

## UCHWAŁA

Dnia 21 stycznia 2016 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Krzysztof Staryk (przewodniczący)

SSN Dawid Miąsik (sprawozdawca)

SSN Maciej Pacuda

Protokolant Anna Pęsko

w sprawie z powództwa Telekomunikacji Internetowej Sp. z o.o. we W.  
przeciwko Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej  
o nałożenie kary pieniężnej,  
po rozpoznaniu na rozprawie w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw  
Publicznych w dniu 21 stycznia 2016 r.,  
zagadnienia prawnego przedstawionego postanowieniem przez Sąd Apelacyjny z  
dnia 23 czerwca 2015 r.,

"Czy art. 209 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. - Prawo telekomunikacyjne (tj. Dz. U. z 2014 r., poz. 243 ze zm.) w brzmieniu wynikającym z art. 71 pkt 11 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. Nr 106, poz. 675), obowiązującym od dnia 17 lipca 2010 r. do dnia 20 stycznia 2013 r., może być podstawą nałożenia kary pieniężnej na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego, który nie wypełnił obowiązku udzielania informacji lub dostarczania dokumentów przewidzianych ustawą - Prawo telekomunikacyjne?"

podjął uchwałę:

**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**

**wypełnić obowiązku udzielania informacji lub dostarczania dokumentów przewidzianych ustawą – Prawo telekomunikacyjne.**

**UZASADNIENIE**

Postanowieniem z 23 czerwca 2015 r., Sąd Apelacyjny zwrócił się do Sądu Najwyższego na podstawie art. 390 § 1 k.p.c. o rozstrzygnięcie zagadnienia prawnego „czy art. 209 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (jednolity tekst: Dz.U. z 2014 r., poz. 243 ze zm., zwana dalej Prawo telekomunikacyjne) w brzmieniu wynikającym z art. 71 ust. 11 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz.U. Nr 106 poz. 675, zwana dalej ustawą szerokopasmową) obowiązującym od dnia 17 lipca 2010 r. do 20 stycznia 2013 r. może być podstawą nałożenia kary pieniężnej na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego, który nie wypełnił obowiązku udzielania informacji lub dostarczania dokumentów przewidzianych ustawą – Prawo telekomunikacyjne?”.

Zagadnienie to ujawniło się przy rozpoznawaniu apelacji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (Prezes Urzędu) od wyroku Sądu Okręgowego w W. – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 22 kwietnia 2014 r. w sprawie z odwołania Telekomunikacji Internetowej Sp. z o.o. we W. (powód).

Prezes Urzędu decyzją z 1 sierpnia 2012 r., wydaną na podstawie art. 210 ust. 1 oraz art. 209 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 206 ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego nałożył karę pieniężną na powoda za niewywiązanie się z wynikającego z art. 7 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego obowiązku przedłożenia Prezesowi Urzędu, w terminie do dnia 31 marca, danych za 2010 rok dotyczących rodzaju i zakresu wykonywanej działalności telekomunikacyjnej oraz wielkości sprzedaży usług telekomunikacyjnych.

Powód zaskarżył decyzję odwołaniem w całości, zarzucając w szczególności naruszenie art. 209 ust. 1 pkt 1 Prawa telekomunikacyjnego poprzez zastosowanie niedozwolonej wykładni rozszerzającej na niekorzyść skarżącego, w wyniku czego organ przyjął, że karze pieniężnej podlega także zachowanie w postaci nieprzedłożenia informacji cyklicznej z art. 7 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego.

Wyrokiem z 22 kwietnia 2014 r. Sąd Okręgowy w W. - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów uchylił zaskarżoną decyzję kierując się następującymi ustaleniami faktycznymi i ich oceną prawną.

Powód, przedsiębiorca telekomunikacyjny, wbrew obowiązкови wynikającemu z art. 7 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego nie przedstawił Prezesowi Urzędu w ustawowym terminie do dnia 31 marca 2011 r. danych dotyczących rodzaju i zakresu wykonywanej działalności telekomunikacyjnej oraz wielkości sprzedaży usług telekomunikacyjnych. Informacje te zostały przedstawione organowi regulacyjnemu dopiero w dniu 30 marca 2012 r.

Uznając odwołanie za zasadne Sąd pierwszej instancji wyjaśnił, że ustawodawca w art. 7 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego ustanowił obowiązek informacyjny, który ma charakter stały i powinien być realizowany bez odrębnego wezwania przez organ. Powód, wobec spełnienia warunku przychodów z tytułu działalności telekomunikacyjnej osiągniętych w 2010 r., był zobowiązany do wypełnienia właściwego formularza i złożenia go Prezesowi Urzędu do dnia 31 marca 2011 r. Powód nie wywiązał się z tego obowiązku. Jednakże uchybienie to nie podlega karze pieniężnej. Sąd pierwszej instancji przytoczył treść art. 209 ust. 1 pkt 1 Prawa telekomunikacyjnego w brzmieniu pierwotnym, w brzmieniu od 17 lipca 2010 r. oraz w brzmieniu od 21 stycznia 2013 r. konkludując, że w dacie wydania zaskarżonej decyzji art. 209 ust. 1 pkt 1 Prawa telekomunikacyjnego sankcjonował karą pieniężną jedynie delikt polegający na udzieleniu niepełnych lub nieprawdziwych informacji lub dostarczeniu dokumentów zawierających takie informacje. Sąd Okręgowy stwierdził, że co prawda na szerokie rozumienie uchybień objętych sankcją administracyjną z art. 209 ust. 1 pkt 1 Prawa telekomunikacyjnego w stanie prawnym istotnym dla rozstrzygnięcia sprawy wskazano w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy szerokopasmowej jednakże zmiana tego przepisu wprowadzona na mocy tej ustawy nie wymienia - jako czynów sankcjonowanych - w ogóle zachowań polegających na nieudzieleniu informacji lub niedostarczeniu dokumentów. Sankcję za takie zachowania przewidują natomiast wersje pierwotna oraz aktualnie obowiązująca art. 209 ust. 1 pkt 1 Prawa telekomunikacyjnego. Sąd pierwszej instancji uznał za niesłuszne przeprowadzenie wnioskowania, że jeżeli komuś jest zakazane czynić „mniej”, to

tym bardziej zakazane jest mu czynić „więcej”. Odnosząc tę regułę do przepisu art. 209 ust. 1 pkt 1 Prawa telekomunikacyjnego stwierdził, że nieudzielenie informacji lub niedostarczenie danych nie jest zagrożone karą pieniężną, ponieważ jest nią zagrożone jedynie udzielenie niepełnych lub nieprawdziwych informacji lub dostarczanie dokumentów zawierających takie informacje, bądź udzielenie informacji w sposób niepełny lub nieprawdziwy. Zastosowanie przez organ regulacyjny wykładni rozszerzającej art. 209 ust. 1 pkt 1 Prawa telekomunikacyjnego doprowadziło do nadania czynowi zagrożonemu karą pieniężną nowych znamion, nie przewidzianych przez ustawodawcę.

Od wyroku tego apelację wniósł Prezes Urzędu. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił naruszenie art. 209 ust. 1 pkt 1 Prawo telekomunikacyjne, w brzmieniu obowiązującym od 17 lipca 2010 r. do 20 stycznia 2013 r., poprzez jego błędną wykładnię polegającą na uznaniu, że niewypełnienie przez powoda za rok 2010 obowiązku, o którym mowa w art. 7 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego, nie podlega karze pieniężnej.

Rozpoznając apelację Sąd Apelacyjny powziął poważne wątpliwości, czy art. 209 ust. 1 pkt 1 Prawa telekomunikacyjnego w brzmieniu wynikającym z art. 71 pkt 11 ustawy szerokopasmowej, obowiązującym od dnia 17 lipca 2010 r. do dnia 20 stycznia 2013 r., może być podstawą nałożenia kary pieniężnej na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego, który nie wypełnił obowiązku udzielania informacji lub dostarczania dokumentów przewidzianych Prawem telekomunikacyjnym. Sąd drugiej instancji wyjaśnił, że na powyższą wątpliwość można odpowiedzieć dwojako.

Według pierwszego stanowiska reprezentowanego przez Sąd Okręgowy w W. w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, a także w orzecznictwie Sądu Apelacyjnego w Warszawie m. in. w wyrokach z 9 kwietnia 2015, VI ACa 819/14, LEX nr 1740726 oraz z 15 kwietnia 2015 r., VI ACa 893/14, LEX nr 1733747, przepis art. 209 ust. 1 pkt 1 Prawa telekomunikacyjnego w brzmieniu obowiązującym w okresie od dnia 17 lipca 2010 r. do dnia 20 stycznia 2013 r., nie może być podstawą nałożenia kary pieniężnej na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego, który nie wypełnił obowiązku udzielenia informacji lub dostarczenia dokumentów przewidzianych ustawą - Prawo telekomunikacyjne.

Przesądza o tym wykładnia językowa tego przepisu. Pierwotnie art. 209 ust. 1 pkt 1 Prawa telekomunikacyjnego miał następujące brzmienie: „Kto nie wypełnia obowiązku udzielania informacji lub dostarczania dokumentów przewidzianych ustawą (...) – podlega karze pieniężnej.” Z kolei art. 209 ust. 1 pkt 3 Prawa telekomunikacyjnego stanowił, że karze pieniężnej podlega również ten, kto udziela informacji określonej w pkt 1 w sposób nieprawdziwy lub niepełny. Przepis art. 209 ust. 1 pkt 1 Prawa telekomunikacyjnego został zmieniony z dniem 17 lipca 2010 r. ustawą szerokopasmową. Otrzymał wówczas 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 Prawa telekomunikacyjnego. Z dniem 21 stycznia 2013 r. przepis art. 209 ust. 1 ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego otrzymał nowe brzmienia na mocy ustawy z dnia 16 listopada 2012 r. o zmianie ustawy - Prawo telekomunikacyjne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2012 r., poz. 1445): „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.” Jednocześnie uchylono art. 209 ust. 1 pkt 3 Prawa telekomunikacyjnego. Opierając się na opisanych zmianach normatywnych można więc przyjąć, że w okresie od dnia 17 lipca 2010 r. do dnia 20 stycznia 2013 r. przepis art. 209 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawo telekomunikacyjne 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 szerokopasmową. Odmiennie natomiast niż w brzmieniu pierwotnym i w brzmieniu obecnym, w analizowanym okresie 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 ustawy - Prawo telekomunikacyjne, w tym okresie nie stanowiło deliktu

administracyjnego zachowanie przedsiębiorcy telekomunikacyjnego polegające na zaniechaniu udzielenia informacji lub dostarczenia dokumentów wymaganych przez Prawo telekomunikacyjne, w tym wymaganych przez art. 7 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego.

Zwolennicy tego poglądu za nietrafne uznają odwołanie się do reguł wykładni logicznej, a w szczególności do wnioskania a minori ad maius, które pozwalałoby na przyjęcie, że również powyższe zaniechania objęte zostały zakresem hipotezy art. 209 ust. 1 pkt 1 Prawa telekomunikacyjnego. Dostrzegają, że kary administracyjne nakładane przez organy regulacyjne nie mają charakteru sankcji karnych. Jednakże odwołując się do orzecznictwa Sądu Najwyższego oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, wskazują, że konieczna jest ścisła wykładnia przepisów będących podstawą nałożenia kar pieniężnych w porównaniu do przepisów normujących zakazy obwarowane innymi sankcjami administracyjnymi (por. m.in. wyrok Sądu Najwyższego z 18 grudnia 2014 r., III SK 11/14, LEX nr 1563417). Stosowanie podstawowych standardów prawa karnego oznacza konieczność respektowania podstawowej zasady nullum crimen nulla pena sine lege, a więc czyn w okresie jego popełnienia musi być zagrożony karą. W tym zakresie niedopuszczalne jest więc stosowanie analogii, bądź wnioskowań inferencyjnych zmierzających do rozszerzenia zakresu normy sankcjonującej.

Sąd Apelacyjny przedstawił także argumentację przemawiającą za krańcowo odmienną wykładnią art. 209 ust. 1 pkt 1 Prawa telekomunikacyjnego, przyjętą m.in. w wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 19 czerwca 2015 r., VI ACa 1061/14, LEX nr 1793909. Zgodnie z tą wykładnią art. 209 ust. 1 pkt 1 Prawa telekomunikacyjnego w brzmieniu obowiązującym w okresie od dnia 17 lipca 2010 r. do dnia 20 stycznia 2013 r., może być podstawą nałożenia kary pieniężnej na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego, który nie wypełnił obowiązku udzielenia informacji lub dostarczenia dokumentów przewidzianych ustawą - Prawo telekomunikacyjne.

Za taką wykładnią przywołanego przepisu, wbrew wynikom wykładni językowej, przemawia wykładnia celowościowa. Dokonując wykładni art. 209 ust. 1 pkt 1 Prawa telekomunikacyjnego w brzmieniu obowiązującym w okresie od 17 lipca 2010 r. do 20 stycznia 2013 r. należy wziąć pod uwagę intencje, które

przyświecały ustawodawcy uchwalającemu ustawę szerokopasmową. Z uzasadnienia projektu powołanej ustawy wynika, że zmiana brzmienia art. 209 ust. 1 pkt 1 Prawa telekomunikacyjnego miała na celu wprowadzenie możliwości nałożenia kary pieniężnej również za niewypełnienie lub nienależyte wypełnienie obowiązku udzielania informacji lub dostarczania dokumentów przewidzianych ustawą szerokopasmową. Zmiana brzmienia tego przepisu nie miała na celu wykluczenia możliwości nałożenia kary pieniężnej za delikt administracyjny polegający na niewypełnieniu obowiązku udzielenia informacji lub dostarczania dokumentów przewidzianych Prawem telekomunikacyjnym. Zatem nie można zgodzić się z poglądem, że ustawodawca nowelizując z dniem 17 lipca 2010 r. przepis art. 209 ust. 1 pkt 1 Prawa telekomunikacyjnego wykluczył karalność zachowania polegającego na nieudzieleniu informacji lub niedostarczeniu dokumentów przewidzianych w Prawie telekomunikacyjnym.

W tej sytuacji poprzestanie na wykładni językowej art. 209 ust. 1 pkt 1 Prawa telekomunikacyjnego nie dałoby się pogodzić z założeniem co do racjonalności ustawodawcy. Ponadto, stricte językowa wykładnia tego przepisu oznaczałaby, że przedsiębiorca telekomunikacyjny, który zaniechał wypełnienia obowiązku z art. 7 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego byłby w lepszej sytuacji prawnej niż przedsiębiorca telekomunikacyjny, który wprawdzie przekazał organowi regulacyjnemu przedmiotowe dane, ale uczynił to w sposób niepełny. Nie można zatem zgodzić się z poglądem, że według racjonalnego ustawodawcy uchybienie obowiązkowi informacyjnemu w mniejszym zakresie byłoby karalne, podczas gdy uchybienie omawianemu obowiązkowi w większym zakresie nie podlegałoby karze pieniężnej. Z wniosku argumentum a minori ad maius wynika, że komu nie wolno czynić mniej, temu nie wolno tym bardziej czynić więcej. W odniesieniu do analizowanego przepisu należałoby przyjąć, że nieudzielenie informacji lub niedostarczenie dokumentów, w myśl powyższej reguły, jest tym bardziej zagrożone karą pieniężną na podstawie art. 209 ust. 1 pkt 1 Prawa telekomunikacyjnego, skoro karą taką zagrożone jest zachowanie polegające na udzielaniu niepełnych lub nieprawdziwych informacji lub dostarczaniu dokumentów zawierających takie informacje.

Trafność powyższej wykładni art. 209 ust. 1 pkt 1 Prawa telekomunikacyjnego potwierdza uzasadnienie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 czerwca 2012 r., II GSK 851/11, LEX nr 1216717, w którym stwierdzono, że „(...) dokonując logicznej wykładni omawianego przepisu i biorąc pod uwagę, że udzielenie informacji określonej w pkt 1 w sposób nieprawdziwy lub niepełny (pkt 3 ust. 2 art. 209 Prawa telekomunikacyjnego), czy nieterminowy lub nie wyczerpujący (...) uzasadnia nałożenie kary, to nie sposób przyjąć by racjonalny ustawodawca, dokonując zmiany brzmienia omawianego przepisu, wyłączył z zagrożenia sankcją nieprzekazanie w ogóle żądanych informacji.” Naczelny Sąd Administracyjny dodatkowo zwrócił uwagę na intencje ustawodawcy przy nowelizacji art. 209 ust. 1 pkt 1 Prawa telekomunikacyjnego oraz na okoliczność, że „(...) przed omawianą nowelizacją był już przepis art. 209 ust. 1 pkt 3, który przewidywał sankcję właśnie za udzielenie informacji określonej w art. 209 ust 1 pkt 1 w sposób nieprawdziwy lub niepełny”.

W ocenie Sądu Apelacyjnego wykładnia art. 209 ust. 1 pkt 1 Prawa telekomunikacyjnego, zgodnie z którą na jego mocy zagrożone karą pieniężną jest również niewypełnienie obowiązku udzielenia informacji lub dostarczenia dokumentów przewidzianych w Prawie telekomunikacyjnym lub ustawie szerokopasmowej, nie jest sprzeczna z wyrażoną w art. 42 Konstytucji RP zasadą *nullum crimen sine lege*. Kara administracyjna nie stanowi odpłaty za popełniony czyn, lecz ma charakter środka przymusu służącego zapewnieniu realizacji wykonawczo-zarządzających zadań administracji agregowanych przez pojęcie interesu publicznego. Sankcje administracyjne służą prewencji, zniechęcając do naruszenia obowiązków oraz skłaniając ukaranego do zapobieżenia powtórnemu naruszeniu obowiązków w przyszłości.

Sąd drugiej instancji odniósł się także do wymogu zapewnienia przedsiębiorcom odpowiedniego standardu ochrony ich praw w postępowaniach odwoławczych od decyzji nakładających kary pieniężne, który zmierza do spełnienia w postępowaniu w sprawie nałożenia kary pieniężnej standardów wynikających z art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (dalej jako Konwencja). Polega to na respektowaniu przez sąd rozpoznający odwołanie od decyzji zasady, iż to organ regulacyjny powinien



wykazać, że zachodzi stan faktyczny uzasadniający ukaranie przedsiębiorcy telekomunikacyjnego. Przedsiębiorca zaś ma pozycję podmiotu broniącego się przed ukaraniem, co nie ulega zmianie także po przeniesieniu sprawy na drogę postępowania sądowego. Odwołanie do standardu konwencyjnego służy wyłącznie zapewnieniu odpowiednich gwarancji proceduralnych, a nie zrównaniu standardu administracyjnego z karnym w zakresie przesłanek odpowiedzialności. Zasady wynikające z art. 42 Konstytucji RP znajdują zastosowanie tylko w przypadku odpowiedzialności mającej charakter sankcji karnej (wyroki Trybunału Konstytucyjnego z 4 lipca 2002 r., P 12/01, Dz.U. z 2002 r., Nr 113, poz. 990; z 24 stycznia 2006 r., SK 52/04, Dz.U. z 2006 r., Nr 21, poz. 165; z 15 stycznia 2007 r., P 19/06, Dz.U. z 2007 r., Nr 10, poz. 69). Kary pieniężne przewidziane w Prawie telekomunikacyjnym nie mają zaś charakteru sankcji karnej.

W podsumowaniu wywodów Sąd Apelacyjny wyjaśnił, że pierwszy z wyrażonych poglądów jest co prawda zgodny z literalnym brzmieniem art. 209 ust. 1 pkt 1 Prawa telekomunikacyjnego, jednak pozostaje w sprzeczności z jego wykładnią celowościową, zamiarem ustawodawcy wyrażonym w uzasadnieniu projektu ustawy, a także wykładnią logiczną, uwzględniającą racjonalność ustawodawcy. W judykaturze wskazuje się, że niekiedy dopuszczalne jest odstępstwo od wykładni językowej przepisu i posiłkowanie się innymi metodami wykładni (uchwała Sądu Najwyższego z 8 lutego 2000 r., I KZP 50/99, OSNKW 2000/3-4/24; uchwała Sądu Najwyższego z 11 stycznia 1999 r., I KZP 15/98, OSNKW 1999/1-2/1; wyrok Sądu Najwyższego z 8 kwietnia 2002 r., V KKN 281/00, OSNKW 2002/7-8/56 i uchwała składu 7 sędziów Sądu Najwyższego z 18 października 2001 r., I KZP 22/01, OSNKW 2001/11-12/86). Poglądy takie wyrażane są także w piśmiennictwie (Z. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997, s. 165; J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1972, s. 124; L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 1997, s. 151; A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1992, s. 203; L. Morawski, *Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz*, Toruń 2002, s. 158-159). Zdaniem Sądu Apelacyjnego w rozważanej sprawie wynik wykładni językowej prowadziłyby do wypaczenia treści przepisu. Konieczne jest więc dokonanie jego wykładni logicznej i celowościowej.

Na rozprawie w dniu 21 stycznia 2016 r. pełnomocnik Prezesa Urzędu wniósł o udzielenie pozytywnej odpowiedzi na pytanie prawne Sądu Apelacyjnego.

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

Przedstawione do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne, powstałe na tle poważnych wątpliwości interpretacyjnych Sądu drugiej instancji dotyczących wykładni art. 209 ust. 1 pkt 1 Prawa telekomunikacyjnego, stanowi wycinek szerszego problemu prawnego zasad wykładni przepisów prawa regulacyjnego dotyczących administracyjnych kar pieniężnych. W argumentacyjnie obszernym uzasadnieniu, Sąd Apelacyjny przedstawił szereg ważkich motywów, uwzględniających dorobek piśmiennictwa i orzecznictwa, w tym z zakresu prawa administracyjnego, prawa regulacyjnego i prawa karnego, jakimi można się kierować przy interpretacji tego rodzaju przepisów, a w szczególności przepisu znajdującego zastosowanie w niniejszej sprawie.

Podzielając ostatecznie ten kierunek wykładni art. 209 ust. 1 pkt 1 Prawa telekomunikacyjnego, do przyjęcia którego skłaniał się Sąd drugiej instancji, Sąd Najwyższy uwzględnił, że przedstawiając do rozstrzygnięcia zagadnienie prawne Sąd Apelacyjny trafnie odczytał dotychczasowe orzecznictwo Sądu Najwyższego w zakresie odnoszącym się do zagadnienia zapewnienia odpowiedniej ochrony praw przedsiębiorców w sądowym postępowaniu odwoławczym zainicjowanym decyzją organu regulacyjnego nakładającą karę pieniężną. Potwierdzając poglądy Sądu drugiej instancji wywiedzione w uzasadnieniu pytania prawnego z orzecznictwa Sądu Najwyższego, należy na wstępie przypomnieć, że kwestia poszanowania standardów proceduralnych przy rozpoznawaniu odwołań od wspomnianych decyzji pojawiła się w orzecznictwie Sądu Najwyższego w sprawach z zakresu regulacji telekomunikacji. Sprawy te zapoczątkowały odwołania od decyzji Prezesa Urzędu nakładających kary pieniężne mimo niewyczerpania toku postępowania uregulowanego w art. 199 i n. Prawa telekomunikacyjnego. Podkreślenie przez Sąd Najwyższy konieczności respektowania praw przedsiębiorców w postępowaniach odwoławczych od decyzji wydanych z naruszeniem trybu działania organu regulacyjnego służyło przełamaniu dotychczasowej, utrwalonej praktyki, zgodnie z

którą merytoryczny charakter postępowania sądowego cywilnego prowadzonego po zakończeniu postępowania administracyjnego nie obejmował swym zakresem kontroli uchybień proceduralnych w toku postępowania przed organami regulacyjnymi. Z uwagi na dolegliwość administracyjnych kar pieniężnych nakładanych przez regulatorów, a także ze względu na pierwiastek represyjny obecny w tego rodzaju karach (por. wyrok Sądu Najwyższego z 14 lutego 2012 r., III SK 24/11, LEX nr 1242233) oraz z uwagi na wiążące Rzeczpospolitą Polską standardy międzynarodowe, Sąd Najwyższy w szeregu swoich rozstrzygnięć uznał za konieczne zmodyfikowanie dotychczasowej praktyki pomijania przez Sądy obu instancji zarzutów proceduralnych odnoszących się do fazy postępowania administracyjnego. Dokonując tej modyfikacji (por. wyrok Sądu Najwyższego z 8 października 2014 r., III SK 85/13, LEX nr 1511599 i orzecznictwo tam powołane) Sąd Najwyższy uznał, że gwarancje proceduralne wynikające z wyroku Sądu Najwyższego z 19 sierpnia 2009, III SK 5/09, LEX nr 794890 są nie wystarczające do realizacji powyższych założeń, a ponadto uwzględnił zapatrywania Trybunału Konstytucyjnego RP, zgodnie z którymi art. 42 ust. 1 Konstytucji RP wyraża szereg fundamentalnych zasad prawa represyjnego, wiążących nie tylko w sprawach karnych w ścisłym rozumieniu tego terminu, ale także w innych postępowaniach, dotyczących innych form odpowiedzialności prawnej związanych z wymierzaniem kar wobec jednostki (wyrok Sądu Najwyższego z 5 stycznia 2011 r., III SK 32/10, ZNSA 2011/3/121-125). Podkreślić przy tym należy, w ślad za III SK 32/10 oraz orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyrok z 1 lipca 2014 r., SK 6/12, Dz.U. z 2014 r., poz. 926), że w sprawach z odwołania od decyzji nakładającej karę pieniężną nie muszą być zachowane takie same gwarancje, jakie obowiązują w postępowaniu karnym. Jak trafnie przyjął Sąd Apelacyjny w uzasadnieniu pytania prawnego, w późniejszych orzeczeniach Sąd Najwyższy doprecyzował podstawowe zasady realizacji wspomnianego powyżej standardu ochrony praw przedsiębiorców. Trzymając się tylko spraw z zakresu regulacji telekomunikacji w wyroku Sądu Najwyższego z 21 października 2010 r., III SK 7/10, LEX nr 1113037 podkreślono, że wykorzystanie przez organ regulacyjny jego kompetencji do nałożenia kary pieniężnej musi poprzedzać wykazanie, że zachodzą przewidziane w ustawie przesłanki kary. Organ regulacyjny powinien zatem wykazać, że

zachodzi stan faktyczny uzasadniający ukaranie przedsiębiorcy. Obowiązek ten ciąży na organie zarówno na etapie postępowania administracyjnego, jak i na etapie postępowania sądowego, mimo iż jego inicjatorem jest ukarany przedsiębiorca i z tego względu przyznaje mu się w procesie pozycję strony powodowej. Obok objęcia kognicją sądów orzekających z odwołania od decyzji regulatora uchybień proceduralnych w postępowaniu prowadzącym do wydania decyzji, przywołane powyżej orzecznictwo Sądu Najwyższego służyło wyjaśnieniu zasad rozkładu ciężaru dowodu w postępowaniu sądowym, a także dookreśleniu zasad sądowej weryfikacji prawidłowości wymiaru kary pieniężnej przez organ administracji (zob. w szczególności wyrok Sądu Najwyższego z 16 kwietnia 2015 r., III SK 24/14, Lex nr 1747354 i przywołane tam orzecznictwo w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów).

Przechodząc do problemu zasad wykładni art. 209 Prawa telekomunikacyjnego w dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego należy w pierwszej kolejności wspomnieć o wyroku Sądu Najwyższego z 16 marca 2009 r., III SK 35/08, LEX nr 602514, w którym interpretowano art. 209 ust. 1 pkt 1 Prawa telekomunikacyjnego. W wyroku tym przyjęto, że wypełnienie obowiązku udzielenia informacji na żądanie Prezesa Urzędu po określonym terminie jest niewypełnieniem tego obowiązku w rozumieniu tego przepisu. Sąd Najwyższy wyjaśnił, że „już sama treść” art. 209 ust. 1 pkt 1 Prawa telekomunikacyjnego wskazuje, że kara jest nakładana za samo niewykonanie ustawowego obowiązku przekazania koniecznych informacji na żądanie Prezesa Urzędu, przy czym przepis w ówczesnym brzmieniu sankcjonował „każde niewypełnienie obowiązku udzielenia informacji lub dostarczenia dokumentów przewidzianych ustawą”, a nie tylko wybrane naruszenia obowiązku informacyjnego. Dodatkowo Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że w art. 209 ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego występuje rozróżnienie między niewypełnieniem obowiązku udzielania informacji lub dostarczania dokumentów przewidzianych ustawą (art. 209 ust. 1 pkt 1) a udzieleniem takich informacji w sposób nieprawdziwy lub niepełny (art. 209 ust. 1 pkt 3). Przepis art. 209 ust. 1 pkt 3 Prawa telekomunikacyjnego został uznany za przepis wyjaśniający ewentualną wątpliwość, czy udzielenie informacji nieprawdziwej lub niepełnej jest równoznaczne z nieudzieleniem informacji. Natomiast art. 209 ust. 1 pkt 1 i pkt 3

Prawa telekomunikacyjnego nie dokonywały rozróżnienia między czynami polegającymi na „niewypełnieniu” (niewykonaniu w ogóle) obowiązku informacyjnego i czynu będącego „nieterminowym wykonaniem” tego obowiązku. Na tej podstawie Sąd Najwyższy uznał, że wykonanie (wypełnienie) obowiązku udzielenia informacji po określonym terminie jest niewykonaniem tego obowiązku zgodnie z żądaniem organu. Taki zakres zastosowania art. 209 ust. 1 pkt 1 Prawa telekomunikacyjnego uzasadniony został znaczeniem obowiązku informacyjnego dla rzetelnego wykonywania przez Prezesa Urzędu powierzonych mu kompetencji, a dodatkowo treścią art. 21 ust. 3 i 4 Prawa telekomunikacyjnego, jako przepisem doprecyzowującym treść obowiązku informacyjnego. Z powyższej argumentacji wynika, że interpretując art. 209 ust. 1 pkt 1 Prawa telekomunikacyjnego Sąd Najwyższy odwołał się do językowych, systemowych i funkcjonalnych metod wykładni, przy czym te dwie ostatnie służyły doprecyzowaniu zakresu zastosowania tego przepisu wynikającego z jego interpretacji przy wykorzystaniu dyrektyw językowych.

W dalszej kolejności należy przywołać wyrok Sądu Najwyższego z 14 kwietnia 2010 r., III SK 1/10, LEX nr 1037765, w którym Sąd Najwyższy wypowiedając się w przedmiocie wykładni art. 209 ust. 1 pkt 7 Prawa telekomunikacyjnego, wyjaśnił, że przepis ten stanowi o karze dla tego, kto nie wykonuje obowiązku świadczenia usługi powszechnej. Pojęcie usługi powszechnej definiuje zaś art. 81 Prawa telekomunikacyjnego, który za taką usługę uznaje zestaw usług telekomunikacyjnych. Z takiego ukształtowania definicji usługi powszechnej wynika, że na przedsiębiorcy wyznaczonym do świadczenia usługi powszechnej spoczywa obowiązek oferowania określonego zestawu usług, zatem nieoferowanie jednej z usług wchodzących w skład zestawu usług stanowiących usługę powszechną oznacza, że przedsiębiorca nie wykonuje obowiązku świadczenia usługi powszechnej. Nie można więc rozumieć art. 209 ust. 1 pkt 7 Prawa telekomunikacyjnego w ten sposób, że tylko nieświadczenie wszystkich usług wchodzących w skład usługi publicznej podlega karze pieniężnej. Wykładnia art. 209 ust. 1 pkt 7 Prawa telekomunikacyjnego została dokonana przy użyciu analogicznych metod, jak w wyroku Sądu Najwyższego z 16 marca 2009 r., III SK 35/08.

Podobnych zabiegów interpretacyjnych użyto w wyroku z 9 czerwca 2010 r., III SK 3/10, LEX nr 1086942, w którym Sąd Najwyższy przyjął, że przewidziany w art. 59 Prawa telekomunikacyjnego obowiązek poinformowania abonenta o prawie do wypowiedzenia umowy bez konieczności zapłaty odszkodowania na rzecz przedsiębiorcy telekomunikacyjnego jest jednym z obowiązków informacyjnych, o których mowa w art. 209 ust. 1 pkt 4 Prawa telekomunikacyjnego.

W wyroku z 21 października 2010 r., III SK 7/10, LEX nr 1113037 Sąd Najwyższy interpretował art. 209 ust. 1 pkt 3 Prawa telekomunikacyjnego. Kierując się wykładnią językową zwrócił uwagę, że w myśl tego przepisu karze pieniężnej podlega przedsiębiorca, który udziela przewidzianej informacji „w sposób” nieprawdziwy lub niepełny. Na tej podstawie uwagę zwrócono na ustawowe powiązanie przedmiotowej odpowiedzialności ze „sposobem” udzielenia przez przedsiębiorcę informacji nieprawdziwych, a zatem z aktywnością przedsiębiorcy przy wykonywaniu obowiązku udzielenia informacji przewidzianych ustawą. Doprowadziło to Sąd Najwyższy do konkluzji, że nie można zastosować tego przepisu bez ustalenia stanu faktycznego dotyczącego wymaganego przez ten przepis „sposobu” udzielenia informacji. Argumentacja przedstawiona w uzasadnieniu tego wyroku ogranicza się do wykładni językowej.

W wyroku z 9 marca 2011 r., III SK 38/10, LEX nr 818606 Sąd Najwyższy wyjaśnił, że przesłanką zastosowania art. 209 ust. 1 pkt 4 Prawa telekomunikacyjnego nie jest dostarczenie użytkownikowi niepełnej lub wprowadzającej w błąd informacji, prowadzące do zawarcia przez niego umowy, której nie zawarłby dysponując odpowiednimi informacjami, lecz samo naruszenie obowiązków informacyjnych w relacjach z użytkownikiem. Także w tym orzeczeniu Sąd Najwyższy poprzestał na wykładni językowej art. 209 Prawa telekomunikacyjnego.

W wyroku z 14 lutego 2012 r., III SK 24/11, LEX nr 1242233 Sąd Najwyższy uznał, że korzystanie przez przedsiębiorcę telekomunikacyjnego z częstotliwości radiowych bez stosownych uprawnień jest przesłanką zastosowania sankcji określonej w art. 209 ust. 1 pkt 9 Prawa telekomunikacyjnego. Sankcji na podstawie tego przepisu podlega także przedsiębiorca, który wymagane uprawnienia uzyskał przed zakończeniem postępowania o nałożenie kary pieniężnej. Do rozstrzygnięcia

tej sprawy zastosowano rozumowania analogiczne do wykorzystanych w wyroku III SK 35/08.

W wyroku Sądu Najwyższego z 27 sierpnia 2014 r., III SK 76/13, LEX nr 1499204 podkreślono konieczność restrykcyjnej wykładni art. 209 ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego. Nie stało to jednak na przeszkodzie ustaleniu znaczenia poszczególnych punktów tego przepisu z uwzględnieniem przepisów kreujących sam obowiązek, którego niewykonanie podlega karze. Sąd Najwyższy wyłożył art. 209 ust. 1 pkt 18 Prawa telekomunikacyjnego z uwzględnieniem art. 77 Prawa telekomunikacyjnego przyjmując, że dla wykładni i stosowania przepisu zawierającego normę sankcjonującą kluczowe znaczenie ma odpowiedź na pytania o zakres podmiotowy i przedmiotowy sankcjonowanego obowiązku wynikającego z art. 77 ust. 1 oraz 77 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego. Po ustaleniu znaczenia art. 77 Prawa telekomunikacyjnego Sąd Najwyższy uznał, że dyspozycja art. 209 ust. 1 pkt 18 wykracza poza samo sankcjonowanie zapewnienia „bezpłatnych” połączeń, bo obejmuje także zapewnienie samego połączenia w ogóle, a także jego realizację. Z orzeczenia tego wynika, że w przypadku pieniężnych sankcji administracyjnych, odesłanie w przepisie kreującym normę sankcjonującą obowiązek do przepisów nakładających sam obowiązek wskazuje na konieczność odkodowania zakresu zachowań objętych karą pieniężną z uwzględnieniem przepisów dotyczących obowiązku podlegającego karze.

W sposób najszerszy w kwestii wykładni art. 209 Prawa telekomunikacyjnego Sąd Najwyższy wypowiedział się do tej pory w wyroku z 22 stycznia 2015 r., III SK 19/14, LEX nr 1659246. Uznał w nim, że zastosowanie art. 209 ust. 1 pkt 7 Prawa telekomunikacyjnego w okresie obowiązywania art. 209 ust. 1 pkt 8 tej ustawy, to jest do dnia 20 stycznia 2013 r., ograniczało się do nieświadczenia usługi powszechnej w ogóle, nierozpoczęcia świadczenia tej usługi w terminie, zaprzestania świadczenia usługi powszechnej oraz świadczenia usługi w węższym zakresie, niż wynikający z decyzji Prezesa Urzędu. Natomiast po uchyleniu art. 209 ust. 1 pkt 8 Prawa telekomunikacyjnego, który to przepis przewidywał sankcję tylko za niektóre uchybienia „jakościowe” przy świadczeniu usługi powszechnej, to odpada argumentacja oparta na znaczeniu rozróżnienia między przedmiotem regulacji art. 209 ust. 1 pkt 7 oraz art. 209 ust. 1 pkt 8 Prawa

telekomunikacyjnego. Dlatego Sąd Najwyższy za celowe uznał wyrażenie poglądu na przyszłość, zgodnie z którym uchylenie art. 209 ust. 1 pkt 8 Prawa telekomunikacyjnego ma ten skutek, że w sprawach, w których Prezes Urzędu nakłada karę pieniężną na podstawie art. 209 ust. 1 pkt 7 Prawa telekomunikacyjnego po uchyleniu art. 209 ust. 1 pkt 8 Prawa telekomunikacyjnego, sankcji z art. 209 ust. 1 pkt 7 Prawa telekomunikacyjnego podlega nie tylko przypadek nieświadczenia usługi powszechnej w ogóle lub w węższym zakresie, ale także przypadki świadczenia tej usługi z naruszeniem warunków jej wykonywania określonych w decyzji Prezesa Urzędu o wyznaczeniu przedsiębiorcy jako podmiotu świadczącego taką usługę. Interpretując art. 209 ust. 1 pkt 7 Prawa telekomunikacyjnego Sąd Najwyższy rozpoczął od zastosowania metody językowej. Następnie wykorzystał wykładnię systemową.

Z powyższego wynika, że zgodnie z ogólnymi zasadami wykładni prawa wypracowanymi w piśmiennictwie i orzecznictwie podstawową metodą interpretacji przepisów Prawa telekomunikacyjnego zawierających normy przewidujące sankcję w postaci kary pieniężnej jest metoda językowa. Orzecznictwo Sądu Najwyższego nie wyklucza posługiwania się innymi metodami wykładni takich przepisów. Dopuszczalne jest 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. Natomiast wykładnię celowościową i funkcjonalną 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. W żadnym z przywołanych orzeczeń Sąd Najwyższy nie zanegował jednak dopuszczalności posługiwania się wykładnią systemową, funkcjonalną i celowościową w celu ustalenia treści normy wynikającej z art. 209 ust. 1 Prawa



telekomunikacyjnego, choć co najmniej dwukrotnie wypowiedział się za restrykcyjną wykładnią tego przepisu (w sprawach III SK 76/13 i III SK 19/14). Sąd Najwyższy przyjmuje bowiem, że przepis art. 209 ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego sformułowano w taki sposób, że karze pieniężnej podlega tylko ten, kto dopuszcza się takiego naruszenia obowiązków wynikających z Prawa telekomunikacyjnego, które zostały wymienione w tym przepisie. Możliwa jest zatem sytuacja, w której z ustawy lub decyzji Prezesa Urzędu będą wynikały dla przedsiębiorcy jakieś obowiązki, ale ich niewykonanie nie będzie sankcjonowane karą pieniężną. W przeciwnym razie art. 209 ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego nie wymieniałyby enumeratywnie zachowań podlegających karze pieniężnej.

W orzecznictwie Sądu Najwyższego, w którym kwestie te znajdują bezpośredni wyraz w uzasadnieniach wydawanych rozstrzygnięć, podkreśla się pierwszeństwo wykładni językowej w demokratycznym państwie prawa (uchwała Sądu Najwyższego z 25 kwietnia 2003 r., III CZP 8/03, OSNC 2004/1/1; postanowienia Sądu Najwyższego z 20 lipca 2005 r., I KZP 25/05, OSNwSK 2005/1/1362; z 31 sierpnia 2005 r., V KK 426/04, OSNwSK 2005/1/1597), a także subsydiarność wykładni systemowej oraz wykładni funkcjonalnej (uchwała Sądu Najwyższego z 11 stycznia 2006 r., I KZP 53/05, OSNKW 2006/2/13; postanowienie Sądu Najwyższego z 2 grudnia 2004 r., III KK 112/04, OSNKW 2005/1/6; uchwała Sądu Najwyższego z 25 kwietnia 2003 r., III CZP 8/03, OSNC 2004 nr 1, poz. 1; 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).

Punktem wyjścia jest zatem próba zinterpretowania art. 209 ust. 1 pkt 1 PT w oparciu o reguły wykładni językowej. 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”. Na mocy art. 71 pkt 11 ustawy szerokopasmowej, obowiązującej od 17 lipca 2010 r. sankcji 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 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”.

Językowe brzmienie przepisu w okresie od 17 lipca 2010 r. do 20 stycznia 2013 r., w czym należy się zgodzić z argumentacją przedstawioną w uzasadnieniu pytania prawnego, przemawia za stanowiskiem wyrażonym w uzasadnieniu wyroku Sądu pierwszej instancji, że sankcji na podstawie tego przepisu podlega „udzielanie informacji niepełnych”. Przymiotnik „niepełny” oznacza „niewypełniony całkowicie; taki, w którym czegoś brakuje, który nie stanowi całości, ma braki; niekompletny, częściowy, fragmentaryczny”. Natomiast czasownik „udzielić” oznacza „dać, dostarczyć, umożliwić uzyskanie czegoś”. Karze podlega zatem dostarczenie organowi niekompletnych informacji. 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.

Sąd Najwyższy stwierdza jednak, że niewłaściwe byłoby poprzestanie na wykładni językowej art. 209 ust. 1 pkt 1 Prawa telekomunikacyjnego w brzmieniu istotnym dla rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego. Na innych niż językowa metodach wykładni można opierać się 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).

Odstępstwo od wyników wykładni językowej art. 209 ust. 1 pkt 1 Prawa telekomunikacyjnego znajduje tym bardziej oparcie w podzielanych przez obecny skład Sądu Najwyższego poglądach orzecznictwa, zgodnie z którymi dokonywanie wykładni polega na zastosowaniu wszystkich metod, a w konsekwencji zasada pierwszeństwa wykładni językowej nie oznacza, że w tym procesie wolno zignorować wykładnię systemową, funkcjonalną lub historyczną (uchwała Sądu Najwyższego z 15 kwietnia 1999 r., I KZP 11/99, OSNKW 1999/5-6/28; wyrok Sądu Najwyższego z 19 listopada 2008 r., V KK 74/08, OSNKW 2009/3/21; Orzecznictwo Sądu Najwyższego-Izba Karna i Wojskowa, 2003, 3, 21; wyrok Sądu Najwyższego z 11 kwietnia 2008 r., II CSK 650/07, LEX nr 391825). Może się bowiem okazać, że sens przepisu, który wydaje się językowo jasny okaże się wątpliwy, gdy poddany zostanie procesowi dalszej wykładni. W tym duchu przyjmuje się, że zasada pierwszeństwa wykładni językowej nie pozbawia interpretatora możliwości odwołania się do wykładni systemowej i funkcjonalnej, gdy językowo jasny sens przepisu okaże się wątpliwy dopiero, gdy zostanie skonfrontowany z innymi przepisami lub gdy weźmiemy pod uwagę cel regulacji prawnej (uchwała Sądu Najwyższego z 17 września 2015 r., III UZP 7/15, Biul.SN 2015/9/22). Takie ujęcie sposobu dokonywania wykładni zbliżyłoby wykładnię przepisów Prawa telekomunikacyjnego do zasad wykładni prawa administracyjnego przyjętych w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (zob. uchwała siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 grudnia 2009 r., I OPS 8/09, ONSAiWSA

2010/2/21; wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 3 czerwca 2015 r., I OSK 3006/13, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>; z 30 czerwca 2014 r., II FSK 1834/12, LEX nr 1507524; z 11 lutego 2014 r., I OSK 2712/12; z 9 grudnia 2013 r., I OSK 2140/12; z 14 czerwca 2011 r., I OSK 369/11; z 24 marca 2011 r., I OSK 1632/10; z 16 grudnia 2010 r., I OSK 1262/10; z 17 września 2010 r., I OSK 429/10; z 19 lutego 2010 r., I OSK 1368/09; z 19 lutego 2010 r., I OSK 1369/09, wszystkie orzeczenia dostępne na stronie <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/query>; zob. również M. Zirk-Sadowski [w:] L. Leszczyński, B. Wojciechowski, M. Zirk-Sadowski, *Wykładnia w prawie administracyjnym. System prawa administracyjnego. Tom 4*, Warszawa 2012, s. 206-207 i powołana tam literatura).

Dodatkowo Sąd Najwyższy w niniejszej sprawie 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 (S. Wronkowska, M. Zieliński, *O korespondencji dyrektyw redagowania i interpretowania tekstu prawnego*, *Studia Prawnicze* 1985, z. 3-4, s. 321; M. Zieliński, *Aspekty zasady clara non sunt interpretanda*, (w:) S. Wronkowska, M. Zieliński (red.), *Szkice z teorii prawa i szczegółowych nauk prawnych*, Poznań 1990, s. 183). Sąd Najwyższy uznaje bowiem, że wykładnia językowa art. 209 ust. 1 pkt 1 Prawa telekomunikacyjnego w brzmieniu istotnym dla rozstrzygnięcia niniejszego zagadnienia prawnego prowadzi do absurdalnego rezultatu. W wyniku takiej wykładni dolegliwej karze pieniężnej podlegałby tylko ten, kto współpracowałby z Prezesem Urzędu dostarczając mu informacji, choć byłyby to informacje niekompletne. Natomiast karze nie podlegałby ten, kto w ogóle nie wykonywałby obowiązków informacyjnych ciążyących na nim z mocy ustawy lub w wyniku skierowania stosownego żądania przez Prezesa Urzędu. Sąd Najwyższy nie neguje kompetencji ustawodawcy do takiego właśnie, wąskiego i nieracjonalnego ukształtowania zakresu zastosowania art. 209 ust. 1 pkt 1 Prawa telekomunikacyjnego. Jednakże, poprzestanie na wykładni językowej art. 209 ust. 1 pkt 1 PT prowadziłoby do nadania temu przepisowi znaczenia sprzecznego z wyraźnie wyartykułowanymi intencjami prawodawcy. Wykładnia celowościowa

pozwała zaś na korygowanie błędów prawodawcy, zwłaszcza gdy „jednoznacznie sformułowany przez prawodawcę przepis zawiera normę nieadekwatną do jego zamierzeń odtworzonych na gruncie przypisywanych mu ocen” (S. Wronkowska, M. Zieliński, *O korespondencji...*, s. 321).

W tej kwestii Sąd Najwyższy uwzględnił, że w rozdziale 7 uzasadnienia projektu ustawy szerokopasmowej wyjaśniono, że w art. 71 pkt 10 lit. a (który stał się ostatecznie art. 71 pkt 11) „wprowadza się możliwość nałożenia kary również za niewypełnienie lub nienależyte wypełnienie obowiązku udzielania informacji lub dostarczania dokumentów przewidzianych niniejszą ustawą.” Brzmienie projektowanego przepisu nie uległo zmianie w toku procesu legislacyjnego, a zatem uzasadnienie w przytoczonym fragmencie pozostaje w pełni aktualne co do intencji prawodawcy. Intencją ustawodawcy było zatem poszerzenie zakresu normowania art. 209 ust. 1 pkt 1 PT o obowiązki informacyjne przewidziane w ustawie szerokopasmowej. Intencją prawodawcy nie było zawężenie zakresu uchybień obowiązkom informacyjnym, karanym karą pieniężną. Intencja ta zmaterializowała się już na etapie projektu w postaci przepisu o brzmieniu, które odczytywane dosłownie okazało się całkowicie nieadekwatne do realizacji tego zamierzenia. W tych okolicznościach poprzestanie na wykładni stricte językowej art. 209 ust. 1 pkt 1 Prawa telekomunikacyjnego godziłoby w podstawowe założenie racjonalności prawodawcy, gdyż prowadziłoby do akceptacji interpretacji oczywiście niezgodnej z wyraźnie wyartykułowanymi i niezmiennymi zamiarami prawodawcy.

Za koniecznością nadania art. 209 ust. 1 pkt 1 PT 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 art. 209 ust. 1 pkt 1 Prawa telekomunikacyjnego w brzmieniu nadanym przez art. 71 pkt 11 ustawy szerokopasmowej 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 Prawa telekomunikacyjnego. Przepis art. 209 ust. 1 pkt 3, uchylony dopiero przez art. 1 pkt 145 lit. a) tiret drugie ustawy z dnia 16 listopada 2012 r. o zmianie ustawy – Prawo

telekomunikacyjne, stanowił, że karze podlega także ten, kto „udziela informacji określonej w pkt 1 w sposób nieprawdziwy lub niepełny”. Przepis ten nie uległ zmianie przy okazji nowelizacji z 2010 r., w wyniku której zmieniono treść art. 209 ust. 1 pkt 1 Prawa telekomunikacyjnego. Jak przyjęto w wyroku III SK 35/08, to art. 209 ust. 1 pkt 3 Prawa telekomunikacyjnego sankcjonował wadliwy sposób wykonania obowiązków informacyjnych, uzupełniając art. 209 ust. 1 pkt 1 Prawa telekomunikacyjnego jako przepis sankcjonujący niewykonanie tych obowiązków w ogóle. Skutkiem zmiany brzmienia art. 209 ust. 1 pkt 1 PT, w okresie od 17 lipca 2010 r. do 20 stycznia 2013 r. karze pieniężnej na podstawie ściśle rozumianego art. 209 ust. 1 pkt 1 podlegał ten, kto „udziela niepełnych lub nieprawdziwych informacji lub dostarcza dokumenty zawierające takie informacje przewidziane ustawą”, przy czym art. 209 ust. 1 pkt 3 Prawa telekomunikacyjnego karał również za „udzielanie informacji określonej w pkt 1 w sposób nieprawdziwy lub niepełny”. Wykładnia systemowa wzmacnia zatem potrzebę nadania art. 209 ust. 1 pkt 1 PT innego znaczenia, niż art. 209 ust. 1 pkt 3 PT.

Odwołanie się do wykładni celowościowej art. 209 ust. 1 pkt 1 Prawa telekomunikacyjnego, 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 należało uznać za dozwolone z tych szczególnych, przedstawionych powyżej powodów. 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 Prawa telekomunikacyjnego. 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. Rozstrzygając zagadnienie prawne w niniejszej sprawie Sąd Najwyższy miał także na względzie, że obowiązek informacyjny naruszony przez powoda 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).

W tych okolicznościach Sąd Najwyższy uznał, że konieczne i dopuszczalne jest kontynuowanie procesu wykładni art. 209 ust. 1 pkt 1 Prawa telekomunikacyjnego, mimo pozornej jednoznaczności wykładni językowej. Uwzględnione łącznie wyniki wykładni systemowej (zestawienie art. 209 ust. 1 pkt 1 z art. 209 ust. 1 pkt 3), celowościowej (wyraźnie wyrażona wola ustawodawcy, dodatkowo potwierdzona przy okazji kolejnej nowelizacji art. 209 ust. 1 pkt 1 Prawa telekomunikacyjnego na mocy ustawy z dnia 16 listopada 2012 r. o zmianie ustawy - Prawo telekomunikacyjne oraz niektórych innych ustaw), historycznej (ewolucja treści art. 209 ust. 1 pkt 1 Prawa telekomunikacyjnego), a także funkcjonalnej (znaczenie obowiązku informacyjnego dla realizacji przez Prezesa Urzędu ustawowych kompetencji organu regulacyjnego), doprowadziły Sąd Najwyższy do konkluzji, że przepis art. 209 ust. 1 pkt 1 Prawo telekomunikacyjnego w brzmieniu nadanym przez art. 71 pkt. 11 ustawy szerokopasmowej należy interpretować w ten sposób, że karze pieniężnej podlega także ten, kto nie wypełnił obowiązku udzielania informacji lub dostarczania dokumentów przewidzianych ustawą Prawo telekomunikacyjne.

Mając powyższe na względzie Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

eb