

POSTANOWIENIE

Dnia 18 kwietnia 2023 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Mirosław Sadowski

w sprawie z powództwa M. sp. z o.o. z siedzibą w G.
przeciwko Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej
o ustalenie warunków dostępu,
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w
dniu 18 kwietnia 2023 r.
na skutek skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie
z 8 kwietnia 2022 r., sygn. VII AGa 360/21

- 1. odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania;**
- 2. zasądza od Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej na rzecz M. sp. z o.o. z siedzibą w G. kwotę 360 (trzysta sześćdziesiąt) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Wyrokiem z 8 kwietnia 2022 r., VII AGa 360/21 Sąd Apelacyjny w Warszawie oddalił apelację M. sp. z o.o. z siedzibą w G. od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 27 stycznia 2021 r., XVII AmT 1/19 oddalającego odwołanie powoda od decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej z 11 września 2018 r. w przedmiocie określenia warunków zapewnienia dostępu do infrastruktury technicznej operatora w zakresie kanalizacji kablowej oraz kanalizacji telekomunikacyjnej budynku.

Powód wniósł skargę kasacyjną od powyższego wyroku, a we wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania wskazał, że:

1. istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecnictwie sądów, tj.: czy zgodnie z art. 18 ust. 1 w związku z art. 15 pkt 4 ustawy z dnia 16 lipca 2012 r. – Prawo telekomunikacyjne (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 576, dalej: „p.t.”) Prezes UKE może i powinien przeprowadzić postępowanie konsolidacyjne przed wydaniem decyzji na podstawie art. 18 ust. 3 w związku z art. 17 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (tekst jedn.: Dz.U. 2022, poz. 884, dalej „u.w.r.s.t.”)?
2. sprawie występuje istotne zagadnienie prawne, tj.:
czy Prezes UKE wydając decyzję, o której na podstawie art. 18 ust. 3 w związku z art. 18 u.w.r.s.t. może nałożyć generalny obowiązek dostępu do infrastruktury na ustalonych na podstawie tej decyzji warunkach, czy też stosując zasadę pierwszeństwa prawa wspólnotowego powinien wcześniej zdefiniować rynek właściwy (zgodnie z art. 15 ust. 3 Dyrektywy 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (Dz.Urz. UE L 2002, nr 108, poz. 33 z 24 kwietnia 2002 r., dalej: „Dyrektywa Ramowa”), przeprowadzić analizę rynku (zgodnie z art. 16 ust. 1 Dyrektywy Ramowej) stwierdzić znaczącą pozycję rynkową oraz nałożyć obowiązki regulacyjne (zgodnie z art. 16 ust. 2 i 4 Dyrektywy Ramowej oraz art. 8 ust. 1 Dyrektywy 2002/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie dostępu do sieci łączności elektronicznej i urządzeń towarzyszących oraz wzajemnych połączeń (Dz.Urz. UE L 2002, nr 108, poz. 7 z 24 kwietnia 2002 r., dalej: „Dyrektywa o dostępie”), w tym nałożyć obowiązek, o którym mowa w art. 9 Dyrektywy o dostępie (stosowania oferty ramowej)?

Wskazując na powyższe, skarżący wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu w Warszawie oraz zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

W odpowiedzi na powyższe pozwany wniósł o odmowę przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania, ewentualnie oddalenie skargi kasacyjnej oraz zasądzenie od pozwanego kosztów postępowania według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

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

Zgodnie z treścią art. 398⁹ § 1 k.p.c., Sąd Najwyższy przyjmuje skargę kasacyjną do rozpoznania, jeżeli: (1) w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne; (2) istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów; (3) zachodzi nieważność postępowania lub (4) skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona. Sąd Najwyższy bada tylko wskazane w skardze kasacyjnej okoliczności uzasadniające wniosek o przyjęcie jej do rozpoznania, a nie podstawy kasacyjne i ich uzasadnienie.

Skarga kasacyjna została ukształtowana w przepisach Kodeksu postępowania cywilnego jako nadzwyczajny środek zaskarżenia, nakierowany na ochronę interesu publicznego przez zapewnienie rozwoju prawa, jednolitości orzecznictwa oraz prawidłowej wykładni, a także w celu usunięcia z obrotu prawnego orzeczeń wydanych w postępowaniu dotkniętym nieważnością lub oczywiście wadliwych, nie zaś jako ogólnie dostępny środek zaskarżenia orzeczeń umożliwiający rozpoznanie sprawy w kolejnej instancji sądowej. Koniecznej selekcji skarg pod kątem realizacji tego celu służy instytucja tzw. przedsądu, ustanowiona w art. 398⁹ k.p.c., w ramach której Sąd Najwyższy dokonuje wstępnej oceny skargi kasacyjnej. Ten etap postępowania przed Sądem Najwyższym jest ograniczony – co należy podkreślić – wyłącznie do zbadania przesłanek przewidzianych w art. 398⁹ § 1 pkt 1-4 k.p.c., nie obejmuje zaś merytorycznej oceny skargi kasacyjnej.

W razie spełnienia co najmniej jednej z tych przesłanek, przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania jest usprawiedliwione.

Jako uzasadnienie wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania wskazano dwa zagadnienia prawne związane z warunkami dostępu do infrastruktury technicznej operatora sieci, dotyczące obowiązku przeprowadzenia przez Prezesa UKE postępowania konsolidacyjnego.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się, że istotnym zagadnieniem prawnym w rozumieniu art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c. jest zagadnienie objęte podstawami kasacyjnymi, doniosłe z punktu widzenia rozstrzygnięcia sprawy i nierozwiązane dotąd w orzecznictwie, którego wyjaśnienie może się przyczynić do rozwoju prawa. Powołanie się przez skarżącego na takie zagadnienie wymaga jego sformułowania oraz uzasadnienia występowania w sprawie (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z 28 listopada 2003 r., II CK 324/03; z 7 czerwca 2005 r., V CSK 3/05; z 13 lipca 2007 r., III CSK 180/07; z 22 listopada 2007 r., I CSK 326/07; z 26 września 2005 r., II PK 98/05, i z 10 maja 2019 r., I CSK 627/18).

Skarga kasacyjna wniesiona w niniejszej sprawie nie spełnia powyższych kryteriów. Istotne zagadnienie prawne nie występuje, jeżeli Sąd Najwyższy zajął już stanowisko w określonej kwestii, a nie zachodzi potrzeba jego zmiany. Przedstawiona problematyka była już wielokrotnie przedmiotem wypowiedzi Sądu Najwyższego. Ponadto zagadnienia prawne wskazane przez skarżącego są w istocie pytaniami o trafność stanowiska Sądu Apelacyjnego wyrażonego w związku z rozstrzygnięciem tej konkretnej sprawy i polemiką z tym stanowiskiem, związaną z zastosowaniem konkretnych przepisów prawa.

Zgodnie z art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c. Sąd Najwyższy przyjmuje skargę kasacyjną do rozpoznania, jeżeli w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne. Zagadnienie jest istotne, jeżeli jego rozstrzygnięcie ma znaczenie dla ukierunkowania praktyki sądowej i rozstrzygnięcia sprawy, w której zagadnienie powstało, wywołuje poważne wątpliwości, a zarazem nie było dotychczas rozstrzygnięte w judykaturze albo dotychczasowe orzecznictwo wymaga zmiany (zob. np. postanowienia Sądu Najwyższego: z 15 listopada 2017 r., III SK 13/17, z 29 listopada 2017 r., I CSK 216/17).

Sąd Najwyższy w swoim orzecznictwie przyjął szerokie ujęcie obowiązku przeprowadzenia postępowania konsolidacyjnego, wskazując, że ma to

uzasadnienie w istotnym znaczeniu tego postępowania dla wypracowania wspólnych zasad stosowania unijnych dyrektyw telekomunikacyjnych (zob. wyroki Sądu Najwyższego: z 13 sierpnia 2013 r., III SK 57/12 i z 15 września 2015 r., III SK 62/12 oraz postanowienie Sądu Najwyższego z 6 listopada 2013 r., III SK 59/12).

Sąd Najwyższy nie dostrzega publicznoprawnej potrzeby rozstrzygnięcia sformułowanych przez skarżącego w skardze kasacyjnej zagadnień prawnych, ponieważ były one już przedmiotem rozstrzygnięcia nie tylko Sądu Najwyższego, ale także Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który w wyroku z 16 kwietnia 2015 r., C-3/14 T-Mobile Polska S.A. stwierdził, że krajowy organ regulacyjny jest zobowiązany do przeprowadzenia postępowania konsolidacyjnego, gdy obowiązki, które zamierza nałożyć na operatora telekomunikacyjnego mogą mieć wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi, a wpływ ten jest większy niż nieznaczny, tylko bowiem wpływ nieznaczny wyłącza obowiązek przeprowadzenia unijnych konsultacji. Wpływ na handel między państwami członkowskimi występuje w przypadkach, w których zastosowanie określonego instrumentu przez władzę regulacyjną może oddziaływać na osiągnięcie celów w zakresie rynku wewnętrznego w stosunkach pomiędzy państwami członkowskimi, w szczególności poprzez rozdrabnianie tego rynku, osłabianie jego jednolitości lub ograniczanie konkurencji. Zgodnie z metodologią przedstawioną przez TSUE w tym wyroku, sądy krajowe powinny uwzględnić charakter środka oraz usług, a także pozycję i znaczenie jakie mają na rynku przedsiębiorstwa. Jedynym kryterium wymienianym przez TSUE, które umożliwia rezygnację z przeprowadzenia postępowania konsolidacyjnego, jest kryterium nieznaczności wpływu stosowanego środka na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Stanowisko to zostało potwierdzone przez Sąd Najwyższy w postanowieniu z 27 października 2015 r., III SK 9/15, stwierdzając, że nie tylko decyzje mogące wywierać istotny wpływ na stosunki handlowe między państwami członkowskimi podlegają postępowaniu konsolidacyjnemu, lecz wszystkie decyzje, które wywierają lub mogą wywierać wpływ na te stosunki większy niż nieznaczny. W konsekwencji organ regulacyjny może zaniechać przeprowadzenia

postępowania konsolidacyjnego, jeżeli jest spełniona przesłanka nieznacznego wpływu decyzji na stosunki handlowe.

Sąd Najwyższy podtrzymuje jednocześnie stanowisko wyrażone w wyroku z dnia 13 sierpnia 2013 r., III SK 57/12, zgodnie z którym obowiązek przeprowadzenia postępowania konsolidacyjnego występuje także w sytuacji, gdy decyzja sama, jako taka, nie wywiera wpływu na handel między państwami, jednakże jako jedna z wielu analogicznych decyzji, dotyczących rozliczeń powoda z innymi przedsiębiorcami, może wpływać na rynek wewnętrzny z racji tego, że współkształtuje stawki, jakie generalnie na rynku polskim ma stosować powód. Wpływ decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej na wymianę handlową między państwami członkowskimi ocenia się, uwzględniając w szczególności treść środka regulacyjnego zawartego w projekcie decyzji, jego cele, zakres zastosowania, charakter usług objętych środkiem, pozycję rynkową przedsiębiorców telekomunikacyjnych, których dotyczy decyzja oraz kontekst prawno-gospodarczy, w jakim dany środek regulacyjny miałby znaleźć zastosowanie. Decyzja dotycząca dostępu do infrastruktury technicznej ma istotne znaczenie dla funkcjonowania przedsiębiorstwa, dotyczy wielu podmiotów konkurujących ze sobą na tym rynku, a w konsekwencji brak jest podstaw do uznania, że ma ona nieznaczný wpływ na rynek usług telekomunikacyjnych.

Podstawę decyzji stanowią zaś określone ustalenia faktyczne oraz stan prawny, aktualne w chwili wydania decyzji (zob. wyroki Sądu Najwyższego: z 22 października 2019 r. I NSK 65/18; z 18 stycznia 2017 r., III SK 6/14; z 18 stycznia 2017 r., III SK 45/14; z 5 marca 2015 r., III SK 8/14; z 23 czerwca 2013 r., III SK 36/12; z 7 lipca 2011 r., III SK 52/10; z 18 maja 2012 r., III SK 37/11). Sama kompetencja do wydawania decyzji administracyjnych kształtujących stosunki cywilnoprawne między przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi nie uprawnia Prezesa Urzędu do nakładania na przedsiębiorców obowiązków w oparciu jedynie o doświadczenie regulacyjne organu, bez potrzeby przeprowadzenia dogłębnej analizy rynku, zapoznania się z danymi statystycznymi etc. (zob. wyroki Sądu Najwyższego: z 16 kwietnia 2015 r. III SK 7/14 i z 4 października 2017 r. III SK 49/16).

Według Sądu Najwyższego, nie ma przy tym innych przyczyn uzasadniających przyjęcie skargi kasacyjnej pozwanego do rozpoznania, w szczególności nieważności postępowania (art. 398⁹ § 1 pkt 3 k.p.c.).

Z przytoczonych względów należało odmówić przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania (art. 398⁹ § 2 k.p.c.).

O kosztach postępowania kasacyjnego orzeczono na podstawie art. 98 § 1 k.p.c. w związku z art. 108 § 1, art. 391 § 1 i art. 398²¹ k.p.c., z uwzględnieniem § 2 pkt 7 w zw. z § 10 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz.U. 2015, poz. 1800).

[SOP]

[as]