

Mariusz Czyżak\*

## Wymiar kary pieniężnej

Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 10 sierpnia 2016 r., III SK 45/15

### Spis treści

- I. Teza
- II. Stan faktyczny
- III. Komentarz

**Słowa kluczowe:** kara pieniężna; telekomunikacja.

**JEL:** K23

### I. Teza

Rozstrzygając o proporcjonalności wymierzonej kary, uwzględnia się przede wszystkim realizację jej funkcji w danych okolicznościach faktycznych, natomiast kryterium przychodu uzyskiwanego z tytułu działalności sankcjonowanej karą nie ma decydującego (rozstrzygającego) znaczenia dla wyników takiej oceny. Nie ma zatem obowiązku odnoszenia górnej ustawowej granicy zagrożenia karą pieniężną do tak wyodrębnionej części przychodów przedsiębiorcy. W przypadku przedsiębiorstw wielobranżowych kara pieniężna może konsumować, a nawet przewyższać przychody z działalności przedsiębiorcy, z tego segmentu rynku, na którym dopuścił się naruszenia. Niemniej, w konkretnych okolicznościach taka kara może zostać uznana za nieproporcjonalną.

### II. Stan faktyczny

Sąd Najwyższy w sprawie z powództwa Przedsiębiorstwa R.R. spółki jawnej w K. przeciwko Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej (dalej: UKE) o nałożenie kary pieniężnej, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym 10 sierpnia 2016 r. skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie (dalej: SA) z 9 kwietnia 2015 r., uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę SA do ponownego rozpoznania i orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego. Prezes UKE nałożył decyzją z 17 sierpnia 2012 r.<sup>1</sup> na podmiot R.R. karę pieniężną w wysokości 2000 zł za niewypełnienie obowiązku z art. 7 ust. 2 ustawy z 21 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne<sup>2</sup> (dalej: pt), tj. nieprzedłożenie do 31 marca 2011 r. danych dotyczących rodzaju i zakresu wykonywanej działalności telekomunikacyjnej oraz wielkości sprzedaży usług

\* Doktor nauk prawnych; Urząd Komunikacji Elektronicznej; ORCID: 0000-0003-0869-3713; e-mail: mariusz.czyzak@uke.gov.pl.

<sup>1</sup> Nr OKI-WKT-621-51/12 (8).

<sup>2</sup> T.j. Dz.U. 2018, poz. 1954 ze zm.

telekomunikacyjnych za rok 2010. SA wyrokiem z 9 kwietnia 2015 r.<sup>3</sup> oddalił apelację Prezesa UKE od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie z 10 marca 2014 r.<sup>4</sup>, którym sąd pierwszej instancji uchylił ww. decyzję Prezesa UKE. W ocenie sądu pierwszej instancji, podzielonej przez sąd drugiej instancji, przepis art. 209 ust. 1 pkt 1 pt w brzmieniu znajdującym zastosowanie w niniejszej sprawie nie stanowił podstawy prawnej dla nałożenia kary pieniężnej za niewykonanie obowiązku informacyjnego, o którym mowa w art. 7 ust. 2 pt. Prezes UKE zaskarżył wyrok SA skargą kasacyjną w całości. Sąd Najwyższy (dalej: SN) uznał, że skarga kasacyjna Prezesa UKE okazała się zasadna, ponieważ zaskarżony wyrok opierał się na wykładni art. 209 ust. 1 pkt 1 pt odmiennej od przyjętej w uchwale SN z 21 stycznia 2016 r.<sup>5</sup>, w której – w ocenie Sądu Najwyższego – przepis art. 209 ust. 1 pkt 1 pt, w brzmieniu nadanym przez art. 71 pkt 11 ustawy z 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych<sup>6</sup>, mógł stanowić podstawę nałożenia kary pieniężnej na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego, który nie wypełnił obowiązku udzielania informacji lub dostarczania dokumentów przewidzianych ustawą – Prawo telekomunikacyjne. Nie pochylając się gruntownie nad materią tego deliktu administracyjnego, wskazać należy, iż SN uznał, że chociaż wykładnia językowa art. 209 ust. 1 pkt 1 pt w poszczególnych wersjach mogłaby sugerować, że w okresie istotnym dla rozstrzygnięcia o zasadności odwołania powoda, zakres regulacji art. 209 ust. 1 pkt 1 pt został zawężony przez ustawodawcę w stosunku do poprzedniego zakresu normowania tego przepisu, to wykładnia stricte językowa skutkowałaby irracjonalną konsekwencją w postaci nakładania kar pieniężnych na przedsiębiorców telekomunikacyjnych współpracujących z Prezesem UKE i nienakładania kar pieniężnych na przedsiębiorców odmawiających współpracy z Prezesem UKE, którzy nie wykonywaliby w ogóle ustawowego obowiązku ciążącego na nich z mocy art. 7 ust. 2 pt. SN, nie negując uprawnienia ustawodawcy do takiego zakreszenia odpowiedzialności przedsiębiorców, stwierdził jednak, że przesłanki leżące u podstaw nowelizacji art. 209 ust. 1 pkt 1 pt nie uprawniają do przyjęcia założenia, zgodnie z którym wolą ustawodawcy było właśnie takie „wąskie” określenie zakresu przedmiotowego deliktu sankcjonowanego na podstawie tego przepisu. Argumenty te posłużyły SN do przełamania wyników wykładni językowej art. 209 ust. 1 pkt 1 pt w brzmieniu od 17 lipca 2010 r. do 20 stycznia 2013 r. z uwagi na rażącą sprzeczność jej wyników z założeniem racjonalnego prawodawcy. SN uczynił wyjątek od wyrażanej w orzecznictwie SN zasady restrykcyjnej interpretacji przepisów zawierających normy sankcjonujące dolegliwą karą pieniężną niewykonanie obowiązków przewidzianych w tak zwanym prawie regulacyjnym<sup>7</sup>. Poprzestając na wydaniu orzeczenia kasacyjnego, mimo wniosku skargi kasacyjnej Prezesa UKE o wydanie orzeczenia reformatoryjnego, prowadzącego do oddalenia odwołania od decyzji regulatora, SN kierował się potrzebą dokonania przez sąd drugiej instancji oceny proporcjonalności nałożonej na powoda kary pieniężnej, zwracając uwagę, że prawo telekomunikacyjne w brzmieniu na dzień wydania decyzji Prezesa UKE nie zawierało przepisu pozwalającego na odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej, choćby w wyniku odpowiedniej wykładni art. 209 ust. 1a pt. Jednocześnie, zgodnie z art. 210 ust. 1 pt, karę pieniężną nakłada się w wysokości do 3% przychodu ukaranego podmiotu. W sytuacji, gdy karany podmiot

<sup>3</sup> VI ACa 819/14.

<sup>4</sup> XVII AmT 97/12.

<sup>5</sup> III SZP 4/15, OSNP 2016/8/110.

<sup>6</sup> Dz.U. 2017, poz. 2062 ze zm.

<sup>7</sup> Wyr. SN z: 27.08.2014 r., III SK 76/13, OSNP 2016/3/40; 22.01.2015 r., III SK 19/14, LEX nr 1659246.

proceedzi także działalność gospodarczą, która nie podlega kompetencjom Prezesa UKE, niezbędne jest, zdaniem SN, uwzględnienie, przy ocenie proporcjonalności tej kary, relacji jej wysokości do przychodów uzyskiwanych z działalności telekomunikacyjnej. SN podzielił przy tym pogląd SA, którego zdaniem „rozstrzygając o proporcjonalności wymierzonej kary uwzględnia się przede wszystkim realizację jej funkcji w określonych okolicznościach faktycznych, zaś kryterium przychodu uzyskiwanego z tytułu działalności sankcjonowanej karą nie ma decydującego znaczenia dla wyników tejże oceny. Na organie administracji publicznej nie spoczywa natomiast obowiązek odnoszenia górnej ustawowej granicy zagrożenia karą pieniężną do tej części przychodów przedsiębiorcy, która stanowi efekt tejże działalności. W przypadku przedsiębiorców prowadzących działalność wielobranżową kara pieniężna może konsumować, a nawet przewyższać, przychody z działalności przedsiębiorcy, z tego segmentu rynku, na którym dopuścił się naruszenia, aczkolwiek w konkretnej sytuacji kara taka może zostać uznana za nieproporcjonalną”. Rozpoznając ponownie sprawę, SA powinien, zdaniem SN, ocenić czy wymierzona w przedmiotowej sprawie kara w wysokości 2000 zł (tj. 3% kary w wysokości maksymalnej), nałożona na przedsiębiorcę, którego przychody z działalności skutkującej obowiązkiem z art. 7 ust. 2 pt – zgodnie z treścią odwołania – wynosiły ok. 6000 zł, przekładająca się na znaczenie doniosłości naruszenia przez powoda istotnego (z punktu widzenia regulacji rynku telekomunikacyjnego) obowiązku, nie wykracza ponad to, co jest niezbędne do realizacji funkcji kary pieniężnej nałożonej na podstawie art. 209 ust. 1 pkt 1 pt.

### III. Komentarz

Analizując wskazane powyżej orzeczenie i akceptując wyrażony w nim przez Sąd Najwyższy pogląd, wypada odnieść się dodatkowo do kilku kwestii rzutujących na jego treść, w szczególności samej zasady proporcjonalności, którą powinny kierować się organy władzy publicznej, wraz z jej kontekstem konstytucyjnym, dyrektyw wymiaru kary pieniężnej na gruncie ustawy – Prawo telekomunikacyjne oraz funkcji pełnionych przez sankcję administracyjną o charakterze pieniężnym.

Ustawa z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>8</sup> w Dziale IVa pt. „Administracyjne kary pieniężne”, w przepisie art. 189b k.p.a., definiuje pojęcie „administracyjnej kary pieniężnej”, w szczególności tej, z którą mamy do czynienia w przepisie art. 209 pt. Rozumie przez nią ustawodawca „określoną w ustawie sankcję o charakterze pieniężnym, nakładaną przez organ administracji publicznej, w drodze decyzji, w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej”.

Wśród cech sankcji administracyjnych wypracowanych przez orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK) znalazły się m.in. obok represyjno-prewencyjnego charakteru, o którym będzie jeszcze mowa w dalszej części rozważań, obowiązek uwzględnienia przy ich wprowadzeniu i stosowaniu zasady proporcjonalności, która oznacza, że sankcja administracyjna musi być konieczna, niezbędna i nie nazbyt dolegliwa (Duniewska, s. 66). Zasada proporcjonalności stanowi jedną z kardynalnych reguł, którymi kierować powinien się organ władzy publicznej, a jej źródła doszukiwać się należy przede wszystkim w przepisach art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji

<sup>8</sup> T.j. Dz.U. 2018, poz. 2096 ze zm.

Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku<sup>9</sup>. Zasada proporcjonalności traktowana jest jako zasada konstytucyjna będąca zasadą pochodną względem zasady demokratycznego państwa prawnego, o której mowa w przepisie art. 2 Konstytucji RP. Została wyinterpretowana w drodze wykładni ustawy zasadniczej dokonanej w działalności orzeczniczej TK, SN i sądów administracyjnych. Najczęściej łączona jest ona z treścią art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a w szczególności z warunkiem „konieczności w państwie demokratycznym”. Zgodnie ze stanowiskiem TK źródła zasady proporcjonalności doszukać się można zarówno w art. 2, jak i w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, jakkolwiek może być ona rozumiana odmiennie w różnym kontekście. Warto przywołać tezę sformułowaną na gruncie doktryny, zgodnie z którą przepis art. 31 ust. 3 Konstytucji RP wskazuje reguły ograniczania praw i wolności konstytucyjnych jednostki w drodze ustawy, do których należy w szczególności „nakaz zbilansowania ograniczeń z oczekiwanymi korzyściami w ochronie wartości, na rzecz których się one dokonują (proporcjonalność sensu stricto)”. Natomiast art. 2 ustawy zasadniczej z 1997 r. „wyraża szerszej rozumianą zasadę proporcjonalności działania władz publicznych, częściowo odnoszącą się wprost do statusu prawnego osób w państwie, a która wyraża się w zakazie arbitralnego traktowania jednostek oraz szerszej kwestii, zakazu nadmiernej ingerencji państwa w stosunki społeczne”, stawiając organom władzy publicznej określone wymagania jakościowe w procesie stanowienia i stosowania prawa (Sokolewicz, kom. do art. 2). Wobec tego zasada proporcjonalności stanowi z jednej strony element zasady demokratycznego państwa prawnego, z drugiej zaś – wytyczną towarzyszącą stosowaniu wobec różnej kategorii podmiotów (tak jednostek, jak i korporacji) ustawowych ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności, w szczególności w interesie bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zdaniem TK, „Należy zwrócić uwagę, że podstawową zasadą wyznaczającą granice ingerencji organów władzy publicznej w sferę konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela jest zasada proporcjonalności, która nakazuje miarkowanie tej ingerencji. Zasada ta została wyrażona w art. 31 ust. 3 Konstytucji, a jednocześnie stanowi jeden ze standardów państwa prawnego, wynika zatem z art. 2 Konstytucji, wyrażającego zasadę państwa prawnego. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego ograniczenia praw konstytucyjnych są zgodne z zasadą proporcjonalności, jeżeli: 1) umożliwiają efektywną realizację założonych celów; 2) są konieczne, tzn. nie jest możliwe zrealizowanie danych celów za pomocą mniej restryktywnych środków; 3) ich efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nie na jednostkę”<sup>10</sup>. Przywołać wypada również jedno ze stanowisk wyrażonych przez sądownictwo administracyjne, w myśl którego „Proporcjonalne działanie organów państwa wyrażać się powinno w stosowaniu odpowiednich środków dla osiągnięcia zamierzonego celu, przy czym w przypadku wyboru pomiędzy środkami o różnej sile oddziaływania należy stosować w pierwszej kolejności te, które są najmniej dotkliwe dla strony. Inaczej mówiąc w przypadku wyboru pomiędzy różnymi środkami organ winien brać pod uwagę, czy zastosowany środek rzeczywiście jest odpowiedni do osiągnięcia określonego celu oraz czy nie jest możliwe osiągnięcie tego celu w mniej restryktywny sposób”<sup>11</sup>.

Na zasadę proporcjonalności składają się trzy zasady szczegółowe – zasada przydatności, zasada konieczności i zasada proporcjonalności sensu stricto (Wojtyczek, 2002, s. 678 i n.).

<sup>9</sup> Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

<sup>10</sup> Wyr. TK z 20.02.2008 r., K 30/07, LEX nr 346025.

<sup>11</sup> Wyr. WSA w Szczecinie, II SA/Sz 291/17, LEX nr 2305112.

W odniesieniu do sankcji administracyjnych oznaczają one, że zastosowane środki muszą służyć realizacji określonego celu, są niezbędne dla jego osiągnięcia, a stopień ich dolegliwości dostosowany musi być do zakresu naruszenia przepisów prawa kreującego odpowiedzialność karnoadministracyjną. Kwestii proporcjonalności kary pieniężnej, w myśl tezy sformułowanej przez SN, nie można jednak rozpatrywać bez kontekstu pełnionych przez nią funkcji. A zatem powinno się móc powiązać te trzy elementy z określonymi funkcjami sankcji administracyjnej. Samo spełnianie funkcji przez karę pieniężną jako sankcję administracyjną utożsamia się ze „stałym powodowaniem określonych stanów w stosunkach społecznych”, przy czym funkcje sankcji słusznie traktowane są jako pochodne funkcji ustaw ustanawiających te sankcje (Wincenciak, 2008, s. 255–256). Wyróżnia się w szczególności takie funkcje sankcji administracyjnych, jak – represyjna, restytucyjna, motywacyjna (stymulacyjna), ochronna, redystrybucyjna czy też funkcja pomiaru wagi dobra chronionego (Przybysz, 2011, s. 170–171). Na pierwsze miejsce wysuwają się jednak dwie – represyjna i prewencyjna. Funkcja represyjna łączy się z wyrządzeniem ukaranemu podmiotowi określonej dolegliwości ekonomicznej (uciążliwości). Jej istotą jest zatem niewątpliwie wyrządzenie uszczerbku o wymiernym, realnym i odczuwalnym charakterze finansowym. Funkcję prewencyjną wiązać należy natomiast z oddziaływaniem wychowawczym sankcji tak na podmiot sprawczy, jak i inne podmioty, które powzięły informację o nałożeniu kary z tytułu danego naruszenia (Nowicki, 2012, s. 644). W przypadku funkcji prewencyjnej chodzi tak o prewencję ogólną, jak i szczególną, tj. nakierowaną na wychowawcze oddziaływanie względem ogółu przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w dziedzinie telekomunikacji oraz konkretnego podmiotu nieprzestrzegającego przepisów prawa telekomunikacyjnego. Rolą kary pieniężnej jest przy tym „swoiste »dyscyplinowanie« podmiotów, na których ciążyą określone obowiązki wobec państwa, do ich terminowej i należytej realizacji” (Czyżak, 2008, s. 9–10). Wskazać trzeba również na poglądy judykatury w tym zakresie, w szczególności chociażby na wyrok SA w Warszawie z 5 grudnia 2016 r.<sup>12</sup>, w którym stwierdzono, że kara pieniężna z art. 209 ust. 1 pt, „nie ogranicza się jedynie do represji za naruszenie przepisów prawa telekomunikacyjnego, ale ma na celu również zmotywowanie przedsiębiorców do respektowania nakazów lub zakazów wynikających z tej ustawy, przy czym »odczuwalność« kary musi być przedmiotem badania *in casu*. Innymi słowy, w każdej sprawie należy ustalić, kara pieniężna w jakiej wysokości będzie spełniać postawione przed nią cele”. Prezes UKE, określając treść decyzji administracyjnej nakładającej karę pieniężną w części dotyczącej jej wymiaru, musi zatem rozstrzygnąć przede wszystkim, w jakiej wysokości kara pieniężna powstrzyma podmiot podlegający karze od ponownego, a inne podmioty odstraszy od potencjalnego naruszenia przepisów prawa telekomunikacyjnego. Praktyka nakładania stosunkowo dolegliwych kar pieniężnych za określonego rodzaju delikty administracyjne polegające na zaniechaniu wykonania obowiązku ustawowego oddziaływać będzie wychowawczo na ogół podmiotów, na który obowiązek ten przepisami prawa telekomunikacyjnego nałożono.

Mając na względzie wyodrębnienie trzech wspomnianych powyżej zasad składowych zasady proporcjonalności, spojrzeć należy na nie przede wszystkim przez pryzmat funkcji represyjnej i prewencyjnej. Po pierwsze, powinna ona służyć osiągnięciu celu, którym jest w ukaranie podmiotu dopuszczającego się deliktu administracyjnego i zapobieżenie jego powtórnemu popełnieniu, jak również odstraszeniu innych potencjalnych „sprawców” podobnego naruszenia przepisów prawa

<sup>12</sup> VI ACa 877/15, LEX nr 2265678.



administracyjnego. Po drugie, powinna być uznana za nieodzowną reakcję organu władzy publicznej w konkretnym stanie faktycznym. W sytuacji, gdy w myśl postanowień art. 209 ust. 1 pt, kara pieniężna stanowi nieodwołalną konsekwencję zaistnienia naruszenia przepisów prawa telekomunikacyjnego, nie sposób oprzeć się wrażeniu, że to ustawodawca orzekł zarówno o przesłance przydatności, jak i konieczności, uznając, że kara pieniężna stanowi skuteczny, nieodłączny i oczywisty skutek naruszeń wymienionych enumeratywnie w tym przepisie. Prezesowi UKE nie pozostawiono bowiem wyboru co do kategorii możliwego do zastosowania środka<sup>13</sup>. Po trzecie natomiast, w imię zasady proporcjonalności sensu stricto stopień dolegliwości kary pieniężnej musi być dostosowany do ciężaru gatunkowego deliktu administracyjnego, za który jest nakładana.

I w tym właśnie obszarze ustawodawca pozostawił Prezesowi UKE pewien zakres swobody decyzyjnej, określając dyrektywy wymiaru kary pieniężnej w prawie telekomunikacyjnym, którymi ma się kierować, określając poziom dolegliwości ekonomicznej stanowiącej istotę tej sankcji. Należą do nich: zakres naruszenia, dotychczasowa działalność karanego podmiotu oraz jego możliwości finansowe (art. 210 ust. 2 pt). Zakres naruszenia odnieść należy do rodzaju deliktu administracyjnego podlegającego karze pieniężnej, a w konsekwencji do tego, jak poważnie jego popełnienie godzi w interes publiczny i słuszny interes innych przedsiębiorców, w jakim stopniu narusza zasady uczciwej konkurencji, prawa konsumenta itp. Ocena dotychczasowej działalności sprawcy związana być musi z oceną działalności prowadzonej przez podmiot podlegający karze w okresie poprzedzającym samo naruszenie i postępowanie w sprawie nałożenia kary pieniężnej, w szczególności mającymi wówczas miejsce naruszeniami przepisów powszechnie obowiązującego prawa, zwłaszcza zaś z ewentualnym wystąpieniem swego rodzaju „recydywy karnoadministracyjnej”, tzn. ponownym dopuszczeniem się tej samej kategorii deliktu administracyjnego. Zgodzić należy się z poglądem, że dyrektywa wymiaru kary polegająca na obowiązku oceny możliwości finansowych karanego podmiotu łagodzi zasadę wymierzania kary odnoszoną do przychodu, ponieważ sam przychód, bez uwzględnienia kosztów ponoszonych przez określony podmiot, nie daje pełnego obrazu możliwości finansowych podmiotu podlegającego karze. Możliwości finansowe są wówczas utożsamiane z faktycznym jego dochodem, tj. przychodem pomniejszonym o poniesione koszty (Piątek, 2013, s. 1264–1265).

Co istotne, już samo nadanie przez ustawodawcę karze pieniężnej charakteru sankcji względnie oznaczonej i ograniczenie jej wysokości do poziomu 3% przychodu ukaranego podmiotu, osiągniętego w poprzednim roku kalendarzowym (art. 210 ust. 1 pt) jest jednak zabiegiem mającym na celu wyznaczenie granic oddziaływania organu władzy publicznej na kondycję ekonomiczną karanego podmiotu. W doktrynie wskazuje się ponadto, że – służący określeniu wysokości kary – mechanizm oparty na relatywizacji górnej granicy zagrożenia do wysokości osiągniętego przychodu wręcz „zabezpiecza podmiot ukarany przed bankructwem z tytułu nadmiernie wygórowanej sankcji” (Szumiło-Kulczycka, 2004, s. 147–148). Dodać trzeba, że w myśl postanowień art. 210 ust. 3 pt, podmiot, wobec którego prowadzone jest postępowanie w sprawie nałożenia

<sup>13</sup> Dopiero na podstawie art. 1 pkt 31 lit. b ustawy z 10.05.2018 r. o zmianie ustawy – Prawo telekomunikacyjne oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2018, poz. 1118 ze zm.), która weszła w życie 12.12.2018 r., dodano w art. 209 pt przepis ust. 1<sup>1</sup> w brzmieniu: „Prezes UKE, jeżeli przemawia za tym charakter lub zakres naruszenia, może nałożyć karę pieniężną na podmiot, który: 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; 2) nie wypełnia obowiązków uzyskania zgody abonenta lub użytkownika końcowego, o których mowa w art. 173”, który stwarza Prezesowi UKE możliwość nałożenia kary pieniężnej w przypadku tych deliktów administracyjnych dopiero wówczas, gdy uzna, że przemawia za tym charakter lub zakres naruszenia.

kary pieniężnej, jest zobowiązany dostarczyć Prezesowi UKE, na każde jego żądanie, w terminie 30 dni od dnia otrzymania tego żądania, danych niezbędnych do określenia podstawy wymiaru kary pieniężnej, gdy danych zaś nie dostarczono lub dostarczone dane uniemożliwiają ustalenie podstawy wymiaru kary, Prezes UKE może ustalić podstawę wymiaru kary pieniężnej w sposób szacunkowy. Nie może ona być wówczas niższa od kwoty 500 000 zł. Jeśli okres działania podmiotu jest krótszy niż rok kalendarzowy, za podstawę wymiaru kary przyjmuje się kwotę 500 000 zł.

W sytuacji zatem, gdy – dokonując analizy stanu faktycznego w konkretnej sprawie w świetle ustawowych dyrektyw wymiaru omawianej kategorii kary – zwłaszcza dotychczasowa działalność podmiotu podlegającego karze pieniężnej wskazuje na lekceważący stosunek karanego podmiotu do wymogu przestrzegania przepisów ustawy – Prawo telekomunikacyjne (np. art. 7 ust. 2 pt), wysokość kary pieniężnej odstręczać ma od ponownego naruszenia prawa. Obowiązki sprawozdawczo-informacyjne nałożone na przedsiębiorców telekomunikacyjnych przepisami prawa telekomunikacyjnego (np. w art. 7 pt) nie posiadają bowiem charakteru norm rodzaju *lex imperfecta*, pozbawionych sankcji. Co prawda SN stwierdził, że stosowanie „sankcji za domniemane naruszenie obowiązków prawnych, w sytuacji, gdy obowiązków tych nie da się uzasadnić ochroną jakichkolwiek istotnych wartości czy dóbr prawnych, prowadzi do naruszenia konstytucyjnej zasady proporcjonalności określonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP”<sup>14</sup>, ale jakkolwiek ich realizacja mogłaby się wydawać nadmiarową i niepotrzebną z punktu widzenia podmiotu prowadzącego jedynie uboczną działalność telekomunikacyjną, to w przypadku masowego zaniechania przedkładania danych sprawozdawczych przez podmioty posiadające status przedsiębiorcy telekomunikacyjnego, doprowadzić mogłaby do istotnego zniekształcenia obrazu stanu rynku telekomunikacyjnego, zwłaszcza w przypadku oceny jego funkcjonowania w wymiarze lokalnym, a tym samym godzić w takie dobra, jak konkurencyjność, prawa konsumentów itp.

Zgodzić trzeba się jednoznacznie z poglądem wyrażonym przez SN w głosowanym orzeczeniu, iż skoro ustawodawca określił jako podstawę wymiaru kary pieniężnej przychód podmiotu jej podlegającego, bez ograniczania go do części przychodu związanej z prowadzeniem działalności telekomunikacyjnej, to kara pieniężna, o której mowa w przepisie art. 209 ust. 1 pt, sięgać może 3% pełnego przychodu tego podmiotu, a nie jedynie przychodu wyodrębnionego ze względu na kategorię źródła jego powstania, o ile oczywiście w ocenie Prezesa UKE mieści się to w możliwościach finansowych ukaranego podmiotu. W doktrynie podnosi się, że „W przypadku podmiotów prowadzących różne rodzaje działalności gospodarczej i uzyskujących przychody inne niż przychody związane z działalnością telekomunikacyjną, przychód stanowiący podstawę wymiaru kary pieniężnej może pozostawać w znacznej dysproporcji do zakresu prowadzonej działalności telekomunikacyjnej. Okoliczność ta powinna być jednak brana pod uwagę przy ustalaniu wysokości kary” (Piątek, 2013, s. 1262–1263). Dotyczy to w szczególności takich okoliczności, gdy dotychczasowa działalność podmiotu podlegającego karze wskazuje na uporczywe dopuszczanie się deliktów administracyjnych enumeratywnie wymienionych w art. 209 ust. 1 pt. W sytuacji, gdy przychód z działalności telekomunikacyjnej stanowiłby jedynie nieznaczną, a wręcz znikomą część przychodu podmiotu naruszającego przepisy prawa telekomunikacyjnego, trudno byłoby uznać, że nałożona kara spełnia swój cel, odstraszając od ponownego dopuszczenia się deliktu stypizowanego w przywołanym powyżej przepisie. Można sobie bowiem wyobrazić sytuację, w której

<sup>14</sup> Postanowienie SN z 5.05.2016 r., II KK 4/16, LEX nr 2057617.

niezbyt dolegliwa kara pieniężna w kalkulowana jest wprost w ryzyko towarzyszące działalności gospodarczej przedsiębiorcy.

Reasumując, wskazana w analizowanym orzeczeniu Sądu Najwyższego proporcjonalność postrzegana musi być nie tyle przez pryzmat przydatności i konieczności, ile proporcjonalności sensu stricto kary pieniężnej jako ustawowego środka reakcji na delikt administracyjny, a ponadto z uwzględnieniem przede wszystkim jej funkcji prewencyjnej, która odgrywa kluczową rolę w utrzymaniu stanu przestrzegania przepisów powszechnie obowiązującego prawa w określonym sektorze regulowanej działalności gospodarczej, w analizowanym przypadku – działalności telekomunikacyjnej.

## Bibliografia

- Czyżak, M. (2008). Kilka uwag o administracyjnej karze pieniężnej na gruncie ustawy Prawo telekomunikacyjne z 2004 r. *Studia Prawnicze KUL*, 2.
- Duniewska, Z. (2002). W: Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska i M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Nowicki, H. (2012). W: R. Hauser, Z. Niewiadomski i A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego, T. 7, Prawo administracyjne materialne*. Warszawa: C.H. Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN.
- Piątek, S. (2013). *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
- Przybysz, P. (2011). W: M. Stahl, R. Lewicka i M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Sokolewicz, W. (2016). W: L. Garlicki i M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Szumiło-Kulczycka, D. (2004). *Prawo administracyjno-karne*. Kraków: Zakamycze.
- Wincenciak, M. (2008). *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Wojtyczek, K. (2002). W: B. Banaszak i A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*. Warszawa: C.H. Beck.