

POSTANOWIENIE

Dnia 5 lutego 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Janusz Niczyporuk

w sprawie z wniosku E. S.A.

o wszczęcie postępowania,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 5 lutego 2025 r.,

zażalenia skarżącego na postanowienie Sądu Apelacyjnego w Warszawie VII Wydział Gospodarczy i Własności Intelektualnej z dnia 22 lipca 2024 r., sygn. akt VII AGz 759/23,

oddala zażalenie.

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w Warszawie VII Wydział Gospodarczy i Własności Intelektualnej (dalej: „Sąd Apelacyjny”) postanowieniem z 22 lipca 2024 r., VII AGz 759/23 (VII WSC 128/24) odrzucił jako niedopuszczalną skargę kasacyjną E. S.A. w W. (dalej: „powód”) od postanowienia Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 20 marca 2024 r., VII AGz 759/23.

W uzasadnieniu postanowienia Sąd Apelacyjny wskazał, że postanowieniem z 20 marca 2024 r., VII AGz 759/23 Sąd ten oddalił zażalenie powoda na postanowienie Sądu Okręgowego Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Warszawie z 6 września 2023 r., XVII Amz 63/22, którym oddalono zażalenie na postanowienie Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (dalej również: „organ” lub „Prezes URE”) z 5 listopada 2021 r., znak sprawy [...] odmawiające wszczęcia

postępowania w sprawie z wniosku o zwrot nadpłaty z oprocentowaniem w związku z nienależną zapłatą kary pieniężnej (dalej: „postanowienie” lub „zaskarżone postanowienie”).

Uzasadniając podstawy odrzucenia skargi kasacyjnej Sąd Apelacyjny wyjaśnił, że 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 kończącego 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. Z przytoczonej regulacji wynika, że skarga kasacyjna jest dopuszczalna tylko w przypadku zaskarżenia prawomocnego wyroku lub postanowienia w przedmiocie odrzucenia pozwu albo umorzenia postępowania kończących postępowanie. W sprawach z zakresu regulacji energetyki skarga kasacyjna jest zatem dopuszczalna (niezależnie od wartości przedmiotu zaskarżenia), jeśli przedmiotem zaskarżenia jest orzeczenie kończące postępowanie, wydane przez sąd drugiej instancji (po rozpoznaniu apelacji od wyroku Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów) oraz postanowienie sądu drugiej instancji wydane na skutek rozpoznania zażalenia w przedmiocie odrzucenia odwołania albo umorzenia postępowania, kończącego postępowanie w sprawie. W ocenie Sądu Apelacyjnego wskazane w skardze kasacyjnej orzeczenie do żadnej z tych kategorii nie należało. Jego przedmiotem było bowiem oddalenie zażalenia na postanowienie Sądu Okręgowego Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w kwestii dopuszczalności wszczęcia postępowania o zwrotu nadpłaty w związku z nienależną zapłatą kary pieniężnej. Rzeczone postanowienie nie było zatem wyrokiem, nie rozstrzygało merytorycznie sprawy określonej we wniosku, nie było także postanowieniem odrzucającym odwołanie, zażaleniem oraz postanowieniem umarzającym postępowanie. Sąd Apelacyjny wyjaśnił następnie, że zaskarżone postanowienie miało charakter formalnoprawny (procesowy, wpadkowy), na które przysługiwało zażalenie, rozstrzygane przez Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów postanowieniem. Nie było więc rozstrzygnięciem o charakterze merytorycznym. Takie bowiem przybiera formę decyzji, od której przysługuje odwołanie rozpoznawane

przez Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów wyrokiem, od którego przysługuje apelacja do sądu drugiej instancji, a następnie skarga kasacyjna do Sądu Najwyższego. To odwołanie pełni więc w tym wypadku funkcję pozwu, nie zaś składanego do Prezesa URE wniosku mającego zainicjować postępowanie przed tym organem. Z tego względu w ocenie Sądu Apelacyjnego nieprzekonujące były wywody powoda, który dopatrywał się w tym zakresie podobieństwa do odrzucenia pozwu. Sąd Apelacyjny wyjaśnił następnie, że o dopuszczalności skargi kasacyjnej decyduje sposób rozpoznania środka prawnego kierowanego do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, a nie do organu. Oddalenie przez Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów zaskarżonego zażalenia nie było zatem strukturalnie i funkcjonalnie tożsame z odrzuceniem pozwu.

Biorąc pod uwagę wszystkie wskazane okoliczności Sąd Apelacyjny stwierdził, że od zaskarżonego postanowienia skarga kasacyjna nie przysługiwała i jako niespełniająca wymagań określonych w art. 398⁴ § 1 k.p.c. podlegała odrzuceniu.

Powód pismem z 12 sierpnia 2024 r. wniósł zażalenie na postanowienie Sądu Apelacyjnego z 22 lipca 2024 r., VII AGz 759/23 (VII WSC 128/24) o odrzuceniu skargi kasacyjnej od postanowienia Sądu Apelacyjnego w Warszawie VII Wydział Gospodarczy i Własności Intelektualnej z 20 marca 2024 r., VII AGz 759/23, którym Sąd ten oddalił zażalenie powoda na postanowienie Sądu Okręgowego w Warszawie z 6 września 2023 r., XVII Amz 63/22, którym Sąd Okręgowy oddalił zażalenie powoda na postanowienie Prezesa URE o odmowie wszczęcia postępowania w przedmiocie stwierdzenia i zwrotu nadpłaconej kary pieniężnej wraz z oprocentowaniem.

Powód zaskarżył postanowienie w całości zarzucając mu naruszenie art. 398⁶ § 2 k.p.c. w zw. z art. 398¹ § 1 k.p.c., poprzez błędne uznanie, że skarga kasacyjna nie przysługiwała od postanowienia Sądu Apelacyjnego oddalającego zażalenie na postanowienie Sądu Okręgowego oddalającego zażalenie na postanowienie Prezesa URE o odmowie wszczęcia postępowania, mimo że postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania należało traktować jako równoważne postanowieniu o odrzuceniu pozwu, a wniosek o zainicjowanie takiego postępowania należało uznać za tożsamy z pozwem, w konsekwencji

czego skargę kasacyjną należało uznać za dopuszczalną.

Biorąc pod uwagę powyższe, powód wniósł o:

- 1) uchylenie w całości postanowienia Sądu Apelacyjnego z 22 lipca 2024 r., VII AGz 759/23 (VII WSC 128/24) o odrzuceniu skargi kasacyjnej ewentualnie;
- 2) uchylenie w całości postanowienia Sądu Apelacyjnego z 22 lipca 2024 r., VII AGz 759/23 (VII WSC 128/24) o odrzuceniu skargi kasacyjnej i przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania.

Uzasadniając odwołanie powód przedstawił argumenty na poparcie podniesionych zarzutów.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Stosownie do art. 394¹ k.p.c., na postanowienie sądu drugiej instancji odrzucające skargę kasacyjną przysługuje zażalenie do Sądu Najwyższego. Podstawą postanowienia sądu drugiej instancji odrzucającego skargę kasacyjną jest art. 398⁶ § 2 k.p.c., przewidujący w szczególności odrzucenie skargi kasacyjnej która jest niedopuszczalna. W zakresie pojęcia niedopuszczalności skargi kasacyjnej mieszczą się m.in. sytuacje takie jak skarga kasacyjna wniesiona od orzeczenia sądu drugiej instancji, w stosunku do którego skarga kasacyjna na mocy ustawy nie przysługuje.

Zgodnie natomiast z art. 398¹ § 1 k.p.c. skarga kasacyjna może zostać wniesiona przez stronę lub inny podmiot uprawniony, od wydanego przez sąd drugiej instancji prawomocnego wyroku lub postanowienia w przedmiocie odrzucenia pozwu albo umorzenia postępowania kończących postępowanie w sprawie, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej. W sprawach dotyczących zaskarżenia decyzji i postanowień Prezesa URE dopuszczalność wniesienia skargi została uregulowana w sposób szczególny jedynie przez uniezależnienie jej od wartości przedmiotu zaskarżenia (art. 479⁵⁶ § 2 k.p.c.)

W postępowaniu w sprawach z zakresu regulacji energetyki 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 (zob. postanowienia Sądu Najwyższego: z 9 grudnia 2020 r., I NSZ 40/20; z 7 czerwca 2005 r., III SZ 6/05).

Dopuszczalność skargi kasacyjnej od postanowienia Sądu Apelacyjnego z 22 lipca 2024 r., VII AGz 759/23 uzależniona jest więc 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” lub (2) „postanowienie w przedmiocie odrzucenia pozwu albo umorzenia postępowania” (jak twierdzi powód). W związku z tym uznał, że zaskarżone skargą kasacyjną postanowienie Sądu Apelacyjnego z 22 lipca 2024 r., VII AGz 759/23 (VII WSC 128/24) dotyczyło postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania, które w jego ocenie należy traktować jako równoważne postanowieniu o odrzuceniu pozwu, a zatem Sąd Apelacyjny niesłusznie uznał za niedopuszczalne jego zaskarżenie skargą kasacyjną.

Odnosząc się do powyższego wskazać należy, że Sąd Najwyższy wyjaśniał już, że zażalenie na postanowienie Prezesa URE jest szczególnym środkiem prawnym. Nie jest to zażalenie w rozumieniu art. 141 k.p.a., ponieważ nie otwiera drogi do odwoławczego postępowania administracyjnego. Nie jest to również zażaleniem 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 URE, jest szczególnym środkiem prawnym, który trzeba 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; zob. też uchwałę siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 5 października 2004 r., III SZP 1/04 oraz postanowienia Sądu Najwyższego: z 4 listopada 2020 r., I NSZ 32/20 oraz I NSZ 41/20; z 9 grudnia 2020 r.,

I NSZ 34/20 oraz I NSZ 40/20).

Sąd Najwyższy podziela też wielokrotnie wyrażony w orzecznictwie pogląd, że z przepisów k.p.c. nie wynika wprost, w jakiej formie powinno zapaść rozstrzygnięcie Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów rozpoznającego zażalenie na postanowienie Prezesa URE. Zastosowane w tej sytuacji muszą zostać zatem ogólne zasady dotyczące postępowania przed sądem pierwszej instancji. K.p.c. 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 k.p.c. nie przewiduje wydania wyroku lub nakazu zapłaty, sąd wydaje postanowienie. Orzeczenie sądu ma zatem postać postanowienia, jeżeli nie jest wymagane wydanie wyroku. Skoro k.p.c. nie wymaga wydania wyroku w sprawie zażalenia na postanowienie Prezesa URE, to właściwe jest wydanie rozstrzygnięcia w formie postanowienia. Przemawia za tym również okoliczność, iż zażalenie na postanowienie Prezesa URE 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 (zob. uchwała Sądu Najwyższego z 8 marca 2006 r., III SZP 1/06; postanowienia Sądu Najwyższego: z 21 września 2006 r., II PZ 33/06; z 4 listopada 2020 r., I NSZ 32/20 oraz I NSZ 41/20; z 9 grudnia 2020 r., I NSZ 34/20 oraz I NSZ 40/20).

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 wypadkowych, powstałych w toku postępowania sądowego. K.p.c. 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, zob. też postanowienia Sądu Najwyższego: z 28 października 2020 r., I NSZ 37/20; z 4 listopada 2020 r., I NSZ 5/20, I NSZ 15/20, I NSZ 31/20 oraz I NSZ 36/20; z 15 listopada 2020 r., I NSZ 12/20; z 9 grudnia 2020 r., I NSZ 23/20 oraz I NSZ 33/20).

W przedmiotowej sprawie podstawy do wydania wyroku nie można jednak dopatrywać się w treści art. 316 § 1 k.p.c., ponieważ przedmiotem postanowienia Sądu Apelacyjnego była kwestia dopuszczalności wszczęcia postępowania z wniosku o zwrot nadpłaty z oprocentowaniem w związku z nienależną zapłatą kary pieniężnej, a więc kwestia formalna (procesowa). Powód wywodził wprawdzie, że kolejno zaskarżone rozstrzygnięcie miało walor pozwu, a więc w istocie wymiar merytoryczny, a nie wypadkowy, ponieważ zażalenie przez niego złożone wszczynало postępowanie i zmierzało do rozstrzygnięcia istoty sprawy, a mianowicie kwestii zwrotu kwoty nadpłaty w wysokości 634 225,41 zł wraz z oprocentowaniem od 12 sierpnia 2021 r. do dnia zapłaty, gdzie powołał się on przy tym na przepisy art. 72 § 1 pkt 1, art. 73 § 1 pkt 1, art. 75 § 1 oraz art. 78 § 1 w zw. z art. 78 § 3 pkt 1 oraz art. 78a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r., poz. 2383 z późn. zm.; dalej: „o.p.”). W związku z tym Powód wywodził, biorąc pod uwagę charakter postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania, jak również specyfikę postępowania hybrydowego uregulowanego przepisami działu IVc tytułu VII księgi pierwszej k.p.c., że od postanowienia Sądu Apelacyjnego kończącego postępowanie w sprawie odmowy wszczęcia postępowania, a więc w istocie odrzucenia pozwu, przysługiwała skarga kasacyjna.

Odnosząc się do powyższego należy jednak podkreślić zdaniem Sądu Najwyższego, że Prezes URE odmówił wszczęcia postępowania

na podstawie art. 61a § 1 k.p.a. Rozstrzygnięcie Prezesa URE zapadło w formie postanowienia i była to forma prawidłowa. Prezes URE zdecydował w ten sposób o formalnych podstawach do odmowy wszczęcia postępowania administracyjnego (art. 61a § 1 k.p.a.), nie orzekał natomiast merytorycznie w przedmiocie wniosku o zwrot nadpłaty. Należy nadto zauważyć, że postępowanie w sprawie stwierdzenia istnienia nadpłaty jest odrębnym postępowaniem i jak każde postępowanie wymaga od organu administracji ustalenia, czy z wnioskiem inicjującym wystąpiła strona postępowania, tj. podmiot posiadający interes prawny i czy takie uprawnienie mu przysługuje. Wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia istnienia nadpłaty wymaga zatem wcześniejszego zbadania przez organ administracji publicznej, czy w sprawie zachodzą przesłanki formalnoprawne, warunkujące jej istnienie. Organ zobligowany jest do ustalenia, czy pod względem formalnoprawnym wniosek kwalifikuje się do merytorycznego rozpoznania (tzw. „wstępny etap”), a stosownie do art. 61a k.p.a., gdy wniosek został wniesiony przez podmiot nie będący stroną wydawane jest postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania. Zadaniem organu administracji jest wyłącznie zbadanie przesłanek dopuszczalności wszczęcia postępowania (por. wyrok NSA z 18 kwietnia 2012 r., II GSK 347/11). Postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania, wydane w trybie art. 61a § 1 k.p.a., ma charakter rozstrzygnięcia formalnego, a nie merytorycznego (zob. np. teza druga wyroku WSA w Poznaniu z 6 września 2012 r., IV SA/Po 332/12). Skoro 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. Ponadto 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 (zob. postanowienia Sądu Najwyższego: z 28 października 2020 r., I NSZ 37/20; z 4 listopada 2020 r., I NSZ 5/20,

I NSZ 15/20, I NSZ 31/20 oraz I NSZ 36/20; z 15 listopada 2020 r., I NSZ 12/20; z 9 grudnia 2020 r., I NSZ 23/20 oraz I NSZ 33/20). Czysto procesowy charakter postanowienia wydanego na podstawie art. 61a k.p.a. nigdy nie budził żadnych wątpliwości w orzecznictwie (wyroki NSA z: 23 stycznia 2014 r., II OSK 1987/12; 8 marca 2017 r., II OSK 2600/16; 12 lutego 2019 r., I OSK 2122/18; 15 lipca 2020 r., I OSK 2951/19). W takiej sytuacji brak jest zatem jakichkolwiek podstaw do uznania, że postanowienie Prezesa URE w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia istnienia nadpłaty stanowiło rozstrzygnięcie co do istoty sprawy.

Sąd Najwyższy przychyła się także do wyrażonego w orzecznictwie stanowiska, że w postępowaniach prowadzonych na podstawie przepisów regulacyjnych ustawodawca wyraźnie rozróżnił odwołanie od decyzji oraz odwołanie od zażalenia na postanowienie wydawane przez organ. Jeżeli rozstrzygnięcie ma charakter formalnoprawny (procesowy, wpadkowy), to przysługuje na nie zażalenie, które jest rozstrzygane przez Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów postanowieniem, a jeżeli rozstrzygnięcie 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 URE postanowieniem. Konsekwentnie i słusznie Sąd Apelacyjny rozstrzygnął zażalenie na postanowienie Sądu Okręgowego również w formie postanowienia (zob. postanowienia Sądu Najwyższego: z 4 listopada 2020 r., I NSZ 32/20 oraz I NSZ 41/20; z 9 grudnia 2020 r., I NSZ 34/20 oraz I NSZ 40/20).

Z tych względów zażalenie podlegało oddaleniu na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c. w związku z art. 394¹ § 3 k.p.c.

[SOP]

[a.ł.]

