

POSTANOWIENIE

Dnia 4 kwietnia 2013 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Halina Kiriło

w sprawie z powództwa Polkomtel 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 4 kwietnia 2013 r.,
na skutek skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Apelacyjnego
z dnia 15 marca 2012 r.,

odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.

UZASADNIENIE

Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (Prezes Urzędu) decyzją z dnia 2 grudnia 2009 r. nałożył na podstawie art. 210 ust. 1 i 2 w związku z art. 209 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 59 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego na Polkomtel S.A. z/s w W. (powód) karę pieniężną w wysokości 800.000 zł za naruszenie obowiązków informacyjnych w stosunku do użytkowników końcowych przy zmianie regulaminu, który wszedł w życie w dniu 1 lipca 2009 r. Naruszenie polegało na niepoinformowaniu o zmianie regulaminu abonentów zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 59 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego oraz niepoinformowaniu abonentów w terminie określonym w art. 59 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego.

Sąd Okręgowy w W. wyrokiem z dnia 30 czerwca 2011 r. oddalił odwołanie powoda od powyższej decyzji. Wyrok Sądu Okręgowego opierał się na ustaleniach faktycznych poczynionych przez Prezesa Urzędu w toku postępowania

administracyjnego. Sąd Okręgowy podzielił te ustalenia oraz uznał za prawidłowe prawne uzasadnienie decyzji. W zaskarżonej decyzji Prezes Urzędu ustalił, że w dniu 1 lipca 2009 r. wszedł w życie nowy regulamin świadczenia usług telekomunikacyjnych przez powoda. Do Prezesa Urzędu zaczęły napływać skargi dotyczące naruszenia obowiązków informacyjnych z art. 59 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego. W związku z tymi skargami Prezes Urzędu postanowieniem w dnia 3 lipca 2009 r. wszczął postępowanie w sprawie nałożenia kary pieniężnej w związku z naruszeniem obowiązków informacyjnych określonych w art. 59 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego. Do akt sprawy Prezes Urzędu włączył materiał dowodowy w postaci kilkunastu skarg.

Sąd Okręgowy przyjął, że istotą sporu w niniejszej sprawie była ocena, czy powód naruszył obowiązki informacyjne w stosunku do użytkowników końcowych. Sąd Okręgowy wskazał, że bezpośrednio do Prezesa Urzędu wpłynęły skargi, z których wynika, że część abonentów nie została poinformowana o zmianie regulaminu, zaś część została poinformowana o tym fakcie z naruszeniem terminu określonego w art. 59 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego. Powód kwestionował wiarygodność tych skarg twierdząc, że składający je abonenci dysponowali wiedzą o zmianie regulaminu, zaś skargi złożyli w celu uniknięcia zapłaty kar umownych z tytułu przedterminowego rozwiązania umów. Zdaniem Sądu Okręgowego nie było jednak podstaw do kwestionowania wiarygodności oświadczeń abonentów w złożonych we wniesionych przez nich skargach. Dlatego oddalił wnioski dowodowe powoda.

Sąd Okręgowy wskazał, że zgodnie z art. 209 ust. 1 pkt 4 Prawa telekomunikacyjnego karze pieniężnej podlega ten, kto narusza obowiązki informacyjne w stosunku do użytkowników końcowych. Skoro powód nie poinformował części abonentów o zmianie regulaminu oraz o możliwości wypowiedzenia umowy bez negatywnych konsekwencji, doszło do naruszenia art. 59 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego i należało wymierzyć karę pieniężną w wysokości, która spełniałaby funkcję represyjną i prewencyjną, tym bardziej, że powód był już w przeszłości karany za naruszenie obowiązków informacyjnych.

Na skutek apelacji powoda, Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 15 marca 2012 r., zmienił zaskarżony wyrok w ten sposób, że uchylił decyzję Prezesa Urzędu z

dnia 2 grudnia 2009 r. oraz zasądził od Prezesa Urzędu na rzecz powoda koszty postępowania przed sądem pierwszej instancji i koszty postępowania apelacyjnego.

W uzasadnieniu wyroku Sąd Apelacyjny wskazał, że Sąd Okręgowy oparł się na przyjętych w kwestionowanej decyzji wadliwych ustaleniach faktycznych Prezesa Urzędu, zakładających naruszenie przez powoda obowiązków informacyjnych w stosunku do użytkowników końcowych. Sąd Apelacyjny stwierdził, że w stanie prawnym sprzed 1 lipca 2009 r. obowiązek informacyjny dostawcy usług telekomunikacyjnych nie ograniczał się do ogłoszenia o zmianach w regulaminie przez podanie ich do publicznej wiadomości. Dlatego nie zasługiwała na aprobatę argumentacja powoda, że nie spoczywał na nim obowiązek powiadomienia wszystkich abonentów o zmianie regulaminu. Powód jednak trafnie zarzucił zaskarżonemu wyrokowi naruszenie art. 209 ust. 1 pkt 4 Prawa telekomunikacyjnego przez nałożenia na powoda kary pieniężnej w sytuacji, gdy Prezes Urzędu nie udowodnił, aby powód rzeczywiście dopuścił się naruszenia art. 59 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego, polegającego na niepoinformowaniu abonentów o zmianie regulaminu w terminie określonym w tym przepisie. Sąd Apelacyjny zwrócił uwagę, że w rozpoznawanej sprawie bezsporne jest, że po wejściu w życie nowego regulaminu świadczenia usług telekomunikacyjnych przez powoda do Prezesa Urzędu wpłynęły dwadzieścia cztery skargi abonentów, zakwalifikowane przez Prezesa Urzędu jako dotyczące naruszenia obowiązków określonych w art. 59 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego. Skargi te wnoszono w związku z zakwestionowaniem przez powoda uprawnienia abonentów do bezkosztowego wypowiedzenia umów o świadczenie usług telekomunikacyjnych zawartych w ramach ofert promocyjnych, w których abonenci zobowiązali się do ich nierozwiązywania przez czas określony w umowie.

Sąd Apelacyjny zwrócił uwagę, że w niektórych skargach przyznano, iż informacja o zmianie regulaminu została doręczona wraz z fakturą, bądź drogą elektroniczną, niekiedy z opóźnieniem, bądź bez opóźnienia. W innych skargach zarzucono powodowi niedołączenie do faktury informacji o zmianie regulaminu wskazując jednocześnie, że wnoszący skargę dysponowali informacją o przyszłej zmianie regulaminu. Niektóre skargi wnoszono jeszcze przed wejściem w życie regulaminu, inne niezwłocznie po wejściu w życie zmienionego regulaminu. Z

niektórych skarg wynika fakt nieotrzymania przez abonenta nowego regulaminu, ale nie wynika, by abonent nie otrzymał informacji o zmianie regulaminu.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, wszystkie powyższe skargi zostały wniesione w związku ze z góry powziętym zamiarem abonentów do bezkosztowego wypowiedzenia łączących ich z powodem umów o świadczenie usług telekomunikacyjnych zawartych w ramach ofert promocyjnych. Znaczna część abonentów, którzy wnieśli skargi, to przedsiębiorcy. Gdy powód zakwestionował skuteczność wypowiedzeń dokonanych w tym trybie, abonenci ci wystąpili ze skargami do Prezesa Urzędu.

Sąd Apelacyjny przyznał rację powodowi, że powyższe skargi nie są wystarczającym materiałem dowodowym pozwalającym na postawienie powodowi zarzutu naruszenia art. 209 ust. 1 pkt 4 Prawa telekomunikacyjnego, gdy Prezes Urzędu w postępowaniu administracyjnym nie przeprowadził jakichkolwiek innych dowodów pozwalających na weryfikację twierdzeń abonentów, którzy wnieśli skargi. Za nieuprawnione Sąd Apelacyjny uznał stanowisko Sądu Okręgowego, zgodnie z którym to na powodzie spoczywał ciężar udowodnienia, że do naruszenia obowiązków informacyjnych nie doszło. W ocenie Sądu drugiej instancji, taki wymóg jest nierealny do spełnienia. Zdarzają się bowiem sytuacje, w których abonent nie podaje przedsiębiorcy telekomunikacyjnemu aktualnego adresu, co uniemożliwia dokonanie skutecznego doręczenia. Z kolei zgromadzenie potwierdzeń odbioru korespondencji od kilkunastu milionów abonentów byłoby techniczne trudne do wykonania, a ponadto podniosłoby koszty funkcjonowania operatora, które ostatecznie obciążyłyby konsumentów. Sąd Apelacyjny przyznał rację powodowi uznając, że wystarczające było wykazanie przez niego, iż dochował szczególnej staranności w wykonaniu obowiązku informacyjnego redagując informacje o zmianie regulaminu, dołączając ją do wysyłanych faktur, bądź w postaci elektronicznej. Fakt losowego niedoręczenia informacji bądź opóźnienia się z jej doręczeniem do pojedynczych abonentów nie dowodzi naruszenia art. 59 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego. Dodatkowo Sąd Apelacyjny wskazał, że obowiązek udowodnienia naruszenia prawa w postępowaniu w sprawie nałożenia kary pieniężnej spoczywa na Prezesie Urzędu.

Prezes Urzędu zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego skargą kasacyjną.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił naruszenie art. 382 k.p.c., art. 386 § 1 k.p.c. oraz art. 232 k.p.c. w związku z art. 391 § 1 k.p.c., a także art. 209 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 59 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego.

Wnosząc o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania Prezes Urzędu powołał się na występowanie w sprawie dwóch zagadnień prawnych.

Jako pierwsze zagadnienie prawne, Prezes Urzędu wskazał problem, czy przyjęcie, że sprawa z odwołania od decyzji Prezesa Urzędu nakładającej karę pieniężną na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego powinna zostać rozpoznana z uwzględnieniem standardów ochrony praw oskarżonego obowiązujących w postępowaniu karnym, pociąga za sobą wprowadzenie do kontrydiktoryjnego postępowania sądowego zasady zwolnienia z obowiązku dowodzenia powoda kwestionującego przesłanki nałożenia na niego kary pieniężnej, zmieniając w konsekwencji rozkład ciężaru dowodu w cywilnych postępowaniach sądowych w sprawach o nałożenie na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego kary pieniężnej, zwalniając tegoż przedsiębiorcę z *onus probandi*, w zakresie w jakim wywodzi on z określonych faktów skutki prawne?

Jako drugie zagadnienie prawne, Prezes Urzędu wskazał problem, jakie powinności ciążyą na dostawcy publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych w świetle art. 59 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego w brzmieniu obowiązującym do dnia 6 lipca 2009 r., w szczególności czy użyte w tymże przepisie zwroty „powiadamia abonenta o każdej zmianie w regulaminie”, oraz „jednocześnie abonent powinien zostać poinformowany o prawie wypowiedzenia umowy w przypadku braku akceptacji zmian, a także o tym, że w razie skorzystania z tego prawa dostawcy publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych nie przysługuje roszczenie odszkodowawcze” oznaczają zobligowanie operatora do faktycznego umożliwienia abonentowi zapoznania się w przewidzianym terminie z treścią zmian w regulaminie oraz skorzystania przez abonenta z prawa do bezkosztowego wypowiedzenia umowy w przypadku braku akceptacji zmian w regulaminie, czy też wystarczające jest w przedstawionym zakresie jedynie dochowanie przez operatora szczególnej staranności w wykonaniu obowiązku informacyjnego, o którym mowa w art. 59 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego, bez względu na skutek w postaci

terminowego powiadomienia abonenta o zmianie w regulaminie oraz o prawie skorzystania przez niego z możliwości bezkosztowego wypowiedzenia umowy.

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

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

Pierwsze z podniesionych w niej zagadnień prawnych nie zostało powiązane z jakimkolwiek przepisem prawa. Ponadto, problem rozkładu ciężaru dowodu w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i regulacji, w tym regulacji telekomunikacji, został już rozstrzygnięty w orzecznictwie Sądu Najwyższego (wyroki Sądu Najwyższego z dnia 7 lipca 2011 r., III SK 52/10, LEX nr 1001322; z dnia 19 sierpnia 2009 r., sygn. akt III SK 5/09, OSNP 2011 nr 9-10, poz. 144; z dnia 17 marca 2010 r., sygn. akt III SK 40/09, LEX nr 585839; z dnia 21 września 2010 r., sygn. akt III SK 12/10, niepubl.). Zapatrywania wyrażone w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku są zaś zgodne z tym orzecznictwem. Dodatkowo odnotować należy, że z orzecznictwa Sądu Najwyższego nie wynika, by „sprawa z odwołania od decyzji Prezesa Urzędu nakładającej karę pieniężną na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego powinna zostać rozpoznana z uwzględnieniem standardów ochrony praw oskarżonego obowiązujących w postępowaniu karnym”, lecz że w sprawach tego rodzaju, z uwagi na charakter administracyjnych kar pieniężnych, w świetle postanowień Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Obywatela obowiązuje odpowiednio wyższy poziom ochrony praw przedsiębiorcy, który przekłada się zarówno na charakter i funkcje postępowania sądowego z odwołania od decyzji Prezesa Urzędu oraz - jak słusznie przyjął Sąd drugiej instancji w zaskarżonym wyroku - na standard dowodowy, jakiego powinien dochować Prezes Urzędu.

Drugi ze sformułowanych przez Prezesa Urzędu problemów prawnych nie jest natomiast istotnym zagadnieniem prawnym sprawy w rozumieniu art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c., ponieważ jest nieadekwatny do podstaw zaskarżonego rozpatrywaną skargą kasacyjną wyroku Sądu Apelacyjnego. Postawiony problem dotyczy co prawda przepisu, który został objęty podstawą skargi określoną w art. 398³ § 1 pkt

1 k.p.c., jednakże rozmija się z przepisami prawa znajdującymi zastosowanie do oceny prawidłowości zachowania powoda i decyzji Prezesa Urzędu. U podstaw zaskarżonego wyroku leży następujące założenie: wydając zaskarżoną decyzję Prezes Urzędu nie udowodnił, że powód dopuścił się naruszenia art. 209 ust. 1 pkt 4 Prawa telekomunikacyjnego. Tymczasem przedstawione zagadnienie prawne dotyczy wykładni art. 59 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego. Przepis ten w brzmieniu istotnym dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy stanowił, że „Dostawca publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych powiadamia abonenta o każdej zmianie w regulaminie, o którym mowa w ust. 1, z wyprzedzeniem co najmniej jednego okresu rozliczeniowego przed wprowadzeniem tych zmian w życie. Jednocześnie abonent powinien zostać poinformowany o prawie wypowiedzenia umowy w przypadku braku akceptacji zmian, a także o tym, że w razie skorzystania z tego prawa dostawcy publicznie dostępnych usług telekomunikacyjnych nie przysługuje roszczenie odszkodowawcze”. Należy zauważyć, że czym innym jest kwestia, czy abonent może wywieść w konkretnej sprawie określone uprawnienia względem przedsiębiorcy telekomunikacyjnego z tytułu niedochowania obowiązków, o których mowa w art. 59 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego w odniesieniu do tego abonenta, a czym innym jest kwalifikacja zachowania przedsiębiorcy telekomunikacyjnego, objętego dyspozycją art. 59 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego, jako czynu podlegającego karze pieniężnej na podstawie art. 209 ust. 1 pkt 4 Prawa telekomunikacyjnego. Rozstrzyganie o tym, jak należy rozumieć art. 59 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego w kontekście sposobu, w jaki przedsiębiorca telekomunikacyjny ma wykonywać ciążące na nim obowiązki, nie pozostaje w związku z podstawami, na jakich opiera się zaskarżony wyrok i jego rozstrzygnięcie nie ma znaczenia dla ewentualnego rozpoznania zasadności wnoszonej skargi kasacyjnej.

Uznając, iż Prezes Urzędu nie zdołał wykazać, że zachodzi potrzeba rozpoznania jego skargi przez Sąd Najwyższy, z mocy art. 398⁹ § 2 k.p.c. należało orzec jak w sentencji.