

Regulacja telekomunikacji – nakładanie kar pieniężnych

Wyrok Sądu Najwyższego
z dnia 9 maja 2012 r.
III SK 35/11

Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej nie może nałożyć kary pieniężnej w wyniku samoistnego postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej, jeżeli przedmiot postępowania kontrolnego oraz przedmiot samoistnego postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej są tożsame. Powyższe ograniczenie nie stoi na przeszkodzie nałożeniu kary pieniężnej na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego za naruszenia obowiązków wymienionych w art. 209 ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego, niebędących przedmiotem postępowania kontrolnego, o których Prezes UKE powziął wiadomość przeprowadzając postępowanie kontrolne.

W dniu 9 maja 2012 r. Sąd Najwyższy wydał wyrok w sprawie kary pieniężnej nałożonej przez Prezesa UKE na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego. W wyroku tym Sąd Najwyższy po raz kolejny zajął się granicami uprawnień Prezesa UKE do nakładania na przedsiębiorców kar pieniężnych w tzw. samoistnym postępowaniu o nałożenie kary w sytuacji gdy organ przeprowadził uprzednio postępowanie kontrolne.

Omawiane orzeczenie zapadło na gruncie następującego stanu faktycznego. W dniach 28–30 kwietnia 2008 r. Prezes UKE przeprowadził kontrolę zgodności wykorzystywanych przez przedsiębiorcę kanałów z posiadany­m pozwoleniem radiowym. W dniu 27 czerwca 2008 r. organ zawiadomił przedsiębiorcę o wszczęciu postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej, w związku z wykorzystywaniem częstotliwości bez wymaganych pozwoleń radiowych. W dniu 15 września 2008 r. Prezes UKE nałożył na przedsiębiorcę karę pieniężną za wykorzystywanie częstotliwości radiowych bez pozwolenia radiowego. Sąd Okręgowy oddalił odwołanie przedsiębiorcy od decyzji o nałożeniu kary uznając, że fakt nieposiadania ważnego pozwolenia radiowego implikował dopuszczenie się przez niego czynu podlegającego karze. W wyniku postępowania apelacyjnego Sąd Apelacyjny uchylił decyzję Prezesa UKE o nałożeniu kary uznając, iż przeprowadzenie postępowania kontrolnego i niewyczerpanie toku tego postępowania zgodnie z art. 201 Prawa telekomunikacyjnego (Dz. U. Nr 171, poz. 1800 z późn. zm.), zwanego dalej „Prawem telekomunikacyjnym”, czyni niedopuszczalnym nałożenie przez Prezesa UKE kary w samoistnym postępowaniu o nałożenie kary.

Kwestia ograniczeń jakim podlega kompetencja Prezesa UKE do nakładania kar pieniężnych w samoistnym postępowaniu o nałożenie kary gdy w sprawie zostało również przeprowadzone postępowanie kontrolne była już kilkakrotnie przedmiotem rozważań Sądu Najwyższego. Uznać trzeba, iż omawiany wyrok Sądu Najwyższego utrwała linię orzecniczą Sądu (wyroki z dnia 21 września 2010 r., III SK 8/10 i 14 lutego 2012 r., III SK 24/11), zgodnie z którą nie każde postępowanie kontrolne będzie wyłączało możliwość nałożenia kary pieniężnej w efekcie samoistnie przeprowadzonego postępowania o nałożenie kary. Innymi słowy, przeprowadzenie postępowania kontrolnego nie niweczy w sposób automatyczny uprawnienia Prezesa UKE do nałożenia kary w samoistnym postępowaniu.

Sąd przyjął pogląd, iż podstawowe znaczenie dla możliwości nałożenia przez Prezesa UKE kary w postępowaniu samoistnym ma fakt czy przedmiot postępowania kontrolnego i samoistnego są tożsame.

W ocenie Sądu Najwyższego, w przedmiotowej sprawie z ustaleń faktycznych wyroku Sądu Okręgowego nie wynika aby przedsiębiorca został ukarany za zachowanie, którego dotyczyło postępowanie kontrolne. Innymi słowy, Sąd Najwyższy nie stwierdził aby w sprawie zachodziła tożsamość przedmiotowa postępowania kontrolnego i samoistnego. Przedmiotem postępowania kontrolnego było bowiem zbadanie czy częstotliwości radiowe są wykorzystywane przez przedsiębiorcę w sposób zgodny z posiadanymi uprawnieniami. W wyniku tego postępowania Prezes UKE powziął wiadomość o czynie zagrożonym karą tj. o wykorzystywaniu częstotliwości radiowych bez posiadanych do tego uprawnień i wszczął samoistne postępowanie o nałożenie kary pieniężnej. Przedmiotem tego postępowania było wykorzystywanie częstotliwości radiowych bez wymaganych uprawnień. Podsumowując, w omawianej sprawie związek między postępowaniem kontrolnym a postępowaniem samoistnym sprowadzał się jedynie do tego, iż w wyniku przeprowadzonego postępowania kontrolnego Prezes UKE powziął wiadomość o czynie, za który został ukarany przedsiębiorca w postępowaniu samoistnym.

W omawianym orzeczeniu Sąd Najwyższy dokonał ponadto oceny relacji pomiędzy przepisami Prawa telekomunikacyjnego dotyczącymi nakładania kar pieniężnych a przepisami prawa wspólnotowego. Zdaniem Sądu Najwyższego, art. 10 ust. 3 dyrektywy 2002/20/WE w pierwotnym brzmieniu wyznaczał unijny standard postępowania krajowych organów regulacyjnych tylko w odniesieniu do naruszeń określonych obowiązków ciążących na przedsiębiorcach. W szczególności, ten standard procedowania dotyczy wyłącznie warunków towarzyszących pozwoleń radiowemu lub zasad jego udzielenia. Nie dotyczy natomiast samego obowiązku uzyskania pozwolenia na używanie urządzenia radiowego. W związku z tym, w ocenie Sądu, powołany przepis dyrektywy nie mógł być przeszkodą dla przeprowadzenia samoistnego postępowania w sprawie nałożenia kary.

Wyrażony w omawianym orzeczeniu pogląd Sądu Najwyższego uznać należy za trafny. W mojej ocenie, na podstawie przepisów prawa wspólnotowego oraz Prawa telekomunikacyjnego nie jest możliwe przyjęcie założenia o istnieniu bezpośredniego związku pomiędzy każdym postępowaniem kontrolnym przeprowadzonym przez Prezesa UKE a postępowaniem samoistnym o nałożenie kary pieniężnej. Należy zgodzić się z tezą, iż przeprowadzenie postępowania kontrolnego, przy okazji którego organ jedynie uzyskuje wiadomość o czynie podlegającym karze nie niweczy automatycznie kompetencji Prezesa UKE do nałożenia kary w wyniku postępowania samoistnego. Podstawa prawna ukarania przedsiębiorcy wynika bowiem w tym przypadku wprost z odpowiedniej jednostki redakcyjnej art. 209 Prawa telekomunikacyjnego.

Inaczej jest w przypadku gdy przedmiot postępowania kontrolnego jest taki sam jak przedmiot postępowania samoistnego. Z taką sytuacją mielibyśmy do czynienia gdyby przeprowadzone postępowanie kontrolne wykazało – w zakresie przedmiotu kontroli – fakt naruszenia przez przedsiębiorcę przepisów Prawa telekomunikacyjnego. Wówczas, w celu aktualizacji uprawnienia do nałożenia kary, Prezes UKE powinien przeprowadzić uprzednio wszystkie czynności właściwe dla toku postępowania kontrolnego. Rozumowanie to znajduje potwierdzenie w treści art. 201 ust. 3 Prawa telekomunikacyjnego, gdzie w decyzji nakładającej obowiązek usunięcia nieprawidłowości Prezes UKE może wymierzyć karę pieniężną, o ile przedmiot naruszenia jest objęty przepisami art. 209.

Bożena Marciniak

Radca prawny w Kancelarii MDDP Sobońska Olkiewicz i Wspólnicy