

Sygn. akt VII AGa 2036/18

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 2 lutego 2021 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie VII Wydział Gospodarczy i Własności Intelektualnej w składzie:

Przewodniczący: Sędzia SA Maciej Dobrzyński

Sędziowie: SA Tomasz Wojciechowski

SA Małgorzata Sławińska

Protokolant Małgorzata Prejna

po rozpoznaniu w dniu 21 stycznia 2020 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa Telewizji (...) S.A. w W.

przeciwko Przewodniczącemu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji

w sprawie odwołania od decyzji Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji nr (...) z 22 grudnia 2016 roku

sprawy z powództwa Telewizji (...) S.A. w W.

przeciwko Przewodniczącemu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji

w sprawie odwołania od decyzji Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji nr (...) z 22 grudnia 2016 roku

sprawy z powództwa Telewizji (...) S.A. w W.

przeciwko Przewodniczącemu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji

w sprawie odwołania od decyzji Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji nr (...) z 30 grudnia 2016 roku

na skutek apelacji powoda

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie

z dnia 26 marca 2018 r., sygn. akt XX GC 312/17

I. zmienia zaskarżony wyrok w ten sposób, że:

a. w punkcie 1.I uchyla decyzję Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji nr 15/2016 roku z dnia 22 grudnia 2016 roku w całości;

b. w punkcie 1.II zasądza od Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji na rzecz Telewizji (...) S.A. w W. kwotę 4800 zł (cztery tysiące osiemset złotych) tytułem zwrotu kosztów procesu;

c. w punkcie 2.I uchyla decyzję Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji nr 16/2016 roku z dnia 22 grudnia 2016 roku w całości;

d. w punkcie 2.II zasądza od Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji na rzecz Telewizji (...) S.A. w W. kwotę 4800 zł (cztery tysiące osiemset złotych) tytułem zwrotu kosztów procesu;

II. oddala apelację w pozostałym zakresie;

III. zasądza od Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji na rzecz Telewizji (...) S.A. w W. kwotę 7350 zł (siedem tysięcy trzysta pięćdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego.

Sygn. akt VII AGa 2036/18

UZASADNIENIE

Decyzją nr (...) z dnia 22 grudnia 2016 roku (w sprawie zarejestrowanej pod sygnaturą XX GC 312/17) Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji działając na podstawie art. 53 ust. 1 w zw. z art. 15a ust 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2004 r. Nr 253, poz. 2531 ze zm., dalej: ustawa o radiofonii i telewizji) oraz art. 104 i art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm., dalej: k.p.a.), w związku ze stwierdzeniem naruszeń art. 15a ust 1 ustawy o radiofonii i telewizji nałożył na Telewizję (...) S.A. w W. karę pieniężną w wysokości 10.000,00 złotych.

Od wskazanej decyzji Telewizji (...) S.A. w W. wniosła odwołanie zaskarżając ją w całości. Zarzuciła błędną wykładnię przepisu art. 15a ust 1 ustawy polegającą na przyjęciu, że ustawowe minimum czasu przeznaczanego na audycję wytworzone w okresie 5 lat przed rozpowszechnianiem w programie 50% czasu rzeczywiście przeznaczanego. Dodatkowo nadawca podniósł, iż doszło do naruszenia art. 53 ust 3 i 4 ustawy, a to wobec nałożenia kary pieniężnej po upływie roku od naruszenia oraz pomimo wypełnienia wymogu ustawowego zawartego w art. 15a ust 1 ustawy.

Decyzją nr (...) z dnia 22 grudnia 2016 roku (w sprawie zarejestrowanej pod sygnaturą XX GC 313/17) Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji działając na podstawie art. 53 ust. 1 w zw. z art. 15a ust 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2004 r. Nr 253, poz. 2531 ze zm., dalej: ustawa o radiofonii i telewizji) oraz art. 104 i art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm., dalej: k.p.a.), w związku ze stwierdzeniem naruszeń art. 15a ust 1 ustawy o radiofonii i telewizji nałożył na Telewizję (...) S.A. w W. karę pieniężną w wysokości 10.000,00 złotych.

Od decyzji Telewizja (...) S.A. w W. wniosła odwołanie zaskarżając ją w całości. Zarzuciła błędną wykładnię przepisu art. 15a ust 1 ustawy polegającą na przyjęciu, że ustawowe minimum czasu przeznaczanego na audycję wytworzone w okresie 5 lat przed rozpowszechnianiem w programie 50% czasu rzeczywiście przeznaczanego. Dodatkowo nadawca podniósł, iż doszło do naruszenia art. 53 ust 3 i 4 ustawy, a to wobec nałożenia kary pieniężnej po upływie roku od naruszenia oraz pomimo wypełnienia wymogu ustawowego zawartego w art. 15a ust 1 ustawy.

W dniu 17 lipca 2017 r. Sąd pierwszej instancji wydał postanowienie w przedmiocie połączenia sprawy o sygn. akt XX GC 313/17 do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia ze sprawą pod sygn. akt XX GC 312/17.

Decyzją nr (...) z dnia 30 grudnia 2016 roku (w sprawie zarejestrowanej pod sygnaturą XX GC 314/17) Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji działając na podstawie art. 53 ust. 1 w zw. z art. 15a ust 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 2004 r. Nr 253, poz. 2531 ze zm., dalej: ustawa o radiofonii i telewizji) oraz art.

104 i art. 107 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm., dalej: k.p.a.), w związku ze stwierdzeniem naruszeń art. 15a ust 1 ustawy o radiofonii i telewizji nałożył na Telewizję (...) S.A. w W. karę pieniężną w wysokości 10.000,00 złotych.

Od decyzji Telewizja (...) S.A. w W. wniosła odwołanie zaskarżając ją w całości. Zarzuciła błędną wykładnię przepisu art. 15a ust 1 ustawy polegającą na przyjęciu, że ustawowe minimum czasu przeznaczonego na audycję wytworzone w okresie 5 lat przed rozpowszechnianiem w programie 50% czasu rzeczywiście przeznaczonego. Dodatkowo nadawca podniósł, iż doszło do naruszenia art. 53 ust 3 i 4 ustawy, a to wobec nałożenia kary pieniężnej po upływie roku od naruszenia oraz pomimo wypełnienia wymogu ustawowego zawartego w art. 15a ust 1 ustawy.

W dniu 17 lipca 2017 r. Sąd Okręgowy wydał postanowienie w przedmiocie połączenia sprawy o sygn. akt XX GC 314/17 do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia ze sprawą pod sygn. akt XX GC 312/17.

Wyrokiem z 26 marca 2018 roku Sąd Okręgowy w Warszawie oddalił odwołania Telewizji (...) S.A. w W. od decyzji Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji o nr (...) i (...) z 22 grudnia 2016 roku oraz decyzji nr (...) z 30 grudnia 2016 roku a także zasądził od Telewizji (...) S.A. w W. na rzecz Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji koszty zastępstwa procesowego.

Na podstawie materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie, Sąd Okręgowy ustalił następujący stan faktyczny:

Spółka Telewizja (...) S.A. w W. wpisana jest do rejestru przedsiębiorców prowadzonego przez Sąd Rejonowy dla miasta stołecznego Warszawy w Warszawie pod nr KRS (...). Prowadzi ona działalność radiowo - telewizyjną, w tym w zakresie rozpowszechnia min. programy:

1. (...) na podstawie koncesji nr (...) -T z dnia 04 września 2013 roku;
2. (...) na podstawie koncesji nr (...) -T z dnia 11 lutego 2005 roku
3. (...) na podstawie koncesji nr (...) -T z dnia 28 lutego 2013 roku.

W okresie IV kwartału 2015 roku Telewizja (...) S.A. w zakresie udziału w programach telewizyjnych T., (...) oraz (...) audycji europejskich wytworzonych przez producentów niezależnych w okresie 5 lat przed rozpowszechnieniem w programie w czasie przeznaczonym na audycje europejskie wytworzone przez producentów niezależnych, nie osiągała minimalnych progów określonych w ustawie o radiofonii i telewizji .

Pismem z dnia 16 marca 2016 roku Przewodniczący KRRiT poinformował Telewizję (...) S.A., że z nadesłanych wyciągów z ewidencji czasu nadawania audycji europejskich, audycji wytworzonych pierwotnie w języku polskim, audycji europejskich wytworzonych przez producentów niezależnych oraz audycji europejskich wytworzonych przez producentów niezależnych w okresie 5 lat przed rozpowszechnieniem w programie T. wynika, iż w IV kwartale 2015 roku nie były realizowane wymagania ustawowe, w ramach tego programu.

W dniu 27 kwietnia 2016 r. znak DM.501.3.3.2016 Przewodniczący poinformował Telewizję (...) S.A. o zamiarze nałożenia kary w związku ze stwierdzonym brakiem realizacji wymogów ustawowych w zakresie czasu nadawania audycji europejskich, audycji wytworzonych pierwotnie w języku polskim, audycji europejskich wytworzonych przez producentów niezależnych oraz audycji europejskich wytworzonych przez producentów niezależnych w okresie 5 lat przed rozpowszechnieniem w ramach programu T..

W dniu 13 maja 2016 roku Telewizja (...) S.A. złożyła wyjaśnienia w związku z zarzutem naruszenia w programie T. w IV kwartale 2015 roku wymagań art. 15a ust 1 ustawy o radiofonii i telewizji. W uzasadnieniu wskazano, że nadawca wymóg opisany w przedmiotowej regulacji spełnił. W ocenie nadawcy ustawowe minimum to 50% minimalnego czasu przeznaczonego przez ustawę w ramach 10% czasu nadawania całego programu.

W IV kwartale 2015 r. Telewizja (...) S.A. w zakresie emisji audycji wytworzonych pierwotnie w języku polskim nie osiągała minimalnych progów określonych w ustawie o radiofonii i telewizji. Czas nadawania audycji europejskich wytworzonych przez producentów niezależnych na audycję producentów niezależnych w okresie 5 lat przed rozpowszechnieniem w programie wyniósł 36,80%, podczas gdy minimalny udział zgodnie z art. 15a ust 1 ustawy o radiofonii i telewizji wynosił 50%..

Decyzją nr (...) z dnia 22 grudnia 2016 r. Przewodniczący działając na podstawie art. 53 ust. 1 w związku ze stwierdzeniem naruszeń art. 15a ust 1 ustawy o radiofonii i telewizji oraz art. 104 k.p.a. i art. 107 k.p.a. nałożył na Telewizję (...) S.A. rozpowszechniającą na podstawie koncesji nr (...) -T z dnia 04 września 2013 r. program telewizyjny pn. T. karę pieniężną w wysokości 10.000 złotych za naruszenia w IV kwartale 2015 r.

Pismem z dnia 16 marca 2016 roku Przewodniczący KRRiT poinformował Telewizję (...) S.A., że z nadesłanych wyciągów z ewidencji czasu nadawania audycji europejskich, audycji wytworzonych pierwotnie w języku polskim, audycji europejskich wytworzonych przez producentów niezależnych oraz audycji europejskich wytworzonych przez producentów niezależnych w okresie 5 lat przed rozpowszechnieniem w programie (...) wynika, iż w IV kwartale 2015 roku nie były realizowane wymagania ustawowe, w ramach tego programu.

W dniu 27 kwietnia 2016 r. znak DM.501.5.5.2016 Przewodniczący poinformował Telewizję (...) S.A. o zamiarze nałożenia kary w związku ze stwierdzonym brakiem realizacji wymogów ustawowych w zakresie czasu nadawania audycji europejskich, audycji wytworzonych pierwotnie w języku polskim, audycji europejskich wytworzonych przez producentów niezależnych oraz audycji europejskich wytworzonych przez producentów niezależnych w okresie 5 lat przed rozpowszechnieniem w ramach programu (...).

W dniu 13 maja 2016 roku Telewizja (...) S.A. złożyła wyjaśnienia w związku z zarzutem naruszenia w programie (...) w IV kwartale 2015 roku wymagań art. 15a ust 1 ustawy o radiofonii i telewizji. W uzasadnieniu wskazano, że nadawca wymóg opisany w przedmiotowej regulacji spełnił. W ocenie nadawcy ustawowe minimum to 50% minimalnego czasu przeznaczonego przez ustawę w ramach 10% czasu nadawania całego programu.

W IV kwartale 2015 r. Telewizja (...) S.A. w zakresie emisji audycji wytworzonych pierwotnie w języku polskim nie osiągała minimalnych progów określonych w ustawie o radiofonii i telewizji. Czas nadawania audycji europejskich wytworzonych przez producentów niezależnych na audycję producentów niezależnych w okresie 5 lat przed rozpowszechnieniem w programie wyniósł 36,40%, podczas gdy minimalny udział zgodnie z art. 15a ust 1 ustawy o radiofonii i telewizji wynosił 50%.

Decyzją nr (...) z dnia 30 grudnia 2016 r. Przewodniczący działając na podstawie art. 53 ust. 1 w związku ze stwierdzeniem naruszeń art. 15a ust 1 ustawy o radiofonii i telewizji oraz art. 104 k.p.a. i art. 107 k.p.a. nałożył na Telewizję (...) S.A. rozpowszechniającą na podstawie koncesji nr (...) -T z dnia 11 lutego 2005 r. program telewizyjny pn. (...) karę pieniężną w wysokości 10.000 złotych za naruszenia w IV kwartale 2015 r..

Pismem z dnia 16 marca 2016 roku Przewodniczący KRRiT poinformował Telewizję (...) S.A., że z nadesłanych wyciągów z ewidencji czasu nadawania audycji europejskich, audycji wytworzonych pierwotnie w języku polskim, audycji europejskich wytworzonych przez producentów niezależnych oraz audycji europejskich wytworzonych przez producentów niezależnych w okresie 5 lat przed rozpowszechnieniem w programie (...) wynika, iż w IV kwartale 2015 roku nie były realizowane wymagania ustawowe, w ramach tego programu.

W dniu 27 marca 2016 r. znak DM.501.6.2.2016 Przewodniczący poinformował Telewizję (...) S.A. o zamiarze nałożenia kary w związku ze stwierdzonym brakiem realizacji wymogów ustawowych w zakresie czasu nadawania audycji europejskich, audycji wytworzonych pierwotnie w języku polskim, audycji europejskich wytworzonych przez producentów niezależnych oraz audycji europejskich wytworzonych przez producentów niezależnych w okresie 5 lat przed rozpowszechnieniem w ramach programu (...).

W dniu 13 maja 2016 roku Telewizja (...) S.A. złożyła wyjaśnienia w związku z zarzutem naruszenia w programie (...) w IV kwartale 2015 roku wymagań art. 15a ust 1 ustawy o radiofonii i telewizji. W uzasadnieniu wskazano, że nadawca wymóg opisany w przedmiotowej regulacji spełnił. W ocenie nadawcy ustawowe minimum to 50% minimalnego czasu przeznaczanego przez ustawę w ramach 10% czasu nadawania całego programu.

W IV kwartale 2015 r. Telewizja (...) S.A. w zakresie emisji audycji wytworzonych pierwotnie w języku polskim nie osiągała minimalnych progów określonych w ustawie o radiofonii i telewizji. Czas nadawania audycji europejskich wytworzonych przez producentów niezależnych na audycję producentów niezależnych w okresie 5 lat przed rozpowszechnieniem w programie wyniósł 38,20%, podczas gdy minimalny udział zgodnie z art. 15a ust 1 ustawy o radiofonii i telewizji wynosił 50%.

Decyzją nr (...) z dnia 22 grudnia 2016 r. Przewodniczący działając na podstawie art. 53 ust. 1 w związku ze stwierdzeniem naruszeń art. 15a ust 1 ustawy o radiofonii i telewizji oraz art. 104 k.p.a. i art. 107 k.p.a. nałożył na Telewizję (...) S.A. rozpowszechniającą na podstawie koncesji nr (...) -T z dnia 28 lutego 2013 r. program telewizyjny pn. (...) karę pieniężną w wysokości 10.000 złotych za naruszenia w IV kwartale 2015 r.

Powyższy stan faktyczny Sąd ustalił na podstawie akt XX GC 313/17 i XX GC 314/17 połączonych do wspólnego rozpoznania i rozstrzygnięcia z aktami o sygnaturze XX GC 312/17, oraz dokumentów zgromadzonych w tych aktach. Sąd dał wiarę załączonym do akt dokumentom, które stanowiły podstawę dokonania ustaleń faktycznych, gdyż ich prawdziwość i wiarygodność w świetle wszechstronnego rozważenia zebranego materiału nie nasuwa żadnych wątpliwości i nie była kwestionowana przez żadną ze stron.

Sąd Okręgowy zważył, że zgodnie z treścią art. 56 ust. 1 i 2 ustawy o radiofonii i telewizji: od decyzji Przewodniczącego Krajowej Rady wydanych na podstawie art. 10 ust. 4 oraz art. 53 - 54 służy odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu gospodarczego, zaś w postępowaniu w sprawach odwołań od decyzji, o których mowa w ust. 1, stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego dotyczące spraw z zakresu przeciwdziałania praktykom monopolistycznym. Powyższe oznacza, iż sąd rozpoznaje sprawę co do meritum, a zatem ocenia całokształt materiału zgromadzonego w aktach sprawy oraz trafność zarzutów podniesionych w oparciu o te dowody w oparciu o regulacje art. 479²⁸ – 479³³ k.p.c.

Odnosząc się do kwestii podniesionego przez odwołującego się zarzutu przedawnienia nałożenia kary pieniężnej w decyzjach nr (...) Sąd zważył, że decyzje te zostały wydane w dniu 22 grudnia 2016 r. natomiast zostały doręczone w dniu 2 stycznia 2017 r. Z faktu tego odwołujący wyciąga wniosek, iż mając na uwadze treść art. 53 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji doszło do przedawnienia. Argumentacja odwołującego opiera się na twierdzeniu, iż decyzja o ukaraniu powinna być nie tylko wydana w terminie przed upływem roku od naruszenia obowiązku, ale również skutecznie doręczona nadawcy, który został ukarany. Sąd uznał, iż nie doszło do upływu okresu przedawnienia. Dokonując analizy art. 53 cytowanej ustawy należy mieć na uwadze całość regulacji i terminy którymi posługiwał się ustawodawca konstruując przepisy. Sąd zważył, że art. 53 ust. 1 posługuje się terminem „(...) Przewodniczący wydaje decyzję nakładającą na nadawcę karę pieniężną (...), w ust. 4 jest zapis „ kary pieniężnej nie można nałożyć” , oznacza to, że okres jednego roku na nałożenie kary, w tym wypadku równa się z wydaniem decyzji, a nie z jej doręczeniem, które jest obojętne dla upływu okresu przedawnienia. Przepis art. 53 jest artykułem powstałym w chwili tworzenia ustawy z dnia 29.12 1992 r. o radiofonii i telewizji, kolejne artykuły dodawane w następnych latach jak np. art. 53c w ust. 4 wyraźnie mówią „Decyzja nakładająca karę nie może być wydana, jeżeli od naruszenia (...) upłynęły dwa lata.” Mając na uwadze powyższe zdaniem Sądu zamiarem ustawodawcy przy tworzeniu nowych przepisów było doprecyzowanie terminu, który mógł nastroić wątpliwości w jego interpretacji. W związku z powyższym, takiej wykładni terminu wskazanego w art. 53 ust 1 ustawy należy dokonać, co w konsekwencji prowadzi do uznania, iż nie doszło do przedawnienia, gdyż decyzje o nałożeniu kary zostały wydane w dniu 22 grudnia 2016 r., a więc przed upływem roku.

Sąd Okręgowy zważył, że istotą sporu była wykładnia 15a ust 1 oraz art. 53 ust 1 i 4 ustawy o radiofonii i telewizji dokonana w ramach uprawnień przysługujących Przewodniczącemu KRRiT, na podstawie których powód

Telewizja (...) S.A. obciążona została karami finansowymi. Zgodnie z treścią tego przepisu, nadawcy programów telewizyjnych przeznaczają co najmniej 10% kwartalnego czasu nadawania programu na audycje europejskie wytworzone przez producentów niezależnych, z wyłączeniem serwisów informacyjnych, reklam, telesprzedaży, transmisji sportowych, przekazów tekstowych i teleturniejów. W czasie przeznaczonym na audycje europejskie wytworzone przez producentów niezależnych, audycje wytworzone w okresie 5 lat przed rozpowszechnieniem w programie powinny stanowić co najmniej 50%.

W niniejszej sprawie należało zatem dokonać wykładni językowej powyższego przepisu, albowiem dopiero niemożność jej dokonania (uzyskania jasnych rezultatów) pozwala na dokonywanie wykładni systemowej, funkcjonalnej. W ocenie Sądu przepis ten winien być odczytywany w ten sposób, że w czasie przeznaczonym na audycje europejskie wytworzone przez producentów niezależnych, audycje wytworzone w okresie 5 lat przed rozpowszechnieniem w programie powinny stanowić co najmniej 50%, z tym że udział ten nie może być liczony od 10% kwartalnego czasu, o którym jest mowa w zd. 1 omawianej regulacji.

Czas, o którym mowa w zd.2 tego przepisu, odnosi się do czasu rzeczywiście przeznaczonego przez nadawcę na nadawanie audycji europejskich wytworzonych przez producentów niezależnych w okresie 5 lat przed rozpowszechnieniem w programie, a nie jak czyni to strona powodowa, tj. w odniesieniu do wskazanego w zd. 1 kwartalnego czasu 10% nadawania „całego” programu. Zgodzić się także należy z pozwanym, że gdyby intencją ustawodawcy był, że czas przeznaczony na audycje europejskie wytworzone w okresie 5 lat przed rozpowszechnieniem w programie miał wynosić 50%, z ogólnego czasu przeznaczonego na audycje europejskie, o którym mowa w zd. 1 tego przepisu (tj. nie mniej niż 10%), to zawarłby stosowne odwołanie.

W konsekwencji Sąd nie stwierdził, aby decyzje wydane przez Przewodniczącego KRRiT o nr. 15-2016 z dnia 22 grudnia 2016 r., o nr 16-2016 z dnia 22 grudnia 2016 r., i o nr. 18-2016 z dnia 30 grudnia 2016 r. stanowiły naruszenie art. 15a ust 1 ustawy o radiofonii i telewizji. Dokonana przez Sąd wykładnia literalna ww. regulacji wskazuje natomiast, że interpretacja tego przepisu przez pozwanego (Organ) była prawidłowa.

Mając powyższe na uwadze nie znajduje podstaw do uwzględnienia odwołania od decyzji nr (...).

O kosztach Sąd orzekł na mocy art. 98 kpc uznając, iż strona odwołująca przegrała proces w całości.

Apelacje od powyższego wyroku wywiódł powód zaskarżając go w całości, od rozstrzygnięć dotyczących trzech decyzji Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji nr (...) z dnia 22 grudnia 2016 roku, nr (...) z 22 grudnia 2016 roku oraz nr (...) z 30 grudnia 2016 roku, a także rozstrzygnięć w zakresie kosztów postępowania. Zarzuty podniesione przez apelującego we wszystkich środkach zaskarżenia polegały na:

1) naruszeniu przepisów postępowania mogących mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, tj.:

a) art. 233 § 1 k.p.c. przez brak wszechstronnego rozważenia całego zebranego w sprawie materiału dowodowego, tj. pominięcie przy jego ocenie treści pisma z dnia 07.04.2014 r. do Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz formularza dotyczącego realizacji obowiązków wynikających z art. 15a ustawy o radiofonii i telewizji, przekazanego do stosowania powodowi przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji, z którego wynika, iż ustawowy wymóg sformułowany w art. 15a ust. 1 zd. 2, zostanie spełniony, jeżeli czas nadawania nowych audycji producentów niezależnych osiągnie minimum 5% czasu nadawania całego programu;

2) naruszenie prawa materialnego, tj.:

a) art. 15a ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji przez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, iż ustawowe minimum czasu przeznaczonego na audycje wytworzone w okresie 5 lat przed rozpowszechnieniem w programie to 50 % czasu rzeczywiście przeznaczonego przez nadawcę na rozpowszechnianie audycji europejskich wytworzonych przez producentów niezależnych, podczas gdy to ustawowe minimum to 50 % minimalnego czasu przeznaczonego przez

ustawę na rozpowszechnianie audycji europejskich wytworzonych przez producentów niezależnych, wynoszącego 10 % czasu nadawania całego programu,

b) art. 53 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji przez jego błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że dla zachowania terminu rocznego na nałożenie kary pieniężnej wystarczające jest wydanie w tym czasie decyzji, podczas gdy dla zachowania tego terminu istotne jest jej doręczenie stronie,

c) art. 53 ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji przez utrzymanie w mocy decyzji nakładających kary pieniężne pomimo wypełnienia wymogu ustanowionego w art. 15a ust. 1 ustawy oraz pomimo upływu roku od naruszenia.

Wskazując na powyższe zarzuty, na podstawie art. 386 § 1 k.p.c., powód wniósł o zmianę wyroku przez uchylene decyzji Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji nr (...), nr (...) i nr (...) oraz zasądzenie na rzecz powoda kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

W odpowiedzi na apelację pozwany wniósł o ich oddalenie w całości oraz o zasądzenie kosztów postępowania za instancję odwoławczą.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacje powoda okazały się częściowo zasadne.

W pierwszej kolejności należało odnieść się do najdalej idącego zarzutu dotyczącego upływu terminu przewidzianego w art. 53 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji. Przepis ten stanowi, że kary pieniężnej nie można nałożyć, jeżeli od naruszenia obowiązku, o którym mowa w ustępie 1 upłynął rok. Nałożenie kary następuje w drodze decyzji, do której to stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Cechą właściwą decyzji administracyjnej, będącej kwalifikowanym aktem administracyjnym jest uzewnętrznienie oświadczenia woli organu administracji publicznej. Uzewnętrznienie następuje poprzez zakomunikowanie woli jednostce, której uprawnienia lub obowiązki kształtuje decyzja. Według art. 109 § 1 k.p.a. decyzję doręcza się stronie na piśmie, a w przypadkach wymienionych w przepisach decyzja może być ogłoszona ustnie (art. 109 § 2 k.p.a.). Doręczenie następuje w formie prawnej przewidzianej w art. 39 – 48 k.p.a. i zachowanie tej formy ma znaczenie prawne dla skutków materialnych i procesowych.

Należy podkreślić, że decyzja administracyjna jest czynnością materialnoprawną, która rodzi skutki prawne kształtujące uprawnienia i obowiązki jednostki, a jej zakomunikowanie jest warunkiem bytu prawnego decyzji administracyjnej. Jak podkreśla się w uchwale NSA z 15 października 2008 roku, sygn. akt II GPS 4/08 z przepisu art. 109 § 1 k.p.a. w zw. z art. 110 k.p.a. nie można wywieść, że wydanie decyzji jest wprowadzeniem decyzji administracyjnej do obrotu prawnego. Nie zostaje bowiem oświadczenie woli organu administracji publicznej uzewnętrznione przez jego zakomunikowanie jednostce, co pozbawia decyzję bytu prawnego w zakresie możliwości wywołania skutku prawnego.

Nie można się zgodzić ze stanowiskiem przedstawionym przez Sąd pierwszej instancji, że decydujące znaczenie ma wydanie decyzji przez Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, a to miało miejsce przed upływem roku od naruszenia obowiązku, o którym mowa w art. 15 a ust. 1 ustawy. Przede wszystkim argumentacja Sądu Okręgowego odnosząca się do ustępu 1 art. 53 ustawy jest błędna, bowiem w żadnym wypadku nie odnosi się ona do terminu, o którym mowa w art. 53 ust. 4. Przepis art. 53 ust. 1 ustawy normuje przypadki kiedy może zostać decyzją administracyjną nałożona kara pieniężna, natomiast ustęp 4 tego przepisu odnosi się do terminu, w którym może to nastąpić.

Nie można się zgodzić się również z oceną Sądu pierwszej instancji, że dodanie przez ustawodawcę w okresie późniejszym kolejnych przepisów, w tym art. 53 c ust. 4 cytowanej ustawy, wskazuje, że chodziło o uściślenie, że termin ten dotyczy wydania decyzji, a nie jej doręczenia. Art. 54 ust. 3 ustawy od początku swego obowiązywania wiązał termin przedawnienia z wydaniem decyzji, w przeciwieństwie do art. 53 ust. 4 tej ustawy. A zatem przypisanie ustawodawcy woli uściślenia tych przepisów w okresie późniejszym jest nieprzekonujące, bowiem ustawodawca nie zmienił przy tym

przepisów już obowiązujących. O ile w przepisie art. 54 ust. 3 ustawy termin przedawnienia można wiązać z wydaniem decyzji, o tyle w art. 53 ust. 4 ustawy z nałożeniem kary, a zatem z dokonaniem czynności materialnoprawnej, która musi być zakomunikowana stronie zgodnie z art. 110 k.p.a. Zakomunikowanie jednostce oświadczenia woli organu administracji publicznej jest warunkiem jej wejścia do obrotu prawnego. Jak podkreślono wyżej, wyłączną formą zakomunikowania woli jednostce jest doręczenie albo ogłoszenie decyzji.

Taka wykładnia przepisu art. 53 ust. 4 ustawy podzielana jest także w doktrynie. Komentatorzy wskazują, że dla dotrzymania rocznego terminu nie wystarcza wszczęcie postępowania, ani wydanie decyzji, lecz konieczne jest doręczenie decyzji jednostce, której decyzja dotyczy. (m.in. Komentarz do art. 53 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji Jacek Sobczak, Zakamycze 2001 oraz Elżbieta Czarny – Drożdziejko Ustawa o radiofonii i telewizji. Komentarz, LexisNexis 2014).

Przywoływane przez pozwanego w odpowiedzi na apelację orzeczenia sądów administracyjnych wskazujących na konieczność oddzielenia sporządzenia decyzji przez organ z chwilą złożenia podpisu osoby uprawnionej od momentu jej doręczenia nie mają znaczenia dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy, ponieważ zgodnie z art. 53 ust. 4 ustawy o radiofonii i telewizji upływ terminu przedawnienia należy wiązać z czynnością materialnoprawną, którą jest nałożenie kary. Nie ulega wątpliwości, że decyzja administracyjna musi zostać doręczona nadawcy, który dopuścił się naruszenia obowiązków wynikających z art. 53 ust. 1 ustawy. Pozbawione podstaw były również argumenty dotyczące nadania przedmiotowych decyzji jeszcze w grudniu 2016 roku, ponieważ przepis, o którym mowa w art. 57 pkt 5 k.p.a. reguluje sposób obliczania terminów procesowych czynności stron i nie ma zastosowania do terminów załatwiania spraw przez organ administracji publicznej.

Nie można również podzielić argumentu strony pozwanej, że skoro upływ rocznego terminu przypadał w sobotę, to oznacza, że upływa on następnego dnia, który nie jest dniem wolnym od pracy ani sobotą, a zatem 2 stycznia 2017 roku. Należy zwrócić uwagę, że przepisy wprowadzające zmiany w zakresie ustalania końca terminu zostały wprowadzone dopiero w 2017 roku, stąd nie mają one znaczenia w niniejszej sprawie.

Mając na względzie powyższe rozważania, Sąd Apelacyjny podziela zarzut naruszenia art. 53 ust. 4 ustawy, a zatem doręczenie powodowi decyzji nr (...) Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji dopiero 2 stycznia 2017 roku należało uznać za dokonane z przekroczeniem terminu. W konsekwencji uwzględniając zarzut skarżącego w zakresie upływu terminu przedawnienia, o którym mowa w art. 53 ust. 4 ustawy należało uchylić decyzje Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji nr (...) i (...) z 22 grudnia 2016 roku w całości o czym orzeczono w punkcie pierwszym wyroku, rozstrzygając jednocześnie o kosztach procesu zgodnie z zasadą odpowiedzialności za wynik postępowania.

W dalszej kolejności skarżący podniósł w apelacji zarzuty dotyczące zarówno naruszenia prawa materialnego, jak i prawa procesowego. Wobec tego najpierw należy odnieść się do sformułowanych przez apelanta zarzutów naruszenia przepisów postępowania, gdyż wnioski w tym zakresie determinują rozważania, co do pozostałych zarzutów apelacyjnych, bowiem jedynie nieobarczone błędem ustalenia faktyczne, będące wynikiem należycie przeprowadzonego postępowania, mogą być podstawą oceny prawidłowości stosowania przepisów prawa materialnego.

Skarżący zarzuca Sądowi pierwszej instancji pominięcie przy ocenie materiału dowodowego treści pisma z dnia 7 kwietnia 2014 r. do Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz formularza dotyczącego realizacji obowiązków wynikających z art. 15a ustawy o radiofonii i telewizji przekazanego do stosowania powodowi przez KRRiT. Sąd Apelacyjny nie dopatrył się podnoszonych przez skarżącego naruszeń zasad postępowania dowodowego. Skuteczne podniesienie zarzutu naruszenia art. 233 § 1 k.p.c. wymaga wykazania, że sąd uchybił zasadom logicznego rozumowania lub doświadczenia życiowego oceniając zebrany w sprawie materiał dowodowy. W niniejszej sprawie pominięcie przez Sąd Okręgowy wskazanych wyżej dowodów nie pozwala ostatecznie na wyciągnięcie odmiennych wniosków z zebranego w sprawie materiału dowodowego. Z pisma z 7 kwietnia 2014 roku wynika, że powodowa spółka miała świadomość w jaki sposób jest interpretowany i stosowany przepis art. 15a ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji

przez pozwanego, a celem tego pisma było przedstawienie przez Telewizję (...) S.A. argumentów przemawiających za zmianą interpretacji tego przepisu. Powód nie przedstawił w postępowaniu sądowym przekonujących dowodów, że doszło do zmiany stosowania tego przepisu przez pozwanego w terminie późniejszym. Przeciwnie, powód otrzymał w odpowiedzi pismo pozwanego, w którym szczegółowo odniesiono się do wszystkich jego wątpliwości i w konsekwencji przyjęto, że jedynie zmiana legislacyjna może doprowadzić do zmiany stosowania przepisu art. 15a ust. 1 ustawy. Wskazywany przez skarżącego formularz nie może być podstawą do przyjęcia odmiennych wniosków, np. w zakresie usiłowania wprowadzenia powoda w błąd.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 15a ust. 1 ustawy Sąd odwoławczy uznał, że jest on chybiony. Przepis określa minimalny udział w kwartalnym czasie nadawania programu audycji wytworzonych przez producentów niezależnych, tzn. co najmniej 10%. Jednocześnie w zdaniu drugim wskazuje, iż w czasie przeznaczonym na audycje europejskie wytworzone przed producentów niezależnych, który w zależności od nadawcy lub charakteru programu może być różny, jednak nie mniejszy niż 10% kwartalnego czasu nadawania programu, audycje wytworzone w okresie 5 lat przed rozpowszechnieniem w programie powinny stanowić co najmniej 50%. Z powyższego sformułowania jednoznacznie wynika, że ww. 50% odnosi się do czasu faktycznie przeznaczonego przez nadawcę na nadawanie audycji europejskich, wytworzonych przez producentów niezależnych, który nie może być niższy niż 10% kwartalnego czasu nadawania programu. Powyższa wartość 50% nie może być odczytywana wyłącznie jako stała wartość 5%, liczona od najniższego możliwego udziału audycji europejskich wytworzonych przez producentów niezależnych tzn. 10% kwartalnego czasu nadawania programu. Wykładnia językowa przeprowadzona przez Sąd pierwszej instancji jest prawidłowa i Sąd Apelacyjny ją w całości podziela.

Wobec jednoznacznego brzmienia art. 15a ust. 1 ustawy o radiofonii i telewizji nie mogą również zostać uznane za uzasadnione argumenty powoda dotyczące historii wprowadzenia ww. regulacji, w tym w kontekście implementacji dyrektywy (...) o audiowizualnych usługach medialnych. Przepis ten został wprowadzony do polskiego porządku prawnego na skutek transpozycji art. 17 dyrektywy (...). W art. 15 a powołanej ustawy ustawodawca zdecydował się, aby obowiązek nałożony na nadawców liczony był od kwartalnego czasu nadawania, a nie od budżetu programowego, pozostałe przesłanki art. 17 w.w. dyrektywy zostały uwzględnione. Art. 15 a ust. 1 zobowiązał nadawców do uwzględniania w swojej ramówce audycji europejskich pochodzących od niezależnych producentów. Ten obowiązek został określony kwotowo, a więc minimalny udział audycji europejskich wytworzonych przez producentów niezależnych wynosi 10% kwartalnego czasu nadawania, natomiast w zdaniu drugim tego ustępu ustalono, że co najmniej 50% czasu przeznaczony na audycje europejskie powinno być poświęcone produkcjom nowym. Celem zarezerwowania określonego udziału w programach dla produkcji niezależnych, stworzonych przez producentów niezależnych od nadawców jest stymulacja rynku oraz powstanie nowych źródeł produkcji telewizyjnych, co wynika wprost z motywu 68 dyrektywy (...). W ten sposób mają powstawać nowe możliwości oraz nowe rynki zbytu dla wykorzystania zdolności twórczych dla zatrudnienia w zawodach kulturotwórczych oraz dla pracowników w sferze kultury.

Mając powyższe na względzie należy uznać, że stosowana przez pozwanego wykładnia art. 15a ust. 1 ustawy realizuje cele powołanej wyżej dyrektywy. Obowiązek wynikający z art. 15a ust. 1 zd. 2 wymusza na nadawcach pozyskiwanie nowych produkcji. Uniemożliwia nadawcom emitowanie wyłącznie starszych audycji, do których mieliby tańsze licencje. W ten sposób dochodzi do wspierania niezależnych producentów i zwiększa to szanse na zakup praw do transmisji świeższych materiałów. W konsekwencji wpływa to na większą stabilność producentów niezależnych, których szanse na uzyskanie funduszy na tworzenie kolejnych audycji ulegają zwiększeniu (por. Cezary Zapala, Komentarz do art. 15a ustawy o radiofonii i telewizji).

W konsekwencji uznania zarzutu naruszenia prawa materialnego poprzez błędną wykładnię przepisu art. 15a ust. 1 ustawy za niezasadny Sąd Apelacyjny orzekł o oddaleniu apelacji na podstawie art. 385 k.p.c. jak w punkcie III wyroku.

O kosztach postępowania apelacyjnego orzeczono na podstawie art. 100 k.p.c. rozdzielając je stosunkowo na skutek uwzględnienia apelacji powoda w zakresie odwołania od dwóch decyzji oraz uznania, że w zakresie decyzji nr (...) z 30 grudnia 2016 apelacja powoda była niezasadna. Na koszty postępowania apelacyjnego składały się opłaty od apelacji

w wysokości po 3000 złotych oraz koszty zastępstwa procesowego w kwocie po 1350 złotych na podstawie § 10 ust. 1 pkt 2 w zw. z § 2 pkt 4 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych.

Małgorzata Sławińska Maciej Dobrzyński Tomasz Wojciechowski