

Sygn. akt VI ACa 1983/15

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 sierpnia 2017 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie VI Wydział Cywilny w składzie:

Przewodniczący – Sędzia SA Krzysztof Tucharz

Sędziowie: SA Mariusz Łodko

SA Ewa Stefańska (spr.)

Protokolant: st. sekr. sądowy Magdalena Męczkowska

po rozpoznaniu w dniu 17 sierpnia 2017 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z odwołania Fundacji (...) w W.

przeciwko (...)

o nałożenie kary pieniężnej

na skutek apelacji powoda

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie

z dnia 22 września 2015 r.

sygn. akt XX GC 1293/14

I. zmienia zaskarżony wyrok w ten sposób, że:

1. uchyla decyzję nr (...) (...) z dnia 26 września 2014 roku;

2. zasądza od (...) na rzecz Fundacji (...) w W. kwotę 3.360 zł (trzy tysiące trzysta sześćdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów procesu;

II. zasądza od (...) na rzecz Fundacji (...) w W. kwotę 3.270 zł (trzy tysiące dwieście siedemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego.

Sygn. akt VI ACa 1983/15

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 26 września 2014 r. nr (...), wydaną na podstawie art. 53 ust. 1 w związku z art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (tekst jedn. Dz. U. z 2011 r. Nr 43, poz. 226 ze zm., zwanej dalej „ustawą o radiofonii i telewizji” lub „ustawą”), (...) stwierdził naruszenie przez Fundację (...) z siedzibą w W. art. 18 ust. 1 ustawy poprzez rozpowszechnienie w dniu 11 listopada 2013 r. audycji zawierającej relację z (...) w W. i nałożył na powoda karę pieniężną w wysokości 50.000 zł.

Powód Fundacja (...) z siedzibą w W. złożył odwołanie, zaskarżając decyzję w całości i wnosząc o jej uchylenie oraz umorzenie postępowania, alternatywnie o jej zmianę poprzez zmniejszenie wysokości kary pieniężnej. Zaskarżonej decyzji zarzucił:

1) naruszenie art. 18 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji poprzez jego błędną wykładnię polegającą na:

- przyjęciu, że podczas emitowanej audycji emitowanej na żywo na antenie Telewizji (...) w dniu 11 listopada 2013 r. prowadzący audycję oraz zaproszony gość, komentując wydarzenia związane z podpaleniem instalacji (...) na Placu (...) w W., pochwalili jej podpalenie oraz usprawiedliwiali działania sprawców podpalenia, podczas gdy obiektywna ocena przedmiotowej audycji prowadzi do wniosku, że wypowiedzi tych osób stanowią mieszczącą się w granicach wolości słowa krytykę idei, którą utożsamia (...), a także fakt jej umiejscowienia na Placu (...) w W., naprzeciwko kościoła (...),

- przyjęciu, że opinie wyrażane przez prowadzącego audycję i zaproszonego gościa związane z symboliką (...) stanowiły propagowanie działań niezgodnych z prawem polegających na spalaniu (...), podczas gdy przedmiotowa audycja nie zawierała takiego przekazu i nie zachęcała widzów do podpalenia (...),

- uznaniu, że wypowiedz gościa audycji „(...)” jest równoznaczna z akceptacją podejmowania działań niezgodnych z prawem, a polegających na niszczeniu cudzego mienia, podczas gdy wypowiedz ta odnosiła się wyłącznie do dostrzeżonej sprzeczności pomiędzy zasadami i ideami wywodzącymi się z chrześcijaństwa, którymi Plac (...) był naznaczony latami doświadczeń narodu polskiego, a symboliką (...) wywołująca głosy sprzeciwu stanowisk katolickich,

2) naruszenie art. 10 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1959 r. oraz art. 54 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 18 ust. 1 oraz 53 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji poprzez uznanie, że audycja emitowana na antenie Telewizji (...) w dniu 11 listopada 2013 r. wykracza poza ramy wolności słowa określonej w ww. aktach prawnych, w sytuacji, kiedy audycja ta mieściła się w zakresie pojęcia prawa do wyrażania swoich poglądów i nie stanowi naruszenia art. 18 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji,

3) naruszenie art. 53 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji poprzez uznanie, że zasadne jest nałożenie na powoda kary pieniężnej w wysokości 50.000 zł za naruszenie art. 18 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji, w sytuacji, gdy nałożenie tej kary było niezasadne, a w wypadku, gdyby w ocenie Sądu nałożenie kary okazało się zasadne - czemu powód przeczy - że wysokość nałożonej kary nie spełnia przesłanek proporcjonalności określonych w art. 53 ust. 1 ustawy.

Pozwany (...) wnosił o oddalenie odwołania.

Wyrokiem z dnia 22 września 2015 r. Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił odwołanie.

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

Fundacja (...) z siedzibą w W. prowadzi działalność gospodarczą, m.in. emituje program Telewizji (...). W roku 2013 nadawca ten osiągnął przychód w wysokości 76.311.270,49 zł. W dniu 11 listopada 2013 r. Telewizja (...) relacjonowała na żywo (...) w W.. W tym czasie na Placu (...) w W. została podpalona instalacja artystyczna (...) autorstwa J. W.. Scena płonącej (...) została pokazana podczas relacji, czemu towarzyszyła rozmowa prowadzącego audycję o. P. D. z dr K. K..

Prowadzący program o. P. D. powiedział: „ (...) ”. Dr K. K. odpowiedział: „ (...) ”. Następnie o. P. D. powiedział: „ (...) ”. Dr K. K. odpowiedział: „ (...) ”.

W dniu 26 września 2014 r. (...) wydał zaskarżoną decyzję, w uzasadnieniu wskazując, że nadawca naruszył art. 18 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji, albowiem wypowiedzi prowadzącego audycję o. P. D. oraz dr K. K. mogły wywołać u odbiorców przekonanie, że rozmówcy uważają za właściwe postępowanie polegające na zniszczeniu instalacji artystycznej, a w konsekwencji zachęcić ich do powtarzania tego typu zachowań. Stwierdził, że treść audycji mogła wzbudzić w odbiorcach przekonanie, że zachowania takie stanowią właściwą formę dezaprobaty wobec opinii, czy

zachowań odmiennych od własnych, mając na uwadze status prowadzącego audycję - będącego osobą duchowną, jak również jego gościa - będącego osobą ze stopniem naukowym doktora. Organ wskazał, że wymierzając powodowi karę pieniężną uwzględnił przesłanki ustawowe określone w art. 53 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji, tj. zakres i stopień szkodliwości naruszenia, dotychczasową działalność nadawcy, a także jego możliwości finansowe. Podał, że wysokość kary pieniężnej ustalił w oparciu o przesłankę wysokości przychodu powoda, uwzględniając fakt, iż dotychczas nadawca nie został ukarany karą pieniężną.

Sąd pierwszej instancji ustalił stan faktyczny sprawy na podstawie dowodów z dokumentów, których wiarygodność nie była kwestionowana przez strony. Sąd Okręgowy oddalił wniosek powoda o dopuszczenie dowodu z nagrań audycji „(...)” z dnia 15 października 2014 r. oraz transmisji manifestacji, uznając, że dowody te nie miały istotnego znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy, albowiem oceny treści wyemitowanej audycji należało dokonać na podstawie jej treści, a nie treści później zrealizowanego programu.

Sąd Okręgowy ocenił odwołanie powoda jako niezasadne. Wyjaśnił, że wniesienie odwołania od decyzji (...) wszczyna cywilne postępowanie sądowe, do którego z mocy art. 56 ust. 2 ustawy o radiofonii i telewizji stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego dotyczące spraw z zakresu przeciwdziałania praktykom monopolistycznym. W postępowaniu tym sąd nie kontroluje legalności decyzji organu administracji publicznej, lecz rozpoznaje sprawę na nowo w granicach zaskarżenia, co do zasadności wymierzonej kary pieniężnej oraz jej wysokości. Postępowanie to toczy się na zasadzie kontrydiktoryjności.

Sąd Okręgowy wskazał, że wolność wypowiedzi nadawcy audycji lub innego przekazu gwarantują art. 14 i art. 54 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 10 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Konstytucja RP zapewnia wolność prasy i innych środków społecznego przekazu, zapewniając każdemu wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Natomiast Konwencja gwarantuje każdemu prawo do swobody wypowiedzi, obejmujące wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe. Jednakże, stosownie do art. 10 ust. 2 Konwencji, korzystanie z tych wolności pociąga za sobą obowiązki i odpowiedzialność, które mogą podlegać takim wymaganiom formalnym, warunkom, ograniczeniom i sankcjom, jakie są przewidziane przez prawo i konieczne w społeczeństwie demokratycznym w interesie bezpieczeństwa państwowego, integralności terytorialnej lub bezpieczeństwa publicznego, ze względu na konieczność zapobieżenia zakłóceniu porządku lub przestępstwu, z uwagi na ochronę zdrowia i moralności, ochronę dobrego imienia i praw innych osób oraz ze względu na zapobieżenie ujawnieniu informacji poufnych lub na zagwarantowanie powagi i bezstronności władzy sądowej. Według Konwencji swoboda wypowiedzi nie ma więc charakteru absolutnego, gdyż może doznawać różnego rodzaju ograniczeń. Podobnie konstytucyjna wolność wypowiedzi może doznawać ograniczeń na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, o ile ograniczenia te są przewidziane w ustawie, są konieczne dla ochrony wymienionych w tym przepisie wartości oraz będą dotyczyły korzystania z tej wolności, nie naruszając przy tym jej istoty (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 maja 2008 r., SK 43/05).

Zdaniem Sądu pierwszej instancji rola mediów oraz swobody wypowiedzi w funkcjonowaniu demokratycznego społeczeństwa powoduje, że ingerencja państwa w wolność wypowiedzi medialnej dozwolona jest wyjątkowo i musi być należycie uzasadniona. Mimo szerokiej ochrony wolności wypowiedzi, ustawa zasadnicza pozwala jednak na wprowadzenie ograniczeń w korzystaniu z tej wolności przez nadawców telewizyjnych. Ograniczenia takie wprowadza art. 18 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji, zgodnie z którym audycje lub inne przekazy nie mogą propagować działań sprzecznych z prawem, z polską racją stanu oraz postaw i poglądów sprzecznych z moralnością i dobrem społecznym, w szczególności nie mogą zawierać treści nawołujących do nienawiści lub dyskryminujących ze względu na rasę, niepełnosprawność, płeć, wyznanie lub narodowość.

Sąd Okręgowy podzielił ocenę (...), że treść wyemitowanej przez powoda w dniu 11 listopada 2013 r. audycji naruszyła art. 18 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji. Stwierdził, że prawnokarne rozumienie terminu „propagowanie”, akcentujące ukierunkowanie zachowania sprawcy na osiągnięcie zakładanego celu, nie jest uprawnione przy wykładni powołanego przepisu, ze względu na odrębność prawa karnego oraz prawa o radiofonii i telewizji. Wskazał, iż

zgodnie z Uniwersalnym Słownikiem Języka Polskiego słowo „propagować” oznacza „szerzyć, upowszechniać jakieś poglądy, idee, hasła, zjednywać kogoś dla jakiejś idei, akcji itp., przyczyniać się do zwiększenia popularności czegoś; głosić, krzewić, popularyzować, promować”. Do stwierdzenia „propagowania” określonych zachowań nie jest zatem konieczne, aby emisji audycji towarzyszył zamiar przekonania odbiorców do zawartych w niej treści, bądź aby twórcy audycji działali w zamiarze bezpośrednim lub ewentualnym. Przy tym, przepis art. 18 ust. 1 ustawy o radiofonii odnosi się do „propagowania” określonych treści przez konkretną audycję, a nie nadawcę lub twórców audycji. Jest on wprawdzie adresowany do nadawcy, ale słowo „propagowanie” odnosi się nie do zachowania nadawcy, lecz do treści emitowanej audycji. O propagowaniu przez audycję działań sprzecznych z prawem można mówić wówczas, gdy audycja zawiera takie treści wsparte odpowiednią formą wyrazu, które zachęcają odbiorców do podejmowania pokazanych w niej działań, ewentualnie, że zaprezentowane w niej działania są uznawane za właściwe, słuszne i godne naśladowania.

Według Sądu pierwszej instancji w przedmiotowej audycji doszło do propagowania zachowań sprzecznych z prawem. Prowadzący program z zaproszonym gościem rozmawiali o symbolice (...) oraz sprzeciwie środowisk katolickich wobec jej usytuowania na Placu (...). Komentarz „(...)” i ukazanie płonącej instalacji uznać należy za działanie zachęcające widzów do podejmowania podobnych działań. Z audycji wynikało bowiem, że dopuszczalne jest niszczenie symboli, które wyrażają wartości nieakceptowane, bądź ustawione zostały w nieodpowiednim miejscu, a działania takie stanowi dopuszczalną formę sprzeciwu, czy zabierania głosu w dyskusji. Ponadto status prowadzącego audycję i jego gościa, wstępującego w roli eksperta, mógł dodatkowo wzmacniać wrażenie, że niszczenie jakiegokolwiek symbolu, jako wyraz sprzeciwu wobec wartości, które symbol ten uosabia, jest działaniem słusznym i godnym poparcia. Tymczasem niszczenie mienia, jakim była (...), jest nie tylko niezgodnie z prawem, lecz także stwarza niebezpieczeństwo dla zdrowia i życia ludzi oraz mienia w większych rozmiarach, z uwagi na wzniesienie ognia w środku miasta, podczas tłumnego przemarszu ludzi.

Sąd Okręgowy ocenił, że nałożenie na powoda kary pieniężnej w kwocie 50.000 zł było zasadne, przy uwzględnieniu okoliczności sprawy oraz dotychczasowej działalności nadawcy, jego możliwości finansowych i przychodów spółki za rok 2013. Wskazał, że kara ta mieści się w ustawowych granicach i nie może zostać obniżona, albowiem powinna spełniać funkcje represyjną i prewencyjną.

Od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie apelację wniosła Fundacja (...) z siedzibą w W..

Apelacją powód zaskarżył wyrok w całości, wnosząc o jego zmianę poprzez zmianę decyzji oraz umorzenie postępowania, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił:

I. naruszenie przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, tj. art. 233 § 1 k.p.c. poprzez przekroczenie zasady swobodnej oceny dowodów, co skutkowało błędnym przyjęciem, że:

a) audycja emitowana na antenie Telewizji (...) w dniu 11 listopada 2013 r., będąca transmisją na żywo (...) w W., poprzez ukazanie obrazu płonącej (...) oraz dyskusję prowadzącego audycję i zaproszonego gościa o symbolice (...) propagowała działania sprzeczne z prawem, polegające na spalaniu (...), podczas gdy przedmiotowa audycja nie zawierała takiego przekazu, w szczególności nie propagowała działań sprzecznych z prawem, ani nie zachęcała widzów do aktów wandalizmu,

jak również błędnym przyjęciem, że:

b) podczas audycji emitowanej na antenie Telewizji (...) w dniu 11 listopada 2013 r., będącej transmisją na żywo (...) w W., prowadzący audycję oraz zaproszony gość komentując wydarzenia związane z podpaleniem (...) na Placu (...) w W. akceptowali oraz pochwalali jej podpalenie oraz usprawiedliwiali działania sprawców podpalenia i zachęcali do podejmowania podobnych działań, a z całości przekazu można było wnioskować, że dopuszczalną formą sprzeciwu wobec wartości czy symboli nieakceptowanych jest ich niszczenie, podczas gdy obiektywna ocena przedmiotowej audycji prowadzić powinna do wniosku, że wypowiedzi prowadzącego audycję i zaproszonego gościa

stanowią mieszczącą się w granicach wolności słowa krytykę idei, które utożsamiała (...) oraz krytykę miejsca jej usytuowania na Placu (...) w W., naprzeciwko kościoła (...), a także odniesienie do dostrzeżonej sprzeczności pomiędzy zasadami i ideami wywodzącymi się z chrześcijaństwa a symboliką (...), wywołującej głosy sprzeciwu środowisk katolickich,

II. naruszenie prawa materialnego, tj.:

1) naruszenie art. 10 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz art. 54 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 18 ust. 1 i art. 53 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji poprzez uznanie, że audycja emitowana na antenie Telewizji (...) w dniu 11 listopada 2013 r. wykracza poza ramy wolności słowa określonej w ww. aktach prawnych, podczas gdy audycja ta mieści się w zakresie pojęcia prawa do wyrażania swoich poglądów i nie stanowi naruszenia art. 18 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji,

2) naruszenie art. 18 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji poprzez jego niewłaściwe zastosowanie i przyjęcie, że audycja transmitowana na antenie Telewizji (...) w dniu 11 listopada 2013 r. wyczerpuje przesłanki zakazu z art. 18 ustawy, wobec czego zasadnym jest ukaranie nadawcy karą pieniężną określoną w art. 53 ust. 1 ustawy, podczas gdy przedmiotowa audycja nie propagowała działań sprzecznych z prawem,

3) naruszenie art. 53 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji poprzez uznanie, że zasadne było nałożenie na powoda kary pieniężnej w wysokości 50.000 zł, tj. za rzekome naruszenie art. 18 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji, w sytuacji, gdy nałożenie tej kary było niezasadne, a w przypadku, gdyby w ocenie Sądu drugiej instancji nałożenie kary okazało się zasadne - czemu powód przeczy - że wysokość nałożonej kary nie spełnia przesłanek proporcjonalności określonych w art. 53 ust. 1 ustawy.

Pozwany (...) nie zajął stanowiska co do apelacji powoda.

Sąd Apelacyjny zważył:

Apelacja zasługuje na uwzględnienie, choć nie wszystkie podniesione w niej zarzuty są trafne.

Sąd Apelacyjny podziela ustalenia faktyczne Sądu pierwszej instancji i przyjmuje je za własne. Także dokonana przez Sąd Okręgowy ocena prawna żądania odwołania w większości jest prawidłowa, za wyjątkiem kwestii proporcjonalności nałożonej na powoda kary pieniężnej.

Nietrafny jest podniesiony w apelacji zarzut naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. poprzez przekroczenie przez Sąd pierwszej instancji zasady swobodnej oceny dowodów. Zarzut naruszenia powołanego przepisu nie może bowiem służyć kwestionowaniu oceny prawnej wypowiedzi prowadzącego audycję i jego gościa, w sytuacji, gdy treść przedmiotowej audycji i wygłoszonych podczas niej komentarzy jest między stronami niesporna.

Nie zasługują na uwzględnienie także sformułowane przez powoda zarzuty naruszenia prawa materialnego, stanowiące w istocie powtórzenie zarzutów podniesionych uprzednio w odwołaniu. Zarzuty te zostały ocenione przez Sąd Okręgowy w większości prawidłowo. Jak trafnie wskazał Sąd pierwszej instancji w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, zagwarantowana w art. 10 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz art. 54 ust. 1 Konstytucji RP swoboda wypowiedzi nie ma charakteru absolutnego, gdyż może doznawać różnego rodzaju ograniczeń. Ograniczenia takie wprowadza art. 18 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji, zgodnie z którym audycje lub inne przekazy nie mogą propagować działań sprzecznych z prawem, z polską racją stanu oraz postaw i poglądów sprzecznych z moralnością i dobrem społecznym, w szczególności nie mogą zawierać treści nawołujących do nienawiści lub dyskryminujących ze względu na rasę, niepełnosprawność, płeć, wyznanie lub narodowość.

Według Sądu Apelacyjnego, zasadnie stwierdził (...) w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji, że powołany przepis został naruszony poprzez wyemitowanie przez powoda w dniu 11 listopada 2013 r. audycji zawierającej relację z (...) w W., w której dr K. K. skomentował podpalenie przez uczestników Marszu usytuowanej na Placu (...): „ (...)” i „ (...)”. Z wypowiedzi tej wynika bowiem, że - według zaproszonego do programu eksperta - fakt usytuowania

(...) w miejscu nieakceptowanym przez środowiska katolickie usprawiedliwia jej zniszczenie poprzez podpalenie. Jest to niewątpliwie propagowanie działania sprzecznego z prawem, o którym mowa w art. 18 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji. Zgodną z prawem reakcją na umieszczenie nieakceptowanej instalacji artystycznej w miejscu mającym szczególne znaczenie dla środowisk katolickich mogło być bowiem np. złożenie petycji do władz miasta o przeniesienie (...) w inne miejsce, bądź organizowanie pokojowych demonstracji w tej sprawie, lecz nie jej podpalenie. Jak trafnie wskazał Sąd pierwszej instancji, zaaprobowane przez dr K. K. zachowanie stanowiło przejaw niszczenia cudzej własności, a także powodowało niebezpieczeństwo dla ludzi i mienia, poprzez wzniesienie pożaru w miejscu publicznym.

Wobec naruszenia przez powoda art. 18 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji, co do zasady powinna zostać nałożona na niego kara pieniężna na podstawie art. 53 ust. 1 tej ustawy. Jednakże w niniejszej sprawie zasadnie podniósł powód w apelacji zarzut naruszenia art. 53 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji poprzez uznanie, że zasadne było nałożenie na powoda kary pieniężnej w wysokości 50.000 zł. Zgodnie bowiem z treścią powyższego przepisu, w opisanych wyżej okolicznościach (...) wydaje decyzję nakładającą na nadawcę karę pieniężną w wysokości do 50% rocznej opłaty za prawo do dysponowania częstotliwością przeznaczoną do nadawania programu, a w przypadku gdy nadawca nie uiszcza opłaty za prawo do dysponowania częstotliwością, karę pieniężną w wysokości do 10% przychodu nadawcy, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym, uwzględniając zakres i stopień szkodliwości naruszenia, dotychczasową działalność nadawcy oraz jego możliwości finansowe.

Z przepisu tego wynikają: po pierwsze - maksymalna wysokość kary pieniężnej (do 10% przychodu nadawcy osiągniętego w poprzednim roku podatkowym) i po drugie - dyrektywy wymiaru tej kary (zakres i stopień szkodliwości naruszenia, dotychczasowa działalność nadawcy oraz jego możliwości finansowe). Oznacza to, że nakładając karę pieniężną organ administracji publicznej ma obowiązek ustalić jej wysokość zgodnie z określonymi przez ustawodawcę dyrektywami wymiaru kary, przestrzegając, aby nie przekroczyła ona maksymalnego jej wymiaru. Dokonanie powyższych działań powinno znaleźć odzwierciedlenie w uzasadnieniu decyzji. Tymczasem w przedmiotowej sprawie (...) nałożył na powoda karę pieniężną w ustalonej arbitralnie kwocie 50.000 zł, nie podając uzasadnienia wymiaru kary i ograniczając się do stwierdzenia, że nie przekroczyła ona przewidzianego w ustawie maksymalnego jej wymiaru.

W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji stwierdzono jedynie: „Wymierzając karę organ uwzględnił przesłanki ustawowe, określone w art. 53 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji, tj. zakres i stopień szkodliwości naruszenia oraz dotychczasową działalność nadawcy. Wymierzając karę organ rozważył możliwości finansowe nadawcy”. Organ administracji publicznej ograniczył się więc do zacytowania przepisu będącego podstawą wymiaru kary, lecz nie dokonał jakichkolwiek ustaleń faktycznych dotyczących ustawowych przesłanek tego wymiaru, ani nie dokonał subsumpcji tych ustaleń do powołanego przepisu prawa. (...) nałożył więc na powoda karę pieniężną w sposób całkowicie dowolny, nie poddający się weryfikacji przez Sąd według kryterium proporcjonalności. Funkcji uzasadnienia wymiaru kary nie spełnia stwierdzenie: „Wysokość kary, zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji, została ustalona w oparciu o przesłankę wysokości przychodu nadawcy, osiągniętego w poprzednim roku podatkowym. Przychód Fundacji (...) w roku 2013 wyniósł (...). Górna granica wysokości kary wyniosła zatem (...). Kara w wysokości 50.000 zł została wymierzona poniżej górnej wysokości z uwzględnieniem przesłanek wskazanych w art. 53 ust. 1 ustawy.” Z powyższego tekstu wynika bowiem tylko, że kara pieniężna nie przekracza maksymalnej wysokości przewidzianej przez ustawodawcę, oraz że jej wysokość uwzględnia ustawowe przesłanki jej wymiaru. Niestety, organ administracji publicznej nawet jednym zdaniem nie odniósł się do tych przesłanek, co uniemożliwia sądowi weryfikację prawidłowości nałożenia kary. W konsekwencji Sąd pierwszej instancji nie ocenił podniesionego przez powoda w odwołaniu zarzutu braku proporcjonalności kary pieniężnej, ograniczając się do powtórzenia powołanego wyżej lakonicznego uzasadnienia decyzji.

Jak trafnie wskazał Sąd Okręgowy w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, wniesienie odwołania od decyzji (...) wszczyna sądowe postępowanie cywilne, do którego na podstawie art. 56 ust. 2 ustawy o radiofonii i telewizji stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego dotyczące spraw z zakresu przeciwdziałania praktykom monopolistycznym. W postępowaniu tym sąd nie kontroluje legalności decyzji organu administracji publicznej, lecz rozpoznaje sprawę merytorycznie, a więc orzeka co do zasadności wymierzonej kary pieniężnej oraz jej wysokości.

Jednakże podkreślenia wymaga także okoliczność, że postępowanie to toczy się na zasadzie kontrydiktoryjności. W konsekwencji - zgodnie z art. 6 k.c. - na pozwanym organie administracji publicznej spoczywa ciężar udowodnienia nie tylko zasadności nałożenia kary pieniężnej, lecz także zasadności jej nałożenia w oznaczonej wysokości. Dokonując merytorycznej oceny sprawy w wyniku wniesionego odwołania, sąd może nie zgodzić się z oceną dokonaną przez (...) i nałożoną karę obniżyć. Może być to wynikiem przyznania innej wagi poszczególnym przesłankom wymiaru kary ustalonym przez organ administracji publicznej, bądź ustalenia istnienia lub nieistnienia niektórych spośród tych przesłanek.

Jednakże wydając wyrok reformatoryjny, sąd zawsze odnosi się do ustaleń faktycznych i oceny prawnej organu administracji wynikających z uzasadnienia zaskarżonej decyzji, natomiast nie jest uprawniony do dokonania ich samodzielnie, wówczas, gdy organ zaniechał ich poczynienia. Byłoby to bowiem równoznaczne z zastąpieniem organu administracji publicznej w wykonaniu ustawowej kompetencji do nałożenia kary pieniężnej, w sytuacji, gdy rozstrzygnięcie zawarte w zaskarżonej decyzji nie zawiera uzasadnienia i nie poddaje się weryfikacji. W przedmiotowej sprawie taka właśnie sytuacja miała miejsce. Przy tym, także w toku procesu - w odpowiedzi na odwołanie - (...) nie uzasadnił wysokości nałożonej na powoda kary, ograniczając się do twierdzenia, że „wysokość kary pieniężnej spełnia kryterium proporcjonalności, ponieważ znacząco odbiega od górnej dopuszczalnej granicy i odpowiada możliwościom finansowym powoda, a także odpowiada pozostałym przesłankom ustawowym wymiaru kary.” Pozwany odniósł się więc wyłącznie do maksymalnej wysokości kary pieniężnej, a nie do dyrektyw wymiaru kary.

Przedmiotowa decyzja została wydana na podstawie art. 53 ust. 1 w związku z art. 18 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji, który uprawnia (...) do nałożenia kary pieniężnej w związku z naruszeniem przez nadawcę wskazanych przepisów ustawy. Wobec braku możliwości weryfikacji przez sąd zarzutu braku proporcjonalności nałożonej kary, z uwagi na brak uzasadnienia decyzji w tym zakresie, zaskarżona decyzja podlegała uchyleniu.

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