

Postanowienie z dnia 29 kwietnia 2009 r.

III SK 6/09

Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej nie ma obowiązku przekazania odwołania od jego decyzji do właściwego sądu wyłącznie w razie uznania za słuszne odwołania w całości (art. 479⁵⁹ § 2 k.p.c.).

Sędzia SN Jerzy Kwaśniewski.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 29 kwietnia 2009 r. sprawy z powództwa Telekomunikacji Polskiej SA w Warszawie przeciwko Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej z udziałem zainteresowanych: Przedsiębiorstwa Produkcyjno - Handlowo - Usługowego SATON Spółki z o.o. w Goleniowie i Krajowej Izby Gospodarczej Elektroniki i Telekomunikacji o ustalenie treści umowy, na skutek skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 8 października 2008 r. [...]

1. o d m ó w i ł przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania,
2. zasądził od Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej na rzecz Telekomunikacji Polskiej Spółki Akcyjnej w Warszawie 300 (trzysta) złotych tytułem kosztów postępowania kasacyjnego.

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

Decyzją z dnia 7 września 2006 r. [...] Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, po rozpatrzeniu odwołania Telekomunikacji Polskiej SA z siedzibą w Warszawie od decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej z dnia 23 maja 2006 r. [...] ustalającej warunki współkorzystania z infrastruktury telekomunikacyjnej pomiędzy TP SA a PPHU TVK „Saton”, na podstawie art. 479⁵⁹ § 2 k.p. uchylił zaskarżoną decyzję w części:

1. Punkt 2.1 akapit 6 str. 1 Załącznika nr 1, postanowienie o treści: „w celu stwierdzenia, czy TVK „Saton” nie narusza postanowień Decyzji, w szczególności określonych powyżej zasad dostępu do kanalizacji kablowej, TP SA ma prawo prze-

prować w każdym czasie kontrolę jej wykorzystania. Kontrola przeprowadzana jest w uzgodnionym przez Strony terminie, w obecności przedstawiciela TVK „Saton”, zgodnie z zasadami określonymi w Decyzji. W przypadku nie stawienia się przedstawiciela TVK „Saton” w uzgodnionym terminie, TP SA może przeprowadzić kontrolę jednostronnie. W przypadku kontroli, która nie wykaże naruszenia zasad, TP SA wnosi na rzecz TVK „Saton” opłaty, za obecność jego przedstawiciela, w wysokości jak za własny nadzór.”

2. Punkt 2.3 akapity 1 i 2 str. 3 Załącznika nr 1, postanowienie o treści: „TVK „Saton” zobowiązany jest do usunięcia kabli telekomunikacyjnych po rozwiązaniu umowy lub wygaśnięciu umowy nie później jednak niż w terminie 30 dni od rozwiązania lub wygaśnięcia umowy. Usunięcia kabli telekomunikacyjnych dokonuje TVK „Saton” na własny koszt w terminie uzgodnionym z TP SA i pod nadzorem TP SA. W przypadku, jeżeli TVK „Saton” nie wywiąże się z usunięcia kabli telekomunikacyjnych w terminie 30 dni, chyba że Strony ustalą w odrębnej umowie dłuższy termin, TP SA będzie miała prawo do usunięcia kabli telekomunikacyjnych TVK „Saton” z kanalizacji kablowej, na wyłączny koszt i ryzyko TVK „Saton”, z uwzględnieniem kosztów i ryzyka związanego z ewentualnym składowaniem kabli telekomunikacyjnych TVK „Saton”.”

3. Punkty 3.3 akapity 4 i 5 str. 6 postanowienie o treści: „TP SA nalicza ogólną opłatę miesięczną wynikającą z Decyzji, poczynwszy od dnia udostępnienia TVK „Saton” kanalizacji kablowej, aż do dnia uchylenia lub wygaśnięcia terminu obowiązywania Decyzji. Terminy płatności oraz numer rachunku bankowego TP SA, na który należy dokonać zapłaty, określony będzie każdorazowo w fakturze VAT.”

W miejsce uchylonych postanowień rozstrzygnięto jak następuje:

1. W punkcie 2.1 akapit 6 str. 1 Załącznika nr 1 zamiast uchylonego akapitu 6 wprowadzono postanowienie o treści: „w celu stwierdzenia, czy TVK „Saton” nie narusza postanowień Decyzji w szczególności określonych powyżej zasad dostępu do kanalizacji kablowej, TP SA ma prawo przeprowadzić w każdym czasie kontrolę jej wykorzystania. Kontrola przeprowadzana jest w uzgodnionym przez Strony terminie, w obecności przedstawiciela TVK „Saton”. W przypadku nie stawienia się przedstawiciela TVK „Saton” w uzgodnionym terminie, TP SA może przeprowadzić kontrolę jednostronnie. W przypadku kontroli, która nie wykaże naruszenia zasad, TP S .A. wnosi na rzecz TVK „Saton” opłaty, za obecność jego przedstawiciela, w wysokości jak za własny nadzór.”

2. W punkcie 2.3 akapity 1 i 2 str. 3 Załącznika nr 1 zamiast uchylonych akapitów 1 i 2, wprowadzono postanowienie o treści: „TVK „Saton” zobowiązany jest do usunięcia kabli telekomunikacyjnych najpóźniej w dniu uchylecia Decyzji lub zakończenia się okresu jej obowiązywania chyba, że Strony ustalą inny termin. Usunięcia kabli telekomunikacyjnych dokonuje TVK „Saton” na własny koszt, pod nadzorem TP SA. Za nadzór TP SA pobierane są opłaty, jak za prace instalacyjne, określone w pkt. 3.2, tabela nr 2, wiersz 1. W przypadku, jeżeli TVK „Saton” nie dokona usunięcia kabli telekomunikacyjnych w terminach określonych powyżej, TP SA przysługuje prawo do usunięcia kabli telekomunikacyjnych TVK „Saton” z kanalizacji kablowej, na wyłączny koszt i ryzyko TVK „Saton”, z uwzględnieniem kosztów i ryzyka związanego z ewentualnym składowaniem kabli telekomunikacyjnych TVK „Saton”.”

3. W punkcie 3.3 akapit 4 i 5 str. 6 Załącznika nr 1 zamiast uchylonych akapitów 4 i 5 - postanowienie o treści: „TP SA nalicza ogólną opłatę miesięczną wynikającą z Decyzji, poczynwszy od dnia, w którym decyzja została doręczona, aż do dnia uchylecia lub wygaśnięcia terminu jej obowiązywania. TVK „Saton” uiszcza opłaty określone w Decyzji na wskazany rachunek bankowy TP SA, w terminie 21 dni, od daty doręczenia faktury VAT.”

W pozostałym zakresie zaskarżona decyzja została utrzymana w mocy.

Wyrokiem z dnia 22 lutego 2008 r. Sąd Okręgowy-Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Warszawie po rozpoznaniu odwołania Telekomunikacji Polskiej SA w Warszawie od powyższej decyzji Prezesa UKE z dnia 7 września 2006 r. uchylił zaskarżoną decyzję.

Wyrokiem z dnia 8 października 2008 r. Sąd Apelacyjny w Warszawie na podstawie art. 385 k.p.c. oddalił apelację Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej od powyższego wyroku Sądu Okręgowego - Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Warszawie z dnia 22 lutego 2008 r.

Powyższy wyrok Sądu Apelacyjnego zaskarżył skargą kasacyjną Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej.

We wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania wskazano, że w sprawie występują następujące zagadnienia prawne: „1. istotne zagadnienie prawne polegające na ustaleniu, czy w przypadku wniesienia odwołania przez stronę postępowania administracyjnego zakończonego decyzją wydaną w sprawach spornych, o których mowa w art. 111 ust. 2 Pt (obecnie art. 206 ust. 2 Pt) możliwość skorzystania z instytucji samokontroli przewidzianej postanowieniami art. 479⁵⁹ § 2 k.p.c. jest

dopuszczalna tylko wtedy, gdy Prezes UKE uwzględni wniesione od decyzji odwołanie w całości, czy też wydanie nowej decyzji na tej podstawie może nastąpić także wówczas, gdy Prezes UKE uwzględni odwołanie tylko w części oraz jaki powinien być zakres nowego rozstrzygnięcia Prezesa UKE ?; 2. istotne zagadnienie prawne polegające na ustaleniu, czy w przypadku wniesienia odwołania od decyzji Prezesa UKE treść pisma przewodniego Prezesa UKE sporządzonego w związku z treścią art. 479⁵⁹ § 1 k.p.c. kształtuje zakres orzekania przez sądy powszechne rozpoznające sprawy z zakresu regulacji telekomunikacji, czy też zakres orzekania wyznacza zakres odwołania ?; 3. istotne zagadnienie prawne polegające na ustaleniu, czy Sąd Apelacyjny w Warszawie oddalając apelację Prezesa UKE od wyroku SOKiK w oparciu o przepis art. 479⁶⁴ § 2 k.p.c. (w związku z art. 391 § 1 k.p.c. i w związku z art. 385 k.p.c.), pomimo istnienia podstaw prawnych do jej wydania, był uprawniony do pominięcia rozpoznania istoty sprawy i poprzestaniu wyłącznie na ocenie zarzutu o charakterze procesowym - zarzutu naruszenia art. 479⁵⁹ § 2 k.p.c. dotyczącego instytucji tzw. samokontroli dokonywanej przez Prezesa UKE ?”.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną pozwanego strona powodowa wniosła o: odmowę przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania; względnie, w przypadku przyjęcia skargi do rozpoznania, o oddalenie skargi kasacyjnej w całości; o zasądzenie od pozwanego na rzecz strony powodowej kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Zgodnie z art. 398⁹ § 1 k. p. c. Sąd Najwyższy przyjmuje skargę kasacyjną do rozpoznania, jeżeli: w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne, istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów, zachodzi nieważność postępowania lub skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona.

Zagadnienie dotyczące tzw. samokontroli dokonywanej przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej zostało przez Sąd Najwyższy wyjaśnione w wyroku z dnia 14 lutego 2007 r., III SK 19/06 (OSNP 2008 nr 3-4, poz. 53). Sąd Najwyższy stwierdził, że „decyzja wydana przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej w trybie tak zwanej samokontroli powinna rozstrzygać o całości odwołania”. Sąd Najwyższy wyjaśnił, że przesłanką czynienia przez Prezesa UKE użytku z kompetencji przewi-

dzianej w art. 479⁵⁹ § 2 k.p.c. jest uznanie odwołania za słuszne. Przy ocenie, czy odwołanie zostało uznane za słuszne należy brać pod rozwagę treść żądania (wniosku) zawartego w odwołaniu. Oznacza to, że gdy strona wnosi o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości, to Prezes Urzędu nie może uznać odwołania za słuszne tylko w części i w tym zakresie uchylić lub zmienić zaskarżonej decyzji. Przemawia za tym wyjątkowość instytucji samokontroli przewidzianej w przepisie art. 479⁵⁹ § 2 k.p.c., który stanowi odstępstwo od zasady, że decyzja Prezesa Urzędu podlega weryfikacji w postępowaniu sądowym na skutek zaskarżenia odwołaniem do sądu ochrony konkurencji i konsumentów. Nienadanie biegu odwołaniu może uzasadniać wydanie przez Prezesa Urzędu tylko nowej decyzji, która uwzględnia w całości wnioski odwołania. Powyższy przepis, inaczej niż przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące odwołań od decyzji administracyjnych, nie zobowiązuje Prezesa Urzędu do ponownego merytorycznego rozpatrzenia sprawy administracyjnej, tak jak gdyby była ona rozpatrywana po raz pierwszy, lecz jedynie do ponownego rozpatrzenia sprawy w granicach wyznaczonych zakresem zaskarżenia i wnioskami odwołania, gdy wymaga tego uznanie odwołania za słuszne w całości. Prezes Urzędu nie działa zatem w granicach tego przepisu jako organ *quasi*-odwoławczy, który nie jest związany zakresem zaskarżenia i wnioskami odwołania, lecz jako organ administracji publicznej, który tylko wyjątkowo został upoważniony do kontroli wydanej przez siebie decyzji w ramach postępowania sądowego mającego za przedmiot sprawę rozstrzygniętą tą decyzją. Wyjątkowość tej instytucji polega na tym, że upoważnia stronę postępowania sądowego - Prezesa Urzędu - do zmiany lub uchylenia decyzji będącej już przedmiotem postępowania sądowego; co nakazuje nie tylko ścisłą wykładnię tego przepisu, ale także uwzględnienie interesu strony przeciwnej wyrażonej w żądaniu odwołania. Z tych powodów, mimo iż w art. 479⁵⁹ § 2 k.p.c. nie ma bezpośredniego sformułowania, że odwołanie ma być słuszne „w całości”, to jednak takie wymaganie wynika z istoty regulacji, która zezwala na czynienie użytku z kompetencji do samokontroli tylko w wypadku, gdy cel odwołania zostanie w pełni osiągnięty. Zresztą, zgodnie z intuicją językową uznanie odwołania za słuszne oznacza, że chodzi w każdym wypadku o uwzględnienie odwołania w całości. W przypadku, gdy Prezes Urzędu uzna odwołanie za słuszne, wówczas wydaje nową decyzję, w której - stosownie do zakresu zaskarżenia i wniosków odwołania - uchyla lub zmienia zaskarżoną decyzję w całości lub w części. Decyzja uchylająca lub zmieniająca zaskarżoną odwołaniem decyzję jest nową decyzją w rozumieniu przepisu art. 479⁵⁹ §

2 k.p.c. Nowa decyzja powinna rozstrzygać o całości odwołania, ale tylko wtedy, gdy Prezes Urzędu uzna odwołanie w całości za uzasadnione. Oznacza to, że gdy decyzja została zaskarżona w całości i Prezes Urzędu uznał odwołanie w całości za słuszne, wówczas może wydać nową decyzję, w której uchyli lub zmieni zaskarżoną decyzję w całości.

Sąd Najwyższy w niniejszej sprawie podziela pogląd wyrażony w powyższym wyroku. Skarżący w uzasadnieniu wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania nie przedstawił przekonujących argumentów, które podważyłyby pogląd wyrażony w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 14 lutego 2007 r., III SK 19/06. Zajęte stanowisko co do wyżej omówionego głównego zagadnienia prawnego dezaktualizuje dwa pozostałe pytania przedstawione w skardze. Istota problemu sprowadza się do obowiązku Prezesa Urzędu przekazania odwołania od jego decyzji do właściwego Sądu, a uchylenie tego obowiązku powstaje wyłącznie w sytuacji gdy staje się on bezprzedmiotowy ze względu na uznanie odwołania w całości za słuszne.

Z kolei ustalenie - tak jak w rozpatrywanej sprawie - że Prezes Urzędu zamiast wymaganego przekazania odwołania do Sądu, dokonał częściowych zmian w zaskarżonej decyzji bez upoważniającej do podstawy prawnej, nie mogło prowadzić do rozpoznania zasadności nowego rozstrzygnięcia, wydanego z naruszeniem kompetencji.

Sąd Najwyższy uznając, że nie zachodzą przyczyny przyjęcia skargi do rozpoznania postanowił stosownie do art. 398⁹ § 1 i § 2 k.p.c.

=====