

UCHWAŁA

Dnia 6 sierpnia 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Józef Iwulski (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Halina Kuryło

SSN Zbigniew Korzeniowski

Protokolant Halina Kurek

w sprawie z powództwa Banku [...]

przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

z udziałem zainteresowanych:

Banku [...], w przedmiocie kosztów postępowania o ochronę konkurencji i konsumentów ,

po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 6 sierpnia 2015 r.,

zagadnienia prawnego przekazanego postanowieniem Sądu Apelacyjnego w W. z dnia 21 października 2014 r.,

"Czy przysługuje zażalenie do Sądu drugiej instancji na postanowienie wydane przez Sąd Okręgowy Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w przedmiocie rozpoznania zażalenia na postanowienie Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów rozstrzygające o kosztach postępowania wydane na podstawie art. 75 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów - tekst jednolity Dz. U. 2005.244.2080 (obecnie art. 80 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów - Dz. U. 2007.50.331 ze zmianami)?"

podjął uchwałę:

Na postanowienie Sądu Okręgowego w W. - sądu ochrony konkurencji i konsumentów oddalające lub uwzględniające zażalenie na - niezamieszczone w decyzji kończącej postępowanie - postanowienie Prezesa Urzędu Ochrony

Konkurencji i Konsumentów rozstrzygające o kosztach postępowania wydane na podstawie art. 75 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (jednolity tekst: Dz. U. z 2005 r. Nr 244, poz. 2080 ze zm.; obecnie na podstawie art 80 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, jednolity tekst: Dz. U. z 2015 r., poz. 184) przysługuje zażalenie do sądu drugiej instancji.

UZASADNIENIE

Postanowieniem z dnia 21 października 2014 r., wydanym na podstawie art. 390 § 1 w związku z art. 397 § 2 k.p.c., Sąd Apelacyjny w W. przedstawił Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, które wyłoniło się w następującym stanie sprawy.

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: Prezes UOKiK) w sprawie o ochronę konkurencji wydał decyzję z dnia 29 grudnia 2006 r. kończącą postępowanie, od której zostało wniesione do Sądu Okręgowego w W. - sądu ochrony konkurencji i konsumentów odwołanie, rozpatrzone w sprawie zakończonej wyrokiem z dnia 12 listopada 2008 r. W wyniku apelacji wniesionej od orzeczenia Sądu pierwszej instancji, Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 22 kwietnia 2010 r., uchylił wyrok Sądu Okręgowego i przekazał temu Sądowi sprawę do ponownego rozpoznania.

Postanowieniem z dnia 18 stycznia 2007 r. - po wydaniu decyzji z dnia 29 grudnia 2006 r. kończącej postępowanie w sprawie administracyjnej - Prezes UOKiK wydał odrębne postanowienie rozstrzygające o kosztach postępowania zakończonego wydaniem tej decyzji. Na to postanowienie Bank [...] (jeden z kilkudziesięciu uczestników postępowania przed Prezesem UOKiK) wniósł zażalenie do Sądu Okręgowego w W. - sądu ochrony konkurencji i konsumentów. Postanowieniem z dnia 19 grudnia 2013 r., (które zostało ogłoszone na posiedzeniu jawnym i wydane bez pisemnego uzasadnienia), Sąd Okręgowy częściowo zmienił zaskarżone postanowienie Prezesa UOKiK, w ten sposób, że zniósł wzajemnie koszty postępowania administracyjnego pomiędzy Polską Organizacją Handlu i

Dystrybucji w Warszawie i bankami, które były uczestnikami tego postępowania a w pozostałej części postępowanie zażaleniowe umorzył oraz orzekł o kosztach postępowania sądowego. Kolejnym postanowieniem z dnia 9 stycznia 2014 r., Sąd Okręgowy oddalił wnioski Prezesa UOKiK oraz Polskiej Organizacja Handlu i Dystrybucji o sporządzenie pisemnego uzasadnienia postanowienia z dnia 19 grudnia 2013 r. z uzasadnieniem, że postanowienie z dnia 19 grudnia 2013 r. jest niezaskarżalne, bo nie zostało wymienione w katalogu zamieszczonym w art. 394 § 1 pkt 1-12 k.p.c. Zdaniem Sądu Okręgowego, postanowienie Prezesa UOKiK ma charakter wpadkowy, bo dotyczy kwestii incydentalnej w stosunku do głównego nurtu postępowania administracyjnego, w związku z którym zostało wydane. Postanowienie to rozstrzyga wyłącznie o obciążeniu uczestników postępowania administracyjnego kosztami związanymi z tym postępowaniem, nie rozstrzyga natomiast istoty sprawy w rozumieniu art. 104 § 2 k.p.a. i tym samym nie determinuje treści decyzji wydanej przez Prezesa UOKiK. Nie jest to postanowienie kończące postępowanie w sprawie w rozumieniu art. 394 § 1 k.p.c. a dopuszczalność jego zaskarżenia nie została przewidziana żadnymi przepisami. Na postanowienie Sądu Okręgowego z dnia 9 stycznia 2014 r. (o odmowie sporządzenia pisemnego uzasadnienia) Polska Organizacja Handlu i Dystrybucji wniosła zażalenie do Sądu Apelacyjnego. W zażaleniu zarzucono obrazę art. 357 § 1 i 3 w związku z art. 394 § 1 k.p.c. polegającą na błędnym przyjęciu, że postanowienie Sądu pierwszej instancji z dnia 19 grudnia 2013 r. rozstrzygające o kosztach postępowania administracyjnego prowadzonego przez Prezesa UOKiK nie podlega zaskarżeniu do Sądu drugiej instancji, gdy tymczasem postępowanie sądowe wywołane wniesieniem zażalenia na postanowienie Prezesa UOKiK stanowiło odrębną sprawę cywilną, której przedmiotem było ustalenie wysokości oraz zasad ponoszenia kosztów w postępowaniu administracyjnym, a w tej sytuacji orzeczenie Sądu Okręgowego rozstrzygające o zasadności zażalenia kończy w całości odrębną sprawę, wobec czego jest zaskarżalne na podstawie art. 394 § 1 k.p.c.

Przy rozpoznawaniu powyższego zażalenia Sąd Apelacyjny powziął poważne wątpliwości prawne, które postanowił sformułować w formie pytania przedstawionego Sądowi Najwyższemu. W uzasadnieniu postanowienia Sąd

Apelacyjny wywiódł, że postępowanie przed Sądem Okręgowym w W. - sądem ochrony konkurencji i konsumentów w sprawach „regulacyjnych” jest szczególnym postępowaniem hybrydowym, które łączy elementy postępowania administracyjnego z procedurą cywilną obowiązującą przed sądami powszechnymi. Nie ma przy tym wątpliwości, że postępowanie przed sądem ochrony konkurencji i konsumentów jest postępowaniem pierwszoinstancyjnym, co dotyczy również postępowania wszczętego przez wniesienie zażalenia na postanowienie Prezesa UOKiK. Przyjęcie takiego rozwiązania przez ustawodawcę wywołuje - zdaniem Sądu Apelacyjnego - szereg wątpliwości odnośnie do katalogu postanowień wydawanych przez sąd pierwszej instancji, na które przysługuje zażalenie do sądu drugiej instancji. W szczególności należy rozstrzygnąć, czy każde orzeczenie Sądu Okręgowego (w tym postanowienie wydane na skutek zażalenia od postanowienia Prezesa UOKiK) jest „orzeczeniem kończącym sprawę w instancji” i czy zawsze podlega zaskarżeniu apelacją lub zażaleniem, czy też o zaskarżalności postanowień Sądu Okręgowego wydanych w wyniku rozpoznania zażalenia na orzeczenia Prezesa UOKiK decydują reguły określone w art. 394 § 1 k.p.c. Według Sądu Apelacyjnego, rozstrzygnięcie przedstawionego problemu zależy od oceny, czy zażalenie wniesione na postanowienie Prezesa UOKiK inicjuje przed sądem powszechnym postępowanie zmierzające do rozstrzygnięcia o istocie sprawy, czy też służy rozstrzygnięciu kwestii proceduralnej o charakterze „wpadkowej”, a jeśli tak, to, czy do postanowienia wydanego przez Sąd Okręgowy należy stosować art. 394 § 1 k.p.c. wprost, czy też odpowiednio. Powołując się na orzecznictwo Sądu Najwyższego, Sąd Apelacyjny wywiódł, że postanowieniem kończącym postępowanie w sprawie (jako pewną całość) jest tylko takie postanowienie sądu, które zamyka stronie drogę do wydania wyroku, o ile po wydaniu tego postanowienia sąd jest zwolniony z podejmowania dalszych czynności procesowych. Biorąc pod uwagę tok postępowania administracyjnego, w ramach którego rozpoznawane są - według przepisów o postępowaniu cywilnym - zażalenia na postanowienia Prezesa UOKiK, należy przyjąć, że nie każde postanowienie sądu ochrony konkurencji i konsumentów jest orzeczeniem kończącym postępowanie w sprawie. Jeśli postanowienie kończy postępowanie sądowe bądź administracyjne o charakterze incydentalnym, to zażalenie na takie orzeczenie

będzie przysługiwać tylko wówczas, gdy się okaże, że zostało wymienione wprost w art. 394 § 1 k.p.c. Na podstawie analizy dotychczasowego orzecznictwa sądowego w sprawach z zakresu ochrony konkurencji Sąd Apelacyjny doszedł do wniosku, że postępowanie przed Sądem Okręgowym wszczęte na skutek zażalenia na postanowienie Prezesa UOKiK jest postępowaniem pierwszoinstancyjnym, przy czym postanowienie tego Sądu wydane po rozpoznaniu zażalenia na postanowienie Prezesa UOKiK podlega zaskarżeniu zażaleniem do sądu wyższej instancji tylko wtedy, gdy się okaże, że jest to orzeczenie kończące postępowanie w sprawie. Z kolei, nie każde postanowienie Sądu Okręgowego wydane po rozpoznaniu zażalenia na postanowienie Prezesa UOKiK jest postanowieniem kończącym postępowanie w sprawie, mimo że każde postanowienie tego Sądu zamyka etap postępowania sądowego. O dopuszczalności zażalenia do Sądu drugiej instancji decyduje „materia” rozstrzygana przez sąd ochrony konkurencji i konsumentów. Postanowienie Sądu Okręgowego rozstrzygające o zażaleniu na postanowienie Prezesa UOKiK, które ma charakter wpadkowy i nie kończy postępowania w sprawie, może więc być zaskarżone zażaleniem, o ile będzie się mieścić w enumeratywnym katalogu określonym w art. 394 § 1 pkt 1-12 k.p.c. Sąd Apelacyjny przyjął, że postanowienie Sądu Okręgowego z dnia 19 grudnia 2013 r., które dotyczyło kosztów postępowania administracyjnego, nie jest postanowieniem kończącym postępowanie w sprawie (rozumianej jako pewna całość oddana pod osąd). Nie dotyczy ono ani kwestii merytorycznej, ani też nie zamyka stronie drogi do wydania wyroku. W tej sytuacji na postanowienie Sądu Okręgowego z dnia 19 grudnia 2013 r. mogłoby przysługiwać zażalenie tylko przy założeniu, że postanowienie to mieści się w katalogu, o którym mowa w art. 394 § 1 k.p.c. (a ściślej w punkcie 9 tego przepisu). W tym przedmiocie możliwe są do przyjęcia dwa stanowiska. Według pierwszego z nich, zażalenie przysługuje jedynie na takie postanowienia Sądu Okręgowego, które zostały wymienione w art. 394 § 1 pkt 1-12 k.p.c. (stosowanym wprost wyłącznie „do materii postępowania sądowego”) i wówczas zażalenie na postanowienie Sądu pierwszej instancji wydane po rozpoznaniu zażalenia na orzeczenie Prezesa UOKiK w przedmiocie kosztów postępowania administracyjnego nie przysługiwałoby do Sądu drugiej instancji, bo nie przewiduje tego żaden przepis szczególny ani tym bardziej art. 394 § 1 k.p.c.

Przy takim ujęciu zażalenie na postanowienie Sądu Okręgowego - najogólniej mówiąc - przysługiwałoby tylko na orzeczenie Sądu rozstrzygające o kwestiach wпадkowych dotyczących postępowania sądowego, ale nie administracyjnego (np. o kosztach postępowania sądowego, o zawieszeniu postępowania przed sądem itp.). Zdaniem Sądu Apelacyjnego, powyższa teza wydaje się jednak „zbyt stanowcza” i dlatego można przyjąć drugą koncepcję, zgodnie z którą ocena, czy dana kwestia ma charakter wпадkowy (i została objęta katalogiem z art. 394 § 1 k.p.c.), czy też nie posiada takiej cechy, powinna być odnoszona również do etapu postępowania administracyjnego. To by zaś oznaczało, że przepis art. 394 § 1 k.p.c. znajdzie odpowiednie zastosowanie również do tych zagadnień, które są najpierw rozstrzygane w postępowaniu administracyjnym a następnie zostają poddane kontroli sądu powszechnego na podstawie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego. Sąd Apelacyjny przypomniał, że zaskarżone w sprawie do Sądu Okręgowego postanowienie Prezesa UOKiK zostało wydane na podstawie art. 75 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (jednolity tekst: Dz.U. z 2005 r. Nr 244, poz. 2080 ze zm.; dalej: „ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r.”), który jest odpowiednikiem aktualnie obowiązującego art. 80 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (jednolity tekst: Dz.U. z 2015 r., poz. 184; dalej: „ustawa z dnia 16 lutego 2007 r.”). Przepis ten stanowi, że Prezes UOKiK rozstrzyga o kosztach, w drodze postanowienia, które może być zamieszczone w decyzji kończącej postępowanie. Według Sądu Apelacyjnego, gdyby rozstrzygnięcie o kosztach postępowania administracyjnego zostało zamieszczone w decyzji z dnia 29 grudnia 2006 r., to wówczas podlegałoby kognicji sądu ochrony konkurencji i konsumentów a następnie Sądu Apelacyjnego (w razie zakwestionowania wyroku Sądu pierwszej instancji). Skoro jednak postanowienie Prezesa UOKiK z dnia 18 stycznia 2007 r., rozstrzygające o kosztach postępowania administracyjnego w sprawie o ochronę konkurencji, zostało wydane „obok” decyzji z dnia 29 grudnia 2006 r., to zachodzi wątpliwość, czy na postanowienie sądu ochrony konkurencji i konsumentów wydane w wyniku rozstrzygnięcia zażalenia na takie postanowienie Prezesa UOKiK przysługuje zażalenie do Sądu drugiej instancji na podstawie (stosowanego odpowiednio) art. 394 § 1 pkt 9 k.p.c. W podsumowaniu uzasadnienia postanowienia o

przedstawieniu zagadnienia prawnego Sąd Apelacyjny podniósł, że odpowiedź Sądu Najwyższego jest niezbędna dla rozstrzygnięcia zażalenia, jakie wpłynęło do Sądu Apelacyjnego, gdyż stosownie do art. 357 § 1 k.p.c. sąd uzasadnia postanowienia ogłoszone na posiedzeniu jawnym tylko wtedy, gdy podlegają zaskarżeniu. Tymczasem Sąd Okręgowy odmówił sporządzenia uzasadnienia swego postanowienia z dnia 19 grudnia 2013 r. właśnie z dlatego, że - jego zdaniem - na to postanowienie nie przysługuje zażalenie. Sąd Apelacyjny zauważył przy tym, że postanowieniem z dnia 19 grudnia 2013 r. Sąd Okręgowy orzekł także o kosztach postępowania sądowego, a to rozstrzygnięcie niewątpliwie podlegało zaskarżeniu zażaleniem na podstawie art. 394 § 1 pkt 9 k.p.c., przy czym żaląca się Polska Organizacja Handlu i Dystrybucji nie dysponowała wtedy legitymacją do zaskarżenia w tej części postanowienia z dnia 19 grudnia 2013 r., gdyż nie rozstrzygało ono o sytuacji prawnej tego podmiotu. Przy założeniu, że na postanowienie Sądu Okręgowego z dnia 19 grudnia 2013 r. - w części odnoszącej się do postanowienia Prezesa UOKiK z dnia 18 stycznia 2007 r. - nie przysługuje zażalenie, Polska Organizacja Handlu i Dystrybucji nie mogłaby skutecznie domagać się od Sądu Okręgowego sporządzenia uzasadnienia postanowienia z dnia 19 grudnia 2013 r., nawet przy podjęciu próby zaskarżenia tego postanowienia w części rozstrzygającej o kosztach postępowania sądowego, bowiem takie zażalenie zostałoby odrzucone z powodu braku legitymacji procesowej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

W pierwszym rzędzie należało zważyć, że pytanie prawne Sądu Apelacyjnego zostało sformułowane w sposób nie do końca precyzyjny, bowiem użyty w jego treści termin „postanowienie wydane przez Sąd Okręgowy (...) w przedmiocie rozpoznania zażalenia na postanowienie Prezesa Urzędu (...)” odnosi się do szeregu rozstrzygnięć, jakie Sąd Okręgowy - sąd ochrony konkurencji i konsumentów - w stosunku do poddanego jego kontroli postanowienia Prezesa UOKiK rozstrzygającego o kosztach postępowania administracyjnego przed tym organem - może wydać w oparciu o podstawę wynikającą z przepisów prawa materialnego i procesowego. Orzeczenia Sądu Okręgowego wydawane w

następstwie kontroli rozstrzygnięć Prezesa UOKiK o kosztach postępowania administracyjnego mogą mieć charakter formalny (na przykład kończące postępowanie postanowienia o odrzuceniu zażalenia i o umorzeniu postępowania zażaleniowego lub postanowienia wydawane w toku tego postępowania, na przykład o jego zawieszeniu), albo merytoryczny, to znaczy rozstrzygające o zasadności zażalenia (o oddaleniu zażalenia lub o zmianie postanowienia Prezesa UOKiK w części lub całości). Z tej przyczyny Sąd Najwyższy uznał, że uchwała (odpowiedź na przedstawione pytania) powinna zostać odniesiona do kategorii („merytorycznych”) postanowień sądu ochrony konkurencji i konsumentów, które rozstrzygają o oddaleniu bądź uwzględnieniu zażalenia wniesionego na postanowienie Prezesa UOKiK rozstrzygające o kosztach postępowania przed tym organem (o zaskarżalność takiego postanowienia chodzi w przedstawionym zagadnieniu). Innymi słowy, pogląd prawny sformułowany w sentencji uchwały oraz argumentacja przedstawiona w uzasadnieniu odnoszą się do postanowień Sądu Okręgowego, w których Sąd ten rozstrzygnął merytorycznie o zasadności zażalenia, a więc oddalił zażalenie na postanowienie Prezesa UOKiK o kosztach postępowania administracyjnego albo - w uwzględnieniu zażalenia - uchylił postanowienie Prezesa UOKiK lub dokonał odpowiedniej zmiany rozstrzygnięcia Prezesa UOKiK (w części lub całości).

Już na wstępie trzeba zauważyć, że rozpoznawane zagadnienie prawne jest rozbieżnie rozwiązywane w literaturze (por. w szczególności K. Weitz [w:] System Prawa Handlowego, Tom 7, Postępowanie sądowe w sprawach cywilnych z udziałem przedsiębiorców, pod red. T. Wiśniewskiego, Warszawa 2013, s. 236 oraz M. Michalska-Marciniak: Zasada instancyjności w postępowaniu cywilnym, Warszawa 2013 - Rozdział IX pkt 3.2.2.). Analizę przedstawionego przez Sąd Apelacyjny zagadnienia prawnego należy rozpocząć od przywołania treści art. 75 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. (który w aktualnym stanie prawnym już nie obowiązuje, ale ma zastosowanie w rozpoznawanej sprawie). Zgodnie z tym przepisem, Prezes UOKiK rozstrzyga o kosztach, w drodze postanowienia, które może być zamieszczone w decyzji kończącej postępowanie. Oznacza to, że rozstrzygnięcie o kosztach postępowania administracyjnego przed Prezesem UOKiK jest zawsze postanowieniem, które może być zamieszczone w decyzji

kończącej postępowanie, ale też może zostać wydane odrębnie. Stosownie do art. 78 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r., od decyzji Prezesa UOKiK przysługuje odwołanie do sądu ochrony konkurencji i konsumentów w terminie dwutygodniowym od dnia jej doręczenia (ust. 1) i postępowanie w sprawach takich odwołań toczy się według przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu w sprawach gospodarczych (ust. 2). Oznacza to tym samym, że w takich sprawach stronie nie przysługuje odwołanie do organu wyższego stopnia (w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego), a w konsekwencji nie przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Ta reguła ma odpowiednie zastosowanie do tych postanowień Prezesa UOKiK, na które przysługiwało zażalenie (z tym, że termin na wniesienie zażalenia, liczony od dnia doręczenia postanowienia, wynosił 1 tydzień, art. 78 ust. 6 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r.). Przedstawiony (przyjęty w ustawie z dnia 15 grudnia 2000 r.) model kontroli orzeczeń Prezesa UOKiK przez sąd powszechny (sąd ochrony konkurencji i konsumentów) znalazł odzwierciedlenie również w regule wyrażonej w art. 79 tej ustawy, zgodnie z którą od decyzji Prezesa UOKiK (odpowiednio od postanowień wydawanych przez ten organ) stronie nie przysługiwały środki prawne wzruszenia decyzji (postanowienia) przewidziane w Kodeksie postępowania administracyjnego dotyczące wznowienia postępowania albo uchylecia, zmiany lub stwierdzenia nieważności decyzji (postanowienia).

Identyczne rozwiązania regulujące tryb zaskarżania orzeczeń Prezesa UOKiK zostały przez ustawodawcę przyjęte w aktualnie obowiązującej ustawie z dnia 16 lutego 2007 r. Według nich, Prezes UOKiK rozstrzyga o kosztach, w drodze postanowienia, które może być zamieszczone w decyzji kończącej postępowanie (art. 80) a do postanowień Prezesa UOKiK, na które przysługuje zażalenie, stosuje się odpowiednio przepisy art. 81 ust. 1-3 i 4 (określające sposób wnoszenia odwołania od decyzji Prezesa UOKiK), przy czym zażalenie wnosi się w terminie tygodnia od dnia doręczenia postanowienia (art. 81 ust. 5).

Rozstrzygając przedstawiony problem prawny należy podnieść, że przywołane przepisy ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r., a w szczególności jej art. 78 ust. 6 (tak samo art. 81 ust. 5 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r.) nie udzielają odpowiedzi na pytanie, na które postanowienia Prezesa UOKiK przysługuje

zażalenie do sądu ochrony konkurencji i konsumentów (czy dotyczy to postanowienia rozstrzygającego o kosztach postępowania administracyjnego), a jeśli zażalenie przysługuje to, czy orzeczenie sądu ochrony konkurencji i konsumentów wydane w wyniku jego rozpoznania podlega zaskarżeniu do sądu wyższej instancji. Podstawę prawną przysługiwania zażalenia na postanowienie Prezesa UOKiK wydanego w trybie art. 75 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. (rozstrzygającego o kosztach postępowania administracyjnego), które nie zostało zamieszczone w decyzji kończącej postępowanie administracyjne, stanowi art. 264 § 2 k.p.a. Zgodnie z art. 80 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. w sprawach w niej nieuregulowanych (co dotyczy ustalenia katalogu postanowień Prezesa UOKiK podlegających zaskarżeniu zażaleniem) do postępowania przed Prezesem UOKiK stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (z określonymi wyjątkami). Ma więc zastosowanie art. 264 § 2 k.p.a., w myśl którego na postanowienie organu administracji publicznej w sprawie kosztów postępowania administracyjnego osobie zobowiązanej do ich poniesienia służy zażalenie (w piśmiennictwie por. K. Korus [w:] Komentarz do ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Warszawa 2005, uwagi do art. 75; T. Kwieciński [w:] Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz, pod red. A. Stawickiego i E. Stawickiego, Warszawa 2010, uwagi do art. 80 oraz teza 14 do art. 81 oraz K. Róziwicz-Ładoń, Postępowanie przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w zakresie przeciwdziałania praktykom ograniczającym konkurencję, Warszawa 2011).

Już w tym miejscu można zauważyć, że gdyby - odrębne od decyzji - postanowienie Prezesa UOKiK w sprawie kosztów postępowania zostało wydane na podstawie art. 264 k.p.a. w „klasycznym” postępowaniu administracyjnym, to mogłoby zostać zaskarżone skargą do wojewódzkiego sądu administracyjnego a następnie skargą kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 3 § 2 pkt 2, art. 52 § 1 i art. 173 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi; por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 września 2007 r., I OSK 1356/06, LEX nr 384289). W tym kontekście, powierzenie przez ustawodawcę sądom powszechnym (a nie sądom administracyjnym) kompetencji do rozstrzygania spraw dotyczących

rozstrzygnięcia o kosztach postępowania prowadzonego przed Prezesem UOKiK, nie powinno prowadzić do zmiany zasady zaskarżalności orzeczenia sądowego wydanego w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji RP).

W utrwalonym orzecznictwie przyjmuje się, że postępowanie przed sądem ochrony konkurencji i konsumentów (poprzednio sądem antymonopolowym) jest postępowaniem pierwszoinstancyjnym (wyroki Sądu Najwyższego z dnia 29 maja 1991 r., III CRN 120/91, OSNCP 1992 nr 5, poz. 87; z dnia 28 czerwca 2002 r., I CKN 753/00, LEX nr 56888; z dnia 24 października 2002 r., I CKN 1465/00, LEX nr 75278 i z dnia 27 sierpnia 2003 r., I CKN 527/01, LEX nr 137525 oraz uzasadnienia postanowień z dnia 7 października 1998 r., I CKN 265/98, OSP 2000 nr 5, poz. 68 i z dnia 11 sierpnia 1999 r., I CKN 351/99, OSNC 2000 nr 3, poz. 47, a także postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lutego 2009 r., II GSK 749/08, Gdańskie Studia Prawnicze-Przegląd Orzecznictwa 2010 nr 1, s. 65, z glosą M. Sieradzkiej i uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 czerwca 2002 r., P 13/01, OTK-A 2002 nr 4, poz. 42). Dotyczy to również postępowania wszczętego wniesieniem zażalenia na postanowienie Prezesa UOKiK (por. uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 2008 r., III SZP 1/08, OSNP 2008 nr 19-20, poz. 304). Sąd Najwyższy (oczywiście) w pełni podtrzymuje to stanowisko, z którego wynika, że zażalenie na postanowienie Prezesa UOKiK (tak jak odwołanie od decyzji tego organu) spełnia rolę pozwu (pisma wszczynającego postępowanie sądowe w pierwszej instancji) rozpoznawanego w zwykłym trybie procesowym w sprawach cywilnych, a wymagania stawiane temu zażaleniu (art. 479²⁸ § 3 w związku z art. 479³² § 2 k.p.c.) są zbliżone do wymagań właściwych dla pozwu (por. postanowienie składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 5 października 2004 r., III SZP 1/04, OSNP 2005 nr 8, poz. 118; w literaturze por. T. Wiśniewski: Przebieg procesu cywilnego, Warszawa 2013 - Rozdział trzeci; P. Telenga [w:] Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania cywilnego, pod red. A. Jakubeckiego, Warszawa 2014).

W szerszym kontekście (także ustrojowym), powyższe prowadzi do wniosku, że celem, jakiemu powinno służyć wniesienie do sądu powszechnego (sądu ochrony konkurencji i konsumentów) zażalenia na postanowienie Prezesa UOKiK

(o ile przysługuje ono w myśl przepisów szczególnych), jest przeprowadzenie pełnej sądowej kontroli rozstrzygnięcia wydanego przez organ regulacyjny. Kontrola ta - podobnie jak w przypadku innych spraw cywilnych w znaczeniu formalnym (np. spraw z zakresu ubezpieczeń społecznych) - przybiera szerszy wymiar niż ma to miejsce w odniesieniu do sprawowanej przez sądy administracyjne kontroli legalności działań administracji publicznej. Konsekwencją takiego stanu rzeczy (przekazania kontroli decyzji administracyjnych sądowi powszechnemu, a nie sądowi administracyjnemu) jest konieczność zapewnienia stronom postępowania sądowego pełnych gwarancji procesowych. Nie ulega zaś wątpliwości, że jedną z takich gwarancji (art. 78 Konstytucji RP) jest uprawnienie do zaskarżenia orzeczenia sądu wydanego w pierwszej instancji (wyjątki od tej zasady może określać ustawa). Skoro postępowanie „zażaleniowe” (jak wyżej powiedziano, zażalenie na postanowienie Prezesa UOKiK jest nie tyle środkiem zaskarżenia, co pismem wszczynającym postępowanie sądowe) przed sądem ochrony konkurencji i konsumentów w wyniku wniesienia zażalenia na (zaskarżalne) postanowienie Prezesa UOKiK jest postępowaniem pierwszoinstancyjnym, to kończące je orzeczenie sądu pierwszej instancji, w którym sąd ochrony konkurencji i konsumentów rozstrzygnął o jego zasadności, powinno - co do zasady - podlegać zaskarżeniu do sądu wyższej instancji, bowiem wymagają tego normy ustrojowe (w szczególności art. 78 Konstytucji RP).

Analizując dopuszczalność zaskarżania orzeczeń sądu ochrony konkurencji i konsumentów jako sądu pierwszej instancji w kontekście ustrojowych zasad zaskarżalności orzeczenia sądowego wydanego w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji RP) oraz dwuinstancyjności postępowania sądowego (art. 176 Konstytucji RP), należy uwzględnić bogate w tym zakresie orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wymaganie dwuinstancyjności postępowania sądowego (art. 176 ust. 1 Konstytucji RP), należy rozpatrywać w płaszczyźnie prawa do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy przez sądy i łączyć z kompetencją zastrzeżoną przez Konstytucję na rzecz sądów, czyli ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 Konstytucji RP). Polega ono na stosowaniu prawa w sprawach indywidualnych, na merytorycznym rozstrzygnięciu konfliktów indywidualnych. W tym sensie „postępowanie sądowe” w

rozumieniu art. 176 ust. 1 Konstytucji - zdaniem Trybunału - oznacza przede wszystkim postępowanie, w którym dochodzi do wydania merytorycznego orzeczenia co do istoty sprawy (wyroki z dnia 8 grudnia 1998 r., K 41/97, OTK 1998 nr 7, poz. 117; Przegląd Sejmowy 1999 nr 1, s. 184, z glosą B. Wierzbowskiego; Przegląd Sejmowy 2000 nr 1, s. 205, z glosą A. Wróbla; z dnia 12 maja 2003 r., SK 38/02, OTK-A 2003 nr 5, poz. 38; z dnia 6 września 2004 r., SK 10/04, OTK-A 2005 nr 8, poz. 80; Prokuratura i Prawo 2006 nr 2, s. 109, z glosą P. Starzyńskiego; z dnia 13 lipca 2009 r., SK 46/08, OTK-A 2009 nr 7, poz. 109 oraz z dnia 12 stycznia 2010 r., SK 2/09, OTK-A 2010 nr 1, poz. 1). Szczególne znaczenie mają orzeczenia dotyczące rozliczania kosztów postępowania między stronami. Trybunał Konstytucyjny uznaje, że w przypadku tych rozstrzygnięć - które z natury mają charakter akcesoryjny wobec głównego, „merytorycznego” przedmiotu rozpoznania - zasady zaskarżalności i dwuinstancyjności postępowania sądowego muszą być przestrzegane. W szczególności już w wyroku z dnia 27 marca 2007 r., SK 3/05 (OTK-A 2007 nr 3, poz. 32; Przegląd Sądowy 2007 nr 11-12, s. 190, z glosą P. Grzegorzcyka) Trybunał przesądził, że art. 393¹⁸ § 2 k.p.c. (w brzmieniu poprzednio obowiązującym), w zakresie, w jakim uniemożliwiał zaskarżenie postanowienia w przedmiocie kosztów procesu zasądzonych po raz pierwszy przez sąd drugiej instancji, jest niezgodny z art. 78 w związku z art. 176 ust. 1 Konstytucji RP. Trybunał Konstytucyjny przyjął w tym wyroku, że rozstrzygnięcie o kosztach postępowania powinno podlegać weryfikacji niezależnie od kontroli samego wyroku w jego warstwie merytorycznej. Trybunał - kontynuując tę linię orzeczniczą - w kolejnym wyroku z dnia 31 marca 2009 r., SK 19/08 (OTK-A 2009 nr 3, poz. 29) wywiódł, że zasada dwuinstancyjności ma zastosowanie nie tylko do głównego przedmiotu postępowania sądowego, ale może obejmować również te kwestie wpaddingowe, w odniesieniu do których sąd orzeka o prawach i obowiązkach określonego podmiotu (np. ukarania strony karą porządkową). Jakkolwiek zasada dwuinstancyjności nie wymaga, aby w każdej kwestii wpaddingowej, niemającej charakteru odrębnej sprawy w rozumieniu Konstytucji, przysługiwał środek zaskarżenia, to konieczność ustanowienia takich środków w niektórych kwestiach incydentalnych, niemających charakteru odrębnej sprawy w rozumieniu Konstytucji, może wynikać z ogólnego wymogu ukształtowania procedury sądowej zgodnie z

zasadami sprawiedliwości proceduralnej. W ocenie Trybunału, rozstrzygnięcie o kosztach procesu sądowego posiada wprawdzie charakter akcesoryjny wobec postępowania głównego i nie stanowi odrębnej sprawy w rozumieniu art. 45 Konstytucji, bo nie odnosi się do zasadniczego sporu prawnego toczonego przez strony, to jednak stanowi istotny i konieczny element całościowego rozstrzygnięcia sprawy głównej. Z tej perspektywy rozstrzygnięcie o kosztach procesu dotyczy konstytucyjnych praw materialnych podmiotów prywatnych, dotykając bezpośrednio podstawowych interesów majątkowych stron. W kolejnych wyrokach Trybunał Konstytucyjny podtrzymywał i rozwijał taką interpretację, stwierdzając niekonstytucyjność art. 394¹ § 2 k.p.c. w zakresie, w jakim nie dawał on podstaw do zaskarżenia postanowienia w przedmiocie kosztów procesu zasądzonych po raz pierwszy przez sąd drugiej instancji (wyrok z dnia 9 lutego 2010 r., SK 10/09, OTK-A 2010 nr 2, poz. 10; Polski Proces Cywilny 2011 nr 3, s. 168, z glosą M. Michalskiej-Marciniak) oraz nie przewidywał możliwości zaskarżenia postanowienia sądu drugiej instancji oddalającego wniosek o wyłączenie sędziego złożony w postępowaniu przed sądem drugiej instancji (wyrok z dnia 2 czerwca 2010 r., SK 38/09, OTK-A 2010 nr 5, poz. 46). W ostatnim czasie, zapadło orzeczenie, w którym Trybunał stwierdził niezgodność art. 426 § 1 k.p.k. (w brzmieniu nadanym przez art. 1 ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania karnego) - w zakresie, w jakim dotyczy zaskarżenia orzeczenia w przedmiocie kosztów procesu zasądzonych po raz pierwszy przez sąd odwoławczy z normami konstytucyjnymi wyrażonymi w art. 78 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji (wyrok z dnia 24 lutego 2015 r., K 34/12, OTK-A 2015 nr 2, poz. 17). W uzasadnieniu tego orzeczenia Trybunał wywiódł, że Konstytucyjne pojęcie „sprawy” dotyczy nie tylko wąsko rozumianego postępowania głównego, lecz może obejmować inne postępowania, w których sąd rozstrzyga o prawach bądź obowiązkach danego podmiotu. Zgodnie z art. 78 Konstytucji, każda ze stron ma prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, zaś wyjątki od tej zasady i tryb zaskarżania określa ustawa. Zakres normowania tego przepisu obejmuje wszystkie postępowania bez względu na to, czy toczą się przed sądem, czy przed niesądowym organem władzy publicznej, jak i bez względu na ich główny lub uboczny charakter. Orzekanie o kosztach procesu w postępowaniu

karnym - jakkolwiek wpadkowe w stosunku do głównego postępowania karnego - jest odrębną sprawą w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji, do której mają zastosowanie gwarancje wynikające m.in. z art. 78 Konstytucji. Chociaż w art. 78 zdanie drugie Konstytucji dopuszczono wprowadzenie wyjątków od zasady zaskarżalności orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji, to Trybunał Konstytucyjny nie znalazł żadnego uzasadnienia wyjątku od zaskarżalności orzeczenia dotyczącego kosztów procesu.

Przedstawione orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego zawierają ocenę zgodności przepisów dotyczących dopuszczalności (niedopuszczalności) wnoszenia środków zaskarżenia od orzeczeń rozstrzygających o kosztach postępowania z zasadami zaskarżalności orzeczenia sądowego wydanego w pierwszej instancji (art. 78 Konstytucji RP) oraz dwuinstancyjności postępowania sądowego (art. 176 Konstytucji RP). Należy z nich wyprowadzić ogólniejszy pogląd, że rozstrzygnięcie sądu o kosztach procesu wydane „po raz pierwszy” w toku postępowania sądowego (a więc z pewnością w pierwszej instancji), powinno podlegać zaskarżeniu, gdyż wymagają tego powołane zasady ustrojowe. Inaczej mówiąc, przepisy przewidujące niedopuszczalność (lub nieprzewidujące dopuszczalności) takiego zaskarżenia są niezgodne z Konstytucją RP, a więc prokonstytucyjna wykładnia przepisów ustawowych powinna prowadzić do przyjęcia zaskarżalności takich orzeczeń. W tym kontekście dość oczywista staje się konieczność takiej interpretacji przepisów regulujących zaskarżalność postanowienia sądu ochrony konkurencji i konsumentów wydanego w następstwie merytorycznego rozpoznania zażalenia (środka prawnego wszczynającego postępowanie przed sądem pierwszej instancji) na postanowienie Prezesa UOKiK rozstrzygające o kosztach postępowania przed tym organem, aby to postanowienie sądu ochrony konkurencji i konsumentów podlegało zaskarżeniu do sądu wyższej instancji. Wręcz należy stwierdzić, że wykładnia przepisów przyjmująca, iż takie postanowienie sądu ochrony konkurencji i konsumentów jest niezaskarżalne, prowadziłaby do ich niezgodności z Konstytucją RP. Przy takim podejściu problematyczne staje się jedynie określenie szczegółowej (ustawowej) podstawy prawnej zaskarżania postanowień sądu ochrony konkurencji i konsumentów (wydanych w pierwszej instancji), w których sąd ten orzekł merytorycznie w sprawie

„zażaleniowej” poddanej jego osądowi.

Postanowienie Prezesa UOKiK o kosztach postępowania przed tym organem, które zostało wydane odrębnie (nie zostało zamieszczone w decyzji kończącej postępowanie), podlega zaskarżeniu przez osobę zobowiązaną do poniesienia tych kosztów zażaleniem do sądu ochrony konkurencji i konsumentów w trybie przewidzianym w art. 78 ust. 6 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. i art. 479²⁸ § 1 pkt 2 k.p.c. W postępowaniu sądowym zainicjowanym wniesieniem takiego zażalenia przedmiotem rozpoznania sądu powszechnego - rozpoznającego sprawę w pierwszej instancji - jest wyłącznie ocena zasadności tego zażalenia w zakresie oceny, czy prawidłowe było rozstrzygnięcie Prezes UOKiK o kosztach postępowania administracyjnego. Postępowanie sądowe nie ma żadnego innego przedmiotu a rozstrzygana jest jedynie (wyłącznie) zasadność zażalenia jako środka prawnego wszczynającego postępowanie przed sądem pierwszej instancji. W konsekwencji rozstrzygnięcie sądu ochrony konkurencji i konsumentów (sądu pierwszej instancji) uchylające lub zmieniające (w całości lub w części) postanowienie Prezesa UOKiK albo oddalające zażalenie (odpowiednio art. 479^{31a} § 1 w związku z art. 479³² § 2 k.p.c. albo art. 479^{31a} § 3 w związku z art. 479³² § 2 k.p.c.), ma charakter merytoryczny, czyli rozstrzygający sprawę co do jej istoty (a nie charakter formalny). Takie postanowienie (rozpoznające merytorycznie o zasadności zażalenia) w ogóle nie może być kwalifikowane jako incydentalne (wypadkowe), gdyż w postępowaniu sądowym wszczętym złożeniem takiego zażalenia nie ma żadnego innego przedmiotu a jest nim jedynie (wyłącznie) ocena zasadności zażalenia. Podstawy normatywnej oceny dopuszczalności zaskarżenia do sądu odwoławczego postanowienia sądu pierwszej rozstrzygającego merytorycznie o zasadności zażalenia na postanowienie Prezesa UOKiK (przysługiwania zażalenia do sądu drugiej instancji) nie może w ogóle stanowić art. 394 § 1 k.p.c., bowiem dotyczy on postanowień sądu pierwszej instancji o charakterze formalnoprawnym (kończących postępowanie w sprawie oraz wydawanych w kwestiach incydentalnych, wypadkowych, które zostały wymienione w art. 394 § 1 pkt 1-12 k.p.c.). Jeszcze raz należy więc powtórzyć, że postanowienie sądu pierwszej rozpoznające merytorycznie zażalenie (rozstrzygające o jego zasadności) na postanowienie Prezesa UOKiK jest

rozstrzygnięciem co do istoty sprawy (sprawa wszczęta takim zażaleniem nie ma żadnego innego przedmiotu). Dopuszczalność zaskarżenia takiego postanowienia - także jako kończącego postępowanie w sprawie - nie podlega tym samym ocenie według art. 394 § 1 *in principio* k.p.c. (dotyczyłoby to postanowień o odrzuceniu zażalenia lub umorzeniu postępowania) ani według art. 394 § 1 pkt 1-12 k.p.c. (to dotyczyłoby z kolei postanowień w tych punktach wymienionych, na przykład postanowienia o kosztach postępowania sądowego).

Postanowienie, które sąd ochrony konkurencji i konsumentów wydaje w następstwie rozpoznania zażalenia na orzeczenie Prezesa UOKiK rozstrzygające o kosztach postępowania administracyjnego, po zbadaniu zasadności zarzutów zgłoszonych przez stronę wnoszącą zażalenie (czyli takie, jakie Sąd Okręgowy wydał w rozpoznawanej sprawie), nie jest postanowieniem „kończącym postępowanie w sprawie” w rozumieniu art. 394 § 1 *in principio* k.p.c., bowiem za takie orzeczenie - w świetle ugruntowanego orzecznictwa Sądu Najwyższego - uznaje się postanowienia zamykające drogę do wydania orzeczenia sądu danej instancji, rozstrzygające istotę sprawy w procesie (wyrokiem) lub w postępowaniu nieprocesowym (postanowieniem), a ponadto postanowienia, które kończą sprawę jako pewną całość poddaną pod osąd, a więc dotyczące całości sprawy i będące ostatnimi orzeczeniami wydanymi w postępowaniu (por. uzasadnienia uchwał składu siedmiu sędziów z dnia 24 listopada 1998 r., III CZP 44/98, OSNC 1999 nr 5, poz. 87 oraz z dnia 31 maja 2000 r., III ZP 1/00, OSNAPIUS 2000 nr 24, poz. 887; OSNC 2001 nr 1, poz. 1; OSP 2001 nr 5, poz. 76, z glosą W. Broniewicza; Przegląd Sądowy 2001 nr 5, s. 122, z glosą J. Smólskiego). Postanowienie sądu ochrony konkurencji i konsumentów rozstrzygające o zasadności zażalenia na odrębne od decyzji postanowienie Prezesa UOKiK rozstrzygające o kosztach postępowania administracyjnego, nie „zamyka drogi do wydania orzeczenia sądu danej instancji rozstrzygającego istotę sprawy”, gdyż to właśnie postanowienie rozstrzyga „istotę sprawy” poddanej pod osąd wskutek wniesienia zażalenia jako środka prawnego wszczynającego postępowanie sądowe w pierwszej instancji (por. uchwały Sądu Najwyższego z dnia 23 września 1999 r., III CZP 25/99, OSNC 2000 nr 3, poz. 45; z dnia 31 stycznia 2001 r., III CZP 51/00, OSNC 2001 nr 6, poz. 81 oraz z dnia 18 grudnia

2008 r., III CZP 86/08, OSNC 2009 nr 11, poz. 147; Przegląd Sądowy 2009 nr 11-12, s. 209, z glosą M. Margońskiego; por. też uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 3 kwietnia 2007 r., III CZP 137/06, OSNC 2007 nr 9, poz. 125).

Do zażaleń na postanowienia Prezesa UOKiK stosuje się odpowiednio przepisy art. 479²⁸ § 2 i § 3 oraz art. 479³⁰ i art. 479^{31a} k.p.c., mające wprost zastosowanie do odwołań od decyzji Prezesa UOKiK (art. 479³² § 2 k.p.c.). Z przepisów tych wynika, że sąd ochrony konkurencji i konsumentów wydaje (w formie wyroku) orzeczenie oddające odwołanie lub - w razie jego uwzględnienia - uchylające zaskarżoną decyzję bądź zmieniające ją w całości lub w części i orzekające co do istoty sprawy (art. 479^{31a} § 1 i 3 k.p.c.). Należy zwłaszcza zwrócić uwagę na wyraźną regulację art. 479^{31a} § 3 k.p.c., według której w razie uwzględnienia odwołania, sąd ochrony konkurencji i konsumentów zaskarżoną decyzję albo uchyla, albo zmienia w całości lub w części i „orzeka co do istoty sprawy”. Odpowiednie stosowanie tego przepisu do zażaleń na postanowienia Prezesa UOKiK oznacza tym samym, że w razie uwzględnienia zażalenia, sąd ochrony konkurencji i konsumentów zaskarżone postanowienie albo uchyla, albo zmienia w całości lub w części i „orzeka co do istoty sprawy”. Już ta nieskomplikowana wykładnia językowa jednoznacznie prowadzi do wniosku, że merytoryczne rozstrzygnięcie o zasadności zażalenia na postanowienia Prezesa UOKiK, jest orzeczeniem „co do istoty sprawy” (można dodać, że przedmiotem rozpoznania sądu ochrony konkurencji i konsumentów, w razie wniesienia przez stronę zażalenia na postanowienie Prezesa UOKiK o kosztach postępowania administracyjnego, jest „sprawa” w znaczeniu technicznoprosesowym jako zespół czynności procesowych stron i sądu rozpoczętych wniesieniem zażalenia na postanowienie Prezesa UOKiK, podejmowanych w celu merytorycznego rozstrzygnięcia o zasadności żądania objętego treścią zażalenia; por. uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 5 czerwca 2008 r., III CZP 142/07, OSNC 2008 nr 11, poz. 122).

Od wyroku sądu ochrony konkurencji i konsumentów rozstrzygającego odwołanie od decyzji Prezesa UOKiK stronie przysługuje apelacja do sądu wyższej instancji (art. 367 § 1 k.p.c.). Taką regulację (dotyczącą odwołań od decyzji Prezesa

UOKiK) należy stosować odpowiednio do zażalenia na postanowienie Prezesa UOKiK, a więc podstawę wniesienia do sądu drugiej instancji zażalenia (w miejsce apelacji) na postanowienie sądu ochrony konkurencji i konsumentów wydane w wyniku rozpatrzenia zażalenia na postanowienie Prezesa UOKiK niezamieszczone w decyzji kończącej postępowanie będzie stanowić art. 367 § 1 w związku z art. 479³² § 2 k.p.c. Odpowiednie stosowanie do analizowanego zażalenia przepisów o odwołaniu od decyzji oznacza więc, że sąd pierwszej instancji wydaje postanowienie (a nie wyrok), rozpoznaje sprawę na posiedzeniu (jawnym lub niejawnym według reguły art. 148 § 1 k.p.c., a nie na rozprawie) oraz od postanowienia sądu pierwszej instancji przysługuje zażalenie (a nie apelacja).

Przedstawione rozważania prowadzą do wniosku, że na postanowienie sądu ochrony konkurencji i konsumentów oddalające lub uwzględniające zażalenie na - wydane odrębnie od decyzji kończącej postępowanie administracyjne - postanowienie Prezesa UOKiK rozstrzygające o kosztach tego postępowania (art. 75 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r.), przysługuje zażalenie do sądu drugiej instancji.

Dla przyjęcia tej wykładni w istocie nie ma znaczenia postanowienie składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 5 października 2004 r., III SZP 1/04 (OSNP 2005 nr 8, poz. 118), według którego „na postanowienie Sądu Okręgowego - Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jako sądu pierwszej instancji, przysługuje zażalenie do sądu drugiej instancji (art. 394 w związku z art. 367 § 2 i art. 361 k.p.c.)”. To postanowienie Sądu Najwyższego dotyczy bowiem postanowienia sądu pierwszej instancji odrzucającego zażalenie na postanowienie Prezesa UOKiK (a nie postanowienia rozpoznającego merytorycznie zażalenie). Jak już wyżej powiedziano postanowienie odrzucające zażalenie na postanowienie Prezesa UOKiK kończy (formalnie) sprawę i przysługuje na nie zażalenie na podstawie art. 394 § 1 k.p.c. (tak też postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 20 lutego 2008 r., III SK 23/07, LEX nr 452461). Przyjęcie przedstawionej wykładni nie pozostaje w sprzeczności z uchwałą Sądu Najwyższego z dnia 14 stycznia 2010 r., III SZP 3/09 (OSNP 2010 nr 13-14, poz. 176), według której „Sąd Okręgowy - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, po rozpoznaniu na podstawie art. 479⁴⁶ pkt 2 k.p.c. zażalenia na postanowienie Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki

odmawiające wydania świadectwa pochodzenia energii elektrycznej, o którym mowa w art. 9l ust 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (jednolity tekst: Dz.U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625 ze zm.), wydaje orzeczenie w formie postanowienia, na które przysługuje zażalenie, jeżeli jest to postanowienie kończące postępowanie w sprawie”. W uchwale tej przyjęto bowiem zaskarżalność postanowienia sądu pierwszej instancji, choć z odmienną argumentacją (przyjmując, że postanowienie sądu kończy postępowanie w sprawie; por. też postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 września 2006 r., II PZ 33/06, OSNP 2007 nr 19-20, poz. 281).

Przyjęta w sprawie interpretacja jest zgodna ze sposobem argumentacji prowadzącej do podjęcia uchwały Sądu Najwyższego z dnia 12 stycznia 2006 r., III SZP 5/05 (OSNP 2006 nr 15-16, poz. 256), zgodnie z którą „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 2000 r. - Prawo Telekomunikacyjne Dz.U. Nr 73, poz. 852 ze zm.) następuje w formie wyroku”. W uzasadnieniu tej uchwały trafnie przyjęto bowiem, że 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 orzecznictwem Sądu Najwyższego zażalenie to, jak i odwołanie od decyzji Prezesa UOKiK, 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. Dalej w tym uzasadnieniu Sąd Najwyższy odpowiedział na pytanie, czy takie „zażalenie” inicjuje przed sądem postępowanie zmierzające do rozstrzygnięcia o istocie sprawy, czy o kwestii proceduralnej mającej charakter wpadkowy. W ocenie Sądu Najwyższego przedstawionej w tym uzasadnieniu, środek ten inicjuje przed sądem postępowanie zmierzające do rozstrzygnięcia „bliższego orzeczeniu o istocie sprawy niż rozstrzygnięciu

proceduralnemu”. 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. Argumentacja ta jest więc w całości zbieżna z przedstawioną w rozpoznawanej sprawie, tyle że w tej uchwale Sąd Najwyższy poszedł jeszcze dalej, przyjmując, że rozstrzygnięcie sądu pierwszej instancji powinno przybrać formę wyroku.

Przyjęta w rozpoznawanej sprawie wykładnia jest natomiast niewątpliwie odmienna od sposobu argumentacji, która doprowadziła Sąd Najwyższy do podjęcia uchwały z dnia 8 marca 2006 r., III SZP 1/06 (OSNP 2006 nr 13-14, poz. 224), według której „Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów rozstrzygając na podstawie art. 479⁵⁷ pkt 2 k.p.c. zażalenie na postanowienie Prezesa Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty wydane na podstawie art. 85 w związku z art. 96 ust. 4 ustawy z dnia 21 lipca 2000 r. Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. Nr 73, poz. 852 ze zm.) wydaje orzeczenie w formie postanowienia po przeprowadzeniu rozprawy. Na powyższe postanowienie zażalenie nie przysługuje”. W uzasadnieniu tej uchwały wywiedziono, że postanowienie sądu ochrony konkurencji i konsumentów nie jest postanowieniem kończącym postępowanie „w sprawie”. Postanowieniem takim jest bowiem postanowienie, które kończy całe postępowanie i zamyka drogę do wydania wyroku. Omawiane postanowienie nie kończy rozpoznawania „sprawy” w rozumieniu art. 45 ust. 1 Konstytucji. Dlatego nie dotyczy go przewidziane w Konstytucji prawo do zaskarżania orzeczeń wydanych w pierwszej instancji (art. 78) oraz wymóg co najmniej dwuinstancyjnego postępowania sądowego (art. 176 ust. 1). Postanowienie Prezesa Urzędu, którego dotyczy zażalenie, stanowi jedynie jedną z czynności procesowych podejmowanych w toku postępowania administracyjnego, która może doprowadzić do wydania przez Prezesa Urzędu decyzji określającej warunki współkorzystania z infrastruktury. Od decyzji tej można wnieść odwołanie do sądu ochrony konkurencji i konsumentów, które sąd ten powinien rozstrzygnąć wyrokiem. Postanowienie sądu oddalające zażalenie na postanowienie Prezesa Urzędu nie zamyka więc możliwości wydania wyroku w sprawie dotyczącej prawidłowości decyzji

określającej warunki współkorzystania przez operatorów z infrastruktury telekomunikacyjnej. Postanowienie sądu oddalające zażalenie na postanowienie Prezesa Urzędu rozstrzyga tylko kwestię wпадkową.

Sąd Najwyższy w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę tych poglądów nie podziela, gdyż (jak wyżej wywiedziono) postępowanie sądowe wszczęte zażaleniem na postanowienie Prezesa UOKiK wydane obok decyzji kończącej postępowanie administracyjne jest odrębnym postępowaniem sądowym względem postępowanie sądowego toczącego się (które może, ale nie musi się toczyć) z odwołania od decyzji. Oczywiście między tymi postępowaniami istnieje określona zależność (podobna, jak między „poziomym” zażaleniem na podstawie art. 394² § 1 k.p.c. na zawarte w wyroku postanowienie sądu drugiej instancji, którego przedmiotem jest zwrot kosztów procesu a - ewentualnym - rozpoznaniem skargi kasacyjnej). Nie polega ona jednak na tym, że postępowanie sądowe wszczęte zażaleniem ma charakter wпадkowy (incydentalny) w stosunku do postępowania sądowego wszczętego odwołaniem od decyzji. Z punktu widzenia postępowania cywilnego, postępowania te mają odrębny (własny) przedmiot i rozstrzygnięcia w nich dotyczą innej „istoty sprawy”. Sąd Najwyższy dostrzega potrzebę wyeliminowania w przyszłości tej rozbieżności. Jednakże w rozpoznawanej sprawie przedstawienie zagadnienia prawnego składowi powiększonemu jest niecelowe, gdyż - ze względu na przedmiot rozpoznawanej sprawy dotyczącej kosztów postępowania - wykładnia stwierdzająca zaskarżalność postanowienia sądu pierwszej instancji nie może budzić wątpliwości ze względu na przedstawione wyżej uwarunkowania konstytucyjne.

Z powołanych względów Sąd Najwyższy podjął uchwałę jak w sentencji.