

POSTANOWIENIE

Dnia 17 czerwca 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Ewa Stefańska (przewodniczący)

SSN Leszek Bosek

SSN Marcin Łochowski (sprawozdawca)

w sprawie z zażalenie O. S.A. w P.

przeciwko Prezesowi Urzędu Transportu Kolejowego

o stwierdzenie nieważności decyzji,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 17 czerwca 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. S.A. na rzecz Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego kwotę 360 zł (trzysta sześćdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania zażaleniowego.

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w (...) postanowieniem z 4 lutego 2020 r. odrzucił skargę kasacyjną O. S.A. w P. od postanowienia z 13 listopada 2019 r., którym Sąd Apelacyjny oddalił zażalenie O. S.A. w P. na postanowienie Sądu Okręgowego – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 10 czerwca 2019 r., oddalające zażalenie na postanowienie Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego o odmowie wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Prezesa UTK z 13 czerwca 2014 r. nr WSOP/(...).

W ocenie Sądu Apelacyjnego, wydane 13 listopada 2019 r. postanowienie nie należy do kategorii postanowień, od których przysługuje skarga kasacyjna. Sąd drugiej instancji zwrócił uwagę, że przedmiotem oceny Prezesa UTK oraz sądów obu instancji była jedynie przesłanka umożliwiająca udział skarżącego w postępowaniu, co nie skutkowało wydaniem orzeczenia rozstrzygającego sprawę co do istoty.

Zażalenie na to postanowienie wniósł O. S.A. w P., zaskarżając je w całości oraz wnosząc o jego uchylenie. Skarżący podniósł zarzut naruszenia art. 398¹ § 1 k.p.c. w zw. z art. 354 k.p.c., polegającego 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 zw. z art. 479⁷⁸ § 2 k.p.c. przysługiwała od niego skarga kasacyjna.

W odpowiedzi na zażalenie Prezes UTK wniósł o jego oddalenie oraz zasądzenie kosztów postępowania zażaleniowego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zażalenie jest bezzasadne.

Zgodnie z art. 398¹ § 1 k.p.c. od wydanego przez sąd drugiej instancji prawomocnego wyroku lub postanowienia w przedmiocie odrzucenia pozwu albo umorzenia postępowania kończących postępowanie w sprawie strona, Prokurator Generalny, Rzecznik Praw Obywatelskich lub Rzecznik Praw Dziecka może wnieść skargę kasacyjną do Sądu Najwyższego, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. Ponadto, w sprawach z zakresu regulacji transportu kolejowego stosownie do art. 479⁷⁸ § 2 k.p.c. skarga kasacyjna od orzeczenia sądu drugiej instancji przysługuje niezależnie od wartości przedmiotu zaskarżenia. Przepis ten wyłącza jedynie ograniczenia kwotowe przewidziane w art. 398² § 1 k.p.c. (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 13 stycznia 2016 r., III SZ 6/15).

W pozostałym zakresie dopuszczalność skargi kasacyjnej w sprawach z zakresu regulacji transportu kolejowego reguluje art. 398¹ § 1 k.p.c.

W postępowaniu w sprawach z zakresu regulacji transportu kolejowego skarga kasacyjna przysługuje zatem od każdego wyroku, kończącego postępowanie w sprawie, wydanego przez sąd drugiej instancji po rozpoznaniu apelacji od wyroku Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – niezależnie od wartości przedmiotu zaskarżenia. Skarga kasacyjna jest też dopuszczalna od postanowień sądu drugiej instancji w przedmiocie odrzucenia odwołania albo umorzenia postępowania, kończących postępowanie w sprawie (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 7 czerwca 2005 r., III SZ 6/05).

Dopuszczalność skargi kasacyjnej od postanowienia Sądu Apelacyjnego z 13 listopada 2019 r. uzależniona jest od tego, czy orzeczenie to mieści się w jednej z kategorii orzeczeń wymienionych w art. 398¹ § 1 k.p.c., a więc, czy może zostać zakwalifikowane jako (1) „wyrok kończący postępowanie w sprawie” (jak twierdzi skarżący) lub (2) „postanowienie w przedmiocie odrzucenia pozwu albo umorzenia postępowania”.

Odnosząc się w pierwszej kolejności do tej drugiej możliwości, nie powinno ulegać wątpliwości, że jest dopuszczalna skarga kasacyjna od postanowienia sądu drugiej instancji oddalającego zażalenie na postanowienie sądu pierwszej instancji odrzucające odwołanie albo umarzające postępowanie w sprawie (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 7 czerwca 2005 r., III SZ 6/05), a także od postanowienia sądu drugiej instancji odrzucającego odwołanie albo umarzającego postępowanie w sprawie – wydanego na skutek rozpoznania zażalenia na postanowienie sądu pierwszej instancji. Postanowienie Sądu Apelacyjnego z 13 listopada 2019 r. oddalające zażalenie na postanowienie Sądu Okręgowego, który oddalił zażalenie na postanowienie Prezesa UTK z pewnością nie jest postanowieniem w przedmiocie odrzucenia odwołania (ani odrzucenia zażalenia), ani w przedmiocie umorzenia postępowania. Z tej przyczyny postanowienie to nie może być zatem zaskarżalne skargą kasacyjną.

Skarżący podnosi natomiast, że orzeczenie Sądu Apelacyjnego zostało mylnie oznaczone jako postanowienie, pomimo że stanowiło wyrok, a w konsekwencji przysługiwała od niego skarga kasacyjna.

Zażalenie na postanowienie Prezesa UTK 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 art. 394 – 394² k.p.c., skoro nie służy na postanowienie sądu pierwszej albo drugiej instancji. Zażalenie to, jak i odwołanie od decyzji Prezesa UTK, jest szczególnym środkiem prawnym, który trzeba traktować jak środek inicjujący postępowanie sądowe przed Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów i zmianę w całości lub w części decyzji albo postanowienia. Pismo zawierające zażalenie ma więc charakter analogiczny do pozwu. Z kolei postępowanie sądowe wszczęte zażaleniem jest pierwszoinstancyjnym postępowaniem rozpoznawczym, a nie postępowaniem odwoławczym w stosunku do postępowania administracyjnego (tak Sąd Najwyższy w uchwale z 12 stycznia 2006 r., III SZP 5/05; por. też uchwałę siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 5 października 2004 r., III SZP 1/04).

Sąd Najwyższy podziela pogląd, że „z przepisów Kodeksu postępowania cywilnego nie wynika wprost, w jakiej formie powinno zapaść rozstrzygnięcie SOKiK rozpoznającego zażalenie na postanowienie Prezesa Urzędu. Zastosowanie mają więc ogólne zasady dotyczące postępowania przed sądem pierwszej instancji. Kodeks postępowania cywilnego przewiduje dla orzeczeń merytorycznych w procesie postać wyroku. Wyrokiem sąd orzeka o przedmiocie procesu, czyli o roszczeniu zgłoszonym przez powoda w powództwie, wypowiadając się o jego zasadności lub bezzasadności roszczenia. Należy mieć jednak na uwadze, iż sąd może wydać wyrok jedynie w przypadkach wyraźnie przewidzianych w przepisach ustawy. Natomiast zgodnie z art. 354 k.p.c., jeżeli Kodeks nie przewiduje wydania wyroku lub nakazu zapłaty, sąd wydaje postanowienie. Orzeczenie sądu ma zatem postać postanowienia, jeżeli nie jest wymagane wydanie wyroku. Skoro Kodeks postępowania cywilnego nie wymaga wydania wyroku w sprawie zażalenia na postanowienie Prezesa Urzędu, to właściwe jest wydanie rozstrzygnięcia w formie postanowienia. Przemawia za tym również okoliczność, iż zażalenie na postanowienie Prezesa Urzędu nie jest pozwem, choć – jak wynika to z powołanego wcześniej orzecznictwa Sądu Najwyższego – jego wymogi formalne są do pozwu zbliżone. Stanowisko to jest zgodne z zasadą, według której właściwą

formą rozstrzygania w procesie cywilnym zażaleń, w tym zażaleń na postanowienia organu antymonopolowego lub organów regulacyjnych, jest forma postanowienia. W przeciwnym razie, wynikające między innymi z art. 479⁵⁷ oraz art. 479⁶⁶ k.p.c. rozróżnienie między odwołaniem od decyzji Prezesa Urzędu, które jest odpowiednikiem pozwu, a zażaleniem na jego postanowienie, utraciłoby sens” (tak uchwała Sądu Najwyższego z 8 marca 2006 r., III SZP 1/06).

Z całą pewnością podstawy do wydania wyroku nie można dopatrywać się w takim przypadku w treści art. 316 § 1 k.p.c., wyrażającego w postępowaniu procesowym zasadę orzekania co do istoty sprawy wyrokiem. Przedmiotem postanowienia Sądu Okręgowego jest bowiem kwestia dopuszczalności wszczęcia postępowania o stwierdzenie nieważności decyzji Prezesa UTK, a więc kwestia formalna (procesowa). Prezes UTK odmówił przecież wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji na podstawie art. 61a § 1 i art. 123 k.p.a. w zw. z art. 14 ust. 4 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. 2013, poz., 1594 ze zm., dalej: u.t.k.). Rozstrzygnięcie Prezesa UTK zapadło w formie postanowienia i była to forma prawidłowa, czego zresztą skarżący nie kwestionował. Prezes UTK zdecydował w ten sposób o formalnych podstawach do wszczęcia postępowania administracyjnego o stwierdzenie nieważności decyzji (art. 61a § 1 k.p.a.), nie orzekał natomiast merytorycznie w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji, o czym mowa w art. 158 § 1 k.p.a. Nie ma racji skarżący, podnosząc, że rozstrzygnięcie to dotyczy jego praw i obowiązków na płaszczyźnie prawa materialnego, skoro – niezależnie od treści tego postanowienia – nic w sferze uprawnień i obowiązków materialnoprawnych skarżącego nie uległoby zmianie.

Nie można przy tym rozciągać szczególnej sytuacji, która była podstawą podjęcia przez Sąd Najwyższy uchwały z 12 stycznia 2006 r., III SZP 5/05, gdzie zażalenie zostało wniesione na postanowienie Prezesa UOKiK, na stan faktyczny niniejszej sprawy. Przedmiotem postępowania w sprawie III SZP 5/05 było bowiem postanowienie przewidziane w art. 106 § 5 k.p.a. Postanowienie takie jest „decyzją” w rozumieniu materialnym. Niezależnie „od nazwy, jaką przewidziano dla aktu wydawanego przez organ współdziałający (opinia, zgoda, stanowisko, uzgodnienie itp.), a także niezależnie od tego, że kodeks postępowania administracyjnego

wymaga dla tych aktów formy postanowienia administracyjnego, są one <<decyzjami>> z materialnego punktu widzenia. Dlatego właśnie unormowanie dotyczące tych aktów zawarto w rozdziale 7 działu II k.p.a. pt. <<Decyzje>>. Postanowienie takie jest w istocie elementem głównego rozstrzygnięcia sprawy, następującego w formie decyzji administracyjnej. Taki jego status jest wzmocniony przez okoliczność, że sam kodeks przewiduje przed wydaniem postanowienia zawierającego stanowisko innego organu możliwość przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego (art. 106 § 4 k.p.a.)" (tak Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale składu siedmiu sędziów z 9 listopada 1998 r., OPS 8/98).

W świetle art. 479⁶⁸ k.p.c. oraz art. 479⁷⁷ k.p.c. w postępowaniach prowadzonych na podstawie przepisów u.t.k. ustawodawca wyraźnie rozróżnił odwołanie od decyzji Prezesa UTK od zażalenia na postanowienie wydawane przez Prezesa UTK. Jeżeli rozstrzygnięcie Prezesa UTK ma charakter formalnoprawny (procesowy, wpadkowy), to przysługuje na nie zażalenie, które jest rozstrzygane przez Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów postanowieniem, a jeżeli rozstrzygnięcie Prezesa UTK ma charakter merytoryczny (co do istoty sprawy), to przybiera formę decyzji, od której przysługuje odwołanie rozstrzygane przez sąd wyrokiem. Trafnie więc Sąd Okręgowy rozstrzygnął zażalenie na postanowienie Prezesa UTK postanowieniem. Konsekwentnie i słusznie Sąd Apelacyjny rozstrzygnął zażalenie na postanowienie Sądu Okręgowego również w formie postanowienia. Skarga kasacyjna od postanowienia Sądu Apelacyjnego z 13 listopada 2019 r. jest wobec tego niedopuszczalna. Nie doszło zatem w niniejszej sprawie do naruszenia art. 398¹ § 1 k.p.c. w zw. z art. 354 k.p.c.

Z tego względu Sąd Najwyższy na podstawie 398¹⁴ k.p.c. w zw. z art. 394¹ § 2 i 3 k.p.c. oddalił zażalenie, rozstrzygając o kosztach postępowania zażaleniowego zgodnie z art. 98 § 1 i 3 k.p.c. w zw. z art. 99 k.p.c. oraz § 14 ust. 2 pkt 3 w zw. z § 10 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (t.j. Dz.U. 2018, poz. 265 ze zm.).

