



Sygn. akt I NSKP 3/21

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 2 czerwca 2022 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Ewa Stefańska (przewodniczący, sprawozdawca)

SSN Leszek Bosek

SSN Paweł Księżak

w sprawie z powództwa „I.[...]” spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W.

przeciwko Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej

o nałożenie kary pieniężnej

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych w dniu 2 czerwca 2022 r.,

skargi kasacyjnej strony powodowej od wyroku Sądu Apelacyjnego w [...] z dnia 10 kwietnia 2019 r., sygn. akt VII AGa [...],

oddala skargę kasacyjną.

UZASADNIENIE

Decyzją z 5 sierpnia 2015 r. nr DSO. [...].7 Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (dalej: „Prezes UKE”; „Prezes Urzędu”; „pozwany”) nałożył na I. [...] spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W. (dalej: „spółka”; „powód”) karę pieniężną w wysokości 10 000 zł za niewypełnienie, w terminie do 31 stycznia 2015 r., obowiązku złożenia Prezesowi Urzędu informacji określonych w art. 180g

ust. 1 ustawy z 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (tekst jednolity: Dz.U. z 2014 r., poz. 243 ze zm., dalej jako: „Pt”) za rok 2014. Decyzja została wydana na podstawie art. 210 ust. 1 i 2 Pt oraz art. 209 ust. 1 pkt 28 Pt w związku z art. 180g ust. 1 Pt. Prezes Urzędu ustalił, że powód nie zrealizował w ustawowym terminie obowiązku wskazanego w art. 180g ust. 1 Pt. Obowiązek ten został wykonany przez powoda dopiero z dniem 21 maja 2015 r. Zdaniem Prezesa Urzędu, wystąpiła więc podstawa do nałożenia na powoda kary pieniężnej na podstawie art. 209 ust. 1 pkt 28 Pt. Odnosząc się do wymiaru kary, Prezes Urzędu stwierdził, że ustalając wysokość sankcji nałożonej na powoda, uwzględnił dyrektywy jej wymiaru określone w art. 210 ust. 2 Pt, to jest: zakres naruszenia, dotychczasową działalność powoda oraz jego możliwości finansowe.

„I.[...]” spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W. wniosła odwołanie od decyzji Prezesa Urzędu, zaskarżając ją w całości i domagając się obniżenia wymiaru nałożonej kary. W odwołaniu podniesiono m.in. zarzut naruszenia art. 210 ust. 2 Pt poprzez nałożenie kary niewspółmiernie wysokiej w stosunku do ustalonego zakresu naruszenia, dotychczasowej działalności i możliwości finansowych powoda oraz pominięcie faktu późniejszego dopełnienia przez powoda obowiązków o retencji danych.

Wyrokiem z 17 maja 2018 r. Sąd Okręgowy w W. - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oddalił odwołanie. Sąd Okręgowy ustalił, że powód jest przedsiębiorcą telekomunikacyjnym w rozumieniu art. 2 pkt 27 Pt, zajmującym się dostarczaniem sieci telekomunikacyjnych i świadczeniem usług telekomunikacyjnych. W okresie relewantnym dla sprawy na powodzie ciążył ustawowy obowiązek przekazania Prezesowi Urzędu do 31 stycznia 2015 r. informacji, o których mowa w art. 180g ust. 1 Pt, za 2014 rok. Powód nie wykonał tego obowiązku w zakreślonym ustawą terminie. Dane te zostały bowiem przekazane Prezesowi Urzędu dopiero 21 maja 2015 r., już po wszczęciu przez Prezesa Urzędu postępowania administracyjnego w rozpoznawanej sprawie. Sąd pierwszej instancji nie miał tym samym wątpliwości, że powód dopuścił się naruszenia, które podlegało karze pieniężnej na podstawie art. 209 ust. 1 pkt 28 Pt.

Odnosząc się do wymiaru nałożonej na powoda sankcji pieniężnej, Sąd Okręgowy uznał, że Prezes Urzędu uwzględnił przewidziane w art. 210 ust. 1 i 2 Pt

dyrektywy wymiaru kary, odpowiednio miarkując w oparciu o nie karę pieniężną. Według Sądu Okręgowego, Prezes Urzędu prawidłowo wziął przy tym pod uwagę, że dane przekazywane przez przedsiębiorców na podstawie 180g Pt pozwalały Prezesowi Urzędu kontrolować prawidłowe funkcjonowanie rynku telekomunikacyjnego, a niezrealizowanie obowiązku wiązało się z brakiem poszanowania dla obowiązującego porządku prawnego. Nieprzekazanie tych danych przez przedsiębiorcę dało mylny obraz stanu rynku, co ma znaczenie w szczególności przy dokonywaniu jego analizy.

Powód zaskarżył wyrok Sądu Okręgowego apelacją, podnosząc liczne zarzuty, w tym naruszenia art. 210 ust. 2 Pt poprzez uznanie, że kara jest niewspółmierna w stosunku do zakresu naruszenia, dotychczasowej działalności oraz możliwości finansowych powoda, a także naruszenia art. 20 i art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP oraz art. 316 k.p.c. poprzez nieuwzględnienie wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w którym stwierdzono nieważność dyrektywy 2006/24/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 15 marca 2006 r. w sprawie zatrzymywania generowanych lub przetwarzanych danych w związku ze świadczeniem ogólnie dostępnych usług łączności elektronicznej lub udostępnianiem publicznych sieci łączności oraz zmieniającej dyrektywę 2002/58/WE (Dz.Urz. UE L Nr 105, s. 54, dalej: „dyrektywa 2006/24/WE”).

Wyrokiem z 10 kwietnia 2019 r. Sąd Apelacyjny w [...] oddalił apelację. Odnosząc się do zarzutu pominięcia treści wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w którym stwierdzono nieważność dyrektywy 2006/24/WE, Sąd Apelacyjny zwrócił uwagę, że faktycznie Trybunał w wyroku z 8 kwietnia 2014 r., w połączonych sprawach C-293/12 oraz C-594/12, stwierdził nieważność dyrektywy 2006/24/WE z powodu przekroczenia przez prawodawcę Unii przy jej przyjęciu granic, które wyznacza poszanowanie zasady proporcjonalności na gruncie art. 7, 8 i art. 52 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U.UE C z dnia 14 grudnia 2007 r.; dalej: „KPP”).

Niemniej, według Sądu drugiej instancji, wskazane orzeczenie nie przesądziło o nieważności krajowych aktów prawnych implementujących postanowienia tej dyrektywy 2006/24/WE, w tym art. 180g Pt. Zdaniem Sądu Apelacyjnego, treść uzasadnienia wspomnianego orzeczenia skłania jedynie do

rozważenia kwestii zgodności polskich przepisów implementujących postanowienia dyrektywy 2006/24/WE z krajowymi i europejskimi standardami ochrony praw podstawowych. Sąd Apelacyjny podkreślił jednocześnie, że rozwiązanie przewidziane w art. 180g ust. 1 Pt, implementującym art. 10 ust. 1 dyrektywy 2006/24/WE, nie stanowiło limitującej ingerencji w prawo do prywatności, swobodę komunikowania się lub w zasadę ochrony danych osobowych. W myśl art. 10 ust. 2 dyrektywy 2006/24/WE, przedmiotowe statystyki przekazywane przez Państwa Członkowskie Komisji Europejskiej nie zawierały danych osobowych, a samo istnienie badanego obowiązku sprawozdawczego ułatwiało monitorowanie zakresu wykorzystywania relewantnych danych telekomunikacyjnych przez władze publiczne i wykrywanie ewentualnych nadużyć. Sąd Apelacyjny uznał tym samym, że wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 8 kwietnia 2014 r. nie podważa *ratio legis* obowiązku naruszonego przez powoda.

Według Sądu Apelacyjnego, prawidłowości tego stanowiska nie podważa także wyeliminowanie, na skutek wydania przedmiotowego orzeczenia, obowiązku przekazywania relewantnych danych Komisji Europejskiej. W ocenie Sądu drugiej instancji, samo istnienie zbioru danych, dającego wartościowy obraz zakresu inwigilacji społeczeństwa przez władze publiczne, realizowało funkcję ochronną. Zaś analiza znajdujących się w nim informacji umożliwia nadanie debacie dotyczącej dopuszczalnych granic ingerencji publicznej w prawo do prywatności i tajemnicę komunikowania się bardziej merytorycznego charakteru oraz ułatwiać mogła identyfikację niepokojących zjawisk zachodzących na tej płaszczyźnie.

W konsekwencji, Sąd Apelacyjny stwierdził, że uwzględnienie charakteru obowiązku naruszonego przez powoda skłaniało do przypisania uchybieniu, którego się dopuścił, znacznej wagi. Sąd Apelacyjny zwrócił uwagę, że uchylenie art. 180g ust. 1 i 209 ust. 1 pkt 28 Pt nie stanowiło wykonania obowiązków wynikających z prawa unijnego. W okresie, w którym powód dopuścił się zachowania przypisanego mu zaskarżoną decyzją, relewantny obowiązek istniał i miał solidne uzasadnienie. Według Sądu drugiej instancji, jego późniejsze uchylenie nie zwalnia powoda z odpowiedzialności ani nie zmniejsza szkodliwości uchybienia, którego się dopuścił. W ocenie Sądu Apelacyjnego, nie ma zatem podstaw do wywodzenia z faktu późniejszego uchylenia na gruncie prawa

krajowego określonego obowiązku wniosku, że nieuzasadnione było jego obowiązywanie we wcześniejszym okresie, czy też, że zmiana w warstwie normatywnej implikuje dokonanie przez ustawodawcę przewartościowania aksjologicznego. Sąd Apelacyjny podniósł przy tym, że według orzecznictwa krajowego, w sprawach dotyczących administracyjnych kar pieniężnych nakładanych na podstawie ustaw regulacyjnych zasadniczo cezurę dla ustalenia stanu faktycznego i prawnego stanowi data wydania decyzji.

Sąd Apelacyjny jako niezasadny ocenił również zarzut nieproporcjonalności nałożonej na powoda kary. Zdaniem Sądu odwoławczego, Prezes Urzędu słusznie przyjął, że okolicznością uzasadniającą wzmożenie surowości represji jest fakt, że powód już poprzednio dopuścił się analogicznego naruszenia, a nałożona na niego poprzednio symboliczna kara nie odniosła pożądanego prewencyjnego efektu. Sąd Apelacyjny podniósł przy tym, że w sprawie brak było podstaw do uznania jako okoliczności łagodzącej faktu ostatecznego wypełnienia przez powoda relewantnego obowiązku. Dopełnienie analizowanego obowiązku miało bowiem miejsce dopiero po wszczęciu postępowania przez organ regulacyjny, a więc po zwiększeniu zaangażowania, z istoty swej rzadkich, zasobów administracji. Sąd Apelacyjny jako całkowicie chybione uznał również wywody apelacji wskazujące na to, że w poprzednich latach spółka składała formularze z zerowymi liczbami. Według Sądu drugiej instancji, informacja o tym, że określone informacje nie były przez powoda przekazywane uprawnionym organom publicznym, jest wartościowa z punktu widzenia celów badanego obowiązku. Ich realizacji służy uzyskanie możliwie pełnego obrazu rzeczywistości na relewantnej płaszczyźnie. Wyłączenie z niego informacji, które powinny stanowić jego część, z istoty swej zwiększa rozdźwięk między nim a faktycznym stanem rzeczy. W konsekwencji, uwzględniając, że powód w roku podatkowym 2014 uzyskał przychód w wysokości 1 422 414,46 zł i dochód 38 150,13 zł, Sąd Apelacyjny uznał, że nałożona na powoda kara w wysokości 10 000 zł nie jest nadmiernie wygórowana.

„I.[...]” spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w W. wywiodła skargę kasacyjną od powyższego wyroku Sądu Apelacyjnego, zaskarżając go w

całości. Skarga kasacyjna została oparta na podstawie naruszenia prawa materialnego:

1) art. 209 ust. 1a Pt w związku z art. 209 ust. 1 pkt 28 Pt przez błędną wykładnię oraz niewłaściwe zastosowanie, polegające na wadliwym przyjęciu, że prawidłową podstawą prawną nałożenia kary pieniężnej na powoda jest art. 209 ust. 1 pkt 28 Pt przewidujący obligatoryjne nałożenie przez Prezesa UKE kary pieniężnej, a nie art. 209 ust. 1a Pt przewidujący fakultatywnie taką możliwość w przypadku zaprzestania naruszenia prawa przez podmiot lub naprawienie przez niego szkody, w sytuacji, gdy powód wypełnił obowiązek wynikający z art. 180g ust. 1 Pt po terminie wskazanym w ww. przepisie, a przed wydaniem decyzji nakładającej karę pieniężną;

2) art. 210 ust. 2 Pt w związku z art. 209 ust. 1 Pt przez błędną wykładnię polegającą na wadliwej ocenie kryteriów wpływających na wymiar nałożonej kary pieniężnej, poprzez przyjęcie, że: (i) o negatywnej ocenie dotychczasowej działalności podmiotu przesądza fakt dopuszczenia się wcześniej analogicznego naruszenia przy jednoczesnym pominięciu innych okoliczności związanych z działalnością podmiotu; (ii) zakres naruszenia uzasadnia nałożenie na powoda kary pieniężnej w wysokości 10 000 zł z uwagi na to, że dopuścił się on uchybienia znacznej wagi poprzez błędne przyjęcie, że na ocenę zakresu naruszenia obowiązków ustawowych nie wpływa zaistniały przed wydaniem przez Prezesa UKE decyzji nakładającej karę fakt stwierdzenia nieważności dyrektywy, której implementacją był art. 180g Pt oraz art. 209 ust. 1 pkt 28 Pt i ich późniejsze uchylenie; (iii) nieterminowe wypełnienie obowiązku sprawozdawczego poprzez złożenie tzw. pustego zerowego formularza, z informacją o niewystąpieniu danych do przekazania, mógł mieć zakłócający wpływ na rzetelny obraz i statystyki rynku telekomunikacyjnego a Prezes UKE nie mógł dokonać pełnej analizy aktualnego rynku, podczas gdy brak wystąpienia danych w złożonym formularzu, o których mowa w art. 180g Pt, nie mógł mieć jakiegokolwiek wpływu na obraz rynku telekomunikacyjnego; (iv) sytuacja finansowa powoda uzasadnia stwierdzenie, że kara pieniężna w wysokości 10 000 zł nie jest dla niego zbyt wygórowana z uwagi na osiągnięcie przez niego w roku podatkowym 2014 dochodu w wysokości 38 150,13 zł, bez uwzględnienia jego późniejszych wyników finansowych,

w sytuacji, gdy analiza dyrektyw wymiaru kary powinna obejmować wszystkie okoliczności sprawy - co doprowadziło do błędnego uznania, że wymierzona kara nie jest nadmiernie wysoka, w sytuacji, gdy jej wysokość oparta została na błędnej analizie dyrektyw wymiaru kary.

W oparciu o powyższe, powód wniósł o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania. Jednocześnie wniósł o zasądzenie od pozwanego na jego rzecz kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna nie zasługuje na uwzględnienie.

Jako niezasadny trzeba ocenić zarzut kasacyjny dotyczący naruszenia art. 209 ust. 1a Pt w związku z art. 209 ust. 1 pkt 28 Pt. Należy wskazać, że w dacie wydania zaskarżonej decyzji (5 sierpnia 2015 r.) w prawie krajowym obowiązywał art. 180g ust. 1 Pt. Na podstawie tego przepisu przedsiębiorca telekomunikacyjny został zobowiązany, aby w terminie do 31 stycznia, bez odrębnego wezwania, składał Prezesowi UKE za rok poprzedni informacje o: 1) łącznej liczbie przypadków, w których uprawnionym podmiotom, Służbie Celnej, sądowni i prokuratorowi były udostępnione dane, o których mowa w art. 180c ust. 1 Pt; 2) czasie, jaki upłynął między datą zatrzymania danych a datą złożenia przez podmioty, o których mowa w pkt 1, wniosku lub ustnego żądania ich udostępnienia, oraz 3) łącznej liczbie przypadków, w których wniosek lub ustne żądanie, o którym mowa w pkt 2, nie mógł być zrealizowany. Naruszenie obowiązku określonego w art. 180g Pt dawało podstawę Prezesowi UKE do nałożenia na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego kary pieniężnej na podstawie art. 209 ust. 1 pkt 28 Pt.

Powyższe ustawowe rozwiązania były konsekwencją implementacji do polskiego porządku prawnego postanowień dyrektywy 2006/24/WE, która w art. 10 przewidywała obowiązek sprawozdawczy po stronie państw członkowskich. Na tej podstawie państwa członkowskie zostały zobowiązane do zapewnienia, aby Komisja Europejska otrzymywała corocznie dane statystyczne

na temat zatrzymywania danych generowanych lub przetwarzanych w ramach świadczenia ogólnie dostępnych usług łączności elektronicznej lub udostępniania sieci komunikacji publicznej. Statystyki te obejmowały: 1) przypadki, w których właściwym organom udzielone zostały informacje zgodnie z mającym zastosowanie prawem krajowym; 2) czas, jaki upłynął między datą zatrzymania danych a datą wniosku o przekazanie danych złożonego przez właściwy organ; 3) przypadki, w których wnioski o dane nie mogły zostać zrealizowane.

Zasadniczym celem dyrektywy 2006/24/WE była harmonizacja przepisów państw członkowskich w dziedzinie obowiązków dostawców ogólnie dostępnych usług łączności elektronicznej lub publicznych sieci łączności w zakresie zatrzymywania pewnych danych przez nie generowanych lub przetwarzanych, aby zapewnić dostępność przedmiotowych danych w celu dochodzenia, wykrywania i ścigania poważnych przestępstw określonych w ustawodawstwie każdego państwa członkowskiego. Dyrektywa ta nakazywała zatrzymywanie (retencję) danych dotyczących ruchu i lokalizacji zarówno osób fizycznych, jak i prawnych oraz danych niezbędnych do identyfikacji abonenta lub zarejestrowanego użytkownika, przez okres nie krótszy niż 6 miesięcy i nie dłuższy niż 2 lata od daty połączenia.

Zmierzając do realizacji wymogu zawartego w art. 10 dyrektywy 2006/24/WE, w wyniku nowelizacji krajowego prawa telekomunikacyjnego, do ustawy Prawo telekomunikacyjne dodano m.in. art. 180 g i art. 209 ust. 1 pkt 28 Pt. W ten sposób do polskiego porządku prawnego wdrożono rozwiązania ustawowe stanowiące podstawę prawną do tworzenia statystyk na temat retencji obejmujących: przypadki przekazania danych; czasu, jaki upłynął między datą zatrzymania danych a datą wniosku o przekazanie danych oraz przypadki niezrealizowania wniosku o udostępnienie danych. Cel, dla którego przedsiębiorca telekomunikacyjny został zobowiązany do realizacji obowiązku przekazywania informacji, o których mowa w art. 180g ust. 1 Pt, wynikał z obowiązku, jaki został nałożony na Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej w ust. 2 tego artykułu. Zgodnie z art. 180g ust. 2 Pt Prezes Urzędu został zobowiązany do przekazywania corocznie Komisji Europejskiej informacji, o których mowa w ust. 1. W świetle tego przepisu Prezes Urzędu miał zbierać corocznie te dane w układzie ustalonym dyrektywą

i przekazywać je Komisji. Zapewniało to publiczną dostępność informacji o skali udostępniania danych telekomunikacyjnych organom państwowym.

Słusznie przy tym zwrócił uwagę powód, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) wyrokiem z 8 kwietnia 2014 r. (a zatem jeszcze przed wydaniem zaskarżonej w sprawie decyzji nakładającej na powoda karę pieniężną z tytułu naruszenia obowiązku sprawozdawczego dotyczącego retencji danych), stwierdził nieważność dyrektywy 2006/24/WE. Wyrok ten zapadł w połączonych sprawach C-293/12 i C-594/12 *Digital Rights Ireland* na skutek pytań prejudycjalnych sądów krajowych (z Irlandii i Austrii), w trybie art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE). W powołanym wyroku TSUE przeprowadził badanie przepisów dyrektywy 2006/24/WE w dwóch aspektach: w zakresie naruszenia praw podstawowych do poszanowania życia prywatnego i ochrony danych podstawowych oraz pod kątem zgodności regulacji prawnych zawartych w dyrektywie z zasadą proporcjonalności. W sprawie tej TSUE uznał nieważność dyrektywy 2006/24/WE w sprawie zatrzymywania danych, ze względu na naruszenie art. 7 (prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego) i 8 (prawo do ochrony danych osobowych) w związku z art. 52 ust. 1 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (dalej: KPP). Przyczyną stwierdzenia nieważności dyrektywy 2006/24/WE był brak proporcjonalności rozwiązań zawartych w tej dyrektywie w świetle art. 52 ust. 1 KPP.

W powołanym wyroku TSUE stwierdził, że nakładając obowiązek zatrzymywania danych i umożliwiając dostęp do nich właściwym organom krajowym, dyrektywa zbyt mocno ingeruje w prawa podstawowe do poszanowania życia społecznego i do ochrony danych osobowych. TSUE uznał, że nałożony w art. 3 i 6 dyrektywy 2006/24/WE na dostawców usług łączności obowiązek zatrzymywania przez określony czas danych związanych z życiem prywatnym danej osoby i jej komunikacją, takich jak te określone w art. 5 tej dyrektywy, stanowi samoistną ingerencję w prawa zagwarantowane w art. 7 KPP. Ponadto, art. 4 i 8 dyrektywy 2006/24, określające zasady dostępu do danych przez właściwe organy krajowe, również stanowią ingerencję w prawa zagwarantowane w art. 7 KPP. W wyroku uznano również, że dyrektywa 2006/24/WE stanowi ingerencję w prawo podstawowe do ochrony danych osobowych, zagwarantowane w art. 8 KPP,

gdyż przewiduje możliwość przetwarzania danych osobowych. Owa ingerencja jest daleko posunięta i powinna być uznana za szczególnie poważną. Ponadto, według TSUE, okoliczność, że zatrzymywanie i późniejsze wykorzystywanie danych jest dokonywane bez poinformowania o tym abonenta lub zarejestrowanego użytkownika, może wywołać u osób, których dane są zatrzymywane czy też wykorzystywane, poczucie, że ich życie prywatne podlega stałemu nadzorowi.

W konsekwencji, TSUE uznał, że dyrektywa 2006/24/WE wyjątkowo szeroko i mocno ingeruje w te podstawowe dla porządku prawnego Unii prawa, przy czym przepisy mające zagwarantować to, że ingerencja ta nie będzie rzeczywiście wykraczać poza to, co ściśle niezbędne, nie regulują precyzyjnie tej kwestii. Zdaniem TSUE, dyrektywa 2006/24/WE nie ustanawia gwarancji takich jak te określone w art. 8 KPP, pozwalających na zapewnienie skutecznej ochrony zatrzymanych danych przed ryzykiem nadużyć oraz przed jakimkolwiek dostępem do nich i wykorzystywaniem w sposób niedozwolony. Z tych względów TSUE uznał, że przyjmując dyrektywę 2006/24/WE, prawodawca Unii przekroczył granice, które wyznacza poszanowanie zasady proporcjonalności na gruncie art. 7, 8 i art. 52 ust. 1 KPP.

Analizując skutki prawne wynikające z wyroku zapadłego w sprawie *Digital Rights Ireland* na płaszczyźnie krajowej, Sąd Najwyższy w składzie orzekającym w niniejszej sprawie podziela stanowisko Sądu Apelacyjnego, że formalne stwierdzenie nieważności dyrektywy 2006/24/WE przez TSUE na mocy wyroku prejudycjalnego, wydanego w trybie art. 267 TFUE, nie ma bezpośredniego przełożenia na ważność aktu prawa krajowego danego państwa członkowskiego implementującego tę dyrektywę. Inaczej mówiąc, wyrok TSUE wydany w postępowaniu wstępnym w trybie art. 267 TFUE, stwierdzający nieważność dyrektywy, nie powoduje *per se* nieważności aktu prawa krajowego stanowiącego implementację tej dyrektywy z tych samych przyczyn, które legły u podstaw uchylecia dyrektywy.

Wprawdzie konsekwencje stwierdzenia nieważności dyrektywy w trybie prejudycjalnym (art. 267 TFUE) na płaszczyźnie prawa krajowego nie zostały wprost określone w Traktacie ani w orzecznictwie. Należy jednak mieć na uwadze, że orzeczenie prejudycjalne TSUE wydane na podstawie art. 267 TFUE ma

charakter wypadkowy w stosunku do postępowania toczącego się przed sądem krajowym. TSUE nie wypowiada się w tym postępowaniu wprost o wykładni, czy ważności prawa krajowego. Stwierdzając nieważność dyrektywy w tym trybie, TSUE nie wypowiada się również w przedmiocie ewentualnej sprzeczności prawa krajowego danego państwa członkowskiego, implementującego dyrektywę, z prawem Unii.

Powyższe przekonuje, że po wydaniu wyroku prejudycjalnego przez TSUE, to sąd krajowy ustala konsekwencje prawne wynikające z prawa krajowego (implementującego tę dyrektywę), które mogą się wiązać ze stwierdzeniem przez TSUE nieważności dyrektywy na poziomie UE (podobnie: M. Taborowski w: *Skutki wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej stwierdzającego nieważność dyrektywy - uwagi na tle wyroku Digital Rights Ireland*, Lex el. 2014). Nie ma zatem podstaw do uznania, że samo stwierdzenie nieważności dyrektywy rodzi automatycznie określone skutki prawne na poziomie krajowym w postaci nieważności prawa krajowego implementującego dyrektywę i to z tożsamych przyczyn, które legły u podstaw zakwestionowania legalności dyrektywy. Innymi słowy, nie można przyjąć, że tego rodzaju wyrok ma bezpośrednie przełożenie na ważność uregulowań krajowych stanowiących implementację dyrektywy (w tym przypadku: art. 180g i art. 209 ust. 1 pkt 28 Pt).

Za prawidłowe należy również uznać stanowisko Sądu Apelacyjnego, że w analizowanym przypadku prawidłową podstawę materialnoprawną do nałożenia na powoda kary pieniężnej stanowił przepis art. 209 ust. 1 pkt 28 Pt, przewidujący obowiązek zastosowania przez Prezesa UKE sankcji pieniężnej w przypadku niewypełnienia obowiązków wynikających z art. 180g Pt.

Wprawdzie powód wskazywał, że skoro ostatecznie wykonał on sporny obowiązek sprawozdawczy przewidziany w art. 180 g Pt (co nastąpiło 21 maja 2015 r., a zatem kilka miesięcy po upływie ustawowego terminu), w sprawie przy wymiarze kary powinien mieć zastosowanie przepis art. 209 ust. 1a Pt, przewidujący jedynie fakultatywną możliwość nałożenia kary, o której mowa w ust. 1, w przypadku, gdy podmiot zaprzestał naruszania prawa lub naprawił wyrządzoną szkodę, jeżeli Prezes UKE uzna, że przemawiają za tym czas trwania, zakres lub skutki naruszenia. Stanowisko to nie zasługuje jednak na uwzględnienie.

Przez „niewypełnienie obowiązków wynikających z art. 180g” w rozumieniu art. 209 ust. 1 pkt 28 Pt należy bowiem poczytywać nie tylko „niewypełnienie” (nie wykonanie w ogóle) obowiązku sprawozdawczego, ale również „nieterminowe wykonanie” tego obowiązku. W rozpoznawanym przypadku wynika to z treści art. 180g ust. 1 Pt, który to przepis konkretyzuje zarówno zakres przedmiotowy nałożonego na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego obowiązku (obejmującego powinność złożenia Prezesowi UKE stosownych informacji), jak i termin wykonania tego obowiązku (31 stycznia danego roku). Skoro przepis art. 180g ust. 1, definiując przesłanki powinnego zachowania przedsiębiorcy telekomunikacyjnego, określa ustawowy termin jego wykonania, to zarówno nieudzielenie przewidzianych tym przepisem danych statystycznych w tym terminie, jak i udzielenie ich po terminie, należy kwalifikować jako niewypełnienie obowiązku przewidzianego w art. 180g ust. 1 Pt.

Oznacza to, że sporne zachowanie powoda, polegające na nieterminowym złożeniu informacji określonych w art. 180g ust. 1 Pt, uprawniało pozwanego do wymierzenia kary pieniężnej w oparciu o art. 209 ust. 1 pkt 28 Pt. Tym bardziej, że wspomniany przepis art. 209 ust. 1 pkt 28 Pt został uchylony dopiero na mocy ustawy z 15 stycznia 2016 r. o zmianie ustawy o Policji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2016 r. poz. 147).

Jako niezasadny należy ocenić również zarzut naruszenia przepisów art. 210 ust. 2 Pt w związku z art. 209 ust. 1 Pt poprzez ich błędną wykładnię i utrzymanie przez Sąd drugiej instancji wygórowanej i nieproporcjonalnej wysokości kary. Artykuł 210 ust. 2 Pt (w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania zaskarżonej decyzji) przewidywał, że ustalając wysokość kary pieniężnej, Prezes UKE uwzględnia zakres naruszenia, dotychczasową działalność podmiotu oraz jego możliwości finansowe.

Podkreślenia wymaga, że w ramach sądowej kontroli wymiaru kary nałożonej przez organ (regulacyjny czy antymonopolowy) Sąd Najwyższy sam nie ustala, czy określony poziom kary pieniężnej jest w okolicznościach faktycznych sprawy właściwy, lecz weryfikuje, czy orzekając w tym przedmiocie Sąd drugiej instancji w sposób zgodny z obowiązującymi unormowaniami umotywowował swoje stanowisko w tym zakresie. Wskazując na powyższe, należy stwierdzić,

że uzasadnienie zaskarżonego wyroku Sądu Apelacyjnego spełnia powyższe wymagania w zakresie sądowej kontroli zasadności zastosowanej wobec powoda kary pieniężnej. W uzasadnieniu zaskarżonego wyroku przedstawiona została argumentacja Sądu drugiej instancji zawierająca ocenę i uzasadnienie czynników, jakie zostały wzięte pod uwagę przy dokonywaniu analizy proporcjonalności wymierzonej kary.

Sąd Najwyższy nie podziela przy tym zarzutu skarżącego, że Sąd Apelacyjny, kwalifikując przypisany powodowi delikt jako uchybienie znacznej wagi, dokonał niewłaściwej oceny zakresu naruszenia prawa. Sąd Apelacyjny prawidłowo bowiem uznał, że w okresie spornym z punktu widzenia regulacji rynku telekomunikacyjnego charakter obowiązku określonego w art. 180g ust. 1 Pt, któremu uchybił powód, był istotny. Terminowe przekazywanie informacji o retencji danych wymienionych w art. 180g ust. 1 Pt miało bowiem na celu zapewnienie Prezesowi UKE ciągłości określonych informacji o rynku i przedsiębiorcach telekomunikacyjnych i stanowiło podstawę prawną do tworzenia statystyk na temat retencji danych.

Nie ma również racji powód twierdząc, że wraz z uznaniem przez TSUE dyrektywy 2006/24/WE za nieważną, uzasadnienie obowiązku nałożonego na przedsiębiorców telekomunikacyjnych wobec Prezesa UKE przestało być aktualne. Jak już wspomniano samo stwierdzenie nieważności dyrektywy nie rodzi automatycznie określonych skutków prawnych na poziomie krajowym w postaci nieważności prawa krajowego implementującego dyrektywę. Oznacza to zatem, że do czasu uchYLENIA przez polskiego ustawodawcę art. 180g ust. 2 Pt, na pozwanym ciążył ustawowy obowiązek gromadzenia danych określonych w tym przepisie, na co słusznie zwrócił uwagę Sąd Apelacyjny.

Należy również mieć na uwadze, że w świetle art. 210 ust. 1 Pt przesłanką wymiaru kary, jaka może zostać nałożona na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego, jest wysokość przychodu uzyskanego przez niego w poprzednim roku kalendarzowym (poprzedzającym dzień wszczęcia postępowania na podstawie ustawy). Oznacza to, że przy miarkowaniu sankcji, w ramach oceny możliwości finansowych przedsiębiorcy, nie mają znaczenia jego późniejsze wyniki finansowe.

Nie budzi również wątpliwości, że w odniesieniu do wskazanego w art. 210 ust. 2 Pt kryterium dotychczasowej działalności podmiotu kluczowe znaczenie ma stwierdzenie, czy określony przepis został przez przedsiębiorcę naruszony po raz pierwszy, czy też przedsiębiorca już uprzednio dopuścił się jego naruszenia. Przy tym oczywiste jest, że okoliczność, iż w przeszłości przedsiębiorca popełnił już tożsamy delikt, ma charakter okoliczności wpływającej na zwiększenie wymiaru kary. Dlatego nie sposób uznać, aby przy wymiarze kary Sąd Apelacyjny dopuścił się naruszenia zasady proporcjonalności.

Z powyższych względów, na podstawie 398¹⁴ k.p.c. orzeczono jak w sentencji.

a.s.