

## POSTANOWIENIE

Dnia 2 marca 2016 r.

Sąd Najwyższy w składzie:

SSN Dawid Miąsik

w sprawie z powództwa "C. P." Spółki Akcyjnej z siedzibą w W.  
przeciwko Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej  
o nałożenie kary pieniężnej,  
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw  
Publicznych w dniu 2 marca 2016 r.,  
na skutek skargi kasacyjnej strony powodowej od wyroku Sądu Apelacyjnego  
z dnia 30 października 2014 r.,

**odmawia przyjęcia skargi kasacyjnej do rozpoznania.**

### UZASADNIENIE

Decyzją z 23 kwietnia 2009 r.) Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (Prezes Urzędu) nałożył na C. P. S.A. z siedzibą w W. (powód) karę pieniężną w wysokości 300.000 zł za niewykonanie obowiązku przekazania Prezesowi Urzędu informacji i dokumentów przewidzianych ustawą.

Powód wniósł odwołanie od powyższej decyzji Prezesa Urzędu, zaskarżając ją w całości i wniósł o jej uchylenie. Wyrokiem z 2 lipca 2013 r., Sąd Okręgowy w W. - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów zmienił zaskarżoną decyzję w ten sposób, że nie nałożył na powoda kary pieniężnej za niewykonanie obowiązku przekazania Prezesowi Urzędu żądanych informacji i dokumentów przewidzianych ustawą. Apelację od powyższego wyroku SOKiK wniósł Prezes Urzędu, zaskarżając go w całości i wnosząc o jego zmianę poprzez oddalenie odwołania

powoda, ewentualnie o uchylenie wyroku w całości i przekazanie sprawy SOKiK do ponownego rozpoznania.

Wyrokiem z 30 października 2014 r., Sąd Apelacyjny zmienił zaskarżony wyrok w całości w ten sposób, że oddalił odwołanie powoda w całości i zasądził od niego na rzecz Prezesa Urzędu zwrot kosztów postępowania. W uzasadnieniu wyroku Sąd Apelacyjny wyjaśnił, że SOKiK nieprawidłowo przyjął, że w niniejszej sprawie do ustalenia brzmienia art. 209 ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego (PT) niezbędne jest odpowiednie zastosowanie art. 4 § 1 k.k. Trafnie zatem podniósł Prezes Urzędu, że SOKiK dopuścił się naruszenia art. 316 § 1 k.p.c. poprzez jego niezastosowanie i w konsekwencji błędnie przyjął, że rozpoznając sprawę na skutek odwołania wniesionego przez powoda od decyzji Prezesa Urzędu o nałożeniu kary, w sytuacji zmiany stanu prawnego Sąd powinien zastosować przepis w brzmieniu najbardziej względnym dla ukaranego podmiotu, zgodnie ze standardami prawa karnego, tj. art. 4 § 1 k.k. Sąd Apelacyjny podkreślił, że w judykaturze dominującym jest pogląd, iż kara administracyjna nie stanowi odpłaty za popełniony czyn, lecz ma charakter środka przymusu służącego zapewnieniu realizacji wykonawczo-zarządzających zadań administracji. Sankcje administracyjne mają stanowić przede wszystkim środek prewencyjny, chociaż w niektórych orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego pojawia się pogląd, że cechą wskazującą na inny niż administracyjny charakter sankcji jest jej represyjność, jednakże orzecznictwo w tym zakresie jest niekonsekwentne, gdyż w licznych orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny nie uznał za sankcje karne sankcji o charakterze prewencyjno-represyjnym. W judykaturze konsekwentnie wskazuje się, że uczynienie zadość „wymaganiom analogicznym do tych, jakie obowiązują w sprawie karnej” nie oznacza konieczności czy też możliwości recypowania instytucji prawa karnego materialnego do spraw z zakresu regulacji telekomunikacji. W tym zakresie postanowienia wynikające z Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm., dalej jako Konwencja) mają na celu jedynie zapewnienie odpowiednich gwarancji proceduralnych, a nie zrównanie standardu administracyjnego z karnym w zakresie przesłanek odpowiedzialności. W tym wypadku spełnienie wymogów wynikających z Konwencji sprowadza się do respektowania przez Sąd orzekający w sprawie z

odwołania od decyzji Prezesa Urzędu zasady, że na Prezesie Urzędu ciąży obowiązek wykazania, iż zachodzi stan faktyczny uzasadniający ukaranie przedsiębiorcy telekomunikacyjnego. Charakter strony w postępowaniu sądowym, a zatem sytuacji w której inicjatorem postępowania sądowego jest ukarany przedsiębiorca, będący powodem w sprawie, nie może przesłaniać istoty poddanego ocenie stosunku prawnego o charakterze publicznym, w którym chodzi z jednej strony o kompetencję do ukarania, a z drugiej o prawo do obrony.

W ocenie Sądu Apelacyjnego w niniejszej sprawie powyższe standardy zostały zachowane, gdyż Prezes Urzędu udowodnił, że powód w toku postępowania kontrolnego prowadzonego na podstawie art. 199 ust. 1 PT został zobowiązany do przekazania dokumentów dotyczących przedmiotu kontroli, z którego to obowiązku powód się nie wywiązał, przez co naruszył prawo w sposób określony w art. 209 ust. 1 pkt 1 PT. Natomiast, co wynika z omówionych powyżej przyczyn, nie było podstaw do zastosowania w niniejszej sprawie art. 4 § 1 k.k., gdyż jest to przepis intertemporalny dotyczący zasad stosowania przepisów prawa materialnego karnego. Tymczasem zapewnienie przedsiębiorcy telekomunikacyjnemu odpowiednich gwarancji proceduralnych nie oznacza konieczności czy też możliwości przenoszenia do spraw z zakresu regulacji telekomunikacji prawa karnego materialnego.

W ocenie Sądu Apelacyjnego nie było podstaw do zastosowania przez SOKiK art. 209 ust. 1 pkt 1 PT w brzmieniu obowiązującym w okresie od 17 lipca 2010 r. do 21 stycznia 2013 r., opierając się na twierdzeniu, że „sąd powinien brać pod uwagę zastosowanie zarówno ustawy obowiązującej w czasie popełnienia czynu zabronionego, jak i nawet w okresie pomiędzy popełnieniem czynu zabronionego a orzekaniem, gdyby zdarzyło się, że w tym właśnie okresie istniał stan prawny najkorzystniejszy dla sprawcy”. Zasadą wynikającą z art. 316 § 1 k.p.c. jest, że Sąd ma obowiązek zastosowania właściwych przepisów prawa materialnego, z uwzględnieniem stanu faktycznego sprawy oraz obowiązującego w dacie orzekania stanu prawnego z chwili zamknięcia rozprawy. Powyższa zasada ulega jednak modyfikacji w sprawach, w których postępowanie sądowe poprzedzone jest postępowaniem administracyjnym, w których przedmiot sporu wyznaczany jest przede wszystkim przedmiotem zaskarżonej decyzji, a dopiero w

dalszej kolejności przedmiotem postępowania sądowego determinowanego zakresem wniesionego odwołania od decyzji. W judykaturze podkreśla się jednak, że Sąd rozpoznający sprawę z odwołania od decyzji bada jej prawidłowość i zgodność z prawem uwzględniając przede wszystkim stan faktyczny i stan prawny obowiązujący w dacie jej wydania. Podstawę każdej decyzji stanowią określone ustalenia faktyczne oraz stan prawny. Istota postępowania sądowego z odwołania od decyzji powoduje, że ustalenia faktyczne leżące u podstaw wydania zaskarżonej decyzji mogą być uzupełniane w toku postępowania sądowego, w zależności od inicjatywy dowodowej stron. Co do zasady cezurę dla ustalenia stanu faktycznego sprawy stanowi data wydania decyzji, analogiczne zasady dotyczą ustalenia stanu prawnego, chyba że z przepisów intertemporalnych wynikają odmienne unormowania. Oznacza to, że w sprawach z zakresu regulacji telekomunikacji zastosowanie art. 316 § 1 k.p.c. jest konieczne, gdy zmiana stanu faktycznego i prawnego po wydaniu decyzji jest tak istotna, że bez jej uwzględnienia nie byłoby możliwe wydanie właściwego wyroku. W ocenie Sądu Apelacyjnego w niniejszej sprawie sytuacja taka nie zachodzi, gdyż brzmienie art. 209 ust. 1 pkt 1 PT w dacie wydania zaskarżonej decyzji oraz w dacie wyrokowania przez SOKiK jest tożsame, jeżeli chodzi o naruszenie prawa, którego dopuścił się powód, a zatem „nie wypełnienia obowiązku udzielenia informacji lub dostarczenia dokumentów przewidzianych ustawą- Prawo telekomunikacyjne”.

Zasadny okazał się także zarzut Prezesa Urzędu dotyczący naruszenia art. 209 ust. 1 pkt 1 PT w brzmieniu obowiązującym od 17 lipca 2010 r. do 21 stycznia 2013 r. poprzez jego błędną interpretację prowadzącą do przyjęcia, że zachowanie przedsiębiorcy telekomunikacyjnego polegające na niedostarczeniu żądanych przez Prezesa Urzędu informacji oraz niedostarczeniu żądanych dokumentów nie było czynem zagrożonym karą pieniężną w oparciu o ten przepis. SOKiK niesłusznie przyjął, że przepis art. 209 ust. 1 pkt 1 PT w niniejszej sprawie powinien być stosowany w wersji obowiązującej w przywołanym powyżej okresie oraz niewłaściwie stwierdził, że w tejże wersji nie przewidywał zagrożenia karą pieniężną zachowania przedsiębiorcy telekomunikacyjnego polegającego na nieudzieleniu żądanych informacji lub niedostarczeniu żądanych dokumentów. SOKiK dostrzegł wprawdzie wątpliwą racjonalność ustawodawcy, który wyłączyłby z zakresu

analizowanego przepisu zachowania przedsiębiorców telekomunikacyjnych polegające na nieudzieleniu żadnych informacji lub niedostarczeniu żadnych dokumentów, w sytuacji gdy karze podlegałoby udzielenie informacji niepełnych lub nieprawdziwych, a także dostarczenia dokumentów zawierających informacje niepełne lub nieprawdziwe. Jednakże SOKiK nie wyciągnął z tego faktu wniosków zgodnych z zasadami logiki i kierując się jedynie zasadami wykładni gramatycznej przyjął wadliwie, że zamiarem racjonalnego ustawodawcy było osiągnięcie takiego właśnie skutku. Tymczasem w ocenie Sądu Apelacyjnego pojęcie udzielenia niepełnych informacji swym zakresem obejmuje także nieudzielenie żadnych informacji, zaś pojęcie dostarczenia dokumentów zawierających informacje niepełne swym zakresem obejmuje także niedostarczenia żadnych dokumentów.

Powód zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego skargą kasacyjną w całości. Wnosząc o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania powód powołał się na potrzebę rozstrzygnięcia następujących istotnych zagadnień prawnych: 1) czy w postępowaniu administracyjnym i w postępowaniu sądowym w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej, na podstawie art. 209 ust. 1 pkt 1 PT - bez względu na zmiany brzmienia tego przepisu- powinna być uwzględniona zasada „lex mitior retré agit” lub „lex mitior poenali retré agit”, która wynika z art. 7 Konwencji; 2) czy „ustawą łagodniejszą” może być ustawa pośrednia, to jest ustawa, która nie jest ustawą czasu popełnienia deliktu administracyjnego, ani też nie jest ustawą czasu orzekania.

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

Skarga kasacyjna powoda nie kwalifikowała się do przyjęcia celem jej merytorycznego rozpoznania, ponieważ przedstawione we wniosku, o którym mowa w art. 398<sup>4</sup> § 2 k.p.c. problemy prawne zostały już rozstrzygnięte w orzecznictwie, zaś poglądy prawne wyrażone w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku mają pełne oparcie w dotychczasowym dorobku judykatury Sądu Najwyższego.

Pierwsze zagadnienie prawne podniesione we wniosku o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania zostało już rozstrzygnięte w orzecznictwie Sądu

Najwyższego w sposób zbieżny z zapatrywaniami wyrażonymi w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku. Przypomnieć należy, że zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego w sprawach dotyczących nakładania kar pieniężnych przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki za niewykonanie w 2006 r. i I połowie 2007 r. obowiązku zakupu energii z kogeneracji, w braku przepisów przejściowych bezpośrednio regulujących to zagadnienie, organ regulacyjny w przypadku zmiany przepisów dotyczących treści obowiązku regulacyjnego nałożonego na przedsiębiorstwo energetyczne zachowuje kompetencję do karania uchybień temu obowiązkowi za okres obowiązywania przepisów we wcześniejszym brzmieniu, natomiast wysokość kary pieniężnej powinna zostać ustalona na podstawie nowych przepisów, jeżeli tak obliczona kara okazałaby się względniejsza dla sprawcy naruszenia (wyrok Sądu Najwyższego z 12 sierpnia 2014 r., III SK 58/13 i powołane tam orzecznictwo). W dotychczasowym orzecznictwie z zakresu regulacji telekomunikacji rozstrzygnięto także, że modyfikacja treści obowiązku regulacyjnego nie może być traktowana, z punktu widzenia postępowania z odwołania od decyzji Prezesa Urzędu nakładającej karę pieniężną, jako depenalizacja zachowania, za które przedsiębiorca telekomunikacyjny został ukarany (wyrok Sądu Najwyższego z 27 sierpnia 2014 r., III SK 76/13). Przypomnieć należy, że powód został ukarany decyzją Prezesa Urzędu z 23 kwietnia 2009 r. za zachowanie, które miało miejsce w 2008 r. Wnosząc o przyjęcie skargi kasacyjnej do rozpoznania powód zmierza zaś do uzyskania takiego rozstrzygnięcia Sądu Najwyższego, zgodnie z którym do oceny jego zachowania winny znaleźć zastosowanie przepisy obowiązujące w okresie między 17 lipca 2010 r. do 21 stycznia 2013 r., choć Sąd drugiej instancji wyrokował w dniu 30 października 2014 r. Z epizodycznego brzmienia art. 209 ust. 1 pkt 1 PT powód wywodzi pogląd, zgodnie z którym zastosowanie do oceny jego zachowania powinien znaleźć przepis zawierający normę sankcjonującą najkorzystniejszą dla niego, tj. nie przewidującą kary pieniężnej za zachowanie przypisane przez Prezesa Urzędu powodowi i podlegające karze w dacie wydania decyzji, a także w dacie wydawania wyroku przez Sąd drugiej instancji.

Sąd Najwyższy w pełni podziela stanowisko Sądu Apelacyjnego, zgodnie z którym w sytuacji zmiany stanu prawnego przepis art. 316 § 1 k.p.c. nie upoważnia

SOKiK do zastosowania przepisu w brzmieniu najbardziej względnym dla ukaranego podmiotu zgodnie ze standardami prawa karnego, tj. art. 4 § 1 k.k. Jak trafnie przyjął Sąd drugiej instancji, odwołania do standardów wynikających z Konwencji służą zapewnieniu gwarancji proceduralnych, a nie zrównaniu standardu administracyjnego ze standardem karnym w zakresie przesłanek odpowiedzialności (wyrok Sądu Najwyższego z 5 stycznia 2011 r., III SK 32/10). Skoro w ocenie Sądu Apelacyjnego Prezes Urzędu udowodnił, że powód w toku postępowania kontrolnego został zobowiązany do przekazania dokumentów dotyczących przedmiotu kontroli, lecz ich nie dostarczył, przez co naruszył art. 209 ust. 1 pkt 1 PT, zasadne było nałożenie na powoda kary pieniężnej. Nie było jednocześnie podstaw do stosowania w drodze analogii art. 4 k.k., który to przepis dotyczy odpowiedzialności karnej i jest przepisem z zakresu materialnego prawa karnego. Trafnie przyjął Sąd drugiej instancji, że w niniejszej sprawie nie było podstaw do zastosowania art. 209 ust. 1 pkt 1 PT w brzmieniu od 17 lipca 2010 r. do 21 stycznia 2013 r., ponieważ podstawę prawną nałożenia kary stanowił art. 209 ust. 1 pkt 1 PT w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania zaskarżonej decyzji. Sąd Apelacyjny trafnie przywołał i zastosował orzecznictwo Sądu Najwyższego dotyczące zastosowania art. 316 § 1 k.p.c., zgodnie z którym zasadniczo cezurę dla ustalenia stanu faktycznego i prawnego stanowi data wydania decyzji (wyroki Sądu Najwyższego z 4 marca 2014 r., III SK 35/13; z 5 marca 2015 r., III SK 8/14).

W świetle powyższych wywodów jedynie dodatkowo należy zwrócić uwagę, że zgodnie z uchwałą Sądu Najwyższego z 21 stycznia 2016 r., III SZP 4/15 przepis art. 209 ust. 1 pkt 1 PT 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. W tej sytuacji nie można uznać problemu prawnego dotyczącego statusu tzw. ustawy pośredniej jako ustawy względniejszej za istotne zagadnienie prawne sprawy. Z przywołanej uchwały Sądu Najwyższego wynika, iż zmiana treści art. 209 ust. 1 pkt 1 PT nie doprowadziła do zmiany faktycznego

zakresu normowania przepisu, na podstawie którego nałożono na powoda karę pieniężną.

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

eb