

POSTANOWIENIE

Dnia 8 lipca 2021 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Aleksander Stępkowski

w sprawie z odwołań A. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W., H. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W., E. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W., X. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W., Polskiej Izby Komunikacji Elektronicznej z siedzibą w W., Y. Spółki Akcyjnej z siedzibą w W. przeciwko Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej, z udziałem Krajowej Izby Gospodarczej Elektroniki i Telekomunikacji w W., Polskiej Izby Informatyki i Telekomunikacji w W., Polskiej Izby Radiodifuzji Cyfrowej w P. o nałożenie obowiązków regulacyjnych na posiedzeniu niejawnym w dniu 8 lipca 2021 r. w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych na skutek skarg kasacyjnych odwołujących: A. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W., H. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W., E. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W., X. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W. od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...) z dnia 27 września 2020 r., sygn. akt VII AGz (...)

odmawia przyjęcia skarg kasacyjnych do rozpoznania.

UZASADNIENIE

Decyzją nr (...) z 17 stycznia 2018 r. (dalej: decyzja SMP) Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (dalej: pozwany lub Prezes UKE), wyznaczył Y. sp. z o.o. jako przedsiębiorcę o znaczącej pozycji rynkowej na krajowym hurtowym rynku świadczenia usług transmisji programów radiofonicznych w celu dostarczania treści

radiofonicznych użytkownikom końcowym i nałożył na Y. sp. z o.o. obowiązki regulacyjne, w tym obowiązek dostępu.

Odwołanie od decyzji wnieśli: A. sp. z o.o. z siedzibą w W., H. sp. z o.o. z siedzibą w W., E. sp. z o.o. z siedzibą w W., X. sp. z o.o. z siedzibą w W. (dalej: odwołujący lub powodowie), wskazując, że pomimo tego, że adresatem decyzji jest Y. S.A. (dawniej Y. sp. z o.o.), to jednak skutki obowiązków regulacyjnych dotyczą także odwołujących.

W odpowiedzi na odwołanie Prezes UKE wniósł o odrzucenie odwołań w całości, wskazując, że zaskarżona decyzja SMP dotyczy wyłączenie Y. S.A., na którą nałożono obowiązki regulacyjne - w tym obowiązek dostępu - w związku ze znaczącą pozycją rynkową.

Postanowieniem z dnia 27 listopada 2019 r. Sąd Okręgowy w W., XVII Wydział Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów odmówił odrzucenia odwołań od decyzji Prezesa UKE.

Zażalenie na powyższe postanowienie wniósł Prezes UKE zaskarżając je w całości i zarzucając naruszenie: przepisów postępowania tj. art. 479⁵⁸ § 2 k.p.c. oraz art. 479⁶⁴ k.p.c. w zw. z art. 28 k.p.a. oraz art. 206 § 2 ustawy z 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1954. dalej: Prawo telekomunikacyjne) poprzez błędne uznanie przez sąd I instancji, że kwestia ustalenia istnienia interesu prawnego po stronie powodów w zaskarżeniu decyzji, w tym ustalenie czy istnieje po ich stronie prawny czy jedynie faktyczny interes może stanowić jedynie przesłankę do oddalenia odwołań, nie zaś formalnoprocesową przesłankę do odrzucenia odwołań.

W związku z powyższym Prezes UKE wniósł o zmianę zaskarżonego postanowienia i o odrzucenie odwołań, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego postanowienia i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania sądowi I instancji. Powodowie wnieśli o oddalenie zażalenia.

Sąd Apelacyjny w (...) postanowieniem z 27 kwietnia 2020 r. sygn. VII AGz (...) zmienił pkt 1, 2, 3 i 4 postanowienia Sądu Okręgowego w ten sposób, że odrzucił odwołania powodów.

Sąd Apelacyjny wskazał, że powodowie nie wykazali posiadania interesu prawnego w rozumieniu art. 28 k.p.a., mogą jedynie legitymować się interesem

faktycznym. Podkreślił, że nałożone na Y. S.A. obowiązki regulacyjne nie dotyczą w żaden sposób praw i obowiązków powodów i nie sposób jest też wywieść interesu prawnego powodów z art. 4 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/21 z dnia 7 marca 2002 r. sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (Dz.U.UE. L 108 z 24.4.2002, s.33, dalej: Dyrektywa ramowa). Powodom nie przysługuje zatem w niniejszej sprawie legitymacja czynna do wniesienia odwołania, co winno skutkować jego odrzuceniem. Przyjęte natomiast przez Sąd Okręgowy stanowisko, że brak interesu prawnego po stronie powodów może skutkować jedynie oddaleniem wniesionych przez nich odwołań, nie zaś ich odrzuceniem, jest sprzeczne zarówno z art. 479⁶⁴ k.p.c., jak i art. 479⁵⁸ § 2 k.p.c.

Postanowienie to zostało zaskarżone skargami kasacyjnymi powodów. Każdy z powodów zaskarżył postanowienie w części jego dotyczącej, przy czym zarówno wnioski o przyjęcie skargi do rozpoznania jak i ich uzasadnienia są identyczne we wszystkich czterech skargach.

Na podstawie art. 398⁹ § 1 pkt 1) k.p.c., powodowie wnieśli o przyjęcie przez Sąd Najwyższy skargi kasacyjnej do rozpoznania, wskazując, że w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne, sprowadzające się do pytania czy w świetle brzmienia art. 479⁵⁷ pkt 1 k.p.c. w związku z art. 206 ust. 2 pkt 1 lub 2 ustawy Prawo telekomunikacyjne, z których nie wynika wprost jaki podmiot jest uprawniony do wniesienia odwołania od decyzji Prezesa UKE, a także w związku z art. 4 ust. 1 Dyrektywy ramowej, podmiotem uprawnionym do wniesienia odwołania od decyzji Prezesa UKE jest: (a) wyłącznie podmiot posiadający status strony w postępowaniu administracyjnym, w którym wydana została decyzja (podmiot, który jest formalnym adresatem tej decyzji) czy też (b) podmiot, którego decyzja dotyczy, niezależnie od tego czy miał on status strony postępowania administracyjnego.

W opinii powodów za pierwszym poglądem opowiedział się Sąd Apelacyjny w zaskarżonym postanowieniu. Przytaczając fragmenty uzasadnienia tego postanowienia powodowie wskazali, że za tym poglądem przemawiają względy formalne. Uprawnionym do wniesienia odwołania powinien być jedynie podmiot posiadający status strony w postępowaniu administracyjnym (będący formalnym adresatem decyzji). Takie podejście pozwala na jednoznaczne określenie grupy

podmiotów uprawnionych do wniesienia odwołania od decyzji Prezesa UKE i przerzuca ciężar ustalenia uprawnionych na etap postępowania administracyjnego.

Wyjaśniając drugi z poglądów, powodowie przytoczyli treść art. 4 ust. 1 i 2 Dyrektywy ramowej oraz fragmenty orzeczeń TSUE (wyroku z 21 lutego 2008 r. w sprawie C-426/05 oraz z 22 stycznia 2015 r. w sprawie C-282/13) i opinii Rzecznika Generalnego w sprawie C-282/13.

Jak zaznaczyli, w obu powołanych wyrokach TSUE doszedł do wniosku, iż prawo do wniesienia odwołania przysługuje konkurentom podmiotu, który był adresatem decyzji krajowego organu regulacyjnego, przy czym zwrócili uwagę, że w obu tych sprawach stan faktyczny dotyczył sytuacji, w których sądy krajowe rozpatrywały dopuszczalność wniesienia odwołania od decyzji krajowego organu regulacyjnego przez konkurentów jej adresata.

W opinii powodów, gdyby intencją prawodawcy europejskiego było przyznanie prawa do wniesienia odwołania poza adresatem decyzji (stroną niesądowego postępowania administracyjnego) jedynie konkurentom adresata decyzji, to w treści art. 4 Dyrektywy ramowej takie uprawnienie zostałoby wprost określone dla tej grupy podmiotów. Natomiast prawodawca europejski określając w art. 4 Dyrektywy ramowej grupę podmiotów uprawnionych do wniesienia odwołania zastosował zwrot, zgodnie z którym prawo to przysługuje „użytkownikom lub przedsiębiorstwom udostępniającym sieci, lub usługi łączności elektronicznej, których dotyczy dana decyzja wydana przez krajowy organ regulacyjny”, z czego można wnioskować, że grupa podmiotów potencjalnie uprawnionych do wniesienia odwołania może być szersza niż tylko adresat decyzji i konkurenci adresata decyzji. Jak zaznaczyli, ze względu na to, że nie można z góry ustalić zakresu podmiotów uprawnionych do wniesienia odwołania, a sąd każdorazowo powinien oceniać istnienie tego uprawnienia w okolicznościach konkretnej sprawy i jednocześnie ocena ta jest niezależna od tego, czy dany podmiot był stroną postępowania administracyjnego.

Pozwani wskazali też, że ustalenie czy „decyzja dotyczy danego podmiotu nie powinno być utożsamiane z istnieniem interesu prawnego, który determinuje w rozumieniu art. 28 k.p.a. status strony postępowania”, a także że „uprawnienie do wniesienia odwołania od decyzji Prezesa UKE nie może być uzależnione

od posiadania statusu strony w postępowaniu administracyjnym prowadzonym przez ten organ” oraz że z tego powodu „podmiot, którego dotyczy decyzja, nie może być utożsamiany wyłącznie z podmiotem, którego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie, w rozumieniu art. 28 k.p.a.”.

Odpisy skarg kasacyjnych powodów doręczone zostały pełnomocnikowi Prezesa UKE oraz pełnomocnikom pozostałych uczestników postępowania. Pozwany nie złożył odpowiedzi na skargę kasacyjną.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Wszystkie cztery wnioski powodów o przyjęcie ich skarg kasacyjnych do rozpoznania nie zasługują na uwzględnienie.

1. 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. Tylko na podstawie tych przesłanek Sąd Najwyższy dokonuje rozstrzygnięcia o przyjęciu lub odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.

Zarówno względy ustrojowe, jak i procesowe jedynie wówczas uzasadniają przyjęcie do rozpoznania skargi kasacyjnej, gdy pozwala to zrealizować jej funkcje publicznoprawne. Sąd Najwyższy nie jest zatem trzecią instancją sądową i nie rozpoznaje sprawy lecz skargę kasacyjną jako nadzwyczajny środek zaskarżenia. Ograniczenie dostępności i dopuszczalności kasacji nie jest przez to sprzeczne z Konstytucją RP, ani z wiążącymi Polskę postanowieniami konwencji międzynarodowych (zob. uchwała składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 17 stycznia 2001 r., III CZP 49/00). Z tych też względów, skarga kasacyjna nie jest dostępna w każdej sprawie (zob. postanowienia Sadu Najwyższego: z 9 kwietnia 2019 r. I NSK 73/19; z 30 czerwca 2021 r., I NSK 5/21).

2. Prawidłowe powołanie się na przesłankę z art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c. wymaga sformułowania zagadnienia prawnego z przytoczeniem przepisów prawa, na tle których zagadnienie to powstało i wskazania argumentów, które prowadzą

do rozbieżnych ocen. Musi przy tym chodzić o zagadnienie nowe, dotychczas nierozpatrywane w judykaturze, które zarazem ma znaczenie dla rozpoznania wniesionej skargi kasacyjnej oraz innych podobnych spraw (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 23 maja 2018 r., I CSK 33/18). Zagadnienie to musi jednocześnie pozostawać w związku z przytoczonymi w skardze podstawami kasacyjnymi (zob. wyrok Sądu Najwyższego z 13 listopada 2002 r., I CK 213/02). Skarżący, przedstawiając okoliczności uzasadniające przyjęcie skargi do rozpoznania na podstawie art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c. powinien też wykazać, że występujące w sprawie zagadnienie prawne wymaga zaangażowania Sądu Najwyższego, np. stanowi problem z zakresu wykładni i stosowania prawa, który ma znaczenie precedensowe dla rozstrzygnięcia innych podobnych spraw lub rozwoju jurysprudencji. Problem taki powinien być ujęty w powiązaniu z przepisami prawnymi, na których tle powstał i sprecyzowany w wywodzie prawnym wskazującym na źródła i przedmiot niejasności i na możliwe rozwiązania interpretacyjne.

3. Kasacja powodów została wniesiona celem rozstrzygnięcia istotnego zagadnienia prawnego (art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c.), które zostało sformułowane przez powodów jako pytanie, czy w świetle brzmienia art. 479⁵⁷ pkt 1 k.p.c. w związku z art. 206 ust. 2 pkt 1 lub 2 ustawy Prawo telekomunikacyjne, a także w związku z art. 4 ust. 1 Dyrektywy ramowej, podmiotem uprawnionym do wniesienia odwołania od decyzji Prezesa UKE jest: (a) wyłącznie podmiot posiadający status strony w postępowaniu administracyjnym, w którym wyda na została decyzja (podmiot, który jest formalnym adresatem tej decyzji) czy też (b) podmiot, którego decyzja dotyczy, niezależnie od tego czy miał on status strony postępowania administracyjnego.

W opinii powodów za pierwszym poglądem opowiedział się Sąd Apelacyjny w zaskarżonym postanowieniu. Powodowie formułując istotne zagadnienie prawne jednoznacznie utożsamili pojęcie „formalnego adresata decyzji” ze „stroną w postępowaniu administracyjnym”, natomiast przytaczając fragmenty uzasadnienia nie wzięli pod uwagę, że Sąd Apelacyjny nie stwierdził, że uprawnionym do wniesienia odwołania może być wyłącznie „formalny adresat decyzji”. Wręcz odwrotnie, Sąd Apelacyjny wprost wskazał, że art. 479⁶¹ § 2 k.p.c.

daje „sądowi możliwość dopuszczenia do udziału w sprawie podmiotu, który nie występował w postępowaniu administracyjnym, zaś jego prawa i obowiązki zależą od rozstrzygnięcia procesu”, jednak dostrzegając że przepis ten daje jedynie możliwość wezwania do udziału, natomiast nie daje możliwości zainicjowania postępowania sądowego, Sąd Apelacyjny za zasadne i kluczowe uznał ocenę tego, czy skarżący posiadają przymiot strony w postępowaniu administracyjnym, a za podstawową przesłankę, która powinna być przez powoda wykazana, uznał posiadanie przez niego interesu prawnego (wyrażającego się również w obowiązku prawnym) w postępowaniu o nałożenie obowiązków regulacyjnych na Y. S.A. (k. 4). Jak podkreślił Sąd Apelacyjny, interes prawny może wynikać wyłącznie z przepisów prawa materialnego, które stanowią podstawę ustalenia uprawnienia i obowiązku.

Takie sformułowania zawarte w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia nie pozostawiają zatem wątpliwości, iż Sąd Apelacyjny badał czy podmiot spełnia przesłanki z art. 28 k.p.a., a nie to czy był formalnym adresatem decyzji. Sąd Apelacyjny, uwzględniając art. 4 Dyrektywy ramowej, doszedł do przekonania, że „powodom nie przysługuje w niniejszej sprawie legitymacja czynna do wniesienia odwołania”. W istocie zatem Sąd Apelacyjny wydając zaskarżone orzeczenie przychylił się do poglądu drugiego zaprezentowanego przez powodów, nie zaś do pierwszego, jak twierdzi się w kasacjach. Co więcej, nawet gdyby Sąd Apelacyjny przychylił się do pierwszego z poglądów, to tym bardziej orzekłby identycznie jak w zaskarżonym postanowieniu z 27 kwietnia 2020 r. Już ta konstatacja prowadzi do wniosku, iż przedstawione przez powodów zagadnienie prawne nie pozostaje w związku z przedmiotową sprawą, co stanowi wystarczającą podstawę do odmowy przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.

4. Także przywołane przez skarżących na poparcie poglądu drugiego orzecznictwo TSUE, dotyczące art. 4 Dyrektywy ramowej nie jest relewantne w przedmiotowej sprawie. W obydwu sprawach TSUE wypowiadał się o uznaniu konkurentów adresata decyzji za podmiot „którego dotyczy decyzja” w rozumieniu art. 4 Dyrektywy ramowej i to właśnie element „konkurowania” był istotny dla uznania konkurentów za podmioty „których dotyczy decyzja”, bowiem nałożenie obowiązków regulacyjnych na jednego z konkurentów, dawało pozostałym

konkretne, wynikające z decyzji, uprawnienia. Co więcej, Sąd Apelacyjny wprost w uzasadnieniu odniósł się do art. 4 Dyrektywy ramowej, wskazując, że „[n]ie sposób jest też wywieść interesu prawnego powodów z art. 4 dyrektywy 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r.” i podzielił stanowisko TSUE przyjęte w wyroku z 21 lutego 2008 r. w sprawie C-426/05, gdzie TSUE m.in. wskazał, że „art. 4 dyrektywy ramowej nie reguluje kwestii tego, kto jest stroną niesądowego postępowania administracyjnego, o którym mowa w art. 16 tej dyrektywy” oraz że „prawo wspólnotowe nie wymaga *a priori*, aby państwa członkowskie dopuściły wszystkich użytkowników i przedsiębiorstwa konkurencyjne wobec przedsiębiorstwa posiadającego (uprzednio) znaczącą pozycję na odnośnym rynku do udziału w procedurze analizy rynku, o której mowa w art. 16 dyrektywy ramowej, w charakterze strony (...) Do ustawodawcy krajowego należy zatem określenie, czy przedsiębiorstwu takiemu jak skarżąca w postępowaniu przed sądem krajowym przysługuje status strony w tym niesądowym postępowaniu administracyjnym”. Nie ma zatem wątpliwości, że wbrew twierdzeniu powodów, w przedmiotowej sprawie Sąd Apelacyjny uwzględnił art. 4 Dyrektywy ramowej, nie ograniczając się do badania czy powodowie byli „formalnymi adresatami decyzji”. Sąd Apelacyjny uwzględniając art. 4 Dyrektywy ramowej, dokonał zatem oceny tego czy powodowie są uprawnieni do wniesienia odwołania, nie poprzestając na tym, że powodowie nie byli stronami postępowania administracyjnego (adresatami decyzji).

5. Ponadto należy zwrócić uwagę, że do relacji art. 4 Dyrektywy ramowej i art. 28 k.p.a. wprost odniósł się Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 11 sierpnia 2017 II GSK 3393/15, w którym ustalając znaczenia użytego w art. 4 Dyrektywy ramowej zwrotu „których dotyczy dana decyzja” wskazał, że „[w] ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, wzięwszy pod uwagę zasadę autonomii proceduralnej państw członkowskich, należy przyjąć, że dyrektywa pozostawia państwom członkowskim określenie sposobu ustalania tego związku decyzji z podmiotem, którego ona dotyczy. W polskiej procedurze administracyjnej i sądowoadministracyjnej ten związek wyraża instytucja interesu prawnego”. Zatem wskazywane zagadnienie, określone przez powodów jako istotne zagadnienie prawne, zostało jednoznacznie rozstrzygnięte w orzecznictwie.

6. Należy podkreślić, że istotą dyrektyw jest konieczność ich implementowania do krajowego porządku prawnego, a zatem to nie bezpośrednio art. 4 Dyrektywy ramowej, ale przepis krajowy interpretowany w zgodzie z art. 4 Dyrektywy ramowej, stanowi podstawę ustalenia kręgu podmiotów „których dotyczy dana decyzja”. Nie budzi natomiast wątpliwości, że Sąd Apelacyjny w przedmiotowej sprawie zastosował art. 28 k.p.a. uwzględniając przy jego interpretacji art. 4 Dyrektywy ramowej oraz orzecznictwo TSUE.

7. Wobec powyższego, nie ma podstaw do uznania iż w przedmiotowej sprawie występuje istotne zagadnienie prawne sformułowane przez powodów.

Mając na uwadze wskazane okoliczności Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji, na podstawie art. 398⁹ § 2 k.p.c.