

POSTANOWIENIE

Dnia 16 grudnia 2020 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Marek Dobrowolski (przewodniczący)

SSN Adam Redzik

SSN Jacek Widło (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa X. S.A. z siedzibą w W.
przeciwko Prezesowi Urzędu Transportu Kolejowego
z udziałem P.S.A. z siedzibą w W.
o stwierdzenie nieważności postanowienia
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej
i Spraw Publicznych w dniu 16 grudnia 2020 r.,
zażalenia powoda na postanowienie Sądu Apelacyjnego w (...)
z dnia 7 sierpnia 2020 r., sygn. akt VII AGz (...) (VII WSC (...), wydane w
przedmiocie odrzucenia skargi kasacyjnej powoda od postanowienia Sądu
Apelacyjnego w (...) z dnia 23 kwietnia 2020 r., sygn. akt VII AGz (...)

1. oddala zażalenie;

2. zasądza od X. S.A. z siedzibą w W. na rzecz Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego kwotę 540 (pięćset czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania zażaleniowego przed Sądem Najwyższym;

3. zasądza od X. S.A. z siedzibą w W. na rzecz P. S.A. z siedzibą w W. kwotę 540 (pięćset czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania zażaleniowego przed Sądem Najwyższym.

UZASADNIENIE

Postanowieniem z 18 września 2018 r. (...) Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (dalej: Prezes UTK; Skarżący; pozwany), działając na podstawie art. 156 § 1 pkt 1-7, art. 157 § 1 i 2, art. 158 § 1 w zw. z art. 126 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. 2020, poz. 256 ze zm.; dalej: k.p.a.) w zw. z art. 13a ust. 1 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. Dz.U. 2017, poz. 2117 ze zm.; dalej: u.t.k.), po rozpoznaniu wniosku X. S.A. z siedzibą w W. (dalej: P.; spółka; powód) z 31 października 2017 r., odmówił stwierdzenia nieważności postanowienia Prezesa UTK z 28 października 2016 r. (...), uchylającego postanowienie Prezesa UTK z 26 lipca 2016 r. (...) w całości i orzekającego co do istoty sprawy poprzez wyjaśnienie wątpliwości co do treści § 8 ust. 3-6 decyzji Prezesa UTK w sprawie udostępnienia infrastruktury kolejowej, zastępującej umowę o udostępnienie infrastruktury kolejowej na przewóz osób w rozkładzie jazdy pociągów 2014/2015 pomiędzy P. a przewoźnikiem kolejowym P. S.A. z siedzibą w W. (dalej: uczestnik postępowania).

Pismem z 3 października 2018 r. spółka wniosła zażalenie na ww. postanowienie Prezesa UTK z 18 września 2018 r. Sąd Okręgowy w W. - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: SOKiK) postanowieniem z 7 stycznia 2020 r., XVII Amz (...), oddalił przedmiotowe zażalenie.

Powód wniósł pismem z 31 stycznia 2020 r. zażalenie na ww. postanowienie SOKiK. Zostało ono oddalone postanowieniem Sądu Apelacyjnego w (...) z 23 kwietnia 2020 r., VII AGz (...).

W tej sytuacji powodowa spółka pismem z 20 lipca 2020 r. wywiodła skargę kasacyjną, zaskarżając w całości prawomocne postanowienie Sądu Apelacyjnego w (...) z 23 kwietnia 2020 r., VII AGz (...)

Postanowieniem z 7 sierpnia 2020 r., VII AGz (...) (VII WSC (...)) Sąd Apelacyjny w (...) odrzucił ww. skargę kasacyjną, uznając ją za niedopuszczalną.

W uzasadnieniu swego rozstrzygnięcia Sąd Apelacyjny stwierdził, że w postępowaniu w sprawach z zakresu regulacji transportu kolejowego, zgodnie z art. 479⁷⁸ § 2 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. 2020, poz. 1575; dalej: k.p.c.), skarga kasacyjna od orzeczenia sądu drugiej

instancji przysługuje niezależnie od wartości przedmiotu zaskarżenia. Przepis ten nie ustanawia bynajmniej zasady, ażeby skarga kasacyjna od orzeczeń sądu ochrony konkurencji i konsumentów - sądu drugiej instancji była zawsze dopuszczalna. Sąd Apelacyjny wskazał, powołując judykaturę Sądu Najwyższego, że skarga kasacyjna od postanowienia sądu ochrony konkurencji i konsumentów - sądu drugiej instancji przysługuje w przypadku postanowienia w przedmiocie odrzucenia odwołania i zażalenia (mających prawną naturę pozwu) oraz umorzenia postępowania, kończących postępowanie w sprawie. Postanowienie wydane w niniejszej sprawie, od którego powód wywiódł skargę kasacyjną, nie należy do ww. rodzajów postanowień. W związku z tym, skargę kasacyjną uznano za niedopuszczalną, co skutkowało jej odrzuceniem na podstawie art. 398⁶ § 2 k.p.c.

Pismem z 4 września 2020 r. powodowa Spółka wniosła zażalenie na ww. postanowienie Sądu Apelacyjnego w (...) z 7 sierpnia 2020 r., odrzucające skargę kasacyjną. Zakwestionowane orzeczenie zostało zaskarżone w całości na podstawie art. 394¹ § 1 k.p.c. Autor zażalenia, powołując się na art. 394¹ § 1 i 3 k.p.c., zaskarżonemu postanowieniu zarzucił: naruszenie przepisów postępowania, tj. art. 398⁶ § 2 k.p.c. w zw. z art. 398¹ § 1 k.p.c. w zw. z art. 479⁷⁸ k.p.c., poprzez dokonanie odrzucenia skargi kasacyjnej X. S.A. z 20 lipca 2020 r. i bezzasadne uznanie, że ww. skarga kasacyjna od prawomocnego postanowienia Sądu Apelacyjnego w (...) z 23 kwietnia 2020 r. jest niedopuszczalna, ponieważ postanowienie to nie należy do rodzajów rozstrzygnięć określonych w art. 398¹ § 1 k.p.c., (tj. prawomocnego wyroku lub postanowienia sądu II instancji w przedmiocie odrzucenia pozwu albo umorzenia postępowania, kończących postępowanie w sprawie), podczas gdy:

1. zgodnie z art. 398¹ § 1 k.p.c. skarga kasacyjna przysługuje od wydanych przez sąd drugiej instancji prawomocnych wyroków (postanowień co do istoty sprawy) kończących postępowanie w sprawie oraz od postanowień w przedmiocie odrzucenia pozwu (wniosku) kończących postępowanie w sprawie,

2. w niniejszej sprawie mamy do czynienia z postępowaniem hybrydowym, więc wniesienie przez X. S.A. do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zażalenia z 3 października 2018 r. na postanowienie Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego z 18 września 2018 r. o odmowie stwierdzenia nieważności

postanowienia Prezesa UTK z 28 października 2016 r. spowodowało - wskutek przejęcia sprawy przez sąd powszechny SOKiK - transformację materialnego charakteru sprawy, która przestała być sprawą administracyjną, stając się - w związku z tym, iż jest rozpoznawana w oparciu o przepisy Kodeksu postępowania cywilnego - sprawą cywilną w rozumieniu art. 1 k.p.c.,

3. wniesienie przez X. S.A. do SOKiK ww. zażalenia z 3 października 2018 r. na postanowienie Prezesa UTK z 18 września 2018 r. odmawiające stwierdzenia nieważności ostatecznego postanowienia Prezesa UTK z 28 października 2016 r., spowodowało wszczęcie postępowania cywilnego przed SOKiK, a tym samym zażalenie to miało charakter pozwu, który został rozpoznany przez SOKiK, jako Sąd I instancji,

4. SOKiK wydał merytoryczne i orzekające co do istoty sprawy postanowienie z 7 stycznia 2020 r., w którym oddalił ww. zażalenie X. S.A. z 3 października 2018 r. uznając, że Prezes UTK był organem właściwym rzeczowo, miejscowo i instancyjnie do ponownego rozpoznania sprawy zakończonej postanowieniem z 26 lipca 2016 r. oraz, że wydanie kwestionowanego przez X. S.A. postanowienia z 28 października 2016 r. leżało w jego kompetencji, wobec czego postanowienie SOKiK z 7 stycznia 2020 r. miało charakter prawomocnego wyroku, od którego został złożony przez X. S.A. środek zaskarżenia w postaci zażalenia z 31 stycznia 2020 r., które miało charakter apelacji,

- a w konsekwencji Sąd Apelacyjny, jako Sąd II instancji, odrzucając skargę kasacyjną X. S.A. nie wziął w ogóle pod uwagę, że postanowienie z 23 kwietnia 2020 r., stanowiło merytoryczne rozstrzygnięcie orzekające co do istoty sprawy, kończące postępowanie w sprawie, bowiem Sąd Apelacyjny uznał w nim, że nie doszło do naruszenia przepisów prawa, które dawałoby podstawy do stwierdzenia nieważności zaskarżonego przez X. S.A. postanowienia Prezesa UTK z 18 września 2018 r., a więc miało ono charakter prawomocnego wyroku oddalającego apelację, od którego przysługiwała skarga kasacyjna, która została złożona przez X. S.A.

Mając na uwadze powyższe zarzuty, rozwinięte w uzasadnieniu zażalenia, powołując się na art. 394¹ § 3 k.p.c. w zw. z art. 394 § 3 k.p.c. w zw. z art. 398¹⁵ k.p.c., X. S.A. wniosły o:

1) uchylenie w całości zaskarżonego postanowienia Sądu Apelacyjnego w (...) z dnia 7 sierpnia 2020 r., sygn. akt VII AGz (...),

2) zasądzenie kosztów postępowania zażaleniowego, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych z uwzględnieniem nakładu pracy radcy prawnego, charakteru i stopnia złożoności sprawy.

Pismem z 24 września 2020 r. pozwany Prezes UTK wniósł o oddalenie zażalenia powoda w całości oraz o zasądzenie kosztów postępowania zażaleniowego, według norm przepisanych. Podobnie, pismem z 24 września 2020 r. uczestnik postępowania - P. S.A. wniosła o oddalenie zażalenia powoda w całości oraz o zasądzenie kosztów postępowania zażaleniowego, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zażalenie jest niezasadne i podlega oddaleniu.

W sprawach z zakresu regulacji transportu kolejowego, zgodnie z art. 479⁷⁸ § 2 k.p.c., skarga kasacyjna od orzeczenia sądu drugiej instancji przysługuje niezależnie od wartości przedmiotu zaskarżenia. Należy uznać, że 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.

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. 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). Nie dotyczy natomiast innych kategorii postanowień.

Dopuszczalność skargi kasacyjnej od postanowienia Sądu Apelacyjnego z 23 kwietnia 2020 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, postanowienie ma charakter merytoryczny i w istocie jest wyrokiem) 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 23 kwietnia 2020 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 zaskarżone skargą kasacyjną.

Skarżący podnosi, że orzeczenie Sądu Apelacyjnego w istocie jest wyrokiem, gdyż orzekało co do istoty sprawy, a w konsekwencji przysługiwała od niego skarga kasacyjna.

Uznać należy, że charakter i przedmiot postępowania administracyjnego determinuje każdorazowo charakter i przedmiot postępowania sądowego. W niniejszej sprawie kontrola sądowa dotyczyła legalności wydania przez Prezesa UTK postanowienia o odmowie stwierdzenia nieważności postanowienia tego organu z 28 października 2016 r. Tego rodzaju rozstrzygnięcie Prezesa Urzędu ma

charakter wyłącznie formalny i z punktu widzenia procedury administracyjnej nie dotyczy istoty sprawy (nie rozstrzyga co do istoty rzeczy, *in meriti*). To zaś oznacza, że w tym przypadku również przedmiot postępowania sądowego ograniczony został wyłącznie do badania kwestii formalnoprawnych.

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, należy traktować jak środek inicjujący postępowanie sądowe przed Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów o 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 rozstrzygnięcia 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).

Podstawy do wydania wyroku nie można dopatrywać się w takim przypadku także 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 wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności postanowienia. Rozstrzygnięcie Prezesa UTK zapadło w formie postanowienia i była to w ocenie Sądu Najwyższego właściwa forma. Prezes UTK zdecydował w ten sposób o formalnych podstawach do wszczęcia postępowania administracyjnego o stwierdzenie nieważności decyzji, 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 stosować wniosków i poglądu prawnego, który był podstawą podjęcia przez Sąd Najwyższy uchwały z 12 stycznia 2006 r., III SZP 5/05, na kanwie innego stanu faktycznego, gdzie zażalenie zostało wniesione na postanowienie Prezesa UOKiK i przenosić to 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 w istocie „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, *in meriti*), to przybiera formę decyzji, od której przysługuje odwołanie rozstrzygane przez sąd wyrokiem. Właściwie więc Sąd Okręgowy rozstrzygnął zażalenie na postanowienie Prezesa UTK postanowieniem. Konsekwentnie i następnie słusznie Sąd Apelacyjny rozstrzygnął zażalenie na postanowienie Sądu Okręgowego również w formie postanowienia.

Należy uznać, że zakresem art. 398¹ §1 k.p.c. nie jest objęta możliwość wniesienia zażalenia na postanowienie sądu drugiej instancji o oddaleniu zażalenia na postanowienie oddalające zażalenie SOKiK od postanowienia Prezesa UTK o odmowie stwierdzenia nieważności (tak postanowienia Sądu Najwyższego: z 17 czerwca 2020 r., I NSZ 18/20; z 17 czerwca 2020 r., I NSZ 25/20; z 7 sierpnia 2020 r., I NSZ 6/20; z 4 listopada 2020, I NSZ 32/20).

Wobec powyższego skarga kasacyjna od postanowienia Sądu Apelacyjnego z 23 kwietnia 2020 r. jest 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) i § 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 adwokackie (Dz.U. 2015, poz. 1800 ze zm.).