



Wydawnictwo  
Uniwersytetu  
Wrocławskiego

Marek Szydło

# Sądowa kontrola decyzji organów regulacyjnych poprzez ich uchylanie

Wrocław 2024

Sądowa kontrola decyzji organów  
regulacyjnych poprzez ich uchylanie



<https://doi.org/10.19195/978-83-229-3861-4>

Publikacja dostępna również w Bibliotece Cyfrowej  
Uniwersytetu Wrocławskiego:

<https://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/152700>

**Marek Szydło**

Uniwersytet Wrocławski  
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii

ORCID: [0000-0002-3776-2020](https://orcid.org/0000-0002-3776-2020)

# Sądowa kontrola decyzji organów regulacyjnych poprzez ich uchylanie

Wrocław 2024

## **Kolegium Redakcyjne**

*prof. dr hab. Leonard Górnicki* – przewodniczący

*dr Julian Jezioro* – zastępca przewodniczącego

*mgr Aleksandra Dorywała* – sekretarz

*mgr Bożena Górna* – członek

*mgr Aleksandra Lassota* – członek

Recenzenci: *dr hab. Anna Hrycaj, prof. Uczelni Łazarzskiego;*

*prof. dr hab. Eryk Kosiński, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu*

**© Copyright by Marek Szydło, 2024**

Publikacja powstała w ramach projektu badawczego finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/08/A/HS5/00642.

Korekta: *Joanna Misztal*

Projekt i wykonanie okładki: *Karolina Drozd*

Skład i opracowanie techniczne: *Aleksandra Kumaszką, [eBooki.com.pl](http://eBooki.com.pl)*

Opracowanie redakcyjne i graficzne

E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa.

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

Wydawca

Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego

Wydawnictwo „Szermierz” sp. z o.o.

<https://doi.org/10.19195/978-83-229-3861-4>

ISBN 978-83-229-3861-4

# Spis treści

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW .....	7
WPROWADZENIE .....	9
ROZDZIAŁ I. INSTYTUCJA PRAWNA SĄDOWEJ KONTROLI ORGANÓW REGULACYJNYCH ....	13
1. Sądowa kontrola regulatorów jako instytucja prawna .....	13
2. Organy regulacyjne i zasady ich działalności .....	15
3. Sądowa kontrola decyzji organów regulacyjnych jako element wolności gospodarczej .....	18
4. Sądowa kontrola decyzji organów regulacyjnych jako element odrębnego prawa podstawowego .....	20
5. Sądowa kontrola decyzji organów regulacyjnych w dyrektywach Unii Europejskiej .....	26
6. Sądowa kontrola decyzji organów regulacyjnych w prawie polskim .....	30
ROZDZIAŁ II. ORZECZNICTWO POLSKICH SĄDÓW W KWESTII SKUTKÓW PRAWNYCH PRAWOMOCNEGO WYROKU SOKiK, SA I SN UCHYLAJĄCEGO ZASKARŻONĄ DECYZJĘ LUB POSTANOWIENIE ORGANU REGULACYJNEGO .....	34
1. Dwie odmienne linie orzecznicze .....	34
2. Pierwsza linia orzecznicza .....	35
3. Druga linia orzecznicza .....	39
ROZDZIAŁ III. WYKŁADNIA JĘZYKOWA PRZEPISÓW PRAWA MÓWIĄCYCH O SKUTKACH PRAWNYCH UCHYLENIA PRZEZ SOKiK, SA I SN ZASKARŻONEJ DECYZJI LUB POSTANOWIENIA ORGANU REGULACYJNEGO .....	49
1. Przepisy prawa mówiące o uchylaniu przez SOKiK, SA i SN decyzji oraz postanowień organu regulacyjnego – ogólna charakterystyka ich treści .....	49
2. Ogólne uwagi o wykładni językowej .....	55
3. Znaczenie semantyczne występującego w art. 479 <sup>53</sup> § 2, art. 479 <sup>64</sup> § 2, art. 479 <sup>75</sup> § 2 i art. 479 <sup>86</sup> § 2 k.p.c. zwrotu „uchyla” w języku potocznym .....	56
4. Znaczenie semantyczne występującego w przepisach k.p.c. zwrotu „uchyla” w języku prawnym .....	57
5. Znaczenie semantyczne występującego w art. 479 <sup>53</sup> § 2, art. 479 <sup>64</sup> § 2, art. 479 <sup>75</sup> § 2 i art. 479 <sup>86</sup> § 2 k.p.c. zwrotu „uchyla” w języku prawniczym .....	67
6. Wykładnia językowa występującego w art. 479 <sup>53</sup> § 2, art. 479 <sup>64</sup> § 2, art. 479 <sup>75</sup> § 2 i art. 479 <sup>86</sup> § 2 k.p.c. zwrotu „uchyla” z odwołaniem się do reguł syntaktycznych (składniowych) .....	80
7. Wykładnia językowa występującego w art. 479 <sup>53</sup> § 2, art. 479 <sup>64</sup> § 2, art. 479 <sup>75</sup> § 2 i art. 479 <sup>86</sup> § 2 k.p.c. zwrotu „uchyla” z odwołaniem się do typowo prawniczych reguł interpretacji językowej .....	93
8. Podsumowanie rozważań na temat wykładni językowej art. 479 <sup>53</sup> § 2, art. 479 <sup>64</sup> § 2, art. 479 <sup>75</sup> § 2, art. 479 <sup>86</sup> § 2 k.p.c. i innych relevantnych przepisów prawa ..	103

ROZDZIAŁ IV. WYKŁADNIA SYSTEMOWA PRZEPISÓW PRAWA MÓWIĄCYCH O SKUTKACH PRAWNYCH UCHYLENIA PRZEZ SOKiK, SA I SN ZASKARŻONEJ DECYZJI LUB POSTANOWIENIA ORGANU REGULACYJNEGO .....	105
1. Ogólne uwagi o wykładni systemowej oraz o sposobie jej dokonywania .....	105
2. Postępowanie przed SOKiK, SA i SN w sprawie dotyczącej zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego a postępowanie cywilne apelacyjne i kasacyjne w sprawach cywilnych – wykładnia systemowa wewnętrzna .....	109
3. Postępowanie przed SOKiK, SA i SN w sprawie dotyczącej zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego a postępowanie przed sądem administracyjnym w sprawie ze skargi na decyzję administracyjną – wykładnia systemowa zewnętrzna .....	164
4. Postępowanie przed SOKiK, SA i SN w sprawie dotyczącej zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego a postępowanie administracyjne przed organem drugiej instancji prowadzone na podstawie k.p.a. – wykładnia systemowa zewnętrzna .....	169
5. Prawna niedopuszczalność przysługiwania SOKiK, SA i SN uprawnień typowo kasatoryjnych i instrukcyjnych wobec decyzji organu regulacyjnego z uwagi na konstytucyjną zasadę legalizmu – wykładnia prokonstytucyjna .....	173
6. Brak prawnych możliwości wywodzenia przez SOKiK, SA i SN uprawnień typowo kasatoryjnych i instrukcyjnych wobec decyzji organu regulacyjnego z przepisów prawa unijnego – wykładnia prounijna .....	176
7. Podsumowanie rozważań na temat systemowej wykładni relewantnych przepisów k.p.c. ....	201
ROZDZIAŁ V. WYKŁADNIA FUNKCJONALNA PRZEPISÓW PRAWA MÓWIĄCYCH O SKUTKACH PRAWNYCH UCHYLENIA PRZEZ SOKiK, SA I SN ZASKARŻONEJ DECYZJI LUB POSTANOWIENIA ORGANU REGULACYJNEGO .....	204
1. Ogólne uwagi o wykładni funkcjonalnej .....	204
2. Wykładnia funkcjonalna odwołująca się do kontekstu ustrojowej roli SOKiK, SA i SN .....	205
3. Wykładnia funkcjonalna odwołująca się do kontekstu ustrojowej pozycji organów regulacyjnych .....	213
4. Wykładnia funkcjonalna odwołująca się do kontekstu praktycznych skutków orzekania typowo kasatoryjnego i instrukcyjnego wobec decyzji organów regulacyjnych .....	218
5. Wykładnia funkcjonalna odwołująca się do kontekstu celowościowego: cel instytucji sądowej kontroli decyzji organów regulacyjnych (wykładnia celowościowa) .....	226
6. Podsumowanie rozważań na temat funkcjonalnej wykładni relewantnych przepisów k.p.c. ....	238
ROZDZIAŁ VI. ZASADNOŚĆ ZMIAN LEGISLACYJNYCH W PRAWIE POLSKIM <i>DE LEGE FERENDA</i> .....	240
ZAKOŃCZENIE .....	245
WYKAZ WYKORZYSTANEJ LITERATURY .....	247
WYKAZ WYKORZYSTANYCH ORZECZEŃ SĄDOWYCH .....	255

# Wykaz stosowanych skrótów

## Akty prawne

- Dyrektywa 2018/1972 – Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1972 z dnia 11 grudnia 2018 r. ustanawiająca Europejski kodeks łączności elektronicznej (wersja przekształcona), Dz. Urz. UE 2018, L 321/36
- Dyrektywa 2019/944 – Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/944 z dnia 5 czerwca 2019 r. w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej oraz zmieniająca dyrektywę 2012/27/UE, Dz. Urz. UE 2019, L 158/125
- Dyrektywa 2009/73 – Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylająca dyrektywę 2003/55/WE, Dz. Urz. UE 2009, L 211/94
- Dyrektywa 97/67 – Dyrektywa 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług, Dz. Urz. UE 1998, L 15/14
- Dyrektywa 2012/34 – Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (wersja przekształcona), Dz. Urz. UE 2012, L 343/32
- Dyrektywa 2002/21/WE – Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/21/WE z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa), Dz. Urz. 2002, L 108/33 ze zm.



---

EKPCz	– Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284
KPP	– Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 2012, C 326/391
TfUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 2012, C 326/47
Konstytucja RP	– Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483
k.p.a.	– ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.
k.p.c.	– ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1805 ze zm.
p.p.s.a.	– ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.

## Inne

ETPCz	– Europejski Trybunał Praw Człowieka
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
PGWWP	– Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie
SA	– Sąd Apelacyjny w Warszawie
SN	– Sąd Najwyższy
SOKiK	– Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TSUE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
UE	– Unia Europejska
UKE	– Urząd Komunikacji Elektronicznej
UOKiK	– Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
URE	– Urząd Regulacji Energetyki
UTK	– Urząd Transportu Kolejowego
WSA	– Wojewódzki Sąd Administracyjny

# Wprowadzenie

Sądowa kontrola decyzji organów regulacyjnych należy do najistotniejszych elementów jurydycznego reżimu oraz praktycznego funkcjonowania organów regulacyjnych. Organy regulacyjne są szczególną kategorią organów administracji (organów państwowych), choćby dlatego, że są prawnie upoważnione do drobiazgowego i dyrygistycznego ingerowania w najważniejsze aspekty funkcjonowania przedsiębiorstw czynnych w sektorach sieciowych gospodarki, a więc w sektorach, w których działalność gospodarcza ma kluczowe znaczenie dla przeżycia i wypełniania zawodowych oraz gospodarczych ról przez człowieka i przedsiębiorstwa<sup>1</sup>. Organy regulacyjne nie tylko konkretyzują wobec regulowanych przez siebie przedsiębiorstw przepisy prawa materialnego metodą *ex post*, sprawując klasyczny nadzór administracyjny ukierunkowany na zapewnienie legalności działania tych przedsiębiorstw<sup>2</sup>, lecz także równocześnie sprawują nadzór o charakterze dyrygistycznego kierownictwa, polegający na konkretyzacji norm prawa materialnego metodą *ex ante*<sup>3</sup>. To zaś niepomniernie zwiększa zakres i instrumentarium ich oddziaływania na nadzorowane przedsiębiorstwa w porównaniu z klasycznymi organami nadzorczymi w gospodarce<sup>4</sup> i w połączeniu z przedmiotem ich aktywności (wrażliwe sektory sieciowe) sprawia, że społeczne oczekiwania wobec efektów ich działalności są wyjątkowo duże. Dla zapewnienia organom regulacyjnym możliwości nieskrępowanego

---

<sup>1</sup> Do tych sektorów należą: komunikacja elektroniczna, poczta, energetyka, transport kolejowy czy sektor wodno-kanalizacyjny.

<sup>2</sup> Na temat tego rodzaju klasycznego nadzoru administracyjnego, sprowadzającego się do ochrony prawnie określonego zespołu dóbr, zob. w szczególności M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1996, *passim*.

<sup>3</sup> Na temat konkretyzacji norm prawa materialnego w obszarze regulacji sektorowej metodą *ex post* i *ex ante* zob. szerzej M. Szydło, *Prawo konkurencji a regulacja sektorowa*, Warszawa 2010, s. 23 i n.

<sup>4</sup> Na temat funkcji nadzoru w gospodarce zob. np. K. Strzyckowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011, s. 167 i n.; T. Kocowski, *Kontrola i nadzór (policyjny, reglamentacyjny, właścicielski)*, [w:] J. Grabowski *et al.*, *System Prawa Administracyjnego. Tom 8A. Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 359 i n.

i fachowego realizowania ich publicznej misji prawodawcy ustanawiają szereg prawnych gwarancji niezależności tych organów, zupełnie nieporównywalnej jakościowo z przejawami i zakresem niezależności innych organów administracji<sup>5</sup>. Ta specyfika organów regulacyjnych (tzn. bardzo szerokie i inwazyjne władcze kompetencje, wrażliwy społecznie przedmiot działalności, daleko idąca niezależność działania) sprawia, że konieczność poddania orzeczniczej administracyjnej działalności tych organów efektywnej kontroli ze strony sądu (sądów) jest niezwykle krytycznym elementem prawnego reżimu tych organów<sup>6</sup>, a przy tym jest podyktowana nie tylko względami ściśle legalistycznymi (zapewnienie praworządności), lecz także względami praktyczno-celowościowymi, związanymi z dążeniem do uzyskiwania trafnych merytorycznie rozstrzygnięć regulacyjnych, tzn. rozstrzygnięć pozwalających oczekiwać wystąpienia w regulowanych sektorach stanów rzeczy efektywnych ekonomicznie<sup>7</sup> oraz sprawiedliwych społecznie<sup>8</sup>. Organy regulacyjne muszą bowiem działać zarówno legalistycznie, jak i skutecznie<sup>9</sup>.

Sądowa kontrola decyzji organów regulacyjnych jest osobną instytucją prawną, w ujęciach normatywnym, funkcjonalnym i personalnym<sup>10</sup>. Ma ona swoje prawnopoztywne podstawy, znajdujące się w regulacjach prawa Unii Europejskiej oraz prawa krajowego, i w obu tych przypadkach są to regulacje rangi konstytucyjnej

---

<sup>5</sup> W kwestii niezależności organów regulacyjnych zob. zwłaszcza K. Rokita, *Niezależność krajowych organów regulacyjnych oraz krajowych organów konkurencji w świetle prawa Unii Europejskiej*, Wrocław 2017, *passim*. oraz wskazana tam obszernie dalsza literatura.

<sup>6</sup> Istnieje w tym zakresie bardzo wiele koncepcji i postulatów określających m.in. zakres, standard i skutki prawne tej sądowej kontroli, a przy tym prawnopoztywne rozwiązania w tym zakresie są bardzo zróżnicowane w poszczególnych krajowych porządkach prawnych, zob. np. E.C. Ip, *Judging Regulators: The Political Economy of Anglo-American Administrative Law*, Cheltenham 2020, *passim*; S. Lavrijsen, M. de Visser, *Independent administrative authorities and the standard of judicial review*, „Utrecht Law Review” 2006, vol. 2, no. 1, s. 111 i n.; L.E. Mejía, *Judicial review of regulatory decisions: Decoding the contents of appeals against agencies in Spain and the United Kingdom*, „Regulation & Governance” 2021, vol. 15, no. 3, s. 760 i n.

<sup>7</sup> W tym przypadku chodzi o efektywność ekonomiczną w rozumieniu przyjmowanym w prawie konkurencji i opartym na koncepcjach ekonomicznych (efektywność alokacyjna, efektywność produkcyjna i efektywność dynamiczna), na ten temat zob. np. D. Miąsik, *Reguła rozsądku w prawie antymonopolowym*, Zakamycze 2004, s. 42 i n.

<sup>8</sup> Sprawiedliwość społeczna w tym kontekście polega przede wszystkim na dążeniu do zapewnienia społeczeństwu dostępności, przystępności i odpowiedniej jakości usług publicznych, którymi zajmują się organy regulacyjne, zob. np. T. Prosser, *The Limits of Competition Law: Markets and Public Services*, Oxford 2005, *passim*.

<sup>9</sup> Na temat relacji, napięć i wyzwań powstających w związku z oczekiwaniem, iż administracja będzie działała równocześnie legalnie i skutecznie zob. B. Rakoczy, *Oczekiwania wobec administracji a zasada legalizmu*, [w:] *Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego*, red. Z. Durniewska, M. Stahl, A. Rabięga-Przyłęcka, Warszawa 2019, s. 84 i n.

<sup>10</sup> Zob. szerzej w rozdziale I.1 niniejszej monografii.

(traktatowej) oraz ustawowej (prawa wtórnego). Unormowania prawne w tym zakresie wyznaczają określone ramy działalności dla sądów, ale ramy te są stosunkowo szerokie i nie zawsze ustalone dostatecznie precyzyjnie, co sprawia, że praktyka sądowa musi wypełniać identyfikowane luki prawne oraz doprecyzowywać standardy (i inne elementy) omawianej sądowej kontroli. W rezultacie sądowa kontrola decyzji organów regulacyjnych jest instytucją prawną tyleż utrwaloną i ustabilizowaną, co wciąż otwartą i pozostawiającą wiele kwestii do dyskusji prawniczej oraz zgłaszania postulatów *de lege ferenda* i w płaszczyźnie stosowania prawa.

Niniejsza monografia analizuje w sposób szczególnie bardzo konkretny i jednocześnie ważny element tej sądowej kontroli, jakim jest uchylanie przez właściwe sądy powszechne w Polsce, tj. SOKiK, SA i SN, decyzji oraz postanowień podejmowanych przez polskie organy regulacyjne, tj. Prezesa UKE, Prezesa URE, Prezesa UTK oraz dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej PGWWP. Ta publikacja zmierza do wykazania, że uchylanie decyzji lub postanowień organów regulacyjnych przez wspomniane sądy powszechne jest rozstrzygnięciem co do istoty sprawy administracyjnej, polegającym na negatywnej konkretyzacji normy prawa materialnego, równoznacznym z autorytatywnym zakończeniem tej sprawy i nie polega oraz nie może polegać na odesłaniu (i nie implikuje odesłania) danej sprawy do ponownego rozpatrzenia i rozstrzygnięcia przez organ regulacyjny. Tego rodzaju pogłębiona prawna i prawnicza analiza wyroków sądowych uchylających decyzje i postanowienia organów regulacyjnych jest w tej monografii czyniona na znacznie szerszym tle prawnym i faktycznym: na tle unijno-traktatowych oraz polskich konstytucyjnych determinant prawnych sądowej kontroli oraz w świetle pozostałych relewantnych przepisów prawa normujących instytucję sądowej kontroli rozstrzygnięć organów regulacyjnych, a także przez pryzmat pewnych praktycznych uwarunkowań związanych z działalnością organów regulacyjnych i interesami uczestników regulowanych rynków. Jednocześnie ta publikacja dotyczy rudymentów sądowej kontroli działalności organów regulacyjnych, zaś przy uwzględnieniu szerszej perspektywy traktuje o szczegółowej instytucji uchylania rozstrzygnięć organów regulacyjnych przez sądy<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Można powiedzieć, że niniejsza monografia jest w sensie stosowanego procesu poznania naukowego oparta na dedukcji, czyli na zabiegach myślowych, które prowadzą do poznania kwestii szczegółowych na podstawie pewnej szerszej całości, której część stanowią te problemy szczegółowe. Jest to więc rozumowanie oparte na przechodzeniu od ogółu do szczegółu, zob. np. A. Sadowski, A. Szydlik, *Poznanie naukowe i kanony nauki*, „Optimum. Studia Ekonomiczne 2016”, vol. 80, nr 2, s. 61–62; P. Chojnacki, *Aksjomatyzacja i formalizowanie dedukcji i zastosowanie do ontologii*, „Collectanea Theologica” 1953, vol. 24, nr 1–4, s. 5 i n.

Dla zbadania stanowiących jej przedmiot problemów prawnych w niniejszej monografii wykorzystano metodę formalno-dogmatyczną, typową i swoistą dla nauk prawnych. Metoda ta polega w pierwszym rzędzie na analizowaniu problemów walidacyjnych, interpretacyjnych, subsumpcyjnych lub aplikacyjnych, odnoszących się do określonych przepisów prawa (tu: przepisów prawa unijnego i prawa polskiego dotyczących sądowej kontroli decyzji organów regulacyjnych). Metoda ta obejmuje również analizowanie wartości w prawie (tu: praw podstawowych jednostek, innych wartości konstytucyjnych), konstruowanie pojęć prawniczych (np. prawnicze pojęcie sądowej kontroli lub uchylenia decyzji, pojęcie sprawy administracyjnej i sądowej), tworzy prawnicze konstrukcje jako środki systematyzacji prawa (np. system sądowej kontroli decyzji administracyjnych) oraz bada strukturalne relacje występujące w systemie prawa (tu: w systemie prawa regulacyjnego Polski i Unii Europejskiej)<sup>12</sup>.

Niniejsza monografia powstała jako efekt projektu badawczego zatytułowanego: *Sądowa kontrola decyzji krajowych organów regulacyjnych oraz krajowych organów konkurencji w świetle prawa unijnego i krajowego*, finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki na podstawie decyzji nr 2013/08/A/HS5/00642. Monografia uwzględnia stan prawny w prawie Unii Europejskiej i w prawie polskim na dzień 31 sierpnia 2022 r.

---

<sup>12</sup> Powyższe wyliczenie elementów charakterystycznych dla metody formalno-dogmatycznej w prawie (w jej rozbudowanej wersji) zostało zaczerpnięte z pracy K. Larenz, C.-W. Canaris, *Methodenlehre der Rechtswissenschaft*, Berlin–Heidelberg 1995, s. 11 i n.

## Rozdział I

# Instytucja prawna sądowej kontroli organów regulacyjnych

### 1. Sądowa kontrola regulatorów jako instytucja prawna

W niniejszej monografii sądowa kontrola organów regulacyjnych (tzn. sądowa kontrola ich rozstrzygnięć) jest traktowana jako odrębna instytucja prawna. Instytucja prawna, będąc swoistym pojęciem analitycznym czy też pojęciem-narzędziem teorii prawa oraz szczegółowych nauk prawnych, może być wyróżniana lub też definiowana w trzech następujących ujęciach: normatywno-kompleksowym, funkcjonalnym (czynnościowym) oraz personalnym. W ujęciu normatywno-kompleksowym instytucja prawna jest wyodrębnionym i tworzącym funkcjonalną całość kompleksem (zespołem) przepisów (norm) regulujących określony stosunek społeczny. W ujęciu funkcjonalnym (czynnościowym) instytucja prawna jest zespołem działań wyznaczonych przez ten kompleks przepisów (norm). Wreszcie w ujęciu personalnym instytucja prawna jest osobą lub zespołem osób działających na podstawie wspomnianego kompleksu przepisów (norm)<sup>13</sup>.

Sądowa kontrola decyzji organów regulacyjnych jest instytucją prawną we wszystkich trzech wyróżnionych ujęciach. W ujęciu normatywno-kompleksowym sądowa kontrola decyzji organów regulacyjnych jest wyodrębnionym i tworzącym funkcjonalną całość kompleksem przepisów (norm) normujących proces weryfikowania przez sądy legalności lub celowości (merytorycznej trafności) rozstrzygnięć organów regulacyjnych. Wspomniane przepisy normują szereg stosunków

---

<sup>13</sup> Z. Ziemiński, *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa–Poznań 1983, s. 88; W. Gromski, [w:] *Encyklopedia prawa*, red. U. Kalina-Prasznic, Warszawa 2007, s. 243; Z. Duniewska, *Zakres regulacji prawa administracyjnego materialnego – wyznaczenie pojęcia instytucji tego prawa*, [w:] Z. Duniewska et al., *System Prawa Administracyjnego. Tom 7. Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 170.

społecznych<sup>14</sup> powstających od momentu zaskarżenia decyzji organu regulacyjnego do sądu, a istniejących w relacjach pomiędzy uczestnikami tego postępowania sądowego (z których jednym jest zawsze sam organ regulacyjny) oraz w relacjach pomiędzy tymi uczestnikami a sądem i trwających w pewnej mierze również po wydaniu prawomocnego wyroku sądowego. Przepisy te regulują takie istotne kwestie merytoryczne, jak m.in.:

- legitymacja do wniesienia odwołania od decyzji organu regulacyjnego do sądu;
- podstawy wniesienia odwołania, w tym rodzaje zarzutów, jakie mogą być podnoszone w odwołaniu oraz na późniejszych etapach postępowania sądowego, w tym w ramach kolejnych instancji sądowych;
- dopuszczalne środki dowodowe;
- uprawnienia proceduralne uczestników postępowania i kompetencje przysługujące sądowi wobec uczestników postępowania sądowego;
- kryteria weryfikacji (kontroli) decyzji organów regulacyjnych, obejmujące zawsze legalność, a niekiedy również merytoryczną celowość zaskarżonych decyzji;
- rodzaje wyroków sądowych odnoszących się do zaskarżonych decyzji i skutki prawne tych wyroków wobec zaskarżonych decyzji (np. wyroki kasatoryjne w ścisłym lub szerszym rozumieniu, wyroki reformatoryjne);
- zaskarżanie wyroków sądu pierwszej instancji do sądu wyższej instancji;
- możliwości wnoszenia środków nadzwyczajnych od wyroku sądowego, np. skargi kasacyjnej.

W ujęciu funkcjonalnym instytucja prawna sądowej kontroli decyzji organów regulacyjnych jest równoznaczna z działaniami podejmowanymi przez zainteresowanych adresatów wspomnianych wyżej przepisów. Te działania zmierzają do zweryfikowania legalności lub celowości zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego. Odbywają się one w ramach prawnych, które dają ich aktorom zróżnicowane możliwości swobodnego działania, w zależności od jurydycznego kształtu omawianej instytucji prawnej w danym porządku prawnym. Dotyczy to w szczególności działań judykacyjnych sądu, które w sensie możliwości swobodnego działania (i rozstrzygnięcia sprawy) mogą mieć różny charakter. Mogą to być działania polegające na automatycznym stosowaniu określonego schematu subsumpcyjnego, gdzie sąd ma

---

<sup>14</sup> Rozumianych jako relacje pomiędzy dwoma lub więcej osobami podejmującymi takie zachowania, które wzajemnie na siebie oddziałują, zob. S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997, s. 114–115.

zakreślone wąskie kryteria i granice swoich uprawnień kontrolnych oraz nie może realizować jakiegokolwiek polityki regulacyjnej. Mogą to być także działania bardziej elastyczne i szersze, dające sądowi możliwość swobodnego (choć nie arbitralnego) wyważenia różnych, często kolidujących racji uczestników postępowania lub innych uczestników regulowanych sektorów, tak aby sąd mógł skorygować niedoskonałości działań organu regulacyjnego i sam podjąć merytoryczne rozstrzygnięcie. W skrajnym przypadku działania sądu mogą się w pewnej mierze zbliżać do realizowania określonej polityki regulacyjnej, choć zawsze oczywiście reaktywnie w odpowiedzi na wcześniejszą władczą aktywność organu regulacyjnego, tam gdzie wykazuje ona określone deficyty.

W ujęciu personalnym instytucja prawna sądowej kontroli decyzji organów regulacyjnych obejmuje następujących podstawowych aktorów: sąd (sądy), organ regulacyjny, przedsiębiorcę będącego adresatem decyzji organu regulacyjnego, innych uczestników postępowania sądowego. Wszystkie te podmioty mają przypisane określone role prawne, wynikające z odmienności statusu prawnego i reprezentowanych interesów. Sąd jest w takim układzie arbitrem sprawującym w imieniu państwa wymiar sprawiedliwości, organ regulacyjny realizuje interes publiczny w obszarze regulacji sektorowej, zaś przedsiębiorca będący adresatem decyzji organu regulacyjnego i zaskarżający ją do sądu realizuje swoje interesy komercyjne (biznesowe), z zastrzeżeniem, iż jeśli jest to przedsiębiorca publiczny, to wówczas musi on także działać w interesie publicznym, wykonując określone zadania publiczne<sup>15</sup>.

## 2. Organy regulacyjne i zasady ich działalności

Organy regulacyjne czynne w różnych specyficznych sektorach działalności gospodarczej są wytworem ostatnich dziesięcioleci i szeroko rozpowszechniły się w wielu państwach na całym świecie<sup>16</sup>. W Unii Europejskiej<sup>17</sup> są one specyficznym produktem procesu integracji europejskiej oraz prawa unijnego, mającym swój początek w podjętych na przełomie lat 80. i 90. XX w. działaniach ówczesnej EWG ukierunkowanych na

<sup>15</sup> Por. K. Strzyczkowski, *Przedsiębiorstwo publiczne jako instytucja prawna (Wybrane problemy)*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego*, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001, s. 695 i n.; A. Szafrński, *Przedsiębiorca publiczny wobec wolności gospodarczej*, Warszawa 2008, *passim*.

<sup>16</sup> Zob. np. G. Majone, *The Rise of the Regulatory State in Europe*, „West European Politics” 1994, vol. 17, no. 3, s. 77 i n.; J. Jordana, D. Levi-Faur, X. Fernández Marín, *The Global Diffusion of Regulatory Agencies: Channels of Transfer and Stages of Diffusion*, „Comparative Political Studies” 2011, vol. 44, no. 10, s. 1343 i n.

<sup>17</sup> A wcześniej: w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej i Wspólnocie Europejskiej.



liberalizację (otwarcie na konkurencję) niektórych sektorów sieciowych, początkowo sektora telekomunikacyjnego, a następnie również sektorów energetycznego, pocztowego i transportu kolejowego<sup>18</sup>. W prawie unijnym pojęcie krajowego organu regulacyjnego jest pojęciem prawnym, występującym w unijnych dyrektywach dotyczących poszczególnych sektorów sieciowych<sup>19</sup>. W Polsce w wykonaniu tych unijnych dyrektyw organami regulacyjnymi są: Prezes UKE, Prezes URE i Prezes UTK. Dodatkowo za organ regulacyjny można uznać dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej PGWWP, choć ten ostatni nie jest organem regulacyjnym istniejącym w wykonaniu prawa unijnego i istnieje autonomicznie na podstawie prawa krajowego.

Organy regulacyjne działają dla realizacji wyznaczonych im prawnie celów, które sprowadzają się przede wszystkim do ochrony konkurencji w poszczególnych sektorach sieciowych, zarówno na szczeblu hurtowym, jak i detalicznym, oraz do ochrony użytkowników usług w tych sektorach, zwłaszcza zaś użytkowników usługi powszechnej<sup>20</sup>. Dla realizacji tych celów organy regulacyjne mają prawnie powierzone różne kategorie zadań (w sensie przedmiotowym, jako pewne przedmiotowe obszary aktywności), wśród których należy wymienić w szczególności:

- regulowanie dostępu przedsiębiorstw do rynku;
- nakładanie na przedsiębiorstwa obowiązków regulacyjnych, zarówno na rynkach hurtowych (np. dostęp do sieci), jak i na rynkach detalicznych (np. regulacja cen lub innych parametrów usług świadczonych odbiorcom końcowym);
- sprawowanie kontroli wykonywania przez przedsiębiorstwa ich obowiązków regulacyjnych, nakładanie sankcji prawnych, np. kar pieniężnych;
- rozstrzygnięcie sporów pomiędzy uczestnikami sektorów sieciowych<sup>21</sup>.

Organy regulacyjne podlegają z mocy prawa unijnego i prawa krajowego określonym determinantom (wymogom), stanowiącym zasady ich działalności. W pierwszym rzędzie należy tu wymienić wymogi państwa prawnego, będące rudymenarnymi standardami postępowania władzy publicznej w każdym państwie prawnym. Obejmują one w szczególności:

<sup>18</sup> M. Szydło, *Krajowy parlament jako regulator sektorów sieciowych*, Warszawa 2013, s. 25.

<sup>19</sup> Zob. art. 5–11 dyrektywy 2018/1972; art. 57–64 dyrektywy 2019/944; art. 39–44 dyrektywy 2009/73; art. 22 dyrektywy 97/67; art. 55–57 dyrektywy 2012/34.

<sup>20</sup> Zob. art. 3 ust. 1 i 2 dyrektywy 2018/1972; art. 58 dyrektywy 2019/944; art. 40 dyrektywy 2009/73; art. 22 ust. 2 dyrektywy 97/67. Szerzej o celach regulacji sektorowej zob. np. M. Szydło, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Warszawa 2005, s. 89 i n.

<sup>21</sup> Por. I. Kawka, *Telekomunikacyjne organy regulacyjne w Unii Europejskiej. Problematyka prawna*, Zakamycze 2006, s. 65.

- wymóg bezstronności;
- wymóg przejrzystości;
- wymóg uzasadniania wszelkich swoich rozstrzygnięć (decyzji);
- wymóg poddawania decyzji krajowych organów regulacyjnych kontroli (weryfikacji) przez organ odwoławczy (sądowy), uruchamianej na wniosek osób, których dana decyzja dotyczy;
- wymóg fachowości, czyli posiadania merytorycznych kompetencji<sup>22</sup>.

Osobnym wymogiem dotyczącym organów regulacyjnych, będącym jednocześnie najbardziej charakterystyczną ich cechą w porównaniu z innymi organami administracji w państwie, jest niezależność. Ta cecha jest często podkreślana w sformułowaniach używanych w języku prawniczym na ich nazwanie: „niezależne organy (władze) regulacyjne”<sup>23</sup>, „niezależni regulatorzy”<sup>24</sup>, „niezależne ciała (instytucje) regulacyjne”<sup>25</sup>, „niezależne regulacyjne organy nadzorcze”<sup>26</sup> lub „niezależne agencje regulacyjne”<sup>27</sup>.

Niezależność krajowych organów regulacyjnych przejawia się i jest realizowana w dwóch zasadniczych płaszczyznach. Po pierwsze, niezależność krajowych organów regulacyjnych jest niezależnością od regulowanych przedsiębiorstw, a więc jest niezależnością od podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w sektorach sieciowych. Po drugie, niezależność krajowych organów regulacyjnych jest niezależnością od innych władz publicznych w danym państwie członkowskim<sup>28</sup>. Obowiązek zagwarantowania przez państwa członkowskie obu tych aspektów niezależności organów regulacyjnych wynika z unijnych dyrektyw odnoszących się do sektorów sieciowych<sup>29</sup>.

<sup>22</sup> M. Szydło, *Krajowy parlament...*, s. 60–79.

<sup>23</sup> P. Nicolaidis, *Regulation of Liberalised Markets: A New Role for the State? (or How to Induce Competition Among Regulators)*, [w:] *Regulation through Agencies in the EU. A New Paradigm of European Governance*, red. D. Geradin, R. Muñoz, N. Petit, Cheltenham 2005, s. 30.

<sup>24</sup> A.C. Brown, J. Stern, B. Tenenbaum, *Handbook for Evaluating Infrastructure Regulatory Systems*, Washington 2006, s. 50 i n.

<sup>25</sup> D. Coen, *Introduction: redefining and refining regulation*, [w:] *Refining Regulatory Regimes. Utilities in Europe*, red. D. Coen, A. Héritier, Cheltenham 2005, s. 4.

<sup>26</sup> W. Hulsink, *Privatisation and Liberalisation in European Telecommunications. Comparing Britain, the Netherlands and France*, London–New York 1999, s. 221.

<sup>27</sup> F. Gilardi, *Delegation in the Regulatory State. Independent Regulatory Agencies in Western Europe*, Cheltenham 2008, *passim*.

<sup>28</sup> M. Szydło, *Krajowy parlament...*, s. 79–80.

<sup>29</sup> Art. 6–9 dyrektywy 2018/1972; art. 57 ust. 4–5 dyrektywy 2019/944; art. 39 ust. 4–5 dyrektywy 2009/73; art. 22 ust. 1 dyrektywy 97/67; art. 55 ust. 1 i 3 dyrektywy 2012/34.

### 3. Sądowa kontrola decyzji organów regulacyjnych jako element wolności gospodarczej

Prawo do sądowego skontrolowania decyzji organu regulacyjnego jest elementem wolności gospodarczej (wolności działalności gospodarczej) jako prawa podstawowego gwarantowanego każdemu przedsiębiorcy działającemu w sektorach sieciowych. Jest ono gwarantowane w prawie unijnym (art. 16 KPP) oraz w prawie polskim (art. 20 i 22 Konstytucji RP), zaś jego skutki i dobrodziejstwa prawne obejmują również sektory sieciowe i czynnych tam przedsiębiorców. Wolność działalności gospodarczej jest złożoną modalnością prawną<sup>30</sup>, czyli złożoną sytuacją prawną, w której znajdują się podmioty prawa. Złożoność tej sytuacji polega na tym, że konstytuuje ją szereg bardziej szczegółowych elementów normatywnych, z których każdy daje beneficjentowi wolności gospodarczej określone możliwości zachowania się: biernego lub czynnego. Elementami tymi są przede wszystkim:

- wolność prawna (w sensie możliwości wykonywania lub zaniechania wykonywania działalności gospodarczej);
- wolność prawnie chroniona (w sensie możliwości domagania się od władz publicznych zaniechania ingerencji w zachowania stanowiące przedmiot wolności gospodarczej);
- prawo do ochrony (w sensie możliwości domagania od władz publicznych, by chroniły one beneficjentów wolności gospodarczej przed bezprawnymi zachowaniami podmiotów prywatnych, ingerującymi w przedmiot wolności gospodarczej);
- prawo do pozytywnych świadczeń (w sensie możliwości domagania się od władz publicznych, by podejmowały one pozytywne działania ukierunkowane na stworzenie podmiotom uprawnionym faktycznych i materialnych warunków do należytego korzystania z wolności gospodarczej).

Te normatywne elementy składowe wolności działalności gospodarczej nie są jedynie postulatami, lecz dają się wyprowadzić z gwarantujących ją aktów konstytucyjnych<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Modalność prawna jest to kwalifikacja prawna pewnych działań lub zaniechań określonych podmiotów, a więc jest to prosta lub złożona sytuacja prawna określonych podmiotów, por. S. Wrótkowska, Z. Ziemiński, *op. cit.*, s. 100.

<sup>31</sup> Na temat tych elementów jako charakteryzujących wolność działalności gospodarczej na gruncie Konstytucji RP zob. szeroko M. Szydło, *Wolność działalności gospodarczej jako prawo podstawowe*, Bydgoszcz–Wrocław 2011, s. 25 i n.

Istotnym normatywnym elementem składowym wolności działalności gospodarczej jest prawo do obrony, sprawiające, że wolność działalności gospodarczej nie jest jedynie zwykłą wolnością prawną (dającą podmiotom uprawnionym możliwość wykonywania lub zaniechania wykonywania pewnej działalności), ale jest wolnością prawnie chronioną. Wolność działalności gospodarczej jako wolność prawnie chroniona daje podmiotom uprawnionym (beneficjentom wolności gospodarczej) prawo do domagania się od państwa (władz publicznych) zaniechania ingerencji w działania oraz zaniechania podmiotów uprawnionych objęte przedmiotem wolności gospodarczej. Jest to zatem typowe prawo obronne o charakterze negatywnym. Powołując się na nie, beneficjent może domagać się od państwa, by zachowywało się ono w sposób bierny i nie ingerowało oraz nie przeszkadzało w tych jego działaniach lub zaniechaniach, które są objęte przedmiotem wolności działalności gospodarczej. Podmioty uprawnione z wolności działalności gospodarczej mogą zatem w sposób prawnie skuteczny żądać od państwa, by w odniesieniu do przedmiotu ich wolności gospodarczej zachowywało się ono w sposób negatywny, nie podejmując żadnych działań przeszkadzających podmiotom uprawnionym w realizowaniu działań i zaniechań mieszczących się w przedmiocie tej wolności. Gdyby państwo jednak podjęło określone działania ingerujące w przedmiot wolności prawnej podmiotów uprawnionych, w ramach normatywnej struktury wolności gospodarczej, wraz z prawem do domagania się od państwa zaniechania ingerencji, mieści się dodatkowo prawna kompetencja, która daje podmiotom uprawnionym prawną możliwość dochodzenia swoich naruszonych praw (i naruszonej wolności prawnie chronionej) przed sądem<sup>32</sup>. Sąd powinien wówczas móc ocenić, czy państwo wykroczyło poza ramy dopuszczalnych ograniczeń tej prawnej wolności, a więc czy owe działania ingerencyjne państwa dadzą się usprawiedliwić. Wspomniana wyżej prawna kompetencja do sądowego dochodzenia zbadania legalności ograniczeń wolności działalności gospodarczej, mieszcząca się w ramach prawnej struktury wolności gospodarczej, stanowi dla jej beneficjentów prawną gwarancję, że ich wolność prawnie chroniona pozostanie nie naruszona i będzie realizowana w sposób założony w danym porządku konstytucyjnym, gdyż w razie jej naruszeń przez państwo podmioty uprawnione będą mogły dochodzić przed sądem przywrócenia stanu zgodnego z prawem, zaś sąd będzie mógł

---

<sup>32</sup> Wspomniana kompetencja wynika zawsze ze stosownej normy kompetencyjnej. Z kolei norma kompetencyjna jest to taka norma, która uprawnia (daje możliwość prawną) do dokonywania określonych czynności konwencjonalnych z takim skutkiem, że przez jej dokonanie powstaje lub aktualizuje się obowiązek lub uprawnienie określonego zachowania się adresatów normy kompetencyjnej (do której zrelacjonowana jest dana kompetencja) lub adresatów innych norm prawnych: W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1980, s. 335–336.

wówczas ocenić, czy naruszenia te mogą zostać usprawiedliwione i w związku z tym zalegalizowane<sup>33</sup>.

Każde władcze rozstrzygnięcie organu regulacyjnego adresowane do przedsiębiorcy siłą rzeczy ingeruje w te działania lub zaniechania, które są objęte przedmiotem wolności gospodarczej, gdyż rozstrzygnięcie to nakazuje przedsiębiorcy podjęcie pewnych działań lub zakazuje mu ich podejmowania. W ramach realizacji swojego prawa obronnego wbudowanego w prawną strukturę wolności gospodarczej zainteresowany przedsiębiorca musi mieć możliwość zaskarżenia takiego rozstrzygnięcia do sądu, celem zweryfikowania, czy jest ono zgodne z prawem, a więc czy nie wykracza poza ramy dopuszczalnych w danym systemie ograniczeń wolności gospodarczej. Przepisy prawa pozytywnego instytucjonalizujące sądową kontrolę decyzji organów regulacyjnych muszą być w efekcie uznane za implementujące traktatowe i konstytucyjne gwarancje wolności działalności gospodarczej<sup>34</sup>.

#### 4. Sądowa kontrola decyzji organów regulacyjnych jako element odrębnego prawa podstawowego

Prawo do sądowej kontroli decyzji organów regulacyjnych może i powinno być również rozpatrywane jako stanowiące element odrębnego prawa podstawowego: prawa do sądu.

W Polsce prawo do sądu jest zagwarantowane przez art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Przepis ten stanowi, że „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że prawo do sądu jest jednym z podmiotowych praw podstawowych jednostki i jedną z fundamentalnych gwarancji praworządności w demokratycznym państwie prawa. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem konstytucyjne prawo do sądu obejmuje:

<sup>33</sup> M. Szydło, *Wolność działalności gospodarczej...*, s. 18–19.

<sup>34</sup> Ta myśl ma swoje pełne uzasadnienie w orzecznictwie TSUE ukształtowanym na gruncie unijnych praw podstawowych i traktatowych swobód rynku wewnętrznego. TSUE od dawna podkreśla, że wymóg efektywnej ochrony praw oraz swobód podstawowych wynikających z Traktatu implikuje to, by wszelkie decyzje organów krajowych dotyczące takich praw były poddawane kontroli sądowej (orzeczenia TSUE w sprawach: C-222/86, *Union nationale des entraîneurs et cadres techniques professionnels du football (Unectef) versus Georges Heylens i inni*, ECLI:EU:C:1987:442, pkt 14; C-340/89, *Irène Vlassopoulou versus Ministerium für Justiz, Bundes- und Europa angelegenheiten Baden-Württemberg*, ECLI:EU:C:1991:193, pkt 22; C-104/91, *Colegio Oficial de Agentes de la Propiedad Inmobiliaria versus José Luis Aguirre Borrell i inni*, ECLI:EU:C:1992:202, pkt 15). Twierdzenia te są również aktualne w odniesieniu do prawa podstawowego do wolności gospodarczej gwarantowanego przez art. 16 KPP.

- 1) prawo dostępu do sądu, tj. prawo uruchomienia procedury przed sądem (niezależnym, bezstronnym i niezawisłym);
- 2) prawo do odpowiednio ukształtowanej procedury sądowej, zgodnej z wymogami sprawiedliwości i jawności;
- 3) prawo do wyroku sądowego, tj. prawo do uzyskania wiążącego rozstrzygnięcia sprawy przez sąd<sup>35</sup>.

Konstytucyjne prawo do sądu ma swój aspekt pozytywny w tym sensie, że zawiera dyrektywy zobowiązujące ustawodawcę do należytego ukształtowania systemu wymiaru sprawiedliwości w wymiarze instytucjonalnym i proceduralnym oraz zapewnienia jego efektywnego funkcjonowania. Prawo to ma również swój aspekt negatywny, wyrażający się w zakazie zamykania lub nadmiernego ograniczania dostępu do wymiaru sprawiedliwości (art. 45 ust. 1 w zw. z art. 77 ust. 2 Konstytucji RP). Mimo że o tym ostatnim zakazie jest mowa w przepisie Konstytucji RP, osobnym od art. 45 Konstytucji RP, nie zmienia to faktu, że takie rozdzielenie ma charakter sztuczny i w istocie ów negatywny aspekt prawa do sądu wynika już z samego źródłowego i podstawowego przepisu dotyczącego prawa do sądu, jakim jest art. 45 ust. 1 Konstytucji RP<sup>36</sup>.

Prawo do sądu obejmuje wszakże nie tylko wskazane wyżej prawa szczegółowe, lecz także takie ukształtowanie podstaw orzekania przez sądy, aby u jednostek mogły się wytworzyć pewne uzasadnione oczekiwania związane z postępowaniem sądowym. Po pierwsze, wszystkie gwarancje składające się na prawo do sądu muszą być powiązane z oczekiwaniami ze strony zainteresowanych obywateli, iż rozstrzygnięcie sądu będzie zgodne z treścią prawa materialnego oraz sprawiedliwe w sensie materialno-prawnym. Po drugie, prawo do sądu, gwarantowane przez art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, obejmuje możliwość przewidywania przez zainteresowaną jednostkę, w granicach prawa, korzystnego dla siebie rozstrzygnięcia. Tak więc prawo do sądu implikuje możliwość samodzielnej oceny szans na korzystne dla siebie rozstrzygnięcie sprawy w świetle obowiązującego porządku prawnego. Zakłada to zatem pewien

---

<sup>35</sup> Wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 r. w sprawie K 28/97, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 50, pkt III.1 uzasadnienia; wyrok TK z dnia 10 maja 2000 r. w sprawie K 21/99, OTK ZU 2000, nr 4, poz. 109, pkt III.3 uzasadnienia; wyrok TK z dnia 17 października 2000 r. w sprawie SK 5/99, OTK ZU 2000, nr 7, poz. 254, pkt III.3 uzasadnienia; wyrok TK z dnia 7 września 2004 r. w sprawie P 4/04, OTK ZU 2004, nr 8A, poz. 81, pkt III.4.1 uzasadnienia.

<sup>36</sup> Wyrok TK z dnia 10 maja 2000 r. w sprawie K 21/99, OTK ZU 2000, nr 4, poz. 109, pkt III.3 uzasadnienia; wyrok TK z dnia 7 września 2004 r. w sprawie P 4/04, OTK ZU 2004, nr 8A, poz. 81, pkt III.4.1 uzasadnienia.

stopień przewidywalności rozstrzygnięcia, bez którego prawo dostępu do sądu byłoby w istocie fikcją<sup>37</sup>.

Podmiotem konstytucyjnego prawa do sądu jest „każdy”, tzn. każda jednostka (osoba fizyczna), a także osoby prawne prawa prywatnego. Z brzmienia art. 45 Konstytucji RP wynika ponadto, że prawo do sądu obejmuje sprawy dotyczące jednostki i innych podmiotów tego prawa. Pojęcie „sprawy” nie zostało jednak określone w sposób jednoznaczny, zaś poszczególne gałęzie prawa posługują się tym określeniem w różnych znaczeniach. Należy przyjąć, że konstytucyjny termin „sprawa” odnosi się przede wszystkim do sporów prawnych między osobami fizycznymi a prawnymi. Prawo do sądu nie obejmuje natomiast sporów, w które nie jest zaangażowany choćby jeden podmiot prawa prywatnego. Dotyczy to w szczególności sporów wewnątrz aparatu państwowego, a więc m.in. spraw ze stosunków nadrzędności i podporządkowania między organami państwowymi oraz spraw podległości służbowej pomiędzy przełożonymi a podwładnymi w organach państwowych. Zakres przedmiotowy prawa do sądu obejmuje spory ze stosunków cywilnoprawnych i administracyjnoprawnych oraz rozstrzyganie o zasadności zarzutów karnych. Prawo do sądu przysługuje przy tym niezależnie od tego, czy podmioty toczące spór są powiązane rzeczywiście stosunkiem materialnoprawnym, czy też, wbrew twierdzeniom jednej ze stron sporu, żaden stosunek materialnoprawny w danym przypadku nie istnieje<sup>38</sup>.

Z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP wynika wola prawodawcy konstytucyjnego, aby prawem do sądu objąć możliwie najszerszy zakres spraw. Zresztą z samej zasady demokratycznego państwa prawnego wynika dyrektywa interpretacyjna zakazująca zawężającej wykładni prawa do sądu. Jednak pewne ograniczenia prawa do sądu są konstytucyjnie dopuszczalne, tak jak to ma miejsce w odniesieniu do wszystkich praw i wolności konstytucyjnych. W pewnych warunkach może bowiem dojść do kolizji prawa do sądu z inną normą konstytucyjną, poddającą pod ochronę wartości o równym lub nawet większym znaczeniu dla funkcjonowania państwa lub rozwoju jednostki. Konieczność uwzględnienia obu norm konstytucyjnych – tj. chroniących prawo do sądu oraz inną wartość konstytucyjną – może przemawiać za dopuszczalnością wprowadzenia pewnych ograniczeń przedmiotowego zakresu prawa do sądu,

---

<sup>37</sup> Wyrok TK z dnia 17 października 2000 r. w sprawie SK 5/99, OTK ZU 2000, nr 7, poz. 254, pkt III.3 uzasadnienia.

<sup>38</sup> Wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 r. w sprawie K 28/97, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 50, pkt III.1 uzasadnienia, z powołaniem się na pracę: H. Mądrzak, *Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka*, [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997.

aczkolwiek zawsze przy respektowaniu warunków dopuszczalności ustanawiania ograniczeń praw i wolności jednostek określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP<sup>39</sup>.

Prawo do sądu jest również gwarantowane jako prawo podstawowe w unijnym porządku prawnym. W tym względzie art. 47 akapit 1 KPP stanowi, że „Każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w niniejszym artykule”. Artykuł 47 akapit 2 zd. 1 KPP precyzuje zaś, że „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy”.

Prawo do środka prawnego przed sądem i prawo do sądu gwarantowane przez art. 47 KPP muszą być respektowane przez państwa członkowskie UE zawsze w zakresie „w jakim stosują one prawo Unii” (art. 51 ust. 1 zd. 1 KPP). Przejawem „stosowania prawa Unii” w rozumieniu art. 51 ust. 1 zd. 1 KPP jest m.in. transponowanie przez krajowych ustawodawców do prawa krajowego postanowień unijnych dyrektyw odnoszących się do sektorów sieciowych, a także stosowanie przez powołane na podstawie tych dyrektyw krajowe organy regulacyjne przepisów prawa krajowego implementujących postanowienia unijnych dyrektyw odnoszących się do sektorów sieciowych: w takich sytuacjach prawo podstawowe z art. 47 KPP musi być na szczeblu krajowym respektowane.

Zakres zastosowania prawa podstawowego z art. 47 KPP jest otwarty nie tylko pod warunkiem spełnienia przesłanki „stosowania prawa Unii”, lecz także gdy równocześnie „prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone” (art. 47 akapit 1 KPP). Tymi prawami i wolnościami zagwarantowanymi przez prawo Unii (w rozumieniu art. 47 akapit 1 KPP), których naruszenie przez państwa członkowskie przy stosowaniu prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 zd. 1 KPP uprawnia jednostkę do skutecznego środka prawnego przed sądem, są nie tylko prawa zakotwiczone w unijnym prawie pierwotnym, lecz także prawa wynikające z unijnego prawa wtórnego, w tym z dyrektyw unijnych, oraz prawa wynikające z prawa krajowego implementującego postanowienia unijnych dyrektyw<sup>40</sup>. Wynika z tego, że gdy krajowy organ regulacyjny stosuje wobec przedsiębiorcy przepisy prawa krajowego implementującego unijne dyrektywy dotyczące sektorów sieciowych

<sup>39</sup> Wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 r. w sprawie K 28/97, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 50, pkt III.1 uzasadnienia; wyrok TK z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie SK 38/03, OTK ZU 2004, nr 5A, poz. 45, pkt III.6.1 uzasadnienia; wyrok TK z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawie SK 37/15, OTK ZU 2017, A, poz. 90, pkt III.2.9.3.1 uzasadnienia.

<sup>40</sup> H.D. Jarass, *EU-Grundrechte*, München 2005, s. 444.



(co zgodnie z art. 51 ust. 1 zd. 1 KPP otwiera zakres zastosowania KPP) i gdy wydając władcze rozstrzygnięcie, narusza wynikające ze wspomnianego prawa krajowego uprawnienia przedsiębiorcy, wówczas prawo przedsiębiorcy do zaskarżenia takiego rozstrzygnięcia do sądu krajowego płynie wprost z art. 47 KPP.

Ten ostatni przepis – interpretowany przez TSUE w zgodności z jego odpowiednikiem z EKPCz, tj. art. 6 EKPCz<sup>41</sup> – jest rozumiany jako implikujący wymóg, aby sądy krajowe, rozpatrujące odwołania od decyzji organów krajowych niebędących sądami, miały względem zaskarżanych i badanych przez siebie decyzji „pełną jurysdykcję” (*full jurisdiction*), czyli jurysdykcję umożliwiającą tym sądom badanie zaskarżonych decyzji pod względem prawnym i faktycznym<sup>42</sup>. To, jak silna i jak daleko idąca powinna być ta kontrola sądowa nad prawnymi i faktycznymi aspektami zaskarżonych decyzji – w tym czy sąd krajowy powinien samodzielnie i niezależnie przeprowadzać określone dowody dotyczące faktów w danej w sprawie, czy też może poprzestać jedynie na uwzględnieniu dowodów przeprowadzonych wcześniej w tym zakresie przez organ pozasądowy – uzależnione jest od wielu różnych specyficznych okoliczności i nie jest determinowane przez prawo unijne w sposób jednolity dla wszystkich kategorii spraw<sup>43</sup>. Sąd krajowy nie musi też koniecznie badać zaskarżonej do niego decyzji krajowego organu regulacyjnego pod względem celowości. W każdym razie w świetle art. 47 KPP kontrola ze strony sądów krajowych nad zaskarżonymi decyzjami organów pozasądowych, w tym organów regulacyjnych, powinna być kontrolą pod względem faktycznym oraz prawnym. Kontrola ta powinna prowadzić, w zależności od tego, jak przesądzi to

---

<sup>41</sup> Należy pamiętać, że prawa podstawowe zagwarantowane w EKPCz stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa (art. 6 ust. 3 TUE).

<sup>42</sup> Zob. wyroki ETPCz w sprawach: *Albert i Le Compte versus Belgia*, Series A no. 58, § 29, 10 lutego 1983 r.; *Öztürk versus Niemcy*, Series A no. 73, § 56, 21 lutego 1984 r.; *Fischer versus Austria*, Series A no. 312, § 28, 26 kwietnia 1995 r.; *Umlauf versus Austria*, Series A no. 328B, § 37–39, 23 października 1995 r.; *Steininger versus Austria*, no. 21539/07, § 46, 17 kwietnia 2012 r.; *Zumtobel versus Austria*, Series A no. 268A, § 31–32, 21 września 1993 r.; *Bryan versus Zjednoczone Królestwo*, Series A no. 335A, § 43–47, 22 listopada 1995 r.; *Müller i inni versus Austria (dec.)*, no. 26507/95, 23 listopada 1999 r.; *Crompton versus Zjednoczone Królestwo*, no. 42509/05, § 71 i 79, 27 października 2009 r.; *Sigma Radio Television Ltd versus Cypr*, nos. 32181/04 i 35122/05, § 152, 21 lipca 2011 r.; zob. też wyroki TSUE w sprawach: C-506/04, *Graham J. Wilson versus Ordre des avocats dubarreau de Luxembourg*, ECLI:EU:C:2006:587, pkt 60–62; C-60/12, *Marián Baláž*, ECLI:EU:C:2013:733, pkt 44–49; C-501/11 P, *Schindler Holding Ltd i inni*, ECLI:EU:C:2013:522, pkt 35–36.

<sup>43</sup> Zob. orzeczenia ETPCz w sprawach: *Sigma Radio Television Ltd versus Cypr*, nos. 32181/04 i 35122/05, § 153–155, 21 lipca 2011 r., oraz wskazane tam dalsze orzeczenia; *Steininger versus Austria*, no. 21539/07, § 50–58, 17 kwietnia 2012 r., oraz inne powołane tam orzeczenia; zob. też wyrok TSUE w sprawie C-55/06, *Arcor AG & Co. KG versus Republika Federalna Niemiec*, ECLI:EU:C:2008:244, pkt 163–170.

krajowy prawodawca, do uchylenia przez sąd zaskarżonej decyzji i do przekazania sprawy krajowemu organowi regulacyjnemu do ponownego rozpatrzenia (orzeczenie kasatoryjne w ścisłym tego słowa znaczeniu) lub do uchylenia przez sąd zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego i zakończenia w ten sposób sprawy (orzeczenie kasatoryjne w szerokim znaczeniu) lub do uchylenia przez sąd zaskarżonej decyzji i do wydania w tym zakresie przez sąd merytorycznego rozstrzygnięcia w sprawie (orzeczenie reformatoryjne)<sup>44</sup>.

To, że sąd krajowy skonfrontowany z zaskarżoną do niego decyzją krajowego organu regulacyjnego powinien w świetle art. 47 KPP samodzielnie zbadać legalność tej decyzji oraz leżące u jej podstaw dowody, wynika również z nowszego orzecznictwa TSUE, które wymaga od sądów krajowych (oraz od krajowych prawodawców normujących uprawnienia sądów), aby podczas kontroli decyzji organów administracyjnych, opartych na dowodach lub rozstrzygnięciach z jeszcze wcześniejszego lub równoległego postępowania administracyjnego (np. gdy sąd krajowy kontroluje decyzję organu regulacyjnego wydaną wobec przedsiębiorcy i opartą na dowodach lub rozstrzygnięciach z wcześniejszego lub równoległego postępowania prowadzonego przez organ regulacyjny przeciwko temu samemu lub innemu przedsiębiorcy), mogły one skontrolować również wcześniejsze dowody lub rozstrzygnięcia pod względem wszystkich okoliczności faktycznych i prawnych i nie były nimi związane na zasadzie prejudycjalności<sup>45</sup>. Istotą prawa z art. 47 KPP jest bowiem jak najpełniejsza bezpośrednia kontrola ze strony sądu nad wszelkimi aspektami prawnymi i faktycznymi zaskarżonej decyzji organu administracji, w tym nad poprzedzającymi ją materiałami (dowodami lub decyzjami), nawet jeżeli materiały te pochodzą z jeszcze wcześniejszych postępowań prawnych (administracyjnych lub sądowych)<sup>46</sup>. Natomiast art. 47 KPP nie przesądza tego, czy uprawnienia sądu krajowego względem zaskarżonej decyzji muszą mieć charakter kasatoryjny (w ścisłym lub szerokim znaczeniu), czy też reformatoryjny.

Artykuł 47 KPP jest również źródłem szczegółowych uprawnień proceduralnych jednostek w postępowaniu przed sądem, składających się na szeroko rozumianą sprawiedliwość proceduralną (np. prawo do wysłuchania, prawo do równego

---

<sup>44</sup> M. Szydło, *Krajowy parlament...*, s. 73–74.

<sup>45</sup> Wyrok TSUE w sprawie C-189/18, *Glencore Agriculture Hungary Kft. versus Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebviteli Igazgatósága*, ECLI:EU:C:2019:861, pkt 59–68.

<sup>46</sup> Zob. szerzej M. Szydło, *How far can previous rulings or evidence determine an individual administrative decision? Glencore's implications for decisions within the scope of EU law*, „Common Market Law Review” 2021, vol. 58, no. 2, s. 505 i n.

uczestnictwa w procedurze, prawo do obrony, prawo do ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa, prawo do zaskarżenia orzeczenia)<sup>47</sup>.

## 5. Sądowa kontrola decyzji organów regulacyjnych w dyrektywach Unii Europejskiej

W wykonaniu unijnego prawa do sądu (art. 47 KPP) oraz stawianego przez TSUE wymogu sądowej kontroli decyzji organów krajowych ingerujących w prawa i swobody gwarantowane przez prawo unijne (zob. uwagi w rozdziale I.3) dyrektywy odnoszące się do poszczególnych sektorów sieciowych wyraźnie przewidują instytucję sądowej kontroli decyzji organów regulacyjnych oraz normują różne szczegółowe zagadnienia z tym związane.

W sektorze łączności elektronicznej dyrektywa 2018/1972 stanowi, że państwa członkowskie zapewniają na poziomie krajowym istnienie skutecznych mechanizmów umożliwiających użytkownikom lub przedsiębiorstwom udostępniającym sieci lub świadczącym usługi łączności elektronicznej lub udostępniającym urządzenia towarzyszące, których dotyczy dana decyzja wydana przez krajowy organ regulacyjny (lub wydana przez inny właściwy organ), korzystanie z prawa odwołania się od takiej decyzji do organu odwoławczego niezależnego od zaangażowanych stron oraz od wszelkiej zewnętrznej interwencji lub presji politycznej, która mogłaby przeszkodzić mu w niezależnej ocenie zawisłych przed nim spraw. Ów organ odwoławczy, który może być sądem, powinien dysponować odpowiednią wiedzą specjalistyczną pozwalającą mu na skuteczne wypełnianie swoich funkcji. Państwa członkowskie zapewniają, aby aspekty merytoryczne każdej sprawy zostały właściwie rozpatrzone. Do czasu rozpatrzenia odwołania decyzja właściwego organu pozostaje w mocy, chyba że zgodnie z prawem krajowym zostaną zastosowane środki przejściowe (art. 31 ust. 1 dyrektywy 2018/1972).

Jeżeli wspomniany organ odwoławczy nie jest organem sądowym, musi on zawsze sporządzić na piśmie uzasadnienie swojej decyzji. Ponadto decyzja takiego organu musi podlegać kontroli przez organ sądowy w rozumieniu art. 267 TfUE. Państwa członkowskie gwarantują istnienie skutecznych środków odwoławczych (art. 31 ust. 2 dyrektywy 2018/1972).

W sektorze energetycznym (elektroenergetycznym i gazowym) obie obowiązujące tam dyrektywy stanowią, że decyzje podejmowane przez organy regulacyjne

---

<sup>47</sup> Zob. szeroko M. Bernatt, *Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu przed organem ochrony konkurencji*, Warszawa 2011, s. 31 i n.

powinny być w pełni umotywowane i uzasadnione, tak aby możliwa była ich kontrola sądowa (art. 60 ust. 7 zd. 1 dyrektywy 2019/944; art. 41 ust. 16 zd. 1 dyrektywy 2009/73). Państwa członkowskie zapewniają ustanowienie na poziomie krajowym odpowiednich mechanizmów przewidujących, że strona, której dotyczy decyzja krajowego organu regulacyjnego, ma prawo do odwołania się do organu niezależnego od zaangażowanych stron oraz od jakiegokolwiek rządu (art. 60 ust. 8 dyrektywy 2019/944; art. 41 ust. 17 dyrektywy 2009/73).

W sektorze pocztowym dyrektywa 97/67 stanowi, że państwa członkowskie zapewniają istnienie na poziomie krajowym efektywnych mechanizmów dających każdemu użytkownikowi lub operatorowi świadczącemu usługi pocztowe, którego dotyczy decyzja krajowego organu regulacyjnego, prawo do odwołania się od takiej decyzji do jednostki odwoławczej niezależnej od zaangażowanych stron. Do czasu rozpatrzenia odwołania decyzja krajowego organu regulacyjnego pozostanie w mocy, chyba że jednostka odwoławcza postanowi inaczej (art. 22 ust. 3 dyrektywy 97/67).

W sektorze transportu kolejowego dyrektywa 2012/34 nakazuje państwom członkowskim, aby decyzje podejmowane przez organ regulacyjny podlegały kontroli sądowej. Odwołanie może mieć skutek zawieszający w stosunku do decyzji organu regulacyjnego jedynie w przypadku, gdy niezwłoczne wykonanie decyzji organu regulacyjnego może przynieść nieodwracalne lub wyraźnie nadmierne szkody wnoszącemu odwołanie. Przepis ten nie narusza uprawnień sądu rozpatrującego odwołanie, przyznanych w stosownych przypadkach na mocy prawa konstytucyjnego (art. 56 ust. 10 dyrektywy 2012/34).

Komentując te przepisy unijnego prawa wtórnego, należy zauważyć, że w większości przypadków jest tam wyraźnie mowa o „sądowej” kontroli nad decyzjami krajowego organu regulacyjnego, a więc o kontroli sprawowanej przez organ mający status sądu. Z punktu widzenia prawa unijnego możliwość uznania danego organu krajowego za sąd zależy od całokształtu relewantnych okoliczności, wśród których kluczowe są: ustanowienie organu na podstawie ustawy, jego stały charakter, obligatoryjny charakter jego jurysdykcji, kontradiktoryjność postępowania, stosowanie przez organ przepisów prawa oraz jego niezawisłość<sup>48</sup>.

W dyrektywach 2019/944 oraz 2009/73 jest mowa zarówno o „kontrolu sądowej” decyzji organu regulacyjnego (art. 60 ust. 7 zd. 1 dyrektywy 2019/944; art. 41 ust. 16 zd. 1 dyrektywy 2009/73), jak i o rozpatrywaniu odwołań od tych decyzji przez

---

<sup>48</sup> Wyroki TSUE w sprawach: C-53/03, *Syfait i inni*, ECLI:EU:C:2005:333, pkt 29; C-503/15, *Margarit Panicello*, ECLI:EU:C:2017:126, pkt 27; C-274/14, *Banco de Santander*, ECLI:EU:C:2020:17, pkt 51; C-272/19, *VQ versus Land Hessen*, ECLI:EU:C:2020:535, pkt 43.

„organ niezależny” od zaangażowanych stron oraz od jakiegokolwiek rządu (art. 60 ust. 8 dyrektywy 2019/944; art. 41 ust. 17 dyrektywy 2009/73). Przepisy te w świetle art. 47 KPP należy rozumieć w ten sposób, że nawet jeżeli w pierwszej instancji kontrola decyzji krajowego organu regulacyjnego jest sprawowana przez organ niezależny niebędący sądem (w ścisłym unijnym znaczeniu tego słowa), to w kolejnej instancji kontrola decyzji regulatora musi być sprawowana przez rzeczywisty sąd. Podobnie należy rozumieć stypulację zawartą w tej mierze w dyrektywie 97/67 i mówiącą o „jednostce odwoławczej niezależnej od zaangażowanych stron” (art. 22 ust. 3 zd. 1 dyrektywy 97/67). W pierwszej instancji jednostką tą może być niezależny organ pozasądowy, ale finalnie sprawa kontroli decyzji krajowego organu regulacyjnego musi móc trafić do sądu. W dyrektywie 2018/1972 wprost jest mowa o tym, że jeżeli organ odwoławczy rozpatrujący odwołanie od decyzji krajowego organu regulacyjnego nie jest organem sądowym, to decyzja takiego organu musi podlegać kontroli przez organ sądowy w rozumieniu art. 267 TfUE (art. 31 ust. 2 dyrektywy 2018/1972).

W powołanych dyrektywach stanowi się, że prawo do odwołania się do sądu od decyzji krajowego organu regulacyjnego musi być przyznane przez państwo członkowskie każdemu, kogo dana decyzja dotyczy. Sformułowanie to jest interpretowane przez TSUE jako konieczność zagwarantowania prawa do odwołania się nie tylko bezpośrednim adresatom danej decyzji, lecz także innym osobom, których prawa mogą być naruszone w wyniku danej decyzji, za czym przemawia wykładnia celowościowa odnośnych przepisów<sup>49</sup>.

Jakkolwiek założeniem leżącym u podstaw sądowej kontroli decyzji organów regulacyjnych jest to, że kontrola ta może finalnie doprowadzić do uchylenia zaskarżonej decyzji, to jednak w interesie skuteczności regulacji konieczne jest istnienie mechanizmów zapewniających, że kontrola ta nie będzie przez uczestników rynków nadużywana do blokowania lub opóźniania działań regulacyjnych promujących konkurencję na rynku<sup>50</sup>. Aby takie ryzyko zmniejszyć, w unijnych dyrektywach postanowiono, że co do zasady zaskarżenie decyzji organu regulacyjnego do sądu nie ma skutku suspensywnego, tzn. nie prowadzi do zawieszenia decyzji organu

---

<sup>49</sup> Wyrok TSUE w sprawie C-426/05, *Tele2 Telecommunication GmbH, poprzednio Tele2 UTA Telecommunication GmbH versus Telekom-Control-Kommission*, ECLI:EU:C:2008:103, pkt 38–39. Powołane orzeczenie TSUE dotyczyło wprawdzie jedynie przepisu dyrektywy obowiązującej w sektorze łączności elektronicznej, ale ma ono niewątpliwie walor uniwersalny, choćby dlatego, że dyrektywy obowiązujące w pozostałych sektorach posługują się takimi samymi sformułowaniami i są oparte na podobnych celach.

<sup>50</sup> Por. S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 57.

regulacyjnego. Po wniesieniu odwołania od decyzji organu regulacyjnego decyzja ta powinna być nadal w mocy, chyba że sąd krajowy postanowi inaczej, zawieszając decyzję na czas trwania jej sądowej kontroli<sup>51</sup>. Takie rozwiązanie zapewnia niezbędny kompromis pomiędzy wymogiem sądowej kontroli decyzji i ochrony praw jednostek z jednej strony a wymogiem skuteczności regulacji z drugiej<sup>52</sup>.

Przewidziana w unijnych dyrektywach sądowa kontrola decyzji krajowych organów regulacyjnych jest i ma być ich kontrolą sprawowaną w celu zapewnienia zgodności tych decyzji z prawem unijnym oraz w celu ochrony praw jednostek wynikających z prawa unijnego. Oznacza to, że ultymatywnym punktem odniesienia i finalnym kryterium tej kontroli jest w tym zakresie prawo unijne. Zatem nawet jeżeli sąd krajowy kontrolujący decyzję krajowego organu regulacyjnego czyni to formalnie na podstawie prawa krajowego, implementującego w tym zakresie postanowienia unijnych dyrektyw, to jednak finalnie musi on się upewnić, czy zaskarżona decyzja jest zgodna z relewantnymi przepisami prawa unijnego, w tym czy prawo krajowe prawidłowo transponuje odnośne postanowienia aktów unijnego prawa wtórnego<sup>53</sup>. Również prawodawca krajowy implementujący prawo unijne i tworzący rozwiązania prawne w zakresie sądowej kontroli decyzji organów regulacyjnych powinien w taki sposób te rozwiązania prawne zaprojektować, aby proces kontroli omawianych decyzji zapewniał ich weryfikację z punktu widzenia ich zgodności z prawem UE. Trafnie w tym względzie zauważa TSUE, że przewidziana w unijnych dyrektywach sądowa kontrola decyzji krajowych organów regulacyjnych jest formą ochrony praw jednostek wynikających z unijnego porządku prawnego<sup>54</sup>.

Unijne dyrektywy postanawiają, że sądowa kontrola decyzji krajowych organów regulacyjnych musi być „skuteczna”<sup>55</sup>, „efektywna”<sup>56</sup> i „odpowiednia”<sup>57</sup>. Oznacza to, że jakkolwiek unormowanie różnych szczegółowych aspektów tej kontroli pozostaje w gestii krajowych prawodawców, podobnie jak w gestii właściwych władz krajowych jest zapewnienie stosownych materialnych i faktycznych warunków funkcjonowania tej kontroli (w co prawo unijne i instytucje unijne nie powinny ingerować i nie powinny tego szczegółowo determinować, gdyż mieści się to w zakresie gwarantowanej

<sup>51</sup> Art. 31 ust. 1 zd. 4 dyrektywy 2018/1972; art. 22 ust. 3 zd. 2 dyrektywy 97/67; art. 56 ust. 10 zd. 2–3 dyrektywy 2012/34.

<sup>52</sup> M. Szydło, *Krajowy parlament...*, s. 72.

<sup>53</sup> *Ibidem*, s. 74–76.

<sup>54</sup> Wyrok TSUE w sprawie C-426/05, *Tele2 Telecommunication GmbH, poprzednio Tele2 UTA Telecommunication GmbH versus Telekom-Control-Kommission*, ECLI:EU:C:2008:103, pkt 30–33.

<sup>55</sup> Art. 31 ust. 1 zd. 1 i ust. 2 zd. 3 dyrektywy 2018/1972.

<sup>56</sup> Art. 22 ust. 3 zd. 1 dyrektywy 97/67.

<sup>57</sup> Art. 60 ust. 8 dyrektywy 2019/944; art. 41 ust. 17 dyrektywy 2009/73.

prawem unijnym proceduralnej autonomii państw członkowskich)<sup>58</sup>, to jednak cały czas naczelną wytyczną dla działań właściwych podmiotów państwowych jest unijny wymóg, aby kontrola ta funkcjonowała możliwie optymalnie i gwarantowała rzeczywiste osiągnięcie swoich założonych rezultatów.

## 6. Sądowa kontrola decyzji organów regulacyjnych w prawie polskim

W prawie polskim problematyka sądowej kontroli decyzji organów regulacyjnych jest unormowana równolegle w ustawach odrębnych dotyczących poszczególnych sektorów oraz generalnie w k.p.c.

W ustawie – Prawo telekomunikacyjne<sup>59</sup> wymienione zostały enumeratywnie rodzaje decyzji Prezesa UKE, od których przysługuje odwołanie do SOKiK (art. 206 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego)<sup>60</sup>. Wskazano też, że zażalenie do SOKiK przysługuje na postanowienie Prezesa UKE w sprawie określenia rynku właściwego i stwierdzenia na nim skutecznej konkurencji (art. 206 ust. 2b w zw. z art. 23 Prawa telekomunikacyjnego). Przesądzono przy tym, że postępowania w sprawach wspomnianych odwołań i zażaleń toczą się według przepisów k.p.c. o postępowaniu w sprawach z zakresu regulacji telekomunikacji i poczty (art. 206 ust. 3 Prawa telekomunikacyjnego).

W ustawie – Prawo energetyczne<sup>61</sup> stanowi się, że od decyzji Prezesa URE służy odwołanie do SOKiK w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji (art. 30 ust. 2 Prawa energetycznego). Postępowanie w sprawie odwołania od decyzji

---

<sup>58</sup> Na temat autonomii proceduralnej państw członkowskich UE zob. szerzej w rozdziale IV.6 niniejszej monografii.

<sup>59</sup> Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r., t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1648.

<sup>60</sup> Art. 206 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego stanowi, co następuje: „Od decyzji:

- 1) o ustaleniu znaczącej pozycji rynkowej,
- 2) w sprawie nałożenia, zniesienia, zmiany lub uchylecia obowiązków regulacyjnych,
- 3) w sprawie nałożenia kar,
- 4) o których mowa w art. 43a oraz w art. 201 ust. 3,
- 5) wydawanych w sprawach spornych, z wyjątkiem decyzji w sprawie rezerwacji częstotliwości po przeprowadzeniu przetargu, aukcji albo konkursu oraz od decyzji o uznaniu przetargu, aukcji albo konkursu za nierozstrzygnięte,
- 6) o których mowa w art. 13 ust. 2, art. 18 ust. 3, art. 20, art. 22 ust. 1, art. 25d ust. 1, art. 27 ust. 6 i 9, art. 30 ust. 5 i art. 35a ust. 3 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych

– przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów”.

<sup>61</sup> Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r., t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1385.

Prezesa URE toczy się według przepisów k.p.c. o postępowaniu w sprawach z zakresu regulacji energetyki (art. 30 ust. 3 Prawa energetycznego). Powyższe przepisy stosuje się odpowiednio do postanowień Prezesa URE, od których służy zażalenie, z tym że zażalenie wnosi się w terminie 7 dni (art. 30 ust. 4 Prawa energetycznego).

Ustawa – Prawo pocztowe<sup>62</sup> stanowi, że od decyzji Prezesa UKE o wymierzeniu kary pieniężnej przysługuje odwołanie do SOKiK w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji (art. 129 ust. 2 Prawa pocztowego).

W ustawie o transporcie kolejowym<sup>63</sup> stanowi się, że od wymienionych tam enumeratywnie decyzji wydanych przez Prezesa UTK rozstrzygających co do istoty w określonych sprawach przysługuje odwołanie do SOKiK w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji (art. 13b ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym). Przepis ten stosuje się odpowiednio do wymienionych tam postanowień wydanych przez Prezesa UTK w określonych sprawach, z tym że zażalenie wnosi się w terminie 7 dni od dnia doręczenia postanowienia (art. 13b ust. 3 ustawy o transporcie kolejowym). Postępowanie w sprawie odwołania od decyzji lub zażalenia na postanowienie Prezesa UTK toczy się według przepisów k.p.c. o postępowaniu w sprawach z zakresu regulacji transportu kolejowego (art. 13b ust. 4 ustawy o transporcie kolejowym).

Wreszcie w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków<sup>64</sup> prawodawca stwierdza, że od decyzji organu regulacyjnego (tj. dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej PGWWP) w sprawach spornych, dotyczących:

- 1) odmowy zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków przez przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne,
- 2) odcięcia dostawy wody lub zamknięcia przyłącza kanalizacyjnego, lub odmowy przyłączenia do sieci nieruchomości osobie ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci,

służy odwołanie do SOKiK w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji (art. 27f ust. 1 w zw. z art. 27e ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków).

Postępowanie w sprawie odwołania od wspomnianych wyżej decyzji toczy się na podstawie przepisów k.p.c. o postępowaniu w sprawach z zakresu regulacji rynku wodno-kanalizacyjnego (art. 27f ust. 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków). Powyższe przepisy omawianej ustawy

<sup>62</sup> Ustawa z dnia 23 listopada 2012 r., t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 896.

<sup>63</sup> Ustawa z dnia 28 marca 2003 r., t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1984 ze zm.

<sup>64</sup> Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r., t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2028 ze zm.



stosuje się odpowiednio do postanowień tymczasowych organu regulacyjnego, określających warunki zaopatrzenia w wodę lub odprowadzania ścieków, lub przyłączenia do sieci do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia sporu, z tym że zażalenie do SOKiK wnosi się w terminie 7 dni od dnia doręczenia postanowienia (art. 27f ust. 3 w zw. z art. 27e ust. 3 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków).

Pozostałe kwestie związane z sądową kontrolą polskich organów regulacyjnych są unormowane w k.p.c. Przepisy k.p.c. normują:

- właściwość SOKiK w poszczególnych kategoriach spraw regulacyjnych (art. 479<sup>46</sup>, art. 479<sup>57</sup>, art. 479<sup>68</sup>, art. 479<sup>79</sup> k.p.c.);
- termin na wniesienie odwołania i kompetencję SOKiK do jego odrzucenia (art. 479<sup>47</sup>, art. 479<sup>58</sup>, art. 479<sup>69</sup>, art. 479<sup>80</sup> k.p.c.);
- obowiązek organu regulacyjnego przekazania odwołania i akt sprawy do sądu oraz autokontrolę organu regulacyjnego (art. 479<sup>48</sup>, art. 479<sup>59</sup>, art. 479<sup>70</sup>, art. 479<sup>81</sup> k.p.c.);
- wymogi formalne odwołania (art. 479<sup>49</sup>, art. 479<sup>60</sup>, art. 479<sup>71</sup>, art. 479<sup>82</sup> k.p.c.);
- przysługiwanie statusu strony i zainteresowanego (art. 479<sup>50</sup>, art. 479<sup>61</sup>, art. 479<sup>72</sup>, art. 479<sup>83</sup> k.p.c.);
- pełnomocnictwo organu regulacyjnego (art. 479<sup>51</sup>, art. 479<sup>62</sup>, art. 479<sup>73</sup>, art. 479<sup>84</sup> k.p.c.);
- kompetencję SOKiK do wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji (art. 479<sup>52</sup>, art. 479<sup>63</sup>, art. 479<sup>74</sup>, art. 479<sup>85</sup> k.p.c.);
- ugodę w sprawie odwołania do SOKiK (art. 479<sup>52a</sup>, art. 479<sup>63a</sup>, art. 479<sup>74a</sup>, art. 479<sup>85a</sup> k.p.c.);
- rodzaje wyroków SOKiK (art. 479<sup>53</sup>, art. 479<sup>64</sup>, art. 479<sup>75</sup>, art. 479<sup>86</sup> k.p.c.);
- odpowiednie stosowanie przepisów o odwołaniach do zażeń (art. 479<sup>55</sup>, art. 479<sup>66</sup>, art. 479<sup>77</sup>, art. 479<sup>87</sup> k.p.c.);
- ochronę tajemnicy przedsiębiorstwa (art. 479<sup>66a</sup> i art. 479<sup>77a</sup> w zw. z art. 479<sup>33</sup> k.p.c.);
- skargę kasacyjną od orzeczenia SA (art. 479<sup>56</sup>, art. 479<sup>67</sup>, art. 479<sup>78</sup>, art. 479<sup>88</sup> k.p.c.).

Postępowanie administracyjne przed organem regulacyjnym w sprawie wydania decyzji oraz prowadzone następnie przed SOKiK, SA lub SN postępowanie sądowe w sprawie kontroli tej decyzji są w doktrynie łącznie określane mianem

postępowania hybrydowego<sup>65</sup>. Nazwa ta ma w swoim założeniu wyrażać mieszany administracyjno-sądowy charakter tego postępowania oraz stosowanie w jego ramach – także na zasadzie odesłań – elementów różnych procedur (administracyjnej, cywilnej i karnej).

---

<sup>65</sup> Zob. np. Z. Kmieciak, *Postępowanie w sprawach ochrony konkurencji a koncepcja procedury hybrydowej*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 4, s. 31 i n.; R. Stankiewicz, J. Piecha, M. Grzywacz, *Model procedury hybrydowej w postępowaniach z zakresu prawa konkurencji i regulacji sektorowej*, red. R. Stankiewicz, Warszawa 2019; R. Stankiewicz, *Likwidacja procedur hybrydowych – krok w dobrym kierunku czy szkodliwy dogmatyzm?*, [w:] *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych*, red. M. Błachucki, T. Górczyńska, Warszawa 2011, s. 159 i n.; L. Kieres, *Sądowa i pozasądowa ochrona interesu przedsiębiorcy. Swoiste (hybrydowe) procedury odwoławcze w publicznym prawie gospodarczym*, [w:] J. Grabowski *et al.*, *System Prawa Administracyjnego. Tom 8B. Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013, s. 832 i n.

## Rozdział II

# Orzecznictwo polskich sądów w kwestii skutków prawnych prawomocnego wyroku SOKiK, SA i SN uchylającego zaskarżoną decyzję lub postanowienie organu regulacyjnego

### 1. Dwie odmienne linie orzecznicze

Stanowisko polskich sądów (tzn. SOKiK, SA i SN) w kwestii skutków prawnych prawomocnego wyroku SOKiK, SA i SN uchylającego zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego jest niejednolite, niekonsekwentne i bardzo zmienne<sup>66</sup>. Najogólniej rzecz biorąc, w omawianym zakresie dają się wyraźnie wyróżnić dwie odmienne linie orzecznicze, i to reprezentowane przez te same sądy.

---

<sup>66</sup> Orzecznictwo to dotyczyło przede wszystkim (choć niewyłącznie) skutków orzeczeń sądowych uchylających decyzje Prezesa UKE, a także decyzje Prezesa UOKiK (sporadycznie także Prezesa URE), natomiast z uwagi na identyczne brzmienie odnośnych przepisów k.p.c. można i należy je również odnosić do skutków orzeczeń uchylających decyzje pozostałych organów regulacyjnych, tj. Prezesa URE, Prezesa UTK oraz dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej PGWWP. Stanowiska zawarte w tym orzecznictwie można również odnosić analogicznie (czy też odpowiednio) do postanowień wydawanych przez te organy regulacyjne. Należy tu jeszcze wyjaśnić, że użyte wyżej oraz używane w niniejszej monografii sformułowanie mówiące o „uchylaniu przez SN zaskarżonej decyzji lub postanowienia organu regulacyjnego” jest pewnym skrótem myślowym, gdyż, jak będzie o tym mowa w dalszych rozważaniach, SN tylko wyjątkowo sam może uchylić swoim wyrokiem zaskarżoną decyzję lub postanowienie organu regulacyjnego, natomiast znacznie częściej ma on możliwość autorytatywnego wypowiedzenia się w kwestii zasadności lub konieczności uchylecia zaskarżonej decyzji lub postanowienia organu regulacyjnego przez SOKiK lub SA. Ta ostatnio wspomniana autorytatywna wypowiedź SN – tzn. wypowiedź potwierdzająca zasadność lub konieczność uchylecia zaskarżonej decyzji lub postanowienia organu regulacyjnego przez SOKiK lub SA – jest w niniejszej monografii konwencjonalnie traktowana jako uchylene przez SN zaskarżonej decyzji lub postanowienia organu regulacyjnego.

Zgodnie z pierwszą linią orzecniczą polskich sądów prawomocny wyrok SOKiK, SA lub SN uchylający zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego nie oznacza i nie może oznaczać odesłania do ponownego lub dalszego rozpoznania przez organ regulacyjny sprawy administracyjnej, w której zapadła zaskarżona i prawomocnie uchylona przez SOKiK, SA lub SN decyzja organu regulacyjnego. Wspomniany prawomocny wyrok sądowy kończy bowiem definitywnie daną sprawę administracyjną, tak iż nie ma już następnie żadnej podstawy prawnej do ponownego lub dalszego orzekania w niej przez organ regulacyjny.

Z kolei w myśl drugiej linii orzecniczej polskich sądów, prawomocny wyrok SOKiK, SA lub SN uchylający zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego bynajmniej nie kończy sprawy administracyjnej, w której organ regulacyjny wydał decyzję uchyloną przez SOKiK, SA lub SN. Po uchyleniu przez SOKiK, SA lub SN decyzji organu regulacyjnego sprawa administracyjna powraca ponownie do tego organu i dalsze postępowanie zależy od przyczyny oraz motywów uchylenia rozstrzygnięcia organu regulacyjnego przez sąd. Jeżeli SOKiK, SA lub SN prawomocnie stwierdzą, iż w danej sprawie brak było podstaw prawnych do orzekania w niej przez organ regulacyjny, to wówczas organ ten powinien wydać decyzję umarzającą postępowanie administracyjne w tym zakresie. Jeżeli natomiast w prawomocnym wyroku SOKiK, SA lub SN uchylającym zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego zostaje stwierdzone, iż wydając ostatnią decyzję, organ ten dopuścił się określonego naruszenia lub naruszeń w ramach stosowanej procedury prawnej (np. występują braki w postępowaniu dowodowym, brak było przeprowadzenia wymaganego prawem postępowania konsolidacyjnego lub konsultacyjnego), wówczas prawomocny wyrok SOKiK, SA lub SN uchylający wspomnianą decyzję organu regulacyjnego aktualizuje po stronie organu regulacyjnego obowiązek ponownego przeprowadzenia lub dalszego przeprowadzenia (czyli uzupełnienia) stosownego postępowania administracyjnego w danej sprawie i obowiązek ponownego wydania w tej sprawie decyzji administracyjnej co do istoty sprawy. Taka decyzja organu regulacyjnego powinna przy tym w razie potrzeby wywoływać skutki prawne z mocą wsteczną (*ex tunc*), a nie tylko na przyszłość.

## 2. Pierwsza linia orzecnicza

Scharakteryzowana powyżej pierwsza linia orzecnicza była prezentowana i broniona w orzecznictwie sądowym już w latach 90. XX w. na gruncie rozwiązań prawnych dotyczących sądowej kontroli decyzji i postanowień Prezesa Urzędu

Antymonopolowego, a od dnia 1 października 1996 r. – Prezesa UOKiK<sup>67</sup>, zamieszczonych w ustawie z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów<sup>68</sup> oraz w ówczesnie obowiązujących przepisach k.p.c. W tamtym okresie art. 479<sup>34</sup> § 2 k.p.c. stanowił, że „W razie uwzględnienia odwołania, sąd [tzn. sąd antymonopolowy, obecnie SOKiK i SA – przyp. M. Sz.] zaskarżoną decyzję albo uchyla, albo zmienia w całości lub w części i orzeka co do istoty sprawy”<sup>69</sup>; powołane dawne brzmienie art. 479<sup>34</sup> § 2 k.p.c. było więc identyczne z obecnym brzmieniem przepisów art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c., które dotyczą sądowej kontroli decyzji organów regulacyjnych i które stanowią, że „W razie uwzględnienia odwołania, sąd ochrony konkurencji i konsumentów zaskarżoną decyzję albo uchyla, albo zmienia w całości lub w części i orzeka co do istoty sprawy”. W latach 90. XX w. SN uznawał, że na gruncie przytoczonego art. 479<sup>34</sup> § 2 k.p.c. brak jest podstaw prawnych do tego, aby ówczesny sąd antymonopolowy (obecnie SOKiK i SA), uchylając decyzję Prezesa Urzędu Antymonopolowego (a od dnia 1 października 1996 r. – Prezesa UOKiK), mógł jednocześnie przekazać temu ostatniemu organowi sprawę do ponownego rozpoznania: sąd antymonopolowy decyzję Prezesa Urzędu Antymonopolowego (Prezesa UOKiK) może uchylić, eliminując ją definitywnie z obrotu prawnego, albo może orzec w tym zakresie reformatoryjnie.

Takie stanowisko zostało zaprezentowane po raz pierwszy w wyroku SN z dnia 29 maja 1991 r., gdzie stwierdzono, co następuje: „Artykuł 479<sup>34</sup> k.p.c. nie przewiduje możliwości przekazania sprawy Urzędowi do ponownego rozpoznania. Rozstrzygnięcie kasatoryjne Sądu – uchylenie decyzji Urzędu oznacza, że decyzja tego Urzędu nie znajduje, zdaniem Sądu, dostatecznych podstaw prawnych. Potrzeba przeprowadzenia nowego postępowania i wydania nowej decyzji pozostawiona jest już w takim wypadku uznaniu Urzędu Antymonopolowego”<sup>70</sup>.

SN do powołanego wyżej wyroku nawiązał wprost oraz aprobującą kilka lat później w postanowieniu z dnia 11 sierpnia 1999 r., stwierdzając, że „Z wielu doniosłych tez sformułowanych przez Sąd Najwyższy w omawianym wyroku [tzn. w wyroku z dnia 29 maja 1991 r. – przyp. M. Sz.] trzeba jeszcze podkreślić tę, która wyłącza

<sup>67</sup> Zmiana nazwy powołanego organu nastąpiła na podstawie przepisów art. 32 pkt 7, 9 i 10 i art. 84 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej, Dz. U. z 1996 r. Nr 106, poz. 496 ze zm.

<sup>68</sup> Tekst pierwotny: Dz. U. z 1990 r. Nr 14, poz. 88, t.j. Dz. U. z 1999 r. Nr 52, poz. 547 ze zm.

<sup>69</sup> Art. 479<sup>34</sup> § 2 k.p.c. uzyskał powołane wyżej brzmienie na podstawie art. 25 pkt 4 ustawy z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów; brzmienie to obowiązywało przez cały okres obowiązywania powołanej ustawy antymonopolowej, czyli do dnia 1 kwietnia 2001 r.

<sup>70</sup> Wyrok SN z dnia 29 maja 1991 r., III CRN 120/91, OSNCP 1992, nr 5, poz. 87, s. 107.

dopuszczalność uchylecia przez sąd antymonopolowy decyzji Urzędu (Prezesa) i przekazania mu sprawy do ponownego rozpoznania. Teza ta – aktualna również współcześnie, a nawet wzmocniona, o czym będzie jeszcze mowa – stanowi efekt prawidłowego odczytania przepisu art. 479<sup>34</sup> k.p.c. i trafnie oddaje funkcję jurysdykcyjną sądu antymonopolowego. Konsekwencją tej tezy, którą Sąd Najwyższy w obecnym składzie w pełni podziela, jest wniosek, że uchylenie zaskarżonej decyzji może nastąpić jedynie w wypadku, gdy sąd antymonopolowy konstatuje brak podstaw do jej wydania, np. na skutek niewystępowania praktyk monopolistycznych, błędnie stwierdzonych przez Urząd (Prezesa) w zaskarżonej decyzji. [...] Znamienne jest również to, że ustawodawca nie odesłał do odpowiedniego stosowania art. 386 § 2, 4 i 6 k.p.c., czym podkreślił nie tylko pierwszoinstancyjny charakter postępowania przed sądem antymonopolowym, ale przede wszystkim – konsekwentnie – wyłączył możliwość wydawania przez ten sąd wyroków uchylających zaskarżoną decyzję i przekazujących sprawę Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów do ponownego rozpoznania. [...] sąd antymonopolowy – o czym już była wyżej mowa – nie wydaje typowych orzeczeń kasatoryjnych, tj. takich, mocą których dochodzi do uchylecia zaskarżonej decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania [...]. Nawiasem mówiąc, skoro uchylenie decyzji jest możliwe tylko wtedy, gdy sąd dostrzegł brak podstaw do jej wydania, np. na skutek stwierdzenia niewystępowania praktyk monopolistycznych, to wyrok «uchylający» jest w rzeczywistości wyrokiem co do istoty sprawy, kończącym postępowanie<sup>71</sup>.

Identyczne stanowisko zaprezentował Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 20 września 2005 r., odnoszącym się już wprost do uchylania przez SOKiK decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty (obecnie: Prezesa UKE) na podstawie art. 479<sup>64</sup> § 2 k.p.c. W wyroku tym SN stwierdził, że „w przepisach regulujących postępowania antymonopolowe i regulacyjne ustawodawca – odmiennie niż w art. 386 § 4 k.p.c. – nie określił, w jakich sytuacjach Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów może lub powinien uchylić zaskarżoną decyzję i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania w postępowaniu administracyjnym. Jest tak dlatego, że przepisy Kodeksu postępowania cywilnego w ogóle nie przewidują możliwości uchylecia decyzji organu regulacyjnego i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania w postępowaniu administracyjnym. Uchylenie zaskarżonej decyzji Prezesa URTiP oznacza jej definitywne wyeliminowanie z obrotu prawnego jako dotkniętej istotnymi wadami,

---

<sup>71</sup> Postanowienie SN z dnia 11 sierpnia 1999 r., I CKN 351/99, OSNC 2000, nr 3, poz. 47, s. 17, 19–20.

uniemożliwiający pozostawienie jej w tym obrocie. Nie jest to zatem uchylene decyzji w celu przekazania sprawy do ponownego rozpoznania w postępowaniu administracyjnym, ale swoistego rodzaju zmiana stanu prawnego polegająca na ostatecznym wyeliminowaniu tej decyzji. Po wyroku sądu antymonopolowego uchylającym zaskarżoną decyzję nie może być kontynuowane postępowanie administracyjne w tej samej sprawie, może natomiast zostać wszczęte od początku nowe postępowanie administracyjne<sup>72</sup>.

Tożsamy w swojej istocie pogląd został następnie wyrażony przez SN jeszcze kilkakrotnie, w tym w postanowieniu SN z dnia 8 maja 2014 r.: „[...] uchylene decyzji w postępowaniu przed SOKiK nie powoduje przekazania sprawy Prezesowi Urzędu do ponownego rozpoznania. Stwierdzenie to znajduje [...] oparcie w art. 479<sup>64</sup> § 2 k.p.c., który wśród orzeczeń wydawanych w razie uwzględnienia odwołania przewiduje uchylene decyzji, ale nie przewiduje równocześnie przekazania sprawy, w której decyzja ta zapadła, do ponownego rozpoznania<sup>73</sup> oraz w wyroku SN z dnia 26 kwietnia 2017 r.: „Wbrew stanowisku pozwanej sam przepis art. 479<sup>64</sup> § 2 k.p.c. nie przesądza o skutkach uchylania decyzji Prezesa UKE. Wynika z niego, że w razie uchylenia takiej decyzji przez SOKiK następuje jej wyeliminowanie z obrotu prawnego, co kończy sprawę, nie jest natomiast możliwe jej przekazanie do ponownego rozpoznania przez Prezesa UKE (zob. wyrok SA w [...] z dnia 4 czerwca 2013 r. VI ACa 1423/12, niepubl., postanowienie SN z dnia 8 maja 2014 r., III SK 72/13, niepubl.). Uchylene przez SOKiK decyzji administracyjnej jest rozstrzygnięciem co do istoty sprawy i ma charakter kasatoryjny [tzn. ma charakter kasatoryjny w szerokim tego słowa znaczeniu, oznaczającym uchylene decyzji, ale nie jest kasatoryjne w ścisłym tego słowa znaczeniu, oznaczającym uchylene i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania – przyp. M. Sz.] (zob. wyrok SN z dnia 20 września 2011 r., III SK 55/10, niepubl., wyrok SA w [...] z dnia 22 lutego 2013 r., VI ACa 929/12, niepubl.)<sup>74</sup>.

Omawiana tutaj linia orzecznicza była prezentowana również w orzecznictwie SA, w szczególności w wyroku z dnia 13 marca 2012 r. W wyroku tym SA stwierdził, że „Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów nie ma, w świetle przepisów k.p.c. możliwości stwierdzenia nieważności decyzji, natomiast uchylene decyzji w postępowaniu przed tym sądem nie powoduje przekazania sprawy Prezesowi UKE

<sup>72</sup> Wyrok SN z dnia 20 września 2005 r., III SZP 2/05, OSNP 2006, nr 19–20, poz. 312, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia/iii%20szp%202-05.pdf>, s. 16, [dostęp 11.01.2024].

<sup>73</sup> Postanowienie SN z dnia 8 maja 2014 r., III SK 72/13, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia2/iii%20sk%2072-13.pdf>, s. 5, [dostęp 11.01.2024].

<sup>74</sup> Wyrok SN z dnia 26 kwietnia 2017 r., I CSK 486/16, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/i%20csk%20486-16-2.pdf>, s. 15, [dostęp 11.01.2024].

do ponownego rozpoznania”, po czym odwołał się do przytoczonego wyżej wyroku SN z dnia 20 września 2005 r. Następnie zaś SA dodał, że „Wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów nie ma w stosunku do decyzji administracyjnych charakteru orzeczenia kasatoryjnego [tzn. nie ma charakteru kasatoryjnego w ścisłym tego słowa znaczeniu, oznaczającym uchylenie decyzji i jednocześnie przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania organowi administracji – przyp. M. Sz.]. Dlatego też uznać należy, że prawomocne uchylenie decyzji MTR 2008 z powodu braku przeprowadzenia postępowania konsultacyjnego wywiera skutek *ex tunc*”<sup>75</sup>. Identyczne stanowisko było następnie zajmowane przez SA w całym szeregu dalszych wyroków tego sądu<sup>76</sup>, przy czym SA zaakcentował ponadto, że „Uchylenie przez SOKiK decyzji administracyjnej nie powoduje przekazania sprawy Prezesowi organu regulacyjnego (w tym przypadku UKE) do ponownego rozpoznania. Takie rozstrzygnięcie kończy postępowanie w sprawie, eliminując uchyloną decyzję z obrotu prawnego”<sup>77</sup>.

### 3. Druga linia orzecznicza

Pod koniec lat 90. XX w. w orzecznictwie SN pojawiła się druga i odmienna linia orzecznicza w omawianej tutaj kwestii, w tamtym czasie dotycząca konkretnie

<sup>75</sup> Wyrok SA z dnia 13 marca 2012 r., VI ACa 1213/11, [http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/\\$N/15450000003003\\_VI\\_ACa\\_001213\\_2011\\_Uz\\_2012-03-13\\_001](http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/$N/15450000003003_VI_ACa_001213_2011_Uz_2012-03-13_001), [dostęp 11.01.2024]. Stwierdzenie w tym wyroku przez SA, że uchylenie prezeń wyrokiem zaskarżonej decyzji Prezesa UKE następuje ze skutkiem *ex tunc* nie neguje przynależności tego wyroku do omawianej tutaj pierwszej linii orzeczniczej. To, że dana zaskarżona decyzja Prezesa UKE jest uchylana przez SA ze skutkiem *ex tunc* (a nie *ex nunc*), bynajmniej nie kłóci się z wynikającą z tego wyroku konkluzją, iż uchylenie przez SA zaskarżonej decyzji Prezesa UKE – choćby nawet następowało ze skutkiem *ex tunc* – jednocześnie definitywnie kończy (rozstrzyga) daną sprawę administracyjną (właśnie ze skutkiem *ex tunc*) i nie powoduje jej powrotu do Prezesa UKE. Z perspektywy prawa administracyjnego rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej ze skutkiem *ex tunc* jest jak najbardziej prawnie dopuszczalne i nie jest niczym osobliwym. Rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej w wyroku SA uchylającym zaskarżoną decyzję Prezesa UKE ze skutkiem *ex tunc* nie oznacza wcale *eo ipso*, że sprawa ta wraca do Prezesa UKE.

<sup>76</sup> Zob. np. wyrok SA z dnia 26 kwietnia 2012 r., VI ACa 1385/11, [https://orzeczenia.ms.gov.pl/content/\\$N/15450000003003\\_VI\\_ACa\\_001385\\_2011\\_Uz\\_2012-04-26\\_001](https://orzeczenia.ms.gov.pl/content/$N/15450000003003_VI_ACa_001385_2011_Uz_2012-04-26_001), [dostęp 11.01.2024]; wyrok SA z dnia 17 stycznia 2013 r., VI ACa 1017/12, [http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/\\$N/15450000003003\\_VI\\_ACa\\_001017\\_2012\\_Uz\\_2013-01-17\\_001](http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/$N/15450000003003_VI_ACa_001017_2012_Uz_2013-01-17_001) [dostęp 11.01.2024]; wyrok SA z dnia 30 stycznia 2013 r., VI ACa 943/12, [http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/\\$N/15450000003003\\_VI\\_ACa\\_000943\\_2012\\_Uz\\_2013-01-30\\_001](http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/$N/15450000003003_VI_ACa_000943_2012_Uz_2013-01-30_001) [dostęp 11.01.2024]; wyrok SA z dnia 21 marca 2013 r., VI ACa 1229/12, [http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/\\$N/15450000003003\\_VI\\_ACa\\_001229\\_2012\\_Uz\\_2013-03-21\\_001](http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/$N/15450000003003_VI_ACa_001229_2012_Uz_2013-03-21_001), [dostęp 11.01.2024]; wyrok SA z dnia 28 marca 2013 r., VI ACa 1231/12, [http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/\\$N/15450000003003\\_VI\\_ACa\\_001231\\_2012\\_Uz\\_2013-06-04\\_001](http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/$N/15450000003003_VI_ACa_001231_2012_Uz_2013-06-04_001) [dostęp 11.01.2024]; wyrok SA z dnia 17 kwietnia 2013 r., VI ACa 1319/12, [http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/\\$N/15450000003003\\_VI\\_ACa\\_001319\\_2012\\_Uz\\_2013-04-19\\_001](http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/$N/15450000003003_VI_ACa_001319_2012_Uz_2013-04-19_001), [dostęp 11.01.2024].

<sup>77</sup> Wyrok SA z dnia 10 maja 2013 r., VI ACa 1423/12, [https://orzeczenia.ms.gov.pl/content/\\$N/15450000003003\\_VI\\_ACa\\_001423\\_2012\\_Uz\\_2013-05-10\\_002](https://orzeczenia.ms.gov.pl/content/$N/15450000003003_VI_ACa_001423_2012_Uz_2013-05-10_002), [dostęp 11.01.2024].



skutków prawnych uchylecia decyzji Prezesa UOKiK przez sąd antymonopolowy (obecnie SOKiK i SA) na podstawie ówczesnego art. 479<sup>34</sup> § 2 k.p.c. (w brzmieniu obowiązującym od 1990 r. do dnia 1 kwietnia 2001 r.). W postanowieniu z dnia 7 października 1998 r. SN rozważył kwestię tego, „czy wyrok sądu antymonopolowego, uchylający decyzję Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, kończy postępowanie w sprawie. Na pytanie to należy udzielić odpowiedzi negatywnej. Aczkolwiek w przepisie art. 479<sup>34</sup> k.p.c. brak jest zapisu, że sąd antymonopolowy, uchylając decyzję, przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania na zasadach określonych w art. 386 § 4 k.p.c., nie oznacza to jednak, by zasada ta w postępowaniu przed sądem antymonopolowym nie obowiązywała. Konieczność jej zastosowania wynika dobitnie w sytuacji, gdy – jak w rozpoznawanej sprawie – postępowanie administracyjne zostało wszczęte na żądanie uprawnionego (art. 21 ustawy antymonopolowej), a więc zainteresowanego merytorycznym rozpoznaniem sprawy. Wprawdzie wyrok sądu antymonopolowego – bez względu na jego treść – kończy postępowanie sądowe, jednakże w razie uchylecia decyzji nie kończy postępowania w sprawie [w tym sensie, że w danej sprawie Prezes UOKiK musi ponownie przeprowadzić lub kontynuować postępowanie administracyjne – przyp. M. Sz.]”<sup>78</sup>.

Należy również wspomnieć o wyroku TK z dnia 12 czerwca 2002 r. w sprawie P 13/01, który został wydany już pod rządami ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów<sup>79</sup>. Ta ostatnia ustawa znowelizowała przepisy k.p.c. w ten sposób, że wprowadziła do nich obowiązujące do chwili obecnej przepisy art. 479<sup>33</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2 i art. 479<sup>75</sup> § 2 k.p.c., dotyczące sądowej kontroli decyzji Prezesa URE, Prezesa UKE i Prezesa UTK, stanowiące, że „W razie uwzględnienia odwołania, sąd antymonopolowy [obecnie SOKiK i SA – przyp. M. Sz.] zaskarżoną decyzję albo uchyla, albo zmienia w całości lub w części i orzeka co do istoty sprawy”. Powołana ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów znowelizowała również przepis k.p.c. mówiący o orzeczeniach sądu antymonopolowego wydawanych w wypadku uwzględnienia przez ten sąd odwołania od decyzji Prezesa UOKiK: o ile do tej pory w takim wypadku sąd antymonopolowy mógł albo uchylić decyzję Prezesa UOKiK, albo zmienić ją w całości lub w części i orzec co do istoty sprawy (art. 479<sup>34</sup> § 2 k.p.c. w brzmieniu ustalonym w 1990 r.; na temat tego przepisu zob. uwagi w rozdziale II.2), o tyle od dnia 1 kwietnia 2001 r. (czyli od daty wejścia w życie ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów) sąd

<sup>78</sup> Postanowienie SN z dnia 7 października 1998 r., I CKN 265/98, OSP 2000, nr 5, poz. 68, s. 226, z aprobującą glosą W. Broniewicza, OSP 2000, nr 5, s. 226–227.

<sup>79</sup> Tekst pierwotny: Dz. U. z 2000 r. Nr 122, poz. 1319; t.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 244, poz. 2080 ze zm.

antymonopolowy mógł jedynie zmienić decyzję Prezesa UOKiK w całości lub w części i orzec reformatorycznie, bez możliwości uchylecia decyzji Prezesa UOKiK (art. 479<sup>31</sup> § 3 k.p.c. w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 kwietnia 2001 r.)<sup>80</sup>. TK w wyroku z dnia 12 czerwca 2002 r. – opierając się na ówczesnie obowiązujących przepisach k.p.c. i na ustanowionej przez nie odmienności co do treści orzeczeń sądu antymonopolowego wydawanych w sprawach z zakresu ochrony konkurencji, a także w sprawach regulacyjnych – uznał, że o ile w sprawach z zakresu ochrony konkurencji sąd antymonopolowy nie może uchylić decyzji Prezesa UOKiK i przekazać temu organowi danej sprawy do ponownego rozpoznania, o tyle w sprawach regulacyjnych (tzn. w sprawach z zakresu energetyki, telekomunikacji i transportu kolejowego) jest to jak najbardziej możliwe i prawnie dopuszczalne, skoro przepisy k.p.c. pozwalają sądowi antymonopolowemu na uchylene decyzji odnośnego organu regulacyjnego<sup>81</sup>. TK dodał, że „różnica między tzw. postępowaniami regulacyjnymi w sprawach z zakresu regulacji energetyki, telekomunikacji i transportu kolejowego a postępowaniem w sprawach o ochronę konkurencji dotycząca możliwości uchylecia decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania przez organ ją wydający w postępowaniach regulacyjnych nie jest przypadkowa i dotyczy istoty oraz przedmiotu tych postępowań. W postępowaniach regulacyjnych bowiem konieczne jest wydanie przez odpowiedni organ rozstrzygnięcia co do obowiązujących taryf. Działania te wymagają specjalistycznej, fachowej wiedzy i tym samym konieczne jest każdorazowe ustalanie okoliczności dotyczących przesłanek wprowadzenia takich taryf i ustalania ich wysokości. Odmienne jest w przypadku postępowania w sprawach o ochronę konkurencji, gdzie spór dotyczy pozycji rynkowej przedsiębiorcy względnie praktyk rynkowych przez niego

---

<sup>80</sup> Przepis art. 479<sup>31</sup> § 3 k.p.c. (w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 kwietnia 2001 r.) stanowił co następuje: „Sąd antymonopolowy, uwzględniając odwołanie od decyzji, zmienia decyzję w całości lub w części i orzeka co do istoty sprawy”. Należy przy tym wyjaśnić, że cały art. 479<sup>31</sup> k.p.c. został uznany przez TK we wspomnianym wyżej wyroku z dnia 12 czerwca 2002 r. (w sprawie P 13/01) za niezgodny z art. 78 w zw. z art. 176 oraz z art. 2 Konstytucji RP oraz został przez ten wyrok TK uchylony. W miejsce uchylonego przez TK art. 479<sup>31</sup> k.p.c. ustawodawca ustanowił nowy art. 479<sup>31a</sup> k.p.c., co nastąpiło na podstawie art. 1 pkt 73 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2004 r. Nr 172, poz. 1804). Nowy ustanowiony wówczas (i obowiązujący w tym zakresie do chwili obecnej) art. 479<sup>31a</sup> § 3 k.p.c. stanowił (i stanowi, że „W razie uwzględnienia odwołania, sąd ochrony konkurencji i konsumentów zaskarżoną decyzją albo uchyla, albo zmienia w całości lub w części i orzeka co do istoty sprawy”. Tak więc na podstawie art. 479<sup>31a</sup> § 3 k.p.c., który wszedł w życie w dniu 19 sierpnia 2004 r. – ponownie przywrócono prawną możliwość uchylania przez sąd powszechny (tj. przez SOKiK i SA) decyzji (oraz postanowień) Prezesa UOKiK. Jednakże w okresie pomiędzy 1 kwietnia 2001 r. a 19 sierpnia 2004 r. takie uchylanie przez ówczesny sąd antymonopolowy decyzji i postanowień Prezesa UOKiK nie było prawnie dopuszczalne.

<sup>81</sup> Wyrok TK z dnia 12 czerwca 2002 r. w sprawie P 13/01, OTK ZU 2002, nr 4A, poz. 42, pkt III.2 uzasadnienia.

stosowanych. Te ostatnie kwestie mogą być w całości przedmiotem rozstrzygnięcia sądowego i nie wymagają przeprowadzenia odrębnie całościowych ustaleń, takich jak we wspomnianych postępowaniach regulacyjnych. Wydanie orzeczenia w takim wypadku nie wymaga wkroczenia w zakres kompetencji decyzyjnej organu<sup>82</sup>.

Co do zasady, krytyczne odniesienie się do wszystkich orzeczeń sądowych stanowiących przejaw omawianej tutaj drugiej linii orzeczniczej sądów polskich nastąpi dopiero w dalszych rozważaniach, w niniejszej monografii, niemniej jednak do powołanego wyżej wyroku TK z dnia 12 czerwca 2002 r. wypada pokrótce odnieść się już w tym miejscu monografii. Taki bezzwłoczny zabieg komentatorski jest w tym momencie konieczny, gdyż TK, uchodzący dość powszechnie za najwyższy autorytet prawniczy w naszym kraju (i którego orzecznictwo zazwyczaj dość sugestywnie oddziałuje na środowisko prawnicze), popełnił w tym wyroku dość poważne błędy w swoim prawniczym rozumowaniu i trzeba je tutaj od razu sprostować. Błędy te sprowadzają się do zaistnienia pewnej istotnej niekonsekwencji w wywodzie zaprezentowanym przez TK. Otóż TK, uzasadniając we wspomnianym wyroku swoje twierdzenie w kwestii prawnej niedopuszczalności wydania przez sąd antymonopolowy orzeczenia uchylającego decyzję Prezesa UOKiK i przekazującego jednocześnie temu organowi sprawę do ponownego rozpoznania, powołał się nie tylko na obowiązujący wtedy art. 479<sup>31</sup> § 3 k.p.c. (przepis ten w ogóle nie przewidywał możliwości uchylania przez sąd antymonopolowy decyzji Prezesa UOKiK), lecz także wskazał w tym kontekście na dwa dalsze istotne argumenty prawne, jakimi są:

- 1) brak w przepisach k.p.c. o postępowaniu sądowym w sprawach z zakresu ochrony konkurencji odpowiednika przepisu art. 386 § 2 i 4 k.p.c., dozwalającego sądowi drugiej instancji na uchylenie wyroku sądu pierwszej instancji i przekazanie temu ostatniemu sądowi sprawy do ponownego rozpoznania;
- 2) orzeczenia SN z lat 90. XX w., w których wyraźnie uznano niedopuszczalność uchylenia przez sąd antymonopolowy decyzji Prezesa UOKiK i jednoczesnego przekazania temu organowi sprawy do ponownego rozpoznania (na temat powołanych przez TK orzeczeń SN zob. wyżej w rozdziale II.2 niniejszej monografii)<sup>83</sup>.

Tymczasem dwa ostatnio wymienione argumenty podniesione przez TK miały i mają charakter obosieczny w tym sensie, że równie dobrze przemawiały one

---

<sup>82</sup> Wyrok TK z dnia 12 czerwca 2002 r. w sprawie P 13/01, OTK ZU 2002, nr 4A, poz. 42, pkt III.2 (akapit 54) uzasadnienia.

<sup>83</sup> O tych dwóch ostatnio wymienionych argumentach powołanych przez TK jest mowa w punkcie III.2 (akapit 48) uzasadnienia wyroku TK z dnia 12 czerwca 2002 r. w sprawie P 13/01.

w ówczesnym stanie prawnym (i nadal przemawiają) za prawną niedopuszczalnością uchylecia przez sąd antymonopolowy (obecnie SOKiK i SA) decyzji organu regulacyjnego wraz z jednoczesnym odesłaniem temu organowi sprawy do ponownego lub dalszego rozpoznania. Tej zaś obusieczności obu wspomnianych argumentów TK w omawianym wyroku niestety ogóle nie dostrzegł i odniósł je tylko i wyłącznie do spraw z zakresu ochrony konkurencji. Tymczasem oba te argumenty prawne są w równym stopniu prawnie relewantne także w sprawach regulacyjnych, gdyż po pierwsze, również w przepisach k.p.c. o postępowaniu sądowym w sprawach regulacyjnych – podobnie jak w przepisach k.p.c. o postępowaniu sądowym w sprawach z zakresu ochrony konkurencji – brak jest odpowiednika przepisu 386 § 2 i 4 k.p.c., pozwalającego sądowi drugiej instancji na uchylenie wyroku sądu pierwszej instancji i przekazanie temu ostatniemu sprawy do ponownego rozpoznania, a po drugie, przywołane przez TK w charakterze istotnego argumentu prawnego orzeczenia SN, uznające prawną niedopuszczalność przekazania przez sąd antymonopolowy do ponownego rozpoznania Prezesowi UOKiK sprawy rozstrzygniętej decyzją Prezesa UOKiK uchyloną przez ten sąd, zostały wydane w stanie prawnym, w którym sądowi antymonopolowemu było *expressis verbis* prawnie dozwolone uchylenie decyzji Prezesa UOKiK w razie uwzględnienia odwołania (zob. art. 479<sup>34</sup> § 2 k.p.c. w brzmieniu obowiązującym od 1990 r. do dnia 1 kwietnia 2001 r.). Mimo że w stanie prawnym obowiązującym w latach 90. XX w. (podobnie jak w obecnym stanie prawnym) sąd antymonopolowy (obecnie SOKiK i SA) mógł w razie uwzględnienia odwołania uchylić decyzję Prezesa UOKiK, to jednak SN uznał w tamtym czasie, że sąd antymonopolowy nie może w takim wypadku – tzn. po uchyleniu decyzji Prezesa UOKiK – odesłać sprawy do ponownego rozpoznania przez Prezesa UOKiK. TK w omawianym tutaj wyroku z dnia 12 czerwca 2002 r. bardzo chętnie powołał się na wspomniane orzeczenia SN dla uzasadnienia swojej tezy o prawnej niedopuszczalności odesłania przez sąd antymonopolowy do ponownego rozpoznania Prezesowi UOKiK sprawy, w której ten ostatni organ wydał decyzję uchyloną przez sąd antymonopolowy, ale jednocześnie TK nie dostrzegł, że dokładnie te same orzeczenia SN przemawiają za prawną niedopuszczalnością odsyłania przez sąd antymonopolowy sprawy do ponownego rozpoznania organowi regulacyjnemu. Tak czy inaczej przepis art. 479<sup>34</sup> § 2 k.p.c. w brzmieniu obowiązującym od 1990 r. do dnia 1 kwietnia 2001 r., na którym SN oparł swoje orzeczenia w latach 90. XX w., miał identyczną treść jak przepisy art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2 i art. 479<sup>75</sup> § 2 k.p.c. (w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 kwietnia 2001 r. do chwili obecnej, w tym w brzmieniu obowiązującym w momencie wydawania przez TK omawianego tutaj

wyroku z dnia 12 czerwca 2002 r.), mówiące o orzeczeniach sądu antymonopolowego (obecnie SOKiK i SA) wydawanych w sprawach regulacyjnych. Skoro więc TK z jednej strony zgodził się z SN odnośnie do niedopuszczalności odsyłania przez sąd antymonopolowy (obecnie SOKiK i SA) sprawy do ponownego rozpoznania Prezesowi UOKiK na podstawie przepisu k.p.c. pozwalającego temu sądowi na uchylenie decyzji Prezesa UOKiK, tzn. na podstawie art. 479<sup>34</sup> § 2 k.p.c. w brzmieniu obowiązującym od 1990 r. do dnia 1 kwietnia 2001 r., to może zasadnie dziwić okoliczność, iż jednocześnie TK zaakceptował możliwość odsyłania przez sąd antymonopolowy (obecnie SOKiK i SA) sprawy do ponownego rozpoznania organom regulacyjnym na podstawie przepisów k.p.c. sformułowanych identycznie jak wspomniany art. 479<sup>34</sup> § 2 k.p.c., a odnoszących się do sądowej kontroli decyzji organów regulacyjnych. To stanowisko TK jest tym bardziej zaskakujące, że podane przez TK wyjaśnienie odwołujące się do istnienia pomiędzy postępowaniami antymonopolowymi oraz postępowaniami regulacyjnymi określonych różnic odnoszących się do zakresu i charakteru ustaleń dokonywanych przez właściwe organy administracji w tych postępowaniach oraz różnic co do charakteru decyzji administracyjnych wydawanych w tych postępowaniach<sup>84</sup> nie jest ani przekonujące, ani trafne<sup>85</sup>.

Kontynuując w tym miejscu prezentację orzeczeń sądowych stanowiących przejaw drugiej linii orzeczniczej polskich sądów w kwestii skutków prawnych prawomocnego wyroku SOKiK, SA lub SN, uchylającego zaskarżoną decyzję lub postanowienie organu regulacyjnego, należałoby przywołać w tym kontekście liczne orzeczenia SN z okresu ostatniego dziesięciolecia, w których SN w sposób bardzo konkretny i wyraźny odnosił się do kwestii następstw uchylania przez SOKiK lub SA decyzji lub postanowień organu regulacyjnego (głównie Prezesa UKE i Prezesa URE). I tak, pierwszym orzeczeniem SN, w którym wyraźnie uznano, że prawomocny wyrok SA uchylający decyzję organu regulacyjnego prowadzi do konieczności

---

<sup>84</sup> W kwestii tych różnic zob. punkt III.2 (akapit 54) uzasadnienia wyroku TK z dnia 12 czerwca 2002 r. w sprawie P 13/01.

<sup>85</sup> W rzeczywistości bowiem jest tak, że również w postępowaniach antymonopolowych muszą być często dokonywane przez organ antymonopolowy (tj. przez Prezesa UOKiK) takie ustalenia i podejmowane takie decyzje administracyjne, które odpowiadają swoim zakresem i charakterem dokonywanym ustaleniom oraz podejmowanym decyzjom przez organy regulacyjne w postępowaniach regulacyjnych. W szczególności zaś w postępowaniu antymonopolowym występuje często konkretyzacja przez organ antymonopolowy prawa konkurencji w sposób *ex ante* oraz ma miejsce podejmowanie przez ten organ decyzji swoiście regulacyjnych. Na temat niewystępowania w szerszym zakresie pomiędzy postępowaniami antymonopolowymi i regulacyjnymi tego rodzaju różnic, o których wspominał TK, a także na temat upodabniania się pod tym względem do siebie obu rodzajów postępowań oraz decyzji wydawanych w tych postępowaniach zob. szeroko i na odnośnych przykładach normatywnych M. Szydło, *Prawo konkurencji...*, s. 23 i n.

ponownego lub dalszego zajęcia się przez organ regulacyjny daną sprawą (tzn. sprawą, w której zapadła decyzja organu regulacyjnego uchylona następnie przez SA) było postanowienie SN z dnia 12 lutego 2009 r. SN uznał tam, że wyrok SA uwzględniający apelację strony powodowej od wyroku SOKiK i uchylający zaskarżoną decyzję Prezesa UKE kończy co prawda określony etap postępowania sądowego, ale nie kończy postępowania w rozpoznawanej sprawie. Po przeprowadzeniu zaleconego Prezesowi UKE postępowania uzupełniającego, ten ostatni organ może wydać nową decyzję albo umorzyć postępowanie administracyjne<sup>86</sup>. Analogicznie orzekł SN w postanowieniu z dnia 8 stycznia 2010 r., stwierdzając, że „zaskarżony skargą kasacyjną wyrok Sądu Apelacyjnego, uwzględniający apelację strony powodowej od wyroku Sądu pierwszej instancji i uchylający zaskarżoną decyzję Prezesa Urzędu, kończy określony etap postępowania sądowego, ale nie kończy postępowania w rozpoznawanej sprawie. Po przeprowadzeniu zaleconego Prezesowi Urzędu postępowania uzupełniającego, może wydać nową decyzję albo umorzyć postępowanie”<sup>87</sup>. W wyroku z dnia 12 sierpnia 2014 r. SN potwierdził, że prawomocny wyrok SA uchylający decyzję Prezesa URE „skutkuje koniecznością zakończenia postępowania administracyjnego (por. wyrok Sądu Najwyższego z 19 lutego 2009 r., III SK 31/08 oraz decyzja Prezesa UOKiK z 30 grudnia 2010 r., RPZ-33/2010), chociażby w drodze wydania [przez organ regulacyjny – przyp. M. Sz.] decyzji uwzględniającej przedstawione powyżej zapatrywania”<sup>88</sup>.

W postanowieniu z dnia 28 stycznia 2015 r. SN znacznie rozszerzył swoje dotychczasowe merytoryczne stanowisko w omawianej tutaj kwestii i wyjaśnił, że wyrok SA „uchylający decyzję Prezesa Urzędu kończy określony etap postępowania sądowego, ale nie kończy postępowania w rozpoznawanej sprawie, jeżeli z uzasadnienia wyroku Sądu Apelacyjnego wynika, że powodem uchylecia decyzji była konieczność przeprowadzenia postępowania uzupełniającego. Uchylenie decyzji przez Sąd orzekający w sprawie z odwołania ma ten skutek, że Prezes Urzędu staje przed koniecznością zakończenia postępowania administracyjnego poprzez wydanie kolejnej decyzji, pozbawionej wad, których nie można było konwalidować na etapie postępowania sądowego [...]. Z powyższego wynika, że w przypadku uchylecia decyzji Prezesa Urzędu sposób zakończenia postępowania administracyjnego przez

<sup>86</sup> Postanowienie SN z dnia 12 lutego 2009 r., III SK 32/08, LEX nr 821068.

<sup>87</sup> Postanowienie SN z dnia 8 stycznia 2010 r., III SK 39/09, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia2/iii%20sk%2039-09.pdf>, s. 2–3, [dostęp 11.01.2024].

<sup>88</sup> Wyrok SN z dnia 12 sierpnia 2014 r., III SK 58/13, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iii%20sk%2058-13-1.pdf>, s. 12, [dostęp 11.01.2024].

organ uzależniony jest od powodów, z jakich decyzja została uchylona. Jeżeli z motywów rozstrzygnięcia sprawy przez Sąd wynika, że podstawą uchylecia decyzji było nieprzeprowadzenie postępowania konsultacyjnego lub konsolidacyjnego, Prezes Urzędu powinien sanować stwierdzony brak i stosowne postępowanie przeprowadzić. Pozwoli to organowi wydać decyzję, która nie będzie już dotknięta wadą, z powodu której wcześniejsza decyzja została uchylona. W ocenie Sądu Najwyższego nie ma przy tym przeszkód, by Prezes Urzędu, wydając ponownie decyzję, uregulował w niej obowiązki ciężące na przedsiębiorcach telekomunikacyjnych z mocą wsteczną, za okres wskazany w uchylonej decyzji<sup>89</sup>.

W postanowieniu z dnia 16 kwietnia 2015 r. SN nie tylko podzielił oraz potworzył swoje wcześniejsze i przytoczone powyżej wywody, lecz także wskazał na kolejny powód, który uprawnia SOKiK oraz SA do uchylecia decyzji organu regulacyjnego (Prezesa UKE) i do nakazania temu ostatniemu organowi, by ten kontynuował postępowanie w danej sprawie oraz wydał w niej kolejną decyzję administracyjną. Powodem tym są braki w zakresie postępowania dowodowego w pierwotnym postępowaniu administracyjnym prowadzonym przez organ regulacyjny. Zdaniem SN po uchyleciu przez sąd decyzji Prezesa UKE „Prezes Urzędu może również wydać kolejną decyzję (w tym samym przedmiocie i za ten sam okres co uchylona decyzja), jeżeli podstawą wydania orzeczenia kasatoryjnego były braki w zakresie postępowania dowodowego, które uniemożliwiały wydanie przez SOKiK orzeczenia reformatoryjnego przy uwzględnieniu odwołania. Natomiast uchylecie decyzji Prezesa Urzędu w przypadku stwierdzenia przez SOKiK braku podstaw do działania organu (np. z powodu niespełnienia przesłanek zastosowania art. 29 Prawa telekomunikacyjnego; braku kompetencji do nałożenia obowiązku) nie uprawnia organu do wydania ponownej decyzji merytorycznie rozstrzygającej sprawę, lecz jedynie do zakończenia postępowania administracyjnego przez jego umorzenie<sup>90</sup>.

Analogiczne stanowisko było prezentowane w całym szeregu dalszych orzeczeń SN<sup>91</sup>. Co ciekawe, SN przyjął konwencję terminologiczną, zgodnie z którą wyrok

<sup>89</sup> Postanowienie SN z dnia 28 stycznia 2015 r., III SK 37/14, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iii%20sk%2037-14.pdf>, s. 5–6, [dostęp 11.01.2024].

<sup>90</sup> Postanowienie SN z dnia 16 kwietnia 2015 r., III SK 58/14, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iii%20sk%2058-14.pdf>, s. 4, [dostęp 11.01.2024].

<sup>91</sup> Zob. np. wyrok SN z dnia 9 czerwca 2016 r., III SK 28/13 („uchylecie decyzji Prezesa UKE z powodu uchybień proceduralnych przy jej wydawaniu uprawnia organ regulacyjny do zakończenia «otwartego» (w wyniku wyroku uchylającego) postępowania administracyjnego przez wydanie «prawidłowej» decyzji kształtującej stosunek prawny między przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi za okres poddany regulacji na mocy pierwotnej decyzji”), <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iii%20sk%2028-13-1.pdf>, s. 15, [dostęp 11.01.2024]; wyrok SN z dnia 22 listopada 2016 r., III SK

kasatoryjny SOKiK lub SA to taki wyrok, który uchyla zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego i który wymusza na tym ostatnim organie zakończenie postępowania administracyjnego w sposób uwzględniający motywy leżące u podstaw uchylenia danej decyzji (np. motywem tym mogą być określone uchybienia proceduralne popełnione przez organ regulacyjny przy wydawaniu decyzji). Natomiast wyrok reformatoryjny SOKiK lub SA to taki wyrok, który zmienia decyzję organu regulacyjnego, przy czym „zmianą” decyzji organu regulacyjnego może być również uchylenie tej decyzji (w całości lub w części). Wyrok reformatoryjny SOKiK lub SA, w tym wyrok reformatoryjny zmieniający decyzję organu regulacyjnego poprzez jej

---

39/15 („Skutkiem uchylenia decyzji Prezesa UKE [przez SOKiK lub SA – przyp. M. Sz.] jest otwarcie postępowania administracyjnego, które do tej pory pozostawało «zamknięte» decyzją. Organ musi zakończyć postępowanie przez wydanie decyzji – w tym wypadku przez wydanie decyzji wykonującej orzeczenie sądowe. Jeżeli podstawę uchylenia decyzji Prezesa UKE stanowiły uchybienia proceduralne, których sanowanie nie jest możliwe na etapie postępowania sądowego, wówczas organ musi zakończyć postępowanie, wydając decyzję pozbawioną wytkniętych i uwzględnionych przez Sąd uchybień proceduralnych”), <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iii%20sk%2039-15-1.pdf>, s. 16–17, [dostęp 11.01.2024]; wyrok SN z dnia 5 grudnia 2016 r., III SK 18/14 („Sąd Najwyższy nie uważa, by uchylenie decyzji Prezesa Urzędu z przyczyn wskazanych w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, zamykało organowi możliwość sanowania wytkniętych uchybień decyzji (wyrok Sądu Najwyższego z 5 listopada 2015 r., III SK 55/14, LEX nr 1958502). Uchylenie decyzji w postępowaniu przed Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów nie powoduje co prawda wyraźnego przekazania sprawy Prezesowi Urzędu do ponownego rozpoznania, ponieważ wydania orzeczenia o takiej treści nie przewiduje art. 479<sup>64</sup> § 2 k.p.c. (postanowienie Sądu Najwyższego z 8 maja 2014 r., III SK 72/13, LEX nr 1482420), jednakże, jak przyjęto w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 8 stycznia 2010 r., III SK 39/09 (LEX nr 1095838), wyrok uchylający decyzję Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej kończy określony etap postępowania sądowego, ale nie kończy postępowania w rozpoznawanej sprawie, jeżeli z uzasadnienia wyroku Sądu Apelacyjnego wynika, że powodem uchylenia decyzji była konieczność przeprowadzenia postępowania uzupełniającego. Uchylenie decyzji przez Sąd orzekający w sprawie z odwołania ma ten skutek, że Prezes Urzędu staje przed koniecznością zakończenia postępowania administracyjnego przez wydanie kolejnej decyzji (postanowienie Sądu Najwyższego z 10 listopada 2010 r., III SK 30/10, LEX nr 1095837), pozbawionej wad, których nie można było konwalidować na etapie postępowania sądowego”), <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iii%20sk%2018-14-2.pdf>, s. 15, [dostęp 11.01.2024]; wyrok SN z dnia 18 stycznia 2017 r., III SK 45/14 („uchylenie decyzji Prezesa Urzędu z takich samych przyczyn, jakie wskazano w uzasadnieniu zaskarżonego w niniejszej sprawie wyroku, nie zamyka organowi możliwości wydania decyzji wykonawczej w miejsce uchylonej decyzji, jeżeli wysokość stawek w okresie objętym uchyloną decyzją wykonawczą nadal będzie sporna między adresatami uchylonej decyzji”), <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iii%20sk%2045-14-1.pdf>, s. 6, [dostęp 11.01.2024]; postanowienie SN z dnia 7 marca 2018 r., III SK 26/17 („w razie uchylenia wyrokiem sądowym decyzji Prezesa UKE, organ regulacyjny może wydać kolejną decyzję i na jej podstawie ukształtować stosunki prawne między przedsiębiorcami nawet w okresie czasu, który na datę wydania decyzji już upłynął, a którego to okresu dotyczy nadal spór między przedsiębiorcami. W sytuacji gdy Prezes UKE nie wydał decyzji, mimo iż był do tego zobowiązany, brak jest rozstrzygnięcia administracyjnego służącego realizacji praw przyznanych jednostce”), <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iii%20sk%2026-17.pdf>, s. 3, [dostęp 11.01.2024].



uchylenie, jest – zdaniem SN – wyrokiem kończącym zarówno postępowanie sądowe, jak i postępowanie administracyjne<sup>92</sup>.

Należy dodać, że omówione orzeczenia SN spowodowały zmianę stanowiska również w orzecznictwie SA. W ostatnim czasie SA uznaje, że po prawomocnym uchyleniu przez SOKiK lub SA decyzji organu regulacyjnego z powodu popełnionych przez ten organ naruszeń proceduralnych, których SOKiK lub SA nie mogą konwalidować, organ regulacyjny jest zobligowany do kontynuowania w danej sprawie postępowania administracyjnego i do zakończenia go decyzją administracyjną, w tym w razie potrzeby decyzją rozstrzygającą daną sprawę z mocą *ex tunc*<sup>93</sup>.

---

<sup>92</sup> Wyrok SN z dnia 22 listopada 2016 r., III SK 39/15, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iii%20sk%2039-15-1.pdf>, s. 17, [dostęp 11.01.2024]; wyrok SN z dnia 5 grudnia 2016 r., III SK 18/14, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iii%20sk%2018-14-2.pdf>, s. 16, [dostęp 11.01.2024].

<sup>93</sup> Wyrok SA z dnia 2 lutego 2017 r., VI ACa 1814/15, [http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/\\$N/15450000003003\\_VI\\_ACa\\_001814\\_2015\\_Uz\\_2017-02-02\\_002](http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/$N/15450000003003_VI_ACa_001814_2015_Uz_2017-02-02_002), [dostęp 11.01.2024]; wyrok SA z dnia 7 lutego 2017 r., VI ACa 1788/15, [http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/\\$N/15450000003003\\_VI\\_ACa\\_001788\\_2015\\_Uz\\_2017-02-07\\_002](http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/$N/15450000003003_VI_ACa_001788_2015_Uz_2017-02-07_002), [dostęp 11.01.2024]

## Rozdział III

# Wykładnia językowa przepisów prawa mówiących o skutkach prawnych uchylenia przez SOKiK, SA i SN zaskarżonej decyzji lub postanowienia organu regulacyjnego

### 1. Przepisy prawa mówiące o uchylaniu przez SOKiK, SA i SN decyzji oraz postanowień organu regulacyjnego – ogólna charakterystyka ich treści

O rodzajach orzeczeń SOKiK wydawanych w sprawach odwołań od decyzji organów regulacyjnych<sup>94</sup> jest mowa w przepisach art. 479<sup>53</sup>, art. 479<sup>64</sup>, art. 479<sup>75</sup> i art. 479<sup>86</sup> k.p.c. Przepisy art. 479<sup>53</sup>, art. 479<sup>64</sup> i art. 479<sup>75</sup> k.p.c. brzmią następująco:

„§ 1. Sąd ochrony konkurencji i konsumentów oddala odwołanie od decyzji Prezesa Urzędu, jeżeli nie ma podstaw do jego uwzględnienia.

§ 2. W razie uwzględnienia odwołania, sąd ochrony konkurencji i konsumentów zaskarżoną decyzję albo uchyla, albo zmienia w całości lub w części i orzeka co do istoty sprawy”.

W zasadzie identycznie brzmi przepis art. 479<sup>86</sup> k.p.c., posługuje się wszakże nie określeniem „Prezes Urzędu”, lecz „organ regulacyjny”, i stanowi, co następuje:

„§ 1. Sąd ochrony konkurencji i konsumentów oddala odwołanie od decyzji organu regulacyjnego, jeżeli nie ma podstaw do jego uwzględnienia.

§ 2. W razie uwzględnienia odwołania sąd ochrony konkurencji i konsumentów uchyla albo zmienia w całości lub w części zaskarżoną decyzję i orzeka co do istoty sprawy”.

---

<sup>94</sup> Tj. Prezesa URE, Prezesa UKE, Prezesa UTK oraz dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej PGWWP.

Tak więc w świetle powołanych przepisów k.p.c. orzeczenia SOKiK wydawane w sprawach odwołań od decyzji organów regulacyjnych są następujące:

- 1) wyrok SOKiK oddalający odwołanie od decyzji organu regulacyjnego i w konsekwencji utrzymujący wspomnianą decyzję w mocy, wydawany wówczas, gdy nie ma podstaw do uwzględnienia odwołania (art. 479<sup>53</sup> § 1, art. 479<sup>64</sup> § 1, art. 479<sup>75</sup> § 1 i art. 479<sup>86</sup> § 1 k.p.c.);
- 2) wyrok SOKiK uchylający decyzję organu regulacyjnego, wydawany w razie uwzględnienia odwołania (art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c.);
- 3) wyrok SOKiK zmieniający w całości lub w części decyzję organu regulacyjnego i orzekający co do istoty sprawy, wydawany w razie uwzględnienia odwołania (art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c.).

Powołane wyżej przepisy art. 479<sup>53</sup>, art. 479<sup>64</sup>, art. 479<sup>75</sup> i art. 479<sup>86</sup> k.p.c., wymieniające rodzaje orzeczeń SOKiK, stosuje się odpowiednio również do zażaleń na postanowienia organu regulacyjnego (zob. wyraźne odesłanie w przepisach art. 479<sup>55</sup>, art. 479<sup>66</sup>, art. 479<sup>77</sup> i art. 479<sup>87</sup> § 2 k.p.c.), co oznacza, że jeżeli po wniesieniu zażalenia na postanowienie organu regulacyjnego i po rozpoznaniu sprawy SOKiK dochodzi do wniosku, że nie ma podstaw do uwzględnienia zażalenia, to SOKiK oddala zażalenie i utrzymuje postanowienie organu regulacyjnego w mocy, zaś w razie uwzględnienia zażalenia SOKiK zaskarżone postanowienie organu regulacyjnego albo uchyla, albo zmienia w całości lub w części i orzeka co do istoty sprawy (art. 479<sup>55</sup> w zw. z art. 479<sup>53</sup>, art. 479<sup>66</sup> w zw. z art. 479<sup>64</sup>, art. 479<sup>77</sup> w zw. z art. 479<sup>75</sup> i art. 479<sup>87</sup> § 2 w zw. z art. 479<sup>86</sup> k.p.c.)<sup>95</sup>.

---

<sup>95</sup> SOKiK, orzekając w powyższym zakresie, tj. orzekając w sprawie zażalenia na postanowienie organu regulacyjnego, wydaje postanowienie albo wyrok, w zależności od charakteru zaskarżonego postanowienia organu regulacyjnego, tj. w zależności od tego, czy postanowienie to ma w danym przypadku charakter proceduralny, czy mimo swojej nazwy sugerującej proceduralny charakter orzeczenia jest tak naprawdę rozstrzygnięciem co do istoty sprawy, tożsamym materialnie z decyzją administracyjną. SOKiK, orzekając w sprawie zażalenia na postanowienie organu regulacyjnego, wydaje w tym zakresie postanowienie, a nie wyrok, gdy postanowienie organu regulacyjnego zaskarżalne zażaleniem do SOKiK jest postanowieniem procesowym, które nie rozstrzyga co do istoty żadnej sprawy administracyjnej. Jeżeli bowiem SOKiK rozstrzyga zażalenie na takie postanowienie organu regulacyjnego, które jest postanowieniem procesowym, to wówczas SOKiK wydaje w tym zakresie postanowienie, a nie wyrok (uchwała SN z dnia 8 marca 2006 r., III SZP 1/06, OSNP 2006, nr 13–14, poz. 224, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia1/iii%20szp%201-06.pdf>, s. 7–10, [dostęp 11.01.2024]). Jeżeli zaś SOKiK orzeka w sprawie zażalenia na takie postanowienie organu regulacyjnego, które jest postanowieniem rozstrzygającym sprawę administracyjną co do istoty (co zależy już od konkretnej treści relewantnych w danym przypadku przepisów prawa materialnego), to powinien on w tym zakresie wydać wyrok, a nie postanowienie (uchwała SN z dnia 12 stycznia 2006 r., III SZP 5/05, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia1/iii%20szp%205-05.pdf>, s. 5–8, [dostęp 11.01.2024]). W każdym razie w toku dalszych rozważań jest w tym względzie jednolicie mowa o „wyrokach” (a niekiedy o „orzeczeniach”) SOKiK, SA i SN.

Od wyroku SOKiK (tzn. od wyroku oddalającego odwołanie od decyzji lub postanowienia organu regulacyjnego, albo wyroku uchylającego decyzję lub postanowienie organu regulacyjnego, albo wyroku zmieniającego decyzję lub postanowienie organu regulacyjnego) stronom postępowania (tzn. przedsiębiorcy, organowi regulacyjnemu oraz zainteresowanemu) przysługuje apelacja do SA, przy czym w następstwie rozpatrzenia apelacji od wyroku SOKiK SA może wydać następujące wyroki:

- 1) wyrok oddalający apelację, jeżeli jest ona bezzasadna (art. 385 k.p.c.), czyli wyrok utrzymujący zaskarżony wyrok SOKiK w mocy, a w konsekwencji utrzymujący to, co w odniesieniu do danej decyzji lub postanowienia organu regulacyjnego rozstrzygnął SOKiK (tzn. utrzymanie w mocy albo uchylenie, albo zmiana zaskarżonej decyzji lub postanowienia organu regulacyjnego);
- 2) wyrok zmieniający zaskarżony wyrok SOKiK i orzekający co do istoty sprawy (czyli wyrok reformatoryczny) – wydawany w razie uwzględnienia apelacji (art. 386 § 1 k.p.c.); przy czym SA, zmieniając w tym przypadku zaskarżony wyrok SOKiK, może orzec reformatorycznie tylko w takim zakresie i w taki sposób, jak to może generalnie uczynić SOKiK na podstawie odnośnych przepisów k.p.c. (tj. art. 479<sup>53</sup> oraz art. 479<sup>55</sup> k.p.c.; art. 479<sup>64</sup> oraz art. 479<sup>66</sup> k.p.c.; art. 479<sup>75</sup> oraz art. 479<sup>77</sup> k.p.c.; art. 479<sup>86</sup> oraz art. 479<sup>87</sup> § 2 k.p.c.), a więc SA, orzekając reformatorycznie, może – orzekając inaczej niż to w konkretnym wyroku uczynił SOKiK (tzn. zmieniając zaskarżony wyrok SOKiK) – albo oddalić odwołanie od decyzji organu regulacyjnego i w konsekwencji utrzymać zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego w mocy<sup>96</sup> (lub oddalić zażalenie na postanowienie organu regulacyjnego i w konsekwencji utrzymać zaskarżone postanowienie organu regulacyjnego w mocy<sup>97</sup>), albo uchylić zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego<sup>98</sup> (lub uchylić zaskarżone postanowienie organu regulacyjnego<sup>99</sup>), albo zmienić w całości lub w części decyzję organu

---

<sup>96</sup> Art. 386 § 1 w zw. z art. 479<sup>53</sup> § 1 k.p.c.; art. 386 § 1 w zw. z art. 479<sup>64</sup> § 1 k.p.c.; art. 386 § 1 w zw. z art. 479<sup>75</sup> § 1 k.p.c.; art. 386 § 1 w zw. z art. 479<sup>86</sup> § 1 k.p.c.

<sup>97</sup> Art. 386 § 1 w zw. z art. 479<sup>55</sup> i art. 479<sup>53</sup> § 1 k.p.c.; art. 386 § 1 w zw. z art. 479<sup>66</sup> i art. 479<sup>64</sup> § 1 k.p.c.; art. 386 § 1 w zw. z art. 479<sup>77</sup> i art. 479<sup>75</sup> § 1 k.p.c.; art. 386 § 1 w zw. z art. 479<sup>87</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 1 k.p.c.

<sup>98</sup> Art. 386 § 1 w zw. z art. 479<sup>53</sup> § 2 k.p.c.; art. 386 § 1 w zw. z art. 479<sup>64</sup> § 2 k.p.c.; art. 386 § 1 w zw. z art. 479<sup>75</sup> § 2 k.p.c.; art. 386 § 1 w zw. z art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c.

<sup>99</sup> Art. 386 § 1 w zw. z art. 479<sup>55</sup> i art. 479<sup>53</sup> § 2 k.p.c.; art. 386 § 1 w zw. z art. 479<sup>66</sup> i art. 479<sup>64</sup> § 2 k.p.c.; art. 386 § 1 w zw. z art. 479<sup>77</sup> i art. 479<sup>75</sup> § 2 k.p.c.; art. 386 § 1 w zw. z art. 479<sup>87</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c.

- regulacyjnego i orzec co do istoty sprawy<sup>100</sup> (lub zmienić w całości lub w części postanowienie organu regulacyjnego i orzec co do istoty sprawy<sup>101</sup>);
- 3) wyrok uchylający zaskarżony wyrok SOKiK, znoszący postępowanie przed SOKiK w zakresie dotkniętym nieważnością i przekazujący sprawę SOKiK do ponownego rozpoznania – jeżeli SA stwierdza nieważność postępowania przed SOKiK (art. 386 § 2 w zw. z art. 379 k.p.c.);
  - 4) wyrok uchylający wyrok SOKiK oraz odrzucający odwołanie od decyzji organu regulacyjnego (lub odrzucający zażalenie na postanowienie organu regulacyjnego) lub umarzający postępowanie przed SOKiK – jeżeli odwołanie od decyzji organu regulacyjnego (lub zażalenie na postanowienie organu regulacyjnego) ulega odrzuceniu albo zachodzi podstawa do umorzenia postępowania (art. 386 § 3 w zw. z art. 199 k.p.c. albo art. 386 § 3 w zw. z art. 355 k.p.c.), co w konsekwencji oznacza utrzymanie w mocy zaskarżonej decyzji lub postanowienia organu regulacyjnego;
  - 5) wyrok uchylający zaskarżony wyrok SOKiK i przekazujący sprawę do ponownego rozpoznania przez SOKiK, co może zostać dokonane przez SA tylko w razie nierozpoznania przez SOKiK istoty sprawy albo gdy wydanie wyroku wymaga przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości (art. 386 § 4 k.p.c.), z zastrzeżeniem, że ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w uzasadnieniu wyroku SA wiążą zarówno SOKiK, któremu sprawa została przekazana, jak i SA przy ponownym rozpoznaniu sprawy (art. 386 § 6 k.p.c.).

Od wydanego przez SA prawomocnego wyroku kończącego postępowanie w sprawie (czyli od wyroku SA wskazanego wyżej w pkt 1, 2 lub 4) może zostać wniesiona skarga kasacyjna do SN (art. 398<sup>1</sup> § 1 k.p.c.)<sup>102</sup>. W następstwie rozpoznania

---

<sup>100</sup> Art. 386 § 1 w zw. z art. 479<sup>53</sup> § 2 k.p.c.; art. 386 § 1 w zw. z art. 479<sup>64</sup> § 2 k.p.c.; art. 386 § 1 w zw. z art. 479<sup>75</sup> § 2 k.p.c.; art. 386 § 1 w zw. z art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c.

<sup>101</sup> Art. 386 § 1 w zw. z art. 479<sup>55</sup> i art. 479<sup>53</sup> § 2 k.p.c.; art. 386 § 1 w zw. z art. 479<sup>66</sup> i art. 479<sup>64</sup> § 2 k.p.c.; art. 386 § 1 w zw. z art. 479<sup>77</sup> i art. 479<sup>75</sup> § 2 k.p.c.; art. 386 § 1 w zw. z art. 479<sup>87</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c.

<sup>102</sup> „[...] w art. 398<sup>1</sup> § 1 k.p.c. ustawodawca posłużył się pojęciem prawomocnego wyroku sądu drugiej instancji kończącego postępowanie «w sprawie» (por. odnośnie wcześniejszego stanu prawnego nieposługującego się dopełnieniem «w sprawie» uzasadnienie uchwały Sądu Najwyższego składu siedmiu sędziów z 31 maja 2000 r. III ZP 1/00, OSNC 2001 nr 1, poz. 1). Wskazane przepisy procesowe przez «sprawę» określają poddany rozstrzygnięciu sądu stosunek regulowany przepisami prawa materialnego. Przez «sprawę» należy rozumieć całość sporu będącego przedmiotem postępowania jurysdykcyjnego. W rozumieniu art. 1 k.p.c. mogą to być sprawy cywilne wynikające ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz z prawa pracy, a także w innych sprawach, do których mają zastosowanie przepisy kodeksu (uchwała Sądu Najwyższego z 6 października 2000 r., III CZP

skargi kasacyjnej (jeżeli nie zostanie ona odrzucona przez SN<sup>103</sup> lub jeżeli SN nie odmówi przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania<sup>104</sup>) SN może wydać następujące orzeczenia:

- 1) wyrok oddalający skargę kasacyjną, jeżeli nie ma uzasadnionych podstaw albo jeżeli zaskarżony wyrok SA mimo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu (art. 398<sup>14</sup> k.p.c.), co oznacza utrzymanie w mocy wyroku SA, a w konsekwencji utrzymanie tego, co w odniesieniu do danej decyzji lub postanowienia organu regulacyjnego rozstrzygnął SA (tzn. utrzymanie w mocy albo uchylenie, albo zmiana zaskarżonej decyzji lub postanowienia organu regulacyjnego);
- 2) wyrok uchylający zaskarżony wyrok SA w całości lub w części i przekazujący sprawę do ponownego rozpoznania SA lub innemu sądowi równorzędnemu, jeżeli SN uwzględni skargę kasacyjną (art. 398<sup>15</sup> § 1 zd. 1 k.p.c.);
- 3) wyrok uchylający w całości lub w części wyrok SOKiK i przekazujący sprawę do ponownego rozpoznania SOKiK lub sądowi równorzędnemu, jeżeli SN uwzględni skargę kasacyjną (art. 398<sup>15</sup> § 1 zd. 2 k.p.c.);
- 4) wyrok uchylający zaskarżony wyrok SA i orzekający co do istoty sprawy (w tym orzekający o utrzymaniu w mocy albo o zmianie wyroku SOKiK, a w konsekwencji orzekający o utrzymaniu w mocy albo uchyleniu, albo zmianie w całości lub w części zaskarżonej decyzji lub postanowienia organu regulacyjnego), jeżeli podstawa naruszenia prawa materialnego jest uzasadniona, a skargi kasacyjnej nie oparto na podstawie naruszenia przepisów postępowania lub podstawa ta okazała się nieuzasadniona, zaś skarżący wnioskuje o wydanie przez SN takiego wyroku (art. 398<sup>16</sup> k.p.c.);
- 5) wyrok uchylający wydane w sprawie wyroki SOKiK i SA oraz odrzucający odwołanie od decyzji organu regulacyjnego (lub odrzucający zażalenie na postanowienie organu regulacyjnego) lub umarzający postępowanie, jeżeli odwołanie od decyzji organu regulacyjnego (lub zażalenie na postanowienie organu regulacyjnego) ulegało odrzuceniu albo istniała podstawa do umorzenia postępowania (art. 398<sup>19</sup> k.p.c. w zw. z art. 199 albo art. 398<sup>19</sup> k.p.c. w zw.

---

31/00, OSNC 2001 nr 2, poz. 22). Użyte w art. 398<sup>1</sup> § 1 k.p.c. sformułowanie «wydany przez sąd drugiej instancji prawomocny wyrok kończący postępowanie w sprawie» wyłącza dopuszczalność wniesienia skargi kasacyjnej od wyroku sądu drugiej instancji uchylającego wyrok sądu pierwszej instancji i przekazującego sprawę do ponownego rozpoznania (postanowienie Sądu Najwyższego z 9 stycznia 2012 r., II UZ 47/11, LEX nr 1163338)” – postanowienie SN z dnia 18 września 2014 r., I PZ 14/14, <http://sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia3/I%20PZ%2014-14.pdf>, s. 3, [dostęp 11.01.2024].

<sup>103</sup> Na podstawie art. 398<sup>6</sup> k.p.c.

<sup>104</sup> Na podstawie art. 398<sup>9</sup> k.p.c.

z art. 355 k.p.c.), co w konsekwencji oznacza utrzymanie w mocy zaskarżonej decyzji lub postanowienia organu regulacyjnego.

Dla ustalenia skutków prawnych, jakie w sytuacji organu regulacyjnego wywołuje prawomocny wyrok SOKiK, SA lub SN uchylający decyzję lub postanowienie organu regulacyjnego – ustalenie czego stanowi zasadniczy cel niniejszej monografii – podstawowe znaczenie mają wielokrotnie już powoływane przepisy art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c., stanowiące, że „W razie uwzględnienia odwołania, sąd ochrony konkurencji i konsumentów zaskarżoną decyzję albo uchyla, albo zmienia w całości lub w części i orzeka co do istoty sprawy”. Przepisy te w sposób bezpośredni mówią o uchyleniu decyzji organu regulacyjnego przez SOKiK, ale w powiązaniu z innymi przepisami k.p.c. dają one podstawę do działań uchylających decyzję organu regulacyjnego (lub do formułowania autorytatywnych wypowiedzi w kwestii zasadności lub konieczności uchylenia decyzji organu regulacyjnego) również przez SA i SN. W powiązaniu z art. 386 § 1 k.p.c. przepisy art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. są podstawą prawną do uchylenia decyzji organu regulacyjnego również przez SA. W powiązaniu z art. 385 k.p.c. przepisy art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. są podstawą do potwierdzania przez SA, że uchylenie przez SOKiK decyzji organu regulacyjnego było zasadne lub niezasadne. W powiązaniu z art. 398<sup>14</sup>, art. 398<sup>15</sup> § 1 i art. 398<sup>16</sup> k.p.c. przepisy art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. stanowią podstawę prawną do tego, by na temat uchylenia decyzji organu regulacyjnego autorytatywnie wypowiedział się SN. Wreszcie w powiązaniu z art. 479<sup>55</sup>, art. 479<sup>66</sup>, art. 479<sup>77</sup> i art. 479<sup>87</sup> § 2 k.p.c., przepisy art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. stanowią podstawę prawną do uchylenia przez wszystkie wspomniane sądy postanowienia organu regulacyjnego (lub stanowią podstawę prawną do autorytatywnego wypowiedzania się przez wspomniane sądy w kwestii zasadności lub konieczności uchylenia postanowienia organu regulacyjnego).

W obecnym rozdziale niniejszej monografii przepisy art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. – rozpatrywane w związku z innymi przepisami prawa, zarówno z tymi omówionymi wyżej, jak i z jeszcze innymi – zostają poddane wykładni językowej. Uprowadzając dalsze rozważania, już na wstępie należy zaznaczyć, że wykładnia ta prowadzi do konkluzji, iż dokonywane na podstawie art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. uchylenie przez właściwy sąd zaskarżonej decyzji lub postanowienia organu regulacyjnego może skutkować tylko i wyłącznie wyeliminowaniem zaskarżonego rozstrzygnięcia organu regulacyjnego z obrotu

prawnego oraz nie może prowadzić do przekazania danej sprawy administracyjnej (w której zapadła uchylona decyzja lub postanowienie organu regulacyjnego) do ponownego lub dalszego rozpoznania przez organ regulacyjny. Tak ustalony wynik wykładni językowej art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. oraz innych relewantnych przepisów prawa zostaje następnie potwierdzony poprzez wykładnię systemową (rozdział IV niniejszej monografii) oraz wykładnię funkcjonalną (punkt V niniejszej monografii) odnośnych przepisów prawa.

## 2. Ogólne uwagi o wykładni językowej

Wykładnia językowa przepisów prawa polega na ustalaniu znaczenia przepisu prawa lub normy prawnej poprzez odwoływanie się do szeroko rozumianego kontekstu językowego, w ramach którego występuje dany przepis lub norma prawna (lub ewentualnie do kontekstu pozajęzykowego, ale zawsze w związku z językiem). Wykładnia językowa obejmuje cały szereg różnorodnych reguł, dla których wspólne jest to, że odwołują się one do języka, w którym przepis lub norma zostały sformułowane, w tym do różnych odmian tego języka, w szczególności języka potocznego lub ogólnego (naturalnego), języka prawnego lub prawniczego oraz języka specjalistycznego. Wśród reguł wykładni językowej wyróżnia się zazwyczaj: reguły znaczeniowe (semantyczne), reguły składniowe (syntaktyczne), reguły pragmatyczne (odwołujące się do pozajęzykowego kontekstu, tzn. do sytuacji lub okoliczności, w których dane wyrażenia językowe występują)<sup>105</sup>, a także typowo prawnicze reguły czy dyrektywy interpretacji językowej, jak np. zakaz wykładni synonimicznej i homonimicznej oraz zakaz wykładni *per non est*<sup>106</sup>.

Wśród reguł znaczeniowych wykładni językowej podstawową rolę odgrywa reguła stanowiąca, iż znaczenie przepisu należy ustalać na podstawie znaczenia użytych w danym przepisie wyrażeń i słów w języku potocznym<sup>107</sup> (domniemanie języka potocznego)<sup>108</sup>, przy czym język potoczny oznacza w tym przypadku język ogólny, a więc odmianę kulturalną języka narodowego (tu: polskiego), która jest środkiem porozumiewania się we wszystkich dziedzinach życia przez członków

<sup>105</sup> L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 97–98 i 103; postanowienie SN z dnia 2 grudnia 2004 r., III KK 112/04, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia/iii%20kk%20112-04.pdf>, s. 4–5, [dostęp 11.01.2024].

<sup>106</sup> L. Morawski, *Zasady...*, s. 98.

<sup>107</sup> J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988, s. 130.

<sup>108</sup> W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979, s. 400.



narodu<sup>109</sup>. Od odwoływania się w ramach wykładni językowej do języka potocznego (ogólnego) należy odstąpić wtedy, gdy dane wyrażenie ma ustalone znaczenie w języku prawnym (m.in. poprzez definicję legalną) lub w języku prawniczym, czyli w orzecznictwie sądowym lub w doktrynie prawa<sup>110</sup>.

Wykładnia językowa jest pierwszoplanowym sposobem ustalania znaczenia przepisów lub norm prawnych w tym sensie, że do wykładni tej należy zawsze sięgać w pierwszej kolejności. Nie jest to rodzaj wykładni prawa jedynej i wyłącznej, ale powinien on zawsze stanowić niezbędny punkt wyjścia do wszelkich dalszych zabiegów interpretacyjnych<sup>111</sup>.

### 3. Znaczenie semantyczne występującego w art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. zwrotu „uchyla” w języku potocznym

Wspomniano już wielokrotnie o tym, że o „uchylaniu” przez sąd decyzji organu regulacyjnego jest mowa w przepisach art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. Na potrzeby wykładni językowej znaczenie zwrotu „uchyla” występującego w przepisach k.p.c. należy ustalać przede wszystkim poprzez odwołanie się do semantycznego znaczenia tego wyrazu, nadawanego mu w języku potocznym czy też ogólnym (reguła znaczeniowa odwołująca się do języka potocznego). W języku potocznym słowo „uchyla” ma wiele różnych znaczeń, w zależności od kontekstu, w którym jest ono używane (np. uchylać drzwi w sensie częściowo je otwierać, uchylać kapelusz w sensie zdejmować go z głowy, uchylać się od czegoś w sensie rezygnować z podejmowania czegoś lub wzbraniać się przed czymś itp.). W kontekście aktów lub dokumentów prawnych, w tym uchwał, wyroków i postanowień, wyraz „uchylać” oznacza pozbawiać je ważności lub mocy prawnej, czynić te akty nieobowiązującymi. Omawiany wyraz „uchylać” oznacza w języku potocznym również unieważniać, cofać, odwoływać, likwidować, kasować, znosić wspomniane

<sup>109</sup> M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady – reguły – wskazówki*, Warszawa 2017, s. 128–132 oraz wskazana tam dalsza literatura.

<sup>110</sup> L. Morawski, *Zasady...*, s. 104 i n.

<sup>111</sup> Por. wyrok NSA z dnia 26 czerwca 1996 r., SA/Ka 1144/95; uchwała NSA z dnia 20 marca 2000 r., FPS 14/99, ONSA 2000, nr 3, poz. 92; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 12 grudnia 2012 r., II SA/Sz 1005/12; wyrok WSA w Szczecinie z dnia 28 listopada 2013 r., I SA/Sz 648/13; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 3 lipca 2014 r., I SA/Ol 452/14; wyrok NSA z dnia 7 listopada 2017 r., II FSK 2924/15; uchwała SN z dnia 25 kwietnia 2003 r., III CZP 8/03, OSNC 2004, nr 1, poz. 1; uchwała SN z dnia 21 stycznia 2016 r., III SZP 4/15, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iii%20szp%204-15.pdf>, s. 17, [dostęp 11.01.2024].

akty prawne lub dokumenty<sup>112</sup>. Co bardzo znamienne, w słownikowych i nawiązujących do języka potocznego definicjach wyrazu „uchylać”, w kontekście dotyczącym wyroków, wyraźnie rozróżnia się uchylenie wyroku jako takie (w sensie cofnięcia go, odwołania, likwidacji lub skasowania) oraz jako czynność, której istotą lub celem jest przesądzenie o tym, co ma się dalej dzieć z daną sprawą będącą przedmiotem uchylonego wyroku, co obejmuje też czynność polegającą na przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania sądowi, który wydał uchylony wyrok<sup>113</sup>. Tak więc w semantyce języka potocznego „uchylenie” wyroku oznacza tylko i wyłącznie jego skasowanie lub zniesienie go (unicestwienie wyroku). Zwrot „uchylenie” w języku potocznym nie obejmuje natomiast i nie oznacza odrębnej czynności następczej względem uchylenia wyroku, jaką jest przekazanie danej sprawy do ponownego rozpoznania innemu organowi państwa.

#### 4. Znaczenie semantyczne występującego w przepisach k.p.c. zwrotu „uchyla” w języku prawnym

Występujący w przepisach art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. zwrot „uchyla” ma swoje bardzo konkretne znaczenie również w języku prawnym, w tym w przepisach k.p.c. W tym kontekście do przepisów k.p.c. należałoby się odwołać w pierwszej kolejności, skoro to właśnie w przepisach k.p.c. występuje omawiany zwrot będący przedmiotem niniejszych analiz.

Przepisy k.p.c. nie zawierają co prawda wyraźnej definicji legalnej zwrotu „uchyla” (lub „uchylać”), ale ze sposobu używania tego zwrotu w różnych przepisach k.p.c. można w określonym zakresie zrekonstruować ustawowe (legalne) znaczenie tego pojęcia. W tym sensie w przepisach k.p.c. występuje kontekstowa definicja legalna wyrazu „uchylać”. Generalnie kontekstowa definicja legalna występuje wtedy, gdy dany akt prawny (tu: k.p.c.) nie określa znaczenia danego pojęcia w sposób bezpośredni i wyraźny w jednym konkretnym przepisie, ale znaczenie to można zrekonstruować, opierając się na sposobie użycia lub używania tego pojęcia w wielu różnych przepisach wchodzącego w grę aktu prawnego<sup>114</sup>.

---

<sup>112</sup> *Słownik języka polskiego*, red. W. Doroszewski, t. 1–11, Warszawa 1996–1997, przedruk elektroniczny, hasło „uchylać”, <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/uchylac;5510239.html>, [dostęp 11.01.2024].

<sup>113</sup> *Ibidem*.

<sup>114</sup> L. Morawski, *Zasady...*, s. 104–105. Jak to ujmuje SN: „Brak definicji wyraźnej (legalnej) nie wyklucza jeszcze możliwości odtworzenia ustawowego znaczenia określonego pojęcia w wyniku „ze-stawienia kilku różnych przepisów” (L. Morawski: *Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz*, Toruń 2002, s. 130). Zrekonstruowaną w ten sposób definicję kontekstową należałoby respektować,

Kontekstową definicję legalną pojęcia „uchyla” w k.p.c. można zrekonstruować, zestawiając i porównując ze sobą wszystkie przepisy k.p.c. posługujące się zwrotem „uchyla” (a więc nie tylko przepisy art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c.), w tym przede wszystkim zestawiając i porównując ze sobą poszczególne przepisy k.p.c. mówiące o uchylaniu wyroku lub innego orzeczenia, lub decyzji administracyjnej przez sąd (powszechny). W tym kontekście jest rzeczą bardzo znamioną, że w przepisach k.p.c. ustawodawca stosuje w sposób niezwykle konsekwentny następującą terminologiczną konwencję: otóż sformułowania mówiącego o „uchylaniu” wyroku lub innego orzeczenia, lub decyzji administracyjnej przez sąd ustawodawca używa albo w sposób wyalienowany od zwrotów językowych oznaczających inne czynności sądu dotyczące danego uchylanego wyroku lub innego orzeczenia, lub decyzji administracyjnej, a więc ustawodawca mówi w danym przepisie k.p.c. jedynie o uchyleniu jako takim wyroku lub orzeczenia, lub decyzji, bez przesądzania o tym, co sąd ma uczynić po uchyleniu lub razem z uchyleniem danego wyroku lub innego orzeczenia, lub decyzji administracyjnej, w tym bez wyraźnego wypowiedzania się w kwestii tego, czy i jakie orzeczenie sąd ma wydać po uchyleniu lub razem z uchyleniem danego wyroku, orzeczenia lub decyzji administracyjnej (zob. np. art. 174 § 2, art. 337, art. 359 § 1, art. 479<sup>31a</sup> § 3, art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2, art. 479<sup>86</sup> § 2, art. 505<sup>20</sup> § 1 k.p.c.), albo ustawodawca używa określenia „uchyla” z jednoczesnym posłużeniem się innymi zwrotami czasownikowymi mówiącymi o tym, co następnie dany sąd ma uczynić (tzn. jak ma się zachować lub jakie orzeczenie ma wydać) razem z uchylaniem lub po uchyleniu danego wyroku lub innego orzeczenia, lub decyzji administracyjnej, w tym w szczególności, że sąd ma przekazać sprawę do ponownego rozpoznania innemu sądowi lub organowi (zob. np. 108 § 2, art. 338 § 1, art. 343<sup>1</sup>, art. 347, art. 386 § 2–5, art. 398<sup>15</sup> § 1, art. 398<sup>16</sup>, art. 398<sup>19</sup>, art. 412 § 2, art. 424<sup>11</sup> § 3, art. 477<sup>14</sup> § 4 zd. 2 i § 6 zd. 2, art. 477<sup>14a</sup>, art. 492<sup>1</sup> § 2, art. 505<sup>12</sup> § 1 k.p.c.). Powyższa konsekwentnie stosowana przez ustawodawcę konwencja terminologiczna ewidentnie dowodzi, że używane przez ustawodawcę w przepisach k.p.c. sformułowanie mówiące o „uchyleniu” wyroku lub innego orzeczenia lub decyzji administracyjnej oznacza tylko i wyłącznie skasowanie, unicestwienie lub wyeliminowanie z obrotu tego wyroku lub orzeczenia, lub decyzji administracyjnej, natomiast sformułowanie to nie implikuje *eo ipso*

---

uznając jej pierwszeństwo przed znaczeniem pojęcia w języku oficjalnym, jeżeli pozostawałaby w granicach możliwego znaczenia słownikowego” (uchwała SN z dnia 30 czerwca 2008 r., I KZP 10/08, OSNKW 2008, nr 7, poz. 53, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia1/i%20kzp%2010-08.pdf>, s. 12, [dostęp 11.01.2024]).

prawnej konieczności lub prawnej dopuszczalności dokonania przez dany sąd innej czynności (procesowej), mającej być czynnością następczą (posterioryczną) lub równoległą względem czynności uchylenia wyroku lub innego orzeczenia, lub decyzji administracyjnej. Ilekroć bowiem w przepisach k.p.c. ustawodawca chce, by uchyleniu wyroku lub innego orzeczenia, lub decyzji administracyjnej przez sąd towarzyszyło podjęcie przez ten sąd dalszej czynności będącej logicznym lub prawnym następstwem uchylenia przez sąd danego wyroku, orzeczenia lub decyzji, lub by taka osobna czynność została przez sąd podjęta razem z uchylaniem danego wyroku, orzeczenia lub decyzji administracyjnej, to tylekroć ustawodawca przesądza o tym w sposób wyraźny i niebudzący wątpliwości interpretacyjnych, *explicite* stanowiąc, że sąd może lub powinien podjąć dalszą czynność po uchyleniu lub razem z uchylaniem danego wyroku, orzeczenia lub decyzji administracyjnej. Inaczej mówiąc, jeżeli w zamierzeniu ustawodawcy po uchyleniu lub razem z uchylaniem przez sąd na podstawie przepisów k.p.c. wyroku lub orzeczenia, lub decyzji administracyjnej ma nastąpić lub może nastąpić dokonanie przez ten sąd dalszej czynności związanej z uchylonym wyrokiem, orzeczeniem lub decyzją administracyjną, w tym w szczególności ma lub może zostać podjęta przez sąd czynność rozstrzygająca o dalszych losach sprawy będącej przedmiotem uchylonego przez sąd wyroku, innego orzeczenia lub decyzji administracyjnej, to ustawodawca nie pozostawia prawnej konieczności lub prawnej możliwości dokonania przez sąd takiej czynności jedynie w sferze domysłu lub domniemania, tzn. ani nie milczy, ani nie przesądza o tym jedynie *implicitie*. Przeciwnie, w takich przypadkach ustawodawca jest w przepisach k.p.c. w pełni precyzyjny i konkretny, decydując szczegółowo o tym, jakie konkretne czynności lub inne działania sąd powinien lub może podjąć w następstwie uchylonego wyroku, innego orzeczenia lub decyzji administracyjnej, względnie razem z uchylaniem danego wyroku, innego orzeczenia lub decyzji administracyjnej.

Na podstawie wspomnianych przepisów k.p.c. można jednoznacznie stwierdzić, że używany w nich zwrot mówiący o samym „uchylaniu” wyroku lub innego orzeczenia, lub decyzji administracyjnej przez sąd, a któremu to zwrotowi nie towarzyszy przesądzenie przez ustawodawcę o dalszych działaniach lub czynnościach sądu w tym zakresie (dotyczy to zatem m.in. zwrotu „uchyla” w przepisach art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c.), oznacza tylko i wyłącznie eliminację tego wyroku lub innego orzeczenia, lub decyzji administracyjnej z obrotu prawnego i ów zwrot nie implikuje prawnej konieczności lub prawnej dopuszczalności czynienia przez sąd czegokolwiek innego, równoległego lub następczego w związku

z uchyleniem wchodzącego w grę wyroku, innego orzeczenia lub decyzji administracyjnej.

W tym kontekście szczególnie instruktywne i potwierdzające przedstawioną powyżej literalną wykładnię przepisów k.p.c. są te przepisy k.p.c., które upoważniają sąd do tego, by uchylił on określony wyrok sądowy i jednocześnie przekazał sprawę będącą przedmiotem uchylonego wyroku do ponownego rozpoznania sądowi, który wydał ów uchylony wyrok lub innemu sądowi. Wspomniane przepisy k.p.c. są zamieszczone zwłaszcza w przepisach k.p.c. normujących postępowania apelacyjne oraz kasacyjne i mają one zastosowanie również w tych przypadkach, gdy SA uchyła zaskarżony apelacją wyrok SOKiK rozstrzygający odwołanie od decyzji organu regulacyjnego lub rozstrzygający zażalenie na postanowienie organu regulacyjnego (art. 386 § 2, 4 i 5 k.p.c.<sup>115</sup>), a także gdy SN uchyła zaskarżony skargą kasacyjną wyrok SA, rozstrzygający apelację od wyroku SOKiK, tj. od wyroku rozstrzygającego odwołanie od decyzji organu regulacyjnego lub zażalenie na postanowienie organu regulacyjnego (art. 398<sup>15</sup> § 1 k.p.c.<sup>116</sup>): w obu tych przypadkach, odpowiednio SA lub SN są wyraźnie upoważnione przez powołane przepisy k.p.c. do tego, by nie tylko uchylić zaskarżony wyrok, lecz także by jednocześnie przekazać sprawę (tj. sprawę, w której został wydany uchylony wyrok sądu niższej instancji) do ponownego rozpoznania sądowi, który wydał uchylony wyrok, lub innemu sądowi. Powołane przepisy art. 386 § 2, 4 i 5 k.p.c. oraz art. 398<sup>15</sup> § 1 k.p.c. bez żadnej wątpliwości i jednoznacznie dowodzą, że w przepisach tych, podobnie jak w innych odnośnych przepisach k.p.c., uchylenie przez sąd wyroku nie jest bynajmniej tym samym co przekazanie sprawy, w której zapadł uchylony wyrok, do ponownego rozpoznania innemu sądowi. Na gruncie przepisów k.p.c. nie można więc utożsamiać w sensie znaczeniowym (semantycznym), z jednej strony, uchylenia przez sąd wyroku oraz,

---

<sup>115</sup> Powołane przepisy art. 386 k.p.c. stanowią, co następuje: „§ 2. W razie stwierdzenia nieważności postępowania sąd drugiej instancji uchyła zaskarżony wyrok, znosi postępowanie w zakresie dotkniętym nieważnością i przekazuje sprawę sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania. [...] § 4. Poza wypadkami określonymi w § 2 i 3 sąd drugiej instancji może uchylić zaskarżony wyrok i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania tylko w razie nierozpoznania przez sąd pierwszej instancji istoty sprawy albo gdy wydanie wyroku wymaga przeprowadzenia postępowania dowodowego w całości. § 5. W wypadku uchylenia wyroku i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania, sąd rozpoznaje ją w innym składzie”.

<sup>116</sup> Przepisy art. 398<sup>15</sup> § 1 k.p.c. stanowią, co następuje: „Sąd Najwyższy w razie uwzględnienia skargi kasacyjnej uchyła zaskarżone orzeczenie w całości lub w części i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania sądowi, który wydał orzeczenie, lub innemu sądowi równorzędnemu; Sąd Najwyższy może uchylić także w całości lub w części orzeczenie sądu pierwszej instancji i przekazać sprawę do ponownego rozpoznania sądowi temu samemu lub równorzędnemu. Przy ponownym rozpoznaniu sprawy przepis art. 415 stosuje się odpowiednio”.

z drugiej przekazania przez sąd sprawy, w której uchylony wyrok zapadł, do rozpoznania innemu sądowi. Są to bowiem zupełnie różne w swojej treści i istocie działania właściwego sądu, których ustawodawca w przepisach k.p.c. nie traktuje w sposób synonimiczny, lecz wyraźnie te działania od siebie odróżnia i w sposób odrębny je nazywa (co oczywiście implikuje odmienne skutki prawne obu rodzajów działań właściwego sądu).

W kontekście przedmiotu (i tematu) niniejszej monografii jeszcze bardziej znamienne i instruktywne są w tym względzie przepisy art. 477<sup>14</sup> § 4 zd. 2 i § 6 zd. 2 oraz art. 477<sup>14a</sup> k.p.c. mówiące o czynnościach orzeczniczych (a konkretnie o wyrokach) sądu (powszechnego), podejmowanych wobec zaskarżonych decyzji administracyjnych organu rentowego oraz wobec zaskarżonych orzeczeń wojewódzkiego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności. Wymienione przepisy k.p.c. *expressis verbis* stanowią, że w razie zaistnienia określonych w nich przesłanek sąd „uchyla” zaskarżoną decyzję organu rentowego lub zaskarżone orzeczenie wojewódzkiego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności oraz „przekazuje sprawę do rozpoznania” właściwemu organowi, tj. organowi rentowemu lub wojewódzkiemu zespołowi do spraw orzekania o niepełnosprawności (art. 477<sup>14</sup> § 4 zd. 2 i § 6 zd. 2 k.p.c.<sup>117</sup>), względnie sąd po „uchyleniu” decyzji organu rentowego „może sprawę przekazać do ponownego rozpoznania bezpośrednio organowi rentowemu” (art. 477<sup>14a</sup> k.p.c.<sup>118</sup>). Z powołanych przepisów k.p.c. wyraźnie wynika, że używany w nich zwrot „uchyla” zrelacjonowany do decyzji administracyjnych organu rentowego lub orzeczeń wojewódzkiego zespołu nie oznacza dla ustawodawcy tego samego w sensie

---

<sup>117</sup> Art. 477<sup>14</sup> § 4 k.p.c. stanowi, co następuje: „W sprawie o świadczenie z ubezpieczeń społecznych, do którego prawo jest uzależnione od stwierdzenia niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji albo stwierdzenia stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu, jeżeli podstawę do wydania decyzji stanowi orzeczenie lekarza orzecznika Zakładu Ubezpieczeń Społecznych lub orzeczenie komisji lekarskiej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i odwołanie od decyzji opiera się wyłącznie na zarzutach dotyczących tego orzeczenia, sąd nie orzeka co do istoty sprawy na podstawie nowych okoliczności dotyczących stwierdzenia niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji albo stwierdzenia stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu, które powstały po dniu złożenia odwołania od tej decyzji. W tym przypadku sąd uchyla decyzję, przekazuje sprawę do rozpoznania organowi rentowemu i umarza postępowanie”. Z kolei art. 477<sup>14</sup> § 6 k.p.c. stanowi, że „W sprawie, w której wniesiono odwołanie od orzeczenia wojewódzkiego zespołu do spraw orzekania o niepełnosprawności, sąd nie orzeka co do istoty sprawy na podstawie nowych okoliczności dotyczących niepełnosprawności, które powstały po dniu wniesienia odwołania od tego orzeczenia. W tym przypadku sąd uchyla orzeczenie, przekazuje sprawę do rozpoznania wojewódzkiemu zespołowi do spraw orzekania o niepełnosprawności i umarza postępowanie”.

<sup>118</sup> Art. 477<sup>14a</sup> k.p.c. stanowi, że „Sąd drugiej instancji uchylając wyrok i poprzedzając go decyzją organu rentowego może sprawę przekazać do ponownego rozpoznania bezpośrednio organowi rentowemu”.

semantycznym co „przekazanie sprawy do rozpoznania” lub „przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania” właściwemu organowi rentowemu lub wojewódzkiemu zespołowi. Dla ustawodawcy „uchylenie” decyzji administracyjnej organu rentowego lub wojewódzkiego zespołu (z jednej strony) oraz „przekazanie sprawy do rozpoznania” lub „przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania” organowi rentowemu lub wojewódzkiemu zespołowi (z drugiej) to zupełnie różne znaczeniowo i treściowo pojęcia, których ustawodawca w powołanych przepisach k.p.c. nie utożsamia ze sobą i nie stawia pomiędzy nimi znaku równości. Powołane przepisy 477<sup>14</sup> § 4 zd. 2 i § 6 zd. 2 oraz art. 477<sup>14a</sup> k.p.c. wyraźnie kontrastują z tymi przepisami k.p.c., w których ustawodawca, odnosząc się do czynności orzeczniczych sądu podejmowanych wobec zaskarżonych decyzji administracyjnych wydanych przez określone organy administracji, upoważnia właściwy sąd jedynie do „uchylenia” zaskarżonej decyzji administracyjnej i jednocześnie całkowicie milczy (czy też w ogóle nie potwierdza w sensie pozytywnym) o prawnej dopuszczalności lub prawnej konieczności podejmowania przez sąd jakichkolwiek dalszych czynności po uchyleniu lub razem z uchylaniem zaskarżonej decyzji administracyjnej, w tym wyraźnie nie wypowiada stwierdzenia głoszącego, że sąd po uchyleniu zaskarżonej decyzji administracyjnej może lub powinien przekazać sprawę do ponownego rozpoznania właściwemu organowi administracji (art. 479<sup>31a</sup> § 3, art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2, art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c.). Zestawienie ze sobą wskazanych przepisów przekonuje, że występujący w przepisach k.p.c. zwrot „uchyla” zrelacjonowany do decyzji administracyjnych i wyrażający modalność prawną w postaci uprawnienia (kompetencji) sądu, oznacza w przepisach k.p.c. bardzo konkretną czynność sądu, polegającą na unicestwieniu czy wyeliminowaniu wchodzącej w grę decyzji administracyjnej z obrotu prawnego. Natomiast zwrot „uchyla” nie może oznaczać i nie oznacza na gruncie powołanych przepisów k.p.c. niczego więcej, w tym w szczególności nie oznacza przekazania przez sąd organowi administracji do ponownego rozpoznania sprawy, w której zapadła uchylona decyzja administracyjna, gdyż ilekroć w przepisach k.p.c. ustawodawca chce, by właściwy sąd po uchyleniu lub razem z uchylaniem decyzji administracyjnej organu administracji przekazał lub mógł przekazać temu organowi administracji sprawę do ponownego rozpoznania, to tylekroć ustawodawca mówi o tym wyraźnie i wprost, używając w tym zakresie stosownych, wyrażających taką właśnie treść sformułowań czasownikowych. Te ostatnie sformułowania byłyby w przepisach k.p.c. zupełnie zbędne, gdyby używane na gruncie k.p.c. pojęcie „uchyla” miało w zamierzeniu ustawodawcy oznaczać coś więcej niż wyeliminowanie

wchodzącej w grę decyzji administracyjnej z obrotu prawnego, w tym w szczególności gdyby ustawodawca zamierzał konsekwentnie uznawać za desygnat pojęcia „uchyla” również przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania właściwemu organowi administracji. W przepisach k.p.c. ta ostatnia sytuacja, tj. sytuacja rozszerzenia znaczeniowego wyrazu „uchyla”, nie ma jednak miejsca.

W podsumowaniu przeprowadzonych rozważań należy zatem stwierdzić, że na podstawie przepisów k.p.c. mówiących o „uchylaniu” przez sąd wyroku lub innego orzeczenia, lub decyzji administracyjnej można zrekonstruować kontekstową definicję legalną zwrotu „uchyla” na potrzeby przepisów tego aktu prawnego. Definicja ta stanowi, że w przepisach k.p.c. „uchylenie” przez sąd wyroku lub innego orzeczenia, lub decyzji administracyjnej oznacza skasowanie, unicestwienie czy też zlikwidowanie danego wyroku lub innego orzeczenia lub decyzji administracyjnej w sensie eliminacji danego (kontrolowanego) aktu z obrotu prawnego. Jednocześnie zwrot „uchyla” w k.p.c. nie oznacza semantycznie niczego więcej, w tym na pewno nie oznacza przekazywania sprawy będącej przedmiotem uchylonego wyroku, orzeczenia lub decyzji administracyjnej do rozpoznania lub rozpatrzenia innemu sądowi lub organowi. Dużej wiarygodności zrekonstruowanej powyżej kontekstowej definicji legalnej pojęcia „uchyla” w przepisach k.p.c. nadaje fakt, że przy używaniu w przepisach k.p.c. zwrotu „uchyla” ustawodawca jest niezwykle konsekwentny i nie pozwala sobie w tym zakresie na żadne werbalne niespójności.

Co jest bardzo znamienne, identyczna w swojej treści i istocie kontekstowa definicja legalna wyrazu „uchyla” może zostać zrekonstruowana na podstawie przepisów k.p.a. mówiących o uchylaniu decyzji administracyjnych i postanowień przez organy administracji (należy tu dodać, że przepisy k.p.a. nie zawierają wyraźnej legalnej definicji pojęcia „uchyla” lub „uchylenie” w odniesieniu do decyzji lub postanowień, a więc konieczne staje się poszukiwanie w tym akcie prawnym kontekstowej definicji legalnej tego pojęcia). Również w przepisach k.p.a. mówiących o uchylaniu decyzji lub postanowień przez organy administracji ustawodawca stosuje konsekwentnie taką konwencję terminologiczną, że albo używa wyrazu „uchyla” w sposób wyalienowany od innych zwrotów czasownikowych odnoszących się do innej (następczej lub równoległej) czynności organu administracji względem uchylonej przezeń decyzji (postanowienia) lub względem sprawy, której dotyczyła uchylona decyzja (postanowienie), a więc ustawodawca mówi w danym przypadku tylko o uchyleniu decyzji (postanowienia) jako takim (zob. art. 16 § 1, art. 77 § 2, art. 132 § 1, art. 154, art. 155 k.p.a.), albo używa w odniesieniu do decyzji lub



postanowienia zwrotu „uchyla” razem z jednoczesnym przesądzeniem tego, jaką odrębną (osobną) czynnością właściwy organ administracji musi lub może podjąć po uchyleniu danej decyzji lub postanowienia, lub razem z uchylaniem danej decyzji lub postanowienia, w tym w szczególności w odniesieniu do sprawy będącej przedmiotem uchylonej decyzji lub postanowienia; taką odrębną czynnością względem „uchylenia” decyzji lub postanowienia, o której mówią w tym kontekście przepisy k.p.a., jest w szczególności wydanie przez organ, po uchyleniu decyzji lub postanowienia, orzeczenia co do istoty sprawy (art. 138 § 1 pkt 2 w zw. z art. 144 k.p.a., art. 151 § 1 pkt 2 k.p.a.) lub też przekazanie przez organ, po uchyleniu decyzji lub postanowienia, sprawy do ponownego rozpatrzenia innemu organowi (art. 138 § 2 i § 2a w zw. z art. 144 k.p.a.). Z zestawienia tych wszystkich przepisów k.p.a. widać wyraźnie, że używany w przepisach k.p.a. zwrot „uchyla” w odniesieniu do decyzji lub postanowień oznacza tylko i wyłącznie zniesienie, skasowanie czy też wyeliminowanie danej decyzji lub postanowienia, nie oznacza zaś *eo ipso* żadnej dalszej czynności następczej względem eliminacji (lub czynności równoległe towarzyszącej eliminacji) danej decyzji lub postanowienia.

Co do zasady, identyczny wniosek interpretacyjny nasuwa wykładnia językowa przepisów ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>119</sup>. Również na gruncie przepisów p.p.s.a. ustawodawca stara się konsekwentnie respektować opisaną wyżej konwencję terminologiczną obecną w przepisach k.p.c. oraz k.p.a., oznaczającą rozumienie przez ustawodawcę pojęcia „uchyla” w sposób ścisły i odpowiadający potocznemu znaczeniu tego sformułowania (zob. np. 54 § 3 zd. 2, art. 61 § 4, art. 64c § 5, art. 179a, art. 185 § 1, art. 188, art. 189 p.p.s.a.)<sup>120</sup>. Powyższego twierdzenia nie neguje przy tym treść art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a. Przepis ten stanowi, że w określonych w nim sytuacjach sąd administracyjny „uchyla” decyzję administracyjną lub postanowienie, przy czym, mimo iż sam powołany art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a. nie stwierdza wprost, że sprawa będąca przedmiotem tej uchylonej przez sąd decyzji lub postanowienia wraca do organu administracji, to jednak jest oczywiste,

<sup>119</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r., t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.

<sup>120</sup> Z lektury powołanych przepisów p.p.s.a. jasno wynika, że występujący w nich zwrot mówiący o „uchyleniu” przez organ administracji lub sąd decyzji lub innego orzeczenia oznacza tylko i wyłącznie skasowanie (unicestwienie) danej decyzji lub innego orzeczenia, zaś jeżeli w zamierzeniu ustawodawcy po tego rodzaju uchyleniu właściwy organ lub sąd powinien lub może podjąć następczą czynność względem uchylonej decyzji lub innego orzeczenia lub czynność towarzyszącą równoległe uchylaniu przez organ administracji lub sąd decyzji lub innego orzeczenia, w tym jeżeli sprawa ma wrócić lub być przekazana do innego organu, to w przepisach p.p.s.a. ustawodawca przesądza o tym wprost (*expressis verbis*), a więc ustawodawca nie obejmuje tej następczej czynności lub stanu rzeczy zakresem pojęcia „uchylenie” decyzji lub innego orzeczenia.

że taki jest właśnie podstawowy skutek prawny uchylenia decyzji lub postanowienia przez sąd administracyjny, gdyż wynika to z istoty kasatoryjnego orzekania przez polskie sądy administracyjne<sup>121</sup>. Nie znaczy to jednak, że w przepisie art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a. ustawodawca poszerzył zakres znaczeniowy zwrotu „uchyla” i objął tym zwrotem również czynność czy też stan w postaci ponownego przekazania lub powrotu danej sprawy administracyjnej do organu administracji. Tak nie jest, gdyż pomimo milczenia o tym w samym art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a., kwestii powrotu sprawy administracyjnej do organu administracji ustawodawca w przepisach p.p.s.a. nie pozostawia całkowicie w domyśle lub też w ogóle nieuregulowanej. Kwestia ta jest bowiem wyraźnie unormowana w dalszych przepisach p.p.s.a., w tym zwłaszcza w art. 153 i art. 145a § 1 p.p.s.a. Z przepisu art. 153 p.p.s.a. jasno wynika, że sąd administracyjny w swoim orzeczeniu rozstrzygającym o legalności działania organu administracji (w szczególności zaś w orzeczeniu rozstrzygającym o legalności decyzji lub postanowienia, w tym w orzeczeniu uchylającym decyzję lub postanowienie) ma prawo wyrazić swoją ocenę prawną oraz zamieścić tam wskazania co do dalszego postępowania. Te wskazania są wiążące w sprawie dla organu, którego działanie było przedmiotem orzekania przez sąd administracyjny<sup>122</sup>. Ponadto art. 145a § 1 p.p.s.a. stanowi, że w przypadku, gdy sąd administracyjny uchyla decyzję administracyjną lub postanowienie z powodu naruszenia prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, wówczas, o ile jest to uzasadnione okolicznościami sprawy, sąd zobowiązuje organ administracji do wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia, wskazując sposób załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcie, chyba że rozstrzygnięcie pozostawiono uznaniu organu. Powołane przepisy art. 153 i art. 145a § 1 p.p.s.a. ewidentnie dowodzą, że po uchyleniu przez sąd administracyjny decyzji lub postanowienia organu administracji kwestia powrotu do organu administracji danej sprawy administracyjnej (w której zapadła uchylona przez sąd decyzja lub postanowienie) oraz kwestia dalszego orzekania przez organ administracji w tej sprawie nie są pozostawione w przepisach p.p.s.a. jedynie domysłem czy

<sup>121</sup> Zob. np. W. Piątek, A. Skoczylas, *Geneza, rozwój i model sądownictwa administracyjnego w Polsce*, [w:] K. Celińska-Grzegorzczak, et al., *System Prawa Administracyjnego. Tom 10. Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014, s. 55; wyrok NSA z dnia 11 marca 2014 r., II GSK 143/13; wyrok NSA z dnia 6 lutego 2009 r., II GSK 706/08; wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2008 r., II GSK 542/08; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 28 października 2009 r., II SA/Gd 209/09; wyrok WSA w Opolu z dnia 14 stycznia 2009 r., I SA/Op 276/08.

<sup>122</sup> Art. 153 p.p.s.a. stanowi, że „Ocena prawna i wskazania co do dalszego postępowania wyrażone w orzeczeniu sądu wiążą w sprawie organy, których działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania było przedmiotem zaskarżenia, a także sądy, chyba że przepisy prawa uległy zmianie”.

domniemaniom ani nie muszą być niejako na siłę włączane w zakres pojęcia „uchyla” w rozumieniu art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a., lecz są wyraźnie unormowane w odrębnych przepisach ustawowych. Nie jest więc tak, że stan rzeczy w postaci powrotu sprawy administracyjnej do organu administracji po uchyleniu decyzji lub postanowienia przez sąd administracyjny mieści się w zakresie znaczeniowym zwrotu „uchyla” występującego w art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a. Przeciwnie, wspomniany stan rzeczy – polegający na powrocie sprawy administracyjnej do organu administracji po uchyleniu decyzji lub postanowienia przez sąd administracyjny – jest przedmiotem regulacji w odrębnych przepisach p.p.s.a. i nie jest implikowany przez semantyczne znaczenie zwrotu „uchyla”, użytego w art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a. (niemającego w tym przypadku szerszego znaczenia niż w języku potocznym). Samo ustawowe stwierdzenie „uchyla” na gruncie p.p.s.a. oznacza zatem tylko skasowanie czy też unicestwienie określonego aktu lub czynności.

Tym bardziej na gruncie przepisów art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. zwrot „uchyla” nie oznacza i nie może oznaczać skasowania przez sąd decyzji organu regulacyjnego oraz jednoczesnego powrotu czy przekazania do organu regulacyjnego sprawy administracyjnej, w której zapadła uchylona przez właściwy sąd decyzja tego organu regulacyjnego. Jak już o tym wspomniano, przepisy k.p.c. mówiące o uchylaniu przez sąd wyroków, innych orzeczeń oraz decyzji administracyjnych w pełni dają podstawę do sformułowania na podstawie ich treści kontekstowej definicji legalnej zwrotu „uchyla”, mającej zastosowanie na gruncie wszystkich przepisów k.p.c. posługujących się tym zwrotem. Zgodnie z legalną definicją relewantną na potrzeby przepisów k.p.c., „uchylenie” przez sąd wyroku lub innego orzeczenia, lub decyzji administracyjnej jest na gruncie przepisów k.p.c. równoznaczne w sensie semantycznym ze skasowaniem czy też wyeliminowaniem wchodzącego w grę wyroku lub orzeczenia, lub decyzji administracyjnej z obrotu prawnego, tak że sam w sobie zwrot ten nie implikuje w sensie prawnym niczego więcej.

W odniesieniu do uchylania decyzji organu regulacyjnego przez sąd na podstawie przepisów art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. znamienne jest to, że przepisy k.p.c. całkowicie milczą w kwestii dalszego ewentualnego postępowania administracyjnego mającego być prowadzonym przez organ regulacyjny, a także nie mówią nic o tym, by sąd uchylający decyzję organu regulacyjnego miał prawo do formułowania pod adresem organu regulacyjnego wiążącej wykładni prawa czy też wiążącej oceny prawnej oraz by mógł wyrażać wskazania co do dalszego postępowania, wiążące dla organu regulacyjnego (inaczej niż ma to

miejsce na gruncie art. 386 § 6 i art. 398<sup>20</sup> k.p.c. oraz art. 145a § 1 i art. 153 p.p.s.a.). Dla ewentualnego dalszego prowadzenia przez organ regulacyjny postępowania administracyjnego po uchyleniu jego decyzji (lub postanowienia) przez właściwy sąd brak jest zatem w przepisach k.p.c. jakiegokolwiek podstawy prawnej, podobnie jak brak jest w przepisach k.p.c. podstawy prawnej do formułowania przez właściwy sąd w swoim wyroku wykładni prawa lub oceny prawnej wiążącej organ regulacyjny w konkretnej sprawie oraz brak jest wiążących dla organu regulacyjnego podstaw do wyrażania przez sąd wskazań do dalszego postępowania. Na gruncie literalnej wykładni przepisów art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. uzasadniony jest wniosek interpretacyjny, że sprawa kończy się na uchyleniu decyzji (lub postanowienia) organu regulacyjnego przez sąd, zaś występujący w analizowanych tu przepisach art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. zwrot „uchyla” oznacza to samo co oznacza on na gruncie wszystkich innych przepisów k.p.c. posługujących się tym pojęciem i dających podstawę do zrekonstruowania przedstawionej wyżej kontekstowej definicji legalnej pojęcia „uchyla”.

Należy tu jeszcze dodać, że podstaw prawnych do dalszego prowadzenia czy kontynuowania postępowania administracyjnego przez organ regulacyjny w danej sprawie po uchyleniu jego decyzji (lub postanowienia) przez sąd oraz podstaw prawnych do związania organu regulacyjnego wykładnią prawa lub oceną prawną sądu wiążącą organ regulacyjny w konkretnej sprawie brak jest również w odrębnych ustawach normujących status prawny poszczególnych organów regulacyjnych.

## 5. Znaczenie semantyczne występującego w art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. zwrotu „uchyla” w języku prawniczym

Występujący w art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. zwrot „uchyla”, wyrażający czynność sądu podejmowaną wobec decyzji organu regulacyjnego (a poprzez art. 479<sup>55</sup>, art. 479<sup>66</sup>, art. 479<sup>77</sup> oraz art. 479<sup>87</sup> § 2 k.p.c. wyrażający czynność sądu podejmowaną również wobec postanowień organu regulacyjnego) jest przedmiotem licznych wypowiedzi w języku prawniczym, tzn. w orzecznictwie sądowym oraz w literaturze prawniczej. Prawnicze wypowiedzi – tj. wypowiedzi orzecznicze i doktrynalne – traktujące o uchylaniu decyzji administracyjnych formułowane są zresztą nie tylko konkretnie w odniesieniu do przepisów k.p.c. mówiących o „uchylaniu” decyzji administracyjnych przez sąd powszechny (zwłaszcza interesujących nas tutaj przepisów art. 479<sup>31a</sup> § 3, art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup>

§ 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c.), ale także w odniesieniu do przepisów innych aktów prawnych (zwłaszcza k.p.a. i p.p.s.a.) posługujących się zwrotami mówiącymi o „uchylaniu” decyzji administracyjnych: czy to przez organ administracji, czy też przez sąd administracyjny. Wszystkie te prawnicze wypowiedzi muszą być bez wątplenia uwzględnione na potrzeby wykładni przepisów art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. jako element wykładni językowej, gdyż wypowiedzi te wskazują na semantyczne znaczenie, jakie zwrot „uchyla” występujący w powołanych przepisach k.p.c.<sup>123</sup> ma na gruncie języka prawniczego.

Jeżeli chodzi o wykładnię zwrotu „uchyla” występującego w przepisach art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. dokonywaną w orzecznictwie sądowym, to o tej wykładni była już szeroko mowa w rozdziale II niniejszej monografii. Z przeprowadzonych tam rozważań wynika, że w orzecznictwie sądowym, a konkretnie w orzecznictwie SN i SA, daje się wyraźnie stwierdzić istnienie dwóch odmiennych stanowisk interpretacyjnych w kwestii znaczenia terminu „uchyla” na gruncie powołanych przepisów k.p.c. lub na gruncie analogicznie brzmiących przepisów k.p.c. (obowiązujących w przeszłości i obecnie) przewidujących uchylanie przez sąd powszechny decyzji Prezesa UOKiK. O ile jedno stanowisko interpretacyjne zakłada, że „uchylenie” przez sąd decyzji organu regulacyjnego (lub decyzji Prezesa UOKiK) oznacza wyeliminowanie decyzji z obrotu prawnego i zakończenie danej sprawy administracyjnej, bez możliwości przekazania przez sąd danej sprawy do ponownego lub dalszego rozpoznania przez organ regulacyjny (lub Prezesa UOKiK), o tyle w myśl drugiego stanowiska interpretacyjnego „uchylenie” przez sąd decyzji organu regulacyjnego (lub decyzji Prezesa UOKiK) oznacza na pewno wyeliminowanie decyzji z obrotu prawnego, ale jednocześnie „uchylenie” owej decyzji przez sąd jest równoznaczne z powrotem danej sprawy administracyjnej do organu regulacyjnego (lub Prezesa UOKiK) oraz z koniecznością wydania przez organ regulacyjny (lub przez Prezesa UOKiK) ponownego orzeczenia w danej sprawie, przy czym orzeczeniem tym powinna być albo decyzja merytorycznie rozstrzygająca daną sprawę (zgodnie ze wskazaniem sądu), albo decyzja umarzająca postępowanie administracyjne w danej sprawie.

Z kolei w orzecznictwie sądowym odnoszącym się do pojęcia „uchylania” decyzji administracyjnych na gruncie przepisów k.p.a. i p.p.s.a. jest bezspornie i powszechnie przyjmowane, że „uchylenie” decyzji przez właściwy organ

---

<sup>123</sup> A także zwrot „uchyla” występujący w innych przepisach prawa i mówiący tam o „uchylaniu” decyzji administracyjnych.

administracji lub sąd oznacza jej wyeliminowanie lub wycofanie z obrotu prawnego, unicestwienie oraz pozbawienie mocy wiążącej<sup>124</sup>. Z kolei, jak stwierdził w jednym z orzeczeń sąd administracyjny, „Wyliminowanie decyzji z obrotu prawnego oznacza, że mamy do czynienia z decyzją «nieistniejącą materialnie»”<sup>125</sup>. Rzecz jasna, gdy decyzję administracyjną uchyla sąd administracyjny na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a., to skutkiem uchylenia tej decyzji jest powrót sprawy administracyjnej, w której ta decyzja została wydana do organu administracji w celu powtórnego rozpoznania i rozstrzygnięcia danej sprawy<sup>126</sup>, niemniej jednak tego rodzaju skutek prawny jest przedmiotem odrębnej i wyraźnej regulacji ustawowej w przepisach p.p.s.a. (zob. art. 153 i art. 145a § 1 p.p.s.a.) i nie mieści się on w zakresie znaczeniowym samego wyrazu „uchyla” występującego w art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a.

W dalszej kolejności należałoby przejść do zreferowania tego, jakie semantyczne znaczenie prawnemu zwrotowi „uchyla” odnoszącemu się do decyzji administracyjnych jest nadawane w piśmiennictwie prawniczym, tj. w doktrynie prawa. W pierwszym rzędzie uwaga zostanie skupiona na literaturze prawniczej traktującej *stricto* o przepisach art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. oraz o przepisie k.p.c. (obecnie art. 479<sup>31a</sup> § 3 k.p.c.) mówiącym o „uchylaniu” przez sąd powszechny decyzji administracyjnych wydanych przez Prezesa UOKiK. Uprzedzając dalsze rozważania, od razu należy zauważyć, że w tym zakresie zdecydowanie dominują poglądy, w myśl których „uchylenie” przez sąd na podstawie przepisów k.p.c. decyzji organu regulacyjnego lub decyzji Prezesa UOKiK oznacza tylko i wyłącznie wyeliminowanie danej decyzji z obrotu prawnego oraz efektywne zakończenie sprawy administracyjnej, w której ta decyzja została wydana, bez prawnej możliwości przekazania tej sprawy do ponownego lub dalszego rozpoznawania przez odnośny organ administracji oraz bez prawnej możliwości formułowania przez sąd jakichkolwiek (zwłaszcza wiążących) wskazań wobec organu administracji co do

<sup>124</sup> Zob. np. postanowienie NSA z dnia 15 maja 2018 r., II GZ 170/18; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 4 lutego 2009 r., I SA/Ol 500/08; wyrok WSA w Opolu z dnia 14 stycznia 2009 r., I SA/Op 276/08; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 lipca 2004 r., I SA/Wr 1246/03; wyrok WSA w Krakowie z dnia 27 listopada 2006 r., II SA/Kr 1814/03; wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 grudnia 2009 r., VI SA/Wa 706/09.

<sup>125</sup> Wyrok WSA w Lublinie z dnia 18 marca 2008 r., II SA/Lu 896/07.

<sup>126</sup> „W sytuacji, gdy sąd administracyjny dostrzeże, podczas kontroli decyzji administracyjnej, uchybienia przepisom prawa materialnego bądź przepisom postępowania, zobligowany jest podjąć środki prawne, o których mowa w art. 145 p.p.s.a. Gdy uchyla kontrolowaną decyzję czy postanowienie, sprawa administracyjna «wraca» do organu, który, związany oceną prawną, zobowiązany był wydać rozstrzygnięcie, które nie będzie zawierało już tych wad, z powodu, których zostało przez sąd wyeliminowane z obrotu prawnego” – wyrok NSA z dnia 6 lutego 2009 r., II GSK 706/08.

wykładni prawa, oceny prawnej lub dalszego postępowania przed organem administracji w danej sprawie.

I tak, zajmujący się przedmiotową problematyką prof. Grzegorz Jędrejek stwierdza, że „Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów nie może uchylić decyzji Prezesa UKE i przekazać sprawy do ponownego rozpoznania”<sup>127</sup>. W toku dalszych swoich rozważań powołany autor nawiązuje do odmiennego poglądu doktrynalnego, w myśl którego w przypadku uchylecia decyzji Prezesa UKE sprawa podlega ponownemu rozpoznaniu przez ten organ administracji, który jest w tej sytuacji związany oceną i wskazaniem zawartymi w wyroku SOKiK co do dalszego postępowania. Odnosząc się do tego stanowiska, prof. Jędrejek wyraźnie stwierdza, że „Powyższe stanowisko nie ma jednak podstawy normatywnej”<sup>128</sup>.

Inny z autorów komentujących treść art. 479<sup>64</sup> § 2 k.p.c., dr Jan Broł, aprobujać odnosi się w tym kontekście do wyroku SN z dnia 29 maja 1991 r. (III CRN 120/91), wydanego na podstawie ówczesnie obowiązującego art. 479<sup>34</sup> § 2 k.p.c. (dotyczącego uchylecia przez sąd decyzji Prezesa UOKiK) mającego wówczas taką samą treść jak obecne przepisy art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. We wspomnianym wyroku SN stwierdził, że przepis art. 479<sup>34</sup> § 2 k.p.c. nie przewiduje możliwości przekazania sprawy Prezesowi UOKiK do ponownego rozpoznania, zaś po uchyleciu decyzji Prezesa UOKiK przez sąd powszechny Prezes UOKiK może co najwyżej przeprowadzić nowe postępowanie administracyjne, tj. postępowanie administracyjne w nowej (czyli odrębnej) sprawie, co mieści się w zakresie uznania tego organu administracji (powołany wyrok SN był cytowany w rozdziale II niniejszej monografii). Zdaniem Jana Broła „Pogląd ten odnosi się również do komentowanego przepisu [tj. do art. 479<sup>64</sup> § 2 k.p.c. – przyp. M. Sz.] wobec analogicznego brzmienia obu przepisów w tym zakresie”<sup>129</sup>.

Kolejny z komentatorów, dr Radosław Flejszar, odnosi się w swoich rozważaniach zarówno do art. 479<sup>64</sup> § 2 k.p.c., jak i do art. 479<sup>31a</sup> § 3 i art. 479<sup>53</sup> § 2 k.p.c., prezentując w tym zakresie jednolity pogląd. W odniesieniu do art. 479<sup>31a</sup> § 3 k.p.c. stwierdza, co następuje: „Wobec brzmienia art. 479<sup>31a</sup> § 3 KPC należy przyjąć, że **sąd ochrony konkurencji i konsumentów może wyłącznie uchylić decyzję Prezesa Urzędu. Nie ma natomiast możliwości przekazania mu sprawy do ponownego**

<sup>127</sup> G. Jędrejek, *Art. 479<sup>64</sup>*, [w:] J. Iwulski, *et al.*, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom II. Artykuły 367–505<sup>37</sup>*, red. H. Dolecki, T. Wiśniewski, Warszawa 2010, s. 675.

<sup>128</sup> *Ibidem*, s. 676.

<sup>129</sup> J. Broł, *Art. 479<sup>64</sup>*, [w:] G. Bieniek *et al.*, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do artykułów 367–505<sup>37</sup>. Tom II*, red. K. Piasecki, Warszawa 2010, s. 631.

**rozpoznania.** To od samego organu będzie zależeć, czy wyda kolejną decyzję, czy też nie podejmie w tym zakresie żadnych czynności (sąd nie może wkraczać w kompetencje Prezesa Urzędu jako organu administracyjnego) [podkreślenie w oryginale – przyp. M. Sz.]<sup>130</sup>. W odniesieniu do art. 479<sup>53</sup> k.p.c., mówiącego o wyroku SOKiK rozstrzygającym odwołanie od zaskarżonej decyzji Prezesa URE, powołany autor stwierdza, że „W przypadku uwzględnienia odwołania i wydania wyroku uchylającego decyzję Prezesa Urzędu, **sąd ochrony konkurencji i konsumentów nie ma możliwości przekazania Prezesowi Urzędu sprawy do ponownego rozpoznania** (taki wyrok kończy jedynie postępowania przed sądem). Natomiast po uchyleniu decyzji przez sąd ochrony konkurencji i konsumentów Prezes Urzędu może (a w niektórych sytuacjach musi) wydać nową decyzję po przeprowadzeniu nowego postępowania administracyjnego (por. wyr. SN z 29.5.1991 r., III CRN 120/91, OSNCP 1992, Nr 5, poz. 87) [podkreślenie w oryginale – przyp. M. Sz.]<sup>131</sup>. Komentując art. 479<sup>64</sup> § 2 k.p.c., Radosław Flejszar odsyła do swoich wcześniejszych uwag dotyczących art. 479<sup>31a</sup> § 3 i art. 479<sup>53</sup> k.p.c.<sup>132</sup>

Kolejnym autorem odnoszącym się wyraźnie do interesującego nas tutaj znaczenia przepisu art. 479<sup>64</sup> § 2 k.p.c. jest mecenas Kamil Kosmala. Autor ten przywołuje w tym kontekście brzmienie wyroku SN z dnia 20 września 2005 r. (III SZP 2/05), w którym stwierdzono, że przepisy k.p.c. w ogóle nie przewidują możliwości uchylenia przez SOKiK decyzji organu regulacyjnego i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania w postępowaniu administracyjnym, zaś uchylenie zaskarżonej decyzji Prezesa UKE oznacza po prostu definitywne wyeliminowanie tej decyzji z obrotu prawnego (jako dotkniętej istotnymi wadami, uniemożliwiającymi pozostawienie jej w tym obrocie). W tym wyroku SN podkreślił, że uchylenie przez SOKiK decyzji Prezesa UKE nie jest uchyleniem decyzji w celu przekazania sprawy Prezesowi UKE do ponownego rozpoznania w postępowaniu administracyjnym, lecz jest to pewnego rodzaju zmiana stanu prawnego polegająca na ostatecznym wyeliminowaniu tej decyzji. SN wyraźnie też zaznaczył, że po wyroku SOKiK uchylającym zaskarżoną decyzję Prezesa UKE nie może być kontynuowane postępowanie administracyjne w tej samej sprawie, może natomiast zostać wszczęte od początku nowe postępowanie administracyjne (fragment tego wyroku został powołany

<sup>130</sup> R. Flejszar, *Art. 479<sup>31a</sup>*, [w:] S. Cieślak *et al.*, *Kodeks postępowania cywilnego. Tom I. Komentarz. Art. 1–729*, red. A. Góra-Błaszczkowska, Warszawa 2016, s. 1363.

<sup>131</sup> *Ibidem*, s. 1393.

<sup>132</sup> *Ibidem*, s. 139.



w rozdziale II niniejszej monografii). Zdaniem mecenasa Kosmali tego rodzaju pogląd orzecznicy SN jest w pełni słuszny<sup>133</sup>.

Taki sam pogląd w omawianej tutaj kwestii prezentuje dr Monika Przybylska, która obejmuje swoimi rozważaniami wszystkie przepisy k.p.c. odnoszące się do uchylania przez SOKiK decyzji administracyjnych wydawanych przez odnośne organy administracji w sprawach antymonopolowych oraz regulacyjnych. Zdaniem powołanej autorki: **„Z punktu widzenia praw przedsiębiorcy największy niepokój wywołuje kompetencja SOKiK do uchylenia decyzji, zwłaszcza dlatego, że przepisy k.p.c. nie wskazują wprost przesłanek uzasadniających podjęcie rozstrzygnięcia, w którym SOKiK uchyla decyzję organu antymonopolowego lub regulacyjnego. Jest to o tyle niekorzystne z punktu widzenia ochrony praw przedsiębiorcy, że z wyrokiem uchylającym nie jest skorelowany obowiązek SOKiK przekazania sprawy do ponownego rozpoznania przez Prezesa UOKiK lub organy regulacyjne w postępowaniu administracyjnym.** W takim przypadku zatem nie mamy do czynienia z uchyceniem decyzji w celu przekazania sprawy do ponownego rozpoznania w postępowaniu administracyjnym, lecz ze zmianą stanu prawnego polegającą na ostatecznym wyeliminowaniu decyzji z obrotu prawnego. Oznacza to, że w takim przypadku nie może być kontynuowane postępowanie administracyjne w tej samej sprawie. Może natomiast zostać wszczęte od początku nowe postępowanie administracyjne [przypisy pominięto – przyp. M. Sz.]”<sup>134</sup>.

Na szczególną uwagę zasługuje w tym względzie również pogląd wyrażony przez prof. Łukasza Błaszczaka, jako że pogląd ten był następnie niejednokrotnie przywoływany w orzecznictwie SOKiK i SA. Powołany autor swoje stanowisko sformułował na gruncie art. 479<sup>31a</sup> § 3 k.p.c., a właściwie na gruncie przepisu, który jest obecnie zdaniem pierwszym w art. 479<sup>31a</sup> § 3 k.p.c., a więc na gruncie przepisu mającego identyczne brzmienie jak obecne przepisy art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. Wspomniany autor, odnosząc się do skutków prawnych uchylenia decyzji Prezesa UOKiK przez SOKiK, stwierdza, że „Należy jednocześnie podkreślić, iż uchycenie decyzji nie powoduje faktycznego przekazania sprawy do Prezesa UOKiK celem ponownego rozpoznania niniejszej sprawy. W tym wypadku nie mamy bowiem do czynienia ze skutkiem typowego orzeczenia

---

<sup>133</sup> K. Kosmała, *Procedury regulacji rynków telekomunikacyjnych*, [w:] *Regulacja rynków telekomunikacyjnych*, red. S. Piątek, Warszawa 2007, s. 197.

<sup>134</sup> M. Przybylska, *Sytuacja prawna przedsiębiorcy w sprawach regulacyjnych oraz antymonopolowych na etapie postępowania weryfikacyjnego*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2013, nr 5, s. 10.

kasatoryjnego, które poza tym, że uchyla zaskarżone orzeczenie, to jeszcze dodatkowo przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania (zob. post. SN z 11.8.1999 r., I CKN 351/99, OSNC 2000, Nr 3, poz. 47). Zresztą, gdyby taka sytuacja miała miejsce, wówczas to Prezes UOKiK związany byłby wykładnią sądową zawartą w orzeczeniu kasatoryjnym. Poza wykładnią związanie odnosiłoby się także do oceny prawnej przedstawionej przez SOKiK. Nie sposób jednak objąć zakresem wiążącej wykładni sądowej Prezesa UOKiK. Wynika to chociażby z tego względu, iż postępowanie przed SOKiK nie jest postępowaniem odwoławczym, a ponadto moc prawna wykładni sądowej nie może odnieść skutku wobec innych podmiotów, aniżeli sądy, które rozpoznawały daną sprawę. Moc wiążąca wykładni sądowej musi ponadto wynikać z określonego przepis[u] (więcej zob. S. Włodyka, *Wiążąca wykładnia sądowa*, Warszawa 1971, s. 5 i nast.). W KPC brak jest w odniesieniu do Prezesa UOKiK odpowiednika w postaci przepisu art. 386 § 6 czy też przepisu art. 398<sup>20</sup>. Prezes UOKiK samodzielnie zatem decyduje, czy wyda kolejną decyzję, czy też nie podejmie w ogóle żadnych czynności w sprawie. Nie jest dopuszczalne wkraczanie SOKiK w dyskrecjonalność Prezesa UOKiK w tym właśnie zakresie<sup>135</sup>.

Takie samo stanowisko na gruncie art. 479<sup>31a</sup> § 3 k.p.c. prezentuje również dr Maciej Bernatt. Autor ten, odnosząc się do skutków uchylecia decyzji Prezesa UOKiK przez SOKiK, stwierdza, że „uchylenie decyzji przez SOKiK nie obliguje Prezesa UOKiK do ponownego rozpoznania sprawy”<sup>136</sup>. W dalszych rozważaniach dr Bernatt zauważa, że po uchyleciu przez SOKiK decyzji Prezesa UOKiK ten ostatni organ może wszcząć postępowanie administracyjne w nowej sprawie administracyjnej, ale może również – fakultatywnie, jeżeli uważa to za zasadne – kontynuować postępowanie w sprawie dotychczasowej. Mieści się to wszakże w zakresie uznania Prezesa UOKiK<sup>137</sup>.

W powyższych wypowiedziach doktrynalnych dość jednolicie przyjmuje się, że przepisy k.p.c. mówiące o tym, iż SOKiK (ale także SA i SN) „uchyla” decyzję Prezesa UOKiK (art. 479<sup>31a</sup> § 3 k.p.c.), „uchyla” decyzję Prezesa UKE (art. 479<sup>64</sup> § 2 k.p.c.) oraz „uchyla” decyzję innych organów regulacyjnych (art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c.) należy rozumieć w ten sposób, że wspomniane „uchylenie” oznacza definitywne wyeliminowanie wchodzącej w grę decyzji administracyjnej

---

<sup>135</sup> Ł. Błaszczak, *Przepisy KPC regulujące postępowanie w sprawach z zakresu ochrony konkurencji*, [w:] *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, red. T. Skoczny, Warszawa 2009, s. 1828–1829.

<sup>136</sup> M. Bernatt, *op. cit.*, s. 299.

<sup>137</sup> *Ibidem*, s. 299–300.

z obrotu prawnego oraz definitywne rozstrzygnięcie i zakończenie danej sprawy administracyjnej, której dotyczyła uchylona przez SOKiK decyzja. W świetle powołanych doktrynalnych wypowiedzi, SOKiK nie może ani przekazać sprawy odnośnemu organowi administracji do ponownego rozpoznania, ani nie może formułować pod adresem danego organu administracji, którego decyzję SOKiK kontrolował i uchylił, wiążącej wykładni przepisów prawa, wiążącej oceny prawnej sprawy lub też wiążących wskazań co do dalszego postępowania, które miałyby być prowadzone przez dany organ administracji. Po prawomocnym uchyleniu przez SOKiK, SA lub SN zaskarżonej decyzji Prezesa UOKiK lub prezesa urzędu regulacyjnego każdy z wymienionych organów administracji samodzielnie decyduje o tym, czy i jakie ewentualne czynności podejmie w związku z uchyceniem jego decyzji przez SOKiK, SA lub SN. Jak stwierdza się w tym względzie w doktrynie prawa, dany organ administracji może w następstwie uchycenia swojej decyzji przez SOKiK, SA lub SN wsząć nowe postępowanie administracyjne, ale postępowanie to musi być prowadzone w zupełnie nowej (odrębnej) sprawie administracyjnej w stosunku do tej, w której zapadła uprzednia decyzja tego organu, uchylona przez SOKiK, SA lub SN, przy czym o wszczęciu i prowadzeniu tego postępowania rozstrzyga samodzielnie dany organ administracji, którego dyskrecjonalność w tym zakresie nie może być krępowana wskazówkami SOKiK, SA lub SN.

Wypowiedzi doktrynalne, odmienne od zaprezentowanych wyżej, są stosunkowo nieliczne. Z odmiennych głosów przedstawicieli doktryny prawa na uwagę zasługuje w szczególności stanowisko prof. Stanisława Piątka, który jeszcze krótko po wejściu w życie ustawy – Prawo telekomunikacyjne z 2004 r., odnosząc się do skutków prawnych uchycenia decyzji (ówczesnego) Prezesa Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty (dalej: „Prezes URTiP”) przez SOKiK stwierdził w tym kontekście, co następuje: „W przypadku uchycenia decyzji sprawa podlega ponownemu rozpatrzeniu przez Prezesa URTiP. Prezes URTiP jest związany oceną prawną i wskazaniami co do dalszego postępowania wyrażonymi w wyroku SOKiK”<sup>138</sup>. Profesor Piątek nie wskazał jednak, jaka jest konkretna podstawa prawna wypowiedzianego przez niego twierdzenia oraz nie wyjaśnił szerzej, jakie motywy czy też powody skłoniły go do zajęcia takiego właśnie stanowiska interpretacyjnego<sup>139</sup>.

<sup>138</sup> S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 1127.

<sup>139</sup> To stanowisko interpretacyjne prof. Piątka zostało następnie w doktrynie zaaprobowane w szczególności przez dr Monikę Przybylską (zob. M. Przybylska, *Zasada dwuinstancyjności w postępowaniu przed organami administracji regulacyjnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008, nr 1, s. 52), aczkolwiek autorka zmieniła później zdanie i w kolejnej publikacji dotyczącej tej tematyki opowiedziała się za poglądem, w myśl którego uchycenie decyzji organu regulacyjnego przez SOKiK nie prowadzi

W kontekście omawianego zagadnienia warto byłoby jeszcze przywołać te wypowiedzi przedstawicieli doktryny prawa, które odnoszą się ogólnie do problematyki „uchylenia” decyzji administracyjnej, a konkretnie – traktują o semantycznym znaczeniu samego pojęcia „uchylenie” decyzji administracyjnej oraz o skutkach prawnych owego „uchylenia”. Na szczególną uwagę zasługują rozważania prof. Jana Zimmermanna, sformułowane na gruncie art. 138 § 1 pkt 2 oraz art. 138 § 2 k.p.a., a więc na gruncie przepisów, które informują o orzeczeniach organu odwoławczego (tj. organu drugiej instancji) w postępowaniu administracyjnym, a konkretnie mówią zarówno o orzeczeniu, w którym organ odwoławczy „uchyla” zaskarżoną decyzję administracyjną i w miejsce uchylonej decyzji albo orzeka co do istoty sprawy, albo umarza postępowanie w pierwszej instancji (art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a.), jak i o orzeczeniu, w którym organ odwoławczy „może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji” (art. 138 § 2 k.p.a.). Przywołanie doktrynalnych rozważań na temat „uchylenia” na podstawie wspomnianych przepisów k.p.a. decyzji administracyjnej organu pierwszej instancji przez organ odwoławczy jest o tyle prawnie relewantne z punktu widzenia przedmiotu niniejszej monografii oraz poruszanego w tym momencie jej wątku, że zarówno na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 oraz art. 138 § 2 k.p.a., jak i na podstawie przepisów art. 479<sup>31a</sup> § 3, art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. podlegają uchyleniu stosunkowo zbliżone do siebie istotowo kategorie decyzji administracyjnych (aczkolwiek nie są to rodzaje decyzji administracyjnych całkowicie identyczne w swojej istocie). Mianowicie na wszystkich tych podstawach prawnych, zamieszczonych w k.p.a. i w k.p.c., podlegają uchyleniu decyzje administracyjne, które nie rozstrzygają sprawy administracyjnej w sposób definitywny, lecz są decyzjami, które mogą zostać zmienione albo uchylone w toku kontroli lub weryfikacji przez inny organ lub sąd, a więc decyzje te mogą upaść, nie uzyskując przymiotu ostateczności (w przypadku decyzji poddanych postępowaniu odwoławczemu na podstawie k.p.a.) lub prawomocności (w przypadku zaskarżonych decyzji Prezesa UOKiK lub organu regulacyjnego)<sup>140</sup>. Trzeba jednocześnie podkreślić, iż postępowanie odwoławcze

---

do przekazania organowi regulacyjnemu danej sprawy do ponownego rozpoznania, lecz powoduje ostateczne wyeliminowanie decyzji z obrotu prawnego, co zmienia stan prawny w tym zakresie i powoduje prawną niedopuszczalność kontynuowania postępowania administracyjnego w danej sprawie; organ regulacyjny może wprowadzić wszczęć nowe postępowanie administracyjne, ale w zupełnie odmiennej sprawie (M. Przybylska, *Sytuacja prawna...*, s. 10).

<sup>140</sup> W przypadku postępowania administracyjnego prowadzonego na podstawie przepisów k.p.a. przez organ drugiej instancji przedmiotem kontroli i orzekania przez organ drugiej instancji jest decyzja administracyjna, która ani nie jest jeszcze ostateczna w rozumieniu art. 16 § 1 zd. 1 k.p.a. („Decyzje, od których nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wnioski o ponowne rozpatrzenie

prowadzone na podstawie k.p.a. przed organem drugiej instancji o tyle nie jest tożsame w sensie swojej istoty z postępowaniem prowadzonym przez SOKiK na podstawie przepisów k.p.c. w sprawie z odwołania od decyzji organu antymonopolowego lub regulacyjnego, że postępowanie przed SOKiK nie jest postępowaniem odwoławczym, lecz jest postępowaniem prowadzonym w pierwszej instancji (zob. szerzej uwagi w rozdziale IV.2 niniejszej monografii).

Odnosząc się zatem do pojęcia „uchylenia” decyzji występującego w art. 138 § 1 pkt 2 oraz art. 138 § 2 k.p.a., prof. Zimmermann stwierdza, że „samo słowo „uchylenie” oznacza pozbawienie mocy obowiązującej decyzji administracyjnej, czyli jej zniknięcie z obiegu prawnego”<sup>141</sup>. Dalej prof. Zimmermann zastanawia się, czy tego rodzaju „uchylenie” przez organ odwoławczy (tj. przez organ drugiej instancji) decyzji administracyjnej wydanej przez organ pierwszej instancji, któremu nie towarzyszy wyraźne przekazanie przez organ odwoławczy sprawy administracyjnej do ponownego rozpoznania przez organ pierwszej instancji na podstawie art. 138 § 2 k.p.a. – może z mocy prawa „spowodować ten skutek, że stan sprawy administracyjnej wraca do momentu sprzed wydania decyzji, a więc w analizowanym tu przypadku do momentu, w którym zostało wszczęte postępowanie administracyjne [tj. postępowanie administracyjne przed organem pierwszej instancji – przyp. M. Sz.]. Jeżeli było ono wszczęte z urzędu, od organu administracyjnego zależy jego ewentualna kontynuacja. Jeżeli jednak było to postępowanie wszczynane na wniosek, to z chwilą uchylecia decyzji przez organ odwoławczy postępowanie powinno być jeszcze raz przeprowadzone w celu załatwienia tego, czekającego wniosku. Takie rozumowanie

---

sprawy, są ostateczne”), ani tym bardziej nie jest jeszcze prawomocna w rozumieniu art. 16 § 3 k.p.a. („Decyzje ostateczne, których nie można zaskarżyć do sądu, są prawomocne”; w orzecznictwie przyjmuje się, że pojęcie decyzji ostatecznej i nieostatecznej wyznacza regulacja prawna z art. 16 § 1 k.p.a. – np. wyrok NSA z dnia 8 lutego 2018 r., II GSK 557/16; z kolei wprowadzona w roku 2017 do art. 16 § 3 k.p.a. definicja legalna decyzji prawomocnej odpowiada temu rozumieniu decyzji prawomocnej, które uprzednio było przyjmowane w doktrynie prawa oraz w orzecznictwie sądowym – zob. np. wyrok WSA w Kielcach z dnia 27 lutego 2014 r., I SA/Kc 712/13, pkt 3.7 uzasadnienia). Natomiast w postępowaniu cywilnym prowadzonym przez SOKiK na podstawie przepisów k.p.c. w sprawie z odwołania od decyzji organu antymonopolowego lub regulacyjnego przedmiotem kontroli i orzekania jest decyzja administracyjna, która formalnie jest ostateczna w rozumieniu art. 16 § 1 k.p.a. (bo nie służy od niej odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy), niemniej jednak decyzja ta nie jest jeszcze ani definitywna, ani prawomocna (tzn. nie jest „prawomocna” w znaczeniu tego pojęcia zdefiniowanym legalnie w art. 16 § 3 k.p.a.), gdyż może ona zostać skontrolowana, a w następstwie tej kontroli albo uchylona, albo zmieniona (albo utrzymana w mocy) w postępowaniu sądowym przed SOKiK, SA lub SN. Istnieją przy tym poglądy – których autor niniejszej monografii nie podziela – że decyzje Prezesa UOKiK i organów regulacyjnych, od których służy odwołanie do SOKiK, nie są decyzjami ostatecznymi w rozumieniu art. 16 § 1 k.p.a. (tak np. M. Błachucki, *System postępowania antymonopolowego w sprawach kontroli koncentracji przedsiębiorców*, Warszawa 2012, s. 376–379).

<sup>141</sup> J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996, s. 195.

oznacza, że każde «uchylenie» decyzji przez organ odwoławczy, wydanej w postępowaniu wszczętym na wniosek, powoduje skutek w postaci ponownego rozpatrzenia sprawy. Na gruncie obowiązujących przepisów jest to jednak wniosek niesłuszny. Ograniczają one taką możliwość wyłącznie do sytuacji wymienionych w art. 138 § 2 k.p.a., tj. takich, w których rozstrzygnięcie sprawy wymaga uprzedniego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w całości lub w znacznej części [w obecnym stanie prawnym art. 138 § 2 k.p.a. ogranicza w postępowaniu odwoławczym możliwość uchylecia decyzji organu pierwszej instancji i przekazania przez organ drugiej instancji sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji tylko do sytuacji «gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie» – przyp. M. Sz.]. Przepisy nakazują przy tym, żeby wyraźnie stwierdzić w decyzji zamiar «przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia», co oznacza, że «samo» uchylenie decyzji jeszcze takiego skutku nie wywołuje. Jakkolwiek więc teoretycznie «uchylenie» decyzji mogłoby samo spowodować przeprowadzenie postępowania od początku, to jednak przepisy kodeksu postępowania administracyjnego nie dają takiej możliwości<sup>142</sup>. Jak więc widać, dla prof. Zimmermanna jest oczywiste, że sformułowania mówiące o „uchyleniu” decyzji administracyjnej występujące w art. 138 § 1 pkt 2 oraz art. 138 § 2 k.p.a. oznaczają w sensie językowym tylko i wyłącznie pozbawienie danej decyzji administracyjnej mocy obowiązującej i jej zniknięcie z obiegu prawnego, natomiast przekazanie przez organ drugiej instancji sprawy, w której ta uchylona decyzja zapadła do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji stanowi zupełnie osobną czynność właściwego organu administracji, niemieszczącą się w zakresie znaczeniowym słowa „uchylenie”, a przy tym jest to czynność, do podjęcia której organ drugiej instancji musi być wyraźnie upoważniony przez stosowne przepisy prawa, w tym w szczególności przez przepisy k.p.a.<sup>143</sup>

---

<sup>142</sup> *Ibidem*, s. 195–196.

<sup>143</sup> W toku swoich dalszych rozważań prof. Zimmermann uznaje, że na podstawie celowościowej (ale nie literalnej) wykładni przepisu art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. można przyjąć, iż samo uchylenie na tej podstawie prawnej decyzji organu pierwszej instancji przez organ drugiej instancji sprawia, że organ pierwszej instancji musi wówczas ponownie rozstrzygnąć daną sprawę administracyjną, a konkretnie musi tak uczynić tylko wtedy, gdy uchylona przez organ drugiej instancji decyzja organu pierwszej instancji była decyzją uprawniającą, a więc decyzją wydaną na wniosek strony ubiegającej się o określone uprawnienie (natomiast organ pierwszej instancji nie musi powtórnie rozstrzygać danej sprawy, gdy uchylona przez organ drugiej instancji decyzja organu pierwszej instancji była decyzją nakładającą obowiązek na jednostkę i była wydana przez organ pierwszej instancji z urzędu). Zdaniem prof. Zimmermanna w takiej sytuacji nie mamy wprawdzie do czynienia z przekazaniem sprawy organowi pierwszej instancji do ponownego rozpatrzenia (gdyż takie przekazanie jest dopuszczalne tylko w sytuacji opisanej w art. 138 § 2 k.p.a.), niemniej z prowadzonych przez powołanego autora rozważań

W doktrynie prawa administracyjnego odróżnia się skutki prawne uchylania przez organy administracji decyzji administracyjnych nieostatecznych i ostatecznych. W przypadku uchylania przez organ drugiej instancji decyzji nieostatecznej organu

---

można wnioskować, że w ujęciu prof. Zimmermanna tego rodzaju skutek prawny – w postaci obowiązku ponownego zajęcia się przez organ pierwszej instancji wnioskiem strony złożonym pierwotnie do tego organu przez stronę, a który to obowiązek aktualizuje się po uchyleniu decyzji organu pierwszej instancji przez organ drugiej instancji – następuje niejako *ex lege*. Niemniej jednak tego rodzaju celowościowa wykładnia nie może być przez analogię stosowana również do przypadków prawomocnego uchylenia decyzji organu regulacyjnego przez SOKiK, SA lub SN (czyli do przypadków stanowiących zasadniczy przedmiot niniejszej monografii). Przeciwno możliwości analogicznego odnoszenia tej doktrynalnej koncepcji prof. Zimmermanna do przypadków i do następstw prawomocnego uchylenia decyzji organu regulacyjnego przez SOKiK, SA lub SN przemawiają następujące okoliczności:

– po pierwsze, prof. Zimmermann sam wyraźnie przyznaje, że „uchylenie” decyzji administracyjnej organu pierwszej instancji przez organ drugiej instancji oznacza w sensie językowym tylko i wyłącznie wyeliminowanie danej decyzji z obrotu prawnego i że dla prawnej dopuszczalności przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji konieczny jest wyraźny przepis ustawy, zaś swoją zreferowaną wyżej koncepcję opiera on na względach jedynie celowościowych. Tymczasem, jak będzie o tym mowa w rozdziale V niniejszej monografii, w przypadku prawomocnego uchylenia decyzji organu regulacyjnego przez wyrok SOKiK, SA lub SN istnieją bardzo ważne względy celowościowe (oraz szerzej: różnorodne względy funkcjonalne), które przemawiają przeciwko temu, by sprawa administracyjna, w której została wydana uchylona przez sąd decyzja organu regulacyjnego, wracała do tego organu ponownie, tak aby ten ostatni mógł prowadzić lub kontynuować w tej sprawie postępowanie administracyjne (nie mówiąc już o tym, że przeciwko takiej koncepcji przemawia literalne brzmienie przepisów k.p.c., a także absolutnie rudymtarne względy systemowe);

– po drugie, cała koncepcja prof. Zimmermanna – o swoistym skutku następującym tutaj niejako *ex lege* – opiera się na wątpliwym założeniu, że organowi drugiej instancji jest w postępowaniu administracyjnym w ogóle prawnie dozwolone uchylene decyzji organu pierwszej instancji, bez rozstrzygnięcia następnie przez organ drugiej instancji danej sprawy merytorycznie (co do jej istoty) albo bez umarzania przez organ drugiej instancji postępowania (pierwszoinstancyjnego lub odwoławczego), albo bez wyraźnego przekazywania danej sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji. Tymczasem prawna dopuszczalność podejmowania przez organ drugiej instancji tego rodzaju decyzji uchylającej jest w świetle art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. wykluczona, co zresztą prof. Zimmermann dostrzega i co przyznaje również orzecznictwo sądowe („Przepis art. 138 § 1 i § 2 kpa zawiera zatem zamknięty katalog decyzji organu odwoławczego. Oznacza to, że organ odwoławczy nie jest uprawniony do wydania decyzji o sentencji innej niż wymienione w tym przepisie. Dlatego też decyzja organu odwoławczego ograniczająca się tylko do uchylenia decyzji organu administracji I instancji jest nieważna, ponieważ jest decyzją, która nie mieści się w ramach tego przepisu” – wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 sierpnia 2016 r., I SA/Wa 94/16; identycznie wyrok NSA z dnia 22 sierpnia 2012 r., II GSK 1779/11, a także wskazane tam dalsze orzecznictwo sądowe);

– po trzecie, jak już o tym wspomniano, nie da się w pełni porównywać ze sobą postępowania odwoławczego prowadzonego na podstawie przepisów k.p.a. przez organ drugiej instancji z postępowaniem sądowym prowadzonym na podstawie przepisów k.p.c. przez SOKiK w sprawie z odwołania od decyzji organu regulacyjnego lub Prezesa UOKiK, gdyż istota obu tych rodzajów postępowań jest całkowicie odmienna, a w szczególności postępowanie przed SOKiK nie jest postępowaniem odwoławczym, lecz jest postępowaniem prowadzonym w pierwszej instancji (odnośnie do istoty postępowania przed SOKiK w sprawach odwołań od decyzji administracyjnych oraz na temat różnic pomiędzy tym ostatnim postępowaniem a postępowaniem odwoławczym przed organem drugiej instancji prowadzonym na podstawie przepisów k.p.a. zob. szeroko w rozdziale IV.2 i IV.4 niniejszej monografii).

pierwszej instancji uznaje się, że decyzja organu drugiej instancji uchylająca decyzję organu pierwszej instancji i rozstrzygająca sprawę co do istoty (a więc nie chodzi tutaj o decyzję uchylającą decyzję organu pierwszej instancji i przekazującą sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji) jest tak naprawdę pierwszym i jedynym rozstrzygnięciem danej sprawy w sensie materialnoprawnym, zaś uchylenie decyzji organu pierwszej instancji przez organ drugiej instancji jest w takiej sytuacji czynnością jedynie formalną<sup>144</sup>, a więc do uchylenia tego nieostatecznego rozstrzygnięcia dochodziłoby nawet wtedy, gdyby przepisy k.p.a. w ogóle nie przewidywały uchylania decyzji nieostatecznej i gdyby jedynie upoważniały organ drugiej instancji do podjęcia własnej merytorycznej decyzji odwoławczej<sup>145</sup>. Z kolei w przypadku uchylania przez właściwy organ administracji decyzji ostatecznej (a taką decyzją jest w szczególności decyzja organu regulacyjnego, od której służy odwołanie do SOKiK), jej uchylenie na podstawie stosownych przepisów prawa (np. na podstawie przepisów art. 154, art. 155 lub art. 161 k.p.a. lub na podstawie przepisów ustaw odrębnych) jest czynnością konwencjonalną, która wywołuje skutki *ex nunc* i której konsekwencje niejako zastępują dotychczasowe skutki prawne wzruszonej (podważonej) decyzji administracyjnej<sup>146</sup>. Akt organu administracji uchylający decyzję administracyjną stanowi swoisty *actus contrarius* względem uchylanej decyzji administracyjnej i dokonuje ingerencji w stan prawny ukształtowany uchylaną decyzją<sup>147</sup>. Natomiast uchylenie decyzji administracyjnej przez sąd administracyjny jest czynnością konstytutywną, której skutkiem jest eliminacja samej zaskarżonej decyzji oraz ingerencja w stan prawny, który został wywołany czy też zaktualizowany poprzez tę uchylaną decyzję w sferze norm prawa materialnego normujących zachowania ludzkie<sup>148</sup> (choć oczywiście wyrok sądu administracyjnego uchylający decyzję administracyjną nie rozstrzyga sprawy administracyjnej, w której zapadła uchylona przez ten sąd decyzja)<sup>149</sup>.

Na zakończenie rozważań poświęconych znaczeniu, jakie pojęciu „uchylania” decyzji (na gruncie przepisów art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. oraz na gruncie innych przepisów prawa mówiących o „uchylaniu”

<sup>144</sup> T. Kielkowski, *Sprawa administracyjna*, Zakamycze 2004, s. 140–141.

<sup>145</sup> J. Zimmermann, *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986, s. 66.

<sup>146</sup> J. Borkowski, *Zmiana i uchylanie ostatecznych decyzji administracyjnych*, Warszawa 1967, s. 154.

<sup>147</sup> T. Kielkowski, *Nabywanie prawa na mocy decyzji administracyjnej*, Warszawa 2012, s. 243 i 347.

<sup>148</sup> *Ibidem*, s. 370–371.

<sup>149</sup> Zob. np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 stycznia 2016 r., IV SA/Wa 1881/15, pkt IV.2 uzasadnienia oraz wskazana tam literatura.



decyzji administracyjnych) jest nadawane w języku prawniczym (tj. w orzecznictwie i w doktrynie prawa), należałoby jeszcze podkreślić, że analogiczna konwencja pojęciowa – oznaczająca, że samo „uchylenie” decyzji nie jest w sensie semantycznym równoznaczne z następczym czy też równoległym rozstrzygnięciem co do losów sprawy, w której zapadła uchylona decyzja administracyjna – jest też przyjmowana w piśmiennictwie prawniczym dotyczącym uchylania orzeczeń organów państwa podejmowanych w obszarze innych dziedzin prawa niż prawo administracyjne. W szczególności w doktrynie procesu karnego podkreśla się, że nie można utożsamiać ze sobą w sensie znaczeniowym uchylecia przez sąd odwoławczy orzeczenia, które zapadło w procesie karnym w pierwszej instancji oraz rozstrzygnięcia następczego wskazującego, co ma się dalej stać z daną sprawą. Uchylenie orzeczenia jest jedną i konkretną czynnością właściwego sądu, oznaczającą unicestwienie tego orzeczenia, natomiast zupełnie odrębną rodzajowo czynnością właściwego sądu jest następcze umorzenie postępowania karnego lub przekazanie sprawy organowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania<sup>150</sup>. W tym sensie prezentowana w niniejszej monografii koncepcja uchylania decyzji organów regulacyjnych przez sąd powszechny ma w prawie polskim walor pewnej uniwersalności w obrębie uregulowań proceduralnych.

## 6. Wykładnia językowa występującego w art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. zwrotu „uchyla” z odwołaniem się do reguł syntaktycznych (składniowych)

Aby w toku wykładni językowej móc w pełni ustalić merytoryczną treść zwrotu „uchyla” występującego w przepisach art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c., nie wystarczy jedynie odwołać się w tym względzie do reguł znaczeniowych, tj. do reguł pozwalających zrekonstruować znaczenie tego pojęcia na gruncie języka potocznego, języka prawnego oraz języka prawniczego – tak jak to uczyniono w rozdziale III.3, III.4 i III.5 niniejszej monografii. W tym kontekście trzeba bowiem dodatkowo uwzględnić reguły syntaktyczne (składniowe). Reguły syntaktyczne – będące elementem wykładni językowej przepisów prawa, ale stosowane również przy analizach literackich, filozoficznych lub teologicznych – odwołują się do związków występujących pomiędzy znakami (w tym wyrazami) danego

<sup>150</sup> G. Artymiak, *Postępowania kontrolne*, [w:] G. Artymiak *et al.*, *Proces karny. Część szczególna*, red. G. Artymiak, M. Rogalski, Warszawa 2012, s. 157.

języka, a więc do zależności międzywyrazowych występujących w danej wypowiedzi językowej<sup>151</sup>. Reguły syntaktyczne nazywane są również regułami składni lub gramatyki (bo odwołują się do struktury gramatycznej danej wypowiedzi), zaś w ramach tych reguł jednymi z ważniejszych dla wykładni przepisów prawa są reguły odnoszące się do różnego rodzaju spójników zdaniowych, takich jak: „i”, „lub”, „albo”<sup>152</sup>. Reguły syntaktyczne odnoszące się do spójników zdaniowych są relewantne dla wykładni językowej zwrotu „uchyla” występującego w przepisach art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c., gdyż w interpretowanych w niniejszej monografii przepisach występuje kilka tego rodzaju spójników, i to w zupełnie kluczowych (krytycznych) miejscach tych przepisów. Wśród wspomnianych spójników szczególnie istotny dla ustalenia znaczenia wyrazu „uchyla” jest spójnik „albo”, rozdzielający od siebie zwroty językowe oznaczające dwa różne rodzaje orzeczeń, które na podstawie tych przepisów może wydać SOKiK (a także SA i SN). Tymi dwoma rodzajami orzeczeń wymienionych w przepisach art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. – które może wydawać SOKiK (oraz SA i SN) i które zostały w tym przepisie rozdzielone od siebie spójnikiem „albo” – są uchylenie zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego, albo zmiana w całości lub w części decyzji organu regulacyjnego, przy czym wydając którekolwiek z tych dwóch alternatywnie rozłącznych orzeczeń, SOKiK jednocześnie (na co wskazuje spójnik „i”) orzeka co do istoty sprawy („W razie uwzględnienia odwołania, sąd ochrony konkurencji i konsumentów zaskarżoną decyzję albo uchyla, albo zmienia w całości lub w części i orzeka co do istoty sprawy”).

Generalnie spójnik „albo” oznacza alternatywę rozłączną. Wprawdzie może on mieć różne znaczenie w zależności od użytego kontekstu<sup>153</sup>, niemniej jednak gdy w danym przepisie ustawodawca wskazuje na dwie lub więcej możliwych lub dozwolonych czynności, jakie można w danej sytuacji podjąć i czynności te rozdzielone są spójnikiem „albo” (tak jak to ma miejsce w przepisach art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c.), wówczas oznacza to, że te czynności czy możliwości komunikowane przez zwroty (wypowiedzi) rozdzielone tym spójnikiem

<sup>151</sup> „Syntaktyka to nauka zajmująca się badaniem związków, jakie zachodzą między znakami wewnątrz danego języka. Syntaktyka bada więc zależności międzywyrazowe, występujące w danej wypowiedzi” – T. Widła, D. Zienkiewicz, *Logika*, Warszawa 2018, s. 14. Syntaktyka jest synonimem składni (*Encyklopedia językoznawstwa ogólnego*, red. K. Polański, Wrocław 1993, s. 535).

<sup>152</sup> L. Morawski, *Zasady...*, s. 101–102.

<sup>153</sup> Por. M. Potyrała, A. Tałasiewicz, M. Tałasiewicz, *Kłątwa koniunkcji*, „Państwo i Prawo” 2014, z. 4, s. 55; wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 stycznia 2016 r., IV SA/Wa 1881/15, pkt IV.3.5 uzasadnienia.

mają charakter wzajemnie wykluczający się i nie mogą zaistnieć równocześnie<sup>154</sup>. Jeżeli więc ustawodawca w danym przepisie upoważnia organ państwa do podjęcia dwóch czynności, które w przepisie tym rozdzielone są spójnikiem „albo”, to wówczas według polskich reguł syntaktycznych oznacza to, że ów organ państwa może podjąć tylko jedną ze wskazanych alternatywnie czynności, nie może zaś podjąć obu z nich równocześnie<sup>155</sup>. W rezultacie na podstawie tak sformułowanego przepisu organ państwa musi w danej sytuacji dokonać wyboru, której konkretnie z dwóch potencjalnie wchodzących w grę czynności chce on dokonać. Dodatkowo należy też zastrzec, że przy tak sformułowanym przepisie czynności rozdzielone spójnikiem „albo” z samego założenia wzajemnie się wykluczają w sensie znaczeniowym (semantycznym), tak iż jedna z tych czynności ani nie jest semantycznie tożsama z drugą, ani nie mieści się w zakresie tej drugiej. Na podstawie takiego przepisu nie można zatem twierdzić, że gdy organ państwa podejmuje jedną z tych czynności, to jednocześnie podejmuje również drugą z nich.

Jeżeli zatem określony przepis prawa sformułowany jest – tak jak ma to miejsce w przepisach art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. – w ten sposób, że upoważnia on określony organ państwa do podjęcia dwóch (lub więcej) czynności rozdzielonych spójnikiem „albo”, to użycie go wywołuje na gruncie tego przepisu konsekwencje modalnościowe oraz znaczeniowe (semantyczne). Konsekwencje modalnościowe oznaczają, że danemu organowi państwa wolno jest w danej sytuacji dokonać tylko jednej ze wskazanych w tym przepisie czynności, rozdzielonych spójnikiem alternatywy rozłącznej. Organ ten nie może zatem w danej sytuacji podjąć równocześnie dwóch (lub więcej) czynności. Z kolei konsekwencje znaczeniowe tak sformułowanego przepisu oznaczają, że na jego gruncie dla ustawodawcy obie (lub więcej) wymienione tam czynności oznaczają treściowo coś zupełnie odmiennego: ani nie są one tożsame znaczeniowo, ani ich zakresy znaczeniowe nie krzyżują się, a zwłaszcza nie krzyżują się w tym sensie, że jedna z tych czynności zawiera się częściowo w drugiej.

W odniesieniu do przepisów art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. powyższe uwagi oznaczają, że:

---

<sup>154</sup> Por. wyrok NSA z dnia 15 lipca 2016 r., II OSK 2809/14; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 22 listopada 2017 r., II SA/Bk 581/17; wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 lutego 2016 r., IV SA/Wa 3262/15; wyrok NSA z dnia 20 lutego 2018 r., II FSK 1895/17; wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 7 marca 2018 r., II SAB/Rz 126/17; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 18 stycznia 2018 r., II SAB/Bk 158/17; wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2017 r., II FSK 2667/15, pkt 8 uzasadnienia.

<sup>155</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 marca 2017 r., VIII SA/Wa 971/16; aczkolwiek zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 stycznia 2016 r., IV SA/Wa 1881/15, pkt IV.3.5 uzasadnienia.

- po pierwsze, w konkretnej sytuacji właściwy sąd (tj. SOKiK, SA lub SN) może w swoim wyroku zamieścić tylko jedno z rodzajów orzeczeń wskazanych w tych przepisach i rozdzielonych tam spójnikiem „albo”. W danej sytuacji właściwy sąd może zatem albo „uchylić” zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego, albo dokonać „zmiany w całości lub w części” zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego. Właściwy sąd nie może zatem na podstawie tego przepisu wydać wyroku, w którym zarówno „uchyli” zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego, jak i dokona „zmiany w całości lub w części” zaskarżonej decyzji tego organu. W szczególności na podstawie przepisów art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. niedozwolone jest właściwemu sądowi wydanie wyroku, w którym w odniesieniu do części zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego orzeknie, iż tę część „uchyliła”, zaś w odniesieniu do pozostałej części zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego orzeknie, iż dokonuje jej „zmiany w całości lub w części”<sup>156</sup>;

<sup>156</sup> Tak słusznie stwierdza G. Jędrejek, odnosząc swoje uwagi do przepisu art. 479<sup>31a</sup> § 3 k.p.c., czyli do przepisu mającego w tym zakresie identyczną treść jak przepisy art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. – zob. G. Jędrejek, *Art. 479<sup>31a</sup>*, [w:] J. Iwulski *et al.*, *op. cit.*, s. 641 („Spójnik «albo» zastosowany w przepisie art. 479<sup>31a</sup> § 3 k.p.c. wskazuje, iż SOKiK nie może uchylić części decyzji”); zob. też M. Uliasz, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 698. Aczkolwiek trzeba w tym miejscu przyznać, że w orzecznictwie sądownoadministracyjnym ukształtowanym na gruncie przepisów art. 138 § 1 k.p.a. określających rodzaje rozstrzygnięć podejmowanych w postępowaniu odwoławczym przez organ drugiej instancji, które są w tych przepisach rozdzielone spójnikami „albo”, dopuszcza się, aby organ drugiej instancji mógł w odniesieniu do tej samej decyzji organu pierwszej instancji podjąć równocześnie dwa odmienne w swojej treści i istocie rozstrzygnięcia odwoławcze, rozdzielone w art. 138 § 1 k.p.a. spójnikami „albo” („Zdaniem Sądu sam fakt użycia spójnika «albo» nie przesądza o niemożliwości zawarcia w jednej decyzji rozstrzygnięć przewidzianych w art. 138 § 1 pkt 1 i 2 k.p.a. Możliwość zastosowania takiego rozstrzygnięcia zdeterminowana jest okolicznościami danej sprawy, w tym przede wszystkim treścią kontrolowanej decyzji. W przypadku decyzji o skomplikowanej, wielopunktowej strukturze (a tak jest z reguły w przypadku pozytywnych decyzji środowiskowych), zachodzi niekiedy wręcz konieczność wydania odmiennych rozstrzygnięć co do poszczególnych punktów decyzji” – wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 stycznia 2016 r., IV SA/Wa 1881/15, pkt IV.3.5 uzasadnienia). Sądy administracyjne przede wszystkim dlatego pozwalają organom drugiej instancji na podejmowanie równocześnie dwóch odmiennych rozstrzygnięć rozdzielonych w art. 138 § 1 k.p.a. spójnikami „albo”, gdyż jednym z tych – formalnie alternatywnie rozłącznych – rozstrzygnięć jest utrzymanie w mocy zaskarżonej decyzji (art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a.). Tymczasem w przypadku złożonych treściowo decyzji administracyjnych rzeczywiście jest tak, że w wyniku rozpoznania odwołania od decyzji organ drugiej instancji często dochodzi do wniosku, że część zaskarżonej decyzji należy utrzymać w mocy (art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a.), podczas gdy w pozostałym zakresie należy decyzję zmienić albo uchylić (art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a.). Tym samym przy stosowaniu przez organ drugiej instancji przepisów art. 138 § 1 k.p.a. instrumentalna racjonalność (celowość) musi wówczas przeważać nad względami czysto literalnymi wynikającymi z reguł syntaktycznych. Jednakże w przypadku stosowania przez SOKiK (lub SA lub SN) przepisów art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. takiego dylematu pomiędzy racjonalnością (celowością) a regułami syntaktyki nie ma, gdyż wyrok SOKiK oddalający odwołanie od zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego i utrzymujący tę decyzję w mocy, a o którym to

- po drugie, w sensie znaczeniowym (semantycznym) „uchylenie” zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego przez sąd (tj. SOKiK, SA lub SN) dokonane na podstawie przepisów art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. nie jest tożsame ze „zmianą w całości lub w części” zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego, i odwrotnie. Tak więc na podstawie treści przepisów art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. oraz przy uwzględnieniu zamieszczonego w nich spójnika „albo”, rozdzielającego dwa rodzaje orzeczeń właściwego sądu, należy uznać, że „uchylenie” zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego nie oznacza na gruncie tych przepisów „zmiany w całości lub w części” zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego, zaś „zmiana w całości lub w części” zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego nie oznacza bynajmniej „uchylenia” zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego w rozumieniu tychże przepisów. Należy więc wyraźnie odróżniać w sensie semantycznym „uchylenie” zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego od „zmiany w całości lub w części” zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego.

Jeżeli zatem na podstawie art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. SOKiK (lub SA lub SN) „uchyla” zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego, to jednocześnie nie może dokonać (w sensie modalnościowym) i nie dokonuje (w sensie semantycznym) „zmiany w całości lub w części” zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego w rozumieniu tych przepisów, z kolei gdy SOKiK (lub SA lub SN) na podstawie art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. dokonuje „zmiany w całości lub w części” zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego,

---

wyroku mowa w przepisach art. 479<sup>53</sup> § 1, art. 479<sup>64</sup> § 1, art. 479<sup>75</sup> § 1 i art. 479<sup>86</sup> § 1 k.p.c., nie jest rozdzielony spójnikiem alternatywy rozłącznej „albo” od wyroku SOKiK uchylającego albo zmieniającego w całości lub w części zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego, o którym to wyroku (czy też o wyrokach) jest mowa w przepisach art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. Dlatego na podstawie literalnego brzmienia przepisów art. 479<sup>53</sup>, art. 479<sup>64</sup>, art. 479<sup>75</sup> i art. 479<sup>86</sup> k.p.c. i w zgodzie z regułami syntaktycznymi SOKiK (SA lub SN) jest w pełni uprawniony do tego, by po rozpoznaniu sprawy część zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego utrzymać w mocy (na podstawie art. 479<sup>53</sup> § 1, art. 479<sup>64</sup> § 1, art. 479<sup>75</sup> § 1 i art. 479<sup>86</sup> § 1 k.p.c.), zaś pozostałą część zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego zmienić, co będzie oznaczało zmianę zaskarżonej decyzji w części (na podstawie art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c.). Natomiast z oczywistych względów nie jest na podstawie art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. prawnie dopuszczalne jednoczesne utrzymanie w mocy oraz uchylenie zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego (bo, jak powiedziano, zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego można uchylić tylko w całości, a nie w części), a także nie jest prawnie dopuszczalne jednoczesne utrzymanie w mocy oraz zmiana w całości zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego (bo zmiana w całości zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego *eo ipso* oznacza, że były podstawy do uwzględnienia odwołania i że należało w całości zmodyfikować daną decyzję treściowo, a nie utrzymywać ją – czy też właściwie jej dotychczasową treść – w mocy).

to tym samym nie może dokonać (w sensie modalnościowym) i nie dokonuje (w sensie semantycznym) równocześnie „uchylenia” zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego w rozumieniu tych przepisów.

Raz jeszcze zatem należy podkreślić, że oba wymienione alternatywnie w art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. wyroki SOKiK (lub SA lub SN) – tzn. wyroki w postaci:

- 1) uchylenia zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego,
- 2) zmiany w całości lub w części zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego

– są w tych przepisach rozdzielone spójnikiem alternatywy rozłącznej „albo”, co oznacza, że są to dwa odrębne orzeczenia właściwego sądu wzajemnie się wykluczające w sensie znaczeniowym i niemogące być z tego semantycznego punktu widzenia traktowane zamiennie. W tym kontekście budzi ogromne zdumienie stanowisko SN, zgodnie z którym SOKiK lub SA może w swoim wyroku podjętym na podstawie art. 479<sup>64</sup> § 2 k.p.c. zmienić w całości lub w części zaskarżoną decyzję Prezesa UKE w ten sposób, że tę decyzję w całości lub w części uchyli. Zdaniem SN taki wyrok SOKiK lub SA, który zmienia zaskarżoną decyzję Prezesa UKE w ten sposób, że ją uchyla (w części lub w całości), należy traktować jako wyrok reformatoryjny, kończący zarówno postępowanie sądowe, jak i postępowanie administracyjne. Natomiast wyrok SOKiK lub SA uchylający zaskarżoną decyzję Prezesa UKE jest wyrokiem kasatoryjnym, wymuszającym na Prezesie UKE zakończenie postępowania administracyjnego w sposób uwzględniający motywy leżące u podstaw uchylecia decyzji<sup>157</sup>. Jak więc widać, SN w dość dowolny sposób kwalifikuje poszczególne wyroki SOKiK i SA do kategorii wyroków uchylających lub zmieniających zaskarżoną decyzję Prezesa UKE w rozumieniu art. 479<sup>64</sup> § 2 k.p.c., jako że SN uznaje, że nawet wyrok całkowicie uchylający zaskarżoną decyzję Prezesa UKE może być mimo to kwalifikowany jako wyrok zmieniający zaskarżoną decyzję Prezesa UKE, o ile jej zmiana przez SOKiK lub SA polega na tym, że SOKiK lub SA w całości uchylają wszystkie postanowienia zaskarżonej decyzji Prezesa UKE. W takim układzie kwalifikowanie przez SN poszczególnych wyroków SOKiK i SA do kategorii wyroków uchylających

<sup>157</sup> Wyrok SN z dnia 22 listopada 2016 r., III SK 39/15, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iii%20sk%2039-15-1.pdf>, s. 17, [dostęp 11.01.2024]; wyrok SN z dnia 5 grudnia 2016 r., III SK 18/14, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iii%20sk%2018-14-2.pdf>, s. 16, [dostęp 11.01.2024]. („Uzasadnia to zdaniem Sądu Najwyższego w obecnym składzie założenie, zgodnie z którym wyrok uchylający decyzję należy traktować jako wyrok kasatoryjny, wymuszający na organie zakończenie postępowania administracyjnego w sposób uwzględniający motywy leżące u podstaw uchylecia decyzji. Natomiast wyrok, który zmienia decyzję Prezesa Urzędu w ten sposób, że ją uchyla (w części lub w całości), należy traktować jako wyrok kończący zarówno postępowanie sądowe, jak i postępowanie administracyjne”).

lub zmieniających zaskarżoną decyzję Prezesa UKE w rozumieniu art. 479<sup>64</sup> § 2 k.p.c. jest dalece dowolne i oparte na niejasnych kryteriach, podczas gdy jednocześnie skutki (następstwa) prawne dokonania takiej kwalifikacji są w ujęciu SN bardzo poważne. Zakwalifikowanie danego wyroku SOKiK lub SA do kategorii wyroków uchylających zaskarżoną decyzję Prezesa UKE sprawia, że wyrok taki, zdaniem SN, ma charakter kasatoryjny, tzn. dana sprawa administracyjna wraca do Prezesa UKE, zaś zakwalifikowanie danego wyroku SOKiK lub SA do kategorii wyroków zmieniających zaskarżoną decyzję Prezesa UKE (do tej kategorii można zaliczyć, w ujęciu SN, nawet taki wyrok, który całkowicie uchyla zaskarżoną decyzję Prezesa UKE) sprawia, że zdaniem SN wyrok taki ma charakter reformatoryjny i kończy zarówno postępowanie sądowe, jak i postępowanie administracyjne w sprawie.

Zreferowane stanowisko SN jest całkowicie nietrafne, i to nie tylko w tym sensie, że niesłuszne jest przyjęte przez SN rozróżnienie na podejmowane na podstawie art. 479<sup>64</sup> § 2 k.p.c. wyroki kasatoryjne, powodujące powrót sprawy administracyjnej do Prezesa UKE, oraz wyroki reformatoryjne, niepowodujące takiego powrotu (obalenie tego rzekomego podziału i wykazanie jego nietrafności na gruncie przepisów art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. jest jednym z celów niniejszej monografii), lecz także niewłaściwe jest widoczne w powyższym stanowisku SN relatywizowanie semantycznego podziału na wyroki sądowe uchylające decyzje Prezesa UKE i na wyroki sądowe zmieniające decyzje Prezesa UKE. Dokonywana przez SN relatywizacja podziału na dwa odmienne znaczeniowo rodzaje wyroków jest nie tylko sprzeczna z literalnym brzmieniem przepisu art. 479<sup>64</sup> § 2 k.p.c. (a także sprzeczna z brzmieniem przepisów art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c.), a konkretnie z jego syntaktyczną strukturą wyrażającą się w rozdzieleniu przez ustawodawcę tych dwóch rodzajów wyroków spójnikiem alternatywy rozłącznej „albo”, ale jest ponadto niecelowa i prowadzi do wysoce niepożądanych następstw prawnych i praktycznych. Te niepożądane następstwa przejawiają się w przydawaniu właściwym sądom (tj. SOKiK, SA i SN) daleko idącej swobody (czy też dowolności) w kwalifikowaniu poszczególnych wydawanych przez nie wyroków do którejś z tych dwóch kategorii (i to na podstawie nie dość jasnych i czytelnych kryteriów), a przy tym tego rodzaju kwalifikacja pociąga za sobą, przynajmniej w ujęciu SN, poważne konsekwencje prawne, związane z tym, że dana sprawa administracyjna, w której zapadła zaskarżona decyzja Prezesa UKE albo powraca do Prezesa UKE w celu ponownego lub dalszego jej rozpoznania i rozstrzygnięcia (jeżeli właściwy sąd wydaje wyrok uchylający zaskarżoną decyzję Prezesa UKE), albo zostaje definitywnie

zakończona wyrokiem właściwego sądu i nie powraca do Prezesa UKE (jeśli właściwy sąd wydaje wyrok zmieniający zaskarżoną decyzję Prezesa UKE, przy czym w ujęciu SN wyrokiem zmieniającym zaskarżoną decyzję Prezesa UKE może być nawet taki wyrok, który w całości uchyla zaskarżoną decyzję Prezesa UKE, tzn. wszystkie jej postanowienia). Przy przyjęciu takiego zrelatywizowanego i zamazanego (a w konsekwencji niejasnego i dowolnego) podziału wyroków SOKiK, SA i SN na wyroki uchylające i zmieniające zaskarżoną decyzję Prezesa UKE, tak jak to proponuje SN, nie byłoby w istocie wiadomo, jakimi kryteriami właściwy sąd kieruje się lub powinien się kierować przy dokonywaniu tej kwalifikacji, a w rezultacie nie byłoby wiadomo, kiedy dana sprawa administracyjna miałaby powrócić do Prezesa UKE, a kiedy miałaby zostać definitywnie rozstrzygnięta i zakończona wyrokiem właściwego sądu. Jak bowiem wspomniano, w swoim orzecznictwie SN skłonny jest kwalifikować jako wyrok zmieniający zaskarżoną decyzję Prezesa UKE nawet taki wyrok, który w całości uchyla wszystkie postanowienia zaskarżonej decyzji Prezesa UKE, anihilując w istocie tę decyzję z obrotu prawnego. W zastosowanej przez SN optyce do końca nie wiadomo, czym różni się na płaszczyźnie semantycznej wyrok zmieniający zaskarżoną decyzję Prezesa UKE, tzn. wyrok uchylający wszystkie postanowienia tej decyzji, od typowego wyroku sądu uchylającego zaskarżoną decyzję Prezesa UKE (w każdym razie SN tego jasno nie wyjaśnia)<sup>158</sup>.

Prawdą jest, że na podstawie przepisów art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. SOKiK, SA lub SN może w swoim wyroku zmienić zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego w ten sposób, że dokona częściowego uchylecia jej treści, a więc usunie z zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego określone jej postanowienia (np. postanowienia mówiące o ukaraniu przedsiębiorcy karą pieniężną za określone czyny), przy jednoczesnym pozostawieniu w zaskarżonej decyzji innych jej postanowień (np. postanowień mówiących o ukaraniu danego przedsiębiorcy karą pieniężną za inne, odrębne czyny). Niemniej jednak tego rodzaju wyrok SOKiK, SA lub SN należy traktować jako wyrok zmieniający zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego (a konkretnie jako wyrok, który „zmienia w części” zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego w rozumieniu art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c.<sup>159</sup>) i nie można go traktować jako wyroku uchylającego

<sup>158</sup> Podczas gdy jednocześnie, w ujęciu SN, oba wskazane rodzaje wyroków SOKiK, SA lub SN diametralnie różnią się od siebie swoimi skutkami prawnymi.

<sup>159</sup> Względnie też, jeśli w danym wyroku SOKiK, SA lub SN usuwają niektóre postanowienia zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego, zaś pozostałe postanowienia tej decyzji zmieniają, wówczas jest to wyrok, który „zmienia w całości” zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego w rozumieniu art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c.



zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego; nie jest to zatem wyrok, który „uchyla” zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego w rozumieniu art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c., a konkretnie nie jest to wyrok, który częściowo „uchyla” zaskarżoną decyzję.

Z kolei jeżeli w swoim wyroku SOKiK, SA lub SN orzeka o usunięciu wszystkich postanowień zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego, a więc orzeka o ich uchyleniu w swoim całokształcie (*in toto*), nie wprowadzając przy tym w to miejsce żadnych nowych postanowień do decyzji, to wówczas taki wyrok musi być bezwzględnie kwalifikowany jako wyrok uchylający zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego, a więc jako wyrok, który „uchyla” zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego w rozumieniu art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c.; nie jest to natomiast wyrok (i nie może on być kwalifikowany jako wyrok), który „zmienia w całości” zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego w rozumieniu art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c., tak jak to chciałby widzieć SN, nie do końca zresztą wiadomo, na podstawie jakich kryteriów.

Z dotychczasowych rozważań prowadzonych na podstawie struktury syntaktycznej (składniowej) przepisów art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. wynika zatem, że wyrok SOKiK, SA lub SN, który na podstawie tego przepisu „uchyla” zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego, stanowi osobną i odrębną kategorię pojęciową, tak iż wyroku tego nie można utożsamiać (ani w całości, ani w części) z wyrokiem SOKiK, SA lub SN, który „zmienia w całości lub w części” zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego. Oba rodzaje wyroków właściwego sądu stanowią na gruncie art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. odrębne w sensie semantycznym kategorie pojęciowe (aczkolwiek ta odrębność pojęciowa obu rodzajów orzeczeń nie neguje tego, że w określonych sytuacjach właściwy sąd może dowolnie wybrać któreś z tych dwóch orzeczeń, które podejmie, i każde z nich będzie wówczas równie uprawnione czy też legitymowane)<sup>160</sup>.

<sup>160</sup> Na przykład w razie uznania, że dany przedsiębiorca nie dopuścił się czynu zagrożonego karą pieniężną nałożoną na niego w zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego, właściwy sąd (tj. SOKiK, SA lub SN) może wówczas wybrać, czy w takiej sytuacji uchyla zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego, czy też zmieni zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego w ten sposób, że orzeknie, iż nałożenie kary na przedsiębiorcę było lub jest niezasadne (zob. w tym względzie uwagi w rozdziale IV.2 niniejszej monografii). Chodzi o to – o czym już wspomniano – że w danej sytuacji SOKiK, SA lub SN może wybrać tylko jedno z tych orzeczeń, a nie oba jednocześnie, a przy tym nie można wówczas twierdzić, że SOKiK, SA lub SN, uchylając zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego, jednocześnie tę decyzję zmienia albo że zmieniając zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego właściwy sąd jednocześnie tę decyzję uchyla (w rozumieniu tych pojęć przyjmowanym na gruncie art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c.).

Dalej, chcąc na podstawie wykładni językowej lepiej i pełniej poznać merytoryczną treść oraz znaczenie występującego w przepisach art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. zwrotu mówiącego o „uchyleniu” zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego przez właściwy sąd, należałoby się skupić na tym fragmencie struktury syntaktycznej (składniowej) tych przepisów, w którym został użyty przez ustawodawcę spójnik „i”. W przepisach art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. spójnik ten występuje po zwrotach: „zaskarżoną decyzję albo uchyla, albo zmienia w całości lub w części”, a po którym występuje z kolei zwrot (sformułowanie): „orzeka co do istoty sprawy” („[...] sąd ochrony konkurencji i konsumentów zaskarżoną decyzję albo uchyla, albo zmienia w całości lub w części i orzeka co do istoty sprawy [podkreślenie moje – M. Sz.]”). Otóż w tym kontekście należy bardzo wyraźnie zaznaczyć, że ten człon przepisów art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c., w którym jest mowa o tym, iż SOKiK (lub SA, lub SN) „orzeka co do istoty sprawy” (czyli człon *in fine* w przepisach art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c.) odnosi się na równych prawach i równolegle do obu występujących w przepisach k.p.c. zwrotów (wypowiedzi) oznaczających działania (orzeczenia) właściwego sądu rozdzielone spójnikiem „albo”. Zwrot „orzeka co do istoty sprawy” odnosi się zatem zarówno do sytuacji, w której SOKiK (lub SA, lub SN) „uchyla” zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego, jak i do sytuacji, w której SOKiK (lub SA, lub SN) „zmienia w całości lub w części” zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego. W świetle literalnego brzmienia przepisów art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. materialna treść orzeczenia właściwego sądu podejmowanego na podstawie tych przepisów jest niejako dwuwarstwowa i składa się:

- po pierwsze, albo z „uchylenia” zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego, albo ze „zmiany w całości lub w części” zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego<sup>161</sup>;
- po drugie, z „orzeczenia co do istoty sprawy”. Zwrot „orzeka co do istoty sprawy” zamieszczony *in fine* w przepisach art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2,

---

<sup>161</sup> W ramach pierwszej warstwy wyroku właściwego sądu, na podstawie art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. sąd albo „uchyla” zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego, albo ją „zmienia w całości lub w części”, a ponieważ oba te rodzaje orzeczeń, tj. „uchylenie” albo „zmiana w całości lub w części” zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego, zostały w przepisach art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. rozdzielone spójnikiem „albo”, oznacza to, że oba rodzaje orzeczeń – z których jedno musi się znaleźć w pierwszej warstwie wyroku właściwego sądu – mają charakter rozłączny i wzajemnie wykluczający się modalnościowo oraz semantycznie (zob. wcześniejsze uwagi w tym rozdziale niniejszej monografii).

art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. stanowi drugą równoprawną warstwę każdego wyroku SOKiK (lub SA lub SN) podejmowanego na podstawie tych przepisów, gdyż zwrot ten został rozdzielony spójnikiem „i” od wcześniejszych zwrotów występujących w przepisach art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c., oznaczających oba rodzaje odmiennych orzeczeń podejmowanych na podstawie tych przepisów przez SOKiK (lub SA, lub SN).

Generalnie spójnik „i” oznacza w języku polskim (w tym także w polskim języku prawnym i prawniczym) koniunkcję, tak iż jeżeli dany przepis prawa zawiera wyliczone dwa wymogi rozdzielone spójnikiem „i”, w tym wylicza dwa wymagane elementy określonego orzeczenia (tu: wymogi co do treści wyroku SOKiK, SA i SN), oznacza to, że oba te wymogi muszą zostać spełnione łącznie, w tym łącznie muszą zaistnieć w danym orzeczeniu oba wymagane elementy połączone znakiem koniunkcji „i”<sup>162</sup>.

Tak więc zwrot „orzeka co do istoty sprawy” zawarty *in fine* w przepisach art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c., jako występujący po spójniku „i”, wymienia obligatoryjny element każdego wyroku wydawanego przez SOKiK (lub SA, lub SN) na podstawie powołanych przepisów k.p.c. i odnosi się on równoprawnie (i równolegle) do obu wspomnianych, występujących w tych przepisach wcześniejszych sformułowań, rozdzielonych spójnikiem „albo” i komunikujących dwa odmienne rodzaje orzeczeń (alternatywnie rozłącznych), do których podjęcia upoważniony jest SOKiK (lub SA, lub SN)<sup>163</sup>.

<sup>162</sup> Zob. np. postanowienie NSA z dnia 6 maja 2010 r., II GSK 282/10; postanowienie WSA we Wrocławiu z dnia 4 marca 2010 r., III SA/Wr 841/09; wyrok NSA z dnia 21 grudnia 2007 r., I OSK 1759/06; wyrok WSA w Krakowie z dnia 3 kwietnia 2007 r., III SA/Kr 1286/06; wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2009 r., II FSK 1341/07; postanowienie NSA z dnia 28 lutego 2018 r., II FNP 1/18; postanowienie NSA z dnia 23 maja 2013 r., II FW 1/13.

<sup>163</sup> W tym względzie można się porównawczo odwołać chociażby do przepisu art. 138 § 1 pkt 2 *in principio* k.p.a., stanowiącego, że organ odwoławczy wydaje decyzję, w której „uchyla zaskarżoną decyzję w całości albo w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy”. Otóż na tle brzmienia powołanego przepisu art. 138 § 1 pkt 2 *in principio* k.p.a. nie ulega wątpliwości, że zwrot „orzeka co do istoty sprawy” odnosi się do obu wspomnianych wcześniej w tym przepisie sformułowań rozdzielonych od siebie spójnikiem „albo” (i wyrażających alternatywne rozstrzygnięcia, które może podjąć organ odwoławczy), gdyż zwrot „orzeka co do istoty sprawy” jest połączony z oboma wcześniejszymi sformułowaniami spójnikiem „i”. Tak więc zwrot „orzeka co do istoty sprawy” występujący w art. 138 § 1 pkt 2 *in principio* k.p.a. odnosi się zarówno do sytuacji, w której organ odwoławczy „uchyla zaskarżoną decyzję w całości”, jak i do sytuacji, w której organ odwoławczy „uchyla zaskarżoną decyzję w części”. Powołanego przepisu art. 138 § 1 pkt 2 *in principio* k.p.a. nie można zatem rozumieć w ten sposób, że organ odwoławczy „orzeka co do istoty sprawy” tylko wtedy, gdy zaskarżoną decyzję „uchyla w części”, zaś jeśli organ odwoławczy zaskarżoną decyzję „uchyla w całości”, to w tym zakresie nie może „orzec co do istoty sprawy” (za czym miałyby jakoby przemawiać okoliczność, iż zwrot

W tym kontekście należy w szczególności zauważyć, że w przepisach art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. ustawodawca nie stanowi, że SOKiK, uwzględniając odwołanie od decyzji organu regulacyjnego „zaskarżoną decyzję albo uchyla, albo zmienia w całości lub w części orzekając co do istoty sprawy”, ani nie stanowi, że SOKiK „zaskarżoną decyzję albo uchyla, albo zmienia w całości lub w części i w tym ostatnim zakresie orzeka co do istoty sprawy”. W art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. ustawodawca nie stanowi również, że SOKiK „zaskarżoną decyzję albo uchyla, albo zmienia w całości lub w części i zmieniając tę decyzję orzeka co do istoty sprawy”. Gdyby te ostatnio wymienione przepisy k.p.c. były tak właśnie sformułowane lub gdyby były sformułowane w jeszcze inny sposób, jednoznacznie przesądzający, że zwrot „orzeka co do istoty sprawy” odnosi się tylko i wyłącznie do sytuacji, w której SOKiK

---

„orzeka co do istoty sprawy” występuje w przepisie w art. 138 § 1 pkt 2 *in principio* k.p.a. w bezpośredniej bliskości zwrotu mówiącego o uchyleniu przez organ odwoławczy zaskarżonej decyzji w części, będąc połączony z tym ostatnim zwrotem spójnikiem „i”, a jednocześnie ów zwrot „orzeka co do istoty sprawy” jest rozdzielony spójnikiem „albo” od zwrotu mówiącego o uchyleniu przez organ odwoławczy zaskarżonej decyzji w całości). Ta ostatnio wspomniana wykładnia została zakwestionowana przez sąd administracyjny, który, odnosząc się do art. 138 § 1 pkt 2 *in principio* k.p.a., stwierdził, że „Przepis ten składa się z dwóch członów połączonych spójnikiem «i», zatem jeżeli organ odwoławczy uchyla w całości albo w części zaskarżoną decyzję, to obowiązany jest w tym zakresie orzec co do istoty sprawy [...]. Oznacza to, że decyduje tutaj spójnik «i», a nie wyraz «albo». Wyraz «albo» jedynie wskazuje, że organ odwoławczy może uchylić decyzję organu I instancji także w części” (wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 6 grudnia 2006 r., II SA/Rz 915/06). W tym ostatnim wyroku sąd administracyjny jasno stwierdził, że na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 *in principio* k.p.a. organ odwoławczy zawsze „orzeka co do istoty sprawy”, ponieważ zwrot ten jest połączony spójnikiem „i” z wcześniejszymi sformułowaniami wyrażającymi dwa różne orzeczenia organu odwoławczego, a przy tym nie ma w tym kontekście znaczenia, że te dwa wspomniane wcześniej w omawianym przepisie k.p.a. orzeczenia organu odwoławczego są rozdzielone spójnikiem „albo”. Jak bowiem stwierdził w tym względzie sąd administracyjny, „decyduje tutaj spójnik «i», a nie wyraz «albo»”. Tymczasem analizowane w niniejszej monografii przepisy art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. mają w tym zakresie identyczną strukturę składniową jak wspomniane wcześniej art. 138 § 1 pkt 2 *in principio* k.p.a., gdyż we wszystkich tych przepisach ustawodawca, mówiąc o orzeczeniach, odpowiednio, sądu (art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c.) lub organu odwoławczego (art. 138 § 1 pkt 2 *in principio* k.p.a.) wymienia najpierw dwa alternatywne człony danego orzeczenia rozdzielone spójnikiem „albo”, a następnie po spójniku „i” posługuje się zwrotem „orzeka co do istoty sprawy”. Dlatego na gruncie przepisów art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. należy uznać – analogicznie jak to stwierdził sąd administracyjny na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 *in principio* k.p.a. – że skoro w przepisach tych zwrot „orzeka co do istoty sprawy” jest połączony spójnikiem „i” z wcześniejszymi sformułowaniami zawartymi w tych przepisach i wyrażającymi dwa odmienne rodzaje orzeczeń podejmowanych przez SOKiK (lub SA, lub SN), rozdzielonych przy tym od siebie spójnikiem „albo”, to tym samym zwrot „orzeka co do istoty sprawy” (art. 479<sup>53</sup> § 2 *in fine*, art. 479<sup>64</sup> § 2 *in fine*, art. 479<sup>75</sup> § 2 *in fine* i art. 479<sup>86</sup> § 2 *in fine* k.p.c.) odnosi się na równych prawach zarówno do sytuacji, w której SOKiK (lub SA, lub SN) zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego „uchyla”, jak i do sytuacji – rozdzielonej od tej pierwszej sytuacji spójnikiem „albo” – w której SOKiK (lub SA, lub SN) zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego „zmienia w całości lub w części”.

(lub SA, lub SN) zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego „zmienia w całości lub w części”, wówczas rzeczywiście należałoby przyjąć, że wykładnia językowa art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. przemawia za tym, że „orzeczeniem co do istoty sprawy” w rozumieniu tych przepisów jest jedynie taki wyrok, w którym SOKiK (lub SA, lub SN) „zmienia w całości lub w części” zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego, zaś jednocześnie „orzeczeniem co do istoty sprawy” w rozumieniu omawianego przepisu nie jest taki wyrok, w którym SOKiK (lub SA, lub SN) „uchyla” zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego. Tymczasem przepisy art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. nie zostały w sensie literalnym tak wysłowione, aby przemawiało to za trafnością ostatnio wspomnianej tezy, traktującej zwrot „orzeka co do istoty sprawy” występujący *in fine* w art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. za przypisany tylko i wyłącznie do sformułowania mówiącego o tym, że SOKiK (lub SA, lub SN) zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego „zmienia w całości lub w części”. Przeciwnie, zwrot „orzeka co do istoty sprawy” występujący *in fine* w przepisach art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. jest takim członem tych przepisów, który jest rozdzielony spójnikiem „i” od obu wcześniejszych członów tych przepisów rozdzielonych spójnikiem „albo”, wyrażających dwa odrębne i alternatywnie rozłączne rodzaje orzeczeń (wyroków), do podejmowania których upoważniony jest na podstawie omawianych przepisów SOKiK (lub SA, lub SN). Ów spójnik „i” występujący *in fine* w art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. jednoznacznie wskazuje na to, że występujący po nim zwrot mówiący o tym, iż SOKiK (lub SA, lub SN) „orzeka co do istoty sprawy” odnosi się na równych prawach i w takim samym zakresie do obu wcześniej wymienionych w art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. członów (zwrotów), które mówią o dwóch rodzajach orzeczeń SOKiK (oraz SA i SN), rozdzielonych od siebie spójnikiem „albo”. W rezultacie „orzeczeniem co do istoty sprawy” w rozumieniu przepisów art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. jest i musi być zarówno wydany na podstawie tych przepisów wyrok, w którym SOKiK (lub SA, lub SN) „uchyla” zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego, jak i wydany na podstawie tych przepisów k.p.c. wyrok, w którym SOKiK (lub SA, lub SN) „zmienia w całości lub w części” zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego.

Tak więc na podstawie dokonanej analizy syntaktycznej (składniowej) przepisów art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. należy jednoznacznie stwierdzić, że na ich podstawie SOKiK (lub SA, lub SN) „orzeka co do

istoty sprawy” zarówno wówczas, gdy „uchyla” zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego, jak i gdy „zmienia w całości lub w części” zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego.

## 7. Wykładnia językowa występującego w art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. zwrotu „uchyla” z odwołaniem się do typowo prawniczych reguł interpretacji językowej

Wypowiedziane dotychczas twierdzenia na temat językowego (literalnego) znaczenia zwrotu występującego w art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c., mówiącego o „uchyleniu” zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego przez właściwy sąd – a będące twierdzeniami wypowiedzianymi na podstawie reguł znaczeniowych (odwołujących się do języka potocznego, języka prawnego i języka prawniczego) oraz na podstawie reguł syntaktycznych (składniowych) – należałoby obecnie uzupełnić o twierdzenia, które będą wynikiem wykładni językowej odnosnych przepisów prawa (tzn. przede wszystkim relewantnych przepisów k.p.c.) dokonanej poprzez odwołanie się do typowo prawniczych reguł wykładni językowej. Uprzedzając dalsze rozważania, od razu należy zaznaczyć, że te typowo prawnicze reguły wykładni językowej, takie jak np. reguła *lege non distinguente*, zakaz wykładni synonimicznej i homonimicznej, zakaz wykładni *per non est*, zakaz wykładni rozszerzającej określonych kategorii przepisów prawa, w pełni potwierdzają wypowiedziany już w niniejszej monografii wniosek interpretacyjny, że „uchylenie” zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego przez właściwy sąd na podstawie przepisów art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. oznacza tylko i wyłącznie wyeliminowanie danej decyzji organu regulacyjnego z obrotu prawnego, a więc oznacza unicestwienie (zniesienie) tej decyzji bez jednoczesnego powrotu czy też przekazywania do organu regulacyjnego sprawy administracyjnej rozstrzygniętej uchyloną decyzją organu regulacyjnego. Zastosowanie wspomnianych typowo prawniczych reguł wykładni językowej do wykładni przepisów art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c., rozpatrywanych w związku z innymi relewantnymi przepisami k.p.c., jak najbardziej potwierdza dotychczasowe wnioski interpretacyjne, a mianowicie że wydany na podstawie art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. wyrok SOKiK, SA lub SN uchylający zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego kończy postępowanie w danej sprawie administracyjnej (rozstrzygniętej uchyloną decyzją organu regulacyjnego) i nie może prowadzić

do tego, by dany sąd przekazywał następnie tę sprawę do ponownego lub dalszego rozpatrywania i rozstrzygania przez organ regulacyjny (względnie by dana sprawa sama *eo ipso* powracała do organu regulacyjnego) lub też by wspomniany sąd formułował pod adresem organu regulacyjnego wiążące wskazania co do wykładni prawa, oceny prawnej lub co do dalszego postępowania.

I tak najpierw należałoby się odwołać do znanej prawniczej reguły językowo-interpretacyjnej głoszącej w języku łacińskim, iż *lege non distinguente nec nostrum est distinguere*, co w języku polskim oznacza, że „tam gdzie ustawa nie rozróżnia, tam nie jest naszą rzeczą wprowadzać rozróżnienie”. Reguła interpretacyjna *lege non distinguente* oznacza, że na gruncie przekazu normatywnego, zwłaszcza zaś na gruncie jasnego przekazu normatywnego, nie wolno budować rozróżnień, które nie zostały wprowadzone przez samego ustawodawcę<sup>164</sup>. Jeśli więc w przepisie prawa prawodawca nie wprowadza określonych rozróżnień, to nie wolno tego czynić również interpretatorowi tego przepisu<sup>165</sup>. Odnosząc regułę *lege non distinguente* do przepisów art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. należy zauważyć, że reguła ta pozwala na wyprowadzenie z literalnego brzmienia tych przepisów co najmniej trzech istotnych konsekwencji prawnych, odnoszących się do prawnych skutków wyroku SOKiK (oraz SA i SN) uchylającego zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego.

Po pierwsze, w treści przepisów art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. ustawodawca nie wprowadził takiego rozróżnienia, zgodnie z którym jedno ze wskazanych tam orzeczeń SOKiK, a mianowicie wyrok uchylający zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego, powoduje w swoich skutkach przekazanie lub powrót sprawy administracyjnej do organu regulacyjnego, podczas gdy z przewidzianych w tym przepisie orzeczeń SOKiK, a konkretnie wyrok SOKiK zmieniający w całości lub w części zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego, takiego skutku nie powoduje. W przepisach art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. ustawodawca nie stwierdził zatem, że wyrok SOKiK uchylający zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego powoduje przekazanie lub powrót sprawy administracyjnej do tego organu, zaś wyrok SOKiK dokonujący zmiany w całości lub w części zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego nie powoduje przekazania

<sup>164</sup> Postanowienie SN z dnia 11 stycznia 2017 r., III SW 18/16, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iii%20sw%2018-16.pdf>, s. 6, [dostęp 11.01.2024].

<sup>165</sup> Postanowienie SN z dnia 27 września 2012 r., III KZ 70/12, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iii%20kz%2070-12.pdf>, s. 3, [dostęp 11.01.2024]; postanowienie SN z dnia 30 czerwca 2008 r., I KZP 9/08, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia1/i%20kzp%209-08.pdf>, s. 13, [dostęp 11.01.2024].

lub powrotu sprawy administracyjnej do wspomnianego organu. Na gruncie przepisów art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. takiego rozróżnienia nie ma, tzn. brak jest normatywnej dystynkcji wyrażającej tego rodzaju odmienne skutki wyroku SOKiK rozstrzygającego odwołanie od decyzji organu regulacyjnego. Przeciwnie, w przepisach art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. zostało jednoznacznie i jednolicie stwierdzone, że każdy wyrok SOKiK – tj. zarówno wyrok uchylający decyzję organu regulacyjnego, jak i wyrok dokonujący zmiany w całości lub w części decyzji organu regulacyjnego – jest wyrokiem, który „orzeka co do istoty sprawy”. Brak w przepisach art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. normatywnego rozróżnienia skutków prawnych wyroku SOKiK uchylającego zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego oraz wyroku SOKiK zmieniającego w całości lub w części zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego, a konkretnie brak rozróżnienia w tym przepisie skutków obu rodzajów wyroków związanych z przekazywaniem lub nieprzekazywaniem sprawy administracyjnej do ponownego rozpoznania przez organ regulacyjny, sprawia, że tego rodzaju dystynkcja nie powinna być obecnie wprowadzana przez interpretatorów art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c., w tym nie powinna być ona wprowadzana przez SN. Kierując się na gruncie literalnej wykładni art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. regułą *lege non distinguente*, należy przyjąć, że w zamierzeniu ustawodawcy skutki wyroku SOKiK uchylającego zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego oraz skutki wyroku SOKiK zmieniającego w całości lub w części zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego, odnoszące się do prawnych możliwości przekazania lub nieprzekazania sprawy do ponownego rozpoznania organowi regulacyjnemu, powinny być takie same, a nie odmienne. Mówiąc zaś konkretniej, żaden z obu rodzajów wyroków SOKiK nie powinien powodować przekazania lub powrotu sprawy administracyjnej do organu regulacyjnego, ponieważ takiego skutku prawnego ustawodawca w przepisach art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. w ogóle nie wyróżnił.

Po drugie, omawiana w tym miejscu prawnicza reguła interpretacyjna *lege non distinguente* sprzeciwia się również temu, aby wśród samych wyroków SOKiK uchylających zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego dokonywać dalszej dystynkcji na takie wyroki uchylające, które kończą sprawę administracyjną i nie powodują jej przekazania lub powrotu do organu regulacyjnego oraz na takie wyroki uchylające, które sprawy administracyjnej nie kończą i powodują jej przekazanie organowi regulacyjnemu lub jej powrót do organu regulacyjnego celem jej ponownego



rozpoznania i rozstrzygnięcia. W świetle literalnego brzmienia art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. każdy wyrok SOKiK uchylający zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego powinien wywoływać tożsame skutki prawne i brak jest literalnych podstaw, aby wśród tych wyroków uchylających wprowadzać dalsze dystynkcje czynione na podstawie tego, czy dany wyrok uchylający zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego powoduje czy też nie powoduje przekazania lub powrotu sprawy administracyjnej (rozstrzygniętej uchyloną decyzją organu regulacyjnego) na poziom organu regulacyjnego. W świetle literalnego brzmienia art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. żaden wyrok SOKiK uchylający zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego nie powoduje przekazania lub powrotu sprawy administracyjnej na szczebel tego organu.

Po trzecie, prawnicza reguła interpretacyjna *lege non distinguente* sprzeciwia się temu, aby w ramach pojęcia „sprawy” występującego w art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c., a konkretnie w ramach sformułowania: „orzeka co do istoty sprawy”, dokonywać dalszego zróżnicowania na sprawy cywilne (w tym sprawy cywilne formalnie i materialnie) oraz na sprawy administracyjne. W tym kontekście należy zauważyć, że SOKiK, rozpatrując sprawę z odwołania na decyzję organu regulacyjnego (podobnie jak SA, rozpatrując apelację od wyroku SOKiK w tym zakresie, a także SN, rozpatrując kasację od wyroku SA w tym zakresie) rozpatruje zarówno sprawę cywilną formalnie, jak i sprawę administracyjną materialnie, które to sprawy są ze sobą funkcjonalnie i procesowo-konstrukcyjnie powiązane (na ten temat zob. szeroko w rozdziale IV.2 niniejszej monografii, poświęconym wykładni systemowej odnośnych przepisów prawa mówiących o skutkach wyroku sądu uchylającego zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego). Tym samym SOKiK (oraz SA i SN), wydając swój wyrok w sprawie dotyczącej zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego, musi to uczynić po uprzednim rozpoznaniu (rozpatrzeniu) zarówno sprawy cywilnej formalnie, jak i sprawy administracyjnej materialnie. W tym kontekście należy podkreślić, że występujące w art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. sformułowanie mówiące o tym, że wyrok SOKiK „orzeka co do istoty sprawy” odnosi się do orzeczenia w obu tych rodzajach spraw, a więc do orzeczenia w sprawie cywilnej (tj. cywilnej formalnie) oraz do orzeczenia w sprawie administracyjnej, ponieważ w przepisach art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. ustawodawca nie wprowadził w tym zakresie żadnych dalszych rozróżnień czy też dystynkcji na określone rodzaje spraw. Trzeba przy tym przypomnieć, że zgodnie z omówionymi wcześniej regułami syntaktycznymi, zamieszczone w art. 479<sup>53</sup>

§ 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. sformułowanie „orzeka co do istoty sprawy” odnosi się zarówno do wyroku, w którym SOKiK „uchyla” zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego, jak i do wyroku, w którym SOKiK „zmienia w całości lub w części” zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego<sup>166</sup>. Z kolei wzmiankowane tutaj i dokonywane w wyroku SOKiK uchylającym zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego „orzekanie co do istoty sprawy”, o którym jest mowa w art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. odnosi się zarówno do orzekania co do istoty sprawy cywilnej (formalnie), jak i do orzekania co do istoty sprawy administracyjnej, ponieważ, jak wspomniano, na gruncie art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. ustawodawca nie wprowadza żadnego rozróżnienia na określone kategorie spraw. Stąd też, kierując się regułą *lege non distinguente*, należy przyjąć, że – orzekając na podstawie art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. i wydając wyrok uchylający zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego – SOKiK „orzeka co do istoty sprawy” w tym sensie, że rozstrzyga przy tym (i powinien rozstrzygać) zarówno istotę sprawy cywilnej (formalnie), jak i istotę sprawy administracyjnej, ponieważ w przepisach art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. żadnego rozróżnienia na poszczególne kategorie spraw nie ma.

Dalej należałoby zastosować do omówionych dotychczas przepisów k.p.c. prawnicze reguły językowo-interpretacyjne w postaci zakazu wykładni synonimicznej i zakazu wykładni homonimicznej. Zakaz wykładni synonimicznej oznacza, że jeżeli ustawodawca posługuje się odmiennymi (różnobraźnymi) zwrotami, to należy je traktować jako mające odmienne treściowe znaczenie, nie wolno zaś ich uznawać za oznaczające to samo<sup>167</sup>. Z kolei zakaz wykładni homonimicznej oznacza, że jeżeli na gruncie danego aktu prawnego ustawodawca posługuje się tak samo brzmiącymi zwrotami, to zwroty te oznaczają w sensie treściowym to samo, nie zaś coś innego (regułę tę można również nazwać dyrektywą konsekwencji terminologicznej)<sup>168</sup>. Co prawda ustawodawca może wyjątkowo nadać tak samo brzmiącym

<sup>166</sup> Zob. uwagi w rozdziale III.6 niniejszej monografii.

<sup>167</sup> Wyrok SN z dnia 15 stycznia 2015 r., IV KK 279/14, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iv%20kk%20279-14.pdf>, s. 9–10, [dostęp 11.01.2024]; postanowienie SN z dnia 9 czerwca 2006 r., I KZP 14/06, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia1/i%20kzp%2014-06.pdf>, s. 6, [dostęp 11.01.2024]; T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2009, s. 239; L. Morawski, *Zasady...*, s. 117–119. Zakaz wykładni synonimicznej można też wyrazić w ten sposób, że „różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami” – § 10 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283 (dalej: „Zasady techniki prawodawczej”).

<sup>168</sup> Uchwała SN z dnia 17 stycznia 2013 r., II PZP 4/12, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia2/ii%20pzp%204-12.pdf>, s. 23–24, [dostęp 11.01.2024]; wyrok SN z dnia 23 września 2014 r.,

zwrotom (określeniom) odmienne znaczenie treściowe, ale w takim przypadku powinien to wyraźnie w ustawie zaznaczyć<sup>169</sup>. Prawnicze reguły zakazu wykładni synonimicznej oraz zakazu wykładni homonimicznej są szczególnie relewantne i przydatne przy dokonywaniu wykładni przepisów k.p.c. mówiących o uchylaniu przez sąd wyroków, innych orzeczeń lub decyzji administracyjnych, w tym przy wykładni przepisów art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. Otóż w tym kontekście należałoby przypomnieć podniesioną już wcześniej okoliczność, iż w tego rodzaju przepisach k.p.c. mówiących o uchylaniu przez sąd wyroków, innych orzeczeń lub decyzji administracyjnych ustawodawca używa niekiedy określeń (sformułowań) mówiących o „przekazywaniu sprawy do ponownego rozpoznania” innemu sądowi lub innemu organowi po „uchyleniu” danego wyroku, orzeczenia lub decyzji administracyjnej (zob. art. 386 § 2 i § 4, art. 398<sup>15</sup> § 1, art. 477<sup>14</sup> § 4 zd. 2 i § 6 zd. 2, art. 477<sup>14a</sup> k.p.c.)<sup>170</sup>. Zastosowanie do ostatnio wymienionych przepisów k.p.c. reguły zakazu wykładni synonimicznej prowadzi do wniosku, że dla polskiego ustawodawcy występujący w przepisach k.p.c. zwrot mówiący o „uchyleniu” przez sąd wyroku, innego orzeczenia lub decyzji administracyjnej oznacza w sensie treściowym coś zupełnie innego niż sformułowanie mówiące o tym, że sąd „przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania” innemu sądowi lub innemu organowi. Skoro bowiem w powołanych przepisach k.p.c. ustawodawca posługuje się odmiennie brzmiącymi (różnobrażącymi) określeniami, to zgodnie z regułą zakazu wykładni synonimicznej oba te różnobrażące określenia oznaczają w sensie treściowym coś odmiennego, nie zaś to samo. W konsekwencji, zgodnie z regułą zakazu wykładni synonimicznej, występujący w art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. zwrot „uchyla”

---

II UK 562/13, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/ii%20uk%20562-13-1.pdf>, s. 5, [dostęp 11.01.2024]; uchwała SN z dnia 23 maja 2006 r., III PZP 2/06, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia1/iii%20pzp%202-06.pdf>, s. 21, [dostęp 11.01.2024]; L. Morawski, *Zasady...*, s. 119–121. Zakaz wykładni homonimicznej można też sformułować w ten sposób, że „[d]o oznaczenia jednako- wych pojęć używa się jednakowych określeń” – § 10 „Zasad techniki prawodawczej”.

<sup>169</sup> Uchwała TK z dnia 29 stycznia 1992 r. w sprawie W 14/91, OTK ZU 1992, poz. 20; wyrok NSA z dnia 6 czerwca 2018 r., II FSK 1525/16; zob. też § 147 „Zasad techniki prawodawczej”.

<sup>170</sup> Z powołanych przepisów k.p.c., a także z innych przepisów k.p.c. mówiących o uchylaniu przez sąd wyroków, innych orzeczeń lub decyzji administracyjnych, została we wcześniejszych rozważaniach zrekonstruowana kontekstowa definicja legalna zwrotu „uchyla” na potrzeby przepisów k.p.c. – zob. uwagi w rozdziale III.4 niniejszej monografii. W tym miejscu publikacji do tych samych przepisów k.p.c. zostaną zastosowane prawnicze reguły interpretacyjne w postaci zakazu wykładni synonimicznej oraz zakazu wykładni homonimicznej. Oba te zabiegi interpretacyjne z zakresu wykładni językowej (tzn. zrekonstruowanie kontekstowej definicji legalnej na gruncie języka prawnego oraz zastosowanie zakazu wykładni synonimicznej i homonimicznej) są w swoim założeniu formalnie odmiennymi sposobami czy też technikami wykładni, ale w przypadku omawianych tutaj przepisów k.p.c. oba te zabiegi interpretacyjne dają ten sam wynik.

nie oznacza i nie może oznaczać „przekazania sprawy do ponownego rozpoznania”, a konkretnie nie może oznaczać przekazania przez właściwy sąd organowi regulacyjnemu do ponownego rozpoznania sprawy, w której zapadła decyzja administracyjna uchylona następnie przez SOKiK, SA lub SN.

Z kolei jeżeli do przepisów k.p.c. mówiących o „uchylaniu” przez sąd wyroków, innych orzeczeń lub decyzji administracyjnych, w tym do przepisów art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c., zastosujemy zakaz wykładni homonimicznej, to wynikiem tego zabiegu będzie konieczność uznania, że w przepisach k.p.c. zwrot „uchyla” (zrelacjonowany do wyroków, innych orzeczeń lub decyzji administracyjnych) ma w każdym przypadku (tj. w każdym przepisie) takie samo znaczenie treściowe, w tym również ma identyczne znaczenie treściowe na gruncie art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c., zwłaszcza że ustawodawca w tym ostatnim przypadku nie wprowadza od tej reguły żadnego wyraźnego wyjątku. Ustawodawca nie stanowi bowiem, że w przepisach art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. określenie „uchyla” oznacza coś innego niż na gruncie pozostałych przepisów k.p.c. posługujących się tym językowym zwrotem; w szczególności w art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. ustawodawca nie czyni specjalnego zastrzeżenia, że używany w tym przepisie zwrot „uchyla” oznacza jednocześnie (lub zawiera w sobie) „przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania”. Skoro zaś we wcześniejszych rozważaniach zostało już ustalone, że w przepisach k.p.c. zwrot „uchyla” wyrażający kompetencję sądu w odniesieniu do wyroków, innych orzeczeń lub decyzji administracyjnych oznacza w sensie treściowym coś zupełnie innego niż „przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania” przez sąd, który dokonał uchylenia wyroku, innego orzeczenia lub decyzji administracyjnej – co z kolei wynika z kontekstowej definicji legalnej zwrotu „uchyla” zrekonstruowanej na podstawie odnośnych przepisów k.p.c.<sup>171</sup> oraz z zakazu wykładni synonimicznej – to tym samym identyczny wniosek interpretacyjny musi być trafny i prawdziwy również na gruncie przepisów art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c., gdyż przemawia za tym właśnie zakaz wykładni homonimicznej. Na gruncie przepisów art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. występujący tam zwrot „uchyla” (będący częścią sformułowania mówiącego o uchylaniu przez SOKiK zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego) oznacza, zgodnie z regułą zakazu wykładni homonimicznej, dokładnie to samo co oznacza zwrot „uchyla” występujący w pozostałych przepisach k.p.c. mówiących

<sup>171</sup> Zob. szerzej w rozdziale III.4 niniejszej monografii.

o „uchylaniu” przez sąd wyroków, innych orzeczeń oraz decyzji administracyjnych. Jak zaś już podkreślono, sformułowanie mówiące o „uchylaniu” przez sąd wyroków, innych orzeczeń oraz decyzji administracyjnych na pewno nie oznacza w przepisach k.p.c. czynności sądu polegającej na „przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania”, gdyż uznaniu semantycznej równoznaczności obu tych odmiennie brzmiących określeń (czyli postawieniu pomiędzy nimi znaku równości w sensie znaczeniowym) sprzeciwia się w szczególności reguła zakazu wykładni synonimicznej.

Kolejną ważną typowo prawniczą regułą wykładni językowej jest zakaz wykładni *per non est*. Reguła ta stanowi, że nie wolno interpretować przepisu prawa w taki sposób, by pewne jego elementy okazywały się zbędne i by nie miały prawnego znaczenia<sup>172</sup>. W szczególności zakaz wykładni *per non est* implikuje to, że jeżeli określone zdarzenia prawne wywołują określone skutki prawne przewidziane ogólnie w przepisach danej ustawy, to racjonalny ustawodawca nie wprowadza do tej ustawy innych szczególnych (odrębnych) przepisów, które by normowały takie same (identyczne) skutki prawne tych zdarzeń, gdyż w takiej sytuacji te ostatnie szczególne (odrębne) przepisy byłyby po prostu zbędne, stanowiąc ustawowe *superfluum*. Tymczasem nie można przepisów ustawy tak interpretować, aby niektóre z tych przepisów okazywały się niepotrzebne. Dlatego ostatnio wspomniane przepisy szczególne ustawy, mówiące o określonych skutkach prawnych pewnych zdarzeń, należy tak interpretować, aby przypisać im konkretne prawne znaczenie, wychodzące poza to, co i tak już ogólnie wynika z danej ustawy. Należy zatem te szczególne przepisy ustawy tak wyklądać, aby były one w tej ustawie rzeczywiście potrzebne, nie zaś by przepisy te jedynie dublowały skutki prawne i tak następujące na podstawie ogólnych przepisów tej ustawy<sup>173</sup>.

Odnosząc powyższe uwagi na temat zakazu wykładni *per non est* do interesującego nas zagadnienia skutków wyroku SOKiK uchylającego zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego, należy zauważyć, że gdyby generalnie z przepisów k.p.c. przewidujących uchylanie przez sąd wyroków, innych orzeczeń lub decyzji administracyjnych wynikała ogólna reguła – tzn. gdyby taka reguła była zapisana w k.p.c.

---

<sup>172</sup> Zob. np. wyrok SN z dnia 25 października 2017 r., II UK 400/17, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/ii%20uk%20400-17.pdf>, s. 9, [dostęp 11.01.2024]; uchwała SN z dnia 14 września 2016 r., III CZP 39/16, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iii%20czp%2039-16.pdf>, s. 7, [dostęp 11.01.2024]; wyrok SN z dnia 21 lipca 2004 r., V CK 21/04, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia1/v%20ck%2021-04-1.pdf>, s. 5, [dostęp 11.01.2024]; wyrok NSA z dnia 12 lipca 2018 r., II FSK 1568/16 oraz wskazane tam dalsze orzecznictwo; L. Morawski, *Zasady...*, s. 122–123.

<sup>173</sup> Uchwała SN z dnia 20 listopada 2015 r., III CZP 80/15, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iii%20czp%2080-15-1.pdf>, s. 4–5, [dostęp 11.01.2024].

wprost lub gdyby przynajmniej dała się z przepisów k.p.c. wyprowadzić w drodze wykładni – że każdy sąd uchylający na podstawie przepisów k.p.c. wyrok, inne orzeczenie lub decyzję administracyjną jest generalnie uprawniony (i niejako frontalnie legitymowany) do tego, by razem z uchyceniem lub w następstwie uchylenia danego wyroku, innego orzeczenia lub decyzji administracyjnej zawsze przekazać sprawę do ponownego rozpoznania określonemu sądowi lub innemu organowi, oraz jest uprawniony, by formułować pod adresem tego organu lub sądu wiążące wskazania co do wykładni prawa, oceny prawnej lub dalszego postępowania, to wówczas racjonalny ustawodawca nie wprowadzałaby do przepisów k.p.c. szczególnych regulacji dających taką możliwość tylko niektórym sądom oraz w ściśle określonych sytuacjach (zob. art. 386 § 2, § 4 i § 6, art. 398<sup>15</sup> § 1, art. 398<sup>20</sup>, art. 477<sup>14</sup> § 4 zd. 2 i § 6 zd. 2, art. 477<sup>14a</sup> k.p.c.). Tymczasem takie szczególne regulacje zostały do przepisów k.p.c. wprowadzone. Zostały one zresztą wprowadzone nie bez przyczyny, gdyż w rzeczywistości przewidziane w nich prawne możliwości (prawne kompetencje) nie przysługują i nigdy nie przysługiwały polskiemu sądowi powszechnemu w sposób frontalny, generalny i we wszystkich możliwych sytuacjach, kiedy tylko uchylają one wyrok, inne orzeczenie lub decyzję administracyjną. Obecnie, zgodnie z zakazem wykładni *per non est*, nie wolno przepisów k.p.c. interpretować w taki sposób, aby szczególne przepisy k.p.c. (tj. art. 386 § 2, § 4 i § 6, art. 398<sup>15</sup> § 1, art. 398<sup>20</sup>, art. 477<sup>14</sup> § 4 zd. 2 i § 6 zd. 2, art. 477<sup>14a</sup> k.p.c.) były całkowicie zbędne i niepotrzebne. Te szczególne przepisy k.p.c. byłyby zaś ewidentnie zbędne, gdyby już generalnie z przepisów k.p.c. mówiących o uchylaniu przez sądy wyroków, innych orzeczeń lub decyzji administracyjnych dało się w drodze wykładni wyprowadzić wnioski interpretacyjny, że każdy sąd uchylający na podstawie przepisów k.p.c. wyrok, inne orzeczenie lub decyzję administracyjną jest co do zasady uprawniony (i niejako frontalnie legitymowany) do tego, by razem z uchyceniem lub w następstwie uchylenia danego wyroku, innego orzeczenia lub decyzji administracyjnej zawsze przekazać sprawę do ponownego rozpoznania określonemu sądowi lub innemu organowi oraz by formułować pod adresem tego organu lub sądu wiążące wskazania co do wykładni prawa, oceny prawnej lub dalszego postępowania. Zatem takiego wniosku interpretacyjnego z przepisów k.p.c. wyprowadzać nie wolno. Zgodnie z regułą zakazującą wykładni *per non est*, nie jest obecnie prawnie dopuszczalna taka właśnie interpretacja przepisów k.p.c. mówiących o uchylaniu przez sądy wyroków, innych orzeczeń lub decyzji administracyjnych (w tym art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c.), zgodnie z którą sąd uchylający wyrok, inne orzeczenie lub

decyzję administracyjną może zawsze przekazać sprawę do ponownego rozpoznania innemu sądowi lub organowi oraz może wiążąco instruować ten ostatni sąd lub organ co do kwestii prawnych lub dalszego procedowania w danej sprawie. Taka interpretacja jest niedopuszczalna, gdyż całkowicie pozbawiłaby ona prawnego znaczenia te przepisy k.p.c., które tego rodzaju szczególne uprawnienia *expressis verbis* przyznają, ale przyznają tylko niektórym sądom i w określonych szczególnych sytuacjach. Tych szczególnych przepisów k.p.c. nie można w drodze wykładni uogólniać na wszystkie podobne przepisy k.p.c., w tym nie wolno rozciągać tych szczególnych uprawnień na SOKiK (oraz na SA i SN) w sytuacji określonej w art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c., gdyż wtedy te szczególne przepisy k.p.c. stałyby się po prostu zupełnie niepotrzebne, co z kolei naruszałoby zakaz wykładni *per non est*.

Ostatnią typowo prawniczą regułą wykładni językowej relewantną dla ustalenia językowego znaczenia przepisów art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. jest zakaz rozszerzającej wykładni niektórych kategorii przepisów prawa, a konkretnie zakaz rozszerzającej wykładni przepisów proceduralnych (procesowych)<sup>174</sup>. Otóż w tym kontekście w doktrynie trafnie zauważono, że wszystkie przepisy proceduralne i procesowe, w tym kodeksowe przepisy proceduralne, należy interpretować ściśle, nie zaś rozszerzająco<sup>175</sup>. Dla analizowanych w tym miejscu zagadnień szczególnie istotne jest to, że tego rodzaju uwaga na temat konieczności ścisłej wykładni przepisów proceduralnych została w doktrynie poczyniona przy okazji rozważań na temat kompetencji organu odwoławczego (w postępowaniu administracyjnym) do uchylenia decyzji administracyjnej i do przekazania sprawy do ponownego rozpoznania organowi pierwszej instancji<sup>176</sup>. Również w orzecznictwie sądowym można wskazać wiele przykładów zawężającej wykładni przepisów procesowych, w tym przepisów określających kompetencje sądu w postępowaniu cywilnym<sup>177</sup>, a przy tym w orzecznictwie podkreśla się, że wykładnia przepisów procesowych w k.p.c. nie może być dowolna<sup>178</sup>. Odnosząc regułę zakazującą rozszerzającej wykładni przepisów

<sup>174</sup> Ogólnie na temat wykładni rozszerzającej zob. zwłaszcza K. Pleszka, *Wykładnia rozszerzająca*, Warszawa 2010, *passim*.

<sup>175</sup> A. Wróbel, *Art. 138*, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz Lex*, Warszawa 2011, s. 805.

<sup>176</sup> *Ibidem*. Aczkolwiek powołany autor wyraźnie zaznacza, że ścisłej wykładni powinny podlegać wszystkie przepisy procesowe, a nie tylko te, które mówią o kompetencjach organu odwoławczego do uchylenia decyzji administracyjnej i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania.

<sup>177</sup> Zob. np. uchwała SN z dnia 7 stycznia 2010 r., II PZP 13/09, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia/ii%20pzp%2013-09.pdf>, s. 8–9, [dostęp 11.01.2024].

<sup>178</sup> Uchwała SN z dnia 17 lutego 2009 r., III CZP 117/08, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia/iii%20czp%20117-08.pdf>, s. 5, [dostęp 11.01.2024].

procesowych do przepisów art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. należałoby uznać, że nie jest prawnie dopuszczalne ekstensywne interpretowanie uprawnień (kompetencji) SOKiK (oraz SA i SN), określonych w tych przepisach, poprzez przyznawanie temu sądowi (a także SA i SN) takich kompetencji, o których przepisy art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. całkowicie milczą. W szczególności zaś nie jest dopuszczalne wyprowadzanie z przepisów art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. uprawnienia sądu do władczego decydowania o przekazywaniu sprawy administracyjnej, w której zapadła uchylona przez sąd decyzja organu regulacyjnego do ponownego lub dalszego rozpoznania przez organ regulacyjny, a także nie jest dopuszczalne uznawanie na podstawie tych przepisów, że orzekający na ich podstawie sąd ma prawo formułować pod adresem organu regulacyjnego wiążące wskazania co do kwestii prawnych lub co do dalszego postępowania w sprawie administracyjnej. Wykładnia przepisów art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. idąca w tym właśnie kierunku byłaby – wobec całkowitego milczenia ustawodawcy w tym zakresie – zdecydowanie zbyt szeroka<sup>179</sup>.

## 8. Podsumowanie rozważań na temat wykładni językowej art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2, art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. i innych relewantnych przepisów prawa

Wykładnia językowa art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. oraz innych przepisów prawa relewantnych z punktu widzenia przedmiotu niniejszej monografii (w tym głównie przepisów k.p.c. mówiących o „uchylaniu” przez sądy wyroków, innych orzeczeń lub decyzji administracyjnych, ale także odnośnych przepisów k.p.a. i p.p.s.a.) prowadzi do kilku jednoznacznych i niedających się z literalnego punktu widzenia podważyć (czy też zrelatywizować) konkluzji. Po pierwsze, występujący w art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. zwrot „uchyla” odnoszony w tych przepisach do decyzji organów regulacyjnych wyraża w sensie literalnym kompetencję SOKiK (oraz SA i SN) do wyeliminowania

<sup>179</sup> Tego rodzaju nadmiernie szeroka i ekstensywna wykładnia przepisów art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. jest niedopuszczalna nie tylko z uwagi na omawianą w tym miejscu językową regułę interpretacyjną w postaci zakazu wykładni rozszerzającej przepisów prawa procesowego, lecz także z uwagi na konstytucyjny nakaz działania przez organy władzy publicznej (w tym przez sądy) „na podstawie i w granicach prawa” (art. 7 Konstytucji RP), z czego wynika zakaz domniemywania swoich kompetencji m.in. przez sądy. Na temat znaczenia art. 7 Konstytucji RP dla procesu wykładni art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. zob. szerzej w rozdziale IV.5 niniejszej monografii.



zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego z obrotu prawnego, a więc wyraża kompetencję właściwego sądu do unicestwienia czy też anulowania zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego. Po drugie, przepisy art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. nie dają właściwemu sądowi (którym jest SOKiK, SA lub SN) kompetencji do zadecydowania o przekazaniu organowi regulacyjnemu do ponownego lub dalszego rozpoznania sprawy administracyjnej rozstrzygniętej uprzednio decyzją tego organu uchyloną następnie przez sąd. Po trzecie, wyrok właściwego sądu podjęty na podstawie art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. i uchylający zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego nie powoduje też powrotu lub przekazania sprawy administracyjnej na poziom organu regulacyjnego *ex lege*, czyli z mocy samego prawa. Po czwarte, podjęty na podstawie art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. wyrok właściwego sądu, uchylający zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego jest wyrokiem, który „orzeka co do istoty sprawy”, przy czym wspomniany wyrok sądu orzeka zarówno co do istoty sprawy cywilnej (tj. cywilnej formalnie), jak i co do istoty sprawy administracyjnej. Po piąte, przepisy art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. (ani żaden inny przepis k.p.c. lub przepis jakiegokolwiek odrębnej ustawy) nie przyznaje na rzecz SOKiK, SA lub SN kompetencji do tego, by sądy te, uchylając zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego, mogły jednocześnie formułować pod adresem tego organu wiążące wskazania w zakresie wykładni prawa lub oceny prawnej, lub też wiążące wskazówki co do dalszego postępowania w danej sprawie.

W toku dalszych rozważań zamieszczonych w niniejszej monografii wszystkie powyższe wyniki wykładni językowej odnośnych przepisów prawa zostaną zweryfikowane i potwierdzone poprzez poddanie tych przepisów wykładni systemowej oraz funkcjonalnej.

## Rozdział IV

# Wykładnia systemowa przepisów prawa mówiących o skutkach prawnych uchylecia przez SOKiK, SA i SN zaskarżonej decyzji lub postanowienia organu regulacyjnego

### 1. Ogólne uwagi o wykładni systemowej oraz o sposobie jej dokonywania

Wykładnia systemowa przepisów prawa polega na ustalaniu znaczenia interpretowanych przepisów ze względu na ich miejsce w systemie prawa, a konkretnie ze względu na ich miejsce w pionowej strukturze (hierarchii) źródeł prawa, ze względu na ich związki z innymi aktami prawnymi, w tym mającymi równorzędną rangę w systemie źródeł prawa, oraz ze względu na miejsce (położenie) interpretowanych przepisów w konkretnym akcie prawnym. Wykładnia systemowa opiera się na założeniu, że system prawa jest pewną zorganizowaną całością, spajaną zarówno wspólnymi wartościami, jak i racjami logicznymi oraz konstrukcyjnymi<sup>180</sup>. Na interpretatorze prawa ciąży powinność takiego tłumaczenia czy też wykładania przepisów prawa, aby wszystkie przepisy tworzyły w swoim całokształcie system spójny i uporządkowany w ujęciach prakseologicznym, konstrukcyjnym, aksjologicznym

---

<sup>180</sup> Wyrok NSA z dnia 28 lipca 2016 r., II FSK 1795/14; wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2016 r., II FSK 1157/14, pkt 8 uzasadnienia; wyrok NSA z dnia 20 maja 2016 r., II FSK 1136/14; wyrok NSA z dnia 18 listopada 2015 r., II FSK 2672/13; wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 października 2014 r., III SA/Wa 1620/14; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 17 lutego 2015 r., II SA/Ol 1362/14. Jeszcze inaczej można powiedzieć, że „Wykładnia systemowa polega na ustaleniu rzeczywistego znaczenia przepisów ze względu na ich usytuowanie w systematyce wewnętrznej aktu normatywnego, w całej gałęzi prawa, a także ze względu na zasady systemu prawa lub zasady danej gałęzi prawa” (wyrok WSA w Łodzi z dnia 18 lutego 2010 r., III SA/Łd 619/09); wyrok WSA w Łodzi z dnia 29 grudnia 2009 r., III SA/Łd 491/09; wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 lipca 2009 r., III SA/Łd 47/09; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 czerwca 2011 r., I SA/Wr 443/11.

i logicznym<sup>181</sup>. W ramach wykładni systemowej wyróżnia się wykładnię systemową wewnętrzną, która polega na ustalaniu znaczenia przepisów ze względu na ich odniesienie do innych przepisów tego aktu prawnego czy też ze względu na ich umiejscowienie w tym akcie prawnym, oraz wykładnię systemową zewnętrzną, która kieruje się odniesieniami interpretowanych przepisów do innych aktów prawnych należących do danej gałęzi prawa lub do całego porządku prawnego, przy czym tak rozumiana wykładnia systemowa zewnętrzna obejmuje swoim zakresem (i uwzględnia) również Konstytucję RP oraz prawo Unii Europejskiej<sup>182</sup>. Tylko połączenie w ramach wykładni systemowej tak rozumianego odniesienia (aspektu) wewnętrznego oraz zewnętrznego – co określa się mianem *argumentum a rubrica* – gwarantuje zupełne i niesprzeczne odczytanie sensu danej instytucji prawnej z przepisów prawa<sup>183</sup>.

Generalnie wykładnia systemowa obejmuje wiele różnych zabiegów interpretacyjnych, których główną myślą przewodnią jest uchwycenie relacji danego interpretowanego przepisu w ramach całego systemu prawa lub jego części, a także wyciągnięcie stosownych wniosków z usytuowania danego przepisu w tym systemie. Dlatego wykładnia systemowa obejmuje m.in. nakaz wykładni zgodnej z konstytucją, nakaz wykładni pronunijnej, zakaz wykładni prowadzącej do luk lub sprzeczności w systemie prawa<sup>184</sup>. Wykładnie systemowe wewnętrzna i zewnętrzna obejmują również określone zabiegi interpretacyjne o charakterze językowym, polegające na porównywaniu lub zestawianiu ze sobą literalnego brzmienia określonego interpretowanego przepisu z innymi przepisami tego samego aktu prawnego lub z przepisami innych aktów prawnych, aby w ten sposób np. zbudować kontekstową definicję legalną określonego pojęcia lub by zachować spójność w definiowaniu określonego terminu w tym samym akcie prawnym lub w różnych aktach prawnych<sup>185</sup>.

<sup>181</sup> Postanowienie SN z dnia 2 grudnia 2004 r., III KK 112/04, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia/iii%20kk%20112-04.pdf>, s. 5–6, [dostęp 11.01.2024]; L. Morawski, *Zasady...*, s. 125–126.

<sup>182</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 października 2014 r., III SA/Wa 1620/14; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 25 marca 2015 r., I SA/Gl 416/14; wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 listopada 2015 r., III SA/Wa 191/15; wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 lutego 2015 r., III SA/Wa 1650/14.

<sup>183</sup> Wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2018 r., II FSK 1627/16; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 maja 2015 r., I SA/Po 59/15; wyrok WSA w Lublinie z dnia 22 kwietnia 2016 r., I SA/Lu 1312/15; wyrok NSA z dnia 17 listopada 2015 r., II FSK 1875/13; wyrok WSA w Gdańsku z dnia 27 listopada 2013 r., I SA/Gd 1297/13; wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2013 r., II FSK 1722/11; wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2012 r., II FSK 840/11; uchwała NSA z dnia 19 listopada 2012 r., II FPS 1/12, ONSAiWSA 2013, nr 2, poz. 22.

<sup>184</sup> Zob. szeroko np. L. Leszczyński, *Wykładnia systemowa przepisów prawa administracyjnego*, [w:] L. Leszczyński, B. Wojciechowski, M. Zirk-Sadowski, *System Prawa Administracyjnego. Tom 4. Wykładnia w prawie administracyjnym*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 209 i n.; L. Morawski, *Zasady...*, s. 127 i n.

<sup>185</sup> Zob. np. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 19 kwietnia 2006 r., III SA/Gd 137/06; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 16 maja 2018 r., I SA/Bk 195/18; wyrok NSA z dnia 11 lipca 2017 r., II OSK

Na potrzeby niniejszej monografii tego rodzaju interpretacyjne zabiegi językowo-systemowe (czy też systemowo-językowe) zostały już w bardzo szerokim zakresie poczynione w rozdziale III, gdzie wyczerpująco zajęto się tym swoistym pograniczem wykładni językowej i systemowej. Powyższe sprawia, iż nie ma już sensu ponownie powtarzać przeprowadzonych wcześniej rozważań. Dlatego w toku dalszych analiz poświęconych wykładni systemowej zasadnicza uwaga jest skupiona na zagadnieniach teoretyczno-dogmatyczno-konstrukcyjnych, a konkretnie, zostaje tutaj dokonany zabieg polegający na tym, że teoretyczno-dogmatyczna istota konstrukcji prawnej sprowadzającej się do rozstrzygnięcia przez SOKiK, SA i SN na podstawie przepisów k.p.c. spraw dotyczących zaskarżonych decyzji organów regulacyjnych (lub spraw dotyczących zaskarżonych postanowień organów regulacyjnych) jest porównywana czy też zestawiana z innymi teoretyczno-dogmatycznymi konstrukcjami prawnymi (dającymi się zrekonstruować na podstawie przepisów prawa polskiego), których istotą jest weryfikacja czy też kontrola decyzji administracyjnych lub określonych orzeczeń sądowych przez sądy lub inne organy. Rozstrzygnięcie przez SOKiK, SA i SN na podstawie przepisów k.p.c. spraw dotyczących zaskarżonych decyzji i postanowień organów regulacyjnych jest w toku dalszych analiz systemowych porównywane z następującymi konstrukcjami prawnymi:

- 1) z postępowaniem apelacyjnym i kasacyjnym toczonym na podstawie przepisów k.p.c. w sprawach cywilnych – jest to element wykładni systemowej wewnętrznej;
- 2) z postępowaniem odwoławczym w postępowaniu administracyjnym prowadzonym na podstawie przepisów k.p.a. – jest to przejaw wykładni systemowej zewnętrznej;
- 3) z postępowaniem sądowym przed sądem administracyjnym prowadzonym na podstawie przepisów p.p.s.a. w sprawach zaskarżonych decyzji administracyjnych – co również stanowi element wykładni systemowej zewnętrznej.

Dokonanie w niniejszej monografii tego rodzaju systemowych zestawień czy też porównań – tzn. porównanie ze sobą określonych teoretyczno-dogmatycznych konstrukcji prawnych rozpoznawania i rozstrzygnięcia przez właściwe organy różnych kategorii spraw, których istotą jest kontrola lub weryfikacja decyzji administracyjnych (i postanowień) – ma na celu wykazanie, że konstrukcja prawna rozstrzygnięcia przez

---

2812/15; uchwała NSA z dnia 21 kwietnia 2009 r., II FPS 9/08, ONSAiWSA 2009, nr 4, poz. 65. We wszystkich powołanych wyrokach sądy administracyjne dokonywały wykładni systemowej (wewnętrznej lub zewnętrznej) poprzez odwoływanie się do literalnego brzmienia określonych przepisów tego samego aktu prawnego lub różnych aktów prawnych należących do systemu prawa.

SOKiK, SA i SN spraw regulacyjnych (z zakresu regulacji energetyki, telekomunikacji i poczty, transportu kolejowego oraz z zakresu regulacji rynku wodno-kanalizacyjnego) jest na tyle swoista i specyficzna na tle pozostałych trzech wymienionych wyżej konstrukcji prawnych, iż w pełni uzasadnia to i usprawiedliwia wniosek interpretacyjny, zgodnie z którym prawomocny wyrok SOKiK, SA lub SN uchylający zaskarżoną decyzję lub postanowienie organu regulacyjnego nie może w swoich skutkach prawnych powodować przekazania sprawy administracyjnej (rozstrzygniętej uprzednio decyzją organu regulacyjnego) do ponownego lub dalszego rozpatrywania i rozstrzygnięcia przez organ regulacyjny. Jest tak w szczególności dlatego, że prawomocne uchycenie przez SOKiK, SA i SN decyzji lub postanowienia organu regulacyjnego albo oznacza definitywne rozstrzygnięcie danej sprawy administracyjnej, w której zapadła uchylona decyzja organu regulacyjnego, albo jest równoznaczne z autorytatywnym stwierdzeniem przez właściwy sąd, że postępowanie administracyjne prowadzone uprzednio przez organ regulacyjny było bezprzedmiotowe. Zarówno w razie prawomocnego rozstrzygnięcia przez SOKiK, SA lub SN sprawy administracyjnej rozstrzygniętej uprzednio decyzją lub postanowieniem organu regulacyjnego (następnie uchyloną przez sąd), jak i w razie prawomocnego stwierdzenia przez SOKiK, SA lub SN bezprzedmiotowości postępowania administracyjnego prowadzonego w danym zakresie przez organ regulacyjny, nie ma żadnych prawnych możliwości (ani potrzeby) przekazania danej sprawy administracyjnej do ponownego lub dalszego rozpoznania i rozstrzygnięcia przez organ regulacyjny; przekazanie takie nie następuje wówczas również *ex lege*. W obu tych sytuacjach bezzasadne i bezprzedmiotowe jest też wiążące instruowanie organu regulacyjnego przez SOKiK, SA lub SN odnośnie do kwestii prawnych w danej sprawie oraz co do dalszego postępowania w tej konkretnej sprawie.

Zasadność wspomnianych powyżej wniosków interpretacyjnych wynikających z wykładni systemowej (uzyskanych *notabene* już w wyniku wcześniejszej wykładni językowej odnośnych przepisów prawa) zostaje potwierdzona poprzez odwołanie się do przepisów Konstytucji RP (wykładnia prokonstytucyjna) oraz do prawa unijnego (wykładnia prounijna).

## 2. Postępowanie przed SOKiK, SA i SN w sprawie dotyczącej zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego a postępowanie cywilne apelacyjne i kasacyjne w sprawach cywilnych – wykładnia systemowa wewnętrzna

We wcześniejszych rozważaniach dotyczących wykładni językowej zostało już powiedziane, że w postępowaniu cywilnym apelacyjnym prowadzonym na podstawie przepisów k.p.c. w sprawach cywilnych sąd (powszechny) drugiej instancji jest na podstawie wyraźnie brzmiących przepisów k.p.c. jednoznacznie upoważniony do tego, by albo samodzielnie rozstrzygnąć sprawę (cywilną) i orzec w ten sposób co do istoty sprawy (poprzez utrzymanie w mocy zaskarżonego apelacją wyroku sądu pierwszej instancji, albo poprzez zmianę zaskarżonego wyroku sądu pierwszej instancji – zob. odpowiednio art. 385 i art. 386 § 1 k.p.c.), albo aby uchylić zaskarżony wyrok sądu pierwszej instancji i przekazać temu ostatniemu sądowi daną sprawę cywilną do ponownego rozpoznania (art. 386 § 2 i § 4 k.p.c.), zamieszczając jednocześnie w wyroku uchylającym wiążącą ocenę prawną oraz wskazania co do dalszego postępowania dla sądu pierwszej instancji (art. 386 § 6 k.p.c.); tego rodzaju uprawnienie ma również SA, gdy rozpatruje apelację od wyroku SOKiK rozstrzygającego odwołanie od decyzji organu regulacyjnego (lub zażalenie na postanowienie organu regulacyjnego). Z kolei SN rozpatrujący kasację od prawomocnego orzeczenia sądu drugiej instancji kończącego postępowanie w sprawie może w szczególności na podstawie wyraźnego przepisu k.p.c. uchylić zaskarżone orzeczenie lub orzeczenie sądu pierwszej instancji i przekazać odnośnemu sądowi sprawę do ponownego rozpoznania (art. 398<sup>15</sup> § 1 k.p.c.), zamieszczając jednocześnie w wyroku uchylającym wykładnię prawa wiążącą dla sądu, któremu sprawa została przekazana (art. 398<sup>20</sup> k.p.c.). W taki sposób SN może się zachować również przy rozpoznawaniu kasacji od prawomocnego wyroku SA w sprawie dotyczącej zaskarżonej decyzji lub postanowienia organu regulacyjnego<sup>186</sup>. Tym samym na podstawie przepisów k.p.c. sąd drugiej instancji oraz SN ma uprawnienie do orzekania typowo kasatoryjnego oraz ma względem innego sądu uprawnienia instrukcyjne (w toku dalszych rozważań dla opisanego tych uprawnień sądów będą używane określenia: uprawnienie do orzekania typowo kasatoryjnego oraz uprawnienia instrukcyjne).

Tymczasem w postępowaniach sądowych prowadzonych na podstawie przepisów k.p.c. przez SOKiK, SA i SN w sprawach dotyczących decyzji i postanowień

<sup>186</sup> Zob. szeroko w rozdziale III.1 niniejszej monografii.

organów regulacyjnych powołane sądy nie są uprawnione przez odnośne przepisy k.p.c. do tego, by razem z uchyleniem zaskarżonej decyzji lub postanowienia organu regulacyjnego (do czego sądy te mają pełne prawo) przekazać sprawę do ponownego lub dalszego rozpoznania przez organ regulacyjny oraz by wiążąco instruować organ regulacyjny co do kwestii prawnych i co do dalszego postępowania w danej sprawie (art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. w zw. z art. 385, art. 386, art. 398<sup>14</sup>, art. 398<sup>15</sup> § 1 i art. 398<sup>16</sup> k.p.c.)<sup>187</sup>. Tak więc SOKiK, SA i SN nie mają uprawnień do wydawania w stosunku do decyzji i postanowień organu regulacyjnego orzeczeń typowo kasatoryjnych oraz nie mają w tym zakresie uprawnień instrukcyjnych wobec organu regulacyjnego.

Przekonującym wytłumaczeniem i uzasadnieniem wskazanej dywergencji w zakresie uprawnień właściwych sądów orzekających na podstawie przepisów k.p.c. są w szczególności następujące dwa merytoryczne powody, które wynikają (czy też dają się wyprowadzić) z teoretyczno-dogmatycznych konstrukcji prawnych rozpoznawania i rozstrzygania przez właściwe sądy różnych kategorii spraw.

Po pierwsze, SOKiK rozpoznający i rozstrzygający sprawę z odwołania od decyzji organu regulacyjnego (lub sprawę z zażalenia na postanowienie organu regulacyjnego) nie prowadzi w tym zakresie postępowania odwoławczego (apelacyjnego) w rozumieniu k.p.c. i nie jest w tym przypadku sądem drugiej instancji; jest on bowiem w tym zakresie sądem pierwszej instancji, prowadzącym postępowanie pierwszoinstancyjne. Tymczasem uprawnienia do orzekania typowo kasatoryjnego i instrukcyjnego przysługują na podstawie przepisów k.p.c. tylko sądom, które orzekają w drugiej instancji, tj. w postępowaniu odwoławczym (apelacyjnym), a przy tym sądom drugiej instancji uprawnienia te przysługują wobec orzeczeń bezpośrednio do nich zaskarżonych apelacją i będących przedmiotem postępowania odwoławczego; wspomniane uprawnienia do orzekania typowo kasatoryjnego i instrukcyjnego przysługują także SN, gdy rozpatruje on kasację od wyroku sądu drugiej instancji, ale przysługują one SN tylko wobec wyroku sądu drugiej instancji lub poprzedzającego ten ostatni wyrok wyroku sądu pierwszej instancji. Pierwszoinstancyjny charakter postępowania prowadzonego w omawianych tutaj sprawach przez SOKiK jest więc ważną i relewantną okolicznością tłumaczącą brak po jego stronie uprawnień typowo kasatoryjnych oraz instrukcyjnych wobec organów regulacyjnych i ich decyzji oraz postanowień.

---

<sup>187</sup> Zob. szeroko w rozdziale III.3 – III.8 niniejszej monografii traktującym o wykładni językowej odnośnych przepisów prawa.

Po drugie, każdy wyrok SOKiK, SA i SN uchylający zaskarżoną decyzję lub postanowienie organu regulacyjnego już z samej swojej istoty i konstrukcji prawnej albo rozstrzyga merytorycznie (i tym samym zamyka) tę sprawę administracyjną (w znaczeniu materialnym), która była przedmiotem postępowania administracyjnego prowadzonego przez organ regulacyjny, albo stwierdza w sposób autorytatywny, że postępowanie administracyjne zakończone zaskarżoną decyzją lub postanowieniem organu regulacyjnego było bezprzedmiotowe. Jeżeli prawomocny wyrok SOKiK, SA lub SN uchyla zaskarżoną decyzję lub postanowienie organu regulacyjnego z innych powodów niż bezprzedmiotowość postępowania prowadzonego przez ten organ regulacyjny, wówczas sprawa administracyjna (w znaczeniu materialnym), która była przedmiotem rozpoznania i rozstrzygnięcia przez organ regulacyjny, zostaje w następstwie tego sądowego wyroku uchylającego prawomocnie rozstrzygnięta przez SOKiK, SA lub SN, zaś dokonane przez SOKiK, SA lub SN prawomocne rozstrzygnięcie wspomnianej sprawy administracyjnej zastępuje rozstrzygnięcie tej sprawy dokonane uprzednio przez organ regulacyjny. Tym samym po prawomocnym rozstrzygnięciu sprawy administracyjnej dokonanych w następstwie wyroku SOKiK, SA lub SN uchylającego zaskarżoną decyzję lub postanowienie organu regulacyjnego, nie ma już czego przekazywać organowi regulacyjnemu do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia (tzn. brak jest przedmiotu ewentualnego przekazania, skoro dana sprawa administracyjna jest już prawomocnie rozstrzygnięta), ani nie może nastąpić z mocy samego prawa powrót tej sprawy administracyjnej do organu regulacyjnego (skoro sprawa ta została już w międzyczasie prawomocnie rozstrzygnięta przez właściwy sąd). Po prawomocnym wyroku właściwego sądu uchylającym zaskarżoną decyzję lub postanowienie organu regulacyjnego jakkolwiek powrót sprawy administracyjnej do tego organu jest całkowicie bezprzedmiotowy oraz bezprzedmiotowe byłyby w takiej sytuacji jakiegokolwiek wiążące instrukcje właściwego sądu wobec organu regulacyjnego co do sposobu rozpoznania i rozstrzygnięcia danej sprawy administracyjnej. Z kolei jeżeli prawomocny wyrok SOKiK, SA lub SN uchyla zaskarżoną decyzję lub postanowienie organu regulacyjnego z powodu bezprzedmiotowości postępowania administracyjnego prowadzonego przez organ regulacyjny, wówczas bezprzedmiotowość pierwotnego postępowania administracyjnego prowadzonego przez ten ostatni organ autorytatywnie stwierdzona w wyroku uchylającym SOKiK, SA lub SN blokuje możliwość powtórnego prowadzenia lub kontynuowania w tym zakresie postępowania administracyjnego przez organ regulacyjny.



Oba wskazane wyżej merytoryczne powody – uzasadniające formalny brak przysługiwania SOKiK, SA i SN uprawnień do orzekania typowo kasatoryjnego wobec zaskarżonych decyzji i postanowień organu regulacyjnego, a także tłumaczące formalny brak po stronie wspomnianych sądów uprawnień instrukcyjnych w tym zakresie wobec organu regulacyjnego – wymagają obecnie szerszego wyjaśnienia oraz analizy.

Jeżeli chodzi o pierwszoinstancyjny charakter postępowania przed SOKiK w sprawie z odwołania od decyzji organu regulacyjnego (lub w sprawie z zażalenia na postanowienie organu regulacyjnego), to ów pierwszoinstancyjny (a nie odwoławczy i apelacyjny) charakter tego postępowania w rozumieniu przepisów k.p.c. wynika jednoznacznie z treści art. 479<sup>56</sup> § 2, art. 479<sup>67</sup> § 2, art. 479<sup>78</sup> § 2 i art. 479<sup>88</sup> k.p.c., zamieszczonych w działach k.p.c. odnoszących się do spraw z zakresu regulacji energetyki, telekomunikacji i poczty, transportu kolejowego oraz rynku wodno-kanalizacyjnego. Powołane przepisy k.p.c. stanowią, że „Skarga kasacyjna od orzeczenia sądu drugiej instancji przysługuje niezależnie od wartości przedmiotu zaskarżenia”. W tym kontekście trzeba wyjaśnić, że w przepisach k.p.c. poprzedzających powołane przepisy oraz zamieszczonych we wspomnianych działach k.p.c. ustawodawca *expressis verbis* i konsekwentnie określa sąd rozpoznający i rozstrzygający sprawy odwołań od decyzji danego organu regulacyjnego (i sprawy zażeń na postanowienia organu regulacyjnego) mianem „sądu ochrony konkurencji i konsumentów” (art. 479<sup>46</sup>, art. 479<sup>47</sup>, art. 479<sup>50</sup> § 2, art. 479<sup>52</sup>, art. 479<sup>52a</sup> § 1, art. 479<sup>53</sup>, art. 479<sup>57</sup>, art. 479<sup>58</sup>, art. 479<sup>61</sup> § 2, art. 479<sup>63</sup>, art. 479<sup>63a</sup> § 1 i art. 479<sup>64</sup>, art. 479<sup>68</sup>, art. 479<sup>69</sup>, art. 479<sup>74</sup>, art. 479<sup>74a</sup> § 1, art. 479<sup>75</sup>, art. 479<sup>79</sup>, art. 479<sup>80</sup>, art. 479<sup>85</sup>, art. 479<sup>85a</sup> § 1, art. 479<sup>86</sup>, art. 479<sup>87</sup> § 1 k.p.c.), nie używając w ogóle w tym zakresie określenia „sąd drugiej instancji”, tak iż określenie „sąd drugiej instancji” pojawia się dopiero i wyłącznie w powołanych wyżej przepisach art. 479<sup>56</sup> § 2, art. 479<sup>67</sup> § 2, art. 479<sup>78</sup> § 2 i art. 479<sup>88</sup> k.p.c., a więc przy okazji regulowania kwestii kasacji w postępowaniach w sprawach z zakresu regulacji energetyki, telekomunikacji i poczty, rynku kolejowego oraz rynku wodno-kanalizacyjnego. Uwzględniając przy wykładni wszystkich wymienionych wyżej przepisów k.p.c. omówiony już wcześniej w niniejszej monografii zakaz wykładni synonimicznej oraz homonimicznej<sup>188</sup> należy jednoznacznie stwierdzić, że w omawianych przepisach k.p.c. dla ustawodawcy „sąd ochrony konkurencji i konsumentów” nie jest tym samym co „sąd drugiej instancji”, a więc w konsekwencji „sąd ochrony konkurencji i konsumentów” (czyli SOKiK) jest sądem pierwszej instancji, zaś prowadzone przez

<sup>188</sup> Zob. uwagi w rozdziale III.7 niniejszej monografii.

niego i przed nim postępowanie sądowe jest postępowaniem pierwszoinstancyjnym. Od wyroku SOKiK jako od wyroku sądu pierwszej instancji przysługuje apelacja do SA i dopiero od prawomocnego wyroku SA kończącego postępowanie w sprawie (jako od wyroku sądu drugiej instancji) przysługuje skarga kasacyjna do SN, o której mówią przepisy art. 479<sup>56</sup> § 2, art. 479<sup>67</sup> § 2, art. 479<sup>78</sup> § 2 i art. 479<sup>88</sup> k.p.c.<sup>189</sup>

Pogląd, zgodnie z którym postępowanie przed SOKiK w sprawie z odwołania od decyzji organu regulacyjnego oraz w sprawie z zażalenia na postanowienie organu regulacyjnego jest postępowaniem pierwszoinstancyjnym, jest jednolicie i konsekwentnie prezentowany w orzecznictwie sądowym<sup>190</sup>.

<sup>189</sup> Analogiczna argumentacja prawna – mająca na celu wykazanie, że postępowanie przed SOKiK jest postępowaniem pierwszoinstancyjnym – jest prezentowana na tle przepisów k.p.c. normujących postępowanie przed SOKiK w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów, gdzie odpowiednikiem przepisów art. 479<sup>56</sup> § 2, art. 479<sup>67</sup> § 2, art. 479<sup>78</sup> § 2 i art. 479<sup>88</sup> k.p.c. jest art. 479<sup>35</sup> § 2 k.p.c., zob. Ł. Błaszczak, *op. cit.*, s. 1798–1800 oraz wskazana tam dalsza literatura oraz orzecznictwo sądowe.

<sup>190</sup> „[...] zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Sądu Najwyższego, postępowanie przed Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów – z punktu widzenia struktury Kodeksu postępowania cywilnego – 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; niepublikowane postanowienie SN z dnia 28 czerwca 2002 r., I CKN 753/00; postanowienie SN z dnia 11 sierpnia 1999 r., I CKN 351/99, OSNC 2000 nr 3, poz. 47; postanowienie SN z dnia 7 października 1998 r. I CKN 265/98, OSP 2000 nr 5, poz. 68; niepublikowane postanowienie SN z 25 lutego 2004 r., III SK 42/04). Dotyczy to również postępowania wszczętego wniesieniem zażalenia na postanowienie Prezesa Urzędu. Zażalenie takie odpowiada – podobnie, jak odwołanie od decyzji Prezesa Urzędu – konstrukcji pozwu w ogólnym postępowaniu cywilnym, bowiem wymagania odnoszące się do zażalenia (art. 479<sup>32</sup> § 1 i 2 w związku z art. 479<sup>28</sup> § 3 k.p.c.) są zbliżone do wymagań pozwu (art. 187 k.p.c.), a ponadto zażalenie, podobnie jak pozew, uruchamia postępowanie sądowe w pierwszej instancji (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 maja 1991 r., III CRN 129/91, 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). [...] Należy zatem przyjąć, że postanowienie Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów pierwszej instancji odrzucające zażalenie na postanowienie Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej stwierdzające, że na krajowym rynku świadczenia usług dostępu i rozpoczynania połączeń w ruchomych publicznych sieciach telefonicznych nie występuje skuteczna konkurencja, jest funkcjonalnie postanowieniem o odrzuceniu pozwu, na które jako na postanowienie sądu pierwszej instancji kończące postępowanie służy zażalenie do Sądu drugiej instancji (art. 394 § 1 pkt 11 k.p.c.)” – postanowienie SN z dnia 20 lutego 2008 r., III SK 23/07, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia2/iii%20sk%2023-07-1.pdf>, s. 4–5, [dostęp 11.01.2024]. „[...] zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Sądu Najwyższego, Sądu Apelacyjnego oraz Sądu Okręgowego w W. – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów postępowanie sądowe zapoczątkowane odwołaniem od decyzji Prezesa Urzędu jest pierwszoinstancyjnym postępowaniem cywilnym (zamiast wielu zob. wyroki Sądu Najwyższego z 28 stycznia 2015 r., III SK 29/14; z 3 października 2013 r., III SK 67/12; z 19 sierpnia 2009 r., III SK 5/09; z 10 kwietnia 2008 r., III SK 27/07; z 10 maja 2007 r., III SK 18/06; z 25 maja 2004 r., III SK 50/04; z 13 maja 2004 r., III SK 46/04; z 13 maja 2004 r., III SK 44/04; z 7 kwietnia 2004 r., III SK 27/04)” – wyrok SN z dnia 5 listopada 2015 r., III SK 7/15, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iii%20sk%207-15-1.pdf>, s. 18–19, [dostęp 11.01.2024].

Okoliczność, iż prowadzone na podstawie przepisów k.p.c. postępowanie przed SOKiK w sprawie z odwołania od decyzji organu regulacyjnego (lub w sprawie z zażalenia na postanowienie organu regulacyjnego) jest postępowaniem w pierwszej instancji, nie jest zaś, tak jak postępowanie apelacyjne prowadzone na podstawie k.p.c., postępowaniem przed sądem drugiej instancji, dobrze tłumaczy to, dlaczego w pierwszym postępowaniu SOKiK nie został uprawniony przez ustawodawcę do wydawania wyroków typowo kasatoryjnych w stosunku do decyzji i postanowień organu regulacyjnego oraz nie został wyposażony w uprawnienia instrukcyjne w tym zakresie. Uprawnienia do wydawania wyroków typowo kasatoryjnych oraz uprawnienia instrukcyjne przysługują w k.p.c. tylko sądom drugiej instancji po przeprowadzeniu postępowania apelacyjnego, przy czym przysługują one wspomnianym sądom drugiej instancji wobec wyroków bezpośrednio do nich zaskarżonych apelacją i będących przedmiotem postępowania apelacyjnego przed sądem drugiej instancji. Uprawnienia typowo kasatoryjne oraz instrukcyjne przysługują również SN rozstrzygającemu skargę kasacyjną od wyroku sądu drugiej instancji, ale przysługują one SN tylko wobec wyroku sądu drugiej instancji lub poprzedzającego ten ostatni wyrok wyroku sądu pierwszej instancji. Tymczasem postępowanie przed SOKiK w sprawie z odwołania od decyzji organu regulacyjnego (lub w sprawie z zażalenia na postanowienie organu regulacyjnego) jest postępowaniem pierwszoinstancyjnym i dlatego ustawodawca, nie chcąc czynić odstępstw od ustanowionej przez siebie w k.p.c. konstrukcji prawnej orzekania typowo kasatoryjnego (połączonego z uprawnieniami instrukcyjnymi) w postępowaniu apelacyjnym, czyli w postępowaniu przed sądem drugiej instancji oraz w postępowaniu kasacyjnym przed SN, nie przydał SOKiK kompetencji do orzekania typowo kasatoryjnego i instrukcyjnego względem zaskarżonych do niego decyzji i postanowień organu regulacyjnego. W przypadku postępowania przed SOKiK ustawodawca nie ustanowił zatem wyjątku od istniejącej na gruncie k.p.c. wspomnianej reguły orzekania typowo kasatoryjnego i instrukcyjnego tylko w postępowaniu apelacyjnym przed sądem drugiej instancji oraz w postępowaniu kasacyjnym przed SN, tak jak taki wyjątek został przez ustawodawcę wyraźnie ustanowiony w art. 477<sup>14</sup> § 4 zd. 2 i § zd. 2 oraz w art. 477<sup>14a</sup> k.p.c. w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych. Konsekwencją tego jest rozwiązanie prawne, zgodnie z którym również SA i SN nie mogą wydać wobec decyzji lub postanowienia organu regulacyjnego wyroku typowo kasatoryjnego (czyli nie mogą odesłać sprawy do ponownego rozpoznania przez organ regulacyjny) połączonego z wiążącymi instrukcjami wobec organu regulacyjnego, choć oczywiście SA

może orzec typowo kasatoryjnie i instrukcyjnie wobec wyroku SOKiK, zaś SN może orzec typowo kasatoryjnie i instrukcyjnie wobec wyroku SA lub SOKiK.

Z kolei jeśli chodzi o okoliczność, iż każdy prawomocny wyrok SOKiK, SA lub SN uchylający zaskarżoną decyzję lub postanowienie organu regulacyjnego albo rozstrzyga merytorycznie (co do istoty) sprawę administracyjną, która była wcześniej rozstrzygnięta uchyloną decyzją organu regulacyjnego, albo stwierdza w sposób autorytatywny, że postępowanie administracyjne zakończone zaskarżoną decyzją lub postanowieniem organu regulacyjnego było bezprzedmiotowe – co stanowi drugi merytoryczny powód tłumaczący i uzasadniający to, że po prawomocnym wyroku SOKiK, SA lub SN uchylającym zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego sprawa administracyjna będąca pierwotnie przedmiotem postępowania przed organem regulacyjnym nie wraca do tego organu administracji celem powtórnego jej rozpoznania i rozstrzygnięcia – to w tym względzie należałoby przede wszystkim rozpocząć od nieco szerszego wyjaśnienia samej istoty spraw administracyjnych rozpoznawanych i rozstrzyganych przez organy regulacyjne, zaś następnie należałoby precyzyjnie wyjaśnić złożoną istotę spraw rozpoznawanych i rozstrzyganych przez SOKiK, SA oraz SN w tych przypadkach, kiedy sądy te zajmują się zaskarżonymi decyzjami lub postanowieniami organów regulacyjnych. Dopiero bowiem po uprzednim przedstawieniu i wyjaśnieniu istoty spraw rozpoznawanych i rozstrzyganych w omawianym tutaj zakresie przez organy regulacyjne, SOKiK, SA oraz SN można przekonująco przedstawić i wyjaśnić swoisty mechanizm prawny rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, jaki jest uruchamiany i realizowany poprzez prawomocny wyrok SOKiK, SA oraz SN uchylający zaskarżoną decyzję lub postanowienie organu regulacyjnego, a także można wyjaśnić, dlaczego bezprzedmiotowość pierwotnego postępowania administracyjnego prowadzonego przez organ regulacyjny (tj. brak sprawy administracyjnej), autorytatywnie stwierdzona w wyroku SOKiK, SA lub SN uchylającym zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego, blokuje możliwość powtórnego prowadzenia w tym zakresie postępowania administracyjnego przez organ regulacyjny.

Na wstępie należy zaznaczyć, że wszystkie merytoryczne uwagi zawarte w dalszych rozważaniach odnoszą się do decyzji organów regulacyjnych zaskarżalnych do sądu powszechnego oraz do tych zaskarżalnych do sądu powszechnego postanowień organów regulacyjnych, które są tak naprawdę istotowo równoznaczne z decyzjami administracyjnymi, tzn. postanowienia te rozstrzygają sprawy administracyjne, tak jak decyzje organów regulacyjnych, choć w sensie procesowym akty

te mają formę postanowień<sup>191</sup>. Dlatego też w celu uproszczenia dalszych rozważań i unikania w nich niepotrzebnych powtórzeń lub dodatkowych werbalnych sformułowań (w tym stałego rozróżniania: decyzja – odwołanie, postanowienie – zażalenie) należy od razu zastrzec, że dalsze uwagi w niniejszym podrozdziale są bezpośrednio i werbalnie formułowane *explicite* jedynie wobec decyzji organów regulacyjnych oraz procesu ich sądowej kontroli, aczkolwiek w sensie merytorycznym uwagi te w równym stopniu odnoszą się również do wspomnianych wyżej postanowień organów regulacyjnych rozstrzygających merytorycznie sprawę administracyjną. Natomiast uwagi poniższe – a konkretnie uwagi o merytorycznym rozstrzygnięciu spraw administracyjnych – nie odnoszą się wprost do wydawanych przez organy regulacyjne postanowień proceduralnych (procesowych), gdyż takie postanowienia nie rozstrzygają definitywnie spraw administracyjnych, a jedynie pewne kwestie procesowe związane z procesem rozpoznawania tych spraw. Należy pamiętać, że najistotniejszy problem merytoryczny analizowany w niniejszej monografii, tj. kwestia ewentualnego odsyłania danej sprawy administracyjnej przez sąd powszechny do organu regulacyjnego po uchyleniu przez sąd decyzji tego organu, nie ma w gruncie rzeczy znaczenia dla procesu sądowej kontroli przez SOKiK, SA i SN postanowień proceduralnych organów regulacyjnych, jako że te ostatnie postanowienia są wydawane przez organ regulacyjny jeszcze w ramach rozpoznawania danej materialnej sprawy administracyjnej, a więc jeszcze wówczas, gdy sprawa ta jest cały czas zawisła przed organem regulacyjnym, a nie przed sądem powszechnym. Zatem sąd powszechny uchylający kontrolowane przezeń proceduralne postanowienie organu regulacyjnego nie odsyła mu danej materialnej sprawy administracyjnej do ponownego rozpatrzenia i rozstrzygnięcia, skoro sprawa ta cały czas jest zawisła i pozostaje jeszcze przed organem regulacyjnym, a nie przed sądem powszechnym.

Należy tutaj zauważyć, że każde postępowanie administracyjne wszczynane i prowadzone przez organ regulacyjny w celu zakończenia go decyzją administracyjną powinno mieć za swój przedmiot określoną i konkretną sprawę administracyjną (w znaczeniu materialnoprawnym). Jeżeli postępowanie administracyjne wszczęte i prowadzone przez organ regulacyjny i ukierunkowane na zakończenie go decyzją administracyjną w rzeczywistości nie ma za swój przedmiot istniejącej sprawy administracyjnej (czy to dlatego, że sprawa ta od początku nie istniała, czy też dlatego, że sprawa ta odpadła i zanikła następczo w toku już prowadzonego

---

<sup>191</sup> Chodzi w szczególności o postanowienia Prezesa UKE przewidziane w art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo telekomunikacyjne. Postanowienia te mogą być zaskarżane do SOKiK zażaleniem na podstawie art. 206 ust. 2b ustawy – Prawo telekomunikacyjne w zw. z art. 479<sup>57</sup> pkt 2 k.p.c.

postępowania administracyjnego), to w takiej sytuacji postępowanie powinno zostać zakończone decyzją administracyjną organu regulacyjnego o umorzeniu postępowania administracyjnego jako bezprzedmiotowego (art. 105 § 1 k.p.a.). Tym samym istnienie sprawy administracyjnej warunkuje dopuszczalność wszczęcia i prowadzenia postępowania administracyjnego przez organ regulacyjny oraz zakończenia tego postępowania decyzją administracyjną merytoryczną, a więc decyzją orzekającą co do istoty sprawy i rozstrzygającą daną sprawę administracyjną. Rozstrzygnięcie określonej istniejącej sprawy administracyjnej jest bowiem (a w każdym razie powinno być w ujęciu modelowym) podstawowym i niejako naturalnym celem każdego prawidłowego postępowania administracyjnego, w tym również postępowania administracyjnego wszczynanego i prowadzonego przez organ regulacyjny.

Sprawa administracyjna (w znaczeniu materialnoprawnym) jest zatem podstawową i zasadniczą kwestią w każdym postępowaniu administracyjnym, w tym również w postępowaniu administracyjnym prowadzonym przez organ regulacyjny. Sprowadza się ona w gruncie rzeczy do udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy w danej konkretnej sytuacji życiowej (w danym stanie faktycznym) organ administracji jest upoważniony do zastosowania określonej generalno-abstrakcyjnej normy materialnego prawa administracyjnego (tzw. normy pierwszego stopnia) wobec ściśle sprecyzowanego podmiotu (adresata) oraz jaka ma być treść tego aktu stosowania prawa, przy założeniu, że wspomniane tutaj zastosowanie normy materialnego prawa administracyjnego polega (i powinno polegać) na konkretyzacji tej normy, czyli na jej przekształceniu w normę konkretną i indywidualną<sup>192</sup>. Sprawa administracyjna

---

<sup>192</sup> Pojęcie sprawy administracyjnej bywa różnie definiowane w literaturze przedmiotu, choć definicje te w sumie sprowadzają się do wyróżnienia kilku tożsamyh cech sprawy administracyjnej. Zdaniem W. Dawidowicza sprawa administracyjna to „zespół okoliczności faktycznych i prawnych, w których organ administracji państwowej stosuje normę prawa administracyjnego w celu ustanowienia po stronie określonego podmiotu (podmiotów) sytuacji prawnej w postaci udzielenia (odmowy udzielenia) żądanego uprawnienia albo w postaci obciążenia z urzędu określonym obowiązkiem” (W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 7–8). W opinii J. Zimmermanna sprawa administracyjna „jest wykładnikiem administracyjnego stosunku materialnoprawnego. Powstaje ona wtedy, gdy prawo materialne żąda swojej konkretyzacji poprzez wydanie decyzji i gdy istnieje potrzeba tej konkretyzacji ze względu na stan faktyczny. Jest więc ona pewnym niepowtarzalnym spletem prawa i faktu, w który są uwikłane dwa podmioty: organ administracyjny i strona” (J. Zimmermann, *Administracyjny...*, s. 13). W ujęciu T. Wosia sprawę administracyjną „stanowi [...], przewidziana w przepisach materialnego prawa administracyjnego, możliwość konkretyzacji wzajemnych uprawnień i obowiązków stron stosunku administracyjnoprawnego, którymi są organ administracyjny i indywidualny podmiot niepodporządkowany organizacyjnie temu organowi” (T. Woś, *Pojęcie „sprawy” w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego*, „Prawo” 1990, t. CLXVIII, AUWr nr 1022, s. 334). Natomiast K. Jandy-Jendrońska i J. Jendrońska uznają, iż sprawa administracyjna to „pewna konkretna sytuacja życiowa, w której interes indywidualny i interes społeczny mają znaleźć wyraz na podstawie prawa administracyjnego w formie władczego rozstrzygnięcia po przeprowadzeniu określonego

powstaje wówczas, gdy w rzeczywistości społecznej zaistnieją te fakty (zdarzenia), które wyróżnia hipoteza innej z kolei normy materialnego prawa administracyjnego (tzw. normy drugiego stopnia), upoważniającej organ administracji do orzekania w danej sprawie. Byt (powstanie) sprawy administracyjnej ma zatem charakter obiektywny, gdyż jest warunkowany jedynie treścią relewantnej normy prawnej (normy drugiego stopnia)<sup>193</sup>. Również i rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej jest determinowane treścią normy prawnej, gdyż o tym, czy w danej sytuacji będzie można skonkretyzować normę prawną (normę pierwszego stopnia), a więc rozstrzygnąć wydaniem decyzji sprawę administracyjną, przesądza w sposób ostateczny treść (hipoteza) wchodzącej w grę normy prawa materialnego, a nie wola organu administracji lub podmiotu administrowanego<sup>194</sup>.

Już wykreowana (na podstawie normy drugiego stopnia) sprawa administracyjna staje się przedmiotem postępowania administracyjnego, przy czym należy podkreślić, że sprawa ta ma pierwotny (uprzedni) charakter względem tegoż postępowania i regulujących go norm proceduralnych. To bowiem nie normy proceduralne są podstawą, według której powstaje sprawa administracyjna. Sprawę administracyjną kreują normy materialnoprawne (w tym spełnienie się hipotezy normy drugiego stopnia), zaś normy proceduralne służą jedynie realizacji (urzeczywistnieniu) norm prawa materialnego<sup>195</sup>, w tym regulują tryb rozpoznawania i rozstrzygania spraw administracyjnych.

W postępowaniu administracyjnym sprawa administracyjna jest najpierw rozpoznawana (rozpatrywana), a następnie rozstrzygana. Jej rozpoznawanie polega

---

prawem postępowania” (K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka, *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego. Tom III*, red. T. Rabska, J. Łętowski, Wrocław 1978, s. 195–196). Wreszcie T. Kielkowski pisze, że „sprawę administracyjną można zdefiniować jako kwestię istnienia stanu faktycznego, opisanego w hipotezie normy prawnej, wymagającej dla uwolnienia swej mocy wiążącej autorytatywnej konkretyzacji, dokonanej w formie aktu wydanego przez właściwy organ administrujący. Chodzi tu oczywiście o kwestię aktualną, która w danym układzie może i powinna być rozstrzygnięta, o kwestię widzianą na tle określonego stosunku administracyjnoprawnego, w ramach którego organ ma możliwość, a z reguły także obowiązek podjęcia decyzji stosowania prawa” (T. Kielkowski, *Sprawa...*, s. 35).

<sup>193</sup> I nie zmienia tego fakt, że w niektórych przypadkach prawo materialne uzależnia powstanie sprawy od złożenia stosownego wniosku przez stronę. Również bowiem i w takiej sytuacji to prawo materialne przesądza w istocie o bycie sprawy administracyjnej, nie zaś sam wniosek strony jako taki: wniosek ten stanowi jedynie element hipotezy normy prawa materialnego (normy drugiego stopnia).

<sup>194</sup> Na temat wskazanych wyżej cech sprawy administracyjnej zob. T. Kielkowski, *Sprawa...*, s. 32–33.

<sup>195</sup> Por. H.J. Wolff, O. Bachof, R. Stober, *Verwaltungsrecht. Band 2*, München 2000, s. 291; J. Filipek, *Granice między normami prawa materialnego a normami postępowania w prawie administracyjnym*, [w:] *Administracja publiczna w państwie prawa*, „Prawo” 1999, t. CCLXVI, AUWr nr 2154, s. 98 i n.

na pełnym (wyczerpującym) zidentyfikowaniu i ustaleniu wszystkich związanych z nią okoliczności faktycznych, a więc tych zdarzeń (faktów), które wyróżnia hipoteza danej – mającej być skonkretyzowaną przez organ – normy materialnego prawa administracyjnego (tj. normy pierwszego stopnia) i których ustalenie (stwierdzenie) w danym przypadku warunkuje zastosowanie (konkretyzację) tej normy. Równocześnie w tym stadium organ administracji przeprowadza procesy interpretacji i wykładni prawa materialnego oraz dokonuje procesu subsumpcji. Po wyczerpującym rozpoznaniu sprawa administracyjna jest przez organ administracji rozstrzygana, co polega na autorytatywnym zastosowaniu (konkretyzacji) w danym przypadku normy materialnego prawa administracyjnego (tj. normy pierwszego stopnia) poprzez wydanie decyzji administracyjnej<sup>196</sup>. To autorytatywne skonkretyzowanie przez organ administracji określonej normy materialnego prawa administracyjnego, będące przejawem rozstrzygnięcia danej sprawy administracyjnej, może nastąpić albo w drodze decyzji administracyjnej pozytywnej, albo w drodze decyzji administracyjnej negatywnej (odmownej).

Rozstrzygająca sprawę administracyjną autorytatywna konkretyzacja normy prawa materialnego poprzez wydanie decyzji o charakterze pozytywnym prowadzi do uwolnienia mocy wiążącej określonych praw i obowiązków, które są przewidziane w konkretyzowanej normie materialnego prawa administracyjnego i które przed uwolnieniem ich mocy wiążącej w drodze aktu jurysdykcji właściwego organu administracji wiązały daną stronę postępowania administracyjnego (czyli podmiot administrowany) jedynie potencjalnie, chyba że już wcześniej zostały wobec tej strony skonkretyzowane w ramach rozstrzygnięcia innej (odrębnej) sprawy administracyjnej. Natomiast rozstrzygająca sprawę administracyjną autorytatywna konkretyzacja normy prawa materialnego poprzez wydanie decyzji o charakterze negatywnym, czyli odmownym, nie prowadzi – przynajmniej co do zasady – do uwolnienia mocy wiążącej praw i obowiązków przewidzianych w konkretyzowanej normie materialnego prawa administracyjnego. Decyzja negatywna (odmowna) i dokonywana nią konkretyzacja normy prawa materialnego stwierdza, że w danym przypadku brak jest podstaw do wydania decyzji pozytywnej i do uwolnienia mocy wiążącej określonych praw i obowiązków (czy to dlatego, że w danej konkretnej sytuacji nie zostały spełnione przesłanki określonej w hipotezie konkretyzowanej normy materialnego prawa administracyjnego, czy też dlatego, że dyspozycja konkretyzowanej normy materialnego prawa administracyjnego upoważnia właściwy organ administracji do działania

<sup>196</sup> M. Szydło, *Nadużywanie pozycji dominującej w prawie konkurencji*, Warszawa 2010, s. 258–259.



w ramach uznania administracyjnego i organ, opierając się na tym uznaniu, korzysta z prawa wyboru rozstrzygnięcia negatywnego). Taka decyzja administracyjna odmowna także rozstrzyga sprawę administracyjną<sup>197</sup>. Decyzji administracyjnej odmownej, która zawsze i w każdym przypadku rozstrzyga sprawę administracyjną, nie można utożsamiać z decyzją administracyjną umarzającą postępowanie administracyjne jako bezprzedmiotowe (art. 105 § 1 k.p.a.)<sup>198</sup>. Decyzję o umorzeniu postępowania administracyjnego jako bezprzedmiotowego wydaje się wtedy, gdy w danym postępowaniu brak jest (pierwotnie lub następnie) przedmiotu tego postępowania, czyli sprawy administracyjnej<sup>199</sup>, natomiast decyzję administracyjną odmowną wy-

<sup>197</sup> Tego rodzaju orzeczenie odmowne wydane przez organ administracji jest orzeczeniem negatywnym o prawach i obowiązkach adresata decyzji przewidzianych w konkretyzowanej normie materialnego prawa administracyjnego. Takie orzeczenie negatywne (tj. decyzja negatywna, decyzja odmowna) także rozstrzyga sprawę administracyjną (por. T. Kielkowski, *Sprawa...*, s. 34 i 46). Na temat decyzji administracyjnej odmownej zob. szeroko T. Kielkowski, *Nabycie prawa...*, s. 235 i n.

<sup>198</sup> J. Borkowski, *Art. 105*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 490; A. Wróbel, *Art. 105*, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel *op. cit.*, s. 627; wyrok NSA z dnia 5 maja 2015 r., II OSK 2333/13.

<sup>199</sup> Jak się przyjmuje w orzecznictwie, „bezzprzedmiotowość postępowania administracyjnego oznacza, że brak jest któregoś z elementów materialnego stosunku prawnego, a wobec tego nie można wydać decyzji załatwiającej sprawę przez rozstrzygnięcie jej co do istoty. Decyzja o umorzeniu postępowania nie rozstrzyga o materialnoprawnych uprawnieniach i obowiązkach strony. Podejmując ją, przyjmuje się, że nie ma przesłanek do merytorycznego orzekania co do istoty sprawy. Skutki tej decyzji mają charakter procesowy. Nie kształtuje się stosunku materialnoprawnego” (wyrok NSA z dnia 28 czerwca 2018 r., II OSK 3225/17). W rozwinięciu tej myśli w orzecznictwie zauważa się też, że „Bezzprzedmiotowość postępowania może mieć charakter podmiotowy jak i przedmiotowy. O braku przesłanki przedmiotowej do merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy można mówić, np. gdy w znaczeniu prawnym brakuje przedmiotu postępowania czy też sprawa ma cywilny charakter. Klasyczna postać bezzprzedmiotowości postępowania ujawni się wtedy, gdy przedmiot rozstrzygnięcia w sprawie prawnie nie istnieje. W sytuacji braku strony postępowania mającej interes prawny w uzyskaniu rozstrzygnięcia (np. z powodu śmierci osoby fizycznej, ustania bytu osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej) mamy do czynienia z nieistnieniem przesłanek podmiotowych do merytorycznego rozstrzygnięcia konkretnej sprawy. Bezzprzedmiotowość postępowania ma więc miejsce w sytuacji, gdy istnieją okoliczności czyniące wydanie decyzji administracyjnej prawnie niemożliwym z uwagi na brak przedmiotu postępowania. Tym przedmiotem jest zaś konkretna sprawa, w której organ administracji publicznej jest władny i jednocześnie zobowiązany rozstrzygnąć na podstawie przepisów prawa materialnego o uprawnieniach lub obowiązkach indywidualnego podmiotu. Postępowanie w takiej sprawie staje się bezzprzedmiotowe, jeżeli zabraknie któregoś z elementów tego stosunku materialnoprawnego. Przyczyny, dla których sprawa będąca przedmiotem postępowania administracyjnego utraciła charakter sprawy administracyjnej lub nie miała takiego charakteru jeszcze przed wszczęciem postępowania, mogą być różnorodnej natury. Dzieli się je [na] przyczyny na podmiotowe i przedmiotowe. Przyczyny przedmiotowe mogą powstać na skutek faktów naturalnych lub na skutek zdarzeń prawnych (B. Adamiak i J. Borkowski: *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, Warszawa 2017 r., s. 563-564). Tym samym bezzprzedmiotowość postępowania administracyjnego o której mowa w art. 105 § 1 k.p.a. może wynikać z bardzo różnorodnych przyczyn, ich katalog nie jest zamknięty. Postępowanie administracyjne jest więc bezzprzedmiotowe w rozumieniu art. 105 § 1 k.p.a., gdy nie ma materialnoprawnych podstaw do władczej, w formie decyzji administracyjnej, ingerencji organu administracyjnego” (wyrok NSA z dnia 18 maja 2017 r., II GSK 1962/15).

daje się wtedy, gdy sprawa administracyjna istnieje i gdy organ administracji orzeka negatywnie o prawach i obowiązkach strony (podmiotu administrowanego).

Opisanego wyżej rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej – wiążącego się z konkretyzacją odnośnej normy prawa materialnego albo poprzez wydanie decyzji pozytywnej, uwalniającej moc wiążącą praw i obowiązków przewidzianych w tej normie, albo poprzez wydanie decyzji negatywnej – dokonuje również organ regulacyjny, wydając decyzję administracyjną kończącą prowadzone przez niego postępowanie administracyjne. Jeżeli tego rodzaju decyzja administracyjna organu regulacyjnego, rozstrzygająca sprawę administracyjną, należy do kategorii decyzji przewidzianych w art. 206 ust. 2 ustawy – Prawo telekomunikacyjne, art. 30 ust. 2 Prawa energetycznego, art. 13b ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym lub art. 27f ust. 1 w zw. z art. 27e ust. 1 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, to od takiej decyzji przysługuje odwołanie do SOKiK.

Po skutecznym wniesieniu do SOKiK odwołania od decyzji administracyjnej wydanej przez organ regulacyjny sprawa administracyjna rozstrzygnięta przez ten organ staje się przedmiotem postępowania przed SOKiK, a więc zostaje przeniesiona na drogę postępowania sądowego, nie tracąc swojej tożsamości jako sprawy administracyjnej w znaczeniu materialnoprawnym. Po wniesieniu odwołania, SOKiK (a następnie także SA i SN) zostaje prawnie upoważniony do rozpoznania i rozstrzygnięcia tej samej sprawy administracyjnej (w znaczeniu materialnoprawnym), która była uprzednio przedmiotem rozpoznania i rozstrzygnięcia przez organ regulacyjny<sup>200</sup>, z zastrzeżeniem, że SOKiK (SA lub SN) rozpoznaje i rozstrzyga tę sprawę w zakresie zarzutów wskazanych w odwołaniu. Jednocześnie ta rozpoznawana i rozstrzygana przez SOKiK sprawa, będąca w sensie materialnoprawnym sprawą administracyjną, jest w sensie formalnym sprawą cywilną, tzn. jest sprawą, w ramach której w sensie formalnym toczą ze sobą spór organ regulacyjny i adresat jego

---

<sup>200</sup> W tym względzie w literaturze przedmiotu dość powszechnie się stwierdza, że sprawa administracyjna, która została najpierw rozpoznana i rozstrzygnięta decyzją wydaną przez Prezesa UOKiK lub przez organ regulacyjny w wyniku wniesienia od tej decyzji odwołania do SOKiK, staje się przedmiotem postępowania przed SOKiK i nie traci swojego administracyjnoprawnego charakteru w znaczeniu materialnym. Sprawa ta nadal więc pozostaje w tym znaczeniu sprawą administracyjną i jest przez SOKiK rozstrzygana właśnie jako sprawa administracyjna, zob. np. M. Szydło, Ł. Błaszczak, *Sprawa antymonopolowa jako przykład sprawy administracyjnej oraz sprawy gospodarczej*, „Przegląd Sądowy” 2005, nr 7–8, s. 118 i n.; M. Szydło, *Nadużywanie pozycji dominującej...* s. 269–270; L. Kieres, *op. cit.*, s. 837; M. Błachucki, *System postępowania antymonopolowego...*, s. 136–137; M. Chołodecki, *Kontrola sądowa decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej*, Warszawa 2013, s. 260. Podobnie wyrok SN z dnia 20 września 2005 r., III SZP 2/05, OSNP 2006, nr 19–20, poz. 312, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia/iii%20szp%202-05.pdf>, s. 14, [dostęp 11.01.2024].

decyzji: przedsiębiorca lub inny podmiot wnoszący od niej odwołanie, i która to sprawa jest z mocy szczególnego przepisu k.p.c. przekazana do właściwości sądu powszechnego oraz jest wówczas procedowana według przepisów k.p.c. Sprawa ta, będąc rozpoznawana i rozstrzygana przez SOKiK, jest więc sprawą cywilną w rozumieniu art. 1 k.p.c., ale cywilną tylko w znaczeniu formalnym, a nie materialnym<sup>201</sup>.

<sup>201</sup> W tym kontekście art. 1 k.p.c. stanowi, że „Kodeks postępowania cywilnego normuje postępowanie sądowe w sprawach ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa pracy, jak również w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz w innych sprawach, do których przepisy tego Kodeksu stosuje się z mocy ustaw szczególnych (sprawy cywilne)”. W ramach legalnej definicji „spraw cywilnych” w rozumieniu art. 1 k.p.c. można wyróżnić sprawy cywilne w znaczeniu materialnym (są to mianowicie sprawy ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa pracy, czyli sprawy, w których prawa i obowiązki stron stosunku materialnoprawnego są kształtowane na zasadzie konsensusu i równouprawnienia stron) oraz sprawy cywilne w znaczeniu formalnym (są to z kolei sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz inne sprawy, do których przepisy k.p.c. stosuje się z mocy ustaw szczególnych i w ramach których prawa i obowiązki stron stosunku materialnoprawnego nie są kształtowane na zasadach konsensusu i równorzędności stron, lecz są kształtowane władczo przez organ państwa). Jak w tym kontekście stwierdza SN: „Definiując pojęcie sprawy cywilnej, ustawodawca w art. 1 k.p.c. nawiązał do dwóch kryteriów – materialnoprawnego i formalnego, w związku z czym rozróżnia się sprawy cywilne w znaczeniu materialnym i formalnym. Sprawami cywilnymi w znaczeniu materialnym są sprawy wynikające ze stosunków z zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz z prawa pracy, natomiast w znaczeniu formalnym – sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz inne sprawy, które z mocy przepisów szczególnych są rozpoznawane według przepisów kodeksu postępowania cywilnego. Przez sprawy cywilne w znaczeniu materialnym rozumie się sprawy, w których ochrona prawna sprowadza się do wywołania skutku w zakresie stosunków cywilnoprawnych, tj. stosunków osobistych, rodzinnych lub majątkowych, których podmioty – w razie sporu – występują jako równorzędni partnerzy. Przez sprawy cywilne [w] znaczeniu formalnym rozumie się natomiast inne sprawy, które nie są ze swej istoty sprawami cywilnymi, a jedynie uznawane są za sprawy cywilne, dlatego że z woli ustawodawcy są rozpoznawane według przepisów kodeksu postępowania cywilnego” (postanowienie SN z dnia 27 marca 2013 r., I CSK 402/12, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia2/i%20csk%20402-12-1.pdf>, s. 5–6, [dostęp 11.01.2024]). Tak samo stwierdza NSA, zauważając jednocześnie, że przykładem sprawy cywilnej formalnie (ale nie cywilnej materialnie) jest rozpatrywana przez SOKiK sprawa z odwołania od decyzji Prezesa UKE. Zdaniem NSA: „Konstrukcja prawna sprawy cywilnej oparta jest na kryterium materialnoprawnym, tj. charakteru danego stosunku prawnego i na kryterium formalnym, wyrażającym się w przekazaniu określonej sprawy do zakresu działania sądów powszechnych. W sensie materialnoprawnym sprawami cywilnymi są sprawy, w których ochrona prawna jest przewidziana ze względu na stan prawny oraz prawa i obowiązki podmiotów stosunków prawnych o charakterze równorzędnym. Natomiast, jeżeli źródłem roszczenia jest stosunek administracyjnoprawny, to sprawa nie ma charakteru cywilnego według kryterium materialnoprawnego, choć może podlegać rozpoznaniu na podstawie k.p.c. jako sprawa cywilna. Przesądzającym elementem wskazującym na stosunek administracyjnoprawny jest występowanie organu państwowego lub społecznego wobec innego uczestnika, z pozycji wykonywania władzy zwierzchniej, w ramach zarządzającej działalności Państwa (postanowienie SN z dnia 4 kwietnia 2003 r., sygn. akt III CZP11/03, LEX nr 78812). Jednakże, gdy dana sprawa administracyjna została poddana pod kognicję sądu powszechnego, staje się ona sprawą cywilną w oparciu o kryterium formalno-prawne, ze wszelkimi płynącymi z tego konsekwencjami. Sprawa z odwołania od decyzji w przedmiocie dostępu do telekomunikacji, rozstrzygnięta na podstawie art. 28 w zw. z art. 30 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. Nr 171, poz. 1800 ze zm.) mieści się w kategorii spraw cywilnych w znaczeniu formalnym” (uchwała NSA z dnia 23 lutego 2010 r., II GPS 6/09, ONSAiWSA 2010, nr 4, poz. 56).

W znaczeniu materialnym ta rozpoznawana i rozstrzygana przez SOKiK sprawa nie jest sprawą cywilną; w znaczeniu materialnoprawnym sprawa ta nadal pozostaje sprawą administracyjną. Był tej rozpoznawanej i rozstrzyganej przez SOKiK sprawy nadal jest bowiem immanentnie oraz obiektywnie związany z konkretyzowanymi normami materialnego prawa administracyjnego (a dokładniej: z normami administracyjnoprawnymi zamieszczonymi w poszczególnych ustawach regulacyjnych, implementujących w dużej mierze odnośne przepisy unijnego prawa wtórnego) i na podstawie tych właśnie norm administracyjnoprawnych oraz według wynikających z nich kryteriów omawiana tutaj sprawa jest przez SOKiK rozpoznawana i rozstrzygana<sup>202</sup>.

SOKiK rozpoznaje i rozstrzyga sprawę administracyjną rozstrzygniętą uprzednio zaskarżoną decyzją organu regulacyjnego w zakresie zarzutów wobec decyzji wskazanych w odwołaniu w tym sensie, że zakres zarzutów wyznacza zakres rozpoznania sprawy i podejmowanego przez SOKiK rozstrzygnięcia<sup>203</sup>. Nie ma jednak żadnych formalno-prawnych przeszkód ku temu, by zainteresowany przedsiębiorca (lub inny podmiot uprawniony) zaskarżył w odwołaniu całą treść decyzji organu regulacyjnego, łącznie z jej uzasadnieniem<sup>204</sup>, oraz by tak szeroko zakreślił w odwołaniu jego zakres w sensie sprecyzowania zarzutów względem decyzji organu regulacyjnego, by SOKiK musiał rozpoznać i rozstrzygnąć całą sprawę administracyjną w dokładnie takim samym zakresie, jak to uprzednio uczynił organ regulacyjny (bardzo często tak się zresztą dzieje w praktyce). Dopiero w toku analizy zarzutów podniesionych w odwołaniu SOKiK może sobie wyrobić rzetelny pogląd na to, w jak szerokim zakresie powinien on rozpoznać i rozstrzygnąć sprawę administracyjną rozstrzygniętą zaskarżoną decyzją organu regulacyjnego. Może się zatem zdarzyć, iż z pozoru wąsko zakreślony w odwołaniu zarzut wobec zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego (np. zarzut naruszenia przez organ regulacyjny określonych proceduralnych reguł przeprowadzania dowodów) wywoła konieczność rozpoznania i roz-

<sup>202</sup> M. Szydło, *Nadużywanie pozycji dominującej...*, s. 269–270.

<sup>203</sup> Jak to ujmuje SN: „W przypadku decyzji regulacyjnych przedmiotem sporu jest zazwyczaj formalna i materialna poprawność ukształtowania przez Prezesa Urzędu obowiązków przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Zadaniem Sądu orzekającego w sprawie z odwołania od decyzji Prezesa Urzędu jest udzielenie ochrony prawnej przedsiębiorcy wnoszącemu odwołanie poprzez weryfikację decyzji Prezesa Urzędu w zakresie wskazanym w odwołaniu” (wyrok SN z dnia 20 kwietnia 2017 r., III SK 13/16, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iii%20sk%2013-16-1.pdf>, s. 21, [dostęp 11.01.2024]); zob. też wyrok SOKiK z dnia 14 września 2006 r., XVII Ama 71/05.

<sup>204</sup> Por. Ł. Błaszczak, *Art. 81, [w:] Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, red. T. Skoczny, s. 1354; E. Modzelewska-Wąchał, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 270 oraz wskazane w tych pracach orzeczenia sądowe.

strzygnięcia danej sprawy administracyjnej w pełnym zakresie, tak jak to uczynił wcześniej dany organ regulacyjny.

Należy przy tym podkreślić, że konkretny zakres rozpoznania i rozstrzygnięcia danej sprawy administracyjnej przez SOKiK (tzn. sprawy administracyjnej rozstrzygniętej zaskarżoną decyzją organu regulacyjnego), zdeterminowany zakresem zarzutów wskazanych w odwołaniu, w żaden sposób nie wpływa na samą istotę rozpoznawania i rozstrzygania przez SOKiK danej sprawy administracyjnej. Do istoty jej rozpoznania przez SOKiK należy zawsze rozważenie tego, czy zaskarżona decyzja organu regulacyjnego dokonała prawidłowej konkretyzacji odnośnej normy materialnego prawa administracyjnego (w tym czy ta konkretyzacja jest zgodna z prawem i celowa lub czy nie została dokonana błędnie treściowo z uwagi na określone naruszenia proceduralne organu regulacyjnego) oraz jaka treściowo powinna być prawidłowa konkretyzacja tej normy. Natomiast istotą rozstrzygnięcia tej sprawy przez SOKiK jest jego władcza wypowiedź dokonywana w wyroku, że utrzymuje on w mocy, uchyla albo zmienia w całości lub w części zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego, dokonując w ten sposób pozytywnej lub negatywnej konkretyzacji odnośnej normy materialnego prawa administracyjnego, identycznie lub odmiennie treściowo niż w zaskarżonej decyzji uczynił to organ regulacyjny<sup>205</sup>. Rozpoznając powtórnie daną sprawę administracyjną (a jednocześnie sprawę cywilną formalnie), SOKiK może przeprowadzać nowe dowody, a także może, a nawet wręcz powinien wykorzystywać również materiał dowodowy zebrany w postępowaniu przed organem regulacyjnym (z wyjątkiem materiału dowodowego zebranego z naruszeniem prawa), nawet jeżeli strony postępowania same nie powołują się na ten materiał. W zakresie, w jakim ten materiał z postępowania administracyjnego nie został skutecznie zakwestionowany lub obalony przez stronę postępowania, w tym zwłaszcza przez zainteresowanego przedsiębiorcę, SOKiK może uznać ten materiał dowodowy za będący na tyle spójny i kompletny, że może nie przeprowadzać żadnych dowodów z urzędu i może oprzeć na nim rozstrzygnięcie danej sprawy administracyjnej<sup>206</sup>.

Należy ponadto zauważyć, że rozpoznając i rozstrzygając daną sprawę administracyjną, SOKiK nie może się zadować wyłącznie na to, o co wnoszą lub czego

---

<sup>205</sup> Por. wyrok SN z dnia 19 sierpnia 2009 r., III SK 5/09, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia1/iii%20sk%205-09-1.pdf>, s. 15–16, 21, [dostęp 11.01.2024]; wyrok SN z dnia 14 lipca 2011 r., III SK 4/10, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia2/iii%20sk%204-10-2.pdf>, s. 5, [dostęp 11.01.2024].

<sup>206</sup> Wyrok SN z dnia 19 sierpnia 2009 r., III SK 5/09, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia1/iii%20sk%205-09-1.pdf>, s. 20–21, [dostęp 11.01.2024]; wyrok SN z dnia 14 lipca 2011 r., III SK 4/10, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia2/iii%20sk%204-10-2.pdf>, s. 5–6, [dostęp 11.01.2024].

żądadą strony postępowania, gdyż musi zapewnić w swojej działalności orzeczniczej prawidłowe rozstrzygnięcie danej sprawy administracyjnej. Oznacza to, że jeżeli będący jej adresatem przedsiębiorca lub inny podmiot wnosi tylko o uchylenie zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego albo tylko o jej zmianę (w całości lub w części), to SOKiK nie może się sugerować tym właśnie żądaniem odwołania, lecz musi orzec zgodnie z tym, do czego finalnie doszedł on przy rozpoznawaniu danej sprawy administracyjnej. Jeżeli więc SOKiK wydaje rozstrzygnięcie niezgodne z tym żądaniem podmiotu wnoszącego odwołanie, gdyż np. uchyla zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego zamiast ją zmienić, jak tego domagał się przedsiębiorca lub inny podmiot w swoim odwołaniu, nie oznacza to, że SOKiK narusza art. 321 § 1 k.p.c., zakazujący sądowi cywilnemu „wyrokować co do przedmiotu, który nie był objęty żądaniem, ani zasądzać ponad żądanie”. SOKiK musi tak orzec w stosunku do zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego i w konsekwencji tak rozstrzygnąć daną sprawę administracyjną, jak wynika z jego ustaleń poczynionych w trakcie powtórnego rozpoznawania danej sprawy administracyjnej<sup>207</sup>.

<sup>207</sup> Jak w tym kontekście stwierdza SN: „[...] nie można podzielić stanowiska Prezesa Urzędu, zgodnie z którym żądanie odwołania należy rozumieć jako wniosek o uchylenie albo zmianę decyzję. Konsekwencją takiego założenia Prezesa Urzędu byłoby to, że gdyby przedsiębiorca zaskarżył decyzję i wniósł tylko o jej uchylenie, Sąd, uwzględniając odwołanie, mógłby ją jedynie uchylić, nawet gdyby stwierdzone uchybienia były tego rodzaju, że mogłyby zostać skorygowane w postępowaniu sądowym, bądź dotyczyły tylko części decyzji. [...] Akceptacja stanowiska Prezesa Urzędu prowadziłaby do uczynienia z Sądów orzekających w sprawach z zakresu regulacji telekomunikacyjnych sądów kasacyjnych. Dokonując merytorycznej oceny odwołania, Sądy te, w przypadku jego uwzględnienia, mogłyby tylko uchylić decyzję Prezesa Urzędu, co z kolei mogłoby prowadzić do wydania kolejnej decyzji przez regulatora rynku, która zaskarżona zostanie odrębnym odwołaniem, które z kolei może zakończyć się uchyleniem nowej decyzji. Ponadto, w przypadku uwzględnienia stanowiska Prezesa Urzędu, Sąd Okręgowy będzie zmuszony uchylać decyzje niezależnie od tego, jakiego rodzaju zarzuty odwołania zostały uwzględnione. Wreszcie, w sytuacji gdy przedsiębiorca wnieśli o zmianę zaskarżonej decyzji, a jedynym uwzględnionym przez Sąd zarzutem będzie nieprzeprowadzenie postępowania konsultacyjnego albo brak umocowania Prezesa Urzędu do działania, wówczas Sąd Okręgowy – pomimo zasadności zarzutów odwołania w tym zakresie – nie będzie mógł go uwzględnić, gdyż nie każde naruszenie Prawa telekomunikacyjnego uzasadnia zmianę decyzji Prezesa Urzędu. Dlatego, zgodnie z zapatrywaniem wyrażonymi w uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z dnia 18 lutego 2009 r., III SK 28/09, zawarte w odwołaniu żądanie zmiany albo uchylenia decyzji Prezesa Urzędu nie powinno być utożsamiane z żądaniem pozwu w rozumieniu właściwym dla art. 321 § 1 k.p.c. Przedsiębiorca wnoszący odwołanie domaga się udzielenia mu ochrony prawnej poprzez dokonanie oceny zgodności z prawem wydanej decyzji. Udzielenie tej ochrony następuje zaś poprzez weryfikację przez Sąd Okręgowy – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, czy wydając zaskarżoną decyzję, Prezes Urzędu nie uchybił wymogom wynikającym z prawa materialnego bądź nie naruszył gwarancji proceduralnych wynikających z przepisów Prawa telekomunikacyjnego. W wyniku przeprowadzonej weryfikacji decyzji Prezesa Urzędu w tym zakresie oraz dokonania odpowiedniej kwalifikacji ewentualnych uchybień, Sądy orzekające w sprawie z odwołania wyciągają stosowne konsekwencje w postaci uchylenia lub modyfikacji decyzji. Uchylenie decyzji będzie zatem skutkiem udzielenia przedsiębiorcy żądanej przez

Należy przy tym podkreślić, że rozpoznawana i rozstrzygana przez SOKiK sprawa administracyjna (w znaczeniu materialnym) jest dokładnie tą samą sprawą administracyjną co ta rozstrzygnięta przez organ regulacyjny. Po wniesieniu odwołania od decyzji organu regulacyjnego do SOKiK i w trakcie rozpoznawania i rozstrzygania sprawy tego odwołania przez SOKiK nie następuje zatem zmiana tożsamości sprawy administracyjnej w stosunku do tej sprawy, która została uprzednio rozstrzygnięta decyzją organu regulacyjnego, a zatem SOKiK rozstrzyga i musi rozstrzygnąć tę samą w sensie tożsamościowym sprawę administracyjną, którą uprzednio rozstrzygnął zaskarżoną decyzją organ regulacyjny<sup>208</sup>. Argumenty przemawiające za tym, że SOKiK rozpoznaje i rozstrzyga tę samą sprawę administracyjną, którą uprzednio rozstrzygnął zaskarżoną decyzją organ regulacyjny, są następujące:

- po pierwsze, SOKiK wraca do materialnego stosunku administracyjnego stanowiącego podstawę orzekania przez organ regulacyjny i jest jednocześnie uprawniony do powtórnej konkretyzacji praw i obowiązków wynikających z tego samego stosunku (tzn. może dokonać w tym zakresie konkretyzacji pozytywnej lub negatywnej);
- po drugie, w postępowaniu przed SOKiK oraz przy rozstrzyganiu sprawy przez SOKiK występuje ten sam przedmiot orzekania w postaci tych samych praw i obowiązków przedsiębiorcy lub innego podmiotu wynikających z tej samej konkretyzowanej normy materialnego prawa administracyjnego;
- po trzecie, wyrok SOKiK jest wprawdzie formalnie nakierowany na decyzję organu regulacyjnego, tzn. wyrok ten skutkuje utrzymaniem w mocy albo uchYLENIEM, albo zmianą (w całości lub w części) decyzji organu regulacyjnego (co mogłoby błędnie sugerować, że finalnym celem

---

niego ochrony prawnej” (wyrok SN z dnia 21 czerwca 2013 r., III SK 36/12, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia2/iii%20sk%2036-12-1.pdf>, s. 8, [dostęp 11.01.2024]).

<sup>208</sup> Należy tutaj podkreślić nie tylko to, że po wniesieniu do SOKiK odwołania od decyzji organu regulacyjnego SOKiK rozpoznaje i rozstrzyga sprawę administracyjną jako taką (sprawę administracyjną w ogólności), lecz także należy zaznaczyć, że po wniesieniu odwołania SOKiK rozpoznaje i rozstrzyga tę samą konkretną sprawę administracyjną, którą wcześniej rozpoznawał i rozstrzygnął organ regulacyjny. Nawet gdyby wyjątkowo zdarzyło się, że już po wydaniu decyzji organu regulacyjnego i po wniesieniu odwołania od tej decyzji do SOKiK wskutek zmiany okoliczności faktycznych danej sprawy dojdzie do powstania czy też wykreowania nowej sprawy administracyjnej, to i tak SOKiK wciąż miałby obowiązek rozstrzygnięcia tej samej sprawy administracyjnej, która została uprzednio rozstrzygnięta przez organ regulacyjny w jego zaskarżonej decyzji, natomiast we wspomnianej nowej (tj. nowo wykreowanej) sprawie administracyjnej stosowne działania musiałyby najpierw podjąć organ regulacyjny – por. uwagi na tle analogicznego problemu pojawiającego się na gruncie k.p.a., zamieszczone w pracach: J. Zimmermann, *Problem „beneficium novorum” w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1987, z. 5, s. 69; T. Kielkowski, *Sprawa...*, s. 138 oraz wskazana tam dalsza literatura.

postępowania przed SOKiK jest kontrola legalności i celowości zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego lub stosowanej przez ten organ procedury przy wydawaniu decyzji), ale w sensie materialnym wyrok SOKiK ingeruje (i musi ingerować) w skutki prawne decyzji organu regulacyjnego oraz w stworzony przez tę decyzję organu regulacyjnego konkretno-indywidualny stan prawny stanowiący przejaw rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej. Ów konkretno-indywidualny stan prawny będący wyrazem rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej przez organ regulacyjny (czyli dokonana przez organ regulacyjny pozytywna lub negatywna konkretyzacja normy prawa materialnego) jest wyrokiem SOKiK albo utrzymywany w mocy (jest tak wtedy, gdy SOKiK oddala odwołanie i utrzymuje w mocy decyzję organu regulacyjnego na podstawie art. 479<sup>53</sup> § 1, art. 479<sup>64</sup> § 1, art. 479<sup>75</sup> § 1 i art. 479<sup>86</sup> § 1 k.p.c.), albo modyfikowany (jest tak wtedy, gdy SOKiK albo uchyla decyzję organu regulacyjnego, albo zmienia w całości lub w części decyzję organu regulacyjnego na podstawie art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c.)<sup>209</sup>. Tym samym SOKiK zawsze odnosi się w swoim wyroku (i musi się odnieść) do treściowego rozstrzygnięcia określonej sprawy administracyjnej, dokonanego przez organ regulacyjny i albo musi rozstrzygnięcie organu regulacyjnego uznać za swoje i się z nim utożsamić (co w istocie oznacza dokonanie takiego samego treściowo rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej), albo musi wydać w to miejsce inne rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej, a mianowicie rozstrzygnięcie inne całkowicie lub częściowo albo rozstrzygnięcie uchylające<sup>210</sup>, gdyż po prostu SOKiK raz jeszcze rozpoznaje i rozstrzyga tę samą sprawę administracyjną. Działania orzecznicze SOKiK są zatem finalnie (ultymatywnie) ukierunkowane na rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej (tej samej, którą

<sup>209</sup> Z zastrzeżeniem, że wyrok SOKiK może również rozstrzygać, że utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego tylko w części (na podstawie art. 479<sup>53</sup> § 1, art. 479<sup>64</sup> § 1, art. 479<sup>75</sup> § 1 i art. 479<sup>86</sup> § 1 k.p.c.), zaś w pozostałej części zmienia zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego albo ją uchyla (na podstawie art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c.).

<sup>210</sup> Powyższe stwierdzenia nie oznaczają bynajmniej relatywizacji lub modyfikacji alternatywnie rozłącznego podziału wyroków SOKiK, SA i SN na wyroki uchylające decyzję organu regulacyjnego albo zmieniające w całości lub w części decyzję organu regulacyjnego (podział wynika *explicite* z treści przepisów art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c.). Powyższe stwierdzenia oznaczają jedynie, że jeżeli SOKiK, SA lub SN, działając na podstawie art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c., albo uchyla decyzję organu regulacyjnego, albo zmienia w całości lub w części decyzję organu regulacyjnego, to takie rozstrzygnięcia właściwego sądu można umownie nazwać wydaniem w miejsce decyzji organu regulacyjnego innego (odmiennego) rozstrzygnięcia (rozstrzygającego tę samą sprawę administracyjną, którą rozstrzygnął w zaskarżonej decyzji organ regulacyjny).



rozstrzygnął organ regulacyjny), nie zaś na kontrolę legalności lub celowości decyzji organu regulacyjnego lub działań proceduralnych organu regulacyjnego. Te ostatnie elementy (tzn. kontrola legalności lub celowości decyzji organu regulacyjnego i jego działań proceduralnych, w zakresie zarzutów wskazanych w odwołaniu) stanowią co najwyżej pewien wstępny etap lub punkt zaczepienia dla SOKiK przy realizowaniu przez ten sąd jego najważniejszego zadania w postępowaniu wszczętym odwołaniem od decyzji organu regulacyjnego, a którym to zadaniem jest powtórne rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej rozstrzygniętej uprzednio zaskarżoną decyzją organu regulacyjnego;

- po czwarte, SOKiK, rozpoznając i rozstrzygając zawisłą przed nim sprawę administracyjną, kieruje się takimi samymi kryteriami i przesłankami orzekania jak organ regulacyjny przy pierwotnym rozstrzygnięciu sprawy administracyjnej (łącznie z badaniem wpływu, jaki popełnione ewentualnie przez organ regulacyjny naruszenia proceduralne mogły mieć na treść rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej w świetle kryteriów i przesłanek wynikających z prawa materialnego, które wiązały organ regulacyjny przy rozstrzygnięciu przez niego sprawy administracyjnej). SOKiK orzeka więc w sensie materialnoprawnym na podstawie tych samych norm materialnego prawa administracyjnego, które były konkretyzowane przez organ regulacyjny i które wyznaczały granice sprawy administracyjnej rozstrzygniętej przez organ regulacyjny. Mówiąc zaś bardziej dobitnie, SOKiK dokonuje ponownej konkretyzacji tych samych norm materialnego prawa administracyjnego, które zostały uprzednio skonkretyzowane zaskarżoną decyzją organu regulacyjnego, a czyni tak (i musi tak czynić) chociażby dlatego, że w przepisach k.p.c. (w tym w art. 479<sup>53</sup>, art. 479<sup>64</sup>, art. 479<sup>75</sup> i art. 479<sup>8</sup> k.p.c.) brak jest wskazania przez ustawodawcę jakichkolwiek szczególnych kryteriów lub przesłanek, którymi SOKiK powinien się kierować, rozpoznając i rozstrzygając sprawę z odwołania od decyzji organu regulacyjnego. SOKiK powinien się przy tym kierować tymi wzmiankowanymi przesłankami i kryteriami wynikającymi z normy prawa materialnego (tj. z normy skonkretyzowanej uprzednio decyzją organu regulacyjnego) nawet wtedy, gdy w toku ponownego rozpoznawania i rozstrzygania sprawy administracyjnej dojdzie on do wniosku, że decyzja organu regulacyjnego jest dotknięta którąś z kwalifikowanych wad określonych w art. 156 § 1 k.p.a. – również więc w takim

przypadku SOKiK musi badać wpływ tych wad (np. wydania decyzji z rażącem naruszeniem prawa) na prawidłowość rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej w świetle kryteriów i przesłanek wynikających z konkretyzowanej normy prawa materialnego (tym samym SOKiK nie prowadzi żadnego samoistnego postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji organu regulacyjnego, lecz zawsze rozstrzyga sprawę administracyjną rozstrzygniętą uprzednio przez organ regulacyjny, na podstawie tych samych co ten ostatni organ norm materialnego prawa administracyjnego).

Z tego punktu widzenia jest to więc odmienna sytuacja niż w przypadku, gdy organ administracji (z reguły organ wyższego stopnia) dokonuje weryfikacji decyzji administracyjnej na podstawie przepisów k.p.a., a więc orzeka w sprawie uchylecia lub zmiany decyzji na podstawie art. 154 lub art. 155 k.p.a. lub w ramach postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji na podstawie art. 156 § 1 k.p.a.: w tych ostatnich przypadkach przepisy procesowe k.p.a. określają własne swoiste przesłanki weryfikacji danej decyzji ostatecznej, nietożsame z tymi przesłankami i kryteriami materialnoprawnymi, które wiązały organ administracji pierwotnie rozstrzygający daną sprawę administracyjną (tymi swoistymi przesłankami kodeksowymi są np. interes społeczny i słuszny interes strony w rozumieniu art. 154 i art. 155 k.p.a. lub przesłanki nieważności decyzji z art. 156 § 1 k.p.a.). Nic więc dziwnego, że w doktrynie twierdzi się, że powołane przepisy k.p.a. dają podstawę do wykreowania nowej sprawy administracyjnej, tzn. sprawy uchylecia lub zmiany decyzji lub sprawy stwierdzenia nieważności decyzji, choć nawet i w tych ostatnich przypadkach ta nowa sprawa administracyjna jest jedynie sprawą procesową, natomiast nadal wówczas istnieje ta sprawa administracyjna (w znaczeniu materialnym), w której została wydana pierwotna decyzja administracyjna i którą to pierwotną sprawę, zwłaszcza po stwierdzeniu nieważności decyzji, też można lub niekiedy wręcz trzeba rozstrzygnąć<sup>211</sup>.

<sup>211</sup> Zob. B. Adamiak, *Przedmiot postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 8, s. 29 i n.; T. Kielkowski, *Sprawa...*, s. 142 i n.; J. Borkowski, *Art. 154*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks...*, s. 707–708; A. Wróbel, *Art. 154*, *Art. 155*, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *op. cit.*, s. 916–917, 921–922; M. Jaśkowska, *Art. 156*, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *op. cit.*, s. 937–938. Aczkolwiek w nowszym orzecznictwie sądów administracyjnych – wbrew dawniejszym poglądom judykatury w tym zakresie – stwierdza się, że postępowanie w sprawie uchylecia lub zmiany decyzji na podstawie art. 154 i art. 155 k.p.a. toczy się zawsze (i może się toczyć) tylko i wyłącznie w tej samej sprawie administracyjnej, w której została wydana zmieniana lub uchylana decyzja administracyjna. Zatem warunkiem dopuszczalności toczenia postępowania w sprawie uchylecia lub zmiany decyzji na podstawie art. 154 i art. 155 k.p.a. jest tożsamość sprawy administracyjnej, tzn. aby można było zmienić lub uchylić decyzję administracyjną na podstawie art. 154 i art. 155 k.p.a. nadal musi istnieć ta sama sprawa administracyjna, która została rozstrzygnięta uchylaną lub zmienianą decyzją i właśnie w tej samej (tożsamej) sprawie toczy się postępowanie w sprawie uchylecia lub zmiany tej

W przeciwieństwie do tych sytuacji uregulowanych w k.p.a., SOKiK jest zawsze upoważniony i zobowiązany przez przepisy art. 479<sup>53</sup>, art. 479<sup>64</sup>, art. 479<sup>75</sup> i art. 479<sup>86</sup>

decyzji na podstawie art. 154 i art. 155 k.p.a. Równocześnie jednak postępowanie z art. 154 i art. 155 k.p.a. nie zmierza do ponownego merytorycznego rozstrzygnięcia tej samej (tożsamej) sprawy administracyjnej (w sensie ponownego skonkretyzowania tej samej normy materialnego prawa administracyjnego), lecz zmierza jedynie do zmiany lub uchylecia decyzji administracyjnej rozstrzygającej tę tożsamą sprawę administracyjną, o ile spełnione są przesłanki dokonania takiej zmiany lub uchylecia określone w art. 154 i art. 155 k.p.a. I właśnie wystąpienie czy też zaistnienie tych ostatnio wspomnianych przesłanek jest przedmiotem badania w postępowaniu prowadzonym na podstawie art. 154 i art. 155 k.p.a. (zob. np. uchwała NSA z dnia 3 listopada 2009 r., II GPS 2/09, ONSAiWSA 2010, nr 1, poz. 4; wyrok NSA z dnia 20 sierpnia 2013 r., II OSK 868/12; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 kwietnia 2018 r., IV SA/Po 57/18). W takim układzie ewidentne są pewne podobieństwa, ale i różnice pomiędzy postępowaniem w sprawie uchylecia lub zmiany decyzji na podstawie art. 154 i art. 155 k.p.a. oraz postępowaniem przed SOKiK w sprawie z odwołania od decyzji organu regulacyjnego. Jeśli chodzi o podobieństwa, to najważniejsze są dwa następujące:

– po pierwsze, w ramach obu rodzajów postępowań może nastąpić zmiana albo uchylecie ostatecznej decyzji administracyjnej;

– po drugie, oba te rodzaje postępowań – mogących prowadzić do zmiany lub uchylecia ostatecznej decyzji administracyjnej – są prowadzone w dokładnie tej samej (tożsamej) sprawie administracyjnej, w której została wydana pierwotna decyzja administracyjna.

Jeżeli chodzi natomiast o podstawową różnicę pomiędzy tymi rodzajami postępowań, to inaczej niż w przepisach art. 154 i art. 155 k.p.a., w przepisach k.p.c. ustawodawca nie określił (nie wskazał) żadnych materialnoprawnych przesłanek, w świetle których SOKiK powinien dokonywać oceny, czy należy utrzymać zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego w mocy, czy też należy dokonać jej uchylecia albo zmiany, podczas gdy takie przesłanki zostały wskazane w przepisach art. 154 i art. 155 k.p.a., zwłaszcz w postaci interesu społecznego oraz słusznego interesu strony. Oznacza to, że SOKiK, orzekając w sprawie z odwołania od decyzji organu regulacyjnego, nie może się kierować żadnymi innymi specjalnymi przesłankami orzekania w tej samej sprawie administracyjnej, którą rozstrzygnął decyzją organ regulacyjny, jak tylko tymi samymi przesłankami, którymi kierował się również organ regulacyjny, rozstrzygając sprawę administracyjną, a które to przesłanki wynikają z konkretyzowanej normy materialnego prawa administracyjnego (bo po prostu innych normatywnych przesłanek, które by w tym zakresie wiązały SOKiK, w sensie walidacyjno-normatywnym nie ma). Tym samym SOKiK, orzekając w sprawie z odwołania od decyzji organu regulacyjnego, rozstrzyga (i musi rozstrzygać) dokładnie tę samą sprawę administracyjną, którą rozstrzygnął organ regulacyjny, wedle tych samych przesłanek i kryteriów wynikających z tej samej konkretyzowanej normy materialnego prawa administracyjnego. Natomiast organ administracji, orzekając w sprawie zmiany lub uchylecia decyzji na podstawie art. 154 i art. 155 k.p.a., musi się kierować specjalnymi przesłankami zmiany lub uchylecia decyzji wskazanymi w tych przepisach. Tym samym organ administracji orzekający na podstawie art. 154 i art. 155 k.p.a. co prawda prowadzi postępowanie w tej samej sprawie administracyjnej, w której została wydana pierwotna decyzja administracyjna (czyli tak samo jak SOKiK), ale nie rozstrzyga ponownie tej samej sprawy administracyjnej, czyli nie konkretyzuje ponownie tej samej normy materialnego prawa administracyjnego (czyli inaczej niż SOKiK), lecz jedynie orzeka w kwestii zmiany lub uchylecia danej – rozstrzygającej tę samą sprawę – ostatecznej decyzji administracyjnej w świetle przesłanek określonych w art. 154 i art. 155 k.p.a. Pomimo wskazanej zasadniczej różnicy pomiędzy oboma omawianymi tutaj rodzajami postępowań, niektóre teoretyczne ustalenia w kwestii skutków prawnych wydania decyzji uchylającej inną decyzję administracyjną na podstawie art. 154 i art. 155 k.p.a. są w pełni adekwatne i przydatne również przy ustalaniu skutków prawnych wyroku SOKiK, SA lub SN uchylającego zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego – zob. w tym względzie uwagi w dalszych rozważaniach zamieszczonych w tym rozdziale niniejszej monografii.

k.p.c. do merytorycznego rozpoznania i rozstrzygnięcia tej samej sprawy administracyjnej, którą rozpoznał i rozstrzygnął organ regulacyjny (tym samym SOKiK, po wniesieniu odwołania od decyzji organu regulacyjnego, nie rozpoznaje żadnej nowej sprawy administracyjnej lub sprawy nadzorczej)<sup>212</sup>. Jest tak dlatego, że SOKiK przy orzekaniu w tym zakresie musi się zawsze kierować przesłankami i kryteriami wynikającymi z odnośnej normy materialnego prawa administracyjnego, którą uprzednio skonkretyzował organ regulacyjny, a która wyznaczała podstawy orzekania organu regulacyjnego i granice danej sprawy administracyjnej; te właśnie przesłanki i kryteria materialnoprawne mają dla SOKiK charakter ultymatywny oraz decydujący (i to właśnie w ich świetle SOKiK powinien oceniać wszelkie okoliczności relewantne w danej sprawie, w tym również ewentualne naruszenia proceduralne popełnione przez organ regulacyjny), zaś innych ultymatywnych przesłanek i kryteriów, które byłyby w tym względzie decydujące dla SOKiK, po prostu w sensie normatywnym nie ma, a w szczególności nie wskazują ich przepisy k.p.c.

Kolejnym argumentem przesadzającym o konieczności rozstrzygnięcia przez SOKiK w każdym swoim wyroku sprawy administracyjnej rozstrzygniętej uprzednio przez organ regulacyjny jest to, że w wydawanym przez siebie wyroku SOKiK musi się merytorycznie odnieść do rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej dokonanego przez organ regulacyjny i musi się z tym rozstrzygnięciem albo utożsamić (uznając je niejako za swoje), albo musi w to miejsce wydać inne rozstrzygnięcie (tzn. albo uchylające decyzję organu regulacyjnego, albo zmieniające w całości lub w części decyzję organu regulacyjnego). Tego wszystkiego nie da się zaś zrobić bez ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia przez SOKiK tożsamej sprawy administracyjnej<sup>213</sup>.

SOKiK, rozstrzygając w swoim wyroku sprawę administracyjną rozstrzygniętą uprzednio przez organ regulacyjny, rozstrzyga też jednocześnie sprawę cywilną w znaczeniu formalnym, która to sprawa w ramach postępowania przed SOKiK jest ściśle funkcjonalnie związana ze wspomnianą wyżej sprawą administracyjną. To funkcjonalne związanie ze sobą obu rodzajów spraw rozpoznawanych i rozstrzyganych przez SOKiK w postępowaniu wywołanym wniesieniem odwołania od decyzji organu regulacyjnego (tzn. funkcjonalne związanie sprawy administracyjnej oraz

---

<sup>212</sup> Aczkolwiek jednocześnie ze sprawą administracyjną SOKiK rozpoznaje i rozstrzyga sprawę cywilną w znaczeniu formalnym, ale ta ostatnia sprawa jest ściśle powiązana ze sprawą administracyjną (zob. też w tym względzie uwagi w dalszych rozważaniach w tym rozdziale niniejszej monografii).

<sup>213</sup> Nawet jeżeli to ponowne rozpoznanie i rozstrzygnięcie tej samej sprawy administracyjnej jest przez SOKiK dokonywane jedynie w zakresie zarzutów wskazanych w odwołaniu.

sprawy cywilnej formalnie) przejawia się w szczególności w tym, że rozstrzygnięcie jednej z tych spraw jest jednocześnie rozstrzygnięciem drugiej z nich, choć oczywiście charakter i struktura prawna obu tych rodzajów spraw są od siebie odmienne<sup>214</sup>. Zwraca przy tym uwagę fakt, że o ile sprawa administracyjna rozpoznawana i rozstrzygana przez SOKiK ma charakter obiektywny i powstaje ona jeszcze w momencie wszczęcia postępowania administracyjnego przez organ regulacyjny lub nawet przed wszczęciem tego postępowania<sup>215</sup>, o tyle rozpoznawana i rozstrzygana przez SOKiK sprawa cywilna w znaczeniu formalnym (wyrażająca się w sporze pomiędzy organem regulacyjnym a adresatem jego decyzji administracyjnej) powstaje dopiero w momencie wniesienia przez adresata decyzji odwołania do SOKiK<sup>216</sup>.

Należy tu jeszcze podkreślić, że gdy od wyroku SOKiK rozstrzygającego sprawę administracyjną oraz sprawę cywilną formalnie zostaje wniesiona apelacja do SA, to wówczas przedmiotem postępowania przed SA jest ta sama sprawa administracyjna w znaczeniu materialnym, która była przedmiotem rozpoznania i rozstrzygnięcia przez organ regulacyjny i SOKiK, a jednocześnie przedmiotem postępowania przed SA jest sprawa cywilna w znaczeniu formalnym, która także jest niejako kontynuowana (w sensie jej rozpoznawania i rozstrzygania) w postępowaniu przed SA. Analogicznie, również SN po przyjęciu do rozpoznania skargi kasacyjnej od wyroku SA rozpoznaje i rozstrzyga tę samą wspomnianą wcześniej sprawę administracyjną, o ile rzecz jasna zdecyduje się na jej merytoryczne rozstrzygnięcie w sytuacji przewidzianej w art. 398<sup>16</sup> k.p.c. lub gdy oddała skargę kasacyjną na podstawie art. 398<sup>14</sup> k.p.c. Jeżeli zaś w postępowaniu kasacyjnym SN orzeka tylko kasatoryjnie na podstawie art. 398<sup>15</sup> § 1 k.p.c., to wówczas SN co prawda samodzielnie omawianej tutaj sprawy administracyjnej nie rozstrzyga, ale musi jednak tę sprawę administracyjną w wyczerpujący sposób rozpoznać, tak aby móc sformułować stosowną wykładnię prawa wiążącą dla SA lub SOKiK przy powtórnym jej rozstrzygnięciu.

To, że prawomocny wyrok SOKiK, SA lub SN rozstrzyga co do istoty sprawę administracyjną rozstrzygniętą uprzednio decyzją organu regulacyjnego jest stosunkowo oczywiste i bezsporne w tym przypadku, gdy w swoim wyroku SOKiK, SA lub SN albo utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego na

---

<sup>214</sup> Na temat charakteru prawnego sprawy administracyjnej oraz sprawy cywilnej (formalnie i materialnie) była już mowa we wcześniejszych rozważaniach zamieszczonych w tym rozdziale niniejszej monografii. Na temat różnic pomiędzy sprawą administracyjną a sprawą cywilną zob. też T. Kielkowski, *Sprawa...*, s. 91 i n.

<sup>215</sup> Por. *ibidem*, s. 32–33.

<sup>216</sup> Por. wyrok SN z dnia 20 września 2005 r., III SZP 2/05, OSNP 2006, nr 19–20, poz. 312, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia1/iii%20szp%202-05.pdf>, s. 14, [dostęp 11.01.2024].

podstawie art. 479<sup>53</sup> § 1, art. 479<sup>64</sup> § 1, art. 479<sup>75</sup> § 1 lub art. 479<sup>86</sup> § 1 k.p.c., albo zmienia w całości lub w części zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego i orzeka co do istoty sprawy na podstawie art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 lub art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. W sytuacji, gdy w swoim prawomocnym wyroku SOKiK, SA lub SN utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego, wówczas rozstrzygnięcie przez SOKiK, SA lub SN sprawy administracyjnej jest tożsame treściowo z rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej dokonany przez organ regulacyjny. W takim przypadku jest tylko kwestią pewnej formalnej konwencji, czy uznamy, że materialnym rozstrzygnięciem danej sprawy administracyjnej jest decyzja organu regulacyjnego, utrzymana następnie w mocy przez SOKiK, SA lub SN, czy przyjmiemy, że takim materialnym rozstrzygnięciem wchodzącej w grę sprawy administracyjnej jest prawomocny wyrok SOKiK, SA lub SN (rzecz jasna tylko w zakresie, w jakim wyrok ten rozstrzygnął daną sprawę administracyjną, czyli w zakresie zarzutów wskazanych w odwołaniu – w pozostałym zakresie sprawę administracyjną rozstrzyga wyłącznie decyzja organu regulacyjnego; ponadto trzeba pamiętać, że SOKiK (SA lub SN) może w swoim wyroku zdecydować się na to, by utrzymać w mocy decyzję organu regulacyjnego jedynie w części).

Prawdą jest oczywiście, że w omawianej tutaj sytuacji (tj. w razie utrzymania w mocy zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego, choćby jedynie w części) decyzja organu regulacyjnego nadal formalnie istnieje w obrocie prawnym i nie jest z niego eliminowana, niemniej jednak w sensie materialnym nie ma najmniejszych merytorycznych (teoretycznych, dogmatycznych, konstrukcyjnych) przeszkód, by twierdzić, że daną sprawę administracyjną rozstrzyga wówczas również wspomniany prawomocny wyrok SOKiK, SA lub SN utrzymujący zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego w mocy<sup>217</sup>, choć oczywiście w takiej sytuacji jest on identyczny treściowo i materialnie z decyzją organu regulacyjnego<sup>218</sup>. Taki prawomocny wyrok SOKiK, SA lub SN cały czas przecież istnieje w obrocie prawnym, niejako równolegle

---

<sup>217</sup> Tzn. w zakresie, w jakim ten wyrok daną sprawę rzeczywiście rozstrzyga, czyli w zakresie zarzutów wskazanych w odwołaniu od zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego.

<sup>218</sup> Przeszkodą w uznaniu prawomocnego wyroku SOKiK, SA lub SN utrzymującego w mocy zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego za przejaw merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej rozstrzygniętej uprzednio przez organ regulacyjny (i to rozstrzygnięcia niejako równoległego do utrzymanej w mocy decyzji organu regulacyjnego) nie jest okoliczność w postaci *res iudicata*, jako że przecież SOKiK, SA lub SN są z mocy wyraźnego przepisu prawa upoważnione do tego, by jeszcze raz rozpoznać i rozstrzygnąć sprawę administracyjną uprzednio rozstrzygniętą przez organ regulacyjny. Na temat konstrukcji prawnej *res iudicata* oraz wyjątków od niej zob. np. K. Łuczak, *Konstrukcja rei iudicatae decyzji administracyjnej (w Kodeksie postępowania administracyjnego)*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2012, nr 4, s. 93 i n.

z utrzymaną nim w mocy decyzją organu regulacyjnego, i również wywiera on konkretne materialnoprawne skutki związane z rozstrzygnięciem konkretnej sprawy administracyjnej. Co więcej, prawomocny wyrok SOKiK, SA lub SN utrzymujący zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego w mocy rozstrzyga sprawę administracyjną co do zasady z mocą *ex tunc*, a więc z mocą obowiązującą od momentu wydania decyzji organu regulacyjnego, co dla adresatów takiego aktu jurysdykcji może mieć praktyczne znaczenie chociażby w tych przypadkach, gdy wykonalność decyzji organu regulacyjnego została tymczasowo wstrzymana na czas trwania postępowania przed sądem<sup>219</sup>.

Z kolei w sytuacji, gdy w swoim prawomocnym wyroku SOKiK, SA lub SN zmienia w całości lub w części zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego i orzeka co do istoty sprawy (na podstawie art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c.), wówczas rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej (tzn. rozstrzygnięciem tej konkretnej sprawy administracyjnej, którą pierwotnie rozstrzygnął organ regulacyjny) jest albo wyłącznie prawomocny wyrok SOKiK, SA lub SN, albo prawomocny wyrok SOKiK, SA lub SN razem (łącznie) ze zmienioną decyzją organu regulacyjnego. Prawomocny wyrok SOKiK, SA lub SN staje się wówczas wyłącznym materialnoprawnym rozstrzygnięciem danej sprawy administracyjnej, gdy wyrok ów dokonuje w całości zmiany decyzji organu regulacyjnego, a więc gdy w obrocie prawnym nie ostaje się żadne z merytorycznych postanowień zawartych w zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego. W takiej sytuacji treść decyzji organu regulacyjnego zostaje niejako w całości substytuowana przez treść prawomocnego wyroku SOKiK, SA lub SN i to właśnie ów wyrok jest wówczas jedynym aktem prawnym, który materialnie rozstrzyga daną sprawę administracyjną. Zmieniona tym prawomocnym wyrokiem sądowym w całości zaskarżona decyzja organu regulacyjnego nie zostaje przez to wyeliminowana z obrotu prawnego i nadal w tym obrocie formalnie istnieje<sup>220</sup>, niemniej jednak w sensie materialnym to nie wzmiankowana

---

<sup>219</sup> Warto jednak zaznaczyć, że skoro prawomocny wyrok SOKiK, SA lub SN uchylający zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego może wywoływać skutek *ex tunc* lub *ex nunc*, w zależności od tego, jak ta kwestia została rozstrzygnięta w danym wyroku sądowym (zob. wyrok TSUE w sprawie C-231/15, *Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Petrotel sp. z o.o. w Płocku versus Polkomtel sp. z o.o.*, ECLI:EU:C:2016:769, § 19–31 oraz główna część sentencji), to na zasadzie analogii nie ma przeszkód ku temu, by również prawomocny wyrok SOKiK, SA lub SN utrzymujący w mocy zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego wywoływał skutek *ex tunc* lub *ex nunc*, w zależności od tego, co w tej kwestii postanowi właściwy sąd w swoim wyroku.

<sup>220</sup> „Zmiana” decyzji organu regulacyjnego przez sąd na podstawie art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. nie jest przecież w sensie semantycznym i prawnym tym samym co „uchylenie” przez sąd decyzji organu regulacyjnego na podstawie powołanych przepisów k.p.c.,

decyzja organu regulacyjnego rozstrzyga wówczas materialnie (treściowo) daną sprawę administracyjną, lecz czyni to prawomocny wyrok SOKiK, SA lub SN (tzn. to właśnie ów wyrok dokonuje wówczas jedynej wiążącej konkretyzacji odnośnych norm materialnego prawa administracyjnego). Z kolei prawomocny wyrok SOKiK, SA lub SN rozstrzyga wówczas sprawę administracyjną razem (łącznie) ze zmienioną decyzją organu regulacyjnego, gdy wyrok ów dokonuje jedynie częściowej zmiany zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego. W tym ostatnim przypadku treść materialnego (treściowego) rozstrzygnięcia danej sprawy administracyjnej można prawidłowo i w pełni zrekonstruować dopiero poprzez łączne odczytanie i kumulatywne zestawienie zarówno decyzji organu regulacyjnego, jak i prawomocnego wyroku SOKiK, SA lub SN zmieniającego częściowo decyzję organu regulacyjnego.

Znacznie bardziej skomplikowana czy wręcz kontrowersyjna może być kwestia tego, czy rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej będącej uprzednio przedmiotem postępowania administracyjnego prowadzonego przez organ regulacyjny ma lub może mieć miejsce w prawomocnym wyroku SOKiK, SA lub SN uchylającym zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego na podstawie art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. W rozdziale II niniejszej monografii była już mowa o kontrowersjach, jakie zagadnienie to budzi w orzecznictwie sądowym: podczas gdy w myśl jednej linii orzeczniczej (prezentowanej w judykaturze SOKiK, SA i SN) należy udzielać w tej kwestii odpowiedzi pozytywnej, to zgodnie z drugą linią orzecniczą nie można twierdzić, by prawomocny wyrok sądu uchylający zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego rozstrzygał sprawę administracyjną co do jej istoty. W niniejszej monografii konsekwentnie prezentowany jest w tym względzie pogląd, iż prawomocny wyrok SOKiK, SA lub SN uchylający zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego rozstrzyga co do istoty sprawę administracyjną będącą uprzednio przedmiotem postępowania administracyjnego prowadzonego przez organ regulacyjny (i to

---

z zastrzeżeniem, iż uchylenie przez sąd na podstawie art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. wszystkich postanowień zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego tylko wtedy jest „zmianą” tej decyzji w rozumieniu powołanych przepisów k.p.c., gdy na miejsce wyeliminowanych przez sąd postanowień zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego wchodzi jakiegokolwiek nowe postanowienie wykreowane w wyroku sądu (jest to wówczas „zmiana w całości” zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego). Natomiast uchylenie przez sąd na podstawie art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. wszystkich postanowień zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego bez wprowadzania w to miejsce jakiegokolwiek własnego postanowienia wykreowanego w wyroku sądu jest „uchyleniem” zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego w rozumieniu powołanych przepisów k.p.c., a nie „zmianą” zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego w rozumieniu tego przepisu. Na ten temat zob. uwagi w rozdziale III.6 niniejszej monografii.



rozstrzyga tę sprawę w całości<sup>221</sup>), jako że na podstawie teoretyczno-dogmatycznej konstrukcji jurysdykcji administracyjnej da się zrekonstruować swoisty mechanizm prawny rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, jaki jest uruchamiany i realizowany poprzez prawomocny wyrok SOKiK, SA oraz SN uchylający zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego. Wyjątkiem od merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej są jedynie te wyroki SOKiK, SA lub SN uchylające zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego, w których zostaje w sposób autorytatywny stwierdzone przez właściwy sąd, że postępowanie administracyjne prowadzone uprzednio przez organ regulacyjny (zakończony wydaniem zaskarżonej decyzji administracyjnej, uchylonej następnie przez właściwy sąd) było bezprzedmiotowe.

Zanim zostaną bliżej przedstawione owe ogólnie wyżej naszkicowane skutki prawne wyroku SOKiK, SA lub SN uchylającego zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego (w tym zanim zostanie przedstawiony swoisty mechanizm prawny rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej poprzez wyrok SOKiK, SA lub SN uchylający zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego), należałoby jeszcze wyjaśnić, z jakich konkretnie powodów (przyczyn) zaskarżona decyzja organu regulacyjnego może być uchylona przez SOKiK, SA lub SN. Konkretny powód uchylecia przez właściwy sąd zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego jest o tyle w omawianym tutaj kontekście prawnie relewantny, że w bezpośredni sposób wpływa on na treść i kształt skutków prawnych sądowego uchylecia zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego. Powody uchylecia zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego przez SOKiK, SA i SN nie zostały przy tym w ogóle wskazane i uregulowane w przepisach k.p.c.: te ostatnie przepisy (w tym art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c.) o powodach tych całkowicie milczą. Opierając się w tym względzie na orzecznictwie sądowym oraz na poglądach doktryny prawa, należałoby przyjąć, że istnieją cztery zasadnicze powody, z powołaniem się na które SOKiK, SA lub SN może wydać wyrok uchylający zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego na podstawie art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. (powody te są przy tym aktualne również jako podstawy do uchylecia zaskarżonych postanowień organu regulacyjnego).

---

<sup>221</sup> Tzn. w takim zakresie, w jakim ta sprawa była uprzednio rozstrzygnięta uchyloną decyzją organu regulacyjnego (gdyż jeżeli właściwy sąd w toku rozpoznawania zarzutów odwołania oraz sprawy administracyjnej dochodzi do wniosku, że z uwagi na uchybienia zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego zasadne jest jej uchylecie na podstawie art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c., to nie wolno mu wówczas uchylić zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego jedynie w części – zob. wcześniejsze uwagi nieco wyżej oraz w rozdziale III.6 niniejszej monografii), przy czym tego rodzaju rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej w postaci uchylecia zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego jest odmiennym treściowo rozstrzygnięciem niż to dokonane uchyloną decyzją.

Po pierwsze, SOKiK, SA lub SN mogą na podstawie art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. uchylić zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego, jeżeli po rozpoznaniu i rozpatrzeniu sprawy administracyjnej (będącej uprzednio przedmiotem postępowania prowadzonego przez organ regulacyjny) SOKiK, SA lub SN dochodzą do wniosku, że rozstrzygnięcie tej sprawy dokonane w decyzji organu regulacyjnego było niezasadne merytorycznie, a więc że w świetle konkretyzowanej normy materialnego prawa administracyjnego oraz w świetle stanu faktycznego (faktów) danej sprawy organ regulacyjny wydał decyzję o niezasadnej merytorycznie treści (np. w przekonaniu właściwego sądu organ regulacyjny błędnie uznał, że dany przedsiębiorca telekomunikacyjny ma znaczącą pozycję rynkową lub niezasadnie w świetle przesłanek materialnoprawnych nałożył na przedsiębiorcę obowiązek regulacyjny lub karę pieniężną)<sup>222</sup>. Co prawda w takim przypadku SOKiK, SA lub SN powinny przede wszystkim dokonać na podstawie art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. zmiany w całości lub w części zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego, orzekając w tym zakresie co do istoty sprawy (jest to bowiem pierwszoplanowy obowiązek właściwego sądu, wynikający z istoty jego uprawnień oraz z istoty orzekania przez ten sąd), niemniej jednak mogą też zaistnieć sytuacje, gdy tego rodzaju zmiana w całości lub w części zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego będzie niepotrzebna, prawnie niedopuszczalna lub co najmniej prawnie wątpliwa. Zmiana przez SOKiK, SA lub SN zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego wtedy jest niepotrzebna, gdy SOKiK, SA lub SN dochodzą do przekonania, że decyzja organu regulacyjnego jest błędna merytorycznie i nadaje się do całkowitego lub niemal całkowitego wyeliminowania jej z obrotu prawnego. Nie ma wówczas sensu zmieniać tej decyzji i powodować przez to niepotrzebne praktyczne komplikacje przy ustalaniu następnie (przy rekonstrukcji) pełnej treści materialnego aktu rozstrzygającego daną sprawę administracyjną. Jak bowiem już wspomniano, w przypadku zmiany – a konkretnie w przypadku zmiany w części – zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego przez SOKiK, SA lub SN mogłoby być tak, że pełna treść aktu rozstrzygającego daną sprawę administracyjną musiałaby być ustalana poprzez kumulatywne (łączne) zestawienie ze sobą zmienionej decyzji organu regulacyjnego oraz wyroku SOKiK, SA lub SN zmieniającego tę decyzję. Byłoby to wówczas

---

<sup>222</sup> Por. wyrok SN z dnia 20 września 2005 r., III SZP 2/05, OSNP 2006, nr 19–20, poz. 312, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia/iii%20szp%202-05.pdf>, s. 13–14, [dostęp 11.01.2024]; wyrok SN z dnia 5 listopada 2015 r., III SK 55/14, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia/iii%20sk%2055-14-1.pdf>, s. 16, [dostęp 11.01.2024]; postanowienie SN z dnia 11 sierpnia 1999 r., I CKN 351/99, OSNC 2000, nr 3, poz. 47, s. 17 i 20.

niepotrzebne mnożenie bytów prawnych i komplikowanie treści prawnego rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej lub nawet mogłoby to prowadzić do wprowadzania niepożądanych wątpliwości interpretacyjnych w tym zakresie (zwłaszcza skoro sąd powszechny uznał decyzję organu regulacyjnego za błędną merytorycznie). W takim przypadku najlepiej jest zatem, aby w swoim wyroku SOKiK, SA lub SN uchyliły na podstawie art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego<sup>223</sup>, co będzie przejawem rozstrzygnięcia danej sprawy administracyjnej, a konkretnie będzie to przejaw rozstrzygnięcia poprzez negatywną konkretyzację normy prawa materialnego (co z kolei oznacza, że jeżeli uchylana decyzja organu regulacyjnego była decyzją pozytywną, określającą prawa i obowiązki przedsiębiorcy lub innego podmiotu, to jej uchycenie będzie równoznaczne w istocie ze swoistą fikcją prawną wydania decyzji odmownej, o której była mowa we wcześniejszych rozważaniach jako o możliwym i prawnie dopuszczalnym rozstrzygnięciu sprawy administracyjnej; zob. też uwagi niżej).

Mogą też zaistnieć sytuacje, gdy po rozpatrzeniu danej sprawy administracyjnej SOKiK, SA lub SN dochodzą do wniosku, że decyzja organu regulacyjnego była wprawdzie niezasadna (błędna) merytorycznie, ale jednocześnie SOKiK, SA lub SN nie mogą zmienić tej decyzji z przyczyn prawnych, a konkretnie dlatego, że przepisy (normy) prawa materialnego konkretyzowane w danej sprawie nie przewidują wyraźnie wydania przez organ regulacyjny decyzji o takiej treści, jaką by chciały jej nadać SOKiK, SA lub SN poprzez zmianę zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego (np. przepisy te nie przewidują wyraźnie możliwości wydania przez organ regulacyjny w konkretnej sytuacji decyzji odmownej, czyli negatywnie konkretyzującej normę prawa materialnego)<sup>224</sup>, względnie też SOKiK, SA lub SN nie dysponują

<sup>223</sup> W orzecznictwie SOKiK i SN ukształtowanym na gruncie ustawy antymonopolowej z 1990 r. jeszcze w latach 90. XX w. stwierdzano, że wyrok sądu uchylający zaskarżoną decyzję Prezesa UOKiK jest przewidziany właśnie m.in. na potrzeby sytuacji, gdy sąd – wbrew temu co stwierdził w swojej decyzji Prezes UOKiK – dochodzi do wniosku, że dany przedsiębiorca w rzeczywistości nie dokonał praktyk ograniczających konkurencję: postanowienie SN z dnia 11 sierpnia 1999 r., I CKN 351/99, OSNC 2000, nr 3, poz. 47, s. 17 i 20.

<sup>224</sup> Na przykład przepisy ustawy – Prawo telekomunikacyjne nie przewidują wyraźnie wydania przez Prezesa UKE decyzji administracyjnej o niezasadności nałożenia na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego określonego obowiązku regulacyjnego lub decyzji o rezygnacji z nałożenia czy też odmowy nałożenia kary pieniężnej. W takim przypadku może być kwestią sporną, czy Prezes UKE (a następnie SOKiK, SA lub SN kontrolujący tę decyzję) powinien mimo to wydać decyzję o takiej właśnie treści, tj. decyzję odmowną, jeśli uważa, że jest to zasadne w świetle treści konkretyzowanej normy prawa materialnego oraz w świetle faktów danej sprawy, czy też, alternatywnie, powinien on wydać decyzję o umorzeniu postępowania administracyjnego. Decyzja o umorzeniu postępowania może w takiej sytuacji nie być adekwatnym rozstrzygnięciem, jeżeli dane postępowanie administracyjne wcale nie jest bezprzedmiotowe, a jedynie powinno się zakończyć – w przekonaniu Prezesa UKE, a następnie w przekonaniu

określonymi kompetencjami (o charakterze regulacyjnym) do zmiany zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego idącej w określonym kierunku<sup>225</sup> (np. SOKiK, SA lub SN po rozpoznaniu sprawy administracyjnej dochodzą do wniosku, że decyzja organu regulacyjnego odmawiająca nałożenia na przedsiębiorcę kary pieniężnej była niezasadna merytorycznie, gdyż w rzeczywistości przedsiębiorca ten dopuścił się czynów zagrożonych karą pieniężną; SOKiK, SA lub SN nie mają jednak kompetencji regulacyjnych do nakładania z własnej inicjatywy na przedsiębiorców kar pieniężnych). W takich sytuacjach najlepiej by było, aby SOKiK, SA lub SN na podstawie art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. po prostu uchyliły zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego, co byłoby przejawem rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej poprzez rozstrzygnięcie negatywne, tj. poprzez negatywną konkretyzację normy prawa materialnego (zob. niżej).

Po drugie, SOKiK, SA lub SN mogą na podstawie art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. uchylić zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego, jeżeli dochodzi do przekonania, że w toku prowadzonego postępowania administracyjnego organ regulacyjny popełnił określone błędy lub naruszenia proceduralne (np. występują braki w postępowaniu dowodowym, brak było przeprowadzenia wymaganego prawem postępowania konsolidacyjnego lub konsultacyjnego), o ile te naruszenia proceduralne wpłynęły na treść dokonywanej zaskarżoną decyzją konkretyzacji normy prawa materialnego, a dokładniej: o ile te naruszenia spowodowały, że wynik konkretyzacji normy prawa materialnego dokonanej zaskarżoną decyzją organu regulacyjnego jest niezgodny z prawem lub nietrafny (tzn. niezasadny, niecelowy) w świetle kryteriów i przesłanek wynikających z konkretyzowanej normy prawa materialnego<sup>226</sup>, zaś SOKiK, SA lub SN nie mogą we własnym zakresie tych

---

SOKiK, SA lub SN – decyzją odmowną. Na temat analogicznego problemu na tle przepisów ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 275) zob. szerzej M. Szydło, *Nadużywanie pozycji dominującej...*, s. 267–269; *idem*, *Nowa ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów*, „Monitor Prawniczy” 2007, nr 12, s. 649–650.

<sup>225</sup> Por. wyrok SN z dnia 20 września 2005 r., III SZP 2/05, OSNP 2006, nr 19–20, poz. 312, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia1/iii%20szp%202-05.pdf>, s. 16–17, [dostęp 11.01.2024]; wyrok SN z dnia 18 maja 2012 r., III SK 37/11, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia2/iii%20sk%2037-11-1.pdf>, s. 19–20, [dostęp 11.01.2024] (w tym ostatnim wyroku SN jest mowa o braku przyśługiwania Prezesowi UKE określonych kompetencji do działań proceduralnych, ale równie dobrze Prezes UKE lub inny organ regulacyjny może nie mieć kompetencji do określonych działań regulacyjnych materialnoprawnych i wskutek braku tych kompetencji może nie być w stanie dokonać zmiany zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego, nawet gdyby decyzja taka była niezasadna merytorycznie).

<sup>226</sup> Jak to ujmuje SN, „uchylenia proceduralne w zakresie chociażby kwestii dowodowej nie mogą przesądzać o uchyleniu zaskarżonej decyzji, o ile jej postanowienia odpowiadają przepisom prawa materialnego” (wyrok SN z dnia 19 sierpnia 2009 r., III SK 5/09, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia1/iii%20sk%205-09-1.pdf>, s. 16, [dostęp 11.01.2024]).

proceduralnych naruszeń sanować, np. poprzez samodzielne przeprowadzenie określonych dowodów<sup>227</sup>. Również i w tym przypadku prawomocne uchylenie przez SOKiK, SA lub SN na podstawie art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego jest przejawem rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej poprzez rozstrzygnięcie negatywne, tj. poprzez negatywną konkretyzację normy prawa materialnego (zob. niżej).

Po trzecie, SOKiK, SA lub SN mogą na podstawie art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. uchylić zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego, jeżeli dochodzą do przekonania, że zaskarżona decyzja organu regulacyjnego dotknięta jest którąś z kwalifikowanych wad decyzji administracyjnych określonych w art. 156 § 1 k.p.a. uzasadniających w świetle tego przepisu stwierdzenie jej nieważności<sup>228</sup>. W takiej sytuacji SOKiK, SA lub SN nie mogą same stwierdzić nieważności zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego, lecz mogą co najwyżej tę decyzję uchylić<sup>229</sup>. Warunek uchylenia przez SOKiK, SA lub SN zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego dotkniętej kwalifikowaną wadą jest taki sam jak w przypadku stwierdzenia przez sąd naruszeń proceduralnych w postępowaniu administracyjnym prowadzonym przez organ regulacyjny: musi zostać stwierdzone przez sąd powszechny, że wzmiankowana kwalifikowana wada decyzji jest tego rodzaju, że spowodowała ona, iż wynik konkretyzacji normy prawa materialnego dokonanej zaskarżoną

<sup>227</sup> Na przykład, zdaniem SN: „W świetle dotychczasowego orzecznictwa Sądu Najwyższego oraz Sądu Apelacyjnego w Warszawie, wydanie przez Prezesa UKE decyzji bez przeprowadzenia postępowania konsolidacyjnego stanowi taką wadę zaskarżonej decyzji, która nie podlega konwalidacji w toku postępowania sądowego” (wyrok SN z dnia 9 czerwca 2016 r., III SK 28/13, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iii%20sk%2028-13-1.pdf>, s. 15, [dostęp 11.01.2024]). W dalszym wywodzie SN przyznał, że z powodu takiego naruszenia proceduralnego popełnionego przez Prezesa UKE możliwe jest uchylenie przez SOKiK, SA lub SN zaskarżonej decyzji Prezesa UKE, aczkolwiek w realiach tej konkretnej rozpoznawanej przez siebie sprawy SN nie zdecydował się na takie uchylenie, kierując się określonymi względami merytoryczno-pragmatycznymi (s. 15–16 powołanego wyroku). W tym względzie można się też odwołać do bardzo bogatego orzecznictwa SOKiK, SA i SN wypowiedzianego się w kwestii tego, jakie naruszenia proceduralne powinny powodować wydanie wyroku sądowego uchylającego z powodu tych właśnie naruszeń decyzję Prezesa UOKiK. Na temat orzeczeń SOKiK, SA i SN w tym zakresie zob. szeroko M. Bernatt, *op. cit.*, s. 294 i n.

<sup>228</sup> Jak w tym kontekście stwierdza SN, odnosząc się do kompetencji orzeczniczych sądu powszechnego kontrolującego zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego: „Uchylenie decyzji w całości powinno nastąpić wówczas, gdy wydanie jej nastąpiło bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa materialnego, jak również wtedy, gdy została ona skierowana do podmiotu niebędącego stroną w sprawie, a także gdy dotyczy sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną” (wyrok SN z dnia 19 sierpnia 2009 r., III SK 5/09, OSNP2011, nr 9–10, poz. 144, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia1/iii%20sk%205-09-1.pdf>, s. 16, [dostęp 11.01.2024]). W powyższym wyroku SN ewidentnie nawiązuje do treści art. 156 § 1 pkt 2–4 k.p.a., choć bez wyraźnego wymieniania tych przepisów k.p.a.

<sup>229</sup> Por. wyrok SN z dnia 19 sierpnia 2009 r., III SK 5/09, OSNP2011, nr 9–10, poz. 144, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia1/iii%20sk%205-09-1.pdf>, s. 13, [dostęp 11.01.2024].

decyzją organu regulacyjnego jest niezgodny z prawem lub nietrafny (tzn. niezasadny, niecelowy) w świetle kryteriów i przesłanek wynikających z konkretyzowanej normy prawa materialnego. Prawomocne uchylene przez wyrok SOKiK, SA lub SN na podstawie art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego z powodu kwalifikowanych wad tej decyzji określonych w art. 156 § 1 k.p.a. jest albo przejawem rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej poprzez rozstrzygnięcie negatywne, tj. poprzez negatywną konkretyzację normy prawa materialnego (zob. niżej), albo jest przejawem autorytatywnego stwierdzenia przez SOKiK, SA lub SN, że postępowanie administracyjne prowadzone w tym zakresie przez organ regulacyjny było bezprzedmiotowe; to ostatnie stwierdzenie wchodzi w grę w szczególności wówczas, gdy postępowanie administracyjne przed organem regulacyjnym, zakończone wydaniem zaskarżonej decyzji, dotyczyło sprawy administracyjnej już rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną (art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a.)<sup>230</sup> lub gdy organ regulacyjny prowadził to postępowanie wobec osoby niebędącej stroną i gdy wobec tej ostatniej osoby organ regulacyjny skierował zaskarżoną decyzję (art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a.).

Po czwarte, SOKiK, SA lub SN mogą na podstawie art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. uchylić zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego, jeżeli doszły do przekonania, że postępowanie administracyjne prowadzone w tym zakresie przez organ regulacyjny było bezprzedmiotowe (tzn. było bezprzedmiotowe od początku lub stało się takim w toku jego prowadzenia) i powinno było zakończyć się wydaniem decyzji administracyjnej o umorzeniu postępowania administracyjnego (na podstawie art. 105 § 1 k.p.a.)<sup>231</sup>, czego organ regulacyjny nie zrobił. Wydanie przez SOKiK, SA lub SN wyroku uchylającego zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego z powodu bezprzedmiotowości postępowania administracyjnego prowadzonego w tym zakresie przez organ regulacyjny nie powoduje merytorycznego

---

<sup>230</sup> Gdyż w takim przypadku organ regulacyjny powinien umorzyć prowadzone przez siebie postępowanie administracyjne, a jeżeli tego nie zrobił, to wydana przez niego decyzja administracyjna jest dotknięta kwalifikowaną wadą z art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a. („Organ administracji, stwierdzając, że w sprawie zaistniała res iudicata, a więc powaga rzeczy osądzonej polegająca na wcześniejszym rozstrzygnięciu sprawy inną decyzją ostateczną, zobligowany jest umorzyć postępowanie jako bezprzedmiotowe, bowiem ponownie rozpoznając sprawę naraża się na zarzut nieważności postępowania określony w art. 156 § 1 pkt 3 k.p.a.” – wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2011 r., II OSK 2475/10).

<sup>231</sup> Na temat pojęcia bezprzedmiotowości postępowania administracyjnego oraz na temat powodów uzasadniających zaistnienie takiej bezprzedmiotowości zob. uwagi we wcześniejszych rozważaniach w tym rozdziale niniejszej monografii. W tym względzie zob. też np. wyrok NSA z dnia 17 lutego 2017 r., II OSK 1449/15; wyrok NSA z dnia 21 grudnia 2016 r., I GSK 1161/16; wyrok NSA z dnia 9 listopada 2016 r., I GSK 1075/16; wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2015 r., I OSK 738/14; wyrok NSA z dnia 5 maja 2015 r., II OSK 2333/13; wyrok NSA z dnia 21 maja 2014 r., II OSK 3012/12.

rozstrzygnięcia przez wyrok SOKiK, SA lub SN sprawy administracyjnej, gdyż w takiej sytuacji żadnej sprawy administracyjnej w postępowaniu przed organem regulacyjnym nie było lub co najmniej sprawa taka przestała istnieć jeszcze przed wydaniem przez organ regulacyjny jego zaskarżonej potem do sądu decyzji administracyjnej. Przy czym po wydaniu przez SOKiK, SA lub SN prawomocnego wyroku uchylającego zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego z powodu bezprzedmiotowości postępowania administracyjnego prowadzonego w tym zakresie przez organ regulacyjny ten ostatni organ nie może i nie powinien już ponownie wszczynać lub prowadzić (kontynuować) postępowania administracyjnego w tym zakresie (chyba że pojawi się zupełnie nowa sprawa administracyjna).

Po dokonaniem wyżej omówieniu powodów wydawania przez SOKiK, SA lub SN na podstawie przepisów art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. wyroku uchylającego zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego, a także po zasygnalizowaniu skutków prawnych, jakie tego rodzaju wyrok uchylający powoduje, należałoby obecnie szerzej przedstawić specyficzny (swoisty) mechanizm prawny rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, jaki jest uruchamiany i realizowany poprzez prawomocny wyrok SOKiK, SA oraz SN uchylający zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego. Dalsze uwagi w tym względzie będą dotyczyły jedynie takiego prawomocnego wyroku SOKiK, SA lub SN uchylającego zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego, który nie stwierdza autorytatywnie, że postępowanie administracyjne prowadzone w danym zakresie przez organ regulacyjny (a zakończone wydaniem zaskarżonej decyzji) było bezprzedmiotowe. Jak bowiem była już o tym mowa, prawomocny wyrok SOKiK, SA lub SN stwierdzający tego rodzaju bezprzedmiotowość postępowania administracyjnego nie rozstrzyga bynajmniej żadnej sprawy administracyjnej (skoro tej sprawy w ogóle nie było w momencie wydawania decyzji przez organ regulacyjny), natomiast powoduje on w swoich skutkach, że ponowne lub dalsze prowadzenie w tym zakresie przez organ regulacyjny postępowania administracyjnego jest niezasadne i nie powinno mieć miejsca.

W tym kontekście należy przede wszystkim zauważyć, że prawomocny wyrok SOKiK, SA i SN uchylający zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego może i powinien zostać uznany za akt rozstrzygający sprawę administracyjną (rozstrzygniętą uprzednio przez organ regulacyjny), gdyż wyrok ten jest aktem jurysdykcji, który w swoich skutkach prawnych powoduje konkretyzację normy materialnego prawa administracyjnego skonkretyzowaną uprzednio przez organ regulacyjny w drodze decyzji administracyjnej, przy czym sposób i przebieg dokonywania omawianym

wyrokiem uchylającym konkretyzacji normy prawa materialnego zależy od tego, czy zaskarżona decyzja organu regulacyjnego była decyzją pozytywną (czyli uwalniającą moc wiążącą praw i obowiązków przewidzianych w konkretyzowanej normie prawa materialnego), czy też była decyzją negatywną (tj. decyzją odmawiającą, czyli decyzją stwierdzającą brak podstaw do uwolnienia mocy wiążącej określonych praw i obowiązków przewidzianych w konkretyzowanej normie prawa materialnego). W praktyce największe znaczenie w działalności organów regulacyjnych mają decyzje administracyjne stanowiące przejaw pozytywnego rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej (np. decyzja o wyznaczeniu przedsiębiorcy telekomunikacyjnego o znaczącej pozycji rynkowej, decyzja o nałożeniu na przedsiębiorcę określonych obowiązków regulacyjnych, np. obowiązków związanych z dostępem do sieci, decyzja o zmianie lub uchyleniu tych obowiązków regulacyjnych, decyzja o nałożeniu na przedsiębiorcę kary pieniężnej, decyzja o rozstrzygnięciu sporu pomiędzy przedsiębiorcami lub pomiędzy przedsiębiorcą a innym podmiotem) i dlatego nimi należy się tutaj zająć w pierwszej kolejności.

Prawomocny wyrok SOKiK, SA lub SN uchylający taką zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego, która rozstrzygnęła sprawę administracyjną w drodze decyzji pozytywnej, dokonuje konkretyzacji normy prawa materialnego (a tym samym rozstrzyga sprawę administracyjną) w dwóch etapach.

W pierwszym etapie prawomocny wyrok SOKiK, SA lub SN uchylający zaskarżoną pozytywną decyzję organu regulacyjnego powoduje cofnięcie uwolnionej mocy wiążącej tych praw i obowiązków adresata zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego, których moc wiążąca została uprzednio uwolniona poprzez konkretyzację materialnej normy prawa administracyjnego dokonaną w drodze zaskarżonej decyzji przez organ regulacyjny. Ponieważ prawomocny wyrok SOKiK, SA lub SN uchyla zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego, czyli eliminuje ją skutecznie z obrotu prawnego, to tym samym wyrok ów powoduje unicestwienie i dezaktualizację wyniku (rezultatu) konkretyzacji normy materialnego prawa administracyjnego dokonanej uchyloną decyzją organu regulacyjnego. Ta ostatnia decyzja dokonała w przeszłości konkretyzacji określonej normy materialnego prawa administracyjnego, a ponieważ była decyzją pozytywną, to w rezultacie uwolniła ona wobec adresata tej decyzji moc wiążącą określonych praw i obowiązków przewidzianych w tej normie. Wspomniana zaskarżona decyzja organu regulacyjnego uwolniła moc wiążącą wspomnianych praw i obowiązków w sposób efektywny, zwłaszcza dlatego, że



była ona decyzją administracyjną ostateczną<sup>232</sup>, a przy tym co do zasady była decyzją podlegającą natychmiastowemu wykonaniu<sup>233</sup>. Następczy w stosunku do tej decyzji i uchylający ją prawomocny wyrok SOKiK, SA lub SN eliminuje ją z obrotu prawnego (z mocą *ex tunc* lub *ex nunc*, w zależności od tego, jak tę czasową kwestię rozstrzygnie w konkretnym wyroku SOKiK, SA lub SN)<sup>234</sup>, a tym samym prawomocny

<sup>232</sup> Tzn. była ona decyzją administracyjną ostateczną w rozumieniu art. 16 § 1 k.p.a., czyli decyzją, od której – *verba legis* – „nie służy odwołanie w administracyjnym toku instancji lub wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy”. Na temat ostatecznego charakteru tej decyzji administracyjnej organu regulacyjnego zob. też uwagi w rozdziale III.5 niniejszej monografii.

<sup>233</sup> Co wynika z przepisu art. 206 ust. 2aa w zw. z ust. 2 ustawy – Prawo telekomunikacyjne, art. 9h ust. 3h w zw. z ust. 3e Prawa energetycznego oraz art. 13c ust. 1 ustawy o transporcie kolejowym; zob. też przepisy art. 479<sup>52</sup>, art. 479<sup>63</sup>, art. 479<sup>74</sup> i art. 479<sup>85</sup> k.p.c., które upoważniają SOKiK do fakultatywnego i (jedynie) wyjątkowego wstrzymania wykonania zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego do czasu rozstrzygnięcia sprawy przez sąd, na wniosek strony, która wniosła odwołanie.

<sup>234</sup> W tym względzie zob. postanowienie SN z dnia 18 lutego 2015 r., III SK 18/14, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iii%20sk%2018-14-1.pdf>, s. 10–11, [dostęp 11.01.2024], a także wyrok TSUE w sprawie C-231/15, *Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Petrotel sp. z o.o. w Ploczku versus Polkomtel sp. z o.o.*, ECLI:EU:C:2016:769, § 19–31 oraz główna część sentencji. Z powołanych orzeczeń sądowych wynika trafna teza, że właściwemu sądowi powszechnemu przysługuje i powinna przysługiwać prawna kompetencja do uchylania zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego (tu: Prezesa UKE) z mocą *ex tunc* (a tym samym kompetencja do unicestwiania z mocą *ex tunc* praw i obowiązków, których moc wiążąca została uwolniona daną decyzją organu regulacyjnego). Kompetencja do uchylania zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego z mocą wsteczną przysługuje właściwemu sądowi powszechnemu w szczególności po to, aby zapewniać w ten sposób należyta efektywność unijnemu porządkowi prawnemu oraz ogólnie przepisom polskich ustaw regulacyjnych, gdyż skoro zaskarżona decyzja organu regulacyjnego jest z określonych powodów na tyle wadliwa, że zasługuje ona na wyeliminowanie jej z obrotu prawnego przez sąd, to tym samym należy też z możliwie najwcześniejszą datą (tzn. właśnie z datą wsteczną) eliminować wykreowane przez nią (czy też uwolnione nią) prawa i obowiązki. Niemniej jednak w pewnych wyjątkowych sytuacjach może zaistnieć konieczność następczego utrzymania przez sąd powszechny w pewnym przedziale czasowym uwolnionych uchylaną przez sąd decyzją organu regulacyjnego praw i obowiązków przedsiębiorcy lub innego podmiotu, a mianowicie w przedziale czasowym pomiędzy uwolnieniem ich mocy wiążącej przez zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego a uchyceniem tej decyzji przez sąd. Innymi słowy, niekiedy może zaistnieć konieczność uchycenia przez sąd powszechny zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego z mocą *ex nunc* (a nie *ex tunc*). W szczególności może za tym przemawiać wzgląd na konieczność zachowania pewności obrotu prawnego oraz ochrony zaufania przedsiębiorców lub innych podmiotów do państwa i podejmowanych przez nie władczych działań, gdy przedsiębiorcy ci w okresie pomiędzy wydaniem decyzji przez organ regulacyjny a jej późniejszym uchyceniem przez sąd powszechny podjęli określone działania dla nich korzystne (np. zrealizowali określone uprawnienia przyznane im przez daną decyzję organu regulacyjnego) i pragną następnie utrzymać skutki prawne działań przynajmniej w tym wskazanym wyżej przedziale czasowym (tzn. aż do uchycenia decyzji organu regulacyjnego przez sąd). W takim przypadku byłoby niezasadne i niezgodne z zasadami państwa prawnego odmawianie właściwemu sądowi prawnej kompetencji do uchycenia zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego z mocą *ex nunc*, zwłaszcza jeżeli pomiędzy wydaniem decyzji przez organ regulacyjny a jej późniejszym uchyceniem przez sąd powszechny upłynął stosunkowo długi czas. Tak czy inaczej, polski porządek przewiduje takie sytuacje, gdy decyzje administracyjne dotknięte nawet wadami kwalifikowanymi są utrzymywane w obrocie prawnym i nie można ich z niego eliminować właśnie z uwagi na znaczny wpływ czasu od dnia wydania danej decyzji (zob. art. 156 § 2 k.p.a.). Tego rodzaju rozwiązania prawne są uzasadnione koniecznością

wyrok SOKiK, SA lub SN unicestwia ten podstawowy skutek prawny, który zaskarżona decyzja organu regulacyjnego wywołała, a którym było pozytywne skonkretyzowanie odnośnej normy materialnego prawa administracyjnego (wyznaczającej granice danej sprawy administracyjnej) oraz uwolnienie tym samym mocy wiążącej praw i obowiązków przewidzianych w tej skonkretyzowanej normie. Prawomocne uchylene przez wyrok SOKiK, SA lub SN zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego (o charakterze pozytywnym) sprawia, że uwolnione uprzednio z konkretyzowanej normy prawa materialnego prawa i obowiązki nie wiążą już dłużej adresata uchylonej decyzji organu regulacyjnego, zaś efekt konkretyzacji normy prawa materialnego dokonanej przez organ regulacyjny zostaje cofnięty czy też anulowany.

W drugim etapie prawomocny wyrok SOKiK, SA lub SN uchylający zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego o charakterze pozytywnym powoduje odmienne treściowo skonkretyzowanie tej samej normy materialnego prawa administracyjnego, która została uprzednio skonkretyzowana zaskarżoną decyzją organu regulacyjnego. Prawomocny wyrok SOKiK, SA lub SN uchylający zaskarżoną pozytywną decyzję organu regulacyjnego sprawia, że dana norma materialnego prawa administracyjnego zostaje w wyniku tego wyroku skonkretyzowana negatywnie, tzn. dochodzi do jej konkretyzacji poprzez wprowadzenie do obrotu prawnego skutku równoznacznego z wydaniem decyzji administracyjnej odmownej. W tym sensie ów uchylający wyrok sądowy staje się niejako aktem przeciwnym (odwrotnym) w stosunku do decyzji organu regulacyjnego i dokonanej przez nią konkretyzacji normy prawa materialnego. Wyrok uchylający sądu zmienia treść wyniku konkretyzacji normy prawa materialnego w stosunku do stanu uprzedniego (tzn. wyrok uchylający nie zmienia samej zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego jako takiej, ale zmienia treść czy też wynik dokonanej tą decyzją konkretyzacji normy prawa materialnego), a jednocześnie wywołuje skutek w postaci rozstrzygnięcia danej sprawy administracyjnej, choć jest to rozstrzygnięcie negatywne. Sądowy wyrok uchylający, będąc przeciwieństwem uchylonej pozytywnej decyzji organu regulacyjnego, wprowadza do obrotu prawnego rozstrzygnięcie, którego istotową treścią jest autorytatywne

---

znalezienia pewnego kompromisu pomiędzy konstytucyjnymi zasadami: legalizmu oraz pewności prawa i zaufania obywatela do państwa. Na ten temat zob. w szczególności wyrok TK z dnia 12 maja 2015 r. w sprawie P 46/13, OTK ZU 2015, nr 5A, poz. 62, pkt III.5 uzasadnienia oraz wskazana tam literatura (i znamienne zawarte tam spostrzeżenie TK, iż: „ustawodawca wychodzi z uzasadnionego praktycznie założenia, że pomijanie w sferze normatywnej wszelkich skutków prawnych wadliwej decyzji może prowadzić do niekorzystnych następstw społeczno-ekonomicznych, i dlatego przewidział możliwość następczej akceptacji niektórych skutków wadliwej decyzji”). Konieczność znalezienia tego rodzaju kompromisu może skłonić właściwy sąd powszechny do uchylecia zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego z mocą *ex nunc*, czego nie wolno temu sądowi zabraniać.

przesądzenie przez sąd, że brak było i nadal brak jest podstaw prawnych oraz faktycznych do tego rodzaju pozytywnej konkretyzacji danej normy prawa materialnego, jaka została dokonana w zaskarżonej pozytywnej decyzji organu regulacyjnego. Inaczej mówiąc, prawomocny wyrok SOKiK, SA lub SN uchylający zaskarżoną pozytywną decyzję organu regulacyjnego powoduje w swoich skutkach autorytatywne ustalenie w ramach porządku prawa materialnego, że w danym przypadku (w danej sytuacji) moc wiążąca praw i obowiązków przewidzianych w konkretyzowanej normie prawa materialnego nie może zostać uwolniona w kształcie uczynionym w uchylonej decyzji organu regulacyjnego, lecz zostaje wprowadzony stan prawny niejako odwrotny w stosunku do stworzonego decyzją organu regulacyjnego, czyli następuje odmowa uwolnienia mocy wiążącej tychże praw i obowiązków, dokonywana aktem negatywnym i przeciwnym w stosunku do uchylonej decyzji organu regulacyjnego<sup>235</sup>.

A zatem na przykład poprzez prawomocny wyrok SOKiK, SA lub SN uchylający decyzję Prezesa UKE o wyznaczeniu danego przedsiębiorcy jako mającego znaczącą pozycję rynkową następuje odmowa wyznaczenia danego przedsiębiorcy jako mającego znaczącą pozycję rynkową (co zresztą może oznaczać utrzymanie w mocy wcześniejszej decyzji Prezesa UKE w tym zakresie odnoszącej się do tego przedsiębiorcy), poprzez wyrok sądowy uchylający decyzję organu regulacyjnego nakładającą na przedsiębiorcę określone obowiązki regulacyjne następuje odmowa nałożenia tych obowiązków, zaś poprzez wyrok sądowy uchylający decyzję organu regulacyjnego nakładającą na przedsiębiorcę karę pieniężną następuje odmowa nałożenia kary pieniężnej itp. Ta odmowa dokonania pozytywnej konkretyzacji normy prawa materialnego, będąca automatycznym skutkiem prawnym uchylecia decyzji organu regulacyjnego przez sąd powszechny, jest przy tym motywowana czy też uzasadniona tym powodem, z powołaniem się na który SOKiK, SA lub SN dokonują uchylecia zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego.

I tak, jeżeli wyrok SOKiK, SA lub SN uchyla zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego z powodu jej merytorycznej niezasadności, a więc z uwagi na okoliczność, iż w świetle konkretyzowanej normy materialnego prawa administracyjnego oraz

---

<sup>235</sup> Należy przy tym zaznaczyć, że sąd powszechny uchylający daną decyzję organu regulacyjnego decyzję tę jedynie uchyla, co powoduje jednocześnie wprowadzenie *ipso iure* do obrotu prawnego swoistego rozstrzygnięcia odmownego sprawy administracyjnej (konkretyzacji negatywnej normy prawa materialnego), ale jednocześnie sąd powszechny sam nie modyfikuje treści uchylanej decyzji organu regulacyjnego (bo przecież tej decyzji nie zmienia, tylko ją uchyla w rozumieniu przepisów art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c.), a więc sąd nie nadaje tej decyzji treści stwierdzającej autorytatywnie, że w danym przypadku następuje odmowa wydania rozstrzygnięcia o określonej treści lub że następuje wydanie rozstrzygnięcia pozytywnego o odmiennej treści niż nadał ją uchylanej decyzji organ regulacyjny.

w świetle stanu faktycznego (faktów) danej sprawy organ regulacyjny wydał decyzję o niezasadnej merytorycznie treści (zob. uwagi wyżej), to tym samym SOKiK, SA lub SN stwierdzają autorytatywnie, że tego rodzaju uwolnienie mocy wiążącej praw i obowiązków, jakie zostało dokonane w uchylanej decyzji, nie było w ogóle prawnie i merytorycznie zasadne oraz że należało odmówić takiej właśnie treściowej konkretyzacji danej normy materialnego prawa administracyjnego. W takim przypadku wyrok SOKiK, SA lub SN uchylający zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego powoduje, że dokonywana nim *eo ipso* odmowa uwolnienia mocy wiążącej określonych praw i obowiązków wynikających z konkretyzowanej normy prawa materialnego (czyli negatywne czy też odmowne rozstrzygnięcie danej sprawy administracyjnej) ma swoje rzeczywiste prawne i faktyczne uzasadnienie w treści konkretyzowanej normy prawa materialnego oraz w faktach danej sprawy. Innymi słowy, odmowa taka jest zgodna z prawem materialnym oraz ze stanem faktycznym.

Jeżeli wyrok SOKiK, SA lub SN uchyla zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego z powodu określonych naruszeń proceduralnych dokonanych w ramach postępowania administracyjnego prowadzonego przez organ regulacyjny – a należy przypomnieć, że SOKiK, SA lub SN mogą z powodu takich naruszeń uchylić decyzję organu regulacyjnego tylko wtedy, gdy te naruszenia spowodowały, że wynik konkretyzacji normy prawa materialnego dokonanej zaskarżoną decyzją organu regulacyjnego jest niezgodny z prawem lub nietrafny (tzn. niezasadny, niecelowy) w świetle kryteriów i przesłanek wynikających z konkretyzowanej normy prawa materialnego, oraz gdy sąd nie może we własnym zakresie tych naruszeń sanować – to w takim przypadku zasadny jest wniosek, że gdyby nie naruszenia proceduralne popełnione przez organ regulacyjny, to treść czy też wynik konkretyzacji normy prawa materialnego dokonanej decyzją organu regulacyjnego byłby inny. W szczególności, wynikiem konkretyzacji dokonanej po przeprowadzeniu przez organ regulacyjny prawidłowego postępowania administracyjnego byłaby decyzja odmowna (tj. konkretyzacja negatywna) lub też decyzja pozytywna (tj. konkretyzacja pozytywna), ale o innej treści niż decyzja faktycznie przez ten organ podjęta. W takim przypadku wyrok SOKiK, SA lub SN uchylający zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego powoduje w swoich skutkach – po uchyleniu praw i obowiązków adresata decyzji, których moc wiążąca została w przeszłości uwolniona uchyloną decyzją organu regulacyjnego – wprowadzenie do obrotu prawnego swoistego rozstrzygnięcia odmownego, tj. odmownej (negatywnej) konkretyzacji normy prawa materialnego. Takie rozstrzygnięcie sądowe ma swoje uzasadnienie w tym, że z uwagi na

wspomniane naruszenia proceduralne organu regulacyjnego (o ile rzeczywiście mają one taki charakter, jak to wyżej powiedziano) należało i należy na poziomie sądowym odmówić takiej właśnie treściowej i pozytywnej konkretyzacji danej normy materialnego prawa administracyjnego, jaka została dokonana w uchylonej decyzji organu regulacyjnego<sup>236</sup>. Tego rodzaju negatywne rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej występuje odtąd w obrocie prawnym jako jej jedyne, definitywne i prawomocne załatwienie oraz zamknięcie. Natomiast w ramach nowego (odrębnego) postępowania administracyjnego wszczętego z urzędu lub na wniosek w nowej sprawie administracyjnej organ regulacyjny może wydać kolejną decyzję, która w odniesieniu do tego samego podmiotu (adresata) dokona odmiennego skonkretyzowania odnośnej normy prawa materialnego, zgodnego ze stanem faktycznym i prawnym tej nowej sprawy na dzień wydawania kolejnej decyzji.

Jeżeli zaś wyrok SOKiK, SA lub SN uchyla zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego z powodu kwalifikowanych wad tej decyzji określonych w art. 156 § 1 k.p.a., to wówczas skutki i konsekwencje prawne takiego wyroku dla uchylonej decyzji administracyjnej i dla sposobu rozstrzygnięcia danej sprawy administracyjnej są takie same jak to wyżej przedstawiono w sytuacji uchylecia decyzji organu regulacyjnego z powodu naruszeń proceduralnych. Wyrok SOKiK, SA lub SN uchylający zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego jako dotkniętą kwalifikowanymi wadami powoduje wprowadzenie do obrotu prawnego rozstrzygnięcia, którego istotą jest dokonanie konkretyzacji odmownej, tj. skonkretyzowanie normy prawa materialnego w sposób negatywny. Tego rodzaju dokonana przez sąd powszechny w ramach kontroli decyzji organu regulacyjnego negatywna konkretyzacja normy prawa materialnego jest odtąd w pełni wiążącym i obowiązującym rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej. Natomiast po ewentualnym przeprowadzeniu przez organ regulacyjny nowego postępowania administracyjnego w odrębnej sprawie administracyjnej przedsiębiorca lub inny podmiot będący poprzednio adresatem uchylonej decyzji administracyjnej może stać się adresatem nowej decyzji administracyjnej organu regulacyjnego, dokonującej odmienniej treściowo niż poprzednia konkretyzacji stosownej normy prawa materialnego.

Należy w tym miejscu przypomnieć, że negatywna konkretyzacja normy prawa materialnego – będąca skutkiem prawnym uchylecia zaskarżonej decyzji

---

<sup>236</sup> A dodatkowym powodem ku temu jest okoliczność, iż SOKiK, SA i SN nie mają po prostu stosownych proceduralnych lub regulacyjnych kompetencji, aby dokonać samodzielnie ewentualnego pozytywnego skonkretyzowania odnośnej normy materialnego prawa administracyjnego (co jednocześnie nie znaczy, że sądy te nie powinny wówczas dokonywać omawianej tutaj negatywnej konkretyzacji normy prawa materialnego).

organu regulacyjnego przez SOKiK, SA lub SN (ale dotyczy to również negatywnej konkretyzacji dokonywanej samodzielnie przez organy administracji) – także jest przejawem rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, aczkolwiek jest to rozstrzygnięcie odmowne, stwierdzające autorytatywnie, że w danej sytuacji nie ma podstaw do uwolnienia wobec adresata jurysdykcji (tj. wobec strony) mocy wiążącej określonych praw i obowiązków przewidzianych w konkretyzowanej normie materialnego prawa administracyjnego. Trzeba też wyjaśnić, że tego rodzaju odmowne rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej nie musi być wprost werbalnie określone (zapisane) w wyroku SOKiK, SA lub SN uchylającym zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego. Prawomocny wyrok SOKiK, SA lub SN uchylający zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego powoduje ów skutek z mocy samego prawa (*ipso iure*), czyli z mocy prawa należy przyjmować, że do obrotu prawnego zostaje wówczas wprowadzone negatywne (odmowne) skonkretyzowanie relewantnej normy prawa materialnego, a tym samym negatywne rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej.

Gdyby SOKiK, SA lub SN wprost wypowiedziały się w swoim wyroku co do tego, że w miejsce pozytywnej decyzji organu regulacyjnego zostaje wprowadzone rozstrzygnięcie negatywne w postaci orzeczenia odmownego, to wówczas mogłaby powstać wątpliwość, czy w tym przypadku SOKiK, SA lub SN nie powinny raczej – zamiast uchylania decyzji organu regulacyjnego – zmienić zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego i orzec co do istoty sprawy negatywnie (odmownie). Chodzi jednak o to, że – jak wspomniano we wcześniejszych rozważaniach – w niektórych sytuacjach SOKiK, SA lub SN nie mogą dokonać tego rodzaju zmiany zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego z konkretnych przyczyn prawnych (np. dlatego, że przepisy prawa wprost nie przewidują wydania tego rodzaju decyzji odmownej lub dlatego, że SOKiK, SA lub SN nie mogą we własnym zakresie sanować określonych naruszeń proceduralnych dokonanych przez organ regulacyjny lub też SOKiK, SA lub SN nie mają prawnych kompetencji do podjęcia określonego rozstrzygnięcia regulacyjnego zmieniającego zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego), względnie też SOKiK, SA lub SN mogą zwyczajnie uznać za niecelowe (niepotrzebne) dokonywanie zmiany zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego, dochodząc do przekonania, że najprostszym i najbardziej czytelnym rozstrzygnięciem będzie uchYLENIE zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego. I właśnie w razie zdecydowania się przez SOKiK, SA lub SN – z uwagi na określone przyczyny prawne lub względy celowościowe – na uchYLENIE (a nie zmianę) zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego o charakterze pozytywnym zostaje uruchomiony, skutek wydania przez SOKiK, SA lub SN

prawomocnego wyroku uchylającego, opisany wyżej dwuetapowy mechanizm rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej. Mechanizm ten obejmuje:

- po pierwsze, cofnięcie (anulowanie) praw i obowiązków, których moc wiążąca została uwolniona konkretyzacją normy prawa materialnego dokonaną uprzednio w zaskarżonej decyzji;
- po drugie, dokonanie *ipso iure* odmiennej treściowo skonkretyzowania tej samej normy materialnego prawa administracyjnego, która została uprzednio skonkretyzowana uchyloną decyzją organu regulacyjnego, a konkretnie ma w tym przypadku miejsce wprowadzenie *ipso iure* do obrotu prawnego negatywnej konkretyzacji normy prawa materialnego, a więc ma miejsce zaistnienie stanu rzeczy, jak gdyby została wydana decyzja negatywna (odmowna). Należy przy tym podkreślić, że na drugim etapie nie następuje zmiana zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego, lecz następuje zmiana wyniku (rezultatu, efektu) konkretyzacji normy prawa materialnego dokonanej decyzją organu regulacyjnego, zaś sama ta decyzja organu regulacyjnego zostaje po prostu uchylona, czyli wyeliminowana z obrotu prawnego<sup>237</sup>. Z kolei następujące w wyniku wyroku SOKiK, SA lub SN uchylającego zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego odmienne treściowo skonkretyzowanie odnośnej normy materialnego prawa administracyjnego (tzn. w tym sensie odmienne, że negatywne, podczas gdy konkretyzacja dokonana uchyloną decyzją organu regulacyjnego była konkretyzacją pozytywną) jest przejawem określonego rozstrzygnięcia przez ten wyrok SOKiK, SA lub SN sprawy administracyjnej, gdyż – jak wspomniano przy omawianiu pojęcia sprawy administracyjnej – istotą jej rozstrzygnięcia jest właśnie dokonanie konkretyzacji normy materialnego prawa administracyjnego: pozytywnej lub negatywnej.

Należy też podkreślić, że oba wyżej wymienione etapy rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, uruchamiane wyrokami SOKiK, SA lub SN uchylającym zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego, w ujęciu teoretycznym następują bezpośrednio i momentalnie po sobie, a z praktycznego punktu widzenia zachodzą one jednocześnie.

---

<sup>237</sup> Przedstawione wyżej wywody absolutnie nie oznaczają relatywizowania przewidzianego w art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. podziału wyroków SOKiK, SA i SN na wyroki uchylające oraz wyroki zmieniające, który to podział jest podziałem alternatywnie rozłącznym – zob. szeroko uwagi w rozdziale III.6 niniejszej monografii.

W dalszej kolejności należałoby jeszcze opisać swoisty mechanizm prawny rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, jaki jest uruchamiany wyrokiem SOKiK, SA lub SN uchylającym taką decyzję organu regulacyjnego, która była decyzją odmowną (negatywną), a więc która dokonywała negatywnej konkretyzacji stosowanej normy prawa materialnego (np. decyzja Prezesa UKE odmawiająca wyznaczenia danego przedsiębiorcy telekomunikacyjnego jako mającego znaczącą pozycję rynkową, decyzja organu regulacyjnego odmawiająca nałożenia na przedsiębiorcę określonego obowiązku regulacyjnego, decyzja organu regulacyjnego odmawiająca nałożenia na przedsiębiorcę kary pieniężnej itp.). Prawomocny wyrok SOKiK, SA lub SN uchylający tego rodzaju odmowną decyzję organu regulacyjnego także rozstrzyga co do istoty sprawę administracyjną, tyle że czyni to w jednym etapie. W tym przypadku nie występuje etap anulowania czy też zniesienia praw i obowiązków, których moc wiążąca została uwolniona zaskarżoną decyzją organu regulacyjnego, gdyż taka decyzja organu regulacyjnego, która jest decyzją odmowną, w ogóle nie uwalnia mocy wiążącej jakichkolwiek praw i obowiązków przewidzianych w normie materialnego prawa administracyjnego<sup>238</sup>. Decyzja odmowna organu regulacyjnego dokonuje negatywnej konkretyzacji normy prawa materialnego (i jako taka oczywiście rozstrzyga daną sprawę administracyjną, choć negatywnie), zaś prawomocny wyrok SOKiK, SA lub SN uchylający taką decyzję po prostu eliminuje ją i jej skutki prawne z obrotu prawnego, wprowadzając w to miejsce swoje własne skutki prawne w postaci negatywnej konkretyzacji normy materialnego prawa administracyjnego. Ta negatywna konkretyzacja normy materialnego prawa administracyjnego jest przy tym negatywną konkretyzacją odmienną treściowo od tej negatywnej konkretyzacji, której dokonała uchylona decyzja organu regulacyjnego, gdyż o ile uchylona decyzja organu regulacyjnego była zwykłą decyzją odmowną, o tyle uchylający ją wyrok sądowy konkretyzuje tę samą normę prawa materialnego w sposób niejako podwójnie odmowny; wyrok ten jest więc swoistą „odmową odmowy”. Taki sądowy wyrok uchylający odmowną decyzję organu regulacyjnego jest równoznaczny w swoich skutkach prawnych z autorytatywnym stwierdzeniem przez sąd, że odmowna konkretyzacja normy prawa materialnego dokonana uchyloną (odmowną) decyzją organu regulacyjnego była na tym etapie niezasadna, a więc że należy

---

<sup>238</sup> T. Kielkowski, *Nabywanie prawa...*, s. 235 i n. Jak to ujmuje NSA, „decyzja odmowna – nie daje inwestorowi żadnych uprawnień ani nie nakłada na niego obowiązków, zatem nie podlega wykonaniu” (postanowienie NSA z dnia 12 czerwca 2018 r., II OZ 652/18).



niejako „odmówić odmowy” konkretyzacji tej normy<sup>239</sup>, co być może będzie się wiązało w przyszłości z zasadnością lub koniecznością dokonania konkretyzacji pozytywnej, choć oczywiście uchylający wyrok sądowy sam w sobie nie dokonuje żadnej pozytywnej konkretyzacji wchodzącej w grę normy prawa materialnego, gdyż nie uwalnia on mocy wiążącej jakichkolwiek praw i obowiązków przewidzianych w konkretyzowanej normie prawa materialnego. Taka pozytywna konkretyzacja normy prawa materialnego może być dokonana jedynie w wyroku SOKiK, SA lub SN zmieniającym zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego, a nie w wyroku tych sądów uchylającym zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego (takiej pozytywnej konkretyzacji normy prawa materialnego może też dokonać organ regulacyjny, ale już jedynie w nowej sprawie administracyjnej, o ile ta powstała). Prawomocny wyrok SOKiK, SA lub SN uchylający zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego dokonuje więc swoiście negatywnej konkretyzacji odnośnej normy prawa materialnego poprzez wprowadzenie do obrotu prawnego zaprzeczenia tej negatywnej konkretyzacji, którą dokonała uchylona decyzja organu regulacyjnego. Tym samym prawomocny wyrok SOKiK, SA lub SN uchylający zaskarżoną odmowną decyzję organu regulacyjnego także dokonuje określonej konkretyzacji normy materialnego prawa administracyjnego – co jest istotą rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej –

---

<sup>239</sup> Przy czym przyczyny, z powodu których SOKiK, SA lub SN uchylają odmowną decyzję organu regulacyjnego i stwierdzają autorytatywnie, że odmowna konkretyzacja normy prawa materialnego dokonana tą decyzją była niezasadna (czyli niejako odmawiają odmowy) – a które to przyczyny muszą być oczywiście wyraźnie wskazane w sądowym wyroku uchylającym – mogą być dokładnie te same, z powołaniem się na które SOKiK, SA lub SN uchylają pozytywną decyzję organu regulacyjnego. Mogą to być następujące trzy przyczyny:

- 1) odmowna decyzja organu regulacyjnego była niezasadna merytorycznie w tym sensie, że w świetle treści konkretyzowanej normy materialnego prawa administracyjnego oraz w świetle stanu faktycznego (faktów) danej sprawy organ regulacyjny wydał decyzję odmowną o niezasadnej merytorycznie treści (np. niezasadnie odmówił nałożenia obowiązków regulacyjnych lub kary pieniężnej na przedsiębiorcę);
- 2) organ regulacyjny popełnił określone błędy lub naruszenia proceduralne w postępowaniu administracyjnym prowadzącym do wydania decyzji odmownej, o ile naruszenia te spowodowały, że wynik konkretyzacji normy prawa materialnego dokonanej zaskarżoną odmowną decyzją organu regulacyjnego jest w przekonaniu sądu niezgodny z prawem lub nietrafny (tzn. niezasadny, niecelowy) w świetle kryteriów i przesłanek wynikających z konkretyzowanej normy prawa materialnego, zaś SOKiK, SA lub SN nie mogą we własnym zakresie tych proceduralnych naruszeń sanować;
- 3) decyzja odmowna organu regulacyjnego jest dotknięta kwalifikowaną wadą określoną w art. 156 § 1 k.p.a. i spełniony jest warunek wpływu tej wady na wynik konkretyzacji normy prawa materialnego. Do tego dochodzi zastrzeżenie (warunek), że w żadnym z tych trzech przypadków postępowanie administracyjne prowadzone przez organ regulacyjny i zakończone decyzją odmowną nie było bezprzedmiotowe (bo jeżeli to postępowanie było bezprzedmiotowe, to prawomocny wyrok sądu uchylający wydaną w takiej sytuacji decyzję odmowną organu regulacyjnego nie rozstrzyga żadnej sprawy administracyjnej).

a mianowicie wprowadza do obrotu prawnego swoiste podwójnie negatywne (podwójnie odmowne) skonkretyzowanie odnośnej normy prawa materialnego (tzn. tej samej normy prawa materialnego, którą skonkretyzowała uprzednio uchylona decyzja organu regulacyjnego). Po uchyleniu przez ten prawomocny wyrok zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego, aktem, który dokonuje wzmiankowanej podwójnie negatywnej (podwójnie odmownej) konkretyzacji normy prawa materialnego, nie jest uchylona decyzja organu regulacyjnego, lecz jest nim prawomocny wyrok SOKiK, SA lub SN, który uchylił decyzję organu regulacyjnego. Ów prawomocny wyrok SOKiK, SA lub SN uchylający zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego jest aktem przeciwnym (odwrotnym) w stosunku do decyzji odmownej organu regulacyjnego zarówno w tym sensie, że tę decyzję uchyla (anuluje, unicestwia), jak i w sensie treściowym, tzn. jest przeciwny względem treści konkretyzacji normy dokonanej przez uchyloną decyzję organu regulacyjnego. Wyrok ten bowiem odmiennie w sensie treściowym konkretyzuje odnośną normę prawa materialnego niż to czyniła poprzednia decyzja organu regulacyjnego, tzn. konkretyzuje normę prawa materialnego podwójnie negatywnie (podwójnie odmownie), co oczywiście nie oznacza *eo ipso* konkretyzacji pozytywnej (w ścisłym tego słowa znaczeniu). Prawomocny wyrok SOKiK, SA lub SN uchylający decyzję organu regulacyjnego dokonuje tej podwójnie negatywnej konkretyzacji samodzielnie (samoistnie) i *ipso iure*, wywołując taki właśnie skutek po uchyleniu zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego.

W podsumowaniu tej części rozważań należy zatem raz jeszcze podkreślić, że prawomocny wyrok SOKiK uchylający zaskarżoną pozytywną decyzję organu regulacyjnego rozstrzyga sprawę administracyjną w ten sposób, że anuluje wynikające z uchylonej decyzji prawa i obowiązki jej adresata, których moc wiążąca została uwolniona konkretyzacją normy prawa materialnego dokonaną tą uchyloną decyzją, a także zastępuje treściowy wynik tej konkretyzacji poprzez wprowadzenie *eo ipso* do obrotu prawnego konkretyzacji negatywnej, czyli decyzji odmownej. Z kolei prawomocny wyrok SOKiK uchylający zaskarżoną odmowną (negatywną) decyzję organu regulacyjnego rozstrzyga sprawę administracyjną w ten sposób, że unicestwia konkretyzację negatywną normy prawa materialnego dokonaną przez uchyloną decyzję oraz wprowadza w to miejsce własną podwójnie negatywną konkretyzację normy prawa materialnego.

Takie opisanie mechanizmu prawnego rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej poprzez prawomocny wyrok SOKiK, SA lub SN uchylający zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego jest w pełni zgodne z istotą skutków prawnych, jakie wywołuje

decyzja administracyjna uchylająca inną decyzję administracyjną na podstawie przepisów k.p.a. lub przepisów ustaw odrębnych, o czym była szerzej mowa w rozdziale III.5 niniejszej monografii. Warto przypomnieć, że zgodnie z tym, co już w tamtym miejscu monografii powiedziano, decyzja uchylająca inną decyzję administracyjną jest czynnością konwencjonalną, której skutki niejako zastępują dotychczasowe skutki prawne wzruszonej (podważonej) decyzji administracyjnej<sup>240</sup>. Akt organu administracji uchylający decyzję administracyjną stanowi swoisty *actus contrarius* (czyli akt przeciwny, odwrotny) względem uchylanej decyzji administracyjnej i dokonuje ingerencji w stan prawny ukształtowany tą uchylaną decyzją<sup>241</sup>. Również w orzecznictwie SN zauważa się, że wyrok SOKiK uchylający zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego powoduje swoistego rodzaju zmianę stanu prawnego<sup>242</sup>, a dokładniej, jak należy przyjąć, ów uchylający wyrok SOKiK powoduje zmianę stanu prawnego w wymiarze indywidualno-konkretnym, czy też zmianę indywidualno-konkretnego stanu prawnego stworzonego uprzednio przez decyzję administracyjną organu regulacyjnego. Tak więc do konstytutywnych elementów procesu uchylecia decyzji administracyjnej jako takiej należą – w ujęciu modelowym – następujące trzy cechy charakterystyczne:

- 1) akt uchylający jest aktem przeciwnym czy też odwrotnym w stosunku do uchylanej decyzji;
- 2) akt uchylający ingeruje w skutki prawne uchylanej decyzji administracyjnej i powoduje zmianę indywidualno-konkretnego stanu prawnego ukształtowanego uchylaną decyzją;
- 3) skutki prawne uchylanej decyzji są zastępowane (substytuowane) przez skutki prawne aktu uchylającego, czy też, inaczej mówiąc, skutki prawne aktu uchylającego wchodzi na miejsce skutków prawnych uchylonej decyzji administracyjnej.

Wszystkie trzy konstytutywne elementy procesu uchylecia decyzji administracyjnej są w pełni obecne w przedstawionym wyżej mechanizmie prawnym rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej poprzez prawomocny wyrok SOKiK, SA lub SN uchylający zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego.

I tak, po pierwsze, prawomocny wyrok SOKiK, SA lub SN uchylający zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego jest zawsze aktem przeciwnym (odwrotnym) w stosunku do uchylanej decyzji organu regulacyjnego w tym sensie, że eliminuje

<sup>240</sup> J. Borkowski, *Zmiana i uchylanie...*, s. 154.

<sup>241</sup> T. Kielkowski, *Nabywanie prawa...*, s. 243 i 347.

<sup>242</sup> Wyrok SN z dnia 20 września 2005 r., III SZP 2/05, OSNP 2006, nr 19–20, poz. 312, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia1/iii%20szp%202-05.pdf>, s. 16, [dostęp 11.01.2024].

tę decyzję z obrotu prawnego oraz eliminuje jej skutki prawne w postaci dokonanej nią konkretyzacji normy materialnego prawa administracyjnego. Ponadto w przypadku pozytywnej decyzji organu regulacyjnego uchylający ją wyrok sądowy wprowadza do obrotu prawnego konkretyzację odmowną relewantnej normy prawa materialnego, czyli konkretyzację odwrotną (przeciwną) treściowo, niż czyniła to uchylona decyzja organu regulacyjnego (mówiąc zaś precyzyjniej: o ile decyzja organu regulacyjnego dokonała konkretyzacji pozytywnej, o tyle uchylający wyrok sądowy dokonuje konkretyzacji negatywnej). Z kolei w przypadku odmownej (negatywnej) decyzji organu regulacyjnego uchylający ją wyrok sądowy jest o tyle aktem przeciwnym treściowo względem tej uchylonej decyzji, że dokonuje konkretyzacji normy prawa materialnego podwójnie negatywnej (podwójnie odmownej).

Po drugie, prawomocny wyrok SOKiK, SA lub SN uchylający zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego ingeruje w skutki prawne uchylanej decyzji organu regulacyjnego i powoduje zmianę indywidualno-konkretnego stanu prawnego ukształtowanego uchylaną decyzją organu regulacyjnego. Jest tak dlatego, że w przypadku pozytywnej decyzji organu regulacyjnego uchylający wyrok sądowy anuluje prawa i obowiązki wynikające z normy prawa materialnego, których moc wiążąca została uwolniona pozytywną decyzją organu regulacyjnego oraz wprowadza do obrotu prawnego negatywną (odmowną) konkretyzację normy prawa materialnego, co zmienia indywidualno-konkretny stan prawny w tym zakresie. Z kolei w przypadku odmownej (negatywnej) decyzji organu regulacyjnego uchylający ją wyrok sądowy w ten sposób ingeruje w skutki prawne i w stan prawny ukształtowany negatywną decyzją organu regulacyjnego, że tę decyzję uchyla (znosi) oraz dokonuje swoiście podwójnie negatywnej konkretyzacji normy prawa materialnego, co również zmienia w tym względzie indywidualno-konkretny stan prawny.

Po trzecie, prawomocny wyrok SOKiK, SA lub SN uchylający zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego zastępuje swoimi skutkami prawnymi skutki prawne stworzone uprzednio przez decyzję organu regulacyjnego. Uchylający wyrok sądowy zastępuje zawsze tę konkretyzację normy prawa materialnego, która została dokonana uchyloną decyzją organu regulacyjnego. W przypadku pozytywnej decyzji organu regulacyjnego na miejsce dokonanej przez tę decyzję konkretyzacji pozytywnej wchodzi i zastępuje ją dokonywana uchylającym wyrokiem sądowym konkretyzacja negatywna (odmowna). Natomiast w przypadku odmownej (negatywnej) decyzji organu regulacyjnego zastąpienie dokonanej tą decyzją konkretyzacji normy prawa materialnego następuje w sensie treściowym poprzez wprowadzenie do obrotu

prawnego podwójnie negatywnej konkretyzacji normy prawa materialnego, oznaczającej w swoich praktycznych skutkach autorytatywne stwierdzenie przez sąd powszechny, że odmowna konkretyzacja normy prawa materialnego dokonana uchyloną decyzją organu regulacyjnego była z określonych powodów nieprawidłowa.

Jak widać, prezentowany w niniejszej monografii mechanizm prawny rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej poprzez prawomocny wyrok SOKiK, SA lub SN uchylający zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego jest w pełni kompatybilny z modelowymi skutkami prawnymi, jakie zawsze ze swojej istoty wywołuje uchylene decyzji administracyjnej. Przy czym – co jest szczególnie istotne w kontekście zasadniczego tematu i przedmiotu niniejszej monografii – w ramach przedstawionego wyżej mechanizmu prawnego opisującego skutki prawne uchylecia przez sąd zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego rzeczywiście występują takie elementy, które są absolutnie konstytutywne dla procesu rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, w tym przede wszystkim występuje element w postaci dokonania przez uchylający wyrok sądowy konkretyzacji normy materialnego prawa administracyjnego, która została uprzednio skonkretyzowana decyzją organu regulacyjnego. Prawomocny wyrok SOKiK, SA lub SN uchylający pozytywną decyzję organu regulacyjnego dokonuje konkretyzacji wzmiankowanej normy materialnego prawa administracyjnego inaczej treściowo niż uchylona decyzja organu regulacyjnego, gdyż wyrok ten dokonuje konkretyzacji negatywnej, podczas gdy decyzja organu regulacyjnego czyniła to w sposób pozytywny. Natomiast prawomocny wyrok SOKiK, SA lub SN uchylający odmowną (negatywną) decyzję organu regulacyjnego też dokonuje negatywnej konkretyzacji odnośnej normy materialnego prawa administracyjnego, tak jak negatywnej konkretyzacji dokonywała uchylona decyzja organu regulacyjnego, ale z zastrzeżeniem, że konkretyzacja normy prawa materialnego dokonana uchylającym wyrokiem sądowym jest konkretyzacją podwójnie negatywną, czyli jest konkretyzacją negującą negatywną konkretyzację dokonaną uchyloną decyzją organu regulacyjnego. W każdym przypadku prawomocny wyrok SOKiK, SA lub SN dokonuje konkretyzacji normy materialnego prawa administracyjnego skonkretyzowanej uprzednio przez uchyloną decyzję organu regulacyjnego. W tym sensie prawomocny wyrok SOKiK, SA lub SN uchylający zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego dokonuje w sensie materialnoprawnym rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, która była uprzednio rozstrzygnięta decyzją organu regulacyjnego.

Nie można zatem powiedzieć, że po prawomocnym wyroku SOKiK, SA lub SN uchylającym zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego sprawa administracyjna

rozstrzygnięta tą uchyloną decyzją pozostaje otwarta, niezamknięta czy też nierozstrzygnięta. Tak z całą pewnością nie jest, jako że prawomocny wyrok SOKiK, SA lub SN uchylający decyzję organu regulacyjnego nie jest przecież czymś nieistniejącym czy też niemającym znaczenia prawnego. Przeciwnie, ten wyrok sądowy jest indywidualno-konkretnym aktem prawnym, który zastępuje swoimi prawnymi skutkami uchyloną decyzję organu regulacyjnego i wchodzi na miejsce tej decyzji jako akt przeciwny czy też do niej odwrotny (*actus contrarius*). Ten uchylający wyrok sądowy wywołuje zawsze określony skutek prawny w postaci konkretyzacji odnośnej normy materialnego prawa administracyjnego skonkretyzowanej uprzednio decyzją organu regulacyjnego.

Co więcej, prawomocny wyrok SOKiK uchylający zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego jest takim indywidualno-konkretnym aktem prawnym, który musi rozstrzygnąć sprawę administracyjną, gdyż zgodnie z literalnym brzmieniem art. 479<sup>53</sup> § 2 *in fine*, art. 479<sup>64</sup> § 2 *in fine*, art. 479<sup>75</sup> § 2 *in fine* i art. 479<sup>86</sup> § 2 *in fine* k.p.c. taki uchylający wyrok sądowy „orzeka co do istoty sprawy”. Tyle tylko, że w przypadku prawomocnego wyroku SOKiK, SA lub SN uchylającego zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego skutki prawne polegające na konkretyzacji stosownej normy materialnego prawa administracyjnego (a właśnie konkretyzacja normy prawa materialnego jest istotą każdego modelowego rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej) są uruchamiane w sposób swoisty (specyficzny), tak jak to wyżej przedstawiono. Można bowiem powiedzieć, że ze względu na swoistość postępowania prowadzonego przed SOKiK, SA i SN w sprawie dotyczącej kontroli zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego istnieje też w tym przypadku swoisty sposób (czy też swoista technika) konkretyzowania odnośnej normy prawa materialnego i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej<sup>243</sup>. Jednak bez względu na przedstawioną specyfikę, w przypadku wyroku SOKiK, SA lub SN uchylającego zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego występuje element konstytutywny dla każdego rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, jakim jest konkretyzacja normy materialnego prawa administracyjnego. Takiej konkretyzacji dokonuje uchylający wyrok sądowy, zastępując w tym względzie swoimi skutkami prawnymi uchyloną decyzję organu regulacyjnego.

---

<sup>243</sup> Ten swoisty sposób (czy też swoista technika) konkretyzowania odnośnej normy prawa materialnego i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej ma też swoje uzasadnienie w tym, że SOKiK, SA i SN po prostu nie mają wszystkich tych kompetencji regulacyjnych i procesowych, które przysługują organowi regulacyjnemu i dlatego też nie zawsze mogą one tak rozstrzygnąć sprawę administracyjną, jak to może uczynić organ regulacyjny. Niemniej jednak wzmiankowane sądy powszechne, uchylając decyzje organów regulacyjnych, jak najbardziej rozstrzygają sprawy administracyjne (nie mówiąc już o tym, że sądy powszechne rozstrzygają te sprawy również wówczas, gdy utrzymują zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego w mocy albo dokonują całkowitej lub częściowej zmiany tej decyzji).

Gdyby zresztą przyjąć, że prawomocny wyrok SA uchylający zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego nie rozstrzyga sprawy administracyjnej (a więc nie rozstrzyga sprawy w znaczeniu materialnoprawnym), lecz rozstrzyga i kończy jedynie sprawę cywilną formalnie – tak jak to przyjmuje w niektórych swoich orzeczeniach SN<sup>244</sup> – to wówczas od takiego prawomocnego wyroku SA nie przysługiwałaby absolutnie (i nie powinna przysługiwać) skarga kasacyjna do SN. Zgodnie bowiem z art. 398<sup>1</sup> § 1 k.p.c. skarga kasacyjna służy tylko od wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie „w sprawie”, zaś SN pojęcie „sprawy” w rozumieniu art. 398<sup>1</sup> § 1 k.p.c. definiuje jako „stosunek regulowany przepisami prawa materialnego”<sup>245</sup>. Przepisami prawa materialnego regulowana jest bez wątpienia sprawa administracyjna, która powstaje i jest rozstrzygana na podstawie przepisów materialnego prawa administracyjnego. To od rozstrzygnięcia przez SA takiej właśnie sprawy (administracyjnej w znaczeniu materialnym) można złożyć skargę kasacyjną do SN, zgodnie z art. 398<sup>1</sup> § 1 k.p.c. Natomiast sprawa cywilna w znaczeniu formalnym, która powstaje w postępowaniu przed SOKiK, SA i SN, nie jest sprawą cywilną w znaczeniu materialnym, gdyż nie reguluje jej prawo materialne (cywilne), lecz prawo procesowe (zob. wcześniejsze uwagi zamieszczone w tym rozdziale niniejszej monografii). Sprawa cywilna w znaczeniu formalnym nie jest więc „sprawą” w rozumieniu art. 398<sup>1</sup> § 1 k.p.c., gdyż nie reguluje jej prawo materialne, lecz prawo procesowe (formalne). Gdyby zatem SN chciał być konsekwentny, to od prawomocnego wyroku SA uchylającego zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego – jako od wyroku rozstrzygającego, zdaniem niektórych składów w SN, sprawę cywilną

<sup>244</sup> Z niektórych orzeczeń SN zaprezentowanych w rozdziale II.3 niniejszej monografii wynika, że prawomocny wyrok SOKiK lub SA uchylający zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego kończy tylko sprawę przed sądem, a więc sprawę cywilną w znaczeniu formalnym, natomiast wyrok taki nie rozstrzyga sprawy administracyjnej („wyrok Sądu Apelacyjnego, uwzględniający apelację strony powodowej od wyroku Sądu pierwszej instancji i uchylający zaskarżoną decyzję Prezesa Urzędu, kończy określony etap postępowania sądowego, ale nie kończy postępowania w rozpoznawanej sprawie” – postanowienie SN z dnia 8 stycznia 2010 r., III SK 39/09, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia2/iii%20sk%2039-09.pdf>, s. 2, [dostęp 11.01.2024]; „wyrok uchylający decyzję Prezesa Urzędu kończy określony etap postępowania sądowego, ale nie kończy postępowania w rozpoznawanej sprawie” – postanowienie SN z dnia 28 stycznia 2015 r., III SK 37/14, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iii%20sk%2037-14.pdf>, s. 5, [dostęp 11.01.2024]; „wyrok uchylający decyzję Prezesa Urzędu kończy określony etap postępowania sądowego, ale nie kończy postępowania w rozpoznawanej sprawie na etapie postępowania administracyjnego” – postanowienie SN z dnia 5 lutego 2015 r., III SK 43/14, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iii%20sk%2043-14.pdf>, s. 3–4, [dostęp 11.01.2024]; zob. też wyrok SN z dnia 5 grudnia 2016 r., III SK 18/14, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iii%20sk%2018-14-2.pdf>, s. 15, [dostęp 11.01.2024]).

<sup>245</sup> Postanowienie SN z dnia 18 września 2014 r., I PZ 14/14, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/i%20pz%2014-14.pdf>, s. 3, [dostęp 11.01.2024].

formalnie, ale nie sprawę administracyjną w znaczeniu materialnym – SN nie powinien przyjmować do rozpoznania skarg kasacyjnych, skoro zdaniem SN skarga kasacyjna przysługuje tylko od prawomocnego orzeczenia rozstrzygającego „stosunek regulowany przepisami prawa materialnego”. Tymczasem od tego rodzaju wyroków SA uchylających zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego SN jak najbardziej przyjmuje skargi kasacyjne<sup>246</sup>. Tym samym SN wchodzi tutaj w sprzeczność sam ze sobą.

Należy zresztą uznać, że w sytuacji, gdy SOKiK, SA lub SN kontrolują zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego, to z konstrukcji i logiki dwoistego charakteru spraw rozpoznawanych i rozstrzyganych w takich przypadkach przez SOKiK, SA lub SN wynika, że jeżeli prawomocny wyrok SOKiK, SA lub SN rozstrzyga w takiej sytuacji sprawę cywilną formalnie (a to, że w takich sytuacjach właściwy sąd rozstrzyga sprawę cywilną w znaczeniu formalnym nie jest i nigdy nie było kwestionowane w orzecznictwie sądowym), to właściwy sąd powinien wówczas dokonać jednocześnie rozstrzygnięcia również sprawy administracyjnej. Za takim stanowiskiem interpretacyjnym przemawia w szczególności okoliczność, iż w omawianych tutaj sytuacjach sprawa administracyjna materialnie i sprawa cywilna formalnie – jakkolwiek są one odrębne w swoim charakterze prawnym – są ze sobą funkcjonalnie i procesowo-konstrukcyjnie mocno powiązane<sup>247</sup>. W szczególności sprawa cywilna formalnie nie powstaje w ramach postępowania przed SOKiK, SA lub SN sama dla siebie, lecz ma ona charakter wybitnie następczy i instrumentalny względem sprawy administracyjnej: sprawa cywilna formalnie powstaje dzięki uprzedniemu istnieniu sprawy administracyjnej oraz zostaje wykreowana po to, by w ramach postępowania spornego przed sądem można było merytorycznie rozpoznać i rozstrzygnąć (a tym samym zakończyć) sprawę administracyjną. Sprawa cywilna formalnie nie ma w postępowaniu przed SOKiK, SA lub SN bytu samoistnego. Jej zależność i powiązanie ze sprawą administracyjną są i powinny być tego rodzaju, że rozstrzygnięcie i zakończenie przez SOKiK, SA lub SN sprawy cywilnej formalnie musi powodować konieczne i logiczne rozstrzygnięcie oraz zakończenie sprawy administracyjnej, w tym także wówczas, gdy prawomocny wyrok SOKiK, SA lub

---

<sup>246</sup> Zob. np. postanowienie SN z dnia 10 listopada 2010 r., III SK 30/10, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia2/iii%20sk%2030-10.pdf>, s. 2, [dostęp 11.01.2024] („Zdaniem Sądu Najwyższego w obecnym składzie od wyroku Sądu Apelacyjnego w niniejszej sprawie przysługuje skarga kasacyjna, mimo iż jest to wyrok zmieniający wyrok Sądu pierwszej instancji w ten sposób, że zaskarżona odwołaniem decyzja zostaje uchylona, co powoduje, że Prezes Urzędu będzie zobowiązany do wydania kolejnej decyzji”.); wyrok SN z dnia 18 stycznia 2017 r., III SK 45/14, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iii%20sk%2045-14-1.pdf>, s. 1–2 [dostęp 11.01.2024].

<sup>247</sup> Zob. wcześniejsze uwagi w tym rozdziale niniejszej monografii oraz uwagi w rozdziale III.7.



SN uchyla zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego (chyba, że SOKiK, SA lub SN w prawomocnym wyroku autorytatywnie stwierdzą, że postępowanie administracyjne prowadzone w tym zakresie przez organ regulacyjny było bezprzedmiotowe).

Wspomnianym wyżej wyjątkiem od sytuacji, w której prawomocny wyrok SOKiK, SA lub SN uchylający zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego rozstrzyga sprawę administracyjną, jest przypadek, gdy SOKiK, SA lub SN w prawomocnym wyroku autorytatywnie stwierdzą, że postępowanie administracyjne prowadzone w tym zakresie przez organ regulacyjny było bezprzedmiotowe (na temat pojęcia tej bezprzedmiotowości oraz jej przyczyn zob. wcześniejsze uwagi w tym rozdziale niniejszej monografii). Podstawowym skutkiem prawnym uznania w prawomocnym wyroku SOKiK, SA lub SN uchylającym zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego, że postępowanie administracyjne prowadzone w tym zakresie przez ten organ było bezprzedmiotowe, jest to, że organ regulacyjny nie może już ani wszczynać postępowania administracyjnego w tym samym zakresie ani też go kontynuować, skoro nie istnieje w tym obszarze żadna sprawa administracyjna. Prawomocny wyrok SOKiK, SA lub SN uchylający zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego z uwagi na bezprzedmiotowość postępowania administracyjnego prowadzonego uprzednio na tym poziomie przez ten organ jest sam w sobie naprawieniem błędu, który organ regulacyjny popełnił wcześniej przez wszczęcie postępowania administracyjnego (o ile zachodziła bezprzedmiotowość pierwotna) lub przez brak następczego umorzenia postępowania administracyjnego (jeżeli zachodziła bezprzedmiotowość pierwotna lub bezprzedmiotowość wtórna). Jest oczywiste, że po uchyleniu zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego przez prawomocny wyrok SOKiK, SA lub SN i po autorytatywnym stwierdzeniu w sądowym wyroku uchylającym, że postępowanie administracyjne prowadzone w tym zakresie przez organ regulacyjny było bezprzedmiotowe, organ regulacyjny nie powinien już powtórnie powielać tego samego błędu poprzez wszczęcie lub kontynuowanie postępowania administracyjnego na tym poziomie, tzn. w sprawie, której w rzeczywistości (obiektywnie) nie ma. Gdyby zaś mimo to organ regulacyjny wszczął lub kontynuował postępowanie administracyjne w tym obszarze, to musiałby je i tak następnie umorzyć<sup>248</sup>.

W podsumowaniu rozważań przeprowadzonych w tym fragmencie rozdziału niniejszej monografii należałoby stwierdzić, że istnieją bardzo dobre i poważne merytoryczne powody tłumaczące i uzasadniające to, dlaczego w postępowaniach apelacyjnym i kasacyjnym prowadzonych na podstawie przepisów k.p.c. sąd drugiej

---

<sup>248</sup> T. Kielkowski, *Nabycie prawa...*, s. 226.

instancji może uchylić wyrok sądu pierwszej instancji i przekazać mu sprawę do ponownego rozpoznania (art. 386 § 2 i 4 k.p.c.), zaś SN może uchylić wyrok sądu pierwszej lub drugiej instancji i przekazać odnośnemu sądowi sprawę do ponownego rozpoznania (art. 398<sup>15</sup> § 1 k.p.c.), podczas gdy w postępowaniu prowadzonym przed SOKiK, SA lub SN w sprawie dotyczącej zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego ustawodawca nie przewidział możliwości uchylecia przez właściwy sąd decyzji organu regulacyjnego i przekazania temu organowi sprawy do ponownego rozpoznania. Wytłumaczeniem tej formalnej (ustawowej) dywergencji są dwie zasadnicze okoliczności:

- po pierwsze, postępowanie przed SOKiK w sprawie odwołania od decyzji organu regulacyjnego jest postępowaniem pierwszoinstancyjnym, a nie postępowaniem przed sądem drugiej instancji, o którym jest mowa w art. 386 k.p.c.;
- po drugie, prawomocny wyrok SOKiK, SA lub SN uchylający zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego rozstrzyga co do istoty sprawę administracyjną rozstrzygniętą wcześniej w zaskarżonej (i uchylonej) decyzji organu regulacyjnego.

Po merytorycznym rozstrzygnięciu przez SOKiK, SA lub SN sprawy administracyjnej, co następuje także wówczas, gdy SOKiK, SA lub SN uchylą zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego, nie ma już czego przekazywać organowi regulacyjnemu do ponownego rozpoznania. Podobnie nie ma czego przekazywać organowi regulacyjnemu do ponownego rozpoznania, jeżeli SOKiK, SA lub SN w prawomocnym wyroku uchylającym zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego autorytatywnie stwierdziły, że postępowanie administracyjne prowadzone uprzednio przez organ regulacyjny (zakończony wydaniem zaskarżonej decyzji administracyjnej) było bezprzedmiotowe.

Przekazywanie sprawy do ponownego rozpatrzenia w postępowaniach apelacyjnym i kasacyjnym prowadzonych na podstawie przepisów k.p.c. następuje dlatego (i wtedy), że (i gdy) sąd apelacyjny lub SN same nie rozstrzygnęły merytorycznie istoty sprawy i przekazują ją do merytorycznego rozstrzygnięcia sądowi, który wydał uchylony wyrok lub innemu sądowi. W postępowaniu przed SOKiK, SA lub SN nie jest dopuszczalne przekazanie sprawy administracyjnej do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia organowi regulacyjnemu, gdyż ustawodawca tego w ogóle nie przewidział. Ustawodawca nie uregulował i nie dopuścił takiej możliwości, gdyż wyszedł on ze słusznego założenia, że SOKiK, SA lub SN mają zawsze

efektywnie i do końca rozstrzygnąć sprawę administracyjną (w taki albo inny sposób), względnie też sądy te mogą rozstrzygnąć o bezprzedmiotowości postępowania administracyjnego prowadzonego uprzednio przez organ regulacyjny. Prawomocne uchylene przez SOKiK, SA lub SN zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego też jest rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, tzn. jest rozstrzygnięciem negatywnym, stwierdzającym autorytatywnie, że w danej sytuacji faktycznej i prawnej brak było podstaw do określonej konkretyzacji normy prawa materialnego dokonanej uchyloną decyzją organu regulacyjnego, w tym również ze względu na określone błędy proceduralne popełnione w postępowaniu administracyjnym przez organ regulacyjny. SOKiK, SA lub SN mają pełne prawo tak właśnie rozstrzygnąć daną sprawę administracyjną, tzn. mają prawo rozstrzygnąć ją negatywnie.

Należy przypomnieć, że sprawa administracyjna jest otwartą kwestią dotyczącą tego, czy w danej sytuacji właściwy organ może w określony sposób skonkretyzować władczo normę administracyjnego prawa materialnego, w tym czy może on uwolnić moc wiążącą określonych praw i obowiązków przewidzianych w normie materialnego prawa administracyjnego. Rozpatrzenie i rozstrzygnięcie tej sprawy administracyjnej (czy to przez właściwy organ administracji, w tym przez organ regulacyjny, czy też przez SOKiK, SA lub SN) nie zawsze musi się zakończyć odpowiedzią pozytywną na tę ostatnią kwestię: uchylene decyzji organu regulacyjnego w prawomocnym wyroku SOKiK, SA lub SN jest odpowiedzią negatywną na tę kwestię, tzn. jest odpowiedzią odmawiającą uwolnienia mocy wiążącej określonych praw i obowiązków wobec danego przedsiębiorcy lub innego podmiotu (np. z powodu określonych uchybień proceduralnych popełnionych w postępowaniu administracyjnym przez organ regulacyjny), ale jednocześnie jest to merytoryczne i efektywne rozstrzygnięcie danej sprawy administracyjnej, prawomocnie kończące tę sprawę. Prawomocny wyrok SOKiK, SA lub SN uchylający zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego jest indywidualno-konkretnym aktem prawnym, który wywiera ściśle określony skutek prawny w sferze uprzednio skonkretyzowanych decyzją organu regulacyjnego norm prawa administracyjnego materialnego. Prawomocny sądowy wyrok uchylający decyzję organu regulacyjnego dokonuje zawsze konkretyzacji odnośnej normy materialnego prawa administracyjnego skonkretyzowanej uprzednio decyzją organu regulacyjnego, a przy tym jest to w każdym przypadku konkretyzacja negatywna, czyli odmowna (z zastrzeżeniem, że w przypadku uchylene przez sąd odmownej decyzji organu regulacyjnego jest to konkretyzacja podwójnie negatywna, czyli swoista odmowa odmowy). Prawomocny wyrok SOKiK, SA lub SN uchylający zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego

stanowi swoisty *actus contrarius* wobec decyzji organu regulacyjnego, ingerując w stworzony przez tę decyzję indywidualno-konkretny stan prawny, a w szczególności dokonując konkretyzacji normy prawa materialnego skonkretyzowanej uprzednio decyzją organu regulacyjnego, i to dokonując tej konkretyzacji inaczej treściowo niż tego dokonała uchylona decyzja organu regulacyjnego<sup>249</sup>. Prawomocny wyrok SOKiK, SA lub SN uchylający zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego i dokonujący konkretyzacji (tzn. konkretyzacji negatywnej) odnośnej normy materialnego prawa administracyjnego rozstrzyga tym samym sprawę administracyjną co do jej istoty, czyniąc zupełnie niezasadnym i bezprzedmiotowym późniejszy powrót tej rozstrzygniętej już sprawy administracyjnej do organu regulacyjnego.

Organ regulacyjny może następnie wszcząć postępowanie administracyjne w zupełnie nowej (odrębnej) sprawie administracyjnej, ale nie może ani wszcząć, ani kontynuować postępowania administracyjnego w tej samej sprawie administracyjnej. Organ regulacyjny również nie może ani wszcząć, ani kontynuować postępowania administracyjnego w sytuacji, gdy w prawomocnym wyroku SOKiK, SA lub SN uchylającym zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego zostało autorytatywnie stwierdzone, że postępowanie administracyjne prowadzone uprzednio przez organ regulacyjny (a zakończone wydaniem zaskarżonej i uchylonej przez sąd decyzji administracyjnej) było bezprzedmiotowe.

---

<sup>249</sup> Raz jeszcze należy przypomnieć, że w przypadku sądowego uchylecia pozytywnej decyzji organu regulacyjnego konkretyzacja normy prawa materialnego dokonywana uchylającym wyrokiem sądowym jest w tym sensie konkretyzacją odmienną treściowo od tej dokonanej przez organ regulacyjny, że jest konkretyzacją negatywną, stwierdzającą, że w danej sytuacji brak było podstaw do takiego uwolnienia mocy wiążącej praw i obowiązków wynikających z normy prawa materialnego, jakie zostało dokonane w uchylonej decyzji organu regulacyjnego (choćby z powodu określonych naruszeń proceduralnych, jakich dopuścił się organ regulacyjny). Natomiast w przypadku sądowego uchylecia odmownej (negatywnej) decyzji organu regulacyjnego konkretyzacja normy prawa materialnego dokonywana uchylającym wyrokiem sądowym jest w tym sensie odmienna treściowo od konkretyzacji dokonanej przez organ regulacyjny, że jest konkretyzacją podwójnie negatywną, tzn. jest konkretyzacją oznaczającą w swoich skutkach autorytatywnie stwierdzenie, że negatywna konkretyzacja normy prawa materialnego dokonana odmowną decyzją organu regulacyjnego była niezasadowa (np. z powodu naruszeń proceduralnych popełnionych przez organ regulacyjny) i należy obecnie zanegować tę odmowę (co nie oznacza samo przez się dokonania tym uchylającym wyrokiem sądowym konkretyzacji pozytywnej, w sensie uwolnienia mocy wiążącej określonych praw i obowiązków przewidzianych w konkretyzowanej normie prawa materialnego). Należy przy tym dodać, że prawomocny wyrok sądowy uchylający decyzję organu regulacyjnego (pozytywną lub negatywną) ingeruje w tę konkretyzację normy prawa materialnego, która została dokonana uchyloną decyzją organu regulacyjnego oraz ingeruje w skutki prawne uchylonej decyzji organu regulacyjnego. Jest tak zaś chociażby dlatego, że ów uchylający wyrok sądowy zastępuje konkretyzację dokonaną uchyloną decyzją organu regulacyjnego, w tym mianowicie sensie, że po uchyleciu decyzji organu regulacyjnego jedynym i samoistnym aktem dokonującym wiążącej (i odmownej) konkretyzacji normy prawa materialnego jest wyrok sądowy, który zastępuje w tych skutkach prawnych uchyloną decyzję organu regulacyjnego.

### 3. Postępowanie przed SOKiK, SA i SN w sprawie dotyczącej zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego a postępowanie przed sądem administracyjnym w sprawie ze skargi na decyzję administracyjną – wykładnia systemowa zewnętrzna

We wcześniejszych rozważaniach była już mowa o tym, że na podstawie przepisów p.p.s.a. wyrok sądu administracyjnego uchylający zaskarżoną do niego decyzję administracyjną powoduje powrót sprawy administracyjnej, w której ta uchylona decyzja została wydana, do właściwego organu administracji (zob. uwagi w rozdziale III.4 niniejszej monografii). W przypadku uchylania przez sąd administracyjny na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a. zaskarżonej decyzji administracyjnej sąd ten jest przez przepis art. 153 p.p.s.a. wyraźnie upoważniony do tego, by sformułować ocenę prawną oraz wskazania co do dalszego postępowania wiążące dla organu, który wydał uchyloną decyzję administracyjną. Z kolei na podstawie art. 145a § 1 p.p.s.a. sąd administracyjny, uchylając decyzję administracyjną (z powodu naruszenia prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy) powinien, jeżeli jest to uzasadnione okolicznościami sprawy, zobowiązać właściwy organ administracji do wydania w określonym terminie decyzji administracyjnej, wskazując sposób załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcie, chyba że rozstrzygnięcie pozostawiono uznaniu organu. Jak więc widać, na podstawie przepisów p.p.s.a. sprawa administracyjna, w której zapadła wcześniej decyzja administracyjna uchylona następnie przez sąd administracyjny, wraca do właściwego organu administracji, zaś ten ostatni musi tę sprawę powtórnie rozpoznać i rozstrzygnąć, czyniąc to w sposób wskazany (zdeterminowany) przez sąd administracyjny. Analogicznych rozwiązań prawnych, umożliwiających właściwemu sądowi powszechnemu (tj. SOKiK, SA lub SN) przekazanie sprawy administracyjnej do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia organowi regulacyjnemu (wraz ze stosownymi instrukcjami ze strony sądu), ustawodawca nie wprowadził w przepisach k.p.c.<sup>250</sup>

Całkowicie oczywista i zrozumiała jest merytoryczna przyczyna uzasadniająca zarysowaną powyżej dywergencję w zakresie ustawowych rozwiązań prawnych określających uprawnienia sądu administracyjnego wobec zaskarżonej decyzji administracyjnej oraz uprawnienia SOKiK, SA i SN wobec zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego. Przyczyna taka ma charakter systemowy i sprowadza się do fundamentalnej różnicy w zakresie istoty orzekania w sprawach dotyczących decyzji administracyjnych

<sup>250</sup> Zob. szeroko w rozdziałach III.1 oraz III.4 niniejszej monografii.

przez sąd administracyjny oraz w sprawach dotyczących decyzji organów regulacyjnych przez SOKiK, SA i SN oraz różnicy w zakresie istoty spraw rozstrzyganych przez oba te rodzaje sądów. W sprawach dotyczących skarg na decyzje administracyjne sąd administracyjny sprawuje kontrolę legalności zaskarżonych do niego decyzji administracyjnych i w swoim wyroku zamieszcza autorytatywny zwrot stosunkowy o zgodności lub niezgodności z prawem zaskarżonej do niego decyzji administracyjnej. Sąd administracyjny w sprawach skarg na decyzje administracyjne nie rozpoznaje i nie rozstrzyga sprawy administracyjnej w znaczeniu materialnym, a więc nie rozpoznaje i nie rozstrzyga tej kwestii materialnoprawnej, która była przedmiotem rozpoznania i rozstrzygnięcia przez organ administracji, który wydał zaskarżoną decyzję. Przedmiotem postępowania przed sądem administracyjnym w sprawach skarg na decyzje administracyjne nie jest zatem sprawa administracyjna<sup>251</sup>. Sąd administracyjny co prawda w określony sposób wraca do tej rozstrzygniętej sprawy administracyjnej i do materialnego stosunku administracyjnego skonkretyzowanego w ramach sprawy administracyjnej<sup>252</sup> (bo bez tego powrotu nie mógłby on sformułować zwrotu stosunkowego o zgodności lub niezgodności decyzji administracyjnej z prawem<sup>253</sup>), niemniej jednak – co należy wyraźnie podkreślić – w sprawach skarg na decyzje administracyjne sąd administracyjny nie rozpoznaje i nie rozstrzyga sprawy administracyjnej. Przedmiotem postępowania przed sądem administracyjnym nie jest więc sprawa administracyjna (w znaczeniu materialnym). Przedmiotem postępowania przed sądem administracyjnym jest sprawa sądownoadministracyjna, która nie jest pojęciem materialnoprawnym, lecz pojęciem procesowym<sup>254</sup>. Sprawa sądownoadministracyjna, będąca przedmiotem

<sup>251</sup> Jak to ujmują orzecznictwo sądów administracyjnych, powołując się także na ustalenia doktryny prawa, „sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Kontrolny charakter postępowania sądownoadministracyjnego oznacza m.in., że sąd nie przejmuje sprawy administracyjnej do końcowego załatwienia, tj. nie może co do zasady zastępować organu administracji publicznej i wydawać końcowego rozstrzygnięcia w tej sprawie (por. np. J. Drachal, J. Jagielski, P. Gołaszewski, [w:] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, pod red. R. Hausera i M. Wierzbowskiego, 3 wyd., Warszawa 2015, s. 17). Dokonywanie oceny pod kątem zgodności z prawem oznacza z kolei, że sąd administracyjny, sprawując wymiar sprawiedliwości, bada legalność, a nie celowość działalności administracji publicznej” (wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 stycznia 2016 r., IV SA/Wa 1881/15, pkt IV.2 uzasadnienia); zob. też wyrok NSA z dnia 30 czerwca 2016 r., II OSK 461/15.

<sup>252</sup> T. Woś, *Związki postępowania administracyjnego i sądowno-administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego, Prace Prawnicze”, z. 134, Warszawa–Kraków 1989, s. 93, 101–102. B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 1998, s. 323.

<sup>253</sup> B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne...*, s. 323.

<sup>254</sup> Jak to ujmują T. Kiełkowski: „Sprawę sądownoadministracyjną należy, moim zdaniem, sytuować w sferze pojęć procesowych, ponieważ nie powstaje ona samoistnie jako emanacja istniejącego stosunku materialnego, lecz dopiero w następstwie zakwestionowania legalności działania administracji

postępowania przed sądem administracyjnym jest to procesowa kwestia tego (czy też jest to otwarte procesowe pytanie dotyczące tego), czy zaskarżone działanie lub zaniechanie organu administracji, w tym wydana przez organ administracji decyzja administracyjna, było zgodne czy niezgodne z prawem. Odpowiedź na tak zadane pytanie, czyli rozstrzygnięcie sprawy sądownoadministracyjnej, znajduje się w wyroku sądu administracyjnego, a konkretnie w formułowanym w ramach tego wyroku zwrocie stosunkowym o zgodności lub niezgodności z prawem lub działania organu administracji (w tym decyzji wydanej przez organ administracji), lub zaniechania tego organu. Wyrok sądu administracyjnego nie rozstrzyga zatem sprawy administracyjnej w znaczeniu materialnym, gdyż sprawę administracyjną może rozstrzygnąć jedynie organ administracji, w tym również po tym, gdy sąd administracyjny uchylił zaskarżoną decyzję tego organu i gdy sprawa administracyjna powróciła do tego organu administracji celem jej ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia przez ten właśnie organ. Natomiast wyrok sądu administracyjnego rozstrzyga sprawę sądownoadministracyjną, nie tożsamą ze sprawą administracyjną (w znaczeniu materialnym).

Należy tu jeszcze podkreślić, że po wniesieniu skargi na decyzję administracyjną sąd administracyjny, rozstrzygając sprawę sądownoadministracyjną w celu sformułowania wspomnianego wyżej zwrotu stosunkowego, może badać jedynie legalność (zgodność z prawem) zaskarżonej decyzji administracyjnej, nie zaś jej celowość lub słuszność<sup>255</sup>.

Na tle przedstawionej wyżej istoty orzekania przez polskie sądy administracyjne w sprawach skarg na decyzje administracyjne, a także w świetle istoty spraw sądownoadministracyjnych będących przedmiotem rozpoznawania i rozstrzygania przez sądy administracyjne, uwydatnia się jasno podstawowa i główna różnica pomiędzy orzekaniem przez sądy administracyjne w sprawach skarg na decyzje administracyjne a orzekaniem przez SOKiK, SA i SN w sprawach dotyczących zaskarżonych decyzji organów regulacyjnych. O ile sądy administracyjne w sprawach skarg na decyzje administracyjne nie rozstrzygają spraw administracyjnych (lecz rozstrzygają jedynie

---

i przedłożenia powstałego na tym tle sporu do rozstrzygnięcia sądowi za pomocą stosownej skargi” (T. Kielkowski, *Sprawa...*, s. 157–158).

<sup>255</sup> „Kwestie dotyczące [...] celowości działania organu [...] nie mogą stanowić przedmiotu kontroli sądu administracyjnego, który bada legalność, a nie celowość czy słuszność rozstrzygnięcia w konkretnej sprawie” (wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2011 r., I OSK 1435/11). Tak samo np. wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 stycznia 2017 r., IV SA/Wa 1972/16, pkt IV.2 uzasadnienia („sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem. Dokonywanie oceny pod kątem zgodności z prawem oznacza, że sąd administracyjny bada legalność, a nie celowość działalności administracji publicznej”). Na temat modelu i istoty orzekania przez polskie sądy administracyjne (w tym również na tle prawnoporównawczym) zob. szeroko np. W. Piątek, A. Skoczylas, *op. cit.*, s. 52 i n.

sprawy sądowoadministracyjne będące kwestiami procesowymi) oraz nie formułują swojego autorytatywnego stanowiska na temat celowości (słuszności) i merytorycznej zasadności decyzji administracyjnych (lecz wypowiadają się tylko co do legalności, czyli zgodności lub niezgodności z prawem zaskarżonych decyzji administracyjnych), o tyle SOKiK, SA i SN w zakresie dotyczącym zaskarżonych do nich decyzji organów regulacyjnych są ustawowo upoważnione do merytorycznego rozpoznania i rozstrzygnięcia konkretnej sprawy administracyjnej rozstrzygniętej uprzednio zaskarżoną decyzją organu regulacyjnego oraz są przy tym ustawowo upoważnione do tego, by badać nie tylko samą legalność zaskarżonej decyzji administracyjnej organu regulacyjnego (w sensie jej zgodności z konkretyzowanymi normami materialnego prawa administracyjnego), lecz także merytoryczną zasadność (celowość, trafność, słuszność) zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego w świetle odnośnych norm materialnego prawa administracyjnego. Najistotniejsze jest to, że SOKiK, SA i SN dokonują badań legalności i celowości zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego finalnie nie w tym celu, by sformułować następnie zwrot stosunkowy co do zgodności lub niezgodności z prawem zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego, a nawet nie tylko po to, by odpowiedzieć sobie na pytanie, czy zaskarżona decyzja organu regulacyjnego jest trafna merytorycznie i celowa w świetle konkretyzowanych norm prawa materialnego. Każdy ze wspomnianych sądów powszechnych przede wszystkim po to dokonuje opisanego wyżej badania legalności i celowości zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego (czyli, inaczej mówiąc, każdy z tych sądów po to bada legalność i celowość rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej dokonanego przez organ regulacyjny), aby wyrobić sobie autorytatywny pogląd na to, w jaki sposób ów sąd sam powinien rozstrzygnąć daną sprawę administracyjną rozstrzygniętą uprzednio decyzją organu regulacyjnego, oraz po to, by wydać wyrok, który tę sprawę rozstrzygnie, poprzez pozytywną lub negatywną konkretyzację odnośnej normy prawa materialnego. Rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej przez SOKiK, SA lub SN może być przy tym takie samo lub odmienne niż to, którego dokonał zaskarżoną decyzją organ regulacyjny<sup>256</sup>.

<sup>256</sup> To, że takie jest właśnie zadanie SOKiK, SA i SN oraz że taka jest istota orzekania przez te sądy w sprawach dotyczących zaskarżonych decyzji organów regulacyjnych wynika, po pierwsze, z treści przepisów art. 479<sup>53</sup>, art. 479<sup>64</sup>, art. 479<sup>75</sup> i art. 479<sup>86</sup> k.p.c. (które wskazują na to, co ma być rezultatem czy wynikiem działania danego sądu) oraz, po drugie, z braku w przepisach k.p.c. (lub w innych odnośnych ustawach) jakichkolwiek innych przepisów, które by w szczególnie sposób określały istotę orzekania przez te sądy w omawianych tutaj sprawach (np. brak jest wskazania w przepisach k.p.c. lub w innych ustawach takich kryteriów uchylecia lub zmiany decyzji organów regulacyjnych, jakie zostały wskazane w art. 154 i art. 155 k.p.a., czyli interes społeczny lub słuszny interes strony) lub które by wskazywały, że sądy te muszą czynić jeszcze coś innego przy rozstrzygnięciu omawianych tutaj spraw, np. tak jak sądy administracyjne.



SOKiK, SA i SN mogą i powinny badać również legalność (zgodność z prawem) działań proceduralnych dokonywanych przez organ regulacyjny w toku postępowania administracyjnego, w ramach którego dany organ regulacyjny wydał zaskarżoną decyzję, ale kontrola tych działań proceduralnych organu regulacyjnego dokonywana w ramach postępowania sądowego nie jest celem samym w sobie i powinna następować jedynie w takim zakresie, aby stwierdzić, czy te naruszenia proceduralne mogły istotnie wpłynąć na treść dokonywanej zaskarżoną decyzją konkretyzacji normy prawa materialnego, a dokładniej, czy naruszenia te mogły spowodować, że wynik konkretyzacji normy prawa materialnego dokonanej zaskarżoną decyzją organu regulacyjnego jest niezgodny z prawem lub nietrafny (tzn. niezasadny w szerokim tego słowa znaczeniu, w tym również niecelowy) w świetle konkretyzowanej normy prawa materialnego. Zatem badanie działań i naruszeń proceduralnych dokonanych przez organ regulacyjny dokonywane jest w tym finalnym celu, aby SOKiK, SA lub SN mogły następnie – na podstawie zebranego w ten sposób materiału – dokonać rozstrzygnięcia danej sprawy administracyjnej: pozytywnego lub negatywnego, tożsamego lub odmiennego w stosunku do tego, które podjął organ regulacyjny.

Jest oczywiste, że tak zakreślona istota orzekania przez SOKiK, SA lub SN w sprawach dotyczących zaskarżonych decyzji organu regulacyjnego sprawia, że SOKiK, SA lub SN, wydając wyrok, orzekają w tym zakresie zawsze co do istoty sprawy administracyjnej, a więc rozstrzygają sprawę administracyjną (choćby czyniły to jedynie negatywnie, a więc dokonując negatywnej konkretyzacji normy prawa materialnego). Skoro SOKiK, SA i SN orzekają merytorycznie w sprawach zaskarżonych decyzji organu regulacyjnego i rozstrzygają w tym zakresie sprawę administracyjną (w znaczeniu materialnym), to jasne jest, dlaczego nie zostały one upoważnione przez ustawodawcę w przepisach k.p.c. do przekazania danej sprawy administracyjnej (rozstrzygniętej uprzednio decyzją organu regulacyjnego) do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia przez organ regulacyjny. SOKiK, SA lub SN mają po prostu wyznaczone w przepisach k.p.c. ustawowe zadanie pełnego merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, w tym również – jeżeli jest taka potrzeba lub konieczność – poprzez uchylenie zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego (w tym przypadku sąd rozstrzyga sprawę administracyjną negatywnie)<sup>257</sup>. Po rozstrzygnięciu przez SOKiK, SA lub SN sprawy administracyjnej nie

---

<sup>257</sup> Omówionym już wyjątkiem od tej reguły pełnego rozstrzygnięcia przez SOKiK, SA i SN spraw administracyjnych są te sytuacje, w których SOKiK, SA lub SN stwierdzają autorytatywnie, że prowadzone uprzednio przez organ regulacyjny postępowanie administracyjne było bezprzedmiotowe. Zob. szeroko w rozdziale IV.2 niniejszej monografii.

ma już czego przekazywać organowi regulacyjnemu do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia.

Inaczej jest natomiast w przypadku orzekania przez sądy administracyjne w sprawach skarg na decyzje administracyjne: zgodnie z przepisami p.p.s.a. te ostatnie sądy nie rozstrzygają spraw administracyjnych i mogą orzekać tylko o legalności (a nie celowości czy słuszności) zaskarżonych decyzji<sup>258</sup>. Nie dziwi więc okoliczność, że po wyroku sądu administracyjnego uchylającym zaskarżoną decyzję sprawa administracyjna wraca do organu administracji celem jej ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia przez ten organ, zgodnie ze wskazaniami sądu administracyjnego.

Tym samym to właśnie systemowe różnice co do istoty orzekania przez SOKiK, SA i SN oraz przez sądy administracyjne, a także systemowe różnice co do istoty spraw rozstrzyganych przez oba te rodzaje sądów, stanowią przekonujące merytoryczne wytłumaczenie tego, dlaczego ustawodawca w przepisach k.p.c. w ogóle nie przewidział tego, by prawomocny wyrok SOKiK, SA lub SN uchylający zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego mógł powodować przekazanie temu organowi sprawy administracyjnej do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia, tak jak to ma miejsce w relacjach: sądy administracyjne – organy administracji.

#### 4. Postępowanie przed SOKiK, SA i SN w sprawie dotyczącej zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego a postępowanie administracyjne przed organem drugiej instancji prowadzone na podstawie k.p.a. – wykładnia systemowa zewnętrzna

We wcześniejszych rozważaniach była już mowa o tym, że w postępowaniu administracyjnym odwoławczym prowadzonym na podstawie przepisów k.p.a. organ odwoławczy (tj. organ drugiej instancji) jest ustawowo upoważniony do tego, by w określonych sytuacjach uchylić zaskarżoną decyzję organu pierwszej instancji w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, mając przy tym wówczas obowiązek wskazania, jakie okoliczności organ pierwszej instancji musi wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy (art. 138 § 2 k.p.a.), a także określa wytyczne w zakresie wykładni przepisów dla organu pierwszej

---

<sup>258</sup> Na temat wskazanych tutaj różnic co do istoty orzekania przez SOKiK, SA i SN w sprawach dotyczących decyzji Prezesa UOKiK i organów regulacyjnych oraz przez sądy administracyjne w sprawach skarg na decyzje administracyjne zob. np. M. Chołodecki, *op. cit.*, s. 270–271; M. Bernatt, *op. cit.*, s. 280–281; wyrok SN z dnia 20 września 2005 r., III SZP 2/05, OSNP 2006, nr 19–20, poz. 312, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia/iii%20szp%202-05.pdf>, s. 15, [dostęp 11.01.2024].

instancji (art. 138 § 2a k.p.a.)<sup>259</sup>. Merytorycznym wyjaśnieniem tego, dlaczego analogicznych jak w k.p.a. uprawnień do orzekania typowo kasatoryjnego oraz instrukcyjnego ustawodawca nie przyznał w przepisach k.p.c. na rzecz SOKiK, SA lub SN przy orzekaniu przez te sądy w sprawach dotyczących zaskarżonych decyzji organów regulacyjnych jest przede wszystkim okoliczność, że SOKiK nie jest organem drugiej instancji, tzn. nie jest organem odwoławczym (tak jak jest nim organ administracji mający uprawnienia typowo kasatoryjne i instrukcyjne przewidziane w art. 138 § 2 i § 2a k.p.a.), lecz jest organem pierwszej instancji i orzeka jako organ pierwszej instancji, który musi od początku w pełni merytorycznie rozpoznać i rozstrzygnąć daną sprawę administracyjną<sup>260</sup>. Uprawnienia do orzekania typowo kasatoryjnego oraz instrukcyjnego ma SA (jako sąd drugiej instancji), ale tylko wobec orzeczeń SOKiK, a nie wobec zaskarżonych decyzji organu regulacyjnego. Uprawnienia do orzekania typowo kasatoryjnego i instrukcyjnego ma też SN, ale tylko wobec orzeczeń SOKiK i SA, a nie wobec zaskarżonych decyzji organu regulacyjnego.

Inną relewantną różnicą pomiędzy wspomnianym rozwiązaniem prawnym przewidzianym w art. 138 § 2 i § 2a k.p.a. a rozwiązaniami prawnymi przewidzianymi w przepisach k.p.c. w zakresie orzekania w sprawach dotyczących zaskarżonych decyzji (oraz postanowień) organu regulacyjnego jest to, że postępowanie odwoławcze na podstawie przepisów k.p.a. prowadzi organ administracji i uprawnienia typowo kasatoryjne oraz instrukcyjne ma on wobec orzeczeń innego organu administracji, podczas gdy postępowanie w sprawie dotyczącej zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego prowadzi sąd powszechny. Istota wzajemnych relacji prawnych pomiędzy organami administracji, a w szczególności pomiędzy organem pierwszej instancji i organem drugiej instancji (z jednej strony), oraz istota wzajemnych relacji pomiędzy sądem powszechnym a organem administracji (z drugiej strony) jest zupełnie i jakościowo odmienna. Pomiedzy organami administracji, w tym w szczególności pomiędzy organem pierwszej instancji a organem wyższego stopnia (tj. organem drugiej instancji), występują najczęściej powiązania typu hierarchicznego, wynikające z hierarchicznego podporządkowania, które w języku prawnym i prawniczym określa się też mianem kierownictwa. W ramach hierarchicznego podporządkowania organ niższego stopnia jest hierarchicznie zależny od organu wyższego stopnia, zaś na tę zależność składają się zależności osobowa i służbowa. W układzie hierarchicznej nadrzędności i podporządkowania występuje hierarchiczny nadzór,

<sup>259</sup> Zob. też uwagi w rozdziale III.4 i III.5 niniejszej monografii.

<sup>260</sup> Zob. szeroko uwagi w rozdziale IV.2 niniejszej monografii.

który jest w swojej prawnej istocie kierownictwem<sup>261</sup>. Nie może zatem dziwić okoliczność, że dla takich zhierarchizowanych relacji (a w każdym razie dla relacji typowo administracyjnych) ustawodawca przewiduje w przepisach k.p.a. dla organu drugiej instancji uprawnienia do orzekania typowo kasatoryjnego i instrukcyjnego wobec decyzji organu pierwszej instancji<sup>262</sup>. Tymczasem pomiędzy SOKiK, SA i SN a organami regulacyjnymi tego rodzaju relacje hierarchicznego podporządkowania oraz kierownictwa nie mają miejsca. Zarówno wymienione sądy, jak i organy regulacyjne są organami samodzielnymi i korzystającymi z chronionej prawem niezależności czy wręcz autonomii<sup>263</sup>. W ramach relacji pomiędzy sądami powszechnymi a organami regulacyjnymi nie występują takie elementy zależności, podporządkowania i kierownictwa, jakie są charakterystyczne dla relacji pomiędzy organem pierwszej instancji i organem drugiej instancji w rozumieniu przepisów k.p.a. Ta

---

<sup>261</sup> J. Boć, *Organizacja prawna administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2007, s. 233–234 i 237–238 oraz wskazana tam dalsza literatura.

<sup>262</sup> Istnieją też sytuacje, w których organ drugiej instancji nie jest organem hierarchicznie nadrzędnym wobec organu pierwszej instancji, tak iż w relacjach między organem pierwszej instancji oraz organem drugiej instancji nie występuje relacja nadzoru hierarchicznego i kierownictwa. Brak tego rodzaju więzi hierarchicznej występuje chociażby w relacjach pomiędzy organami jednostek samorządu terytorialnego jako organami pierwszej instancji w postępowaniu administracyjnym a samorządowymi kolegiami odwoławczymi jako organami drugiej instancji w postępowaniu administracyjnym. Co jest przy tym ciekawe, ta szczególna relacja ustrojowa pomiędzy organami jednostek samorządu terytorialnego a samorządowymi kolegiami odwoławczymi i brak w ramach tych relacji więzi hierarchicznego nadzoru spowodował pewną ustawową modyfikację przepisów procedury administracyjnej (a konkretnie w sprawach podatkowych), polegającą na ograniczeniu uprawnień samorządowych kolegów odwoławczych do wydawania określonych rodzajów rozstrzygnięć w postępowaniu odwoławczym (w zakresie, w jakim te kolegia działają jako organy drugiej instancji) w stosunku do decyzji wydanych w pierwszej instancji przez organy jednostek samorządu terytorialnego (zob. art. 233 § 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1540 ze zm.). Pokazuje to, że ustawodawca uwzględnił niekiedy relacje ustrojowe zachodzące pomiędzy określonymi organami rozstrzygającymi sprawy administracyjne w pierwszej i w drugiej instancji przy regulowaniu uprawnień organu drugiej instancji do wydawania rodzajów rozstrzygnięć odwoławczych przez organ drugiej instancji (krytycznie na temat dopuszczalności wpływu prawa ustrojowego na instytucje procesowe kształtujące prawo jednostki w postępowaniu administracyjnym wypowiada się B. Adamiak, *Zagadnienia ogólne procesowe prawa administracyjnego*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas, *System Prawa Administracyjnego. Tom 9. Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 9–10). SOKiK, SA i SN nie są oczywiście organami drugiej instancji w stosunku do organu regulacyjnego, a w szczególności SOKiK nie jest organem drugiej instancji w stosunku do organu regulacyjnego, tak iż SOKiK nie prowadzi postępowania drugoinstancyjnego (o czym była już mowa), w przeciwieństwie do powyższego przykładu z samorządowymi kolegiami odwoławczymi i organami jednostek samorządu terytorialnego. Niemniej jednak w przekonaniu autora niniejszej monografii relacje ustrojowe pomiędzy SOKiK, SA i SN a organami regulacyjnymi jak najbardziej mają dla ustawodawcy znaczenie (i powinny mieć zresztą znaczenie) przy normowaniu uprawnień SOKiK, SA i SN w stosunku do zaskarżonych decyzji organów regulacyjnych (na ten temat zob. dalsze uwagi w niniejszym rozdziale oraz uwagi w rozdziale V.2 i V.3 niniejszej monografii).

<sup>263</sup> Zob. też uwagi w rozdziałach V.2 i V.3 niniejszej monografii.

systemowa różnica pomiędzy dwoma wskazanymi wyżej układami ustrojowymi (tzn. pomiędzy układem: organ administracji drugiej instancji – organ administracji pierwszej instancji oraz pomiędzy układem: sąd powszechny – organ regulacyjny) dobrze tłumaczy to, dlaczego w przepisach k.p.c. mówiących o rozpoznawaniu i rozstrzyganiu spraw dotyczących zaskarżonych decyzji organów regulacyjnych brak jest przepisu analogicznego do przepisu art. 138 § 2 i § 2a k.p.a.

W tym kontekście nie wolno też zapominać, że o ile na podstawie art. 138 § 2 i § 2a k.p.a. kompetencje typowo kasatoryjne i instrukcyjne przysługują organowi drugiej instancji w stosunku do wydanych przez organ pierwszej instancji decyzji nieostatecznych, o tyle na podstawie przepisów k.p.c. SOKiK, SA i SN orzekają w sprawach administracyjnych, które uprzednio zostały już rozstrzygnięte taką decyzją organu regulacyjnego, która jest – przynajmniej z formalnego punktu widzenia – decyzją ostateczną (art. 16 § 1 k.p.a.). Tym bardziej więc sądowa kontrola tej ostatnio wymienionej decyzji (czyli decyzji ostatecznej) nie powinna implikować przysługiwania SOKiK, SA lub SN uprawnień typowo kasatoryjnych i instrukcyjnych (tak jak na gruncie art. 138 § 2 i § 2a k.p.a. uprawnienia takie przysługują organom drugiej instancji wobec decyzji nieostatecznych), lecz powinna się wiązać z przysługiwaniem tymże sądom uprawnień do orzekania merytorycznego i do definitywnego rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej zakończonej uprzednio decyzją ostateczną organu regulacyjnego. Generalnie bowiem porządek prawny przywiązuje znacznie większą wagę do stabilizacji decyzji ostatecznych niż nieostatecznych. Ingerencja w decyzję ostateczną i w wywoływane przez nią skutki prawne jest – patrząc na to z systemowego punktu widzenia – czymś wyjątkowym i powinna być dokonywana w sposób rozważny, przemyślany oraz wyważony, a tak się właśnie dzieje, gdy SOKiK, SA lub SN uchylają decyzję organu regulacyjnego właśnie w ramach procesu rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej (czyli w ramach merytorycznego procesu jurysdykcyjnego, związanego ze stosowaniem czy też konkretyzacją prawa materialnego), a nie w ramach działania typowo kasatoryjnego, prowadzącego do swoistego przerzucenia odpowiedzialności za zakończenie sprawy administracyjnej na inny organ<sup>264</sup>.

---

<sup>264</sup> W doktrynie słusznie się zauważa, że decyzja organu drugiej instancji o przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania organowi pierwszej instancji nie jest decyzją merytoryczną i nie jest przejawem stosowania normy materialnego prawa administracyjnego (J. Zimmermann, *Polska jurysdykcja...*, s. 197). W niniejszej monografii twierdzi się zatem, że SOKiK, SA i SN nie powinny podejmować tego rodzaju „niemerytorycznych” i niebędących przejawem stosowania normy prawa materialnego orzeczeń w stosunku do wydawanych przez organy regulacyjne decyzji administracyjnych ostatecznych, czyli decyzji administracyjnych, które powinny korzystać ze znacznie większych gwarancji stabilności niż decyzje nieostateczne.

## 5. Prawna niedopuszczalność przysługiwania SOKiK, SA i SN uprawnień typowo kasatoryjnych i instrukcyjnych wobec decyzji organu regulacyjnego z uwagi na konstytucyjną zasadę legalizmu – wykładnia prokonstytucyjna

W postępowaniu sądowym prowadzonym w sprawie zaskarżonej decyzji lub postanowienia organu regulacyjnego właściwe sądy powszechne, tj. SOKiK, SA i SN, również dlatego nie mogą być uznane za mające *de lege lata* uprawnienia do orzekania typowo kasatoryjnego i instrukcyjnego wobec zaskarżonych decyzji lub postanowień organu regulacyjnego, gdyż sprzeciwia się temu konstytucyjna zasada legalizmu, implikująca wymóg działania przez organy władzy publicznej „na podstawie i w granicach prawa” (art. 7 Konstytucji RP)<sup>265</sup>. Skoro ani przepisy k.p.c., ani przepisy innych ustaw *de lege lata* nie przyznają wyraźnie SOKiK, SA lub SN kompetencji do orzekania typowo kasatoryjnego i instrukcyjnego wobec zaskarżonych decyzji lub postanowień organu regulacyjnego, to należy przyjąć, że w świetle art. 7 Konstytucji RP takie uprawnienia wymienionym sądom nie przysługują, zaś wszelkie próby przypisywania sobie przez te sądy lub wręcz uzurpowania przez nie takich kompetencji muszą być uznane za działania, które nie mają podstaw w przepisach prawa powszechnie obowiązującego i jako takie są działaniami niezgodnymi z art. 7 Konstytucji RP.

Na gruncie Konstytucji RP pojęcie organów władzy publicznej, do którego odwołuje się art. 7 Konstytucji RP, obejmuje wszystkie władze w sensie konstytucyjnym, a więc również władzę sądowniczą<sup>266</sup>. W orzecznictwie TK zauważa się, że zamieszczony w art. 7 Konstytucji RP nakaz działania „na podstawie i w granicach prawa” oznacza, iż „kompetencje organów władzy publicznej powinny zostać jednoznacznie i precyzyjnie określone w przepisach prawa, wszelkie działania tych organów powinny mieć podstawę w takich przepisach, a – w razie wątpliwości interpretacyjnych – kompetencje organów władzy publicznej nie można domniemywać”<sup>267</sup>. W orzecznictwie TK podkreśla się również, że w świetle art. 7 Konstytucji RP wszelkie działania organów władzy publicznej muszą być „wyznaczone przez prawo, w którym winna być zawarta zarówno podstawa

<sup>265</sup> Art. 7 Konstytucji RP stanowi, że „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”.

<sup>266</sup> Wyrok TK z dnia 4 grudnia 2001 r. w sprawie SK 18/00, OTK ZU 2001, nr 8, poz. 256, pkt IV.3 uzasadnienia.

<sup>267</sup> Wyrok TK z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie K 53/05, OTK ZU 2006, nr 6A, poz. 66, pkt III.4 uzasadnienia.

działania, jak też zakreślone granice jej działania. Wymóg podstawy prawnej dla działania organów władzy publicznej oznacza, iż organy te mogą działać wyłącznie na podstawie upoważnień przewidzianych w prawie. Brak regulacji prawnej upoważniającej do podjęcia danego działania należy uznać za równoznaczny z zakazem tego działania. Wymóg podejmowania działań na podstawie prawa ściśle związany jest z wymogiem podejmowania działań w granicach prawa. Prawo, udzielając organom władzy publicznej upoważnień do podejmowania określonych działań, wyznacza jednocześnie granice tych działań. Wykroczenie poza te granice, jak podkreśla się w nauce prawa konstytucyjnego, kwalifikować należy jako działanie bez podstawy prawnej, zaś działanie bez podstawy prawnej to równocześnie działanie wykraczające poza granice wyznaczone przez prawo<sup>268</sup>. W orzecznictwie TK szczególnie przy tym akcentuje się okoliczność, iż w świetle art. 7 Konstytucji RP kompetencji organów władzy publicznej nie wolno jest domniemywać<sup>269</sup>, ani nie wolno wywodzić takich kompetencji w drodze analogii<sup>270</sup>, a ponadto nie można dokonywać rozszerzającej wykładni tychże kompetencji<sup>271</sup>. Przeciwnie, kompetencje organów władzy publicznej „zawsze muszą mieć podstawę w wyraźnie sformułowanym przepisie prawa”<sup>272</sup>. Dotyczy to w szczególności kompetencji organów władzy publicznej w ramach sformalizowanych procedur kodeksowych: w ramach takich procedur nie stosuje się zasady „co nie jest zakazane, jest dozwolone”, lecz stosuje się zasadę „dozwolone jest to, co prawo wyraźnie przewiduje”<sup>273</sup>.

W świetle powyższych wypowiedzi polskiej judykatury, w tym zwłaszcza TK, na temat prawnego znaczenia art. 7 Konstytucji RP dla dopuszczalnego zakresu działalności organów władzy publicznej, należy jednoznacznie stwierdzić, że wszelkie kompetencje SOKiK, SA i SN w postępowaniach związanych z sądową kontrolą

---

<sup>268</sup> Wyrok TK z dnia 14 czerwca 2000 r. w sprawie P 3/00, OTK ZU 2000, nr 5, poz. 138, pkt III.4 uzasadnienia.

<sup>269</sup> Wyrok TK z dnia 14 czerwca 2000 r. w sprawie P 3/00, OTK ZU 2000, nr 5, poz. 138, pkt III.4 uzasadnienia oraz wskazane tam wcześniejsze orzecznictwo TK; wyrok TK z dnia 19 czerwca 2002 r. w sprawie K 11/02, OTK ZU 2002, nr 4A, poz. 43, pkt III.3 i III.5 uzasadnienia; wyrok TK z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie K 53/05, OTK ZU 2006, nr 6A, poz. 66, pkt III.4 uzasadnienia; wyrok TK z dnia 22 maja 2007 r. w sprawie K 42/05, OTK ZU 2007, nr 6A, poz. 49, pkt III.5 uzasadnienia; wyrok TK z dnia 4 listopada 2009 r. w sprawie Kp 1/08, OTK ZU 2009, nr 10A, poz. 145, pkt III.5 uzasadnienia;

<sup>270</sup> Wyrok TK z dnia 23 marca 2006 r. w sprawie K 4/06, OTK ZU 2006, nr 3A, poz. 32, pkt IV.6 uzasadnienia.

<sup>271</sup> Wyrok TK z dnia 19 czerwca 2002 r. w sprawie K 11/02, OTK ZU 2002, nr 4A, poz. 43, pkt III.5 uzasadnienia.

<sup>272</sup> Wyrok TK z dnia 23 marca 2006 r. w sprawie K 4/06, OTK ZU 2006, nr 3A, poz. 32, pkt IV.6 uzasadnienia.

<sup>273</sup> Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 20 grudnia 2004 r., II SA/Ol 306/04 oraz wskazane tam dalsze orzecznictwo sądów administracyjnych.

zaskarżonych decyzji lub postanowień organu regulacyjnego powinny jednoznacznie i wyraźnie wynikać z przepisów prawa, w tym zwłaszcza z przepisów k.p.c. lub z przepisów innych ustaw (np. z ustawy – Prawo telekomunikacyjne, ustawy – Prawo energetyczne, ustawy o transporcie kolejowym itp.). W świetle art. 7 Konstytucji RP przepisy k.p.c. (lub ewentualnie innych ustaw) powinny zawierać zarówno wyraźnie sformułowane podstawy prawne dla działań SOKiK, SA i SN w omawianych tutaj postępowaniach sądowych, jak i określać granice wykonywania takich działań lub też granice korzystania z przysługujących tym sądom kompetencji. W postępowaniach sądowych w sprawach dotyczących zaskarżonych decyzji lub postanowień organu regulacyjnego żaden sąd nie może przypisywać sobie takich kompetencji, których prawo wyraźnie mu nie przydaje. Żaden sąd nie może również domniemywać swoich kompetencji w tego rodzaju postępowaniach, ani też nie może dokonywać wykładni rozszerzającej swoich kompetencji lub wywodzić swoich kompetencji w drodze analogii. W tym kontekście należy raz jeszcze powtórzyć, że ani przepisy k.p.c., ani przepisy innych ustaw nie przyznają na rzecz SOKiK, SA lub SN kompetencji do orzekania typowo kasatoryjnego i instrukcyjnego w odniesieniu do zaskarżonych decyzji lub postanowień organu regulacyjnego. Kompetencje do orzekania typowo kasatoryjnego i instrukcyjnego przysługują na podstawie przepisów k.p.c. różnym sądom orzekającym w innych rodzajach postępowań lub w odniesieniu do innych orzeczeń lub decyzji administracyjnych (zob. np. art. 386 § 2–6, art. 398<sup>15</sup> § 1, art. 398<sup>20</sup>, art. 477<sup>14</sup> § 4 zd. 2 i § 6 zd. 2, art. 477<sup>14a</sup> k.p.c.), ale kompetencje takie nie zostały przez ustawodawcę wyraźnie zastrzeżone na rzecz SOKiK, SA i SN w odniesieniu do zaskarżonych decyzji lub postanowień organów regulacyjnych. Uwzględniając ten stan prawny istniejący na podstawie przepisów k.p.c., należy jednoznacznie stwierdzić, że obecnie te wymienione ostatnio sądy nie mogą sobie przypisywać tego rodzaju kompetencji wobec zaskarżonych decyzji lub postanowień organów regulacyjnych, ani nie mogą tych kompetencji domniemywać lub twierdzić, że przysługują im one na podstawie wykładni rozszerzającej lub w drodze analogii. SOKiK, SA i SN mają w stosunku do zaskarżonych decyzji lub postanowień organów regulacyjnych oraz wobec samych tych organów regulacyjnych tylko takie kompetencje, jakie zostały tym sądom wyraźnie przyznane przez przepisy k.p.c., a są to: kompetencja do utrzymania w mocy zaskarżonej decyzji lub postanowienia organu regulacyjnego, kompetencja do uchylecia zaskarżonej decyzji lub postanowienia organu regulacyjnego oraz kompetencja do zmiany w całości lub w części zaskarżonej decyzji lub postanowienia organu regulacyjnego. Wśród tych ustawowych kompetencji SOKiK,



SA i SN absolutnie nie ma kompetencji do przekazania organowi regulacyjnemu sprawy administracyjnej do ponownego lub dalszego rozpoznania i rozstrzygnięcia, a także nie ma kompetencji do udzielania organowi regulacyjnemu wiążących wskazań co do wykładni prawa, oceny prawnej lub co do dalszego postępowania w danej sprawie. Kierując się konstytucyjną zasadą legalizmu ustanowioną w art. 7 Konstytucji RP oraz dokonując wykładni przepisów k.p.c. w świetle tej konstytucyjnej zasady legalizmu (czyli dokonując prokonstytucyjnej wykładni przepisów k.p.c.), należy jednoznacznie stwierdzić, że SOKiK, SA i SN nie mają prawnych kompetencji do orzekania typowo kasatoryjnego oraz instrukcyjnego wobec zaskarżonych decyzji lub postanowień polskich organów regulacyjnych.

## 6. Brak prawnych możliwości wywodzenia przez SOKiK, SA i SN uprawnień typowo kasatoryjnych i instrukcyjnych wobec decyzji organu regulacyjnego z przepisów prawa unijnego – wykładnia pronunijna

Przepisy prawa UE nie dają podstaw prawnych do tego, aby z powołaniem się na nie (oraz przy odwoływaniu się do wykładni pronunijnej) należało obecnie tak interpretować przepisy art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c., aby wyprowadzać z nich kompetencję SOKiK, SA lub SN do orzekania typowo kasatoryjnego i instrukcyjnego wobec zaskarżonych decyzji lub postanowień organu regulacyjnego. Przepisy prawa UE (pierwotnego i wtórnego) ani nie przyznają wprost (*explicite*) uprawnień typowo kasatoryjnych i instrukcyjnych sądowi krajowemu rozpatrującemu odwołania od decyzji krajowych organów regulacyjnych (w dziedzinach telekomunikacji czy też łączności elektronicznej, energetyki, poczty i transportu kolejowego)<sup>274</sup>, ani nie dają dostatecznych podstaw ku temu, by na podstawie wykładni celowościowej unijnych przepisów można było twierdzić, że tego rodzaju uprawnienia sądów krajowych rozpatrujących odwołania od decyzji krajowych organów regulacyjnych należą i muszą należeć do niezbywalnego i obligatoryjnego zestawu kompetencji tych sądów. W świetle prawa unijnego prawodawca krajowy może co prawda fakultatywnie przyznać sądom krajowym takie uprawnienia wobec decyzji krajowych organów regulacyjnych w omawianych tu sektorach sieciowych

<sup>274</sup> W zakresie, w jakim w prawie unijnym lub w orzecznictwie sądów unijnych jest mowa o „decyzjach” krajowych organów regulacyjnych należy przez to rozumieć nie tylko wydawane przez te organy decyzje administracyjne w rozumieniu prawa polskiego, lecz także postanowienia, w tym postanowienia, o których jest mowa w art. 206 ust. 2b w zw. z art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo telekomunikacyjne, w art. 30 ust. 4 ustawy – Prawo energetyczne oraz w art. 13b ust. 3 ustawy o transporcie kolejowym.

(choć z pewnymi zastrzeżeniami, a mianowicie nie może naruszyć gwarantowanej przez prawo UE niezależności decyzyjnej krajowego organu regulacyjnego), niemniej jednak w świetle prawa unijnego prawodawca krajowy nie ma takiego obowiązku. Przeciwnie, w prawie unijnym, w tym w szczególności w pierwotnym prawie unijnym, istnieją przepisy, które gwarantują państwom członkowskim UE dostateczny zakres swobody i autonomii przy regulowaniu w swoim prawie wewnętrznym zagadnień związanych z kompetencjami sądów krajowych w stosunku do zaskarżonych decyzji administracyjnych, w tym również w stosunku do decyzji wydawanych przez krajowe organy regulacyjne działające w omawianych sektorach. Oznacza to, że prawodawca krajowy ma w świetle prawa unijnego pełne prawo do ustanowienia takiego rozwiązania prawnego, jakie *de lege lata* istnieje w prawie polskim, a w myśl którego sąd powszechny rozpatrujący odwołanie od decyzji krajowego organu regulacyjnego musi zawsze merytorycznie rozstrzygnąć przekazaną mu odwołaniem sprawę administracyjną (choćby poprzez rozstrzygnięcie negatywne)<sup>275</sup> i nie może jej przekazać organowi regulacyjnemu do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia.

W sytuacji gdy prawo krajowe nie przyznaje sądom uprawnień do orzekania typowo kasatoryjnego i instrukcyjnego wobec decyzji krajowego organu regulacyjnego (a w Polsce SOKiK, SA i SN takich uprawnień nie mają) lub też w sytuacji, gdy fakt przysługiwania sądom krajowym takich uprawnień jest sporny lub niejasny, nie można twierdzić, że prawo unijne nakazuje dokonywanie takiej prounijnej wykładni przepisów prawa krajowego, aby wywodzić z prawa krajowego uprawnienie lub obowiązek sądu krajowego do orzekania typowo kasatoryjnego i instrukcyjnego wobec decyzji krajowego organu regulacyjnego w omawianych tu sektorach sieciowych.

W unijnym prawie pierwotnym podstawowym przepisem, z którego można wywodzić określone uprawnienia (kompetencje) sądów krajowych, jakie muszą im przysługiwać w stosunku do zaskarżonych decyzji administracyjnych jest art. 47 KPP. Przepis ten stanowi, że „Każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w niniejszym artykule. Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy”. Zwołanego art. 47 KPP w orzecznictwie sądów unijnych (tj. TSUE i Sądu UE) został

---

<sup>275</sup> Wyjątkiem jest jedynie sytuacja, gdy postępowanie administracyjne prowadzone w danej sprawie przez organ regulacyjny było bezprzedmiotowe.

wywiedziony obowiązek państw członkowskich takiego ukształtowania kompetencji sądów krajowych, aby każda zainteresowana osoba, której prawa lub wolności zagwarantowane przez prawo UE zostały naruszone decyzją administracyjną podjętą przez organ administracyjny (niesądowy), miała prawo odwołania się do sądu, tak aby dotykająca ją decyzja została zbadana (skontrolowana) przez sąd (organ sądowy), który ma pełną jurysdykcję (*full jurisdiction*). Ta pełna jurysdykcja powinna obejmować prawo do anulowania zaskarżonej decyzji z uwagi na kwestie faktyczne lub prawne. Dany sąd krajowy musi mieć w szczególności kompetencję do badania wszelkich kwestii faktycznych i prawnych relewantnych dla sporu toczącego się przed tym sądem w odniesieniu do zaskarżonej decyzji. Tego rodzaju prawo jednostek wywodzone z art. 47 KPP ma swoje aksjologiczne wsparcie również w art. 6 EKPCz oraz w ukształtowanym na jego gruncie orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, na które powołują się w tym względzie również sądy unijne<sup>276</sup>.

Należy przy tym podkreślić, że powołane wyżej orzecznictwo sądów unijnych, a także orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, nie wymaga, aby uprawnienia sądów krajowych do uchylania (anulowania) decyzji organów administracyjnych<sup>277</sup> wiązały się z możliwością lub koniecznością przekazywania lub powrotu danej sprawy administracyjnej do organu administracji, po uchyleniu danej decyzji przez sąd. Co więcej, powołane orzecznictwo unijne i strasburskie nie wymaga nawet tego, aby sąd badający decyzję organu administracji musiał w każdym przypadku wydać wyrok merytoryczny orzekający co do istoty sprawy lub by musiał kierować się przy orzekaniu względami celowości. Z uwagi na to wystarczy, aby kontrola ze strony sądów krajowych nad zaskarżonymi decyzjami organów

---

<sup>276</sup> Wyroki TSUE w sprawach: C-501/11 P, *Schindler Holding Ltd i inni versus Komisja Europejska i Rada Unii Europejskiej*, ECLI:EU:C:2013:522, § 35; C-506/04, *Graham J. Wilson versus Ordre des avocats dubarreau de Luxembourg*, ECLI:EU:C:2006:587, § 60–61; wyroki Sądu Unii Europejskiej (dawnego Sądu Pierwszej Instancji) w sprawach: T-54/14, *Goldfish BV, Heiploeg BV, Heiploeg Beheer BV, Heiploeg Holding BV versus Komisja Europejska*, ECLI:EU:T:2016:455, § 144–145; T-286/09, *Intel Corp. versus Komisja Europejska*, ECLI:EU:T:2014:547, § 1609–1610. Zob. też wyroki ETPCz w sprawach: *Albert i Le Compte versus Belgia*, Series A no. 58, § 29, 10 lutego 1983 r.; *Öztürk versus Niemcy*, Series A no. 73, § 56, 21 lutego 1984 r.; *Fischer versus Austria*, Series A no. 312, § 28, 26 kwietnia 1995 r.; *Umlauf versus Austria*, Series A no. 328B, § 37–39, 23 października 1995 r.; *Steininger versus Austria*, no. 21539/07, § 46, 17 kwietnia 2012 r.; *Zumtobel versus Austria*, Series A no. 268A, § 31–32, 21 września 1993 r.; *Bryan versus Zjednoczone Królestwo*, Series A no. 335A, § 43–47, 22 listopada 1995 r.; *Müller i inni versus Austria (dec.)*, no. 26507/95, 23 listopada 1999 r.; *Crompton versus Zjednoczone Królestwo*, no. 42509/05, § 71 i 79, 27 października 2009 r.; *Sigma Radio Television Ltd versus Cypr*, nos. 32181/04 i 35122/05, § 152, 21 lipca 2011 r.

<sup>277</sup> Tj. decyzji organów administracyjnych wydanych w sprawach, w których mogą zostać naruszone prawa i wolności gwarantowane odpowiednio prawem unijnym lub EKPCz.

pozasądowych była kontrolą pod względem faktycznym i prawnym oraz by mogła prowadzić do uchylecia (anulowania) kwestionowanej decyzji organu administracji<sup>278</sup>.

Nie ulega wątpliwości, że polskie regulacje prawne normujące postępowanie przed SOKiK, SA i SN w sprawach zaskarżonych decyzji lub postanowień organów regulacyjnych oraz określające uprawnienia orzecznicze wymienionych sądów w tych sprawach w pełni spełniają kryteria ustalone w powołanym orzecznictwie sądów unijnych oraz w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Przy rozpoznawaniu i rozstrzyganiu spraw dotyczących zaskarżonych decyzji lub postanowień organów regulacyjnych SOKiK, SA i SN mają pełną jurysdykcję (*full jurisdiction*) w rozumieniu przyjmowanym w orzecznictwie sądów unijnych i trybunału strasburskiego. Przejawem tej pełnej jurysdykcji SOKiK, SA i SN w tych sprawach są następujące uprawnienia wspomnianych sądów:

- po pierwsze, sądy te mogą pozostawiać w mocy zaskarżone decyzje lub postanowienia organów regulacyjnych, mogą uchylać zaskarżone decyzje lub postanowienia organów regulacyjnych, a także mogą zmieniać zaskarżone decyzje lub postanowienia organów regulacyjnych w całości lub w części (art. 479<sup>53</sup> i art. 479<sup>55</sup> k.p.c.; art. 479<sup>64</sup> i art. 479<sup>66</sup> k.p.c.; art. 479<sup>75</sup> i art. 479<sup>77</sup> k.p.c.; art. 479<sup>86</sup> i art. 479<sup>87</sup> § 2 k.p.c.);
- po drugie, wymienione polskie sądy mogą uchylić albo zmienić zaskarżoną decyzję lub postanowienie organu regulacyjnego zarówno z powołaniem się na argumenty natury faktycznej (np. nieprawidłowość ustaleń dowodowych poczynionych przez organ regulacyjny, nieprawidłowa subsumpcja dokonana przez organ regulacyjny), jak i przy odwołaniu się do argumentów natury prawnej (np. niezgodność zaskarżonej decyzji lub postanowienia organu regulacyjnego z treścią konkretyzowanej normy prawa materialnego, obarczenie zaskarżonej decyzji lub postanowienia organu regulacyjnego kwalifikowanymi wadami określonymi w art. 156 § 1 k.p.a.), a także

---

<sup>278</sup> Należy przy tym podkreślić, że to, jak silna (jak daleko idąca) powinna być ta kontrola sądowa nad prawnymi i faktycznymi aspektami zaskarżonych decyzji (w szczególności zaś to, czy sąd krajowy powinien samodzielnie i niezależnie przeprowadzać określone dowody dotyczące faktów w danej sprawie, czy też może poprzestać jedynie na uwzględnieniu dowodów przeprowadzonych wcześniej w tym zakresie przez organ pozasądowy) uzależnione jest od wielu różnych specyficznych okoliczności i nie jest determinowane przez prawo unijne w sposób jednolity dla wszystkich kategorii spraw (zob. orzeczenia ETPCz w sprawach: *Sigma Radio Television Ltd versus Cypr*, nos. 32181/04 i 35122/05, § 153–155, 21 lipca 2011 r., oraz wskazane tam dalsze orzeczenia; *Steininger versus Austria*, no. 21539/07, § 50–58, 17 kwietnia 2012 r., oraz inne powołane tam orzeczenia; zob. też wyrok TSUE w sprawie C-55/06, *Arcor AG & Co. KG versus Republika Federalna Niemiec*, ECLI:EU:C:2008:244, pkt 163–170). Zob. też M. Szydło, *Krajowy parlament...*, s. 72–74.

z powołaniem się na argumenty łączące w sobie kwestie faktyczne i prawne (np. niecelowość lub niesłuszność zaskarżonej decyzji lub postanowienia organu regulacyjnego z punktu widzenia celów polityki regulacyjnej wynikających z przepisów prawa);

- po trzecie, w toku samego postępowania sądowego dotyczącego zaskarżonej decyzji lub postanowienia organu regulacyjnego każdy z wymienionych polskich sądów ma pełne prawo do tego, by badać wszystkie okoliczności faktyczne i prawne związane z zawisłą wówczas przed sądem sprawą (tj. sprawą administracyjną w znaczeniu materialnym oraz sprawą cywilną w znaczeniu formalnym). Wynika to przede wszystkim z procesowych uprawnień dowodowych i badawczych przysługujących wszystkim sądom powszechnym w Polsce, a uregulowanych w przepisach k.p.c. (zob. art. 227–315 k.p.c.);
- po czwarte, wszystkie wskazane wyżej uprawnienia wobec zaskarżonych decyzji lub postanowień organu regulacyjnego – a wymagane przez orzecznictwo sądów unijnych ukształtowane na gruncie art. 47 KPP – przysługują nie tylko bezpośrednio SOKiK, lecz także SA i SN, gdyż również w ramach postępowań apelacyjnego i kasacyjnego w pełni możliwe jest orzekanie przez właściwy sąd bezpośrednio w kwestii zaskarżonej decyzji lub postanowienia organu regulacyjnego, a nie tylko badanie wyroku sądu niższej instancji. W określonych sytuacjach nawet SN może bezpośrednio skontrolować w sensie faktycznym i prawnym zaskarżoną decyzję lub postanowienie organu regulacyjnego i poprzez swój wyrok może bezpośrednio wpłynąć na losy zaskarżonej decyzji lub postanowienia organu regulacyjnego (choć nie może odesłać danej sprawy do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia jej przez dany organ regulacyjny).

Polskich rozwiązań dotyczących sądowej kontroli decyzji lub postanowień organów regulacyjnych nie można zatem kwestionować z punktu widzenia ich rzekomej niezgodności z art. 47 KPP, także w zakresie, w jakim nie przewidują one powrotu sprawy administracyjnej do organu regulacyjnego po uprzednim uchynieniu decyzji organu regulacyjnego przez sąd powszechny. Takie kwestionowanie polskich rozwiązań prawnych we wspomnianym zakresie byłoby niezasadne tym bardziej dlatego, że uchynienie decyzji organu regulacyjnego przez sąd powszechny oznacza w każdym przypadku efektywne rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej (chyba że postępowanie administracyjne przed organem regulacyjnym było bezprzedmiotowe), zaś przedsiębiorcy będącemu adresatem tej decyzji lub innemu podmiotowi zainteresowanemu

niezadowolonemu z takiego rozstrzygnięcia sądowego przysługują wówczas inne środki prawne ochrony jego interesów (zob. szerzej w rozdziale V.5 niniejszej monografii).

Obowiązek państw członkowskich UE stworzenia mechanizmu prawnego powrotu sprawy administracyjnej do krajowego organu regulacyjnego po uchyleniu decyzji tego organu przez sąd krajowy nie wynika również z przepisów unijnego prawa wtórnego, w tym nie wynika z przepisów następujących relewantnych dyrektyw: dyrektywy 2018/1972, dyrektywy 2019/944, dyrektywy 2009/73, dyrektywy 97/67 oraz dyrektywy 2012/34. Postanowienia o sądowej kontroli decyzji krajowych organów regulacyjnych zamieszczone w czterech ostatnio wymienionych dyrektywach unijnych (odpowiednio sektory: elektroenergetyczny, gazowy, pocztowy oraz kolejowy) są raczej dość ogólne i pozostawiają państwom członkowskim daleko idącą swobodę w kształtowaniu reguł i zasad sądowej kontroli, przy poszanowaniu stosownych omówionych wyżej determinant wynikających z prawa pierwotnego UE (na temat relewantnych postanowień tych dyrektyw zob. szerzej w rozdziale I.5 niniejszej monografii). Najszerze i najbardziej szczegółowe postanowienia normatywne w tym względzie zawiera obowiązująca w sektorze łączności elektronicznej dyrektywa 2018/1972, przy czym odnośne przepisy zamieszczone w tej dyrektywie były parokrotnie przedmiotem wykładni dokonywanej przez TSUE, co prawda nie bezpośrednio na podstawie tej dyrektywy, lecz na podstawie poprzednio obowiązującej w tym zakresie dyrektywy 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa) (dalej: dyrektywa 2002/21/WE)<sup>279</sup>, zawierającej w tym względzie niemal identyczne postanowienia normatywne co obecnie obowiązująca w tym zakresie dyrektywa 2018/1972. Stąd też warto poświęcić tym postanowieniom nieco więcej uwagi.

W poprzednio obowiązującej w sektorze łączności elektronicznej dyrektywie 2002/21/WE kwestię sądowej kontroli decyzji krajowych organów regulacyjnych normował przede wszystkim art. 4 ust. 1 dyrektywy 2002/21/WE. Przepis ten stanowił, że „Państwa członkowskie zapewniają, aby na poziomie krajowym istniały skuteczne mechanizmy umożliwiające użytkownikom lub przedsiębiorstwom udostępniającym sieci lub usługi łączności elektronicznej, których dotyczy dana decyzja wydana przez krajowy organ regulacyjny, korzystanie z prawa odwołania się od takiej decyzji do organu odwoławczego niezależnego od stron uczestniczących w sporze. Organ taki, który może być sądem, dysponuje odpowiednią wiedzą specjalistyczną, pozwalającą

<sup>279</sup> Dz. Urz. 2002, L 108/33, ze zm.

mu na skuteczne wypełnianie swoich funkcji. Państwa członkowskie zapewniają, aby aspekty merytoryczne każdej sprawy zostały właściwie rozpatrzone, oraz zapewniają istnienie skutecznych środków odwoławczych. Do czasu rozpatrzenia odwołania decyzja krajowego organu regulacyjnego pozostaje w mocy, chyba że zgodnie z prawem krajowym zostaną zastosowane środki przejściowe”. W omawianym kontekście prawie relewantny był też art. 4 ust. 2 dyrektywy 2002/21/WE, stanowiący, że „Jeżeli organ odwoławczy, o którym mowa w ust. 1 powyżej, nie jest organem sądowym, powinien on zawsze sporządzić na piśmie uzasadnienie swojej decyzji. Ponadto, w takim przypadku, decyzja takiego organu winna być zaskarżalna przed organem sądowym w rozumieniu art. 234 Traktatu [obecnie art. 267 TfUE – przyp. M. Sz.]”.

Powołane wyżej treści normatywne znajdują się obecnie w przepisach art. 31 ust. 1 i 2 obecnie obowiązującej w tym zakresie dyrektywy 2018/1972. Artykuł 31 ust. 1 dyrektywy 2018/1972 stanowi, co następuje: „Państwa członkowskie zapewniają, aby na poziomie krajowym istniały skuteczne mechanizmy umożliwiające użytkownikom lub przedsiębiorstwom udostępniającym sieci lub świadczącym usługi łączności elektronicznej lub udostępniającym urządzenia towarzyszące, których dotyczy dana decyzja wydana przez właściwy organ, korzystanie z prawa odwołania się od takiej decyzji do organu odwoławczego niezależnego od zaangażowanych stron oraz od wszelkiej zewnętrznej interwencji lub presji politycznej, która mogłaby przeszkodzić mu w niezależnej ocenie zawisłych przed nim spraw. Organ taki, który może być sądem, dysponuje odpowiednią wiedzą specjalistyczną pozwalającą mu na skuteczne wypełnianie swoich funkcji. Państwa członkowskie zapewniają, aby aspekty merytoryczne każdej sprawy zostały właściwie rozpatrzone. Do czasu rozpatrzenia odwołania decyzja właściwego organu pozostaje w mocy, chyba że zgodnie z prawem krajowym zostaną zastosowane środki przejściowe”. Artykuł 31 ust. 2 powołanej dyrektywy stanowi zaś, że „Jeżeli organ odwoławczy, o którym mowa w ust. 1 niniejszego artykułu, nie jest organem sądowym, musi on zawsze sporządzić na piśmie uzasadnienie swojej decyzji. Ponadto w takim przypadku decyzja takiego organu musi podlegać kontroli przez organ sądowy w rozumieniu art. 267 TFUE. Państwa członkowskie gwarantują istnienie skutecznych środków odwoławczych”.

Jak wynika z literalnego brzmienia powołanych – niemal identycznych w swojej treści – przepisów dyrektywy 2002/21/WE oraz dyrektywy 2018/1972, całkowicie milczą one w kwestii tego, co powinno się stać ze sprawą regulacyjną (administracyjną), w której krajowy organ regulacyjny wydał decyzję uchyloną następnie przez sąd krajowy. W wyroku TSUE w sprawie *Polkomtel* – w którym TSUE odpowiadał

na pytanie prejudycjalne zadane mu przez polski SN – zostało stwierdzone, że art. 4 ust. 1 dyrektywy 2002/21/WE (obecnie art. 31 ust. 1 i art. 31 ust. 2 zd. 3 dyrektywy 2018/1972) w zw. z art. 47 KPP „należy interpretować w ten sposób, że sąd krajowy rozpoznający odwołanie od decyzji krajowego organu regulacyjnego powinien móc uchylić ją z mocą wsteczną, jeżeli stwierdzi, iż jest to konieczne do udzielenia skutecznej ochrony praw przedsiębiorstwu, które wniosło odwołanie”<sup>280</sup>. O ile więc w tym wyroku TSUE wyraźnie uznał, że uchylene przez sąd krajowy decyzji krajowego organu regulacyjnego może zostać dokonane z mocą wsteczną (*ex tunc*), czyli z mocą następującą od dnia wydania tej decyzji, o tyle TSUE nie przesądził, że tego rodzaju uchylene decyzji krajowego organu regulacyjnego przez sąd krajowy musi się koniecznie wiązać z powrotem danej sprawy administracyjnej na szczebel danego krajowego organu regulacyjnego (tu: Prezesa UKE), tak aby ten ostatni organ mógł nadal kontynuować postępowanie administracyjne w tej samej sprawie i aby mógł wydać decyzję ponownie rozstrzygającą daną sprawę za okres, którego dotyczyła jego pierwotna decyzja, następnie uchylona przez sąd krajowy. Takich wyraźnych stwierdzeń ani nawet pośrednich sugestii idących w tym kierunku we wspomnianym wyroku TSUE nie ma, i to mimo że polski SN w swoim postanowieniu, w którym zadał TSUE pytanie prejudycjalne, wyraźnie takie właśnie stwierdzenia wypowiedział<sup>281</sup>. TSUE w sprawie *Polkomtel* całkowicie zignorował ten fragment wypowiedzi polskiego SN (czy też składu sędziów SN zadających to pytanie), gdyż najzupełniej słusznie uznał, że ewentualne ustanowienie tego rodzaju rozwiązania proceduralnego, za jakim opowiedział się skład sędziów SN zadających pytanie TSUE, a które to rozwiązanie jest zresztą jedynie pewną propozycją interpretacyjną wspomnianego składu (bo przecież tego rodzaju rozwiązanie proceduralne nie wynika wprost z jakiegokolwiek przepisu prawa polskiego lub unijnego), zależy całkowicie od prawodawcy krajowego i nie ma ono żadnego znaczenia z punktu widzenia skuteczności sądowej kontroli decyzji krajowych organów regulacyjnych, o jakiej

<sup>280</sup> Wyrok TSUE w sprawie C-231/15, *Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Petrotel sp. z o.o. w Płocku versus Polkomtel sp. z o.o.*, ECLI:EU:C:2016:769, główna część sentencji.

<sup>281</sup> Zdaniem SN, zadającego wspomniane wyżej pytanie prejudycjalne, „W przypadku uchylecia przez sąd krajowy decyzji krajowego organu regulacyjnego, konsekwencje wyroku uchylającego będą uzależnione od podstaw orzeczenia kasacyjnego. [...] Jeżeli powodem uchylecia decyzji będą różnego rodzaju uchylecia proceduralne w postępowaniu przed krajowym organem regulacyjnym, organ ten może dokończyć postępowanie administracyjne, sanując stwierdzone przez sąd uchylecie, i wydać zgodną z prawem decyzję regulującą stosunek umowny między przedsiębiorstwami udostępniającymi sieci za okres, który obejmowała pierwotna decyzja” (postanowienie SN z dnia 18 lutego 2015 r., III SK 18/14, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iii%20sk%2018-14-1.pdf>, s. 11, [dostęp 11.01.2024]).



mówiły przepisy art. 4 ust. 1 dyrektywy 2002/21/WE, i o której obecnie mówią przepisy art. 31 ust. 1 i 2 dyrektywy 2018/1972, rozpatrywane w zw. z art. 47 KPP. Tego rodzaju rozwiązanie proceduralne, o jakim wspomniał skład polskiego SN zadający TSUE pytanie prejudycjalne, ma zresztą charakter bardzo szczegółowy oraz zniuansowany i nie wchodzi ono w zakres zainteresowania prawa unijnego. TSUE musiał więc dojść do przekonania, że o tego rodzaju rozwiązaniach proceduralnych nie da się wiążąco przesądzać na szczeblu unijnym, gdyż takie rozwiązania mają ścisły związek z przepisami procedur administracyjnych i sądowych obowiązujących w poszczególnych państwach członkowskich UE, a te są z kolei w poszczególnych państwach bardzo zróżnicowane oraz oparte na niekiedy zupełnie odmiennych założeniach i konstrukcjach teoretycznych, związanych z istotą jurysdykcji administracyjnej oraz sądowej. Nie byłoby zatem ani poważne, ani celowe, aby prawodawca unijny lub sądy unijne zajmowały się tego rodzaju szczegółowymi detalami proceduralnymi w państwach członkowskich, sprzęgniętymi zresztą mocno z pewnymi szerszymi konstrukcjami dogmatyczno-teoretycznymi, które leżą u podstaw postępowania administracyjnego w danym państwie oraz przenikają dany krajowy model sądowej kontroli decyzji administracyjnych.

Prawdą jest oczywiście, że w art. 31 ust. 1 i 2 dyrektywy 2018/1972 (poprzednio identycznie w art. 4 ust. 1 dyrektywy 2002/21/WE) prawodawca unijny wyraźnie akcentuje, że istniejące w poszczególnych państwach członkowskich mechanizmy sądowej kontroli decyzji krajowych organów regulacyjnych w dziedzinie łączności elektronicznej muszą być „skuteczne” oraz muszą zapewniać „aby aspekty merytoryczne każdej sprawy zostały właściwie rozpatrzone”, a także powinny one gwarantować „istnienie skutecznych środków odwoławczych”<sup>282</sup>. Niemniej jednak z punktu

---

<sup>282</sup> W doktrynie podkreśla się, że tego rodzaju sformułowania zawarte w art. 4 ust. 1 dyrektywy 2002/21/WE (obecnie zawarte w art. 31 ust. 1 i 2 dyrektywy 2018/1972) implikują przede wszystkim to, iż sądy krajowe nie mogą badać decyzji krajowych organów regulacyjnych tylko pod względem ich zgodności z prawem proceduralnym (tzn. z zastosowaną w danym przypadku przez organ procedurą), ale muszą również oceniać wszystkie zaskarżone decyzje pod względem ich zgodności z prawem materialnym, tzn. z materialnymi przepisami prawa łączności elektronicznej (J.-D. Braun, R. Capito, *The Framework Directive*, [w:] *EC Competition and Telecommunications Law*, red. C. Koenig, A. Bartosch, J.-D. Braun, M. Romes, Alphen aan den Rijn 2009, s. 375 oraz wskazana tam literatura). Ponadto sformułowania z art. 4 ust. 1 dyrektywy 2002/21/WE (obecnie przepisy art. 31 ust. 1 dyrektywy 2018/1972) wskazują na to, że sąd krajowy powinien również ocenić i rozważyć okoliczności faktyczne danej sprawy, a więc okoliczności faktyczne, które doprowadziły krajowy organ regulacyjny do podjęcia decyzji o takiej, a nie innej treści (S. Lavrijsen, A. Ottow, *The Legality of Independent Regulatory Authorities*, [w:] *The Eclipse of the Legality Principle in the European Union*, ed. L.F.M. Besselink, F. Pennings, S. Prechal, Alphen aan den Rijn 2011, s. 93–94 oraz wskazana tam literatura). Zob. też M. Szydło, *Krajowy parlament...*, s. 72–73.

widzenia tak ogólnie sformułowanych w unijnym prawie wtórnym wymogów jest w istocie prawnie irrelevantne to, czy rozwiązanie proceduralne zastosowane w danym państwie członkowskim będzie polegało na tym, że po uchyleniu przez sąd decyzji krajowego organu regulacyjnego sprawa administracyjna powraca do tego organu i ten ostatni może tę sprawę ponownie rozstrzygnąć (w tym z mocą wsteczną), czy raczej istotą danego krajowego rozwiązania będzie to, że uchylenie przez sąd decyzji krajowego organu regulacyjnego jest równoznaczne z definitywnym rozstrzygnięciem danej sprawy administracyjnej (co do jej istoty), polegającym na konkretyzacji negatywnej normy prawa materialnego, w tym (gdy trzeba) z mocą wsteczną, zaś przedsiębiorca telekomunikacyjny (lub inny zainteresowany podmiot), niezadowolony z takiego merytorycznego rozstrzygnięcia, może w stosownym trybie złożyć wniosek o wszczęcie przez krajowy organ regulacyjny nowego postępowania w odrębnej sprawie administracyjnej, tak aby w tym nowym postępowaniu jego interesy zostały w sposób adekwatny uwzględnione i zabezpieczone. Każde z tych obu szczegółowych rozwiązań proceduralnych jest w stanie efektywnie chronić prawa i interesy poszczególnych uczestników rynków telekomunikacyjnych (a także uczestników rynków w innych sektorach sieciowych) i nie da się w sposób abstrakcyjny oraz jednoznaczny stwierdzić, które z tych rozwiązań jest *a priori* lepsze i bardziej skutecznie pełni swoją funkcję gwarancyjną dla jednostek.

Na poziomie abstrakcyjnym nie da się tego stwierdzić chociażby dlatego, że skuteczność każdego z tych dwóch alternatywnych rozwiązań prawoproceduralnych w chronieniu interesów uczestników rynków może zależeć od konkretnych okoliczności danego przypadku (związanych z każdorazowo wchodzącym w grę stanem faktycznym) oraz od indywidualnych potrzeb regulacyjnych i oczekiwań wyrażanych przez poszczególnych uczestników sektora telekomunikacyjnego (lub innych sektorów sieciowych), zaś te potrzeby i oczekiwania mogą być wśród poszczególnych interesariuszy bardzo zróżnicowane oraz zmienne w czasie. Dlatego nawet w jednym państwie członkowskim hipotetycznie możliwe jest przyjęcie takiego unormowania legislacyjnego lub regulacyjnego, że w jakimś zakresie oba wspomniane rozwiązania proceduralne będą ze sobą równolegle współistniały i będą stosowane komplementarnie (np. w zależności od wyboru osoby zainteresowanej) lub każde z nich będzie miało własny odrębny zakres zastosowania, uzależniony np. od konkretnej kategorii spraw regulacyjnych. Tym bardziej więc nie można wymagać od prawodawcy unijnego lub od sądów unijnych tego, by z góry przesądzały one, które z tych obu rozwiązań proceduralnych jest bardziej zgodne z ogólnymi wymogami sądowej

kontroli decyzji przewidzianymi w art. 31 ust. 1 i 2 dyrektywy 2018/1972 (poprzednio w art. 4 ust. 1 dyrektywy 2002/21/WE) lub w art. 47 KPP lub też by państwom członkowskim zostało w sposób sztywny narzucone to, jakie mają być konkretne i szczegółowe rozwiązania proceduralno-prawne związane z konkretnymi skutkami prawnymi wywoływanymi przez wyroki sądowe kontrolujące decyzje krajowych organów regulacyjnych. Z punktu widzenia prawa unijnego, w tym z punktu widzenia art. 31 ust. 1 i 2 dyrektywy 2018/1972 oraz art. 47 KPP, kluczowe jest bowiem to, by mechanizmy sądowej kontroli decyzji krajowych organów regulacyjnych były skuteczne oraz by pozwalały one wyspecjalizowanemu sądowi na zbadanie legalności zaskarżonej decyzji krajowego organu regulacyjnego oraz na rozpatrzenie w tym zakresie aspektów faktycznych i merytorycznych danej sprawy.

Z perspektywy prawa unijnego kluczowe jest również to, by zainteresowany przedsiębiorca telekomunikacyjny lub inny uczestnik sektora telekomunikacyjnego (lub też uczestnik każdego innego regulowanego sektora sieciowego) uzyskiwał poprzez orzeczenie sądowe, wydawane w wyniku kontroli decyzji krajowego organu regulacyjnego, autorytatywny indywidualno-konkretny akt prawny wiążąco rozstrzygający o jego prawach lub obowiązkach (albo w sposób pozytywny, czyli poprzez uwolnienie wobec niego mocy wiążącej określonych praw i obowiązków, albo też w sposób negatywny, czyli poprzez odmowę uwolnienia wobec niego mocy wiążącej określonych praw i obowiązków). Natomiast wszelkie dalsze szczegółowe modalności proceduralne sądowej kontroli decyzji krajowych organów regulacyjnych – w tym kwestia ewentualnego powrotu lub braku powrotu sprawy administracyjnej do krajowego organu regulacyjnego po uchynieniu decyzji tego organu przez sąd – nie mogą być szczegółowo determinowane czy przesądzone na szczeblu unijnym, jako że mieszczą się one w zakresie proceduralnej autonomii państw członkowskich, chronionej i gwarantowanej państwom członkowskim przez prawo unijne.

W tym kontekście w orzecznictwie sądów unijnych stwierdza się w sposób konsekwentny, że w razie braku uregulowań unijnych w danym zakresie spraw proceduralnych do wewnętrznego porządku prawnego każdego państwa członkowskiego należy wyznaczenie właściwych sądów oraz ustanowienie zasad proceduralnych dotyczących wnoszenia środków zaskarżenia (środków odwoławczych), mających zapewnić ochronę praw jednostek wynikających z prawa unijnego w taki sposób, aby:

- po pierwsze, zasady te nie były mniej korzystne od zasad dotyczących podobnych środków zaskarżenia odnoszących się do prawa krajowego (zasada równowagi);

- po drugie, aby nie czyniły one wykonywania praw przyznanych przez unijny porządek prawny praktycznie niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym (zasada skuteczności)<sup>283</sup>.

W orzecznictwie tym stwierdza się również, że prawo unijne nie zawiera żadnego przepisu, zgodnie z którym państwa członkowskie muszą przewidzieć wprowadzenie szczególnego sposobu kontroli w odniesieniu do decyzji krajowego organu regulacyjnego w dziedzinie telekomunikacji w zakresie poszczególnych konkretnych kategorii spraw regulacyjnych, a który to szczególny sposób kontroli musiałby odbiegać od ogólnych wymogów przewidzianych w tym względzie w dyrektywie 2002/21/WE (obecnie w dyrektywie 2018/1972). W ramach autonomii proceduralnej, jaką dysponują państwa członkowskie UE, jedynie do nich należy określenie – przy poszanowaniu zasad równoważności i skuteczności ochrony sądowej – właściwego sądu, rodzaju postępowania i tym samym sposobu kontroli sądowej decyzji krajowego organu regulacyjnego w dziedzinie telekomunikacji<sup>284</sup>.

Obowiązujące w tym względzie w Polsce w sektorze telekomunikacyjnym (w sektorze łączności elektronicznej) rozwiązania prawne w pełni spełniają ogólne standardy sądowej kontroli decyzji krajowych organów regulacyjnych, ustanowione w art. 31 ust. 1 i 2 dyrektywy 2018/1972 oraz w art. 47 KPP, a ponadto mieszczą się one w zakresie autonomii proceduralnej państw członkowskich gwarantowanej przez prawo unijne (ta uwaga o zgodności prawa polskiego z relewantnym prawem unijnym dotyczy nie tylko polskiego sektora łączności elektronicznej, czyli sektora, w którym stosowne determinanty sądowej kontroli decyzji krajowych organów regulacyjnych

---

<sup>283</sup> Wyroki TSUE w sprawach: C-430/93 i C-431/93, *Jeroen van Schijndel i Johannes Nicolaas Cornelis van Veen versus Stichting Pensioen fondsvoor Fysiotherapeuten*, ECLI:EU:C:1995:441, § 17; C-231/96, *Edilizia Industriale Siderurgica Srl (Edis) versus Minister odelle Finanze*, ECLI:EU:C:1998:401, § 34; C-129/00, *Komisja Europejska versus Republika Włoska*, ECLI:EU:C:2003:656, § 25; C-30/02, *Recheio – Cash & Carry SA versus Fazenda Pública/Registo Nacional de Pessoas Colectivas*, ECLI:EU:C:2004:373, § 17; C-222/05 do C-225/05, *J. van der Weerd i inni versus Minister van Landbouw, Natuur en Voedsel kwaliteit*, ECLI:EU:C:2007:318, § 28; C-55/06, *Arcor AG & Co. KG versus Republika Federalna Niemiec*, ECLI:EU:C:2008:244, § 166; C-89/10 i C-96/10, *QBeef NV (C-89/10) versus Belgische Staat oraz Frans Bosschaert (C-96/10) versus Belgische Staat i inni*, ECLI:EU:C:2011:555, § 32; C-29/13 i C-30/13, *Głobył Trans Łódzistik OOD versus Naczelnik na Mitnica Stoliczna*, ECLI:EU:C:2014:140, § 33; C-71/14, *East Sussex County Council versus Information Commissioner*, ECLI:EU:C:2015:656, § 52; C-348/15, *Stadt Wiener Neustadt versus Niederösterreichische Landesregierung*, ECLI:EU:C:2016:882, § 40. Na temat zasady autonomii proceduralnej państw członkowskich zob. szerzej D.-U. Galetta, *Procedural Autonomy of EU Member States: Paradise Lost? A Study on the „Functionalized Procedural Competence” of EU Member States*, Berlin–Heidelberg 2010, *passim*; C.N. Kakouris, *Do the Member States Possess Judicial Procedural „Autonomy”?*, „Common Market Law Review” 1997, vol. 34, no. 6, s. 1389 i n.

<sup>284</sup> Wyrok TSUE w sprawie C-55/06, *Arcor AG & Co. KG versus Republika Federalna Niemiec*, ECLI:EU:C:2008:244, § 169–170.

określone w dyrektywie unijnej są w omawianym zakresie najbardziej szczegółowe w porównaniu z dyrektywami obowiązującymi w pozostałych sektorach sieciowych, ale tym bardziej zgodność ta dotyczy rozwiązań prawnych obowiązujących w tym zakresie w Polsce w pozostałych wchodzących w grę sektorach sieciowych: energetycznym, pocztowym oraz transportu kolejowego<sup>285</sup>). Polskie rozwiązania prawne w tym zakresie przewidują, że właściwy sąd powszechny orzekający w sprawie dotyczącej zaskarżonej decyzji lub postanowienia Prezesa UKE musi dążyć do ponownego i merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej rozstrzygniętej uprzednio decyzją lub postanowieniem Prezesa UKE i musi w tym celu daną sprawę adekwatnie i dokładnie rozpatrzyć, w tym również badając szczegółowo merytoryczne, faktyczne i celowościowe uwarunkowania danej sprawy oraz przeprowadzając w tym zakresie stosowne dowody. Właściwy sąd powszechny zmierza zasadniczo do skonkretyzowania w tym zakresie odnośnych norm materialnego prawa administracyjnego (w tym również norm materialnych implementujących unijną dyrektywę 2018/1972), a przede wszystkim bada, czy w świetle faktów danej sprawy może on te normy skonkretyzować, a jeśli tak, to w jaki sposób (tzn. czy negatywnie, czy pozytywnie, a jeśli pozytywnie, to jaką konkretną treść powinien mieć jego wyrok uwalniający moc wiążącą określonych praw i obowiązków wynikających z normy prawa materialnego). Następnie właściwy sąd rozstrzyga co do meritum sprawę administracyjną, czyli ponownie konkretyzuje te normy prawa materialnego, które uprzednio skonkretyzował Prezes UKE (o ile postępowanie prowadzone przez Prezesa UKE nie było bezprzedmiotowe), zaś jednym z rozstrzygnięć właściwego sądu może być wówczas uchylenie zaskarżonej decyzji Prezesa UKE. To ostatecznie rozstrzygnięcie także jest merytorycznym rozstrzygnięciem określonej sprawy administracyjnej i wywołuje bardzo konkretne skutki prawne w sytuacji adresata wyroku sądowego. Do tych skutków należy uchylenie oraz unicestwienie praw i obowiązków, których moc wiążąca została uwolniona uchyloną decyzją Prezesa UKE i/albo dokonanie negatywnej (tj. odmownej, w tym podwójnie odmownej) konkretyzacji odnośnej normy materialnego prawa administracyjnego<sup>286</sup>. Tego rodzaju skutki prawne wyroku sądowego uchylającego decyzję Prezesa UKE (lub innego organu regulacyjnego w Polsce) są zazwyczaj bardzo oczekiwane, pożądane i korzystne zarówno z punktu widzenia przedsiębiorców telekomunikacyjnych negatywnie dotkniętych

---

<sup>285</sup> Z kolei w odniesieniu do sektora wodno-kanalizacyjnego brak jest unormowań unijnego prawa wtórnego, odnoszących się do regulacji tego sektora, w tym do sądowej kontroli decyzji organów regulacyjnych działających w tym sektorze.

<sup>286</sup> Zob. szerzej w rozdziale IV.2 niniejszej monografii.

wydaną przez Prezesa UKE decyzją, jak i z perspektywy innych uczestników sektora telekomunikacyjnego, gdyż w szczególności dzięki sądowemu uchyleciu decyzji Prezesa UKE dany podmiot może uniknąć bycia obciążonym określonymi niekorzystnymi dla niego obowiązkami regulacyjnymi. W zakresie, w jakim tego rodzaju sądowy wyrok uchylający jest dla określonego podmiotu niekorzystny, w tym zwłaszcza dlatego, że podmiot ten oczekuje pozytywnej konkretyzacji określonej normy prawa materialnego i uwolnienia wobec niego mocy wiążącej określonych praw i obowiązków, podmiot taki może wystąpić do Prezesa UKE o wszczęcie kolejnego postępowania administracyjnego w nowej i odrębnej sprawie administracyjnej (jeżeli taka sprawa administracyjna obiektywnie powstała), a także może wykorzystać inne środki proceduralne będące do jego dyspozycji. To samo w równym stopniu odnosi się do wszystkich innych omawianych w niniejszej monografii sektorów sieciowych: ich uczestników oraz działających tam organów regulacyjnych (na ten temat zob. szerzej w rozdziale V.5 niniejszej monografii).

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że polskie rozwiązania prawne w zakresie sądowej kontroli decyzji lub postanowień Prezesa UKE, w tym również w zakresie dotyczącym uchylania przez SOKiK, SA lub SN decyzji lub postanowień Prezesa UKE, są – tak jak wymagają tego przepisy art. 31 ust. 1 i 2 dyrektywy 2018/1972 – dostatecznie „skuteczne”, gwarantują „istnienie skutecznych środków odwoławczych”, a także zapewniają „aby aspekty merytoryczne każdej sprawy zostały właściwie rozpatrzone”. Ponadto polskie rozwiązania prawne w tym zakresie jak najbardziej mieszczą się w zakresie gwarantowanej prawem unijnym autonomii proceduralnej państw członkowskich, w tym zwłaszcza dlatego, że rozwiązania te – tak jak wymaga tego w swoim orzecznictwie TSUE – są jednolite bez względu na to, czy dana sprawa administracyjna (regulacyjna) rozpatrywana i rozstrzygana przez sąd dotyczy kwestii wewnątrz krajowych czy spraw mieszczących się w zakresie prawa unijnego (takich formalnych dywergencji w omawianych polskich unormowaniach proceduralnych nie ma), a ponadto omawiane tutaj polskie regulacje proceduralne nie czynią wykonywania praw przyznanych przez unijny porządek prawny praktycznie niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym. O takiej praktycznej niemożliwości lub nadmiernej trudności mówić nie można, gdyż dla zainteresowanych uczestników sektora telekomunikacyjnego polski porządek prawny przewiduje cały szereg bardzo rozbudowanych i różnorodnych środków prawnych, przysługujących im także w razie prawomocnego uchylecia wyrokiem sądowym zaskarżonej decyzji lub postanowienia Prezesa UKE (na ten temat zob. szerzej w rozdziale V.5 niniejszej monografii). Tym

samym polskie rozwiązania prawne w omawianym zakresie – a których istotą jest merytoryczne orzekanie przez SOKiK, SA i SN oraz brak po stronie tych sądów uprawnień do orzekania typowo kasatoryjnego oraz instrukcyjnego – w niczym nie naruszają art. 47 KPP i art. 31 ust. 1 i 2 dyrektywy 2018/1972 oraz mieszczą się w zakresie gwarantowanej przez prawo unijne autonomii proceduralnej państw członkowskich. Tym bardziej tego rodzaju zgodność z relewantnym prawem unijnym zachodzi w odniesieniu do identycznych rozwiązań prawnych obowiązujących w pozostałych sektorach sieciowych w Polsce (energetycznym, pocztowym oraz transportu kolejowego), zważywszy, że obowiązujące w tych sektorach unijne dyrektywy (tzn. dyrektywa 2019/944, dyrektywa 2009/73, dyrektywa 97/67 oraz dyrektywa 2012/34) nie normują kwestii związanych z sądową kontrolą decyzji krajowych organów regulacyjnych tak bardzo szczegółowo, jak ma to miejsce w dyrektywie 2018/1972.

W unijnym prawie wtórnym znajdują się jeszcze inne ważne przepisy relewantne dla omawianej tutaj problematyki uprawnień SOKiK, SA i SN wobec zaskarżonych decyzji organów regulacyjnych. Są to przepisy gwarantujące niezależność decyzyjną krajowych organów regulacyjnych.

I tak, art. 6 ust. 1 zd. 1 dyrektywy 2018/1972 stanowi, że „Państwa członkowskie gwarantują niezależność krajowych organów regulacyjnych i innych właściwych organów, zapewniając, by były one prawnie oddzielone i funkcjonalnie niezależne [...]”. Z kolei, konkretyzując to postanowienie, art. 8 ust. 1 dyrektywy 2018/1972 stanowi, że „[...] krajowe organy regulacyjne działają niezależnie i obiektywnie [...] i nie występują o instrukcje do żadnego innego podmiotu ani nie przyjmują takich instrukcji w związku z wykonywaniem zadań przydzielonych im na podstawie prawa krajowego wdrażającego prawo Unii. Nie wyklucza to nadzoru zgodnie z krajowym prawem konstytucyjnym. Decyzje krajowych organów regulacyjnych mogą zostać zawieszane lub uchylone wyłącznie przez organy odwoławcze ustanowione zgodnie z art. 31”.

Zgodnie z art. 57 ust. 4 dyrektywy 2019/944 „[...] państwa członkowskie zapewniają, aby przy wykonywaniu zadań regulacyjnych powierzonych mu na mocy niniejszej dyrektywy i powiązanego ustawodawstwa organ regulacyjny:

- a) był prawnie odrębny i funkcjonalnie niezależny od innych podmiotów publicznych lub prywatnych;
- b) zapewniał, aby jego pracownicy oraz osoby odpowiedzialne za zarządzanie nim [...] przy wykonywaniu swoich zadań regulacyjnych nie zwracali się o bezpośrednie polecenia ani nie wykonywali bezpośrednich poleceń któregośkolwiek rządu lub innego podmiotu publicznego lub prywatnego”.

Identyczne postanowienia zawiera w swojej treści art. 39 ust. 4 dyrektywy 2009/73. Wreszcie art. 55 ust. 1 zd. 2 dyrektywy 2012/34 stanowi, że krajowy organ regulacyjny dla sektora kolejowego „jest niezależny oraz odrębny prawnie i niezależny pod względem organizacyjnym, funkcjonalnym, hierarchicznym i decyzyjnym od jakiegokolwiek innego podmiotu publicznego lub prywatnego”, zaś zgodnie z art. 55 ust. 3 powołanej dyrektywy „osoby odpowiedzialne za decyzje, które ma podejmować organ regulacyjny [...] [n]ie zwracają się [...] o instrukcje do jakiegokolwiek rządu ani innego podmiotu publicznego lub prywatnego, ani nie przyjmują takich instrukcji przy wykonywaniu funkcji organu regulacyjnego”.

Powyższe postanowienia unijnych dyrektyw gwarantujące niezależność decyzyjną krajowych organów regulacyjnych, w tym wyraźnie wykluczające możliwość pozyskiwania lub przyjmowania poleceń przez organy regulacyjne od innych podmiotów publicznych, także muszą być w pewnym stopniu uwzględniane przez prawodawców krajowych przy kształtowaniu przez nich procedur i skutków sądowej kontroli decyzji krajowych organów regulacyjnych, aczkolwiek postanowienia te nie oznaczają w żadnym razie, że *a priori* wykluczone jest rozwiązanie prawne polegające na tym, że sąd krajowy uchyla decyzję krajowego organu regulacyjnego i przekazuje mu daną sprawę do ponownego rozpatrzenia i rozstrzygnięcia, a nawet że udziela przy tym temu organowi pewnych wskazówek co do wykładni prawa i sposobu jego stosowania. Również takie rozwiązanie proceduralne na szczeblu krajowym jest w świetle prawa UE zasadniczo dozwolone (aczkolwiek nie nakazane), choć oczywiście może się pojawić pytanie, czy ewentualne kompetencje sądu krajowego rozstrzygającego odwołanie od decyzji krajowego organu regulacyjnego do bardzo drobiazgowego i dyrygistycznego sterowania praktyką decyzyjną krajowego organu regulacyjnego (a realizowane przez sąd krajowy przy ponownym odesłaniu sprawy do krajowego organu regulacyjnego) nie byłyby mimo wszystko niezgodne z powołanymi postanowieniami unijnych dyrektyw, gwarantującymi krajowym organom regulacyjnym niezbędną im niezależność decyzyjną. W każdym razie przepisy omawianych dyrektyw, normując problematykę sądowej kontroli decyzji krajowych organów regulacyjnych, nie wypowiedają się w ogóle na temat tego rodzaju kasatoryjnych i instrukcyjnych kompetencji sądów krajowych wobec krajowych organów regulacyjnych. Obowiązuje zatem w tym zakresie w pełni wynikająca z prawa pierwotnego UE (a wyprowadzona przez sądy unijne) zasada autonomii proceduralnej państw członkowskich, choć z równoczesnym respektowaniem wynikającej z unijnych dyrektyw zasady niezależności decyzyjnej krajowych organów regulacyjnych.



Przepisy niektórych z omawianych dyrektyw wspominają natomiast wyraźnie o możliwości przyznania sądom krajowym możliwości tymczasowego zawieszenia decyzji krajowego organu regulacyjnego, w razie wniesienia odwołania od danej decyzji do sądu (art. 31 ust. 1 zd. 4 dyrektywy 2018/1972; art. 22 ust. 3 zd. 2 dyrektywy 97/67; art. 56 ust. 10 zd. 2 dyrektywy 2012/34). Ponadto przepis art. 8 ust. 1 zd. 3 dyrektywy 2018/1972, znajdujący się w art. 8 tej dyrektywy normującym problematykę niezależności krajowych organów regulacyjnych w sektorze łączności elektronicznej, wyraźnie stanowi, że organy odwoławcze ustanowione zgodnie z art. 31 tej dyrektywy, czyli finalnie (co najmniej w ostatniej instancji) sądy mogą zawieszać lub uchylać decyzje krajowych organów regulacyjnych („Decyzje krajowych organów regulacyjnych mogą zostać zawieszane lub uchylone wyłącznie przez organy odwoławcze ustanowione zgodnie z art. 31”). Tym samym prawodawca unijny w sektorze łączności elektronicznej zezwolił na to, by sądy (i inne organy odwoławcze) mogły zawieszać lub uchylać decyzje krajowych organów regulacyjnych, gdyż w ten sposób unijne prawo wtórne realizuje prawo jednostek do sądu gwarantowane przez art. 47 KPP.

W przepisie art. 8 ust. 1 zd. 3 (w zw. z art. 31) dyrektywy 2018/1972 jest mowa tylko o dwóch konkretnych rodzajach rozstrzygnięć sądu (lub innego organu odwoławczego) od decyzji krajowego organu regulacyjnego: tymi rozstrzygnięciami odwoławczymi są zawieszenie oraz uchylenie decyzji krajowego organu regulacyjnego. Jednocześnie prawodawca unijny milczy w tym przypadku w kwestii tego, czy owo „uchylenie” decyzji krajowego organu regulacyjnego przewidziane w art. 8 ust. 1 zd. 3 (w zw. z art. 31) dyrektywy 2018/1972 jest lub ma być uchyleniem definitywnym, czy uchyleniem typowo kasatoryjnym, czyli wiążącym się z ponownym przekazaniem sprawy krajowemu organowi regulacyjnemu; można w związku z tym uznać, że z punktu widzenia prawa unijnego jest to kwestia bez większego znaczenia i może ją regulować prawodawca krajowy działający w ramach autonomii proceduralnej państw członkowskich.

O ile przy tym art. 8 ust. 1 zd. 3 dyrektywy 2018/1972, znajdujący się w artykule tej dyrektywy normującym problematykę niezależności krajowych organów regulacyjnych, wspomina o dwóch konkretnych rodzajach rozstrzygnięć sądowych wobec decyzji krajowego organu regulacyjnego (tj. zawieszenie lub uchylenie decyzji), o tyle omówiony wcześniej art. 31 dyrektywy 2018/1972, normujący *stricte* problematykę odwołań (w tym do sądu) od decyzji krajowych organów regulacyjnych, wskazuje tylko jedno (a i to nie wprost) rozstrzygnięcie, do podjęcia którego może

być uprawniony sąd krajowy (lub inny organ odwoławczy) rozpatrujący odwołanie od decyzji krajowego organu regulacyjnego. Jest to rozstrzygnięcie o zastosowaniu środków przejściowych, a takie środki przejściowe należy rozumieć jako zawieszenie decyzji krajowego organu regulacyjnego w razie wniesienia od niej odwołania i/lub tymczasowe odmienne rozstrzygnięcie sprawy do czasu zakończenia postępowania sądowego. Artykuł 31 ust. 1 zd. 4 dyrektywy 2018/1972 dozwala bowiem państwom członkowskim na stosowanie w ich prawie wewnętrznym takich środków przejściowych. Co prawda przepis ten nie mówi wprost, że te środki mogą (lub muszą) stosować konkretnie sądy krajowe (zaktualizowanie się takich środków przejściowych może teoretycznie nastąpić w danym państwie np. z mocy samego prawa, bez konieczności jakiegokolwiek orzekania przez sąd), ale przyznanie sądom takiej kompetencji przez prawo krajowe wydaje się zupełnie logiczne, naturalne i przez dyrektywę 2018/1972 prawnie dozwolone. Przepisy art. 31 dyrektywy 2018/1972/WE nie przewidują ponadto żadnych dalszych konkretnych rozstrzygnięć krajowych sądów wobec decyzji krajowych organów regulacyjnych, lecz normują jedynie określone gwarancje, jakie powinny towarzyszyć podejmowaniu takich rozstrzygnięć sądowych oraz całemu mechanizmowi odwoławczemu (w tym m.in. skuteczność tego mechanizmu, właściwe rozpatrzenie aspektów merytorycznych każdej sprawy, posiadanie przez sąd lub inny organ odwoławczy odpowiedniej wiedzy specjalistycznej – zob. wcześniejsze uwagi w tym rozdziale monografii). Tak więc w dyrektywie 2018/1972 o określonych rodzajach rozstrzygnięć sądu (lub innego organu odwoławczego) w stosunku do decyzji krajowego organu regulacyjnego wprost mówi jedynie art. 8 ust. 1 zd. 3 dyrektywy 2018/1972<sup>287</sup>, a ponadto pośrednio o określonym dopuszczalnym rozstrzygnięciu sądu krajowego (tj. o środkach przejściowych) jest mowa w przepisie art. 31 ust. 1 zd. 4 dyrektywy 2018/1972.

<sup>287</sup> Jak wspomniano, w przepisie art. 8 ust. 1 zd. 3 dyrektywy 2018/1972 jest mowa tylko o dwóch rozstrzygnięciach sądu (lub innego organu odwoławczego) w stosunku do decyzji krajowego organu odwoławczego, tj. o zawieszeniu i uchyleniu decyzji krajowego organu regulacyjnego. Zwraca w tym kontekście uwagę brak wymienienia rozstrzygnięcia w postaci zmiany decyzji krajowego organu regulacyjnego. W doktrynie trafnie w związku z tym zauważono, że przepisy dyrektywy 2002/21/WE (obecnie dokładnie to samo dotyczy przepisów dyrektywy 2018/1972) nie nakazują państwom członkowskim tego, aby sądy rozstrzygające odwołania od decyzji krajowych organów regulacyjnych musiały koniecznie zastępować własnymi rozstrzygnięciami decyzje krajowego organu regulacyjnego, a więc nie ma w dyrektywie 2002/21/WE (obecnie w dyrektywie 2018/1972) obowiązku, by sądy krajowe musiały koniecznie mieć kompetencję do zmiany decyzji krajowego organu regulacyjnego (S. Lavrijssen, A. Ottow, *op. cit.*, s. 94). W toku dalszych rozważań zostanie wykazane, że państwa członkowskie mogą przyznać swoim sądom krajowym taką kompetencję (tj. kompetencję do zmiany decyzji krajowego organu regulacyjnego) na podstawie art. 47 KPP, czyli na podstawie przepisu prawa unijnego pierwotnego, aczkolwiek nie są do tego zobligowane (jeśli więc nie chcą, to nie muszą).

W tym kontekście pojawia się pytanie, czy rodzaje rozstrzygnięć sądów (lub innych organów odwoławczych) w stosunku do decyzji krajowych organów regulacyjnych w sektorze łączności elektronicznej, wskazane wyraźnie w art. 8 ust. 1 zd. 3 dyrektywy 2018/1972 (tj. zawieszenie i uchylenie decyzji krajowego organu regulacyjnego) mają charakter enumeratywny w tym sensie, że państwu członkowskim nie jest dozwolone przyznawanie tym sądom uprawnień do podejmowania innych rodzajów rozstrzygnięć, a także czy państwa członkowskie rzeczywiście muszą zawsze przydawać swoim sądom (lub innym organom odwoławczym) te dwa konkretne rodzaje uprawnień orzeczniczych wskazanych w tym zakresie w art. 8 ust. 1 zd. 3 dyrektywy 2018/1972. Otóż na oba te pytania należy odpowiedzieć zdecydowanie negatywnie (przecząco).

W tym kontekście należy przede wszystkim zauważyć, że rolą (funkcją) art. 8 ust. 1 zd. 3 dyrektywy 2018/1972 nie jest wskazywanie, a już na pewno nie wyczerpujące wskazywanie, rodzajów rozstrzygnięć podejmowanych przez sądy wobec decyzji krajowych organów regulacyjnych (tak czy inaczej w przepisie art. 8 ust. 1 zd. 3 dyrektywy 2018/1972 nie ma mowy o takim podstawowym rozstrzygnięciu sądu krajowego, jakim jest utrzymanie w mocy decyzji krajowego organu regulacyjnego), lecz jedynie przesądzenie, że decyzje krajowych organów regulacyjnych mogą generalnie być obiektem ingerencji dokonywanej przez sądy, co stanowi dozwolony przez prawodawcę unijnego wyjątek od ustanowionej w art. 8 dyrektywy 2018/1972 zasady niezależności decyzyjnej krajowych organów regulacyjnych. W świetle art. 8 ust. 1 zd. 3 dyrektywy 2018/1972 nie ma zatem przeszkód, by prawodawca krajowy przyznał sądom krajowym inne uprawnienia (kompetencje) orzecznicze wobec decyzji krajowych organów regulacyjnych, w tym przede wszystkim uprawnienie do utrzymania w mocy decyzji krajowego organu regulacyjnego, uprawnienie do zmiany decyzji krajowego organu regulacyjnego lub uprawnienie do typowo kasatoryjnego uchylenia decyzji krajowego organu regulacyjnego (nawet jeżeli przyjmiemy, że uchylenie typowo kasatoryjne nie mieści się w ogólnym pojęciu „uchylenia” w rozumieniu art. 8 ust. 1 zd. 3 dyrektywy 2018/1972), ale z jednym istotnym zastrzeżeniem: prawodawca krajowy musi przy tym respektować – jak powiedziano wyżej – niezależność decyzyjną krajowych organów regulacyjnych, od której uprawnienia sądów (lub innych organów odwoławczych) stanowią wyjątek. W praktyce oznacza to, że kompetencje sądów (lub innych organów odwoławczych) nie powinny prowadzić do stworzenia permanentnego i bieżącego lub dyrygistycznego nadzoru nad krajowymi organami regulacyjnymi ze strony sądów lub kierowniczego sterowania działalnością decyzyjną krajowego organu regulacyjnego ze strony sądów.

W tym sensie można mieć zasadne wątpliwości co do tego, czy byłoby zgodne z art. 8 ust. 1 zd. 3 dyrektywy 2018/1972 takie rozwiązanie zastosowane ewentualnie przez prawodawcę krajowego, które by polegało na tym, że sąd krajowy mógłby nie tylko zmienić lub uchylić typowo kasatoryjnie decyzję krajowego organu regulacyjnego, lecz także mógłby wydawać wiążące instrukcje i wytyczne dla krajowego organu regulacyjnego co do wykładni prawa oraz sposobów postępowania przez organ regulacyjny w danej sprawie, zwłaszcza jeżeli tego rodzaju wiążące instrukcje i wytyczne byłyby bardzo szczegółowe i nie pozostawiały w ogóle lub pozostawiały bardzo niewiele miejsca na niezależne (dyskrecjonalne) działanie krajowego organu regulacyjnego. Wątpliwości te są aktualne nie tylko w odniesieniu do sektora łączności elektronicznej, lecz także w równym stopniu wobec sektora energetycznego (tj. elektroenergetycznego i gazowego) oraz sektora transportu kolejowego, gdyż w tych sektorach niezależność decyzyjna krajowych organów regulacyjnych jest gwarantowana odpowiednio przez przepisy art. 57 ust. 4 dyrektywy 2019/944, art. 39 ust. 4 dyrektywy 2009/73 i art. 55 ust. 3 dyrektywy 2012/34. Oczywiście tego rodzaju wątpliwości odnośnie do zgodności takiego ewentualnego rozwiązania krajowego z prawem unijnym trudno jest w tym miejscu rozstrzygnąć w sposób abstrakcyjny, gdyż wiele w tej mierze zależałoby jeszcze od tego, jak głębokie czy też jak daleko idące byłyby takie instrukcje lub wytyczne ze strony sądu krajowego dla krajowego organu regulacyjnego oraz jakich dokładnie kwestii by one dotyczyły lub mogły dotyczyć (np. czy tylko kwestii ściśle prawnych, czy również związanych z polityką regulacyjną)<sup>288</sup>. Jest przy tym niezaprzeczalnym faktem, że na gruncie prawa

<sup>288</sup> Przy czym, w przekonaniu autora niniejszej monografii, należy uznać, że tego rodzaju oceny prawne i wskazania, do których formułowania uprawnione są w Polsce sądy drugiej instancji wobec sądów pierwszej instancji (art. 386 § 6 k.p.c.) lub które może formułować SN wobec sądów niższych instancji (art. 398<sup>20</sup> k.p.c.) naruszałyby chronioną przez art. 8 dyrektywy 2018/1972 niezależność decyzyjną krajowych organów regulacyjnych, a także naruszałyby niezależność decyzyjną krajowych organów regulacyjnych gwarantowaną przez art. 57 ust. 4 dyrektywy 2019/944, art. 39 ust. 4 dyrektywy 2009/73 i art. 55 ust. 3 dyrektywy 2012/34. Gdyby zatem hipotetycznie SOKiK, SA lub SN były przez prawo polskie uprawnione do formułowania wobec Prezesa UKE, Prezesa URE lub Prezesa UTK tego rodzaju ocen prawnych lub wskazań, wiążących dla Prezesa UKE, Prezesa URE lub Prezesa UTK po typowo kasatoryjnym uchyleniu zaskarżonej decyzji lub postanowienia tych organów regulacyjnych przez sąd, wówczas tego rodzaju uprawnienia oraz ich praktyczna realizacja przez SOKiK, SA i SN musiałyby zostać uznane za formalnie naruszające przepisy art. 8 dyrektywy 2018/1972, art. 57 ust. 4 dyrektywy 2019/944, art. 39 ust. 4 dyrektywy 2009/73 i art. 55 ust. 3 dyrektywy 2012/34, a więc trzeba by je kwalifikować jako wykraczające poza dopuszczone przez te dyrektywy wyjątki od zasady niezależności decyzyjnej krajowych organów regulacyjnych. Należy raz jeszcze powtórzyć, że zgodnie z bronionym w niniejszej monografii stanowiskiem interpretacyjnym, *de lege lata* SOKiK, SA i SN nie mają formalnych kompetencji do zamieszczania w swoich wyrokach tego rodzaju wskazań co do dalszego postępowania i ocen prawnych wiążących organy regulacyjne.

polskiego *de lege lata* tego rodzaju wątpliwości co do zgodności takiego rozwiązania krajowego z prawem unijnym nie muszą być rozstrzygane definitywnie, gdyż polski ustawodawca w ogóle nie przyznał na rzecz SOKiK, SA i SN kompetencji do udzielania Prezesowi UKE, Prezesowi URE i Prezesowi UTK instrukcji lub wytycznych co do wykładni prawa, oceny prawnej lub co do sposobu postępowania w danej sprawie administracyjnej. W świetle omówionych wyżej przepisów unijnych dyrektyw polski ustawodawca robić tego nie musiał<sup>289</sup>.

Należy ponadto zauważyć, że uprawnienia orzecznicze sądów krajowych wobec decyzji krajowego organu regulacyjnego wskazane w art. 8 ust. 1 zd. 3 dyrektywy 2018/1972, tj. zawieszenie i uchylenie decyzji krajowego organu regulacyjnego, mają charakter fakultatywny dla państw członkowskich w tym sensie, że państwa członkowskie „mogą” je ustanowić, ale nie mają takiego obowiązku. Aczkolwiek państwa członkowskie jakieś uprawnienia orzecznicze na rzecz sądów krajowych w omawianym tutaj zakresie przyznać muszą, tak aby uczynić zadość swojej powinności z art. 47 KPP i art. 31 ust. 1 i 2 dyrektywy 2018/1972, jednak nie musi to być wszakże ani uchylenie, ani zawieszenie decyzji przewidziane wyraźnie w art. 8 ust. 1 zd. 3 dyrektywy 2018/1972, lecz może to być utrzymanie w mocy oraz zmiana decyzji (w całości lub w części). Jeśli chodzi o uprawnienie sądu krajowego do zawieszenia decyzji krajowego organu regulacyjnego, wskazane jako fakultatywna możliwość mogąca istnieć w prawie krajowym na podstawie art. 8 ust. 1 zd. 3 dyrektywy 2018/1972, to z art. 31 ust. 1 zd. 4 dyrektywy 2018/1972 wprost wynika, że zawieszenie takiej decyzji (jako element wspomnianego w tym przepisie środka przejściowego) nie musi być w prawie krajowym regułą, lecz może zostać wprowadzone w prawie krajowym w sposób fakultatywny, a ponadto tego zawieszenia nie musi stosować sąd (lub inny organ odwoławczy), lecz może być ono dokonywane z mocy samego prawa, czyli *ipso iure* (powołany art. 31 ust. 1 zd. 4 dyrektywy 2018/1972 stanowi, że „Do czasu rozpatrzenia odwołania decyzja właściwego organu pozostaje w mocy, chyba że zgodnie z prawem krajowym zostaną zastosowane środki przejściowe”).

Należy zauważyć, że uprawnienia (kompetencje) sądu (lub innego organu odwoławczego) wobec decyzji krajowego organu regulacyjnego, jakie mogą lub powinny

---

<sup>289</sup> Takie uprawnienia instrukcyjne wobec decyzji polskich organów regulacyjnych mają co prawda sądy administracyjne (zob. art. 153 art. p.p.s.a.), niemniej jednak nie są one uprawnione do kontroli decyzji organów regulacyjnych w sprawach typowo regulacyjnych, objętych regulacją unijnych dyrektyw. Oznacza to, że zasadniczo sądowa kontrola decyzji krajowych organów regulacyjnych sprawowana w sprawach, w których właściwe są sądy administracyjne, pozostaje poza zakresem regulacji omawianych unijnych dyrektyw, w tym nie musi być determinowana wynikającą z nich zasadą niezależności decyzyjnej krajowych organów regulacyjnych.

zostać stworzone w prawie krajowym państwa członkowskiego UE, nie mogą być odczytywane tylko i wyłącznie z art. 8 ust. 1 zd. 3 dyrektywy 2018/1972 (w sektorze łączności elektronicznej) lub pomocniczo z przepisów unijnych dyrektyw, w których jest mowa o obowiązku państw członkowskich stworzenia „skutecznych” (art. 31 ust. 2 zd. 3 dyrektywy 2018/1972), „odpowiednich” (art. 60 ust. 8 dyrektywy 2019/944 i art. 41 ust. 17 dyrektywy 2009/73) i „efektywnych” (art. 22 ust. 3 zd. 1 dyrektywy 97/67) mechanizmów odwoławczych, lecz powinny być rekonstruowane również – a może nawet przede wszystkim – na podstawie prawa jednostek do sądu gwarantowane w unijnym porządku prawnym jako prawo podstawowe jednostek i przewidziane wprost w art. 47 KPP. We wcześniejszych rozważaniach (w niniejszym rozdziale oraz w rozdziale I.4) była mowa o tym, że w świetle relewantnego orzecznictwa sądów unijnych (oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka) państwa członkowskie muszą wyposażać swoje sądy w tzw. pełną jurysdykcję (*full jurisdiction*) w sytuacjach, w których sądy te orzekają w sprawach skarg na decyzje organów niesądowych ingerujących w prawa i wolności gwarantowane jednostkom przez prawo unijne. Oczywiście pełna jurysdykcja, o czym już również była mowa, nie musi koniecznie oznaczać wyposażania krajowych sądów w uprawnienia do orzekania co do istoty sprawy, a więc również do zmiany decyzji<sup>290</sup>, choć oczywiście państwa członkowskie są do tego jak najbardziej legitymowane. Z perspektywy interesów jednostek byłoby najlepiej, gdyby mogły one w rozsądnym terminie uzyskać przed sądem merytoryczne rozstrzygnięcie swojej sprawy co do jej istoty, obejmujące również, w razie gdy jest to w danym przypadku zasadne, zmianę decyzji, bez konieczności późniejszego powracania do organu administracji w celu uzyskania wiążącej decyzji. Stąd też brak wymienienia w art. 8 ust. 1 zd. 3 dyrektywy 2018/1972 oraz w pozostałych omawianych tu dyrektywach unijnych zmiany decyzji krajowego organu regulacyjnego jako jednego z rodzajów rozstrzygnięć, do podjęcia którego może być uprawniony sąd krajowy, nie może być odczytywany jako wykluczenie przez prawodawcę unijnego dopuszczalności przyznawania przez państwa członkowskie swoim sądom uprawnień do podejmowania takich rozstrzygnięć, bowiem taka czysto literalna wykładnia tych dyrektyw byłaby sprzeczna z art. 47 KPP. Jako przepis prawa pierwotnego art. 47 KPP w pełni uprawnia państwa członkowskie UE do tego, by sądy krajowe rozstrzygające odwołania od decyzji krajowych organów regulacyjnych w sektorach sieciowych były wyposażane przez te państwa w kompetencję do orzekania co do istoty sprawy polegającego na dokonaniu

<sup>290</sup> Z punktu widzenia art. 47 KPP zupełnie wystarczy, że sąd krajowy – po uprzednim rozpatrzeniu kwestii faktycznych i prawnych danej sprawy – może albo utrzymać w mocy zaskarżoną decyzję, albo ją uchylić (typowo kasatoryjnie lub definitywnie).

zmiany decyzji krajowych organów regulacyjnych. Na podstawie unijnego prawa pierwotnego państwa członkowskie mają takie prawo (nawet jeżeli literalne brzmienie lub milczenie w tym względzie omówionych unijnych dyrektyw sugeruje co innego). Można wręcz powiedzieć, że jest to sytuacja najbardziej pożądana z punktu widzenia zasadniczego celu art. 47 KPP, jakim jest efektywna sądowa ochrona praw i wolności jednostek przewidzianych przez prawo unijne.

Jednakże przyznanie sądom krajowym kompetencji do orzekania co do istoty sprawy poprzez zmienianie decyzji krajowych organów regulacyjnych nie jest bezwzględnym obowiązkiem państw członkowskich wynikającym z art. 47 KPP, gdyż w świetle tego artykułu w pełni wystarczające jest przyznanie tym sądom – oprócz uprawnień do utrzymania w mocy decyzji krajowego organu regulacyjnego – uprawnień do uchylania decyzji krajowego organu regulacyjnego (na co zresztą wprost zezwala art. 8 ust. 1 zd. 3 dyrektywy 2018/1972), a nawet uprawnień do orzekania typowo kasatoryjnego, kończącego się w rezultacie powrotem sprawy do organu regulacyjnego, ale z następującymi zastrzeżeniami:

- po pierwsze, sąd krajowy musi być w każdym przypadku wyposażony w kompetencje do kontrolowania zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego nie tylko pod względem czysto formalnym czy prawnym, lecz także musi badać fakty i aspekty merytoryczne danej sprawy (argument z art. 31 ust. 1 zd. 3 dyrektywy 2018/1972 oraz z relewantnego w tym względzie dla wszystkich sektorów sieciowych przepisu art. 47 KPP i ukształtowanego na jego gruncie orzecznictwa sądów unijnych). Ze strony sądu krajowego nie może to być zatem orzekanie kasatoryjne lub typowo kasatoryjne oparte tylko i wyłącznie na względach czysto formalnych lub proceduralno-prawnych, bez badania meritum i faktów danej sprawy;
- po drugie, kasatoryjne lub typowo kasatoryjne uchylenie przez sąd decyzji krajowego organu regulacyjnego nie może prowadzić do naruszenia niezależności decyzyjnej krajowego organu regulacyjnego w drodze formułowania przez sąd wiążących instrukcji lub wytycznych dla organu regulacyjnego odnośnie do tego, jak powinien on załatwić daną sprawę (choć z punktu widzenia przepisów unijnych dyrektyw normujących niezależność decyzyjną krajowych organów regulacyjnych może być rzeczą bardzo problematyczną wyznaczenie w sposób abstrakcyjny ścisłej granicy pomiędzy dozwolonymi i niedozwolonymi przez te przepisy ingerencjami sądu lub innego organu odwoławczego w niezależność decyzyjną krajowego organu regulacyjnego).

Należy raz jeszcze mocno podkreślić, że ewentualne stworzenie przez prawodawcę krajowego rozwiązania prawnego, w ramach którego sąd krajowy będzie wyposażony w kompetencję do orzekania typowo kasatoryjnego wobec decyzji krajowego organu regulacyjnego, jest dla prawodawcy krajowego fakultatywne, gdyż ani przepisy unijnych dyrektyw, ani art. 47 KPP nie wyznaczają w tym względzie państwowemu członkowskim takiego obowiązku (bądź co bądź, art. 8 ust. 1 zd. 3 dyrektywy 2018/1972 mówi w tym kontekście o samym tylko „uchyleniu” decyzji przez sąd lub inny organ odwoławczy, a ponadto, przepis ten nie wymienia ani obligatoryjnego, ani wyłącznego katalogu uprawnień, które muszą przysługiwać sądom krajowym rozpatrującym odwołania od decyzji krajowych organów regulacyjnych<sup>291</sup>). Dla państw członkowskich w tym względzie obowiązkowe (obligatoryjne) jest stworzenie skutecznego (efektywnego, odpowiedniego) mechanizmu odwoławczego od decyzji krajowego organu regulacyjnego (wyraźnie o tym mówią przepisy art. 31 ust. 2 zd. 3 dyrektywy 2018/1972, art. 60 ust. 8 dyrektywy 2019/944, art. 41 ust. 17 dyrektywy 2009/73 i art. 22 ust. 3 zd. 1 dyrektywy 97/67), w ramach którego sąd (lub inny organ odwoławczy) będzie badał aspekty formalno-prawne oraz merytoryczne (faktyczne) danej sprawy oraz będzie wydawał określone wiążące rozstrzygnięcie (implikuje to relewantny dla wszystkich sektorów sieciowych art. 47 KPP oraz obowiązujący w sektorze łączności elektronicznej art. 31 ust. 1 zd. 3 dyrektywy 2018/1972). Z punktu widzenia optymalnej realizacji prawa jednostek do sądu przewidzianego w art. 47 KPP najlepiej by było, aby wspomniane rozstrzygnięcie sądowe było orzeczeniem co do istoty sprawy, obejmującym utrzymanie decyzji w mocy (gdy sąd uzna to w danym przypadku za zasadne) albo dokonanie merytorycznej zmiany decyzji (gdy sąd uzna zasadność takiej zmiany), ale równie dobrze może to być orzeczenie uchylające decyzję krajowego organu regulacyjnego. Natomiast to, co po ewentualnym uchyleniu decyzji krajowego organu regulacyjnego przez sąd dzieje się następnie z daną sprawą administracyjną, w której decyzja organu regulacyjnego została uchylona przez sąd (a więc czy sprawa regulacyjna wraca do organu regulacyjnego w celu ponownego rozstrzygnięcia, czy nie wraca), mieści się w zakresie gwarantowanej przez prawo unijne autonomii proceduralnej państw członkowskich, której granicą jest to, by w praktyce nie uniemożliwiać lub nadmiernie

---

<sup>291</sup> Funkcją przepisu art. 8 ust. 1 zd. 3 dyrektywy 2018/1972 jest bowiem jedynie wyraźne przesądzenie, że decyzje krajowych organów regulacyjnych mogą generalnie być obiektem ingerencji dokonywanej przez sądy i że ta ingerencja sądów stanowi dozwolony przez prawodawcę unijnego wyjątek od ustanowionej w art. 8 dyrektywy 2018/1972 zasady niezależności decyzyjnej krajowych organów regulacyjnych.



nie utrudniać realizowania przez jednostki ich uprawnień wynikających z prawa unijnego oraz by nie naruszać zasady równoważności (tzn. muszą być takie same reguły krajowe dla spraw unijnych i wewnątrz krajowych), a ponadto prawodawca krajowy nie może wówczas w niedopuszczalny sposób naruszyć wynikającej z unijnych dyrektyw zasady niezależności decyzyjnej krajowych organów regulacyjnych (gdyby przewidywał dla sądu krajowego kompetencje instrukcyjne wobec krajowego organu regulacyjnego). Z perspektywy art. 47 KPP oraz przepisów unijnych dyrektyw jest w istocie prawnie irrelewantne to, czy rozwiązanie proceduralne zastosowane w danym państwie członkowskim będzie polegało na tym, że po uchyleniu przez sąd decyzji krajowego organu regulacyjnego sprawa administracyjna powraca do tego organu i ten ostatni może tę sprawę ponownie rozstrzygnąć (w tym z mocą wsteczną), czy ustawodawca krajowy zastosuje raczej rozwiązanie, w myśl którego uchylenie przez sąd decyzji krajowego organu regulacyjnego jest równoznaczne z definitywnym rozstrzygnięciem danej sprawy administracyjnej (co do jej istoty), zaś przedsiębiorca będący adresatem tej decyzji lub inny zainteresowany podmiot niezadowolony z takiego merytorycznego rozstrzygnięcia może w stosownym trybie złożyć wniosek o wszczęcie przez krajowy organ regulacyjny nowego postępowania w odrębnej sprawie administracyjnej, tak aby w nowym postępowaniu jego interesy zostały w sposób adekwatny uwzględnione i zabezpieczone. Każde z obu szczegółowych rozwiązań proceduralnych jest w stanie efektywnie chronić prawa i interesy poszczególnych uczestników regulowanych rynków w sektorach sieciowych i nie da się w sposób abstrakcyjny oraz jednoznaczny stwierdzić, które z tych rozwiązań jest *a priori* lepsze i bardziej skutecznie pełni swoją funkcję gwarancyjną dla jednostek (a o które to gwarancje prawodawca unijny zatroszczył się w art. 47 KPP oraz w przepisach unijnych dyrektyw).

Biorąc powyższe pod uwagę, należałoby stwierdzić, że prounijna wykładnia przepisów prawa polskiego mówiących o skutkach prawnych uchylenia przez SOKiK, SA lub SN decyzji organu regulacyjnego potwierdza, że rozwiązanie prawne przyjęte *de lege lata* w tym zakresie w Polsce jest zgodne z prawem unijnym. Z punktu widzenia unijnego porządku prawnego (jako zewnętrznego systemowego odniesienia dla prawa polskiego) jest bowiem w pełni dopuszczalne takie rozwiązanie legislacyjne, zgodnie z którym prawomocny wyrok SOKiK, SA lub SN uchylający zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego rozstrzyga sprawę administracyjną co do jej istoty lub stwierdza bezprzedmiotowość postępowania administracyjnego przed organem regulacyjnym. Nie budzi też wątpliwości co do zgodności z prawem unijnym

będąca konsekwencją tego polskiego rozwiązania niezasadność lub bezcelowość przekazywania organowi regulacyjnemu danej sprawy administracyjnej (w której zapadła uchylona decyzja organu regulacyjnego) do ponownego rozstrzygnięcia, a także brak po stronie SOKiK, SA i SN prawnych kompetencji do tego, by w wyroku uchylającym decyzję organu regulacyjnego sądy te formułowały pod adresem danego organu regulacyjnego wiążącą wykładnię, ocenę prawną lub wskazania co do dalszego postępowania w danej sprawie. Takie rozwiązanie, jak wyżej opisane i przyjęte w polskim prawie, jest zatem zgodne z prawem unijnym.

Ponadto z prawa unijnego nie da się wywieść obowiązku dokonywania takiej (prounijnej) wykładni przepisów art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c., aby *de lege lata* wyprowadzać z tych przepisów kompetencję SOKiK, SA lub SN do orzekania typowo kasatoryjnego i instrukcyjnego wobec zaskarżonych decyzji lub postanowień organu regulacyjnego, w sytuacji gdy powołane przepisy k.p.c. oraz inne przepisy prawa polskiego nie przyznają wprost tego rodzaju uprawnień wspomnianym sądom. Prawo unijne takich kompetencji sądów krajowych w omawianym zakresie nie uznaje za coś obligatoryjnego (obowiązkowego), lecz pozostawia kwestię przysługiwania sądom krajowym tego rodzaju kompetencji w zakresie autonomii proceduralnej państw członkowskich.

## 7. Podsumowanie rozważań na temat systemowej wykładni relewantnych przepisów k.p.c.

Przeprowadzona w niniejszej monografii systemowa wykładnia przepisów art. 479<sup>53</sup>, art. 479<sup>64</sup>, art. 479<sup>75</sup> i art. 479<sup>86</sup> k.p.c. miała przede wszystkim na celu uwytklenie swoistości teoretyczno-dogmatycznej konstrukcji orzekania przez SOKiK, SA i SN w sprawach dotyczących zaskarżonych decyzji organów regulacyjnych – a dla której to konstrukcji powołane przepisy k.p.c. są zasadniczym normatywnym fundamentem – na tle innych teoretyczno-dogmatycznych konstrukcji prawnych (dających się zrekonstruować na podstawie przepisów prawa polskiego), których istotą jest weryfikacja czy też kontrola decyzji administracyjnych lub określonych orzeczeń sądowych przez sądy lub inne organy. Tymi innymi referencyjnymi konstrukcjami prawnymi są:

- 1) postępowanie apelacyjne i kasacyjne toczony na podstawie przepisów k.p.c. w sprawach cywilnych;
- 2) postępowanie odwoławcze w postępowaniu administracyjnym prowadzone na podstawie przepisów k.p.a.;

3) postępowanie sądowe przed sądem administracyjnym prowadzone na podstawie przepisów p.p.s.a. w sprawach zaskarżonych decyzji administracyjnych.

W każdym z tych trzech referencyjnych postępowań (sądowych, administracyjnych i sądownoadministracyjnych) polski ustawodawca wyraźnie przewidział i uregulował instytucję orzekania typowo kasatoryjnego oraz instrukcyjnego, gdyż literalnie przyznał właściwym sądom lub organom prowadzącym te postępowania uprawnienia (kompetencje) do orzekania typowo kasatoryjnego oraz instrukcyjnego w określonych sytuacjach, tj. w razie zaistnienia określonych przesłanek. Takich uprawnień do orzekania typowo kasatoryjnego oraz instrukcyjnego polski ustawodawca nie przewidział w przepisach k.p.c. dla SOKiK, SA i SN wobec zaskarżonych decyzji (i postanowień) organów regulacyjnych. Porównawcza analiza postępowania przed SOKiK, SA i SN w sprawach dotyczących zaskarżonych decyzji organów regulacyjnych oraz pozostałych wskazanych wyżej postępowań sądowych, administracyjnych i sądownoadministracyjnych prowadzi do jednoznacznej konkluzji, że postępowanie przed SOKiK, SA i SN w sprawach dotyczących zaskarżonych decyzji organów regulacyjnych jest na tle pozostałych rodzajów postępowań na tyle swoiste i specyficzne w sensie swojej teoretyczno-dogmatycznej konstrukcji prawnej (w szczególności w zakresie sprawy materialnoprawnej będącej przedmiotem tego postępowania oraz w zakresie relacji podmiotowych zachodzących w jego obrębie), że w pełni pozwala to zrozumieć oraz przekonująco merytorycznie uzasadnić, dlaczego w ramach tego postępowania ustawodawca nie przyznał na rzecz SOKiK, SA i SN kompetencji do orzekania typowo kasatoryjnego i instrukcyjnego wobec zaskarżonych decyzji organów regulacyjnych. Podstawową merytoryczną przyczyną tłumaczącą formalny brak po stronie SOKiK, SA i SN takich kompetencji jest to, że prawomocne uchylene przez SOKiK, SA lub SN zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego albo oznacza definitywne rozstrzygnięcie danej sprawy administracyjnej, uprzednio rozstrzygniętej uchyloną decyzją organu regulacyjnego, albo jest równoznaczne z autorytatywnym stwierdzeniem przez właściwy sąd, że postępowanie administracyjne prowadzone uprzednio przez organ regulacyjny było bezprzedmiotowe. Zarówno w razie prawomocnego rozstrzygnięcia przez SOKiK, SA lub SN sprawy administracyjnej rozstrzygniętej uprzednio decyzją organu regulacyjnego (następnie uchyloną przez sąd), jak i w razie prawomocnego stwierdzenia przez SOKiK, SA lub SN bezprzedmiotowości postępowania administracyjnego prowadzonego przez organ regulacyjny, nie ma żadnych prawnych możliwości (ani potrzeby) przekazania danej sprawy administracyjnej do ponownego lub dalszego rozpoznania i rozstrzygnięcia

przez organ regulacyjny; przekazanie takie nie następuje wówczas również *ex lege*. W obu tych sytuacjach bezzasadne i bezprzedmiotowe jest też wiążące instruowanie organu regulacyjnego przez SOKiK, SA lub SN odnośnie do kwestii prawnych w danej sprawie oraz co do dalszego postępowania w tej konkretnej sprawie.

Wykładnia systemowa przepisów art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. prowadzi ponadto do wniosku, że w świetle przepisów Konstytucji RP nie jest prawnie dopuszczalne dokonywanie takiej wykładni tych przepisów, zgodnie z którą pomimo całkowitego milczenia ustawodawcy w tym względzie SOKiK, SA i SN mają uprawnienia do orzekania typowo kasatoryjnego oraz instrukcyjnego wobec zaskarżonych decyzji lub postanowień organu regulacyjnego: takiej wykładni sprzeciwia się konstytucyjna zasada legalizmu. Z kolei wykładnia systemowa prounijna pozwala na wypowiedzenie twierdzenia, iż rozwiązanie prawne zastosowane *de lege lata* przez polskiego ustawodawcę w przepisach art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. (a którego cechą jest brak kompetencji SOKiK, SA i SN do orzekania typowo kasatoryjnego i instrukcyjnego) jest w pełni zgodne z prawem unijnym, a przy tym prawo unijne bynajmniej nie nakazuje takiej wykładni powołanych przepisów k.p.c., by nawet w razie ich milczenia w omawianej kwestii wyprowadzać z tych przepisów k.p.c. na rzecz SOKiK, SA i SN kompetencje do orzekania typowo kasatoryjnego oraz instrukcyjnego wobec zaskarżonych decyzji lub postanowień organu regulacyjnego.

## Rozdział V

# Wykładnia funkcjonalna przepisów prawa mówiących o skutkach prawnych uchylecia przez SOKiK, SA i SN zaskarżonej decyzji lub postanowienia organu regulacyjnego

### 1. Ogólne uwagi o wykładni funkcjonalnej

Wykładnia funkcjonalna przepisów prawa polega na ustalaniu znaczenia tych przepisów przy zwróceniu uwagi na szeroko rozumiany kontekst funkcjonalny, w ramach którego występują interpretowane przepisy. Elementami składowymi tego kontekstu przepisów prawa są w szczególności: ustrój polityczny i gospodarczy danego państwa; ogólna kultura danego społeczeństwa, wyrażająca się w akceptowanych przez społeczeństwo normach i ocenach etycznych lub moralnych oraz zasadach sprawiedliwości i słuszności; określone względy praktyczne lub pragmatyczne, w tym konsekwencje ekonomiczne i społeczne związane z różnymi zjawiskami cywilizacyjnymi regulowanymi przez dane przepisy prawa; a także cele (*ratio legis*) określonych przepisów prawa, czyli zakładane skutki, jakie prawodawca chce osiągnąć poprzez dane przepisy<sup>292</sup>. Wykładnia funkcjonalna przepisów prawa ma co do zasady charakter subsydiarny czy też uzupełniający względem wykładni językowej i systemowej, tak iż powinna być ona wykorzystywana dopiero po przeprowadzeniu tych dwóch ostatnio wspomnianych rodzajów wykładni<sup>293</sup>. Wykładnia funkcjonalna może potwierdzać wyniki wykładni językowej i systemowej, ale może też prowadzić do

---

<sup>292</sup> T. Gizbert-Studnicki, *Wykładnia celowościowa*, „Studia Prawnicze” 1985, z. 3–4, s. 52; L. Morawski, *Zasady...*, s. 155; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 31 maja 2016 r., II SA/Wr 122/16; wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 sierpnia 2014 r., III SA/Wa 268/14; wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 lipca 2014 r., III SA/Wa 264/14.

<sup>293</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 czerwca 2014 r., III SA/Wa 266/14; wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 sierpnia 2014 r., III SA/Wa 268/14.

odmiennych rezultatów. Przyjmuje się przy tym, że odstąpić od wyników wykładni językowej i systemowej przepisów prawa z uwagi na określone względy funkcjonalne (w tym celowościowe) można jedynie wyjątkowo, gdy za odmiennym niż językowe i systemowe znaczeniem danego przepisu przemawiają szczególnie mocne racje, w tym racje prawne, społeczne, ekonomiczne, aksjologiczne lub celowościowe<sup>294</sup>. Z kolei okoliczność, iż wykładnie językowa, systemowa oraz funkcjonalna określonego przepisu lub przepisów prawa dają zgodny wynik, jest jednym z najmocniejszych argumentów świadczących o poprawności wyniku takich wykładni<sup>295</sup>.

## 2. Wykładnia funkcjonalna odwołująca się do kontekstu ustrojowej roli SOKiK, SA i SN

Wykładnia przepisów art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. przyznająca SOKiK, SA i SN uprawnienia do orzekania typowo kasatoryjnego oraz instrukcyjnego wobec zaskarżonych decyzji lub postanowień organu regulacyjnego byłaby niezgodna z ustrojową rolą tych sądów powszechnych odgrywaną przez nie obecnie z woli ustawodawcy w polskim systemie prawnym.

Sądy powszechne rozstrzygające sprawy zaskarżonych decyzji organów regulacyjnych (tj. SOKiK, SA i SN), z uwagi na zakres i charakter przyznanych im przez polskiego ustawodawcę kompetencji orzeczniczych, są bardzo istotnymi aktorami w procesie regulowania rynków w sektorach sieciowych. Jest tak w szczególności dlatego, że sądy te merytorycznie rozstrzygają sprawy administracyjne rozstrzygnięte wcześniej przez organ regulacyjny i mogą orzekać w tych sprawach co do istoty, bezpośrednio uwalniając przez to moc wiążącą praw i obowiązków przedsiębiorców lub innych podmiotów w sektorach sieciowych (konkretyzacja pozytywna) albo odmawiając uwolnienia mocy wiążącej takich praw i orzekając odmownie (konkretyzacja negatywna).

Jednak omawiane sądy powszechne nie są organami regulacyjnymi, nie regulują rynków w sektorach sieciowych z własnej inicjatywy (a więc nie mogą z urzędu podejmować działań orzeczniczych prowadzących do wydawania rozstrzygnięć pozytywnych lub negatywnych), nie prowadzą też własnej polityki regulacyjnej, lecz

<sup>294</sup> Wyrok SN z dnia 15 maja 2014 r., IV CSK 495/13, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iv%20csk%20495-13-1.pdf>, s. 9, [dostęp 11.01.2024].

<sup>295</sup> Postanowienie SN z dnia 26 kwietnia 2007 r., I KZP 6/07, OSNKW 2007, nr 5, poz. 37, Biuletyn SN 2007, nr 5, poz. 18, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia1/i%20kzp%206-07.pdf>, s. 17, [dostęp 11.01.2024]; wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2018 r., II FSK 1722/16; wyrok NSA z dnia 23 sierpnia 2016 r., II FSK 2468/14; wyrok NSA z dnia 6 października 2015 r., II FSK 1193/13.

przy orzekaniu w sprawach administracyjnych (regulacyjnych) kierują się prawem oraz wartościami wynikającymi z prawa (jeżeli zaś już uwzględniają określone względy, wartości czy wytyczne wynikające z szeroko rozumianej polityki regulacyjnej, to nie formułują ich samodzielnie, lecz opierają się na polityce realizowanej w tym zakresie przez organy regulacyjne lub realizowanej w ramach działalności instytucji unijnych). Ta w gruncie rzeczy reaktywna rola sądów powszechnych (tj. SOKiK, SA i SN) w regulowaniu rynków w sektorach sieciowych musi być niewątpliwie brana pod uwagę przy dokonywaniu wykładni przepisów prawa określających ich kompetencje, w tym kompetencje do orzekania w sprawach administracyjnych (regulacyjnych). Należy uznać, że omawiane sądy powszechne mają i powinny mieć tylko tyle kompetencji w zakresie regulowania rynków w sektorach sieciowych, ile wyraźnie im przyznał ustawodawca i nie powinny tych swoich kompetencji interpretować rozszerzająco. Nie chodzi przy tym tylko o konsekwencje konstytucyjnej zasady legalizmu (o czym była szeroko mowa w rozdziale IV.5 niniejszej monografii), ale raczej chodzi o zrozumienie wyjątkowej roli SOKiK, SA i SN wśród aktorów regulujących rynki w sektorach sieciowych oraz o uwzględnienie okoliczności, iż sądy te działają w pewnym szerszym ustrojowym układzie (systemie) organów państwa, w ramach którego każdy z tych organów ma przypisane sobie właściwe miejsce i nie powinien odgrywać ani nawet aspirować do odgrywania roli zastrzeżonej dla zupełnie innych organów w systemie ustrojowym państwa. Powyższe uwagi mają w szczególności związek z zasadą podziału władzy pomiędzy organy władzy wykonawczej i sędziowskiej (zob. art. 10 Konstytucji RP)<sup>296</sup>. Uwzględnienie tego rodzaju uwarunkowań ustrojowych, związanych z ustrojem państwa, jest – jak już wspomniano – jednym z elementów wykładni funkcjonalnej.

I właśnie z tego punktu widzenia należy uznać, że byłoby to zdecydowanym przejawem wyjścia sądów powszechnych z tej ich scharakteryzowanej wyżej roli w regulowaniu rynków w sektorach sieciowych oraz z roli odgrywanej w szerszym ustrojowym układzie organów państwa, gdyby obecnie sądy te mogły sobie przypisywać uprawnienia do orzekania typowo kasatoryjnego i instrukcyjnego względem decyzji lub postanowień organów regulacyjnych. Przyznanie SOKiK, SA i SN uprawnień do orzekania typowo kasatoryjnego i instrukcyjnego wobec decyzji organów regulacyjnych wiązałoby się z możliwością wiążącego i bezpośredniego wpływania

---

<sup>296</sup> Na temat tego przepisu Konstytucji RP i jego konsekwencji prawnych dla układania relacji ustrojowych w państwie pomiędzy poszczególne organy władzy publicznej zob. np. M. Pach, P. Tuleja, *Art. 10*, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 335 i n.

przez omawiane sądy na organy regulacyjne i na ich własną działalność orzeczniczą. W takiej sytuacji omawiane sądy powszechne mogłyby już nie tylko, jak dotychczas (i jak to jest zgodne z ich pozycją ustrojowo-kompetencyjną), kontrolować zaskarżone do nich decyzje administracyjne (lub postanowienia) organów regulacyjnych oraz wypowiadać się w rezultacie tej kontroli autorytatywnie poprzez rozstrzyganie konkretnych spraw administracyjnych i orzekanie w ten sposób o prawach i obowiązkach przedsiębiorców i innych podmiotów działających w sektorach sieciowych (pozytywnie lub negatywnie), ale mogłyby również aktywnie wpływać na działalność organów regulacyjnych w przyszłych rozpatrywanych i rozstrzyganych przez nie sprawach (w tym w tych odesłanych ponownie do organu regulacyjnego), a więc mogłyby wiążąco determinować przyszłe działania organów regulacyjnych w konkretnych sprawach administracyjnych. Zamiast więc działać tylko reaktywnie (czyli orzekać merytorycznie, ale jednocześnie definitywnie w ramach rozstrzygnięcia konkretnej sprawy, poprzez zakończenie tej sprawy ze skutkiem prawnym dla jednostek), SOKiK, SA i SN uzyskałyby instrument aktywnego i ofensywnego wpływania na przyszłe czynności organów regulacyjnych w ramach konkretnych i jeszcze niezakończonych spraw administracyjnych. Sądy te, zamiast definitywnie rozstrzygać i zamykać przedłożone im przez strony sprawy administracyjne, mogłyby zatem otwierać czy też pozostawiać otwartymi przedłożone im sprawy administracyjne, a także mogłyby wiążąco instruować organ regulacyjny co do tego, w jaki sposób (w sensie faktycznym i prawnym) powinien on te sprawy następnie rozpoznawać i rozstrzygać. Nie ulega wątpliwości, że takie działania SOKiK, SA i SN oznaczałyby zmianę tradycyjnej roli tych sądów oraz byłyby przejawem przejścia przez nie aktywniejszej roli w regulowaniu rynków w sektorach sieciowych. Byłyby to także przejaw zmiany ustrojowej na linii: sądy powszechne – organy regulacyjne, a w rezultacie byłaby to modyfikacja w układzie relacji pomiędzy władzą sądowniczą a wykonawczą.

Prawdą jest oczywiście, że wiążące instruowanie organów administracji przez sądy co do sposobu rozstrzygania spraw administracyjnych nie jest fenomenem nieznanym polskiemu prawu: przeciwnie, tak właśnie działają i tak orzekają polskie sądy administracyjne (zob. art. 153 i art. 145a § 1 p.p.s.a.). Wynika to jednak ze specyficznego modelu orzekania przez polskie sądy administracyjne, które same nie rozstrzygają spraw administracyjnych, lecz jedynie kontrolują legalność zachowań administracji w tym zakresie i orzekają typowo kasatoryjnie oraz instrukcyjnie. Tymczasem SOKiK, SA i SN orzekają w ramach zupełnie innego modelu orzeczniczego, a mianowicie sądy te same rozstrzygają sprawy administracyjne co do ich istoty (zob. szeroko



w rozdziale IV.2 i IV.3 niniejszej monografii). Oba te konkurencyjne względem siebie modele orzecznicze polskich sądów (tj. model sądów administracyjnych oraz model sądów powszechnych orzekających w sprawach antymonopolowych i regulacyjnych) są pewnymi zamkniętymi całościami, z których każda kieruje się własną logiką oraz jest spójna wewnątrznie w swoich elementach konstrukcyjnych. Obecnie nie wolno jest zatem w drodze wykładni prawa – a więc bez wyraźnej ingerencji ustawodawcy w tym zakresie – stworzyć modelu orzekania przez SOKiK, SA i SN, który byłby modelem niejako pośrednim pomiędzy tymi dwoma istniejącymi modelami, a w każdym razie byłby zupełnie nowym modelem orzekania przez polskie sądy niż ten stworzony dotychczas przez ustawodawcę. Z takim zaś nowym modelem orzekania przez polskie sądy mielibyśmy do czynienia w razie przyjęcia stanowiska interpretacyjnego, zgodnie z którym SOKiK, SA i SN mogą orzekać nie tylko merytorycznie poprzez rozstrzygnięcie spraw administracyjnych co do ich istoty, lecz także typowo kasatoryjnie oraz instrukcyjnie. Oznaczałoby to zatem zmianę paradygmatu ustrojowego tego fragmentu sądownictwa polskiego, na który składają się SOKiK, SA i SN orzekające w sprawach dotyczących zaskarżonych decyzji organów regulacyjnych oraz Prezesa UOKiK. To zaś byłoby przejawem dokonania istotnej zmiany ustrojowej w polskim sądownictwie, i to nie poprzez ingerencję ustawodawcy (do dokonania której ten ostatni jest demokratycznie legitymowany), ale poprzez zabiegi wykładni i interpretacji prawa.

Należy zatem stwierdzić, że wykładnia przepisów art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. idąca w tym kierunku, że przewidziane w tym przepisie uchylenie przez SOKiK (oraz SA i SN) zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego powoduje powrót sprawy administracyjnej do danego organu regulacyjnego w celu jej ponownego rozstrzygnięcia zgodnie ze wskazaniami sądu, byłaby nie do pogodzenia z ustrojową rolą SOKiK, SA i SN, ukształtowaną *de lege lata* przez polskiego ustawodawcę w ramach modelu sądowej kontroli decyzji administracyjnych przez sąd powszechny. Tego rodzaju wykładnia byłaby niezgodna z obecnym ustawowym modelem orzekania przez SOKiK, SA i SN w sprawach administracyjnych i oznaczałaby przyznanie tym sądom ustrojowej roli nieprzypisanej im przez ustawodawcę. W konsekwencji taka wykładnia przepisów art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. jest niezgodna z tym kontekstem funkcjonalnym, jakim jest ustrojowy model polskiego sądownictwa powszechnego w zakresie orzekania w sprawach administracyjnych.

Jest przy tym ciekawym i znamionym paradoksem to, że ewentualne przyznanie na rzecz SOKiK, SA i SN uprawnień do orzekania typowo kasatoryjnego

i instrukcyjnego wobec zaskarżonych decyzji organów regulacyjnych, teoretycznie prowadzące (czy też mające w założeniu prowadzić) do poszerzenia władzy i znaczenia tych sądów przy orzekaniu w sprawach z zakresu regulacji rynków w sektorach sieciowych, tak naprawdę mogłoby się przyczynić do nastąpienia skutków odwrotnych, polegających na utracie przez wyroki tych sądów przymiotu (mocy) autorytatywnego i definitywnego rozstrzygnięcia spraw administracyjnych lub efektywnego kończenia całego postępowania (również administracyjnego) w danym zakresie. To zaś w rezultacie osłabiałoby rolę tych sądów w rozstrzygnięciu spraw administracyjnych lub w kończeniu postępowań w danym zakresie oraz uzależniałoby wdrażanie w życie prawomocnych judykatów tych sądów od dalszych działań implementacyjnych organu regulacyjnego, nie zawsze zresztą możliwych do praktycznego wdrożenia.

Sytuacja, w której każdy prawomocny wyrok SOKiK, SA lub SN uchylający zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego rozstrzyga definitywnie sprawę administracyjną (z wyjątkiem wyroków stwierdzających bezprzedmiotowość postępowania administracyjnego prowadzonego przez organ regulacyjny), daje wymienionym sądom możliwość prawomocnego i autorytatywnego konkretyzowania odnośnych norm materialnego prawa administracyjnego (w sposób negatywny), ze skutkiem bezwzględnie wiążącym dla adresatów takiego aktu jurysdykcji oraz dla organu regulacyjnego. Tego rodzaju wyrok uchylający wydany przez SOKiK, SA lub SN kończy finalnie postępowanie administracyjne w danej sprawie i powoduje, że w granicach tej sprawy organ regulacyjny nie może już podejmować żadnych dalszych działań, gdyż ewentualne podjęcie takich działań w danej sprawie narażałoby go na zarzut naruszenia powagi rzeczy osądzonej. Taką powagę rzeczy osądzonej tworzy wówczas w sposób samoczynny uchylający wyrok SOKiK, SA lub SN, który nie musi i nie może być przez nikogo więcej zatwierdzany lub konfirmowany. W takiej sytuacji ostatnie słowo w danej sprawie administracyjnej należy do SOKiK, SA lub SN, które orzekają wówczas wiążąco i w sposób niepozwalający na jakiegokolwiek dalsze kontestowanie tych orzeczeń lub podważanie ich autorytetu jako obowiązujących prawnie judykatów efektywnie i ostatecznie zamykających daną sprawę administracyjną.

Tymczasem w hipotetycznej sytuacji, gdy SOKiK, SA lub SN mają uprawnienia do orzekania typowo kasatoryjnego i instrukcyjnego wobec zaskarżonych decyzji organu regulacyjnego, ostatnie słowo w danej sprawie administracyjnej nie należy bynajmniej do sądu, lecz do organu administracji, czyli do organu regulacyjnego. Przyznanie SOKiK, SA lub SN uprawnień do orzekania typowo kasatoryjnego lub instrukcyjnego przenosi odpowiedzialność za efektywne i definitywne rozstrzygnięcie

danej sprawy administracyjnej na organ regulacyjny, który jest wówczas zobowiązany ponownie przeprowadzić lub kontynuować określone postępowanie administracyjne i zakończyć je wydaniem decyzji administracyjnej (która zresztą może być następnie przedmiotem odwołania do SOKiK, co powoduje ponowne przeniesienie danej sprawy administracyjnej na drogę postępowania sądowego). Typowo kasatoryjny i instrukcyjny wyrok SOKiK, SA lub SN sprawia, że daną sprawę administracyjną rozstrzyga definitywnie nie sąd, lecz organ regulacyjny (który już wypowiedział się autorytatywnie w danej sprawie, wydając wcześniej swoją decyzję, kontrolowaną następnie przez sąd i to właśnie sąd powinien obecnie autorytatywnie i definitywnie się w tej sprawie – w ramach sądowej kontroli – wypowiedzieć, rozstrzygając ostatecznie daną sprawę administracyjną, bez przekazywania jej powtórnie organowi regulacyjnemu). To zaś bez wątpienia osłabia autorytet SOKiK, SA i SN, powodując, że efektywne wdrożenie w rzeczywistości społecznej stanu zgodnego z wyrokiem SOKiK, SA lub SN jest w danej sprawie administracyjnej uzależnione od dalszych działań organu regulacyjnego. Tymczasem ten ostatni organ nie zawsze jest w stanie tego rodzaju działania skutecznie podjąć, czy to z powodu określonych przeszkód prawnych<sup>297</sup>, czy też przeszkód faktycznych<sup>298</sup>. Taka sytuacja zupełnie niepotrzebnie naraża na szwank powagę i praktyczne znaczenie SOKiK, SA lub SN, które zamiast wprowadzić do obrotu prawnego prawomocne rozstrzygnięcie dokonujące definitywnej konkretyzacji normy prawa materialnego w danej sprawie, uzależniają powstanie lub zanegowanie (odmowę) powstania określonych praw lub obowiązków przedsiębiorcy lub innego podmiotu w danej sprawie od przyszłych i niepewnych działań organu regulacyjnego<sup>299</sup>. Nawet

---

<sup>297</sup> Na przykład z powodu wygaśnięcia lub uchylecia w międzyczasie innej decyzji tego organu regulacyjnego, która stanowiła niezbędny prawny warunek do rozstrzygnięcia tej sprawy administracyjnej, w której SOKiK, SA lub SN wydały wyrok uchylający decyzję organu regulacyjnego.

<sup>298</sup> Na przykład organ regulacyjny może mieć duże praktyczne trudności z efektywnym lub rzetelnym ustaleniem określonych okoliczności faktycznych, w tym sytuacji lub zachowań rynkowych, które miały miejsce w relatywnie odległej przeszłości, a które są prawnie relewantne dla rozstrzygnięcia tej sprawy administracyjnej, w której SOKiK, SA lub SN wydały wyrok uchylający decyzję organu regulacyjnego.

<sup>299</sup> Prawdą jest oczywiście, że podobne problemy powstają w przypadku, gdy decyzja organu regulacyjnego zostaje uchylona przez sąd administracyjny w tych przypadkach, gdy dana decyzja organu regulacyjnego nie podlega na podstawie przepisów odnośnych ustaw zaskarżeniu do sądu powszechnego, lecz do sądu administracyjnego. W razie uchylecia zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego przez sąd administracyjny organ regulacyjny musi podjąć działania na rzecz ponownego rozstrzygnięcia danej sprawy administracyjnej i może wówczas doświadczać określonych przeszkód faktycznych lub prawnych, które mu to utrudnią lub nawet uniemożliwią. Chodzi jednak o to, że w polskim porządku prawnym po to została funkcjonalnie wydzielona określona część sądownictwa powszechnego jako powołana do rozpoznawania i rozstrzygania odwołań od decyzji organów regulacyjnych (oraz odwołań od decyzji Prezesa UOKiK), by sprawy administracyjne rozstrzygnięte najpierw decyzją organu regulacyjnego (lub Prezesa UOKiK) były następnie merytorycznie i definitywnie rozstrzygane przez sąd

bowiem przy założeniu, że organ regulacyjny będzie się starał w dobrej wierze oraz skutecznie zrealizować wskazania SOKiK, SA i SN w danej sprawie administracyjnej i będzie dążył do efektywnego rozstrzygnięcia tej sprawy, nieuniknione jest to, że po tego rodzaju uchylającym wyroku SOKiK, SA i SN sprawa administracyjna jest nadal otwarta i zainteresowany przedsiębiorca lub inny podmiot nie uzyskuje autorytatywnego rozstrzygnięcia swojej sytuacji materialnoprawnej w danej sytuacji faktycznej. Może to na przyszłość osłabiać rangę SOKiK, SA i SN oraz wydawanych przez nie wyroków, powodując erozję zaufania do tych sądów oraz podważając wiarę przedsiębiorców i innych uczestników rynku w to, że są one w stanie efektywnie rozstrzygać sprawy administracyjne, do czego są przecież ustawowo powołane.

Co więcej, w razie przyjęcia interpretacji, że prawomocny wyrok SOKiK, SA lub SN uchylający zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego powoduje zawsze konieczność podejmowania przez organ regulacyjny dalszych działań w ramach kontynuowanego postępowania administracyjnego i konieczność zakończenia przez organ regulacyjny tego postępowania w sposób uzależniony od konkretnego powodu uchylecia jego poprzedniej decyzji przez sąd<sup>300</sup>, dochodzi często do sytuacji, w których organ regulacyjny po uchyleniu jego decyzji przez sąd musi kontynuować postępowanie administracyjne nawet w takim przypadku, gdy z uzasadnienia wyroku sądu uchylającego jego decyzję ewidentnie wynika, że dany organ regulacyjny nie może wydać decyzji rozstrzygającej sprawę co do istoty, lecz musi umorzyć postępowanie

---

powszechny, a nie żeby sąd powszechny orzekał w takich przypadkach w sposób analogiczny do tego, jak czynią to sądy administracyjne. W razie ewentualnego przyjęcia, że również SOKiK, SA i SN mogą orzekać kasatoryjnie w odniesieniu do zaskarżonych decyzji organu regulacyjnego (lub Prezesa UOKiK), pojawiłaby się zasadnicza wątpliwość, czy ma w ogóle sens angażowanie sądownictwa powszechnego w rozpoznawanie i rozstrzyganie odwołań od decyzji organów regulacyjnych (lub od decyzji Prezesa UOKiK). Przy czym, o ile orzeczenie kasatoryjne wydawane przez sąd administracyjny w odniesieniu do zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego jest działaniem zupełnie naturalnym i oczekiwanym, o tyle od sądu powszechnego strony prowadzonego przed nim postępowania mają pełne prawo oczekiwać, że w sprawie dotyczącej zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego wyda on orzeczenie merytoryczne co do istoty sprawy (choćby poprzez uchylenie zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego i rozstrzygnięcie przez to danej sprawy administracyjnej w sposób odmowny). I właśnie dlatego ewentualny wyrok SOKiK, SA lub SN orzekający w stosunku do zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego w sposób kasatoryjny i instrukcyjny wywoływałby opisany wyżej skutek w postaci zupełnie niepotrzebnego narażania na szwank powagi i praktycznego znaczenia SOKiK, SA lub SN.

<sup>300</sup> Tak jak to przyjmuje w niektórych swoich orzeczeniach SN – zob. np. postanowienie SN z dnia 28 stycznia 2015 r., III SK 37/14, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iii%20sk%2037-14.pdf>, s. 6, [dostęp 11.01.2024]; wyrok SN z dnia 22 listopada 2016 r., III SK 39/15, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iii%20sk%2039-15-1.pdf>, s. 15–17 [dostęp 11.01.2024]; wyrok SN z dnia 5 grudnia 2016 r., III SK 18/14, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iii%20sk%2018-14-2.pdf>, s. 15–16, [dostęp 11.01.2024]; postanowienie SN z dnia 5 lutego 2015 r., III SK 43/14, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iii%20sk%2043-14.pdf>, s. 4, [dostęp 11.01.2024].

administracyjne poprzez wydanie decyzji o umorzeniu. Jest tak mianowicie wówczas, gdy w prawomocnym wyroku uchylającym decyzję organu regulacyjnego SOKiK, SA lub SN autorytatywnie stwierdziły, że prowadzone uprzednio przez organ regulacyjny postępowanie administracyjne, zakończone wydaniem przez ten organ decyzji, było bezprzedmiotowe, a więc nie dotyczyło żadnej istniejącej sprawy administracyjnej, a także gdy decyzja organu regulacyjnego została uchylona przez sąd z tego powodu, że była ona niezasadna (błędna) merytorycznie<sup>301</sup>. W takim wypadku dochodzi do tego, że prawomocny wyrok SOKiK, SA lub SN uchylający decyzję organu regulacyjnego, który teoretycznie ma pełną moc prawną do tego, by definitywnie zakończyć postępowanie administracyjne organu regulacyjnego (w razie gdyby było ono bezprzedmiotowe) lub by rozstrzygnąć sprawę administracyjną co do istoty (w razie gdyby zaskarżona do sądu decyzja organu regulacyjnego była niezasadna merytorycznie), podlega tak naprawdę swoistemu następczemu zatwierdzeniu (konfirmacji) przez organ regulacyjny w kontynuowanym postępowaniu administracyjnym, co stawia pod znakiem zapytania autorytet sądu jako organu ustawowo powołanego do samodzielnego rozstrzygania spraw administracyjnych (w tym przez negatywną konkretyzację normy prawa materialnego) lub do autorytatywnego stwierdzania bezprzedmiotowości prowadzonego uprzednio przez organ regulacyjny postępowania. Trudno zrozumieć, dlaczego organ regulacyjny po prawomocnym uchyleniu jego decyzji ze wskazanych wyżej powodów przez SOKiK, SA lub SN ma uzyskiwać prawo do wydawania w kontynuowanym postępowaniu decyzji administracyjnej (tzn. decyzji o umorzeniu postępowania, w tym gdy jego poprzednia decyzja była merytorycznie niezasadna, co potwierdził sąd powszechny), która to ponowna decyzja jest tak naprawdę niczym innym, jak swego rodzaju zatwierdzeniem przez organ regulacyjny wyroku SOKiK, SA lub SN, i to zatwierdzeniem, które w takiej sytuacji jest zupełnie zbędne, stanowiąc jedynie ceremonialną formalność. Jeżeli z wyroku sądowego uchylającego decyzję organu regulacyjnego wynika, że prowadzone uprzednio przez organ regulacyjny postępowanie administracyjne było bezprzedmiotowe lub że wydana przez niego uprzednio decyzja administracyjna była niezasadna merytorycznie (w świetle skonkretyzowanej normy prawa materialnego), to nakładanie wówczas na organ regulacyjny obowiązku kontynuowania postępowania administracyjnego i zakończenia go decyzją o umorzeniu postępowania (do czego prowadzi nowa linia

---

<sup>301</sup> Np. decyzja ta nakładała na przedsiębiorcę karę pieniężną, w przypadku gdy przedsiębiorca ten nie popełnił czynu uzasadniającego ukaranie go karą pieniężną. Na temat tego rodzaju decyzji Prezesa UKE wydawanych w tym kontynuowanym postępowaniu administracyjnym (po uchyleniu jego decyzji przez sąd) zob. np. orzeczenia SN wymienione w poprzednim przypisie.

orzecznicza polskich sądów zaprezentowana w rozdziale II niniejszej monografii) jest w istocie przejawem osłabienia mocy sprawczej i decyzyjnej SOKiK, SA i SN oraz stawia organ regulacyjny w roli organu, który niejako kontrasygnuje wyroki wymienionych sądów powszechnych. Tymczasem te ostatnio wspomniane wyroki mają *de lege lata* z mocy samego prawa moc sprawczą do tego, by samodzielnie wywoływać zamierzone skutki prawne (w postaci umorzenia postępowania lub rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej) i nie ma potrzeby, by angażować organ regulacyjny w proces dodatkowego kontrasygnowania lub wdrażania tych wyroków.

Finalnie należy zatem stwierdzić, że ewentualne przyznanie SOKiK, SA i SN kompetencji do orzekania typowo kasatoryjnego i instrukcyjnego wobec zaskarżonych decyzji organu regulacyjnego, a także związane z tym obligowanie organu regulacyjnego do każdorazowego kontynuowania postępowania administracyjnego w danej sprawie administracyjnej (jeżeli zdaniem SOKiK, SA lub SN taka sprawa nadal istnieje) lub do kontynuowania postępowania administracyjnego w istocie bezprzedmiotowego, prowadzi do tego, że istotnie zmienia się rola ustrojowa SOKiK, SA i SN oraz znaczenie wydawanych przez te sądy wyroków. Z jednej strony sądy te uzyskują nowe kompetencje nieprzewidziane dla nich przez porządek prawny i w nieuprawniony sposób wzmacniają swoją pozycję ustrojową, mogąc oddziaływać na przyszłą działalność organu regulacyjnego w konkretnych sprawach administracyjnych. Jednakże sądy te same osłabiają prawne znaczenie swoich wyroków, gdyż wymagają dokonywania ich swoistej kontrasygnaty przez organ regulacyjny decyzją administracyjną, nawet gdy w sensie prawnym jest to zupełnie zbędne. W konsekwencji wykładnia przepisów art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. przyznająca na rzecz SOKiK, SA i SN uprawnienia do orzekania typowo kasatoryjnego i instrukcyjnego jest niezgodna z tym kontekstem funkcjonalnym, jakim jest obecny ustrojowy model SOKiK, SA i SN jako sądów powołanych do merytorycznego i definitywnego rozstrzygnięcia spraw administracyjnych.

### 3. Wykładnia funkcjonalna odwołująca się do kontekstu ustrojowej pozycji organów regulacyjnych

Wykładnia przepisów art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. przyznająca SOKiK, SA i SN uprawnienia do orzekania typowo kasatoryjnego oraz instrukcyjnego wobec zaskarżonych decyzji lub postanowień organów regulacyjnych byłaby niezgodna z ustrojową pozycją tych organów jako niezależnych organów regulacyjnych.

Organy regulacyjne są niezależnymi organami regulacyjnymi w sektorach łączności elektronicznej, energetyki, poczty, transportu kolejowego oraz w sektorze wodno-kanalizacyjnym, zaś przejawy tej ich niezależności są bardzo różne i szerokie<sup>302</sup>. Poszczególne przejawy niezależności organów regulacyjnych są gwarantowane zarówno przez prawo polskie<sup>303</sup>, jak i przez prawo unijne<sup>304</sup>. Jednym z przejawów niezależności organów regulacyjnych jest ich niezależność decyzyjna, oznaczająca, że organ regulacyjny samodzielnie podejmuje decyzje i nie może być przy ich podejmowaniu krępowany żadnymi instrukcjami, poleceniami, wskazówkami czy też jakimikolwiek zewnętrznymi determinantami, pochodzącymi od innych organów lub instytucji, publicznych lub prywatnych (art. 8 ust. 1 dyrektywy 2018/1972; art. 57 ust. 4 lit. b tiret drugie oraz ust. 5 lit. a dyrektywy 2019/944; art. 39 ust. 4 lit. b tiret drugie oraz ust. 5 lit. a dyrektywy 2009/73; art. 55 ust. 3 zd. 8 dyrektywy 2012/34)<sup>305</sup>.

---

<sup>302</sup> Niezależność jest cechą wszystkich innych organów regulacyjnych w sektorach sieciowych w Polsce i w UE (wyjątkiem jest jedynie organ regulacyjny w sektorze wodno-kanalizacyjnym, czyli dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej PGWWP, ale – jak już parokrotnie podkreślano – sektor ten nie podlega regulacji na podstawie unijnego prawa wtórnego, a więc nie wykształcił się w tym sektorze obowiązek lub tradycja kształtowania tam statusu regulatora jako organu niezależnego). Niezależność ta jest niezależnością od regulowanych przedsiębiorców oraz od innych organów w państwie. Niezależność organów regulacyjnych (tzn. Prezesa UKE, Prezesa URE i Prezesa UTK) od regulowanych przedsiębiorców jest niezależnością w wymiarze prawnym (tzn. organ regulacyjny musi być podmiotem prawnie odrębnym od przedsiębiorców działających w danym sektorze) oraz w wymiarze funkcjonalnym (tzn. na działalność organu regulacyjnego nie mogą wpływać regulowani przedsiębiorcy, m.in. przez formalne lub nieformalne związki biznesowe lub towarzyskie, lub poprzez inne zależności). Natomiast niezależność organów regulacyjnych od innych organów w państwie ma następujące szczegółowe przejawy (postacie):

- 1) niezależność organizacyjna, która polega na strukturalnej separacji organów regulacyjnych od innych podmiotów władzy, w tym od istniejących ministerstw, departamentów rządowych lub innych urzędów;
- 2) niezależność finansowa, która polega na posiadaniu przez organ regulacyjny specjalnie dedykowanego, bezpiecznego i adekwatnie wysokiego źródła finansowania, bez konieczności dodatkowego zasilania działalności tego organu przez inne podmioty władzy lub struktury administracyjne;
- 3) niezależność w zakresie wewnętrznego zarządzania, która polega na posiadaniu przez organ regulacyjny autonomii w zakresie administrowania sprawami wewnętrznymi tego organu, a ponadto wyraża się w ochronie osoby lub osób sprawujących funkcję organu regulacyjnego przed odwołaniem ich bez uzasadnionej przyczyny, a w każdym razie przed odwołaniem ich bez uzasadnionej przyczyny w trakcie kadencji;
- 4) niezależność decyzyjna, czyli samodzielność w zakresie podejmowania decyzji (rozstrzygnięć) regulacyjnych (M. Szydło, *Krajowy parlament...*, s. 79 i n., zwłaszcza s. 91–92, oraz wskazana tam obszernie dalsza literatura).

<sup>303</sup> Zob. np. art. 190 ust. 4 i 4a ustawy – Prawo telekomunikacyjne; art. 21 ust. 2l i 2m ustawy – Prawo energetyczne; art. 11a i art. 11b ustawy o transporcie kolejowym.

<sup>304</sup> Zob. art. 6–8 dyrektywy 2018/1972; art. 57 ust. 4–5 dyrektywy 2019/944; art. 39 ust. 4–5 dyrektywy 2009/73; art. 22 ust. 1 dyrektywy 97/67; art. 55 dyrektywy 2012/34.

<sup>305</sup> Zob. uwagi w rozdziale I.2 oraz IV.6 niniejszej monografii.

W rozdziale IV.6 niniejszej monografii była już mowa o tym, że dozwolonym przez prawodawcę unijnego wyjątkiem od zakazu zewnętrznej ingerencji w decyzje krajowego organu regulacyjnego są sytuacje, w których decyzje te są kontrolowane przez sąd (lub przez inny organ odwoławczy, aczkolwiek w ostatniej instancji musi to być sąd), co może prowadzić do zawieszenia, uchylecia lub zmiany decyzji krajowego organu regulacyjnego. Wspomniano również o tym, że nawet w przypadku tego dozwolonego przez prawo unijne ingerowania w decyzje krajowego organu regulacyjnego prawodawca krajowy, a także sądy krajowe, mają obowiązek respektowania niezależności decyzyjnej krajowego organu regulacyjnego w ten sposób, że dokonywana w ramach postępowania odwoławczego ingerencja sądu (lub innego organu odwoławczego) w samą decyzję krajowego organu odwoławczego, prowadząca do jej uchylecia (w tym uchylecia typowo kasatoryjnego), nie może jednocześnie prowadzić do formułowania przez sąd pod adresem krajowego organu regulacyjnego instrukcji czy wytycznych dotyczących wykładni prawa, ocen prawnych czy też wskazań co do dalszego postępowania w danej sprawie, zwłaszcza jeżeli te wytyczne, oceny i wskazania miałyby być szczegółowe i dyrygistyczne, wykluczające swobodę i dyskrecjonalność organu regulacyjnego przy podejmowaniu decyzji w sprawach regulacyjnych. W rozdziale IV.6 niniejszej monografii wspomniano również, że być może niektóre wytyczne czy też wskazówki formułowane w tym względzie przez sąd krajowy wobec krajowego organu regulacyjnego dałyby się zakwalifikować jako formalnie nienaruszające przepisów statuujących zasadę niezależności decyzyjnej krajowego organu regulacyjnego, aczkolwiek na gruncie literalnego brzmienia tych przepisów może być rzeczą trudną lub kontrowersyjną wyznaczenie w sposób abstrakcyjny ścisłej granicy pomiędzy dozwolonymi a niedozwolonymi ingerencjami sądu krajowego w niezależność decyzyjną krajowego organu regulacyjnego.

Kwestie związane z wykładnią w tym względzie wspomnianych przepisów unijnych dyrektyw należą – z perspektywy prawa polskiego – do zakresu wykładni systemowej i nie będą w tym miejscu ponownie rozważane. Z punktu widzenia dokonywanej obecnie wykładni funkcjonalnej przepisów art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. istotne jest natomiast to, że samo wyraźne ustanowienie w prawie unijnym zasady niezależności krajowych organów regulacyjnych w sektorach sieciowych, i to niezależności mającej bardzo wiele różnych przejawów (w tym na płaszczyznach organizacyjnej, finansowej, decyzyjnej, czy też w zakresie wewnętrznego zarządzania), sprawia, że niezależność ta jest bardzo istotnym elementem kontekstu funkcjonalnego, w ramach którego działają krajowe organy



regulacyjne, i który musi być brany pod uwagę przy dokonywaniu wykładni wszystkich przepisów prawa krajowego mających związek z organizacją i działalnością krajowych organów regulacyjnych. Inaczej mówiąc, niezależność krajowych organów regulacyjnych w sektorach sieciowych jest na tyle specyficzną i konstytutywną cechą tych organów, przesądzającą o ich wyróżniającej tożsamości na tle innych organów w państwie, że cecha ta musi być w jak najdalej idącym stopniu uwzględniana przy interpretowaniu wszelkich przepisów prawa krajowego odnoszących się do tych organów, a już szczególnie przy wykładni przepisów, które poprzez swoją treść lub sposób ich stosowania mogą naruszyć niezależność omawianych organów (dotyczy to m.in. art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c.). Niezależność krajowych organów regulacyjnych w sektorach sieciowych, nie będąc celem samym w sobie i nie służąc jedynie temu, by przyznać tym organom i ich pracownikom specjalny status<sup>306</sup>, przyczynia się w swoim założeniu do osiągnięcia szeregu pożądanych uwarunkowań, takich jak w szczególności zwiększenie wiarygodności, rzetelności, fachowości, przewidywalności oraz stabilności działania tych organów<sup>307</sup>. Będąc instrumentem osiągnięcia tego rodzaju słusznych celów, niezależność krajowych organów regulacyjnych staje się wartością istotną nie tylko dla sektorów sieciowych i ich uczestników, lecz także dla całego państwa i jego ustrojowej struktury. Niezależność ta uzyskuje rangę ustrojowej zasady, która powinna implikować takie korzystanie przez inne organy w państwie ze swoich kompetencji, aby bez potrzeby nie naruszać tej chronionej prawem unijnym niezależności krajowych organów regulacyjnych oraz by umożliwić tym ostatnim organom, właśnie dzięki ich niezależności, w miarę efektywne regulowanie wrażliwych obszarów współczesnego życia gospodarczego i społecznego. Niezależność krajowych organów regulacyjnych w sektorach sieciowych

---

<sup>306</sup> Por. wyrok TSUE w sprawie C-518/07, *Komisja Europejska versus Republika Federalna Niemiec*, ECLI:EU:C:2010:125, § 25; M. Szydło, *The Independence of Data Protection Authorities in EU Law: Between the Safeguarding of Fundamental Rights and Ensuring the Integrity of the Internal Market*, „European Law Review” 2017, vol. 42, s. 375.

<sup>307</sup> C. Hanretty, P. Larouche, A. Reindl, *Independence, accountability and perceived quality of regulators*, A CERRE Study, Brussels 2012, s. 14, <http://ssrn.com/abstract=2063720>, [dostęp 11.01.2024]; A.M. Bertelli, A. B. Whitford, *Perceiving Credible Commitments: How Independent Regulators Shape Elite Perceptions of Regulatory Quality*, „British Journal of Political Science” 2009, vol. 39, s. 517 i n.; G. Majone, *Strategy and Structure the Political Economy of Agency Independence and Accountability*, [w:] *OECD Working Party on Regulatory Management and Reform: Designing Independent and Accountable Regulatory Authorities for High Quality Regulation*, 2005, s. 131, 138 i n., <http://www.oecd.org/site/govgfg/39609070.pdf>, [dostęp 11.01.2024]; F. Gilardi Article author query, *op. cit.*, s. 28 i n.; M. Thatcher, *Independent Regulatory Agencies and Elected Politicians in Europe*, [w:] *Regulation through Agencies in the EU...*, s. 48; P. Nicolaidis, *op. cit.*, s. 29–30; M. Szydło, *Principles underlying independence of national data protection authorities: Commission v. Austria*, „Common Market Law Review” 2013, vol. 50, s. 1817.

może w określony sposób ograniczać jedynie krajowy ustawodawca, który jest demokratycznie legitymowany do tego, by wprzęgać te organy w realizację pożądaných celów ogólnopaństwowych i zapobiegać ich ewolucji w kierunku całkowicie autonomicznych struktur, wymykających się oddziaływaniu prawno-demokratycznej zasady wyłączności ustawy<sup>308</sup>. Natomiast z całą pewnością ograniczenia niezależności krajowych organów regulacyjnych w sektorach sieciowych, w tym ograniczenia ich niezależności decyzyjnej, nie powinny pochodzić od organów, które nie mają ku temu wyraźnej podstawy prawnej stworzonej przez krajowego ustawodawcę i które próbują poszerzać zakres swojego władczego oddziaływania kosztem niepotrzebnego krępowania samodzielności krajowych organów regulacyjnych.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że niezależność decyzyjna organów regulacyjnych, gwarantowana przez prawo unijne i stanowiąca instrumentalną wartość ustrojową decydującą o tożsamości tych organów administracji, powinna być uznana za jedną z zasad kierunkowych przy dokonywaniu wykładni tych przepisów prawa polskiego, które mają związek z zadaniami i kompetencjami organów regulacyjnych. W szczególności cecha (wartość) w postaci niezależności organów regulacyjnych powinna skłaniać do dużego sceptycyzmu wobec wszelkich prób takiego interpretowania przepisów art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c., które by skutkowały przyznaniem na rzecz SOKiK, SA lub SN uprawnień do formułowania przez te sądy różnego rodzaju ocen prawnych czy wskazań wiążących organy regulacyjne przy rozpoznawaniu i rozstrzyganiu przez ten organ indywidualnych spraw administracyjnych. Biorąc pod uwagę cechę niezależności decyzyjnej organów regulacyjnych, należy się opowiedzieć za poglądem, w myśl którego SOKiK, SA i SN mają w odniesieniu do zaskarżonych decyzji lub postanowień organów regulacyjnych i wobec samych tych organów tylko takie kompetencje, jakie im zostały wyraźnie przyznane przez ustawodawcę, a które polegają na możliwości utrzymywania w mocy albo uchylania (definitywnego, a nie typowo kasatoryjnego), albo zmieniania w całości lub w części zaskarżonych decyzji lub postanowień organów regulacyjnych. Takie kompetencje wymienionych sądów nie tylko wynikają wprost z przepisów prawa, lecz także są zgodne z pewnymi szerszymi systemowymi uwarunkowaniami odnoszącymi się do istoty orzekania przez te sądy w sprawach

---

<sup>308</sup> Por. M. Szydło, *National parliaments as regulators of network industries: In search of the dividing line between regulatory powers of national parliaments and national regulatory authorities*, „International Journal of Constitutional Law” 2012, vol. 10, s. 1134 i n.; *idem*, *Independent Discretion or Democratic Legitimation? The Relations between National Regulatory Authorities and National Parliaments under EU Regulatory Framework for Network-Bound Sectors*, „European Law Journal” 2012, vol. 18, s. 793 i n.

zaskarżonych decyzji administracyjnych. Tego samego nie można natomiast powiedzieć o kompetencji sądu do decydowania o odesłaniu danej sprawy administracyjnej do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia przez organ regulacyjny, wraz z formułowaniem wiążących wytycznych dla organu regulacyjnego odnośnie do sposobu dalszego postępowania w danej sprawie. Gwarantowana prawem unijnym niezależność decyzyjna organów regulacyjnych powinna być zatem traktowana jako istotny argument w dyskursie interpretacyjnym przemawiający za tym, że wykładni przepisów art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. nie wolno dokonywać w sposób nieuzasadniony ich literalnym brzmieniem i dający SOKiK, SA i SN nieprzewidziane tam kompetencje. Niezależność decyzyjna organów regulacyjnych jest więc tego rodzaju elementem kontekstu funkcjonalnego przepisów art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c., który przesądza o prawnej niedopuszczalności wywodzenia z tego przepisu uprawnień SOKiK, SA i SN do orzekania typowo kasatoryjnego i instrukcyjnego względem zaskarżonych decyzji lub postanowień organów regulacyjnych.

#### 4. Wykładnia funkcjonalna odwołująca się do kontekstu praktycznych skutków orzekania typowo kasatoryjnego i instrukcyjnego wobec decyzji organów regulacyjnych

Ewentualne uznanie, że przepisy art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. daje SOKiK, SA i SN prawo do orzekania typowo kasatoryjnego i instrukcyjnego względem zaskarżonych decyzji lub postanowień organów regulacyjnych, a także ewentualne rzeczywiste korzystanie przez wymienione sądy z tego rodzaju uprawnień, prowadziłyby do szeregu niepożądanych komplikacji i utrudnień w bieżącej działalności organów regulacyjnych oraz wywoływałyby duże praktyczne kłopoty z efektywnym implementowaniem w praktyce decyzyjnej organów regulacyjnych wspomnianych typowo kasatoryjnych i instrukcyjnych wyroków SOKiK, SA i SN. Te praktyczne trudności i komplikacje stanowią ważny pragmatyczny argument jednoznacznie przemawiający przeciwko dopuszczalności wywodzenia z art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. uprawnień SOKiK, SA i SN do orzekania typowo kasatoryjnego i instrukcyjnego.

Jeżeli przyjmiemy, że prawomocny wyrok SOKiK, SA lub SN uchylający zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego nie rozstrzyga definitywnie sprawy administracyjnej, lecz powoduje jej przekazanie temu organowi regulacyjnemu do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia, to w ten sposób oddala się w czasie

moment definitywnego rozstrzygnięcia tej sprawy, aż do czasu wydania nowej decyzji przez organ regulacyjny. Z kolei nowa decyzja wydana w tej samej sprawie administracyjnej przez organ regulacyjny też może zostać zaskarżona do SOKiK i w następstwie tego zaskarżenia, oraz ewentualnego przejścia przez SA i SN, może być ponownie przez te sądy prawomocnie uchylona ze skutkiem typowo kasatoryjnym. W ten sposób ta sama sprawa administracyjna może przez bardzo długi czas krążyć pomiędzy sądami a organem regulacyjnym i oczekiwać przewlekłe na swoje prawomocne rozstrzygnięcie. Ten trwający czasem przez wiele lat stan braku efektywnego rozstrzygnięcia danej sprawy administracyjnej może w końcu spowodować, że stan faktyczny tej sprawy – relewantny z punktu widzenia treści konkretyzowanych norm prawa materialnego – istotnie się zmieni, co spowoduje z kolei powstanie (wykreowanie) nowej sprawy administracyjnej. Trzeba tu bowiem przypomnieć, że stan faktyczny danej sprawy stanowi jeden z konstytutywnych elementów przesądzających o jej tożsamości, tak iż istotne przekształcenie (modyfikacja) tego stanu faktycznego, a mianowicie jego elementów relewantnych w świetle konkretyzowanej normy prawa materialnego, powoduje powstanie zupełnie nowej sprawy administracyjnej<sup>309</sup>. Tymczasem na charakteryzujących się dużą dynamiznością rynkach w sektorach sieciowych zmiany sytuacji rynkowej, i to zupełnie kluczowe z punktu widzenia treści konkretyzowanych norm prawa materialnego,

---

<sup>309</sup> „Powszechnie przyjmuje się, że na sprawę administracyjną w znaczeniu materialnym składają się elementy podmiotowe i przedmiotowe. Tożsamość elementów podmiotowych to tożsamość podmiotu będącego adresatem praw lub obowiązków, a tożsamość przedmiotowa to tożsamość treści tych praw i obowiązków oraz ich podstawy faktycznej i prawnej. W literaturze i orzecznictwie ustalił się pogląd, że tożsamość sprawy ma miejsce, gdy występują te same podmioty, gdy dotyczy ona tego samego przedmiotu i tego samego stanu prawnego w niezmienionym stanie faktycznym sprawy (por. J. Borkowski, [w:] B. Adamiak J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2008 s. 764; J. Zimmermann, *Problem beneficium novorum w postępowaniu administracyjnym*, PiP 1987, nr 5, s. 62 i nast.; B. Adamiak, *Przesłanki tożsamości sprawy sądowoadministracyjnej*, ZNSA 2007, nr 1, s. 7 i nast.; uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 27 czerwca 2000 r., sygn. akt FPS 12/99, ONSA 2001, nr 1, poz. 7; wyrok NSA z dnia 29 kwietnia 1998 r. sygn. akt IV SA 1061/96, LEX Omega nr 45166 oraz wyrok NSA z dnia 20 stycznia 1999 r. sygn. akt III SA 6434/97, LEX Omega nr 37852). [...] W literaturze oraz orzecznictwie sądów administracyjnych przeważa pogląd, że uznanie, iż zachodzi tożsamość sprawy administracyjnej, zawsze wymaga istnienia identycznego stanu faktycznego. [...] Należy więc uznać, że gdy nowe fakty, w świetle norm prawa materialnego, mogą stanowić podstawę powstania nowej sprawy, tożsamość sprawy nie wystąpi. Tytułem przykładu można wskazać na zmianę takich elementów stanu faktycznego jak prawnie istotne przymioty strony, której przyznano określone uprawnienia, co z reguły oznacza powstanie nowej, wymagającej rozstrzygnięcia sprawy (np. o cofnięcie uprawnienia)” – uchwała NSA z dnia 3 listopada 2009 r., II GPS 2/09, ONSAiWSA 2010, nr 1, poz. 4. Zob. też identyczne stanowisko w tym względzie w innych orzeczeniach sądowych, np. wyrok NSA z dnia 20 sierpnia 2013 r., II OSK 868/12; wyrok NSA z dnia 22 czerwca 2016 r., II GSK 268/15.

następują dość często i szybko<sup>310</sup>, co w rezultacie powoduje powstawanie nowych spraw administracyjnych. Te nowe sprawy administracyjne muszą być oczywiście w stosownych odrębnych postępowaniach administracyjnych efektywnie przez organ regulacyjny rozstrzygane, a jednocześnie organ regulacyjny ma obowiązek rozstrzygania wszystkich uprzednio powstałych spraw administracyjnych, które przed nim zawisły (tzn. zawisły z urzędu lub na wniosek), w tym również tych, które powróciły do niego otwarte w międzyczasie wyrokiem SOKiK, SA lub SN (jeżeli uznamy, że tak się właśnie dzieje – co w niniejszej monografii jest negowane). Gdyby zatem przyjąć, że prawomocny wyrok sądu powszechnego uchylający zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego nie rozstrzyga sprawy administracyjnej, lecz powoduje jej otwarcie i powrót do organu regulacyjnego celem jej ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia, to w rezultacie prowadziłyby to do otwierania i powstawania stanu zawisłości przed organem regulacyjnym ciągle rosnącej liczby spraw administracyjnych, które organ ten musiałby rozstrzygać, i tak nie mając przy tym pewności, czy dana rozstrzygnięta przez niego sprawa, w tym nawet rozstrzygnięta powtórnie, w przyszłości znowu do niego nie powróci wskutek wyroku sądu uchylającego decyzję organu regulacyjnego. Oczywiście w trakcie powtórnego lub nawet jeszcze kolejnego rozpoznawania i rozstrzygania przez organ regulacyjny tej samej sprawy administracyjnej (po odesłaniu mu jej przez sąd) jej elementy faktyczne (tj. elementy jej stanu faktycznego relewantnego w świetle konkretyzowanej normy prawa materialnego) mogą na tyle ulec przekształceniu, że zostanie w ten sposób wykreowana kolejna sprawa administracyjna, przy jednoczesnej kontynuacji istnienia starej sprawy administracyjnej, którą organ regulacyjny nadal musi rozstrzygnąć (a przecież sprawę tę mógłby i powinien już wcześniej rozstrzygnąć sąd). W ten sposób, przy założeniu, że wyrok sądu uchylający decyzję organu regulacyjnego nie rozstrzyga sprawy administracyjnej, powstaje samonapędzający się mechanizm kreowania stale rosnącej liczby otwartych i zawisłych przed organem regulacyjnym spraw administracyjnych, które po powrocie z sądu do organu regulacyjnego pączkują (lub mogą pączkować) w nowe sprawy administracyjne (wskutek wspomnianych zmian w stanie faktycznym danej sprawy) i zwiększają

---

<sup>310</sup> Następuje to m.in. wskutek stałego wydawania przez organy regulacyjne (np. Prezesa UKE) kolejnych decyzji regulujących te rynki (o tego rodzaju okoliczności modyfikującej stan faktyczny sprawy administracyjnej wspomina np. wyrok SA z dnia 30 stycznia 2013 r., VI ACa 943/12, [http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/\\$N/15450000003003\\_VI\\_ACa\\_000943\\_2012\\_Uz\\_2013-01-30\\_001](http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/$N/15450000003003_VI_ACa_000943_2012_Uz_2013-01-30_001), [dostęp 11.01.2024]).

globalną liczbę spraw zawisłych przed organem regulacyjnym, którymi ten ostatni musi się zajmować<sup>311</sup>.

Taka sytuacja powodowałaby niepożądane rozproszenie uwagi, zasobów, sił i środków organu regulacyjnego pomiędzy bardzo dużą liczbę spraw administracyjnych, ciągle na nowo otwieranych wyrokami SOKiK, SA i SN (i pączkujących w międzyczasie w kolejne sprawy), podczas gdy na dynamicznie zmieniających się rynkach w sektorach sieciowych najistotniejsze są przede wszystkim nowe (aktualne) sprawy administracyjne i nimi organ regulacyjny powinien zajmować się w pierwszej kolejności, tak aby wychodzić naprzeciw nowym wyzwaniom regulacyjnym i aktualnym potrzebom społecznym w sektorach sieciowych. Nawarstwienie się dużej liczby starych spraw administracyjnych z przeszłości, permanentnie otwieranych (a nie zamykanych) wyrokami sądowymi uchylającymi decyzje organu regulacyjnego, istotnie utrudniałoby organowi regulacyjnemu skupianie się przede wszystkim na nowych (aktualnych) sprawach administracyjnych i powodowałoby osłabienie efektywności działań regulacyjnych organu regulacyjnego oraz brak możliwości podołania bieżącym wyzwaniom i potrzebom w sektorach sieciowych.

Ponadto w sytuacji, gdy prawomocny wyrok SOKiK, SA lub SN uchylający zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego nie rozstrzyga sprawy administracyjnej,

---

<sup>311</sup> Prawdą jest oczywiście, że podobne problemy powstają również w przypadkach, gdy zaskarżone decyzje organu regulacyjnego są uchylane przez sądy administracyjne, w tych mianowicie sytuacjach, gdy decyzje te nie podlegają kognicji sądów powszechnych, lecz podlegają kognicji sądów administracyjnych (zgodnie z przepisami ustaw odrębnych, takich jak Prawo telekomunikacyjne, Prawo energetyczne czy ustawa o transporcie kolejowym). W żadnym wypadku nie osłabia to jednak wagi podniesionego wyżej argumentu oraz wagi problemów, jakie rodzi dla organu regulacyjnego konieczność zajmowania się przez ten organ stale rosnącą liczbą spraw administracyjnych, w tym rozpoznawanych i rozstrzyganych przez niego ponownie po uchyleniu poprzedniej jego decyzji przez sąd administracyjny. W tym względzie trzeba bowiem pamiętać o trzech następujących kwestiach:

– po pierwsze, sprawy administracyjne rozstrzygane decyzjami organu regulacyjnego zaskarżalnymi do SOKiK stanowią grupę spraw szczególnie trudnych, złożonych i skomplikowanych, których rozstrzygnięcie przez organ regulacyjny wiąże się z wyjątkowo dużym nakładem sił i środków. Konieczność ich ponownego rozstrzygnięcia przez organ regulacyjny po uchyleniu decyzji tego organu przez sąd powszechny powodowałaby zatem dla organu regulacyjnego znacznie większe problemy praktyczne niż ma to miejsce w przypadku uchylecia decyzji organu regulacyjnego przez sąd administracyjny;

– po drugie, fakt, że organ regulacyjny musi się zajmować wieloma sprawami administracyjnymi, które powróciły do niego po wyroku sądu administracyjnego uchylającym jego poprzednią decyzję nie oznacza, że należałoby zaakceptować sytuację, w której organ regulacyjny musiałby zajmować się o wiele jeszcze liczniejszą i masywniejszą ilościowo grupą spraw administracyjnych, w których jego decyzja została uchylona przez sąd powszechny;

– po trzecie, sądownictwo powszechne właśnie po to zostało wyznaczone do zajmowania się w określonym zakresie sprawami dotyczącymi zaskarżonych decyzji organów regulacyjnych (oraz Prezesa UOKiK), by te sprawy merytorycznie rozstrzygać, a nie by je ponownie odsyłać do organu regulacyjnego, tak jak to czynią sądy administracyjne.

lecz powoduje jej powrót do organu regulacyjnego celem jej ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia, to wówczas bardzo często jest tak, że rozstrzygnięcie tej otwartej przez sąd sprawy administracyjnej jest z rozmaitych powodów faktycznych lub prawnych w istocie niemożliwe lub wiąże się z nieproporcjonalnie dużymi trudnościami i nakładami, zwłaszcza jeżeli rozstrzygnięcie danej sprawy administracyjnej miałyby nastąpić w sposób zgodny z instrukcjami czy wskazaniem sądu wyrażonymi w wyroku uchylającym poprzednią decyzję organu regulacyjnego. Powody uniemożliwiające lub znacząco utrudniające organowi regulacyjnemu rozstrzygnięcie odesłanej mu przez sąd sprawy administracyjnej mogą chociażby wynikać z relatywnie długiego czasu, jaki upłynął od momentu wydania przez organ regulacyjny jego poprzedniej decyzji w tej sprawie (następnie uchylonej przez sąd) do momentu powrotu tej sprawy do organu regulacyjnego po wydaniu przez sąd wyroku uchylającego jego decyzję (niekiedy jest to okres kilku lat). Ten upływ czasu może sprawiać, że organowi regulacyjnemu trudno jest w sposób efektywny i rzetelny zająć się daną sprawą administracyjną, chociażby dlatego, że problematyczne może być pełne i dokładne ustalenie stanu faktycznego tej sprawy związanego z sytuacją na określonym regulowanym rynku w sektorze sieciowym (np. telekomunikacyjnym) w dość odległej przeszłości, co dotyczy zwłaszcza konkurencyjności tego rynku oraz posiadanych na nim przez poszczególnych przedsiębiorców udziałów rynkowych, podlegających stałym zmianom<sup>312</sup>.

<sup>312</sup> Prawdą jest oczywiście, że podobny argument można by podnieść w odniesieniu do przypadku ponownego rozpoznawania i rozstrzygania przez organ administracyjny sprawy administracyjnej, od której pierwotnego rozstrzygnięcia (podjętego w formie decyzji) stronie przysługiwała skarga do sądu administracyjnego: w takim przypadku organowi regulacyjnemu również przychodzi ponownie się zmierzyć z daną sprawą administracyjną. Niemniej jednak powołanie się w tym kontekście na sprawy administracyjne, od których rozstrzygnięcia przysługuje skarga do sądu administracyjnego, nie może w żadnym razie prowadzić do osłabienia czy też zrelatywizowania znaczenia podniesionego wyżej argumentu w postaci określonych trudności faktycznych lub prawnych powstających po stronie organu regulacyjnego w przypadku konieczności ewentualnego ponownego zajmowania się sprawą, w której jego decyzja została uchylona przez sąd powszechny. Po pierwsze bowiem, sprawy administracyjne rozstrzygane przez organ regulacyjny decyzją administracyjną zaskarżalną do sądu administracyjnego mają jednak zazwyczaj nieco inny charakter niż sprawy administracyjne rozstrzygane decyzją organu regulacyjnego zaskarżalną do sądu powszechnego. Te ostatnie sprawy mają charakter typowo regulacyjny w tym sensie, że wiążą się z cykliczną i stałą regulacją przez organ regulacyjny określonych rynków w danym sektorze sieciowym i z nakładaniem na działających w nich przedsiębiorców obowiązków rynkowych, których treść zależy od aktualnych warunków panujących na rynku i często od pozycji rynkowej przedsiębiorcy w danym konkretnym przedziale czasowym. Są to więc sprawy administracyjne, w których aktualne (bieżące) warunki rynkowe oraz upływ czasu są czynnikami szczególnie prawnie relewantnymi: czynniki te przesądzają o wyjątkowo dużych trudnościach, jakich doświadcza czy też może doświadczać organ regulacyjny przy ponownym powracaniu do takich spraw i ich ponownym rozstrzygnięciu po uchyleniu jego decyzji przez sąd powszechny. Nie bez przyczyny tego rodzaju sprawy zostały poddane kognicji sądów powszechnych (tj. SOKiK, SA i SN), tak aby sądy te

Należy też pamiętać, że rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej powstałej na danym rynku w sektorze sieciowym w odległej przeszłości – a po wielu latach ponownie otwartej lub ponownie przekazanej organowi regulacyjnemu wyrokiem sądu uchylającym decyzję organu regulacyjnego – może być w istocie zupełnie niecelowe i zbędne, zarówno z punktu widzenia interesów przedsiębiorcy będącego stroną postępowania w danej sprawie administracyjnej, jak i z punktu widzenia innych prawnie relewantnych okoliczności danej sprawy. W takim przypadku dane postępowanie administracyjne, które organ regulacyjny ma obowiązek kontynuować po uchyleniu jego poprzedniej decyzji przez sąd, może co prawda nie być bezprzedmiotowe w ścisłym tego słowa znaczeniu (co by uzasadniało jego umorzenie na podstawie art. 105 § 1 k.p.a.), ale może prowadzić organ regulacyjny do konkluzji, iż w danym stanie faktycznym brak jest merytorycznych podstaw do pozytywnego skonkretyzowania odnośnej normy prawa materialnego i do uwolnienia mocy

---

poddane ich kognicji rozstrzygały sprawy w sposób finalny i definitywny (poprzez dokonanie pozytywnej lub negatywnej konkretyzacji odnośnej normy prawa materialnego), a nie żeby dopuszczały do ich ponownego otwierania lub kontynuowania i odsuwania w ten sposób ich definitywnego rozstrzygnięcia. Dlatego też z uwagi na wynikający z przepisów prawa unijnego oraz z polskich ustaw obowiązek stałego i cyklicznego regulowania przez organy regulacyjne podanych ich właściwości rynków w sektorach sieciowych, rozstrzygnięcie spraw administracyjnych o charakterze regulacyjnym powinno następować – na ile to tylko możliwe – na bieżąco i w sposób dostatecznie szybki, w tym również przez takich aktorów instytucjonalnych, jakimi są sądy powszechne, odmiennie niż to ma miejsce w typowych sprawach administracyjnych (w których mogą rozstrzygać tylko organy administracji, zaś sądy administracyjne orzekają wówczas jedynie kasatoryjnie). Natomiast w przypadku spraw administracyjnych, w których rozstrzygnięcia podjęte przez organ regulacyjny podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego nie występują – a przynajmniej nie występują na taką skalę – te wszystkie opisane wyżej trudności przy ich ponownym rozpoznawaniu i rozstrzyganiu przez organ regulacyjny, gdyż nie są to zazwyczaj sprawy typowo regulacyjne w przedstawionym wyżej znaczeniu (tzn. sprawy te nie dotyczą kształtowania obowiązków przedsiębiorców mających związek z ich pozycją rynkową lub z zachowaniami rynkowymi relewantnymi dla użytkowników usług w sektorach sieciowych). Po drugie, okoliczność, że również w przypadku ponownego rozpoznawania i rozstrzygania przez organ regulacyjny spraw, w których decyzje tego organu podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego, występują te opisane wyżej trudności faktyczne lub prawne, powinna raczej skłaniać ustawodawcę do tego, by także decyzje organu regulacyjnego w ostatnio wymienionych sprawach poddać kognicji sądów powszechnych, które rozstrzygałyby te sprawy w sposób definitywny i prawomocny. Zatem okoliczność, iż opisane wyżej trudności powstają także w przypadku uchylecia decyzji organu regulacyjnego przez sąd administracyjny nie powinna obecnie powodować osłabienia znaczenia tych trudności (i niejako przejścia nad nimi do porządku dziennego), ale powinna być raczej bodźcem dla ustawodawcy do zmiany obecnego stanu prawnego w kierunku poddania większości spraw rozstrzyganych przez organy regulacyjne kognicji i jurysdykcji sądów powszechnych, realizowanej w sposób postulowany w niniejszej monografii. Innymi słowy, nie powinno się dozwalać na to, by coraz większa i rosnąca liczba spraw administracyjnych powracała do organu regulacyjnego w celu ich ponownego rozpoznawania i rozstrzygania przez ten organ, lecz raczej trzeba dążyć do tego, by jak największa liczba tych spraw mogła być prawomocnie rozstrzygana przez sądy powszechne, co zresztą nie tylko ułatwi bieżącą działalność regulacyjną organowi regulacyjnemu, lecz także będzie korzystne dla efektywnej regulacji rynków w sektorach sieciowych oraz korzystne z punktu widzenia uczestników tych rynków.



wiążącej określonych praw i obowiązków przewidzianych w konkretyzowanej normie materialnego prawa administracyjnego. W efekcie to kontynuowane przez organ regulacyjny postępowanie administracyjne może w wielu sytuacjach prowadzić organ regulacyjny do wydania decyzji administracyjnej rozstrzygającej daną sprawę administracyjną co do jej istoty, ale rozstrzygającą ją w sposób negatywny, tj. poprzez odmowę wydania decyzji pozytywnej i odmowę uwolnienia mocy wiążącej określonych praw i obowiązków przewidzianych w konkretyzowanej normie materialnego prawa administracyjnego, nawet jeżeli poprzednia decyzja organu regulacyjnego rozstrzygającą tę sprawę była decyzją pozytywną. Takie negatywne rozstrzygnięcie przez organ regulacyjny danej sprawy administracyjnej jest w praktyce równoznaczne ze stworzeniem takiego samego skutku prawnego, który i tak w istocie w przeszłości powstał w wyniku wydania przez sąd wyroku uchylającego poprzednią decyzję organu regulacyjnego w danej sprawie (a który to wyrok – zgodnie z poglądem bronionym w niniejszej monografii – powoduje negatywną konkretyzację odnośnej normy materialnego prawa administracyjnego, czyli w istocie wywołuje skutek prawny równoznaczny z wydaniem decyzji odmownej)<sup>313</sup>. To zaś rodzi zasadne pytanie o celowość ponownego zajmowania się przez organ regulacyjny taką sprawą administracyjną oraz o zasadność poświęcania na rozpoznanie i rozstrzygnięcie tej sprawy ograniczonych przecież zasobów osobowych i rzeczowych organu regulacyjnego, które mogą być znacznie efektywniej spożytkowane na załatwianie aktualnych spraw administracyjnych, związanych z koniecznością cyklicznego regulowania przez organ regulacyjny poszczególnych rynków w sektorach sieciowych.

Mogą wreszcie zaistnieć sytuacje, gdy rozstrzygnięcie przez organ regulacyjny określonej sprawy administracyjnej powstałej i rozstrzygniętej przez niego w odległej przeszłości, a w międzyczasie otwartej wyrokiem SOKiK, SA lub SN uchylającym jego decyzję, będzie zupełnie niemożliwe. Taki stan niemożliwości merytorycznego rozstrzygnięcia wspomnianej sprawy administracyjnej może być chociażby pochodną wydania w międzyczasie przez organ regulacyjny zupełnie nowych decyzji administracyjnych regulujących określone rynki w sektorach sieciowych i uwalniających takie prawa i obowiązki poddanych regulacji przedsiębiorców, że rozstrzygnięcie wzmiankowanej starej sprawy administracyjnej (zwłaszcza zaś jej rozstrzygnięcie pozytywne) stałoby w rażącej sprzeczności z aktualnie wiążącymi prawami i obowiązkami przedsiębiorców, dostosowanymi do bieżącej sytuacji rynkowej. To zaś powodowałoby powstanie na regulowanym rynku stanu bardzo istotnego zamętu i całkowitego niemal

---

<sup>313</sup> Zob. w tym względzie uwagi w rozdziale IV.2 niniejszej monografii.

chaosu regulacyjnego. Nie ulega wątpliwości, że żadna wykładnia przepisów prawa nie może iść w tym kierunku, aby przymuszać podmioty czynne lub bierne prawa administracyjnego do działań niemożliwych do wykonania<sup>314</sup>. Również więc przepisy art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. nie mogą być interpretowane w ten sposób, aby wymagać od organu regulacyjnego powtórnego rozstrzygnięcia spraw administracyjnych (po uchyleniu jego decyzji przez sąd), kiedy takie ponowne rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej jest już w istocie niemożliwe. Nie ma też sensu poprzez aliteralną wykładnię przepisów art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. przymuszać organy regulacyjne do powtórnego rozstrzygnięcia spraw administracyjnych, których rozstrzygnięcie jest już w dużej mierze niecelowe lub niezasadne lub też wiąże się z nadmiernie dużymi trudnościami lub nieproporcjonalnym do efektów nakładem sił i środków ze strony organu regulacyjnego.

W podsumowaniu tej części rozważań należałoby zatem stwierdzić, że istotnym elementem funkcjonalnego kontekstu art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. są duże praktyczne komplikacje oraz trudności, jakie wywołuje konieczność rozpoznawania i rozstrzygnięcia przez organ regulacyjny spraw administracyjnych rozstrzygniętych w przeszłości jego decyzją, a następnie otwartych i ponownie mu przekazanych po prawomocnym wyroku SOKiK, SA lub SN uchylającym decyzję organu regulacyjnego. Ten funkcjonalny kontekst przepisów art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c., związany ze wzmiankowanymi praktycznymi komplikacjami oraz trudnościami, jest istotnym argumentem przemawiającym za tym, że nie powinno się tych przepisów interpretować w ten sposób, że pozwalają one na wydawanie przez SOKiK, SA lub SN wyroków uchylających decyzję organu regulacyjnego i powodujących powrót danej sprawy administracyjnej do tego organu.

<sup>314</sup> W tym kontekście należałoby przywołać znaną paremię sformułowaną jeszcze w prawie rzymskim i głoszącą, że *impossibile nulla obligatio est*, co oznacza, że to, co jest niemożliwe, nie może być przedmiotem prawnego obowiązku. Paremia ta jest przywoływana również we współczesnym polskim orzecznictwie sądownoadministracyjnym, w którym stwierdza się, że stanowi ona „fundament zasady praworządności. Dobre prawo nie wymaga rzeczy niemożliwych od jego adresata także wtedy, gdy jest nim organ administracji publicznej” (wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2014 r., II FSK 1889/12). W odniesieniu do wspomnianej paremii w orzecznictwie stwierdza się też, że „Jakkolwiek niebagatelną rolę przypisuje się jej w prawie zobowiązaniowym, to jednak winna ona być także respektowana w szeroko rozumianej sferze prawa publicznego. Dobre prawo nie wymaga rzeczy niemożliwych od jego adresata także wtedy, gdy jest nim organ administracji publicznej. Prawodawca nie może więc wprowadzać norm przewidujących obowiązki (uprawnienia) niewykonalne, a przynajmniej wykładnia przepisów stwarzająca stan niemożliwy do wykonania powinna z góry zostać uznana za niewłaściwą” (wyrok NSA z dnia 25 sierpnia 2010 r., I FSK 872/09, ONSAiWSA 2012, nr 1, poz. 14, pkt 6.9 uzasadnienia). Zob. też wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 kwietnia 2012 r., III SA/Wa 1826/11; wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2016 r., II OSK 2001/14; wyrok NSA z dnia 30 marca 2016 r., II OSK 1818/14; wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2015 r., II OSK 902/14; wyrok NSA z dnia 21 października 2014 r., II OSK 1166/14.

## 5. Wykładnia funkcjonalna odwołująca się do kontekstu celowościowego: cel instytucji sądowej kontroli decyzji organów regulacyjnych (wykładnia celowościowa)

Prezentowane w niniejszej monografii stanowisko interpretacyjne, zgodnie z którym przepisy art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. nie przyznają na rzecz SOKiK, SA lub SN kompetencji do orzekania typowo kasatoryjnego i instrukcyjnego względem zaskarżonych decyzji organu regulacyjnego, znajduje swoje wsparcie w celowościowej wykładni powołanych przepisów k.p.c., odwołującej się do podstawowego celu tych przepisów, jakim jest ochrona indywidualnych interesów regulowanego przedsiębiorcy (lub innego podmiotu zainteresowanego) skarżącego daną decyzję organu regulacyjnego. Dla przedsiębiorcy skarżącego decyzję organu regulacyjnego jest to sytuacja korzystna i pożądana, gdy decyzja ta zostaje uchylona z takim skutkiem, że wyrok SOKiK, SA lub SN uchylający tę decyzję definitywnie rozstrzyga sprawę administracyjną i powoduje skutek równoznaczny z negatywną (odmowną) konkretyzacją stosownej normy materialnego prawa administracyjnego. Przedsiębiorca skarży bowiem zazwyczaj decyzję organu regulacyjnego dla siebie niekorzystną (np. nakładającą na niego określone obowiązki regulacyjne lub karę pieniężną) i jest oczywiste, że uchylenie takiej decyzji przez sąd ze skutkiem definitywnego rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej oraz bez możliwości powrotu takiej sprawy do organu regulacyjnego musi być odczytywane jako skutek dla wspomnianego przedsiębiorcy bardzo korzystny. Z kolei dla przedsiębiorców lub dla innych osób zainteresowanych, dla których zaskarżona decyzja organu regulacyjnego była korzystna (lub przynajmniej częściowo korzystna) i dla których z kolei jej uchylenie przez sąd jest niekorzystne (np. dla przedsiębiorcy lub odbiorcy usług przedsiębiorcy, na którego korzyść organ regulacyjny rozstrzygnął wcześniej spór toczony z innym podmiotem), jest to raczej obojętne, czy uchylenie przez sąd decyzji organu regulacyjnego nastąpi ze skutkiem postulowanym w niniejszej monografii, czy ze skutkiem kasatoryjnym. Jest to obojętne tym bardziej dlatego, że ci przedsiębiorcy lub inne osoby zainteresowane, po uchyleniu przez sąd korzystnej dla nich (lub częściowo korzystnej) decyzji organu regulacyjnego, mają do swojej dyspozycji cały szereg innego rodzaju środków prawnych służących skutecznej ochronie ich indywidualnych interesów.

W pierwszym rzędzie należy tutaj podkreślić, że podstawowym celem instytucji prawnej sądowej kontroli decyzji organu regulacyjnego przez sąd powszechny – a tym

samym celem rozstrzygnięć podejmowanych przez sąd na podstawie art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. – jest ochrona indywidualnych interesów przedsiębiorcy będącego adresatem danej decyzji organu regulacyjnego i skarżącego tę decyzję lub też ochrona innej osoby zainteresowanej, uprawnionej do wniesienia odwołania od decyzji. Co jest w tym kontekście bardzo znamienne, w doktrynie uznaje się, że ochrona interesów jednostki będącej adresatem decyzji administracyjnej jest zasadniczym celem nawet tej kontroli decyzji administracyjnych, którą sprawują sądy administracyjne. Jest tak, mimo że teoretycznie można by twierdzić, że w takich sytuacjach celem sądowej kontroli decyzji administracyjnych jest ochrona obiektywnego porządku prawnego i zapewnienie stanu praworządności (legalizmu) w działalności administracji publicznej. Jednak pomimo nasuwającego się *prima facie* obiektywno-prawnego celu sądowej kontroli decyzji administracyjnych przez sądy administracyjne, doktryna mocno akcentuje, że w istocie podstawowym celem tej kontroli jest ochrona praw jednostek i zagwarantowanie im efektywnego dostępu do sądu w celu urzeczywistniania ich indywidualnych interesów<sup>315</sup>. Tym bardziej więc tego rodzaju indywidualno-subiektywistyczną perspektywę należy przyjąć przy identyfikowaniu zasadniczego celu instytucji sądowej kontroli decyzji organu regulacyjnego sprawowanej przez sądy powszechne. Należy bowiem pamiętać, że sądowa kontrola decyzji organu regulacyjnego jest zawsze uruchamiana z inicjatywy samych zainteresowanych adresatów decyzji organu regulacyjnego, zaś istotą tej kontroli jest uruchomienie procesu powtórnego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej poprzednio rozstrzygniętej przez organ regulacyjny, tym razem przez SOKiK, czyli spowodowanie, aby SOKiK raz jeszcze dokonał rozpoznania i rozstrzygnięcia danej sprawy administracyjnej, a więc by ponownie skonkretyzował on odnośną normę materialnego prawa administracyjnego, przewidującą określone prawa i obowiązki jednostek. W ramach powtórnego rozpoznawania i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej rozstrzygniętej decyzją organu regulacyjnego, dokonywanego tym razem przez sąd powszechny, najważniejszym i ułtymatywnym celem postępowania sądowego jest właśnie powtórne rozstrzygnięcie tej samej sprawy administracyjnej, którą uprzednio rozstrzygnął zaskarżoną decyzją organ regulacyjny<sup>316</sup>, zaś kontrola

<sup>315</sup> W. Sawczyn, *Konstytucyjne podstawy sądownictwa administracyjnego*, [w:] K. Celińska-Grzegorzycyk *et al.*, *op. cit.*, s. 83 oraz wskazana tam literatura.

<sup>316</sup> Na okoliczność, iż sąd powszechny rozpoznaje i rozstrzyga tę samą sprawę administracyjną co organ regulacyjny, wskazuje przede wszystkim to, że ani przepisy art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. ani też żaden inny przepis k.p.c. (lub też przepis innej ustawy) nie określa żadnych swoistych czy szczególnych materialnych przesłanek utrzymania w mocy albo uchylenia, albo zmiany w całości lub w części zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego. Gdyby przepisy prawa

legalności i celowości tej decyzji oraz prawidłowości zastosowanej przez organ regulacyjny procedury, jest tylko punktem wyjścia czy też punktem zaczepienia (lub co najwyżej pośrednim instrumentem) do udzielenia sobie przez SOKiK odpowiedzi na pytanie o to, w jaki sposób należy obecnie powtórnie rozstrzygnąć daną sprawę administracyjną, z tym tylko zastrzeżeniem, iż wypracowane przez SOKiK rozstrzygnięcie danej sprawy administracyjnej musi zostać przez SOKiK w określony sposób zrelacjonowane (spozycjonowane) w swoim wyniku w stosunku do rozstrzygnięcia dokonanego przez organ regulacyjny. W rezultacie, jeżeli po rozpatrzeniu sprawy administracyjnej SOKiK dochodzi do wniosku, że należy tę sprawę rozstrzygnąć identycznie jak organ regulacyjny, to wówczas SOKiK wydaje wyrok utrzymujący w mocy zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego, rozstrzygając w ten sposób sprawę administracyjną. Jeżeli zaś w wyniku rozpatrzenia sprawy administracyjnej SOKiK konkluduje, że sprawę tę należy rozstrzygnąć odmiennie niż organ regulacyjny, to wówczas – w zależności od treści dokonanych przez siebie ustaleń w sprawie oraz rodzajów uchybień stwierdzonych w decyzji lub postępowaniu organu regulacyjnego – SOKiK wydaje wyrok, w którym albo uchyla, albo zmienia w całości lub w części zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego i orzeka co do istoty sprawy, rozstrzygając w ten sposób daną sprawę administracyjną (możliwe jest też rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej przez SOKiK poprzez utrzymanie w mocy części zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego i jednocześnie jej częściową zmianę w pozostałym zakresie).

Z kolei rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej – co jest istotą działań orzeczniczych SOKiK – jest rozstrzygnięciem o prawach i obowiązkach podmiotu biernego tej sprawy, czyli przedsiębiorcy, gdyż rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej wiąże się zawsze z konkretyzacją (pozytywną lub negatywną) normy prawa materialnego wobec strony (tu: przedsiębiorcy), a więc rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej pociąga za sobą albo uwolnienie wobec tej strony mocy wiążącej praw i obowiązków przewidzianych w konkretyzowanej normie prawa materialnego (konkretyzacja

---

zawierały takie szczególne przesłanki, wówczas świadczyłoby to o tym, że rozważając zasadność utrzymania w mocy albo uchylenia, albo zmiany zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego SOKiK, SA lub SN muszą w istocie rozpoznać i rozstrzygnąć zupełnie inną sprawę administracyjną niż ta rozstrzygnięta przez organ regulacyjny, tj. muszą rozstrzygnąć sprawę dalszego losu prawnego zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego w świetle wzmiankowanych szczególnych przesłanek. Taka sytuacja nie ma jednak miejsca. Jest to zatem sytuacja zupełnie inna niż ta, która ma miejsce np. na gruncie art. 154 i art. 155 k.p.a. (zob. uwagi w rozdziale IV.2 niniejszej monografii). Do SOKiK jest za pomocą odwołania zaskarżana decyzja organu regulacyjnego, która rozstrzyga konkretną sprawę administracyjną, a więc zadaniem SOKiK jest zbadanie, czy zaskarżona decyzja organu regulacyjnego prawidłowo rozstrzygnęła tę sprawę administracyjną i w jaki sposób należy obecnie tę sprawę administracyjną powtórnie rozstrzygnąć (w wyroku SOKiK).

pozytywna), albo odmowę uwolnienia wobec tej strony mocy wiążącej praw i obowiązków przewidzianych w konkretyzowanej normie prawa materialnego (konkretyzacja negatywna). Tak więc w gruncie rzeczy rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej przez SOKiK (i w dalszej kolejności ewentualnie przez SA i SN) zmierza do pozytywnego lub negatywnego skonkretyzowania praw i obowiązków indywidualnego przedsiębiorcy, a więc jest to rozstrzygnięcie indywidualnej sprawy tego przedsiębiorcy, czy też mówiąc inaczej, jest to rozstrzygnięcie sprawy wynikającej ze stosunku materialnoprawnego, w ramach którego orzeka się władczo (pozytywnie lub negatywnie) o prawach lub obowiązkach tego indywidualnego przedsiębiorcy.

W takim układzie nie ulega wątpliwości, że w ramach rozstrzygania spraw administracyjnych przez SOKiK, SA i SN celem tego procesu są przede wszystkim indywidualne interesy określonego przedsiębiorcy telekomunikacyjnego, aczkolwiek w dalszej perspektywie celem są również interesy całego regulowanego rynku i innych jego uczestników. Chodzi jednak o to, że te szersze interesy rynkowe są tylko jednymi z materialnoprawnych przesłanek wbudowanych w treść konkretyzowanej normy materialnego prawa administracyjnego, a więc branie pod uwagę przy rozstrzyganiu spraw administracyjnych tych szerszych interesów rynkowych czy też interesów innych uczestników regulowanych rynków (np. konkurentów, konsumentów czy odbiorców usług) następuje niejako przy okazji konkretyzowania praw i obowiązków indywidualnego przedsiębiorcy, a więc przy okazji orzekania (pozytywnie lub negatywnie) o prawach i obowiązkach tego przedsiębiorcy, bo to wynika z konkretyzowanego w danym przypadku przez sąd prawa materialnego. Szersze interesy rynkowe wpływają oczywiście na treść tej konkretyzacji dokonywanej przez organ regulacyjny lub sąd (bo te szersze interesy stanowią element hipotezy lub dyspozycji konkretyzowanej normy prawa materialnego, podobnie jak indywidualne interesy danego przedsiębiorcy, i w tym sensie organ konkretyzujący daną normę wyważa wszystkie relewantne prawnie interesy w procesie konkretyzacji normy prawa materialnego), ale nie zmienia to faktu, że przy rozstrzyganiu sprawy administracyjnej (najpierw przez organ regulacyjny, a potem przez sąd powszechny) bezpośrednim celem takich działań jest konkretyzacja normy prawa materialnego wobec indywidualnego przedsiębiorcy, czyli orzeczenie w sposób pozytywny lub negatywny o jego prawach i obowiązkach.

Tak więc należy jednoznacznie stwierdzić, że podstawowym celem instytucji sądowej kontroli zaskarżonych decyzji organu regulacyjnego sprawowanej przez SOKiK, SA i SN – jako instytucji prawnej zmierzającej do ponownego rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej indywidualnego przedsiębiorcy na podstawie art. 479<sup>53</sup>, art. 479<sup>64</sup>,

art. 479<sup>75</sup> i art. 479<sup>86</sup> k.p.c. – jest ochrona indywidualnych interesów przedsiębiorcy będącego adresatem zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego i skarżącego daną decyzję lub też ochrona innej osoby zainteresowanej uprawnionej do wniesienia odwołania od decyzji tego organu.

W tym kontekście nie ulega wątpliwości, że jeżeli przedsiębiorca lub inna osoba zainteresowana uprawniona do wniesienia odwołania skarży decyzję organu regulacyjnego dla siebie niekorzystną (np. nakładającą określone obowiązki regulacyjne lub karę pieniężną), to jest to dla niego lub dla niej sytuacja bardzo korzystna i pożądana, gdy decyzja ta zostaje uchylona z takim skutkiem, że wyrok SOKiK, SA lub SN uchylający tę decyzję definitywnie rozstrzyga sprawę administracyjną i powoduje skutek równoznaczny z negatywną (odmowną) konkretyzacją stosownej normy materialnego prawa administracyjnego (a więc gdy wyrok SOKiK, SA lub SN uchylający zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego nie ma charakteru kasatoryjnego i instrukcyjnego). Jest tak zaś co najmniej z dwóch zasadniczych powodów.

I tak, po pierwsze, przy założeniu, że zaskarżona decyzja organu regulacyjnego miała charakter pozytywny i uwalniała wobec przedsiębiorcy moc wiążącą określonych obowiązków przewidzianych w konkretyzowanej normie prawa materialnego, to uchylenie tej decyzji przez sąd powszechny anuluje te obowiązki i prowadzi do negatywnego skonkretyzowania normy prawa materialnego poprzez wywołanie skutku równoznacznego z wydaniem decyzji odmownej. W takim układzie uchylenie przez sąd powszechny zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego jest równoznaczne z autorytatywnym stwierdzeniem przez właściwy sąd, że uwolnienie wobec tego przedsiębiorcy (lub innego podmiotu) mocy wiążącej określonych obowiązków dokonane zaskarżoną decyzją było niezasadne w świetle konkretyzowanej normy prawa materialnego i należy obecnie odmówić tego rodzaju konkretyzacji pozytywnej, czyli dokonać konkretyzacji negatywnej (pojawia się tutaj zatem w wyniku uchylającego wyroku sądu powszechnego swoista fikcja prawna decyzji odmownej)<sup>317</sup>. W ten

---

<sup>317</sup> Bez względu na to, czy w danej sytuacji prawidłowym rozstrzygnięciem organu regulacyjnego powinno być w ogóle wydanie od razu decyzji odmownej czy raczej decyzji pozytywnej, ale o innej treści niż została nadana przez ten organ zaskarżonej (i uchylanej przez sąd) decyzji. Przy czym, rzecz jasna, sąd powszechny uchylający daną decyzję organu regulacyjnego decyzję tę jedynie uchyla, co powoduje jednocześnie wprowadzenie *ipso iure* do obrotu prawnego swobodnego rozstrzygnięcia odmownego sprawy administracyjnej (konkretyzacji negatywnej normy prawa materialnego), ale jednocześnie sąd powszechny wówczas sam nie modyfikuje treści uchylanej decyzji organu regulacyjnego (bo przecież tej decyzji nie zmienia, tylko ją uchyla w rozumieniu przepisów art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c.), a więc nie nadaje tej decyzji treści stwierdzającej autorytatywnie, że w danym przypadku następuje odmowa wydania rozstrzygnięcia o określonej treści lub że następuje wydanie rozstrzygnięcia pozytywnego o odmiennej treści niż nadał ją danej uchylanej decyzji organ regulacyjny.

sposób dana sprawa administracyjna zostaje rozstrzygnięta negatywnie, co akurat w przypadku decyzji organu regulacyjnego nakładającej na przedsiębiorcę obowiązki jest dla tego przedsiębiorcy korzystne.

Co więcej, rozstrzygnięcie w ten sposób przez sąd sprawy administracyjnej danego przedsiębiorcy sprawia, że ta jego indywidualna sprawa administracyjna, jako prawomocnie rozstrzygnięta, nie może już być przedmiotem ponownego orzeczenia przez organ regulacyjny, a więc ten ostatni organ nie może w ramach i w granicach tej samej sprawy administracyjnej raz jeszcze skonkretyzować wobec tego przedsiębiorcy jego obowiązków wynikających z konkretyzowanej normy prawa materialnego. Gdyby natomiast przyjąć, że wyrok SOKiK, SA lub SN uchylający decyzję organu regulacyjnego nakładającą na przedsiębiorcę obowiązki regulacyjne nie rozstrzyga definitywnie danej sprawy administracyjnej, to wówczas organ regulacyjny miałby pełne prawo do tego, by w granicach tej samej sprawy powtórnie nałożyć na tego przedsiębiorcę te same lub inne obowiązki regulacyjne.

Po drugie, rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej dokonane wyrokiem SOKiK, SA lub SN uchylającym zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego powoduje natychmiastowe rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej. Nie wiąże się to zatem dla zainteresowanego przedsiębiorcy z koniecznością oczekiwania na przyszłą i niepewną konkretyzację odnośnej normy materialnego prawa administracyjnego, jakiej musiałby dokonać organ regulacyjny w granicach tej samej sprawy administracyjnej. Gdyby bowiem prawomocny wyrok SOKiK, SA lub SN nie rozstrzygał sprawy administracyjnej i nie powodował – tak jak to jest wykazywane w niniejszej monografii – negatywnej (odmownej) konkretyzacji normy materialnego prawa administracyjnego, to tego rodzaju konkretyzacja mogłaby być dokonana jedynie przez organ regulacyjny w ramach kontynuowanego postępowania administracyjnego. To zaś z kolei wiązałoby się z koniecznością oczekiwania przez tego przedsiębiorcę na przyszłą konkretyzację, która mogłaby się odwlekać w czasie, powodując niepewność sytuacji prawnej danego przedsiębiorcy. W sytuacji rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej od razu w wyroku sądowym uchylającym decyzję organu regulacyjnego, konkretyzacja odnośnej normy materialnego prawa administracyjnego następuje natychmiastowo i bezpośrednio, co momentalnie i autorytatywnie wyjaśnia sytuację prawną tego przedsiębiorcy w świetle konkretyzowanej normy prawa materialnego.

Mogą wszakże zaistnieć sytuacje, w których samo uchylene przez SOKiK, SA lub SN zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego nie jest korzystne dla przedsiębiorcy skarżącego daną decyzję lub nie jest korzystne dla innej osoby zainteresowanej



uprawnionej do wniesienia odwołania od decyzji. Jest tak przede wszystkim wtedy, gdy dla przedsiębiorcy lub dla innego podmiotu zainteresowanego wnoszącego odwołanie od decyzji organu regulacyjnego decyzja ta nie jest całkowicie niekorzystna i gdy przedsiębiorca ten lub inny podmiot zainteresowany domaga się jedynie określonej zmiany, a nie uchylecia tej decyzji. Uchylenie przez SOKiK, SA lub SN zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego nie jest też korzystne dla takich przedsiębiorców lub dla innych osób zainteresowanych, dla których zaskarżona decyzja organu regulacyjnego była korzystna i zaspokajała ich indywidualne interesy, i które w ogóle nie wnoszą odwołania od danej decyzji (przykładem może być tutaj przedsiębiorca telekomunikacyjny lub przedsiębiorstwo energetyczne, którego spór z innym przedsiębiorcą lub przedsiębiorstwem na danym rynku został pozytywnie dla niego rozstrzygnięty w decyzji Prezesa UKE lub Prezesa URE, następnie uchylonej przez SOKiK, SA lub SN). Należy zauważyć, że o ile dla wskazanych przedsiębiorców lub innych podmiotów uchylenie zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego przez sąd powszechny nie jest sytuacją korzystną (choć dla sądu wydającego takie orzeczenie może to być obiektywna konieczność, wynikająca z przepisów prawa), o tyle dla wspomnianych wyżej osób jest już w dużej mierze obojętne to, czy tego rodzaju uchylenie zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego spowoduje definitywne rozstrzygnięcie danej sprawy administracyjnej, czy też będzie miało charakter kasatoryjny. Jest to obojętne chociażby dlatego, że przedsiębiorca lub inny podmiot zainteresowany niezadowolony z uchylecia zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego przez SOKiK, SA lub SN (choćby to było nawet uchylenie powodujące prawomocne rozstrzygnięcie danej sprawy administracyjnej) może następnie skorzystać z całego szeregu innych środków prawnych skutecznie chroniących jego indywidualne interesy<sup>318</sup> (np. może się domagać od organu regulacyjnego skonkretyzowania jego praw lub obowiązków w nowym postępowaniu administracyjnym, prowadzonym w odrębnej niż poprzednio sprawie administracyjnej). Tym samym rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej dokonane wyrokiem SOKiK, SA lub SN uchylającym zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego nie zamyka bynajmniej danemu przedsiębiorcy lub innemu podmiotowi zainteresowanemu prawnymi

<sup>318</sup> Mogą zaistnieć sytuacje, w których przedsiębiorcy lub innemu podmiotowi zainteresowanemu będzie z jakichś powodów zależało na tym, by SOKiK, SA lub SN uchylił decyzję organu regulacyjnego w sposób kasatoryjny, a więc by odesłał daną sprawę administracyjną do organu regulacyjnego do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia. Broniona w niniejszej monografii wykładnia przepisów art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. uniemożliwia wprawdzie takie rozwiązanie prawne, ale jednocześnie wykładnia ta nie odbiera wspomnianemu przedsiębiorcy lub innemu podmiotowi zainteresowanemu prawnej możliwości skorzystania z całego szeregu innych środków prawnych skutecznie chroniących jego indywidualne interesy. O tych środkach prawnych jest szczegółowo mowa w dalszej części niniejszego rozdziału monografii.

możliwości obrony jego indywidualnych interesów na wypadek, gdyby akurat tego rodzaju rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej dokonane przez sąd powszechny było dla danego podmiotu niekorzystne.

Jeżeli zatem w prawomocnym wyroku SOKiK, SA lub SN uchylił taką zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego, która była dla adresata tej decyzji korzystna (a w szczególności dokonywała uwolnienia wobec danego przedsiębiorcy korzystnych dla niego uprawnień wynikających z normy prawa materialnego lub też odmawiała nałożenia na niego określonych uciążliwych dla niego obowiązków regulacyjnych lub sankcyjnych), to uchylene przez sąd tego rodzaju decyzji i rozstrzygnięcie tym wyrokiem uchylającym sprawy administracyjnej tego przedsiębiorcy (poprzez negatywną konkretyzację normy prawa materialnego, czyli poprzez odmowę przyznania określonych uprawnień, względnie też poprzez podwójnie negatywną konkretyzację normy prawa materialnego, czyli poprzez odmowę dokonania odmowy nałożenia obowiązków) jest w sensie utylitarnym dla tego przedsiębiorcy niekorzystne, gdyż autorytatywnie pozbawia go to określonych uprawnień lub powoduje autorytatywną negację odmowy nałożenia na niego określonych obowiązków (aczkolwiek taki sądowy wyrok uchylający nie uwalnia jednocześnie wobec danego przedsiębiorcy automatycznie żadnych obowiązków wynikających z konkretyzowanej normy prawa materialnego, gdyż uchylene wyrokiem zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego, będąc przejawem konkretyzacji negatywnej, z samej już definicji nie jest w stanie uwolnić wobec tego przedsiębiorcy jakichkolwiek obowiązków przewidzianych w konkretyzowanej normie prawa materialnego – co w sumie jest dla danego przedsiębiorcy sytuacją korzystną). Trzeba natomiast mocno podkreślić, że tego rodzaju utylitarnie niekorzystne dla danego przedsiębiorcy rozstrzygnięcie jego sprawy administracyjnej poprzez wyrok sądowy uchylający zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego (a więc jeżeli uchylona decyzja organu regulacyjnego dawała przedsiębiorcy uprawnienia lub odmawiała nałożenia na niego obowiązków) nie oznacza, że przedsiębiorca ten zostaje przez to *eo ipso* pozbawiony możliwości późniejszego czy też następczego zmodyfikowania jego sytuacji prawnej w kierunku dla niego korzystnym. Co prawda tego rodzaju poprawa jego sytuacji prawnej nie będzie mogła zostać dokonana w granicach czy też w ramach tej samej sprawy administracyjnej, gdyż owa sprawa administracyjna jest już prawomocnie rozstrzygnięta, niemniej jednak przedsiębiorca będący adresatem uchylonej przez sąd decyzji organu regulacyjnego oraz będący jednocześnie adresatem wyroku uchylającego wydanego

w tym zakresie przez SOKiK, SA lub SN może następnie skorzystać z innych środków prawnych efektywnie chroniących jego interesy.

W tym względzie zainteresowany przedsiębiorca (lub inny podmiot zainteresowany) może przede wszystkim spowodować uruchomienie nowego postępowania administracyjnego przed organem regulacyjnym w nowej sprawie administracyjnej, odrębnej tożsamościowo w sensie materialnoprawnym od tej sprawy administracyjnej, która została prawomocnie rozstrzygnięta w wyroku SOKiK, SA lub SN uchylającym zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego. Jeżeli zatem w szczególności uległy zmianie określone elementy stanu faktycznego związanego z tym przedsiębiorcą, będące prawnie relewantne w świetle hipotezy normy prawa materialnego skonkretyzowanej uchyloną decyzją organu regulacyjnego (oraz skonkretyzowanej negatywnie uchylającym wyrokiem sądowym)<sup>319</sup>, to w takim przypadku w rzeczywistości społecznej i prawnej zostaje wykreowana nowa tożsamościowo sprawa administracyjna dotycząca tego przedsiębiorcy, w ramach której organ regulacyjny może dokonać konkretyzacji (pozytywnej lub negatywnej) tych samych praw i obowiązków danego przedsiębiorcy, które zostały skonkretyzowane (pozytywnie lub negatywnie) w obrębie poprzedniej sprawy administracyjnej, prawomocnie rozstrzygniętej uchylającym wyrokiem sądu (i będącym przejawem konkretyzacji negatywnej). Trzeba bowiem mocno podkreślić, że dokonana uchylającym prawomocnym wyrokiem sądowym konkretyzacja normy prawa materialnego (zawsze negatywna) powoduje skutek w postaci *res iudicata* jedynie w obrębie i w ramach tej samej tożsamościowo sprawy administracyjnej, która została w ten sposób prawomocnie rozstrzygnięta. Taki uchylający wyrok sądowy, rozstrzygający prawomocnie sprawę administracyjną danego przedsiębiorcy, nie wyklucza prawnej dopuszczalności orzekania przez organ regulacyjny o dokładnie tych samych prawach i obowiązkach tego samego przedsiębiorcy, które były i są przewidziane w normie prawa materialnego skonkretyzowanej uprzednio (negatywnie) w uchylającym wyroku sądowym. Późniejsze orzekanie przez organ regulacyjny o tych samych prawach i obowiązkach tego samego przedsiębiorcy jest jak najbardziej możliwe i prawnie dopuszczalne – i to możliwe jest orzeczenie o tych prawach i obowiązkach przez

---

<sup>319</sup> A warto przy tym dodać, że wykazanie zaistnienia tego rodzaju prawnie relewantnych zmian w stanie faktycznym nie wydaje się rzeczą trudną (ani dla zainteresowanego przedsiębiorcy, ani dla organu regulacyjnego), zważywszy na fakt, że przeważająca część norm materialnego prawa administracyjnego konkretyzowanych przez organ regulacyjny decyzjami podlegającymi kontroli sądów powszechnych odwołuje się w swoich hipotezach do różnego rodzaju zjawisk rynkowych (np. „znacząca pozycja rynkowa”, „problemy rynkowe”, „warunki na rynku właściwym” – zob. art. 24 pkt 2 ustawy – Prawo telekomunikacyjne), które z natury rzeczy podlegają częstym i szybkim zmianom, zwłaszcza na tak dynamicznych rynkach, jakimi są współczesne rynki w sektorach sieciowych.

organ regulacyjny w sposób dla danego przedsiębiorcy utylitarnie korzystniejszy niż to uczynił sądowy wyrok uchylający wcześniejszą decyzję organu regulacyjnego – z tym wszakże zastrzeżeniem, że tego rodzaju orzeczenie może zostać przez organ regulacyjny podjęte tylko w ramach nowej tożsamościowo sprawy administracyjnej. Taka nowa sprawa administracyjna może stać się przedmiotem nowego postępowania prowadzonego wobec tego samego przedsiębiorcy przez organ regulacyjny, przy czym takie postępowanie, w zależności od jego dokładnego przedmiotu i rodzaju konkretyzowanej normy, może zostać wszczęte z urzędu lub na wniosek strony.

Oprócz możliwości wszczęcia i prowadzenia przez organ regulacyjny postępowania administracyjnego w nowej sprawie administracyjnej dotyczącej tego samego przedsiębiorcy (wobec którego zapadł uprzednio wyrok sądu uchylający zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego i rozstrzygający w ten sposób określoną wcześniejszą sprawę administracyjną tego przedsiębiorcy), zainteresowany przedsiębiorca może wykorzystać inne instrumenty prawne ochrony jego interesów. Taki przedsiębiorca może w szczególności wystąpić z powództwem do sądu powszechnego domagającym się zaspokojenia jego roszczenia odszkodowawczego wobec innego podmiotu, jeżeli w przekonaniu przedsiębiorcy po uchyleniu zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego przez sąd powszechny powstają okoliczności pozwalające mu twierdzić, że w międzyczasie poniósł on szkodę majątkową wskutek zachowań innego podmiotu. Tym innym podmiotem wyrządzającym danemu przedsiębiorcy szkodę może być przede wszystkim inny przedsiębiorca, w tym zwłaszcza inny przedsiębiorca, z którym ten pierwszy przedsiębiorca miał spór (np. spór w sprawie dostępu lub przyłączenia do sieci), rozstrzygnięty decyzją organu regulacyjnego uchyloną następnie przez sąd powszechny. Po uchyleniu przez SOKiK, SA lub SN wzmiankowanej decyzji organu regulacyjnego (np. decyzji rozstrzygającej spór w sprawie dostępu lub przyłączenia do sieci) zainteresowany przedsiębiorca może wystąpić wobec innego przedsiębiorcy z konkretnym roszczeniem odszkodowawczym, w tym np. z roszczeniem o naprawienie szkody wyrządzonej przy okazji negocjowania dostępu lub przyłączenia do sieci<sup>320</sup>.

<sup>320</sup> Może to być m.in. roszczenie z tytułu *culpa in contrahendo*. W prawie polskim odpowiedzialność z tytułu *culpa in contrahendo* jest obecnie unormowana w art. 72 § 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1360). Przepis ten stanowi, co następuje: „Strona, która rozpoczęła lub prowadziła negocjacje z naruszeniem dobrych obyczajów, w szczególności bez zamiaru zawarcia umowy, jest obowiązana do naprawienia szkody, jaką druga strona poniosła przez to, że liczyła na zawarcie umowy” (na temat tego przepisu zob. szerzej np. W. Brzozowski, *Art. 72, [w:] Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz do artykułów 1–449<sup>10</sup>*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2011, s. 410–412; P. Machnikowski, *Art. 72, [w:] Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, Warszawa 2006, s. 192–194; M. Krajewski, *Zobowiązania powstające podczas zawierania umów, [w:] System Prawa Prywatnego. Tom 5. Prawo zobowiązań – część ogólna*, red. K. Osajda, Warszawa 2019, s. 895

Ponadto zainteresowany przedsiębiorca może wystąpić z roszczeniem odszkodowawczym wobec Skarbu Państwa, jeżeli uważa on, że podjęta wobec niego uprzednio decyzja organu regulacyjnego, którą uchylił prawomocny wyrok SOKiK, SA lub SN (rozstrzygający w ten sposób sprawę administracyjną), była niezgodnym z prawem działaniem, które wyrządziło mu szkodę. Za taką szkodę odpowiedzialność ponosi Skarb Państwa na zasadach określonych w art. 417 § 1 i art. 417<sup>1</sup> § 2 Kodeksu cywilnego, czyli po uprzednim „stwierdzeniu we właściwym postępowaniu [...] niezgodności z prawem” danej decyzji organu regulacyjnego (art. 417<sup>1</sup> § 2 Kodeksu cywilnego). Takim „właściwym postępowaniem” w rozumieniu art. 417<sup>1</sup> § 2 Kodeksu cywilnego jest w omawianym przypadku postępowanie sądowe prowadzone przez SOKiK, SA lub SN w sprawie dotyczącej zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego<sup>321</sup>.

---

i n.). Ogólnie na temat odpowiedzialności z tytułu *culpa in contrahendo* zob. szerzej np. A. W. Bauknecht, *Culpa in contrahendo wobec unifikacji prawa prywatnego w Europie*, Berlin 2014, *passim*; M. Wojtas, *Die Haftung für culpa in contrahendo in Polen und in Deutschland*, Tübingen 2017, *passim*.

<sup>321</sup> Autorytatywnym stwierdzeniem niezgodności z prawem uchylonej decyzji organu regulacyjnego – mogący być prejudykatem w sądowym postępowaniu odszkodowawczym prowadzonym na wniosek zainteresowanego przedsiębiorcy – jest zatem prawomocny wyrok SOKiK, SA lub SN uchylający zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego wydany na podstawie art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. Prawdą jest oczywiście, że art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. nie zawierają przepisu analogicznego do art. 479<sup>31a</sup> § 3 zd. 2 k.p.c., stanowiącego, że w postępowaniu przed SOKiK w sprawie dotyczącej odwołania od decyzji Prezesa UOKiK „[...] sąd stwierdza, czy zaskarżona decyzja została wydana bez podstawy prawnej albo z rażącym naruszeniem prawa”. Niemniej jednak z treści uzasadnienia wyroku SOKiK, SA lub SN uchylającego zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego i tak zawsze wynika (czy też powinien wynikać) konkretny powód lub powody uchylecia zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego przez sąd. Powodem takim może być m.in. fakt wydania zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego bez podstawy prawnej albo z rażącym naruszeniem prawa, ale powodem takim mogą być również inne postaci „niezgodności z prawem” zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego w rozumieniu art. 417<sup>1</sup> § 2 Kodeksu cywilnego. Wskazanie przez SOKiK, SA lub SN w wyroku uchylającym zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego (czy też w uzasadnieniu tego wyroku) na tego rodzaju powód uchylecia decyzji, jakim jest – tak czy inaczej rozumiana – niezgodność danej decyzji z prawem, sprawia, iż dany przedsiębiorca może następnie wykorzystać ten wyrok sądowy jako prejudykat w postępowaniu odszkodowawczym. Należy tu wszakże przypomnieć, że ultymatywnym celem postępowania przed SOKiK, SA i SN w sprawie dotyczącej zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego nie jest bynajmniej kontrola legalności decyzji organu regulacyjnego (lub zastosowanej przez niego procedury) jako taka (czy nawet nie tylko kontrola celowości tej decyzji jako taka), lecz celem tego postępowania jest ponowne rozstrzygnięcie przez sąd danej sprawy administracyjnej rozstrzygniętej uprzednio przez organ regulacyjny. Dlatego też SOKiK (SA i SN) może uchylić zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego tylko wtedy, gdy uzna, że decyzja ta dokonała nieprawidłowej konkretyzacji normy prawa materialnego (także z uwagi na naruszenia proceduralne towarzyszące jej podejmowaniu, o ile naruszenia te mogły istotnie wpłynąć na wynik konkretyzacji normy materialnego prawa administracyjnego). W każdym razie powyższy zasadniczy cel postępowania przed SOKiK, SA lub SN w omawianych tutaj sprawach nie zmienia tego, że w uzasadnieniu wyroku SOKiK, SA i SN uchylającego zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego mogą się znajdować takie treści, wskazujące na niezgodność uchylonej decyzji z prawem, które zainteresowany przedsiębiorca może następnie wykorzystać w celu posłużenia się sądowym wyrokiem uchylającym jako prejudykatem w postępowaniu odszkodowawczym. Warto tu jeszcze dodać, że powołany wyżej art. 479<sup>31a</sup> § 3 zd. 2 k.p.c., stanowiący, że

Inne środki prawne służące w tym zakresie zainteresowanemu przedsiębiorcy to w szczególności: skarga lub wnioski do organu regulacyjnego składane na podstawie przepisów działu VIII k.p.a.; skarga do sądu administracyjnego na bezczynność organu regulacyjnego składana na podstawie art. 3 § 2 pkt 8 w zw. z pkt 1–4 p.p.s.a. (np. na bezczynność związaną z brakiem wszczęcia przez organ regulacyjny nowego postępowania administracyjnego w odrębnej sprawie administracyjnej, w sytuacji gdy dany przedsiębiorca występuje do organu regulacyjnego ze stosownym wnioskiem i domaga się wszczęcia nowego postępowania, zaś organ regulacyjny w ogóle na taki wniosek nie reaguje<sup>322</sup>); skarga o wznowienie postępowania sądowego składana, rozpatrywana i rozstrzygana na podstawie art. 399–416<sup>1</sup> k.p.c.; skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia SOKiK lub SA wnoszona, rozpatrywana i rozstrzygana na podstawie art. 424<sup>1</sup> – art. 424<sup>12</sup> k.p.c.

Finalnie można zatem stwierdzić, że prawomocny wyrok SOKiK, SA lub SN uchylający zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego, w zakresie, w jakim wyrok ten zostaje uznany za rozstrzygający sprawę administracyjną co do jej istoty, jest z różnych względów utylitarnie korzystny z punktu widzenia indywidualnych interesów przedsiębiorcy będącego adresatem uchylanej decyzji organu regulacyjnego lub

---

w postępowaniu przed SOKiK w sprawie dotyczącej odwołania od decyzji Prezesa UOKiK „[...] sąd stwierdza, czy zaskarżona decyzja została wydana bez podstawy prawnej albo z rażącym naruszeniem prawa”, wcale nie oznacza, że dokonanie takiego stwierdzenia jest lub ma być celem postępowania przed SOKiK w sprawie dotyczącej zaskarżonej decyzji Prezesa UOKiK. Dokonanie takiego ewentualnego stwierdzenia przez SOKiK w swoim wyroku jest tylko i wyłącznie pewnym następczym refleksem (lub uboczną konsekwencją) dokonania przez SOKiK tego, do czego jest on zasadniczo ustawowo powołany, czyli rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej. Jeżeli w wyniku rozpoznania i rozstrzygnięcia przez SOKiK sprawy administracyjnej (antymonopolowej) okazuje się, że zaskarżona decyzja Prezesa UOKiK „została wydana bez podstawy prawnej albo z rażącym naruszeniem prawa”, to SOKiK zamieszcza w swoim wyroku uchylającym stwierdzenie o takiej właśnie treści. Nie jest to jednak cel postępowania przed SOKiK. Natomiast celem zamieszczenia przez SOKiK w swoim wyroku takiego właśnie stwierdzenia jest tylko i wyłącznie umożliwienie pociągnięcia do odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego, którym jest Prezes UOKiK lub osoba działająca z jego upoważnienia, a który to funkcjonariusz wydał uchyloną przez sąd decyzję Prezesa UOKiK. Ta majątkowa odpowiedzialność funkcjonariusza publicznego jest ponoszona na podstawie ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1169; zob. w szczególności art. 6 pkt 10 tej ustawy); zresztą, to właśnie ta powołana ostatnio ustawa wprowadziła do k.p.c. przepis art. 479<sup>31a</sup> § 3 zd. 2 k.p.c. (zob. art. 12 pkt 2 powołanej ustawy), co jasno pokazuje, w jakim celu SOKiK powinien zamieścić w swoim wyroku to przywołane wyżej stwierdzenie.

<sup>322</sup> W takiej sytuacji organ regulacyjny może oczywiście odmówić danemu przedsiębiorcy wszczęcia nowego postępowania (w szczególności na podstawie art. 61a § 1 k.p.a.), niemniej jednak względem takiego wniosku przedsiębiorcy organ regulacyjny nie może pozostać zupełnie bezczynny, gdyż naraża się wówczas na skargę do sądu administracyjnego na bezczynność. Na temat możliwości składania do sądu administracyjnego skargi na bezczynność organu regulacyjnego (np. Prezesa UKE) zob. np. postanowienie NSA z dnia 6 grudnia 2000 r., II SAB 174/00; postanowienie NSA z dnia 28 kwietnia 2009 r., II GSK 901/08.

innego podmiotu zainteresowanego, który wniósł odwołanie od decyzji organu regulacyjnego. W zakresie, w jakim ów prawomocny wyrok SOKiK, SA lub SN uchylający zaskarżoną decyzję organu regulacyjnego i rozstrzygający sprawę administracyjną jest dla danego przedsiębiorcy lub dla innego podmiotu zainteresowanego utylitarnie niekorzystny (choćby dlatego, że podmiot ten wolałby, aby dana sprawa administracyjna powróciła do organu regulacyjnego), to temu podmiotowi służą różne inne skuteczne środki prawne efektywnie chroniące jego interesy. Do tych innych środków prawnych należą przede wszystkim możliwość wszczęcia i prowadzenia postępowania administracyjnego przez organ regulacyjny w nowej (odrębnej) sprawie administracyjnej dotyczącej tych samych rodzajowo praw i obowiązków danego przedsiębiorcy telekomunikacyjnego lub innego podmiotu (ale już w innym stanie faktycznym), a także możliwość wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym wobec innego przedsiębiorcy lub wobec Skarbu Państwa za szkodę wyrządzoną danemu podmiotowi, w reżimie odpowiedzialności kontraktowej lub deliktowej.

W podsumowaniu należy zatem stwierdzić, że z punktu widzenia podstawowego celu przepisów art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c., jakim jest ochrona indywidualnych interesów przedsiębiorcy lub innego podmiotu zainteresowanego wnoszącego odwołanie od decyzji organu regulacyjnego, w sposób najbardziej optymalny realizuje ten cel taka wykładnia tego przepisu, zgodnie z którą uchylenie przez SOKiK, SA i SN zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego powoduje definitywne rozstrzygnięcie danej sprawy administracyjnej (w której została wydana uchylona decyzja organu regulacyjnego), a więc że prawomocny wyrok SOKiK, SA lub SN w tym zakresie nie jest wyrokiem typowo kasatoryjnym i instrukcyjnym.

## 6. Podsumowanie rozważań na temat funkcjonalnej wykładni relewantnych przepisów k.p.c.

Funkcjonalna wykładnia przepisów art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c., biorąca pod uwagę złożony i szeroki funkcjonalny kontekst tych przepisów, prowadzi do jednoznacznej konkluzji, iż nie ma obecnie ani potrzeby, ani możliwości interpretowania wzmiankowanych przepisów w ten sposób, że przydają one na rzecz SOKiK, SA i SN kompetencję do orzekania typowo kasatoryjnego i instrukcyjnego wobec zaskarżonych decyzji lub postanowień organu regulacyjnego. Ewentualne interpretowanie przepisów art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. idące w tym właśnie kierunku byłoby niezgodne z obecnym ustrojowym modelem SOKiK, SA i SN jako sądów powołanych do merytorycznego

i definitywnego rozstrzygnięcia spraw administracyjnych, a przy tym zarówno dawałoby to tym sądom nieprzysługujące im literalnie kompetencje i zwiększało ich ustrojową rolę, jak i jednocześnie – paradoksalnie – osłabiałoby to w wielu sytuacjach prawne znaczenie wyroków tych sądów, gdyż wyroki te dla swojej pełnej prawnej skuteczności musiałyby być następnie swoiście kontrasygnowane przez decyzje organu regulacyjnego. Przyjęcie krytykowanej tutaj wykładni przepisów art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. byłoby ponadto niezgodne z ustrojowym modelem organów regulacyjnych jako niezależnych organów, prowadziłoby do szeregu niepożądanych komplikacji i utrudnień w bieżącej działalności organów regulacyjnych oraz wywoływałoby duże praktyczne kłopoty z efektywnym implementowaniem w praktyce decyzyjnej organu regulacyjnego typowo kasatoryjnych i instrukcyjnych wyroków SOKiK, SA i SN. Wreszcie zaakceptowanie wykładni art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. dającej SOKiK, SA i SN prawo do wydawania wyroków typowo kasatoryjnych i instrukcyjnych byłoby w większości przypadków sprzeczne z podstawowym celem tych przepisów k.p.c., jakim jest ochrona indywidualnych interesów przedsiębiorcy (lub innego podmiotu zainteresowanego) wnoszącego odwołanie od decyzji organu regulacyjnego.

W podsumowaniu należy więc uznać, że wykładnia funkcjonalna przepisów art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. prowadzi do wniosku, że z całym funkcjonalnym kontekstem tych przepisów zgodne jest tylko takie stanowisko interpretacyjne, w myśl którego przepisy te nie przyznają SOKiK, SA i SN prawa do orzekania typowo kasatoryjnego i instrukcyjnego wobec zaskarżonych decyzji lub postanowień organu regulacyjnego.



## Rozdział VI

# Zasadność zmian legislacyjnych w prawie polskim *de lege ferenda*

*De lege lata* nie ma obecnie prawnych możliwości interpretowania przepisów art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. w taki sposób, że przepisy te pozwalają właściwemu sądowi, tj. SOKiK, SA lub SN, na wydanie wyroku typowo kasatoryjnego i instrukcyjnego względem zaskarżonej decyzji lub postanowienia organu regulacyjnego, a więc że pozwalają one na wydanie wyroku, który nie rozstrzyga sprawy administracyjnej co do jej istoty, lecz powoduje jedynie – czy to poprzez wyraźną (osobną) czynność, czy też poprzez skutek następujący *ex lege* – przekazanie sprawy administracyjnej do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia przez organ regulacyjny. Ewentualne wywoływanie przez przepisy art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. takiego właśnie skutku prawnego – w postaci dawania możliwości orzekania typowo kasatoryjnego i instrukcyjnego przez SOKiK, SA i SN wobec zaskarżonej decyzji lub postanowienia organu regulacyjnego – wymagałoby zmodyfikowania literalnego brzmienia tych przepisów, tak aby wymienione sądy uzyskały uprawnienie do podjęcia odrębnej czynności procesowej przekazującej sprawę administracyjną do organu regulacyjnego lub też by tego rodzaju transfer sprawy administracyjnej następował *ipso iure* po uchyleniu decyzji organu regulacyjnego.

To, czy tego rodzaju zmiana legislacyjna byłaby *de lege ferenda* zasadna merytorycznie i pożądana, jest oczywiście odrębną kwestią, której rzetelne rozważenie wymaga najpierw uświadomienia sobie, że taka zmiana pociągnęłaby za sobą zarówno zmiany w teoretyczno-dogmatycznej konstrukcji postępowania przed SOKiK, SA i SN w sprawach dotyczących zaskarżonych decyzji organu regulacyjnego, jak też spowodowałaby określone skutki praktyczne, w tym przede wszystkim w zakresie sytuacji materialnoprawnej i procesowej przedsiębiorcy będącego adresatem

uchylonej decyzji organu regulacyjnego oraz uchylającego ją wyroku SOKiK, SA i SN, a także spowodowałyby to skutki w zakresie sytuacji prawnej organów regulacyjnych.

Jeżeli chodzi o zasygnalizowaną zmianę w teoretyczno-dogmatycznej konstrukcji postępowania przed SOKiK, SA i SN w sprawach dotyczących zaskarżonych decyzji organu regulacyjnego, to trzeba zauważyć, że po ewentualnym wprowadzeniu prawnej dopuszczalności przekazania sprawy administracyjnej do organu regulacyjnego przez SOKiK, SA lub SN, postępowanie przed każdym z tych ostatnio wymienionych sądów nabrałoby ważkich cech przypominających w swojej istocie postępowanie przed sądem administracyjnym w sprawach skarg na decyzje administracyjne. W tym ostatnio wspomnianym postępowaniu jest bowiem ogólnie obowiązująca reguła, że wyrok sądu administracyjnego uchylający decyzję administracyjną powoduje z mocy wyraźnie brzmiących przepisów p.p.s.a. powrót sprawy administracyjnej do organu administracji, który wydał daną decyzję celem ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia danej sprawy zgodnie ze wskazaniem sądu administracyjnego<sup>323</sup>. Omawiana tutaj ewentualna zmiana legislacyjna sama w sobie nie spowodowałaby jeszcze, że postępowanie przed SOKiK, SA lub SN w sprawach dotyczących zaskarżonych decyzji organu regulacyjnego całkowicie upodobniłoby się do postępowania przed sądem administracyjnym w sprawach skarg na decyzje administracyjne. Tak oczywiście by nie było, przy założeniu, że SOKiK, SA i SN nadal mogłyby orzekać merytorycznie co do istoty sprawy, wydając wyroki wywołujące skutki w postaci utrzymania decyzji organu regulacyjnego w mocy albo skutki w postaci zmiany decyzji organu regulacyjnego w całości lub w części. Niemniej jednak trzeba przyznać, że w razie ewentualnego dokonania omawianej w tym miejscu zmiany legislacyjnej określona jednorodność i spójność teoretyczno-dogmatycznej konstrukcji postępowania przed SOKiK, SA i SN w sprawach dotyczących zaskarżonych decyzji organów regulacyjnych, jaka istnieje *de lege lata*, uległaby dość istotnej modyfikacji czy też doznałaby widocznego wyłomu.

Jeżeli chodzi o określone skutki praktyczne omawianej w tym miejscu zmiany legislacyjnej, to w pierwszym rzędzie należy wspomnieć o skutkach polegających na zmianie sytuacji materialnoprawnej i procesowej przedsiębiorcy lub innego podmiotu będącego adresatem uchylonej decyzji organu regulacyjnego oraz uchylającego tę decyzję wyroku SOKiK, SA i SN, a których to zmian ten przedsiębiorca lub inny podmiot doświadczyłby w porównaniu z obecnym stanem prawnym. Otóż po

<sup>323</sup> Zob. uwagi w rozdziale IV.3 niniejszej monografii.

dokonaniu omawianej zmiany legislacyjnej uchylenie decyzji organu regulacyjnego przez SOKiK, SA lub SN nie powodowałoby automatycznie rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej tego przedsiębiorcy (lub innego podmiotu) i dokonania przez to konkretyzacji odnośnej normy prawa materialnego (obecnie jest to konkretyzacja negatywna). Dla uzyskania takiej konkretyzacji zainteresowany przedsiębiorca lub inny podmiot musiałby uzyskać odrębną decyzję administracyjną wchodzącego w grę organu regulacyjnego, w której organ ten wypowiedziałby się autorytatywnie co do konkretyzacji wchodzącej w grę normy prawa materialnego, mogąc takiej konkretyzacji dokonać zarówno w sposób pozytywny (tzn. uwalniając wobec tego przedsiębiorcy moc wiążącą praw i obowiązków przewidzianych w konkretyzowanej normie prawa materialnego)<sup>324</sup>, jak i w sposób negatywny (tzn. odmawiając wobec tego przedsiębiorcy lub innego podmiotu dokonania uwolnienia mocy wiążącej wzmiankowanych praw i obowiązków). Należałoby przy tym zakładać, że tego rodzaju pozytywnej lub negatywnej konkretyzacji organ regulacyjny musiałby dokonać zgodnie ze wskazaniami czy też instrukcjami sformułowanymi wobec niego przez SOKiK, SA lub SN w wyroku uchylającym jego wcześniejszą decyzję.

Na tym polegałaby zasadnicza zmiana w sytuacji prawnej organu regulacyjnego, jaka zostałaby wywołana ewentualnym wprowadzeniem omawianej tutaj zmiany legislacyjnej. Po tego rodzaju zmianie prawodawczej organ regulacyjny nie mógłby pozostawać bezczynny w następstwie uchylenia jego decyzji przez SOKiK, SA lub SN, lecz musiałby kontynuować postępowanie administracyjne w sprawie administracyjnej ponownie otwartej uchylającym wyrokiem SOKiK, SA lub SN. Dany organ regulacyjny musiałby raz jeszcze rozpoznać i rozstrzygnąć daną sprawę administracyjną, w której wcześniej wydał decyzję uchyloną przez sąd oraz musiałby podjąć w tej sprawie władcze rozstrzygnięcie konkretyzujące odnośną normę materialnego prawa administracyjnego, czyniąc to zgodnie ze wskazówkami czy też instrukcjami sformułowanymi pod jego adresem przez SOKiK, SA lub SN w wyroku uchylającym jego decyzję. Alternatywnie, organ regulacyjny musiałby po uchyleniu jego decyzji przez sąd kontynuować postępowanie administracyjne i zakończyć je decyzją administracyjną o jego umorzeniu z uwagi na bezprzedmiotowość postępowania.

---

<sup>324</sup> Organ regulacyjny pozytywnej konkretyzacji odnośnej normy prawa materialnego po uprzednim uchyleniu jego poprzedniej decyzji przez sąd mógłby dokonać np. wówczas, gdyby ta uprzednio uchylona przez sąd decyzja tego organu była decyzją odmawiającą (negatywną), np. odmawiającą nałożenia kary pieniężnej, i gdyby sąd uznał taką odmowę za niezasadną.

W przekonaniu autora niniejszej monografii nie wydaje się, aby wprowadzanie tego rodzaju, jak wyżej zasygnalizowana, zmiany legislacyjnej było potrzebne. Taka zmiana prawodawcza bez większej praktycznej potrzeby spowodowałaby zaburzenie czystości i jednorodności obecnej teoretyczno-dogmatycznej konstrukcji postępowania przed SOKiK, SA i SN w sprawach dotyczących zaskarżonych decyzji organów regulacyjnych, prowadząc do jeszcze większych niż obecnie istniejące wątpliwości w kwestii tego, czy w sprawach dotyczących zaskarżania decyzji organów regulacyjnych (lub decyzji Prezesa UOKiK) powinny *de lege ferenda* nadal orzekać sądy powszechne (tj. SOKiK, SA i SN), czy należałoby te sprawy przekazać do orzekania sądom administracyjnym<sup>325</sup>. Z kolei tego rodzaju zmiana wprowadziłaby jeszcze większe zamieszanie w praktycznej działalności organów regulacyjnych, które byłyby odtąd skonfrontowane z koniecznością rozstrzygnięcia znacznie większej niż obecnie liczby spraw administracyjnych, mogących być systematycznie otwieranymi poprzez prawomocne wyroki SOKiK, SA i SN uchylające ich decyzje. Organy regulacyjne musiałyby też kontynuować prowadzenie postępowań administracyjnych w takich przypadkach, gdy dane postępowanie było od początku lub następczo bezprzedmiotowe, co stwierdził autorytatywnie w wyroku uchylającym sąd. Można się przy tym obawiać, że po ewentualnym dokonaniu omawianej tutaj zmiany legislacyjnej organy regulacyjne stanęłyby przed koniecznością kontynuowania postępowania administracyjnego i wydawania rozstrzygnięć nawet w takich sprawach administracyjnych, których rozstrzygnięcie jest z rozmaitych powodów, faktycznych lub prawnych, w istocie niemożliwe, niecelowe lub wiąże się z nieproporcjonalnie dużymi trudnościami i nakładami. Zupełnie niepotrzebnie angażowałyby to orzeczniczą aktywność oraz zasoby organów regulacyjnych, które powinny być skoncentrowane na rozstrzygnięciu aktualnych i bieżących spraw administracyjnych, mających praktyczne znaczenie dla obecnego stanu rynków w sektorach sieciowych.

Natomiast prawa i interesy przedsiębiorcy lub innego podmiotu będącego adresatem decyzji organu regulacyjnego prawomocnie uchylonej w międzyczasie przez SOKiK, SA lub SN – konieczność urzeczywistnienia których mogłaby być jednym z powodów przemawiających ewentualnie za zasadnością omawianej tutaj zmiany legislacyjnej – i tak mogą być *de lege lata* adekwatnie chronione za pomocą różnych innych środków prawnych niż kontynuowanie przez organ regulacyjny

---

<sup>325</sup> Tego rodzaju dyskusja ma już w Polsce długą historię. Na ten temat zob. np. M. Bernatt, *op. cit.*, s. 280–281; M. Błachucki, *Właściwość sądów administracyjnych i sądów powszechnych w sprawach antymonopolowych*, [w:] *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów...*, s. 130 i n.; R. Staniewicz, *op. cit.*, s. 159 i n.

postępowania w dawnej (i na nowo otwartej przez sąd) sprawie administracyjnej (lub środków innych niż kontynuowanie przez organ regulacyjny postępowania bezprzedmiotowego). W szczególności zaś prawa i interesy wspomnianego przedsiębiorcy lub innego podmiotu mogą być chronione poprzez wszczęcie i prowadzenie postępowania administracyjnego w nowej (odrębnej) sprawie administracyjnej, o ile rzeczywiście taka sprawa powstała i o ile prowadzenie w niej postępowania przez organ regulacyjny jest celowe i zasadne z punktu widzenia potrzeb regulacji rynków.

Jeżeli zaś już miałyby zostać w przyszłości dokonane zmiany w przepisach prawa polskiego normujących kontrolę decyzji organów regulacyjnych, to powinny one iść raczej w kierunku dalszego przenoszenia kompetencji do kontrolowania tych decyzji (a przynajmniej szerszej ich grupy niż ma to miejsce *de lege lata*) przez sądy powszechne, kosztem jurysdykcji w tych sprawach sądów administracyjnych. Byłoby to zasadne z tego chociażby względu, że sądy powszechne, czyli SOKiK, SA i SN, byłyby wówczas, tak jak obecnie, na podstawie przepisów art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. uprawnione w odniesieniu do szerszej grupy decyzji administracyjnych albo do samodzielnej całkowitej lub częściowej zmiany zaskarżonej decyzji organu regulacyjnego, albo do uchylecia tej decyzji i definitywnego zakończenia przez to danej sprawy administracyjnej (orzeczenie co do istoty sprawy), tak aby dana sprawa nie powracała już wówczas do organu regulacyjnego (tak jak się to dzieje ze sprawą, w której decyzja organu regulacyjnego jest uchylana jako niezgodna z prawem przez sąd administracyjny). Nie powinno się bowiem zezwalać na to, by coraz większa i rosnąca liczba spraw administracyjnych powracała do organu regulacyjnego w celu ich ponownego rozpoznawania i rozstrzygnięcia przez ten organ, lecz raczej trzeba dążyć do tego, by jak największa liczba tych spraw mogła być prawomocnie rozstrzygnięta przez sądy powszechne, co zresztą nie tylko ułatwi bieżącą działalność regulacyjną organowi regulacyjnemu, lecz także będzie korzystne dla efektywnej regulacji rynków w sektorach sieciowych oraz korzystne z punktu widzenia uczestników tych rynków, wyjaśniając i ustalając szybciej autorytatywnie ich sytuację prawną lub faktyczną<sup>326</sup>.

---

<sup>326</sup> Zob. uwagi wyżej w rozdziale V.4 niniejszej monografii.

## Zakończenie

Przeprowadzone w niniejszej monografii rozważania prowadzą do jednoznacznej konkluzji, iż przepisy art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c. nie przyznają na rzecz SOKiK, SA i SN kompetencji do wydawania wyroków typowo kasatoryjnych i instrukcyjnych względem zaskarżonych decyzji i postanowień organu regulacyjnego. Dużej wiarygodności i rzetelności temu stanowisku interpretacyjnemu przydaje okoliczność, iż tego rodzaju konkluzja znajduje uzasadnienie we wszelkich możliwych rodzajach wykładni przepisów art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 i art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c., a mianowicie w wykładni językowej, w wykładniach systemowych (wewnętrznej i zewnętrznej) oraz w wykładni funkcjonalnej, w tym celowościowej. Po przeprowadzeniu w niniejszej monografii wszystkich tych rodzajów wykładni należy zatem stwierdzić, że prawomocny wyrok SOKiK, SA lub SN uchylający zaskarżoną decyzję lub postanowienie organu regulacyjnego, wydany na podstawie art. 479<sup>53</sup> § 2, art. 479<sup>64</sup> § 2, art. 479<sup>75</sup> § 2 lub art. 479<sup>86</sup> § 2 k.p.c., może wspomnianą decyzję lub postanowienie organu regulacyjnego jedynie wyeliminować z obrotu prawnego, bez prawnej możliwości przekazania danej sprawy do ponownego lub dalszego rozpoznania przez organ regulacyjny. Wskazany wyżej prawomocny wyrok SOKiK, SA lub SN uchylający decyzję organu regulacyjnego albo rozstrzyga daną sprawę administracyjną (i tym samym ją definitywnie kończy), albo stwierdza autorytatywnie, że postępowanie administracyjne prowadzone uprzednio przez organ regulacyjny, było bezprzedmiotowe. Z kolei prawomocne orzeczenie SOKiK, SA lub SN uchylające postanowienie organu regulacyjnego definitywnie kończy rozstrzygnięcie danej kwestii procesowej rozstrzygniętej uprzednio w postanowieniu organu regulacyjnego. Wspomniany wyrok uchylający decyzję lub postanowienie organu regulacyjnego wydany przez SOKiK, SA lub SN nie może formułować pod adresem organu regulacyjnego żadnych wskazówek co do ponownego lub dalszego sposobu postępowania w danej sprawie.

Nie wydaje się przy tym, aby obecny stan prawny w omawianym zakresie należało legislacyjnie modyfikować. Jest on bowiem prawidłowy z teoretycznego punktu widzenia (w tym zwłaszcza z punktu widzenia teoretycznych założeń leżących u podstaw polskiej jurysdykcji administracyjnej i sądowej) oraz w dużej mierze odpowiada potrzebom praktyki. Ewentualne zmiany relewantnego stanu prawnego powinny zaś sprowadzać się do poszerzenia zakresu właściwości SOKiK, SA lub SN, polegającego na umożliwieniu tym sądom kontrolowania szerzej niż ma to miejsce obecnie grupy decyzji wydawanych przez organy regulacyjne, ze skutkami prawnymi opisanymi w niniejszej monografii.

## Wykaz wykorzystanej literatury

- Adamiak B., Borkowski J., *Polskie postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 1998.
- Adamiak B., *Przedmiot postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 8.
- Adamiak B., *Zagadnienia ogólne procesowego prawa administracyjnego*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, A. Skoczylas, *System Prawa Administracyjnego. Tom 9. Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010.
- Artymiak G., *Postępowania kontrolne* [w:] G. Artymiak et al., *Proces karny. Część szczegółowa*, red. G. Artymiak, M. Rogalski, Warszawa 2012.
- Bauknecht A.W., *Culpa in contrahendo wobec unifikacji prawa prywatnego w Europie*, Berlin 2014.
- Bernatt M., *Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu przed organem ochrony konkurencji*, Warszawa 2011.
- Bertelli A.M., Whitford A.B., *Perceiving Credible Commitments: How Independent Regulators Shape Elite Perceptions of Regulatory Quality*, „British Journal of Political Science” 2009, vol. 39.
- Błachucki M., *System postępowania antymonopolowego w sprawach kontroli koncentracji przedsiębiorców*, Warszawa 2012.
- Błachucki M., *Właściwość sądów administracyjnych i sądów powszechnych w sprawach antymonopolowych*, [w:] *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych*, red. M. Błachucki, T. Górzyńska, Warszawa 2011.
- Błaszczak Ł., *Art. 81*, [w:] *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, red. T. Skoczny, Warszawa 2009.



- Błaszczak Ł., *Przepisy KPC regulujące postępowanie w sprawach z zakresu ochrony konkurencji*, [w:] *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, red. T. Skoczny, Warszawa 2009.
- Boć J., *Organizacja prawna administracji*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2007.
- Borkowski J., *Art. 105*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2006.
- Borkowski J., *Art. 154*, [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2006.
- Borkowski J., *Zmiana i uchylanie ostatecznych decyzji administracyjnych*, Warszawa 1967.
- Braun J.-D., Capito R., *The Framework Directive*, [w:] *EC Competition and Telecommunications Law*, red. C. Koenig, A. Bartosch, J.-D. Braun, M. Romes, Alphen aan den Rijn 2009.
- Brol J., *Art. 479<sup>64</sup>*, [w:] G. Bieniek *et al.*, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz do artykułów 367–505<sup>37</sup>. Tom II*, red. K. Piasecki, Warszawa 2010.
- Broniewicz W., *Glosa do postanowienia SN z dnia 7 października 1998 r., I CKN 265/98*, OSP 2000, nr 5.
- Brown A.C., Stern J., Tenenbaum B., *Handbook for Evaluating Infrastructure Regulatory Systems*, Washington 2006.
- Brzozowski W., *Art. 72*, [w:] *Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz do artykułów 1–449<sup>10</sup>*, red. K. Pietrzykowski, Warszawa 2011.
- Chauvin T., Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2009.
- Chojnacki P., *Aksjomatyzacja i formalizowanie dedukcji i zastosowanie do ontologii*, „Collectanea Theologica” 1953, vol. 24, nr 1–4.
- Chołodecki M., *Kontrola sądowa decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej*, Warszawa 2013.
- Coen D., *Introduction: redefining and refining regulation*, [w:] *Refining Regulatory Regimes. Utilities in Europe*, red. D. Coen, A. Héritier, Cheltenham 2005.
- Dawidowicz W., *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989.
- Duniewska Z., *Zakres regulacji prawa administracyjnego materialnego – wyznaczenie pojęcia instytucji tego prawa*, [w:] Z. Duniewska *et al.*, *System Prawa*

- Administracyjnego. Tom 7. Prawo administracyjne materialne*, red. R. Hausser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Encyklopedia językoznawstwa ogólnego*, red. K. Polański, Wrocław 1993.
- Filipek J., *Granice między normami prawa materialnego a normami postępowania w prawie administracyjnym*, [w:] *Administracja publiczna w państwie prawa*, „Prawo” 1999, t. CCLXVI, AUWr nr 2154.
- Flejszar R., *Art. 479<sup>31a</sup>*, [w:] S. Cieślak *et al.*, *Kodeks postępowania cywilnego. Tom I. Komentarz. Art. 1–729*, red. A. Góra-Błaszczkowska, Warszawa 2016.
- Galetta D.-U., *Procedural Autonomy of EU Member States: Paradise Lost? A Study on the „Functionalized Procedural Competence” of EU Member States*, Berlin–Heidelberg 2010.
- Gilardi F., *Delegation in the Regulatory State: Independent Regulatory Agencies in Western Europe*, Cheltenham 2008.
- Gizbert-Studnicki T., *Wykładnia celościowa*, „Studia Prawnicze” 1985, z. 3–4.
- Gromski W., [w:] *Encyklopedia prawa*, red. U. Kalina-Prasznic, Warszawa 2007.
- Hanretty C., Larouche P., Reindl A., *Independence, accountability and perceived quality of regulators*, A CERRE Study, Brussels 2012.
- Hulsink W., *Privatisation and Liberalisation in European Telecommunications. Comparing Britain, the Netherlands and France*, London–New York 1999.
- Ip E.C., *Judging Regulators: The Political Economy of Anglo-American Administrative Law*, Cheltenham 2020.
- Jandy-Jendrońska K., Jendrońska J., *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego*, [w:] *System prawa administracyjnego. Tom III*, red. T. Rabska, J. Łętowski, Wrocław 1978.
- Jarass H.D., *EU-Grundrechte*, München 2005.
- Jaśkowska M., *Art. 156*, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz Lex*, Warszawa 2011.
- Jędrejek G., *Art. 479<sup>31a</sup>*, [w:] J. Iwulski *et al.*, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom II. Artykuły 367–505<sup>37</sup>*, red. H. Dolecki, T. Wiśniewski, Warszawa 2010.
- Jędrejek G., *Art. 479<sup>64</sup>*, [w:] J. Iwulski *et al.*, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom II. Artykuły 367–505<sup>37</sup>*, red. H. Dolecki, T. Wiśniewski, Warszawa 2010.

- Jordana J., Levi-Faur D., Fernández Marín X., *The Global Diffusion of Regulatory Agencies: Channels of Transfer and Stages of Diffusion*, „Comparative Political Studies” 2011, vol. 44, no. 10.
- Kakouris C.N., *Do the Member States Possess Judicial Procedural „Autonomy”?*, „Common Market Law Review” 1997, vol. 34, no. 6.
- Kawka I., *Telekomunikacyjne organy regulacyjne w Unii Europejskiej. Problematyka prawna*, Zakamycze 2006.
- Kielkowski T., *Nabywanie prawa na mocy decyzji administracyjnej*, Warszawa 2012.
- Kielkowski T., *Sprawa administracyjna*, Zakamycze 2004.
- Kieres L., *Sądowa i pozasądowa ochrona interesu przedsiębiorcy. Swoiste (hybrydowe) procedury odwoławcze w publicznym prawie gospodarczym*, [w:] J. Grabowski et al., *System Prawa Administracyjnego. Tom 8B. Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013.
- Kmieciak Z., *Postępowanie w sprawach ochrony konkurencji a koncepcja procedury hybrydowej*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 4.
- Kocowski T., *Kontrola i nadzór (policyjny, reglamentacyjny, właścicielski)*, [w:] J. Grabowski et al., *System Prawa Administracyjnego. Tom 8A. Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013.
- Kosmala K., *Procedury regulacji rynków telekomunikacyjnych*, [w:] *Regulacja rynków telekomunikacyjnych*, red. S. Piątek, Warszawa 2007.
- Krajewski M., *Zobowiązania powstające podczas zawierania umów*, [w:] *System Prawa Prywatnego. Tom 5. Prawo zobowiązań – część ogólna*, red. K. Osajda, Warszawa 2019.
- Lang W., Wróblewski J., Zawadzki S., *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979.
- Lang W., Wróblewski J., Zawadzki S., *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1980.
- Larenz K., Canaris C.-W., *Methodenlehre der Rechtswissenschaft*, Berlin–Heidelberg 1995.
- Lavrijssen S., Ottow A., *The Legality of Independent Regulatory Authorities*, [w:] *The Eclipse of the Legality Principle in the European Union*, ed. L.F.M. Besselink, F. Pennings, S. Prechal, Alphen aan den Rijn 2011.
- Lavrijssen S., de Visser M., *Independent administrative authorities and the standard of judicial review*, „Utrecht Law Review” 2006, vol. 2, no. 1.

- Leszczyński L., *Wykładnia systemowa przepisów prawa administracyjnego*, [w:] L. Leszczyński, B. Wojciechowski, M. Zirk-Sadowski, *System Prawa Administracyjnego. Tom 4. Wykładnia w prawie administracyjnym*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2012.
- Łuczak K., *Konstrukcja rei iudicatae decyzji administracyjnej (w Kodeksie postępowania administracyjnego)*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2012, nr 4.
- Machnikowski P., *Art. 72*, [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. E. Gniewek, Warszawa 2006.
- Majone G., *Strategy and Structure the Political Economy of Agency Independence and Accountability*, [w:] *OECD Working Party on Regulatory Management and Reform: Designing Independent and Accountable Regulatory Authorities for High Quality Regulation*, 2005, <http://www.oecd.org/site/govgfg/39609070.pdf>, [dostęp 11.01.2024].
- Majone G., *The Rise of the Regulatory State in Europe*, „West European Politics” 1994, vol. 17, no 3.
- Mądrzak H., *Prawo do sądu jako gwarancja ochrony praw człowieka*, [w:] *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997.
- Mejía L.E., *Judicial review of regulatory decisions: Decoding the contents of appeals against agencies in Spain and the United Kingdom*, „Regulation & Governance” 2021, vol. 15, no. 3.
- Miąsik D., *Reguła rozsądku w prawie antymonopolowym*, Zakamycze 2004.
- Modzelewska-Wąchal E., *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2002.
- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010.
- Nicolaides P., *Regulation of Liberalised Markets: A New Role for the State? (or How to Induce Competition Among Regulators)*, [w:] *Regulation through Agencies in the EU. A New Paradigm of European Governance*, ed. D. Geradin, R. Muñoz, N. Petit, Cheltenham 2005.
- Pach M., Tuleja P., *Art. 10*, [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Piątek S., *Prawo telekomunikacyjne Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2003.
- Piątek S., *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz*, Warszawa 2005.

- Piątek W., Skoczylas A., *Geneza, rozwój i model sądownictwa administracyjnego w Polsce*, [w:] K. Celińska-Grzegorzczak *et al.*, *System Prawa Administracyjnego. Tom 10. Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014.
- Płeszka K., *Wykładnia rozszerzająca*, Warszawa 2010.
- Potyrała M., Tałasiewicz A., Tałasiewicz M., *Kłątwa koniunkcji*, „Państwo i Prawo” 2014, z. 4.
- Prosser T., *The Limits of Competition Law: Markets and Public Services*, Oxford 2005.
- Przybylska M., *Sytuacja prawna przedsiębiorcy w sprawach regulacyjnych oraz antymonopolowych na etapie postępowania weryfikacyjnego*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2013, nr 5.
- Przybylska M., *Zasada dwuinstancyjności w postępowaniu przed organami administracji regulacyjnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2008, nr 1.
- Rakoczy B., *Oczekiwania wobec administracji a zasada legalizmu*, [w:] *Standardy współczesnej administracji i prawa administracyjnego*, red. Z. Duniewska, M. Stahl, A. Rabiega-Przyłęcka, Warszawa 2019.
- Rokita K., *Niezależność krajowych organów regulacyjnych oraz krajowych organów konkurencji w świetle prawa Unii Europejskiej*, Wrocław 2017.
- Sadowski A., Szydlik A., *Poznanie naukowe i kanony nauki*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2016, vol. 80, nr 2.
- Sawczyn W., *Konstytucyjne podstawy sądownictwa administracyjnego*, [w:] K. Celińska-Grzegorzczak *et al.*, *System Prawa Administracyjnego. Tom 10. Sądowa kontrola administracji publicznej*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2014.
- Słownik języka polskiego*, red. W. Doroszewski, t. 1–11, Warszawa 1996–1997 (prze-druk elektroniczny).
- Stankiewicz R., *Likwidacja procedur hybrydowych – krok w dobrym kierunku czy szkodliwy dogmatyzm?*, [w:] *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych*, red. M. Błachucki, T. Górzyńska, Warszawa 2011.

- Stankiewicz R., Piecha J., Grzywacz M., *Model procedury hybrydowej w postępowaniach z zakresu prawa konkurencji i regulacji sektorowej*, red. R. Stankiewicz, Warszawa 2019.
- Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011.
- Strzyczkowski K., *Przedsiębiorstwo publiczne jako instytucja prawna (Wybrane problemy)*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego*, red. I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, D. Dąbek, M. Smaga, Kraków 2001.
- Szafrański A., *Przedsiębiorca publiczny wobec wolności gospodarczej*, Warszawa 2008.
- Szewczyk M., *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1996.
- Szydło M., Błaszczak Ł., *Sprawa antymonopolowa jako przykład sprawy administracyjnej oraz sprawy gospodarczej*, „Przegląd Sądowy” 2005, nr 7–8.
- Szydło M., *How far can previous rulings or evidence determine an individual administrative decision? Glencore’s implications for decisions within the scope of EU law*, „Common Market Law Review” 2021, vol. 58, no. 2.
- Szydło M., *Independent Discretion or Democratic Legitimation? The Relations between National Regulatory Authorities and National Parliaments under EU Regulatory Framework for Network-Bound Sectors*, „European Law Journal” 2012, vol. 18.
- Szydło M., *Krajowy parlament jako regulator sektorów sieciowych*, Warszawa 2013.
- Szydło M., *Nadużywanie pozycji dominującej w prawie konkurencji*, Warszawa 2010.
- Szydło M., *National parliaments as regulators of network industries: In search of the dividing line between regulatory powers of national parliaments and national regulatory authorities*, „International Journal of Constitutional Law” 2012, vol. 10.
- Szydło M., *Nowa ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów*, „Monitor Prawniczy” 2007, nr 12.
- Szydło M., *Prawo konkurencji a regulacja sektorowa*, Warszawa 2010.
- Szydło M., *Principles underlying independence of national data protection authorities: Commission v. Austria*, „Common Market Law Review” 2013, vol. 50.
- Szydło M., *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Warszawa 2005.

- Szydło M., *The Independence of Data Protection Authorities in EU Law: Between the Safeguarding of Fundamental Rights and Ensuring the Integrity of the Internal Market*, „European Law Review” 2017, vol. 42.
- Szydło M., *Wolność działalności gospodarczej jako prawo podstawowe*, Bydgoszcz–Wrocław 2011.
- Thatcher M., *Independent Regulatory Agencies and Elected Politicians in Europe*, [w:] *Regulation through Agencies in the EU: A New Paradigm of European Governance*, ed. D. Geradin, R. Muñoz, N. Petit, Cheltenham 2005.
- Uliasz M., *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2008.
- Widła T., Zienkiewicz D., *Logika*, Warszawa 2018.
- Wojtas M., *Die Haftung für culpa in contrahendo in Polen und in Deutschland*, Tübingen 2017.
- Wolff H.J., Bachof O., Stober R., *Verwaltungsrecht. Band 2*, München 2000.
- Woś T., *Pojęcie „sprawy” w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego*, „Prawo” 1990, t. CLXVIII, AUWr nr 1022.
- Woś T., *Związki postępowania administracyjnego i sędowo-administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego, Prace Prawnicze”, z. 134, Warszawa–Kraków 1989.
- Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997.
- Wróbel A., *Art. 105*, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz Lex*, Warszawa 2011.
- Wróbel A., *Art. 138*, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz Lex*, Warszawa 2011.
- Wróbel A., *Art. 154, Art. 155*, [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz Lex*, Warszawa 2011.
- Wróblewski J., *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1988.
- Zieliński M., *Wykładnia prawa. Zasady – reguły – wskazówki*, Warszawa 2017.
- Ziemiński Z., *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa–Poznań 1983.
- Zimmermann J., *Administracyjny tok instancji*, Kraków 1986.
- Zimmermann J., *Polska jurysdykcja administracyjna*, Warszawa 1996.
- Zimmermann J., *Problem „beneficium novorum” w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1987, z. 5.

# Wykaz wykorzystanych orzeczeń sądowych

## Orzeczenia TSUE oraz SUE

- C-222/86, *Union nationale des entraîneurs et cadres techniques professionnels du football (Unectef) versus Georges Heylens i inni*, ECLI:EU:C:1987:442.
- C-340/89, *Irène Vlassopoulou versus Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg*, ECLI:EU:C:1991:193.
- C-104/91, *Colegio Oficial de Agentes de la Propriedad Inmobiliaria versus José Luis Aguirre Borrell i inni*, ECLI:EU:C:1992:202
- C-430/93 i C-431/93, *Jeroen van Schijndel i Johannes Nicolaas Cornelis van Veen versus Stichting Pensioenfondsvoor Fysiotherapeuten*, ECLI:EU:C:1995:441
- C-231/96, *Edilizia Industriale Siderurgica Srl (Edis) versus Ministerodelle Finanze*, ECLI:EU:C:1998:401.
- C-129/00, *Komisja Europejska versus Republika Włoska*, ECLI:EU:C:2003:656.
- C-30/02, *Recheio – Cash & Carry SA versus Fazenda Pública/Registo Nacional de Pessoas Colectivas*, ECLI:EU:C:2004:373.
- C-53/03, *Syfait i inni*, ECLI:EU:C:2005:333.
- C-506/04, *Graham J. Wilson versus Ordre des avocats du barreau de Luxembourg*, ECLI:EU:C:2006:587.
- C-222/05 do C-225/05, *J. van der Weerd i inni versus Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*, ECLI:EU:C:2007:318.
- C-426/05, *Tele2 Telecommunication GmbH, poprzednio Tele2 UTA Telecommunication GmbH versus Telekom-Control-Kommission*, ECLI:EU:C:2008:103
- C-55/06, *Arcor AG & Co. KG versus Republika Federalna Niemiec*, ECLI:EU:C:2008:244



- C-518/07, *Komisja Europejska versus Republika Federalna Niemiec*, ECLI:EU:C:2010:125
- C-89/10 i C-96/10, *QBeef NV (C89/10) versus Belgische Staat oraz Frans Bosschaert (C96/10) versus Belgische Staat i inni*, ECLI:EU:C:2011:555.
- C-29/13 i C-30/13, *Głobył Trans Łódzistik OOD versus Naczelnik na Mitnica Stołiczna*, ECLI:EU:C:2014:140.
- C-348/15, *Stadt Wiener Neustadt versus Niederösterreichische Landesregierung*, ECLI:EU:C:2016:882.
- C-71/14, *East Sussex County Council versus Information Commissioner*, ECLI:EU:C:2015:656.
- C-503/15, *Margarit Panicello*, ECLI:EU:C:2017:126.
- C-60/12, *Marián Baláž*, ECLI:EU:C:2013:733.
- C-501/11 P, *Schindler Holding Ltd i inni versus Komisja Europejska i Rada Unii Europejskiej*, ECLI:EU:C:2013:522.
- C-231/15, *Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Petrotel sp. z o.o. w Płocku versus Polkomtel sp. z o.o.*, ECLI:EU:C:2016:769.
- C-189/18, *Glencore Agriculture Hungary Kft. versus Nemzeti Adó- és Vámhivatal Fellebviteli Igazgatósága*, ECLI:EU:C:2019:861.
- C-274/14, *Banco de Santander*, ECLI:EU:C:2020:17.
- C-272/19, *VQ versus Land Hessen*, ECLI:EU:C:2020:535.
- T-286/09, *Intel Corp. versus Komisja Europejska*, ECLI:EU:T:2014:547.
- T-54/14, *Goldfish BV, Heiploeg BV, Heiploeg Beheer BV, Heiploeg Holding BV versus Komisja Europejska*, ECLI:EU:T:2016:455.

## Orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

- Albert i Le Compte versus Belgia*, Series A no. 58, 10 lutego 1983 r.
- Öztürk versus Niemcy*, Series A no. 73, 21 lutego 1984 r.
- Zumtobel versus Austria*, Series A no. 268A, 21 września 1993 r.
- Fischer versus Austria*, Series A no. 312, 26 kwietnia 1995 r.
- Umlauft versus Austria*, Series A no. 328B, 23 października 1995 r.
- Bryan versus Zjednoczone Królestwo*, Series A no. 335A, 22 listopada 1995 r.
- Müller i inni versus Austria (dec.)*, no. 26507/95, 23 listopada 1999 r.

*Crompton versus Zjednoczone Królestwo*, no. 42509/05, 27 października 2009 r.

*Sigma Radio Television Ltd versus Cypr*, nos. 32181/04 i 35122/05, 21 lipca 2011 r.

*Steininger versus Austria*, no. 21539/07, 17 kwietnia 2012 r.

## Orzeczenia TK

Uchwała TK z dnia 29 stycznia 1992 r. w sprawie W 14/91, OTK ZU 1992, poz. 20.

Wyrok TK z dnia 9 czerwca 1998 r. w sprawie K 28/97, OTK ZU 1998, nr 4, poz. 50.

Wyrok TK z dnia 10 maja 2000 r. w sprawie K 21/99, OTK ZU 2000, nr 4, poz. 109.

Wyrok TK z dnia 14 czerwca 2000 r. w sprawie P 3/00, OTK ZU 2000, nr 5, poz. 138.

Wyrok TK z dnia 17 października 2000 r. w sprawie SK 5/99, OTK ZU 2000, nr 7, poz. 254.

Wyrok TK z dnia 4 grudnia 2001 r. w sprawie SK 18/00, OTK ZU 2001, nr 8, poz. 256.

Wyrok TK z dnia 12 czerwca 2002 r. w sprawie P 13/01, OTK ZU 2002, nr 4A, poz. 42.

Wyrok TK z dnia 19 czerwca 2002 r. w sprawie K 11/02, OTK ZU 2002, nr 4A, poz. 43.

Wyrok TK z dnia 18 maja 2004 r. w sprawie SK 38/03, OTK ZU 2004, nr 5A, poz. 45.

Wyrok TK z dnia 7 września 2004 r. w sprawie P 4/04, OTK ZU 2004, nr 8A, poz. 81.

Wyrok TK z dnia 23 marca 2006 r. w sprawie K 4/06, OTK ZU 2006, nr 3A, poz. 32.

Wyrok TK z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie K 53/05, OTK ZU 2006, nr 6A, poz. 66.

Wyrok TK z dnia 22 maja 2007 r. w sprawie K 42/05, OTK ZU 2007, nr 6A, poz. 49.

Wyrok TK z dnia 4 listopada 2009 r. w sprawie Kp 1/08, OTK ZU 2009, nr 10A, poz. 145.

Wyrok TK z dnia 12 maja 2015 r. w sprawie P 46/13, OTK ZU 2015, nr 5A, poz. 62.

Wyrok TK z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawie SK 37/15, OTK ZU 2017, A, poz. 90.

## Orzeczenia SN

Wyrok SN z dnia 29 maja 1991 r., III CRN 120/91, OSNCP 1992, nr 5, poz. 87.

- Postanowienie SN z dnia 7 października 1998 r., I CKN 265/98, OSP 2000, nr 5, poz. 68.
- Postanowienie SN z dnia 11 sierpnia 1999 r., I CKN 351/99, OSNC 2000, nr 3, poz. 47.
- Uchwała SN z dnia 25 kwietnia 2003 r., III CZP 8/03, OSNC 2004, nr 1, poz. 1.
- Wyrok SN z dnia 21 lipca 2004 r., V CK 21/04, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia1/v%20ck%2021-04-1.pdf>, [dostęp 11.01.2024].
- Postanowienie SN z dnia 2 grudnia 2004 r., III KK 112/04, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia1/iii%20kk%20112-04.pdf>, [dostęp 11.01.2024].
- Wyrok SN z dnia 20 września 2005 r., III SZP 2/05, OSNP 2006, nr 19–20, poz. 312, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia1/iii%20szp%202-05.pdf>, [dostęp 11.01.2024].
- Uchwała SN z dnia 12 stycznia 2006 r., III SZP 5/05, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia1/iii%20szp%205-05.pdf>, [dostęp 11.01.2024].
- Uchwała SN z dnia 8 marca 2006 r., III SZP 1/06, OSNP 2006, nr 13–14, poz. 224, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia1/iii%20szp%201-06.pdf>, [dostęp 11.01.2024].
- Uchwała SN z dnia 23 maja 2006 r., III PZP 2/06, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia1/iii%20pzp%202-06.pdf>, [dostęp 11.01.2024].
- Postanowienie SN z dnia 9 czerwca 2006 r., I KZP 14/06, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia1/i%20kzp%2014-06.pdf>, [dostęp 11.01.2024].
- Postanowienie SN z dnia 26 kwietnia 2007 r., I KZP 6/07, OSNKW 2007, nr 5, poz. 37, Biuletyn SN 2007, nr 5, poz. 18, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia1/i%20kzp%206-07.pdf>, [dostęp 11.01.2024].
- Postanowienie SN z dnia 20 lutego 2008 r., III SK 23/07, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia2/iii%20sk%2023-07-1.pdf>, [dostęp 11.01.2024].
- Postanowienie SN z dnia 30 czerwca 2008 r., I KZP 9/08, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia1/i%20kzp%209-08.pdf>, [dostęp 11.01.2024].
- Uchwała SN z dnia 30 czerwca 2008 r., I KZP 10/08, OSNKW 2008, nr 7, poz. 53, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia1/i%20kzp%2010-08.pdf>, [dostęp 11.01.2024].
- Postanowienie SN z dnia 12 lutego 2009 r., III SK 32/08, LEX nr 821068.

- Uchwała SN z dnia 17 lutego 2009 r., III CZP 117/08, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia/iii%20czp%20117-08.pdf>, [dostęp 11.01.2024].
- Wyrok SN z dnia 19 sierpnia 2009 r., III SK 5/09, OSNP2011, nr 9-10, poz. 144, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia/iii%20sk%205-09-1.pdf>, [dostęp 11.01.2024].
- Uchwała SN z dnia 7 stycznia 2010 r., II PZP 13/09, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia/ii%20pzp%2013-09.pdf>, [dostęp 11.01.2024].
- Postanowienie SN z dnia 8 stycznia 2010 r., III SK 39/09, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia2/iii%20sk%2039-09.pdf>, [dostęp 11.01.2024].
- Postanowienie SN z dnia 10 listopada 2010 r., III SK 30/10, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia2/iii%20sk%2030-10.pdf>, [dostęp 11.01.2024].
- Wyrok SN z dnia 14 lipca 2011 r., III SK 4/10, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia2/iii%20sk%204-10-2.pdf>, [dostęp 11.01.2024].
- Wyrok SN z dnia 18 maja 2012 r., III SK 37/11, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia2/iii%20sk%2037-11-1.pdf>, [dostęp 11.01.2024].
- Postanowienie SN z dnia 27 września 2012 r., III KZ 70/12, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iii%20kz%2070-12.pdf>, [dostęp 11.01.2024].
- Uchwała SN z dnia 17 stycznia 2013 r., II PZP 4/12, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia2/ii%20pzp%204-12.pdf>, [dostęp 11.01.2024].
- Postanowienie SN z dnia 27 marca 2013 r., I CSK 402/12, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia2/i%20csk%20402-12-1.pdf>, [dostęp 11.01.2024].
- Wyrok SN z dnia 21 czerwca 2013 r., III SK 36/12, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia2/iii%20sk%2036-12-1.pdf>, [dostęp 11.01.2024].
- Postanowienie SN z dnia 8 maja 2014 r., III SK 72/13, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia2/iii%20sk%2072-13.pdf>, [dostęp 11.01.2024].
- Wyrok SN z dnia 15 maja 2014 r., IV CSK 495/13, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iv%20csk%20495-13-1.pdf>, [dostęp 11.01.2024].
- Wyrok SN z dnia 12 sierpnia 2014 r., III SK 58/13, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iii%20sk%2058-13-1.pdf>, [dostęp 11.01.2024].
- Postanowienie SN z dnia 18 września 2014 r., I PZ 14/14, <http://sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia3/I%20PZ%2014-14.pdf>, [dostęp 11.01.2024].
- Wyrok SN z dnia 23 września 2014 r., II UK 562/13, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/ii%20uk%20562-13-1.pdf>, [dostęp 11.01.2024].

- Wyrok SN z dnia 15 stycznia 2015 r., IV KK 279/14, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iv%20kk%20279-14.pdf>, [dostęp 11.01.2024].
- Postanowienie SN z dnia 28 stycznia 2015 r., III SK 37/14, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iii%20sk%2037-14.pdf>, [dostęp 11.01.2024].
- Postanowienie SN z dnia 5 lutego 2015 r., III SK 43/14, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iii%20sk%2043-14.pdf>, [dostęp 11.01.2024].
- Postanowienie SN z dnia 18 lutego 2015 r., III SK 18/14, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iii%20sk%2018-14-1.pdf>, [dostęp 11.01.2024].
- Postanowienie SN z dnia 16 kwietnia 2015 r., III SK 58/14, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iii%20sk%2058-14.pdf>, [dostęp 11.01.2024].
- Wyrok SN z dnia 5 listopada 2015 r., III SK 7/15, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iii%20sk%207-15-1.pdf>, [dostęp 11.01.2024].
- Wyrok SN z dnia 5 listopada 2015 r., III SK 55/14, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iii%20sk%2055-14-1.pdf>, [dostęp 11.01.2024].
- Uchwała SN z dnia 20 listopada 2015 r., III CZP 80/15, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iii%20czp%2080-15-1.pdf>, [dostęp 11.01.2024].
- Uchwała SN z dnia 21 stycznia 2016 r., III SZP 4/15, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iii%20szp%204-15.pdf>, [dostęp 11.01.2024].
- Wyrok SN z dnia 9 czerwca 2016 r., III SK 28/13, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iii%20sk%2028-13-1.pdf>, [dostęp 11.01.2024].
- Uchwała SN z dnia 14 września 2016 r., III CZP 39/16, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iii%20czp%2039-16.pdf>, [dostęp 11.01.2024].
- Wyrok SN z dnia 22 listopada 2016 r., III SK 39/15, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iii%20sk%2039-15-1.pdf>, [dostęp 11.01.2024].
- Wyrok SN z dnia 5 grudnia 2016 r., III SK 18/14, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iii%20sk%2018-14-2.pdf>, [dostęp 11.01.2024].
- Postanowienie SN z dnia 11 stycznia 2017 r., III SW 18/16, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iii%20sw%2018-16.pdf>, [dostęp 11.01.2024].
- Wyrok SN z dnia 18 stycznia 2017 r., III SK 45/14, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iii%20sk%2045-14-1.pdf>, [dostęp 11.01.2024].
- Wyrok SN z dnia 20 kwietnia 2017 r., III SK 13/16, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iii%20sk%2013-16-1.pdf>, [dostęp 11.01.2024].

Wyrok SN z dnia 26 kwietnia 2017 r., I CSK 486/16, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/i%20csk%20486-16-2.pdf>, [dostęp 11.01.2024].

Wyrok SN z dnia 25 października 2017 r., II UK 400/17, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/ii%20uk%20400-17.pdf>, [dostęp 11.01.2024].

Postanowienie SN z dnia 7 marca 2018 r., III SK 26/17, <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iii%20sk%2026-17.pdf>, [dostęp 11.01.2024].

## Orzeczenia NSA

Wyrok NSA z dnia 26 czerwca 1996 r., SA/Ka 1144/95.

Uchwała NSA z dnia 20 marca 2000 r., FPS 14/99, ONSA 2000, nr 3, poz. 92.

Postanowienie NSA z dnia 6 grudnia 2000 r., II SAB 174/00.

Wyrok NSA z dnia 21 grudnia 2007 r., I OSK 1759/06.

Wyrok NSA z dnia 3 grudnia 2008 r., II GSK 542/08.

Wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2009 r., II FSK 1341/07.

Wyrok NSA z dnia 6 lutego 2009 r., II GSK 706/08.

Uchwała NSA z dnia 21 kwietnia 2009 r., II FPS 9/08, ONSAiWSA 2009, nr 4, poz. 65.

Postanowienie NSA z dnia 28 kwietnia 2009 r., II GSK 901/08.

Uchwała NSA z dnia 3 listopada 2009 r., II GPS 2/09, ONSAiWSA 2010, nr 1, poz. 4.

Uchwała NSA z dnia 23 lutego 2010 r., II GPS 6/09, ONSAiWSA 2010, nr 4, poz. 56.

Postanowienie NSA z dnia 6 maja 2010 r., II GSK 282/10.

Wyrok NSA z dnia 25 sierpnia 2010 r., I FSK 872/09, ONSAiWSA 2012, nr 1, poz. 14.

Wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2011 r., II OSK 2475/10.

Wyrok NSA z dnia 6 grudnia 2011 r., I OSK 1435/11.

Wyrok NSA z dnia 22 sierpnia 2012 r., II GSK 1779/11.

Uchwała NSA z dnia 19 listopada 2012 r., II FPS 1/12, ONSAiWSA 2013, nr 2, poz. 22.

Wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2012 r., II FSK 840/11.

Wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2013 r., II FSK 1722/11.

Postanowienie NSA z dnia 23 maja 2013 r., II FW 1/13.  
Wyrok NSA z dnia 20 sierpnia 2013 r., II OSK 868/12.  
Wyrok NSA z dnia 11 marca 2014 r., II GSK 143/13.  
Wyrok NSA z dnia 21 maja 2014 r., II OSK 3012/12.  
Wyrok NSA z dnia 27 czerwca 2014 r., II FSK 1889/12.  
Wyrok NSA z dnia 21 października 2014 r., II OSK 1166/14.  
Wyrok NSA z dnia 5 maja 2015 r., II OSK 2333/13.  
Wyrok NSA z dnia 6 października 2015 r., II FSK 1193/13.  
Wyrok NSA z dnia 17 listopada 2015 r., II FSK 1875/13.  
Wyrok NSA z dnia 18 listopada 2015 r., II FSK 2672/13.  
Wyrok NSA z dnia 2 grudnia 2015 r., I OSK 738/14.  
Wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2015 r., II OSK 902/14.  
Wyrok NSA z dnia 30 marca 2016 r., II OSK 1818/14.  
Wyrok NSA z dnia 12 kwietnia 2016 r., II OSK 2001/14.  
Wyrok NSA z dnia 20 maja 2016 r., II FSK 1136/14.  
Wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2016 r., II FSK 1157/14.  
Wyrok NSA z dnia 22 czerwca 2016 r., II GSK 268/15.  
Wyrok NSA z dnia 30 czerwca 2016 r., II OSK 461/15.  
Wyrok NSA z dnia 15 lipca 2016 r., II OSK 2809/14.  
Wyrok NSA z dnia 28 lipca 2016 r., II FSK 1795/14.  
Wyrok NSA z dnia 23 sierpnia 2016 r., II FSK 2468/14.  
Wyrok NSA z dnia 9 listopada 2016 r., I GSK 1075/16.  
Wyrok NSA z dnia 21 grudnia 2016 r., I GSK 1161/16.  
Wyrok NSA z dnia 17 lutego 2017 r., II OSK 1449/15.  
Wyrok NSA z dnia 18 maja 2017 r., II GSK 1962/15.  
Wyrok NSA z dnia 11 lipca 2017 r., II OSK 2812/15.  
Wyrok NSA z dnia 7 listopada 2017 r., II FSK 2924/15.  
Wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2017 r., II FSK 2667/15.  
Wyrok NSA z dnia 8 lutego 2018 r., II GSK 557/16.  
Wyrok NSA z dnia 20 lutego 2018 r., II FSK 1895/17.

Postanowienie NSA z dnia 28 lutego 2018 r., II FNP 1/18.  
Postanowienie NSA z dnia 15 maja 2018 r., II GZ 170/18.  
Wyrok NSA z dnia 6 czerwca 2018 r., II FSK 1525/16.  
Wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2018 r., II FSK 1627/16.  
Postanowienie NSA z dnia 12 czerwca 2018 r., II OZ 652/18.  
Wyrok NSA z dnia 26 czerwca 2018 r., II FSK 1722/16.  
Wyrok NSA z dnia 28 czerwca 2018 r., II OSK 3225/17.  
Wyrok NSA z dnia 12 lipca 2018 r., II FSK 1568/16.

## Orzeczenia WSA

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 lipca 2004 r., I SA/Wr 1246/03.  
Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 20 grudnia 2004 r., II SA/Ol 306/04.  
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 19 kwietnia 2006 r., III SA/Gd 137/06.  
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 27 listopada 2006 r., II SA/Kr 1814/03.  
Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 6 grudnia 2006 r., II SA/Rz 915/06.  
Wyrok WSA w Krakowie z dnia 3 kwietnia 2007 r., III SA/Kr 1286/06.  
Wyrok WSA w Lublinie z dnia 18 marca 2008 r., II SA/Lu 896/07.  
Wyrok WSA w Opolu z dnia 14 stycznia 2009 r., I SA/Op 276/08.  
Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 4 lutego 2009 r., I SA/Ol 500/08.  
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 lipca 2009 r., III SA/Łd 47/09.  
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 28 października 2009 r., II SA/Gd 209/09.  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 grudnia 2009 r., VI SA/Wa 706/09.  
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 29 grudnia 2009 r., III SA/Łd 491/09.  
Wyrok WSA w Łodzi z dnia 18 lutego 2010 r., III SA/Łd 619/09.  
Postanowienie WSA we Wrocławiu z dnia 4 marca 2010 r., III SA/Wr 841/09.  
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 14 czerwca 2011 r., I SA/Wr 443/11.  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 kwietnia 2012 r., III SA/Wa 1826/11.  
Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 12 grudnia 2012 r., II SA/Sz 1005/12.  
Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 27 listopada 2013 r., I SA/Gd 1297/13.  
Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 28 listopada 2013 r., I SA/Sz 648/13.



Wyrok WSA w Kielcach z dnia 27 lutego 2014 r., I SA/Ke 712/13.  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 czerwca 2014 r., III SA/Wa 266/14.  
Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 3 lipca 2014 r., I SA/Ol 452/14.  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 lipca 2014 r., III SA/Wa 264/14.  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 sierpnia 2014 r., III SA/Wa 268/14.  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 października 2014 r., III SA/Wa 1620/14.  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 4 lutego 2015 r., III SA/Wa 1650/14.  
Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 17 lutego 2015 r., II SA/Ol 1362/14.  
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 25 marca 2015 r., I SA/Gl 416/14.  
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 21 maja 2015 r., I SA/Po 59/15.  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 26 listopada 2015 r., III SA/Wa 191/15.  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 stycznia 2016 r., IV SA/Wa 1881/15.  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 lutego 2016 r., IV SA/Wa 3262/15.  
Wyrok WSA w Lublinie z dnia 22 kwietnia 2016 r., I SA/Lu 1312/15.  
Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 31 maja 2016 r., II SA/Wr 122/16.  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 sierpnia 2016 r., I SA/Wa 94/16.  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 stycznia 2017 r., IV SA/Wa 1972/16.  
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 marca 2017 r., VIII SA/Wa 971/16.  
Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 22 listopada 2017 r., II SA/Bk 581/17.  
Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 18 stycznia 2018 r., II SAB/Bk 158/17.  
Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 7 marca 2018 r., II SAB/Rz 126/17.  
Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 kwietnia 2018 r., IV SA/Po 57/18.  
Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 16 maja 2018 r., I SA/Bk 195/18.

## Orzeczenia SOKiK i SA

Wyrok SOKiK z dnia 14 września 2006 r., XVII Ama 71/05.  
Wyrok SA z dnia 13 marca 2012 r., VI ACa 1213/11, [http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/\\$N/15450000003003\\_VI\\_ACa\\_001213\\_2011\\_Uz\\_2012-03-13\\_001](http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/$N/15450000003003_VI_ACa_001213_2011_Uz_2012-03-13_001), [dostęp 11.01.2024].

- Wyrok SA z dnia 26 kwietnia 2012 r., VI ACa 1385/11, [https://orzeczenia.ms.gov.pl/content/\\$N/15450000003003\\_VI\\_ACa\\_001385\\_2011\\_Uz\\_2012-04-26\\_001](https://orzeczenia.ms.gov.pl/content/$N/15450000003003_VI_ACa_001385_2011_Uz_2012-04-26_001), [dostęp 11.01.2024].
- Wyrok SA z dnia 17 stycznia 2013 r., VI ACa 1017/12, [http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/\\$N/15450000003003\\_VI\\_ACa\\_001017\\_2012\\_Uz\\_2013-01-17\\_001](http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/$N/15450000003003_VI_ACa_001017_2012_Uz_2013-01-17_001), [dostęp 11.01.2024].
- Wyrok SA z dnia 30 stycznia 2013 r., VI ACa 943/12, [http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/\\$N/15450000003003\\_VI\\_ACa\\_000943\\_2012\\_Uz\\_2013-01-30\\_001](http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/$N/15450000003003_VI_ACa_000943_2012_Uz_2013-01-30_001), [dostęp 11.01.2024].
- Wyrok SA z dnia 21 marca 2013 r., VI ACa 1229/12, [http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/\\$N/15450000003003\\_VI\\_ACa\\_001229\\_2012\\_Uz\\_2013-03-21\\_001](http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/$N/15450000003003_VI_ACa_001229_2012_Uz_2013-03-21_001), [dostęp 11.01.2024].
- Wyrok SA z dnia 28 marca 2013 r., VI ACa 1231/12, [http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/\\$N/15450000003003\\_VI\\_ACa\\_001231\\_2012\\_Uz\\_2013-06-04\\_001](http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/$N/15450000003003_VI_ACa_001231_2012_Uz_2013-06-04_001), [dostęp 11.01.2024].
- Wyrok SA z dnia 17 kwietnia 2013 r., VI ACa 1319/12, [http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/\\$N/15450000003003\\_VI\\_ACa\\_001319\\_2012\\_Uz\\_2013-04-19\\_001](http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/$N/15450000003003_VI_ACa_001319_2012_Uz_2013-04-19_001), [dostęp 11.01.2024].
- Wyrok SA z dnia 10 maja 2013 r., VI ACa 1423/12, [https://orzeczenia.ms.gov.pl/content/\\$N/15450000003003\\_VI\\_ACa\\_001423\\_2012\\_Uz\\_2013-05-10\\_002](https://orzeczenia.ms.gov.pl/content/$N/15450000003003_VI_ACa_001423_2012_Uz_2013-05-10_002), [dostęp 11.01.2024].
- Wyrok SA z dnia 2 lutego 2017 r., VI ACa 1814/15, [http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/\\$N/15450000003003\\_VI\\_ACa\\_001814\\_2015\\_Uz\\_2017-02-02\\_002](http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/$N/15450000003003_VI_ACa_001814_2015_Uz_2017-02-02_002), [dostęp 11.01.2024].
- Wyrok SA z dnia 7 lutego 2017 r., VI ACa 1788/15, [http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/\\$N/15450000003003\\_VI\\_ACa\\_001788\\_2015\\_Uz\\_2017-02-07\\_002](http://orzeczenia.ms.gov.pl/content/$N/15450000003003_VI_ACa_001788_2015_Uz_2017-02-07_002), [dostęp 11.01.2024].

Przedmiotem recenzowanej pracy jest analiza uchylania przez właściwe sądy powszechne w Polsce, tj. SOKiK, SA i SN, decyzji oraz postanowień podejmowanych przez polskie organy regulacyjne, tj. Prezesa UKE, Prezesa URE, Prezesa UTK oraz dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej PGWWP. Monografia zmierza do wykazania, że uchylanie decyzji lub postanowień organów regulacyjnych przez wspomniane sądy powszechne jest rozstrzygnięciem co do istoty sprawy administracyjnej, polegającym na negatywnej konkretyzacji normy prawa materialnego, równoznacznym z autorytatywnym zakończeniem tej sprawy i nie polega oraz nie może polegać na odesłaniu (i nie implikuje odesłania) danej sprawy do ponownego rozpatrzenia i rozstrzygnięcia przez organ regulacyjny.

[...] Nie było do tej pory w nauce polskiej opracowania pełnego i zupełnego, przedstawiającego spójną koncepcję opracowaną na podstawie wszechstronnych i pogłębionych badań. Takim opracowaniem jest recenzowana monografia.

dr hab. Anna Hrycaj, prof. Uczelni Łazarskiego

Wybrany przez Autora temat należy uznać za ważki i aktualny. Praca niesie z sobą doniosłość dla przedstawicieli nauki, organów stosujących prawo, praktyków, dla przedsiębiorców sektorów regulowanych, ale także jest doskonałym podręcznikiem dla studentów prawa.

[...] Autor potrafił w doskonały sposób zwrócić uwagę na węzłowe problemy i siłę ich oddziaływania na analizowane procesy, które dały podstawę do opracowania modelu sądowej kontroli decyzji organów regulacyjnych poprzez ich uchylanie w Polsce.

Recenzowana książka przedstawia problem doktrynalny i praktyczny oraz drogę jego rozwiązania.

prof. dr hab. Eryk Kosiński, UAM w Poznaniu