

Mariusz Czyżak*

Kara pieniężna jako instrument regulacji rynku telekomunikacyjnego

Spis treści:

- I. Wprowadzenie
- II. Pojęcie regulacji jako zadania administracji publicznej
- III. Kara pieniężna w Prawie telekomunikacyjnym a status Prezesa UKE
- IV. Funkcje kary pieniężnej na tle orzecznictwa i poglądów doktryny
- V. Funkcja regulacyjna kary pieniężnej w świetle ustawowych dyrektyw jej wymiaru
- VI. Regulacyjny charakter kary pieniężnej a kategoria naruszenia
- VII. Funkcja regulacyjna kary pieniężnej na przykładzie wybranych decyzji Prezesa UKE
- VIII. Uwagi końcowe

Streszczenie:

Niniejszy artykuł przedstawia regulacyjne aspekty kary pieniężnej znanej ustawie Prawo telekomunikacyjne z 2004 r. Wskazano w nim takie elementy mające wpływ na pełnienie przez tę sankcję funkcji regulacyjnej, jak: status organu uprawnionego do jej nałożenia, ustawowe dyrektywy jej wymiaru, a także kategorie naruszeń, za które może być nałożona. Analiza tej instytucji prawa administracyjnego dokonana została z uwzględnieniem treści przepisów powszechnie obowiązującego prawa, jak również w świetle poglądów judykatury i doktryny oraz wybranych decyzji administracyjnych Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej.

Słowa kluczowe: telekomunikacja, kara pieniężna, regulacja rynku telekomunikacyjnego.

I. Wprowadzenie

Polski system prawny, a w zasadzie jego gałąź określana mianem prawa publicznego gospodarczego, wzbogaciła się w ostatnich kilkunastu latach o stosunkowo szerokie spektrum środków karno-administracyjnych, związanych z wymierzaniem dolegliwości o charakterze finansowym. Pod wieloma względami odznaczają się one cechami tożsamymi z sankcjami o charakterze kryminalnym, takimi jak grzywna¹, czy też karami wymierzonymi na podstawie ustawy z 28.10.2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary², jakkolwiek nie mają charakteru sankcji karnych³. Są natomiast równie dolegliwe z ekonomicznego punktu widzenia, a procedurze ich nakładania towarzyszą, stanowiące konsekwencję realizacji konstytucyjnej zasady prawa do

* Dr nauk prawnych; Urząd Komunikacji Elektronicznej oraz Wyższa Szkoła Kadr Menedżerskich w Koninie.

¹ Art. 33 ustawy z 6.06.1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553, ze zm.).

² Dz.U. z 2012 r., poz. 768, ze zm.

³ Wyrok SN z 5.01.2011 r., III SK 32/10 (LEX Nr 824312).

sądu, gwarancje procesowe przysługujące podlegającemu takiej sankcji podmiotowi. Mowa tutaj o karach pieniężnych wprowadzonych do porządku prawnego na gruncie takich aktów normatywnych rangi ustawowej jak: np. ustawa z 10.04.1997 r. - Prawo energetyczne⁴, ustawa z 28.03.2003 r. o transporcie kolejowym⁵, ustawa z 12.06.2003 r. - Prawo pocztowe⁶, czy też wreszcie ustawa z dnia 16.07.2004 r. - Prawo telekomunikacyjne⁷ (dalej: P.t.), analogicznie jak jej poprzedniczka tj. ustawa z dnia 21.07.2000 r. - Prawo telekomunikacyjne⁸.

Tym co różni znaną im sankcję administracyjną od podobnych sankcji podlegających rygorowi prawa karnego, czy też quasi-odpowiedzialności karnej podmiotów zbiorowych, jest status organu je nakładającego oraz pełnione przez nie funkcje. Tym pierwszym jest bowiem organ administracji publicznej (zwykle rządowej), a nie sąd powszechny. Funkcje z kolei, jakkolwiek pokrewne funkcjom sankcji karnych i quasi-karnych, przybierają natomiast postać, która uwzględnia cele przyświecające ustawodawcy przy stanowieniu formalnoprawnych narzędzi regulacji określonych obszarów gospodarki, w szczególności stale rozwijającego się sektora telekomunikacyjnego. Przedmiotem dalszych rozważań są zatem regulacyjne aspekty administracyjnej kary pieniężnej nakładanej przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (dalej: Prezes UKE) na podstawie przywołanej już wyżej ustawy Prawo telekomunikacyjne (art. 209 i n. P.t.).

II. Pojęcie regulacji jako zadania administracji publicznej

Wśród funkcji pełnionych przez administrację publiczną względem sektora prywatnego, obok tradycyjnych jej ról związanych z wykonywaniem zadań policyjnych i reglamentacyjnych, stosunkowo niedawno zaczęto wyodrębniać funkcję regulacyjną⁹. Ma ona specjalne znaczenie w obszarze infrastrukturalnych działań gospodarki, w tym i telekomunikacji. Wyselekcjonowaniu tej funkcji towarzyszy ukonstytuowanie się w wielu systemach prawnych, tak na gruncie europejskim, jak i w Stanach Zjednoczonych (skądinąd dokonane tam wcześniej aniżeli w krajach Unii Europejskiej), organów administracji publicznej określanych mianem organów regulacyjnych, którym przypisano specjalne nowe zadania, przede wszystkim w odniesieniu do przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w obrębie wspomnianych już sektorów infrastrukturalnych.

Jaką treść należy przypisać „regulacji” przy analizie instytucji polskiego systemu prawnego? Otóż w znaczeniu potocznym regulacja to „doprowadzenie czegoś do stanu prawidłowego przebiegu, funkcjonowania, itp.”¹⁰. Na gruncie polskiego porządku prawnego, abstrahując od pojęcia „regulacje” używanego w języku prawnym zamiennie z pojęciem „unormowania” bądź „przepisów”, spotykamy tylko jedną próbę zdefiniowania treści tego terminu w odniesieniu do sektorów infrastrukturalnych. I tak, w przepisie art. 3 pkt 15 ustawy Prawo energetyczne za regulację – w odniesieniu do rynku energetycznego - uznano „stosowanie określonych ustawą środków prawnych, włącznie z koncesjonowaniem, służących do zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, prawidłowej gospodarki paliwami i energią oraz ochrony interesów odbiorców”. Z kolei w ustawie z 15.04.2005 r. o nadzorze

⁴ Tekst jednolity Dz.U. z 2012 r., poz. 1059.

⁵ Dz.U. Nr 86, poz. 789, ze zm.

⁶ Dz.U. Nr 130, poz. 1188, ze zm.

⁷ Dz.U. Nr 171, poz. 1800, ze zm.

⁸ Dz.U. Nr 73, poz. 852, ze zm.

⁹ Zob. M. Szydło, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako nowy rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Studia Prawnicze nr 3/2004, s. 55 i n.

¹⁰ E. Sobol (red.), *Słownik języka polskiego PWN*, Warszawa 2006, s. 825.

uzupełniającym nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń, zakładami reasekuracji i firmami inwestycyjnymi wchodzącymi w skład konglomeratu finansowego¹¹ znajdujemy definicję legalną pojęcia „regulacje sektorowe”, pod którym kryją się „przepisy określające warunki wykonywania działalności przez podmioty regulowane” (art. 3 pkt 6 ustawy).

Stąd też, z uwagi na fakt, iż w krajowym prawodawstwie, w tym poświęconym funkcjonowaniu sektora telekomunikacyjnego, nie znajdziemy definicji legalnej pojęcia regulacji, można się pokusić o stwierdzenie, że kryje się pod nim - system narzędzi prawnych przypisanych organom władzy publicznej, którymi mogą one wpływać na funkcjonowanie uczestników określonego sektora gospodarki narodowej, w celu osiągnięcia stanu wyznaczonego tak przepisami powszechnie obowiązującego prawa, jak również regułami rządzącymi gospodarką wolnorynkową, w szczególności zasadą uczciwej konkurencji, ochroną słusznym interesów konsumentów itp. Jeżeli chodzi o regulację rynku usług telekomunikacyjnych, to mowa tutaj w szczególności o prerogatywach, w tym także natury karnoadministracyjnej, przyznanych ustawowo Prezesowi UKE i mających zastosowanie przede wszystkim względem przedsiębiorców telekomunikacyjnych i relacji zachodzących pomiędzy nimi. Za ich pośrednictwem organ ten oddziałuje bowiem zarówno na rynek usług telekomunikacyjnych rozumiany jako całokształt zależności zachodzących pomiędzy podmiotami uczestniczącymi w wymianie gospodarczej z wykorzystaniem technologii telekomunikacyjnych, jak i stymuluje określoną aktywność poszczególnych podmiotów funkcjonujących w ramach tego rynku.

III. Kara pieniężna w Prawie telekomunikacyjnym a status Prezesa UKE

O charakterze, w tym i funkcji pełnionej przez sankcję administracyjną nakładaną przez organ administracji publicznej, współdecyduje w pierwszym rzędzie status tegoż organu i jego miejsce w systemie prawnym. W przypadku kary pieniężnej znanej ustawie Prawo telekomunikacyjne, organem uprawnionym do jej nałożenia jest Prezes UKE posiadający status centralnego organu administracji rządowej. W świetle postanowień przepisu art. 190 ust. 1 P.t. jest on równocześnie organem regulacyjnym w dziedzinie rynku usług telekomunikacyjnych, który – wraz z ministrem właściwym do spraw łączności – prowadzi politykę regulacyjną, mając na względzie: wspieranie konkurencji w zakresie dostarczania sieci telekomunikacyjnych, udogodnień towarzyszących lub świadczenia usług telekomunikacyjnych; wspieranie rozwoju rynku wewnętrznego; promocję interesów obywateli Unii Europejskiej, w szczególności zapewnienie wszystkim obywatelom dostępu do usługi powszechnej i zapewnienie ochrony konsumentom w ich relacjach z przedsiębiorcą telekomunikacyjnym; realizację polityki w zakresie promowania różnorodności kulturowej i językowej, jak również pluralizmu mediów; a także zagwarantowanie neutralności technologicznej przyjmowanych norm prawnych (art. 189 ust. 2 P.t.). Tym samym oczywistym jest, że poważna część instrumentów prawnych, w które wyposażył Prezesa UKE ustawodawca, w szczególności i kara pieniężna, o której mowa w przepisie art. 209 P.t., mają charakter regulacyjny mieszcząc się w sformułowanej powyżej definicji „regulacji”, o ile oczywiście cel przyświecający zastosowaniu określonego narzędzia ma również taką naturę.

¹¹ Dz.U. Nr 83, poz. 719, ze zm.

IV. Funkcje kary pieniężnej na tle orzecznictwa i poglądów doktryny

Administracyjna kara pieniężna, analogicznie jak i inne instrumenty prawne pociągające za sobą wyrządzenie określonej dolegliwości podmiotowi stosunku administracyjnoprawnego, pełni szereg funkcji, przede wszystkim zaś: represyjną, prewencyjną, przymuszającą, a wreszcie – stanowiącą główny przedmiot niniejszych rozważań – funkcję regulacyjną.

Orzecznictwo sądowe, w odniesieniu do zagadnienia kar pieniężnych nakładanych przez Prezesa UKE na gruncie ustawy Prawo telekomunikacyjne, skupia się w znacznej mierze na kwestii gwarancji procesowych przysługujących karanemu przedsiębiorcy, które – uwzględniając standardy ochrony jego praw wskazane przez prawodawstwo i judykaturę europejską¹² – mają być, w myśl stanowiska Sądu Najwyższego, wyższe aniżeli te, jakie są stosowane wobec niego w ramach postępowania toczącego się z odwołania od decyzji nakładających obowiązki regulacyjne¹³, zaś zasady sądowej weryfikacji prawidłowości orzeczenia organu regulacyjnego w tej materii powinny odpowiadać wymaganiom analogicznym do obowiązujących w sprawie karnej¹⁴.

Sąd Najwyższy poświęca jednakże nieco uwagi również funkcjom pełnionym przez przedmiotową sankcję. Wymienia przy tym, odnosząc się tak do orzeczeń wyroków sądów niższych instancji, jak i Trybunału Konstytucyjnego, takie funkcje przypisane sankcji z przepisu art. 209 P.t. jak represyjna, prewencyjna i dyscyplinująca¹⁵. I tak, zdaniem Sądu Najwyższego: „Prewencyjne oddziaływanie sankcji administracyjnej wyraża się nie tylko w zaniechaniu tolerowania naruszenia obowiązków, ale także w nakłonieniu ukaranego do zapobieżenia powtórnemu naruszeniu obowiązków w przyszłości. (...) Kary pieniężne zawierają w sobie element represyjny, w przypadku gdy orzekane są za naruszenia ustawowych obowiązków, których dopuścił się przedsiębiorca telekomunikacyjny”. Nie postrzega jednakże analizowanej kary pieniężnej jako sankcji o charakterze wyłącznie wymuszająco-prewencyjnym, rozumianym w taki sposób, że „niedopuszczalne jest nałożenie kary pieniężnej w przypadku zakończenia stanu naruszenia przepisów Prawa telekomunikacyjnego przed wydaniem decyzji o nałożeniu kary pieniężnej”¹⁶.

W odniesieniu zaś do kary pieniężnej z art. 201 ust. 3 P.t., którą Prezes UKE może nałożyć w następstwie niewłaściwej realizacji zaleceń pokontrolnych wydanych w związku z przeprowadzeniem kontroli na podstawie art. 199 P.t. wraz z decyzją nakazującą usunięcie nieprawidłowości, Sąd Najwyższy sformułował pogląd, iż w przedmiotowym przypadku sankcja ta „stanowi szczególną formę wykorzystania takiej kary jako środka przymusu, który organ regulacyjny jest władny zastosować wobec przedsiębiorcy uchylającego się od wykonania powinności nałożonych na niego w zaleceniach pokontrolnych”¹⁷, stąd też ma ona charakter sankcji przymuszającej. Samo zaś przeprowadzenie postępowania kontrolnego nie stanowi warunku *sine qua non* wydania przez Prezesa UKE decyzji

¹² Wyrok ETPC z 24.09.1997 r. w sprawie 18996/91 Garyfallou ABBE przeciwko Grecji (LEX nr 79585); decyzja ETPC z 23.03.2000 r. w sprawie 36706/97 Ioannis Haralambidis, Y. Haralambidis-Liberpa Ltd przeciwko Grecji (LEX nr 520369).

¹³ Wyrok SN z 14.04.2010 r., III SK 1/10 (LEX nr 1037765). Analogiczne stanowisko zajęł SN wydając wyrok na gruncie ustawy Prawo energetyczne – wyrok SN z 1.06.2010 r., III SK 5/10 (LEX nr 622205).

¹⁴ Zob. Wyrok SN z 5.01.2011 r., III SK 32/10 (LEX Nr 824312); wyrok SN z 10.11.2010 r., III SK 27/08 (LEX nr 677766); wyrok SN z 21.10.2010 r., III SK 7/10 (LEX nr 686801).

¹⁵ Wyrok SN z 21.09.2010 r., III SK 8/10 (LEX nr 1113035).

¹⁶ Wyrok SN z 14.02.2012 r., III SK 24/11 (LEX nr 1129351).

¹⁷ Ibidem.

stwierdzającej naruszenie przez przedsiębiorcę telekomunikacyjnego przepisu art. 209 ust. 1 P.t. i nakładającej na niego z tytułu tego naruszenia karę pieniężną¹⁸.

Na nieco inne aspekty instytucji administracyjnej kary pieniężnej zwraca uwagę Trybunał Konstytucyjny. Co najistotniejsze, możliwość zastosowania takich sankcji, jako reakcji na naruszenie ustawowych obowiązków, nie budzi jego zdaniem wątpliwości¹⁹. Powinny one mobilizować podlegające im podmioty do terminowego i prawidłowego wykonywania obowiązków na rzecz państwa, zaś sankcje administracyjne stosowane automatycznie – z mocy ustawy (jak ma to miejsce w przypadku art. 209 ust. 1 P.t. – M.Cz.) – mają przede wszystkim znaczenie prewencyjne²⁰. Różnicując karę kryminalną od sankcji administracyjnej Trybunał Konstytucyjny wskazał, że „ta pierwsza musi mieć charakter zindywidualizowany – może być wymierzana tylko, jeżeli osoba fizyczna swoim zawinionym czynem wypełni znamiona przestępstwa (wykroczenia, przestępstwa karnoskarbowego), natomiast ta druga może zostać nałożona zarówno na osobę fizyczną, jak i na osobę prawną, stosowana jest automatycznie, z tytułu odpowiedzialności obiektywnej i ma przede wszystkim znaczenie prewencyjne”. Podkreślił jednak, iż „kara administracyjna ma również charakter dyscyplinująco-represyjny”, a jej wymierzenie „stanowi przejaw władczej ingerencji państwa w sferę praw majątkowych jednostki, ale ingerencja ta jest konsekwencją jej niezgodnego z prawem zachowania”²¹. Co więcej, Trybunał Konstytucyjny uznaje, że sankcja ta „ma charakter środka przymusu służącego zapewnieniu realizacji wykonawczo-zarządzających zadań administracji agregowanych przez pojęcie interesu publicznego”²².

Reasumując, judykatura wskazuje na trzy podstawowe funkcje administracyjnej kary pieniężnej – prewencyjną, dyscyplinującą i represyjną, nie wymieniając wprost funkcji regulacyjnej. Niemniej jednak, analiza treści orzecznictwa Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego, zwłaszcza w zakresie postrzegania przez nie aspektu prewencyjnego i przymuszającego tej sankcji, pozwala – jak się wydaje – przypisać jej również wymiar regulacyjny, który może być postrzegany chociażby jako możliwość wpływu na zachowania przedsiębiorców w określonym sektorze gospodarki narodowej.

Jeżeli zaś chodzi o stanowisko doktryny prawa, to w zakresie uwag dotyczących samych kar pieniężnych jako sankcji administracyjnych, na gruncie poglądów sformułowanych w ramach interpretacji przepisów Prawa telekomunikacyjnego wymieniane są również – analogicznie jak w orzecznictwie sądowym – przede wszystkim takie funkcje przedmiotowej kary pieniężnej, jak prewencyjna i represyjna. Warto przytoczyć w tym miejscu kilka spośród prezentowanych stanowisk. I tak np. zdaniem S. Piątka, „kary pieniężne stanowią zasadniczy instrument służący wymuszaniu przestrzegania podstawowych obowiązków wynikających z ustawy Prawo telekomunikacyjne” i jakkolwiek ten akt normatywny „nie formułuje wyraźnie celów związanych z nakładaniem kar pieniężnych, ale dyrektywy dotyczące wysokości tych kar wskazują wyraźnie na zamiar osiągnięcia skutków represyjnych i prewencyjnych”²³. Analogiczne stanowisko zajął M. Rogalski²⁴. W opinii A. Krasuskiego, „Kara pieniężna nakładana jest niezależnie od wystąpienia czy stopnia winy podmiotu (...) jest więc stosowana automatycznie, na podstawie ustawy, z tytułu winy obiektywnej. Sankcja ta ma przede

¹⁸ Wyrok SN z 9.05.2012 r., III SK 35/11 (LEX nr 1170694).

¹⁹ Wyrok TK z 5.05.2009 r., P 64/07 (LEX nr 490927).

²⁰ Wyrok TK z 24.01.2006 r., SK 52/04 (LEX Nr 182446).

²¹ Wyrok TK z 22.09.2009 r., SK 3/08 (LEX nr 533558).

²² Wyrok TK z 31.03.2008 r., SK 75/06 (LEX Nr 358047).

²³ S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz*, Warszawa 2005, ss. 1138 i 1152.

²⁴ M. Rogalski, *Przestępstwa telekomunikacyjne*, Zakamycze 2006, s. 177.

wszystkim znaczenie prewencyjne, podczas gdy kara (kryminalna – M.Cz.) musi mieć charakter indywidualizowany. Przypisać można jej również znaczenie represyjne²⁵. Według autora niniejszego opracowania, pełni ona natomiast trzy zasadnicze funkcje – represyjną, regulacyjną i prewencyjną: „stanowi instrument represji karnoadministracyjnej, wyrządzając dolegliwość ekonomiczną podmiotowi uchylającemu się od przestrzegania przepisów prawa w obszarze telekomunikacji”, „wpływa na prowadzoną przez przedsiębiorcę działalność (...) przyczyniając się do prowadzenia jej w sposób legalny, a zarazem wykluczający możliwość naruszenia praw innych podmiotów, tak klientów, jak i innych przedsiębiorców”, jak również „ma zapobiegać przyszłym naruszeniom porządku prawnego, odstręczając od ich powtórnego wystąpienia w przyszłości (...) rolą administracyjnej kary pieniężnej jest w tym przypadku swoiste „dyscyplinowanie” podmiotów, na których ciążyą określone obowiązki wobec państwa, do ich terminowej i należytej realizacji”²⁶.

V. Funkcja regulacyjna kary pieniężnej w świetle ustawowych dyrektyw jej wymiaru

W myśl przepisu art. 210 ust. 1 P.t., Prezes UKE nakłada karę pieniężną, o której mowa w art. 209 ust. 1 P.t., w wysokości do 3% przychodu osiągniętego przez ukarany podmiot w poprzednim roku kalendarzowym. Zobligowany jest uwzględnić przy tym również trzy dyrektywy wymiaru tej sankcji tj. zakres naruszenia, dotychczasową działalność podmiotu, a także jego możliwości finansowe. Fakt nadania jej charakteru sankcji względnie oznaczonej, jak również wymóg jej dostosowania do konkretnej sytuacji faktycznej, pozwala przyjąć pogląd, że wolą ustawodawcy nie jest uczynienie z niej jedynie środka „ślepej” represji wymierzonej przeciwko przedsiębiorcy telekomunikacyjnemu, ale nieodłącznego powiązania stopnia dolegliwości z kilkoma elementami. Po pierwsze, z ciężarem gatunkowym deliktu administracyjnego, bo ten aspekt nielegalnego działania ukaranego podmiotu kryje się w gruncie rzeczy pod pojęciem zakresu naruszenia. Po drugie, ze sposobem funkcjonowania przedsiębiorcy w określonych realiach prawnych i faktycznych w okresie poprzedzającym zaistnienie naruszenia skutkującego nałożeniem kary. Po trzecie wreszcie, z potencjałem ekonomicznym ukaranego podmiotu, który nie powinien zostać nadwyreżony ponad miarę konstytucyjnej zasady proporcjonalności.

Mając na względzie powyższe, przyjąć należy, że wspomniany powyżej mechanizm określania poziomu kary pieniężnej na podstawie ustawy Prawo telekomunikacyjne, również świadczy w pewnej mierze o regulacyjnym charakterze tej sankcji. Pozwala bowiem Prezesowi UKE na „stymulowanie” zachowania się przedsiębiorcy telekomunikacyjnego na rynku poprzez dostosowanie zakresu dolegliwości finansowej i wpłynięcie w ten sposób na rozmiary i kierunki jego dalszej aktywności na rynku usług telekomunikacyjnych. Przywołać należy w tym miejscu również, podtrzymujący dotychczasową linię orzeczniczą, wyrok Sądu Najwyższego²⁷, w myśl którego w sprawach z zakresu regulacji rynku, ze względu na szczególną dolegliwość finansową sankcji wymierzanych przedsiębiorcom, organy administracji publicznej powinny przywiązywać szczególną wagę do przestrzegania ograniczeń nałożonych zarówno na władzę ustawodawczą, jak i wykonawczą, wynikających z postanowień

²⁵ A. Krasuski, *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 567.

²⁶ M. Czyżak, *Kilka uwag o administracyjnej karze pieniężnej na gruncie ustawy Prawo telekomunikacyjne z 2004 r.*, *Studia Prawnicze KUL* nr 2/2008, ss. 8-9.

²⁷ Wyrok SN z 5.01.2011 r., III SK 32/10 (LEX Nr 824312). Podobne stanowisko: wyrok SN z 25.04.2007 r., III SK 1/07 (LEX Nr 487519); wyrok SN z 4.11.2010 r., III SK 21/10 (LEX Nr 737390).

Konstytucji RP, kierując się przy tym konstytucyjną zasadą proporcjonalności. Służy ona bowiem także dopasowaniu wysokości nakładanej sankcji do określonego stanu faktycznego oraz wartości prawnie chronionych, które przybierają różną postać w dyspozycji poszczególnych jednostek redakcyjnych przepisu art. 209 P.t.

Dodać należy, że zgodnie z postanowieniami przepisu art. 21a dyrektywy z 7.03.2002 r. Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej w sprawie wspólnych ram regulacyjnych dla sieci i usług łączności elektronicznej (dalej: dyrektywa ramowa)²⁸ „Państwa członkowskie ustanawiają zasady dotyczące sankcji mających zastosowanie do naruszeń krajowych przepisów przyjętych zgodnie z niniejszą dyrektywą i dyrektywami szczegółowymi oraz zapewniają wykonywanie tych sankcji. Przewidziane sankcje muszą być odpowiednie, skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające”. Wskazane *in fine* przywołanego powyżej przepisu dyrektywy ramowej wytyczne prawa wspólnotowego ukierunkowują równocześnie funkcje kar pieniężnych stosowanych przez organ regulacyjny rynku telekomunikacyjnego. O ile pojęcie „odstrasżające” może wskazywać na funkcję prewencyjną, tak ogólną jak i szczególną, to celem zastosowania środków „odpowiednich, skutecznych, proporcjonalnych” jest z pewnością wywarcie określonego wpływu, a zatem regulowanie sposobu „zachowania się” przedsiębiorców telekomunikacyjnych na rynku.

VI. Regulacyjny charakter kary pieniężnej a kategoria naruszenia

O możliwości przypisania administracyjnej karze pieniężnej waloru instrumentu regulacyjnego decyduje w oczywisty sposób również charakter deliktu administracyjnego, tj. kategorii naruszenia przepisów powszechnie obowiązującego prawa (bądź wydanych na ich podstawie aktów administracyjnych), z którym związana jest odpowiedzialność karnoadministracyjna skutkująca możliwością nałożenia sankcji tego właśnie rodzaju. Z pewnością nie wszystkie typy deliktów administracyjnych ustanowione dyspozycją przepisu art. 209 ust. 1 P.t. zakwalifikować można jako naruszenia ustawowych prawideł regulacji rynku telekomunikacyjnego *sensu stricto*, bo też nie wszystkie kompetencje przypisane Presowi UKE mają wymiar ściśle regulacyjny, w przyjętym dla potrzeb niniejszych rozważań znaczeniu. Mowa tutaj w szczególności o niektórych zadaniach związanych z gospodarką zasobami numeracji i zasobami częstotliwości radiowych (dział IV P.t.), czy też o nadzorze na rynku wyrobów w świetle ustawy z 30.08.2002 r. o systemie oceny zgodności²⁹, którym przypisać należy bądź to funkcję reglamentacyjną, bądź to *de facto* policji administracyjnej. Stąd też kary pieniężne nakładane na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego z tytułu wykorzystywania częstotliwości, numeracji lub zasobów orbitalnych bez posiadania stosownych uprawnień lub niezgodnie z tymi uprawnieniami (art. 209 ust. 1 pkt 9 P.t.), czy też naruszenia obowiązku zachowania tajemnicy telekomunikacyjnej (art. 209 ust. 1 pkt 24 w zw. z art. 159 P.t.) lub wprowadzania do obrotu lub oddawania do użytku urządzenia radiowego bez wymaganego oznakowania znakiem ostrzegawczym (art. 209 ust. 1 pkt 11 P.t.), mieć będą przede wszystkim charakter represyjno-odstrasżający.

Nie ulega jednak wątpliwości, że szereg typów naruszeń wskazanych w przepisie art. 209 ust 1 P.t. odnieść można wprost do konkretnych kompetencji regulacyjnych pełnionych przez Prezesa

²⁸ Dz. Urz. UE 2002 L 108/33.

²⁹ Dz.U. z 2010 r. Nr 138, poz. 935, ze zm.

UKE, służących ochronie wartości związanych z regulacją rynku telekomunikacyjnego. Mowa tutaj np. o poddaniu karze pieniężnej: niewłaściwej realizacji obowiązków informacyjnych względem organu regulacyjnego (art. 209 ust. 1 pkt 1 i 3 P.t.); zaniechania wypełniania obowiązków lub wymagań dotyczących ofert określających ramowe warunki umów o dostępie (art. 209 ust. 1 pkt 5 P.t.); niewypełniania warunków zapewnienia dostępu telekomunikacyjnego oraz rozliczeń z tego tytułu, określonych w decyzji lub w umowie (art. 209 ust. 1 pkt 6 P.t.); niewykonywania obowiązku świadczenia usługi powszechnej (art. 209 ust. 1 pkt 7 P.t.); niewypełniania obowiązków lub wymagań dotyczących zapewnienia dostępu telekomunikacyjnego (art. 209 ust. 1 pkt 12 P.t.); niewypełniania obowiązków regulacyjnych nałożonych na rynkach detalicznych (art. 209 ust. 1 pkt 13 P.t.); niewypełniania lub nienależytego wypełniania obowiązków regulacyjnych związanych z prowadzeniem rachunkowości regulacyjnej lub kalkulacji kosztów (art. 209 ust. 1 pkt 30 P.t.); czy też niewypełniania lub nienależytego wypełniania obowiązków opracowania i przedłożenia do zatwierdzenia przez Prezesa UKE oraz stosowania oferty ramowej o dostępie telekomunikacyjnym (art. 209 ust. 1 pkt 31 P.t.). Tym samym nałożenie na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego sankcji stanowiącej reakcję na wystąpienie tych deliktów administracyjnych będzie miało wymiar regulacyjny, zmierzający do realizacji przez niego w przyszłości szeroko rozumianych obowiązków regulacyjnych.

Pokusić się należy natomiast o sformułowanie tezy, że funkcji regulacyjnej nie pełni, stosowana niezależnie od sankcji z dyspozycji przepisu art. 209 ust. 1 P.t., kara pieniężna nakładana na kierującego przedsiębiorstwem telekomunikacyjnym w myśl przepisu art. 209 ust. 2 P.t. Jakkolwiek pozostaje ona w bezpośrednim związku z określonym naruszeniem wymienionym enumeratywnie w przepisie art. 209 ust. 1 P.t., to ma charakter przede wszystkim represyjny, zmierzając do obciążenia współodpowiedzialnością za dane naruszenie przepisów prawa regulującego funkcjonowanie sektora telekomunikacyjnego osób faktycznie winnych podejmowania określonych decyzji biznesowych, których rzeczywistą konsekwencją stanowi dane naruszenie.

VII. Wymiar regulacyjny kary pieniężnej na przykładzie wybranych decyzji Prezesa UKE

Dla zobrazowania, jak walory regulacyjne kary pieniężnej prezentują się w praktyce funkcjonowania organu regulacyjnego rynku usług telekomunikacyjnych, należy przedstawić kilka przykładów zastosowania omawianej sankcji przez Prezesa UKE. Wskazać przy tym wypada takie elementy treści decyzji administracyjnych nakładających kary pieniężne, które rzutują na regulacyjny aspekt kar, a powiązane są przede wszystkim z regulacyjnym charakterem dóbr podlegających ochronie prawnej na gruncie przepisu art. 209 P.t. i wsparciem realizacji ustawowych celów regulacyjnych Prezesa UKE wskazanych w przepisie art. 189 ust. 2 P.t.

Jako pierwszy przykład przywołać należy decyzję administracyjną wydaną przez Prezesa UKE 1.04.2008 r.³⁰, nakładającą na PTK Centertel Sp. z o.o. karę pieniężną w wysokości 500.000 zł w związku z niewypełnieniem przez ten podmiot warunków zapewnienia dostępu telekomunikacyjnego (art. 209 ust. 1 pkt 6 P.t.), określonych w umowie o współpracy w zakresie połączenia sieci i zasadach rozliczeń z dnia 27.11.2006 r. między PTK Centertel Sp. z o.o. a Telefonią Dialog S.A., polegającym na braku realizacji połączeń do numerów niegeograficznych usług audiotekstowych i sieci

³⁰ Decyzja Prezesa UKE z 1.04.2008 r., DKE-WPP-029-26/07(19).

inteligentnej świadczonych w sieci Telefonii Dialog S.A. W uzasadnieniu do przedmiotowej decyzji zwrócono uwagę m.in. na regulacyjny charakter dóbr podlegających naruszeniu w przedmiotowym delikcie administracyjnym, wskazując, iż „Wartość społecznych i ekonomicznych następstw przedmiotowego naruszenia należy rozważać w świetle hamowania konkurencji w zakresie świadczenia usług telekomunikacyjnych, w celu zapewnienia użytkownikom, także niepełnosprawnym, osiągnięcia maksymalnych korzyści w zakresie różnorodności, ceny i jakości usług telekomunikacyjnych oraz zapobieganie zniekształcaniu lub ograniczaniu konkurencji na rynku telekomunikacyjnym”.

Dnia 21.10.2008 r. na TP S.A. nałożona została decyzją Prezesa UKE³¹ kara pieniężna w wysokości 200.000 zł z tytułu niewypełnienia obowiązków regulacyjnych w zakresie przedstawienia Prezesowi UKE do zatwierdzenia projektów zmian cenników (art. 209 ust. 1 pkt 13 P.t.) – Cennika usług telekomunikacyjnych tp, Cennika usługi linia cyfrowa ISDN tp świadczonej przez TP S.A. (rozwiązania dla biznesu) i Cennika usługi Octopus ISDN świadczonej przez TP S.A., w zakresie wprowadzenia usługi „szukam i łączę tp”. Z uwagi na fakt, iż TP S.A. została wyznaczona w dniu 30.08.2007 r. jako przedsiębiorca zajmujący znaczącą pozycję w zakresie detalicznych rynków właściwych – rynku 3 (krajowy rynek, świadczenie usług krajowych połączeń telefonicznych w stacjonarnej publicznej sieci telefonicznej dla konsumentów) i rynku 5 (krajowy rynek, świadczenie usług krajowych połączeń telefonicznych w stacjonarnej publicznej sieci telefonicznej dla użytkowników końcowych, z wyłączeniem konsumentów), na podstawie przepisu art. 46 ust 3 pkt 4 P.t., została zobowiązana do przedstawiania do zatwierdzenia Prezesowi UKE cenników i regulaminów świadczenia usług. W myśl postanowień art. 48 ust. 1 i 2 P.t. TP S.A. zobligowana była przedłożyć Prezesowi UKE „projekty cenników i regulaminów świadczenia usług wraz z uzasadnieniem, w terminie co najmniej 30 dni przed planowanym terminem wprowadzenia w życie cennika lub regulaminu świadczenia usług lub ich zmian”, który „w drodze decyzji, w terminie 30 dni od dnia przedłożenia projektu cennika, regulaminu świadczenia usług lub ich zmiany, może zgłosić sprzeciw (...) zobowiązać przedsiębiorcę telekomunikacyjnego do przedstawienia poprawionego cennika lub regulaminu, w części objętej sprzeciwem”. W uzasadnieniu tejże decyzji, w części dotyczącej ustalenia wysokości kary, w szczególności zakresu naruszenia, Prezes UKE stwierdził, że „Jednym z podstawowych elementów regulacji rynku telekomunikacyjnego, stanowiących zarazem podstawowe zadanie Prezesa UKE, które powinno służyć osiągnięciu celów ustawowych, jest ocena i ewentualna akceptacja ze strony Prezesa UKE przedkładanych mu do zatwierdzenia cenników i regulaminów świadczenia usług.”, przy czym „Działania Prezesa UKE w tym zakresie mają zapewnić przede wszystkim: maksymalne korzyści użytkownikom w zakresie różnorodności, ceny i jakości usług telekomunikacyjnych, oraz wspieranie równoprawnej i skutecznej konkurencji w zakresie świadczenia usług telekomunikacyjnych”. W przedmiotowym przypadku Prezes UKE nie miał „możliwości wyrazić sprzeciwu wobec zmiany cennika, która potencjalnie mogła negatywnie wpływać na konkurencję”, której wsparcie – co należy podkreślić – stanowi jeden z kluczowych celów przyświecających polityce regulacyjnej, o której mowa w przepisie art. 189 ust. 2 P.t.

W dniu 8.12.2008 r. Prezes UKE nałożył natomiast na TP S.A. karę pieniężną³² w wysokości 150.000 zł za nieprzekazanie dokumentów, o których mowa w przepisie art. 33 ust. 1 P.t., tj. za zaniechanie obowiązku przekazania Prezesowi UKE umów o dostępie telekomunikacyjnym (art. 209 ust. 1 pkt 1 P.t.). Rozpatrując przedmiotową sprawę Prezes UKE uznał, że obowiązek o którym mowa

³¹ Decyzja Prezesa UKE z 21.10.2008 r., DDRT-WUD-079-25/08(13).

³² Decyzja Prezesa UKE z 8.12.2008 r., DKE-WPP-029-17/08(29).

w przepisie art. 33 ust. 1 P.t. „jest powiązany z obowiązkami nakładanymi w trybie art. 34 i 45 P.t.”³³, te zaś „są obowiązkami regulacyjnymi nakładanymi przez Prezesa UKE w drodze decyzji”. W uzasadnieniu wskazano również, iż nakładając przedmiotową karę Prezes UKE kierował się „przede wszystkim skłonieniem TP S.A. do wypełnienia obowiązków wynikających z Prawa telekomunikacyjnego”. Przedmiotowa sankcja służyła w konsekwencji wsparciu realizacji obowiązków regulacyjnych nałożonych na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego.

Dnia 6.05.2009 r. Prezes UKE wydał decyzję administracyjną³⁴ nakładającą karę pieniężną w wysokości 300.000 zł na NETIA S.A. (następcę prawnego TELE2 Polska Sp. z o.o.), z tytułu następujących naruszeń – niewypełniania warunków dostępu telekomunikacyjnego określonych w decyzji Prezesa UKE zastępującej umowę o dostępie telekomunikacyjnym zawartą pomiędzy TELE2 Polska Sp. z o.o. a TP S.A. w zakresie usługi hurtowego dostępu do sieci telekomunikacyjnej TP S.A. (art. 209 ust. 1 pkt 6 P.t.), jak również uniemożliwiania korzystania z uprawnień do przeniesienia przydzielonego numeru, o którym mowa w przepisie art. 71 P.t., poprzez zaniechanie realizacji uprawnień abonentów, gdy istnieją możliwości ich wykonania (art. 209 ust. 1 pkt 16 P.t.). Zdaniem Prezesa UKE „naruszenie (...) warunków zapewnienia dostępu telekomunikacyjnego zgodnych z przepisami (Prawa telekomunikacyjnego – M.Cz.) i postanowieniami decyzji Prezesa UKE o dostępie telekomunikacyjnym, skutkowało naruszeniem ustalonych zasad wzajemnej współpracy między przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi, co w efekcie prowadziło do naruszania interesów użytkowników końcowych”. Stąd też celem tejże sankcji również stało się wzmocnienie realizacji rozstrzygnięć Prezesa UKE służących wspieraniu konkurencji i rozwoju rynku wewnętrznego.

Analogiczny cel zdaje się przyświecać także zastosowaniu kary pieniężnej nałożonej na TP S.A. przez Prezesa UKE decyzją administracyjną z 19.08.2009 r.³⁵, w wysokości 15.000.000 PLN, za niewypełnienie obowiązków w zakresie dostępu do infrastruktury telekomunikacyjnej (art. 209 ust. 1 pkt 22 P.t.), określonych w decyzji Prezesa Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty z 14.12.2005 r. (DTK-WSB-60662-1/04(117)) wprowadzającej do stosowania przez TP S.A. „Ramowej oferty TP o dostępie telekomunikacyjnym w części infrastruktura telekomunikacyjna w zakresie kanalizacji kablowej”, zmienionej częściowo decyzją Prezesa UKE z 30.06.2006 r. (DTK-WSB-6062-1/04(249)). W wyniku przeprowadzonej kontroli ustalono bowiem, że TP S.A. nie wywiązywała się z obowiązków określonych w tej decyzji, w szczególności nie przestrzegając terminów udzielania odpowiedzi na zapytania o dostęp do kanalizacji kablowej, reasumpcji tego rodzaju zapytań, jak również 30-dniowego terminu na zawarcie umowy o dostępie z wnioskującym podmiotem. W uzasadnieniu do decyzji wskazano bowiem m.in., iż „Analiza zebranego w trakcie postępowania administracyjnego materiału

³³ Zgodnie z postanowieniami przepisu art. 34 P.t., „Prezes UKE, zgodnie z przesłankami, o których mowa w art. 24 pkt 2 lit. a (nałożenie obowiązków regulacyjnych przy uwzględnieniu adekwatności i proporcjonalności danego obowiązku do problemów rynkowych, których rozwiązanie służy realizacji celów określonych w art. 1 ust. 2 P.t., do których należą: wspieranie równoprawnej i skutecznej konkurencji w zakresie świadczenia usług telekomunikacyjnych; rozwój i wykorzystanie nowoczesnej infrastruktury telekomunikacyjnej; zapewnienie ładu w gospodarce numeracją, częstotliwościami oraz zasobami orbitalnymi; zapewnienie użytkownikom maksymalnych korzyści w zakresie różnorodności, ceny i jakości usług telekomunikacyjnych; jak również zapewnienie neutralności technologicznej – M.Cz.), może, w drodze decyzji, nałożyć na operatora o znaczącej pozycji rynkowej obowiązek uwzględniania uzasadnionych wniosków przedsiębiorców telekomunikacyjnych o zapewnienie im dostępu telekomunikacyjnego, w tym użytkowania elementów sieci oraz udogodnień towarzyszących, w szczególności biorąc pod uwagę poziom konkurencyjności rynku detalicznego i interes użytkowników końcowych.”, zaś w myśl postanowień przepisu art. 45 P.t. „Prezes UKE może, biorąc pod uwagę adekwatność danego obowiązku do zidentyfikowanego problemu, proporcjonalność oraz cele określone w art. 1 ust. 2, z uwzględnieniem art. 1 ust. 3 (założenie, iż przepisy ustawy Prawo telekomunikacyjne nie naruszają przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów oraz przepisów ustawy z 29.12.1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2004 r. Nr 253, poz. 2531, ze zm.) – M.Cz.), w drodze decyzji, nałożyć na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego kontrolującego dostęp do użytkowników końcowych obowiązki regulacyjne niezbędne do zapewnienia użytkownikom końcowym tego przedsiębiorcy telekomunikacyjnego komunikowania się z użytkownikami innego przedsiębiorcy telekomunikacyjnego, w tym obowiązek wzajemnego połączenia sieci.

³⁴ Decyzja Prezesa UKE z 6.05.2009 r., DKE-WPP-621-2/09(20).

³⁵ Decyzja Prezesa UKE z 19.08.2009 r., DKE-WPP-621-5/09(18).

dowodowego jednoznacznie wskazuje, iż TP SA nie stosowała warunków udostępnienia infrastruktury telekomunikacyjnej określonych w Ofercie Ramowej. Skutkiem niewywiązywania się przez spółkę z obowiązków wynikających z Oferty Ramowej były utrudnienia w rozwoju skutecznej konkurencji w zakresie świadczenia usług telekomunikacyjnych oraz brak zapewnienia użytkownikom maksymalnych korzyści w zakresie różnorodności, ceny i jakości usług telekomunikacyjnych”. Jakkolwiek nie odwołano się w nim wprost do funkcji regulacyjnej, to Prezes UKE uznał, iż kieruje się „zamiarem osiągnięcia określonego celu, a więc uzyskaniem takiego stanu, by TP S.A. wypełniała nałożone na spółkę obowiązki, wynikające z przepisów prawa i postanowień decyzji”.

VIII. Uwagi końcowe

Administracyjną karę pieniężną nakładaną przez Prezesa UKE na podstawie przepisu art. 209 ust. 1 P.t. uznać należy za istotny i skuteczny instrument przymusu państwowego służący utrzymaniu stanu poszanowania prawa w dziedzinie telekomunikacji. Już sam fakt zagrożenia pewnych potencjalnych nielegalnych działań przedsiębiorców wysoce dolegliwą sankcją administracyjną odgrywa znaczącą rolę w sferze funkcjonowania tych uczestników rynku usług telekomunikacyjnych. Obok tradycyjnych funkcji kary pieniężnej, zapożyczonych skądinąd z nauki prawa karnego zajmującej się karą kryminalną, a potwierdzonych poglądami judykatury i doktryny prawa, tj. funkcji represyjnej i funkcji prewencyjnej, stanowi ona bowiem również swego rodzaju narzędzie regulacyjne, ukierunkowując w określony sposób aktywność przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Jej funkcję regulacyjną postrzegać można z pewnością po części jako swoistą pochodną prewencyjnego oddziaływania sankcji administracyjnej. Mowa tutaj przede wszystkim o zapobieganiu naruszeniom obowiązującego porządku prawnego oraz postanowień aktów administracyjnych wydanych na jego podstawie przez organ regulacyjny, zwłaszcza wtedy, gdy ustanawiają one правила funkcjonowania rynku usług telekomunikacyjnych, w szczególności w odniesieniu do wzajemnych relacji przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Z drugiej zaś strony, w oczywisty sposób stanowi instrument służący wspieraniu polityki regulacyjnej Prezesa UKE, oddziałując „wychowawczo” na podmioty, których organy zarządzające posiadają świadomość nieuchronnego zagrożenia karą pieniężną określonych typów deliktów administracyjnych.

Na wymiar regulacyjny finansowej sankcji administracyjnej pozostającej w dyspozycji Prezesa UKE wpływa szereg elementów obecnych na gruncie ustawodawstwa kształtującego zasady prowadzenia działalności gospodarczej w dziedzinie telekomunikacji. Po pierwsze, jest to status organu regulacyjnego rynku telekomunikacyjnego, jaki w pełni przypisać można Prezesowi UKE. Nadaje on bowiem sam przez się pewien walor regulacyjny wszelkim narzędziom prawnym stosowanym przez siebie w ramach polityki, której obszar wytyczony został przepisem art. 189 ust. 2 P.t. Po drugie, mowa tutaj o kategorii naruszeń określonych w poszczególnych jednostkach redakcyjnych art. 209 ust. 1 P.t., a w rzeczywistości o charakterze dobra chronionego prawem w określonym typie deliktu administracyjnego przewidzianego w ustawie Prawo telekomunikacyjne. Gdy związane jest ono *sensu stricto* z obszarem kompetencji regulacyjnych Prezesa UKE, wówczas stosowanemu instrumentowi karnoadministracyjnemu cechą taką można również przypisać. Po trzecie, funkcję regulacyjną kary pieniężnej daje się wyinterpretować na podstawie analizy treści ustawowych dyrektyw jej wymiaru wymienionych w przepisie art. 210 ust. 1 P.t., jak i wytycznych wynikających z art. 21a dyrektywy ramowej, nakazującej uczynić z sankcji stosowanych wobec przedsiębiorców telekomunikacyjnych instrument nie tylko pełniący rolę odstraszającą, ale także odpowiednią, skuteczną i proporcjonalną.