

Wyrok z dnia 6 czerwca 2007 r.

III SK 4/07

Sankcjonowanie karą pieniężną niestosowania warunków połączenia sieci telekomunikacyjnych oraz rozliczeń z tytułu wzajemnego korzystania z sieci telekomunikacyjnych (art. 124 ust. 1 pkt 17 ustawy z dnia 21 lipca 2000 r. - Prawo telekomunikacyjne, Dz.U. Nr 73, poz. 852 ze zm., obowiązującej do 1 października 2003 r.) dotyczy także decyzji organu regulacyjnego o zmianie umowy o połączeniu sieci wydanej na podstawie art. 86 tej ustawy.

Przewodniczący SSN Jerzy Kwaśniewski (sprawozdawca), Sędziowie SN:
Krystyna Bednarczyk, Zbigniew Korzeniowski.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 6 czerwca 2007 r. sprawy z odwołania Telekomunikacji Polskiej SA w Warszawie przeciwko Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej o nałożenie kary pieniężnej, na skutek skargi kasacyjnej strony powodowej od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 6 września 2006 r. [...]

- 1) o d d a ł skargę kasacyjną,
- 2) zasądził od Telekomunikacji Polskiej SA w Warszawie kwotę 180 zł (sto osiemdziesiąt) na rzecz Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej tytułem kosztów postępowania kasacyjnego.

U z a s a d n i e n i e

Wyrokiem z dnia 9 maja 2005 r. Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił odwołanie Telekomunikacji Polskiej SA w Warszawie od decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty z dnia 17 września 2002 r. i zasądził od powoda na rzecz pozwanego Prezesa URTiP oraz na rzecz zainteresowanego - Netii SA w Warszawie kwoty po 780 zł tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego. Sąd ustalił, że w dniu 15 lutego 2002 r. Prezes URTiP wydał decyzję zmieniającą umowę o współpracę zawartą w dniu 1 września 1997 r. pomiędzy Netią Telekom Lublin SA a TP SA

zobowiązując TP SA do kierowania połączeń inicjowanych przez abonentów ze strefy numeracyjnej, właściwej dla obszaru działania NTL na numery dostępu do sieci teleinformatycznych do istniejących punktów styku NTL i TP SA oraz rozstrzygnął o warunkach współpracy i rozliczeń stron w tym zakresie. Powyższej decyzji został nadany rygor natychmiastowej wykonalności.

Po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, w trakcie którego stwierdzono, że TP S. A. nie wykonała nałożonych na nią obowiązków, Prezes URTiP wydał w dniu 17 września 2002 r. decyzję nakładającą na TP SA karę pieniężną w wysokości 1.000.000 zł. Prezes URTiP nie uznał wyjaśnień TP SA, że brak było technicznych możliwości pozwalających na kierowanie połączeń do sieci informatycznej Netii Telekom SA. Nie podzielił również innych zarzutów TP SA w tym między innymi, że będzie ona musiała ponosić dodatkowe koszty, wynikłe z wystawiania przez nią oddzielnych faktur. Wymierzona kara (art.125 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 lipca 2000 r. - Prawo telekomunikacyjne, Dz.U. Nr 73, poz. 852 ze zm.)) uwzględnia według Prezesa URTiP stopień szkodliwości czynu, stopień zawinienia, dotychczasową działalność tego podmiotu oraz jego możliwości finansowe.

TP SA w odwołaniu od powyższej decyzji zarzuciła naruszenie prawa materialnego, tj. art. 124 ust. 1 pkt 17 w związku z art. 83 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego, przez błędne przyjęcie, że Prezes URTiP może nałożyć na skarżącą karę pieniężną za niewykonanie decyzji z dnia 15 lutego 2002 r., mimo że nie jest to decyzja o połączeniu sieci, naruszenie art. 125 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego, polegające na błędnym zastosowaniu kryteriów do ustalenia kary pieniężnej w wysokości 1.000.000 zł, naruszenie art. 7 k.p.a., mające wpływ na wynik sprawy wobec niezbadania przez Prezesa URTiP wszystkich istotnych okoliczności faktycznych, które uniemożliwiały TP SA realizację powołanej wyżej decyzji, niezachowanie obiektywizmu przy ustalaniu kary pieniężnej oraz obrazę art. 11 k.p.a.

Postanowieniem z dnia 20 października 2002 r. Sąd Okręgowy wezwał do udziału w sprawie w charakterze zainteresowanego Netię Telekom Lublin SA w Warszawie, której następcą prawnym jest Netia S. A. Zainteresowany domagał się zmiany zaskarżonej decyzji przez podwyższenie wymierzonej kary do kwoty 50.000.000 zł lub oddalenia odwołania. Sąd Okręgowy uznał, że decyzja Prezesa URTiP z dnia 15 lutego 2002 r. dotyczyła zmiany umowy o połączeniu sieci (wynika to z podstawy prawnej jej wydania, art. 84 i 86 Prawa telekomunikacyjnego) oraz że nie było obiektywnych przeszkód uniemożliwiających realizację obowiązków TP SA.

Niezasadny jest również zarzut przyjęcia przez Prezesa URTiP przychodu TP SA pochodzącego z całej jej działalności, a nie z terenu, na którym miała obowiązywać decyzja z dnia 15 lutego 2002 r. Według Sądu art. 125 Prawa telekomunikacyjnego nie zawiera żadnych w tym zakresie ograniczeń, kara nie jest wygórowana i mieści się w dolnych granicach kary określonej w przepisie.

Apelację od powyższego wyroku wniosła strona powodowa oraz zainteresowana Netia.

TP SA zarzuciła obrazę przepisów prawa materialnego, tj. art. 124 ust. 1 pkt 17 w związku z art. 83 ust. 2 ustawy z dnia 21 lipca 2000 r. - Prawo telekomunikacyjne przez błędne przyjęcie, że Prezes URTiP mógł nałożyć karę za niewykonanie decyzji z dnia 15 lutego 2002 r., mimo że nie można jej zakwalifikować jako decyzji o połączeniu sieci, art. 125 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego, polegające na błędnym zastosowaniu kryteriów do ustalenia kary pieniężnej, obrazę art. 177 § 1 pkt 1 k.p.c., przez odmowę zawieszenia postępowania, naruszenie art. 479⁶¹ § 2 k.p.c. w związku z art. 328 § 2 k.p.c., przez błędne dopuszczenie do udziału w sprawie w charakterze zainteresowanego Netii SA.

Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej będący następcą prawnym pozwanego Prezesa Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty wnosił o oddalenie apelacji powódki i o zasądzenie od niej kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym.

Wyrokiem z dnia 6 września 2006 r. Sąd Apelacyjny w Warszawie zmienił zażalenie wyrok Sądu Okręgowego w tym tylko, że zniósł wzajemnie koszty postępowania pomiędzy powodem a zainteresowanym, w pozostałej części apelację powoda oddalił oraz oddalił apelację zainteresowanego.

Co do zarzutu naruszenia art. 124 ust. 1 pkt 17 w związku z art. 83 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego Sąd drugiej instancji uznał, że o jego bezzasadności przesądza wynik prawomocnie zakończonej sprawy [...], w której Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 23 sierpnia 2003 r. oddalił apelację Telekomunikacji Polskiej SA od wyroku Sądu Okręgowego.

Według Sądu drugiej instancji z przeprowadzonego na rozprawie w dniu 30 sierpnia 2006 r. dowodu z dokumentu w postaci koncesji [...] i zezwolenia na zakładanie i używanie sieci telekomunikacyjnej z dnia 31 grudnia 1996 r., jakie uzyskał poprzednik prawny Netii SA zainteresowanego, wynika, że zawarte tam uprawnienia nie ograniczały się tylko do świadczenia usług telekomunikacyjnych w zakresie prze-

kazu telefonicznego. Wobec tego bezprzedmiotowe są wywody skarżącego odnoszące się do rozważań technicznych, że Netia Telekom Lublin SA nie była operatorem w zakresie usług opisanych w umowie z 1997 r., zmienionej później decyzją Prezesa URTiP z dnia 15 lutego 2002 r. Wejście w życie Prawa telekomunikacyjnego z dnia 21 lipca 2000 r. w żaden sposób nie ograniczało przyznanych Netii Telekom SA uprawnień, nabytych pod rządami poprzedniej ustawy.

Co do zarzutu naruszenia art. 125 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego Sąd drugiej instancji uznał, że wykładnia literalna tego przepisu nie daje podstaw do stosowania takich ograniczeń, na jakie powołuje się skarżący. Co się tyczy przesłanek ustalenia wysokości kary, to przyjmując nawet za zasadny argument strony powodowej, że nie doszło wcześniej do skutecznego nałożenia na nią kar pieniężnych (co zostało podniesione w uzasadnieniu skarżonej decyzji) nie sposób uznać, że wymiar kary nie został dostosowany do wymogów określonych w art. 125 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego.

Sąd drugiej instancji podzielił natomiast zarzut strony powodowej, że Sąd pierwszej instancji naruszył art. 479⁶¹ § 2 k.p.c. dopuszczając Netię Telekom Lublin SA do udziału w sprawie w charakterze zainteresowanego. Decyzja Prezesa URTiP z dnia 15 lutego 2002 r. pozostawała bowiem bez jakiegokolwiek wpływu na prawa lub obowiązki tego podmiotu. Co najwyżej można mówić o istnieniu interesu faktycznego Netii przejawiającego się w zainteresowaniu, aby TP SA realizowała postanowienia zmienionej umowy o połączeniu sieci. Wobec tego brak było podstaw do obciążenia strony powodowej obowiązkiem zwrotu zainteresowanemu ponoszonych przez niego kosztów uczestnictwa w postępowaniu.

Od powyższego wyroku Sądu Apelacyjnego skargę kasacyjną wniosła strona powodowa. W ramach podstawy dotyczącej naruszenia przepisów prawa materialnego skarżąca zarzuciła naruszenie: 1) art. 124 ust. 1 pkt 17 Prawa telekomunikacyjnego (w brzmieniu obowiązującym 17 września 2002 r.) w związku z art. 2 oraz art. 42 Konstytucji RP, polegające na niewłaściwym zastosowaniu i nałożeniu na skarżącą kary pieniężnej za niewykonanie decyzji o zmianie umowy o połączeniu sieci w sytuacji, gdy w dacie nałożenia kary przepis art. 124 ust. 1 pkt 17 przewidywał wyłącznie możliwość nałożenia kary na wypadek niewykonania decyzji o połączeniu sieci; 2) art. 124 ust. 1 pkt 17 w związku z art. 83 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego, przez jego niewłaściwe zastosowanie w wyniku przyjęcia, że Prezes URTiP mógł nałożyć karę pieniężną za niewykonanie decyzji z dnia 15 lutego 2002 r., która nie

jest decyzją ani o połączeniu sieci, ani decyzją o zmianie umowy o połączeniu sieci;
3) art. 125 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego, polegające na błędnym zastosowaniu kryteriów ustalenia kary pieniężnej w wysokości 1.000.000 zł oraz pominięcie „dotychczasowej działalności podmiotu”.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną pozwany Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej wniósł o odmowę przyjęcia skargi do rozpoznania, a w razie jej przyjęcia o oddalenie skargi kasacyjnej w całości. Pozwany wniósł także o zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego przed Sądem Najwyższym według norm przepisanych prawem.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie przedstawiła zasadnych zarzutów. Wszystkie zarzuty skargi dotyczą niewłaściwego zastosowania wskazanych przepisów prawa materialnego. Istotą tak określonej podstawy skargi kasacyjnej (por. art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c.) stanowi subsumcyjny rozdzwitek pomiędzy wyjaśnionymi w sprawie faktami a przepisami prawa materialnego, przy czym - stosownie do art. 398¹³ § 2 k.p.c. - w postępowaniu kasacyjnym nie jest dopuszczalne powołanie nowych faktów i dowodów, a Sąd Najwyższy jest związany ustaleniami faktycznymi stanowiącymi podstawę zaskarżonego orzeczenia.

Zasadniczymi ustaleniami faktycznymi w sprawie, ustaleniami które nie podlegały weryfikacji w postępowaniu kasacyjnym, były te, które wprost dotyczą przesłanek ocenianej - na skutek odwołania TP SA - decyzji Prezesa URTiP z dnia 17 września 2002 r. o nałożeniu na TP SA kary pieniężnej. Ustalenia te obejmują w pierwszym rzędzie sytuację stwarzającą podstawę nałożonej kary, to jest, że chodzi o niewykonanie zaopatrzonej w rygor natychmiastowej wykonalności (obecnie prawomocnej) decyzji Prezesa URTiP z dnia 15 lutego 2002 r., która została wydana na podstawie art. 84 i art. 86 Prawa telekomunikacyjnego i określa obowiązek TP SA do kierowania połączeń miejscowych przez abonentów ze strefy numeracyjnej, właściwej dla obszaru działania NTL na numery dostępne do sieci teleinformatycznych do istniejących punktów styku NTL i TP SA według określonych w decyzji warunków współpracy i rozliczeń. Wobec podstawy prawnej powyższej decyzji z dnia 15 lutego 2002 r. i jej treści dotyczącej warunków połączenia sieci telekomunikacyjnych i wyni-

kających z tego tytułu rozliczeń, wprowadzonych do istniejącej poprzednio pomiędzy TP SA a Netią Telkom Lublin SA (której następcą prawnym jest Netia SA) umowy operatorów publicznych o połączeniu sieci telekomunikacyjnych, nie mogą budzić wątpliwości przesłanki zaskarżonego wyroku. Skarżący bowiem nie może w niniejszej sprawie, której przedmiotem jest sankcja za niestosowanie warunków połączeń sieci telekomunikacyjnych oraz rozliczeń z tytułu wzajemnego korzystania z sieci telekomunikacyjnych, określonych w wiążącej go decyzji, kwestionować wynikających z tej decyzji warunków połączenia sieci oraz rozliczeń i w konsekwencji wynikającego z tej decyzji obowiązku ich zastosowania. Podkreślenia właśnie wymaga to, że warunki połączenia sieci telekomunikacyjnych TP SA zostały ustalone w odrębnej prawomocnej decyzji Prezesa URTiP. Z tego powodu nie podlegały one jakiegokolwiek weryfikacji w sprawie rozpatrywanej, dotyczącej niestosowania warunków i wynikających w związku z tym zobowiązań, bo zostały one odrębnie i prawomocnie (poprzednio z rygiorem natychmiastowej wykonalności) ustalone.

Jeżeli chodzi o pierwszy z zarzutów skargi kasacyjnej, to jego niezasadność wynika z przyjęcia przez skarżącego błędnego założenia jakoby zastosowany w sprawie art. 124 ust. 1 pkt 17 Prawa telekomunikacyjnego (w jego wersji obowiązującej w dacie wydania przedmiotowej decyzji) nie dotyczył wystarczająco jednoznacznie sytuacji niestosowania decyzji o zmianie umowy o połączeniu sieci. Wbrew skarżącemu, nie budzi wątpliwości ocena prawna zawarta w tej kwestii w zaskarżonym wyroku. Stosownie do art. 124 ust. 1 pkt 17 Prawa telekomunikacyjnego karze pieniężnej podlega podmiot, który nie stosuje warunków połączenia sieci telekomunikacyjnych oraz rozliczeń z tytułu wzajemnego korzystania z sieci telekomunikacyjnych, określonych w decyzji wydanej na podstawie art. 84 ust. 1.

Dla zachowania nieodzownej jednoznaczności ocenianej sytuacji faktycznej, na ile odpowiada ona hipotezie (znamionom) przepisu nakładającego sankcję o charakterze „kary pieniężnej”, trzeba mieć na uwadze wszystkie elementy sankcjonowanego stanu faktycznego. Można je przedstawić w dwóch aspektach. Pierwszy dotyczy określenia przedmiotu sankcjonowanego zachowania - niestosowania warunków połączenia sieci telekomunikacyjnych oraz rozliczeń z tytułu wzajemnego korzystania z sieci telekomunikacyjnych. Drugi aspekt - to dookreślenie przedmiotu sankcji, że chodzi tu wyłącznie o decyzyjnie określone warunki w decyzji wydanej na podstawie art. 84 ust. 1. W ustalonym w sprawie stanie faktycznym zachodziły - jak to przyjęto w zaskarżonym wyroku - wszystkie wymagane przesłanki sankcji. W szczególności,

rozważając przedstawiony w skardze aspekt decyzyjnego ukształtowania warunków połączenia sieci trzeba zwrócić uwagę na to, że w rozpatrywanym przypadku chodzi o niestosowanie warunków, o których mowa w zdaniu pierwszym art. 124 ust. 1 pkt 17 ustawy Prawo telekomunikacyjne i to warunków określonych w decyzji wydanej na podstawie art. 84 ust. 1 ustawy.

Decyzja Prezesa URTiP z dnia 15 lutego 2002 r. wprawdzie opiera się na art. 84 ust. 1 w związku z art. 86 tej ustawy, jednakże to połączenie (związek) niczego nie zmienia w zakresie znamion sankcjonowanego zachowania. Wszak chodzi o decyzyjne, wynikające z kompetencji publicznoprawnych Prezesa URTiP, ukształtowanie warunków połączenia sieci telekomunikacyjnych oraz rozliczeń z tytułu wzajemnego korzystania z sieci telekomunikacyjnych, w tym przypadku nie jako pierwotne połączenie sieci ale ukształtowane decyzyjnie wobec konieczności zastąpienia umowy o połączeniu sieci. Funkcjonalnie jest to w każdym z tych wypadków określenie warunków połączenia sieci decyzją organu regulacyjnego, a zrównanie obu sytuacji co do konsekwencji prawnych nastąpiło w formule odpowiedniego stosowania przepisów art. 82 - 84 ustawy. Z przedstawionych wyżej powodów nie jest przekonujący argument skargi kasacyjnej wyprowadzony ze zmiany brzmienia art. 124 ust. 1 pkt 17 Prawa telekomunikacyjnego (od 1 października 2003 r.). Zmieniony przepis wynika bowiem z rozszerzenia przedmiotowych podstaw kary pieniężnej także na niestosowanie warunków zapewnienia dostępu do lokalnej pętli abonenckiej i związanych z nim udogodnień, określonych nie tylko w decyzji ale i w umowie.

Drugi z zarzutów skargi kasacyjnej stanowi niedopuszczalne, o czym była mowa wyżej, kwestionowanie ustaleń faktycznych stanowiących podstawę zaskarżonego wyroku. Skarżący bezpodstawnie poddaje swoistej weryfikacji prawomocną decyzję URTiP z dnia 15 lutego 2002 r., decyzję ustalającą warunki połączenia sieci w trybie zmiany umowy między operatorami.

Jeżeli chodzi o trzeci zarzut skargi kasacyjnej, to wbrew skarżącemu w ocenie zaskarżonego wyroku dotyczącej wysokości nałożonej na TP SA kary pieniężnej nie ma pominięcia kryteriów, określonych w art. 125 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego, że Prezes URTiP uwzględnia stopień szkodliwości czynu, stopień zawinienia, dotychczasową działalność podmiotu oraz jego możliwości finansowe. Rozpatrujące w tym przedmiocie zarzuty odwołującej się TP SA od decyzji Prezesa URTiP z dnia 17 września 2002 r. Sądy (Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Sąd Apelacyjny) słusznie stwierdziły, że na niekorzyść TP SA nie mogły oddziaływać wskazane w de-

cyzji Prezesa URTiP kary pieniężne, skoro wyroki zostały uchylone. Pomimo takiego uchybienia zawartego w uzasadnieniu decyzji Prezesa URTiP, Sądy obu instancji nie znalazły podstaw do zakwestionowania wymierzonej kary pieniężnej w świetle kryteriów określonych w art. 125 ust. 1 i ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego, przede wszystkim dlatego, że wysokość tej kary zbliżona jest - jak ustalił Sąd Okręgowy - do dolnej granicy kary. Tę ostatnią ocenę bezzasadnie kwestionuje skarżący uważając, że określona w art. 125 ust. 1 wysokość kary pieniężnej - do 3% przychodu ukaranego podmiotu osiągniętego w poprzednim roku kalendarzowym - powinna dotyczyć wyłącznie przychodu uzyskanego w związku z sankcjonowanym zachowaniem. Jednakże wbrew skarżącemu w powołanym przepisie nie ma niczego co uzasadniałoby, w odniesieniu do górnej granicy kary, przyjętą przez niego interpretację.

Z powyższych przyczyn, uznając że skarga kasacyjna nie ma zasadnych podstaw Sąd Najwyższy orzekł stosownie do art. 398¹⁴ k.p.c.

=====