

Uchwała z dnia 20 lutego 2008 r.

III SZP 1/08

Przewodniczący SSN Kazimierz Jaśkowski, Sędziowie: SN Andrzej Wróbel (sprawozdawca), SA Jolanta Pietrzak.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 20 lutego 2008 r. sprawy z powództwa Polskiej Telefonii Komórkowej „C.” Spółki z o.o. w W. przeciwko Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej o ustalenie pozycji rynkowej, na skutek zagadnienia prawnego przekazanego postanowieniem Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 26 października 2007 r. [...]

„Czy skutkiem naruszenia procedury powołania pierwszego Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej wynikającego z zastosowania przepisu art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 2005 r. o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji (Dz.U. Nr 267 poz. 2258), tj. z pominięciem procedury określonej w przepisie art. 190 ust. 4 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. Nr 171 poz. 1800 ze zm.) w brzmieniu wprowadzonym przepisem art. 13 pkt 23 lit. a powołanej wyżej ustawy z 29 grudnia 2005 r. i powołania osoby spoza grona kandydatów przedstawionych przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji, jest nieważność wystawionych przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej pełnomocnictw procesowych ?”

p o d j ą ł uchwałę:

1. Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej legitymujący się aktem powołania na to stanowisko może skutecznie udzielać pełnomocnictw procesowych.

2. Stwierdzenie niezgodności z prawem aktu powołania na stanowisko Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej nie należy do kognicji sądu powszechnego rozpoznającego odwołanie od decyzji Prezesa tego Urzędu.

Uzasadnienie

Sąd Okręgowy w Warszawie-Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów wyrokiem z dnia 12 lipca 2006 r. [...] w sprawie o ustalenie znaczącej pozycji rynkowej oddalił odwołanie od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty z dnia 31 grudnia 2003 r., w której zostało ustalone, że Polska Telefonia Komórkowa „C.” Spółka z o.o. w W. jest operatorem o znaczącej pozycji rynkowej w zakresie świadczenia usług na krajowym rynku połączeń między operatorskich, w tym połączeń wewnętrznych.

Rozpoznając apelację Polskiej Telefonii Komórkowej „C.” Spółki z o.o. w W. Sąd Apelacyjny uznał, iż konieczne jest rozstrzygnięcie przez Sąd Najwyższy zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości, o treści wskazanej w postanowieniu. Sąd zważył, że 14 stycznia 2006 r. weszła w życie ustawa z dnia 29 grudnia 2005 r. o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji (Dz.U. Nr 267, poz. 2258 ze zm.). W art. 2 tej ustawy zniesiono centralny organ administracji rządowej - Prezesa Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty, a w jego miejsce utworzono w art. 3 centralny organ administracji rządowej - Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (Prezesa UKE). Z kolei według art. 16 ust. 2 ustawy obowiązki i uprawnienia Prezesa URTiP jako strony w sprawach, w których w dniu wejścia w życie ustawy przysługiwała lub została wniesiona skarga do sądu administracyjnego lub odwołanie się do Sądu Okręgowego w Warszawie-Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, przejął Prezes UKE. Na podstawie art. 18 ustawy dotychczasowe upoważnienia Prezesa URTiP wydane pracownikom URTiP w celu wykonywania przez nich obowiązków służbowych stały się z mocy prawa upoważnieniami Prezesa UKE.

Sądowi jest wiadome z urzędu, że w ostatnim dniu urzędowania Prezes URTiP cofnął wszystkie udzielone pełnomocnictwa procesowe. Z kolei na podstawie art. 22 ustawy Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (KRRiT) niezwłocznie po powołaniu jej nowych członków miała zaproponować Prezesowi Rady Ministrów trzech kandydatów na stanowisko Prezesa UKE, po czym Prezes Rady Ministrów obowiązany był powołać osobę, która powinna objąć stanowisko Prezesa UKE. Osoba obejmująca to stanowisko powinna być powołana spośród kandydatów zaproponowanych przez KRRiT, na co wskazuje treść art. 190 ust. 4 Prawa telekomunikacyjnego z

2004 r. w brzmieniu nadanym przepisem art. 13 pkt 23 lit. a ustawy z dnia 29 grudnia 2005 r. o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji. Przedstawione rozwiązania prawne weszły w życie w toku postępowania odwoławczego.

Jest faktem znanym Sądowni urzędowo z prasy codziennej i innych spraw z odwołań od decyzji Prezesa UKE, że uchwałą z dnia 24 kwietnia 2006 r. [...] KRRiT wyłoniła trzech kandydatów na stanowisko Prezesa UKE i nie było wśród nich kandydatury Anny S. Jednakże w dniu 8 maja 2006 r. Prezes Rady Ministrów, działając na podstawie art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 29 grudnia 2005 r. o przekształceniach i zmianach w podziale zadań i kompetencji organów państwowych właściwych w sprawach łączności, radiofonii i telewizji, powołał Annę S. z tym samym dniem na stanowisko Prezesa UKE [...]. W ten sposób doszło - zdaniem Sądu - do naruszenia procedury powołania pierwszego Prezesa UKE wynikającego z zastosowania przepisu art. 22 ust. 1 tej ustawy z pominięciem procedury określonej w art. 190 ust. 4 Prawa telekomunikacyjnego z 2004 r. w brzmieniu wprowadzonym przepisem art. 13 pkt 23 ustawy. W ocenie Sądu, zakres skutków prawnych przedstawionego naruszenia procedury budzi poważne wątpliwości w świetle orzecznictwa i piśmiennictwa. Analiza orzecznictwa i doktryny pozwala na wyodrębnienie czterech poglądów w tej kwestii.

I. Według stanowiska, które przyjął Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w nieprawomocnym wyroku [...], powołanie Anny S. na stanowisko Prezesa UKE nastąpiło z rażącym naruszeniem obowiązującej w tym zakresie procedury, gdyż uchybiło zasadzie praworządności określonej w art. 6 i 8 k.p.a., rozumianej jako przestrzeganie prawa przez organy administracji publicznej, a także zasadzie praworządności wyrażonej w art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którą organy administracji mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. W prezentowanym stanowisku podkreśla się również fakt, że KRRiT jest organem apolitycznym (art. 214 ust. 2 Konstytucji RP), a jedną z gwarancji tej apolityczności jest ściśle określony tryb postępowania przy powołaniu na stanowisko Prezesa UKE, naruszony przez Prezesa Rady Ministrów. W konsekwencji decyzje powołanego niezgodnie z prawem Prezesa UKE dotknięte są nieważnością jako wydane z rażącym naruszeniem prawa, to jest naruszeniem uniemożliwiającym realizację założonych ustawowo wartości. Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów ma prawo uchylecia tego rodzaju decyzji w wyniku stwierdzenia ich nieważności. Sąd podkreślił, że przepis art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.

wiąże skutek nieważności decyzji administracyjnej również z naruszeniem przepisów dotyczących składu organu, sposobu jego reprezentacji czy powołania (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 marca 1993 r., II SA 869/92, ONSA 1993 nr 4, poz. 110). Przyjmując zasadność tego rozumowania należałoby uznać, że pełnomocnictwa procesowe udzielone przez wadliwie powołanego Prezesa UKE są nieważne.

II. Rozwiązania problemu skutków wadliwości powołania Anny S. na stanowisko Prezesa UKE można szukać przy użyciu koncepcji nieaktu (czynności prawnej nieistniejącej). O ile bowiem Prezes Rady Ministrów był umocowany do aktu powołania Prezesa UKE, o tyle aktem tym objął osobę, która nie mogła być adresatem tej czynności nie będąc jednym z trzech kandydatów wskazanych na to stanowisko przez KRRiT, a co za tym idzie nie mogła być stroną postępowania zakończonego powołaniem na stanowisko Prezesa UKE (M. Jaśkowska, A. Wróbel: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Kraków 2005, komentarz do art. 156 k.p.a). Skutkiem przyjęcia tej koncepcji byłaby - zdaniem Sądu - konieczność uznania, że pełnomocnictwa procesowe udzielone przez Annę S. są nieważne.

III. Konsekwencją wadliwości analizowanego aktu powołania może być brak skutków czynności prawnych osoby powołanej na stanowisko Prezesa UKE z powodu tzw. bezwzględnej nieważności aktu administracyjnego powołania. Choć Kodeks postępowania administracyjnego nie posługuje się pojęciem bezwzględnej nieważności aktu administracyjnego, to jednak znane jest ono doktrynie i orzecznictwu (zob. powołany wyżej komentarz do art. 156 k.p.a. oraz uchwała Sądu Najwyższego z 21 listopada 1980 r., III CZP 43/80, OSNCP 1981 nr 8, poz. 142). Źródła te definiują jako nieakty tego rodzaju akty, które zostały wydane przez organ całkowicie niepowołany do ich wydania, albo gdy zostały wydane z pominięciem jakiegokolwiek procedury. Wydaje się, że w rozpoznawanej sprawie w grę mogłaby wchodzić druga z powołanych sytuacji, jako że Prezes Rady Ministrów w żadnej mierze nie dostosował swoich poczynań do ustawowej procedury obligującej go do wyboru osoby na stanowisko Prezesa UKE spośród trzech kandydatów przedstawionych mu przez KRRiT. Przyjęcie przedstawionego rozwiązania prowadziłoby - zdaniem Sądu - do uznania, że pełnomocnictwa procesowe udzielone przez Prezesa UKE są nieważne.

IV. W opozycji do poglądów przedstawionych w pkt I, II, i III pozostaje stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego. W wyrokach z dnia 21 czerwca 2007 r., II GSK 62/07 oraz 25 lipca 2007 r., II GSK 112/07, Sąd ten wskazał, że akt powołania

Prezesa UKE korzysta z domniemania prawidłowości i jest ważny dopóty, dopóki jego legalność nie zostanie we właściwym trybie obalona. Ponadto w sprawie II GSK 112/07 stwierdzono, że czym innym jest istnienie samego organu administracji, a czym innym to, czy we właściwym trybie powołano piastuna tego organu, tj. osobę fizyczną, wykonującą jego kompetencje. Badanie zgodności z prawem powołania piastuna organu nie należy do właściwości sądu administracyjnego, a to nie pozwala przyjąć, że decyzję wydano z rażącym naruszeniem prawa, albowiem nieprawidłowo został powołany Prezes UKE. W identyczny sposób wypowiedział się również Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w wyroku z dnia 26 marca 2007 r., XVII AmT 34/06 oraz w wyroku z dnia 10 lipca 2007 r., XVII AmT 26/06. Konsekwencją przyjęcia trafności powołanego poglądu byłoby - zdaniem Sądu - uznanie za ważne pełnomocnictw procesowych udzielonych przez Prezesa UKE Annę S. Mając powyższe na względzie Sąd Apelacyjny, działając na podstawie art. 390 § 1 k.p.c., przedstawił Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienia prawne budzące poważne wątpliwości o treści wskazanej w sentencji postanowienia, którego rozstrzygnięcie rzutować będzie - zdaniem Sądu - na ocenę ważności postępowania prowadzonego przez Sąd.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Przewidziana w art. 390 k.p.c. instytucja pytań prawnych, z uwagi na związanie sądów niższych instancji - w danej sprawie - poglądem Sądu Najwyższego zawartym w podjętej uchwale, stanowi ograniczenie zasady podległości sędziów tylko Konstytucji i ustawom, będącej fundamentem, na jakim w państwie prawnym opiera się władza sądownicza (art. 178 ust. 1 Konstytucji). Nakazuje to przy interpretacji tego przepisu stosować reguły wykładni ścisłej, literalnej, opartej na dyrektywach językowych, bez sięgania do racji celowościowych, czy utylitarnych, te bowiem zawsze prowadzą do szerszego rozumienia znaczenia normy prawnej (por. uchwałę składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 30 marca 1999 r., III CZP 62/98, OSNC 1999 nr 10, poz. 166). Zgodnie z art. 390 § 1 k.p.c., jeżeli przy rozpoznawaniu apelacji powstanie zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości, sąd apelacyjny może przedstawić to zagadnienie do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu, odraczając rozpoznanie sprawy. W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, że zagadnienie prawne stanowiące przedmiot pytania musi budzić poważne wątpliwości i

może dotyczyć jedynie takich problemów prawnych (materialnych lub procesowych), które pozostają w związku z rozstrzygnięciem sprawy (por. postanowienia Sądu Najwyższego z 27 lutego 2002 r., III CZP 2/02, LEX nr 75253 i z 30 maja 2003 r., III CZP 30/03, LEX nr 109444). Przedmiotem przedstawionego Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego może być tylko taka wątpliwość, której wyjaśnienie jest niezbędne do rozstrzygnięcia rozpoznawanej sprawy. Innymi słowy, konieczne jest istnienie związku przyczynowego między przedstawionym zagadnieniem prawnym a podjęciem decyzji jurysdykcyjnej co do istoty sprawy (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 27 sierpnia 1996 r., III CZP 91/96, OSNC 1997 nr 1, poz. 9). Dla dokonania oceny, czy związek taki zachodzi w konkretnej sprawie, nieodzowne jest dokonanie przez sąd drugiej instancji potrzebnych ustaleń faktycznych. Sąd ten, przedstawiając Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne, powinien wskazać, dlaczego rozstrzygnięcie zagadnienia jest niezbędne do rozpoznania wniesionego środka odwoławczego (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 6 marca 1998 r., III CZP 73/97, niepublikowane). Przytoczone argumenty sądu drugiej instancji podlegają rozważeniu przez Sąd Najwyższy, który w pierwszej kolejności bada, czy spełnione zostały warunki do przyjęcia uchwały (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 7 czerwca 2001 r., III CZP 33/01, LEX nr 52571).

2. W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się ponadto, że zagadnienie prawne stanowiące przedmiot pytania prawnego powinno być sformułowane ogólnie, w oderwaniu od okoliczności faktycznych danej sprawy w tym znaczeniu, że nie może chodzić o sposób rozstrzygnięcia tej sprawy ani w sposób bezpośredni, ani pośredni. Zagadnienie to nie może sprowadzać się zatem do postawienia pytania, które wymagałoby dokonania przez Sąd Najwyższy subsumcji; innymi słowy, rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego przedstawionego w trybie art. 390 § 1 k.p.c. nie może polegać na podciągnięciu ustalonego stanu faktycznego pod wskazany w pytaniu przepis prawa, gdyż prowadziłoby to do rozstrzygnięcia sprawy przez Sąd Najwyższy (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 22 października 2002 r., III CZP 64/02, LEX nr 77033). Zagadnienie prawne przedstawione do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu powinno być postawione ogólnie i abstrakcyjnie tak, aby mogło być rozpatrywane w oderwaniu od konkretnego stanu faktycznego, a ponadto budzić poważne wątpliwości. Muszą one mieć jednak charakter wyłącznie prawny, a zatem nie mogą jednocześnie obejmować elementu faktycznego sprawy. Wymaganie ogólnego sformułowania pytania prawnego ma na celu umożliwienie Sądowi Najwyższemu

udzielenia odpowiedzi uniwersalnej, która nie może zastępować rozstrzygnięcia konkretnej sprawy (por. postanowienie Sądu Najwyższego z 15 października 2002 r., III CZP 66/02, LEX nr 57240).

3. Sąd Apelacyjny w uzasadnieniu postanowienia o przedstawieniu Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego budzącego poważne wątpliwości nie poddał stosownej analizie wchodzących w rachubę przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, koncentrując swoje rozważania na domniemanym naruszeniu przepisów Prawa telekomunikacyjnego w toku procedury obsady stanowiska Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej i skutkach tych domniemych naruszeń dla ważności udzielonych przezeń pełnomocnictw procesowych. Z ostatniego zdania uzasadnienia postanowienia wynika, że rozstrzygnięcie przez Sąd Najwyższy przedstawionego zagadnienia prawnego jest Sądowi Apelacyjnemu niezbędne do oceny skutków tych domniemych naruszeń na płaszczyźnie nieważności postępowania przed Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Sąd Apelacyjny nie rozważał jednak, o którą ze wskazanych w art. 379 k.p.c. przyczyn nieważności postępowania chodzi w tym konkretnym wypadku, ani nawet nie powołał się na ten przepis. Wskazane słabości uzasadnienia niniejszego postanowienia nie stanowią wszakże podstawy do odmowy udzielenia odpowiedzi na wątpliwości Sądu Apelacyjnego, tym bardziej że problem prawny przedstawiony w treści pytania prawnego budzi poważne wątpliwości i jest przedmiotem rozbieżnego orzecznictwa sądów powszechnych, a także sądów administracyjnych, a ponadto rozstrzygnięcie przedstawionego zagadnienia prawnego jest niezbędne dla wydania orzeczenia przez Sąd Apelacyjny.

4. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Sądu Najwyższego zagadnienie prawne przedstawione do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu powinno być postawione ogólnie i abstrakcyjnie tak, by mogło być rozpatrywane w oderwaniu od konkretnego stanu faktycznego, a ponadto budzić poważne wątpliwości. Muszą one mieć jednak charakter wyłącznie prawny, a zatem nie mogą jednocześnie obejmować elementu faktycznego sprawy. Wymaganie ogólnego sformułowania pytania prawnego ma na celu umożliwienie Sądowi Najwyższemu udzielenia odpowiedzi uniwersalnej, która nie może zastępować rozstrzygnięcia konkretnej sprawy (np. niepublikowane postanowienie z dnia 15 października 2002 r., III CZP 66/02). Należy mieć jednak na uwadze, że stosownie do niepublikowanego postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 24 stycznia 2002 r., III CZP 76/01, niezależnie od innych formalnych wymogów przedstawionego Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagad-

nienia prawnego, wymaga się także i tego, ażeby pozostawało ono w określonym związku merytorycznym i logicznym z rozpatrywaną przez Sąd drugiej instancji sprawą. Na istnienie tego związku musi wskazywać przede wszystkim jurydyczna spójność sformułowanego na wstępie zagadnienia prawnego i towarzyszącego mu uzasadnienia, a także odpowiednie nawiązanie w ogólnie postawionym zagadnieniu do stanu faktycznego danej sprawy. Przedstawione Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości spełnia także i to wymaganie.

5. Sąd Najwyższy udzielając odpowiedzi na przedstawione przez Sąd Apelacyjny zagadnienie prawne budzące poważne wątpliwości jest związany ustaleniem tego Sądu, zawartym także w treści zagadnienia prawnego, że doszło do naruszenia procedury powoływania pierwszego Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, mimo że po pierwsze - stwierdzenie niezgodności z prawem aktu powołania na stanowisko Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej nie należy do kognicji sądu powszechnego rozpoznającego sprawę z odwołania od decyzji Prezesa tego Urzędu, po drugie - poważne zastrzeżenie Sądu Najwyższego budzi ustalenie przez Sąd Apelacyjny tego naruszenia wyłącznie na podstawie faktów znanych Sądowi urzędowo, zwłaszcza gdy przez te fakty Sąd rozumie między innymi fakty znane Sądowi z prasy codziennej, które nie mieszczą się w kategorii spraw znanych sądowi urzędowo, o których mowa w art. 228 § 2 k.p.c., ponieważ nie są to fakty, o których Sąd dowiedział się przy wykonywaniu czynności urzędowych (por. np. niepublikowany wyrok Sądu Najwyższego z dnia 27 listopada 1978 r., III CRN 238/78, w którym stwierdzono między innymi, że przez fakty znane sądowi urzędowo „rozumieć należy okoliczności faktyczne, o których sąd uzyskał wiadomości przy dokonywaniu czynności sądowych, np. o wniesieniu pozwu, zawarciu ugody itp., a więc mające cechę urzędowej, sądowej notoryjności” Sąd Najwyższy w składzie udzielającym odpowiedzi na przedstawione przez Sąd Apelacyjny w Warszawie zagadnienie prawne jest przy tym zdania, że poważne wątpliwości, o których mowa w art. 390 k.p.c., to wątpliwości Sądu rozpoznającego apelację, co skłania do mniej rygorystycznego podejścia do spełnienia tego warunku w tym konkretnym wypadku.

6. Sąd Apelacyjny ustalił, że powołanie Anny S. na stanowisko Prezesa UKE nastąpiło z naruszeniem art. 190 ust. 4 Prawa telekomunikacyjnego, przez pominięcie procedury określonej w tym przepisie. Jak wskazano wyżej, rozważając przedstawione zagadnienie prawne Sąd Najwyższy nie kontroluje poprawności powyższe-

go ustalenia Sądu Apelacyjnego, lecz jedynie skutki domniemanego naruszenia dla „ważności” udzielonych przez powołanego w ten sposób Prezesa UKE pełnomocnictw procesowych.

7. Na wstępie należy wskazać, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Sądu Najwyższego postępowanie z odwołania od decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej jest postępowaniem rozpoznawczym, pierwszoinstancyjnym, prowadzonym na zasadach postępowania kontradyktoryjnego (wyrok SN z dnia 29 maja 1991 r., III CRN 120/91, OSNCP 1992 nr 5, poz. 87; postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 28 czerwca 2002 r., I CKN 753/00, LEX nr 56888; z dnia 11 sierpnia 1999 r., I CKN 351/99, OSNC 2000 nr 3, poz. 47; z dnia 7 października 1998 r. I CKN 265/98, OSP 2000 nr 5, poz. 68; z 25 lutego 2004 r., III SK 42/04, niepublikowane). Dotyczy to również postępowania wszczętego wniesieniem zażalenia na postanowienie. Odwołanie od decyzji Prezesa Urzędu odpowiada konstrukcji pozwu w ogólnym postępowaniu cywilnym, bowiem wymagania odnoszące się do odwołania (art. 479⁶⁰ k.p.c.) są zbliżone do wymagań pozwu (art. 187 k.p.c.), a ponadto odwołanie, podobnie jak pozew, uruchamia postępowanie sądowe w pierwszej instancji (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 maja 1991 r., III CRN 120/91, OSNCP 1992 nr 5, poz. 87; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 sierpnia 1999 r., I CKN 351/99, OSNC 2000 nr 3, poz. 47; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., P 13/01, OTK-A 2002 nr 4, poz. 42; postanowienie Sądu Najwyższego z 25 lutego 2004 r., III SK 42/04; postanowienie składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 5 października 2004 r., III SZP 1/04). Postępowanie z odwołania od decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej jest postępowaniem odrębnym w sprawach gospodarczych.

8. Stosownie do art. 86 k.p.c. strony i ich organy lub przedstawiciele ustawowi mogą działać przed sądem osobiście lub przez pełnomocnika. Przepis ten statuuje zasadę wolnego wyboru sposobu działania przed sądem; strony same decydują o tym, czy będą występować osobiście czy przez pełnomocników. Z kolei przepis art. 87 k.p.c. ogranicza krąg osób, które mogą występować w charakterze pełnomocników procesowych, jak i pełnomocników do poszczególnych czynności procesowych.

9. W sytuacji, gdy przepisy Kodeksu postępowania cywilnego dotyczące postępowania odrębnego nie przewidują odmiennych uregulowań prawnych w odniesieniu do określonych instytucji procesowych, należy w tym zakresie stosować ogólnie obowiązujące przepisy procesowe, o ile nie kolidują one z przepisami dotyczą-

cymi postępowania odrębnego (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 sierpnia 1999 r., I CKN 351/99, OSNC 2000 nr 3, poz. 47 i postanowienie składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 5 października 2004 r., III SZP 1/04). Zatem w zakresie nieuregulowanym w przepisach Działu IVa Rozdziału 5 k.p.c., do udzielania pełnomocnictwa przez Prezesa UKE zastosowanie znajdują przepisy Kodeksu postępowania cywilnego dotyczące pełnomocników procesowych, o ile nie są sprzeczne z przepisami tego Działu.

10. Z przepisu art. 479⁶¹ § 1 k.p.c. wynika, że w sprawach z zakresu regulacji telekomunikacji i poczty, a zatem także w sprawie z odwołania od decyzji Prezesa UKE (art. 479⁵⁷ pkt 1 k.p.c.) stroną jest Prezes Urzędu, a zgodnie z art. 479⁶² k.p.c. pełnomocnikiem Prezesa Urzędu może być pracownik Urzędu Komunikacji Elektronicznej.

11. W związku z powyższym należy zważyć, że po pierwsze - Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej jest stroną postępowania sądowego wszczętego wniesieniem odwołania od wydanej przezeń decyzji (art. 479⁶¹ § 1 k.p.c.), po drugie - jako strona może działać przed sądem osobiście lub przez pełnomocników, po trzecie - przepis art. 479⁶² k.p.c. przewidujący, że pełnomocnikiem Prezesa Urzędu może być pracownik Urzędu Komunikacji Elektronicznej, nie ogranicza Prezesa w udzielaniu pełnomocnictw na zasadach ogólnych innym osobom, np. adwokatom lub radcom prawnym, po czwarte - zgodnie z art. 379 pkt 2 k.p.c. nieważność postępowania zachodzi: jeżeli strona nie miała zdolności sądowej lub procesowej, organu powołanego do jej reprezentowania lub przedstawiciela ustawowego, albo gdy pełnomocnik strony nie był należycie umocowany.

12. Na tle tych przepisów powstaje problem, czy wskazane w uzasadnieniu postanowienia domniemane naruszenia procedury powołania Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej powodują nieważność postępowania z tej przyczyny, że Prezes jako strona nie miał zdolności sądowej lub procesowej albo z tej przyczyny, że osoba, której udzielił pełnomocnictwa, nie była należycie umocowana albo w ogóle nie powodują nieważności postępowania.

13. Nie budzi wątpliwości, że Prezes UKE jako centralny organ administracji rządowej (art. 190 ust. 3 Prawa telekomunikacyjnego) jest jednostką organizacyjną niebędącą osobą prawną oraz że ma zdolność sądową czyli zdolność do występowania w procesie jako strona na mocy przepisu art. 479⁶¹ § 1 k.p.c. Z przepisu tego wynika jednoznacznie, że Prezes UKE jest stroną postępowania sądowego wszczę-

tego odwołaniem od wydanej przezeń decyzji, nie zaś reprezentantem Skarbu Państwa w tym postępowaniu i nie podejmuje czynności procesowych za Skarb Państwa w zakresie w jakim działa jako strona tego postępowania. Powstaje w związku z tym problem, czy domniemane naruszenia procedury obsady stanowiska Prezesa UKE spowodowały, że pierwszy Prezes UKE nie nabył zdolności sądowej i nie mógł występować jako strona w postępowaniach sądowych wszczętych odwołaniem od wydanych przezeń decyzji.

14. Rozstrzygnięcie powyższej kwestii prawnej wymaga uprzedniego rozważenia prawnego charakteru powołania na stanowisko Prezesa UKE i skutków prawnych naruszenia procedury powołania na to stanowisko dla zdolności sądowej Prezesa UKE. Nie ma bowiem wątpliwości, że zdolność do występowania w procesie jako strona ma osoba skutecznie powołana na to stanowisko.

15. W doktrynie prawa i orzecznictwie sądowym jest sporne, czy akt powołania na stanowisko organu administracji publicznej jest czynnością z zakresu prawa pracy powodującą powstanie tzw. niepracowniczego stosunku zatrudnienia, czy (jednostronnym) aktem administracyjnym prowadzącym do powierzenia stanowiska i nawiązania stosunku pracy. W wypadku uznania aktu powołania na stanowisko Prezesa UKE za czynność z zakresu prawa pracy, ku czemu skłania się doktryna prawa pracy i orzecznictwo Sądu Najwyższego, należy przyjąć, że do skuteczności prawnej powołania konieczne jest tylko stwierdzenie, że aktu dokonał we właściwej formie organ uprawniony do powołania (zob. uzasadnienie uchwały składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 12 grudnia 1983 r., III PZP 40/83; OSNCP 1984 nr 5, poz. 64). Podobne poglądy w odniesieniu do aktu mianowania wyrażono w orzecznictwie Sądu Najwyższego, w którym przyjmuje się między innymi, że wydanie nauczycielowi aktu mianowania, choćby to było sprzeczne z prawem, powoduje nawiązanie stosunku pracy z nominacji (wyrok z dnia 17 lutego 1998 r., I PKN 526/97, OSNAPiUS 1999 nr 2, poz. 53). Z orzecznictwa tego zdaje się wynikać, że w wypadku, gdy akt powołania jest wydany w prawidłowej formie i przez upoważniony do tego organ, to mimo ewentualnych naruszeń procedury powołania danej osoby na stanowisko organu administracji publicznej, powołanie jest ważne i powoduje nawiązanie stosunku zatrudnienia z powołania i powierzenie stanowiska. Z kolei gdyby uznać taki akt powołania za akt administracyjny („decyzję administracyjną”), to należy mieć na uwadze, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądowym decyzja administracyjna dotknięta wadami wymienionymi w art. 156 § 1 k.p.a. korzysta z domniemania prawidłowości i

ma moc obowiązującą dopóty, dopóki nie zostanie usunięta z obrotu prawnego przez stwierdzenie jej nieważności w trybie i na zasadach określonych w k.p.a. (np. niepublikowane postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 czerwca 2000 r., III CKN 1024/00). Z uzasadnienia postanowienia Sądu Apelacyjnego nie wynika, aby akt powołania Anny S. na stanowisko Prezesa UKE został w ten sposób wyeliminowany z obrotu prawnego. W konsekwencji należy stwierdzić, że w świetle powołanych wyżej zasad akt powołania Anny S. na stanowisko Prezesa UKE jest w tym zakresie - z punktu widzenia zasad prawa pracy - aktem skutecznym, na podstawie którego został nawiązany niepracowniczy stosunek zatrudnienia i powierzono Annie S. stanowisko (pełnienie funkcji) Prezesa UKE, a domniemane naruszenia procedury powołania nie niweczą skutków tego powołania w sferze prawa pracy (zatrudnienia). Akt powołania jako akt administracyjny jest aktem ważnym, ponieważ nie stwierdzono jego nieważności w odrębnym postępowaniu. W konsekwencji należy przyjąć, że Anna S. jako osoba powołana na stanowisko Prezesa UKE i legitymująca się ważnym aktem powołania ma zdolność do występowania jako strona w postępowaniu sądowym takim jak niniejsze postępowanie.

16. Sąd Apelacyjny ma wątpliwość, czy skutkiem naruszenia procedury powołania Anny S. na stanowisko jest „nieważność wystawionych przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej pełnomocnictw?”.

17. Za utrwalone w orzecznictwie Sądu Najwyższego uznać trzeba stanowisko, że do dochowania określonego w art. 126 § 3 k.p.c. wymogu formalnego pisma procesowego nie wystarczy złożenie przez pełnomocnika dowolnego pełnomocnictwa, musi to być bowiem dokument odpowiadający niezbędnym wymaganiom przewidzianym dla pełnomocnictwa procesowego, z którego wynika upoważnienie do występowania w sprawie w imieniu strony. Jeżeli wymaganie to nie jest spełnione, ma zastosowanie art. 130 k.p.c., chyba że przepis szczególny nie przewiduje wzywania do uzupełnienia braków formalnych pisma procesowego. Kognicja przewodniczącego przy badaniu dochowania warunków formalnych pisma procesowego w zakresie wynikającym z art. 126 § 3 k.p.c. obejmuje zatem także badanie, czy z treści złożonego pełnomocnictwa wynika umocowanie do działania za mocodawcę (zob. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 24 sierpnia 1937 r., C I 2382/36, postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 19 marca 1969 r., I CZ 106/68, z dnia 17 sierpnia 2000 r., II CKN 894/00, z dnia 14 stycznia 2000 r., I CKN 345/98 oraz uchwały Sądu

Najwyższego z dnia 27 listopada 2003 r., III CZP 74/03 i z dnia 19 maja 2004 r., III CZP 21/04, OSNC 2005 nr 7-8, poz. 118).

18. Pojęcie pełnomocnictwa - jak podkreślił Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z dnia 27 listopada 2003 r., III CZP 74/03 - ma dwojakie znaczenie; z jednej strony oznacza pochodzące od mocodawcy umocowanie pełnomocnika do działania w imieniu mocodawcy, z drugiej natomiast - dokument obejmujący (potwierdzający) to umocowanie. Od udzielenia pełnomocnictwa trzeba przy tym odróżnić jego wykazanie przed sądem, będące jednym z warunków skuteczności pełnomocnictwa, a tym samym podejmowania czynności procesowych w imieniu mocodawcy. Zgodnie z art. 89 § 1 zdanie pierwsze k.p.c., pełnomocnik obowiązany jest przy pierwszej czynności procesowej dołączyć do akt sprawy pełnomocnictwo z podpisem mocodawcy lub wierzytelny odpis pełnomocnictwa. Dokument pełnomocnictwa lub jego wierzytelny odpis jest więc dowodem potwierdzającym przed sądem istnienie umocowania pełnomocnika do działania w imieniu mocodawcy.

19. Nie jest trafne stanowisko, że dokument pełnomocnictwa wystawiony i podpisany przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, który w chwili udzielenia pełnomocnictwa dysponuje ważnym aktem powołania, jest nieważny z tego powodu, że naruszono przepisy regulujące procedurę powołania na to stanowisko. Jak bowiem wykazano wyżej, domniemane naruszenia przepisów proceduralnych nie miały wpływu na ważność aktu powołania, a tym samym na zdolność Prezesa do występowania w postępowaniu sądowym jako strona. Akt powołania jest wystarczającym dokumentem potwierdzającym zdolność organu administracji publicznej, jakim jest Prezes UKE, do występowania w procesie jako strona. W konsekwencji należy uznać, że jeżeli Prezes UKE dysponuje ważnym aktem powołania na to stanowisko, to prawidłowość wystawionego przezeń dokumentu pełnomocnictwa nie może być oceniana pod kątem domniemanych naruszeń prawa w toku procedury powołania na to stanowisko. Innymi słowami, osoba powołana na stanowisko Prezesa UKE może działać jako mocodawca na podstawie aktu powołania na to stanowisko. Konsekwentnie, naruszenie przepisów proceduralnych w toku powoływania na stanowisko Prezesa UKE, który dysponuje ważnym aktem powołania, nie daje podstawy do przyjęcia, że pełnomocnik strony nie był należycie umocowany. Jeżeli Prezes UKE występujący w procesie jako strona nie przedstawi aktu powołania, to należy przyjąć, iż w tej sytuacji wynikający z art. 89 § 1 k.p.c. obowiązek wykazania umocowania pełnomocnika obejmuje także konieczność wykazania źródła tego umocowania się-

gającego do osoby mocodawcy, a w konsekwencji obowiązek załączenia do pisma procesowego pełnomocnictwa także aktu powołania na stanowisko Prezesa UKE (por. uzasadnienie uchwały z dnia 30 marca 2006 r., III CZP 14/06, OSNC 2006 nr 10, poz. 165).

20. Kolejnym problemem jest kwestia kognicji sądu powszechnego w sprawie stwierdzenia niezgodności z prawem aktu powołania na stanowisko Prezesa UKE w postępowaniu sądowym wszczętym odwołaniem od decyzji wydanej przez tegoż Prezesa. Otóż należy stwierdzić, że akt powołania na stanowisko Prezesa UKE jest dokumentem wykazującym, że wskazana w nim osoba jest Prezesem UKE i może uczestniczyć jako strona w tym postępowaniu sądowym na podstawie art. 479⁶¹ § 1 k.p.c. Sąd powszechny rozpoznający sprawę z odwołania od decyzji Prezesa UKE może oceniać prawidłowość tego dokumentu w kontekście posiadania lub braku zdolności sądowej Prezesa UKE, natomiast nie jest właściwy do stwierdzenia niezgodności z prawem aktu powołania na stanowisko Prezesa UKE, w tym naruszenia procedury powołania na to stanowisko.

Biorąc powyższe pod rozwagę Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji uchwały.

=====