

POSTANOWIENIE

Dnia 15 listopada 2017 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Andrzej Wróbel

w sprawie z powództwa V. S.A. w G.
przeciwko Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej
o nałożenie kary pieniężnej,
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw
Publicznych w dniu 15 listopada 2017 r.,
na skutek skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Apelacyjnego w (...)
z dnia 4 listopada 2016 r., sygn. akt VI ACa (...),

- 1. odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania,**
- 2. zasądza od pozwanego na rzecz powoda kwotę 720
(siedemset dwadzieścia) złotych tytułem zwrotu kosztów
postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny w (...) wyrokiem z dnia 4 listopada 2016 r. oddalił apelację V. S.A. w G. od wyroku Sądu Okręgowego w W. - Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 27 maja 2015 r. uchylającego decyzję Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej z dnia 19 grudnia 2012 r. Nr (...) w części tj. w pkt 1, w którym Prezes UKE nałożył na V. S.A. z siedzibą w G., karę pieniężną w wysokości 350 000 zł, płatną do budżetu Państwa za naruszenie obowiązków informacyjnych w stosunku do użytkowników końcowych, polegających na zachowaniach określonych w pkt 1-11 decyzji.

W ocenie Sądu Apelacyjnego, w kontekście twierdzenia o potrzebie zmiany dotychczasowej linii polskiej judykatury, po upływie terminu implementacji dyrektywy zmieniającej Dyrektywę 2002/20, Prezes UKE wskazał na jej motyw 72. W jego myśl „krajowe organy regulacyjne powinny móc podejmować skuteczne działania w celu monitorowania oraz zapewniania przestrzegania warunków związanych z zezwoleniami ogólnymi lub prawami użytkowania, w tym również posiadać uprawnienia do nakładania skutecznych sankcji finansowych lub administracyjnych w przypadku naruszenia tych warunków”. Prezes UKE nie wskazał argumentów dla poparcia tezy, że linia orzecznicza polskich sądów, ukształtowana jeszcze w okresie obowiązywania Dyrektywy 2002/20 w pierwotnym brzmieniu, pozbawia go uprawnień do nakładania „skutecznych sankcji finansowych”.

Sąd Apelacyjny ocenił jako nieuprawnione wnioski, które Prezes UKE wyciąga z faktu, że art. 201 i 209 Pł, w części mającej węzłowe znaczenie dla niniejszej sprawy, nie zostały zmienione ustawą implementującą zmianę Dyrektywy 2002/20 (Ustawa z dnia 16 listopada 2012 r. o zmianie ustawy - Prawo telekomunikacyjne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2012 r., poz. 1445). Zgodzić należy się z Prezesem UKE, że „w ocenie ustawodawcy implementacja aktualnego brzmienia art. 10 dyrektywy o zezwoleniach nie wymagała zmiany art. 201 Pł w szerszym zakresie niż ten, który wynika z ustawy z dnia 16 listopada 2012 r.” Bezpodstawne jest jednak wyciąganie w tego faktu wniosku, że intencją ustawodawcy było danie impulsu judykaturze do zmienienia linii orzeczniczej, bez zmiany relewantnych przepisów prawa telekomunikacyjnego. Wskazują na to w pierwszym rzędzie, przedstawione w dalszej części uzasadnienia, ograniczenia zakresu prounijnej wykładni prawa krajowego. Wskazać należy również, że powstanie stanu niepewności dotyczącego treści przedmiotowych norm, co w niniejszym przypadku byłoby naturalną konsekwencją przyjęcia wskazanej metody implementacji, podważałoby jej skuteczność oraz zasadę pewności prawa. Zgodne z zamiarem ustawodawcy jest natomiast przyjęcie zapatrywania, że zmiana Dyrektywy 2002/20 nie doprowadziła do powstania konieczności zmiany stanowiska polskiego orzecznictwa w przedmiotowym zakresie.

Sąd Apelacyjny stwierdził, że kierunek interpretacyjny proponowany przez Prezesa UKE nie znajduje też oparcia w powoływanym przez niego fragmencie uzasadnienia wyroku z 21 września 2010 r., sygn. akt III SK 8/10. W jego myśl „dopiero z przepisu art. 10 ust. 3 w obecnym brzmieniu wynika, że nie ma unijnego obowiązku zapewnienia przedsiębiorstwu telekomunikacyjnemu możliwości uprzedniego usunięcia naruszenia. Prawo UE nie zakazuje również możliwości ukarania przedsiębiorstwa za naruszenie przepisów, które w toku postępowania zostało usunięte. Przepis ten wyraźnie dopuszcza możliwość nakładania kar pieniężnych o charakterze odstrasżającym za zachowania, które miały miejsce przed wszczęciem postępowania”. Stanowisko Sądu Najwyższego zasługuje na pełną aprobatę. Podkreślić należy jednak, że nie wynika z niego, że prawo unijne zakazuje państwom członkowskim utrzymywania w swych porządkach prawnych rozwiązań zapewniających „przedsiębiorstwu telekomunikacyjnemu możliwości uprzedniego usunięcia naruszenia”.

Sąd Apelacyjny uznał, że Prezes URE nie przedstawił jasnej koncepcji interpretacji art. 10 ust. 2 i 3 Dyrektywy 2002/20 w obecnym brzmieniu, z której wynikałoby, że linia orzecznicza dotycząca wykładni art. 201 i 209 Pt, ukształtowana w okresie obowiązywania Dyrektywy 2002/20 w pierwotnym brzmieniu, jest sprzeczna z obowiązującym prawem unijnym.

Pozwany zaskarżył w całości powyższy wyrok Sądu Apelacyjnego w (...) skargą kasacyjną, opierając skargę na podstawach: I. naruszenia przepisów prawa materialnego (art. 398³ § 1 pkt 1 k.p.c.), tj.: 1) naruszenia art. 291 ust. 1 Traktatu poprzez jego niezastosowanie i uchylenie się przez Sąd od dokonania wykładni art. 201 ust. 1 i 3 w zw. z art. 209 ust. 1 pkt 25 i art. 210 ust. 1 Pt przy uwzględnieniu art. 10 ust. 2 i 3 o zezwoleniach, w brzmieniu obowiązującym od 19 grudnia 2009 r.; 2) naruszenia art. 201 ust. 1 i 3 Pt w zw. z art. 209 ust. 1 pkt 25 i art. 210 ust. 1 Pt oraz 10 ust. 2 i 3 dyrektywy o zezwoleniach, w brzmieniu obowiązujących od 19 grudnia 2009 r., poprzez ich błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie polegającą na uznaniu, że Prezes UKE nie mógł nałożyć na powoda kary pieniężnej za naruszenie obowiązków informacyjnych w stosunku do użytkowników końcowych, gdyż nie wyczerpał trybu przewidzianego w art. 201 ust. 3 Pt.

Wniósł o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania na rozprawie, gdyż w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne, którego wyjaśnienie niezbędne jest dla prawidłowego rozpoznania niniejszej sprawy, a mianowicie, czy po 25 maja 2011 r. przepis art. 21 a dyrektywy ramowej i art. 8 dyrektywy ramowej w zw. z art. 10 ust. 2 i 3 dyrektywy o zezwoleniach interpretowany prawidłowo stoi na przeszkodzie przepisom art. 201 ust. 3 Pt w zw. z art. 209 ust. 1 pkt 4 Pt interpretowanym w ten sposób, że przepisy Prawa telekomunikacyjnego określają wprost sekwencję czynności podejmowanych przez Prezesa Urzędu. Wszczęcie postępowania kontrolnego, w toku którego ustalone zostaną nieprawidłowości w działaniu kontrolowanego przedsiębiorcy telekomunikacyjnego (w zakresie przedmiotu kontroli) powoduje, że kompetencja Prezesa Urzędu do ukarania przedsiębiorcy telekomunikacyjnego w wyniku samoistnego postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej zostaje wyłączona.

Wskazując na powyższe wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy temu Sądowi do ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia o kosztach zastępstwa procesowego.

Ponadto, na podstawie art. 267 Traktatu, wniósł o zwrócenie się przez Sąd Najwyższy z wnioskiem do Trybunału o rozpatrzenie w trybie prejudycjalnym pytania o następującej treści: „Czy przepis art. 10 ust. 2 i 3 Dyrektywy o zezwoleniach (samodzielnie) oraz w związku z art. 21 a dyrektywy ramowej (po upływie terminu na jego implementację) należy interpretować w ten sposób, że krajowy organ regulacyjny jest uprawniony do nałożenia na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego kary finansowej (pieniężnej) także wówczas, gdy zobowiązał przedsiębiorcę do usunięcia naruszenia w określonym terminie (wydał zalecenia pokontrolne), jednak nie wydał decyzji nakazującej usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości”.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Prezesa UKE powód wniósł o wydanie postanowienia odmawiającego przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania i zasądzenie od pozwanego na rzecz powoda kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarżący wskazuje na przesłankę występowania w sprawie istotnego zagadnienia prawnego (art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c.).

1. Dla przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania w związku z występowaniem w sprawie istotnego zagadnienia prawnego w rozumieniu art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c. konieczne jest przedstawienie problemu o charakterze abstrakcyjnym, nierozstrzygniętego w dotychczasowym orzecznictwie i wymagającego pogłębionej wykładni. Zagadnieniem prawnym jest bowiem zagadnienie, które wiąże się z określonymi przepisami prawa materialnego lub procesowego, których wyjaśnienie ma nie tylko znaczenie dla rozstrzygnięcia konkretnej sprawy, ale także dla rozstrzygnięcia innych podobnych spraw. Wskazanie na zagadnienie prawne uzasadniające wniosek o rozpoznanie skargi kasacyjnej powinno nastąpić przez jego sformułowanie jako problemu prawnego wymagającego rozstrzygnięcia, określenie przepisów prawa, w związku z którymi powstało i wskazanie argumentów, które prowadzą do rozbieżnych ocen. Dopiero wówczas Sąd Najwyższy ma podstawę do rozważenia, czy przedstawione zagadnienie jest rzeczywiście zagadnieniem "prawnym" oraz czy jest to zagadnienie "istotne" (por. postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 10 września 2014 r., I CSK 729/13, LEX nr 1532950, czy z dnia 2 grudnia 2014 r., II CSK 376/14, LEX nr 1622307). Jednocześnie zagadnienie prawne powinno być sformułowane w oparciu o okoliczności mieszczące się w stanie faktycznym sprawy wynikającym z dokonanych przez sąd ustaleń (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 czerwca 2001 r., III CZP 33/01, LEX nr 52571). Przez istotne zagadnienie prawne należy rozumieć też problem, którego wyjaśnienie byłoby konieczne dla rozstrzygnięcia danej sprawy, a więc pozostający w związku z podstawami skargi oraz z wiążącym Sąd Najwyższy, a ustalonym przez sąd drugiej instancji, stanem faktycznym sprawy (art. 398¹³ § 2 k.p.c.), i także w związku z podstawą prawną stanowiącą podstawę wydania zaskarżonego wyroku. Musi więc ono pozostawać w związku ze sprawą (por. postanowienie Sądu Najwyższego: z dnia 21 maja 2013 r., IV CSK 53/13, LEX nr 1375467; z dnia 26 stycznia 2012 r., I PK 124/11, LEX nr 1215465; z dnia 23 marca 2012 r., II PK 284/11, LEX nr 1214575; z dnia 19 marca 2012 r., II PK 293/11, LEX nr 1214577; z dnia 24 lutego 2005 r., III PK 6/05, LEX nr 513003).

2. Ponadto, istotnym zagadnieniem prawnym w rozumieniu art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c. jest zagadnienie nowe, nierozwiązane dotąd w orzecznictwie, którego rozstrzygnięcie może przyczynić się do rozwoju prawa. W konsekwencji nie można uznać, że w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne (art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c.), jeśli Sąd Najwyższy zajął już stanowisko w kwestii przedstawianej w skardze i wyraził swój pogląd we wcześniejszych orzeczeniach, a nie zachodzą żadne okoliczności uzasadniające zmianę tego poglądu (por. postanowienie Sądu Najwyższego: z dnia 16 stycznia 2003 r., I PK 230/02, OSNP - wkładka z 2003 r. Nr 13, poz. 5; z dnia 10 marca 2010 r., LEX nr 577467; z dnia 12 marca 2010 r., II UK 400/09, LEX nr 577468; z dnia 19 stycznia 2012 r., I UK 328/11, LEX nr 1215423; z dnia 19 marca 2012 r., II PK 294/11, LEX nr 1214578).

3. Uzasadnienie wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania powinno zawierać jurydycznie uzasadniony wywód uwzględniający różne metody wykładni przepisu powołanego w treści zagadnienia prawnego oraz wskazujący na wadliwość rozstrzygnięcia występującego w sprawie zagadnienia prawnego; musi zawierać argumentację podważającą sposób rozumowania przyjęty w zaskarżonym wyroku, wskazującą na motywowaną interesem publicznym celowość rozstrzygnięcia przedmiotowego zagadnienia w sposób odmienny, niż to uczynił Sąd Apelacyjny (postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 20 marca 2013 r., sygn. akt III SK 38/12, z dnia 24 września 2013 r., sygn. akt III SK 4/13, z dnia 12 kwietnia 2013 r., sygn. akt III SK 46/12, z dnia 26 listopada 2012 r. sygn. akt 111 SK 19/12).

4. Sąd Najwyższy stwierdza, że kwestia relacji pomiędzy postępowaniem kontrolnym a samoistnym postępowaniem w sprawie nałożenia kary pieniężnej na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego było już wielokrotnie przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego. Dotychczasowe orzecznictwo w tym zakresie zostało podsumowane i podtrzymane w wyroku Sądu Najwyższego z 8 października 2014 r., III SK 85/13 (LEX nr 1511599). Zaskarżony przez Prezesa UKE wyrok Sądu Apelacyjnego jest zbieżny z wyżej wymienioną linią orzeczniczą, którą Sąd Najwyższy w obecnym składzie w całości popiera i potwierdza. Brak jest zatem publicznoprawnej potrzeby rozstrzygnięcia tak sformułowanego zagadnienia prawnego, które nie jest zagadnieniem nowym (wyżej, pkt 2) (zob. postanowienia

Sądu Najwyższego z 25 stycznia 2016 r., III SK 16/15 i z dnia 26 stycznia 2017 r., III SK 24/16).

Mając powyższe na uwadze, Sąd Najwyższy postanowił jak w sentencji.

r.g.