



ZUZANNA ŁAGANOWSKA

Glosa

do wyroku Sądu Najwyższego III SK 37/2011

Jak wynika to wprost z art. 17 Prawa telekomunikacyjnego, przepis ten stanowi wyjątek od ogólnej zasady unormowanej w art. 15 Prawa telekomunikacyjnego, zgodnie z którą wydanie decyzji nakładających na przedsiębiorców telekomunikacyjnych obowiązki regulacyjne lub modyfikujących je, powinno być poprzedzone postępowaniem konsultacyjnym. Stosowanie art. 17 Prawa telekomunikacyjnego nie powinno być zatem regułą i może mieć miejsce, gdy istnieje potrzeba pilnej interwencji ze strony Prezesa Urzędu, z uwagi na to, że zachowanie adresata decyzji stwarza bezpośrednie i poważne zagrożenie dla konkurencyjności lub dla interesów użytkowników. Dlatego nie można podzielić stanowiska przedstawionego w skardze kasacyjnej Prezesa Urzędu, zgodnie z którym każdy przypadek niewykonania decyzji Prezesa Urzędu przez przedsiębiorcę posiadającego znaczącą pozycję rynkową uzasadnia zawsze zastosowanie art. 17 Prawa telekomunikacyjnego. Potrzeba pilnego działania, o której mowa w tym przepisie, powinna być rozpatrywana przez pryzmat wymienionego w art. 17 Prawa telekomunikacyjnego zagrożenia dla samej konkurencji lub dla interesów nabywców usług telekomunikacyjnych¹.

Wyrok Sądu Najwyższego – Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 18 maja 2012 r., sygn. III SK 37/2011 dotyczy wydania decyzji przez Prezesa UKE na podstawie art. 17 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (dalej: p.t.) bez wcześniejszego przeprowadzenia postępowania konsultacyjnego. Zgodnie ze stanowiskiem Sądu, w przypadku stwierdzenia nieuzasadnionego pominięcia postępowania konsultacyjnego sąd uchyła zaskarżoną decyzję Prezesa UKE.

Prezes UKE, w drodze decyzji, zmienił postanowienia umowy zawartej pomiędzy przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi, z których jeden był powodem w przedmiotowej sprawie, a drugi brał udział jako zainteresowany oraz nadał decyzji rygor natychmiastowej wykonalności. W uzasadnieniu decyzji Prezes

¹ Wyrok SN z 18 V 2012 r., sygn. III SK 37/11, LEX nr 1211167.

wyjaśnił, że powód na mocy wydanej wcześniej decyzji został uznany za przedsiębiorcę telekomunikacyjnego posiadającego znaczącą pozycję rynkową na rynku świadczenia usługi zakończenia połączeń głosowych w ruchomej publicznej sieci telefonicznej powoda i nakładającą na powoda obowiązek ustalania opłat z tytułu dostępu telekomunikacyjnego w oparciu o ponoszone koszty świadczenia tej usługi. Weryfikując wykonanie przez powoda powyższego obowiązku, Prezes UKE ocenił wysokość opłat za zakończenie połączeń w publicznej ruchomej sieci powoda i wydał decyzję, w której nałożył na powoda obowiązek dostosowania stawki z tytułu zakończenia połączeń głosowych w publicznej ruchomej sieci telefonicznej powoda do wyznaczonego poziomu (MTR). Decyzji tej nadano rygor natychmiastowej wykonalności. Prezes w drodze postanowienia określił termin zakończenia negocjacji zmiany umowy łączącej powoda i zainteresowanego, jednak z powodu braku porozumienia stron w wyznaczonym terminie, Prezes UKE, na wniosek zainteresowanego, zmienił umowę łączącą powoda i zainteresowanego w zakresie dostosowania stawek rozliczeniowych za zakańczanie połączeń w ruchomej sieci telefonicznej decyzją wydaną na podstawie art. 27 ust. 2 p.t. Prezes UKE uznał, że decyzja obniżająca wysokość stawki MTR stwarza warunki dla równoprawnej i skutecznej konkurencji w zakresie świadczenia usług telekomunikacyjnych dzięki zapewnieniu jednakowego traktowania przez powoda wszystkich przedsiębiorców telekomunikacyjnych.

Powód zaskarżył decyzję Prezesa UKE i zarzucił jej m.in. naruszenie art. 17 oraz art. 15 ust. 3 p.t. poprzez bezpodstawne pominięcie trybu konsultacyjnego oraz wniósł o jej uchylenie. Sąd Okręgowy oddalił odwołanie powoda. Powód zaskarżył powyższy wyrok Sądu Okręgowego zarzucając mu naruszenie m.in. art. 17 zd. 1 w związku z art. 28 ust. 1 pkt 1, 2 i 5 lit. a i b oraz art. 15 pkt 3 p.t. poprzez błędną wykładnię art. 17 zd. 1 p.t. w zakresie przesłanek uzasadniających wydanie decyzji z pominięciem postępowania konsultacyjnego. Sąd Apelacyjny zmienił zaskarżony wyrok Sądu Okręgowego w całości oraz uchylił decyzję Prezesa UKE. Prezes UKE oraz zainteresowany zaskarżyli wyrok Sądu Apelacyjnego skargą kasacyjną. Sąd Najwyższy uznał skargi kasacyjne Prezesa UKE i zainteresowanego za uzasadnione, podkreślając jednocześnie, że nie wszystkie podniesione w nich zarzuty zasługują na uwzględnienie. Sąd uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania.

Prezes UKE w wyjątkowych przypadkach może wydać decyzję w sprawach, o których mowa w art. 15 bez przeprowadzenia postępowania konsultacyjnego, na okres nieprzekraczający 6 miesięcy. Przepis art. 17 p.t. stanowi wyjątek od ogólnej zasady unormowanej w art. 15 p.t., zgodnie z którą wydanie decyzji nakładających na przedsiębiorców telekomunikacyjnych obowiązki regulacyjne lub modyfikujących je, powinno być poprzedzone postępowaniem konsultacyjnym. Rozwiązanie to dotyczy sytuacji wymagających pilnego działania ze względu na bezpośrednie i poważne zagrożenie konkurencyjności lub interesów użytkowników.

Postępowanie konsultacyjne przeprowadza Prezes UKE. Do jego decyzji należy również określenie, które przypadki kwalifikują się jako wymagające pilnego działania na podstawie art. 17 p.t. W przedmiotowej sprawie Prezes UKE uznał, że za zagrażające interesom użytkowników należy uznać wszelkie sytuacje, w wyniku których na użytkowników nakładane są obowiązki, jak również sytuacje powodujące, że nie mogą oni korzystać z uprawnień w sposób gwarantujący im osiągnięcie maksymalnych korzyści w zakresie różnorodności, ceny i jakości usług telekomunikacyjnych. Decyzja Prezesa UKE została wydana w stosunku do przedsiębiorcy telekomunikacyjnego o znaczącej pozycji rynkowej, który nie wykonywał nałożonych na niego obowiązków regulacyjnych i w konsekwencji tego powstało zagrożenie dla konkurencyjności rynku telekomunikacyjnego i interesów użytkowników. Prezes UKE uznał przedłużające się negocjacje i brak zawarcia przez powoda i zainteresowanego stosownego aneksu do łączącej ich umowy, a w konsekwencji niewykonywanie przez powoda nałożonego na niego mocą decyzji MTR 2008 obowiązku, za przypadek wyjątkowy, o którym mowa w art. 17 p.t.

Stanowisko to słusznie zostało poparte przez Sąd, aczkolwiek zaznaczył on, że nie wszystkie elementy skargi Prezesa UKE zasługują na uwzględnienie. Zdaniem Sądu, sytuacje, w wyniku których na użytkowników nakładane są obowiązki, jak również sytuacje powodujące, że nie mogą oni korzystać z uprawnień w sposób gwarantujący im osiągnięcie maksymalnych korzyści w zakresie różnorodności, ceny i jakości usług telekomunikacyjnych należy uznać za zagrażające interesom użytkowników. Nie wykonywanie przez przedsiębiorcę telekomunikacyjnego o znaczącej pozycji rynkowej nałożonych na niego obowiązków regulacyjnych stanowi zagrożenie dla konkurencyjności rynku telekomunikacyjnego.

Stan faktyczny przedstawiony w przedmiotowej sprawie wskazywał na istnienie bezpośredniego i poważnego zagrożenie dla konkurencyjności rynku. Powód będący przedsiębiorcą o znaczącej pozycji rynkowej nie wykonał nałożonych na niego obowiązków regulacyjnych. W takiej sytuacji Prezes UKE podjął działania w celu realizacji obowiązków nałożonych na powoda wcześniejszą decyzją. Niewykonywanie obowiązków regulacyjnych przez przedsiębiorcę o znaczącej pozycji rynkowej można ocenić jako zagrożenie konkurencyjności na rynku telekomunikacyjnym.

Trudno się również nie zgodzić ze stanowiskiem Sądu Najwyższego, który krytycznie odniósł się do wyroku Sądu Apelacyjnego. Naruszenie przez Sąd Apelacyjny art. 17 p.t. ma podstawowe znaczenie dla oceny zasadności obu skarg kasacyjnych. W uzasadnieniu tego wyroku Sąd Apelacyjny argumentował, że stan faktyczny w przedmiotowej sprawie nie jest przypadkiem kwalifikującym się do pominięcia postępowania konsultacyjnego. Zdaniem Sądu nie istniała konieczność natychmiastowego działania, ponieważ od złożenia przez zainteresowanego wniosku o zmianę umowy do wydania zaskarżonej decyzji minął miesiąc i Prezes UKE miał czas na przeprowadzenie postępowania konsultacyjnego, które nie wpłynęłoby zasadniczo na datę wydania zaskarżonej decyzji.

Sąd Najwyższy trafnie wskazał na wadliwość powyższego wniosku polegającą na nieuwzględnieniu określonego w art. 16 ust. 1 ust. 2 p.t. trybu postępowania konsultacyjnego, które nie rozpoczyna się od wniosku rozpoczynającego postępowanie przed Prezesem UKE, ale od podjętego przez Prezesa w tym postępowaniu projektu rozstrzygnięcia sprawy, które udostępnia się zainteresowanym podmiotom wraz z uzasadnieniem. Postępowanie konsultacyjne trwa 30 dni od ogłoszenia rozpoczęcia tego postępowania, o ile Prezes UKE nie ustali dłuższego terminu. Zainteresowane podmioty mogą w tym czasie wyrazić na piśmie stanowisko do projektu rozstrzygnięcia (art. 15 p.t.). Czasu trwania postępowania konsultacyjnego nie należy wiązać z postępowaniem poprzedzającym rozstrzygnięcie sprawy bez przeprowadzenia postępowania konsultacyjnego.

Sąd Najwyższy słusznie zwrócił uwagę na zarzut naruszenia przez Sąd Apelacyjny art. 328 § 2 k.p.c. w powiązaniu z art. 17 p.t., który opierając się na tych samych ustaleniach faktycznych i materiale dowodowym zgromadzonym przed Sądem pierwszej instancji, nie podając przyczyny dokonał krańcowo odmiennej od Sądu pierwszej instancji oceny. Zdaniem Sądu Najwyższego, Sąd Apelacyjny ocenił okoliczności sprawy w sposób budzący zastrzeżenia.

Warto również podkreślić argument Sądu Najwyższego dotyczący przesłanki pominięcia postępowania konsultacyjnego określone w art. 17 p.t. „w wyjątkowych przypadkach wymagających pilnego działania” odnoszą się do sytuacji na rynku telekomunikacyjnym, która wymaga szybkiej interwencji ze strony regulatora, a nie odnosi się bezpośrednio do „pilności” czynności postępowania przed Prezesem UKE.

W związku z powyższym, Sąd Najwyższy słusznie stwierdził, że rozstrzygnięcie Sądu Apelacyjnego nie opiera się na błędnej wykładni art. 17 p.t., ponieważ zostały wzięte pod uwagę wszystkie przesłanki tego przepisu. Jest natomiast wynikiem budzącego zastrzeżenia sposobu oceny okoliczności sprawy.

Należy również zaznaczyć, że wydawanie decyzji w trybie art. 17 p.t. możliwe jest jedynie w sytuacjach bezpośredniego i poważnego zagrożenia, wymagających pilnego działania Prezesa UKE mającego na celu ochronę interesów nabywców usług telekomunikacyjnych oraz konkurencyjności. Do tej kategorii nie kwalifikuje się każdy przypadek niewykonania decyzji Prezesa UKE przez przedsiębiorcę posiadającego znaczącą pozycję rynkową, co zostało podkreślone przez Sąd Najwyższy.

Zastrzeżenia Sądu wzbudził również brak uznania przez Sąd Apelacyjny wyjątkowego przypadku z art. 17 p.t. pomimo przedłużania się negocjacji i nie zawarcia aneksu do umowy, wprowadzającego stawki przewidziane w decyzji MTR, z tego powodu, że, zdaniem Sądu Apelacyjnego przedsiębiorcy telekomunikacyjni zwykle wykonują decyzje Prezesa UKE z opóźnieniem. Ponadto, sąd drugiej instancji błędnie określił, że wyjątkowym przypadkiem nie jest również zjawisko fix- mobile substitution, ponieważ materiał dowodowy zebrany w sprawie nie dał sądowi podstaw do przyjęcia, że występowało ono w takim rozmiarze,

aby miało w krótkim czasie doprowadzić do drastycznego pogorszenia sytuacji ekonomicznej zainteresowanego i groźby jego wyeliminowania z rynku. Należy przypomnieć, że zjawisko fix- mobile substitution polega na rezygnowaniu przez abonentów sieci stacjonarnych z usług tych sieci na rzecz usług realizowanych przy pomocy sieci mobilnych. Jest to niewątpliwie sytuacja niekorzystna dla operatorów sieci stacjonarnych z uwagi na znaczną różnicę w kosztach realizacji połączeń wewnątrz sieci komórkowej i połączeń z sieci stacjonarnej do sieci mobilnej. Różnice te wynikają z wysokości stosowanych w rozliczeniach międzyoperatorskich stawek za zakończenie połączeń w sieci mobilnej. Obniżenie stawek MTR jest więc niewątpliwie korzystne dla operatorów sieci stacjonarnej, gdyż daje możliwość skutecznego konkurowania z ofertami operatorów mobilnych i ograniczenia zjawiska fix-mobile substitution. Aby ten pozytywny dla operatorów stacjonarnych efekt mógł być zrealizowany, muszą oni skonsumentować obniżki stawek MTR poprzez obniżenie stawek detalicznych za połączenie do sieci mobilnych. To z pewnością stanowi realizację interesów użytkowników końcowych korzystających z usług świadczonych w tych sieciach.

Stosowanie stawki MTR niezgodnej z nałożonymi obowiązkami na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego o znaczącej pozycji rynkowej powoduje zaburzenia w konkurencyjności na całym rynku świadczenia usług telekomunikacyjnych, ponieważ może prowadzić do sytuacji, w której w stosunku do różnych przedsiębiorców telekomunikacyjnych przedsiębiorca ten będzie stosował różne stawki, co z kolei zaburza równość warunków konkurencji wszystkich uczestników rynku. Niewykonywanie przez powoda decyzji Prezesa Urzędu w zakresie stawek MTR może zatem prowadzić do zagrożenia interesów użytkowników końcowych. Jest to wystarczający argument do wydania decyzji z pominięciem postępowania konsultacyjnego.

GŁOSA DO WYROKU SĄDU NAJWYŻSZEGO III SK 37/2011

Streszczenie

Wydanie decyzji nakładających na przedsiębiorców telekomunikacyjnych obowiązki regulacyjne lub modyfikujących je, powinno być poprzedzone przeprowadzeniem postępowania konsultacyjnego. W wyjątkowych przypadkach Prezes UKE może wydać taką decyzję bez przeprowadzenia postępowania konsultacyjnego, na okres nieprzekraczający 6 miesięcy. Rozwiązanie to dotyczy sytuacji wymagających pilnego działania ze względu na bezpośrednie i poważne zagrożenie konkurencyjności lub interesów użytkowników. Do decyzji Prezesa UKE należy również określenie, które przypadki kwalifikują się jako wymagające pilnego działania na podstawie art. 17 p.t. Zdaniem Sądu, sytuacje, w wyniku których na użytkowników nakładane są obowiązki, jak również sytuacje powodujące, że nie mogą oni korzystać z uprawnień w sposób

4/2014

gwarantujący im osiągnięcie maksymalnych korzyści w zakresie różnorodności, ceny i jakości usług telekomunikacyjnych należy uznać za zagrażające interesom użytkowników. Nie wykonywanie przez przedsiębiorcę telekomunikacyjnego o znaczącej pozycji rynkowej nałożonych na niego obowiązków regulacyjnych stanowi zagrożenie dla konkurencyjności rynku telekomunikacyjnego.

GLOSS ON THE SUPREME COURT SENTENCE III SK 37/2011

Summary

The decision imposing regulatory obligations on telecommunications operators, or modifying them should be preceded by consultation proceedings. In exceptional cases, the President of the UKE (Office of Electronic Communications) may issue such a decision for a period not exceeding six months without conducting the consultation proceedings. This solution applies to situations requiring urgent action because of the direct and serious threat to the competitiveness or interests of users. The President of the UKE has the discretion to specify which cases qualify as requiring urgent action based on Article 17 of the communications law. According to the Court, situations which result in obligations imposed on users as well as those causing that they can not use their rights in the manner that guarantees them obtaining the maximum of benefits in the area of choice, price and quality of telecommunications services should be considered a threat to the interests of users. Non-performance of the imposed regulatory obligations by telecommunication operators having significant market position is a threat to the competitiveness of the telecommunications market.

GLOSE À LA DÉCISION DE LA COUR SUPRÊME III SK 37/2011

Résumé

La prononciation de la décision qui impose aux entrepreneurs de télécommunication de nouveaux devoirs ou qui les modifie devrait être anticipé par une procédure de consultation. Dans les cas exceptionnels seulement le président de l'Office de la Communication électronique (UKE) peut prononcer cette décision sans consultation anticipée uniquement pour la période de 6 mois. Cette solution concerne ces quelques situations exigeant une réaction rapide par égard aux menaces directes et importantes de la compétitivité ou l'intérêt des utilisateurs. A la décision du Président de l'Office de la Communication électronique (UKE) appartient aussi la définition quels sont les cas qui demandent une réaction rapide selon l'art. 17 pt t. L'opinion de la Cour indique que les situation à la suite desquelles on impose de

nouveaux devoirs aux utilisateurs ainsi que les situations qui causent qu'ils ne peuvent pas profiter de leurs droits dans la façon qui leur garantit le profit maximal dans le cadre de la diversité, le prix et la qualité des services de télécommunication devrait être traité comme un élément menaçant l'intérêt des utilisateurs. Et le manque de l'exécution de ses devoirs régulateurs par l'entrepreneur de télécommunication avec une position importante sur le marché forme une menace pour la compétitivité du marché de télécommunication.

КОММЕНТАРИЙ РЕШЕНИЯ ВЕРХОВНОГО СУДА III SK 37/2011

Резюме

Вынесению решений, налагающих на предпринимателей в области телекоммуникации нормативные обязанности либо модифицирующих их, должна предшествовать процедура консультаций. В исключительных случаях Генеральный директор Управления информационно-коммуникационных технологий (УКЕ) может вынести такое решение без проведения процедуры консультации, на срок, не превышающий 6 месяцев. Данное решение касается ситуаций, требующих экстренных действий по причине непосредственной и серьезной угрозы конкурентоспособности либо интересам пользователей. К решениям, выносимым Генеральным директором Управления информационно-коммуникационных технологий (УКЕ) относится также определение, которое квалифицирует отдельные случаи как требующие экстренных действий на основании ст. 17 Закона о телекоммуникации. По мнению Суда, ситуации, в результате которых на пользователей наложена обязанность, также, как и ситуации, в результате которых они не могут пользоваться полномочиями в порядке, гарантирующем им достижение максимальной выгоды в области разнообразия, цены и качества телекоммуникационных услуг, следует признать угрозой для интересов пользователей. Не исполнение телекоммуникационным предпринимателем со значительной позицией на рынке наложенных на него нормативных обязанностей представляет собой угрозу для конкурентоспособности рынка телекоммуникации.