

POSTANOWIENIE

Dnia 8 maja 2014 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Maciej Pacuda

w sprawie z powództwa P. T.C. Spółki Akcyjnej w W. (obecnie T. S.A.)
przeciwko Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej
z udziałem zainteresowanego C. P. Spółki Akcyjnej
o zmianę umowy,
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw
Publicznych w dniu 8 maja 2014 r.,
na skutek skarg kasacyjnych strony pozwanej i strony zainteresowanej od wyroku
Sądu Apelacyjnego
z dnia 28 marca 2013 r.,

- 1. odmawia przyjęcia obu skarg kasacyjnych do rozpoznania,**
- 2. zasądza od pozwanego oraz od zainteresowanego na rzecz powoda kwoty po 180 (sto osiemdziesiąt) złotych tytułem kosztów zastępstwa prawnego w postępowaniu kasacyjnym.**

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 28 marca 2013 r. oddalił apelacje Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (Prezes Urzędu) oraz C. P. S.A. w W. (zainteresowany) wniesione od wyroku Sądu Okręgowego w W. – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 25 czerwca 2012 r. w sprawie z odwołania P. T. C.S.A. w W. (powód).

Prezes Urzędu oraz zainteresowany C. P. S.A. wnieśli do Sądu Najwyższego skargi kasacyjne od wyżej wymienionego wyroku Sądu Apelacyjnego.

Prezes Urzędu zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego skargą kasacyjną w całości. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił naruszenie przepisów postępowania, to jest art. 391 § 1 k.p.c. w związku z art. 316 § 1 k.p.c., a także naruszenie prawa materialnego, to jest art. 29 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne.

Wnosząc o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania Prezes Urzędu powołał się na potrzebę rozstrzygnięcia następującego zagadnienia prawnego: czy w świetle przepisu art. 479⁶⁴ § 2 k.p.c. uzasadnione jest przyjęcie, że prawomocne uchylene decyzji Prezesa UKE określającej wysokość opłat za dostęp telekomunikacyjny ma skutek *ex tunc*, czy *ex nunc*?

Również zainteresowany zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego w całości, zarzucając mu naruszenie prawa materialnego, to jest art. 29 w związku z art. 34 ust. 1 i art. 40 ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego oraz art. 4 ust. 1 Dyrektywy 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywy ramowej), a także naruszenie prawa procesowego, to jest art. 479⁶⁴ § 2 k.p.c.

We wniosku o przyjęcie jego skargi kasacyjnej do rozpoznania zainteresowany powołał się na występowanie w sprawie istotnych zagadnień prawnych, które zawarł w następujących pytaniach:

- a) czy art. 29 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (dalej Pt) uprawnia Prezesa UKE do wydania z urzędu decyzji zmieniającej umowę o dostępie telekomunikacyjnym w sytuacji, gdy opłaty za usługę dostępu telekomunikacyjnego określone w tej umowie są niezgodne z obowiązkami regulacyjnymi ciążącymi na przedsiębiorcy telekomunikacyjnym zajmującym znaczącą pozycję rynkową?
- b) czy art. 479⁶⁴ § 2 k.p.c. uprawnia sąd do uchylene decyzji zmieniającej umowę o dostępie telekomunikacyjnym w zakresie wysokości opłat za dostęp do sieci przedsiębiorcy telekomunikacyjnego o znaczącej pozycji rynkowej, na którego został nałożony obowiązek uwzględniania uzasadnionych wniosków przedsiębiorców telekomunikacyjnych o

zapewnienie im dostępu telekomunikacyjnego (art. 34 Pt) oraz obowiązek stosowania opłat w oparciu o ponoszone koszty (art. 40 Pt), w sytuacji w której istnieje dopuszczalność drogi administracyjnej w sprawie oraz podstawa prawna do rozstrzygnięcia tego sporu, a opłaty określone w umowie są niezgodne z obowiązkiem regulacyjnym ciążącym na przedsiębiorcy telekomunikacyjnym?

- c) czy art. 479⁶⁴ § 2 k.p.c. uprawnia są do uchylenia decyzji, w sytuacji w której w decyzji wskazana została wadliwa podstawa prawna, ale istniała podstawa prawna do wydania decyzji w oparciu o inny przepis prawa?
- d) czy uchylenie przez Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów decyzji Prezesa UKE na podstawie art. 479⁶⁴ § 2 k.p.c. ma, czy też może mieć, skutek *ex tunc*, a jeśli tak, to w jakich przypadkach uchylenie decyzji ma skutek *ex tunc*, a w jakich *ex nunc*?
- e) czy uchylenie przez Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów decyzji Prezesa UKE na podstawie art. 479⁶⁴ § 2 k.p.c. skutkuje zakończeniem postępowania w danej sprawie, czy też Prezes UKE powinien wydać decyzję rozstrzygającą sprawę?

Powód w odpowiedziach na skargi Prezesa Urzędu i zainteresowanego wniósł o wydanie postanowienia o odmowie przyjęcia ich do rozpoznania oraz o zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego.

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

Żadna z obu wyżej wymienionych skarg kasacyjnych poddanych ocenie Sądu Najwyższego na etapie przedsądu w niniejszej sprawie nie kwalifikuje się do przyjęcia jej do merytorycznego rozpoznania.

W odniesieniu do skargi kasacyjnej Prezesa Urzędu Sąd Najwyższy stwierdza, że sformułowane w niej pytanie mające uzasadniać przyjęcie tej skargi do rozpoznania nie jest zagadnieniem prawnym sprawy w rozumieniu art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c., ponieważ nie pozostaje w żadnym związku z podstawami zaskarżenia (por. między innymi postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 21 maja 2013 r., IV CSK 53/13, LEX nr 1375467 oraz z dnia 19 października 2012 r., III SK 10/12,

LEX nr 1228616). Powołany w treści tego pytania art. 479⁶⁴ § 2 k.p.c. nie stanowi procesowej podstawy skargi kasacyjnej Prezesa Urzędu. Oznacza to, iż w przypadku przyjęcia skargi do rozpoznania Sąd Najwyższy, będąc związany podstawami skargi (art. 398¹³ § 1 k.p.c.), nie mógłby rozwiązać zagadnienia prawnego dotyczącego przepisu, który nie został powołany w podstawie zaskarżenia.

Również pytania sformułowane we wniosku zainteresowanego o przyjęcie jego skargi kasacyjnej do rozpoznania, nazwane przez niego istotnymi zagadnieniami prawnymi, nie mogą być za takie uznane. W tym zakresie Sąd Najwyższy uważa za niezbędne przypomnieć, iż przez istotne zagadnienie prawne, o którym mowa w art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c., należy rozumieć problem o charakterze prawnym, powstały na tle konkretnego przepisu prawa, mający charakter rzeczywisty w tym znaczeniu, że jego rozwiązanie stwarza realne i poważne trudności. Problem ten musi mieć równocześnie charakter uniwersalny, przez co należy rozumieć, że jego rozwiązanie powinno służyć rozstrzygnięciu innych podobnych spraw. Jednocześnie, chodzi o problem, którego wyjaśnienie byłoby konieczne dla rozstrzygnięcia danej sprawy, a więc pozostający w związku z podstawami skargi oraz z wiążącym Sąd Najwyższy, a ustalonym przez sąd drugiej instancji, stanem faktycznym sprawy (art. 398¹³ § 2 k.p.c.), i także w związku z podstawą prawną stanowiącą podstawę wydania zaskarżonego wyroku.

Uwzględniając powyższe, Sąd Najwyższy zauważa, że powołany w pierwszym ze sformułowanych przez zainteresowanego zagadnień prawnych art. 29 Pt nie stanowił podstawy prawnej zaskarżonego wyroku. Sąd drugiej instancji uznał bowiem, dzielając w tym zakresie stanowisko Sądu pierwszej instancji, iż Prezes Urzędu nie wykazał, aby podstawę wszczęcia postępowania zakończonego decyzją z dnia 13 lipca 2009 r. stanowiła choćby jedna z przesłanek wymienionych w tym przepisie. Na cel wszczęcia owego postępowania oraz wydania decyzji z dnia 13 lipca 2009 r. wskazywało natomiast wielokrotne odwoływanie się do Decyzji MTR 2008 oraz stwierdzenie w komparycji decyzji z dnia 13 lipca 2009 r., że jej zmiana zostaje dokonana „zgodnie z decyzją Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej z dnia 22 października 2008 r.”, czyli właśnie z Decyzją MTR 2008.

Z kolei ostatnie z zagadnień prawnych nie ujawnia problemu, którego wyjaśnienie byłoby konieczne dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy, a nadto oparte jest na nieznajdującej potwierdzenia w pisemnych motywach zaskarżonego wyroku tezie, jakoby Sąd Apelacyjny wyraził pogląd wskazujący, iż po wydaniu wyroku uchylającego decyzję sprawa nie podlegała ponownemu rozpoznaniu przez Prezesa Urzędu. Sąd ten stwierdził bowiem jedynie, że uchylenie decyzji w postępowaniu przed SOKiK nie powoduje przekazania sprawy Prezesowi Urzędu do ponownego rozpoznania. Stwierdzenie to znajduje natomiast oparcie w art. 479⁶⁴ § 2 k.p.c., który wśród orzeczeń wydawanych w razie uwzględnienia odwołania przewiduje uchylenie decyzji, ale nie przewiduje równocześnie przekazania sprawy, w której decyzja ta zapadła, do ponownego rozpoznania.

Odnośnie do pozostałych zagadnień prawnych sformułowanych przez zainteresowanego Sąd Najwyższy przypomina zaś, że już wielokrotnie wypowiadał się w kwestii, czy w sprawie z odwołania od decyzji Prezesa Urzędu wydanej na podstawie innej decyzji tego organu dopuszczalne jest uchylenie w oparciu o art. 479⁶⁴ § 2 k.p.c. tej decyzji już tylko z tego powodu, że wcześniejszym prawomocnym wyrokiem uchylono decyzję Prezesa Urzędu, na której opierała się zaskarżona decyzja. Podsumowując dotychczasowe orzecznictwo, w wyroku z dnia 18 maja 2012 r., III SK 37/11, Sąd Najwyższy wyjaśnił, że merytoryczny charakter postępowania sądowego i nadzoru nad działalnością Prezesa Urzędu nie oznacza, że z zakresu kognicji Sądu Okręgowego (lub Sądu Apelacyjnego orzekającego, jako sąd odwoławczy) wyłączone są zarzuty dotyczące przepisów odnoszących się do postępowania, jakie poprzedzało wydanie samej decyzji. Należy zwrócić uwagę, że w myśl przepisów Prawa telekomunikacyjnego (art. 206 ust. 2) oraz Kodeksu postępowania cywilnego (art. 479⁵⁷ § 1) przedsiębiorca wnosi odwołanie od decyzji Prezesa Urzędu do Sądu Okręgowego. Przedmiotem zainicjowanego wniesieniem odwołania postępowania sądowego jest rozstrzygnięcie sporu między przedsiębiorcą a Prezesem Urzędu w zakresie wyznaczonym przez odwołanie od decyzji. Z art. 479⁶⁴ § 1 i § 2 k.p.c. wynika, że sąd rozpoznaje odwołanie, czyli weryfikuje zasadność zarzutów sformułowanych w odwołaniu w odniesieniu do decyzji Prezesa Urzędu. Jeżeli podstawy, na których oparto odwołanie, nie zostaną uwzględnione przez sąd, wówczas odwołanie zostaje oddalone. Przepisy prawa

odnoszące się do instytucji odwołania od decyzji Prezesa Urzędu nie różnicują między zarzutami procesowymi i materialnoprawnymi. Odwołujący się przedsiębiorca może podnosić wszelkiego rodzaju zarzuty względem skarżonej decyzji. Rolą sądu rozpatrującego odwołanie jest zaś dokonanie oceny ich zasadności pod kątem wystąpienia podstaw do uwzględnienia odwołania (art. 479⁶⁴ § 1 i § 2 k.p.c.). Nie ma zatem przeszkód, by Sąd orzekający w sprawie z odwołania od decyzji Prezesa Urzędu uchylił decyzję z tego powodu, że wcześniejszym prawomocnym wyrokiem uchylono decyzję Prezesa Urzędu, na której opierała się zaskarżona decyzja.

Wypada też dodać, że fakt wydania w toku postępowania sądowego decyzji administracyjnych rzutujących na rozstrzygnięcie sprawy rozpoznawanej przez sąd traktowany jest w orzecznictwie Sądu Najwyższego jako okoliczność, którą należy brać pod uwagę przy rozpatrywaniu sprawy z odwołania od decyzji organów ochrony konkurencji lub regulacji. Analogicznie należy traktować fakt uchylecia w toku postępowania sądowego decyzji Prezesa Urzędu, na podstawie której kształtowane są obowiązki przedsiębiorcy telekomunikacyjnego w kolejnych decyzjach, w sytuacji gdy do uchylecia decyzji doszło z powodów rzutujących na dopuszczalność lub prawidłowość ukształtowania obowiązków regulacyjnych w pierwotnej decyzji, na której z kolei bazują decyzje późniejsze. Z punktu widzenia istoty postępowania sądowego z odwołania od decyzji Prezesa Urzędu niedopuszczalne jest bowiem przyjęcie założenia, zgodnie z którym późniejsze uchylecie - z powodu zasadniczych wad strukturalnych - decyzji, wobec której inne decyzje mają charakter wykonawczy i przez to pozbawione są autonomicznego charakteru, byłoby irrelewantne. Skoro w toku postępowania odwoławczego okazało się, że decyzja wcześniejsza była wadliwa, a to właśnie ta decyzja stanowiła pierwotne źródło obowiązków, których konkretyzacja w późniejszej decyzji sprowadza się do nakazu wykonania obowiązków ustanowionych we wcześniejszej decyzji, zasadne jest założenie, zgodnie z którym odpadła podstawowa przesłanka wydania decyzji zaskarżonej w niniejszej sprawie. Potrzeba zapewnienia skuteczności działania regulatora rynku nie uzasadnia akceptacji dla praktyki, w ramach której Prezes Urzędu, na podstawie decyzji

dotkniętej poważnymi wadami proceduralnymi, wydaje kolejne decyzje egzekwujące obowiązki nałożone i sprecyzowane w uchylonej decyzji.

Jedno z zagadnień prawnych sformułowanych w skardze zainteresowanego dotyczy kwestii, czy prawomocne uchylenie decyzji Prezesa Urzędu zobowiązującej przedsiębiorcę do dostosowania stawki z tytułu zakańczania połączeń głosowych w jego publicznej sieci telefonicznej do określonego w tej decyzji poziomu, ma skutek *ex tunc*, czy też skutek *ex nunc*.

Zagadnienie to nawiązuje wprost do zapatrywań prawnych wyrażonych w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku Sądu drugiej instancji, ale mimo to nie stanowi istotnego zagadnienia prawnego sprawy. Kwestia, czy uchylenie opisanej powyżej decyzji wywołuje skutki *ex nunc* czy *ex tunc* nie ma znaczenia dla ewentualnego rozstrzygnięcia o prawidłowości zaskarżonego wyroku. Orzeczenie to opiera się bowiem równocześnie na założeniu, zgodnie z którym uchylenie decyzji Prezesa Urzędu może rzutować na postępowanie sądowe z odwołań od późniejszych decyzji Prezesa Urzędu, w których Prezes Urzędu kształtował stosunki umowne między przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi w oparciu o obowiązki nałożone na powoda we wcześniejszej decyzji. Ten problem prawny stanowi natomiast odpowiednik problemu decyzji zależnej. Skoro zaś w odniesieniu do skutków stwierdzenia nieważności decyzji, na której oparto inną decyzją zależną, Naczelny Sąd Administracyjny przyjmuje, że stwierdzenie nieważności decyzji podstawowej może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji zależnej, jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa (por. uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 listopada 2012 r., I OPS 2/12), dopuszczalne jest przyjęcie rozumowania wyrażonego w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, zgodnie z którym uchylenie decyzji podstawowej w postępowaniu z zakresu regulacji komunikacji elektronicznej może uzasadniać uchylenie decyzji zależnej wydanej w oparciu o decyzję podstawową.

Kierując się przedstawionymi motywami oraz opierając się na treści art. 398⁹ § 2 k.p.c., a w odniesieniu do kosztów postępowania kasacyjnego na podstawie art. 98 § 3 k.p.c. oraz § 13 ust. 4 w związku z § 18 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności

adwokackie oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów nieopłaconej pomocy prawnej udzielonej z urzędu, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.