

Uchwała z dnia 12 stycznia 2006 r.

III SZP 5/05

Przewodniczący SSN Zbigniew Hajn (sprawozdawca), Sędziowie SN:
Zbigniew Myszka, Andrzej Wasilewski.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 12 stycznia 2006 r. sprawy z odwołania P. SA w W. przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o uznanie pozycji na rynku, na skutek zagadnienia prawnego przekazanego postanowieniem Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 22 czerwca 2005 r. [...]

„Czy rozstrzygnięcie przez Sąd kwestii zasadności zażalenia na postanowienie Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, wydane w trybie art. 106 § 1 i 5 k.p.a. następuje w formie wyroku czy też postanowienia ?”

p o d j ą ł uchwałę:

Rozstrzygnięcie przez sąd o zasadności zażalenia na postanowienie Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, wydane w trybie art. 106 § 1 i 5 Kodeksu postępowania administracyjnego w związku z art. 57 ust. 2 oraz art. 57 ust. 4 pkt 4 ustawy z dnia 21 lipca 2000r. - Prawo Telekomunikacyjne Dz.U. Nr 73, poz. 852 ze zm.) następuje w formie wyroku.

U z a s a d n i e

Sąd Apelacyjny w Warszawie postanowieniem z 22 czerwca 2005 r. w sprawie z powództwa P. SA w W. przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Warszawie o uznanie pozycji na rynku, na skutek zażalenia powoda od postanowienia Sądu Okręgowego w Warszawie, Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 14 marca 2005 r., przedstawił do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu, na podstawie art. 390 § 1 k.p.c., ujęte w sentencji uchwały zagadnienie prawne.

W uzasadnieniu postanowienia Sąd Apelacyjny wskazał, że postanowieniem z 22 grudnia 2003 r. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów stwierdził, że P. SA z siedzibą w W. jest operatorem o znaczącej pozycji rynkowej na krajowym rynku połączeń międzyoperatorskich, w tym połączeń wewnętrznych. Rozstrzygnięcie to zapadło w wyniku współdziałania Prezesa UOKiK z Prezesem Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty w ramach prowadzonego przez ten ostatni organ postępowania w sprawie ustalenia pozycji Spółki P. SA we wskazanej wyżej dziedzinie i znalazło oparcie w art. 106 § 5 k.p.a. w związku z art. 57 ust. 2 oraz art. 57 ust. 4 pkt 4 ustawy z 21 lipca 2000 r. Prawo Telekomunikacyjne (Dz.U. Nr 73, poz. 852 ze zm.).

Wniesione przez P. SA zażalenie na wymienione wyżej postanowienie Prezesa UOKiK zostało oddalone 9 grudnia 2004 r. przez Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Warszawie. Rozstrzygnięcie Sądu zapadło na posiedzeniu niejawnym w formie postanowienia. Sąd Okręgowy ograniczył się do oceny materiału dowodowego zebranego w postępowaniu administracyjnym nie zajmując stanowiska odnośnie dowodów zgłoszonych przez skarżącego - P. SA.

Od wydanego przez Sąd Okręgowy orzeczenia powód wywiódł dwa niezależne od siebie środki odwoławcze: zażalenie [...] oraz apelację [...].

W apelacji skarżący zarzucił, między innymi, że Sąd pierwszej instancji błędnie przyjął, iż w tego rodzaju sprawach nie zachodzi potrzeba wyznaczania rozprawy, podczas gdy postępowanie to powinno przebiegać w trybie właściwym dla pozwu z uwagi na fakt, że postanowienie Prezesa UOKiK dotyczyło *de facto* zagadnienia materialnoprawnego. W takiej sytuacji, zdaniem skarżącego, Sąd Okręgowy powinien był rozstrzygnąć powstały spór w formie wyroku. Powód wskazał jednocześnie, że powyższe uchybienie nie może mieć wpływu na dobór środka zaskarżenia.

Postanowieniem z 14 marca 2005 r. Sąd Okręgowy w Warszawie odrzucił apelację powoda przyjmując, że jest ona w istocie zażaleniem, któremu nadano błędną nazwę („apelacja”). Sąd wskazał, że doszło do uchybienia 7-dniowego terminu, przewidzianego na złożenie zażalenia (art. 394 § 1 k.p.c.).

Na to postanowienie powód wniósł kolejne zażalenie zarzucając naruszenie art. 367 i 368 k.p.c. i błędne ustalenie faktyczne, poprzez przyjęcie, iż odrzucone pismo powoda (z dnia 3 lutego 2005 r.) jest zażaleniem a nie apelacją oraz naruszenie art. 369 § 1 k.p.c. wskutek przyjęcia, że pismo to zostało złożone po terminie. W konkluzji zażalenia powód wnosił o uchylenie zaskarżonego postanowienia.

Rozpoznając powyższe zażalenie Sąd Apelacyjny doszedł do wniosku, że sposób jego rozstrzygnięcia uzależniony jest od wyjaśnienia, jaki w rzeczywistości charakter ma rozstrzygnięcie Sądu, które zapada w wyniku merytorycznego rozpoznania zażalenia, wniesionego na postanowienie Prezesa UOKiK, wydanego w trybie art. 106 § 1 i 5 k.p.a., co jednocześnie będzie przesądzać o formie tego orzeczenia. Zdaniem Sądu oczywiście trafny jest zarzut skarżącego, że Sąd pierwszej instancji niewłaściwie określił rodzaj wniesionego środka odwoławczego, przypisując mu inny charakter niż w rzeczywistości wynikało to z woli strony powodowej. Tym niemniej sama ta okoliczność nie ma decydującego znaczenia dla wyniku postępowania zażaleniowego. Gdyby bowiem okazało się, że Sąd Okręgowy nie musiał rozstrzygać o istocie sprawy i we właściwej formie ustosunkował się do zarzutów zażalenia, to w ostatecznym wyniku zaskarżone orzeczenie z 14 marca 2005 r. odpowiadałoby prawu, albowiem wniesiona przez powoda apelacja byłaby niedopuszczalna. Następnie Sąd Apelacyjny przypomniał, że odnośnie do charakteru postanowienia, jakie organ współdziałający wydaje w trybie art. 106 § 1 i 5 k.p.a., wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 7 maja 1998 r., II S.A. 356/98, podnosząc, że wyrażone przez ten organ stanowisko nie rozstrzyga o istocie sprawy ani też nie kończy jej w instancji administracyjnej. Podobny pogląd NSA wyraził w wyroku z 7 marca 2001 r., NSA 519/00, wskazując dodatkowo, że przedmiotowe postępowanie ma charakter pomocniczego stadium postępowania w sprawie załatwionej przez inny organ w drodze decyzji administracyjnej, co oznacza, że ani przedmiot tego postępowania, ani też rozstrzygnięcie w nim podjęte nie mają samodzielnego bytu prawnego.

Pomimo to, zdaniem Sądu Apelacyjnego, trudno odmówić racji skarżącemu, gdy argumentuje, że postanowienie Prezesa UOKiK dotyczy w istocie rzeczy kwestii merytorycznych. Organ ten dokonuje bowiem analizy sprawy w aspekcie problemów objętych zakresem jego działania (ochrony konkurencji i konsumentów). Wskazanie przez ustawodawcę, że Prezes UOKiK wyraża swoje stanowisko w formie postanowienia, na które służy stronie zażalenie, nie przesądza jeszcze, że również orzeczenie Sądu rozpoznającego przedmiotowe zażalenie powinno przybrać postać postanowienia. Zażalenie inicjuje bowiem postępowanie sądowe, które toczy się według przepisów Kodeksu postępowania cywilnego w sprawach gospodarczych i podobnie jak odwołanie od decyzji Prezesa Urzędu odpowiada konstrukcji pozwu w ogólnym postępowaniu cywilnym (vide: postanowienie SN z dnia 25 lutego 2004 r., III SN

42/04). Trafność takiego stanowiska potwierdził również Sąd Najwyższy w uzasadnieniu postanowienia składu siedmiu sędziów z 5 października 2004 r., III SZP 1/04, podkreślając, że wniesienie zażalenia do Sądu Okręgowego otwiera możliwość prowadzenia kontradyktoryjnego postępowania sądowego w sprawie, która uprzednio była przedmiotem rozstrzygnięcia w administracyjnym. Kierując się tą argumentacją należałoby dojść do wniosku, że konieczne staje się wówczas wyznaczenie rozprawy i zajęcie przez sąd stanowiska co do wnioskowanych przez stronę skarżącą dowodów. Wypada również przytoczyć pogląd Sądu Najwyższego wyrażony w wyroku z dnia 24 października 2002 r., I CKN 1465/00, w myśl którego, charakter poprzedzającego postępowanie cywilne postępowania administracyjnego wyklucza możliwość oparcia orzeczenia sądu na ustaleniach organu administracyjnego i zachodzi potrzeba osądzenia sprawy od początku. Dotyczy to wprawdzie odwołania, ale sama nazwa środka wszczynającego postępowanie sądowe nie ma tu decydującego znaczenia. W przytoczonej wyżej uchwale siedmiu sędziów Sądu Najwyższego wskazano, że zażalenie na postanowienie Prezesa UOKiK powinno spełniać wymaganie formalne (art. 479²⁸ § 1 pkt 2 i art. 479³² k.p.c.) zbliżone do wymagań, jakim odpowiadać powinien pozew. Odrzucenie takiego zażalenia jest rozstrzygnięciem odpowiadającym postanowieniu o odrzuceniu pozwu (postanowienie Sądu Najwyższego z 25 lutego 2004 r., III C 442 04). Zupełnie inny charakter ma jednak rozstrzygnięcie sądu podjęte w wyniku merytorycznego rozpoznania zażalenia. Przyjęcie poglądu, że również w tym przypadku powinno zostać wydane postanowienie kłóciłoby się z ogólnie przyjętą zasadą, że w procesie rozstrzyga się w tej formie jedynie kwestie proceduralne. Natomiast orzekanie o istocie sprawy może być jedynie zawarte w wyroku (Komentarz do Kodeksu postępowania cywilnego, pod red. T. Erecińskiego Część pierwsza. Postępowanie rozpoznawcze tom I, Warszawa 1997, s. 508). W tej sytuacji wydanie przez sąd postanowienia zamiast wyroku nie stoi na przeszkodzie w złożeniu przez stronę właściwego środka zaskarżenia.

W piśmie z 9 stycznia 2006 r. powód P. SA podniósł, że rozpoznając zażalenie na postanowienie, w którym Prezes UOKiK, w ramach współdziałania organów (w porozumieniu z Prezesem URTiP), stwierdził, że powód zajmuje znaczącą pozycję rynkową, Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów orzekł o istocie sprawy. W tej sytuacji Sąd powinien zatem wydać wyrok, a nie postanowienie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Postanowienie Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 22 grudnia 2003 roku, stwierdzające, że P. SA posiada znaczącą pozycję rynkową na krajowym rynku połączeń międzyoperatorskich jest postanowieniem wydanym w toku postępowania administracyjnego - współdziałania organów administracji publicznej przy wydawaniu decyzji administracyjnej, którego zasady i tryb reguluje art. 106 k.p.a. Podstawę prawną zażalenia od tego postanowienia stanowi art. 429²⁸ § 1 pkt 2 k.p.c. w związku z art. 57 ust. 7 ustawy z 20 lipca 2000 r. - Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. Nr 73, poz. 852), zgodnie z którym na postanowienia Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawach, o których mowa w ust. 1-3 oraz ust. 6, przysługuje zażalenie do Sądu Okręgowego w Warszawie-Sądu Antymonopolowego. Zażalenie na postanowienie Prezesa UOKiK jest szczególnym środkiem prawnym. Nie jest to bowiem zażalenie w rozumieniu art. 141 k.p.a., ponieważ nie otwiera drogi do odwoławczego postępowania administracyjnego. Nie jest to również zażalenie w rozumieniu 394 § 1 k.p.c., ponieważ nie służy na postanowienie sądu pierwszej instancji. Zgodnie z ukształtowanym orzecnictwem Sądu Najwyższego zażalenie to, jak i odwołanie od decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, jest szczególnym środkiem prawnym, który należy traktować jak wniosek o wszczęcie postępowania sądowego w sprawach gospodarczych i zmianę w całości lub w części decyzji (postanowienia). Dlatego też w nauce dominuje pogląd, że pisma te mają charakter analogiczny do pozwu. Z kolei postępowanie sądowe jest pierwszoinstancyjnym postępowaniem rozpoznawczym, a nie postępowaniem odwoławczym w stosunku do postępowania administracyjnego (zob. między innymi orzeczenie SN z dnia 19 stycznia 2001 r., I CKN 1036/98, niepublikowane, P. Telenga: Komentarz do art. 479(28) k.p.c. [w:] A. Jakubecki (red.), J. Bodio, T. Demen-decki, O. Marcewicz, P. Telenga, M.P. Wójcik: Kodeks postępowania cywilnego. Praktyczny komentarz, 2005, wyd. II).

Także Sąd Najwyższy w uzasadnieniu postanowienia składu siedmiu sędziów z dnia 5 października 2004 r., III SZP 1/04 (OSNP 2005 nr 8, poz. 118), stwierdził, że „wniesienie zażalenia na postanowienie Prezesa UOKiK wydane w postępowaniu prowadzonym na podstawie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów lub na podstawie przepisów innej ustawy (w danym wypadku: na podstawie przepisów Prawa telekomunikacyjnego) do Sądu Okręgowego w Warszawie-Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (art. 479²⁸ § 1 pkt 2 i art. 479³² k.p.c.) wszczynają

sądowe postępowanie cywilne przed sądem pierwszej instancji (postępowanie pierwszoinstancyjne) w danej sprawie gospodarczej, na co wskazuje: po pierwsze - okoliczność, że zażalenie to spełniać powinno wymagania formalne (art. 479²⁸ § 3 w związku art. 479³² § 2 k.p.c.) zbliżone do wymagań, jakim odpowiadać powinien pozw (art. 187 k.p.c.); oraz po drugie - okoliczność, że dopiero wniesienie zażalenia do Sądu Okręgowego w Warszawie-Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów otwiera możliwość prowadzenia kontradyktoryjnego postępowania sądowego w tej sprawie, która uprzednio była przedmiotem rozstrzygnięcia w postępowaniu administracyjnym (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 maja 1991 r., III CRN 120/91, OSNCP 1992 nr 5, poz. 87; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 sierpnia 1999 r., 1 CKN 351/99, OSNC 2000 nr 3, poz. 47; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 czerwca 2002 r., P 13/01, OTK-A 2002 nr 4, poz. 42).”

W tej sytuacji odpowiedź na pytanie o to, czy Sąd Okręgowy - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów powinien rozpoznać zażalenie na posiedzeniu i wydać postanowienie, czy na rozprawie i wydając wyrok, nie może być mechaniczną konsekwencją nazwy tego środka („zażalenie”), lecz musi uwzględnić jego istotę. Należy przypomnieć, że w postępowaniu cywilnym wyrok rozstrzyga o istocie sprawy (o istnieniu lub nieistnieniu prawa albo stosunku prawnego), natomiast postanowienie rozstrzyga kwestie proceduralne. Odpowiedź na rozważane pytanie zależy więc od stwierdzenia, czy powyższe „zażalenie” inicjuje przed sądem postępowanie zmierzające do rozstrzygnięcia o istocie sprawy, czy o kwestii proceduralnej mającej charakter wypadkowy. W ocenie Sądu Najwyższego w obecnym składzie środek ten inicjuje przed sądem postępowanie zmierzające do rozstrzygnięcia bliższego orzeczeniu o istocie sprawy niż rozstrzygnięciu proceduralnemu. Wynika to stąd, że zgodnie z art. 57 ust. 2 i 4 Prawa Telekomunikacyjnego Prezes Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty, w porozumieniu z Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, może ustalić w drodze decyzji, że na obszarze wskazanym w decyzji operator publiczny o udziale w rynku świadczenia określonej usługi telekomunikacyjnej niższym od 25% jest operatorem o znaczącej pozycji rynkowej w zakresie świadczenia danej usługi telekomunikacyjnej (...) w zakresie świadczenia usług na krajowym rynku połączeń międzyoperatorskich, w tym połączeń wewnątrzsieciowych.

W związku z treścią tej regulacji należy przyjąć, że stanowisko Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, wyrażone - zgodnie z art. 106 § 5 k.p.a. - w drodze postanowienia, stanowi nie tylko proceduralny warunek podjęcia

decyzji przez Prezesa URTiP, lecz wiąże go w zakresie, w jakim dotyczy stwierdzenia, czy na obszarze, którego ma dotyczyć decyzja, operator publiczny ma znaczącą pozycję rynkową. W tym zakresie postanowienie rozstrzyga zatem o przyszłej sytuacji prawnej operatora, ustalonej w kończącej postępowanie decyzji Prezesa URTiP. Wobec tego rozważane stanowisko Prezesa UOKiK jest w istocie rzeczą wyrazem współkompetencji tego organu administracji państwowej, do wydania decyzji, o której mowa w art. 57 ust. 2 i 4 Prawa Telekomunikacyjnego. Należy bowiem wskazać, że w doktrynie prawa administracyjnego ocenia się, że zawarte w przepisach materialnych tego prawa wyrażenia: „za zgodą”, „w uzgodnieniu”, „w porozumieniu” oraz „po uzgodnieniu” oznaczają najsilniejszą formę współdziałania administracyjnego i nakazują przyjąć zbieżność woli, obowiązek dojścia do zgody (J. Borkowski: Współdziałanie organów administracji państwowej przy wydawaniu indywidualnych decyzji administracyjnych, ZNUŁ, Nauki Humanistyczno-Społeczne, Seria I, nr 31, Łódź 1963, s. 78-83). Istotą tego współdziałania jest zachowanie równorzędnej pozycji prawnej obu organów w procesie podejmowania decyzji. W tym sensie postanowienie to w istotnym stopniu współtworzy w sposób stanowczy decyzję, a tym samym rozstrzyga o prawach i obowiązkach stron postępowania w sferze prawa materialnego.

Powyższa ocena znajduje także oparcie w bardziej ogólnie sformułowanym stanowisku Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczącym charakteru prawnego postanowienia przewidzianego w art. 106 § 5 k.p.a. Sąd ten w uzasadnieniu uchwały składu siedmiu sędziów z dnia 9 listopada 1998 r., OPS 8/98; ONSA 1999 nr 1, poz. 7, stwierdził, iż „należy przyjąć, że niezależnie od nazwy, jaką przewidziano dla aktu wydawanego przez organ współdziałający (opinia, zgoda, stanowisko, uzgodnienie itp.), a także niezależnie od tego, że kodeks postępowania administracyjnego wymaga dla tych aktów formy postanowienia administracyjnego, są one «decyzjami» z materialnego punktu widzenia. Dlatego właśnie unormowanie dotyczące tych aktów zawarto w rozdziale 7 działu II k.p.a. pt. «Decyzje». Postanowienie takie jest w istocie elementem głównego rozstrzygnięcia sprawy, następującego w formie decyzji administracyjnej. Taki jego status jest wzmocniony przez okoliczność, że sam kodeks przewiduje przed wydaniem postanowienia zawierającego stanowisko innego organu możliwość przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego (art. 106 § 4)».

Na koniec należy zważyć, że, - jak już wcześniej wskazano - rozstrzygnięcie sądu o zasadności zażalenia na postanowienie Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, wydane w trybie art. 106 § 1 i 5 k.p.a., zapada w wyniku sądowe-

go postępowania rozpoznawczego. W związku z tym, pomimo że postępowanie sądowe stanowi element szerszego postępowania prawnego zmierzającego do wydania decyzji administracyjnej, to jednak z punktu widzenia postępowania cywilnego nie jest postępowaniem wпадkowym, lecz postępowaniem głównym, które w procesie cywilnym kończy się wydaniem wyroku. Można oczywiście mieć pewne wątpliwości co do celowości poddawania kontroli sądowej rozstrzygnięć administracyjnych już na etapie rozważanego postanowienia Prezesa UOKiK, zamiast poddania jej dopiero decyzji kończącej całe postępowanie administracyjne. Wątpliwości te nie zmieniają jednak - w przekonaniu Sądu Najwyższego w obecnym składzie - opisanych wyżej konsekwencji takiego ukształtowania rozpatrywanej procedury decyzyjnej, w procesie cywilnym.

Z powyższych powodów należało uznać, że zażalenie na postanowienie Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, wydane w trybie art. 106 § 1 i 5 k.p.a. w związku z art. 57 ust. 2 oraz art. 57 ust. 4 pkt 4 ustawy z 21 lipca 2000 r. Prawo Telekomunikacyjne, wniesione na podstawie art. 479²⁸ § 1 pkt 2 k.p.c. w związku z art. 57 ust. 7 Prawa Telekomunikacyjnego, wszczyna postępowanie sądowe, którego wynik powinien zostać ustalony w formie wyroku.

Z tych względów Sąd Najwyższy podjął uchwałę jak w sentencji.

=====