



**PREZES**  
**URZĘDU OCHRONY**  
**KONKURENCJI I KONSUMENTÓW**  
*TADEUSZ AZIEWICZ*

DDI-2-53/18/275/2001/BC

Warszawa, 20 czerwca 2001 r.

**DECYZJA**  
**Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów**  
**nr DDI 25/2001**

Na podstawie art. 105 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego w związku z art. 79 oraz z art. 117 ustawy z 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2000 r., nr 122, poz. 1319), **umarza się postępowanie** wszczęte na wniosek Telekomunikacji Polskiej S.A. z siedzibą w Warszawie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów nr DDI 36/98 z dnia 22 lipca 1998 r.

**Uzasadnienie**

W dniu 22 lipca 1998 r. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (zwany dalej Prezesem Urzędu lub organem antymonopolowym) wydał decyzję nr DDI 36/98 (zwaną dalej Decyzją Prezesa), w której nakazał Telekomunikacji Polskiej S.A. (zwaną dalej TP S.A. lub wnioskodawcą) zaniechania stosowania praktyk monopolistycznych polegających na:

1. nadużywaniu pozycji dominującej na rynku poprzez utrzymywanie struktury opłat za usługi telefoniczne nie uzasadnionej kosztami związanymi ze świadczeniem usług telefonicznych, ograniczającej rozwój konkurencji na rynku usług telefonii stacjonarnej,
2. pobieraniu nadmiernie wygórowanych opłat za połączenia telefoniczne międzystrefowe na odległość powyżej 100 km (w 3 strefie taryfikacyjnej) przy uwzględnieniu ustalonego w krajowej taryfie telekomunikacyjnej systemu zniżek taryfikacyjnych,

co stanowiło naruszenie art. 5 ust. 1 i art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i o ochronie interesów konsumentów (Dz. U. z 1997 r. nr 49, poz. 318 z późn. zm.).

W dniu 6 sierpnia 1998 r. TP S.A. złożyła odwołanie od Decyzji Prezesa, wnosząc o jej uchylenie. Odwołanie to zostało cofnięte pismem procesowym wnioskodawcy z dnia 21 września 1998 r. W uzasadnieniu powyższego pisma, TP S.A. przyznała, iż podjęła faktyczne czynności, które oznaczają etapowe rozpoczęcie wykonywania Decyzji Prezesa. Prezes Urzędu potwierdził, że podjęte przez powoda działania faktycznie oznaczają rozpoczęcie procesu realizacji decyzji zmierzającego do ukształtowania taryf, opierających się na realnie ponoszonych przez TP S.A. kosztach. Postanowieniem z dnia 4 listopada 1998 r. Sąd Antymonopolowy wobec cofnięcia przez TP S.A. odwołania, umorzył postępowanie odwoławcze i tym samym Decyzja Prezesa stała się prawomocna (postanowienie Sądu Antymonopolowego z 1998 r., XVII Ama 80/98).

Prezes Urzędu w dniu 4 października 2000 r. wszczął postępowanie w sprawie nałożenia kary z tytułu niewykonania Decyzji Prezesa. Wszczęcie postępowania organ antymonopolowy uzasadniał negatywną oceną dotychczasowego sposobu i tempa przeprowadzania przez TP S.A. zmian struktury taryf od momentu wydania decyzji, a zwłaszcza niedostatecznym obniżeniem opłat za połączenia telefoniczne międzystrefowe na odległość powyżej 100 km (w 3 strefie taryfikacyjnej).

Powyższe postępowanie zakończyło się w dniu 26 stycznia 2001 r. wydaniem decyzji Nr DDI 2/2001, w której Prezes Urzędu nałożył na TS.A. karę pieniężną w wysokości 54.099.611,25 zł (pięćdziesiąt cztery miliony dziewięćdziesiąt dziewięć tysięcy sześćset jedenaście złotych dwadzieścia pięć groszy) z tytułu niewykonania Decyzji Prezesa w punkcie 2 nakazującym zaniechania stosowania praktyk monopolistycznych polegających na pobieraniu nadmiernie wygórowanych opłat za połączenia telefoniczne międzystrefowe na odległość powyżej 100 km (w 3 strefie taryfikacyjnej) przy uwzględnieniu ustalonego w krajowej taryfie telekomunikacyjnej systemu zniżek taryfikacyjnych.

W dniu 8 lutego 2001 r. TP S.A. złożyła do organu antymonopolowego wniosek o stwierdzenie nieważności Decyzji Prezesa z uwagi na to, że decyzja ta była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały. Zdaniem wnioskodawcy, niewykonalność Decyzji Prezesa wynika z przeszkody faktycznej, a mianowicie braku określenia przez Prezesa Urzędu kryteriów uznania decyzji za wykonaną oraz braku wyznaczenia terminu.

Jednocześnie z wnioskiem o stwierdzenie nieważności, w dniu 8 lutego 2001 r. TP S.A. złożyła odwołanie od decyzji Prezesa nr DDI 2/2001 z dnia 26 stycznia 2001 r. TP S.A. wniosła ponadto o zawieszenie postępowania odwoławczego do czasu wydania decyzji w przedmiocie stwierdzenia nieważności Decyzji Prezesa.

**W oparciu o przedstawiony wyżej stan faktyczny, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zważył, co następuje:**

W świetle art. 157 § 1 kpa właściwy do stwierdzenia nieważności decyzji jest organ wyższego stopnia, a gdy decyzja została wydana przez naczelny organ administracji państwowej lub samorządowe kolegium odwoławcze – ten organ. Mając na względzie przepis art. 5 § 2 pkt 4 kpa, który stanowi, że ilekroć w przepisach kpa jest mowa o ministrach i innych naczelnymi organach administracji państwowej – rozumie się przez to również inne urzędy centralne i inne równorzędne organy, a także kierowników tych urzędów i organów, należy uznać, iż organem właściwym do rozpatrzenia wniosku o stwierdzenie nieważności w przedmiotowej sprawie jest Prezes Urzędu. W związku z tym, na podstawie art. 158 kpa, zostało wszczęte postępowanie w sprawie o stwierdzenie nieważności w trybie przewidzianym w kpa. Już fakt złożenia wniosku, w którym TP S.A. żądała stwierdzenia nieważności, spowodował wszczęcie postępowania, bez konieczności wydawania w tym przedmiocie jakichkolwiek orzeczeń formalnych, tj. postanowienia o wszczęciu postępowania. Doktryna stoi na stanowisku, iż w następstwie złożenia przez stronę wniosku o stwierdzenie nieważności, zakres działania organu antymonopolowego ograniczony jest jedynie do zbadania ustawowych w tym względzie przesłanek (Stanisław Gronowski „*Ustawa antymonopolowa. Komentarz*” Warszawa 1999 r., str. 469).

W dniu 8 lutego 2001 r., tzn. w dniu w którym wpłynął wniosek TP S.A. o stwierdzenie nieważności Decyzji Prezesa obowiązywały przepisy ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów. Przepis art. 23 ww. ustawy stanowił, iż w razie złożenia odwołania od decyzji Prezesa Urzędu, stronie nie przysługują środki prawne wzruszenia decyzji przewidziane w kpa, w szczególności dotyczące stwierdzenia nieważności decyzji.

TP S.A. w dniu 6 sierpnia 1998 r. złożyła odwołanie od Decyzji Prezesa wnosząc o jej uchylenie. Pismem procesowym z dnia 21 września 1998 r. wnioskodawca wycofał złożone uprzednio odwołanie. Sąd Antymonopolowy - zgodnie z żądaniem TP S.A. - umorzył postępowanie odwoławcze. Według wspomnianego już art. 23 ww. ustawy nie można uruchomić nadzwyczajnych środków zaskarżenia decyzji w przypadku wniesienia odwołania merytorycznie rozpoznanego przez Sąd. W związku z powyższym, sprawa wymagała analizy pod kątem stwierdzenia, czy odwołanie TP S.A. zostało merytorycznie rozpoznane i czy stronie przysługuje prawo do żądania wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności - chodzi tutaj o wniesienie skutecznego odwołania. Wniesienie odwołania merytorycznie rozpoznanego przez Sąd wywiera ten skutek, że organ antymonopolowy nie może już uruchomić nadzwyczajnych środków zaskarżenia decyzji przewidzianych w kpa. Natomiast, jeżeli od decyzji Prezesa Urzędu wniesiono odwołanie, które z przyczyn formalnych zostało odrzucone (np. z powodu złożenia po terminie lub nieopłacenia), nie ma przeszkód dla wzruszenia takiej decyzji,

za pośrednictwem instrumentów przewidzianych w kpa (postanowienie Sądu Antymonopolowego z 1992 r., XVII Amr 31/92).

Pojawił się zatem problem, czy umorzone postępowanie z powodu cofnięcia pisma przez powoda zostało merytorycznie rozpoznane przez Sąd Antymonopolowy, czy też zostało odrzucone z przyczyn formalnych. Ani orzecznictwo antymonopolowe, ani doktryna jednoznacznie nie wskazują, czy umorzenie postępowania odwoławczego na skutek cofnięcia odwołania przez powoda, jest jednoznaczne z merytorycznym rozpoznaniem sprawy. Argumentem przemawiającym za uznaniem, iż odwołanie zostało merytorycznie rozpoznane przez Sąd Antymonopolowy jest sentencja wyroku NSA z dnia 22 kwietnia 1994 r. (I SA 119/94, ONSA 1995/1/47). Zgodnie z jej brzmieniem - „cofnięcie odwołania przez stronę nie zwalnia organu odwoławczego z obowiązku oceny decyzji organu pierwszej instancji w zakresie jej zgodności zarówno z prawem, jak i z interesem społecznym, a zatem nie prowadzi wprost do umorzenia postępowania odwoławczego”. A zatem, mając na względzie powyższe orzeczenie, można przyjąć, iż sprawa została merytorycznie rozpoznana przez organ odwoławczy.

W trakcie trwania postępowania, w dniu 1 kwietnia 2001 r. weszła w życie ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów. Niniejsza ustawa określa warunki rozwoju i ochrony konkurencji oraz zasady podejmowanej w interesie publicznym ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów, a także reguluje zasady i tryb przeciwdziałania praktykom ograniczającym konkurencję oraz antykonkurencyjnym koncentracjom przedsiębiorców i ich związków. Zgodnie z przepisem art. 117 ww. ustawy - straciła moc ustawa o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów. W obecnym stanie prawnym, zgodnie z treścią art. 79 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, stronie nie przysługują środki prawne wzruszenia decyzji, w tym także dotyczące stwierdzenia nieważności. Ponadto, przepisu art. 113 ustawy o ochronie konkurencji stanowi, iż – „postępowania wszczęte na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów prowadzi się na podstawie przepisów niniejszej ustawy”. A zatem ustawodawca wyraźnie wskazał przepisy, które należy stosować w przypadku postępowań wszczętych przed wejściem w życie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Wszczęte postępowanie administracyjne musi być zakończone załatwieniem sprawy (art. 104 § 1 kpa). Jeśli postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe, organ administracji państwowej nie może odstąpić od załatwienia sprawy, w takim wypadku wydaje decyzję o umorzeniu postępowania. Decyzja o umorzeniu postępowania administracyjnego z art. 105 § 1 kpa kończy to postępowanie. Przynajmniej zasadniczo nie jest to rozstrzygnięcie co do istoty sprawy, która okazała się bezprzedmiotowa w następstwie późniejszych okoliczności faktycznych. Decyzja o umorzeniu postępowania nie tworzy stosunku administracyjno-prawnego. Zachowuje przy tym walor neutralności w kwestii oceny, czy fakty wskazane w żądaniu wszczęcia postępowania administracyjnego uzasadniałyby osiągnięcie zakładanych celów.

Umorzenie postępowania administracyjnego następuje w dwóch przypadkach przewidzianych w art. 105 kpa:

- z powodu bezprzedmiotowości postępowania stwierdzonej przez organ oraz,
- z powodu wycofania żądania wszczęcia postępowania przez stronę.

Umorzenie z powodu bezprzedmiotowości jest obligatoryjne, co wynika z kategorię brzmienia przepisu art. 105 § 1 kpa. Przesłanką umorzenia jest bezprzedmiotowość postępowania „z jakiegokolwiek przyczyny”, czyli z każdej przyczyny powodującej brak jednego z elementów materialnego stosunku prawnego w odniesieniu do jego strony podmiotowej lub przedmiotowej. Z bezprzedmiotowością postępowania mamy do czynienia wówczas, gdy w sposób oczywisty organ stwierdzi brak podstaw prawnych i faktycznych do merytorycznego rozpatrzenia sprawy (wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 1995 r., SA/Łd 2424/94, ONSA 1996/2/80). Bezprzedmiotowe będzie zatem postępowanie w sprawie, która przestała być regulowana przepisami dającymi podstawę do wydania decyzji administracyjnej (wyrok NSA z dnia 21 stycznia 1999 r., SA/Sz 1029/97 LEX nr 36139).

Bezprzedmiotowość postępowania wynika z różnych przyczyn. Przyczyny te mogą powstać na skutek faktów naturalnych bądź na skutek zdarzeń prawnych, chodzić może zarówno o ustanie bytu prawnego osoby prawnej, jak i o zniesienie uprawnień i obowiązków, czy uchylenie podstaw prawnych do działania administracji publicznej w formach władczych w określonych sprawach.

W przedmiotowej sprawie, na skutek zmiany obowiązujących przepisów w sposób zasadniczy zmieniła się regulacja dotycząca środków wzruszenia decyzji wydanych przez Prezesa Urzędu. W konsekwencji przestała istnieć podstawa prawna, na której TP S.A. oparła żądanie wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności Decyzji Prezesa. Jednocześnie z uchyleniem podstawy prawnej do wydania decyzji administracyjnej, strona utraciła uprawnienie do żądania wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności. Merytoryczne rozstrzygnięcie zasadności złożenia wniosku o stwierdzenie nieważności jest w tym przypadku niedopuszczalne i stanowiłoby rażące naruszenie prawa. Powyższe stanowisko przedstawia W. Chróścielewski, który w głosie do wyroku NSA z dnia 23 listopada 1995 r. (S.A./Kr 95/95 – OSP 1997/4/81), stwierdził, iż skoro w dniu podejmowania rozstrzygnięcia nie obowiązują już przepisy o załatwianiu sprawy w drodze decyzji administracyjnej, oznacza to, że wszczęte wcześniej postępowanie administracyjne stało się bezprzedmiotowe.

W świetle art. 106 § 3 kpa integralną częścią każdej decyzji jest uzasadnienie faktyczne. W odniesieniu do decyzji umarzającej postępowanie, uzasadnienie powinno w szczególności wskazywać fakty świadczące o bezprzedmiotowości merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy. Skoro więc – jak wykazano wyżej – decyzja o umorzeniu postępowania nie rozstrzyga sprawy co do istoty, zaś uzasadnienie jest jej integralną częścią, nie jest dopuszczalne dokonywanie w uzasadnieniu takiej decyzji merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy, czy chociażby w inny sposób wyrażanie

swego stanowiska przez organ antymonopolowy, co do zasadności wszczęcia postępowania (wyrok SA z dnia 26 czerwca 1995 r., XVII Amr 24/95, Wokanda 1996/8/53).

Biorąc powyższe pod uwagę, orzeczone jak w sentencji.

Od niniejszej decyzji przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Antymonopolowego za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w terminie dwutygodniowym od dnia doręczenia decyzji.

PREZES URZĘDU  
Tadeusz Aziewicz

Otrzymują:

**Pan Krzysztof Wierzbowski**  
**Pan Henryk Romańczuk,**  
pełnomocnicy Telekomunikacji Polskiej S.A.

Kancelaria K.Wierzbowski, D.Szubielska i Wspólnicy -  
Spółka Komandytowa  
ul. Nowogrodzka 68  
00-014 Warszawa