

Uchwała z dnia 15 lipca 2009 r.

III SZP 1/09

Przewodniczący SSN Kazimierz Jaśkowski, Sędziowie SN: Małgorzata Gersdorf, Andrzej Wróbel (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 15 lipca 2009 r. sprawy z powództwa Telekomunikacji Polskiej SA w Warszawie przeciwko Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej z udziałem zainteresowanych Netia SA (poprzednio Tele 2 Polska Spółka z o.o. w Warszawie), Krajowej Izby Gospodarczej Elektroniki i Telekomunikacji w Warszawie, Polskiej Izby Informatyki i Telekomunikacji w Warszawie o zmianę umowy, na skutek zagadnienia prawnego przekazanego postanowieniem Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 5 listopada 2008 r. [...]

„Czy na podstawie art. 479⁵⁹ paragraf 2 k.p.c. Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, uznając odwołanie za słuszne jedynie częściowo, jest uprawniony do zmiany swojej decyzji tylko w tym zakresie ?”

p o d j ą ł u c h w a ł ę :

Na podstawie art. 479⁵⁹ § 2 k.p.c., Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej uznając odwołanie za słuszne w całości, może zmienić lub uchylić swoją decyzję tylko w całej zaskarżonej części. Przepis ten nie ma zastosowania, gdy Prezes Urzędu uzna odwołanie za słuszne w części.

U z a s a d n i e

Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, dalej jako „Prezes Urzędu” lub „pozwany”, decyzja z dnia 29 grudnia 2006 r., na podstawie art. 479⁵⁹ § 2 k.p.c., art. 28 ust. 1 w związku z art. 30 i art. 221 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. - Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. Nr 171, poz. 1800 ze zm.), po rozpatrzeniu odwołania Telekomunikacji Polskiej S.A. z siedzibą w Warszawie, dalej jako powódka, od decyzji z dnia 13 lipca 2006 r. w sprawie zmiany umowy o połączeniu sieci zawartej

19 grudnia 2002 r. pomiędzy powódką a Tele 2 Spółką z o.o., zwanym dalej „zainteresowanym”, i uznaniu odwołania za słuszne w części, zmienił swoją decyzję z dnia 13 lipca 2006 r. w zakresie załącznika Nr 3 i załącznika Nr 4 do tej decyzji w ten sposób, że ustalił nową treść tych załączników.

Od powyższej decyzji zmieniającej z dnia 29 grudnia 2006 r. powódka wniosła odwołanie domagając się uchylenia jej w całości oraz wstrzymania jej wykonalności do czasu rozstrzygnięcia sprawy.

Sąd Okręgowy w Warszawie - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów wyrokiem z dnia 10 grudnia 2007 r. uchylił zaskarżoną decyzję. Sąd uwzględnił między innymi zarzut naruszenia art. 479⁵⁹ § 2 k.p.c., które polegało na wydaniu przez Prezesa Urzędu w dniu 29 grudnia 2006 r. decyzji zmieniającej decyzję z dnia 13 lipca 2006 r., którą zostały wprowadzone zmiany niezgodne z treścią odwołania od decyzji dotychczasowej. Przepis ten nie uprawnia Prezesa Urzędu do uchylenia lub zmiany wydanej przez siebie decyzji w części, gdy została zaskarżona w całości albo gdy wprawdzie została zaskarżona w części, lecz Prezes uznał odwołanie za słuszne tylko w węższej części. W ocenie Sądu pierwszej instancji, w rozpoznawanej sprawie sytuacja taka miała miejsce, gdyż odwołanie strony od decyzji z dnia 13 lipca 2006 r. zostało uwzględnione jedynie w części poprzez wydanie decyzji z dnia 29 grudnia 2006 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie w związku z rozpoznawaniem apelacji pozwanego Prezesa Urzędu oraz apelacji zainteresowanych Tele 2 Spółki z o.o. i Krajowej Izby Gospodarczej Elektroniki i Telekomunikacji od wyroku Sądu pierwszej instancji z dnia 10 grudnia 2007 r. postanowił w trybie art. 390 § 1 k.p.c. przedstawić Sądowi Najwyższemu do rozstrzygnięcia następujące zagadnienie prawne: Czy na podstawie art. 479⁵⁹ § 2 k.p.c. Prezes Urzędu Regulacji Elektronicznej uznając odwołanie za słuszne jedynie częściowo, jest uprawniony do zmiany swojej decyzji tylko w tym zakresie? W ocenie Sądu Apelacyjnego, przedmiotem kontrowersji i dwóch rozbieżnych stanowisk jest, czy skorzystanie z możliwości wyznaczonych przepisem art. 479⁵⁹ § 2 k.p.c. jest uzależnione od uznania odwołania za słuszne w całości, czy wystarczające jest uznanie części zarzutów, argumentacji i wniosków odwołującego się i dokonanie adekwatnego do uwzględnionego zakresu odwołania uchylenia albo zmiany decyzji będącej przedmiotem odwołania.

Sąd Apelacyjny jest zdania, że rezultaty wykładni językowej przepisu prowadzą do jednoznacznych wniosków. Skoro przepis art. 479⁵⁹ § 2 k.p.c. wprost

(*expressis verbis*) nie uzależnia możliwości dokonania samokontroli od uznania odwołania za słuszne w całości, przewidując jednocześnie możliwość uchylenia albo zmiany decyzji w całości lub w części, to tym samym nie wyklucza zmiany (uchylenia) decyzji tylko w zakresie uznanym za słuszne i podjęcia nowej decyzji - w rozumieniu tego przepisu - w sytuacji uznania odwołania za słuszne w części. Wzmocnieniem tego poglądu jest argument skonstruowany w oparciu o zróżnicowane brzmienie przepisów zamieszczonych w postępowaniach odrębnych, a mianowicie omawianego i art. 477⁹ § 2 k.p.c., który dotyczy postępowania w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, którego cechą charakterystyczną jest również to, że jest ono poprzedzone postępowaniem administracyjnym, którego zakończenie w postaci wydania decyzji warunkuje co do zasady dopuszczalność drogi sądowej. Przepis art. 477⁹ § 2 k.p.c. stanowi, że organ rentowy, o którym mowa w § 1, przekazuje niezwłocznie odwołanie wraz z aktami sprawy do sądu z zachowaniem przepisów odrębnych. Organ ten, jeżeli uzna odwołanie w całości za słuszne, może zmienić lub uchylić zaskarżoną decyzję. W tym wypadku odwołaniu nie nadaje się biegu. W tym przepisie ustawodawca wyraźnie uzależnił możliwość zmiany lub uchylenia decyzji zaskarżonej od uznania odwołania za słuszne w całości. Skoro takiego zastrzeżenia nie uczynił w przepisie art. 479⁵⁹ § 2 k.p.c., to nie zamierzał uzależniać samokontroli decyzji przez Prezesa od uznania przez niego odwołania za słuszne w całości. W ocenie Sądu Apelacyjnego, oprócz takiej wykładni literalnej w połączeniu z pewnym elementem wykładni systemowej, można dokonać jeszcze interpretacji językowej i dojść do innego znaczenia spornego sformułowania. Posłużenie się zwrotem uznania odwołania za słuszne, odbiega, jak zauważył Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 14 lutego 2007 r., od przyjętej w Kodeksie postępowania cywilnego w zakresie rozstrzygnięć procesowych terminologii „uwzględnia odwołanie” (art. 479⁵³ § 2, art. 479⁶⁴ § 2, art. 477¹⁴ § 2 k.p.c.), jednakże ze względu na to, że wniesienie odwołania jest czynnością procesową wszczynającą już postępowanie sądowe, można przyjąć, że uznanie odwołania za słuszne oznacza w gruncie rzeczy uwzględnienie odwołania. Brak sprecyzowania, czy chodzi o uwzględnienie odwołania w całości, czy w części, jest równoznaczne z uwzględnieniem odwołania w całości. Konotacja wyrażenia uwzględnienie odwołania jest jednoznaczna, jeśli następuje uwzględnienie czegoś, powództwa, w tym przypadku odwołania, bez określenia zakresu tego uwzględnienia, to oznacza to uwzględnienie w całości, a nie w części. Przepis art. 479⁵⁹ § 2 k.p.c. stanowi, że jeżeli Prezes Urzędu uzna odwołanie za słuszne, „może” - (...). Brak uży-

cia w tym zwrocie zakresu uznania odwołania za słuszne, czyli *de facto* uwzględnienia odwołania, wskazuje raczej na konieczność przyjęcia, że uwzględnienie to dotyczy całości tego odwołania. Zauważyć przy tym należy, że jeżeli chodzi o uprawnienia formalne, proceduralne, to dopuszczalne jest jedynie to, co przepis przewiduje, a przepis stanowi o uwzględnieniu odwołania (uznaniu go za słuszne), wobec czego nie wydaje się obejmować sytuacji uznania za słuszne odwołania w części, skoro nie zostało to wyrażone. Jednocześnie użycie przez ustawodawcę w części przedmiotowego przepisu słów „może - (...) uchylić albo zmienić swoją decyzję w całości lub w części (...)” nie wydaje się, aby dawało podstawy do twierdzenia, że zamieszczono je w związku z możliwością uwzględnienia odwołania w części. Zmiana albo uchylenie decyzji w całości lub w części dotyczą jedynie uprawnień w odniesieniu do tego, co można uczynić z zaskarżoną decyzją w określonej sytuacji procesowej, jedynie poprzez te uprawnienia nie następuje określenie sytuacji, w których ich podjęcie jest dopuszczalne.

Natomiast za stanowiskiem, że skorzystanie z uprawnienia przez UKE do samokontroli ze skutkiem uchylenia lub zmiany starej decyzji w całości lub w części poprzez wydanie nowej jest dopuszczalne w przypadku uznania odwołania za słuszne także w części, przemawia, zdaniem Sądu Apelacyjnego, oprócz argumentów wyżej wywiedzionych z wykładni literalnej i częściowo systemowej, z porównania brzmienia przepisów, także to, iż w tekstach innych aktów prawnych (w art. 132 § 1 k.p.a., w art. 226 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa) możliwość wydania nowej decyzji zmieniającej lub uchylającej decyzję zaskarżoną jest wprost uzależniona od uznania przez właściwy organ, że odwołanie zasługuje w całości na uwzględnienie, przy czym odwołanie zasługuje na uwzględnienie, jeżeli organ - tu pierwszej instancji - uzna żądanie strony zawarte w odwołaniu za usprawiedliwione. Wymóg uznania odwołania za zasługujące na uwzględnienie w całości został w tych przepisach sformułowany wprost, tak jak i w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych rozpoznawanych przez sądy pracy i ubezpieczeń społecznych. W odróżnieniu od tego w przedmiotowym przepisie takiego wymogu *expressis verbis* nie wyrażono, co daje podstawy do twierdzenia, że ustawodawca od takiego wymogu w sprawach z odwołań z zakresu telekomunikacji i poczty, rozpoznawanych przez sąd ochrony konkurencji i konsumentów, odstąpił. Jeśli w innych przepisach, w tym znajdujących się w innych aktach prawnych, wymóg uznania odwołania przez organ, który wydał zaskarżoną decyzję, został sformułowany w sposób jednoznaczny i wprost, to jego brak

w sprawach tego rodzaju, do jakich zalicza się niniejsza sprawa, wynikał z działania zamierzonego. Wniosek tego rodzaju znajduje wzmocnienie dodatkowo w tym, że w żadnym z powołanych innych przepisów nie stanowi się o uchyleniu albo zmianie decyzji w całości lub w części, stanowi się tylko o uchyleniu bądź zmianie decyzji bez określenia zakresu tego uchylenia czy zmiany.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, stanowisko powyższe, aczkolwiek trudno jest mu zarzucić błąd w rozumowaniu, pomija jednak okoliczność tego rodzaju, że wymóg uznania odwołania za słuszne w całości (uznania odwołania za zasługujące na uwzględnienie w całości) dla możliwości skorzystania z uprawnień przewidzianych w ramach samokontroli jest ogólnie przyjęty w systemie prawa - w sprawach administracyjnych, w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych, które tak, jak niniejsza sprawa, do pewnego momentu mają charakter spraw administracyjnych. Odstąpienie od tego wymogu wymagałoby ważkich argumentów za tym przemawiających, raczej nie może być oparte jedynie na takim, jak opisane zróżnicowanym brzmieniu przepisów. Można przecież twierdzić również, że gdyby ustawodawca chciał uczynić wyłom w odniesieniu do możliwości samokontroli zaskarżonej decyzji, to w sposób niebudzący wątpliwości dałby temu wyraz, poprzez użycie sformułowania - jeśli organ uzna odwołanie za słuszne w całości lub w części - skoro tego nie uczynił, to nie była jego zamierzeniem modyfikacja przyjętych dotychczas w systemie prawa rozwiązań w odniesieniu do samokontroli decyzji administracyjnych. Za tym poglądem przemawia także, podniesiona przez Sąd Najwyższy w orzeczeniu z dnia 14 lutego 2007 r., wyjątkowość instytucji samokontroli przewidzianej w przepisie art. 479⁵⁹ § 2 k.p.c., co z kolei oznacza konieczność ścisłej wykładni, w żadnym razie rozszerzającej. Przepis ten wprowadza odstępstwo od zasady, że decyzje Prezesa Urzędu podlegają kontroli sądu ochrony konkurencji i konsumentów, dlatego przewidziana w nim samokontrola powinna być wykorzystywana przez Prezesa Urzędu tylko wtedy, gdy prowadzi do rozstrzygnięcia uwzględniającego w całości wnioski odwołania i argumenty na ich poparcie. Prezes Urzędu jest jedynie uprawniony do ponownego rozpatrzenia sprawy w granicach wyznaczonych zakresem zaskarżenia i wnioskami odwołania, czyli do wydania nowej decyzji, gdy wymaga tego uznanie odwołania za słuszne w całości. Prezes Urzędu, tak jak zauważa Sąd Najwyższy, nie działa w granicach przepisu jako organ *quasi*-odwoławczy, który nie jest związany zakresem zaskarżenia i wnioskami odwołania, lecz jako organ administracji publicznej, który tylko wyjątkowo został upoważniony do kontroli wydanej przez siebie decyzji w ramach

postępowania sądowego mającego za przedmiot sprawę rozstrzygniętą tą decyzją. Wyjątkowość tej instytucji polega również na tym, co szczególnie należy podkreślić, że uprawnia stronę postępowania sądowego, jaką jest bez wątpienia Prezes Urzędu, do zmiany lub uchylenia decyzji będącej przedmiotem tego postępowania sądowego, co powoduje konieczność nie tylko ścisłej wykładni tego przepisu, ale konieczność uwzględnienia interesu strony przeciwnej wyrażonego w żądaniu odwołania. W niniejszej sprawie powód podnosi, że wydana w trybie samokontroli zaskarżona decyzja jako nowa doprowadziła do pogorszenia jego sytuacji.

Argumentem, który, zdaniem Sądu Apelacyjnego, przemawia za tym, że tylko uznanie odwołania za słuszne w całości uprawnia Prezesa do uchylenia lub zmiany jego decyzji w całości lub w części (w zależności od odwołania i żądania odwołującego), jest to, że ustawodawca zezwolił jedynie na zmianę albo uchylenie decyzji w całości lub w części nie określając, co dzieje się z tą częścią decyzji, która również została zaskarżona, ale odwołania w tej części Prezes nie uznał za słuszne, czyli zamierza pozostawić tę decyzję w tym zakresie w niezmienionym kształcie; w decyzji objętej zaskarżeniem w niniejszej sprawie jej część pierwsza dotyczy zmiany decyzji z dnia 13 lipca 2006 r. w sprawie zmiany umowy o połączeniu sieci z dnia 19 grudnia 2002 r. w zakresie dwóch załączników nr 3 i 4, zaś w pkt II znajduje się rozstrzygnięcie w brzmieniu „w pozostałym zakresie pozostawiam decyzję bez zmian”, i dalej następuje przeniesienie z decyzji z dnia 13 grudnia 2006 r. warunków świadczenia usługi hurtowego dostępu do sieci telekomunikacyjnej TP SA. Wydaje się, że przepis art. 479⁵⁹ § 2 k.p.c. nie upoważnia Prezesa Urzędu do wydania decyzji o pozostawieniu decyzji zmienianej, czyli starej, w pozostałym zakresie, czy to niezaskarżonym, czy to w odniesieniu do którego odwołania nie uznano za słuszne, bez zmian. Przepis wyraźnie stanowi o uprawnieniach w ramach samokontroli, a wśród nich nie przewidziano pozostawienia decyzji starej w jakiejś części bez zmian i powtórzenia jej treści. Przewidziano zmianę lub uchylenie w całości lub w części starej decyzji i wydanie nowej w związku z uznaniem odwołania za słuszne. Wydanie nowej decyzji o treści takiej, jak w niniejszej sprawie, powoduje, że wniesione od niej odwołanie może koncentrować się wokół tej samej prawie argumentacji i zarzutów - z wyłączeniem uznanych.

Według Sądu Apelacyjnego, stanowisko powyższe jest oczywiście dotknięte pewnym mankamentem, a mianowicie w przypadku nieuznania odwołania w całości za słuszne, ale uwzględnienia jedynie części zarzutów i wniosków tego odwołania,

Prezes Urzędu nie może skorzystać z uprawnienia do zmiany albo uchylecia decyzji w części. Przekazuje odwołanie wraz z aktami sprawy do sądu ochrony konkurencji i konsumentów dając wyraz swojemu stanowisku w odpowiedzi na odwołanie. Jest to równoznaczne z przeniesieniem sprawy również w części, co do której strony już się nie różnią, na drogę postępowania sądowego, co oznacza konieczność sądowego rozpoznawania oraz wydania rozstrzygnięcia i w tym zakresie, co jest sprzeczne z zasadą ekonomii procesowej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

1. Przepis art. 479⁵⁹ § 2 k.p.c. stanowi, że jeżeli Prezes Urzędu uzna odwołanie za słuszne, może - nie przekazując akt sądowi - uchylić albo zmienić swoją decyzję w całości lub w części, o czym bezzwłocznie powiadamia stronę, przesyłając jej nową decyzję, od której stronie służy odwołanie. Zgodnie z przepisem art. 206 ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego postępowanie przed Prezesem UKE toczy się na podstawie Kodeksu postępowania administracyjnego ze zmianami wynikającymi z niniejszej ustawy, natomiast postępowania w sprawach odwołań i zażaleń, o których mowa w ust. 2 i 2b, toczą się według przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu w sprawach gospodarczych (art. 206 ust. 3 Prawa telekomunikacyjnego). Oznacza to, że sprawy z zakresu regulacji telekomunikacji, a ściślej sprawy odwołań od decyzji Prezesa Urzędu w sprawach wymienionych w art. 206 ust. 3 Prawa telekomunikacyjnego uznane zostały za sprawy gospodarcze (art. 479¹ § 2 pkt 3 k.p.c.) i rozpoznawane są w trybie postępowania odrębnego w sprawach gospodarczych.

2. Środek zmierzający do wszczęcia postępowania przed Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów został określony w przepisach Prawa telekomunikacyjnego jako odwołanie od decyzji Prezesa Urzędu. Przepis art. 479⁶⁰ k.p.c. określający wymagania formalne takiego odwołania uzasadnia twierdzenie, że wymagania te są bardzo zbliżone do wymagań pozwu. Zgodnie bowiem z tym przepisem odwołanie od decyzji Prezesa Urzędu powinno czynić zadość wymaganiom przepisanych dla pisma procesowego oraz zawierać oznaczenie zaskarżonej decyzji i wartości przedmiotu sporu, przytoczenie zarzutów, zwięzłe ich uzasadnienie, wskazanie dowodów, a także zawierać wnioski o uchylenie albo zmianę decyzji w całości lub w części. Odwołanie wszczyna postępowanie procesowe „od początku i na zasadach postępowania

nia kontradiktoryjnego” (wyrok Sądu Najwyższego 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). Postępowanie to jednak może być wszczęte dopiero po wyczerpaniu postępowania administracyjnego przed Prezesem Urzędu, czyli po wydaniu decyzji administracyjnej kończącej postępowanie w sprawie wymienionej w art. 206 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego. Zgodnie z przepisem art. 479⁵⁸ § 1 k.p.c. odwołanie od decyzji Prezesa Urzędu wnosi się za jego pośrednictwem do sądu ochrony konkurencji i konsumentów w terminie dwutygodniowym od dnia doręczenia decyzji. *Ratio legis* tego przepisu jest umożliwienie Prezesowi Urzędu skorzystania z ustawowej kompetencji do tzw. samokontroli zaskarżonej decyzji na zasadach i w trybie określonym w przepisie art. 479⁵⁹ § 2 k.p.c. Postępowanie przed Prezesem Urzędu w granicach przepisu art. 479⁵⁹ § 2 k.p.c. jest niewątpliwie wstępnym etapem postępowania sądowego, lecz etapem o szczególnym, „hybrydowym” charakterze (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 2005 r., SK 27/03, OTK-A 2005 nr 1, poz. 8), ponieważ w zasadzie powinno ono toczyć się w trybie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, jako postępowanie przed organem administracji publicznej, którym jest Prezes Urzędu, z tym wszakże zastrzeżeniem, że decyzje podejmowane po zakończeniu tego etapu postępowania mogą być podejmowane wyłącznie na podstawie i w granicach przepisu art. 479⁵⁹ § 2 k.p.c.

3. Dla prawidłowej wykładni przepisu art. 479⁵⁹ § 2 k.p.c. istotne jest wyróżnienie w nim normy określającej przesłanki zastosowania tego przepisu przez Prezesa Urzędu oraz normy kompetencyjnej, upoważniającej Prezesa Urzędu do podjęcia ściśle określonych rozstrzygnięć, a mianowicie do uchylecia lub zmiany swojej (dotychczasowej) decyzji w całości lub w części. Z treści tego przepisu wynika także, że Prezes zmienia lub uchyla swoją decyzję dotychczasową w drodze „nowej decyzji”, od której służy odwołanie.

4. Przesłanką czynienia przez Prezesa Urzędu użytku z kompetencji przewidzianej w art. 479⁵⁹ § 2 k.p.c. jest uznanie odwołania za słuszne. Sformułowanie „uzna odwołanie za słuszne” odbiega wprawdzie od przyjętej w Kodeksie postępowania cywilnego terminologii „uwzględnia odwołanie”, jednakże ze względu na to, że wniesienie odwołania jest czynnością procesową wszczynającą postępowanie sądo-

we, należy przyjąć, że uznanie odwołania za słuszne oznacza w istocie uwzględnienie odwołania. Przy ocenie, czy odwołanie zostało uwzględnione (uznane za słuszne) należy brać pod rozwagę treść żądania (wniosku) zawartego w odwołaniu. Zgodnie z art. 479⁶⁰ k.p.c. odwołanie powinno zawierać między innymi „wniosek o uchylenie albo zmianę decyzji w całości lub w części”. Oznacza to, że gdy strona wnosi o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości, to Prezes Urzędu nie może uznać odwołania za słuszne tylko w części i w tym zakresie uchylić lub zmienić zaskarżonej decyzji. Podobnie, odwołanie, w którym strona żąda uchylenia albo zmiany decyzji w części, może być uznane za słuszne tylko w zakresie żądanym przez stronę, a zatem Prezes Urzędu nie może uchylić lub zmienić zaskarżonej decyzji w całości lub w zakresie węższym od zakresu częściowego uchylenia żądanego przez stronę. Za tym poglądem przemawia wyjątkowość instytucji samokontroli przewidzianej w przepisie art. 479⁵⁹ § 2 k.p.c., który stanowi wprowadzie usprawiedliwione odstępstwo od zasady, że decyzje Prezesa Urzędu podlegają kontroli sądu ochrony konkurencji i konsumentów, lecz jednocześnie przewidziana w nim samokontrola powinna być wykorzystywana przez Prezesa Urzędu tylko wtedy, gdy prowadzi do rozstrzygnięcia uwzględniającego w całości wnioski odwołania i argumenty na ich poparcie (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 lutego 2007 r., III SK 19/06, OSNP 2008 nr 3-4, poz. 53). Należy ponadto podkreślić, że powyższy przepis, inaczej niż przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące odwołań od decyzji administracyjnych, nie zobowiązuje Prezesa Urzędu do ponownego merytorycznego rozpatrzenia sprawy administracyjnej, tak jak gdyby była ona rozpatrywana po raz pierwszy, lecz jedynie do ponownego rozpatrzenia sprawy w granicach wyznaczonych zakresem zaskarżenia i wnioskami odwołania, gdy wymaga tego uznanie odwołania za słuszne w całości. Prezes Urzędu nie działa zatem w granicach tego przepisu jako organ *quasi*-odwoławczy, który nie jest związany zakresem zaskarżenia i wnioskami odwołania, lecz jako organ administracji publicznej, który tylko wyjątkowo został upoważniony do kontroli wydanej przez siebie decyzji w ramach postępowania sądowego mającego za przedmiot sprawę rozstrzygniętą tą decyzją. Wyjątkowość tej instytucji polega również na tym, że upoważnia stronę postępowania sądowego, jaką jest niewątpliwie Prezes Urzędu, do zmiany lub uchylenia decyzji będącej przedmiotem tego postępowania sądowego, co nakazuje nie tylko ścisłą wykładnię tego przepisu, ale także uwzględnienie interesu strony przeciwnej wyrażonego w żądaniu odwołania. Konstytucyjna zasada prawa dostępu do sądu strony przeciwnej, która złożyła od-

wołanie od decyzji Prezesa Urzędu, wymaga, aby Prezes Urzędu korzystał z kompetencji określonej w art. 479⁵⁹ § 2 k.p.c. tylko wtedy i tylko w takim zakresie, w jakim uwzględnia żądania strony wyrażone w odwołaniu od decyzji. Nie ma bowiem wątpliwości, że strona ma prawo do sprawiedliwego rozpoznania jej sprawy przez niezawisły sąd, natomiast kompetencja Prezesa Urzędu do samokontroli wydanej przez niego decyzji nie służy ochronie obiektywnego porządku prawnego, lecz wyłącznie interesom strony odwołującej się. Strona ta ma zatem prawo domagania się od Prezesa Urzędu, aby czynił użytek z tej kompetencji tylko i wyłącznie w zakresie, w jakim prowadzi to do pełnego zaspokojenia interesu strony wyrażonego w żądaniach i wnioskach odwołania. W wypadku, gdy uwzględnienie odwołania w zakresie, w jakim domaga się tego strona, nie jest w ocenie Prezesa Urzędu, możliwe, wówczas powinien przekazać odwołanie wraz z aktami sprawy sądowi ochrony konkurencji i konsumentów. Prowadzi to do wniosku, że - mimo iż przepis art. 479⁵⁹ § 2 k.p.c. nie wymaga *expressis verbis*, aby odwołanie zostało uznane za słuszne w całości - to jednak takie wymaganie jest usprawiedliwione ze względu na sens tego przepisu, który zezwala na czynienie użytku z kompetencji do samokontroli tylko w wypadku, gdy cel odwołania zostanie w pełni osiągnięty. Ponadto, zgodnie z intuicją językową uznanie odwołania za słuszne oznacza, że chodzi w każdym wypadku o uwzględnienie odwołania w całości.

W przypadku, gdy Prezes Urzędu uzna odwołanie za słuszne, wówczas wydaje nową decyzję, w której - stosownie do zakresu zaskarżenia i wniosków odwołania - uchyla lub zmienia zaskarżoną decyzję w całości lub w części. Decyzja uchylająca lub zmieniająca zaskarżoną odwołaniem decyzję jest nową decyzją w rozumieniu przepisu art. 479⁵⁹ § 2 k.p.c. Nowa decyzja powinna rozstrzygać o całości odwołania, ale tylko wtedy, gdy Prezes Urzędu uzna odwołanie w całości za uzasadnione. Oznacza to, że gdy decyzja została zaskarżona w całości i Prezes Urzędu uznał odwołanie w całości za słuszne, wówczas może wydać nową decyzję, w której uchylili lub zmieni zaskarżoną decyzję w całości. W przypadku natomiast, gdy strona zaskarży decyzję tylko w części i Prezes Urzędu uznaje odwołanie w zaskarżonej części w całości za słuszne, może wydać nową decyzję, w której uchylili lub zmieni zaskarżoną decyzję w części zaskarżonej. W ocenie Sądu Najwyższego nie jest dopuszczalne wnioskowanie, że skoro Prezes Urzędu może uchylili lub zmieni zaskarżoną decyzję w całości lub w części, to tym samym może uznać odwołanie za słuszne w całości lub w części. Jak bowiem wyżej wskazano, mimo że przepis art.

479⁵⁹ § 2 k.p.c. nie określa wprost, że Prezes Urzędu może uznać za słuszne odwołanie w całości lub w części, z przedstawionej wyżej wykładni językowej, systemowej i funkcjonalnej, wynika jednoznacznie, że Prezes Urzędu nie jest uprawniony - na podstawie art. 479⁵⁹ § 2 k.p.c. - do uchylenia lub zmiany wydanej przez siebie decyzji w części, gdy została zaskarżona w całości ani też do zmiany lub uchylenia zaskarżonej decyzji w części, gdy wprawdzie została zaskarżona odwołaniem w części, lecz Prezes Urzędu uznał odwołanie za słuszne tylko w (węższej) części w tym sensie, że uwzględnił tylko niektóre z zarzutów podniesionych w odwołaniu. Oznacza to także, że Prezes Urzędu nie jest uprawniony do oceny decyzji w części niezaskarżonej przez stronę i podejmowania w tym zakresie jakichkolwiek rozstrzygnięć.

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

=====