

POSTANOWIENIE

Dnia 24 lipca 2025 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Maria Szczepaniec

w sprawie z powództwa P. w W. i T. sp. z o.o. w Ł.

przeciwko Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej

z udziałem P.1

o ustalenie warunków dostępu,

na posiedzeniu niejawnym w dniu 24 lipca 2025 r. w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej

i Spraw Publicznych

skargi kasacyjnej T. sp. z o.o. w Ł. od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 30 kwietnia 2024 r., VII AGa 558/23

- 1. odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania;**
- 2. zasądza od T. sp. z o.o. w Ł. na rzecz Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej kwotę 360 (trzysta sześćdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu przed Sądem Najwyższym wraz z odsetkami w wysokości odsetek ustawowych za opóźnienie za czas po upływie tygodnia od dnia doręczenia niniejszego postanowienia T. sp. z o.o. w Ł. do dnia zapłaty.**

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 11 września 2018 r. (znak: [...]; dalej: decyzja) wydaną na podstawie art. 18 ust. 3 w związku z art. 17 ustawy z 7 maja 2010 r. o wspieraniu

rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (dalej: „u.wruist”) i art. 206 ust. 1 ustawy z 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (dalej: Pt) oraz art. 104 § 1 k.p.a., po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego wszczętego z urzędu w przedmiocie określenia warunków zapewnienia dostępu do infrastruktury technicznej „T.” sp. z o.o. w Ł. (operator) w zakresie kanalizacji kablowej oraz kanalizacji telekomunikacyjnej budynku (dalej jako „Warunki Dostępu”), Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (dalej: Prezes UKE):

1. określił Warunki Dostępu do infrastruktury technicznej operatora w zakresie kanalizacji kablowej, w brzmieniu określonym w Załączniku nr 1 do decyzji, stanowiącym jej integralną część,

2. określił Warunki Dostępu do infrastruktury technicznej operatora w zakresie kanalizacji telekomunikacyjnej budynku, w brzmieniu określonym w Załączniku nr 2 do decyzji, stanowiącym jej integralną część,

3. nakazał operatorowi zapewnienie gotowości do zawierania Umów Ramowych i Umów Szczegółowych, a także rozpatrywania Zapytań o dostęp do infrastruktury technicznej zgodnie z postanowieniami Warunków Dostępu określonych w Załączniku nr 1 i Załączniku nr 2 do decyzji, najpóźniej do dnia 15 marca 2019 r.; do czasu wdrożenia ww. funkcjonalności operator jest zobowiązany do udostępniania infrastruktury technicznej w zakresie kanalizacji kablowej i kanalizacji telekomunikacyjnej budynku na dotychczasowych zasadach, stosowanych w ramach przedsiębiorstwa operatora,

4. stwierdził, że na podstawie art. 206 ust. 2aa Pt w związku z art. 206 ust. 2 pkt 6 Pt decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu.

Odwołanie od powyższej decyzji wniosli: P. z siedzibą w W. i T. sp. z o.o. z siedzibą w Ł.

Postanowieniem dnia z 6 kwietnia 2021 r. na podstawie art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zostało skierowane do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej pytanie prawne.

Wyrokiem z dnia 8 lutego 2023 r. Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił odwołania.

Apelacje od powyższego wyroku wniosła T. sp. z o.o. w Ł. zaskarżając wyrok Sądu Okręgowego w zakresie pkt. 5, 6 i 7 oraz wnosząc o zmianę zaskarżonego wyroku w zaskarżonym zakresie oraz uchylenie zaskarżonej decyzji Prezesa UKE, ewentualnie, na wypadek nieuwzględnienia powyższego, o uchylenie zaskarżonego wyroku oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania i każdorazowo o zasądzenie od pozwanego oraz od uczestników postępowania na rzecz powoda zwrotu kosztów postępowania, w tym kosztów postępowania apelacyjnego, według norm przepisanych.

Wyrokiem z dnia 30 kwietnia 2024 r. Sąd Apelacyjny w Warszawie, VII AGa 558/23 oddalił apelację i zasądził od T. sp. z o.o. w Ł. na rzecz Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej kwotę 540 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego z ustawowymi odsetkami za opóźnienie od dnia uprawomocnienia się orzeczenia, którym je zasądzono do dnia zapłaty.

Pismem z dnia 9 sierpnia 2024 r. T. sp. z o.o. z siedzibą w Ł. wniosła skargę kasacyjną od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie, wydanego dnia 30 kwietnia 2024 r., w sprawie o sygn. VII AGa 558/23, zaskarżając ww. wyrok w całości.

Skarżący zgłosił zarzuty naruszenia prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie. Jednocześnie skarżący wniósł o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania na podstawie art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c. wskazując, że w sprawie istnieje potrzeba wykładni przepisów budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Prezes UKE wniósł o: odmowę przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania, ewentualnie jej odrzucenie, a w przypadku przyjęcia skargi do rozpoznania o rozpoznanie skargi na rozprawie i oddalenie jej w całości oraz o zasądzenie na jego rzecz kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie wypełnia ustawowych przesłanek koniecznych dla przyjęcia jej do rozpoznania.

Sąd Najwyższy przyjmuje skargę kasacyjną do rozpoznania, jeżeli w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne, istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów, zachodzi nieważność postępowania lub skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona (art. 398⁹ § 1 k.p.c.). Obowiązkiem skarżącego jest sformułowanie i uzasadnienie wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania w nawiązaniu do tych przesłanek, gdyż tylko wówczas może być osiągnięty cel wymagań przewidzianych w art. 398⁴ § 2 k.p.c. Rozstrzygnięcie Sądu Najwyższego w kwestii przyjęcia bądź odmowy przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania wynika przy tym z oceny czy okoliczności powołane przez skarżącego odpowiadają tym, o których jest mowa w art. 398⁹ § 1 k.p.c.

W przedmiotowej sprawie skarżący oparł wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania na podstawie art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c. W ramach wskazanej przesłanki wskazał, że w sprawie istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości oraz występują rozbieżności w orzecznictwie sądowym odnośnie zagadnień prawnych będących istotą zarzutów skargi.

Uzasadnienie wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania na podstawie wykładni przepisów prawa budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów (art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c.) wymaga wykazania, jaki konkretny przepis prawa, zastosowany w danej sprawie, jest przedmiotem rozbieżnej wykładni w judykaturze sądowej i na czym rozbieżność ta polega, co wymaga przytoczenia orzeczeń sądów wydanych w takich samych lub istotnie zbliżonych stanach faktycznych, względnie, jaki konkretny przepis prawa, zastosowany w danej sprawie, wymaga interpretacji ze strony Sądu Najwyższego, z czego potrzeba ta wynika i z jakich powodów dotychczasowy dorobek doktryny i orzecznictwa jest w tej mierze niewystarczający. Nieodzowne jest ponadto, podobnie jak w przypadku przyczyny kasacyjnej określonej w art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c., wykazanie związku między oczekiwaną od Sądu Najwyższego wykładnią prawa a wynikiem postępowania kasacyjnego.

W pierwszej kolejności skarżący wskazał na zagadnienie związane z zakresem przesłanek wydania decyzji ramowej o dostępie do infrastruktury

technicznej. Wskazał na rozbieżność w orzecznictwie sądów odnoszącą się do tego czy działając na podstawie art. 18 ust. 3 w zw. z art. 22 ust. 1-3 u.wruist Prezes UKE może wydać decyzję nakazującą operatorowi oferowanie dostępu do jego infrastruktury, na określonych ramowo warunkach („decyzja ramowa”), pomimo iż nie stwierdzono żadnych problemów w zakresie takiego dostępu. Wskazano, że w praktyce stosowania tych przepisów funkcjonują obecnie dwie interpretacje. Pierwsza z nich, zgodna z częścią orzecznictwa oraz uzasadnieniem ustawy, zakłada, że Prezes UKE może wydać decyzję ramową wyłącznie po stwierdzeniu i w reakcji na określony problem regulacyjny (np. operator utrudnia dostęp do sieci, oferuje nieadekwatne warunki cenowe itp.). Druga z nich, zaprezentowana w niniejszej sprawie przez Sądy I i II instancji, a także obecna w części orzecznictwa dotyczącego analogicznych decyzji, zakłada, że Prezes UKE nie musi stwierdzić istnienia problemu regulacyjnego przed wydaniem decyzji ramowej. Innymi słowy, w tej interpretacji decyzja ramowa może być wydana w oparciu o całkowite uznanie Prezesa UKE, także względem przedsiębiorcy, który nie dopuszcza się żadnych naruszeń w zakresie udzielania dostępu.

Sąd Najwyższy wskazuje, że pojedyncze wyroki sprzeczne z utrwaloną linią orzecniczą nie oznaczają, że występuje rozbieżna wykładnia w judykaturze sądowej. Prezes UKE nie musi stwierdzić istnienia problemu regulacyjnego przed wydaniem decyzji ramowej na podstawie art. 18 ust. 3 w zw. z art. 22 ust. 1-3 u.wruist. Wynika to zarówno wprost z treści powołanych przepisów, celu wprowadzonych regulacji jak nawet z wydanego w przedmiotowej sprawie wyroku TSUE. Wbrew twierdzeniom skarżącego pierwsze z pytań prejudycjalnych dotyczyło kwestii możliwości wydania decyzji nakazującej operatorowi oferowanie dostępu do jego infrastruktury, na określonych ramowo warunkach „niezależnie od istnienia sporu o dostęp do infrastruktury technicznej tego operatora oraz istnienia skutecznej konkurencji na rynku” (akapit 30 wyroku TSUE z dnia 17 listopada 2022 r., C-243/21). W akapicie 52 TSUE wyjaśnił, że w świetle przedstawionych rozważań z brzmienia i kontekstu art. 1 ust. 3 i 4, a także art. 3 ust. 5 dyrektywy 2014/61, w związku z art. 1 ust. 1, art. 5 ust. 1 i art. 8 ust. 3 dyrektywy o dostępie, a także z art. 8 i 12 dyrektywy ramowej wynika, że brak konkretnych sporów między operatorem sieci dysponującym infrastrukturą techniczną a przedsiębiorstwem

ubiegającym się o dostęp do niej, jak również okoliczność, iż nie zostało wcześniej wykazane, że operator ten posiada znaczącą pozycję na odnośnym rynku ani że na owym rynku nie występowała skuteczna konkurencja, nie mogą stanowić przeszkody dla nałożenia przez właściwy krajowy organ regulacyjny obowiązków regulacyjnych *ex ante* w dziedzinie dostępu do infrastruktury technicznej wspomnianego operatora.

Skarżący wskazał ponadto na rozbieżność w orzecznictwie w zakresie interpretacji przepisów art. 18 ust. 1 w zw. z art. 15 pkt 14 w zw. z art. 18 ust. 3 oraz art. 17 ust. 1 u.wruist. Podniósł, że w tym zakresie istotna jest odpowiedź na pytanie czy decyzja objęta niniejszym postępowaniem powinna podlegać postępowaniu konsolidacyjnemu uregulowanemu w art. 18 i nast. pr.tel. Odpowiedź pozytywna na to pytanie, popierana przez część orzecznictwa, prowadzić powinna do uznania decyzji Prezesa UKE objętej niniejszą sprawą za wydaną z naruszeniem prawa, co podważa zaskarżony wyrok. Z kolei odpowiedź negatywna na to pytanie, także popierana przez część orzecznictwa, prowadzić będzie do wniosków odmiennych.

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 15 września 2015 r., III SK 62/12 oraz postanowienie Sądu Najwyższego z 6 listopada 2013 r., III SK 59/12).

Kwestia obowiązku przeprowadzenia postępowania konsolidacyjnego była przedmiotem rozstrzygnięć 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 osiąganie 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, który wskazał, 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 w stopniu większym 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 nieznaczący 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: 8 kwietnia 2023 r., II NSK 47/23; 22 października 2019 r., I NSK 65/18; 18 stycznia 2017 r., III SK 6/14; 18 stycznia 2017 r., III SK 45/14; 5 marca 2015 r., III SK 8/14; 23 czerwca 2013 r., III SK 36/12; 7 lipca 2011 r., III SK 52/10; 18 maja 2012 r., III SK 37/11).

Wskazać należy, że Sąd Najwyższy nie jest trzecią instancją sądową i nie rozpoznaje sprawy, a jedynie skargę kasacyjną, będącą szczególnym środkiem zaskarżenia, wnoszonym i rozpoznawanym nie tylko w interesie skarżącego, ale przede wszystkim w interesie publicznym. Nie sposób uznać, że odpowiedź na pytanie „czy decyzja objęta niniejszym postępowaniem powinna podlegać postępowaniu konsolidacyjnemu” ma swoje źródło w interesie publicznym i zapewni jednolitą wykładnię i stosowanie prawa. Sformułowane w ten sposób zagadnienie nie wykracza poza indywidualny interes skarżącego.

Wskazać ponadto należy, że w analizowanej sprawie, w ocenie Sądu Najwyższego, nie wystąpiły inne przyczyny uzasadniające przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania, w szczególności nieważność postępowania (art. 398⁹ § 1 pkt 3 k.p.c.).

O kosztach postępowania kasacyjnego Sąd Najwyższy orzekł na podstawie art. 98 § 1, 1¹ i 3 k.p.c., art. 99 k.p.c. i art. 108 § 1 k.p.c. w zw. z art. 398²¹ k.p.c. w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. oraz § 10 ust. 4 pkt 2 w zw. z § 14 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 1935 ze zm.).

M.L.

[r.g.]

