

POSTANOWIENIE

Dnia 13 sierpnia 2013 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Halina Kiriło

w sprawie z powództwa P. T. C. Spółki Akcyjnej w W.
przeciwko Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej
z udziałem P. Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w W.
Krajowej Izby Gospodarczej Elektroniki i Telekomunikacji
o zmianę umowy,
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw
Publicznych w dniu 13 sierpnia 2013 r.,
na skutek skarg kasacyjnych strony pozwanej i strony zainteresowanej P. Sp. z o.o
od wyroku Sądu Apelacyjnego
z dnia 13 marca 2012 r.,

- 1. odmawia przyjęcia skarg kasacyjnych do rozpoznania.**
- 2. zasądza od Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej oraz P. Spółki z o.o. w W. na rzecz P. T. C. S.A. w W. kwoty po 135 (sto trzydzieści pięć) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 13 marca 2012 r., oddalił apelacje Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej oraz P. Sp. z o.o. (zainteresowany) od wyroku Sądu Okręgowego w W. z dnia 28 kwietnia 2011 r., w sprawie z odwołania P. T. C. Sp. z o.o. (obecnie P. T. C. S.A.) od decyzji Prezesa Urzędu z dnia 29 stycznia 2009 r.

Sąd Apelacyjny zaaprobował w całości i przejął za własne dokonane przez Sąd Okręgowy ustalenia faktyczne i ich ocenę prawną. Za najistotniejszą w niniejszej sprawie kwestię uznał uchylenie decyzji MTR 2008 prawomocnym wyrokiem. Uchylenie tej decyzji wywiera skutek *ex tunc*, w przeciwieństwie do stanowiska Prezesa Urzędu w apelacji. Nie można bowiem porównywać wprost skutków uchylenia decyzji w postępowaniu z odwołania od decyzji Prezesa Urzędu z uchyleniem decyzji w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, każda kolejna decyzja wydana w oparciu o uchyloną decyzję MTR 2008 musi być uznana za podjętą bez podstawy prawnej.

Prezes Urzędu i zainteresowany zaskarżyli wyrok Sądu Apelacyjnego skargami kasacyjnymi.

Prezes Urzędu wnosząc o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania powołał się na występowanie w sprawie dwóch zagadnień prawnych. Po pierwsze, czy wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji administracyjnej wydanej przez Prezesa Urzędu na skutek prawomocnego wyroku sądu następuje ze skutkiem *ex tunc*, czy też ze skutkiem *ex nunc*? Po drugie, czy wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji administracyjnej (decyzja I) skutkuje równocześnie koniecznością uchylenia przez Sąd decyzji (decyzja II) wydanej w oparciu o tą decyzję I, która w momencie wydawania decyzji II pozostawał w obrocie prawnym i była wykonalna? Ponadto, wnosząc o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania, Prezes Urzędu powołał się na potrzebę wykładni przepisu art. 316 § 1 k.p.c. przez wyjaśnienie, czy w sprawach z odwołań od decyzji Prezesa Urzędu sąd za podstawę orzekanie powinien uznać stan faktyczny i prawny z chwili orzekania, czy też z chwili wydania skarżonej decyzji.

Zainteresowany wnosząc o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania powołał się na potrzebę rozstrzygnięcia przez Sąd Najwyższy dwóch istotnych zagadnień prawnych. Jako pierwsze zagadnienie wskazał problem, „czy Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów rozpatrujący odwołanie od decyzji administracyjnej, która została wydana na podstawie innej decyzji administracyjnej, uchylonej prawomocnym wyrokiem, po wydaniu tej zaskarżonej decyzji (i zakończeniu jej wykonywania), może zaskarżoną decyzję uchylić w całości na podstawie art. 479⁶⁴ § 2 k.p.c. bez konieczności merytorycznego rozpoznania

sprawy, w tym dokonania weryfikacji zasadności i celowości wydania zaskarżonej decyzji, chociaż – dla porównania – w myśl art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a. stwierdzenie nieważności decyzji, w oparciu o którą została wydana decyzja w innej sprawie, stanowi jedynie podstawę wznowienia postępowania, ale nie uzasadnia stwierdzenia nieważności tej drugiej decyzji”. Jako drugie zagadnienie zainteresowany powołał potrzebę wyjaśnienia, „czy w opisanych powyżej warunkach Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów może uchylić zaskarżoną decyzję z mocą *ex nunc*, czy też mocą wsteczną (*ex tunc*)”.

Powód w odpowiedziach na obie skargi kasacyjne wniósł o wydanie postanowienia o odmowie przyjęcia ich do rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Obie skargi kasacyjne nie kwalifikowały się do przyjęcia celem ich merytorycznego rozpoznania.

Odnosząc się w pierwszej kolejności do wniosku o przyjęcie do rozpoznania skargi kasacyjnej Prezesa Urzędu, należy przypomnieć, że z utrwalonego orzecznictwa Sądu Najwyższego w sprawach z zakresu regulacji telekomunikacji dotyczącego wymogów, jakim powinno odpowiadać istotne zagadnienie prawne w rozumieniu art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c., wynika, że podstawowym wymaganiem jest sformułowanie problemu prawnego w oparciu o konkretny przepis (przepisy) prawa, na których dane zagadnienie może powstać (postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 18 października 2011 r., III SK 25/11; z dnia 11 kwietnia 2012 r., III SK 41/11; z dnia 6 marca 2013 r., III SK 32/12; z dnia 20 marca 2013 r., III SK 35/12; z dnia 12 kwietnia 2013 r., III SK 47/12; z dnia 12 kwietnia 2013 r., III SK 49/12). Oba podniesione we wniosku o przyjęcie do rozpoznania skargi kasacyjnej Prezesa Urzędu zagadnienia prawne nie zawierają zaś w swej treści żadnego przepisu prawa. Argumentów za istnieniem wskazanej przesłanki przesądu należałoby zatem poszukiwać w innych elementach konstrukcyjnych tego środka zaskarżenia, co nie jest zadaniem Sądu Najwyższego na etapie badania zasadności wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania.

Odnosząc się z kolei do potrzeby wykładni przepisów prawa budzących poważne wątpliwości, Sąd Najwyższy stwierdza, że w kwestii wykładni art. 316 § 1 k.p.c. i stosowania tego przepisu w sprawach z zakresu regulacji komunikacji elektronicznej Sąd ten wypowiedział się już kilkakrotnie (por. w szczególności wyroki Sądu Najwyższego z dnia 20 września 2011 r., III SK 55/10 oraz z dnia 7 lipca 2011 r., III SK 52/10). Z dotychczasowego orzecznictwa Sądu Najwyższego wynika, że przepis art. 316 § 1 k.p.c. powinien być stosowany w sprawach z zakresu regulacji z uwzględnieniem specyfiki tych spraw, determinowanej przez prawidłowe określenie przedmiotu sporu między przedsiębiorcą a organem regulacji. Zainicjowany wniesieniem odwołania spór między przedsiębiorcą a regulatorem dotyczy legalności i celowości (zasadności) wydanej przez Prezesa Urzędu decyzji. W przypadku decyzji takich jak wydana w niniejszej sprawie, przedmiotem sporu jest formalna i materialna poprawność ukształtowania przez Prezesa Urzędu obowiązków przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Zadaniem Sądu orzekającego w sprawie z odwołania od decyzji Prezesa Urzędu jest udzielenie ochrony prawnej przedsiębiorcy wnoszącemu odwołanie poprzez weryfikację decyzji Prezesa Urzędu w zakresie wskazanym w odwołaniu (wyroki Sądu Najwyższego z dnia 23 czerwca 2013 r., III SK 36/12 oraz z dnia 18 maja 2012 r., III SK 37/11). Podstawę decyzji stanowią zaś określone ustalenia faktyczne oraz stan prawny. Istota postępowania sądowego z odwołania od decyzji Prezesa Urzędu powoduje, że ustalenia faktyczne leżące u podstaw wydania zaskarżonej decyzji mogą być uzupełniane w toku postępowania sądowego w zależności od inicjatywy dowodowej stron (wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 lipca 2011 r., III SK 52/10). Cezurę dla ustalenia stanu faktycznego sprawy stanowi data wydania decyzji, przy czym chodzi o sytuację na rynku poddanym regulacji oraz o zidentyfikowane przez Prezesa Urzędu problemy w jego działaniu wymagającej interwencji. Analogicznie przedstawia się kwestia stanu prawnego, według którego oceniana jest legalność i celowość decyzji, chyba że z przepisów przejściowych wynikają odmienne unormowania w tym zakresie. Dlatego w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 7 lipca 2011 r., III SK 52/10 wspomniano o konieczności ostrożnego stosowania art. 316 § 1 k.p.c., w sytuacji gdy spór między przedsiębiorcą telekomunikacyjnym a Prezesem Urzędu, zainicjowany wniesieniem odwołania, dotyczy ukształtowanych

decyzją Prezesa Urzędu obowiązków, które nakładane są w konkretnej sytuacji rynkowej i określonym stanie prawnym. W przeciwieństwie bowiem do zwykłych spraw cywilnych, w których to dopiero wyrok Sądu rozstrzygnie o prawa i obowiązkach stron postępowania, w sprawach z odwołania od decyzji Prezesa Urzędu stosunki prawne między przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi zostały już ukształtowane w decyzji regulacyjnej.

Jednocześnie fakt wydania w toku postępowania sądowego decyzji administracyjnych rzutujących na rozstrzygnięcie sprawy rozpoznawanej przez sąd traktowany jest w orzecznictwie Sadu Najwyższego jako okoliczność, którą należy brać pod uwagę przy rozpatrywaniu sprawy z odwołania od decyzji organów ochrony konkurencji lub regulacji. Przykładowo, w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 17 marca 2010 r., III SK 40/09 uwzględniono okoliczność wydania przez Prezesa Urzędu decyzji nakładającej na przedsiębiorcę obowiązek zachowania, które wcześniej Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów uznał za praktykę ograniczającą konkurencję i nakazał jej zaniechania. Uwzględnienie art. 316 § 1 k.p.c. w tej sprawie nie prowadziło jednak do zwolnienia przedsiębiorcy z odpowiedzialności z tytułu naruszenia ustawy antymonopolowej, lecz do zmiany decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z decyzji nakazującej zaniechanie na decyzję stwierdzającą zaniechanie.

Analogicznie należy traktować fakt uchylecia w toku postępowania sądowego decyzji Prezesa Urzędu, na podstawie której kształtowane są obowiązki przedsiębiorcy telekomunikacyjnego w kolejnych decyzjach, w sytuacji gdy do uchylecia decyzji doszło z powodów rzutujących na dopuszczalność lub prawidłowość ukształtowania obowiązków regulacyjnych w pierwotnej decyzji, na której z kolei bazują decyzje późniejsze. Z punktu widzenia istoty postępowania sądowego z odwołania od decyzji Prezesa Urzędu niedopuszczalne jest bowiem przyjęcie założenia, zgodnie z którym późniejsze uchylene – z powodu zasadniczych wad strukturalnych - decyzji, wobec której inne decyzje mają charakter wykonawczy i przez to pozbawione są autonomicznego charakteru, byłoby irrelewantne. Skoro 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 i Sąd Okręgowy założenie, zgodnie z którym odpadła podstawowa przesłanka wydania decyzji zaskarżonej w niniejszej sprawie. Potrzeba zapewnienia skuteczności działania regulatora rynku nie uzasadnia akceptacji dla praktyki, w ramach której Prezes Urzędu, na podstawie decyzji dotkniętej poważnymi wadami proceduralnymi, wydaje kolejne decyzje egzekwujące obowiązki nałożone i sprecyzowane w uchylonej decyzji.

Z kolei skarga kasacyjna zainteresowanego nie kwalifikowała się do przyjęcia celem jej merytorycznego rozpoznania z następujących względów.

Pierwsze z powołanych przez zainteresowanego zagadnień prawnych dotyczy kwestii, czy w sprawie z odwołania od decyzji Prezesa Urzędu wydanej na podstawie innej decyzji tego organu dopuszczalne jest uchylenie w oparciu o art. 479⁶⁴ § 2 k.p.c. tej decyzji już tylko z tego powodu, że wcześniejszym prawomocnym wyrokiem uchylono decyzję Prezesa Urzędu, na której opierała się zaskarżona decyzja. W kwestii tej Sąd Najwyższy wypowiadał się już wielokrotnie. Podsumowując dotychczasowe orzecznictwo w wyroku z dnia 18 maja 2012 r., III SK 37/11 Sąd Najwyższy przypomniał, że merytoryczny charakter postępowania sądowego i nadzoru nad działalnością Prezesa Urzędu nie oznacza, że z zakresu kognicji Sądu Okręgowego (lub Sądu Apelacyjnego orzekającego jako sąd odwoławczy) wyłączone są zarzuty dotyczące przepisów odnoszących się do postępowania, jakie poprzedzało wydanie samej decyzji. Należy zwrócić uwagę, że w myśl przepisów Prawa telekomunikacyjnego (art. 206 ust. 2) oraz kodeksu postępowania cywilnego (art. 479⁵⁷ § 1) przedsiębiorca wnosi odwołanie od decyzji Prezesa Urzędu do Sądu Okręgowego. Przedmiotem zainicjowanego wniesieniem odwołania postępowania sądowego jest rozstrzygnięcie sporu między przedsiębiorcą a Prezesem Urzędu w zakresie wyznaczonym przez odwołanie od decyzji. 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 Urzędu. 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 Urzędu 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 Urzędu uchylił decyzję z tego powodu, że wcześniejszym prawomocnym wyrokiem uchylono decyzję Prezesa Urzędu, na której opierała się zaskarżona decyzja.

Z kolei drugie z zagadnień prawnych sformułowanych we wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej zainteresowanego do rozpoznania pozbawione jest w swej treści przepisu prawa, na tle którego dany problem powstaje. Jak zaś wspomniano powyżej, podstawowym wymaganiem konstrukcyjnym w przypadku powołania się na przesłankę przedsądu, o której mowa w art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c., jest sformułowanie problemu prawnego w oparciu o konkretny przepis prawa. Dodatkowo Sąd Najwyższy stwierdza, że drugie zagadnienie wniosku zainteresowanego o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania nie może być kwalifikowane jako istotne zagadnienie prawne sprawy, gdyż rozmija się z zapatrywaniami prawnymi wynikającymi z zaskarżonego wyroku Sądu drugiej instancji. Wyrok Sądu Apelacyjnego, co jest konsekwencją przedmiotu sporu w niniejszej sprawie, nie dotyczy bowiem kwestii, czy i w jakich okolicznościach Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów może uchylić decyzję Prezesa Urzędu ze skutkiem *ex nunc* albo *ex tunc*.

Uznając, iż Prezes Urzędu i zainteresowany nie zdołali wykazać, że zachodzi potrzeba rozpoznania ich skarg przez Sąd Najwyższy, z mocy art. 398⁹ § 2 k.p.c. należało orzec jak w sentencji.