

POSTANOWIENIE

Dnia 14 stycznia 2014 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Krzysztof Staryk

w sprawie z powództwa E. Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w K.
przeciwko Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej
o ustalenie wysokości opłat za usługi dostępu,
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw
Publicznych w dniu 14 stycznia 2014 r.,
na skutek skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Apelacyjnego
z dnia 23 listopada 2012 r.,

odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 23 listopada 2012 r., oddalił apelację Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (Prezes Urzędu) od wyroku Sądu Okręgowego w W. – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 17 kwietnia 2012 r., w sprawie z powództwa E. Sp. z o.o. z/s w K. (powód) o ustalenie wysokości opłat za usługi dostępu.

Odnosząc się do podniesionych w apelacji Prezesa Urzędu zarzutów dotyczących przywrócenia powodowi terminu do wniesienia odwołania Sąd Apelacyjny wskazał, że zgodnie z art. 206 ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego postępowanie przed Prezesem Urzędu toczy się na podstawie przepisów k.p.a. ze zmianami wynikającymi z prawa telekomunikacyjnego. Zgodnie z art. 112 k.p.a. błędne pouczenie w decyzji co do prawa odwołania albo wniesienia powództwa do sądu powszechnego lub skargi do sądu administracyjnego nie może szkodzić stronie, która zastosowała się do tego pouczenia. Sąd Apelacyjny wskazał, że w

niniejszej sprawie Prezes Urzędu udzielił powodowi błędnego pouczenia co do przysługującego mu środka zaskarżenia. Po odrzuceniu skargi powoda przez Wojewódzki Sąd Administracyjny powód prawidłowo złożył w terminie tygodniowym wniosek o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania od decyzji Prezesa Urzędu wydanej w niniejszej sprawie. Zgodnie z art. 479⁵⁸ § 1 k.p.c. odwołanie od decyzji Prezesa Urzędu wnosi się za jego pośrednictwem do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Skoro taki tryb przewidziany jest do wniesienia odwołania to nie byłoby prawidłowym uznanie, że inny tryb mógłby obowiązywać dla wniesienia wniosku o przywrócenie terminu, łącznie z którym następuje dokonanie czynności procesowej, jaką jest wniesienie odwołania.

Prezes Urzędu zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego skargą kasacyjną w całości zarzucając naruszenie art. 380 k.p.c. w związku z art. 168 § 1 k.p.c. i art. 169 § 1-3 k.p.c. i art. 171 k.p.c. w związku z art. 13 § 2 k.p.c. oraz art. 386 § 3 k.p.c. w związku z art. 479⁵⁸ § 2 k.p.c. i art. 479⁵⁹ § 2 k.p.c. w związku z art. 169 § 1 k.p.c. i art. 479⁹ § 1 k.p.c.

Wnosząc o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania Prezes Urzędu powołał się na potrzebę wykładni przepisów prawa budzących poważne wątpliwości polegającą na potrzebie wyjaśnienia, czy w postępowaniu odrębnym w sprawach z zakresu regulacji telekomunikacji i poczty regulowanym w przepisach art. 479⁵⁷ i n. k.p.c. w związku z art. 13 § 2 k.p.c. wniosek o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania w rozumieniu art. 168 § 2 k.p.c. i art. 169 § 1-3 k.p.c. z uwagi na błędne pouczenie co do środka zaskarżenia, wnosi się do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w terminie tygodnia od czasu ustania przyczyny uchybienia, czy też może wnosi się go za pośrednictwem Prezesa Urzędu, a także, czy wniosek taki podlega doręczeniu pełnomocnikowi strony przeciwnej na podstawie art. 479⁹ § 1 k.p.c. oraz czy po wydaniu postanowienia o przywróceniu terminu Sąd przekazuje temu organowi odwołanie, celem zastosowania trybu wskazanego w art. 479⁵⁹ § 1 lub 2 k.p.c.

Uzasadniając potrzebę przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania ze względu na przesłankę, o której mowa w art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c. Prezes Urzędu przedstawił następującą argumentację.

W pierwszej kolejności Prezes Urzędu wskazał, że wątpliwości budzi wykładnia „art. 169-171 k.p.c. w związku z art. 13 § 2 k.p.c. w związku z art. 479⁵⁸ § 1 k.p.c. i art. 479⁵⁹ § 1 i 2 k.p.c.”. Wątpliwości te wynikają z „niejednoznacznego brzmienia wspomnianego przepisu” oraz z charakteru postępowania sądowego „następującego po zaistnieniu *sui generis* postępowania hybrydalnego polegającego bądź na uwzględnieniu odwołania w całości i wydaniu decyzji w przedmiocie autokontroli, bądź przekazaniu odwołania oraz akt administracyjnych do Sądu”. W drugiej kolejności Prezes Urzędu upatruje poważnych wątpliwości, o których mowa w art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c. „w okoliczności, iż organ nie został wyposażony w uprawnienie do weryfikowania prawidłowości wniesionego odwołania w aspekcie spełnienia wymogów formalnych odwołania oraz terminu jego wniesienia”. Prezes Urzędu podnosi także, że dotychczasowe orzecznictwo dotyczące art. 479⁵⁹ § 2 k.p.c. nie daje wskazówek, czy organ może przychylić się do odwołania w całości, w sytuacji, gdy nastąpiło uchybienie terminowi na wniesienie odwołania lub braki formalne są tak daleko idące, że uniemożliwiają uwzględnienie odwołania w całości”, zaś tylko Sąd jest władny odrzucić odwołanie.

Odwołując się do treści art. 169 § 1 k.p.c. Prezes Urzędu wskazuje, że pojawia się pytanie, do jakiego organu powinien zostać złożony wniosek o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania od decyzji Prezesa Urzędu. Zasadą jest wnoszenie wniosku o przywrócenie terminu do Sądu, w którym czynność miała być dokonana. Odwołanie wnosi się jednak za pośrednictwem Prezesa Urzędu, który został wyposażony w uprawnienie do dokonania samokontroli, dlatego w ocenie Prezesa Urzędu „na wstępie pojawia się pytanie, czy okoliczność, iż Prezes UAE może skorzystać z instytucji samokontroli może wpływać na sposób wniesienia wniosku o przywrócenie terminu”. W dalszej kolejności Prezes Urzędu podnosi wątpliwość, czy sama okoliczność, że uchybienie terminu nastąpiło bez winy strony może uzasadniać wyłączenie uprawnienia organu do dokonania samokontroli. W ocenie Prezesa Urzędu interes publiczny przemawia za tym, by organ regulacyjny mógł zmienić swoją decyzję także wówczas, gdy uchybienie terminowi nastąpiło z przyczyn niezależnych od strony. Z kolei przyjęcie „poglądu, że odwołanie wnosi się do Sądu nie zaś po stronie organu oznaczałoby, iż Sąd orzekałby o przywróceniu terminu nie posiadając akt sprawy, w której wniesiono

wniosek o jego przywrócenie. Niewykluczone jest, iż Sąd we właściwym trybie zwróciłby się o nadesłanie niezbędnych dokumentów”. Prezes Urzędu stwierdza również, że „pojawia się także pytanie, czy okoliczność, iż Prezes UKE zgodnie z treścią art. 206 ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego w związku z art. 145 § 1 pkt 5 i 8 k.p.a. ma wpływ na możliwość przywrócenie terminu do wniesienia odwołania. Wydaje się, iż skorzystanie z powyższej instytucji nie jest wykluczone także w sytuacji, gdy zachodzą przesłanki do wznowienia postępowania i wpłynął wniosek o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania”. Prezes Urzędu zwraca uwagę, że powyższe kwestie nie były dotychczas podnoszone w orzecznictwie. Brak również wyraźnego stanowiska doktryny w przedmiotowej kwestii. Wskazane jest zatem przesądzenie o sposobie procedowania odnośnie przyszłych spraw. Prezes Urzędu „ponadto zwraca uwagę na różnorodną praktykę poszczególnych przedsiębiorców telekomunikacyjnych, którzy w sposób odmienny interpretują przepisy art. 169 § 1 i 3 k.p.c., która pośrednio dowodzi, że powołane powyżej przepisy są niejednoznaczne i mogą być rozmaicie interpretowane”. W dalszej części uzasadnienia wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania Prezes Urzędu powołuje się na art. 479⁹ § 1 k.p.c., który nakazywał doręczania w toku sprawy pism stronie przeciwnej. W art. 479⁹ § 2 k.p.c. „nie został wymieniony wniosek o przywrócenie terminu, co wskazywać mogłoby, iż przepis ten może mieć jednak zastosowanie do wniosku o przywrócenie terminu”.

Z powyższej argumentacji Prezes Urzędu wywodzi trzy możliwe sposoby wniesienia wniosku o przywrócenie terminu.

Pierwszy sposób „odpowiadałby działaniu podjętemu w niniejszej sprawie przez powoda”, co w ocenie Prezesa Urzędu nie odpowiada jednak brzmieniu art. 169 § 1 k.p.c. Dodatkowo Prezes Urzędu wskazuje, że art. 479⁹ § 1 k.p.c. nakłada obowiązek zwrotu pisma, do którego nie dołączono dowodu nadania pisma listem poleconym lub dowodu jego doręczenia. Wskazywałoby to, iż sposób kwestionowania decyzji Prezesa Urzędu w niniejszej sprawie nie był prawidłowy. Prezes Urzędu, w związku z brzmieniem art. 172 k.p.c. zostałby pozbawiony możliwości autokontroli w trybie art. 479⁵⁹ § 2 k.p.c. W ocenie Prezesa Urzędu sposób procedowania podjęty przez powoda nie jest prawidłowy, ponieważ z uchwały Sądu Najwyższego z dnia 24 lutego 2009 r., III CZP 127/08 wynika, że

przepis art. 479⁹ § 1 zd. 2 k.p.c. obejmuje także pisma z wnioskiem o przywrócenie terminu do wniesienia apelacji. Z doręzonego zaś przez Sąd odwołania nie wynika, aby powód dołączył dowód nadania pisma bezpośrednio do Prezesa Urzędu.

Drugi sposób wniesienia pisma zawierającego wniosek o przywrócenie terminu polega na skierowaniu wniosku bezpośrednio do Sądu. Równoczesne dopełnienie czynności procesowej zgodnie z art. 169 § 3 k.p.c. polegałoby wówczas na wniesieniu odwołania do Prezesa Urzędu oraz dołączenie dowodu wniesienia odwołania do wniosku o przywrócenie terminu.

Trzeci sposób polegałby zaś na wniesieniu wniosku o przywrócenie terminu wraz z odwołaniem bezpośrednio do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, co pozbawiałoby Prezesa Urzędu możliwości samokontroli.

Na tej podstawie Prezes Urzędu stwierdza, że „pojawia się istotne pytanie, w jaki sposób należy interpretować brzmienie art. 169 § 1 k.p.c. biorąc pod uwagę pozostałe jednostki redakcyjne zawarte w rozdziale 5 uchybienie i przywrócenie terminu, zwłaszcza w kontekście brzmienia art. 479⁵⁹ § 1 i 2 k.p.c. oraz art. 479⁵⁸ § 1 k.p.c., zgodnie z którym odwołanie wnosi się za pośrednictwem Prezesa UKE”. Według Prezesa „przepis ten jako stanowiący wyjątek od zasady trwałości decyzji administracyjnych należy interpretować ściśle”. Z kolei brzmienie art. 479⁵⁸ § 1 k.p.c. nie daje podstaw do przyjęcia, że „także wniosek o przywrócenie terminu wnosi się najpierw do Prezesa a UKE”, ponieważ stanowiłoby to odstępstwo od ogólnej zasady, iż wniosek o przywrócenie terminu do dokonania czynności procesowej wnosi się do Sądu.

Według Prezesa Urzędu pojawia się także pytanie, czy względy celowościowe przemawiają za przyjęciem, iż wniosek taki wnosi się *de facto* do organu administracji, nie zaś bezpośrednio do Sądu. Skoro organ nie ma kompetencji by ocenić, czy zachodzą przesłanki do przywrócenia terminu (uwzględnienia wniosku) lub nawet uznania odwołania za słuszne w sytuacji przekroczenia terminu do jego wniesienia [...] to należałoby przyjąć, iż brak jest uzasadnienia dla takiego trybu. Z uwagi na zasadę trwałości decyzji administracyjnych organ nie miałby możliwości ingerencji w treść decyzji. Również nie mógłby oceniać zasadności odwołania nawet bez wgłębiania się w kwestie

przywrócenia terminu, ingerowałby bowiem *de facto* w przebieg postępowania sądowego i wyłączną kompetencję sądu do oceny zasadności wniesionego wniosku”. Dlatego nie wydaje się zasadne uwzględnienie poglądu, iż wniosek o przywrócenie terminu wnosi się na podstawie k.p.a. Brak zatem uzasadnienia dla przyjęcia założenia, żeby wnosi taki wniosek za pośrednictwem organu.

Jeżeli uznać, że pismo zawierające wniosek o przywrócenie terminu wnosi się wprost do Sądu, Prezes Urzędu wskazuje na pytanie, czy wniesienie wniosku o przywrócenie terminu wymaga doręczenia dowodu nadania pismem dla strony przeciwnej lub dowodu jego doręczenia. W tym wypadku istnieją poważne wątpliwości, czy wniesienie odwołania można zrównać z innymi trybami odwoławczymi, jak wniesienie apelacji.

Powód w odpowiedzi na skargę kasacyjną Prezesa Urzędu wniósł o wydanie postanowienia o odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania; względnie , w przypadku przyjęcia jej do rozpoznania – o oddalenie skargi i zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna Prezesa Urzędu nie kwalifikowała się do przyjęcia celem jej merytorycznego rozpoznania.

Wskazany we wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej Prezesa Urzędu do rozpoznania problem prawny dotyczy stosowania w sprawach z odwołania od decyzji organu regulacji komunikacji elektronicznej instytucji przywrócenia terminu. Konkretniej dotyczy zaś stosowania przepisów dotyczących tej instytucji prawnej względem przywrócenia terminu do wniesienia odwołania od decyzji Prezesa Urzędu, a jeszcze bardziej szczegółowo kwestii, gdzie należy złożyć wniosek o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania oraz samo odwołanie. W niniejszej sprawie wniosek taki, wraz z odwołaniem, został wniesiony przez powoda do Sądu Okręgowego w W. – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów za pośrednictwem Prezesa Urzędu, a zatem w taki sam sposób, w jaki wnoszone jest – w terminie - odwołanie od decyzji organu. Prezes Urzędu wskazuje zaś na alternatywne sposoby wniesienia wniosku o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania.

Jeden z tych sposobów polega na wniesieniu wniosku o przywrócenie wraz z odwołaniem bezpośrednio do Sądu Okręgowego w W., który w przypadku jego uwzględnienia przekaże odwołanie do Prezesa Urzędu celem dokonania samokontroli oraz nadania biegu odwołaniu tak, jak zostało wniesione w ustawowo przewidzianym terminie. Drugi z tych sposobów polega zaś na złożeniu wniosku o przywrócenie terminu do Sądu Okręgowego w W., zaś samego odwołania do Prezesa Urzędu, stosownie do art. 479⁵⁸ § 1 k.p.c.

Dodatkowo Prezes Urzędu formułuje na tle stosowania przepisów o przywracaniu terminu do wniesienia odwołania w sprawach z zakresu regulacji komunikacji elektronicznej dwa dodatkowe problemy prawne. Pierwszy z nich dotyczy tego, czy wniosek o przywrócenie terminu podlega doręczeniu pełnomocnikowi Prezesa Urzędu na podstawie art. 479⁹ § 1 k.p.c. Drugi zaś dotyczy kwestii, czy po wydaniu postanowienia o przywróceniu terminu do wniesienia odwołania Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów przekazuje Prezesowi Urzędu odwołanie celem zastosowania trybu wskazanego w art. 479⁵⁹ § 1 lub 2 k.p.c.

Z powyższego wynika, że Prezes Urzędu wnosi o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania ze względu na konieczność rozstrzygnięcia przez Sąd Najwyższy kwestii, jak powinny być stosowane przepisy Kodeksu postępowania cywilnego w sprawach z zakresu regulacji telekomunikacji w odniesieniu do trzech wskazanych problemów prawnych. Tymczasem jako podstawę wniosku Prezes Urzędu wskazał art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c. Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Sądu Najwyższego, w tym także dotyczącym spraw z zakresu ochrony konkurencji i regulacji, w przypadku powołania się na art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c. skarżący winien nie tylko określić, które przepisy wymagają wykładni Sądu Najwyższego, ale także wskazać, na czym polegają poważne wątpliwości interpretacyjne lub przedstawić rozbieżności w orzecnictwie sądów (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 stycznia 2002 r., III CKN 570/01, Biuletyn SN 2002 nr 7, s. 10). Konieczne jest opisanie tych wątpliwości lub rozbieżności, wskazanie argumentów, które prowadzą do rozbieżnych ocen prawnych, a także przedstawienie własnej propozycji interpretacyjnej (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 3 listopada 2003 r., II UK 184/03, niepubl.; z dnia 22 czerwca 2004 r., III UK 103/04, niepubl.; z dnia 17

grudnia 2007 r., I PK 233/07, OSNP z 2009 nr 3-4, poz. 43). Chodzi przy tym o wątpliwości interpretacyjne, a nie w zakresie stosowania prawa (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 27 września 2012 r., III SK 8/12, LEX 1238131).

Odmawiając przyjęcia skargi kasacyjnej Prezesa Urzędu do rozpoznania nie można nie dostrzec, że pierwotnym źródłem wątpliwości praktycznych podniesionych w skardze Prezesa Urzędu jest jego zachowanie. W decyzji z dnia 24 września 2008 r. Prezes Urzędu w sposób błędny pouczył powoda co do sposobu zaskarżenia tej decyzji wskazując, że powodowi przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, a następnie skarga do sądu administracyjnego. Powoduje to, że niezależnie od wskazanych powyższej uchybień wniosku o przyjęcie skargi do rozpoznania, za jej przyjęciem nie przemawia interes publiczny. Sądy orzekające w niniejszej sprawie postąpiły w sposób zapewniający powodowi realizację konstytucyjnego prawa do sądu, w sposób odpowiadający unormowaniu zawartemu w art. 87 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2012 r., nr 270). Niemożność przeprowadzenia w niniejszej sprawie tzw. samokontroli przez Prezesa Urzędu nie narusza uprawnień organu. Mając na względzie, że samokontrola ma na celu modyfikację pierwotnej decyzji w wyniku uwzględnienia wniosków i zarzutów podmiotu wnoszącego odwołanie, nic nie stało na przeszkodzie, by wszystkie bądź niektóre wnioski i zarzuty odwołania Prezes Urzędu uznał za zasadne na etapie postępowania sądowego.

Odnosząc się do potrzeby wykładni art. 479⁹ § 1 k.p.c. Sąd Najwyższy wskazuje także, że w uzasadnieniu uchwały Sądu Najwyższego z dnia 27 października 2005 r., III CZP 65/05 (OSNC 2006 nr 3, poz. 50) zwrócono uwagę, że różnorodność sytuacji powstających w toku postępowania, odmienność interesów i celów stron, a także liczne wymagania stawiane przepisami kodeksu sprawiają, iż treść, charakter oraz funkcje pism procesowych mogą być bardzo różnorodne, a w konsekwencji nie można wszystkich pism procesowych traktować w sposób jednolity z punktu widzenia art. 479⁹ k.p.c. Z tego względu w powołanej przez Prezesa Urzędu uchwale z dnia 24 lutego 2009 r., III CZP 127/08 (OSNC z 2009 nr 12, poz. 165) przyjęto, że przewidziany w art. 479⁹ § 1 k.p.c. obowiązek dołączenia do pisma procesowego wniesionego do sądu dowodu doręczenia drugiej stronie

odpisu tego pisma albo dowodu wysłania go przesyłką poleconą dotyczy także pisma zawierającego wniosek o przywrócenie terminu do wniesienia apelacji. Jednocześnie Sąd Najwyższy wyraźnie stwierdził, że powyższe stanowisko nie jest równoznaczne z przyjęciem, że wymieniony obowiązek dotyczy wszystkich innych pism z wnioskiem o przywrócenie terminu do dokonania czynności procesowej, ponieważ nie w każdym wypadku postępowanie o przywrócenie terminu ma charakter dwustronny. Nie ma jednak potrzeby rozstrzygania kwestii, czy postępowanie o przywrócenie terminu do wniesienia odwołania od decyzji Prezesa Urzędu ma charakter dwustronny w powyższym rozumieniu, ponieważ zgodnie z utrwalonym stanowiskiem doktryny przepis art. 479⁹ § 1 k.p.c. znajduje zastosowanie w toku sprawy, a zatem od chwili doręczenia stronie pozwanej pozwu, którego odpowiednikiem jest odwołanie.

Mając powyższe na względzie Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji postanowienia.