



Sygn. akt III SK 45/15

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 10 sierpnia 2016 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Halina Kiriło (przewodniczący)

SSN Dawid Miąsik (sprawozdawca)

SSN Piotr Prusinowski

w sprawie z powództwa Przedsiębiorstwa R. R. spółki jawnej w K.
przeciwko Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej
o nałożone kary pieniężnej,
po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń
Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 10 sierpnia 2016 r.,
skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Apelacyjnego
z dnia 9 kwietnia 2015 r.,

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania i orzeczenia o
kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Sąd Apelacyjny wyrokiem z 9 kwietnia 2015 r., oddalił apelację Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (dalej jako Prezes UKE) od wyroku Sądu Okręgowego w W. z 10 marca 2014 r. Wyrokiem tym Sąd pierwszej instancji uchylił

decyzję Prezesa UKE z 17 sierpnia 2012 r. o nałożeniu na Przedsiębiorstwo R. T. R., K. M. z/s w K. (powód) kary pieniężnej w wysokości 2.000 zł, za niewypełnienie obowiązku określonego w art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. z 2004 r. Nr 171, poz. 1800 ze zm., dalej jako Prawo telekomunikacyjne lub PT) przez nieprzedłożenie do 31 marca 2011 r. danych dotyczących rodzaju i zakresu wykonywanej działalności komunikacyjnej oraz wielkości sprzedaży usług telekomunikacyjnych za rok 2010. W ocenie Sądu pierwszej instancji, podzielonej przez Sąd drugiej instancji, przepis art. 209 ust. 1 pkt 1 PT w brzmieniu znajdującym zastosowanie w niniejszej sprawie nie stanowił podstawy prawnej dla nałożenia kary pieniężnej za niewykonanie obowiązku informacyjnego, o którym mowa w art. 7 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego. Prezes UKE zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego skargą kasacyjną w całości.

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

Skarga kasacyjna Prezesa UKE okazała się zasadna, ponieważ zaskarżony wyrok opierał się na wykładni art. 209 ust. 1 pkt 1 PT odmiennej od przyjętej w uchwale Sądu Najwyższego z 21 stycznia 2016 r., III SZP 4/15 (OSNP 2016 nr 8, poz. 110).

Zgodnie z powołaną uchwałą, w ocenie Sądu Najwyższego także w obecnym składzie, przepis art. 209 ust. 1 pkt 1 Prawa telekomunikacyjnego, w brzmieniu nadanym przez art. 71 pkt. 11 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz.U. z 2010 r. Nr 106, poz. 675, dalej jako ustawa szerokopasmowa), mógł stanowić podstawę nałożenia kary pieniężnej na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego, który nie wypełnił obowiązku udzielania informacji lub dostarczania dokumentów przewidzianych ustawą – Prawo telekomunikacyjne. Sąd Najwyższy uwzględnił, że od wejścia w życie Prawa telekomunikacyjnego do 16 lipca 2010 r. przepis art. 209 ust. 1 pkt 1 Prawa telekomunikacyjnego brzmiał następująco: „karze pieniężnej podlega ten, kto nie wypełnia obowiązku udzielania informacji lub dostarczania dokumentów przewidzianych ustawą”. Następnie, na mocy art. 71 pkt 11 ustawy szerokopasmowej, obowiązującej od 17 lipca 2010 r., sankcji na podstawie art. 209

ust. 1 pkt 1 PT podlegał ten, kto „udziela niepełnych lub nieprawdziwych informacji lub dostarcza dokumenty zawierające takie informacje przewidziane ustawą lub ustawą z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych”. W wyniku zaś nowelizacji dokonanej na mocy art. 1 pkt 145 lit. a) tiret pierwsze ustawy z dnia 16 listopada 2012 r. o zmianie ustawy – Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. z 2012 r., poz. 1445), od 21 stycznia 2013 r. karze podlega ten, kto „nie wypełnia obowiązku udzielania informacji lub dostarczania dokumentów przewidzianych ustawą lub ustawą z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych lub udziela informacji niepełnych lub nieprawdziwych lub dostarcza dokumenty zawierające informacje niepełne lub nieprawdziwe”.

Chociaż wykładnia językowa art. 209 ust. 1 pkt 1 PT w poszczególnych wersjach mogłaby sugerować, że w okresie istotnym dla rozstrzygnięcia o zasadności odwołania powoda od decyzji Prezesa UKE w niniejszej sprawie, zakres normowania art. 209 ust. 1 pkt 1 PT został zawężony przez ustawodawcę w stosunku do zakresu normowania tego przepisu do 16 lipca 2010 r. oraz od 21 stycznia 2013 r., Sąd Najwyższy uznał - ze względów zaprezentowanych szerzej w uzasadnieniu uchwały III SZP 4/15 - że sama wykładnia językowa art. 209 ust. 1 pkt 1 Prawa telekomunikacyjnego prowadziłaby do wywiedzenia z tego przepisu normy o zakresie regulacji pokrywającym się z normą wynikającą z art. 209 ust. 1 pkt 3 PT. W uzupełnieniu argumentacji przedstawionej w uzasadnieniu uchwały III SZP 4/15, Sąd Najwyższy w obecnym składzie zwraca uwagę, że – analogicznie jak ma to miejsce w przypadku art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (jednolity tekst: Dz.U. z 2012 r., poz. 1059 ze zm., dalej jako prawo energetyczne) - przepis art. 209 ust. 1 PT w kolejnych jednostkach redakcyjnych wymienia w sposób wyczerpujący te obowiązki wynikające z Prawa telekomunikacyjnego (lub ustaw szczególnych), które podlegają karze pieniężnej. Każdy z punktów art. 209 ust. 1 PT, w sposób odrębny względem pozostałych jednostek redakcyjnych tego przepisu, normuje delikty podlegające karze pieniężnej. Kazyistyka ta przemawia przeciwko takiej wykładni art. 209 ust. 1 PT, której wyniki prowadziłyby do kreowania dublujących się norm (na podstawie art. 209 ust. 1 pkt 1 oraz pkt 3 PT). Wykluczone jest także rekonstruowanie deliktu

regulacyjnego na podstawie poszczególnych punktów art. 209 ust. 1 PT stosowanych w zbiegu.

Wykładnia *stricte* językowa skutkowałaby irracjonalną, w ocenie Sądu Najwyższego, konsekwencją w postaci nakładania kar pieniężnych na przedsiębiorców telekomunikacyjnych współpracujących z Prezesem UKE i nienakładania kar pieniężnych na przedsiębiorców odmawiających współpracy z Prezesem UKE (poprzez niewykonywanie ustawowego obowiązku ciążącego na nich z mocy art. 7 ust. 2 PT). Sąd Najwyższy nie neguje uprawnienia ustawodawcy do takiego - dalekiego od racjonalności – zakreślenia odpowiedzialności przedsiębiorców i karania wyłącznie za udzielenie informacji wprowadzających w błąd. Motywy leżące u podstaw nowelizacji art. 209 ust. 1 pkt 1 PT w brzmieniu istotnym dla rozstrzygnięcia o zasadności skargi kasacyjnej Prezesa UKE, jak również w brzmieniu późniejszym, nie uprawniają jednak do przyjęcia założenia, zgodnie z którym wolą ustawodawcy było właśnie takie „wąskie” zakreślenie zakresu przedmiotowego deliktu sankcjonowanego na podstawie tego przepisu.

Powyższe argumenty uzasadniały przełamanie rezultatów wykładni językowej art. 209 ust. 1 pkt 1 PT w brzmieniu od 17 lipca 2010 r. do 20 stycznia 2013 r. z uwagi na rażącą sprzeczność jej wyników z założeniem racjonalnego prawodawcy (wyartykułowanym w toku procesu legislacyjnego i potwierdzonym w następstwie kolejnej nowelizacji art. 209 Prawa telekomunikacyjnego). Jednocześnie Sąd Najwyższy stanowczo podkreśla, że przyjęta w niniejszej sprawie oraz uchwale III SZP 4/15 wykładnia art. 209 ust. 1 pkt 1 PT stanowi wyjątek od respektowanej w orzecznictwie Sądu Najwyższego zasady restrykcyjnej interpretacji przepisów zawierających normy sankcjonujące dolegliwą karą pieniężną niewykonanie obowiązków przewidzianych w tak zwanym prawie regulacyjnym (wyroki Sądu Najwyższego z: 27 sierpnia 2014 r., III SK 76/13, OSNP 2016 nr 3, poz. 40; 22 stycznia 2015 r., III SK 19/14, LEX nr 1659246).

Poprzestając na wydaniu orzeczenia kasatoryjnego, mimo wniosku skargi kasacyjnej Prezesa UKE o wydanie orzeczenia reformatoryjnego, prowadzącego do oddalenia odwołania od decyzji regulatora, Sąd Najwyższy kierował się potrzebą dokonania przez Sąd drugiej instancji oceny proporcjonalności nałożonej na powoda kary pieniężnej. W przeciwieństwie do uznaniowej kompetencji Prezesa

Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów do nakładania kar pieniężnych (wyroki Sądu Najwyższego z: 3 października 2013 r., III SK 51/12, LEX nr 1391290; 12 lutego 2014 r., III SK 18/13, LEX nr 1448753; 16 kwietnia 2015 r., III SK 24/14, LEX nr 1747354; 16 kwietnia 2015 r., III SK 42/14, LEX nr 1710374; 20 maja 2015 r., III SK 53/14, LEX nr 1821137) oraz w odróżnieniu od regulacji normatywnej przewidzianej w art. 56 ust. 6a Prawa energetycznego, Prawo telekomunikacyjne w brzmieniu na dzień wydania decyzji Prezesa UKE nie zawierało przepisu pozwalającego na odstępianie od wymierzenia kary pieniężnej, choćby w wyniku odpowiedniej wykładni art. 209 ust. 1a PT. Jednocześnie, zgodnie z art. 210 ust. 1 PT, karę pieniężną nakłada się w wysokości do 3% przychodu ukaranego podmiotu. W sytuacji, gdy karany podmiot prowadzi także działalność gospodarczą, która nie podlega kompetencjom Prezesa UKE, niezbędne jest zdaniem Sądu Najwyższego uwzględnienie, przy ocenie proporcjonalności jej wysokości relacji tej kary do przychodów uzyskiwanych z działalności telekomunikacyjnej. Sąd Najwyższy podziela poglądy Sądu Apelacyjnego, zgodnie z którymi rozstrzygając o proporcjonalności wymierzonej kary uwzględnia się przede wszystkim realizację jej funkcji w danych okolicznościach faktycznych, zaś kryterium przychodu uzyskiwanego z tytułu działalności sankcjonowanej karą nie ma decydującego (rozstrzygającego) znaczenia dla wyników takiej oceny (por. np. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 23 stycznia 2015 r., VI ACa 472/14). Nie ma zatem obowiązku odnoszenia górnej ustawowej granicy zagrożenia karą pieniężną do tak wyodrębnionej części przychodów przedsiębiorcy. W przypadku przedsiębiorstw wielobranżowych kara pieniężna może konsumować, a nawet przewyższać, przychody z działalności przedsiębiorcy, z tego segmentu rynku, na którym dopuścił się naruszenia. Nie mniej, w konkretnych okolicznościach, taka kara może zostać uznana za nieproporcjonalną. Rozpoznając ponownie sprawę, Sąd Apelacyjny powinien ocenić, czy kara w wysokości 2.000 zł (3% kary w wysokości maksymalnej), nałożona na przedsiębiorcę, którego przychody z działalności skutkującej obowiązkiem z art. 7 ust. 2 PT - według treści odwołania - wynosiły ok. 6.000 zł, przekładająca się na znaczenie doniosłości naruszenia przez powoda istotnego (z punktu widzenia regulacji rynku telekomunikacyjnego) obowiązku, nie

wykracza ponad to, co jest niezbędne do realizacji funkcji kary pieniężnej nałożonej na podstawie art. 209 ust. 1 pkt 1 PT.

Mając powyższe na względzie, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

eb