

Sygn. akt III SK 22/12

POSTANOWIENIE

Dnia 26 listopada 2012 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 26 listopada 2012 r.,
na skutek skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Apelacyjnego
z dnia 17 stycznia 2012 r.,

odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny, orzekając po uchyleniu wcześniejszego wyroku tegoż Sądu przez Sąd Najwyższy wyrokiem z dnia 7 lipca 2011 r., III SK 52/10, wyrokiem z dnia 17 stycznia 2012 r., zmienił wyrok Sądu Okręgowego z dnia 8 czerwca 2009 r. w ten sposób, że uchylił decyzję Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (Prezes Urzędu) z dnia 17 sierpnia 2007 r. i zasądził od Prezesa Urzędu kwotę 820 zł tytułem zwrotu kosztów procesowych oraz kwotę 740 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego i postępowania apelacyjnego.

Sąd Apelacyjny uznał za zasadny zarzut naruszenia art. 201 ust. 1 i 3 oraz 209 ust. 1 pkt 6 Prawa telekomunikacyjnego, wskazując, że postępowanie zakończone wydaniem decyzji Prezesa Urzędu z dnia 17 sierpnia 2007 r. wszczęto w dniu 27 lutego 2007 r. Przedmiotem tej decyzji było nałożenie kary pieniężnej za

niewykonanie decyzji RUO I. Z protokołu kontroli wykonywania przez powoda decyzji RUO I (karta 147 akt adm.) wynika, że kontrola dotyczyła wykonywania przez powoda oferty określającej ramowe warunki umów o dostępie do lokalnej pętli abonenckiej i związanych z nim udogodnień w zakresie dostępu pełnego i współdzielonego. W toku kontroli ustalono, że do dnia jej zakończenia powód nie zawarł z żadnym z operatorów stosownej umowy oraz że żaden z operatorów nie złożył wniosku o realizację wywiadu technicznego. Postępowanie w sprawie nałożenia kary wszczęto bezpośrednio po zakończeniu kontroli przeprowadzonej w dniach od 22 stycznia do 22 lutego 2007 r. Protokół z kontroli sporządzono dopiero w dniu 22 marca 2007 r. (k. 148 akt adm.). Z akt postępowania administracyjnego nie wynika, żeby sporządzone zostały zalecenia pokontrolne. Ponadto, w toku postępowania za niewykonanie decyzji RUO I wydano decyzję RUO II. Zaskarżoną decyzją z dnia 17 sierpnia 2007 r. nałożono zaś na powoda karę pieniężną za niewykonanie decyzji RUO I i RUO II. Sąd Apelacyjny uznał, że Prezes Urzędu przed nałożeniem kary pieniężnej powiadomił powoda o stwierdzonych naruszeniach i zapewnił mu możliwość wypowiedzenia się, ale nie wyznaczył terminu na usunięcie naruszeń, co stanowiło naruszenie art. 201 Prawa telekomunikacyjnego w związku z art. 10 ust. 2 dyrektywy 2002/20 w pierwotnym brzmieniu.

Prezes Urzędu zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego skargą kasacyjną w całości i wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy temu sądowi do ponownego rozpoznania wraz z rozstrzygnięciem o kosztach zastępstwa procesowego. Wnosząc o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania Prezes Urzędu powołał się na przesłanki z art. 398⁹ § 1 pkt 1, 2 i 4 k.p.c.

Jako istotne zagadnienie prawne Prezes Urzędu wskazał problem, czy i w jakim zakresie sąd, któremu sprawa została przekazana do ponownego rozpoznania jest na mocy art. 398²⁰ k.p.c. związany wykładnią prawa unijnego dokonaną w tej sprawie przez Sąd Najwyższy.

Powołując się na przesłankę z art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c. Prezes Urzędu wskazał na potrzebę wyjaśnienia wykładni art. 209 i 210 Prawa telekomunikacyjnego w zakresie dotyczącym problemu, czy w sytuacji gdy zostało przeprowadzone przez Prezesa Urzędu postępowanie kontrolne, o którym mowa w

art. 199 Prawa telekomunikacyjnego, niedozwolone jest nałożenie na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego kary pieniężnej bez uprzedniego wezwania go do usunięcia naruszenia, które zostało stwierdzone po zakończeniu tej kontroli.

Powołując się na przesłankę z art. 398⁹ § 1 pkt 4 k.p.c. Prezes Urzędu podniósł z kolei, że skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona, ponieważ Sąd Apelacyjny uchylił się od rozpatrzenia zarzutów jego apelacji, mimo że Prezes Urzędu nie cofnął apelacji. Ponadto Prezes Urzędu upatruje oczywistej zasadności skargi kasacyjnej w zastosowaniu art. 201 ust. 1 i 3 Prawa telekomunikacyjnego, pomimo tego, że naruszenie, za które na powoda została nałożona kara pieniężna, nie zostało stwierdzone w wyniku kontroli przeprowadzonej na podstawie art. 199 Prawa telekomunikacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

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

W świetle utrwalonego orzecznictwa Sądu Najwyższego dotyczącego tej przesłanki przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania, o której mowa w art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c., twierdzenie o występowaniu istotnego zagadnienia prawnego jest uzasadnione tylko wtedy, kiedy przedstawiony problem prawny nie został jeszcze rozstrzygnięty przez Sąd Najwyższy lub kiedy istnieją rozbieżne poglądy w tym zakresie, wynikające z odmiennej wykładni przepisów konstruujących to zagadnienie (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 sierpnia 2012 r., III SK 6/12 i powołane tam orzecznictwo). Tymczasem sformułowane we wniosku o przyjęcie do rozpoznania skargi kasacyjnej Prezesa Urzędu zagadnienie prawne zostało już rozstrzygnięte zarówno w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości (wyroki TS z 16 stycznia 1974 r. w sprawie 166/73 *Rheinmühlen Düsseldorf p. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, Rec. 1974, s. 33; z 12 lutego 1974 r. w sprawie 146/73 *Rheinmühlen Düsseldorf p. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, Rec. 1974, s. 139, a ostatnio z 9 marca 2010 r. w sprawie C-378/08 *ERG i in.*, Zb. Orz. 2010, s. I-1919, pkt 26) jak i Sądu Najwyższego (postanowienie z dnia 28 kwietnia 2010 r., III CZP 3/10). Zagadnienie

prawne sformułowane przez Prezesa Urzędu nie jest zatem zagadnieniem nowym, nie rozstrzygniętym w dotychczasowej judykaturze Sądu Najwyższego. Skarga kasacyjna Prezesa Urzędu nie zawiera również argumentacji, według której stanowisko Sądu Najwyższego w przedmiocie związania sądu drugiej instancji wykładnią prawa unijnego dokonaną przez Sąd Najwyższy w postępowaniu kasacyjnym byłoby wadliwe i wymagało zmiany celem zapewnienia zgodności z prawem unijnym. Rozstrzygnięcie przedmiotowego zagadnienia jest także zbędne do oceny zasadności skargi kasacyjnej Prezesa Urzędu. Z powołanych powyżej orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości wynika w sposób niebudzący najmniejszych wątpliwości prawnych, że ze względu na wymogi wynikające z zasady skuteczności prawa unijnego krajowa zasada związania sądu niższej instancji zapatrywaniami prawnymi sądu wyższej instancji może być zawsze przełamana przez sąd niższej instancji. Jeżeli sąd ten nie podziela wykładni prawa unijnego dokonanej przez sąd wyższej instancji powinien wystąpić z pytaniem prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości, celem rozstrzygnięcia wątpliwości interpretacyjnych w tym zakresie. Samo jednak obowiązywanie zasady związania sądu niższej instancji wykładnią prawa dokonaną przez sąd wyższej instancji, w tym wykładnią prawa unijnego, nie pozostaje w sprzeczności z dotychczasowym standardem unijnym w tym zakresie.

Nie zachodzi również potrzeba wykładni art. 209 i 210 Prawa telekomunikacyjnego w zakresie wskazanym przez Prezesa Urzędu. Kwestię, czy w przypadku przeprowadzenia postępowania kontrolnego z art. 199 Prawa telekomunikacyjnego, dozwolone jest nałożenie na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego kary pieniężnej bez uprzedniego wezwania go do usunięcia naruszenia, które zostało stwierdzone po zakończeniu tej kontroli, można rozstrzygnąć w oparciu o zapatrywania wyrażone przez Sąd Najwyższy w wyrokach: z dnia 14 lutego 2012 r., III SK 24/11 oraz dnia 9 maja 2012 r., III SK 35/11. Ponadto, rzeczywistym problemem w okolicznościach niniejszej sprawy nie jest podnoszone przez Prezesa Urzędu powyższe zagadnienie, ale kwestia czy w wyniku postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego dopuszczalne jest wymierzenie takiej kary za naruszenia, które miały miejsce dopiero po wszczęciu postępowania w sprawie ukarania

przedsiębiorcy. W państwie prawa negatywna odpowiedź na to pytanie jest oczywista nawet bez sięgania do standardów wynikających z prawa Unii Europejskiej lub Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Należy także zważyć, że problem, na który powołuje się Prezes Urzędu, oderwany jest w ogóle od treści art. 209 i 210 Prawa telekomunikacyjnego i nie dotyczy ich wykładni, ale ukształtowanej w praktyce działania Prezesa Urzędu pragmatyki stosowania tych przepisów (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 kwietnia 2012 r., III SK 40/11). Nie mieści się zatem w zakresie tej podstawy przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania, o której mowa w art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c. (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 27 września 2012 r., III SK 8/12 i powołane tam orzecznictwo). Jak już wielokrotnie stwierdzano w orzecznictwie Sądu Najwyższego, przepis art. 209 Prawa telekomunikacyjnego typizuje zachowania podlegające sankcji w postaci kary pieniężnej. Z kolei art. 210 Prawa telekomunikacyjnego dotyczy wymiaru kary pieniężnej. W skardze kasacyjnej Prezesa Urzędu brak wyводу, z którego wynikałoby, że postawiony przez niego problem wykładni tego przepisu pozostaje w jakimkolwiek związku z treścią, celem lub miejscem w systematyce ustawy art. 209 i 210 Prawa telekomunikacyjnego.

Brak również podstaw do uznania skargi kasacyjnej Prezesa Urzędu za oczywiście zasadną. Z utrwalonego orzecznictwa Sądu Najwyższego wynika, że powołanie się na przesłankę przedsądu wymienioną w art. 398⁹ § 1 pkt 4 k.p.c. wymaga od skarżącego sformułowania w uzasadnieniu wniosku odpowiednich wywodów potwierdzających tę okoliczność, gdyż skarga jest oczywiście uzasadniona wówczas, jeżeli zaskarżone tą skargą orzeczenie zapadło wskutek oczywistego naruszenia prawa, zaś oczywiste naruszenie prawa powinno być rozumiane jako widoczna, bez potrzeby dokonywania pogłębionej analizy jurystycznej, sprzeczność wykładni lub stosowania prawa z jego brzmieniem albo powszechnie przyjętymi regułami interpretacji (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 14 lutego 2012 r., III SK 34/11 i z dnia 4 kwietnia 2012 r., III SK 39/11 oraz powołane tam orzecznictwo). Oczywiście zasadność skargi kasacyjnej ma miejsce tylko wówczas, gdy naruszenie przepisu prawa materialnego lub procesowego jest z góry widoczne dla każdego prawnika, bez

potrzeby głębszej analizy prawniczej, gdy jest zupełnie pewne i nie może ulegać żadnej wątpliwości, gdy podniesione zarzuty naruszenia wskazanych przepisów są zasadne *prima facie*, bez dokonywania głębszej analizy tekstu tych przepisów i bez doszukiwania się ich znaczenia, bądź gdy orzeczenie jest niewątpliwie sprzeczne z zasadniczymi i niepodlegającymi różnej wykładni przepisami prawa (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4 kwietnia 2012 r., III SK 39/11 i powołane tam orzecznictwo). Powołanie się przez autora skargi kasacyjnej na oczywistą zasadność tej skargi zobowiązuje go do przedstawienia wyводу prawnego zmierzającego do wykazania takiej kwalifikowanej postaci naruszenia przepisów prawa materialnego lub procesowego (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 4 kwietnia 2012 r., III SK 39/11 i powołane tam orzecznictwo).

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że uzasadnienie wniosku Prezesa Urzędu o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania sprowadza się do wyjaśnienia Sądowi Najwyższemu, co w jego orzecznictwie rozumiane jest pod pojęciem „oczywistej zasadności skargi”, a następnie do wyrażenia przekonania Prezesa Urzędu, że powołane przez niego przepisy zostały w niniejszej sprawie naruszone przez Sąd Apelacyjny w taki sposób, że przesłanka przedsądu z art. 398⁹ § 1 pkt 4 k.p.c. jest spełniona. Brak natomiast, kluczowego dla uznania za spełnione wymogów wynikających z art. 398⁹ § 1 pkt 4 k.p.c., wyvodu wykazującego, na czym polega „oczywista zasadność” skargi oraz towarzyszącej mu argumentacji wykazującej, że rzeczywiście skarga jest oczywiście uzasadniona (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 maja 2012 r., III SK 46/11).

Niezależnie od powyższego Sąd Najwyższy stwierdza, że oczywistej zasadności swojej skargi Prezes Urzędu upatruje w pierwszym rzędzie w zastosowaniu przez Sąd Apelacyjny art. 201 ust. 1 i 3 Prawa telekomunikacyjnego, pomimo tego, że naruszenie, za które na powoda została nałożona kara pieniężna, nie zostało stwierdzone w wyniku kontroli przeprowadzonej na podstawie art. 199 Prawa telekomunikacyjnego. Na uzasadnienie tego zarzutu Prezes Urzędu cytuje dwa fragmenty uzasadnienia zaskarżonego wyroku: 1) „w toku kontroli ustalono, że do dnia jej zakończenia powód nie zawarł z żadnym z operatorów stosownej umowy oraz że żaden z operatorów nie złożył wniosku o realizację wywiadu technicznego”; 2) „zaskarżoną decyzję [...] Prezes Urzędu nałożył karę pieniężną

za niewykonywanie decyzji RUO I i RUO II, poprzez zawarcie z operatorami umów na warunkach gorszych niż określone w decyzjach RUO I i RUO II”. Z zestawienia tych dwóch fragmentów uzasadnienia, wyrwanych z kontekstu niniejszej sprawy, ustalonych okoliczności oraz wadliwości działania Prezesa Urzędu wytkniętych w uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z dnia 7 lipca 2011 r., III SK 52/10, Prezes Urzędu wywodzi, że skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona – co oznacza, że w przypadku jej przyjęcia przez Sąd Najwyższy zostanie uwzględniona – ponieważ wbrew oczywistym i nie budzącym wątpliwości hipotezom norm zawartych w art. 201 ust. 1 i 3 Prawa telekomunikacyjnego, Sąd Apelacyjny zastosował te przepisy do uchylecia decyzji Prezesa Urzędu, mimo tego, że odnosi się ona do naruszeń, które nie zostały stwierdzone w wyniku kontroli przeprowadzonej na podstawie art. 199 Prawa telekomunikacyjnego. Prezes Urzędu zdaje się nawiązywać w ten sposób do stanowiska przyjętego przez Sąd Najwyższy w wyrokach: z dnia 14 lutego 2012 r., III SK 24/11 oraz dnia 9 maja 2012 r., III SK 35/11, zgodnie z którym postępowanie w sprawie nałożenia kary pieniężnej może mieć autonomiczny charakter względem postępowania kontrolnego. Jednakże stanowisko to, jak wynika wprost z uzasadnień obu orzeczeń, dotyczy sytuacji, w których kara pieniężna nakładana jest na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego bez wyczerpania trybu działania, o którym mowa w art. 201 ust. 3 Prawa telekomunikacyjnego za naruszenie takich obowiązków, które nie są objęte zawartym w art. 10 ust. 3 dyrektywy 2002/20 w pierwotnym brzmieniu odesłaniem do załącznika do tej dyrektywy. Lakoniczna argumentacja Prezesa Urzędu ignorująca wymogi stawiane w orzecznictwie Sądu Najwyższego tej przesłance tzw. przedsądu, o której mowa w art. 398⁹ § 1 pkt 4 k.p.c., nie przedstawia jakiegokolwiek wyводу wskazującego jednoznacznie, że uchyloną decyzją Prezes Urzędu ukarał powoda za naruszenie obowiązków niewymienionych w przedmiotowym załączniku. Nie może być także mowy o wykazaniu przez Prezesa Urzędu kwalifikowanej postaci naruszenia prawa polegającej na jego oczywistości widocznej *prima facie*, przy wykorzystaniu podstawowej wiedzy prawniczej (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 9 czerwca 2008 r., II UK 38/08, LEX nr 494134; z dnia 9 maja 2008 r., II PK 11/08, LEX nr 490364).

Ponadto, zgodnie z art. 398²⁰ k.p.c. nie można oprzeć skargi kasacyjnej od orzeczenia wydanego po ponownym rozpoznaniu sprawy na podstawach sprzecznych z wykładnią prawa dokonaną w tej sprawie przez Sąd Najwyższy. Skarga kasacyjna Prezesa Urzędu w zakresie, w jakim zarzuca Sądowi Apelacyjnemu naruszenie art. 201 Prawa telekomunikacyjnego, zmierza zaś do zakwestionowania wykładni tych przepisów dokonanej w wyroku z dnia 7 lipca 2011 r., III SK 52/10.

Nie zachodzi także oczywista zasadność skargi kasacyjnej w zakresie, w jakim Prezes Urzędu upatruje jej w uchyleniu się przez Sąd Apelacyjny w Warszawie od rozpatrzenia zarzutów apelacji Prezesa Urzędu. W tym zakresie w uzasadnieniu wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania brak jakiejkolwiek argumentacji, z której wynikałoby, że uwzględnienie zarzutów apelacyjnych Prezesa Urzędu wpłynęłoby na treść rozstrzygnięcia sprawy przez Sąd Apelacyjny. Brak również argumentacji, która wskazywałaby, że w wyniku podnoszonego przez Prezesa Urzędu naruszenia przepisów procesowych jego skarga kasacyjna jest na pierwszy rzut oka zasadna, to znaczy że powinna zostać przez Sąd Najwyższy uwzględniona w przypadku jej merytorycznego rozpoznania. Prezes Urzędu ograniczył się do powołania przepisów art. 378 § 1 k.p.c. w związku z art. 367 § 2 k.p.c. oraz art. 4 dyrektywy 2002/21 i sformułowania tezy o oczywistym ich naruszeniu. Nie zawarł natomiast argumentacji wykazującej, że naruszenie tych przepisów jest rzeczywiście ewidentne, skoro rozpoznanie zarzutów apelacji Prezesa Urzędu sformułowanych w odniesieniu do wyroku Sądu Okręgowego stało się zbędne z uwagi na uwzględnienie dalej idącej apelacji powoda, skutkiem czego należało uchylić wyrok Sądu pierwszej instancji oraz samą decyzję Prezesa Urzędu.

Stwierdzając, że nie zachodzą przyczyny przyjęcia skargi, określone w art. 398⁹ § 1 k.p.c., Sąd Najwyższy postanowił zgodnie z art. 398⁹ § 2 k.p.c.