



Sygn. akt III SK 62/12

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 15 września 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Romualda Spyt (przewodniczący)

SSN Dawid Miąsik (sprawozdawca)

SSN Jolanta Strusińska-Żukowska

w sprawie z powództwa "N." Spółki Akcyjnej z siedzibą w W. i P. Spółki Akcyjnej w W. (obecnie T. S.A.)

przeciwko Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej

o ustalenie zasad współpracy,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń

Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 15 września 2015 r.,

skarg kasacyjnych strony powodowej "N." Spółki Akcyjnej z siedzibą w W.

i strony pozwanej

od wyroku Sądu Apelacyjnego

z dnia 20 marca 2012 r.,

1. oddala obie skargi kasacyjne.

2. zasądza od Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej oraz od N. S.A. z/s w W. na rzecz T. S.A. kwoty po 180 zł (sto osiemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym.

Uzasadnienie

Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (Prezes Urzędu) decyzją z 22 czerwca 2009 r. ustalił zasady współpracy i rozliczeń za usługi dostępu użytkowników ruchomej publicznej sieci telefonicznej P. (obecnie T. S.A., powód) do usług audiotekstowych oraz usług informacyjnych sieci inteligentnej realizowanych za pośrednictwem sieci N. S.A. (zainteresowany).

Sąd Okręgowy w W. wyrokiem z 13 czerwca 2011 r. oddalił odwołanie powoda od tej decyzji, w którym zarzucono między innymi naruszenie art. 79 ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego w związku z art. 18 i art. 15 Prawa telekomunikacyjnego poprzez zaniechanie przeprowadzenia postępowania konsolidacyjnego mimo wydania decyzji, która może mieć wpływ na stosunki handlowe między państwami członkowskimi.

Powód zaskarżył wyrok Sądu pierwszej instancji apelacją w całości. Wyrokiem z 20 marca 2012 r. zmienił zaskarżony wyrok w ten sposób, że uchylił zaskarżoną decyzję oraz zasądził na rzecz powoda od Prezesa Urzędu koszty postępowania.

Sąd Apelacyjny uznał, że wydanie decyzji na podstawie art. 28 ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego poprzedza obligatoryjne postępowanie konsultacyjne. Postępowaniu temu powinno towarzyszyć przeprowadzenie postępowania konsolidacyjnego, jeżeli rozstrzygnięcie podejmowane przez Prezesa Urzędu może mieć wpływ na stosunki handlowe między państwami członkowskimi. Przepis art. 18 Prawa telekomunikacyjnego nie czyni przy tym żadnych wyjątków od kategorii rozstrzygnięć wymienionych w art. 15 Prawa telekomunikacyjnego. Postępowanie konsolidacyjne należy zatem przeprowadzać także w przypadku wydania decyzji o dostępie telekomunikacyjnym, gdy stosowany środek może mieć wpływ na stosunki handlowe między państwami członkowskimi. Jak wskazano w motywie 38 dyrektywy ramowej klauzula wpływu na handel między państwami członkowskimi powinna być rozumiana szeroko. Chodzi o wpływ pośredni lub bezpośredni, rzeczywisty lub potencjalny na strukturę wymiany handlowej w taki

sposób, że będzie to pociągało za sobą bariery w funkcjonowaniu jednolitego rynku. Nie można oczekiwać od strony powołującej się na możliwy wpływ rozstrzygnięcia Prezesa Urzędu na stosunki handlowe między państwami członkowskimi przedstawienia takich dowodów, jakich należy oczekiwać w sprawie cywilnej. Ewentualny wpływ na wymianę handlową powinien zostać oceniony przez organ mający podjąć decyzję na podstawie określonych w decyzji obowiązków nałożonych na operatorów i uprawnień im przyznanych. Ponieważ obowiązek przeprowadzenia postępowania konsolidacyjnego w sytuacjach opisanych w art. 18 Prawa telekomunikacyjnego spoczywa na Prezesie Urzędu, to na nim spoczywa obowiązek dokonania oceny jego rozstrzygnięcia z punktu widzenia przesłanek wszczęcia postępowania konsolidacyjnego. Sąd Apelacyjny wskazał również na cele postępowania konsolidacyjnego (przyczyniania się do rozwoju rynku wewnętrznego przez przejrzystą współpracę i zapewnienie jednolitego stosowania przepisów dyrektyw telekomunikacyjnych). Na tej podstawie Sąd Apelacyjny uznał, że zaniechanie przez Prezesa Urzędu przed wydaniem decyzji przeprowadzenia postępowania konsolidacyjnego stanowi uchybienie, które powoduje konieczność uchylenia decyzji.

Zainteresowany zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego skargą kasacyjną w całości. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił naruszenie art. 328 § 2 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c. oraz art. 232 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c., a także naruszenie art. 18 Prawa telekomunikacyjnego oraz art. 7 ust. 3 dyrektywy 2002/21 przez przyjęcie, że naruszenie tych przepisów uzasadnia uchylenie decyzji; art. 6, art. 7 ust. 3 oraz art. 20 dyrektywy 2002/21 oraz art. 18 Prawa telekomunikacyjnego przez zastosowanie art. 18 Prawa telekomunikacyjnego, który jest sprzeczny z wymienionymi przepisami dyrektywy ramowej w zakresie w jakim przewiduje obowiązek przeprowadzenia postępowania konsolidacyjnego również co do rozstrzygnięcia sporów między przedsiębiorstwami telekomunikacyjnymi; art. 6, art. 7 ust. 3 oraz art. 20 dyrektywy 2002/21 przez przyjęcie, że art. 18 Prawa telekomunikacyjnego może poszerzać uprawnienia Komisji Europejskiej; art. 18 Prawa telekomunikacyjnego oraz art. 7 ust. 3 dyrektywy 2002/21 przez przyjęcie, że decyzja ma wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi, mimo iż Sąd Apelacyjny nie podał żadnych powodów takiej oceny.

Prezes Urzędu zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego skargą kasacyjną w całości. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił naruszenie art. 479⁶⁴ § 2 w zw. art. 391 § 1 k.p.c. oraz art. 386 § 1 k.p.c. przez przyjęcie, że naruszenie obowiązku przeprowadzenia postępowania konsolidacyjnego może być wyłącznym powodem uchylenia decyzji prezesa Urzędu oraz naruszenie art. 18 w zw. z art. 15 pkt 1-4 Prawa telekomunikacyjnego w brzmieniu z daty wydania decyzji w zw. z art. 7 ust. 3 dyrektywy 2002/21 przez uznanie, że zaskarżona decyzja mogła mieć jakikolwiek wpływ na stosunki handlowe między państwami członkowskimi, gdy z prawa unijnego wynika, że postępowanie konsolidacyjne jest przeprowadzane, gdy proponowany środek może mieć istotny (znaczący) wpływ na stosunki handlowe między państwami członkowskimi i jest objęty zakresem stosowania art. 15 lub 16 dyrektywy 2002/21 lub art. 5 lub 8 dyrektywy 2002/19; art. 18 w zw. z art. 15 pkt 1-4 Prawa telekomunikacyjnego przez przyjęcie, że nieprzeprowadzenie postępowania konsolidacyjnego stanowi uchybienie powodujące konieczność uchylenia decyzji; art. 18 w zw. z art. 15 pkt 1-4 Prawa telekomunikacyjnego w zw. z art. 6 k.c. przez przyjęcie, że nie można oczekiwać od strony powołującej się na stosunki handlowe między państwami członkowskimi przedstawienia dowodów jakich należy oczekiwać w zwykłej sprawie cywilnej.

Powód w odpowiedzi na skargę Prezesa Urzędu wniósł o jej oddalenie oraz zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego. Zdaniem powoda ocena wpływu na stosunki handlowe jest kwestią prawną, a nie okolicznością faktyczną. Nie ma zatem potrzeby przeprowadzania dowodów na tę okoliczność. W ocenie powoda każdy środek, który oddziałuje na cenę może mieć wpływ na stosunki handlowe między państwami członkowskimi, co wynika z akapitu 38 dyrektywy 2002/21 wymieniającego środki wpływające na cenę dla użytkowników w innych państwach członkowskich. Zaskarżona decyzja zawiera postanowienia w zakresie cen stosowanych w relacjach między powodem a zainteresowanym. Ponadto, to Prezes Urzędu powinien wykazać, że nie zachodzi konieczność przeprowadzenia postępowania konsolidacyjnego. W uzasadnieniu decyzji Prezes stwierdził, że decyzja dotyczy tylko obrotu handlowego na krajowym rynku telekomunikacyjnym, gdyż ustala warunki dostępu abonentów sieci powoda do usług świadczonych przy wykorzystaniu sieci zainteresowanego. Natomiast

definicja abonenta zawarta w zaskarżonej decyzji obejmuje również użytkowników sieci operatorów z innych państw członkowskich korzystających z sieci powoda na zasadzie roamingu międzynarodowego. Skoro decyzja nakłada na powoda obowiązek zapewnienia dostępu do numerów sieci inteligentnej w sieci zainteresowanego użytkownikom innych operatorów korzystającym z sieci powoda w ramach roamingu (zalogowanych w sieci powoda), to niewątpliwie mamy do czynienia z użytkownikami końcowymi z innych państw członkowskich w rozumieniu art. 79 ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego. Zaskarżona decyzja może mieć wpływ zarówno na sytuację pojedynczego użytkownika, jak i operatorów telekomunikacyjnych z krajów członkowskich, ponieważ realizacja przez takich użytkowników połączeń w celu korzystania z usług będzie skutkowała koniecznością dokonania stosownych rozliczeń między powodem a operatorami zagranicznymi. W apelacji powód wskazał, że Komisja Europejska prezentuje jednolite stanowisko, zgodnie z którym stawki interkonektowe ustalane w jakikolwiek sposób stanowią obowiązki regulacyjne odnoszące się do art. 16 dyrektywy 2002/21 i mają wpływ na handel między państwami członkowskimi. Jak zaś stwierdza sam Prezes Urzędu, decyzja ustala ceny usług telekomunikacyjnych oraz zasady zmiany cen.

Powód w odpowiedzi na skargę kasacyjną zainteresowanego wniósł o jej oddalenie i zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego. Odnosząc się do zarzutów dotyczących naruszenia art. 18 Prawa telekomunikacyjnego powód uznał je za bezzasadne. W Zaleceniu 2008/850/WE Komisja potwierdziła wymóg poddawania postępowaniu konsolidacyjnemu wszystkich projektów rozstrzygnięć, w których Prezes Urzędu ustala opłaty z tytułu dostępu telekomunikacyjnego, a taką jest zaskarżona decyzja. Ponadto, decyzja została podjęta w celu wykonania obowiązku z art. 79 ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego, definicja abonenta obejmuje abonentów korzystających z roamingu, uregulowanie zawarte w decyzji ma wpływ na cenę uiszczaną przez użytkowników z innych państw członkowskich.

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

Obie skargi kasacyjna okazały się bezzasadne.

W procesowej podstawie skargi kasacyjnej zainteresowany zarzuca naruszenie art. 328 § 2 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c. oraz art. 232 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c., a także naruszenie art. 18 Prawa telekomunikacyjnego oraz art. 7 ust. 3 dyrektywy 2002/21 przez przyjęcie, że naruszenie tych przepisów uzasadnia uchylenie decyzji. W kwestii tej Sąd Najwyższy wypowiedział się już w wyrokach z 18 maja 2012 r., III SK 37/11 oraz z 13 sierpnia 2013 r., III SK 57/12 w sposób zgodny z zapatrywaniami wynikającymi z uzasadnienia zaskarżonego wyroku.

Bezpodstawny okazał się zarzut naruszenia art. 6, art. 7 ust. 3 oraz art. 20 dyrektywy 2002/21 oraz art. 18 Prawa telekomunikacyjnego przez zastosowanie tego ostatniego przepisu. Z wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 16 kwietnia 2015 r. w sprawie C-3/14 Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej i Telefonii Dialog Sp. z o.o. p. T-Mobile Polska S.A. wynika, że krajowy organ regulacyjny jest zobowiązany przeprowadzić postępowanie konsolidacyjne, gdy rozstrzygając spór pomiędzy przedsiębiorstwami udostępniającymi sieci lub świadczącymi usługi łączności elektronicznej w danym państwie członkowskim, zamierza nałożyć obowiązki zmierzające do zapewnienia dostępu do numerów niegeograficznych zgodnie z art. 28 dyrektywy 2002/22, a obowiązki te mogą oddziaływać na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi. Z wyroku tego wynika, że zakres obowiązku przeprowadzenia postępowania konsolidacyjnego przewidziany w art. 18 Prawa telekomunikacyjnego w brzmieniu z daty wydania decyzji Prezesa Urzędu był zgodny z prawem unijnym.

Z tych samych względów za nieuzasadniony należy uznać zarzut naruszenia art. 6, art. 7 ust. 3 oraz art. 20 dyrektywy 2002/21 przez przyjęcie, że art. 18 Prawa telekomunikacyjnego może poszerzać uprawnienia Komisji Europejskiej.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 18 Prawa telekomunikacyjnego oraz art. 7 ust. 3 dyrektywy 2002/21 przez przyjęcie, że decyzja ma wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi, mimo niepodania żadnych powodów takiej oceny, Sąd Najwyższy uwzględnił, że zgodnie z powołanym wyżej wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości „każdy środek przyjęty przez krajowy organ regulacyjny w celu zapewnienia użytkownikom końcowym dostępu do numerów niegeograficznych zgodnie z art. 28 dyrektywy 2002/22 oddziałuje na wymianę

handlową pomiędzy państwami członkowskimi w rozumieniu tego przepisu, jeśli środek ten może wywrzeć na tę wymianę bezpośredni lub pośredni, rzeczywisty lub potencjalny wpływ, który nie jest nieznaczny”.

Jak wyjaśniono w wyroku z 24 czerwca 2015 r., III SK 59/12 przesłanka wpływu decyzji Prezesa Urzędu na stosunki handlowe między państwami członkowskimi interpretowana jest w taki sposób, że w zdecydowanej większości przypadków uzasadnione będzie założenie, zgodnie z którym takim wpływ występuje. Szerokie ujęcie obowiązku przeprowadzenia postępowania konsolidacyjnego ma uzasadnienie w istotnym znaczeniu tego postępowania dla wypracowania wspólnych zasad stosowania unijnych dyrektyw telekomunikacyjnych. Z przywołanego wyroku Trybunału wynika wprost, że środkiem, który ze swej istoty wpływa na stosunki handlowe między państwami członkowskimi, jest środek podejmowany w celu realizacji obowiązku, o którym mowa w art. 28 dyrektywy 2002/22. Przy takiej kwalifikacji środka regulacyjnego w niniejszej sprawie dokonanej przez Trybunał, Sąd Najwyższy nie znajduje podstaw, biorąc pod uwagę dodatkowo pozycję rynkową powoda i zainteresowanego, by uznać za bagatelny wpływ na stosunki handlowe między państwami członkowskimi. Wbrew argumentacji Prezesa Urzędu i zainteresowanego, obowiązek przeprowadzenia postępowania konsolidacyjnego nie aktualizuje się tylko wtedy, gdy dany środek regulacyjny w istotnym stopniu wpływa (może wpłynąć) na stosunki handlowe między państwami członkowskimi, leczy gdy wpływ taki można uznać za więcej niż „nieznaczny”.

Odnosząc się do skargi kasacyjnej Prezesa Urzędu przypomnieć należy, że w przywołanym powyżej orzecznictwie Sądu Najwyższego rozstrzygnięto już, iż naruszenie obowiązku przeprowadzenia postępowania konsolidacyjnego może być powodem uchylenia decyzji Prezesa Urzędu. Dlatego bezpodstawne okazały się zarzuty procesowe tej skargi oraz zarzut naruszenia art. 18 w zw. z art. 15 pkt 1-4 Prawa telekomunikacyjnego przez przyjęcie, że nieprzeprowadzenie postępowania konsolidacyjnego stanowi uchybienie powodujące konieczność uchylenia decyzji.

Chybiony jest zarzut naruszenia art. 18 w zw. z art. 15 pkt 1-4 Prawa telekomunikacyjnego w zw. z art. 7 ust. 3 dyrektywy 2002/21, ponieważ w świetle wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-3/14 T-Mobile nie

ma podstaw ani do odmowy zastosowania przepisów Prawa telekomunikacyjnego, ani do stwierdzenia w niniejszej sprawie, że wpływ decyzji Prezesa Urzędu na stosunki handlowe między państwami członkowskimi jest bagatelny.

Nieuzasadniony jest również zarzut naruszenia art. 18 w zw. z art. 15 pkt 1-4 Prawa telekomunikacyjnego w zw. z art. 6 k.c. ponieważ Sąd Najwyższy wyjaśnił już charakter przesłanki wpływu na handel między państwami członkowskimi i zasady jej stosowania w sprawie III SK 57/12.

Mając powyższe na względzie Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.