

# Zuzanna Łaganowska

---

## Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 13 sierpnia 2013 r., sygn. III SK 57/12, OSNP 2014/6

---

Administracja : teoria, dydaktyka, praktyka nr 2 (35), 154-163

---

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

# GLOSA

do wyroku Sądu Najwyższego  
z 13 sierpnia 2013 r., sygn. III SK 57/12,  
OSNP 2014/6/93

## Tezy

wyroku Sądu Najwyższego  
z 13 sierpnia 2013 r., III SK 57/12, OSNP 2014/6/93

**1.** Funkcja zawartej w art. 18 p.t. instytucji wpływu na stosunki handlowe między państwami członkowskimi. Postępowanie konsolidacyjne z art. 7 a postępowanie konsultacyjne z art. 6 dyrektywy 2002/21 w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej.

**2.** Zawarta w art. 18 p.t. instytucja wpływu na stosunki handlowe między państwami członkowskimi stanowi jedną z przesłanek aktualizacji po stronie Prezesa Urzędu obowiązku przeprowadzenia postępowania konsolidacyjnego. Jest to jednocześnie przesłanka jurysdykcyjna warunkująca kompetencję Komisji do przedstawienia uwag danemu organowi regulacyjnemu. O tym, czy projektowana decyzja wpływa na stosunki handlowe między państwami członkowskimi decydują okoliczności faktyczne konkretnej sprawy, na które składają się w szczególności rodzaj i zakres obowiązków, pozycja rynkowa adresata(-ów), rynek objęty oddziaływaniem tej decyzji, itp. Wpływ na stosunki handlowe jest przesłanką prawną, warunkuje zastosowanie art. 18 p.t. Nie jest to okoliczność faktyczna, która wymaga dowodzenia.

**3.** Postępowanie konsolidacyjne z art. 7 oraz postępowanie konsultacyjne z art. 6 dyrektywy 2002/21 w sprawie wspólnych

ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa) pozostają ze sobą w takim związku, że postępowanie konsolidacyjne przeprowadza się wówczas, gdy projektowana decyzja krajowego organu regulacyjnego podlegająca już postępowaniu konsultacyjnemu dodatkowo spełnia przesłanki wymienione w art. 7 ust. 3 dyrektywy 2002/21.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 sierpnia 2013 r., sygn. III SK 57/12 dotyczy instytucji wpływu na stosunki handlowe między państwami członkowskimi w art. 18 ustawy Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. z 2014, nr 243, dalej p.t.). Sąd rozpatrywał również kwestię relacji przepisów art. 6 i art. 7 dyrektywy 2002/21 w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa, Dz.U.U.E.L. z 2002 r., nr 108, poz. 33) dotyczących postępowania konsolidacyjnego i postępowania konsultacyjnego. Sąd Najwyższy wyjaśnił, że instytucja wpływu na stosunki handlowe między państwami członkowskimi, zawarta w art. 18 p.t. jest przesłanką do przeprowadzenia postępowania konsolidacyjnego, która umożliwia Komisji przedstawienie uwag organowi regulacyjnemu. O tym, czy projektowana decyzja wpływa na stosunki handlowe między państwami członkowskimi decydują okoliczności faktyczne konkretnej sprawy, na które składają się w szczególności rodzaj i zakres obowiązków, pozycja rynkowa adresatów, rynek objęty oddziaływaniem tej decyzji, itp. Wpływ na stosunki handlowe jest przesłanką prawną, warunkuje zastosowanie art. 18 p.t.

Sąd odniósł się również do kwestii przeprowadzania postępowania konsolidacyjnego się w sytuacji, gdy decyzja krajowego organu regulacyjnego podlegająca już postępowaniu konsultacyjnemu dodatkowo spełnia przesłanki wymienione w art. 7 ust. 3 dyrektywy ramowej.

## Głosa

Przedsiębiorca telekomunikacyjny będący powodem w sprawie odwołał się od decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (Prezes UKE), na mocy której Prezes UKE zmienił umowę o połączeniu sieci zawartą pomiędzy powodem a innym przedsiębiorcą telekomunikacyjnym (zainteresowanym) w zakresie dostosowania stawek i opłat za usługi międzyoperatorskie do poziomu wskazanego w decyzji Prezesa, zatwierdzającej ofertę ramową powoda o dostępie telekomunikacyjnym w zakresie rozpoczęcia połączeń, zakańczania połączeń oraz hurtowego dostępu do sieci. W uzasadnieniu tej decyzji Prezes UKE wyjaśnił, że przeprowadzenie postępowania konsolidacyjnego było zbędne, ponieważ podejmowana decyzja nie jest decyzją regulacyjną. Nie nakłada żadnych obowiązków regulacyjnych na powoda, lecz dokonuje wyłącznie zmiany stawek i opłat za usługi międzyoperatorskie w indywidualnej relacji między powodem a jego kontrahentem, rozstrzygając konkretny spór między operatorami. Ponadto, podjęte w decyzji rozstrzygnięcie nie stwarza bariery w funkcjonowaniu jednolitego rynku, lecz przyczynia się do rozwoju konkurencyjnego rynku telekomunikacyjnego w Polsce.

W odwołaniu powód zarzucił naruszenie art. 18 w związku z art. 15 pkt 3 p.t. poprzez nieprzeprowadzenie obligatoryjnego postępowania konsolidacyjnego. Jego zdaniem, o obowiązku przeprowadzenia postępowania konsolidacyjnego w niniejszej sprawie przesądza to, że decyzja Prezesa Urzędu dotyczy dostępu telekomunikacyjnego w rozumieniu art. 15 pkt 3 p.t. i została wydana na podstawie art. 28 ust. 1 p.t. Obowiązki w zakresie dostępu telekomunikacyjnego, które przedsiębiorca telekomunikacyjny jest obowiązany wykonywać w danym państwie członkowskim, w szczególności dotyczące cen z tytułu dostępu telekomunikacyjnego mają wpływ na warunki świadczenia usług w innych państwach członkowskich. Ustalone w decyzji ceny hurtowe za dostęp telekomunikacyjny przekładają się bowiem na dostęp do rynku dla przedsiębiorców telekomunikacyjnych z innych państw członkowskich.

W odpowiedzi na odwołanie powoda Prezes Urzędu stwierdził, że zaskarżona decyzja nie jest decyzją regulacyjną i rozstrzyga spór między operatorami, zmienia jedynie umowę łączącą powoda i zainteresowanego.

Sąd Okręgowy – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów uznał za uzasadniony zarzut naruszenia art. 18 w związku z art. 15 pkt 3 p.t. Zdaniem Sądu zaskarżona decyzja jest decyzją regulacyjną, gdyż wprowadza zmiany w decyzji dotyczącej dostępu telekomunikacyjnego, o którym mowa w art. 28–30 p.t. Ustalenie wysokości opłat oraz zmiana ustalonych stawek stanowią obowiązek regulacyjny. Prezes Urzędu i zainteresowany złożyli apelacje od wyroku Sądu Okręgowego. Sąd Apelacyjny oddalił obie apelacje i wyjaśnił, że postępowanie konsolidacyjne przeprowadza się zawsze, gdy decyzja może mieć wpływ na stosunki handlowe między państwami członkowskimi. Wyrok Sądu Apelacyjnego został zaskarżony przez Prezesa Urzędu i zainteresowanego skargami kasacyjnymi.

Sąd Najwyższy stwierdził, że art. 18 w związku z art. 15 pkt 3 p.t. przewidywał wymóg przeprowadzenia postępowania konsolidacyjnego w przypadku prowadzenia postępowania zmierzającego do wydania każdej decyzji o dostępie telekomunikacyjnym, jeżeli mogła ona wpłynąć na stosunki handlowe między państwami członkowskimi. Art. 15 p.t., w ówczesnym brzmieniu, istotnym dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy, dotyczył decyzji o dostępie, o których mowa w art. 28–30 p.t., a więc również decyzji zmieniających decyzje o dostępie (art. 30 p.t.). Do kwestii konsolidacji wewnętrznego rynku w zakresie łączności elektronicznej odnosi się również dyrektywa ramowa. Zgodnie z art. 7 ust. 1 dyrektywy 2002/21, krajowe organy regulacyjne w jak największym stopniu powinny uwzględniać cele prowadzonej przez krajowe organy regulacyjne polityki, a także zasady prawne w zakresie, w jakim dotyczą one funkcjonowania rynku wewnętrznego. Przepis ten ma za zadanie tworzenie podobnych zasad regulacyjnych oraz zasad funkcjonowania poszczególnych krajowych rynków telekomunikacyjnych i w przyszłości przyczy-

nić się do powstania jednolitego rynku w tym obszarze. Zdaniem Sądu Najwyższego, nieprzeprowadzenie postępowania konsultacyjnego lub konsolidacyjnego w sytuacji, kiedy przesłanki przeprowadzenia tych postępowań określone w dyrektywie 2002/21 zostały spełnione, stanowi wadę decyzji, która może zostać uchylona przez sąd. Sąd jednak podkreślił, że przeprowadzenie postępowania konsultacyjnego lub konsolidacyjnego, na podstawie przepisów Prawa telekomunikacyjnego nie stanowi naruszenia art. 6 lub 7 ust. 3 dyrektywy 2002/21 skutkującego wadliwością decyzji Prezesa UKE, jeżeli przepisy ustawy przewidywały szerszy zakres postępowania konsultacyjnego i konsolidacyjnego, niż wynikający z dyrektywy 2002/21. Zdaniem Sądu przepisy art. 6 i 7 dyrektywy 2002/21 są jasne, precyzyjne i bezwarunkowe, ale nie przyznają przedsiębiorcy telekomunikacyjnemu uprawnienia do tego, by postępowanie konsultacyjne lub konsolidacyjne nie zostało przeprowadzone. Należy zauważyć, że art. 6 dyrektywy 2002/21 dotyczy obowiązku przeprowadzenia postępowania konsultacyjnego w sytuacji, kiedy krajowy organ regulacyjny zamierza wydać decyzję dotyczącą zastosowania środków regulacyjnych, które mogą mieć znaczący wpływ na dany rynek właściwy poddany regulacji. Przepis ten przewiduje również wyjątek w zakresie wydawania przez Prezesa UKE decyzji w sprawach spornych powstałych między przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi, które dotyczą nałożonych na nich obowiązków w związku z implementacją postanowień dyrektywy 2002/21 oraz dyrektyw szczegółowych do prawa krajowego w zakresie objętym przedmiotem normowania tych dyrektywy.

Sąd Najwyższy słusznie zauważył, że w omawianej sprawie chodzi o postępowanie konsultacyjne w wymiarze unijnym (postępowanie konsolidacyjne), którego dotyczy art. 7 dyrektywy 2002/21, a nie o postępowanie konsultacyjne z art. 6 dyrektywy, które nie jest przeprowadzane w przypadku rozstrzygania przez krajowy organ regulacyjny sporów między przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi. Przepis art. 7 dyrektywy stanowi, że postępowanie konsultacyjne przeprowadza się gdy spełnione są prze-

słanki określone w art. 7 ust. 3 dyrektywy 2002/21 oraz gdy projektowana decyzja krajowego organu regulacyjnego podlegająca już postępowaniu konsultacyjnemu.

Innego zdania był zainteresowany, twierdząc, że art. 18 p.t., który stanowi implementację art. 7 ust. 3 dyrektywy 2002/21 jest z tym przepisem sprzeczny, ponieważ przepis dyrektywy nie przewiduje obowiązku poddania konsolidacji decyzji spornych wydawanych na podstawie art. 28–30 p.t. Jego zdaniem art. 6 dyrektywy 2002/21 wyłącza obowiązek przeprowadzenia konsultacji w odniesieniu do decyzji spornych. Sąd Najwyższy odniósł się do tej kwestii w wyroku z dnia 19 października 2012 r., sygn. III SK 3/12, w którym stwierdził, że „w przypadku niezgodności przepisów prawa krajowego z przepisami dyrektywy i niemożności dokonania prounijnej wykładni przepisów prawa krajowego, sąd krajowy ma obowiązek odmówić zastosowania przepisów prawa krajowego tylko wtedy, gdy przepis dyrektywy jest bezpośrednio skuteczny. Przepisy art. 6 i 7 dyrektywy 2002/21 są zdaniem Sądu Najwyższego jasne, precyzyjne i bezwarunkowe, ale nie przyznają przedsiębiorcy telekomunikacyjnemu uprawnienia do tego, by postępowanie konsultacyjne lub konsolidacyjne nie zostało przeprowadzone”. Zdaniem Sądu Najwyższego wszczęcie postępowania konsultacyjnego w przypadku, kiedy przepisy nie nakładają takiego obowiązku, nie zagraża realizacji celu tego postępowania jakim jest wypracowanie jednolitych zasad stosowania dyrektywy 2002/21 i dyrektyw szczegółowych we wszystkich państwach członkowskich.

Kolejną istotną kwestią będącą przedmiotem rozważań Sądu było uregulowanie zawarte w art. 18 ust. 1 p.t. zgodnie z którym jeżeli rozstrzygnięcia, o których mowa w art. 15, mogą mieć wpływ na stosunki handlowe między państwami członkowskimi, Prezes UKE niezwłocznie po zakończeniu postępowania konsultacyjnego i rozpatrzeniu stanowisk uczestników tego postępowania, rozpoczyna postępowanie konsolidacyjne. Jest to przesłanka o charakterze prawnym, do stwierdzenia jej zaistnienia nie wymaga się oceny stanu faktycznego. Ocenie podlega wpływ na sto-

sunki handlowe między państwami członkowskimi, a więc, zdaniem Prezesa UKE, sąd rozpatrując sprawę powinien wskazać w jaki sposób zaskarżona decyzja wpływa na stosunki handlowe. Sąd Najwyższy słusznie nie podzielił poglądu Prezesa UKE, którego zdaniem aby ocenić ten znaczący wpływ na stosunki handlowe między Państwami Członkowskimi Sąd powinien opierać się na faktach ustalonych w drodze postępowania dowodowego. Sąd musi ustalić, czy decyzja Prezesa UKE wpływa na operatorów i użytkowników w innych państwach członkowskich oraz czy wpływ ten jest istotny. Brak uzasadnienia wpływu decyzji na stosunki handlowe według opinii Prezesa UKE oznacza, że zaskarżony wyrok Sądu Apelacyjnego opierał się na założeniu, zgodnie z którym każda decyzja z zakresu dostępu telekomunikacyjnego wpływa na stosunki handlowe między państwami członkowskimi. Z kolei Sąd Apelacyjny w uzasadnieniu wyroku wyraził pogląd, wpływ na stosunki handlowe powinien zostać oceniony przez Prezesa UKE, ponieważ jest on zobowiązany wszcząć postępowanie konsolidacyjne, gdy spełnione zostaną przesłanki zastosowania art. 18 p.t.

Zgodnie z motywem 38 dyrektywy ramowej, środek krajowy wpływa na handel, gdy pociąga za sobą bariery w funkcjonowaniu jednolitego rynku albo ma znaczący wpływ na operatorów lub użytkowników z innych państw członkowskich. Zainteresowany był zdania, że decyzja Prezesa UKE wydana w niniejszej sprawie nie wpływa na handel.

Sąd Najwyższy podjął rozważania w przedmiocie oceny wpływu na stosunki handlowe między państwami członkowskimi i orzekł, że elementami oceny wpływu decyzji Prezesa Urzędu na stosunki handlowe między państwami członkowskimi jest kontekst prawno-gospodarczy, w jakim dany środek regulacyjny miałyby znaleźć zastosowanie oraz pozycja rynkowa przedsiębiorców telekomunikacyjnych, których dotyczyła decyzja.

Sąd słusznie podkreślił, decyzja Prezesa UKE odnosi się do stawek opłat w umowie między dwoma przedsiębiorcami, a nie wszystkich stawek, które przedsiębiorca telekomunikacyjny mu-



siałby stosować względem wszystkich podmiotów działających na polskim rynku telekomunikacyjnym. W związku z tym można wywodzić, że decyzja Prezesa Urzędu postrzegana samodzielnie nie wpływa na stosunki handlowe między państwami członkowskimi, ale jako jedna z wielu analogicznych decyzji dotyczących rozliczeń powoda z innymi przedsiębiorcami, decyzja ta może wpłynąć rynek wewnętrzny z racji tego, że współkształtuje stawki jakie generalnie na rynku polskim ma obowiązek stosować powód.

Podobny pogląd znajduje odzwierciedlenie w analizie uzasadnień decyzji Komisji wydawanych w podobnych sprawach w postępowaniach konsolidacyjnych, np. w decyzji z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie PL/2011/1273 dotyczącej rozstrzygnięcia sporu między dwoma operatorami dotyczącego usługi zakańczania połączeń głosowych w sieci łączności ruchomej w Polsce. Komisja stwierdziła, że sprawa ta mieści się w zakresie jej kompetencji, ponieważ decyzja Prezesa UKE określa koszty i możliwość świadczenia usług łączności elektronicznej przez innych operatorów i dostawców usług, w tym przez podmioty mające siedzibę w innych państwach członkowskich (decyzja, s. 4 – wersja angielska, s. 6, <https://circabc.europa.eu>). W ten sposób projektowany środek może mieć wpływ na oferowanie usług łączności elektronicznej przez podmioty mające siedzibę w innych państwach członkowskich.

Sąd Najwyższy trafnie ocenił, że wykładnia art. 18 w związku z art. 15 pkt 1–4 p.t. oraz w związku z art. 6 k.c., zgodnie z którą nie można oczekiwać od strony powołujące się na stosunki handlowe państw członkowskich przedstawienia dowodów, jakich należy oczekiwać w zwykłej sprawie cywilnej oraz, że ewentualny wpływ decyzji na wymianę handlową między państwami członkowskimi powinien być oceniony na podstawie określonych w decyzji obowiązków nałożonych na operatorów i uprawnień im przyznanych – jest nieprawidłowa.

W związku z powyższym, argumentacja Sądu Najwyższego zasługuje na poparcie. Sąd nie stwierdził naruszenia art. 6 k.c.

w związku z art. 18 p.t. poprzez uznanie, że strona powołująca się na wpływ decyzji na stosunki handlowe między państwami członkowskimi nie ma obowiązku wykazania istnienia tego wpływu. Należy zgodzić się z przedstawionym poglądem Sądu, gdyż ocena, czy decyzja Prezesa Urzędu wydana w niniejszej sprawie wpływa na stosunki handlowe między państwami członkowskimi jest wyłącznie oceną prawną, która nie wymaga przeprowadzenia postępowania dowodowego. W związku z tym strona postępowania nie ma obowiązku przedstawiania dowodów na okoliczność wpływu decyzji na stosunki handlowe. Wpływ na handel między państwami członkowskimi może wystąpić w przypadku stosowania środków regulacyjnych w odniesieniu do sieci i usług międzynarodowych, jeśli są świadczone w jednym państwie członkowskim, a wywierają wpływ na warunki świadczenia w innych państwach. Można przedstawić argumentację prawną aby wykazać, że decyzja Prezesa UKE wywołuje taki wpływ. Argumentacja Sądu w przedmiotowym orzeczeniu została również poparta w postanowieniu Sądu Najwyższego z dnia 24 września 2013 r., sygn. III SK 2/13, [www.sn.pl](http://www.sn.pl)), który zauważył ponadto, że obowiązek przeprowadzenia postępowania konsolidacyjnego może dotyczyć tylko środka regulacyjnego.

Przesłanką aktualizacji przez Prezesa UKE obowiązku przeprowadzenia postępowania konsolidacyjnego jest ocena wpływu na stosunki handlowe między państwami członkowskimi zawarta w art. 18 p.t. Jest to przesłanka, która warunkuje zastosowanie art. 18 p.t., czyli możliwość przedstawienia przez Komisję uwag organowi regulacyjnemu, natomiast okoliczności faktyczne danej sprawy są czynnikiem decydującym o ewentualnym wpływie decyzji na stosunki handlowe między państwami członkowskimi. Takimi czynnikami mogą być w szczególności rodzaj i zakres obowiązków, pozycja rynkowa adresatów, rynek objęty oddziaływaniem tej decyzji, itp. Obowiązek dokonania oceny zaistnienia przesłanek wszczęcia postępowania konsolidacyjnego spoczywa przede wszystkim na Prezesie UKE (wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie dnia 20 marca 2012 r., VI ACa 1148/11, <http://orzeczenia.ms.gov.pl>).

Rozstrzygnięcie czy dana decyzja wpływa na stosunki handlowe czy nie jest kwestią prawną, która polega na analizie stanu faktycznego biorąc pod uwagę przepis art. 18 p.t. w związku z art. 7 ust. 3 dyrektywy 2002/21. Słuszne jest więc twierdzenie, że decyzja Prezesa UKE może wpłynąć na stosunki handlowe, jeśli przedstawi odpowiednią argumentację w tym zakresie. Rozstrzygnięcie tej kwestii zależy od wykładni tego pojęcia oraz dokonania jego subsumcji do określonego stanu faktycznego.

*mgr Zuzanna Łaganowska*