

POSTANOWIENIE

Dnia 24 września 2013 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Krzysztof Staryk

w sprawie z powództwa Telekomunikacji Polskiej Spółki Akcyjnej z siedzibą w W.
przeciwko Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej
o nałożenie kary pieniężnej,
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw
Publicznych w dniu 24 września 2013 r.,
na skutek skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Apelacyjnego
z dnia 24 sierpnia 2012 r.,

odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie [...] oddalił apelację Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (dalej: Prezes Urzędu) od wyroku Sądu Okręgowego z dnia 12 stycznia 2012 r., w sprawie z odwołania Telekomunikacji Polskiej S.A. z/s w W. (powód) od decyzji Prezesa Urzędu z dnia 31 marca 2007 r.

Decyzją tą Prezes Urzędu nałożył na powoda karę pieniężną w wysokości 30.000.000 zł. Decyzja została wydana po przeprowadzeniu przez Prezesa Urzędu postępowania w wyniku ustalenia, że powód nie wykonuje decyzji Prezesa Urzędu z dnia 4 lipca 2006 r. oraz decyzji Prezesa Urzędu z dnia 24 sierpnia 2006 r.

Powód zaskarżył decyzję Prezesa Urzędu odwołaniem w całości.

Sąd Okręgowy uwzględnił odwołanie powoda i uchylił decyzję Prezesa Urzędu uznając, że przeprowadzenie postępowania w sprawie nałożenia na powoda kary pieniężnej i wydanie decyzji o nałożeniu kary z pominięciem trybu określonego w art. 201 PT stanowiło naruszenie prawa i było niezgodne z treścią polecenia Prezesa Urzędu nr DKE-WKT-6205-23/06(1) w sprawie przeprowadzenia kontroli. Zaskarżona decyzja dotknięta jest więc wadą o charakterze nieusuwalnym, co skutkuje koniecznością jej uchylenia.

Prezes Urzędu zaskarżył wyrok Sądu Okręgowego apelacją w całości. Oddalając apelację Prezesa Urzędu Sąd Apelacyjny zwrócił uwagę, że w świetle dotychczasowego orzecznictwa Sądu Najwyższego dotyczącego kar pieniężnych nakładanych przez Prezesa Urzędu za naruszenie przez przedsiębiorców obowiązków wynikających z przepisów Prawa telekomunikacyjnego nałożenie kary pieniężnej na podstawie art. 209 Prawa telekomunikacyjnego może nastąpić w samoistnym postępowaniu przeprowadzonym w tym przedmiocie bez konieczności uprzedniego przeprowadzenia postępowania kontrolnego. Jednakże w przypadku przeprowadzenia przez Prezesa Urzędu postępowania kontrolnego, które wykazało – w zakresie przedmiotu kontroli – fakt naruszenia przez przedsiębiorcę telekomunikacyjnego przepisów Prawa telekomunikacyjnego, Prezes Urzędu winien najpierw podjąć czynności przewidziane dla tego trybu postępowania w art. 201 Prawa telekomunikacyjnego. Bez wyczerpania trybu postępowania kontrolnego nie aktualizuje się bowiem kompetencja Prezesa Urzędu do ukarania przedsiębiorcy telekomunikacyjnego przez Prezesa Urzędu, skoro przepisy prawa telekomunikacyjnego określają wprost sekwencją czynności podejmowanych przez Prezesa Urzędu.

W niniejszej sprawie Sąd Okręgowy zasadnie, zdaniem Sądu Apelacyjnego przyjął, że przeprowadzenie postępowania w sprawie nałożenia na powoda kary pieniężnej i wydanie decyzji o nałożeniu kary z pominięciem trybu określonego w art. 201 Prawa telekomunikacyjnego stanowiło naruszenie prawa, co wynika z akt postępowania administracyjnego. W poleceniu Prezesa Urzędu z dnia 14 września 2006 r. zlecono przeprowadzenie kontroli dotyczącej obowiązku stosowania przez powoda oferty ramowej w brzmieniu zatwierdzonym decyzją Prezesa Urzędu z dnia 4 lipca 2006 r., a w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości polecono

przeprowadzenie postępowania pokontrolnego. W protokole pokontrolnym z dnia 16 października 2006 r. wskazano jako przedmiot postępowania kontrolnego „zbadanie przestrzegania przez powódkę zapisów” oferty ramowej TP o dostępie telekomunikacyjnym w brzmieniu zatwierdzonym decyzją Prezesa Urzędu z dnia 4 lipca 2006 r., zmienionej decyzją z dnia 24 sierpnia 2006 r. W zaskarżonej decyzji Prezes Urzędu nałożył zaś na powódkę karę pieniężną w wyniku ustalenia, że nie wykonuje ona ww. decyzji Prezesa Urzędu z dnia 4 lipca 2006 r. oraz z dnia 24 sierpnia 2006 r. Tym samym zachodzi tożsamość przedmiotów prowadzonego przez Prezesa Urzędu postępowania kontrolnego z art. 199 i n. Prawa telekomunikacyjnego oraz postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej. Prezes Urzędu nałożył na powódkę karę pieniężną za niedochowanie obowiązków wynikających z art. 43 ust. 6 Prawa telekomunikacyjnego, które zostało ujawnione w toku postępowania kontrolnego prowadzonego w tym przedmiocie.

Na tej podstawie za niezasadny uznał zarzut naruszenia art. 210 ust. 1 PT w związku z art. 209 ust. 1 pkt 6 PT. Skoro w wyniku postępowania kontrolnego Prezes Urzędu – w zakresie przedmiotu kontroli – stwierdził naruszenie przez powoda przepisów Prawa telekomunikacyjnego, to powinien najpierw podjąć czynności przewidziane dla tego trybu postępowania w art. 201 Prawa telekomunikacyjnego. Bez wyczerpania wszystkich środków trybu postępowania kontrolnego nie był uprawniony do ukarania powoda w samoistnym postępowaniu w sprawie nałożenia kary pieniężnej za niewykonanie decyzji z dnia 4 lipca 2006 r. oraz z dnia 24 sierpnia 2006 r. Za chybiony uznał także zarzut naruszenia art. 201 ust. 1 i ust. 3 w związku z art. 199 Prawa telekomunikacyjnego.

Sąd Apelacyjny nie uwzględnił wniosku skarżącego o zwrócenie się do TSUE z pytaniem prejudycjalnym, bowiem treść art. 10 ust. 2 i 3 dyrektywy 2002/20 w zakresie objętym tym pytaniem nie budzi wątpliwości interpretacyjnych, co wynika z obecnie już ugruntowanego stanowiska Sądu Najwyższego.

Prezes Urzędu zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego skargą kasacyjną w całości. Zaskarżonemu orzeczeniu zarzucił naruszenie art. 267 TFUE i art. 328 § 2 k.p.c. poprzez oddalenie wniosku o przedstawienie Trybunałowi Sprawiedliwości pytania prejudycjalnego wskazanego w apelacji Prezesa Urzędu bez jednoczesnej rzetelnej analizy przepisu art. 10 ust. 2 i 3 dyrektywy 2002/20 oraz odwołania się do

innych niż polska wersja językowa powyższej dyrektywy oraz praktyki i orzecznictwa w innych krajach członkowskich. Bezpodstawnie odmawiając przedstawienia pytania prejudycjalnego Sąd Apelacyjny uniemożliwił Prezesowi Urzędu uzyskanie wiążącego w niniejszej sprawie wyroku TS, co w konsekwencji mogło doprowadzić sąd drugiej instancji do odmiennej interpretacji art. 10 ust. 2 i 3 dyrektywy 2002/20, a w konsekwencji do odmiennej interpretacji art. 199 – 201 PT oraz art. 209 ust. 1 pkt 6 w związku z art. 210 ust. 1 PT naruszenie art. 328 § 2 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c., naruszenie art. 209 ust. 1 pkt 6 w związku z art. 199-201 PT z związku z art. 10 ust. 2 i 3 dyrektywy 2002/20 poprzez błędną wykładnię i uznanie, że organ regulacyjny nie może pominąć trybu wydania zaleceń pokontrolnych oraz wydania decyzji w przedmiocie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości w sytuacji zagrożenia interesów ekonomicznych i operacyjnych innych przedsiębiorstw, a także naruszenie art. 209 ust. 1 pkt 6 w związku z art. 210 ust. 1 PT w związku z art. 10 ust. 2 i 3 dyrektywy 2002/20 poprzez błędną wykładnię i interpretację tych przepisów w oderwaniu od celów dyrektywy 2002/20 poprzez przyjęcie, że w przypadku wszczęcia postępowania kontrolnego niezbędne jest wydanie zaleceń pokontrolnych i decyzji w przedmiocie nakazania usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Wnosząc o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania Prezes Urzędu powołał się na potrzebę rozstrzygnięcia dwóch zagadnień prawnych.

Jako pierwsze wskazał problem, czy przepis art. 328 § 2 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c. w związku z art. 267 TFUE może być interpretowany w ten sposób, że zezwala na powołanie się przez Sąd drugiej instancji na wykładnię prawa krajowego i unijnego dokonaną w innej sprawie przez Sąd Najwyższy bez oceny, czy przepis ten jest jednolicie interpretowany w innych państwach członkowskich i bez analizy orzecznictwa TSUE w sytuacji, kiedy Sąd drugiej instancji odmówił przedstawienia pytania prejudycjalnego.

Jako drugie zagadnienie prawne Prezes Urzędu wskazał problem, czy w sprawach administracyjnych zakończonych wydaniem decyzji nakładającej karę pieniężną w rozumieniu art. 209 ust. 1 pkt 1-21 PT w przypadku uprawomocnienia się wyroku sądu powszechnego uchylającego zaskarżoną odwołaniem decyzję Prezes Urzędu obowiązany jest rozpoznać ponownie sprawę wywołaną

przeprowadzeniem kontroli w rozumieniu art. 199 PT i w przypadku, gdy istnieją podstawy do ukarania podmiotu, ponownie wymierzyć karę na podstawie art. 201 ust. 3 pkt 3 PT wskazaną w treści art. 209 ust. 1 pkt 1-31 PT, czy też niedopuszczalne jest ponowne prowadzenie postępowania administracyjnego w sprawie zakończonej uchyloną decyzją Prezesa Urzędu.

Powód w odpowiedzi na skargę kasacyjną Prezesa Urzędu wniósł o wydanie postanowienia o odmowie przyjęcia jej do rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna Prezesa Urzędu nie kwalifikowała się do przyjęcia celem merytorycznego rozpoznania z następujących powodów.

Pierwsze zagadnienie prawne, czy przepis art. 328 § 2 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c. w związku z art. 267 TFUE może być interpretowany w ten sposób, że zezwala na powołanie się przez Sąd drugiej instancji na wykładnię prawa krajowego i unijnego dokonaną w innej sprawie przez Sąd Najwyższy, jest jedynie pozornie zagadnieniem prawnym sprawy.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że jak wynika to z utrwalonego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej sądy krajowe mają prawo, a nie obowiązek przedkładania pytań prejudycjalnych Trybunałowi Sprawiedliwości. Obowiązek przedłożenia pytania dotyczącego kwestii prawa unijnego spoczywa jedynie na sądach ostatniej instancji w rozumieniu art. 267 akapit 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Zgodnie zaś z poglądami wyrażonymi przez Sąd Najwyższy w uzasadnieniu postanowienia z dnia 20 lutego 2008 r., III SK 23/07 sądem ostatniej instancji w sprawach z zakresu regulacji komunikacji elektronicznej, w których można wnieść skargę kasacyjną jest Sąd Najwyższy. Przepisy art. 328 § 2 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c. w związku z art. 267 TFUE nie stoją zatem na przeszkodzie powoływaniu się przez Sąd drugiej instancji na wykładnię prawa unijnego dokonaną przez Sąd Najwyższy. Nie można także czynić Sądowi drugiej instancji zarzutu poprzez niedokonanie prawnoporównawczej analizy sposobu implementacji dyrektywy 2002/20 w innych Państwach Członkowskich.

Nawet gdyby przyjąć odmienne rozumienie pojęcia sądu ostatniej instancji z art. 267 akapit 3 TFUE i uznać, że ze względu na instytucję przedsądu sądem ostatniej instancji w sprawach kasacyjnych będzie Sąd drugiej instancji, a także – w przypadku przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania - Sąd Najwyższy, formułując wskazane powyżej zagadnienie prawne Prezes Urzędu nie dostrzega, że sądy krajowe ostatniej instancji nie mają obowiązku przedkładania pytań prejudycjalnych w każdej sprawie unijnej, a nawet w takich sprawach unijnych, w których strona postępowania złożony stosowny wniosek o zwrócenie się z pytaniem prawnym do TSUE. Jak wskazuje TSUE w uzasadnieniu wyroku z dnia 18 lipca 2013 r., C-136/12 *Consiglio nazionale dei geologi* obowiązek wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym przez sąd ostatniej instancji w rozumieniu art. 267 akapit 3 TFUE uzależniona jest od wyników dokonanej przez ten sąd krajowy oceny, czy do wydania orzeczenia w sprawie niezbędne jest rozstrzygnięcie kwestii dotyczącej prawa Unii Europejskiej. Jeżeli pytanie prejudycjalne nie byłoby istotne dla rozstrzygnięcia sprawy, to jest w przypadku, gdy odpowiedź na ewentualne pytanie, jakakolwiek by była, nie mogłaby mieć żadnego wpływu na rozstrzygnięcie sporu, wówczas nawet sąd ostatniej instancji w rozumieniu art. 267 akapit 3 TFUE orzekający w sprawie unijnej nie ma obowiązku przedłożenia pytania prejudycjalnego.

Dokonując potrzeby wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym w niniejszej sprawie należy uwzględnić, że polski ustawodawca w przepisach Prawa telekomunikacyjnego przewidział tryb postępowania kontrolnego mający określoną sekwencję podejmowanych kolejno czynności (wyroki Sądu Najwyższego z dnia 21 września 2010 r., III SK 8/10; z dnia 7 lipca 2011 r., III SK 52/10 oraz z dnia 6 października 2011 r., III SK 9/11). Nie jest zatem właściwe wykreowanie w drodze odpowiedniej praktyki postępowania szczególnego trybu działania umożliwiającego Prezesowi Urzędu wykorzystywanie postępowania kontrolnego z art. 199 i n. Prawa telekomunikacyjnego do weryfikacji działalności przedsiębiorców telekomunikacyjnych i pozyskiwania informacji i dowodów o niezgodności tej działalności z przepisami obowiązującego prawa, w następstwie czego wszczynane byłoby samoistne postępowanie w sprawie nałożenia kary pieniężnej. Ponadto, odwołania do postanowień dyrektywy 2002/20 w pierwotnym brzmieniu w zakresie

relacji między postępowaniem kontrolnym a samoistnym postępowaniem w sprawie nałożenia kary pieniężnej dostarczają jedynie dodatkowych argumentów przemawiających za stanowiskiem przyjętym przez Sąd Najwyższy w wyrokach z dnia 21 września 2010 r., III SK 8/10 oraz z dnia 7 lipca 2011 r., III SK 52/10. Decydujące znaczenie ma zaś określone ukształtowanie trybu postępowania kontrolnego i jego konsekwencji w przepisach Prawa telekomunikacyjnego.

Drugie zagadnienie prawne zawarte we wniosku o przyjęcie do rozpoznania skargi kasacyjnej Prezesa Urzędu nie jest zaś istotnym zagadnieniem prawnym sprawy. Nie pozostaje w związku z zapatrywaniami zawartymi w zaskarżonym wyroku, bądź wynikającymi z argumentacji Sądu drugiej instancji dotyczącej podstawy prawnej wydanego rozstrzygnięcia. Ponadto nie dotyczy kwestii prawnej, która mogłaby zostać rozstrzygnięta przez Sąd Najwyższy przy rozpoznawaniu skargi kasacyjnej. Wskazany przez Prezesa Urzędu problem prawny dotyczy tego, jak organ regulacji komunikacji elektronicznej powinien postępować w przypadku prawomocnego uchylenia jego decyzji w postępowaniu sądowym. Jak słusznie podniesiono w odpowiedzi na skargę kasacyjną problem tego rodzaju ze swej istoty nie dotyczy sprawy, w której została wniesiona niniejsza skarga kasacyjna. Zagadnienie o takiej treści mogłoby się ujawnić dopiero w ramach postępowania odwoławczego od decyzji Prezesa Urzędu wydanej w celu zakończenia postępowania administracyjnego, które po uchyleniu decyzji prawomocnym wyrokiem sądowym powinno zostać zakończone w sposób przewidziany w przepisach normujących postępowanie przed Prezesem Urzędu.

Mając powyższe na uwadze, z mocy art. 398⁹ § 2 k.p.c. orzeczono jak w sentencji.