



Sygn. akt III SK 45/14

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 18 stycznia 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Staryk (przewodniczący)

SSN Dawid Miąsik (sprawozdawca)

SSN Krzysztof Rączka

w sprawie z powództwa T. S.A. w [...] przeciwko Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej z udziałem zainteresowanej G. Sp. z o.o. w [...] o zmianę umowy,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 18 stycznia 2017 r., skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...] z dnia 30 kwietnia 2014 r., sygn. akt VI ACa .../13,

- 1. oddala skargę kasacyjną,**
- 2. zasądza od pozwanego na rzecz powoda kwotę 180 (sto osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Decyzją z 24 czerwca 2009 r. Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (Prezes UKE) zmienił postanowienia umowy o połączeniu sieci i wzajemnych

zasadach rozliczeń, zawartej 21 stycznia 2003 r. pomiędzy G. Sp. z o.o. (zainteresowany) a P. S.A. (obecnie T. S.A. - powód), zmienionej decyzją Prezesa UKE z 19 stycznia 2009 r., w zakresie dostosowania stawek rozliczeniowych za zakańczanie połączeń głosowych w publicznej ruchomej sieci telefonicznej powoda do poziomu określonego w decyzji Prezesa UKE z 22 października 2008 r., decyzja MTR z 2008 r.

Odwołanie od decyzji wniósł powód, zaskarżając ją w całości.

Wyrokiem z 6 maja 2013 r. XVII AmT .../13 Sąd Okręgowy w [...] Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów uchylił zaskarżoną decyzję. Zdaniem Sądu pierwszej instancji, w sytuacji uchylenia decyzji MTR z 2008 r. bezprzedmiotowe były zarzuty powoda dotyczące naruszenia art. 28 ust. 1 pkt 1 i 2 w zw. z art. 30 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. - Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. z 2004 r. Nr 171, poz. 1800 ze zm., dalej jako Prawo telekomunikacyjne lub PT). Sąd Okręgowy podkreślił, że zaskarżona decyzja ma charakter konstytutywny i wywołuje skutki ex nunc, zaś przy rozpoznawaniu odwołania sąd jest zobowiązany uwzględnić stan rzeczy istniejący w dacie zamknięcia rozprawy. Brak jest zatem obecnie podstawy faktycznej do stosowania w umowach stawek MTR 2008. Z treści uzasadnienia zaskarżonej decyzji wynika, że podstawą faktyczną rozstrzygnięcia w zakresie wysokości stawek rozliczeń było wejście do obrotu prawnego nieprawomocnej decyzji MTR z 2008 r.

Apelację od wyroku Sądu Okręgowego wnieśli Prezes UKE oraz zainteresowany. Wyrokiem z 30 kwietnia 2014 r., VI ACa .../13 Sąd Apelacyjny w [...] oddalił obie apelacje, obciążając Prezesa UKE i zainteresowanego kosztami postępowania.

Sąd Apelacyjny uznał, że zarzut naruszenia art. 316 § 1 k.p.c., podniesiony w apelacji Prezesa UKE jest bezzasadny. Przepis ten bowiem powinien być stosowany w sprawach z zakresu regulacji, z uwzględnieniem specyfiki tych spraw, determinowanej przez prawidłowe określenie przedmiotu sporu między przedsiębiorcą a organem regulacyjnym. Jednakże wydanie w toku postępowania sądowego decyzji administracyjnych, rzutujących na rozstrzygnięcie sprawy rozpoznawanej przed sądem, stanowi okoliczność, którą należy uwzględnić przy rozpoznawaniu spraw z odwołania od decyzji organów regulacji. Analogicznie

należy traktować uchylenie w toku postępowania sądowego decyzji organu regulacyjnego, na podstawie której kształtowane są obowiązki przedsiębiorcy w kolejnych decyzjach, w sytuacji gdy decyzja została uchylona z powodów rzutujących na dopuszczalność lub prawidłowość ukształtowania obowiązków regulacyjnych w pierwotnej decyzji, która stanowiła podstawę do wydania decyzji późniejszych.

Za niezasadny uznał także Sąd Apelacyjny zarzut naruszenia art. 479⁶⁴ § 2 k.p.c., sformułowany przez zainteresowanego, gdyż w przypadku uwzględnienia odwołania przepis ten upoważnia sąd orzekający w sprawie do zmiany decyzji i rozstrzygnięcia co do istoty sprawy, bądź jej uchylenie, przy czym kryterium decydującym o zmianie lub uchyleniu decyzji jest charakter skierowanych do niej i uznanych za słuszne zarzutów. W przedmiotowej sprawie uchylenie decyzji było uzasadnione uprzednim uchyleniem wyrokiem Sądu Okręgowego w [...], utrzymanym w mocy wyrokiem Sądu Apelacyjnego w [...], decyzji MTR z 2008 r., na której opierała się zaskarżona decyzja. Uprawomocnienie się orzeczenia w przedmiocie uchylenia decyzji MTR z 2008 r. spowodowało jej wyeliminowanie z obrotu prawnego ze skutkiem *ex tunc*, co w ocenie Sądu Apelacyjnego powoduje uchylenie wydanych na jej podstawie decyzji następczych, kształtujących wysokość stawek w umowach pomiędzy powodem a poszczególnymi operatorami. Decyzja MTR z 2008 r. nałożyła na powoda obowiązek dostosowania wysokości stawek z tytułu zakańczania połączeń głosowych w publicznej ruchomej sieci powoda do poziomu 1,677 zł/min, zgodnie z określonym w tej decyzji harmonogramem. W oparciu o decyzję MTR z 2008 r. została wydana zaskarżona w przedmiotowej sprawie decyzja, która dostosowywała treść umowy zawartej między powodem i zainteresowanym 21 stycznia 2003 r. do wymogów ustalonych decyzją MTR z 2008 r. Wyeliminowanie decyzji MTR z 2008 r. z obrotu prawnego, w skutek jej uchylenia, spowodowało odpadnięcie podstaw i przesłanek wydania zaskarżonej decyzji, określonych w art. 28 ust. 1 pkt 2 i 5c PT. Uchylenie decyzji MTR z 2008 r. nie uchyliło nałożonego na powoda obowiązku z art. 40 ust. 1 PT, jednakże zaktualizowało potrzebę przeprowadzenia analizy ponoszonych przez powoda kosztów świadczenia usług MTR, celem ustalenia prawidłowej wysokości stawki MTR, ponieważ zaskarżona decyzja nie zawierała samodzielnej kalkulacji w tym

zakresie, zaś stawek określonych w uchylonej decyzji MTR z 2008 r. nie można uznać za prawidłowych.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku Sądu Apelacyjnego wniósł Prezes UKE, zaskarżając go w całości. Skarga kasacyjna została oparta na podstawie naruszenia przepisów postępowania, tj.: 1) art. 316 § 1 k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. oraz art. 1 pkt 10 lit. a i art. 28 ustawy z dnia 16 listopada 2012 r. o zmianie ustawy - Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. z 2012 r., poz. 1445, dalej jako ustawa o zmianie PT), przez pominięcie okoliczności zmiany stanu prawnego i de facto uznanie, iż dla rozstrzygnięcia sprawy nie ma znaczenia uchylenie z dniem 21 stycznia 2013 r. art. 15 pkt 3 Prawa telekomunikacyjnego; 2) art. 391 § 1 k.p.c. w zw. z art. 316 § 1 k.p.c. i art. 479⁶⁴ § 2 k.p.c., przez przyjęcie, iż prawomocne uchylenie decyzji MTR z 2008 r. nastąpiło ze skutkiem *ex tunc*, a zatem ma moc wsteczną. Prezes UKE wniósł o uchylenie wyroku Sądu Apelacyjnego w całości i przekazanie temu Sądowi sprawy do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach zastępstwa procesowego.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Prezesa UKE powód wniósł o jej oddalenie i zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna Prezesa UKE okazała się bezzasadna.

W odniesieniu do pierwszego zarzutu, odnoszącego się do skutków zmiany przepisów Prawa telekomunikacyjnego normujących przypadki, kiedy konieczne jest przeprowadzenie postępowania konsultacyjnego oraz postępowania konsolidacyjnego Sąd Najwyższy wypowiedział się już w wyroku z 5 marca 2015 r., III SK 8/14 (LEX nr 1666027). W wyroku tym nie uwzględniono analogicznie sformułowanego jak w niniejszej sprawie zarzutu naruszenia art. 316 § 1 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c. i art. 1 pkt 10 lit a) oraz art. 28 ustawy o zmianie PT. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia w sprawie III SK 8/14 Sąd Najwyższy wyjaśnił, że w przepisach przejściowych ustawy o zmianie PT brak rozwiązania dotyczącego dalszego stosowania przepisów dotychczasowych do postępowań w toku. Natomiast przepis art. 15 PT był i jest przepisem adresowanym do Prezesa UKE.

Określa sposób, w jaki procedować ma Prezes UKE. Jest to przepis dotyczący procedury toczącej się przed Prezesem UKE. Dlatego zmiana wprowadzona ustawą nowelizującą, w braku odmiennych unormowań w przepisach przejściowych, ma znaczenie tylko dla postępowań administracyjnych będących w toku w dacie wejścia w życie ustawy nowelizującej. Uchylenie obowiązku prowadzenia postępowania konsultacyjnego na etapie rozpoznawania sprawy przez Sąd nie ma znaczenia dla możliwości oceny zarzutu naruszenia art. 15 Prawa telekomunikacyjnego i możliwości uchylenia decyzji Prezesa UKE w przypadku stwierdzenia uchybienia wymogom dotyczącym postępowania konsultacyjnego. Odwołanie od decyzji Prezesa UKE inicjuje spór, który dotyczy tego, czy organ prawidłowo działał proceduralnie i materialnie, co oznacza, że w zakresie dotyczącym postępowania konsultacyjnego należy uwzględnić jedynie stan prawny na dzień wydania decyzji, bo o rozstrzygnięcie sporu o „takim stanie rzeczy” wnoszono w odwołaniu (wyrok Sądu Najwyższego z 27 sierpnia 2014 r., III SK 76/13, OSNP 2016 nr 3, poz.40, z odstępstwami wynikającymi z wyroku Sądu Najwyższego z 4 marca 2014 r., III SK 35/14, LEX nr 1560208).

Niezasadny jest także zarzut naruszenia art. 391 § 1 k.p.c. w zw. z art. 316 § 1 k.p.c. i art. 479⁶⁴ § 2 k.p.c. i to niezależnie od okoliczności, że przywołane w podstawie skargi przepisy postępowania nie mogą zostać naruszone w taki sposób, jaki zarzuca Prezes UKE (przez przyjęcie, iż prawomocne uchylenie decyzji MTR z 2008 r. nastąpiło ze skutkiem *ex tunc*, a zatem ma moc wsteczną), gdyż tego zagadnienia przepisy te nie normują. Skarga kasacyjna Prezesa UKE została jednak przyjęta do rozpoznania, ponieważ postanowieniem z 18 lutego 2015 r., III SK 18/14, (LEX nr 1731108) Sąd Najwyższy wystąpił do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z pytaniem prejudycjalnym dotyczącym zakresu kognicji sądów orzekających w sprawie z odwołania od decyzji krajowego organu regulacyjnego, dotyczącym kompetencji do uchylenia decyzji oraz skutków wydania wyroku kasatoryjnego. Wyrokiem z 13 października 2016 r., C-231/15 *Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej i Petrotel* (EU:C:2016:769) Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) orzekł, że: „Artykuł 4 ust. 1 akapit pierwszy zdania pierwsze i trzecie oraz art. 4 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie

wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa), zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/140/WE z dnia 25 listopada 2009 r., w związku z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że sąd krajowy rozpoznający odwołanie od decyzji krajowego organu regulacyjnego powinien móc uchylić ją z mocą wsteczną, jeżeli stwierdzi, iż jest to konieczne do udzielenia skutecznej ochrony praw przedsiębiorstwu, które wniosło odwołanie”. W ten sposób TSUE potwierdził poglądy wyrażane wcześniej wielokrotnie w postanowieniach Sądu Najwyższego oraz wyrokach Sądu Apelacyjnego w [...], zgodnie z którymi uchylenie decyzji Prezesa UKE jest rozstrzygnięciem, do wydania którego sąd krajowy jest uprawniony zaś samo uchylenia decyzji wywołuje skutek *ex tunc*. Jednocześnie, TSUE pozostawił w gestii sądu krajowego i okoliczności konkretnej sprawy, w braku regulacji ustawowej w tym zakresie, wypracowanie konkretnych reguł służących pogodzeniu wymogów regulacji rynku komunikacji elektronicznej oraz zasady pewności prawa i obrotu gospodarczego z zasadą skutecznej ochrony sądowej.

Wychodząc naprzeciw potrzebie pogodzenia tych kolidujących ze sobą wartości, Sąd Najwyższy w wyrokach z 22 listopada 2016 r., III SK 39/15 (LEX nr 2186063) oraz z 5 grudnia 2016 r., III SK 18/14 (LEX nr 2242147), przyjął, że uchylenie decyzji Prezesa Urzędu z takich samych przyczyn jakie wskazano w uzasadnieniu zaskarżonego w niniejszej sprawie wyroku, nie zamyka organowi możliwości wydania decyzji wykonawczej w miejsce uchylonej decyzji, jeżeli wysokość stawek w okresie objętym uchyloną decyzją wykonawczą nadal będzie sporna między adresatami uchylonej decyzji. Potrzeba zapewnienia skutecznego prawa do ochrony sądowej, w połączeniu z koncepcją ścisłego związku między decyzją podstawową a decyzją wykonawczą (tak również wyrok Sądu Najwyższego z 5 listopada 2015 r., III SK 55/14, LEX nr 1958502) nie może bowiem prowadzić do tego, by uchylenie decyzji wykonawczej wskutek uchylenia decyzji podstawowej (w przypadku tej ostatniej z powodu uchybień proceduralnych przy jej wydawaniu), pozbawiało krajowy organ regulacyjny możliwości ponownego ukształtowania treści stosunku prawnego łączącego konkretnych przedsiębiorców telekomunikacyjnych z uwzględnieniem tych obowiązków regulacyjnych, jakie i tak ciążyły na nich na mocy ostatecznych decyzji Prezesa UKE wiążących w dacie wydawania decyzji

podstawowej (decyzji MTR z 2008 r.) oraz decyzji wykonawczej. Sąd Najwyższy dostrzega, że konsekwencją tego rozwiązania jest znaczące przesunięcie w czasie ostatecznego rozstrzygnięcia w istotnej dla uczestników kwestii stawki, według której powinni rozliczyć się za sporny okres, jednak i tak wysokość tej stawki (stawek) w spornym okresie (to jest okresie objętym skutkami uchylonej decyzji wykonawczej) determinowana była innymi obowiązkami regulacyjnymi, wiążącymi podmioty takie jak powód a decyzja MTR z 2008 r. jedynie konkretyzowała te obowiązki, zaś decyzja taka jak zaskarżona w niniejszej sprawie sprowadzała się do narzucenia tych skonkretyzowanych obowiązków w relacjach między powodem a zainteresowanym bez potrzeby sądowego ustalenia konkretnej treści łączącego ich stosunku prawnego dostępu telekomunikacyjnego.

Jak już wyjaśniono w wyroku z 5 grudnia 2016 r., III SK 18/14, 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 UKE. 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 UKE 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 UKE uchylił decyzję z tego powodu, że wcześniejszym prawomocnym wyrokiem uchylono decyzję Prezesa UKE, na której opierała się zaskarżona decyzja (postanowienie Sądu Najwyższego z 8 maja 2014 r., III SK 72/13, LEX nr 1482420). Uchylenie wcześniejszej decyzji Prezesa UKE może rzutować na postępowanie sądowe z odwołania od późniejszej jego decyzji, jeżeli w decyzji tej organ regulacji ukształtował stosunki umowne między przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi w oparciu o obowiązki nałożone na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego we wcześniejszej (uchylonej) decyzji. Dlatego uchylenie decyzji podstawowej w postępowaniu z zakresu regulacji komunikacji elektronicznej może uzasadniać uchylenie decyzji zależnej, wydanej w oparciu o decyzję podstawową

(postanowienia Sądu Najwyższego z 14 stycznia 2014 r., III SK 29/13, LEX nr 1482412; z 24 września 2013 r., III SK 8/13, LEX nr 1380981). Sąd Najwyższy przyjmuje, że z punktu widzenia funkcji postępowania sądowego z odwołania od decyzji Prezesa Urzędu, regulowanej dodatkowo w niniejszej sprawie przez art. 4 ust. 1 zd. 1 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, s. 33 ze zm.), niedopuszczalne jest przyjęcie założenia, zgodnie z którym późniejsze uchylene decyzji, wobec której inne decyzje mają charakter wykonawczy i przez to pozbawione są autonomicznego charakteru, byłoby irrelewantne (postanowienie Sądu Najwyższego z 13 sierpnia 2013 r., III SK 64/12, LEX nr 1380978). Jeżeli 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 przyjęte przez Sąd Apelacyjny założenie, zgodnie z którym odpadła podstawowa przesłanka wydania decyzji takiej jak zaskarżona w niniejszej sprawie przez powoda (postanowienie Sądu Najwyższego z 27 stycznia 2014 r., III SK 38/13, LEX nr 1438732).

Mając powyższe na względzie, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

kc