

Wyrok z dnia 7 kwietnia 2004 r.

III SK 31/04

Kara pieniężna przewidziana w art. 101 ust. 2 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (jednolity tekst: Dz.U. z 2003 r. Nr 86, poz. 804 ze zm.) jest sankcją nakładaną na przedsiębiorcę za niedopełnienie obowiązku udzielenia na żądanie Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów informacji niezbędnych do wszczęcia i sprawnego prowadzenia postępowania także wówczas, gdy żądana informacja została udzielona z opóźnieniem, już po wszczęciu postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej.

Przewodniczący SSN Andrzej Wasilewski, Sędziowie SN: Katarzyna Gonera (sprawozdawca), Jerzy Kwaśniewski.

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 7 kwietnia 2004 r. sprawy z odwołania Telekomunikacji Polskiej SA przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o ochronę konkurencji i konsumentów, na skutek kasacji strony powodowej od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie-Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 9 lipca 2003 r. [...]

o d d a l i ł kasację;

zasądził od strony powodowej Telekomunikacji Polskiej SA na rzecz pozwanego Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów kwotę 450 (czterysta pięćdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu kasacyjnym.

U z a s a d n i e

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów decyzją z dnia 24 lipca 2002 r. [...] wydaną na podstawie art. 101 ust. 2 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. Nr 122, poz. 1319 ze zm.) nałożył na Telekomunikację Polską SA w Warszawie (dalej TP SA) karę pieniężną w

kwocie 3.521,90 zł, stanowiącej równowartość 1.000 euro, za nieudzielenie w terminie informacji żądanych przez Prezesa Urzędu na podstawie art. 45 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Uzasadniając wydaną decyzję, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej Prezes Urzędu) wskazał, że pismem z 11 lutego 2002 r. powiadomił TP SA o wszczęciu przeciwko niej postępowania antymonopolowego w sprawie nadużywania przez nią pozycji dominującej poprzez narzucanie nieuczciwych cen i uciążliwych warunków umów (art. 8 ust. 2 pkt 1 i 6 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów), w związku z czym na podstawie art. 45 tej ustawy zwrócił się o przedstawienie stosownych wyjaśnień w sprawie w terminie 14 dni pod rygorem sankcji płynących z ustawy. Zgodnie z dyspozycją art. 45 ust. 2 ustawy w piśmie tym określił zakres żądanej informacji, cel żądania, termin na udzielenie odpowiedzi oraz pouczenie o sankcjach za nieudzielenie informacji lub udzielenie informacji nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd. W piśmie z 25 lutego 2002 r., doręczonym w dniu 27 lutego 2002 r., TP SA złożyła częściowe wyjaśnienia, wnosząc o wyznaczenie dodatkowego 14-dniowego terminu na udzielenie odpowiedzi w zakresie pytań sformułowanych w punktach 8, 9 i 11 pisma Prezesa Urzędu z 11 lutego 2002 r. Prośbę tę uzasadniono koniecznością „sięgnięcia do materiałów źródłowych, gdyż nie jest możliwe uzyskanie wyjaśnień od osób, które zajmowały się przygotowaniem cennika”. Do 13 marca 2002 r., kiedy upłynął termin, o który wnioskowała TP SA, Prezes Urzędu nie otrzymał odpowiedzi na pytania zawarte w punktach 8, 9 i 11 swojego pisma z 11 lutego 2002 r. Wobec powyższego 27 marca 2002 r. Prezes wszczął przeciwko TP SA postępowanie w sprawie nałożenia kary pieniężnej, o czym poinformował stronę, doręczając jej zawiadomienie w tym przedmiocie 4 kwietnia 2002 r. W tym samym dniu TP SA złożyła żądane wyjaśnienia dotyczące punktów 8, 9 i 11 pisma Prezesa Urzędu z 11 lutego 2002 r. W kolejnym piśmie z 10 kwietnia 2002 r., będącym odpowiedzią na zawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawie nałożenia kary, TP SA wyjaśniła, że nie była w stanie w terminie odpowiedzieć na pytania Prezesa Urzędu ze względu na zmiany organizacyjne w strukturze telekomunikacji i odejście osób, które zajmowały się przygotowaniem cennika, wyjaśnień dotyczących punktów 8, 9 i 11 pisma Prezesa Urzędu udzieliła bez zbędnej zwłoki, a jej opóźnienie nie wynikało ze złej woli. Nadto strona wskazała, że otrzymała zawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej 5 kwietnia 2002 r., a żądane wyjaśnienia złożyła 4 kwietnia 2002 r., przed doręczeniem jej zawiadomienia o wszczęciu postępowania. Wydając

decyzję o nałożeniu kary pieniężnej, Prezes Urzędu podkreślił, że za takim rozstrzygnięciem przemawia kilka argumentów. Po pierwsze, TP SA udzieliła stosownych wyjaśnień dopiero po 50 dniach od otrzymania pisma Prezesa Urzędu z 11 lutego 2002 r. (wyznaczającego 14-dniowy termin na udzielenie informacji). Po drugie, TP SA miała łącznie aż 28 dni na udzielenie wyjaśnień w terminie (po uwzględnieniu jej wniosku o przedłużenie pierwotnego 14-dniowego terminu o dodatkowe 14 dni). Po trzecie, pytania zadane przez Prezesa Urzędu były kontynuacją wątków wcześniej rozpoczętych w trakcie innego postępowania, nie miały charakteru informacji nowych, pojawiających się po raz pierwszy w trakcie postępowania. Po czwarte, wartość dowodowa uzyskanych wyjaśnień była niewspółmierna do czasu oczekiwania na te wyjaśnienia. Po piąte, przesuwanie przez TP SA terminów na udzielenie odpowiedzi na wezwania Prezesa Urzędu jest zjawiskiem nagminnym. We wcześniejszych przypadkach, gdy zwłoka w udzieleniu odpowiedzi była nieznaczna, Prezes Urzędu odstępował od uruchamiania procedury antymonopolowej w sprawie nałożenia kary, korzystając z uprawnienia do fakultatywnego nakładania kary pieniężnej. Po szóste, TP SA korzysta z fachowej pomocy prawnej, znane są jej prawne konsekwencje nieudzielenia informacji w terminie. Przy ustalaniu wymiaru kary Prezes UOKiK kierował się przesłankami wskazanymi w art. 104 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Od powyższej decyzji Telekomunikacja Polska SA wniosła odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, zarzucając: oparcie decyzji na nieprawdziwym stanie faktycznym, naruszenie art. 7 i art. 9 k.p.a. oraz naruszenie art. 101 ust. 2 pkt 2 lit. b ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Wskazując na powyższe podstawy, powódka wniosła o zmianę zaskarżonej decyzji poprzez uchylenie nałożonej na nią kary pieniężnej. W uzasadnieniu odwołania powódka podniosła, że nie jest prawdą jakoby nie udzieliła wyjaśnień w terminie, ponieważ w swoim piśmie z 25 lutego 2002 r., doręczonym Prezesowi Urzędu 27 lutego 2002 r. (a więc z zachowaniem zakreślonego terminu), odpowiedziała na 8 spośród 11 pytań sformułowanych przez Prezesa, a w pozostałym zakresie wniosła o przedłużenie terminu na udzielenie stosownych informacji. Prezes Urzędu nie zajął stanowiska w kwestii wnioskowanego przedłużenia terminu, co stanowi naruszenie art. 9 k.p.a., który ustanawia obowiązek organów administracji publicznej udzielania informacji faktycznej i prawnej. Zarzucając naruszenie art. 7 k.p.a., powódka podniosła, że nie jest prawdą twierdzenie Prezesa Urzędu, jakoby ostateczne złożenie przez nią brakujących wyjaśnień było konsekwencją otrzymanego wcześniej zawi-

domienia o wszczęciu przeciwko niej postępowania w sprawie nałożenia kary za nieudzielenie informacji w terminie. Brakujące wyjaśnienia złożyła bowiem 4 kwietnia 2002 r., podczas gdy zawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej jej pełnomocnik otrzymał dopiero 5 kwietnia 2002 r. W ocenie powódki, pozwany organ antymonopolowy naruszył także art. 101 ust. 2 pkt 2 lit. b ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, gdyż przepis ten daje mu fakultatywne uprawnienie do nałożenia kary pieniężnej na przedsiębiorcę w przypadku nieudzielenia żądanych informacji lub udzielenia informacji nieprawdziwych albo wprowadzających w błąd. Zdaniem powódki żadna z tych sytuacji nie zachodziła w przedmiotowej sprawie, albowiem TP SA złożyła w piśmie z 25 lutego 2002 r. i w piśmie z 3 kwietnia 2002 r. stosowne wyjaśnienia.

W odpowiedzi na odwołanie pozwany wniósł o jego oddalenie.

Sąd Okręgowy w Warszawie-Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów wyrokiem z 25 czerwca 2003 r. [...] oddalił odwołanie Telekomunikacji Polskiej SA w Warszawie od decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 24 lipca 2002 r. [...].

Sąd Okręgowy podzielił ustalenia faktyczne i ocenę prawną dokonane przez Prezesa Urzędu. Ponadto Sąd zauważył, że zgodnie z art. 101 ust. 2 pkt 2 lit. b ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, Prezes Urzędu nakłada, w drodze decyzji, na przedsiębiorcę karę pieniężną, jeżeli ten, choćby nieumyślnie, nie udzielił informacji żądanych przez Prezesa na podstawie art. 18 ust. 3 lub art. 45 ustawy lub udzielił informacji nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd. W ocenie Sądu bezsporne jest, że powódka nie udzieliła w określonym terminie pełnej odpowiedzi na sformułowane przez Prezesa Urzędu pytania, lecz wniosła o udzielenie jej dodatkowego terminu na nadesłanie brakujących wyjaśnień. Podobnie bezsporne jest, że pomimo upływu dodatkowego terminu, określonego przez samą powódkę, żądanych informacji nie udzieliła. Prezes Urzędu takie zaniechanie potraktował jako brak odpowiedzi strony, konsekwencją czego było zastosowanie przez niego art. 101 ust. 2 pkt 2 lit. b ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Zdaniem Sądu, przyjętej oceny prawnej zachowania powódki nie zmienia okoliczność, że powódka udzieliła żądanych wyjaśnień 4 kwietnia 2002 r., czyli już po wszczęciu przeciwko niej - 27 marca 2003 r. - postępowania o nałożenie kary pieniężnej za nieudzielenie informacji. Według Sądu sankcjonowane w przepisach ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów nieudzielenie informacji żądanych przez Prezesa Urzędu należy inter-

pretować szeroko. Racjonalny ustawodawca wprowadzając art. 101 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów niewątpliwie miał na celu zdyscyplinowanie uczestników i ekonomię postępowania prowadzonego w interesie publicznym (art. 1 ust. 1 ustawy). Przeciwna wykładnia prowadziłaby do wniosku, że złożenie wyjaśnień niepełnych, wadliwych lub po upływie terminu nie pociąga dla nierzetelnych przedsiębiorców jakichkolwiek konsekwencji prawnych. Skutkiem przyjęcia interpretacji prezentowanej przez powódkę mogłoby być wykształcenie się praktyki umożliwiającej przedsiębiorcom, przeciwko którym toczy się postępowanie antymonopolowe, tamowania jego zakończenia, na przykład poprzez wnoszenie kolejnych wniosków o przedłużenie wyznaczonego terminu do złożenia wyjaśnień w sprawie - wówczas Prezes Urzędu, zamiast sprawnie prowadzić postępowanie antymonopolowe, zajmowałby się oceną zasadności bądź bezzasadności takich wniosków. Uwzględniając okoliczność, że zgodnie z art. 92 ustawy postępowanie antymonopolowe w sprawach praktyk ograniczających konkurencję powinno być zakończone w ciągu 4 miesięcy od dnia jego wszczęcia, Sąd Okręgowy uznał, że zawężająca wykładnia art. 101 ust. 2 pkt 2 lit. b ustawy byłaby niedopuszczalna i nieracjonalna. Ustawodawca wyraźnie wskazał, że w przypadku nieudzielenia żądanych informacji Prezes Urzędu może nałożyć na przedsiębiorcę karę pieniężną. Nie ulega wątpliwości, że TP SA udzieliła jedynie częściowych wyjaśnień, a brakujące informacje złożyła zarówno po upływie terminu określonego przez Prezesa Urzędu, jak i wskazanego przez samą siebie. Zdaniem Sądu, zachowanie to należało ocenić jako brak odpowiedzi, co stanowiło uzasadnioną podstawę do zastosowania art. 101 ust. 2 pkt 2 lit. b w związku z art. 45 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Za zupełnie niezrozumiały i niezastugujący na uwzględnienie Sąd uznał zarzut naruszenia przez Prezesa Urzędu art. 9 k.p.a. przez nieudzielenie odpowiedzi czy wyraża zgodę na przedłużenie terminu do udzielenia wyjaśnień. Zarzut bierności organu w tym względzie, w kontekście braku wykonania przez TP SA ustawowego obowiązku udzielenia żądanych informacji, stanowi - w ocenie Sądu - nieudolną próbę nadinterpretacji prawa. Sąd nie stwierdził również naruszenia art. 7 k.p.a. przez przyjęcie, że złożenie wyjaśnień przez powoda było konsekwencją wszczęcia postępowania. Z akt sprawy wynika, iż zawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej za nieudzielenie informacji zostało sporządzone przez Prezesa Urzędu 27 marca 2002 r. Wbrew twierdzeniom odwołania doręczono je powódce 4 kwietnia 2002 r., a nie 5 kwietnia 2002 r. W tym samym dniu, tj. 4 kwietnia 2002 r., powódka złożyła (wpły-

wem bezpośrednim do Urzędu) swoje pismo uzupełniające wyjaśnienia. Nie jest więc - w ocenie Sądu - żadnym nadużyciem twierdzenie Prezesa Urzędu, że doręczenie za- wiadomienia o wszczęciu postępowania spowodowało reakcję strony - wniesienie żą- danych informacji tego samego dnia. Rozumowanie powyższe jest logiczne, wynika z doświadczenia życiowego, nakazującego ocenić zachowanie powódki jako chęć uniknięcia kary. Nie można przypisać prezentowanemu w uzasadnieniu decyzji toko- wi myślenia naruszenia prawa, a zwłaszcza art. 7 k.p.a.

Wyrok Sądu Okręgowego zaskarżyła w całości kasacją powódka. Zaskarżo- nemu wyrokowi zarzuciła naruszenie prawa materialnego, tj. art. 101 ust. 2 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, przez błędną wykładnię tego przepisu, polegającą na przyjęciu, że kara pieniężna, o której mowa w tym przepisie, może być nałożona na przedsiębiorcę przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów również w sytuacji wywiązania się przez przedsiębiorcę z obowiązku określonego w art. 45 ustawy, ale po terminie wyzna- czonym przez Prezesa Urzędu w piśmie skierowanym do przedsiębiorcy.

Skarżąca wskazała, iż w niniejszej sprawie istnieje potrzeba wykładni przepi- sów prawnych budzących poważne wątpliwości, a to art. 101 ust. 2 pkt 2 lit. b ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Zgodnie z treścią tego przepisu, Prezes Urzędu może w drodze decyzji nałożyć na przedsiębiorcę karę pieniężną w przy- padku, gdy przedsiębiorca nie udzielił informacji żądanych przez Prezesa Urzędu na podstawie art. 45 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów lub udzielił niepraw- dziwych lub wprowadzających w błąd informacji. W zależności od przyjętej wykładni tego przepisu, normie w nim wyrażonej może być nadana odmienna treść. Przepis art. 45 w ust. 1 stanowi, że przedsiębiorcy lub związki przedsiębiorców są obowią- zani do udzielania wszelkich koniecznych informacji na żądanie Prezesa Urzędu. Adresatem art. 45 ust. 2 ustawy jest sam organ antymonopolowy, gdyż przepis ten określa składniki żądania kierowanego do przedsiębiorcy (wskazanie zakresu in- formacji, celu żądania, terminu udzielenia informacji oraz pouczenie o sankcjach). Normą wyrażającą obowiązek udzielenia informacji jest zatem we wskazanym art. 45 ustawy tylko ustęp pierwszy. Zakres tego obowiązku nie został tam wyraźnie określony; zakres ten nie został również doprecyzowany w treści art. 101 ust. 2 pkt 2 ustawy. Według pełnomocnika powódki, z uwagi na zawarcie w omawianym przepi- sie sankcji o charakterze karnym, a co najmniej sankcji zbliżonej do sankcji karno- prawnej, dyspozycja tego przepisu nie może być interpretowana rozszerzająco.

Jedyną dopuszczalną metodą wykładni w omawianym przypadku jest wykładnia językowa, nakazująca takie odczytywanie treści normy, jakie wynika ze znaczenia słów użytych w przepisie. Dodatkowo, należy zwrócić uwagę, że kara pieniężna określona w art. 101 ust. 2 pkt 2 lit. b ustawy jest instrumentem prawnym danym organowi administracyjnemu w celu wymuszenia konkretnych, określonych prawem, zachowań przedsiębiorców. W związku z powyższym kara pieniężna mająca charakter „grzywny w celu przymuszenia” nie może - co do zasady - być nałożona na podmiot po wykonaniu przez niego obowiązku wynikającego z ustawy. Skarżąca wskazała, iż odmienne rozumienie tego przepisu przyjął Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, uznając, że udzielenie przez stronę postępowania antymonopolowego odpowiedzi na pytania zadane przez Prezesa Urzędu po terminie jest równoznaczne z ich nieudzieleniem i uzasadnia nałożenie na przedsiębiorcę kary pieniężnej. Sąd uznał bowiem, że pomimo braku w przepisie wyraźnego upoważnienia do nakładania kary pieniężnej w sytuacji nieterminowego przekazania żądanych przez organ informacji, wykładnia celowościowa przemawia za rozszerzeniem zakresu penalizacji wynikającego z omawianych rygorów ustawy. Pełnomocnik powódki podniósł, iż sam Sąd orzekający w sprawie wskazał w treści uzasadnienia na istnienie dwóch możliwych interpretacji (sposobów wykładni) przepisu art. 101 ust. 2 pkt 2 lit. b ustawy, przeciwstawiając „szeroką interpretację” „wykładni zawężającej”. Skarżąca podkreśliła, że przyjęcie jednej z dwóch wskazanych koncepcji interpretacyjnych może mieć znaczenie dla wykładni innych przepisów dotyczących nakładania kar pieniężnych na przedsiębiorców w postępowaniach administracyjnych podlegających kontroli w drodze odwołania do Sądu Okręgowego w Warszawie - Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Pełnomocnik powódki zwrócił uwagę na fakt, że podobne wątpliwości co do norm dotyczących możliwości nakładania kar pieniężnych pojawiają się w przypadku stosowania „przepisów penalnych” występujących w ustawie z dnia 21 lipca 2000 r. Prawo telekomunikacyjne (art. 124), ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (art. 56), ustawie z dnia 27 czerwca 1997 r. o transporcie kolejowym (art. 54 a). Biorąc pod uwagę fakt, że prawo konkurencji odgrywa coraz większą rolę w obrocie gospodarczym (stanowiąc znaczące ograniczenie zasad swobody prowadzenia działalności gospodarczej), a instrumenty tam określone traktowane są jako fundament Wspólnego Rynku Unii Europejskiej, do którego włączona zostanie również Rzeczpospolita Polska, niezbędne jest - w ocenie skarżącej - wyrażenie przez Sąd Najwyższy sta-

nowiska w kwestii charakteru kar pieniężnych, które mogą być nałożone przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. W szczególności, wkraczając przy okazji rozmaitych regulacji w sferę obowiązków przedsiębiorców, w tym - obowiązku przekazania informacji na żądanie organu administracji - wskazane jest sprecyzowanie standardów prawnych towarzyszących sankcjom nakładanym na przedsiębiorców z powodu niedopełnienia tych obowiązków.

Wskazując na powyższe skarżąca wniosła o orzeczenie co do istoty sprawy i zmianę zaskarżonego wyroku przez uchylenie decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów [...] z 24 lipca 2002 r., a w przypadku, gdyby Sąd Najwyższy uznał, że merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy nie jest możliwe - o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd Okręgowy w Warszawie - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Pozwany w odpowiedzi na kasację wniósł o jej oddalenie.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Problemem wymagającym rozstrzygnięcia jest ocena charakteru prawnego kary pieniężnej nakładanej na przedsiębiorcę na podstawie art. 101 ust. 2 pkt 2 lit. b ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, a w związku z tym interpretacja tego przepisu. Stanowi on, że Prezes Urzędu może nałożyć, w drodze decyzji, na przedsiębiorcę karę pieniężną w wysokości stanowiącej równowartość od 200 do 5.000 euro, jeżeli (przedsiębiorca), choćby nieumyślnie nie udzielił informacji żądanych przez Prezesa Urzędu na podstawie art. 18 ust. 3 lub art. 45, lub udzielił nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd informacji. Przepis art. 101 ust. 2 pkt 2 lit. b ustawy odwołuje się bezpośrednio do art. 45 ustawy. Odwołanie obejmuje przy tym cały przepis art. 45, a nie poszczególne jego jednostki redakcyjne (ustępy). Przepis art. 45 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów stanowi, że przedsiębiorcy lub związki przedsiębiorców są obowiązani do udzielania wszelkich koniecznych informacji na żądanie Prezesa Urzędu (ust. 1), przy czym żądanie, o którym mowa w ust. 1, powinno zawierać: 1) wskazanie zakresu informacji i okresu, którego dotyczą; 2) wskazanie celu żądania; 3) wskazanie terminu udzielenia informacji; 4) pouczenie o sankcjach za nieudzielenie informacji lub za udzielenie informacji nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd (ust. 2). Wbrew twierdzeniom skarżącej, art. 45 ust. 2 ustawy nie jest adresowany jedynie do organu antymonopolowego jako przepis okre-

śląjący warunki formalne żądania kierowanego przez Prezesa Urzędu do przedsiębiorcy. Przepis art. 45 ustawy powinien być traktowany całościowo - w ust. 1 ma miejsce sformułowanie generalnej zasady, zgodnie z którą przedsiębiorca ma obowiązek przekazać Prezesowi Urzędu wszelkie konieczne informacje, niezbędne do wszczęcia i prowadzenia postępowania antymonopolowego, z kolei w ust. 2 następuje skonkretyzowanie obowiązku informacji, zwłaszcza przez wskazanie zakresu żądanej informacji oraz terminu jej udzielenia.

Sankcja za nieudzielenie informacji lub udzielenie informacji nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd nie jest karą w rozumieniu prawnokarnym, a skoro nie ma charakteru sankcji prawnokarnej, to stosowanie do niej reguł interpretacyjnych prawa karnego nie jest właściwe. Nie każda sankcja nazwana karą pieniężną jest karą (grzywną) w rozumieniu prawa karnego. Kary pieniężne nakładane w drodze decyzji Prezesa Urzędu stwierdzającej nieudzielenie informacji na żądanie organu antymonopolowego albo udzielenie informacji nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd są karami związanymi z naruszeniami proceduralnymi strony postępowania antymonopolowego. Są to sankcje za naruszenie (niedotrzymanie) obowiązku natury procesowej, w administracyjnym stadium postępowania antymonopolowego. Mają one charakter represyjny (nakładane są za naruszenie ustawowego obowiązku udzielenia informacji na żądanie Prezesa Urzędu), prewencyjny (mają zapobiegać podobnym naruszeniom w przyszłości i zniechęcać do naruszania prawa), a zagrożenie nimi (potencjalna możliwość nałożenia kary przez Prezesa Urzędu) - nadaje im charakter dyscyplinujący. Te cechy charakterystyczne - zbliżone do funkcji kar pieniężnych w prawie karnym - nie nadaje im jednak charakteru prawnokarnego, który w decydujący sposób miałby wpływać na sposób wykładni przepisów regulujących ich stosowanie (nakładanie) przez Prezesa Urzędu. Kara, o jaką chodzi w rozpoznawanej sprawie, nie jest też „grzywną w celu przymuszenia”.

Przepis art. 101 ust. 2 pkt 2 lit. b ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów nie może być interpretowany w oderwaniu od innych przepisów tej ustawy. Zabieg interpretacyjny, który zmierzałby w kierunku zrekonstruowania normy prawnej z wykorzystaniem tylko art. 45 ust. 1, przy pominięciu ust. 2, powodowałby skutek w postaci niemożliwości precyzyjnego określenia obowiązku przedsiębiorcy dotyczącego udzielenia informacji, a tylko w razie sprecyzowania tego obowiązku można stosować wobec przedsiębiorcy sankcję w postaci kary pieniężnej za jego naruszenie. Obowiązek udzielenia informacji jest możliwy do zrealizowania (z zagrożeniem

sankcją za jego naruszenie) tylko wówczas, gdy skierowane do przedsiębiorcy żądanie określa te wszystkie elementy, o których mowa w art. 45 ust. 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, a zatem gdy precyzuje zakres żądanych informacji i okres, którego mają dotyczyć, cel żądania, a także termin udzielenia informacji. Obowiązek jest sprecyzowany tylko wtedy, gdy żądanie określa termin jego wykonania. Termin udzielenia informacji jest istotnym elementem konstrukcyjnym ustawowego obowiązku przedsiębiorcy. Oczywiście, ustawa nie precyzuje tego terminu, pozostawiając jego określenie Prezesowi Urzędu; z tego punktu widzenia termin ten jest zbliżony do procesowych terminów sądowych, czyli terminów dokonania czynności procesowych, które wyznacza stronie postępowania cywilnego sąd lub przewodniczący (art. 164 k.p.c.), w odróżnieniu od procesowych terminów ustawowych określonych bezpośrednio przez ustawę. Jednak nie ulega wątpliwości, że bez sprecyzowania terminu udzielenia informacji nie można mówić o rzeczywistym obowiązku sankcjonowanym karą pieniężną.

Chybiona jest zatem interpretacja art. 101 ust. 2 pkt 2 lit. b ustawy, która eliminuje nawiązanie przy jego wykładni do treści art. 45 ust. 2, w tym zwłaszcza do wskazania przez Prezesa Urzędu terminu do udzielenia informacji. Naruszenie (przekroczenie) wyznaczonego terminu stanowi przesłankę nałożenia kary pieniężnej jako sankcji za naruszenie obowiązku procesowego. Nie można podzielić poglądu skarżącej, że kara pieniężna nie może (nie powinna) być nałożona po udzieleniu przez przedsiębiorcę żądanych od niego informacji, nawet jeżeli nastąpiło znaczne przekroczenie wyznaczonego mu terminu. Przyjęcie takiego punktu widzenia oznaczałoby, że nakładanie kar pieniężnych na podstawie art. 101 ust. 2 pkt 2 lit. b ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów stałoby się pewną fikcją, ponieważ w każdej sytuacji, w której przedsiębiorca udzieliłby informacji już po wszczęciu przez Prezesa Urzędu postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej, nie byłoby możliwe penalizowanie jego niezgodnych z prawem zachowań tylko z tej przyczyny, że informacja - choć rażąco spóźniona - została jednak udzielona. Interpretacja powódki prowadziłaby do sytuacji, w której nigdy nie byłoby właściwego momentu na ukaranie przedsiębiorcy naruszającego obowiązek udzielenia w terminie informacji, ponieważ zawsze - nawet w postępowaniu sądowym przed sądem antymonopolowym wszczętym w wyniku odwołania od decyzji o nałożeniu kary pieniężnej - mogłoby dojść do udzielenia żądanej informacji, co czyniłoby nałożenie kary bezprzedmiotowym.

Chociaż więc art. 101 ust. 2 pkt 2 lit. b ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów stanowi wyraźnie o nałożeniu kary pieniężnej w razie nieudzielenia informacji lub w razie udzielenia informacji nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd, nie mówi natomiast nic wprost o sankcjonowaniu karą pieniężną przekroczenia przez przedsiębiorcę terminu na udzielenie informacji, to oczywiste jest, że sformułowanie “nieudzielenie informacji” oznacza w kontekście celu tego przepisu, jego istotnego sensu normatywnego, zarówno nieudzielenie informacji w ogóle, jak i udzielenie informacji po wyznaczonym przez Prezesa Urzędu terminie. Zważywszy, że przekazanie Prezesowi Urzędu stosownych informacji ma służyć sprawnemu i efektywnemu przeprowadzeniu postępowania antymonopolowego (por. art. 43 ust. 4, art. 92, art. 97 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, a także odpowiednio stosowane art. 35-38 Kodeksu postępowania administracyjnego), należy przyjąć, że nieudzielenie informacji w terminie (udzielenie jej po upływie wyznaczonego terminu) stanowi taką samą przeszkodę w osiągnięciu tego celu, jak nieudzielenie jej w ogóle.

Względy systemowe - właściwe odczytanie normatywnej treści art. 101 ust. 2 pkt 2 lit. b ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w kontekście całościowej regulacji wszystkich jej przepisów - nakazują przyjąć odmienny punkt widzenia od prezentowanego przez skarżącą. To odmiennie spojrzenie nie ma przy tym rangi wykładni rozszerzającej (słusznie krytykuje skarżąca argumentację Sądu Okręgowego zmierzającą do zastosowania “rozszerzającej” wykładni przepisu art. 101 ust. 2 pkt 2 lit. b ustawy, ponieważ przepisy zawierające dotkliwe sankcje pieniężne nie powinny być interpretowane rozszerzająco) lecz właśnie rangę wykładni systemowej i celowościowej, dopuszczalnej w tym przypadku, jeśli się uwzględni cel, jakiemu ma służyć nałożenie kary pieniężnej. Kara pieniężna ma charakter nie tylko represyjny - stanowiąc sankcję za nieudzielenie informacji albo udzielenie informacji nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd - ale także prewencyjny - ma zniechęcić przedsiębiorcę do naruszania obowiązków podlegających penalizacji. Możliwość (fakultatywna) nałożenia kary pieniężnej na przedsiębiorcę lekceważącego obowiązki ustawowe stanowi swoiste “przymuszenie do wykonania obowiązku”, ale w potocznym znaczeniu, a nie w znaczeniu prawnym (dogmatycznym), które pozwalałoby na uniknięcie kary pieniężnej w razie wcześniejszego (przed jej nałożeniem) udzielenia informacji, nawet po wyznaczonym terminie. Kara pieniężna, o jakiej mowa w art. 101 ust. 2 pkt 2 lit. b ustawy, nie jest w sensie dosłownym „grzywną w celu przymuszenia”, której nie można nałożyć po spełnieniu obowiązku (po dokonaniu określonej czynności).

Kara pieniężna przewidziana w art. 101 ust. 2 pkt 2 lit. b ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów jest sankcją nakładaną na przedsiębiorcę za niedopełnienie obowiązku udzielenia na żądanie Prezesa Urzędu informacji niezbędnych dla wszczęcia i prowadzenia - w interesie publicznym (art. 1 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów) - postępowania antymonopolowego. Ma ona na celu zniechęcenie przedsiębiorców do nieprzestrzegania obowiązku udzielania informacji na żądanie Prezesa Urzędu. Cel ten wymaga przyjęcia możliwości nałożenia na przedsiębiorcę kary nie tylko wówczas, gdy do chwili wydania przez Prezesa Urzędu i doręczenia przedsiębiorcy decyzji o nałożeniu kary nie została udzielona jakakolwiek informacja, ale także wówczas, gdy żądana informacja została udzielona ze znacznym opóźnieniem, już po wszczęciu postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej. Odmienne założenie osłabiłoby znacznie prewencyjną, represyjną i dyscyplinującą funkcję tej kary.

Mając powyższe na uwadze, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji na podstawie art. 393¹² k.p.c.

=====