

UZASADNIENIE

Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (Prezes UKE, pozwany) decyzją z dnia 17 maja 2012 r. nr na podstawie art. 210 ust. 1 oraz art. 209 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 206 ust. 1 ustawy i dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (dalej „pt”), oraz na podstawie art. 104 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. kpa, nałożył na K. B. (1) przedsiębiorcę działającego jako Przedsiębiorstwo Produkcyjno – Handlowo Usługowe (...), karę pieniężną w wysokości 1500 (słownie: tysiąc pięćset) złotych, płatną do budżetu Państwa:

- za niewypełnienie określonego w art. 7 ust. 2 pt obowiązku przedłożenia Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej, w terminie do dnia 31 marca 2011r., danych za 2010 r. dotyczących rodzaju i zakresu wykonywanej działalności telekomunikacyjnej oraz wielkości sprzedaży usług telekomunikacyjnych.

Od powyższej decyzji odwołanie wniósł K. B. (1) (dalej powód), zaskarżając ją w całości. Prezesowi UKE zarzucił błędnie przyjętą podstawę faktyczną do naliczenia kary pieniężnej. W ocenie odwołującego Prezes UKE powinien przyjąć dochody przedsiębiorstwa za rok 2011. Ponadto wywodził, że nałożona kara jest karą dotkliwą i nieadekwatną do stopnia zawinienia.

W oparciu o tak sformułowany zarzut wniósł o uchYLENIE decyzji w całości. (k. 11 akt sądowych).

Prezes UKE odpowiadając na odwołanie wniósł o jego odrzucenie ewentualnie o oddalenie w całości, w obu przypadkach wnosząc o zasądzenie kosztów postępowania sądowego w tym kosztów zastępstwa procesowego od strony przeciwnej (k. 23-31).

Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów ustalił następujący stan faktyczny:

K. B. (1) jest przedsiębiorcą wykonującym telekomunikacyjną działalność gospodarczą w rozumieniu art. 2 pkt 27 Pt (okoliczność bezsporna). Powód nie przedstawił Prezesowi URE sprawozdania, o którym mowa w art. 7 ust. 2 Pt, za rok 2010.

Prezes UKE zawiadomieniem z 13 stycznia 2012r. o wszczęciu postępowania z urzędu w sprawie nałożenia kary za niewypełnienie obowiązku określonego w art. 7 ust. 2 Pt za rok 2010 wezwał K. B. (1) na podstawie art. 210 ust. 3 Pt do przekazania danych dotyczących wielkości przychodu osiągniętego w roku kalendarzowym 2011, jako niezbędnych do określenia podstawy wymiaru kary, w terminie 30 dni od dnia otrzymania zawiadomienia. (dowód: zawiadomienie k. 1 akt adm. okoliczność bezsporna).

30 stycznia 2012 r. (prezentata urzędu) K. B. (1) złożył pismo w Delegaturze w O. Urzędu Komunikacji Elektronicznej, w którym oświadczył, że przychód netto ze sprzedaży usług telekomunikacyjnych w roku 2010 wyniósł (...) zł. (dowód pismo z 25 stycznia 2012 r. k. 4 akt. adm. okoliczność bezsporna). Wraz z pismem złożył sprawozdanie za rok 2010, o którym mowa w art. 7 ust. 2 Pt.

Prezes UKE postanowieniem z 22 marca 2012 r. włączył do akt sprawy postępowania administracyjnego w sprawie nałożenia kary, w poczet materiału dowodowego, złożone 25 stycznia 2012 r. przez K. B. (1) sprawozdanie za rok 2010 (dowód: postanowienie k. 6 akt. adm. okoliczność bezsporna).

K. B. (1) informację o wysokości osiągniętego dochodu z pozarolniczej działalności gospodarczej za rok 2011 przedłożył w Delegaturze w O. Urzędu Komunikacji Elektronicznej 4 czerwca 2012r. (data prezentaty urzędu), która to informacja uprzednio została przedłożona Urzędowi Skarbowemu w S. 27 kwietnia 2012 r. (data prezentaty urzędu). (dowód: PIT/B k. 12 akt sądowych, okoliczność bezsporna).

Sąd ustalił powyższy stan faktyczny na podstawie dokumentacji znajdującej się w aktach sądowych sprawy oraz w aktach przesłanych przez organ regulacyjny. Nie były one kwestionowane przez strony.

Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów zważył, co następuje.

Sąd po dokonaniu subsumcji zebranego w sprawie materiału dowodowego do obowiązującego stanu prawnego doszedł do przekonania, że zaskarżona decyzja nie jest prawidłowa, gdyż nie znajduje uzasadnienia w przepisach prawa.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że K. B. (2) jako przedsiębiorca telekomunikacyjny spełniający wymogi przychodów z tytułu działalności telekomunikacyjnej obowiązany był w terminie do 31 marca 2011 r., bez uprzedniego wezwania, przekazać Prezesowi UKE dane dotyczące rodzaju i zakresu wykonywanej działalności telekomunikacyjnej oraz wielkości sprzedaży usług telekomunikacyjnych. Obowiązek ten wynika bezpośrednio przepisu art. 7 ust. 2 ustawy - Prawo telekomunikacyjne i nie wymaga konkretyzacji przez administrację telekomunikacyjną w formie decyzji administracyjnej. W związku z tym powód powinien wybrać i wypełnić właściwy formularz z danymi i informacjami dotyczącymi jego działalności telekomunikacyjnej. Formularz ten powinien złożyć Prezesowi UKE do dnia 31 marca każdego roku.

W niniejszej sprawie bezsporny pomiędzy stronami jest fakt, iż obowiązkowi temu powód nie uczynił zadość, albowiem nie złożył on we wspomnianym terminie stosownego formularza zawierającego dane dotyczące rodzaju i zakresu wykonywanej działalności telekomunikacyjnej oraz wielkości sprzedaży usług telekomunikacyjnych za 2010 rok.

Sankcja za niewypełnienie powyższego obowiązku aktualnie jest przewidziana przez ustawodawcę w art. 209 ust. 1 pkt 1) ustawy Pt. Należy jednak zwrócić uwagę, że przepis powyższy od chwili wydania zaskarżonej w niniejszym postępowaniu decyzji do dnia orzekania przez Sąd ulegał zmianie.

Po wejściu w życie prawa telekomunikacyjnego przepis art. 209 ust 1 stanowił:

„Art. 209. 1. Kto:

1) nie wypełnia obowiązku udzielania informacji lub dostarczania dokumentów przewidzianych ustawą, (...) – podlega karze pieniężnej.”

Począwszy od 17 lipca 2010 r., a więc w dacie wydawania zaskarżonej decyzji przepis powyższy miał następujące brzmienie:

„Art. 209. 1. Kto:

1) 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.”

Z kolei począwszy od 21 stycznia 2013 r. przepis brzmi następująco:

„Art. 209. 1. Kto:

1) 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.”

Z powyższego wynika, że w dacie orzekania przez Prezesa UKE przedmiotem deliktu administracyjnego było jedynie udzielenie niepełnych lub nieprawdziwych informacji lub dostarczenie dokumentów zawierających takie informacje. Znacznie szerszym i najbardziej kazuistycznym ze wszystkich wersji jest przepis art. 209 ust. 1 pkt 1) w brzmieniu

obowiązującym od dnia 21 stycznia 2013 r., ponieważ zgodnie z tym brzmieniem, karze pieniężnej podlegają nie tylko zachowania polegające na niewypełnieniu obowiązku udzielenia informacji, dostarczania dokumentów przewidzianych tak ustawą Pt jak i ustawą o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych – ale także przepis ten wskazuje, że karze podlegają zachowania polegające na udzielaniu informacji niepełnych, nieprawdziwych lub dostarczaniu dokumentów zawierających informacje niepełne lub nieprawdziwe. Węższy zakres (bo nie dotyczący nie istniejącej wówczas ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych) miał przepis w/w artykułu ustawy Pt, w brzmieniu obowiązującym od 1 sierpnia 2008 r., ponieważ przewidywał on karę pieniężną, za zachowania polegające niewypełnieniu obowiązku udzielenia informacji lub dostarczenia dokumentów przewidzianych ustawą Pt.

Istotne dla dokonania rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie jest ustalenie zakresu przedmiotowego przepisu art. 209 ust. 1 pkt 1) Pt w wersji obowiązującej od 17 lipca 2010 r. do 20 stycznia 2013 r. W ocenie Sądu w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę, znamionami penalizowanego w art. 209 ust. 1 pkt 1) Pt zachowania w okresie pomiędzy 17 lipca 2010 r. a 20 stycznia 2013 r. były: udzielenie niepełnych informacji lub udzielenie nieprawdziwych informacji lub dostarczenie dokumentów zawierających niepełne lub nieprawdziwe informacje przewidziane ustawą Pt lub ustawą o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych. Zdaniem Sądu nie jest dopuszczalna w przypadku powyższego przepisu wykładnia rozszerzająca, dopuszczająca karanie za nieudzielenie jakichkolwiek informacji lub niedostarczenie jakichkolwiek dokumentów. Oczywiście pod znakiem zapytania pozostaje sens wyłączenia z zakresu zachowań karalnych zachowań, polegających na nieudzieleniu informacji lub niedostarczeniu dokumentów, jednakże – w ocenie Sądu, analizowany przepis należy interpretować w sposób ścisły – i to z kilku względów. Po pierwsze należy mieć na względzie koncepcję racjonalnego ustawodawcy, który skoro w sposób wyraźny wykluczył z brzmienia przepisu karalność zachowań polegających na nieudzieleniu informacji lub niedostarczeniu dokumentów, to kierował się racjonalnymi przesłankami i działaniem swoim chciał zrealizować założony przez siebie cel. Po wtóre – i najistotniejsze – należy zwrócić uwagę na charakter analizowanego przepisu. Otóż art. 209 ma charakter regulacji administracyjno – karnej – w odróżnieniu od przepisu art. 208 Pt, który jest typowym przepisem karno – materialnym. Wobec powyższego, odpowiedzialność ponoszona przez podmioty do których przepis art. 209 Pt znajdzie zastosowanie jest odpowiedzialnością obiektywną, tzn. niezależną od tego, czy można im przypisać winę – zarzucalnym jest sam fakt popełnienia czynu o znamionach określonych w powyższym przepisie. Niewątpliwie przepis art. 209 jako przepis o charakterze administracyjno-karnym winien być interpretowany w sposób ścisły, charakterystyczny dla norm prawno – karnych. Powyższe wiąże się z obowiązującą regułą *nullum crimen sine lege*. Zasada *nullum crimen sine lege* ma charakter konstytucyjny (zob. art. 42 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji) i jest pochodną zasady demokratycznego państwa prawnego i zasady adekwatności (stosunkowości). Wynikają z niej trzy postulaty: typizacji czynów zabronionych tylko przez ustawę (*nullum crimen sine lege scripta*), maksymalnej określoności tworzonych typów (*nullum crimen sine lege certa*), zakazu stosowania analogii i wykładni rozszerzającej na niekorzyść sprawcy (*nullum crimen sine lege stricta*) (tak A. Zoll (red.) Kodeks Karny. Komentarz do art. 1 k.k. Zakamycze 2004 r.). W ocenie Sądu, konieczne jest więc przy interpretacji tego przepisu, wyłączenie możliwości wykładni rozszerzającej na niekorzyść sprawcy, gdyż w przeciwnym wypadku doszłoby do naruszenia zasady *nullum crimen sine lege*, gdyż o odpowiedzialności karnoadministracyjnej nie decydowałaby treść przepisu ale jego rozszerzająca wykładnia. Nie jest w ocenie Sądu dopuszczalną sytuacja, w której przedsiębiorca telekomunikacyjny musi się „domyślać” za jakie zachowanie grozi mu zastosowanie przez urząd kary finansowej, a za jakie nie. Wobec powyższego, zdaniem Sądu w okresie od 17 lipca 2010 r. do 20 stycznia 2013 r. zachowanie przedsiębiorcy telekomunikacyjnego, polegające na niedostarczeniu żądanych przez Prezesa UKE informacji oraz niedostarczeniu żądanych dokumentów nie było czynem zagrożonym karą pieniężną w oparciu o art. 209 ust. 1 pkt 1) ustawy Pt. Sąd nie podziela przy tym stanowiska wyrażonego w tym przedmiocie przez NSA w wyroku z 19 czerwca 2012r (sygn II GSK 851/11). Sąd ten odwołał się dla uzasadnienia odmiennej interpretacji art. 209 ust 1 pkt 1 w omawianym okresie, do racjonalności ustawodawcy oraz do uzasadnienia rządowego projektu ustawy, w myśl którego dokonana z dniem 17 lipca 2010 roku zmiana prawa telekomunikacyjnego miała wprowadzić możliwość nałożenia kary za niewypełnienie lub nienależyte wypełnienie obowiązków udzielania informacji lub dostarczenia dokumentów przewidzianych przez ustawę. Jednak interpretacja ta jest nieprzekonywująca, jeśli się weźmie pod uwagę fakt, że w prawie telekomunikacyjnym 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. Należy w tym miejscu odwołać się do wykładni art. 209 w wersji przed zmianą z 17 lipca 2010r dokonanej przez Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 16 marca 2009 r. (III SK 35/081). W powyższym orzeczeniu Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że „że w art. 209 ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego występuje rozróżnienie niewypełnienia obowiązku udzielania informacji lub dostarczania dokumentów przewidzianych ustawą (art. 209 ust. 1 pkt 1) od udzielenia tych informacji w sposób nieprawdziwy lub niepełny (art. 209 ust. 1 pkt 3). Przy tym oba zachowania podlegają sankcji, a art. 209 ust. 1 pkt 3 ma w istocie charakter wyjaśniający ewentualną wątpliwość, czy udzielenie informacji nieprawdziwej lub niepełnej jest równoznaczne z nieudzieleniem informacji.”

Powyzsza konkluzja, dotycząca jedynej możliwej interpretacji art. 209 ust 1 pkt 1 pt, ma brzemienne konsekwencje dla dokonania rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie. W tej kwestii należy także odwołać się do utrwalonej już linii w orzecznictwie Sądu Najwyższego, zgodnie z którą, sprawy z odwołania od decyzji Prezesa UKE nakładające karę pieniężną na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego, powinny być rozpoznawane z uwzględnieniem standardów ochrony praw oskarżonego obowiązujących w postępowaniu karnym (vide wyrok S.N. z dnia 14 kwietnia 2010 r. III SK 1/10, LEX nr 577853, wyrok S.N. z dnia 10 listopada 2010 r. III SK 27/08, LEX nr 677766). W wyroku Sądu Najwyższego z 14 kwietnia 2010 r., sygn. akt III SK 1/10 jako regułę uznano, że „ w sprawach z odwołania od decyzji regulatora nakładających kary pieniężne z tytułu naruszenia obowiązków wynikających z mocy ustawy lub decyzji, należy zapewnić przedsiębiorcom wyższy poziom sądowej ochrony praw. Zobowiązuje do tego Rzeczpospolitą Polską konieczność zapewnienia w krajowym porządku prawnym skuteczności postanowieniom Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Obywatela (Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w R. dnia 4 listopada 1950 r., Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.). Sąd Najwyższy odwołując się do dorobku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka potwierdził również , „że dolegliwe kary pieniężne nakładane na przedsiębiorców przez organy administracji mają charakter sankcji karnych w rozumieniu przepisów (...) (wyrok (...) z 24 września 1997 r. w sprawie(...) (...) p. Grecji, LEX nr 79585; decyzja (...) z 23 marca 2000 r. w sprawie 36706/97 I. H., Y. (...) Ltd p. Grecji, LEX nr 520369). Sądy krajowe, stosując przepisy prawa krajowego, zobligowane są do respektowania zasady ogólnej prawa unijnego, jaką jest ochrona praw podstawowych (wyrok (...) z 29 stycznia 2008 r., w sprawie C-275/06 P., pkt 62 i n.; wyrok (...) z 18 marca 2010 r. w sprawie C-317/08 A., pkt 61)”. Dalej Sąd ten dowodził , że „powyższe powoduje, że **przepisy upoważniające organ regulacyjny do nakładania kar pieniężnych podlegają ścisłej wykładni** , ograniczającej ryzyko nałożenia kary pieniężnej na przedsiębiorcę, a szczególne znaczenie ma respektowanie instytucjonalnych i proceduralnych gwarancji praw jednostki przewidzianych w przepisach Prawa telekomunikacyjnego i przepisach procesowych. Przedsiębiorca nie może bowiem ponosić negatywnych konsekwencji wadliwego unormowania zasad i trybu postępowania przed organem regulacji rynku, nawet gdy stwierdzone w tym zakresie mankamenty krajowej procedury prowadzą do obniżenia skuteczności funkcjonowania tego organu poprzez uniemożliwienie mu nakładania kar pieniężnych mających charakter represyjny, prewencyjny oraz dyscyplinujący. Do ustawodawcy należy bowiem odpowiednie, zgodne z prawem unijnym oraz standardem konwencyjnym, ukształtowanie zasad i trybu kontroli przez regulatora rynku wykonywania przez uczestników rynku obowiązków nałożonych z mocy prawa lub decyzji tego organu, zaś rolą sądu jest - przy rozstrzygnięciu sporu między przedsiębiorcą a organem regulacji - zapewnienie nie tylko skuteczności prawu unijnemu i krajowemu, ale także należytej ochrony prawom podstawowym jednostki” (wyrok Sądu Najwyższego z 14 kwietnia 2010 r., III SK 1/10).

Sąd w składzie niniejszym, dzieląc prezentowaną przez Sąd Najwyższy linię orzeczniczą, stoi na stanowisku, że przy uwzględnieniu standardów prawa karnego, w szczególności ochrony praw oskarżonego – tu ukaranego karą pieniężną – nie jest możliwe nałożenie kary pieniężnej na przedsiębiorcę za czyn, który nie był objęty taką sankcją w chwili niewykonania obowiązku informacyjnego wynikającego z ustawy.

Odwołując się zatem do zasadniczego standardu prawa karnego, który ma zasadnicze znaczenie ochronne dla praw oskarżonego w procesie karnym, jakim jest omówiona wyżej zasada nullum crimen sine lege i wyrażający ją przepis art. 42 Konstytucji i art. 1 kk., Sąd doszedł do przekonania, że przepis art. 209 ust 1 pkt 1 pt obowiązujący pomiędzy 17 lipca 2010 r. a 20 stycznia 2013 r. nie dawał podstaw do nakładania kary za czyn polegający na niewypełnieniu

obowiązku udzielenia informacji lub dostarczenia dokumentów przewidzianych ustawą Pt lub ustawą o wspieraniu usług i sieci telekomunikacyjnych.

Tym samym nie było w dacie powstania po stronie powoda obowiązku i jego niewykonania podstawy prawnej do wymierzenia kary pieniężnej, w szczególności podstawy prawnej nie stanowił przepis art. 209 ust 1 pkt 1 pt.

Biorąc powyższe pod uwagę Sąd zmienił zaskarżoną decyzję w ten sposób, że orzekł o uchyleniu decyzji, gdyż została ona wydana bez podstawy prawnej. Na dopuszczalność uchylenia decyzji w sytuacji wydania jej bez podstawy prawnej wskazywał Sąd Najwyższy m. in. w wyroku z z 20 stycznia 2011 (III SK 20/10) i w wyroku z 5 stycznia 2011r (III SK 34/10), reprezentując pogląd, że w przypadku zaistnienia identycznych przesłanek, jakie dają podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji w oparciu o art. 156 k.p.a. (między innymi decyzji, która wydana została bez podstawy prawnej) –zachodzi potrzeba uchylenia decyzji. Na podstawę nieważności jaką jest wydanie decyzji bez podstawy prawnej wskazuje art. 156. § 1 pkt 2 kpa.

Z tych względów w oparciu o przepis art. 479⁶⁴§2 k.p.c. orzeczono jak w pkt. 1 wyroku.

O kosztach postępowania orzeczono w oparciu o art. 108 § 1 k.p.c., obciążając nimi w całości pozwanego stosownie do wyniku sporu na podstawie art. 98 § 1 k.p.c. Zgodnie z art. 98 § 3 w zw. z art. 99 k.p.c. do kosztów tych zaliczono koszty zastępstwa procesowego powoda w wysokości 360 zł określonej w § 14 ust. 3 pkt 3 oraz § 12 ust. 1 pkt 2) rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (Dz. U. z 2002 r., nr 163, poz. 1349 ze zm.) oraz opłatę od pozwu w wysokości 100 zł.

SSO Małgorzata Perdion-Kalicka