

POSTANOWIENIE

Dnia 28 stycznia 2015 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dawid Miąsik

w sprawie z powództwa C. Sp. z o.o. w W. (obecnie O. S.A.)
przeciwko Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej
z udziałem zainteresowanej E. Sp. z o.o. z siedzibą w W.
o zmianę umowy,
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw
Publicznych w dniu 28 stycznia 2015 r.,
na skutek skarg kasacyjnych strony pozwanej i strony zainteresowanej od wyroku
Sądu Apelacyjnego w W.
z dnia 6 grudnia 2013 r.,

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

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w W. wyrokiem z 6 grudnia 2013 r., oddalił apelacje Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (Prezes Urzędu) oraz E. Sp. z o.o. (zainteresowany) od wyroku Sądu Okręgowego w W. – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 13 listopada 2012 r., w sprawie z odwołania O. S.A. (powód) od decyzji Prezesa Urzędu z 13 lipca 2009 r.

Sąd drugiej instancji wyjaśnił, że zaskarżona w niniejszej sprawie decyzja Prezesa Urzędu została wydana w oparciu o ustalenie, że powód nie wykonuje

obowiązku nałożonego decyzją MTR 2008. Zaskarżona decyzja wymuszała na powodzie wykonanie tego obowiązku poprzez zmianę umowy między powodem a zainteresowanym w sposób wynikający z decyzji MTR 2008. Wprowadzała do stosunku prawnego łączącego powoda i zainteresowanego stawki z decyzji MTR 2008. Decyzja MTR 2008 została jednak prawomocnie uchylona. Skoro więc decyzja zaskarżona w niniejszej sprawie została oparta o decyzję MTR 2008, która została uchylona, to także ją należało uchylić. Sąd drugiej instancji nie uwzględnił okoliczności, że decyzja MTR była wykonalna w dacie wydania zaskarżonej decyzji. Sąd drugiej instancji nie uwzględnił także poglądu, zgodnie z którym prawomocne uchylenie decyzji MTR ma tylko ten skutek, że Prezes Urzędu nie może jej uwzględniać po uchyleniu oraz że na podstawie art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a. powodowi przysługiwać będzie wniosek o wznowienie postępowania zakończony wydaniem decyzji skarżonej w niniejszej sprawie. Prawomocne uchylenie decyzji na podstawie art. 479⁶⁴ § 2 k.p.c. wywiera skutek *ex tunc* i powoduje wycofanie decyzji z obrotu prawnego. Nie można porównywać skutków uchylenia decyzji przez sąd w ramach postępowania z odwołania od decyzji Prezesa Urzędu i decyzji uchylanych w postępowaniu administracyjnym. W ocenie Sądu drugiej instancji, każda kolejna decyzja wydana w oparciu o decyzję prawomocnie uchyloną przez sąd ze skutkiem *ex tunc*, nawet jeżeli data jej podjęcia wyprzedza datę orzeczenia sądu uchylającego decyzję, jest decyzją podjętą bez podstawy prawnej i podlega uchyleniu. To bowiem z decyzji MTR 2008 wynikał obowiązek dostosowania stawek za zakańczanie połączeń do stawek określonych w tej decyzji. Zaskarżona w niniejszej sprawie decyzja została wydana dlatego, że powód nie dostosował stawek z tytułu świadczenia usługi zakańczania połączeń głosowych mimo nałożenia na niego takiego obowiązku. Uchylenie decyzji MTR 2008 mającej charakter decyzji regulacyjnej spowodowało, że na powodzie nie ciążył obowiązek skonkretyzowany w taki sposób, jak w decyzji MTR 2008 i w konsekwencji w zaskarżonej decyzji. Nie było zatem podstaw do zmiany umowy łączącej strony i zmuszenia powoda do stosowania stawek takich, jak w decyzji MTR 2008.

Prezes Urzędu zaskarżył wyrok Sądu drugiej instancji skargą kasacyjną w całości. Wnosząc o przyjęcie skargi do rozpoznania, Prezes Urzędu powołał się na potrzebę rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego, czy w świetle art. 479⁶⁴ § 2 k.p.c.

uzasadnione jest przyjęcie założenia, zgodnie z którym prawomocne uchylene decyzji Prezesa Urzędu określającej wysokość opłat za dostęp telekomunikacyjny ma skutek *ex tunc*?

Zainteresowany zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego w całości. Wnosząc o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania powołał się na potrzebę rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego, czy uchylene przez sąd powszechny w trybie art. 479⁶⁴ § 2 k.p.c. decyzji administracyjnej statuującej obowiązek nałożony na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego następuje ze skutkiem *ex tunc*, wskutek czego uznać należy, że taki obowiązek regulacyjny nigdy nie był na przedsiębiorcę nałożony?

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

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Obie skargi kasacyjne nie kwalifikowały się do przyjęcia celem ich merytorycznego rozpoznania.

Sąd Najwyższy wyjaśniał już wielokrotnie, że art. 479⁶⁴ § 2 k.p.c. nie stanowi podstawy prawnej dla sformułowania takiego zagadnienia prawnego, jak podniesione w skargach kasacyjnych Prezesa Urzędu i zainteresowanego. Przepis art. 479⁶⁴ § 2 k.p.c. przesądza o tym, w jaki sposób Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów ma rozstrzygnąć sprawę, jeżeli stwierdzi, że odwołanie zasługuje na uwzględnienie. Z przepisu tego nie wynika, jakie skutki wywołuje uchylene decyzji Prezesa Urzędu dla bytu obowiązków nałożonych na jej podstawie na przedsiębiorców telekomunikacyjnych, tym bardziej, że do momentu uchylene takiej decyzji jak wydana w niniejszej sprawie, jej adresaci byli zobowiązani stosować się do jej postanowień z racji nadania jej rygoru natychmiastowej wykonalności.

Zdaniem Sądu Najwyższego rygor natychmiastowej wykonalności niektórych decyzji Prezesa Urzędu, wynikający z konieczności realizacji art. 4 ust. 1 zd. 2 dyrektywy 2002/21, ma ten skutek, że chybione jest odwoływanie się przy ocenie skutków decyzji MTR 2008 oraz innych decyzji Prezesa Urzędu objętych zakresem normowania art. 4 ust. 1 zd. 2 dyrektywy 2002/21, do krajowych koncepcji

ostateczności decyzji administracyjnej i wpływu tej cechy decyzji administracyjnej na konieczność jej wykonywania w okresie oczekiwania na rozstrzygnięcie sądowe w sprawie z odwołania od decyzji Prezesa Urzędu. Zdaniem Sądu Najwyższego przepis art. 4 ust. 1 zd. 2 dyrektywy 2002/21 jest przepisem prawa unijnego, który ogranicza zasadę autonomii proceduralnej państw członkowskich właśnie z tego powodu, by skutki decyzji krajowych organów regulacyjnych były traktowane jednolicie we wszystkich państwach członkowskich niezależnie od ich krajowych unormowań dotyczących wykonalności decyzji administracyjnych zaskarżonych do sądu albo innego organu odwoławczego.

Rygor natychmiastowej wykonalności służy jak najszybszemu wdrożeniu obowiązków wynikających z decyzji organu regulacji komunikacji elektronicznej, ponieważ decyzje tego organu służą rozwiązaniu konkretnych problemów w funkcjonowaniu rynku telekomunikacyjnego, które to problemy stwierdzone zostały w określonych okolicznościach rynkowych. Nie wpływa to jednak na zakres i skutki kontroli sądowej w sprawie z odwołania od natychmiast wykonalnej decyzji nakładając na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego określony obowiązek. Rygor natychmiastowej wykonalności z założenia służy tymczasowemu uregulowaniu obowiązków przedsiębiorców telekomunikacyjnych, a przez to także praw i obowiązków stron umowy zmienianej na mocy decyzji Prezesa Urzędu.

Sądowa kontrola takich decyzji dokonywana jest już po zastąpieniu postanowień umowy łączącej przedsiębiorców postanowieniami o treści wynikającej z decyzji i po wywołaniu przez nie określonych skutków majątkowych. Aby kontrola ta była skuteczna konieczne jest przyjęcie założenia, zgodnie z którym modyfikacja treści decyzji organu przez sąd nie wywołuje tylko skutku na przyszłość, ale zmienia treść stosunku cywilnoprawnego łączącego dwóch przedsiębiorców telekomunikacyjnych w całym okresie, przez który prawa i obowiązki stron umowy zostały ukształtowane decyzją organu regulacji komunikacji elektronicznej, która następnie została zmodyfikowana przez sąd. Gdyby zatem Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów zmienił w wyniku rozpoznania odwołania wysokość stawki MTR, to właśnie stawka określona przez Sąd powinna stanowić ostateczną podstawę dla rozliczeń między przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi. Analogicznie należy podchodzić do przypadków uchylecia decyzji Prezesa Urzędu

nakładającej na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego obowiązek, który następnie egzekwowany był kolejnymi decyzjami mającymi względem pierwotnej decyzji charakter wykonawczy. Wydając takie decyzje wykonawcze organ nie dopuścił się rażącego naruszenia prawa, ponieważ w dacie ich wydania decyzja podstawowa była wykonalna. Natomiast uchylenie decyzji pierwotnej oznacza, że przewidziane w niej obowiązki nie mogły – ostatecznie – ciążyć na przedsiębiorcy telekomunikacyjnym. W konsekwencji w przypadku niewykazania przez Prezesa Urzędu, że mimo uchylenia decyzji podstawowej spełnione zostały przesłanki interwencji Prezesa Urzędu przez wydanie decyzji wykonawczych, decyzje te także podlegają uchyleniu.

Odmawiając przyjęcia obu skarg kasacyjnych do rozpoznania Sąd Najwyższy miał także na względzie konsekwencje uchylenia przez sąd decyzji Prezesa Urzędu wydawanych w takich sprawach jak niniejsza. Jak przyjęto w postanowieniu Sądu Najwyższego z 8 stycznia 2010 r., III SK 39/09 wyrok uchylający decyzję Prezesa Urzędu kończy określony etap postępowania sądowego, ale nie kończy postępowania w rozpoznawanej sprawie, jeżeli z uzasadnienia wyroku Sądu Apelacyjnego wynika, że powodem uchylenia decyzji była konieczność przeprowadzenia postępowania uzupełniającego. Uchylenie decyzji przez Sąd orzekający w sprawie z odwołania ma ten skutek, że Prezes Urzędu staje przed koniecznością zakończenia postępowania administracyjnego poprzez wydanie kolejnej decyzji, pozbawionej wad, których nie można było konwalidować na etapie postępowania sądowego (postanowienie Sądu Najwyższego z 10 listopada 2010 r., III SK 30/10). Przykładowo można wskazać, że po wydaniu przez Sąd Najwyższy wyroku uchylającego decyzję Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów na tej podstawie, że przedsiębiorca nie mógł nadużyć pozycji dominującej w sposób opisany w decyzji organu, organ antymonopolowy wydał decyzję o umorzeniu postępowania z powodu jego bezprzedmiotowości (wyrok Sądu Najwyższego z 19 lutego 2009 r., III SK 31/08 oraz decyzja Prezesa UOKiK z 30 grudnia 2010 r., RPZ-33/2010). Z kolei w wyroku Sądu Najwyższego z 12 sierpnia 2014 r., III SK 58/13 przyjęto, że uchylenie przez Sąd Apelacyjny decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki nakładającej na przedsiębiorstwo energetyczne niewłaściwie obliczoną karę, uprawnia ten organ do

zakończenia postępowania administracyjnego decyzją, w której kara zostanie wyliczona z uwzględnieniem zapatrywań wyrażonych przez Sąd Najwyższy co do zasad wymiaru kary pieniężnej.

Z powyższego wynika, że w przypadku uchylecia decyzji Prezesa Urzędu sposób zakończenia postępowania administracyjnego przez organ uzależniony jest od powodów, z jakich decyzja została uchylona. Jeżeli z motywów rozstrzygnięcia sprawy przez Sąd wynika, że podstawą uchylecia decyzji było nieprzeprowadzenie postępowania konsultacyjnego lub konsolidacyjnego, Prezes Urzędu powinien sanować stwierdzony brak i stosowne postępowanie przeprowadzić. Pozwoli to organowi wydać decyzję, która nie będzie już dotknięta wadą, z powodu której wcześniejsza decyzja została uchylona. W ocenie Sądu Najwyższego nie ma przy tym przeszkód, by Prezes Urzędu wydając ponownie decyzję uregulował w niej obowiązki ciążące na przedsiębiorcach telekomunikacyjnych z mocą wsteczną, za okres wskazany w uchylonej decyzji. Gdyby więc Prezes Urzędu po prawomocnym uchyleciu decyzji MTR wydał ponownie decyzję MTR dla tego samego okresu, mógłby ponownie wydać decyzje wykonawcze takie jak w niniejszej sprawie, które zostały uchylone w wyniku wyeliminowania z obrotu decyzji MTR. Ewentualnie, w decyzjach wykonawczych mógłby wskazać kalkulacje cen, na których oparte były stawki wprowadzane na mocy tych decyzji.

Mając powyższe na względzie Sąd Najwyższy, orzekł o odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania (art. 398⁹ k.p.c.), o kosztach postępowania kasacyjnego orzekając na podstawie art. 102 k.p.c.