzecz Skarbu Państwa Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa kwoty po 270 (dwieście siedemdziesiąt) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego i kasacyjnego.

Sygn. akt VI ACa 228/13

UZASADNIENIE

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów Decyzją (...) z 29 grudnia 2008r. po przeprowadzeniu postępowania antymonopolowego wszczętego na wniosek J. K. nie stwierdził stosowania przez krajową Stację Chemiczno-Rolniczą w W. praktyki ograniczającej konkurencję polegającej na nadużywaniu pozycji dominującej poprzez narzucanie rażąco niskich cen za dokonanie analizy gleby oraz poprzez różnicowanie cen za dokonanie analizy w zależności od rodzaju klienta. Natomiast w pkt. III decyzji Prezes UOKiK uznał za praktykę ograniczającą konkurencję i naruszającą zakaz o jakim mowa w art. 8 ust. 1 i art. 2 pkt 4 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, nadużywanie przez Krajową Stację Chemiczno-Rolniczą pozycji dominującej poprzez uzależnianie zaopiniowania planu nawozowego od wykonania analizy gleby w Okręgowej Stacji Chemiczno – Rolniczej lub

akredytowanym laboratorium i w związku z powyższym nałożył na Krajową Stację Chemiczno – Rolniczą karę pieniężną w wysokości 15.886 zł.

Uwzględniając odwołanie Krajowej Stacji Chemiczno – Rolniczej od pkt. III i IV wspomnianej Decyzji Sąd Okręgowy wyrokiem z 23 kwietnia 2010 r. zmienił Decyzję w pkt. III i IV nie stwierdzając stosowania przez powódkę zarzuconej jej praktyki i nie nałożył na nią kary pieniężnej.

Sąd Okręgowy ustalił, że powodowa Krajowa Stacja Chemiczno – Rolnicza realizuje m.in. zadania określone w przepisach ustawy z 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu, świadczy zatem usługi o charakterze użyteczności publicznej, ma w świetle przepisów wspomnianej ustawy status przedsiębiorcy. Zdaniem Sądu I instancji nawet przy założeniu, iż na rynku właściwym powódka ma pozycję dominującą, sam fakt posiadania takiej pozycji nie jest niedozwolony, zabronione byłoby natomiast jej nadużywanie a takiej okoliczności Sąd Okręgowy nie dopatrywał się.

Odwołując się od przepisów ustawy z 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu Sąd Okręgowy wskazał iż w świetle art. 27 pkt 1 i pkt 4 oraz art. 28 pkt 1 tejże ustawy ustawodawca nałożył na KSCH-R określone obowiązki w trosce o ochronę środowiska zagrożonego stosowaniem nieprawidłowego nawożenia poprzez stworzenie systemu kontroli. Działania zapobiegawcze wynikające z cytowanej ustawy odnoszą się zdaniem Sądu Okręgowego również do ochrony wód przed możliwością przedostania się do nich zanieczyszczeń pochodzenia rolniczego. Ochronę wód jako dobra ogólnospołecznego ma na celu zapis art. 18 ustawy o nawozach i nawożeniu nakładający na określoną kategorię producentów rolnych obowiązek posiadania planu nawożenia oraz uzyskania opinii Okręgowej Stacji Chemiczno-Rolniczej dotyczącej takiego planu. Powodowa Stacja opracowała zasady opiniowania planów nawożenia realizując obowiązki nałożone na nią treścią art. 27 pkt 1 i pkt 4 ustawy o nawozach i nawożeniu. 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, a także spełnienia pozostałych wymagań wymienionych w pkt. 10 zasad opracowanych przez KSCH-R. Temu samemu celowi, zdaniem Sądu Okręgowego, służy zawarte w art. 18 ustawy o nawozach i nawożeniu powołanie się na zasady dobrej praktyki rolniczej, co w ocenie Sądu Okręgowego wyklucza możliwość przyjęcia, aby wymogi stawiane przez KSCH-R były sztucznie wykreowanym zwyczajem nie będącym niezbędnym dla prawidłowego opracowania opinii dotyczącej planu nawożenia. Nie kwestionując stanowiska Prezesa UOKiK, iż świadczenie usług analiz gleby nie wymaga uzyskania koncesji i może być realizowane w oparciu o ogólne zasady prowadzenia działalności gospodarczej, Sąd Okręgowy uznał, iż badania takie przeprowadzone przez różne laboratoria mogą być wykonywane różnymi metodami co uniemożliwia sporządzenie miarodajnej opinii przez instytucję ustawowo powołaną do sprawowania agrochemicznej obsługi rolnictwa.

Powyższy wyrok zaskarżył apelacją pozwany oraz zainteresowana. 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 w Warszawie wyrokiem z dnia 29 marca 2011r. 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 dotyczą 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.

Sąd Najwyższy wyrokiem z dnia 18 grudnia 2012 roku uchylił wyrok Sądu Apelacyjnego i przekazał mu sprawę do ponownego rozpoznania. Za zasadny Sąd Najwyższy uznał zarzut naruszenia przez błędną wykładnię art. 27 pkt 1 i 4 ustawy o nawozach. Sąd Najwyższy stwierdził, że z przepisów tych nie wynika, 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 relevantnym dla niniejszej sprawy zakresie. Dlatego Sąd II instancji błędnie założył, że 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 Sądu Apelacyjnego uchylono i przekazano 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, jak i przedmiotowym.

Sąd Apelacyjny zważył co następuje:

Obie apelacje są bezzasadne.

Prawidłowo wskazuje strona powodowa, że Krajowa Stacja Chemiczno – Rolnicza nie może być traktowana w zakresie objętym zaskarżoną decyzją, jako przedsiębiorca w rozumieniu art. 4 ustęp 1 pkt. a nieobowiązującej już ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów. Zasadne jest także twierdzenie, że z mocy art. 3 pkt. 1 do działalności powódki w powyższym zakresie nie stosuje się przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Krajowa Stacja Chemiczno – Rolnicza jak również stacje okręgowe zostały utworzone na podstawie art. 2 ustęp 2 ustawy z dnia 2 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o nawozach i nawożeniu. Są one państwowymi jednostkami budżetowymi. Zadania stacji okręgowych wymienione zostały m. in. w art. 20a poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 16 lipca 2000 r. o nawozach i nawożeniu (art. 28 obecnie obowiązującej ustawy z dnia 10 lipca 2007 r.). Zadania Krajowej Stacji Chemiczno – Rolniczej określone zostały w art. 27 ustawy z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu, do których zaliczono między innymi określenie sposobu prowadzenia badań agrochemicznych, w tym dobór metod badawczych oraz podejmowanie działań w zakresie udziału laboratoriów okręgowych stacji w badaniach dokładności wykonywania analiz chemicznych (pkt. 1 i 4 powołanego przepisu). Jak wskazał Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 18 grudnia 2012 r. z przepisów tych istotnie nie wynika, aby ustawodawca nałożył na powoda obowiązek takiego określenia zasad wykonywania analizy gleby na potrzeby opiniowania planów nawożenia, który w konsekwencji ogranicza krąg podmiotów uprawnionych do dokonywania takich analiz.

Zadania wykonywane przez okręgowe stacje chemiczno – rolnicze polegające ogólnie na wykonywaniu analiz gleb, roślin, płodów rolnych i leśnych oraz na wykonywaniu ekspertyz i wydawaniu opinii o zasobności gleb, składzie chemicznym roślin i nawozów oraz prawidłowym stosowaniu nawozów i środków wspomagających uprawę roślin nie zostały zastrzeżone do ich wyłącznej kompetencji. Mogą być one zatem wykonywane także przez inne podmioty prowadzące działalność gospodarczą na rynku, które powinien być konkurencyjny.

Nie dotyczy to jednak spornego opiniowania planów nawożenia. Te bowiem czynności należą do wyłącznej kompetencji okręgowych stacji chemicznych. Zgodnie z art. 18 ustęp 3 ustawy z dnia 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu (art. 11a poprzednio obowiązującej ustawy o nawozach i nawożeniu) okręgowa stacja chemiczno – rolnicza wydaje opinię o planie nawożenia, o którym mowa w ustępie 1 pkt. 1 i ustępie 2 powołanego przepisu. Kopia planu nawożenia wraz z opinią przekazywana jest następnie do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz do wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska. Nawożenie przez rolnika niezgodnie z pozytywnie zaopiniowanym planem nawożenia bądź brak takiego pozytywnie zaopiniowanego planu może następnie być podstawą wydania przez wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska decyzji administracyjnych, o jakich mowa w art. 33 – 35 ustawy o nawozach i nawożeniu.

Podobne zadania pełnią stacje okręgowe także na podstawie art. 47 ustęp 2 i 8 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne oraz rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać programy działań mających na celu ograniczenie odpływu azotu ze źródeł rolniczych (Dz. U. 2003.4.44, pkt. 9 Plan Nawożenia), a także zbiorze zasad dobrej praktyki rolniczej.

W tej sytuacji uznać należy, że sporządzanie opinii planów nawożenia pozostaje w sferze działalności o charakterze imperium Krajowej Stacji Chemiczno – Rolniczej i stacji okręgowych, nie zaś w sferze działalności dominium w ramach rynku agrochemicznej obsługi rolnictwa. Nie jest to opiniowanie w ramach świadczenia usług użyteczności publicznej na tym rynku, np. w celu poprawy wydajności uprawy roślin i hodowli zwierząt przez jeden z wielu podmiotów. Opiniowanie planu nawożenia wynika z nakazu ustawowego i jest wykonywane w ramach czynności o charakterze administracyjnym, które nie mogą zostać scedowane na żadne inne podmioty. Skoro zatem sporządzenie opinii planów nawożenia nie pozostaje w sferze działalności dominium, a opinie sporządzone są na podstawie analiz chemicznych gleby, a następnie wykorzystywane dla potrzeb wydawania decyzji administracyjnych to powinny one być wykonywane w sposób i przez laboratoria wskazane przez Krajową Stację Chemiczno – Rolniczą. W przeciwnym razie, jak prawidłowo wskazuje odwołujący się, okręgowe stacje zobowiązane byłyby za każdym razem do dodatkowej kontroli tych analiz, a zatem de facto sporządzałyby te analizy samodzielnie.

W tym stanie rzeczy uznać należało, że istnieje bezpośredni związek funkcjonalny i rzeczowy pomiędzy uzależnieniem sporządzenia przez okręgowe stacje opinii o planie nawożenia od wykonania analiz chemicznych gleby przez określone podmioty a czynnościami wykonywanymi przez okręgowe stacje oraz przez Krajową Stację Chemiczno – Rolniczą w ramach administracji publicznej, nie zaś świadczenia usług użyteczności publicznej. Oznacza to z kolei, że strona powodowa w powyższym zakresie swojej działalności nie może być uznana za przedsiębiorcę działającego na konkurencyjnym rynku towarów i usług, do którego znajdują zastosowanie przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Mając powyższe na uwadze Sąd Apelacyjny orzekł jak na wstępie, na podstawie art. 385 k.p.c., rozstrzygnięcie o kosztach postępowania, w tym kosztach postępowania kasacyjnego opierając na przepisie art. 98 k.p.c.