

Wyrok z dnia 14 kwietnia 2010 r.

III SK 1/10

1. Kary pieniężne nakładane przez organy regulacji rynku nie mają charakteru sankcji karnych, jednakże w zakresie w jakim dochodzi do wymierzenia przedsiębiorcy takiej kary, zasady sądowej weryfikacji prawidłowości orzeczenia organu regulacji, powinny odpowiadać wymaganiom analogicznym do obowiązujących sąd orzekający w sprawie karnej.

2. Sądy orzekające w sprawach z odwołania od decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej nakładających kary pieniężne z tytułu niewykonania obowiązków wynikających z mocy ustaw lub decyzji, związane są wskazaną w zaskarżonej decyzji podstawą prawną kary pieniężnej.

3. Prounijna wykładnia art. 81 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. - Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. Nr 171, poz. 1800 ze zm.), obejmująca pojęciem usługi powszechnej także usługi wymienione w art. 103 tego Prawa, nie prowadzi do nałożenia na jednostkę sankcji nieprzewidzianych w prawie krajowym, gdyż sankcję taką ustanawia wprost art. 209 ust. 1 pkt 7 Prawa telekomunikacyjnego.

Przewodniczący SSN Kazimierz Jaśkowski, Sędziowie SN: Małgorzata Gersdorf, Andrzej Wróbel (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 14 kwietnia 2010 r. sprawy z odwołania Telekomunikacji Polskiej SA w Warszawie od decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej o nałożenie kary pieniężnej, na skutek skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 28 maja 2009 r. [...]

1. o d d a l i ł skargę kasacyjną,
2. zasądził od strony pozwanej kwotę 270 (dwieście siedemdziesiąt) zł na rzecz strony powodowej tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Uzasadnienie

Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (Prezes Urzędu) decyzją z dnia 14 września 2006 r. nałożył na Telekomunikację Polską SA (powódka) na podstawie art. 209 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. - Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. Nr 171, poz. 1800 ze zm., dalej jako ustawa Prawo telekomunikacyjne), karę pieniężną w wysokości 3.000.000 zł za niewykonanie decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty z 14 grudnia 2005 r. (dalej jako decyzja z dnia 14 grudnia 2005 r.), ustalającej, że powódka jest operatorem publicznej stacjonarnej sieci telefonicznej o największym udziale w rynku świadczenia usług powszechnych na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej oraz określającej szczegółowe warunki świadczenia usługi polegającej na udzielaniu informacji o numerach abonentów, wydanej na podstawie art. 56 ust. 2 ustawy z dnia 21 lipca 2000 r. - Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. Nr 73, poz. 852, ze zm., dalej jako ustawa Prawo telekomunikacyjne z 2000 r.).

Sąd Okręgowy w Warszawie - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów wyrokiem z dnia 5 sierpnia 2008 r. [...] oddalił odwołanie powódki. Sąd ustalił, że powódka nie zrealizowała obowiązku wynikającego z decyzji z dnia 14 grudnia 2005 r. oraz nie zwróciła się do Prezesa Urzędu z wnioskiem, o którym mowa w art. 27 ustawy Prawo telekomunikacyjne, o wyznaczenie terminu zakończenia negocjacji z innymi operatorami. Sąd nie podzielił zarzutu naruszenia art. 209 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo telekomunikacyjne stwierdzając, że udzielanie informacji o numerach abonentów stanowi obowiązek informacyjny, związany ze świadczeniem na rzecz użytkowników końcowych innych publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych, a nie odrębną usługę telekomunikacyjną.

Powódka zaskarżyła wyrok Sądu Okręgowego apelacją.

Sąd Apelacyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 28 maja 2009 r. [...] zmienił zaskarżony wyrok w ten sposób, że uchylił decyzję Prezesa Urzędu. Według Sądu Apelacyjnego, Sąd Okręgowy prawidłowo ustalił, że na dzień wydania zaskarżonej decyzji powódka nie wykonała w całości obowiązku nałożonego decyzją z dnia 14 grudnia 2005 r., polegającego na udzielaniu informacji o numerach abonentów, gdyż nie wprowadziła w życie usługi w formie telefonicznej informacji głosowej o numerach abonentów wszystkich publicznych sieci telefonicznych. Zdaniem Sądu Apelacyjnego udzielanie informacji o numerach abonentów jest świadczeniem usługi telekomunikacyjnej, która wchodzi w zakres usługi powszechnej, zatem brak danych o numerach

abonentów wszystkich sieci stanowi o nienależytym wykonywaniu tej usługi (tj. usługi powszechnej). Nie jest to jednak naruszenie obowiązków informacyjnych wobec abonentów przewidzianych w ustawie Prawo telekomunikacyjne. Obowiązki informacyjne są bowiem czymś innym od obowiązku świadczenia usługi polegającej na udzielaniu informacji o numerach telefonicznych. W tych okolicznościach zaniechaniu powódki nie można przypisać znamion czynu zagrożonego karą pieniężną z art. 209 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo telekomunikacyjne, wskazanego jako podstawa prawna decyzji Prezesa Urzędu. Zdaniem Sądu Apelacyjnego do obowiązków informacyjnych, o których mowa w tym przepisie, należy między innymi informowanie abonenta o prawie wypowiedzenia umowy, o podwyższeniu cen usług telekomunikacyjnych, prawie wypowiedzenia umowy z powodu braku akceptacji podwyższenia cen, itp. Obowiązki informacyjne, o których mowa w art. 209 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo telekomunikacyjne, odnoszą się zatem do obowiązku powiadamiania użytkownika końcowego o określonych obowiązkach i uprawnieniach związanych ze świadczeniem usług telekomunikacyjnych. W kategorii tej nie mieści się niemożność udzielenia informacji o numerze abonenta, gdyż udzielenie informacji jest przedmiotem świadczenia głównego usługi realizowanej na żądanie użytkownika. Dlatego Sąd Apelacyjny przyjął, że zaskarżona decyzja Prezesa Urzędu nie znajduje uzasadnienia w art. 209 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo telekomunikacyjne i podlega uchyleniu.

Sąd Apelacyjny ustosunkował się również do argumentu Prezesa Urzędu, zgodnie z którym nałożenie na powódkę kary pieniężnej byłoby możliwe na podstawie art. 209 ust. 1 pkt 7 ustawy Prawo telekomunikacyjne, stwierdzając, że w niniejszej sprawie kara pieniężna została wymierzona na podstawie art. 209 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo telekomunikacyjne i kwestia wymierzenia takiej kary została poddana pod osąd sądu.

Prezes Urzędu zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego skargą kasacyjną w całości i wniósł o jego uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania, ewentualnie o uchylenie wyroku i oddalenie apelacji powódki w całości. Skarga kasacyjna została oparta na obu podstawach. W zakresie dotyczącym prawa procesowego, Prezes Urzędu zarzucił Sądowi Apelacyjnemu naruszenie 1) art. 328 § 2 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c., poprzez niedostateczne wyjaśnienie podstawy faktycznej wyroku, zaniechanie wskazania faktów, które Sąd uznał za udowodnione, niewskazanie na jakich dowodach się oparł, ani dlaczego nie uznał dowodów przeciwnych, a także poprzez nierozpoznanie wszystkich zarzutów apelacji oraz 2) art. 386 §

1 k.p.c. w związku z art. 479⁶⁴ § 2 k.p.c. i art. 391 § 1 k.p.c., poprzez niewłaściwe zastosowanie i zmianę wyroku Sądu Okręgowego, gdy apelacja wniesiona przez powódkę była bezzasadna, a Sąd zmienił zaskarżony wyrok nie rozpoznając wszystkich podniesionych w apelacji zarzutów. W podstawie obejmującej naruszenia prawa materialnego, Prezes Urzędu wskazał art. 209 ust. 1 pkt 7 ustawy Prawo telekomunikacyjne w związku z art. 5 ust. 1 dyrektywy 2002/22 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i praw użytkowników odnoszących się do sieci i usług łączności elektronicznej (Dz.Urz. WE z 2002 r., L 108/51, dalej jako dyrektywa 2002/22), poprzez ich niezastosowanie przy ocenie legalności i celowości zaskarżonej decyzji oraz - na wypadek nieuwzględnienia tego zarzutu - art. 209 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo telekomunikacyjne w związku z art. 5 ust. 1 dyrektywy 2002/22, poprzez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że brak podstaw do rozszerzenia pojęcia obowiązków informacyjnych w rozumieniu przepisu art. 209 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo telekomunikacyjne na usługę ogólnokrajowego spisu numerów i ogólnokrajowego spisu abonentów.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna Prezesa Urzędu nie ma uzasadnionych podstaw. Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 328 § 2 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c. należy stwierdzić, że został on uzasadniony przez Prezesa Urzędu w sposób niepozwalający stwierdzić uchybienia wymogom wynikającym z tych przepisów. Zdaniem Sądu Najwyższego uzasadnienie wyroku Sądu Apelacyjnego zostało sporządzone w sposób, który pozwala prześledzić tok rozumowania Sądu przy stosowaniu powołanych w treści uzasadnienia przepisów i umożliwia dokonania kontroli kasacyjnej skarżonego wyroku w zakresie pozostałych zarzutów powołanych w skardze kasacyjnej Prezesa Urzędu. W przeciwieństwie do większości spraw z zakresu regulacji telekomunikacji, w niniejszej sprawie stan faktyczny nie budzi wątpliwości, zaś oś sporu między powódką a Prezesem Urzędu dotyczy kompetencji regulatora rynku telekomunikacyjnego do nałożenia kary pieniężnej na powódkę z tytułu wskazanego w decyzji z dnia 14 września 2006 r. naruszenia prawa. Do rozstrzygnięcia tej kwestii nie jest potrzebne przeprowadzanie złożonych ustaleń faktycznych ani wskazywanie dodatkowych dowodów, na których oparł się Sąd drugiej instancji.

W okolicznościach niniejszej sprawy nieuzasadniony jest zarzut naruszenia art. 386 § 1 k.p.c. w związku z art. 479⁶⁴ § 2 k.p.c. i art. 391 § 1 k.p.c. W szczególności, jak wynika to z utrwalonego orzecznictwa Sądu Najwyższego, nie zachodzi naruszenie art. 386 § 1 k.p.c., gdy wbrew stanowisku wnoszącego skargę kasacyjną Sąd Apelacyjny wyda wyrok niekorzystny dla skarżącego, choć jego zdaniem w świetle ustalonych w sprawie okoliczności faktycznych oraz zgromadzonych dowodów, przy zastosowaniu określonych przepisów prawa materialnego, powinien był wydać orzeczenie po myśli skarżącego. Sąd drugiej instancji może naruszyć przepis art. 386 § 1 k.p.c., gdy przyjmie, że w świetle ustalonego stanu faktycznego, zgromadzonych dowodów oraz zastosowanych przepisów prawa materialnego wyrok Sądu pierwszej instancji jest błędny, lecz apelację oddali albo uzna wyrok Sądu pierwszej instancji za prawidłowy i go uchyli. Naruszenie powołanych w skardze kasacyjnej przepisów nie może zatem polegać na podnoszonym przez Prezesa Urzędu w treści zarzutu zachowaniu Sądu Apelacyjnego (uwzględnienie apelacji powódki).

Sąd Apelacyjny nie naruszył art. 386 § 1 k.p.c. w związku z art. 479⁶⁴ § 2 k.p.c. i art. 391 § 1 k.p.c. nie rozpoznając możliwości utrzymania zaskarżonej decyzji Prezesa Urzędu w mocy w przypadku zastosowania innej podstawy prawnej, niż przepis art. 209 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo telekomunikacyjne, powołany w sentencji decyzji Prezesa Urzędu. Możliwość zmiany podstawy prawnej rozstrzygnięcia Prezesa Urzędu wynika z charakteru postępowania z odwołania od decyzji Prezesa Urzędu, jako cywilnego postępowania merytorycznego. W sprawach, w których przedsiębiorcy telekomunikacyjnemu przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego - Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, wniesienie takiego odwołania inicjuje spór między przedsiębiorcą a Prezesem Urzędu, który rozstrzyga sąd orzekając, czy w stanie faktycznym sprawy zasadne było wydanie przez Prezesa Urzędu decyzji o określonej treści. W wyroku Sądu Najwyższego z 18 lutego 2009 r., III SK 28/09, rozstrzygnięto, że jeżeli podmiot wnoszący odwołanie do Sądu Okręgowego podnosi, że nie dopuścił się naruszenia reguł konkurencji w zakresie wskazanym w decyzji Prezesa Urzędu, osądowi Sądów pierwszej i drugiej instancji podlegają tylko te fakty, które stanowią substrat rekonstrukcji poszczególnych przesłanek praktyki ograniczającej konkurencję, której zdaniem Prezesa Urzędu miał się dopuścić przedsiębiorca. Sądy mogą natomiast samodzielnie ustalić podstawę prawną swojego rozstrzygnięcia, jeżeli znajduje ona uzasadnienie w udowodnionych przez strony okolicznościach faktycznych (zob. również wyroki Sądu Najwyższego: z 20 lipca 2007 r., I CSK

144/07, LEX nr 469991; z 19 stycznia 2000 r., II CKN 686/98, niepublikowany; z 9 listopada 2004 r., IV CK 194/04, LEX nr 520029; z 6 grudnia 2006 r., IV CSK 269/06, niepublikowany i z 12 stycznia 2007 r., IV CSK 286/06, niepublikowany). Powyższe zasady znajdują jednak zastosowanie wyłącznie w zakresie dotyczącym kwalifikacji zachowania przedsiębiorcy jako praktyki ograniczającej konkurencję, bądź nałożenia obowiązków regulacyjnych.

Jednakże, sądy orzekające w sprawach z odwołania od decyzji Prezesa Urzędu, innych regulatorów rynku lub organu antymonopolowego nakładających kary pieniężne z tytułu niewykonania obowiązków wynikających z mocy ustawy lub decyzji, związane są wskazaną w zaskarżonej decyzji podstawą prawną kary pieniężnej. Zróżnicowanie zakresu kognicji sądów rozpoznających sprawy z odwołania od decyzji Prezesa Urzędu w zależności od tego, czy przedmiotem sporu jest nałożenie obowiązków regulacyjnych lub rozstrzygnięcie o dostępie telekomunikacyjnym, czy też zasadność nałożenia kary pieniężnej, podyktowane jest potrzebą zapewnienia wyższego poziomu sądowej ochrony praw przedsiębiorców, na których organ regulacji rynku nakłada dolegliwą sankcję finansową, do czego Rzeczpospolitą Polską zobowiązuje konieczność zapewnienia w krajowym porządku prawnym skuteczności postanowieniom Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Obywatela (Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm., dalej jako EKPC). Standard konwencyjny od dawna uwzględniany jest w orzecznictwie Sądu Najwyższego przy stosowaniu przepisów prawa polskiego (zob. w szczególności uchwały Sądu Najwyższego: z 10 kwietnia 1992 r., I PZP 9/92, OSNCP 1992 nr 12, poz. 210; z 9 stycznia 2008 r., III SPZP 1/07, OSNP 2008 nr 13-14, poz. 205), zgodnie z założeniem, iż orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu od chwili wstąpienia Polski do Rady Europy może i powinno służyć również polskiemu orzecznictwu sądowemu, jako istotne źródło interpretacji przepisów polskiego prawa wewnętrznego, gdyż taki zabieg pozwoli unikać wydawania rozstrzygnięć, które następnie byłyby przedmiotem skargi do tego Trybunału (postanowienie Sądu Najwyższego z 11 stycznia 1995 r., III ARN 75/94, OSNAPiUS 1995 nr 9, poz. 106). Z utrwalonego już orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej jako ETPC) wynika, że dolegliwe kary pieniężne nakładane na przedsiębiorców przez organy administracji mają charakter sankcji karnych w rozumieniu przepisów EKPC (wyrok ETPC z 24 września 1997 r. w sprawie 18996/91 *Garyfallou ABBE p.*

Grecji, LEX nr 79585; decyzja ETPC z 23 marca 2000 r. w sprawie 36706/97 *Ioannis Haralambidis, Y. Haralambidis-Liberpa Ltd p. Grecji*, LEX nr 520369). Powyższe zasady obowiązują zwłaszcza w sprawach, które tak jak niniejsze postępowanie, mają charakter sprawy unijnej z uwagi na stosowanie przez sądy przepisów prawa krajowego implementujących dyrektywy Unii Europejskiej, z uwagi na zasadę ogólną prawa unijnego ochrony praw podstawowych oraz treść art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zob. wyroki Trybunału Sprawiedliwości z dnia 8 lipca 1999 r. w sprawie C-199/92 *Hüls przeciwko Komisji*, Rec. 1999, s. I-4287, pkt 149 i 150; z 8 lipca 1999 r. w sprawie C-235/92 *Montecatini przeciwko Komisji*, Rec. 1999, s. I 4539, pkt 175 i 176; wyroki Sądu Pierwszej Instancji z 8 lipca 2004 r. w sprawach połączonych T-67/00, T-71/00 i T-78/00 *JFE Engineering Corp. i inni przeciwko Komisji*, Zb. Orz. 2004, s. II-2501, pkt 178 oraz z 5 kwietnia 2006 r. w sprawie T-279/02 *Degussa przeciwko Komisji*, Zb. Orz. 2006, s. II-897, pkt 115).

Sąd Najwyższy podtrzymuje wyrażone w dotychczasowym orzecznictwie stanowisko, zgodnie z którym kary pieniężne nakładane przez organy regulacji rynku nie mają charakteru sankcji karnych. Jednakże mając na względzie przedstawione powyżej zapatrywania Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przyjmuje, że w zakresie w jakim dochodzi do wymierzenia przedsiębiorcy kary pieniężnej, zasady sądowej weryfikacji prawidłowości orzeczenia organu regulacji w tym zakresie, powinny odpowiadać wymogom analogicznym do tych, jakie obowiązują sąd orzekający w sprawie karnej. Powoduje to, że sprawa z odwołania od decyzji Prezesa Urzędu nakładającej karę pieniężną na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego powinna zostać rozpoznana z uwzględnieniem standardów ochrony praw oskarżonego obowiązujących w postępowaniu karnym. W niniejszej sprawie oznacza to, że ramy prawne sporu między przedsiębiorcą telekomunikacyjnym a Prezesem Urzędu wyznacza podstawa prawna wskazana w decyzji organu regulacji telekomunikacji. Jeżeli sąd rozpoznający sprawę z odwołania od takiej decyzji uzna, że wskazana przez Prezesa Urzędu podstawa prawna była niewłaściwa, nie może nie uwzględnić odwołania przedsiębiorcy telekomunikacyjnego z tego powodu, że podstawę prawną do nałożenia kary pieniężnej stanowi inny przepis ustawy Prawo telekomunikacyjne. Dlatego Sąd Apelacyjny uznając, że brak podstaw do ukarania powódki za niewykonanie obowiązku świadczenia usługi polegającej na udzielaniu informacji o numerach abonentów wszystkich publicznych sieci telefonicznych na podstawie art. 209 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo telekomunikacyjne nie był zobowiązany rozważyć, czy w ustalonych w spra-

wie okolicznościach faktycznych podstawę dla nałożenia kary pieniężnej na powódkę stanowi inny przepis ustawy Prawo telekomunikacyjne, w szczególności art. 209 ust. 1 pkt 7 tej ustawy. Jak trafnie bowiem wskazano w uzasadnieniu wyroku sSdu odwoławczego „przedmiotowa kara została wymierzona na podstawie art. 209 ust. 1 pkt 4 Prawa telekomunikacyjnego i kwestia wymierzania takiej kary została poddana pod osąd sądu w danej sprawie”.

Przepis art. 209 ust. 1 pkt 7 ustawy Prawo telekomunikacyjne (kto nie wykonuje obowiązku świadczenia usługi powszechnej podlega karze pieniężnej) stanowi zaś podstawę prawną dla nałożenia kary pieniężnej za inne zachowanie, niż art. 209 ust. 1 pkt 4 tej ustawy (kto nie wykonuje obowiązków informacyjnych przewidzianych ustawą). Zgodnie z art. 209 ust. 1 pkt 7 ustawy Prawo telekomunikacyjne karze pieniężnej podlega ten, kto „nie wykonuje obowiązku świadczenia usługi powszechnej”. Pojęcie usługi powszechnej definiuje art. 81 ustawy, który za taką usługę uznaje „zestaw usług telekomunikacyjnych” charakteryzujących się określonym stopniem dostępności (dostępne dla wszystkich, z zachowaniem parametrów jakościowych i cenowych) dla wskazanej w tym przepisie kategorii użytkowników końcowych (stacjonarnych publicznych sieci telefonicznych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej). Usługę powszechną świadczy tylko taki przedsiębiorca telekomunikacyjny, który został wyznaczony do tego przez Prezesa Urzędu. Zgodnie z art. 81 ust. 2 ustawy Prawo telekomunikacyjne, wyznaczając takiego przedsiębiorcę, Prezes Urzędu określa zestaw usług telekomunikacyjnych wchodzących w skład usługi powszechnej, do świadczenia której zobowiązany jest wyznaczony przedsiębiorca, przy czym zawartość tego zestawu określa art. 81 ust. 3 pkt 1-6. Z takiego ukształtowania definicji usługi powszechnej wynika, że na przedsiębiorcy wyznaczonym do świadczenia usługi powszechnej spoczywa obowiązek oferowania określonego zestawu usług, zatem nieoferowanie jednej z usług wchodzących w skład zestawu usług stanowiących usługę powszechną oznacza, że przedsiębiorca nie wykonuje obowiązku świadczenia usługi powszechnej. Nie można zatem rozumieć przepisu art. 209 ust. 1 pkt 7 ustawy Prawo telekomunikacyjne w ten sposób, że tylko nieświadczenie wszystkich usług wchodzących w skład usługi publicznej podlega karze pieniężnej. Świadczenie usługi powszechnej o węższym zakresie przedmiotowym, niż wskazany przez Prezesa Urzędu podlega karze na podstawie art. 209 ust. 1 pkt 7 ustawy.

Ustawodawca krajowy uznał za usługę powszechną zestaw usług telekomunikacyjnych, jakie powinny być dostępne dla wszystkich użytkowników końcowych sta-

cjonarnych publicznych sieci telefonicznych (i tylko użytkowników stacjonarnych sieci publicznych). Elementy składowe tego zestawu wymieniono w art. 81 ust. 3 ustawy Prawo telekomunikacyjne. Wykładnia językowa definicji legalnej usługi powszechnej sugeruje, że nie obejmuje ona usługi udzielania informacji o numerach abonentów (pod rządami ustawy Prawo telekomunikacyjne z 2000 r.), obecnie zaś usługi ogólno-krajowej informacji o numerach telefonicznych (pod rządami ustawy Prawo telekomunikacyjne). Usługi tego rodzaju nie zostały wymienione w zawartym w art. 81 ust. 3 pkt 1-6 ustawy Prawo telekomunikacyjne katalogu usług zaliczanych w skład zestawu usług telekomunikacyjnych określanych mianem usługi powszechnej. Przeciwno uznaniu usługi udzielania informacji o numerach abonentów za usługę powszechną w rozumieniu art. 81 ustawy Prawo telekomunikacyjne przemawia także odrębny od nakładania obowiązku świadczenia usługi powszechnej tryb wyznaczania przedsiębiorcy telekomunikacyjnego odpowiedzialnego za zapewnienie takiej usługi. Do wyznaczania przedsiębiorców świadczących usługę powszechną stosuje się bowiem art. 82 i 83 ustawy Prawo telekomunikacyjne. Natomiast przedsiębiorcę odpowiedzialnego za świadczenie usług, których dotyczy niniejsze postępowanie, wyznacza się na podstawie art. 103 ust. 2 ustawy.

Taka wykładnia pojęcia usługi powszechnej (jako nieobejmującej usługi informowania o numerach abonentów wszystkich sieci) wydaje się niezgodna z dyrektywą 2002/22, z której wywodzi się instytucja usługi powszechnej. Celem dyrektywy 2002/22 jest zapewnienie przez państwo członkowskie możliwości korzystania przez użytkowników końcowych z co najmniej jednego pełnego spisu abonentów telefonicznych oraz co najmniej jednego pełnozakresowego biura numerów. Przepis art. 5 („Biura numerów i spisy abonentów telefonicznych”) dyrektywy 2002/22 nakazuje państwom członkowskim zapewnienie wszystkim użytkownikom końcowym co najmniej jednego pełnego spisu abonentów oraz co najmniej jednego pełnozakresowego biura numerów. Przepis art. 5 zawarty jest w rozdziale II dyrektywy 2002/22 „Obowiązek świadczenia usługi powszechnej obejmujący obowiązki społeczne”. Wszystkie wymienione w tym rozdziale usługi są zatem usługami powszechnymi (art. 3 ust. 1 - „Państwa Członkowskie zapewniają, że usługi ustanowione w niniejszym rozdziale będą dostępne w określonej jakości dla wszystkich użytkowników końcowych [...]). Zdaniem S. Piątka „dostęp do powszechnego spisu abonentów i całościowej informacji o numerach stanowią w świetle - dyrektywy 2002/22 - element usługi powszechnej. Obydwa systemy powinny obejmować wszystkich użytkowników

końcowych sieci telefonicznej, zarówno stacjonarnej jak i ruchomej”. Za uznaniem wyżej wymienionych usług za usługę powszechną przemawia także treść art. 8 („Wyznaczanie przedsiębiorstw”), który upoważnia państwa członkowskie do wyznaczania jednego lub więcej przedsiębiorstw „do zagwarantowania świadczenia usługi powszechnej określonej w art. 4-7”, a zatem także usługi, o której mowa w art. 5 dyrektywy 2002/22. Cel art. 5 dyrektywy 2002/22 polski ustawodawca zrealizował wprowadzając do polskiego systemu prawnego przepis art. 103 ustawy Prawo telekomunikacyjne, wcześniej art. 56 ust. 2 ustawy Prawo telekomunikacyjne z 2000 r.

Świadczenie usługi ogólnokrajowego spisu abonentów i usługi ogólnokrajowej informacji o numerach telefonicznych wchodzi w skład pojęcia usługi powszechnej w rozumieniu dyrektywy 2002/22. Usługi tego rodzaju zostały wymienione wprost w art. 5 dyrektywy, umieszczonym w rozdziale zawierającym przepisy odnoszące się także do innych usług telekomunikacyjnych, uwzględnionych przez ustawodawcę polskiego w art. 81 ust. 3 ustawy. Gramatyczna wykładnia pojęcia usługi powszechnej z art. 81 ust. 1 ustawy prowadzi do rezultatu sprzecznego z prawem unijnym. Należy zatem rozważyć, czy dopuszczalna jest taka wykładnia przepisu art. 209 ust. 1 pkt 7 ustawy, która pozwoli przyjąć, że usługa polegająca na udzielaniu informacji o numerach abonentów jest usługą powszechną. Wbrew stanowisku powódki nie ma bowiem przeszkód, by dokonać prounijnej wykładni pojęcia „usługi powszechnej”. Pro-unijna wykładnia art. 81 ustawy Prawo telekomunikacyjne, obejmująca pojęciem usługi powszechnej także usługi wymienione w art. 103 ustawy Prawo telekomunikacyjne, nie prowadzi do nałożenia na jednostkę sankcji nieprzewidzianych w prawie krajowym. Sankcję taką ustanawia wprost przepis art. 209 ust. 1 pkt 7 ustawy Prawo telekomunikacyjne. Prounijna wykładnia prowadzi jedynie do doprecyzowania zakresu pojęcia usługi powszechnej. W tym przypadku nie można mówić o wykładni *contra legem*, ponieważ przepis art. 81 ustawy Prawo telekomunikacyjne jedynie pozornie jest jednoznaczny w zakresie pojęcia usługi powszechnej. Mianowicie, w art. 81 ust. 1 ustawy Prawo telekomunikacyjne, jako usługę powszechną zdefiniowano zestaw usług telekomunikacyjnych, które powinny być dostępne dla wszystkich użytkowników końcowych stacjonarnych publicznych sieci telefonicznych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Z kolei z art. 81 ust. 2 ustawy Prawo telekomunikacyjne wynika, że usługę powszechną świadczy przedsiębiorca wyznaczony do „świadczenia usługi powszechnej” albo przedsiębiorca wyznaczony do świadczenia „poszczególnych usług wchodzących w jej skład”. Przepis art. 81 ust. 2 pozostaje w sprzeczności z art.

81 ust. 1 ustawy Prawo telekomunikacyjne. Z art. 81 ust. 1 ustawy Prawo telekomunikacyjne wynika, że usługa powszechna składa się z zestawu określonych usług dostępnego na terytorium całego kraju, a zatem każdy przedsiębiorca telekomunikacyjny, wyznaczony do świadczenia usługi powszechnej na danym obszarze, ma obowiązek świadczyć takie same usługi, jak inni przedsiębiorcy telekomunikacyjni wyznaczeni do świadczenia usługi powszechnej na innych obszarach. Natomiast z art. 81 ust. 2 wynika, że przedsiębiorca wyznaczony do świadczenia usługi powszechnej może świadczyć usługi telekomunikacyjne określone przez Prezesa Urzędu w węższym zakresie, niż sugeruje art. 81 ust. 1 w związku z art. 81 ust. 3 ustawy Prawo telekomunikacyjne. To z kolei oznaczałoby, że wbrew treści art. 81 ust. 1 ustawy Prawo telekomunikacyjne, na różnych obszarach Rzeczypospolitej Polskiej usługa powszechna świadczona jest przez wyznaczonych przedsiębiorców w różnym zakresie. Zawarty w art. 81 ust. 2 ustawy Prawo telekomunikacyjne zwrot „przedsiębiorca telekomunikacyjny wyznaczony do świadczenia poszczególnych usług wchodzących w jej skład” musi być zatem rozumiany w ten sposób, że odnosi się on do innych usług telekomunikacyjnych wymienionych w rozdziale 2 „Świadczenie usługi powszechnej” Działu III „Ochrona użytkowników końcowych i usługa powszechna”, w szczególności do usług wymienionych w art. 103 ustawy Prawo telekomunikacyjne. Przepis art. 81 ust. 1 w związku z art. 81 ust. 3 ustawy Prawo telekomunikacyjne nie zawiera zatem wyczerpującej definicji usług telekomunikacyjnych składających się na usługę powszechną. Z kolei wykładnia systemowa, uwzględniająca umieszczenie art. 103 ustawy Prawo telekomunikacyjne w rozdziale dotyczącym świadczenia usługi powszechnej, pozwala przyjąć, że usługi wymienione w art. 103 ustawy Prawo telekomunikacyjne składają się na pojęcie usługi powszechnej także w rozumieniu art. 209 ust. 1 pkt 7 ustawy Prawo telekomunikacyjne. Za zaliczeniem usług wymienionych w art. 103 do usługi powszechnej przemawia treść tego przepisu. Do świadczenia usługi ogólnokrajowego spisu abonentów i usługi ogólnokrajowej informacji o numerach telefonicznych zobowiązany może zostać tylko taki przedsiębiorca telekomunikacyjny, który został wyznaczony do świadczenia usługi powszechnej na podstawie art. 82 lub 83 ustawy Prawo telekomunikacyjne, zaś usługi te mają być dostępne wszystkim użytkownikom publicznych sieci telefonicznych, analogicznie jak zestaw usług telekomunikacyjnych, o którym mowa w art. 81 ust. 1 ustawy. O ile jednak możliwe jest dokonanie wykładni ustawy Prawo telekomunikacyjne w sposób zapewniający zgodność pojęcia usługi powszechnej z art. 81 ust. 1 oraz art. 209 ust.

1 pkt 7 ustawy Prawo telekomunikacyjne z prawem unijnym, o tyle zastosowanie takiej wykładni prowadziłoby do naruszenia wskazanego powyżej standardu konwencyjnego w zakresie wymogów, jakim muszą odpowiadać przepisy prawa krajowego nakładające na przedsiębiorców obowiązki zagrożone karą pieniężną.

Jak wskazano powyżej, zastosowanie art. 209 ust. 1 pkt 7 ustawy Prawo telekomunikacyjne w niniejszej sprawie nie jest możliwe. Należy zatem rozpoznać podniesiony w skardze kasacyjnej zarzut naruszenia art. 209 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo telekomunikacyjne. Zarzut ten jest nieuzasadniony, zaś Sąd Najwyższy w pełni podziela wykładnię tego przepisu dokonaną przez Sąd Apelacyjny. Obowiązki informacyjne w rozumieniu art. 209 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo telekomunikacyjne, to wynikające z przepisów ustawy i wiążące przedsiębiorcę telekomunikacyjnego powinności powiadomienia użytkownika końcowego o określonych okolicznościach, zdarzeniach lub czynnościach przedsiębiorcy telekomunikacyjnego, wpływających na proces podejmowania decyzji o zawarciu umowy z przedsiębiorcą telekomunikacyjnym, wybór odpowiedniej dla użytkownika końcowego umowy lub należyte wykonywanie zawartej umowy. Konieczność respektowania obowiązków informacyjnych, wzmocniona sankcją z art. 209 ust. 1 pkt 4 ustawy, służy urzeczywistnieniu prawa konsumenta do informacji na etapie przedkontraktowym, samego zawierania umowy, a także jej wykonywania. Obowiązkami informacyjnymi, o których mowa w art. 209 ust. 1 pkt 4 ustawy, są w szczególności obowiązki przewidziane w art. 56 ust. 6; art. 59; art. 60a ust. 1 oraz 4-5; art. 61 ust. 4; art. 63 ust. 1; art. 64 ust. 1-2 oraz art. 80 ustawy Prawo telekomunikacyjne. Nie jest natomiast takim obowiązkiem - jak trafnie przyjął Sąd Apelacyjny - świadczona przez przedsiębiorcę telekomunikacyjnego usługa, której istota polega na udzielaniu konsumentom określonych informacji, niezwiązanych z zawieraniem lub wykonywaniem umowy o świadczenie usług telekomunikacyjnych.

W tych okolicznościach należy przyjąć, że Sąd Apelacyjny nie naruszył art. 209 ust. 1 pkt 7 ustawy Prawo telekomunikacyjne przez jego niezastosowanie. Sąd Apelacyjny nie naruszył również art. 209 ust. 1 pkt 4 ustawy, ponieważ obowiązek świadczenia usługi polegającej na udzielaniu informacji o numerach abonentów nie jest obowiązkiem informacyjnym w rozumieniu art. 209 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo telekomunikacyjne.

Mając powyższe na względzie, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji wyroku.

=====