

POSTANOWIENIE

Dnia 4 listopada 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Ewa Stefańska (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Marcin Łochowski

SSN Janusz Niczyporuk

w sprawie z zażalenia O. S.A. w P.

przeciwko Prezesowi Urzędu Transportu Kolejowego

o wszczęcie postępowania dotyczącego stwierdzenia nieważności decyzji,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 4 listopada 2020 r.,

zażalenia O. S.A. w P. na postanowienie Sądu Apelacyjnego w (...)

z dnia 4 lutego 2020 r., sygn. akt VII AGz (...),

1. oddala zażalenie;

2. zasądza od O. Spółki Akcyjnej w P. na rzecz Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego kwotę 540 (pięćset czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania zażaleniowego przed Sądem Najwyższym.

UZASADNIENIE

Postanowieniem z 10 czerwca 2014 r. (WSOP(...)) Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (dalej: Prezes UTK; pozwany), działając na podstawie art. 61a § 1 i art. 123 k.p.a. w związku z art. 14 ust. 4 ustawy z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. Dz.U. 2013, poz. 1594, ze zm., dalej: utk) po rozpoznaniu wniosku O. Spółki Akcyjnej w P. (dalej: O.; spółka; powód) odmówił wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Prezesa UTK z 12 października 2006 r. nr (...) zatwierdzającej stawki jednostkowe opłaty

podstawowej za udostępnienie linii kolejowych oraz ceny i mierniki dla opłat dodatkowych za rozkład jazdy pociągów 2006/2007.

Prezes UTK podniósł, że O. nie był stroną postępowania administracyjnego zakończonego wydaniem ww. decyzji, o której stwierdzenie nieważności spółka wnosila. Stroną tego postępowania była P. Spółka Akcyjna. Decyzja, której stwierdzenia nieważności domagał się O., wydana została na podstawie art. 33 ust. 8 utk. Dotyczy ona postępowania związanego z zatwierdzeniem stawek jednostkowych opłaty podstawowej i odnosi się bezpośrednio do praw oraz obowiązków, których adresatem jest wyłącznie zarządca infrastruktury kolejowej. Z tych przyczyn Prezes UTK uznał, że O. nie posiada przymiotu strony w postępowaniu o stwierdzenie nieważności ww. decyzji w rozumieniu art. 28 k.p.a. Prezes UTK podniósł jednocześnie, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem stroną postępowania administracyjnego może być tylko podmiot, który posiada interes prawny do występowania w danej sprawie, przy czym interes ten musi być realny, indywidualny i posiadać oparcie w konkretnym przepisie prawa materialnego, który przyznaje temu podmiotowi określone uprawnienia lub nakłada na niego pewne obowiązki. Zdaniem Prezesa UTK, w przypadku O. żaden z wyżej wymienionych warunków nie występuje, a co za tym idzie, spółka nie posiada interesu prawnego do złożenia wniosku o stwierdzenie nieważności ww. decyzji.

Sąd Okręgowy w (...) – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów postanowieniem z 16 kwietnia 2019 r. oddalił zażalenie O. wniesione na ww. postanowienie Prezesa UTK.

Sąd Okręgowy podzielił stanowisko Prezesa UTK, że powodowa spółka nie ma interesu prawnego w rozumieniu art. 28 k.p.a. we wszczęciu postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji, bowiem w sprawie nie istnieje żaden związek pomiędzy obowiązującą normą prawa materialnego, a sytuacją prawną spółki. Sąd Okręgowy wskazał, że decyzja, której stwierdzenia nieważności domaga się O., wydana została na podstawie art. 33 ust. 7 i ust. 8 utk, i dotyczy postępowania związanego z zatwierdzeniem stawek jednostkowych opłaty podstawowej; przy tym, odnosi się bezpośrednio do praw oraz obowiązków, których adresatem jest wyłącznie zarządca infrastruktury kolejowej. Oznacza to, że żaden podmiot rynku kolejowego (w tym powód), na jej podstawie nie może skutecznie domagać się

podjęcia przez zarządcę korzystnych dla siebie działań, bowiem kończąca postępowanie decyzja administracyjna nie ustala jakichkolwiek uprawnień lub obowiązków wobec tego podmiotu, a więc nie wpływa bezpośrednio na jego sferę praw i obowiązków. Sąd Okręgowy wskazał, że postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności tego rodzaju decyzji toczyć się może wyłącznie z udziałem zarządcy infrastruktury kolejowej, natomiast bez udziału podmiotów prowadzących działalność gospodarczą związaną z transportem kolejowym. Zwrócił przy tym uwagę, że powód jest przewoźnikiem kolejowym, czyli zgodnie z definicją zawartą w art. 4 pkt 9 utk, jest przedsiębiorcą, który na podstawie licencji wykonuje przewozy kolejowe lub zapewnia pojazdy trakcyjne, a zgodnie z art. 43 ust. 5 utk licencja ta nie uprawnia przedsiębiorcy do dostępu do infrastruktury kolejowej. W tej sytuacji, Sąd pierwszej instancji podzielił stanowisko pozwanego, że przewoźnikowi kolejowemu nie przysługuje prawo strony w postępowaniu administracyjnym prowadzonym z wniosku zarządcy infrastrukturą kolejową o zatwierdzenie stawek jednostkowych opłaty podstawowej na podstawie art. 33 ust. 8 utk. Powód – z uwagi na to, że jego prawa oraz obowiązki związane z korzystaniem z infrastruktury kolejowej kształtuje umowa cywilnoprawna zawarta z zarządcą – nie ma również legitymacji procesowej w postępowaniu o stwierdzenie nieważności takiej decyzji. W konsekwencji, Sąd Okręgowy uznał, że skoro O., jako przewoźnik kolejowy, nie posiada uprawnienia do występowania w charakterze strony w sprawie o zatwierdzenie stawek jednostkowych opłaty podstawowej i dodatkowej, organ regulacyjny trafnie stwierdził, że brak jest podstaw do wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności spornej decyzji Prezesa UTK z 12 października 2006 r. na żądanie tej spółki.

Sąd Apelacyjny w (...) postanowieniem z 13 listopada 2019 r. oddalił zażalenie wniesione przez O. na ww. postanowienie Sądu Okręgowego w (...) z 16 kwietnia 2019 r.

Sąd Apelacyjny podzielił ocenę Sądu pierwszej instancji o braku legitymacji procesowej po stronie powoda do żądania wszczęcia spornego postępowania dotyczącego stwierdzenia nieważności decyzji. Według Sądu Apelacyjnego, powód – jako przewoźnik kolejowy – nie jest stroną i nie bierze udziału w postępowaniu o zatwierdzenie opłat ustalonych przez zarządcę na podstawie art. 33 utk, którego

stronami pozostają wyłącznie zarządca i organ. Spółka nie posiada tym samym również interesu prawnego do wszczęcia spornego postępowania administracyjnego o stwierdzenie nieważności decyzji wydanej w tym przedmiocie. Sąd Apelacyjny uznał, że pomimo istnienia pośredniego związku pomiędzy zatwierdzeniem taryf stosowanych przez zarządcę infrastruktury w trybie art. 33 utk, a koniecznością przyjęcia obowiązującej stawki opłat w treści umowy cywilnoprawnej pomiędzy zarządcą a przewoźnikiem, to interes powoda w odniesieniu do omawianego przepisu ma wymiar wyłącznie faktyczny (ekonomiczny), bowiem stwierdzenie nieważności decyzji w zakresie zatwierdzenia taryfy, wpływając pośrednio na ewentualne roszczenia majątkowe wynikające ze stosunku cywilnoprawnego pomiędzy zarządcą infrastruktury a przewoźnikiem, nie ma swojego źródła materialnoprawnego.

Sąd Apelacyjny stwierdził ponadto, że w niniejszym przypadku Sąd pierwszej instancji prawidłowo orzekł w sprawie w drodze postanowienia. Sąd drugiej instancji zwrócił uwagę, że żaden przepis szczególny nie przewidywał w tym przypadku konieczności wydania wyroku. Skoro zatem Kodeks postępowania cywilnego nie wymaga wprost wydania wyroku w sprawie zainicjowanej zażaleniem na postanowienie Prezesa UTK, to właściwe jest wydanie rozstrzygnięcia w formie postanowienia. W przeciwnym razie, wynikające m.in. z art. 14 ust. 5 i 6 utk w związku z art. 14 ust. 7 utk i art. 479⁶⁸ k.p.c., rozróżnienie między odwołaniem od decyzji Prezesa Urzędu a zażaleniem na jego postanowienie, utraciłoby sens.

Postanowieniem z 4 lutego 2020 r. Sąd Apelacyjny w (...) odrzucił, jako niedopuszczalną, skargę kasacyjną O. złożoną od postanowienia tego Sądu z 13 listopada 2019 r.

Sąd Apelacyjny podniósł, że objęte skargą kasacyjną postanowienie nie należy do kategorii postanowień, od których – w myśl art. 398¹ § 1 k.p.c. – przysługuje skarga kasacyjna. Sąd ten nie podzielił stanowiska powoda, że sprawa powinna zostać rozstrzygnięta w drodze wyroku. Według Sądu odwoławczego, właściwą formą rozstrzygnięcia było w tym przypadku wydanie postanowienia, skoro Kodeks postępowania cywilnego nie wymaga wydania wyroku w sprawie dotyczącej zażalenia na postanowienie Prezesa Urzędu. Jednocześnie Sąd Apelacyjny nie zgodził się z argumentacją powoda, że weryfikacja, czy O. może

kwestionować decyzję zatwierdzającą wysokość stawek opłat, ma charakter merytoryczny i stanowi rozstrzygnięcie co do istoty sprawy. Zwrócił uwagę, że w sprawie przedmiotem oceny Prezesa UTK oraz sądów obu instancji była jedynie przesłanka umożliwiająca udział powodowej spółki w spornym postępowaniu administracyjnym, to jest posiadanie przez nią interesu prawnego. Nie można zaś utożsamiać orzeczenia uniemożliwiającego udział w sprawie z przyczyn natury procesowej z rozstrzygnięciem sprawy co do istoty. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, nie ma tu przeważającego znaczenia okoliczność, iż orzeczenie takie stoi na przeszkodzie merytorycznej analizie sprawy i zajęciu przez powoda stanowiska o takim właśnie wymiarze.

Zażalenie na powyższe postanowienie Sądu Apelacyjnego w (...) z 4 lutego 2020 r. wniósł O., zaskarżając je w całości. Orzeczeniu temu skarżący zarzucił naruszenie art. 398¹ § 1 k.p.c. w związku z art. 354 k.p.c., polegające na odrzuceniu skargi kasacyjnej powoda jako nieprzysługującej od postanowienia Sądu Apelacyjnego, w sytuacji, gdy orzeczenie Sądu Apelacyjnego mylnie zostało oznaczone jako postanowienie, pomimo, iż stanowiło ono wyrok, a w konsekwencji zgodnie z art. 398¹ § 1 k.p.c. w związku z art. 479⁷⁸ § 2 k.p.c. przysługiwała od niego skarga kasacyjna. Skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego postanowienia w całości.

W odpowiedzi na zażalenie Prezes UTK wniósł o jego oddalenie oraz zwrot kosztów postępowania zażaleniowego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zażalenie nie zasługuje na uwzględnienie.

W pierwszej kolejności jako nietrafny należy ocenić zarzut naruszenia art. 354 k.p.c., sprowadzający się w istocie do twierdzenia, że Sąd Apelacyjny, a wcześniej także Sąd Okręgowy – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, rozstrzygnęły niniejszą sprawę w niewłaściwej formie, wydając kolejno orzeczenia kończące postępowanie w danej instancji w formie postanowienia.

Zdaniem skarżącego, przedmiotem zażalenia do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów było postanowienie Prezesa UTK, które nie miało charakteru

wpadkowego, lecz rozstrzygało o istocie sprawy. Rozstrzygało ono bowiem o prawach O., wskutek uznania, że powodowi nie przysługiwał interes prawny niezbędny do zainicjowania postępowania zmierzającego do usunięcia z obrotu prawnego decyzji administracyjnej wydanej przez Prezesa UTK. Powód wywodził tym samym, że zażalenie na postanowienie Prezesa UTK o odmowie wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji Prezesa UTK w sprawie zatwierdzenia stawek opłaty podstawowej za dostęp do infrastruktury kolejowej, wszczyłało postępowanie sądowe w pierwszej instancji i zmierzało do rozstrzygnięcia istoty sprawy, a mianowicie merytorycznej kwestii, czy powód może skutecznie kwestionować decyzję Prezesa UTK zatwierdzającą wysokość stawek jednostkowych opłaty podstawowej za minimalny dostęp do infrastruktury kolejowej i za dostęp na sieci kolejowej do urządzeń związanych z obsługą pociągów oraz opłat dodatkowych zarządcy infrastruktury kolejowej P. S.A. To zaś oznacza, że orzeczenie sądu w sprawie powinno przybrać formę wyroku. Zdaniem powoda, weryfikacja postanowienia Prezesa UTK o odmowie wszczęcia postępowania na etapie sądowym (wskutek wniesionego środka zaskarżenia) wymaga bowiem przeprowadzenia oceny istotnych (merytorycznych) aspektów sprawy, tj. oceny, czy wnoszącemu o stwierdzenie nieważności decyzji przysługuje status strony postępowania. Skoro zatem orzeczenie wydane w ramach kontroli postanowienia Prezesa UTK rozstrzyga o sytuacji prawnej powoda, tym samym nie może być uznane za orzeczenie rozstrzygające jedynie kwestie wypadkowe i nie może przybrać formy postanowienia.

Z powyższym stanowiskiem nie sposób się zgodzić. Zgodnie z art. 354 k.p.c., jeżeli kodeks nie przewiduje wydania wyroku lub nakazu zapłaty, sąd wydaje postanowienie. Przepisem tym ustawodawca wprowadził zasadę, że właściwą postacią orzeczenia sądu w postępowaniu procesowym jest postanowienie, a tylko wyjątkowo w procesie cywilnym może zostać wydany wyrok albo nakaz zapłaty. Trzeba więc przyjąć zgodnie z art. 354 k.p.c., że jeżeli kodeks nie przewiduje potrzeby wydania wyroku lub nie wskazuje wyraźnie na inną formę wypowiedzi sądu, to istnieje domniemanie, iż właściwą formą orzeczenia sądu jest postanowienie. Przy tym, zasadniczą różnicę między wyrokiem a postanowieniem można sprowadzić do tego, że wyrok zapada, gdy zachodzą podstawy do wydania

rozstrzygnięcia co do istoty sprawy, postanowienie zaś w postępowaniu procesowym zapada, gdy należy rozstrzygnąć o kwestiach proceduralnych. Na gruncie procesu cywilnego regułą jest zatem, że wydanie wyroku (art. 316 § 1 k.p.c.) zastrzeżone jest wyłącznie dla orzeczeń rozstrzygających sprawę pod względem merytorycznym (co do istoty sporu). Postanowienie jest zaś formą mniej solenną niż wyrok, przeznaczoną do rozstrzygania kwestii dotyczących samego postępowania oraz wszelkich zagadnień wпадkowych, powstałych w toku postępowania sądowego. Kodeks nie zawiera definicji postanowienia, lecz posługuje się negatywnym określeniem, wskazując, że wszelkie orzeczenia, które nie są wyrokami lub nakazami zapłaty, należy wydawać w postaci postanowienia (por. T. Ereciński [w:] P. Grzegorzczak, J. Gudowski, M. Jędrzejewska, K. Weitz, T. Ereciński, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*. Tom II. Postępowanie rozpoznawcze, wyd. V, Warszawa 2016, art. 354).

Sąd Apelacyjny w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia trafnie zwrócił uwagę, że przepisy Kodeksu postępowania cywilnego nie rozstrzygają wprost, w jakiej formie powinno zapaść końcowe orzeczenie sądu w sprawie zainicjowanej zażaleniem na postanowienie Prezesa UTK. Skoro zatem ustawodawca nie zastrzegł, jaką postać powinna przybrać końcowa decyzja procesowa sądu w tego rodzaju sprawach, to w świetle przedstawionych wyżej reguł uzasadnione jest stwierdzenie, że orzeczenie kończące tego rodzaju postępowanie powinno przyjąć formę postanowienia. Oceniając zasadność zażalenia na to postanowienie, sąd powinien zatem orzec również postanowieniem. Stanowisko to jest zgodne z przyjmowaną powszechnie – zarówno w judykaturze, jak i doktrynie – regułą, według której o formie orzeczenia sądowego kończącego postępowanie w sprawie dotyczącej sądowej kontroli rozstrzygnięć wydanych przez organ administracyjny, rozstrzyga każdorazowo charakter rozstrzygnięcia tego organu. Oznacza to, że właściwą formą rozstrzygania zażaleń na postanowienia organu antymonopolowego lub organów regulacyjnych jest forma postanowienia. Rozstrzygając w przedmiocie zażalenia Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów powinien, co do zasady, wydać orzeczenie w formie postanowienia (por. A. Marciniak (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Tom III. Komentarz do art. 425–729*, Warszawa 2020, komentarz do art. 479⁷⁷, Legalis; T. Szanciło (red.),

Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do art. 506–1217. Tom II, Warszawa 2019, komentarz do art. 479⁷⁷, Legalis; zob. też uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego z 14 stycznia 2010 r., III SZP 3/09, OSNP 2010 nr 13–14, poz. 176). Taką też formę powinno przybrać orzeczenie sądu drugiej instancji wydane w tej kategorii spraw wskutek rozpoznania środka zaskarżenia na postanowienie sądu pierwszej instancji.

Sąd Najwyższy w obecnym składzie nie podziela argumentacji powoda, że badanie w postępowaniu sądowym kwestii dotyczącej istnienia po stronie powodowej spółki interesu prawnego we wszczęciu postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji miało charakter oceny merytorycznej (tj. zmierzało do rozstrzygnięcia istoty sprawy). Wprawdzie wywiedzione przez powoda zażalenie na postanowienie Prezesa UTK wszczęło kontradiktoryjne postępowanie cywilne, to jednak każdorazowo kognicja Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w danej sprawie jest ograniczona do przedmiotu zaskarżonego rozstrzygnięcia administracyjnego Prezesa Urzędu. Charakter i przedmiot postępowania administracyjnego determinuje zatem każdorazowo charakter i przedmiot postępowania sądowego. W niniejszej sprawie kontrola sądowa dotyczyła legalności wydania przez Prezesa UTK w trybie art. 61a § 1 k.p.a. postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania administracyjnego o stwierdzenie nieważności decyzji. Nie budzi wątpliwości Sądu Najwyższego, że tego rodzaju rozstrzygnięcie Prezesa Urzędu ma charakter wyłącznie formalny i z punktu widzenia procedury administracyjnej nie dotyczy istoty sprawy. To zaś oznacza, że w tym przypadku również przedmiot postępowania sądowego ograniczony został wyłącznie do badania kwestii formalnoprawnych związanych z istnieniem po stronie powodowej spółki interesu prawnego we wszczęciu postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji.

Odnosząc się szerzej do kwestii charakteru prawnego rozstrzygnięcia o odmowie wszczęcia postępowania, wskazać należy, iż przepis art. 61a § 1 k.p.a. przewiduje, że jeżeli żądanie wszczęcia postępowania, o którym mowa w art. 61 k.p.a., zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną lub z innych uzasadnionych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte, organ administracji publicznej wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania. Przepis ten został

wprowadzony na skutek nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego dokonanej ustawą z 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2011, Nr 6, poz. 18, ze zm.). Powołana ustawa nowelizująca wprowadziła istotne zmiany w instytucji wszczęcia postępowania administracyjnego. W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że celem wprowadzenia art. 61a k.p.a. było odróżnienie postępowania wstępnego, polegającego na wszczęciu lub odmowie wszczęcia postępowania administracyjnego, od postępowania właściwego, które kończy się rozstrzygnięciem sprawy co do istoty przez wydanie decyzji administracyjnej (zob. Sejm VI kadencji, druk nr 2987, s. 16). W aktualnym stanie prawnym w procedurze administracyjnej można zatem wyróżnić dwa etapy: etap wstępny dotyczący samego wszczęcia postępowania oraz etap dotyczący merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy. Wspomniana ustawa nowelizująca wprowadziła zasadę, że badanie istnienia interesu prawnego do udziału w postępowaniu administracyjnym odbywa się na etapie przed faktycznym wszczęciem tego postępowania. W doktrynie trafnie podnosi się, że treść art. 61a k.p.a., w powiązaniu z treścią normy art. 28 k.p.a. oraz art. 61 k.p.a., przyjmuje aktualnie koncepcję obiektywnej wersji legitymacji procesowej strony. Oznacza to, że wszczęcie postępowania administracyjnego jest uzależnione od wstępnej oceny, czy podmiot występujący z takim wnioskiem posiada legitymację (interes prawny) do występowania w roli strony postępowania administracyjnego. Na organie administracji publicznej ciąży więc obowiązek dokonania wstępnej oceny, czy dany podmiot jest stroną postępowania, czy też nie posiada takiego przymiotu. Przy tym, organ dokonuje tej oceny już w fazie wstępnej. Przyjęcie przez organ administracji braku legitymacji danego podmiotu do występowania w charakterze strony w postępowaniu administracyjnym obliguje tenże organ do wydania postanowienia odmawiającego wszczęcia postępowania administracyjnego (szerzej na ten temat zob. R. Stankiewicz [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wyd. 6, Warszawa 2020, komentarz do art. 61a, Legalis, a także R. Stankiewicz [w:] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020, wyd. 29, Komentarz do art. 61a, Legalis).

Ustawodawca uznaje zatem, że wszczęcie postępowania – co do zasady – powinno zostać poprzedzone formalnoprawną oceną możliwości jego faktycznego zakończenia ewentualnym wydaniem rozstrzygnięcia co do istoty wobec legitymowanego podmiotu. Oznacza to, że ocena istnienia interesu prawnego we wszczęciu postępowania administracyjnego ma charakter formalnoprawny (zob. powołane wyżej komentarze). Za formalnym charakterem rozstrzygnięcia o odmowie wszczęcia postępowania administracyjnego z uwagi na brak interesu prawnego przemawia także okoliczność, że w świetle art. 61a § 2 k.p.a. tego rodzaju rozstrzygnięcie zapada w formie postanowienia, która to forma, zgodnie z art. 123 § 2 k.p.a., zarezerwowana jest dla rozstrzygnięcia poszczególnych kwestii formalnych, nie zaś dla rozstrzygania *meritum* sprawy. Formalny charakter postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania wydane w trybie art. 61a k.p.a. potwierdza także orzecznictwo sądów administracyjnych (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 13 grudnia 2011 r., II SA/OI 893/11, w którym stwierdzono wprost, że w postanowieniu o odmowie wszczęcia postępowania organ nie może formułować wniosków i ocen dotyczących *meritum* sprawy).

Należy zauważyć, iż w doktrynie na tle art. 61a k.p.a. wyrażany jest również pogląd, że jeżeli podmiot wnoszący żądanie wszczęcia postępowania powołuje się na istnienie interesu prawnego, które umożliwia mu uzyskanie autorytatywnego rozstrzygnięcia, obowiązkiem organu jest wszcząć postępowanie administracyjne i dopiero w jego toku rozstrzygnąć o istnieniu takiego interesu, wydając ostatecznie rozstrzygnięcie merytoryczne (o ile taki interes zaistniał) lub umarzając postępowanie (w przypadku jego braku). Wskazuje się bowiem, że interes prawny to wartość ochrony praw jednostki określona przepisami prawa materialnego, jak i w ograniczonym zakresie przepisami prawa procesowego. Jeżeli zatem wnoszący podanie powołuje się na swój interes prawny, ustalenie zasadności tego żądania może nastąpić wyłącznie w toku postępowania, przy zapewnieniu jednostce wnoszącej podanie prawo do czynnego udziału. Podkreśla się, że rozważenie przez organ administracji publicznej interesu prawnego poza formami postępowania administracyjnego jest sprzeczne z zasadą demokratycznego państwa prawnego, którego jedną z podstawowych wartości jest prawo do obrony.

W razie, gdy w żądaniu wszczęcia postępowania jednostka powołuje się na interes prawny, ustalenie zasadności tego żądania musi być oparte na czynnościach wyjaśniających, które organ administracji publicznej obowiązany jest prowadzić w toku wszczętego postępowania administracyjnego, zgodnie z przepisami prawa procesowego. Ocena ta może być dokonana wyłącznie w formach procesowych, a jej wynikiem może być stwierdzenie bezprzedmiotowości żądania w formie decyzji o umorzeniu postępowania (zob. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, 2012, s. 297–298, a także B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 16, Warszawa 2019, komentarz do art. 61a, Legalis). Zwolennicy tego poglądu stoją tym samym na stanowisku, że ocena, czy dany podmiot ma interes prawny we wszczęciu danego postępowania administracyjnego, wchodzi już w zakres oceny merytorycznej sprawy (dotyczy istoty sprawy).

Jednakże brzmienie art. 61a k.p.a. nie pozostawia wątpliwości, że obecnie ustawodawca zezwala organowi administracji publicznej na dokonanie oceny istnienia interesu prawnego do udziału w danym postępowaniu administracyjnym już na etapie poprzedzającym jego wszczęcie. Wynika to jednoznacznie z konstrukcji art. 61a k.p.a., wskazującej jednocześnie przesłanki, które mogą prowadzić do odmowy wszczęcia postępowania (zob. R. Stankiewicz [w:] R. Hauser, M. Wierzbowski (red), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wyd. 6, Warszawa 2020, komentarz do art. 61a, Legalis, a także R. Stankiewicz [w:] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2020, wyd. 29, Komentarz do art. 61a, Legalis). Wolą zatem ustawodawcy ocena na gruncie procedury administracyjnej istnienia interesu prawnego we wszczęciu postępowania została przesunięta na etap wcześniejszy, tj. etap poprzedzający rozpoznanie sprawy co do *meritum*. Dlatego – wbrew twierdzeniom skarżącego – nie można uznać, aby samo badanie w trybie art. 61a k.p.a. dopuszczalności wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji (którą to materię rozstrzygał w tej sprawie regulator rynku, a następnie również sądy powszechne w postępowaniu sądowym zainicjowanym zażaleniem) miało charakter oceny merytorycznej.

Twierdzenia skarżącego co do merytorycznego charakteru rozstrzygnięcia Prezesa UTK o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji o zatwierdzeniu stawek, nie znajdują również uzasadnienia w przywołanym w zażaleniu stanowisku Sądu Najwyższego wyrażonym w uchwale z 12 stycznia 2006 r., III SZP 5/05 (OSNP 2006 nr 15–16, poz. 256). Powołana uchwała Sądu Najwyższego odnosi się bowiem do odmiennego stanu faktycznego i innego stanu prawnego. W sprawie tej Sąd Najwyższy badał charakter prawny postanowienia wydanego przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: Prezes UOKiK) w trybie art. 106 § 5 k.p.a. (tj. w trybie tzw. współdziałania organów), w którym organ ten wyraził swoje stanowisko w sprawie rozstrzyganej decyzją przez Prezesa Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty (dalej: Prezes URTiP). Sąd Najwyższy uznał, że w tym postanowieniu (stanowisku) Prezes UOKiK rozstrzyga w istocie o przyszłej sytuacji operatora, ustalonej w kończącej postępowanie decyzji Prezesa URTiP. Wobec tego – jak wyjaśnił Sąd Najwyższy – rozważane stanowisko Prezesa UOKiK jest *de facto* wyrazem współkompetencji tego organu administracji państwowej do wydania decyzji na gruncie prawa telekomunikacyjnego. Istotą zaś tego współdziałania jest zachowanie równorzędnej pozycji prawnej obu organów (Prezesa UOKiK oraz Prezesa URTiP) w procesie podejmowania decyzji. W tym sensie, według Sądu Najwyższego, postanowienie to w istotnym stopniu współtworzy w sposób stanowczy decyzje, a tym samym rozstrzyga o prawach i obowiązkach stron postępowania w sferze prawa materialnego. W tym zatem przypadku Sąd Najwyższy uznał iż, pomimo że rozstrzygnięcie Prezesa UOKiK zapada w formie postanowienia, ma ono charakter merytoryczny i dotyczy istoty sprawy.

Przytoczone wyżej stanowisko nie może mieć jednak zastosowania w drodze analogii w niniejszej sprawie. Należy podkreślić, jak trafnie zauważył Sąd Apelacyjny w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia, że przedmiot oceny Prezesa UTK oraz sądów obu instancji w niniejszej sprawie był ograniczony. Badaniu podlegała bowiem jedynie przesłanka umożliwiająca udział skarżącego w postępowaniu administracyjnym (tj. posiadanie przez powoda interesu prawnego we wszczęciu postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji stawkowej wydanej przez Prezesa UTK), która z punktu widzenia procedury administracyjnej

ma charakter formalny i nie dotyczy istoty sprawy (sprowadzającej się do oceny zasadności żądania powoda o stwierdzenie nieważności spornej decyzji stawkowej). Nie można utożsamiać orzeczenia odmawiającego wszczęcia postępowania administracyjnego z przyczyn natury procesowej z rozstrzygnięciem sprawy co do istoty. Na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego wyraźnie bowiem rozróżnia się etap wstępny, polegający właśnie na badaniu formalnych przesłanek dopuszczalności wszczęcia postępowania, od dalszego etapu, w którym rozstrzyga się już o prawach i obowiązkach strony postępowania w sferze prawa materialnego w drodze decyzji administracyjnej. Wskazując na powyższe, uznać należy, że sądy obu instancji trafnie rozstrzygnęły niniejszą sprawę zainicjowaną zażaleniem na postanowienie Prezesa UTK o odmowie wszczęcia postępowania w formie postanowienia. W tym znaczeniu nie doszło do naruszenia art. 354 k.p.c.

W konsekwencji, jako bezzasadny należy ocenić również zarzut naruszenia art. 398¹ § 1 k.p.c. Przepis ten stanowi, że skarga kasacyjna przysługuje jedynie od wydanego przez sąd drugiej instancji prawomocnego wyroku lub postanowienia w przedmiocie odrzucenia pozwu (w tym przypadku: odwołania) albo umorzenia postępowania kończących postępowanie w sprawie. Przepis art. 398¹ § 1 k.p.c. stanowi o dopuszczalności skargi kasacyjnej, a wskazane w nim przypadki muszą być wykładane ściśle. Nie ulega zaś wątpliwości, że postanowienie sądu drugiej instancji oddalające zażalenie na postanowienie sądu pierwszej instancji o oddaleniu zażalenia na postanowienie Prezesa UTK nie należy do żadnej z kategorii orzeczeń, o których mowa w art. 398¹ § 1 k.p.c. Nie jest bowiem wyrokiem, ani postanowieniem w przedmiocie odrzucenia odwołania, ani w przedmiocie umorzenia postępowania – i samo to decyduje o niedopuszczalności zaskarżenia go skargą kasacyjną, niezależnie od tego, czy tego rodzaju orzeczenie jest postanowieniem co do istoty sprawy i czy kończy postępowanie w sprawie. Zawarty w art. 398¹ § 1 k.p.c. warunek, aby orzeczenie kończyło postępowanie w sprawie, dotyczy bowiem jedynie orzeczeń wymienionych w tym przepisie, a więc wyroków sądu drugiej instancji oraz postanowień sądu drugiej instancji, ale tylko wydanych w przedmiocie odrzucenia pozwu (w tym przypadku – odwołania) lub umorzenia postępowania. Skarga kasacyjna przysługuje zatem tylko od wyroków sądu drugiej instancji kończących postępowanie w sprawie oraz od postanowień

sądu drugiej instancji w przedmiocie odrzucenia pozwu (odwołania) lub umorzenia postępowania, o ile kończą one postępowanie w sprawie. Nie ulega wątpliwości, że postanowienie sądu drugiej instancji oddalające zażalenie na postanowienie sądu pierwszej instancji o oddaleniu zażalenia na postanowienie Prezesa UTK nie jest żadnym z tych orzeczeń, a zatem nie przysługuje od niego skarga kasacyjna. Sąd Apelacyjny prawidłowo odrzucił tym samym skargę kasacyjną powoda jako niedopuszczalną.

Z tych względów Sąd Najwyższy, na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. w związku z art. 394¹ § 3 k.p.c. i art. 108 § 1 k.p.c., orzekł jak wyżej.