

*Sygn. akt VI ACa 1796/14*

## WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

*Dnia 12 maja 2016 r.*

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

*Przewodniczący – Sędzia SA Ewa Stefańska (spr.)*

*Sędziowie: SA Marcin Strobel*

*SO Marian Kociołek*

*Protokolant: Katarzyna Łopacińska*

*po rozpoznaniu w dniu 12 maja 2016r. w Warszawie*

*na rozprawie*

*sprawy z powództwa A. S.*

*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 9 października 2014 r.*

*sygn. akt XVII AmT 27/13*

**I. zmienia zaskarżony wyrok w całości w ten sposób, że:**

**a) w punkcie pierwszym – oddala odwołanie;**

**b) w punkcie drugim – zasądza od A. S. na rzecz Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej kwotę 360 zł (trzysta sześćdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego;**

**II. zasądza od A. S. na rzecz Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej kwotę 270 zł (dwieście siedemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym;**

**III. nakazuje pobrać od A. S. na rzecz Skarbu Państwa – Sądu Okręgowego w W. kwotę 100 zł (sto złotych) tytułem opłaty od apelacji, od której pozwany był zwolniony.**

*Sygn. akt VI ACa 1796/14*

## UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 24 grudnia 2012 r. Nr (...) 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 (Dz. U. Nr 171, poz. 1800 ze zm., zwanej dalej „ustawą Prawo telekomunikacyjne”), po przeprowadzeniu postępowania

administracyjnego w sprawie nałożenia kary pieniężnej na A. S. w związku z niewywiązaniem się z obowiązku, o którym mowa w art. 7 ust. 2 ustawy - Prawo telekomunikacyjne za rok obrotowy 2010, nałożył na A. S. karę pieniężną w wysokości 1.500 zł, za niewypełnienie określonego w art. 7 ust. 2 ustawy - Prawo telekomunikacyjne obowiązku przedłożenia Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej, w terminie do dnia 31 marca 2011 r., danych za 2010 rok dotyczących rodzaju i zakresu wykonywanej działalności telekomunikacyjnej oraz wielkości sprzedaży usług telekomunikacyjnych.

Powód A. S. wniósł odwołanie, w którym zaskarżył decyzję w całości i domagał się jej uchylenia. Zaskarżonej decyzji zarzucił naruszenie art. 209 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawo telekomunikacyjne. Zdaniem powoda obowiązujące powołany przepis nie daje podstaw do karania przedsiębiorcy telekomunikacyjnego za czyn polegający na całkowitym zaniechaniu wykonania obowiązku, o jakim mowa w art. 7 ust. 2 ustawy - Prawo telekomunikacyjne. Ustawodawca dokonał penalizacji zachowania przedsiębiorcy telekomunikacyjnego polegającego na przekazaniu informacji zawierających fałszywe dane (informacja nieprawdziwa) lub przekazaniu informacji pomijającej wymagane dane (informacja niepełna). Są to czyny, których skutkiem jest wprowadzenie w błąd organu, a więc czyny o innym skutku niż brak terminowego złożenia wymaganych prawem dokumentów informacyjnych w całości.

Pozwany Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej wnosil o oddalenie odwołania.

Wyrokiem z dnia 9 października 2014 r. Sąd Okręgowy w Warszawie - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów uchylił zaskarżoną decyzję.

Wyrok Sądu Okręgowego został wydany w oparciu o poniższe ustalenia faktyczne i rozważania prawne.

A. S. jest przedsiębiorcą telekomunikacyjnym wpisanym do rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych prowadzonego przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Przedsiębiorca ten nie przedłożył w terminie do dnia 31 marca 2011 r. danych dotyczących rodzaju i zakresu wykonywanej działalności telekomunikacyjnej oraz wielkości sprzedaży usług telekomunikacyjnych za rok 2010.

Zawiadomieniem z dnia 10 sierpnia 2012 r. Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej poinformował powoda o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie nałożenia na niego kary pieniężnej w związku z niewywiązaniem się z obowiązku, o którym mowa w art. 7 ust. 2 ustawy - Prawo telekomunikacyjne za rok obrotowy 2010. Jednocześnie wezwał przedsiębiorcę do przekazania danych dotyczących wielkości przychodu osiągniętego w roku 2011, a także do przedstawienia stanowiska w sprawie i dopełnienia zaległego obowiązku sprawozdawczego. Powód nie zajął stanowiska w sprawie, nie przekazał organowi regulacyjnemu danych dotyczących wysokości przychodów uzyskanych w roku 2011 i nie dopełnił zaległego obowiązku, o którym mowa w art. 7 ust. 2 ustawy - Prawo telekomunikacyjne.

Zdaniem Sądu Okręgowego odwołanie zasługiwało na uwzględnienie.

Zgodnie z treścią art. 7 ust. 2 ustawy - Prawo telekomunikacyjne przedsiębiorca telekomunikacyjny, którego roczne przychody z tytułu wykonywania działalności telekomunikacyjnej w poprzednim roku obrotowym były równe lub mniejsze od kwoty 4 milionów złotych, jest obowiązany do przedkładania Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej, w terminie do dnia 31 marca, danych dotyczących rodzaju i zakresu wykonywanej działalności telekomunikacyjnej oraz wielkości sprzedaży usług telekomunikacyjnych. Na powodzie, jako przedsiębiorcy telekomunikacyjnym osiągającym przychody w kwocie mniejszej niż 4 miliony zł, ciążył obowiązek określony w tym przepisie. Jednakże powód nie wypełnił przedmiotowego obowiązku w zakresie danych za rok 2010, gdyż w ustawowym terminie, tj. do dnia 31 marca 2011 r., nie przedłożył Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej danych dotyczących rodzaju i zakresu wykonywanej działalności telekomunikacyjnej oraz wielkości sprzedaży usług telekomunikacyjnych.

Według Sądu pierwszej instancji w obecnym stanie prawnym konsekwencją niewypełnienia przez przedsiębiorcę telekomunikacyjnego obowiązku informacyjnego wynikającego z art. ust. 2 ustawy - Prawo telekomunikacyjne jest

sankcja w postaci kary pieniężnej, przewidzianej w art. 209 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawo telekomunikacyjne. Sąd ten wskazał, że powołany przepis podlegał kilkakrotnym modyfikacjom. Pierwotnie stanowił, że karze pieniężnej podlega ten, kto nie wypełnia obowiązku udzielania informacji lub dostarczania dokumentów przewidzianych ustawą, bądź udziela informacji w sposób nieprawdziwy lub niepełny. Późniejszy od dnia 17 lipca 2010 r. przepis ten stanowił, że karze pieniężnej podlega ten, kto udziela niepełnych lub nieprawdziwych informacji lub dostarcza dokumenty zawierające takie informacje, bądź udziela informacji w sposób nieprawdziwy lub niepełny. Ta właśnie wersja przepisu obowiązywała w dacie wydania zaskarżonej decyzji. Natomiast począwszy od dnia 21 stycznia 2013 r. powołany przepis przewiduje, że karze pieniężnej podlega ten, kto nie wypełnia obowiązku udzielania informacji lub dostarczania dokumentów lub udziela informacji niepełnych lub nieprawdziwych lub dostarcza dokumenty zawierające informacje niepełne lub nieprawdziwe.

Sąd Okręgowy wyjaśnił, że kary pieniężne nakładane przez organy regulacyjne nie są sankcjami karnymi, lecz administracyjnymi. Odpowiedzialność przedsiębiorców telekomunikacyjnych na podstawie art. 209 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawo telekomunikacyjne ma więc charakter odpowiedzialności obiektywnej, niezależnej od winy. Wskazał, że w dacie wydania zaskarżonej decyzji art. 209 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawo telekomunikacyjne sankcjonował karą pieniężną delikt polegający na udzieleniu niepełnych lub nieprawdziwych informacji lub dostarczeniu dokumentów zawierających takie informacje. Nie przewidywał natomiast możliwości objęcia sankcją zachowania przedsiębiorcy telekomunikacyjnego polegającego na niewypełnieniu w ogóle obowiązku udzielania informacji lub dostarczania dokumentów przewidzianych ustawą.

Zdaniem Sądu pierwszej instancji niezasadne było przeprowadzenie przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej wniosku o zmianę wyroku, z którego wynika, że jeżeli komuś jest zakazane czynić „mniej”, to tym bardziej zakazane jest mu czynić „więcej”. Sąd Okręgowy stwierdził, że art. 209 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawo telekomunikacyjne nie przewidywał zagrożenia sankcją nieudzielania informacji lub niedostarczenia danych, lecz wyłącznie udzielanie niepełnych lub nieprawdziwych informacji lub dostarczanie dokumentów zawierających takie informacje, bądź udzielenie informacji w sposób niepełny lub nieprawdziwy. W tej sytuacji zastosowanie wykładni rozszerzającej art. 209 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawo telekomunikacyjne naruszałoby treść art. 7 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. 1993 Nr 61, poz. 284), według którego czynem zagrożonym karą jest wyłącznie czyn, który wypełnia znamiona opisane w ustawie.

Od wyroku Sądu Okręgowego apelację wniósł pozwany Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej.

Apelacją pozwany zaskarżył wyrok w całości, wnosząc o jego zmianę poprzez oddalenie odwołania w całości i zasądzenie od powoda na jego rzecz kosztów postępowania za obie instancje. Pozwany zarzucił wyrokowi Sądu Okręgowego naruszenie art. 209 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawo telekomunikacyjne w brzmieniu obowiązującym od 17 lipca 2010 r. do 20 stycznia 2013 r. w związku z art. 7 ust. 2 ustawy - Prawo telekomunikacyjne poprzez jego błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że niewypełnienie przez powoda obowiązku ustawowego nie podlega karze pieniężnej.

Powód A. S. wnosił o oddalenie apelacji.

### **Sąd Apelacyjny zważył:**

Apelacja pozwanego zasługuje na uwzględnienie.

Sąd Okręgowy dokonał prawidłowych ustaleń faktycznych i Sąd Apelacyjny przyjmuje je za własne. Jednakże ocena prawna Sądu pierwszej instancji jest wadliwa.

Istotą sporu w przedmiotowej sprawie była wykładnia art. 209 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawo telekomunikacyjne w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania zaskarżonej decyzji. W dniu 21 stycznia 2016 r. w sprawie o sygn. akt III SZP 4/15 Sąd Najwyższy podjął uchwałę, w której uznał, że „art. 209 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 243 ze zm.), w brzmieniu nadanym przez art. 71 pkt. 11 ustawy z

dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. Nr 106, poz. 675), może stanowić podstawę nałożenia kary pieniężnej na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego, który nie wypełnił obowiązku udzielania informacji lub dostarczania dokumentów przewidzianych ustawą - Prawo telekomunikacyjne.” Sąd Apelacyjny w całości podziela ten pogląd oraz argumentację, która legła u jego podstaw.

Sąd Najwyższy wyjaśnił, że zgodnie z ogólnymi zasadami wykładni prawa wypracowanymi w piśmiennictwie i orzecznictwie podstawową metodą interpretacji przepisów ustawy - Prawo telekomunikacyjne, zawierających normy przewidujące sankcję w postaci kary pieniężnej, jest metoda językowa. Jednakże orzecznictwo Sądu Najwyższego nie wyklucza posługiwania się innymi metodami wykładni tych przepisów. Dopuszczalne jest w szczególności posługiwanie się wykładnią systemową celem dookreślenia znaczenia, jakie należy nadać poszczególnym jednostkom redakcyjnym przepisów o karach pieniężnych, w sytuacji, gdy ustawodawca tworzy obszerną listę deliktów administracyjnych odnoszących się tylko do niektórych obowiązków administracyjnych przewidzianych w prawie regulacyjnym. Sąd Najwyższy dopuszcza także wykładnię celowościową i funkcjonalną przepisów prawa regulacyjnego odnoszących się do samego obowiązku administracyjnego, który sankcjonowany jest karą pieniężną. Jednakże wskazuje, że te metody wykładni przepisów zawierających normy sankcjonujące określone zachowania karą pieniężną można stosować z wyjątkową ostrożnością, pamiętając o konieczności odpowiedniego ważkiego aksjologicznego uzasadnienia jakichkolwiek modyfikacji zakresu normowania ustalonego w oparciu o językowe dyrektywy interpretacyjne.

Sąd Najwyższy przyjął, że przepis art. 209 ust. 1 ustawy - Prawo telekomunikacyjne sformułowany w taki sposób, że karze pieniężnej podlega tylko ten, kto dopuszcza się takiego naruszenia obowiązków wynikających z ustawy - Prawo telekomunikacyjne, które zostały wymienione w tym przepisie. Możliwa jest zatem sytuacja, w której z ustawy lub decyzji organu regulacyjnego będą wynikały dla przedsiębiorcy jakieś obowiązki, ale ich niewykonanie nie będzie sankcjonowane karą pieniężną. W przeciwnym razie art. 209 ust. 1 ustawy - Prawo telekomunikacyjne nie wymieniałyby enumeratywnie zachowań podlegających karze pieniężnej. Punktem wyjścia uczynił zatem próbę zinterpretowania art. 209 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawo telekomunikacyjne w oparciu o reguły wykładni językowej. Sąd Najwyższy wskazał, że językowe brzmienie przepisu w okresie od 17 lipca 2010 r. do 20 stycznia 2013 r. przemawia za stanowiskiem wyrażonym w uzasadnieniu wyroku Sądu pierwszej instancji, że sankcji na podstawie tego przepisu podlega „udzielanie informacji niepełnych”. O ile można byłoby rozważać, czy brak informacji nie stanowi skrajnego przypadku informacji niepełnej, o tyle użycie czasownika „udzielić”, akcentującego aktywność po stronie podmiotu dostarczającego informacji, stoi na przeszkodzie przyjęciu założenia interpretacyjnego (w oparciu o wykładnię językową), zgodnie z którym nie udzielenie informacji w ogóle jest udzieleniem informacji niepełnej.

Jednakże Sąd Najwyższy stwierdził, że niewłaściwe byłoby poprzestanie na wykładni językowej art. 209 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawo telekomunikacyjne w brzmieniu istotnym dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy. Na innych niż językowa metodach wykładni można opierać się bowiem nie tylko, gdy wykładnia językowa prowadzi do nie dających się usunąć wątpliwości (uchwała Sądu Najwyższego z 25 kwietnia 2003 r., III CZP 8/03, OSNC 2004 nr 1, poz. 1), ale także wtedy, gdy po zastosowaniu dyrektyw językowych albo językowych i systemowych uda się ustalić pozbawione cech absurdalności znaczenie interpretowanej normy (wyrok Sądu Najwyższego z 8 maja 1998 r., I CKN 664/97, OSNC 1999 nr 1, poz. 7). Odstępstwo od jasnego i oczywistego sensu przepisu wyznaczonego jego jednoznacznym brzmieniem mogą także uzasadniać szczególnie istotne i doniosłe racje prawne, społeczne, ekonomiczne lub moralne (uchwała Pełnego Składu Izby Cywilnej Sądu Najwyższego z 14 października 2004 r., III CZP 37/04, OSNC 2005 nr 3, poz. 42, wyrok Sądu Najwyższego z 21 lipca 2004 r., V CK 21/04, OSNC 2005 nr 7-8, poz. 137 oraz uchwała Sądu Najwyższego z 20 lipca 2005 r. I KZP 18/05, OSNKW 2005/9/74). Dopuszcza się również odstępstwa od wyniku zastosowania wykładni językowej, gdy wynik ten prowadzi do rażąco niesprawiedliwych lub irracjonalnych konsekwencji (uchwała Sądu Najwyższego z 19 maja 2015 r., III CZP 114/14, OSNC 2015 nr 12, poz. 134; wyrok Sądu Najwyższego z 11 kwietnia 2008 r., II CSK 650/07, LEX nr 391825; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 10 października 2003 r., I PK 409/02, OSNP 2004 nr 19, poz. 334).

Zdaniem Sądu Najwyższego może się okazać, że sens przepisu, który wydaje się językowo jasny, okaże się wątpliwy, gdy poddany zostanie procesowi dalszej wykładni. Takie ujęcie sposobu dokonywania wykładni zbliżyłoby wykładnię

przepisów ustawy - Prawo telekomunikacyjne do zasad wykładni prawa administracyjnego przyjętych w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. Dodatkowo Sąd Najwyższy kierował się wypracowaną w piśmiennictwie dyrektywą interpretacyjną, zgodnie z którą w przypadku, gdy językowo jednoznaczny przepis naruszałby w sposób radykalny podstawowe założenia ocenne racjonalnego prawodawcy, należy dać pierwszeństwo zgodnym z tymi założeniami dyrektywom pozajęzykowym przed dyrektywami językowymi.

Sąd Najwyższy uznał, że wykładnia językowa art. 209 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawo telekomunikacyjne w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania zaskarżonej decyzji prowadzi do absurdalnego rezultatu. W wyniku takiej wykładni dolegliwej karze pieniężnej podlegałyby tylko ten, kto współpracowałby z Prezesem UKE dostarczając mu informacji, choć byłyby to informacje niekompletne. Natomiast karze nie podlegałyby ten, kto w ogóle nie wykonywałby obowiązków informacyjnych ciążyących na nim z mocy ustawy lub w wyniku skierowania stosownego żądania przez Prezesa UKE. Wskazał, że poprzestanie na wykładni językowej art. 209 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawo telekomunikacyjne prowadziłoby do nadania temu przepisowi znaczenia sprzecznego z wyraźnie wyartykułowanymi intencjami prawodawcy. Wykładnia celowościowa pozwala zaś na korygowanie błędów prawodawcy, zwłaszcza gdy jednoznacznie sformułowany przez prawodawcę przepis zawiera normę nieadekwatną do jego zamierzeń odtworzonych na gruncie przypisywanych mu ocen.

Według Sądu Najwyższego za koniecznością nadania art. 209 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawo telekomunikacyjne znaczenia odpowiadającego celom przyświecającym prawodawcy przemawia także wykładnia systemowa, według której zbiór norm obowiązujących w danym państwie winien być spójny i uporządkowany (postanowienie Sądu Najwyższego z 2 grudnia 2004 r., III KK 112/04, OSNKW 2005/1/6). Tymczasem stricte językowa wykładnia tego przepisu w brzmieniu nadanym przez art. 71 pkt. 11 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. Nr 106, poz. 675) oznaczałaby, że udzielenie niepełnych informacji podlegało karze pieniężnej na podstawie dwóch norm sankcjonujących wynikających z art. 209 ust. 1 pkt 1 oraz z art. 209 ust. 1 pkt 3 ustawy - Prawo telekomunikacyjne. Odwołanie się do wykładni celowościowej, dopuszczalne ze względu na konieczność ochrony założenia racjonalności prawodawcy, pozwoliło Sądowi Najwyższemu sięgnąć do wykładni funkcjonalnej, której zastosowanie do interpretacji przepisu dotyczącego administracyjnej kary pieniężnej uznał za dozwolone z tych szczególnych powodów.

Sąd Najwyższy podkreślił, że obowiązki informacyjne nałożone na przedsiębiorców działających na rynkach regulowanych mają istotne znaczenie dla prawidłowego ukształtowania oraz realizacji polityki regulacyjnej, a przez to na osiągnięcie celów wyartykułowanych w art. 1 ustawy - Prawo telekomunikacyjne. Podczas gdy udzielenie regulatorowi niepełnych lub wprowadzających w błąd informacji może prowadzić do podjęcia przez niego błędnej decyzji regulacyjnej, brak stosownych informacji od uczestników rynku dodatkowo blokuje możliwość interweniowania na rynku. Stąd potrzeba zagrożenia uchybienia temu obowiązkowi za pomocą kary pieniężnej, pełniącej funkcje przede wszystkim prewencyjno-przymuszające. Sąd Najwyższy miał także na względzie, że obowiązek naruszony informacyjny nie jest obowiązkiem, którego wykonanie jest uciążliwe dla przedsiębiorcy telekomunikacyjnego (por. wyrok Sądu Najwyższego z 9 kwietnia 2015 r., III SK 49/14, LEX nr 1713026).

Podstawą orzeczenia Sądu Apelacyjnego był art. 386 § 1 k.p.c. O kosztach procesu orzeczono na zasadzie art. 98 § 1 i 3 k.p.c. w związku z art. 108 § 1 k.p.c.