

POSTANOWIENIE

Dnia 5 lutego 2019 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Ewa Stefańska

w sprawie z powództwa P. Spółka Akcyjna we W.
przeciwko Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej
o nałożenie kary pieniężnej,
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych
w dniu 5 lutego 2019 r.,
na skutek skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...] z dnia 20 kwietnia 2017 r., sygn. akt VI ACa [...],

- 1) odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania;**
- 2) zasądza od pozwanego na rzecz powoda kwotę 360 zł (trzysta sześćdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym.**

UZASADNIENIE

Decyzją nr [...] z dnia 16 lipca 2014 r. Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej: w punkcie pierwszym - na podstawie art. 210 ust. 1 i 2, art. 209 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 6 ust. 1, art. 209 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 60a ust. 3a, art. 209 ust. 1 pkt 13a w związku z art. 56 ust. 3, art. 56 ust. 3 pkt 6, 9, 10, 11, 12, 15, 19, 20, 21, art. 56 ust. 4a, art. 56 ust. 5, art. 57 ust. 6 oraz art. 209 ust. 1 pkt 17 w związku z art. 72 ust. 1 w związku z art. 206 ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (jednolity tekst: Dz.U. z 2014 r., poz. 243, zwanej dalej „ustawą Prawo telekomunikacyjne” lub „Pt”), za naruszenie wskazanych w decyzji przepisów ustawy, nałożył na P. S.A. z siedzibą we W. karę pieniężną w wysokości 497.120,34 zł, zaś w punkcie drugim - umorzył postępowanie w części.

Od powyższej decyzji odwołanie wniosła P. S.A. z siedzibą we W., zaskarżając decyzję w części obejmującej punkt pierwszy oraz wnosząc o jej uchylenie.

Wyrokiem z dnia 21 października 2015 r. Sąd Okręgowy w W. - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów uchylił zaskarżoną decyzję (XVII AmT [...]).

Pozwany zaskarżył wyrok Sądu Okręgowego apelacją w całości.

Wyrokiem z dnia 20 kwietnia 2017 r. Sąd Apelacyjny w [...]: w punkcie pierwszym - uchylił zaskarżony wyrok w zakresie, w jakim uchyłał on punkt drugi decyzji i w tym zakresie umorzył postępowanie w sprawie, w punkcie drugim - oddalił apelację w pozostałej części, zaś w punkcie trzecim - zasądził od pozwanego na rzecz powoda kwotę 270 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego (VI ACa [...]).

Od wyroku Sądu Apelacyjnego skargę kasacyjną wniósł Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, zaskarżając go w części, tj. w punkcie drugim.

Wniosek o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania pozwany oparł na przesłance występowania w sprawie istotnego zagadnienia prawnego, które sprowadził do pytań: (a) czy po 25 maja 2011 r. przepis art. 21a dyrektywy ramowej i art. 6 ust. 1 i 3 dyrektywy o zezwoleniach w związku z załącznikiem A pkt 8 w związku z art. 10 ust. 1, 5 i 6 dyrektywy o zezwoleniach interpretowany prawidłowo stoi na przeszkodzie przepisom art. 209 ust. 1, 1a i 3 w związku z art. 210 ust. 1, 2, 3 Pt interpretowanym w ten sposób, że „ustalenie wysokości kary za każde stwierdzone naruszenie prawa powinno nastąpić oddzielnie w oparciu o wskazane przesłanki”; (2) czy w przypadku nałożenia jednej kary pieniężnej na podstawie art. 209 ust. 1 pkt 1-32 Pt za różne rodzajowo naruszenia dopuszczalne jest wymierzenie kary pieniężnej w wysokości do 3% przychodu wskazanego w art. 210 § 1 Pt za każde naruszenie, czy też w jednym postępowaniu dopuszczalne jest łączne wymierzenie kary za wszystkie naruszenia do wysokości 3% powyższego przychodu?

Powód P. S.A. z siedzibą we W. wnosił o odmowę przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania, ewentualnie jej oddalenie, oraz zasądzenie od pozwanego na jego rzecz kosztów postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

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

Zgodnie z treścią art. 398⁹ § 1 k.p.c., Sąd Najwyższy przyjmuje skargę kasacyjną do rozpoznania, jeżeli: (1) w sprawie występuje istotne zagadnienie prawne; (2) istnieje potrzeba wykładni przepisów prawnych budzących poważne wątpliwości lub wywołujących rozbieżności w orzecznictwie sądów; (3) zachodzi nieważność postępowania lub (4) skarga kasacyjna jest oczywiście uzasadniona. Sąd Najwyższy bada tylko wskazane w skardze kasacyjnej okoliczności uzasadniające wniosek o przyjęcie jej do rozpoznania, a nie podstawy kasacyjne i ich uzasadnienie. Oceniany wniosek o przyjęcie do rozpoznania skargi kasacyjnej skarżący oparł o przesłankę występowania w sprawie istotnego zagadnienia prawnego, określoną w art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c.

W orzecznictwie jednolicie wskazuje się, że prawidłowe powołanie się na tę przesłankę wymaga sformułowania istotnego zagadnienia prawnego i wskazania argumentów, które prowadzą do rozbieżnych ocen. Przy tym, musi tu chodzić o zagadnienie nowe, dotychczas nierozpatrywane w judykaturze, które zarazem ma znaczenie dla rozpoznania wniesionej skargi kasacyjnej oraz innych podobnych spraw (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 10 maja 2001 r., II CZ 35/01, OSNC 2002 nr 1, poz. 11, z dnia 11 stycznia 2002 r., III CKN 570/01, OSNC 2002 nr 12, poz. 151, z dnia 21 czerwca 2016 r., V CSK 21/16, niepubl., z dnia 15 czerwca 2016 r., V CSK 4/16, niepubl., z dnia 23 maja 2018 r., I CSK 33/18, niepubl.). Trafnie zauważa się ponadto, iż skuteczne powołanie przez skarżącego przesłanki objętej art. 398⁹ § 1 pkt 2 k.p.c. wymaga wykazania, że chodzi o wykładnię przepisów prawa, których treść i znaczenie nie zostały dostatecznie wyjaśnione w dotychczasowym orzecznictwie lub, że istnieje potrzeba zmiany ich dotychczasowej wykładni, podania na czym polegają wątpliwości związane z jego rozumieniem oraz przedstawienia argumentacji świadczącej, że wątpliwości te mają rzeczywisty i poważny charakter, nie należą do zwykłych wątpliwości, które wiążą się z procesem stosowania prawa (por. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 22 maja 2018 r., I CSK 19/18, niepubl.).

Ponadto w przypadku powołania się na występowanie w sprawie istotnego zagadnienia prawnego, skarżący jest obowiązany do przedstawienia odpowiedniego wyводу jurydycznego, który powinien odpowiadać wymogom ukształtowanym w odniesieniu do instytucji przedstawienia zagadnienia prawnego przez sąd odwoławczy na podstawie art. 390 k.p.c. (por. postanowienia Sądu Najwyższego: z dnia 6 listopada 2012 r., III SK 17/12; z dnia 13 grudnia 2012 r., III SK 23/12). Tymczasem uzasadnienie wniosku Prezesa UKE o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania nie spełnia powyższych wymogów, ponieważ jest ono ograniczone do prezentacji zapatrywań Sądu Apelacyjnego i polemiki z nimi. Brakuje natomiast odpowiednio uargumentowanej, jurydycznej analizy sformułowanych w skardze problemów prawnych, wraz z propozycją ich rozwiązania w sposób odmienny od zapatrywań wyrażonych w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku.

Pierwsze z tych zagadnień sprowadza się do pytania o skutki uchybienia Prezesa UKE polegającego na niewskazaniu w decyzji wysokości kary pieniężnej za każde z naruszeń ustawy Prawo telekomunikacyjne stwierdzone w toku postępowania, a w szczególności, czy w każdym przypadku będzie to uchybienie mające wpływ na wynik postępowania i skutkujące uchynieniem decyzji w całości. Skarżący zakwestionował trafność poglądu Sądu Apelacyjnego, że organ regulacyjny jest zobowiązany do zrelatywizowania kryteriów wymiaru kary pieniężnej do każdego zindywidualizowanego naruszenia stwierdzonego w decyzji, zaś uchybienie temu wymaganiu uniemożliwia sądową weryfikację proporcjonalności nałożonej kary pieniężnej. Stwierdził, że jego przyjęcie może doprowadzić do sytuacji, iż nawet w przypadku oczywistości kilku naruszeń, decyzja będzie podlegała uchynieniu w całości, co będzie miało wpływ na jej skuteczność i odstraszający charakter. Tymczasem zgodnie z prawem Unii Europejskiej kary pieniężne muszą być odpowiednie, skuteczne, proporcjonalne i odstraszające. Zdaniem skarżącego oznacza to, że sama proporcjonalność sankcji nie jest wystarczająca do przyjęcia zgodności regulacji krajowej z prawem europejskim.

Zgodnie z powołanym w skardze art. 21a dyrektywy 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram

regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa) (Dz.U. UE L 2002.108.33 ze zm.), dodanym przez art. 1 pkt 24 dyrektywy nr 2009/140/WE z dnia 25 listopada 2009 r. (Dz.U. UE L 09.337.37) zmieniającej nin. dyrektywę z dniem 19 grudnia 2009 r., państwa członkowskie ustanawiają zasady dotyczące sankcji mających zastosowanie do naruszeń krajowych przepisów przyjętych zgodnie z niniejszą dyrektywą i dyrektywami szczegółowymi oraz zapewniają wykonywanie tych sankcji. Przewidziane sankcje muszą być odpowiednie, skuteczne, proporcjonalne i odstraszające. Państwa członkowskie zgłaszają te przepisy Komisji najpóźniej do dnia 25 maja 2011 r. i niezwłocznie powiadamiają ją o wszelkich późniejszych zmianach, które ich dotyczą. Natomiast przepisy art. 6 ust. 1 i 3 oraz art. 10 ust. 1, 5 i 6 dyrektywy 2002/20/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa o zezwoleniach) (Dz.U. UE L 2002.108.21 ze zm.) dotyczą wymogów związanych z ogólnym zezwoleniem na udostępnianie sieci lub świadczenie usług łączności elektronicznej oraz prawa użytkownika częstotliwości radiowych i prawa użytkownika numerów, a także monitorowania i nadzorowania przez organy regulacyjne przestrzegania tych wymogów. Wynika z nich, że w przypadkach poważnego lub powtarzającego się naruszania warunków ogólnego zezwolenia lub warunków związanych z prawami użytkownika lub szczególnych obowiązków, o których mowa w art. 6 ust. 2 dyrektywy, w przypadku gdy środki służące zapewnieniu przestrzegania przepisów, o których mowa w ust. 3 artykułu 10 dyrektywy, okażą się nieskuteczne, krajowe organy regulacyjne mogą uniemożliwić przedsiębiorstwu dalsze świadczenie usług dostępu do sieci lub usług łączności elektronicznej albo zawiesić lub cofnąć prawo użytkownika. W odniesieniu do okresu każdego uchybienia mogą zostać zastosowane sankcje i kary, które są skuteczne, proporcjonalne i odstraszające, nawet jeżeli takie uchybienie zostało później naprawione.

Powyższe przepisy dotyczą obowiązków państw członkowskich w zakresie tworzenia przepisów prawa ustanawiających sankcje oraz obowiązków organów regulacyjnych w zakresie stosowania tych sankcji. Wbrew sugestiom skarżącego, z przepisów tych nie można wywieść powinności sądu kontrolującego decyzje organów regulacyjnych o nałożeniu kar pieniężnych, aby w celu zapewnienia ich

skuteczności i odstraszającego charakteru, rezygnowały z możliwości weryfikacji tych decyzji pod względem proporcjonalności wymierzonych kar. Domagając się, aby sąd zaniechał uchylecia wadliwej decyzji, która nie poddaje się kontroli w zakresie prawidłowości wymierzonej kary, Prezes UKE w rzeczywistości zmierza do sanowania własnego błędu, kosztem pozbawienia ukaranego przedsiębiorcy telekomunikacyjnego możliwości obrony jego praw w procesie. Tymczasem w orzecznictwie ugruntowany jest pogląd, że wprowadzenie kary pieniężnej nakładanej przez organy regulacji rynku nie mają charakteru sankcji karnych, jednakże - mając na względzie zapatrywanie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (por. wyrok ETPC z 24 września 1997 r. w sprawie 18996/91 Garyfallou ABBE p. Grecji, LEX nr 79585; decyzja ETPC z 23 marca 2000 r. w sprawie 36706/97 Ioannis Haralambidis, Y. Haralambidis-Liberpa Ltd p. Grecji, LEX nr 520369) - przyjmuje, że w zakresie, w jakim dochodzi do wymierzenia przedsiębiorcy kary pieniężnej, zasady sądowej weryfikacji prawidłowości orzeczenia organu regulacji powinny odpowiadać wymogom analogicznym do tych, jakie obowiązują sąd orzekający w sprawie karnej (por. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 14 kwietnia 2010 r., III SK 1/10, OSNP 2011 nr 21-22, poz. 288).

W judykaturze utrwalony jest pogląd, że w sytuacji, gdy Prezes Urzędu w jednym postępowaniu w sprawie nałożenia kary pieniężnej stwierdza dopuszczenie się przez przedsiębiorcę różnych czynów sankcjonowanych karą pieniężną na podstawie art. 209 ust. 1 ustawy Prawo telekomunikacyjne, musi zrelatywizować kryteria wymiaru kary pieniężnej do każdego zindywidualizowanego naruszenia stwierdzonego w wydawanej przez siebie decyzji. W przeciwnym razie nie można mówić o adekwatności wymierzonej kary do czynu podlegającego karze pieniężnej, co z kolei uniemożliwia sądową weryfikację proporcjonalności nałożonej kary pieniężnej (por. uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 6 marca 2013 r., III SK 31/12, LEX nr 1331340). Argumentacja pozwanego zawarta w uzasadnieniu wniosku o przyjęcie skargi do rozpoznania nie pozwala na odstępstwo od powyższego poglądu. Ponadto należy zauważyć, że uchylenie przez sąd wadliwej decyzji o nałożeniu kary pieniężnej nie stoi na przeszkodzie wydaniu przez organ regulacyjny nowej, tym razem prawidłowej decyzji w tym przedmiocie, jeżeli - jego zdaniem - przedsiębiorca telekomunikacyjny dopuścił się naruszeń

ustawy Prawo telekomunikacyjne. W konsekwencji nie można zasadnie twierdzić, że uchylenie decyzji przez sąd pozostaje w sprzeczności z przepisami prawa europejskiego, które wymagają, aby kary pieniężne były nie tylko proporcjonalne, lecz także skuteczne i odstraszające.

Drugie zagadnienie zaś dotyczy niejasnego - zdaniem pozwanego - brzmienia art. 209 ust. 1, ust. 1a i art. 210 ust. 1 i 3 Pt, co wynika z niekonsekwentnego użycia przez ustawodawcę liczby pojedynczej i mnogiej. Skarżący wskazał, że wobec tego powstaje pytanie: czy w przypadku nałożenia jednej kary pieniężnej na podstawie art. 209 ust. 1 pkt 1-32 Pt za różne rodzajowo naruszenia dopuszczalne jest wymierzenie kary pieniężnej w wysokości do 3% przychodu wskazanego w art. 210 § 1 Pt za każde naruszenie, czy też w jednym postępowaniu dopuszczalne jest łączne wymierzenie kary za wszystkie naruszenia do wysokości 3% powyższego przychodu? W ocenie Sądu Najwyższego, zagadnienie to nie spełnia kryteriów określonych w art. 398⁹ § 1 pkt 1 k.p.c., albowiem przez istotne zagadnienie prawne rozumie się problem o charakterze prawnym, powstały na tle konkretnego przepisu prawa, mający charakter nowy i rzeczywisty, którego wyjaśnienie ma znaczenie dla rozstrzygnięcia przedmiotowej sprawy oraz innych podobnych spraw (por. uzasadnienie postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 16 maja 2018 r., II CSK 15/18, LEX nr 2499790). Tymczasem wyjaśnienie sformułowanego przez skarżącego zagadnienia nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy, skoro w kontrolowanej decyzji Prezes UKE wymierzył za wszystkie naruszenia tylko jedną karę pieniężną.

Mając na uwadze wskazane okoliczności Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji, na podstawie art. 398⁹ § 2 k.p.c. O kosztach postępowania kasacyjnego rozstrzygnięto na zasadzie wynikającej z art. 98 § 1 w zw. z art. 391 § 1 i art. 398²¹ k.p.c.