

POSTANOWIENIE

Dnia 2 lipca 2013 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Maciej Pacuda

w sprawie z powództwa Telekomunikacji Polskiej Spółki Akcyjnej w W.
przeciwko Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej
o nałożenie kary pieniężnej,
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw
Publicznych w dniu 2 lipca 2013 r.,
na skutek skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Apelacyjnego
z dnia 4 lipca 2012 r.,

- 1. odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania,**
- 2. zasądza od pozwanego na rzecz powoda kwotę 270
(dwieście siedemdziesiąt) złotych tytułem kosztów
postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (Prezes Urzędu) decyzją z dnia 25 września 2006 r. nałożył na Telekomunikację Polską S.A. (powód) karę pieniężną za naruszenie obowiązku określania cen usług na podstawie kosztów ich świadczenia przy świadczeniu usługi neostrada tp. Jako podstawę prawną wydanej decyzji Prezes Urzędu wskazał art. 209 ust. 1 pkt 13 i 14 Prawa telekomunikacyjnego.

Powód zaskarżył decyzję Prezesa Urzędu odwołaniem.

Sąd Okręgowy wyrokiem z dnia 12 lipca 2011 r., uchylił decyzję Prezesa Urzędu. W motywach wydanego rozstrzygnięcia Sąd pierwszej instancji powołał się

na wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 6 maja 2010 r. w sprawie C-545/08 *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, w którym orzekł, że regulując detaliczne taryfy za usługi szerokopasmowego dostępu do internetu bez uprzedniej analizy rynkowej Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy przepisów art. 16 i 17 dyrektywy 2002/22 w związku z art. 16 i 27 dyrektywy 2002/21. Sąd Okręgowy wskazał, że w niniejszej sprawie nie przeprowadzono stosownej analizy rynku detalicznych usług szerokopasmowego dostępu do internetu. Ponadto Sąd Okręgowy uznał, że obowiązek wynikający z art. 46 ust. 3 pkt 3 lit. c Prawa telekomunikacyjnego odnosi się tylko do usług telekomunikacyjnych, na rynku wykonywania których przedsiębiorca posiada znaczącą pozycję rynkową. Powód w dacie wydania zaskarżonej decyzji posiadał status operatora o znaczącej pozycji na rynku usług telefonicznych świadczonych w stacjonarnych publicznych sieciach telefonicznych, podczas gdy usługa szerokopasmowego dostępu do internetu, jak neostrada tp, nie jest usługą telefoniczną. Za zasadny Sąd Okręgowy uznał również zarzut naruszenia art. 61 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego. Przepis ten odnosi się do ustalania kosztów świadczenia usługi neostrada, z którą to usługą nie wiązały się obowiązki nałożone na powoda w związku z jego znaczącą pozycją na rynku świadczenia usług telefonicznych świadczonych w stacjonarnych publicznych sieciach telefonicznych, określone w art. 46 ust. 3 pkt 3 lit. c Prawa telekomunikacyjnego.

Sąd Okręgowy uwzględnił także zarzut naruszenia art. 209 ust. 1 pkt 13 i 14 Prawa telekomunikacyjnego, które to przepisy odnoszą się do wymierzenia kary za niewypełnienie obowiązków regulacyjnych nałożonych na rynkach detalicznych, o których mowa w art. 46-48 Prawa telekomunikacyjnego oraz niewypełnienie wymagań dotyczących ustalania cen określonych w art. 61 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego, ponieważ w okolicznościach niniejszej sprawy brak było podstaw do wymierzenia kary za naruszenia obowiązków, do których odnoszą się te przepisy.

Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 4 lipca 2012 r., oddalił apelację Prezesa Urzędu od wyroku Sądu Okręgowego.

W uzasadnieniu wyroku Sąd drugiej instancji wyjaśnił, że w sprawie brak było dostatecznych podstaw do wydania zaskarżonej decyzji nakładającej karę

pieniężną. Skoro ustalono, że brak podstaw do nałożenia kary pieniężnej za naruszenie obowiązku z art. 46 ust. 3 pkt 3 lit. c w związku z art. 61 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego przy świadczeniu usługi neostrada tp, nie było prawidłowe zastosowanie art. 209 ust. 1 pkt 13 i 14 Prawa telekomunikacyjnego. Przyjęta w zaskarżonej decyzji kwalifikacja prawna czynu, za który została nałożona kara pieniężna, jednoznacznie wskazywała, że powód naruszył obowiązek określenia cen usług na podstawie kosztów ich świadczenia przy świadczeniu usługi neostrada tp. Inne są zaś przesłanki nałożenia kary na podstawie art. 209 ust. 1 pkt 13 Prawa telekomunikacyjnego, a inne przesłanki nałożenia kary na podstawie art. 209 ust. 1 pkt 14 Prawa telekomunikacyjnego. Nie można zaś wyprowadzać z treści tych dwóch przepisów stosowanych łącznie nowej podstawy nałożenia kary pieniężnej.

Sąd Apelacyjny zwrócił również uwagę na szczególne znaczenie wskazanego w zaskarżonej decyzji opisu czynu, za który kara została nałożona oraz podstawy prawnej nałożonej kary. Na czyn ten składa się naruszenie obowiązku określania cen usług na podstawie kosztów i ich świadczenia przy świadczeniu usługi neostrada tp. Z uzasadnienia decyzji Prezesa Urzędu także wynika, że dla zachowania warunków, o których mowa w art. 61 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego, niezbędne jest kalkulowanie cen usług i oferowanie ich zgodnie z art. 46 ust. 3 pkt 3 lit. c Prawa telekomunikacyjnego, to jest poprzez przypisanie do każdej z tych usług kosztów oraz oferowanie usług odrębnie wycenionych, zanim zostaną zaoferowane w pakiecie. Odwołując się do wyroków Sądu Najwyższego z dnia 14 kwietnia 2010 r., III SK 1/10 oraz z dnia 21 września 2010 r., III SK 8/10, Sąd Apelacyjny uznał, że nie jest możliwe dokonanie obecnie zmiany opisu czynu, za który została nałożona kara pieniężna, na inny niż wskazany w sentencji zaskarżonej decyzji. Brak związania powoda obowiązkiem określania cen usług na podstawie kosztów ich świadczenia przy świadczeniu usługi neostrada tp wynika zaś w sposób jednoznaczny z wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 6 maja 2010 r.

Sąd Apelacyjny nie podzielił także wykładni art. 61 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego, zgodnie z którą przewidziany w tym przepisie obowiązek ustalania cen na podstawie przejrzystych, obiektywnych i niedyskryminujących

kryteriów miałyby oznaczać, że w przypadku usług nieregulowanych istnieje obowiązek oparcia ceny usług o wyniki kalkulacji kosztów. W ocenie Sądu Apelacyjnego taka wykładnia nie jest uprawniona i nie może prowadzić do wniosku, że zaskarżona decyzja ostatecznie odpowiada prawu. Głównym celem postępowań sądowych z odwołania od decyzji Prezesa Urzędu jest bowiem rozstrzygnięcie sporu co do naruszenia prawa przez konkretne zachowanie wskazane w sentencji skarżonej decyzji. Okoliczność, że do usług nieobjętych regulacją ma zastosowanie art. 61 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego nie może prowadzić do wniosku, że kryteria ustalania cen wskazane w tym przepisie w odniesieniu do cen nieregulowanych usług telekomunikacyjnych powinny być utożsamiana z obowiązkiem ich ustalenia w oparciu o koszty świadczenia tej usługi zgodnie z art. 46-48 Prawa telekomunikacyjnego.

Prezes Urzędu zaskarżył w całości wyrok Sądu Apelacyjnego skargą kasacyjną wniesioną do Sądu Najwyższego. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił naruszenie art. 217 § 1-3 k.p.c. oraz art. 227 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c.; art. 382 k.p.c. w związku z art. 233 § 1 k.p.c. oraz art. 391 § 1 k.p.c.; art. 156 k.p.c. w związku z art. 6 ust. 3 pkt a i b EKPC w związku z art. 479⁶⁴ § 2 k.p.c. i art. 391 § 1 k.p.c.; art. 156 k.p.c. w związku z art. 479¹⁴ § 2 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c. i art. 382 k.p.c., a ponadto naruszenie art. 209 ust. 1 pkt 13 i 14 Prawa telekomunikacyjnego, poprzez błędną wykładnię oraz art. 221 ust. 1 pkt 1 lit 1 Prawa telekomunikacyjnego w związku z art. 46 ust. 3 pkt 3 lit. c Prawa telekomunikacyjnego oraz art. 209 ust. 1 pkt 13 i 14 Prawa telekomunikacyjnego w związku z art. 61 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego, poprzez błędną wykładnię i uznanie, że w sytuacji gdy Prezes Urzędu w jednej decyzji administracyjnej nałożył na powoda karę pieniężną za naruszenie polegające na niewypełnieniu obowiązków regulacyjnych nałożonych na rynkach detalicznych, o których mowa w art. 46-48 Prawa telekomunikacyjnego oraz niewypełnieniu wymagań dotyczących ustalania cen, o których owa w art. 61 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego nie jest możliwa odrębna ocena istnienia przesłanek naruszenia każdej podstawy nałożenia kary wskazanej w decyzji.

Wnosząc o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania, Prezes Urzędu powołał się na występowanie w sprawie dwóch istotnych zagadnień prawnych:

1) czy sąd powszechny, rozpoznając odwołanie w rozumieniu art. 479⁵⁷ pkt 1 k.p.c. złożone zgodnie z art. 206 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego (obecnie art. 206 ust. 2 pkt 3 Prawa telekomunikacyjnego) oraz art. 479⁵⁸ § 1 k.p.c. od decyzji Prezesa Urzędu nakładającej na przedsiębiorcę karę pieniężną na podstawie art. 209 ust. 1 pkt 13 i 14 Prawa telekomunikacyjnego w związku z art. 61 ust. 2, art. 46 ust. 3 pkt 3 lit c) Prawa telekomunikacyjnego oraz art. 221 ust. 1 pkt 1 lit. I Prawa telekomunikacyjnego ma prawo zmienić kwalifikację prawną czynu w ramach ustalonego w sprawie stanu faktycznego; 2) czy standardy zawarte w art. 6 ust. 3 pkt a i b EKPC należy stosować do postępowania administracyjnego prowadzonego zgodnie z art. 206 ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego przez Prezesa Urzędu w sprawie nałożenia kary pieniężnej, czy też tylko w toku postępowania sądowego w sprawie z odwołania od decyzji Prezesa Urzędu.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna Prezesa Urzędu nie kwalifikowała się do przyjęcia celem jej merytorycznego rozpoznania.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Sądu Najwyższego zagadnienie prawne musi pozostawać w związku z zapatrywaniami prawnymi wynikającymi z uzasadnienia zaskarżonego wyroku. W przeciwnym razie zgłoszony przez skarżącego problem prawny nie jest zagadnieniem prawnym sprawy, gdyż nie można rozstrzygnąć go przy dokonywaniu kontroli kasacyjnej zaskarżonego orzeczenia (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z 27 września 2012 r., III SK 8/12; z 4 kwietnia 2013 r., III SK 41/12; z 12 kwietnia 2013 r., III SK 48/12).

Oddalając apelację Prezesa Urzędu w niniejszej sprawie, Sąd Apelacyjny wyjaśnił, że u podstaw tego rozstrzygnięcia leży ustalenie, zgodnie z którym „brak było podstaw [...] do nałożenia kary pieniężnej za naruszenie obowiązku z art. 46 ust. 3 pkt 3 lit. c w związku z art. 61 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego przy świadczeniu usługi neostrada tp” (uzasadnienie, s. 14). Brak możliwości zastosowania obowiązku określenia cen usług na podstawie kosztów ich świadczenia do usługi neostrada tp Sąd Apelacyjny wywiódł z wyroku Trybunału Sprawiedliwości (uzasadnienie, s. 17). Sąd drugiej instancji nie podzielił także

argumentacji Prezesa Urzędu, zgodnie z którą obowiązek wynikający z art. 61 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego stanowi obowiązek oparcia ceny usług nieregulowanych o wyniki kalkulacji kosztów (uzasadnienie, s. 18). Sąd Apelacyjny zwrócił również uwagę, że zgodnie z treścią sentencji zaskarżonej decyzji podstawę faktyczną jej wydania stanowiło „naruszenie obowiązku określenia cen usług na podstawie kosztów ich świadczenia przy świadczeniu usługi neostrada tp” (uzasadnienie, s. 15). Naruszenie to Prezes Urzędu zakwalifikował jako podlegające karze pieniężnej na podstawie art. 209 ust. 1 pkt 13 i 14 Prawa telekomunikacyjnego. W dalszej kolejności Sąd Apelacyjny zważył, że „nie jest możliwe dokonanie obecnie zmiany opisu czynu, za który została nałożona kara na inny niż wskazany w sentencji zaskarżonej decyzji” (uzasadnienie, s. 15), ponieważ rolą sądu jest rozstrzygnięcie sporu co do naruszenia obowiązków wynikających z Prawa telekomunikacyjnego przez konkretne, wskazane przez regulatora w sentencji decyzji zachowanie przedsiębiorcy (uzasadnienie, s. 18-19). Ponieważ odwołując się od decyzji Prezesa Urzędu ukarany przedsiębiorca telekomunikacyjny kwestionuje, z założenia, że zarzucane mu zachowanie (czyn) podlega karze pieniężnej, niewłaściwe jest – w postępowaniu odwoławczym – utrzymanie decyzji Prezesa Urzędu w mocy w przypadku stwierdzenia przez sąd, że przedsiębiorca dopuścił się innego niż wskazane przez Prezesa Urzędu naruszenia przepisów Prawa telekomunikacyjnego, sankcjonowanego karą pieniężną. Nie ma natomiast przeszkód, by przyjąć, że zakres naruszeń zarzucanych w decyzji Prezesa Urzędu jest węższy, o ile decyzja została sformułowana w taki sposób, że możliwa jest jej zmiana w tym zakresie.

Tymczasem pierwsze zagadnienie prawne sformułowane przez Prezesa Urzędu dotyczy problemu zmiany samej kwalifikacji prawnej czynu w ramach ustalonego w sprawie stanu faktycznego. Problem tego rodzaju nie występuje zaś, jak wynika to z powołanych powyżej zapytań Sądu Apelacyjnego, w niniejszej sprawie. W okolicznościach tej sprawy utrzymanie w mocy decyzji Prezesa Urzędu byłoby możliwe tylko w przypadku zmiany opisu samego zachowania, z które powód został ukarany, a następnie dopasowania do zmienionego zachowania odpowiedniej podstawy prawnej z art. 209 ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego. Jak trafnie przyjął zaś Sąd Apelacyjny, w oparciu o powołane w uzasadnieniu wyroki

Sądu Najwyższego, zadanie sądu rozpoznającego sprawę z odwołania od decyzji Prezesa Urzędu w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego nie polega na ukaraniu przedsiębiorcy za wszelką cenę, lecz na rozstrzygnięciu sporu co do legalności i celowości nałożenia kary pieniężnej za opisane przez Prezesa Urzędu zachowanie na wskazanej przez regulatora rynku podstawie prawnej.

Drugie zagadnienie prawne także nie pozostaje w związku z założeniami leżącymi u podstaw zaskarżonego orzeczenia, a ponadto dotyczy zasad działania Prezesa Urzędu, a nie wykładni lub stosowania przepisów prawa przez Sądy orzekające w sprawach z zakresu regulacji telekomunikacji. Rozstrzygnięcie problemu, czy standardy wynikające z Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka znajdują zastosowanie w postępowaniu administracyjnym prowadzonym przez Prezesa Urzędu, nie ma znaczenia dla ewentualnego merytorycznego rozpoznania sprawy. Naruszenie tych standardów przez Prezesa Urzędu, jak wskazano powyżej, nie leży bowiem u podstaw uchylenia w niniejszej sprawie decyzji regulatora rynku telekomunikacyjnego.

Mając powyższe na względzie, Sąd Najwyższy, na podstawie art. 398⁹ § 2 k.p.c., a w odniesieniu do kosztów zastępstwa prawnego w postępowaniu kasacyjnym na podstawie art. 98 § 3 k.p.c. w związku z art. 99 k.p.c. oraz § 12 ust. 4 w związku z § 14 ust. 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu, orzekł jak w sentencji.