

*Sygn. akt VI ACa 893/14*

## WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

*Dnia 15 kwietnia 2015r.*

*Sąd Apelacyjny w Warszawie VI Wydział Cywilny w składzie:*

*Przewodniczący – Sędzia SA Jacek Sadowski (spr.)*

*Sędziowie: SA Beata Waś*

*SO (del.) Jadwiga Smołucha*

*Protokolant: sekr. sądowy Magdalena Męczkowska*

*po rozpoznaniu w dniu 15 kwietnia 2015 r. w Warszawie*

*na rozprawie*

*sprawy z powództwa (...) Sp. z o.o. we W.*

*przeciwko Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej*

*o nałożenie kary pieniężnej*

*na skutek apelacji pozwanego*

*od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*

*z dnia 28 marca 2014 r.*

*sygn. akt XVII Amt 73/12*

**1. oddala apelację;**

**2. zasądza od Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej na rzecz (...) Sp. z o.o. we W. kwotę 270 zł (dwieście siedemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego.**

Sygn. akt VIA Ca 893/14

## UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 1 sierpnia 2012 r. Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej na podstawie art. 210 ust. 1 oraz art. 209 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 206 ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (dalej również jako: Pt), po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, nałożył na (...) sp. z o.o. z siedzibą w Ś. karę pieniężną w wysokości 10 000 zł, za niewypełnienie określonego w art. 7 ust. 2 Pt obowiązku przedłożenia Prezesowi UKE, w terminie do dnia 31 marca, danych za 2010 rok dotyczących rodzaju i zakresu wykonywanej działalności telekomunikacyjnej oraz wielkości sprzedaży usług telekomunikacyjnych.

Odwołanie od decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej złożyła (...) spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, następca prawny (...) spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Z dniem 27 czerwca 2012 r. doszło do połączenia spółek (...) sp. z o.o. i (...) sp. z o.o., poprzez przejęcie spółki (...) przez spółkę (...). Zgodnie z art. 494 § 1 k.s.h., spółka przejmująca - (...) - wstąpiła z dniem połączenia we wszystkie prawa i obowiązki spółki

przejmowanej - w tym wypadku (...). W związku z dokonanym połączeniem spółek, (...) przejął z mocy prawa, prawa i obowiązki (...), w tym wynikające z zaskarżonej Decyzji. Decyzja Prezesa UKE została zaskarżona w całości. W odwołaniu zawarto następujące zarzuty:

- 1) naruszenie art. 61 § 1 k.p.a. poprzez brak wszczęcia postępowania administracyjnego w stosunku do którego wydano decyzję;
- 2) naruszenie art. 209 Pt poprzez nałożenie kary mimo, iż w momencie wszczęcia postępowania Powódka nie naruszała przepisów Pt;
- 3) naruszenie art. 210 Pt w związku z art. 209 ust 1 pkt 1 Pt poprzez nałożenie kary na podmiot, który w momencie wszczęcia postępowania i wydania Decyzji nie był przedsiębiorcą telekomunikacyjnym.

Odwołująca się spółka wniosła o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości albo zmianę decyzji i umorzenie postępowania.

Wyrokiem z dnia 28 marca 2014 r. Sąd Okręgowy w Warszawie, Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, po rozpoznaniu odwołania (...) spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą we W. uchylił zaskarżoną decyzję.

Jak wskazał sąd okręgowy, (...) spółka z o.o. z siedzibą w Ś. była wpisana do rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych, prowadzonego przez Prezesa UKE, pod numerem (...), do dnia 13 marca 2012 r. Z dalszych wywodów sądu okręgowego wynika, że spółka (...) faktycznie nie przedłożyła Prezesowi UKE danych za 2010 rok dotyczących rodzaju i zakresu wykonywanej działalności telekomunikacyjnej oraz wielkości sprzedaży usług telekomunikacyjnych. Jak wskazał sąd okręgowy, obowiązek wynikający z art. 7 ust. 2 prawa telekomunikacyjnego nałożony został na przedsiębiorców telekomunikacyjnych wykonujących działalność telekomunikacyjną – działalność gospodarczą polegającą na dostarczaniu sieci telekomunikacyjnych, świadczeniu usług towarzyszących lub świadczeniu usług telekomunikacyjnych ( art. 2 pkt 27 prawa telekomunikacyjnego). Nakładając na powoda karę pieniężną z tytułu niewykonania obowiązku określonego w tym przepisie, Prezes UKE obowiązek ten wywiódł jedynie z okoliczności, iż powód był przedsiębiorcą telekomunikacyjnym wpisanym do właściwego rejestru. W uzasadnieniu decyzji Prezes UKE nie odniósł się natomiast do pism spółki, w których spółka informowała organ, iż w latach 2009 – 2011 nie prowadziła działalności telekomunikacyjnej i nie uzyskała z tego tytułu przychodu. Jak wskazał sąd okręgowy, Prezes UKE w toku postępowania sądowego nie odniósł się do zarzutu powoda, iż w 2010 r. powód nie prowadził działalności telekomunikacyjnej. Ponadto nakładając na powoda karę pieniężną, Prezes UKE nie wskazał rodzaju i zakresu wykonywanej przez powoda działalności telekomunikacyjnej oraz wielkości sprzedaży usług telekomunikacyjnych, uzasadniających przyjęcie, za podstawę prawną wydanej decyzji, przychodów z tytułu wykonywania działalności telekomunikacyjnej, równych lub mniejszych niż 4 miliony złotych. W konkluzji sąd okręgowy stwierdził, że z przedstawionego przez Prezesa UKE materiału dowodowego nie wynika, by można było skutecznie podważyć twierdzenie powoda o niewykonywaniu działalności telekomunikacyjnej w 2010 roku. Stosownie do art. 6 kc i art. 232 kpc to na pozwanym ciąży obowiązek przedstawienia dowodów na okoliczności, z których wywodzi skutki prawne, zaś w toku postępowania pozwany nie przedstawił żadnych dowodów na zaistnienie okoliczności uzasadniających podstawę prawną wydanej decyzji, to jest przesłanek z art. 7 ust. 2 Pt obligujących powoda do wykonania obowiązku przedłożenia Prezesowi UKE wskazanych tym przepisem danych, na formularzach określonych rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 23.12.2008 r. Z tych względów sąd okręgowy uchylił zaskarżoną decyzję Prezesa UKE.

Apelację od wyroku sądu okręgowego wniósł Prezes UKE, zaskarżając wydany wyrok w całości i wnosząc o jego uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania sądowi I instancji, ewentualnie o zmianę zaskarżonego wyroku w całości i oddalenie w całości odwołania od zaskarżonej decyzji Prezesa UKE.

W apelacji zawarte zostały następujące zarzuty:

I. naruszenia przepisów postępowania:

1) art. 479<sup>(( 64))</sup> § 1 i 2 k.p.c. w zw. z art. 4 ust. 1 Dyrektywy 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (Dziennik Urzędowy L 108, 24/04/2002 P. 0033 - 0050 ze zm., dalej „Dyrektywa ramowa”) poprzez zaniechanie oddalenia odwołania, gdy istniała podstawa do wydania przez Prezesa UKE decyzji z dnia 1 sierpnia 2012 r. w przedmiocie nałożenia na Powoda kary pieniężnej w wysokości 10 000 zł za niewypełnienie określonego w art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne, obowiązku przedłożenia Prezesowi UKE, w terminie do dnia 31 marca, danych za 2010 rok dotyczących rodzaju i zakresu wykonywanej działalności telekomunikacyjnej oraz wielkości sprzedaży usług telekomunikacyjnych oraz art. 479<sup>(( 64))</sup> § 2 kpc w zw. z art. 4 ust. 1 Dyrektywy ramowej poprzez jego niewłaściwe zastosowanie polegające na uchyleniu zaskarżonej decyzji w sytuacji, gdy nie została rozpoznana istota sprawy,

2) art. 233 § 1 kpc polegające na dowolnej ocenie dowodów w sposób niewszechstronny, sprzeczny z zasadami logiki formalnej i zasadami doświadczenia życiowego, w szczególności pominięcie dokumentów znajdujących się w aktach administracyjnych sprawy, jak również polegający na niewydaniu postanowień dowodowych;

3) naruszenie art. 232 kpc i art. 6 k.c. w związku z art. 234 kpc i z art. 12 ust. 1 i 3 Pt oraz art. 11 ust. 3 Pt poprzez uznanie, że ciężar dowodzenia w niniejszej sprawie spoczywa wyłącznie na Prezesie UKE, a w szczególności ciężar udowodnienia, że Powód rzeczywiście prowadził działalność telekomunikacyjną oraz że z działalności tej osiąga przychód, jak również ciężar udowodnienia rodzaju i zakresu wykonywanej przez Powoda działalności telekomunikacyjnej oraz wielkości sprzedaży usług telekomunikacyjnych,

4) art. 328 § 2 kpc, poprzez naruszenie określonych w tym przepisie wymagań dotyczących uzasadnienia wyroku; w szczególności nie wskazanie faktów uznanych za udowodnione, dowodów na których Sąd I instancji się oparł, zaniechanie wyjaśnienia podstawy prawnej wyroku z przytoczeniem przepisów prawa;

## II. naruszenie przepisów prawa materialnego:

1) art. 7 ust. 2 Pt poprzez uznanie, że podmiot posiadający status przedsiębiorcy telekomunikacyjnego, który nie wykonywał działalności telekomunikacyjnej nie podlega obowiązkowi przedłożenia Prezesowi UKE danych dotyczących rodzaju i zakresu wykonywanej działalności telekomunikacyjnej oraz wielkości sprzedaży usług telekomunikacyjnych,

2) art. 209 ust. 1 pkt 1 Pt w związku z art. 7 ust. 2 Pt poprzez uznanie, że brak było podstaw do nałożenia przez Prezesa UKE na Powoda kary pieniężnej za niewykonanie obowiązku przedłożenia Prezesowi UKE danych dotyczących rodzaju i zakresu wykonywanej działalności telekomunikacyjnej oraz wielkości sprzedaży usług telekomunikacyjnych.

Ponadto skarżący zarzucił nierozpoznanie istoty sprawy przez sąd okręgowy.

Rozpoznając sprawę w granicach zaskarżenia sąd apelacyjny zważył, co następuje.

Pomimo zasadności znacznej części zarzutów apelującego i wykazanych w nich wadliwości sfery motywacyjnej orzeczenia sądu okręgowego, zaskarżone orzeczenie ostatecznie odpowiada prawu, co skutkuje oddaleniem wniesionej w tej sprawie apelacji.

Na wstępie wskazać należy, że przepis art. 209 ust. 1 pkt 1 Pt, stanowiący podstawę nałożonej na powoda kary administracyjnej w zaskarżonej decyzji Prezesa UKE, w pierwotnym brzmieniu ustawy miał następujące brzmienie: „Kto nie wypełnia obowiązku udzielania informacji lub dostarczania dokumentów przewidzianych ustawą (...) – podlega karze pieniężnej”. Ponadto pkt 3 art. 209 ust. 1 stanowił, że karze pieniężnej podlega również ten, kto udziela informacji określonej w pkt 1 w sposób nieprawdziwy lub niepełny. Powyższy przepis został zmieniony z dniem 17 lipca 2010 r. ustawą z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz.U. nr 106, poz. 675). Wówczas przepis art. 209 ust. 1 pkt 1 Pt uzyskał następujące brzmienie: „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 (...) – podlega karze pieniężnej. Bez zmian pozostał

natomiast przepis art. 209 ust. 1 pkt 3 Pt, który nadal stanowił, że karze pieniężnej podlega ten, kto udziela informacji określonej w pkt 1 w sposób nieprawdziwy lub niepełny. We wskazanym brzmieniu przepis art. 209 ust. 1 pkt 1 Pt obowiązywał do dnia 21 stycznia 2013 r. Z tym dniem nastąpiła jego kolejna zmiana – ustawą z dnia 16 listopada 2012 r. o zmianie ustawy - Prawo telekomunikacyjne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2012 r., poz. 1445). W wyniku dokonanej zmiany przepis art. 209 ust. 1 pkt 1 Pt otrzymał brzmienie obowiązujące do dnia dzisiejszego: „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 (...) – podlega karze pieniężnej. Zarazem uchylony został art. 109 ust. 1 pkt 3 Pt.

Z powyższego wynika, że zarówno w dacie zaniechania przez powoda wykonania wynikającego z art. 7 ust. 2 Pt obowiązku przedłożenia Prezesowi UKE danych dotyczących rodzaju i zakresu wykonywanej działalności telekomunikacyjnej oraz wielkości sprzedaży usług telekomunikacyjnych (31 marca 2011 r.), jak i w dacie wydawania zaskarżonej decyzji przez Prezesa UKE (1 sierpnia 2012 r.), stanowiącej przedmiot odwołania w tej sprawie, przepis art. 209 ust. 1 pkt 1 Pt, będący podstawą wymierzenia kary pieniężnej, przewidywał zagrożenie karą pieniężną działań polegających na udzieleniu niepełnych lub nieprawdziwych informacji lub dostarczeniu dokumentów zawierających takie (niepełne lub nieprawdziwe) informacje przewidziane ustawą lub ustawą z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych. Ponadto art. 209 ust. 1 pkt 3 Pt przewidywał zagrożenie karą pieniężną działania polegającego na udzielaniu informacji określonej w pkt 1 w sposób nieprawdziwy lub niepełny. Odmiennie natomiast, niż w świetle obecnego brzmienia art. 209 ust. 1 pkt 1 Pt, a także brzmienia tego przepisu obowiązującego do dnia 17 lipca 2010 r., nie podlegało karze pieniężnej zachowanie polegające na niewypełnieniu obowiązku udzielenia informacji lub dostarczenia dokumentów przewidzianych ustawą. Tym samym, zgodnie ze ścisłą wykładnią przepisu art. 209 ust. 1 pkt 1 Pt nie stanowiło deliktu administracyjnego w okresie od 17 lipca 2010 r. do dnia 21 stycznia 2013 r. zachowanie przedsiębiorcy telekomunikacyjnego polegające na zaniechaniu udzielenia informacji lub dostarczenia dokumentów wymaganych przez ustawę Prawo telekomunikacyjne, w tym wymaganych przez art. 7 ust. 2 Pt.

Powyższy problem dostrzegł również Prezes UKE. W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji przyznał, że wykładnia językowa art. 209 ust. 1 pkt 1 nie wskazuje bezpośrednio na penalizację zachowania polegającego na nieudzieleniu informacji lub niedostarczeniu dokumentów wymaganych przez ustawę. Jednakże odwołując się do reguł wykładni logicznej wskazał, że wnioskowanie a minori ad maius prowadzi do wniosku, że również powyższe zaniechania objęte zostały zakresem hipotezy art. 209 ust. 1 pkt 1 Pt.

Z powyższą wykładnią art. 209 ust. 1 pkt 1 Pt, opartą na wnioskowaniu a fortiori, nie można się zgodzić. Kary administracyjne nakładane przez organy regulacyjne nie mają charakteru sankcji karnych. Jednakże w orzecznictwie Sądu Najwyższego, przywołując standardy wynikające z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, wskazuje się, że w zakresie, w jakim dochodzi do wymierzenia przedsiębiorcy kary pieniężnej, zasady sądowej weryfikacji prawidłowości orzeczenia organu regulacji powinny odpowiadać wymaganiom analogicznym do tych, jakie obowiązują sąd orzekający w sprawie karnej (zob. zamiast wielu: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 stycznia 2011 r., III SK 32/10 i przywołane tam dalsze orzecznictwo). Oznacza to między innymi konieczność ścisłej i tym samym węższej wykładni przepisów nakładających kary pieniężne w porównaniu do przepisów normujących zakazy obwarowane innymi sankcjami administracyjnymi niż kara pieniężna (tak między innymi wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 grudnia 2014 r., III SK 11/14). Stosowanie podstawowych standardów prawa karnego oznacza zaś konieczność respektowania zasady podstawowej, aby czyn w okresie jego popełnienia był zagrożony karą – zasada nullum crimen nulla pena sine lege. W tym zakresie niedopuszczalne jest stosowanie analogii, czy też wnioskowań inferencyjnych zmierzających do rozszerzenia zakresu normy sankcjonującej.

Z tych względów wykładnia art. 209 ust. 1 pkt 1 Pt w brzmieniu obowiązującym w dacie niewykonania przez powoda obowiązku wynikającego z art. 7 ust. 2 Pt prowadzi do wniosku, że zaniechanie wykonania tego obowiązku nie było wówczas zagrożone karą pieniężną. Tym samym art. 209 ust. 1 pkt 1 Pt nie mógł stanowić podstawy do wydania zaskarżonej decyzji nakładającej karę pieniężną na powoda. Z tych względów wydana przez Prezesa UKE decyzja podlegała uchyleniu, co też uczynił sąd okręgowy, aczkolwiek z innych przyczyn, w zaskarżonej w tej sprawie

wyroku. W efekcie apelacja pozwanego jako niezasadna podlega oddaleniu na podstawie art. 385 k.p.c. O kosztach postępowania apelacyjnego orzeczono zgodnie z zasadą odpowiedzialności za wynik procesu (art. 98 § 1 k.p.c. zw. z art. 391 § 1 k.p.c.) zasądzając na rzecz powoda koszty zastępstwa procesowego ustalone według stawki minimalnej, zgodnie z § 14 ust. 3 pkt 3 w zw. z § 12 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu.