

**Postanowienie z dnia 30 września 2011 r.**

**III SK 22/11**

**Sformułowanie w skardze kasacyjnej zagadnienia prawnego odnoszącego się do przepisów prawa unijnego, które jeszcze nie zostały zinterpretowane przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, nie uzasadnia przyjęcia skargi do rozpoznania (art. 398<sup>9</sup> § 1 k.p.c.) i wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym (art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm.), gdy wykładnia powołanych przepisów prawa unijnego jest tak oczywista, że nie ma miejsca dla racjonalnych wątpliwości co do rozstrzygnięcia postawionego pytania (*acte clair*).**

Sędzia SN: Halina Kiriło

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 30 września 2011 r. sprawy z powództwa Telekomunikacji Polskiej SA w Warszawie przeciwko Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej o nałożenie kary pieniężnej, na skutek skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 12 stycznia 2011 r. [...]

1. o d m ó w i ł przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania,
2. zasądził od Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej na rzecz Telekomunikacji Polskiej SA w Warszawie kwotę 180 (sto osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym.

**U z a s a d n i e**

Sąd Apelacyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 12 stycznia 2011 r. [...] oddalił apelację Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (Prezes Urzędu) od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 15 kwietnia 2010 r. [...] w sprawie z odwołania Telekomunikacji Polskiej SA (powód) o nałożenie kary pieniężnej.

Prezes Urzędu zaskarżył powyższy wyrok skargą kasacyjną w całości. Wnosząc o przyjęcie skargi do rozpoznania, Prezes Urzędu powołał się na występowanie w sprawie istotnego zagadnienia prawnego o treści „czy w świetle art. 10 ust. 2 i 3 dyrektywy o zezwoleniach Prezes UKE jest uprawniony do nałożenia na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego kary finansowej z tytułu niewykonywania obowiązków wynikających z wydanych przez ten organ regulacyjny decyzji w sytuacji, gdy przedsiębiorca telekomunikacyjny usunął takie naruszenie przed wszczęciem przez Prezesa UKE postępowania kontrolnego w tej sprawie”, a także na potrzebę wykładni przepisu wywołującego rozbieżności w orzecznictwie sądów, to jest art. 209 ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego poprzez wyjaśnienie, czy w sytuacji gdy przeprowadzono postępowanie kontrolne, niedozwolone jest wszczęcie odrębnego postępowania w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej za naruszenie obowiązków wynikających z decyzji Prezesa Urzędu, których respektowania dotyczyło postępowanie kontrolne, gdyż wszczęcie postępowania kontrolnego na podstawie art. 199 Prawa telekomunikacyjnego determinuje zastosowanie dalszego trybu procedowania określonego w art. 201 Prawa telekomunikacyjnego.

Powód wniósł o wydanie postanowienia o odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

Skarga kasacyjna Prezesa Urzędu nie kwalifikowała się do przyjęcia celem jej merytorycznego rozpoznania. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Sądu Najwyższego wykazanie okoliczności, które uzasadniałyby przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania ze względu na występowanie w sprawie istotnego zagadnienia prawnego, polega na sformułowaniu takiego zagadnienia z przytoczeniem argumentów, które prowadzą do rozbieżnych ocen prawnych (postanowienia Sądu Najwyższego: z 27 lipca 2007 r., I UK 87/07; z 18 lipca 2007 r., I PK 109/07). Konieczne jest bowiem przekonanie Sądu Najwyższego na etapie tak zwanego przedsądu o występowaniu zagadnienia prawnego w sprawie oraz o jego istotności, o której decyduje jego znaczenie i doniosłość prawna dla systemu prawa (postanowienia Sądu Najwyższego: z 5 lipca 2007 r., III UK 32/07; z 10 sierpnia 2007 r., III UK 50/07). W tym celu należy sformułować abstrakcyjny problem prawny oraz wykazać za pomocą wywodu jurystycznego różne, w szczególności odmienne od przyjętych przez Sąd drugiej instan-

cji, możliwości interpretacji powołanych w zagadnieniu przepisów prawa (postanowienie Sądu Najwyższego z 2 sierpnia 2007 r., III UK 45/07). Ponadto, nie stanowi istotnego zagadnienia prawnego kwestia sprowadzająca się do zwykłej wykładni prawa i jego zastosowania w konkretnym stanie faktycznym (postanowienie Sądu Najwyższego z 8 września 2008 r., III UK 52/08).

Wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej Prezesa Urzędu nie spełnia powyższych wymogów. W sformułowanym zagadnieniu prawnym ograniczono się do powołania przepisów prawa unijnego, a konkretnie art. 10 ust. 2 i 3 dyrektywy 2002/20 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej (Dz.Urz.UE z 2002 r., L 108, s. 21, dalej jako dyrektywa 2002/20) w pierwotnym brzmieniu, które zostały zastąpione z dniem 19 grudnia 2009 r., przez postanowienia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/140 z dnia 25 listopada 2009 r. zmieniającej dyrektywy 2002/21/WE w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej, 2002/19/WE w sprawie dostępu do sieci i usług łączności elektronicznej oraz wzajemnych połączeń oraz 2002/20/WE w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej (Dz.Urz.UE z 2009 L337, s. 37). Nie ulega wątpliwości, że do wykładni przepisów prawa unijnego powołany jest zasadniczo Trybunał Sprawiedliwości, zaś rolą Sądu Najwyższego działającego jako sąd unijny jest kontrolowanie stosowania przepisów prawa unijnego oraz wykładni i stosowania przepisów prawa polskiego przez sąd drugiej instancji, orzekający w sprawie unijnej. W sformułowanym w skardze Prezesa Urzędu zagadnieniu prawnym przepisy art. 10 ust. 2 i 3 dyrektywy 2002/20 nie zostały połączone z przepisami prawa polskiego, które w przypadku udzielenia pozytywnej odpowiedzi na postawione pytanie, uprawniałyby organ regulacyjny do nakładania kar pieniężnych. Przy braku bezpośredniego skutku dyrektyw unijnych, rozumianego jako możliwość wyinterpretowania z przepisów dyrektywy podstawy kompetencyjnej i materialnoprawnej dla Prezesa Urzędu do nakładania kar pieniężnych na przedsiębiorców telekomunikacyjnych, pominięcie w treści zagadnienia prawnego przepisów prawa polskiego zawierających stosowne upoważnienie, pozbawia przedmiotowe zagadnienie cechy problemu, którego rozstrzygnięcie ma istotne znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy.

Sformułowane przez Prezesa Urzędu zagadnienie prawne służy, zdaniem Sądu Najwyższego, wywołaniu przekonania o zasadności przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania z uwagi na konieczność rozstrzygnięcia kwestii dotyczącej prawa

unijnego, które to prawo zdaniem skarżącego zostało wadliwie zinterpretowane i zastosowane przez Sąd drugiej instancji. W tym zakresie należy zaś stwierdzić, że zgodnie z utrwalonym stanowiskiem Trybunału Sprawiedliwości ocena potrzeby wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym dotyczącym wykładni lub ważności aktu prawa unijnego należy do sądu krajowego, w tym sądu ostatniej instancji. Samo podniesienie kwestii dotyczącej prawa unijnego przez stronę postępowania nie przesądza o potrzebie skierowania takiego pytania. Dlatego sformułowanie w skardze kasacyjnej zagadnienia prawnego odnoszącego się do przepisów prawa unijnego, które jeszcze nie zostały zinterpretowane przez Trybunału Sprawiedliwości, nie oznacza że przedmiotowa potrzeba materializuje się w sprawie, w której wniesiono skargę kasacyjną. Zgodnie bowiem ze stanowiskiem Trybunału Sprawiedliwości w sprawie 283/81 *CILFIT* (wyrok TS z dnia 6 października 1982 r., Rec. 1982, s. 3415, pkt 21; zob. również wyroki TS z dnia 2 kwietnia 2009 r. w sprawie C-260/07 *Pedro IV Servicios*, Zb.Orz. s. I-2437, pkt 31; z dnia 15 września 2005 r. w sprawie C-495/03 *Intermodal Transports*, Zb.Orz. s. I-815, pkt 33), dostosowanym do okoliczności faktycznych niniejszej sprawy, sąd ostatniej instancji nie ma obowiązku skierowania pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości, gdy wykładnia przepisu prawa unijnego, powołanego we wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania oraz podstawach skargi kasacyjnej, jest tak oczywista, że nie ma miejsca dla racjonalnych wątpliwości co do rozstrzygnięcia postawionego pytania (*acte clair*). Ponadto okoliczność, zgodnie z którą inne organy państwa członkowskiego lub organy innego państwa członkowskiego dokonują odmiennej interpretacji przepisu prawa unijnego, nie powoduje sama w sobie aktualizacji obowiązku skierowania pytania prejudycjalnego (wyrok TS z dnia 15 września 2005 r. w sprawie C-495/03 *Intermodal Transports*, Zb.Orz. s. I-815, pkt 34).

Obowiązek zwrócenia się do Trybunału z pytaniem prejudycjalnym przewidzianym w art. 267 akapit trzeci TFUE w zakresie dotyczącym sądów krajowych, których orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa krajowego, ma na celu zapobieżenie rozwinięciu w państwie członkowskim orzecznictwa krajowego niezgodnego z przepisami prawa unijnego (wyroki TS z dnia 15 września 2005 r. w sprawie C-495/03 *Intermodal Transports*, Zb.Orz. 2005, s. I-815, pkt 29; z dnia 22 lutego 2001 r. w sprawie C-393/98 *Gomes Valente*, Rec. 2001, s. I-1327, pkt 17). Prezes Urzędu nie przedstawił argumentacji, z której wynikałoby, że zaskarżony wyrok stwarza ryzyko rozwoju takiej linii orzecznictwa.

Ponadto bez stosownej argumentacji odnoszącej się do sposobu implementacji dyrektywy 2002/20 w różnych państwach członkowskich oraz powodów zmiany treści art. 10 ust. 2 i 3 dyrektywy 2002/20, nie można uznać sformułowanego przez Prezesa Urzędu problemu prawnego, dotyczącego nieobowiązujących już przepisów unijnego prawa pochodnego, za istotne zagadnienie prawne.

Wreszcie, skonstruowane we wniosku zagadnienie prawne dotyczy tego, czy art. 10 ust. 2 i 3 dyrektywy 2002/20 w pierwotnym brzmieniu pozwalają prawodawcy krajowemu na upoważnienie krajowego organu regulacyjnego do nałożenia na przedsiębiorstwo kary finansowej w sytuacji, gdy przedsiębiorca usunął takie naruszenie przed wszczęciem postępowania, w toku którego krajowy organ regulacyjny stwierdzi naruszenie jednego z obowiązków i wezwie do zaprzestania dalszego naruszania w określonym terminie. Analogiczne zagadnienia prawne, dotyczące dopuszczalności nakładania kar pieniężnych przez Prezesa Urzędu, zostały już rozstrzygnięte przez Sąd Najwyższy w wyrokach z dnia 21 września 2010 r., III SK 8/10 oraz z 7 lipca 2011 r., III SK 52/10. Zdaniem Sądu Najwyższego w obecnym składzie, powyższe orzeczenia znajdują zastosowanie także do zagadnienia sformułowanego w niniejszej sprawie. Skoro bowiem przepis art. 10 ust. 2 i 3 dyrektywy 2002/20 w pierwotnym brzmieniu umożliwiał nakładania kar finansowych dopiero w przypadku nieusunięcia przez przedsiębiorstwo objęte jego zakresem podmiotowym naruszeń stwierdzonych przez krajowy organ regulacyjny, to tym bardziej przepis ten nie powinien być interpretowany w taki sposób, że krajowy organ regulacyjny może nakładać kary finansowe za naruszenia obowiązków wynikających z przepisów prawa krajowego wdrażających dyrektywę 2002/20, które to naruszenia zostały usunięte przez adresata tych obowiązków z własnej inicjatywy.

Uzasadnienie wniosku o przyjęcie do rozpoznania skargi kasacyjnej Prezesa Urzędu nie zawiera żadnych argumentów, które mogłyby podważyć prawidłowość wykładni dokonanej w powołanych powyżej orzeczeniach. Ogranicza się jedynie do ogólnego odwołania się do zasady efektywności dyrektyw, która jak przedstawiono w uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z 7 lipca 2011 r., III SK 52/10, nie ma bezwzględnego charakteru i doznaje szeregu ograniczeń zwłaszcza w tych przypadkach, w których jej zastosowanie prowadziłoby do nałożenia na jednostki dolegliwych kar pieniężnych poprzez odwołanie się do prounijnej wykładni prawa krajowego celem odstąpienia od przewidzianych w prawie krajowym gwarancji proceduralnych.

Niezasadne jest także przyjęcie do rozpoznania skargi kasacyjnej Prezesa Urzędu ze względu na przesłankę z art. 398<sup>9</sup> § 1 pkt 2 k.p.c. W niniejszej sprawie Prezes Urzędu uzasadnia rozbieżności w orzecznictwie sądów w zakresie dotyczącym art. 209 ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego, powołując wyrok Sądu Apelacyjnego z 27 stycznia 2011 r., VI ACa 808/10. W tym celu przytacza fragment uzasadnienia tego wyroku, który odnosi się do kwestii wpływu zaprzestania naruszenia przepisów ustawy przed wszczęciem postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej na możliwość nałożenia kary pieniężnej. Zdaniem Sądu Najwyższego w obecnym składzie, brak jest jakiegokolwiek związku między cytatem z uzasadnienia powołanego powyżej wyroku Sądu Apelacyjnego a zapatrywaniami prawnymi Sądu Apelacyjnego w niniejszej sprawie oraz dotychczasowym orzecznictwem Sądu Najwyższego. Powołany w skardze kasacyjnej wyrok Sądu Najwyższego z 21 września 2010 r., III SK 8/10 oraz wyrok Sądu Apelacyjnego w niniejszej sprawie dotyczyły bowiem wpływu uchybienia przez Prezesa Urzędu trybowi postępowania z art. 199 i 201 Prawa telekomunikacyjnego na legalność decyzji o nałożeniu kary pieniężnej z art. 209 ust. 1 pkt 6 Prawa telekomunikacyjnego, a nie możliwości nałożenia kary pieniężnej w przypadku zakończenia stanu naruszenia obowiązków wynikających z ustawy Prawo telekomunikacyjne lub decyzji Prezesa Urzędu. Ponadto, wyrok Sądu Apelacyjnego zaskarżony skargą kasacyjną jest zbieżny z wyrokami Sądu Najwyższego z 21 września 2010 r., III SK 8/10 oraz z 7 lipca 2011 r., III SK 52/10, co powoduje, że nie można mówić o występowaniu rozbieżności w orzecznictwie sądowym.

Dodatkowo przepis art. 209 ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego nie może wywoływać rozbieżności wskazanych w skardze kasacyjnej Prezesa Urzędu, polegających na kwestii „czy w sytuacji gdy przeprowadzono postępowanie kontrolne, niedozwolone jest wszczęcie odrębnego postępowania w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej za naruszenie obowiązków wynikających z decyzji Prezesa Urzędu, których respektowania dotyczyło postępowanie kontrolne, gdyż wszczęcie postępowania kontrolnego na podstawie art. 199 Prawa telekomunikacyjnego determinuje zastosowanie dalszego trybu procedowania określonego w art. 201 Prawa telekomunikacyjnego”. Przepis art. 209 ust. 1 pkt 1-31 Prawa telekomunikacyjnego zawiera bowiem jedynie katalog zachowań przedsiębiorców telekomunikacyjnych podlegających karze pieniężnej i jako przepis prawa materialnego nie odnosi się do zasad wszczynania i prowadzenia postępowania w sprawie nałożenia takiej kary.

Z przytoczonych względów Sąd Najwyższy orzekł o odmowie przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania na podstawie art. 398<sup>9</sup> k.p.c. O kosztach postępowania kasacyjnego rozstrzygnięto stosownie do art. 98 § 1 i 3 w związku z art. 108 § 1 k.p.c. oraz § 12 ust. 4 pkt 2 w związku z § 13 ust. 3 pkt 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 (Dz.U. Nr 163, poz. 1349 ze zm.).

=====