

Wyrok z dnia 14 lutego 2007 r.

III SK 19/06

Decyzja wydana przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej w trybie tak zwanej samokontroli powinna rozstrzygać o całości odwołania. Jeżeli Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej uznał jedynie częściowo odwołanie od decyzji zaskarżonej w całości, wówczas wydaje nową decyzję, w której uchyla lub zmienia zaskarżoną decyzję w całości.

Przewodniczący SSN Kazimierz Jaśkowski, Sędziowie SN: Zbigniew Myszka, Andrzej Wróbel (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 14 lutego 2007 r. sprawy z odwołania Telekomunikacji Polskiej SA w Warszawie od decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej z udziałem „M.T” SA w W. o ustalenie treści umowy, na skutek skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 25 lipca 2006 r. [...]

1. o d d a ł skargę kasacyjną,
2. zasądził od Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej na rzecz Telekomunikacji Polskiej SA kwotę 270 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

U z a s a d n i e

Decyzją [...] z dnia 18 października 2002 r. Prezes Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty (dalej jako URTiP lub Prezes Urzędu) na podstawie art. 84 ust. 1 ustawy z dnia 21 lipca 2000 r. Prawo telekomunikacyjne oraz z art. 108 § 1 k.p.a. po rozpoznaniu wniosku SM M. SA z dnia 20 grudnia 2001 r. ustalił warunki połączenia sieci telekomunikacyjnych oraz zasad rozliczeń z tytułu wzajemnego korzystania z sieci telekomunikacyjnych pomiędzy SM M. SA w W. a Telekomunikacją Polską SA w Warszawie (dalej jako TP SA lub powódka) w zakresie dostępu do sieci Internet i

transmisji danych zgodnie z § 1 - § 21 oraz załącznikami Nr 1 - Technicznym i Nr 2 - Finansowym oraz nadał jej rygor natychmiastowej wykonalności.

Od decyzji Prezesa URTiP odwołanie wniosła TP SA. W odwołaniu zarzuciła: 1) naruszenie prawa materialnego, to jest art. 2 Konstytucji przez nałożenie na powódkę obowiązków sprzecznych z zasadą demokratycznego państwa prawnego; 2) naruszenie art. 35 ustęp 1 Prawa telekomunikacyjnego, które miało wpływ na wynik sprawy, przez ustalenie zaskarżoną decyzją cen usług telekomunikacyjnych świadczonych abonentom; 3) naruszenie art. 80 ust. 1 pkt 2 i art. 150 ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego oraz przepisu § 9 ustęp 1 pkt 4 rozporządzenia z dnia 9 września 1999 r. w sprawie ogólnych warunków przyłączenia sieci telekomunikacyjnej oraz zasad rozliczeń, przez błędne zastosowanie tego przepisu, pomimo że jako sprzeczny z art. 80 ust. 1 pkt 2 Prawa telekomunikacyjnego nie obowiązuje z mocy art. 150 ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego; 4) naruszenie § 9 ust. 1 pkt 3 tego rozporządzenia, polegające na błędnym założeniu, że w przedmiotowym postępowaniu nie było możliwości ustalenia kosztów powódki wynikających z przyjęcia dodatkowego ruchu telekomunikacyjnego, z uwzględnieniem proporcjonalnego udziału kosztów pośrednich i ogólnego zarządu; 5) naruszenie prawa materialnego, to jest art. 78 ust. 2 pkt 6a i pkt 7 w związku z art. 84 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego przez niezawarcie w decyzji o połączeniu sieci zastępującej umowę ustaleń dotyczących postępowania w przypadku zmian treści umowy oraz warunków rozwiązania umowy; 6) naruszenie przepisów postępowania, to jest art. 7 k.p.a., przez niewyjaśnienie stanu faktycznego w postępowaniu oraz art. 108 § 1 k.p.a. polegające na błędnym przyjęciu, iż w przedmiotowym postępowaniu zaistniały przesłanki do nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności.

Powódka wniosła o uchylenie zaskarżonej decyzji. Prezes URTiP uwzględniając część zarzutów odwołania powódki na podstawie art. 479⁵⁹ § 2 k.p.c., art. 84 ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego i art. 104 k.p.a. decyzją z dnia 28 lipca 2003 r. zmienił częściowo zaskarżoną decyzję w ten sposób, że: 1) w paragrafie 3 Obszar Obowiązujący Decyzji, dotychczasowy zapis ustępu I zastępuje się zapisem „Decyzja obowiązuje na obszarze określonym w zaświadczeniu Prezesa URT znak: [...] z dnia 22 marca 2001 r.”; 2) w § 5 Decyzji Współpraca Stron w zakresie usług telekomunikacyjnych: w ustępie 4 w pkt 1-6 zamiast zapisu „Koncesji [...] z dnia 5 lipca 1997 r.” oraz „Koncesji [...] z dnia 30 sierpnia 1996 r.” wprowadza się zapis „Zgłoszenia działalności telekomunikacyjnej z dnia 25 stycznia 2001 r.”; 3) w § 16 Decyzji

Płatności: 3.1 dotychczasowy zapis ustępu 1 zastępuje się zapisem „SM M. SA wystawia TP SA fakturę za usługę telekomunikacyjną, o której mowa w § 5 ustęp 1 Decyzji (Usługę Komutowanego Dostępu do Sieci Teleinformatycznych) odpowiednio do iloczynu stosowanej wobec abonenta TP SA opłaty za minutę połączenia telefonicznego do sieci teleinformatycznych oraz liczby zrealizowanych minut tych połączeń”; 3.2 dotychczasowy zapis ustępu 2 zastępuje się zapisem „TP SA wystawia SM M. SA fakturę za realizację, zgodnie z § 1 ustęp 5 Załącznika Finansowego połączeń, o których mowa w § 5 ust. 2 Decyzji, odpowiednio do sumy iloczynu minut tych połączeń oraz stawki odpowiadającej danemu okresowi taryfikacyjnemu”; 4) w Załączniku Finansowym w § 1 wprowadza się następujące zmiany: 4.1. w ustępie 2 dotychczasowy zapis zastępuje się zapisem: „Rozliczeniom będzie podlegał Rzeczywisty Czas Połączeń inicjowanych w Sieci TP SA i kierowanych do Numerów Dostępowych NDSI SM M. SA w danym okresie rozliczeniowym z dokładnością do 1 sekundy. Opłaty dla abonentów TP SA korzystających z dostępu do Sieci Teleinformatycznych za pomocą Numerów Dostępowych NDSI SM M. SA ustala SM M. SA”; 4.2. w art. 9 dotychczasowy zapis zastępuje się zapisem: „Z tytułu czynności bilingu, fakturowania, windykacji wykonywanych przez TP SA na rzecz M. SA, TP SA przysługuje wynagrodzenie w wysokości 4,5 % kwoty należności, o których mowa w § 16 ustęp 2 Decyzji”; 4.3. skreśla się ustęp 11.

Powódka wniosła ponownie odwołanie od decyzji z dnia 18 października 2002 r. oraz od decyzji z dnia 28 lipca 2003 r. Zarzuty odwołania pokrywały się w większości z zarzutami poprzedniego odwołania. Dodatkowo powódka zarzuciła naruszenie art. 479⁵⁹ § 2 k.p.c., przez wydanie w dniu 28 lipca 2003 r. decyzji niekompletnej, niezawierającej rozstrzygnięcia w przedmiocie objętym wnioskiem zainteresowanego z dnia 20 grudnia 2001 r. oraz odwołaniem powódki z dnia 4 listopada 2002 r. Zdaniem powódki Prezes URTiP powinien był wydać nową decyzję, która w całości regulowałaby przedmiot rozstrzygnięcia, eliminując jednocześnie z obrotu prawnego decyzję, od której wniesiono odwołanie. Przepis art. 479⁵² § 2 k.p.c. posługuje się terminem „nowa decyzja”, co według powódki potwierdza prawidłowość zarzutu odwołania. W konkluzji powódka wniosła o uchylenie w całości rozstrzygnięcia, na które składają się dwie decyzje, to jest decyzja z dnia 18 października 2002 r. oraz decyzja z dnia 28 lipca 2002 r., traktując je jako całość rozstrzygnięcia.

Sąd Okręgowy zarządził łączne rozpoznanie obu odwołań powódki i połączył rozpoznanie spraw [...] pod wcześniejszą sygnaturą.

Pozwany Prezes URTiP wniósł o oddalenie odwołania powódki z dnia 4 listopada 2002 r. jako bezzasadnego i odrzucenie na podstawie art. 199 § 1 pkt 2 k.p.c. odwołania powódki z dnia 20 sierpnia 2003 r. w części zaskarżającej decyzję z dnia 18 października 2002 r., a oddalenie go w pozostałej części. Zainteresowany M. TEL SA w W. - następca prawny SM M. SA w W. - wniósł jak pozwany.

Sąd Okręgowy w Warszawie Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów wyrokiem z dnia 3 sierpnia 2005 r. oddalił odwołanie z dnia 4 listopada 2002 r. Odrzucił odwołanie z dnia 20 sierpnia 2003 r. w części dotyczącej zaskarżonej decyzji z dnia 18 października 2002 r. W pozostałej części oddalił odwołanie z dnia 20 sierpnia 2003 r. Sąd pierwszej instancji uznał, że odwołanie powódki z dnia 20 sierpnia 2003 r. w części skarżącej decyzję z dnia 18 października 2002 r. podlegało odrzuceniu na podstawie art. 479⁵⁸ § 2 k.p.c. jako spóźnione. Za niezasadny uznał Sąd Okręgowy zarzut powódki odnośnie naruszenia przez pozwanego przy wydawaniu decyzji z dnia 28 lipca 2003 r. art. 479⁵⁹ § 2 k.p.c. Zgodnie z treścią tego przepisu, jeżeli Prezes URTiP uzna odwołanie za słuszne może nie przekazując akt sądowi uchylić lub zmienić swoją decyzję w całości lub w części, o czym bezzwłocznie powiadamia stronę przesyłając jej nową decyzję, od której służy odwołanie. Zdaniem Sądu pierwszej instancji nie jest w związku z tym słuszny pogląd powódki, że pozwany powinien wydać nową decyzję regulującą w całości wniosek zainteresowanego. Obie decyzje pod względem treści wiążą się ze sobą, pomimo że stanowią one odrębne rozstrzygnięcia, od których przysługują odrębne środki zaskarżenia. W pozostałym zakresie Sąd pierwszej instancji uznał zarzuty odwołań za niezasadne.

Powódka wniosła apelację od wyroku Sądu Okręgowego. W apelacji zarzuciła: 1) naruszenie prawa procesowego, to jest art. 479⁵⁹ § 2 k.p.c. polegające na przyjęciu do rozpoznania odwołania od decyzji z dnia 18 października 2002 r., pomimo że wcześniej pozwany - działając w trybie tzw. samokontroli wydał nową decyzję, która zmieniała decyzję z dnia 18 października 2002 r.; 2) naruszenie prawa procesowego, to jest art. 328 § 2 k.p.c. i art. 139 k.p.a. polegające na tym, że Sąd pierwszej instancji w ogóle nie ustosunkował się do podniesionego w odwołaniu zarzutu naruszenia art. 139 k.p.a. i w konsekwencji za zgodną z prawem uznał decyzję zmieniającą, wydaną z naruszeniem jednej z podstawowych zasad procesowych, a mianowicie zakazu *reformationis in peius*, wyrażonej w procedurze administracyjnej w art. 139 k.p.a.; 3) naruszenie prawa materialnego, to jest art. 78 ustęp 2 w związku z art. 84 ust. 2 ustawy Prawo telekomunikacyjne z dnia 21 lipca 2000 r. w związku z art. 479⁵⁹

§ 2 k.p.c., polegające na nieuchyleniu decyzji o połączeniu sieci, która nie zawiera wszystkich koniecznych elementów wymaganych prawem telekomunikacyjnym dla tego rodzaju decyzji; 4) naruszenie art. 35 ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego, przez przyjęcie, że dopuszczalne jest ustalenie przez Prezesa URTiP cen usług telekomunikacyjnych świadczonych abonentom, pomimo że wskazany przepis wyklucza taką możliwość. Powódka wniosła o zmianę zaskarżonego wyroku i uchylenie decyzji z dnia 18 października 2002 r. oraz z dnia 28 lipca 2003 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 25 lipca 2006 r. uchylił zaskarżony wyrok w zakresie rozstrzygnięcia zawartego w pkt I i umorzył postępowanie sądowe wywołane wniesieniem odwołania z dnia 4 listopada 2002 r. od decyzji Prezesa URTiP z dnia 18 października 2002 r. [...] oraz zmienił zaskarżony wyrok w pkt II w ten sposób, że uchylił decyzję Prezesa URTiP z dnia 28 lipca 2003 r. [...], zaś w pkt III w ten sposób, że zasądził od Prezesa UKE na rzecz TP SA w Warszawie kwotę 2.360 zł tytułem zwrotu kosztów procesu oraz zasądził od Prezesa UKE na rzecz TP SA w Warszawie kwotę 1.270 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego. Sąd Apelacyjny za uzasadniony uznał zarzut naruszenia art. 479⁵⁹ § 2 k.p.c. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli Prezes Urzędu uzna odwołanie za słuszne, może - nie przekazując akt sądowi - uchylić albo zmienić swoją decyzję w całości lub w części, o czym bezzwłocznie powiadamia stronę przesyłając jej nową decyzję, od której stronie służy odwołanie. Strona pozwana podnosiła, że przychylając się do odwołania tylko w części, Prezes Urzędu władny jest wydać nową decyzję odnoszącą się jedynie do tej materii, które podlega zmianie na skutek odwołania. Zdaniem pozwanego za takim rozumieniem art. 479⁵⁹ § 2 k.p.c. przemawia przewidziana w tym przepisie możliwość zmiany albo uchylenia swojej zaskarżonej decyzji nie tylko w całości ale również w części. Powyższy pogląd podzielił Sąd pierwszej instancji uznając, że obie decyzje pod względem treści wiążą się ze sobą, pomimo że obie zawierają odrębne rozstrzygnięcia, od których przysługują odrębne środki zaskarżenia. Powódka wskazywała zaś, że przychylając się do odwołania Prezes Urzędu powinien w każdym wypadku wydać nową decyzję obejmującą całość materii stanowiącej przedmiot rozstrzygnięcia, niezależnie od tego czy uchyła albo zmienia decyzję w całości czy w części. Zdaniem powódki za taką wykładnią przemawia sformułowanie „nowa decyzja” użyte w art. 479⁵⁹ § 2 k.p.c. Sąd Apelacyjny podzielił pogląd prezentowany przez powódkę. Za powyższym rozumieniem art. 479⁵⁹ § 2 k.p.c. przemawia nie tylko wykładnia logiczno-językowa, ale również celowościowa. Nowa decyzja, od

której przysługuje stronom odwołanie, powinna w całości zastąpić decyzję poprzednią i na nowo załatwić sprawę administracyjną. W przeciwnym razie doszłoby, jak w sprawie niniejszej, do funkcjonowania w obrocie dwóch aktów administracyjnych i uruchomione zostałoby dwutorowe postępowanie odwoławcze. W konsekwencji zachodziłaby konieczność rozpoznania dwóch odwołań - na ogół tej samej strony, w tej samej sprawie administracyjnej i od tej samej, tyle że skompilowanej decyzji. Tymczasem art. 479⁵⁹ § 2 k.p.c. nie przewiduje takiej możliwości. Przewiduje on tylko dwie możliwości. Pierwsza obejmuje sytuację, w której Prezes Urzędu nie przychylił się do odwołania i przekazuje wówczas akta sądowi celem rozpoznania odwołania od wydanej decyzji w jej nie zmienionym kształcie. Druga możliwość dotyczy uchylecia albo zmiany zaskarżonej decyzji w całości lub w części przez Prezesa Urzędu na skutek uwzględnienia odwołania. Wówczas jednak akta nie powinny zostać przekazane sądowi z tym właśnie odwołaniem. Powinna zostać wydana nowa, uwzględniająca całość materii decyzja. Od tej decyzji bowiem stronom przysługuje ponownie odwołanie, które obligatoryjnie podlega rozpoznaniu przez sąd już bez możliwości dokonania samokontroli przez organ administracji. Dopiero wtedy akta sprawy administracyjnej powinny zostać przekazane sądowi. Jeśli bowiem Prezes Urzędu zmienia (albo uchyla) decyzję tylko w części (nie dlatego że zaskarżona ona została w części, ale dlatego że podzielił argumenty odwołania tylko częściowo), to oznacza to, że w pozostałym zakresie argumentów odwołania nie podzielił. Przyjęcie pierwszej koncepcji, prezentowanej przez pozwanego, oznaczałoby, że Prezes Urzędu dwukrotnie dokonuje samokontroli: pierwszy raz nie wzruszając części pierwszej decyzji, a drugi raz - uwzględniając w drugiej decyzji tylko część materii objętej decyzją pierwszą. Sytuacja taka nie jest, zdaniem Sądu Apelacyjnego, dopuszczalna z tego względu, że na skutek odwołania od pierwszej decyzji Prezes Urzędu powinien albo akta przedstawić sądowi albo wydać nową decyzję. Prowadziłoby to w konsekwencji do konieczności rozpoznawania przez sąd dwóch odwołań i dwukrotnego rozstrzygnięcia o argumentach stron. Za prawidłowością powyższego rozumowania przemawia również to, że art. 479⁵⁹ § 2 k.p.c. w odróżnieniu od art. 477⁹ § 2 k.p.c. (w postępowaniu w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych) nie wymaga, aby uchylecie lub zmiana zaskarżonej decyzji w ramach samokontroli organu administracji następowała tylko wówczas, gdy Prezes Urzędu uznaje odwołanie w całości za uzasadnione. Oznacza to więc, że w przypadku częściowego przychylenia się do odwołania, nowa decyzja wydana na podstawie art. 479⁵⁹ § 2 k.p.c. powinna rozstrzygać o

całości odwołania - częściowo je uwzględniając, czemu daje się wyraz zmieniając lub uchylając zaskarżoną decyzję w określonym zakresie, a częściowo utrzymując w mocy zaskarżoną decyzję co, zdaniem Sądu Apelacyjnego, oznacza konieczność powtórzenia treści poprzedniej decyzji.

Za prawidłowością powyższego rozumowania przemawiają także względy celowościowe. Możliwa jest bowiem sytuacja, w której na skutek częściowej zmiany lub uchylenia pierwszej decyzji, zmianie ulega kontekst, znaczenie i skutek tej części decyzji, która nie została wzruszona. Brak ponownej (choć niezmienionej) regulacji powodowałby, że stronie nie przysługiwałoby odwołanie, gdyż - co do pierwszej decyzji zawsze byłoby ono spóźnione, a co do drugiej - brak byłoby przedmiotu rozstrzygnięcia, możliwego do zaskarżenia odwołaniem. Należy natomiast mieć na względzie, że decyzja Prezesa URTiP o połączeniu sieci zastępuje umowę. Powinna zatem stanowić integralny dokument zawierający treść regulującą daną materię w sposób całościowy. Zmiana tej umowy dopuszczalna jest tylko wolą stron (aneks) bądź decyzją Prezesa URTiP, ale nie w trybie postępowania odwoławczego.

Z tych względów Sąd Apelacyjny uznał za konieczne uchylene zaskarżonego wyroku w części w jakiej oddalone zostało odwołanie z dnia 4 listopada 2002 r. (od decyzji z dnia 18 października 2002 r.) i umorzenie postępowania sądowego w tej części. Jednocześnie należało zmienić zaskarżony wyrok w zakresie rozstrzygnięcia odrzucającego odwołanie z dnia 20 sierpnia 2003 r. i oddalającego odwołanie z dnia 20 sierpnia 2003 r. od decyzji z dnia 28 lipca 2003 r. i uchylić decyzję Prezesa URTiP z dnia 28 lipca 2003 r. Pozwoli to pozwanemu na właściwe (pod względem formalnym) rozpoznanie odwołania z dnia 4 listopada 2002 r. od decyzji z dnia 18 października 2002 r. Z tych względów w odniesieniu do odwołania z dnia 4 listopada 2002 r. od decyzji z dnia 18 października 2002 r. zachodziła konieczność umorzenia postępowania jedynie sądowego (jako przedwczesnego). Dopiero bowiem po rozpoznaniu tego właśnie odwołania przez Prezesa Urzędu okaże się, czy pozwany w ogóle przychylił się do niego, czy też przedstawi ponownie akta sądowi wraz z odwołaniem z dnia 4 listopada 2002 r. od decyzji z dnia 18 października 2002 r. Przychyliając się natomiast do tego odwołania Prezes Urzędu wyda nową decyzję obejmującą swoim rozstrzygnięciem całość materii postępowania administracyjnego. Wówczas akta zostaną przedstawione sądowi z ewentualnym odwołaniem wniesionym od nowej decyzji. Dopiero dokonanie powyższych czynności umożliwi zbadanie merytorycznych zarzutów odwołania.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku wniósł Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej - następcą prawny Prezesa URTiP - zaskarżając wyrok w całości. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił naruszenie przepisów postępowania poprzez oczywiste naruszenie art. 479⁵⁹ § 2 k.p.c. polegające na przyjęciu przez Sąd drugiej instancji, że nowa decyzja, o której mowa w art. 479⁵⁹ § 2 k.p.c., wydana przez Prezesa URTiP w wyniku uznania przez Prezesa Urzędu odwołania od wydanej przez siebie decyzji za słuszne w części, powinna w całości zastąpić decyzję poprzednią i na nowo załatwić sprawę administracyjną, które to naruszenie miało istotny wpływ na wynik sprawy, poprzez częściowe uchylene korzystnego dla strony pozwanej wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 3 sierpnia 2005 r. [...] oraz częściową zmianę tego wyroku, tj. na przesłance wynikającej z art. 398³ § 1 pkt 2 k.p.c. Prezes UKE wniósł o uchylene zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach postępowania, ewentualnie o uchylene zaskarżonego wyroku w całości i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez oddalenie apelacji w całości i zasądzenie od powódki na rzecz pozwanego kosztów postępowania według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Kasacja nie ma usprawiedliwionych podstaw. Nie jest trafny zarzut naruszenia zaskarżonym wyrokiem przepisu art. 479⁵⁹ § 2 k.p.c. stanowiącego, że jeżeli Prezes Urzędu uzna odwołanie za słuszne, może - nie przekazując akt sądowi - uchylene albo zmienić swoją decyzję w całości lub w części, o czym bezzwłocznie powiadamia stronę, przesyłając jej nową decyzję, od której stronie służy odwołanie. Zgodnie z przepisem art. 111 ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego postępowanie przed Prezesem Urzędu toczy się na podstawie Kodeksu postępowania administracyjnego ze zmianami wynikającymi z tej ustawy, natomiast postępowania w sprawach odwołań i zażaleń, o których mowa w ust. 2 i 2b, toczą się według przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu w sprawach gospodarczych (art. 11 ust. 3 Prawa telekomunikacyjnego). Oznacza to, że sprawy z zakresu regulacji telekomunikacji, a ściślej sprawy odwołań od decyzji Prezesa Urzędu w sprawach wymienionych w art. 111 ust. 3 Prawa telekomunikacyjnego uznane zostały za sprawy gospodarcze (art.

479¹ § 2 pkt 3 k.p.c.) i rozpoznawane są w trybie postępowania odrębnego w sprawach gospodarczych.

Środek zmierzający do wszczęcia postępowania przed Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów został określony w przepisach Prawa telekomunikacyjnego jako odwołanie od decyzji Prezesa Urzędu. Przepis art. 479⁶⁰ k.p.c. określający wymagania formalne takiego odwołania uzasadnia twierdzenie, że wymagania te są bardzo zbliżone do wymagań pozwu. Zgodnie bowiem z tym przepisem odwołanie od decyzji Prezesa Urzędu powinno czynić zadość wymaganiom przepisanych dla pisma procesowego oraz zawierać oznaczenie zaskarżonej decyzji i wartości przedmiotu sporu, przytoczenie zarzutów, zwięzłe ich uzasadnienie, wskazanie dowodów, a także zawierać wniosek o uchylenie albo zmianę decyzji w całości lub w części. Odwołanie wszczyna postępowanie procesowe „od początku i na zasadach postępowania kontradyktoryjnego”. Postępowanie to jednak może być wszczęte dopiero po wyczerpaniu postępowania administracyjnego przed Prezesem Urzędu, czyli po wydaniu decyzji administracyjnej kończącej postępowanie w sprawie wymienionej w art. 111 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego. Zgodnie z przepisem art. 479⁵⁸ § 1 k.p.c. odwołanie od decyzji Prezesa Urzędu wnosi się za jego pośrednictwem do sądu ochrony konkurencji i konsumentów w terminie dwutygodniowym od dnia doręczenia decyzji. *Ratio legis* tego przepisu jest umożliwienie Prezesowi Urzędu skorzystania z ustawowej kompetencji do tzw. samokontroli zaskarżonej decyzji na zasadach i w trybie określonym w przepisie art. 479⁵⁹ § 2 k.p.c. Postępowanie przed Prezesem Urzędu w granicach przepisu art. 479⁵⁹ § 2 k.p.c. jest niewątpliwie wstępnym etapem postępowania sądowego, lecz etapem o szczególnym, „hybrydowym” charakterze (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego SK 27/03, OTK-A 2005 nr 1, poz. 8), ponieważ w zasadzie powinno ono toczyć się w trybie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, jako postępowanie przed organem administracji publicznej, którym jest Prezes Urzędu, z tym wszakże zastrzeżeniem, że decyzje podejmowane po zakończeniu tego etapu postępowania mogą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach przepisu art. 479⁵⁹ § 2 k.p.c.

Przesłanką czynienia przez Prezesa Urzędu użytku z kompetencji przewidzianej w art. 479⁵⁹ § 2 k.p.c. jest uznanie odwołania za słuszne. Sformułowanie „uzna odwołanie za słuszne” odbiega wprawdzie od przyjętej w Kodeksie postępowania cywilnego terminologii „uwzględnia odwołanie”, jednakże ze względu na to, że wniesienie odwołania jest czynnością procesową wszczynającą postępowanie sądowe,

należy przyjąć, że uznanie odwołania za słuszne oznacza w istocie uwzględnienie odwołania. Przy ocenie, czy odwołanie zostało uwzględnione (uznane za słuszne) należy brać pod rozwagę treść żądania (wniosku) zawartego w odwołaniu. Zgodnie z art. 479⁶⁰ k.p.c. odwołanie powinno zawierać między innymi „wniosek o uchylenie albo zmianę decyzji w całości lub w części.” Oznacza to, że gdy strona wnosi o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości, to Prezes Urzędu nie może uznać odwołania za słuszne tylko w części i w tym zakresie uchylić lub zmienić zaskarżonej decyzji. Podobnie, odwołanie, w którym strona żąda uchylenia albo zmiany decyzji w części, może być uznane za słuszne tylko w zakresie żądanym przez stronę, a zatem Prezes Urzędu nie może uchylić lub zmienić zaskarżonej decyzji w całości. Za tym poglądem przemawia wyjątkowość instytucji samokontroli przewidzianej w przepisie art. 479⁵⁹ § 2 k.p.c., który stanowi wprowadzie usprawiedliwione odstępstwo od zasady, że decyzje Prezesa Urzędu podlegają kontroli sądu ochrony konkurencji i konsumentów, lecz jednocześnie przewidziana w nim samokontrola powinna być wykorzystywana przez Prezesa Urzędu tylko wtedy, gdy prowadzi do rozstrzygnięcia uwzględniającego w całości wnioski odwołania i argumenty na ich poparcie. Należy ponadto podkreślić, że powyższy przepis, inaczej niż przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące odwołań od decyzji administracyjnych, nie zobowiązuje Prezesa Urzędu do ponownego merytorycznego rozpatrzenia sprawy administracyjnej, tak jak gdyby była ona rozpatrywana po raz pierwszy, lecz jedynie do ponownego rozpatrzenia sprawy w granicach wyznaczonych zakresem zaskarżenia i wnioskami odwołania, gdy wymaga tego uznanie odwołania za słuszne w całości. Prezes Urzędu nie działa zatem w granicach tego przepisu jako organ *quasi*-odwoławczy, który nie jest związany zakresem zaskarżenia i wnioskami odwołania, lecz jako organ administracji publicznej, który tylko wyjątkowo został upoważniony do kontroli wydanej przez siebie decyzji w ramach postępowania sądowego mającego za przedmiot sprawę rozstrzygniętą tą decyzją. Wyjątkowość tej instytucji polega również na tym, że upoważnia stronę postępowania sądowego, jaką jest niewątpliwie Prezes Urzędu, do zmiany lub uchylenia decyzji będącej przedmiotem tego postępowania sądowego, co nakazuje nie tylko ścisłą wykładnię tego przepisu, ale także uwzględnienie interesu strony przeciwnej wyrażonej w żądaniu odwołania. Prowadzi to do wniosku, że - inaczej niż przyjął to Sąd Apelacyjny w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku - mimo iż przepis art. art. 479⁵⁹ § 2 k.p.c. nie wymaga *expressis verbis*, aby odwołanie zostało uznane za słuszne w całości, to jednak takie wymaganie jest

usprawiedliwione ze względu na sens tego przepisu, który zezwala na czynienie użytku z kompetencji do samokontroli tylko w wypadku, gdy cel odwołania zostanie w pełni osiągnięty. Ponadto, zgodnie z intuicją językową uznanie odwołania za słuszne oznacza, że chodzi w każdym wypadku o uwzględnienie odwołania w całości.

W przypadku, gdy Prezes Urzędu uzna odwołanie za słuszne, wówczas wydaje nową decyzję, w której - stosownie do zakresu zaskarżenia i wniosków odwołania - uchyla lub zmienia zaskarżoną decyzję w całości lub w części. Decyzja uchylająca lub zmieniająca zaskarżoną odwołaniem decyzję jest nową decyzją w rozumieniu przepisu art. 479⁵⁹ § 2 k.p.c. Nowa decyzja powinna rozstrzygać o całości odwołania, ale tylko wtedy, gdy Prezes Urzędu uzna odwołanie w całości za uzasadnione. Oznacza to, że gdy decyzja została zaskarżona w całości i Prezes Urzędu uznał odwołanie w całości za słuszne, wówczas może wydać nową decyzję, w której uchylą lub zmieni zaskarżoną decyzję w całości. W przypadku natomiast, gdy strona zaskarżyła decyzję tylko w części i Prezes Urzędu uzna odwołanie w całości za słuszne, może wydać nową decyzję, w której uchylą lub zmieni zaskarżoną decyzję w części zaskarżonej. Nie można uznać za trafny pogląd Sądu Apelacyjnego, że w takim wypadku Prezes Urzędu powinien „rozstrzygać o całości odwołania - częściowo je uwzględniając, czemu daje się wyraz zmieniając lub uchylając zaskarżoną decyzję w określonym zakresie, a częściowo utrzymując w mocy zaskarżoną decyzję, co (...) oznacza konieczność powtórzenia treści poprzedniej decyzji”. Stanowisko to nie ma bowiem wystarczającego oparcia w treści przepisu art. 479⁵⁹ § 2 k.p.c., który nie upoważnia Prezesa Urzędu do wydania decyzji o utrzymaniu w mocy zaskarżonej decyzji w części niezaskarżonej przez stronę.

Z powyższego wynika, że Prezes Urzędu nie jest uprawniony - na podstawie art. 479⁵⁹ § 2 k.p.c. - do uchylecia lub zmiany wydanej przez siebie decyzji w części, gdy została zaskarżona w całości ani też do zmiany lub uchylecia zaskarżonej decyzji w części, gdy wprawdzie została zaskarżona odwołaniem w części, lecz Prezes Urzędu uznał odwołanie za słuszne tylko w (węższej) części w tym sensie, że uwzględnił tylko niektóre z zarzutów podniesionych w odwołaniu. Oznacza to także, że Prezes Urzędu nie jest uprawniony do oceny decyzji w części niezaskarżonej przez stronę i podejmowania w tym zakresie jakichkolwiek rozstrzygnięć. W związku z tym nieuzasadnione są przypuszczenia i obawy Sądu Apelacyjnego, że Prezes Urzędu może dwukrotnie dokonywać samokontroli „pierwszy raz nie wzruszając części pierwszej decyzji, a drugi raz - uwzględniając w drugiej decyzji tylko część materii

objętej decyzją pierwszą” oraz że powstaje „konieczność rozpoznawania przez sąd dwóch odwołań i dwukrotnego rozstrzygnięcia o argumentach stron”.

W niniejszej sprawie jest niesporne, że w odwołaniu z dnia 4 listopada 2002 r. powódka zaskarżyła decyzję z dnia 18 października 2002 r. w całości, natomiast pozwany decyzją z dnia 28 lipca 2003 r. zmienił zaskarżoną decyzję w części uwzględniając część zarzutów podniesionych w odwołaniu, a zatem niezgodnie z treścią przepisu art. 479⁵⁹ § 2 k.p.c. Sąd Apelacyjny uznał za konieczne uchylene zaskarżonego wyroku Sądu pierwszej instancji w części, w jakiej oddalone zostało odwołanie z dnia 4 listopada 2002 r. od decyzji z dnia 18 października 2002 r. i umorzenie postępowania sądowego w tym zakresie. Jednocześnie - zdaniem Sądu Apelacyjnego - należało zmienić zaskarżony wyrok w zakresie rozstrzygnięcia odrzucającego odwołanie z dnia 20 sierpnia 2003 r. i oddalającego odwołanie z dnia 20 sierpnia 2003 r. i uchylić decyzję Prezesa Urzędu z dnia 28 lipca 2003 r. W ocenie Sądu Apelacyjnego pozwoli to pozwanemu na właściwe (pod względem formalnym) rozpoznanie odwołania z dnia 4 listopada 2002 r. od decyzji z dnia 18 października 2002 r. Uwzględniając tę okoliczność należało uznać, że zaskarżony wyrok, mimo błędnego uzasadnienia, odpowiada prawu.

Biorąc powyższe pod rozwagę Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

=====