

Sygn. akt XVII AmT 27/13

# WYROK

## W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 9 października 2014 r.

Sąd Okręgowy w Warszawie Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w składzie:

Przewodniczący:	SSO Jolanta de Heij- Kaplińska
Protokolant:	Starszy sekretarz sądowy Katarzyna Dawejnis

po rozpoznaniu w dniu 9 października 2014 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z odwołania A. S.

przeciwko Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej

o nałożenie kary pieniężnej

na skutek odwołania od decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej z dnia 24 grudnia 2012 r. Nr (...)

I. uchyla zaskarżoną decyzję;

II. zasądza od Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej na rzecz A. S. kwotę 100 (sto) złotych tytułem zwrotu kosztów procesu.

SSO Jolanta de Heij- Kaplińska

Sygn. akt XVII AmT 27/13

## UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 24 grudnia 2012 r. o nr (...) na podstawie art. 210 ust. 1 oraz art. 209 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 206 ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (dalej: PT) oraz na podstawie art. 104 § 1 k.p.a., po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w sprawie nałożenia kary pieniężnej na A. S. (...) z siedzibą w S., w związku z niewywiązaniem się z obowiązku, o którym mowa w art. 7 ust. 2 PT za rok obrotowy 2010, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej nałożył na A. S. (...) z siedzibą w S. karę pieniężną w wysokości 1 500,00 zł za niewypełnienie określonego w art. 7 ust. 2 PT obowiązku przedłożenia Prezesowi UKE, w terminie do dnia 31 marca 2011 r., danych za 2010 rok dotyczących rodzaju i zakresu wykonywanej działalności telekomunikacyjnej oraz wielkości sprzedaży usług telekomunikacyjnych.

(decyzja, k. 4-6).

Odwołanie od powyższej decyzji w dniu 21 stycznia 2013 r. wywiódł przedsiębiorca A. S., zaskarżając decyzję w całości i wnosząc o jej uchylenie.

Zaskarżonej decyzji zarzucono naruszenie art. 209 ust. 1 pkt 1 PT wskazując, że przepis ten nie zawiera reguł penalizujących zachowanie ukaranego, polegające na nie złożeniu wymaganych danych, a jedynie tylko rozwinięcie logiczne tego artykułu według Prezes UKE pozwala na penalizację. Strona odwołująca podtrzymała swoje stanowisko w piśmie procesowym datowanym na dzień 21 lipca 2013 r.

(odwołanie, k. 8; odpowiedź na zarzuty pozwanego, k. 34-35).

W odpowiedzi na odwołanie z dnia 13 czerwca 2013 r. Prezes UKE wniósł o:

- 1) oddalenie odwołania w całości;
- 2) przeprowadzenie dowodu z dokumentów stanowiących karty akt administracyjnych oraz dokumentów załączonych do odpowiedzi na odwołanie – na okoliczność przebiegu postępowania administracyjnego, ustalonego przez Prezesa UKE stanu faktycznego sprawy oraz treść decyzji;
- 3) zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego zwrotu kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

(odpowiedź na odwołanie, k. 18-24).

#### **Sąd Okręgowy ustalił następujący stan faktyczny:**

A. S. prowadzi pod firmą (...) z siedzibą w S. działalność gospodarczą w zakresie telekomunikacji. Przedsiębiorca figuruje w rejestrze przedsiębiorców telekomunikacyjnym pod nr (...) od dnia 3 stycznia 2006 r.

(dowód: wydruk z rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych, k. 26; wydruk z CEIDG, k. 27-29).

Wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 7 ust. 2 PT, przedsiębiorca nie przedstawił Prezesowi UKE w ustawowym terminie, tj. do dnia 31 marca 2011 r., danych dotyczących rodzaju i zakresu wykonywanej działalności telekomunikacyjnej oraz wielkości sprzedaży usług telekomunikacyjnych za rok 2010.

(dowód: okoliczność bezsporna).

Pismem z dnia 10 sierpnia 2012 r. Prezes UKE zawiadomił przedsiębiorcę o wszczęciu przeciwko niemu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie nałożenia kary pieniężnej w związku z niewywiązaniem się z obowiązku, o którym mowa w art. 7 ust. 2 PT za rok 2010, wzywając jednocześnie przedsiębiorcę, na podstawie art. 210 ust. 3 PT, do przekazania danych dotyczących wielkości przychodu osiągniętego w roku kalendarzowym 2011, jak również do przedstawienia przez stronę stanowiska w sprawie i dopełnienia zaległego obowiązku sprawozdawczego.

(dowód: zawiadomienie o wszczęciu postępowania znak:OWA-WKT-621-43/12(2), k. 2-3 akt admin.).

A. S. nie przekazał organowi regulacyjnemu danych dotyczących wysokości przychodów uzyskanych w 2011 r., nie zajął stanowiska w sprawie, jak również nie dopełnił zaległego obowiązku z art. 7 ust. 2 PT.

(dowód: okoliczności bezsporne).

Pismem z dnia 23 listopada 2012 r. Prezes UKE poinformował przedsiębiorcę telekomunikacyjnego o możliwości zapoznania się z materiałem dowodowym zebrany w sprawie, a także o możliwości wypowiedzenia się co do jego treści.

(dowód: pismo znak:(...) k. 5 akt admin.).

W dniu 24 grudnia 2012 r. Prezes UKE wydał decyzję, która została zaskarżona w niniejszym postępowaniu.

Powyżej opisany stan faktyczny został ustalony przez Sąd w oparciu o ww. dowody, których wiarygodność i moc dowodowa nie budziły zastrzeżeń.

**Sąd Okręgowy zważył, co następuje:**

Odwołanie zasługuje na uwzględnienie.

W art. 7 ust. 2 PT na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego, którego roczne przychody z tytułu wykonywania działalności telekomunikacyjnej w poprzednim roku obrotowym były równe lub mniejsze od kwoty 4 milionów złotych, nałożony został obowiązek przedkładania Prezesowi UKE, w terminie do 31 marca, danych dotyczących rodzaju i zakresu wykonywanej działalności telekomunikacyjnej oraz wielkości sprzedaży usług telekomunikacyjnych. Wskazany obowiązek informacyjny ma charakter stały i - jako wynikający z przepisów prawa - powinien być realizowany bez odrębnego wezwania regulatora. Przedsiębiorca telekomunikacyjny samodzielnie ustala, jakim obowiązkom informacyjnym podlega (S. Piątek Prawo Telekomunikacyjne. Komentarz; Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2005, str. 157 i 158).

Wobec spełnienia warunku przychodów z tytułu działalności telekomunikacyjnej osiągniętych w 2010 r., o którym mowa w przywołanym przepisie, odwołujący był zobowiązany do wypełnienia właściwego formularza z danymi i informacjami dotyczącymi jego działalności telekomunikacyjnej (por. art. 7 ust. 3 PT). Formularz ten powinien być złożony Prezesowi UKE do dnia 31 marca 2011 r.

W okolicznościach niniejszej sprawy bezspornym jest fakt, iż odwołujący się nie wywiązał się z przedmiotowego obowiązku, gdyż nie przedłożył we wskazanym terminie właściwego formularza zawierającego dane dotyczące rodzaju i zakresu wykonywanej działalności telekomunikacyjnej oraz wielkości sprzedaży usług telekomunikacyjnych za 2010 rok.

W obecnym stanie prawnym konsekwencją niewypełnienia przez przedsiębiorcę telekomunikacyjnego obowiązku informacyjnego, wynikającego z art. 7 PT, jest narażenie się na sankcję w postaci kary pieniężnej przewidzianej w art. 209 ust. 1 pkt 1 PT. Trzeba przy tym zauważyć, że wskazany przepis podlegał kilkakrotnym modyfikacjom.

Pierwotnie, tj. z chwilą wejścia w życie ustawy Prawo telekomunikacyjne, art. 209 stanowił:

„Art. 209. 1. Kto:

- 1) nie wypełnia obowiązku udzielania informacji lub dostarczania dokumentów przewidzianych ustawą, (...)
- 3) udziela informacji określonej w pkt 1 w sposób nieprawdziwy lub niepełny (...) – podlega karze pieniężnej.”

Od dnia 17 lipca 2010 r. - i jednocześnie w dacie wydawania zaskarżonej decyzji - przepis ten miał następującą treść:

„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,(...)
- 3) udziela informacji określonej w pkt 1 w sposób nieprawdziwy lub niepełny (...) – podlega karze pieniężnej.”

Natomiast począwszy od dnia 21 stycznia 2013 r. omawiany 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.”

Kary pieniężne nakładane przez organy regulacji rynku, w tym także kara nakładana na podstawie art. 210 PT, nie mają charakteru sankcji karnych, lecz administracyjnych (por. np. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 kwietnia 2010 r., sygn. akt III SK 1/10). Odpowiedzialność podmiotów za naruszenia ujęte w art. 209 PT jest odpowiedzialnością obiektywną, tzn. niezależną od tego, czy można tym podmiotom przypisać winę. Zarzucalność czynu związana jest zatem z samym faktem popełnienia czynu o znamionach określonych we wskazanym przepisie.

W dacie wydawania zaskarżonej decyzji (24 grudnia 2012 r.) art. 209 ust. 1 pkt 1 PT sankcjonował karą pieniężną - literalnie rzecz ujmując – jedynie za delikt polegający na udzieleniu niepełnych lub nieprawdziwych informacji lub dostarczeniu dokumentów zawierających takie informacje. Kwestia sporna dotyczyła w niniejszej sprawie wykładni tego przepisu w wersji obowiązującej od dnia 17 lipca 2010 r. do dnia 20 stycznia 2013 r., a ściśle – możliwości objęcia jego zakresem przedmiotowym zachowania przedsiębiorcy polegającego na niewypełnieniu w ogóle obowiązku udzielania informacji lub dostarczania dokumentów przewidzianych ustawą, a nie tylko wypełnieniu tego obowiązku w sposób niepełny, czy wadliwy.

W ocenie odwołującego się przedsiębiorcy, zaskarżona decyzja narusza art. 209 ust. 1 pkt 1 PT, ponieważ przepis ten nie zawiera reguł penalizujących zachowanie ukaranego, polegające na nie złożeniu wymaganych danych. Zdaniem strony, jedynie tylko rozwinięcie logiczne tego artykułu według Prezes UKE pozwala na penalizację, jednak - według przedsiębiorcy - jest to znaczna nadinterpretacja intencji ustawodawcy, gdyż art. 209 PT zawiera zamknięty katalog wykroczeń za które przyznaje karę i poszerzanie go nie jest zgodne z intencją ustawodawcy oraz prawem.

Ustosunkowując się do odwołania Prezes UKE wskazał w pierwszej kolejności, że odwołujący nie kwestionuje tego, iż zaniechał wypełnienia obowiązku sprawozdawczego, o którym mowa w art. 7 ust. 2 PT mimo, że w styczniu 2006 r. podjął działalność gospodarczą w zakresie telekomunikacji i nadal ją prowadzi. Odnosząc się natomiast do zarzutu naruszenia art. 209 ust. 1 pkt 1 PT organ wskazał, że jakkolwiek wykładnia językowa tego przepisu nie wskazuje bezpośrednio na penalizację zachowania polegającego na całkowitym nieudzieleniu informacji lub niedostarczeniu dokumentów przewidzianych w PT lub w ustawie o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, to nie sposób uznać jej za trafną, gdyż prowadzi ona do wniosków, które nie dają się pogodzić z racjonalnością ustawodawcy. Zdaniem Prezesa UKE, nie sposób bowiem założyć, że racjonalny ustawodawca penalizując w art. 209 ust. 1 pkt 1 i 3 PT zachowanie przedsiębiorcy polegające na udzieleniu niepełnych lub nieprawdziwych informacji lub dostarczaniu dokumentów zawierających takie informacje, jednocześnie z zakresu tej penalizacji wyłączył przypadek, gdy przedsiębiorca w ogóle nie przekazuje Prezesowi wymaganych prawem informacji bądź dokumentów. Według organu regulacyjnego, w analizowanym przypadku należy zastosować regułę wykładni argumentum a minori ad maius (komu nie wolno czynić mniej, temu nie wolno tym bardziej czynić więcej), co w odniesieniu do art. 209 ust. 1 pkt 1 PT oznacza, że nieudzielenie informacji lub niedostarczenie dokumentów, jest zagrożone karą pieniężną tym bardziej, że kara ta jest zagrożone zachowanie polegające na udzielaniu niepełnych lub nieprawdziwych informacji lub dostarczaniu dokumentów zawierających takie informacje. Prezes UKE stwierdził, że skoro dostarczenie tylko części dokumentów, czy informacji podlega karze pieniężnej, to tym bardziej takiej karze podlega ich nieprzedstawienie w ogóle.

Na szerokie rozumienie uchybień objętych sankcją administracyjną z art. 209 ust. 1 pkt 1 PT w analizowanym stanie prawnym wskazano w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych stwierdzając, że „przewidywana zmiana w ustawie prawo telekomunikacyjne, wprowadza możliwość nałożenia kary za niewypełnienie lub nienależyte wypełnienie obowiązków udzielania informacji lub dostarczania dokumentów przewidzianych ustawą”. Według zamysłu autorów ustawy nowelizującej przepisy PT, ratio legis unormowania z art. 209 ust. 1 pkt 1 było objęcie sankcją naruszenia obowiązku informacyjnego z art. 7 ust. 2 PT w szerokim zakresie. Jednak przyjęta zmiana ustawy od 17 lipca 2010 r. nie wymienia w ogóle zachowań przejawiających się w nieudzieleniu informacji lub niedostarczeniu dokumentów. Pierwotna wersja art. 209 ust. 1 pkt 1 PT, jak i

aktualnie obowiązująca, przewidują sankcję administracyjną w postaci kary pieniężnej za niewykonanie ustawowego obowiązku, w tym obowiązku z art. 7 ust. 2 PT.

Biorąc powyższe po uwagę, należy uznać, że nieusprawiedliwione było przeprowadzenie przez Prezesa UKE wnioskowania a fortiori w odmianie a minori ad maius, z którego wynika, że jeżeli komuś jest zakazane czynić coś „mniej”, to tym bardziej zakazane jest mu czynić coś „więcej”. Odnosząc to do analizowanego przepisu art. 209 ust. 1 pkt 1 PT trzeba stwierdzić, iż nieudzielanie informacji lub niedostarczenie danych nie jest zagrożone karą pieniężną, ponieważ karą pieniężną zagrożone jest uchybienie polegające na (1) udzielaniu niepełnych lub nieprawdziwych informacji lub dostarczaniu dokumentów zawierających takie informacje, (2) udzielenie w/w informacji w sposób niepełny lub nieprawdziwy.

W ocenie Sądu nie może znaleźć zastosowanie w niniejszej sprawie wykładnia rozszerzająca art. 209 ust. 1 pkt 1 PT, bowiem wykorzystanie reguły interpretacyjnej a minori od maius doprowadziło do nadania czynowi zagrożonego karą nowych znamion, a więc rozszerzenia czynów zagrożonych karą w odniesieniu do istniejących. Taka interpretacja stałaby w sprzeczności z podstawowymi zasadami art. 7 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz.U. 1993 Nr 61, poz. 284), gdzie czynem zagrożonym karą jest czyn, który wypełnia znamiona opisane przez ustawę.

W uzasadnieniu wyroków z 14 kwietnia 2010 r., III SK 1/10 oraz z 1 czerwca 2010 r., III SK 5/10, Sąd Najwyższy zwrócił uwagę na to, że w sprawach z odwołania od decyzji nakładającej karę pieniężną na przedsiębiorcę zachodzi potrzeba weryfikacji takich decyzji z zachowaniem wymagań analogicznych do tych, jakie obowiązują sąd orzekający w sprawie karnej (por. też zawarte w tych wyrokach wyjaśnienia dotyczące orzecznictwa ETPC - wyrok z 24 września 1997 r. w sprawie 18996/91 Garyfallou ABBE przeciwko Grecji, LEX nr 79585; decyzja ETPC z 23 marca 2000 r. w sprawie 36706/97 Ioannis Haralambidis, Y. Haralambidis Liberpa Ltd. przeciwko Grecji, LEX nr 520369). Wykorzystanie przez organ regulacyjny jego kompetencji do nałożenia kary pieniężnej musi poprzedzać wykazanie, że zachodzą przewidziane w ustawie przesłanki kary.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 479<sup>64</sup> § 1 k.p.c., odwołanie podlegało uwzględnieniu i ze względu na brak w dyspozycji art. 209 ust. 1 pkt 1 PT czynu za który została wymierzona kara decyzję należało uchylić.

O kosztach postępowania orzeczono na podstawie art. 98 k.p.c., zgodnie z zasadą odpowiedzialności za wynik procesu. Na koszty należne odwołującemu złożyla się opłata sądowa od odwołania (100 zł).

SSO Jolanta de Heij - Kaplińska