

Wyrok z dnia 7 lipca 2011 r.

III SK 16/09

Wyrażenie w formie postanowienia stanowiska Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawie prowadzonej przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, stanowi niepodlegający osobnemu zaskarżeniu składnik podstawy decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej.

Przewodniczący SN Kazimierz Jaśkowski, Sędziowie SN: Jerzy Kwaśniewski (sprawozdawca), Maciej Pacuda.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 7 lipca 2011 r. sprawy z powództwa Polskiej Telefonii Cyfrowej Spółki z o.o. w W. przeciwko Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej z udziałem zainteresowanego Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o nałożenie obowiązków regulacyjnych, na skutek skargi kasacyjnej strony powodowej od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 17 października 2008 r. [...]

1) o d d a l i ł skargę kasacyjną,

2) zasądził od Polskiej Telefonii Cyfrowej Spółki z o.o. w W. na rzecz Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej kwotę 270 zł (dwieście siedemdziesiąt) tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

U z a s a d n i e

Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (dalej jako Prezes Urzędu) decyzją z dnia 17 lipca 2006 r. ustalił, że na rynku świadczenia usługi zakończenia połączeń głosowych w ruchomej publicznej sieci telefonicznej Polskiej Telefonii Cyfrowej Sp. z o.o. (dalej jako powódka), zgodnym z obszarem sieci, w której następuje zakończenie połączenia, nie występuje skuteczna konkurencja; wyznaczył powódkę jako przedsiębiorcę zajmującego znaczącą pozycję na rynku świadczenia usługi zakończenia połączeń głosowych w sieci telefonicznej powódki, zgodnym z obszarem sieci, w której następuje zakończenie połączenia oraz nałożył na powódkę określone obo-

wiązki regulacyjne w celu świadczenia przedsiębiorcom telekomunikacyjnym usługi zakończenia połączeń głosowych w ruchomej publicznej sieci telefonicznej powódki. Decyzja ta została wydana po przeprowadzeniu przez Prezesa Urzędu postępowania konsultacyjnego z udziałem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który postanowieniem z dnia 4 lipca 2006 r. (dalej jako postanowienie Prezesa UOKiK) potwierdził stanowisko Prezesa Urzędu zawarte w przesłanym do konsultacji projekcie decyzji.

Powódka wniosła odwołanie od decyzji Prezesa Urzędu. W odwołaniu zaskarżyła również postanowienie Prezesa UOKiK zarzucając naruszenie art. 24 ust. 1 i art. 25 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego, poprzez stwierdzenie, że na rynku świadczenia usługi zakończenia połączeń głosowych, zgodnym z obszarem ruchomej publicznej sieci telefonicznej powódki, nie występuje skuteczna konkurencja; że powódka posiada znaczącą pozycję rynkową na tak wyznaczonym rynku właściwym oraz że zasadne jest nałożenie na powódkę obowiązków regulacyjnych przewidzianych w art. 34, 36, 37 i 40 Prawa telekomunikacyjnego.

Sąd Okręgowy w Warszawie - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów wyrokiem z dnia 10 lipca 2007 r. [...] oddalił odwołanie powódki. W zakresie dotyczącym zarzutu naruszenia art. 2, art. 88 ust. 1 Konstytucji RP i art. 6 k.p.a. oraz art. 58 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej (załącznik do Dziennika Ustaw z 2004 r. Nr 90, poz. 864; Dz.U. UE z 2003 r. L. 236, s. 33, dalej jako Akt akcesyjny) w związku z art. 6 TUE i art. 254 TWE, a także art. 23 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego, poprzez oparcie zaskarżonej decyzji na wydanych przez Komisję Europejską na podstawie art. 15 ust. 2 dyrektywy 2002/21 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa) (Dz.U. UE z 2002 r. L 108, s. 33; polskie wydanie specjalne Dz.U. UE-sp.13-29-349, dalej jako dyrektywa 2002/21) Wytycznych dotyczących analizy rynku i oceny znacznej pozycji rynkowej (Dz.Ur. UE z 2002 r., C 165, s. 03, dalej jako Wytyczne Komisji), które nie zostały opublikowane w języku polskim, Sąd pierwszej instancji wyjaśnił, że brak publikacji w języku polskim Wytycznych Komisji zastosowanych w postępowaniu przez Prezesa Urzędu nie narusza gwarancji pewności prawa, będącej składnikiem zasady państwa

prawnego. Powyższe nie jest niezgodne z art. 58 Aktu akcesyjnego, ponieważ Wytyczne Komisji winny zostać opublikowane w polskim wydaniu Dziennika Urzędowego tylko wtedy, gdyby były przyjęte przed przystąpieniem oraz - jednocześnie - sporządzone w języku polskim. Ponadto Sąd pierwszej instancji zauważył, że zgodnie z art. 23 ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego Prezes Urzędu wszczyna postępowanie w sprawie ustalenia czy na rynku właściwym występuje skuteczna konkurencja. Przepis ten nie stanowi o konieczności uprzedniej publikacji Wytycznych Komisji w języku polskim. Wytyczne Komisji zostały, zgodnie z treścią art. 23 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego, jedynie uwzględnione w postępowaniu dotyczącym analizy rynków właściwych, nie stanowią natomiast podstawy rozstrzygnięcia o obowiązkach strony.

Sąd Okręgowy odrzucił odwołanie powódki w stosunku do postanowienia Prezesa UOKiK uznając, że organ ten nie jest zainteresowanym w rozumieniu art. 479⁶¹ § 2 k.p.c.

Powódka zaskarżyła wyrok Sądu Okręgowego apelacją, podnosząc w niej między innymi zarzut naruszenia art. 2, art. 88 ust. 1 Konstytucji RP i art. 6 k.p.a., a także art. 58 Aktu akcesyjnego w związku z art. 6 TUE i art. 254 TWE. W zakresie dotyczącym odrzucenia odwołania w stosunku do Prezesa UOKiK powódka zarzuciła naruszenie art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji RP, art. 199 ust. 1 pkt 1-3, art. 479(61) § 1 i 2 k.p.c., art. 142 k.p.a. w związku z art. 206 ust. 1, 2 i 4 Prawa telekomunikacyjnego.

Sąd Apelacyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 17 października 2008 r. [...] oddalił apelację powódki. W zakresie dotyczącym zarzutu naruszenia art. 58 Aktu akcesyjnego Sąd Apelacyjny stwierdził, że brak publikacji w języku polskim Wytycznych Komisji nie narusza gwarancji pewności prawa oraz nie uniemożliwia kontroli prawidłowości ich stosowania przez pozwanego, ponieważ z treści zaskarżonej decyzji i jej uzasadnienia wynika jednoznacznie, że przedmiotowe wytyczne jedynie pomocniczo znalazły zastosowanie w kwestii zdefiniowania rynku właściwego i jego analizy pod kątem występowania podmiotu o znaczącej pozycji rynkowej. Ponadto Prezes Urzędu udostępnił w postępowaniu przedmiotowe Wytyczne Komisji w języku polskim, a powódka nie zakwestionowała prawidłowości ich tłumaczenia. W zakresie dotyczącym odrzucenia odwołania w stosunku do Prezesa UOKiK Sąd Apelacyjny potwierdził stanowisko Sądu Okręgowego, zgodnie z którym Prezes Urzędu nie jest zainteresowanym w niniejszej sprawie. Uznał, że odwołanie zostało prawidłowo odrzucone ponieważ z obowiązujących przepisów wynika jednoznacznie, że postano-

wienie Prezesa UOKiK wydawane w toku postępowania prowadzonego przez Prezesa Urzędu jako element procesu decyzyjnego tego ostatniego organu jest niezaskarżalne (art. 206 ust. 4 Prawa telekomunikacyjnego). Zdaniem Sądu Apelacyjnego postanowienie to podlega kontroli w ramach formalnej i merytorycznej oceny zaskarżonej decyzji Prezesa Urzędu.

Powódka zaskarżyła wyrok Sądu Apelacyjnego skargą kasacyjną w całości. W ramach podstawy skargi dotyczącej naruszenia przepisów postępowania zarzucono naruszenie art. 45 ust. 1 i art. 78 Konstytucji RP, art. 199 § 1 pkt 1, art. 479⁶¹ § 1 i 2 k.p.c., art. 145 k.p.a. w związku z art. 206 ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego oraz art. 206 ust. 2 i 4 Prawa telekomunikacyjnego, poprzez uznanie, że zaskarżenie w odwołaniu od decyzji Prezesa Urzędu postanowienia Prezesa UOKiK stanowi nieprzewidziany prawem środek zaskarżenia, który należało odrzucić jako niedopuszczalny, a także poprzez uznanie, że Prezes UOKiK nie spełnia warunków, które pozwalałyby go uznać za zainteresowanego w sprawie. W zakresie dotyczącym przepisów prawa materialnego powódka zarzuciła naruszenie art. 2, art. 88 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 6 k.p.a. oraz art. 58 Aktu akcesyjnego w związku z art. 6 TUE, art. 354 TWE, art. 4 i 5 rozporządzenia nr 1 w sprawie określenia systemu językowego EWG (Dz.Urz. UE wyd. spec. Rozdz. 01, t. 1, s. 3 ze zm.) oraz art. 16 ust. 1 dyrektywy 2002/21, poprzez przyjęcie, że brak publikacji Wytycznych Komisji w języku polskim nie powoduje naruszenia gwarancji praworządności i pewności prawa oraz nie uniemożliwia kontroli prawidłowości ich stosowania.

Powódka wniosła o skierowanie przez Sąd Najwyższy na podstawie art. 234 TWE pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości: „Czy art. 58 Aktu akcesyjnego umożliwia powoływanie się wobec jednostek w państwie członkowskim na postanowienia wytycznych Komisji Europejskiej, które to wytyczne, zgodnie z art. 16 ust. 1 dyrektywy ramowej 2002/21/WE krajowy organ regulacyjny powinien mieć przede wszystkim na uwadze przeprowadzając analizę odnośnych rynków, w przypadku, gdy wytyczne te nie zostały opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w języku tego państwa, w sytuacji, gdy język ten jest językiem urzędowym Unii Europejskiej?”.

Postanowieniem z dnia 3 września 2009 r., III SK 16/09 Sąd Najwyższy skierował do Trybunału Sprawiedliwości wnioski o wydanie orzeczenia prejudycjalnego. Wyrokiem z dnia 12 maja 2011 r. w sprawie C-410/09 *Polska Telefonia Cyfrowa Sp. z o.o.* Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że art. 58 Aktu akcesyjnego powinien być

interpretowany w taki sposób, że przepis ten nie sprzeciwia się temu, by krajowy organ regulacyjny mógł powołać się na Wytyczne Komisji pomimo tego, że nie zostały one opublikowane w języku państwa członkowskiego, w którym toczy się postępowanie w toku którego stosowane są przedmiotowe wytyczne, nawet jeżeli jest to język urzędowy Unii Europejskiej.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna powódki nie ma uzasadnionych podstaw. Nieuzasadniony jest zarzut naruszenia art. 2, art. 88 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 6 k.p.a. oraz art. 58 Aktu akcesyjnego w związku z art. 6 TUE, art. 354 TWE, art. 4 i 5 rozporządzenia nr 1 w sprawie określenia systemu językowego EWG oraz art. 16 ust. 1 dyrektywy 2002/21. Zgodnie z powołanym powyżej wyrokiem TS w sprawie C-410/09 *Polska Telefonia Cyfrowa Sp. z o.o.*, Wytyczne Komisji nie mają wiążącego charakteru w tym znaczeniu, że ich postanowienia nie nakładają na jednostki obowiązków ani nie przyznają im praw. W świetle dokonanej w powyższym orzeczeniu wykładni art. 58 Aktu akcesyjnego, którą Sąd Najwyższy jest związany, możliwe jest zatem powoływanie się na przedmiotowe Wytyczne Komisji przez Prezesa Urzędu oraz sądy orzekające w sprawach z odwołania od jego decyzji mimo braku polskiej wersji językowej tego dokumentu. Oznacza to, że wyrok Sądu Apelacyjnego nie narusza powołanych w skardze kasacyjnej przepisów prawa unijnego.

Sąd Najwyższy nie dopatrył się również podstaw do uznania za uzasadniony zarzutu naruszenia art. 2 oraz 88 ust. 1 Konstytucji RP, tym bardziej że skarga kasacyjna powódki nie zawiera w zakresie naruszenia tych przepisów odpowiedniego wyводу. Przepis art. 88 ust. 1 Konstytucji RP odnosi się jednoznacznie do obowiązku publikacji aktów prawa polskiego (ustaw, rozporządzeń, aktów prawa miejscowego). Nie wpływa zatem na możliwość stosowania przez sądy przepisów prawa unijnego, opublikowanych zgodnie z wymogami publikacyjnymi obowiązującymi w odniesieniu do aktów prawnych prawa Unii Europejskiej. Z perspektywy funkcjonowania unijnego systemu prawnego niedopuszczalne jest aby o tym, kiedy i po spełnieniu jakich warunków akty prawa unijnego mogą być stosowane lub wywoływać skutki prawne na terytorium Państwa Członkowskiego rozstrzygano poza systemem Unii Europejskiej. Nie sposób także dopatryć się naruszenia art. 2 Konstytucji RP. Sąd Apelacyjny w swej ocenie prawidłowo uwzględnił okoliczności dotyczące zapew-

nienia stronie niezbędnej ochrony ze względu na ustalenie braku istotnego znaczenia Wytycznych dla rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach strony, jak i zachowanie przez stronę możliwości ustosunkowania się w tym przedmiocie ze względu na włączenie do materiałów sprawy tłumaczenia Wytycznych na język polski.

Nieuzasadniony jest także zarzut naruszenia przepisów wymienionych w procesowej podstawie skargi kasacyjnej. Zarzut ten opiera się na założeniu, zgodnie z którym odrzucenie przez Sąd Okręgowy w niniejszej sprawie odwołania powódki w zakresie dotyczącym postanowienia Prezesa UOKiK, wydanego w ramach postępowania prowadzonego przez Prezesa Urzędu na podstawie art. 25 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego, narusza konstytucyjne prawo powódki do sądu. Rekonstrukcja tego założenia w oparciu o treść procesowej podstawy skargi kasacyjnej oraz jej uzasadnienia, umożliwi Sądowi Najwyższemu rozpoznanie postawionego zarzutu pomimo zauważonej wadliwości konstrukcyjnej tej podstawy skargi. Należy zauważyć, że skarga kasacyjna przysługuje od orzeczeń sądu drugiej instancji, co oznacza, że zarzuty dotyczące postępowania przed sądem pierwszej instancji są dopuszczalne tylko w razie powiązania ich z zarzutem obrazy przepisu prawa procesowego stosowanego przez sąd w postępowaniu apelacyjnym (postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 21 stycznia 2010 r., II UK 165/09; wyroki Sądu Najwyższego: z 28 marca 2008 r., II UK 179/07; z dnia 14 grudnia 2001 r. V CKN 556/00, niepublikowany; z dnia 20 lutego 1997 r. III CKN 3/97, niepublikowany). W podstawie procesowej skargi kasacyjnej powódki brak zaś przepisów postępowania, które znajdują zastosowanie w postępowaniu apelacyjnym. Ponieważ powódka upatruje naruszenia art. 45 ust. 1 oraz art. 78 Konstytucji RP w oddaleniu przez Sąd Apelacyjny jej apelacji w zakresie dotyczącym odrzucenia przez Sąd Okręgowy odwołania w stosunku do Prezesa UOKiK, to - trzeba uznać - że zarzuty skargi kasacyjnej wymierzone są w postanowienie Sądu Apelacyjnego oddalające zażalenie powódki w przedmiocie odrzucenia odwołania. W związku z tym należy stwierdzić, że przepisy Prawa telekomunikacyjnego przewidują, że zaskarżane odwołaniem do Sądu Okręgowego są tylko rozstrzygnięcia podejmowane przez Prezesa Urzędu. Ponadto, przepis art. 206 ust. 4 Prawa telekomunikacyjnego wyraźnie wyłącza możliwość wniesienia zażalenia na takie postanowienie Prezesa UOKiK, o jakie chodzi w niniejszej sprawie. Jednakże niedopuszczalność osobnego zaskarżenia tego postanowienia nie oznacza wyłączenia jego kontroli sądowej.

Zasadniczą kwestią, jaka wymaga rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie, pozostaje to, czy niemożność zaskarżenia postanowienia Prezesa UOKiK w drodze samoistnego zażalenia do Sądu Okręgowego albo w ramach odwołania od decyzji Prezesa Urzędu narusza art. 45 ust. 1 oraz art. 78 Konstytucji RP. W tym zakresie Sąd Najwyższy podziela stanowisko Sądu Apelacyjnego, zgodnie z którym niemożność zaskarżenia postanowienia Prezesa UOKiK nie oznacza, że strona zostaje pozbawiona prawa do sądu. Przedmiotowe postanowienie wydawane jest w ramach postępowania prowadzonego przez Prezesa Urzędu. Ma doprowadzić do wydania przez tego ostatniego decyzji „w porozumieniu” z Prezesem UOKiK. Stanowiąc proceduralny warunek wydania decyzji przez regulatora rynku telekomunikacyjnego, w pewien sposób oddziałuje na wynik postępowania przed tym regulatorem. Jednak to nie przedmiotowe postanowienie rozstrzyga o prawach i obowiązkach przedsiębiorcy telekomunikacyjnego. Następuje to w decyzji Prezesa Urzędu, którą strona może kwestionować na drodze sądowej. Wniesienie odwołania od decyzji Prezesa Urzędu powoduje, że na etapie postępowania sądowego powstaje możliwość oceny postanowienia Prezesa UOKiK oraz czy przedmiotowa decyzja została rzeczywiście wydana w porozumieniu z Prezesem UOKiK. Jeżeli sąd rozpoznający odwołanie ustali, że zaskarżona decyzja Prezesa Urzędu została wydana z zachowaniem wymaganego porozumienia z Prezesem UOKiK, dokonuje merytorycznej oceny prawidłowości i zasadności decyzji Prezesa Urzędu. Ocena taka została w niniejszej sprawie dokonana przez Sąd Apelacyjny, który zweryfikował, czy zaskarżona decyzja Prezesa Urzędu została wydana w porozumieniu z Prezesem UOKiK oraz czy przyjęte w niej rozstrzygnięcie jest zbieżne co do meritum ze stanowiskiem organu ochrony konkurencji.

Mając powyższe na względzie, Sąd Najwyższy uznając, że rozpatrywana skarga kasacyjna nie ma uzasadnionych podstaw orzekł jak w sentencji na podstawie art. 398¹⁴ k.p.c.

=====