

Sygn. akt VI ACa 1061/14

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 19 czerwca 2015 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie VI Wydział Cywilny w składzie:

Przewodniczący – Sędzia SA Ewa Stefańska (spr.)

Sędziowie: SA Małgorzata Manowska

SO (del.) Mariusz Łodko

Protokolant: Izabela Nowak

po rozpoznaniu w dniu 19 czerwca 2015 roku w Warszawie na rozprawie

sprawy z powództwa Przedsiębiorstwa (...) spółki jawnej w K.

przeciwko Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej

o nałożenie kary pieniężnej

na skutek apelacji powoda

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

z dnia 15 maja 2014 r.

sygn. akt XVII AmT 84/12

I. oddala apelację;

II. zasądza od Przedsiębiorstwa (...) spółki jawnej w K. na rzecz Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej kwotę 270 zł (dwieście siedemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym.

Sygn. akt VI ACa 1061/14

UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 31 lipca 2012 r. Nr (...) Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, na podstawie art. 210 ust. 1 oraz art. 209 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 206 ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. Nr 171, poz. 1800 ze zm., zwanej dalej „ustawą - Prawo telekomunikacyjne” lub „ustawą”), po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w sprawie nałożenia kary pieniężnej na Przedsiębiorstwo (...) spółka jawna z siedzibą w K. w związku z niewywiązaniem się z obowiązku, o którym mowa w art. 7 ust. 2 ustawy - Prawo telekomunikacyjne za rok obrotowy 2010, nałożył na Przedsiębiorstwo (...) spółka jawna z siedzibą w K. karę pieniężną w wysokości 3.000 zł, za niewypełnienie określonego w art. 7 ust. 2 ustawy - Prawo telekomunikacyjne obowiązku przedłożenia Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej, w terminie do dnia 31 marca, danych za 2010 rok dotyczących rodzaju i zakresu wykonywanej działalności telekomunikacyjnej oraz wielkości sprzedaży usług telekomunikacyjnych.

Powód Przedsiębiorstwo (...) spółka jawna z siedzibą w K. wniósł odwołanie, w którym zaskarżył decyzję w całości i domagał się jej uchylecia. Zaskarżonej decyzji zarzucił naruszenie: art. 209 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawo telekomunikacyjne oraz art. 6, 7, 8, 9, 11 k.p.a.

Zdaniem powoda obowiązujące prawo nie daje podstaw do karania przedsiębiorcy telekomunikacyjnego za czyn polegający na całkowitym zaniechaniu wykonania obowiązku, o jakim mowa w art. 7 ust. 2 ustawy - Prawo telekomunikacyjne. Organy państwa nie mogą nakładać na obywateli ciężarów bez wyraźnej podstawy prawnej i stosowanie w tym zakresie wykładni rozszerzającej jest niedopuszczalne, co odnosi się zwłaszcza do przepisów dotyczących nakładania kar. Stąd posługiwanie się w niniejszej sprawie argumentacją a minori ad maius jest całkowicie niezasadne.

Powód stwierdził, że ustawodawca formułując przepis art. 7 ust. 2 ustawy - Prawo telekomunikacyjne, dokonał penalizacji zachowania przedsiębiorcy telekomunikacyjnego polegającego na przekazaniu informacji zawierających fałszywe dane (informacja nieprawdziwa) lub przekazaniu informacji pomijającej wymagane dane (informacja niepełna). Są to stany faktyczne, których skutkiem jest wprowadzenie w błąd, a więc dezinformacja organu. Jest to czyn o zupełnie innym skutku i charakterze niż brak terminowego złożenia wymaganych prawem dokumentów informacyjnych w całości.

Według powoda organ regulacyjny powinien stosować zasadę informowania stron (art. 9 k.p.a.), przysyłając podmiotom podlegającym jego nadzorowi informacji o zbliżaniu się terminowych obowiązków sprawozdawczo-informacyjnych, bądź innych informacji istotnych ze względu na realizację ustawowych obowiązków. Posłużenie się takimi metodami działania jest nie tylko możliwe i uzasadnione względami celowościowymi, ale także jest obowiązkiem organu regulacyjnego wynikającym z art. 8 i art. 11 k.p.a. Na całkowitą wystarczalność takich „miękkich” środków administracyjnych wskazuje niezwłoczna reakcja powoda na wszelkie kierowane do niego wezwania i pisma.

Pozwany Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej wnosil o oddalenie odwołania.

Wyrokiem z dnia 15 maja 2014 r. Sąd Okręgowy w Warszawie - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oddalił odwołanie.

Wyrok Sądu Okręgowego został wydany w oparciu o poniższe ustalenia faktyczne i rozważania prawne.

Przedsiębiorstwo (...) spółka jawna z siedzibą w K. jest przedsiębiorcą telekomunikacyjnym wpisanym do rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych prowadzonego przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Przedsiębiorca ten nie przedłożył w terminie do dnia 31 marca 2011 r. danych dotyczących rodzaju i zakresu wykonywanej działalności telekomunikacyjnej oraz wielkości sprzedaży usług telekomunikacyjnych za rok 2010.

Zawiadomieniem z dnia 22 grudnia 2011 r. Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej poinformował powoda o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie nałożenia na niego kary pieniężnej w związku z niewywiązaniem się z obowiązku, o którym mowa w art. 7 ust. 2 ustawy - Prawo telekomunikacyjne za rok obrotowy 2010. W piśmie z dnia 2 stycznia 2012 r. powód podał, że fakt nie złożenia przewidzianych prawem danych nie wynikał ze złej woli, lecz z niewłaściwej interpretacji przepisów. Wskazał, że wykonywana przez niego działalność telekomunikacyjna polegająca na udostępnianiu internetu stanowi ok. 33% jego przychodów. Natomiast w piśmie z dnia 18 lipca 2012 r. powód podał, że jego przychód za rok 2011 wyniósł 981.962,18 zł.

Zdaniem Sądu Okręgowego odwołanie nie zasługiwało na uwzględnienie.

Zgodnie z treścią art. 7 ust. 2 ustawy - Prawo telekomunikacyjne przedsiębiorca telekomunikacyjny, którego roczne przychody z tytułu wykonywania działalności telekomunikacyjnej w poprzednim roku obrotowym były równe lub mniejsze od kwoty 4 milionów zł, jest obowiązany do przedkładania Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej, w terminie do dnia 31 marca, danych dotyczących rodzaju i zakresu wykonywanej działalności telekomunikacyjnej oraz wielkości sprzedaży usług telekomunikacyjnych. Na powodzie, jako przedsiębiorcy telekomunikacyjnym osiągniętym

przychody w kwocie mniejszej niż 4 miliony zł, ciążył obowiązek określony w tym przepisie. Jednakże powód nie wypełnił przedmiotowego obowiązku w zakresie danych za rok 2010, gdyż w ustawowym terminie, tj. do dnia 31 marca 2011 r., nie przedłożył Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej danych dotyczących rodzaju i zakresu wykonywanej działalności telekomunikacyjnej oraz wielkości sprzedaży usług telekomunikacyjnych.

Wobec zaniechania wypełnienia tego obowiązku, do powoda zastosowanie miał przepis art. 209 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawo telekomunikacyjne w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania zaskarżonej decyzji, zgodnie z którym, kto 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. Zdaniem Sądu Okręgowego pomimo, że literalna treść powołanego przepisu nie wskazuje na penalizację zaniechania polegającego na całkowitym nieudzielaniu informacji, wykładnia logiczna prowadzi do wniosku, iż wymienione zachowanie również objęte jest sankcją na mocy tego przepisu. Do takiego wniosku prowadzi wnioskowanie a minori ad maius, oparte na założeniu, że komu nie wolno mniej, temu tym bardziej nie wolno więcej. Skoro zagrożone karą pieniężną jest udzielenie niepełnych informacji i dostarczenie dokumentów zawierających takie niepełne informacje, to tym bardziej karze podlega nie udzielenie tych informacji w ogóle. Przeciwna interpretacja doprowadziłaby do nieracjonalnego wniosku, że nieprzestrzeganie przepisów ustawy - Prawo telekomunikacyjne poprzez całkowite zaniechanie spełnienia obowiązku udzielenia informacji nie podlega ukaraniu, zaś karze podlega jedynie niewypełnienie tego obowiązku w sposób należyty.

Według Sądu pierwszej instancji trafność konkluzji wynikającej z logicznej wykładni art. 209 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawo telekomunikacyjne w powyższym brzmieniu znajduje potwierdzenie w uzasadnieniu wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 czerwca 2012 r. (sygn. akt II GSK 851/11), który biorąc pod uwagę okoliczność, że do dnia 16 lipca 2010 r. przepis art. 209 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawo telekomunikacyjne brzmiał następująco: „kto nie wypełnia obowiązku udzielania informacji lub dostarczenia dokumentów przewidzianych ustawą podlega karze pieniężnej”, zaś art. 209 ust. 1 pkt 3 ustawy - Prawo telekomunikacyjne brzmiał: „kto udziela informacji określonej w pkt 1 w sposób nieprawdziwy lub niepełny”, wywiódł, iż nie sposób przyjąć, że racjonalny ustawodawca dokonując zmiany art. 209 ust. 1 pkt 1 ustawy wyłączył z zagrożenia sankcją nieprzekazanie w ogóle żądanych informacji.

Zdaniem Sądu Okręgowego, za szerokim rozumieniem art. 209 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawo telekomunikacyjne w brzmieniu obowiązującym od dnia 17 lipca 2010 r., przemawia też uzasadnienie rządowego projektu ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (druk sejmowy nr 2546), w którym wskazano, że przewidywana zmiana w ustawie - Prawo telekomunikacyjne wprowadza możliwość nałożenia kary za niewypełnienie lub nienależyte wypełnienie obowiązków udzielania informacji lub dostarczania dokumentów przewidzianych ustawą. Dlatego Sąd pierwszej instancji uznał, że powód nie przedkładając Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej w ustawowym terminie danych za rok 2010 o rodzaju i zakresie wykonywanej działalności telekomunikacyjnej oraz wielkości sprzedaży usług telekomunikacyjnych, podlega karze pieniężnej na podstawie art. 209 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawo telekomunikacyjne.

Sąd pierwszej instancji wyjaśnił, że zgodnie z treścią art. 210 ust. 1 ustawy - Prawo telekomunikacyjne karę pieniężną, o której mowa w art. 209 ust. 1 ustawy, nakłada Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej w drodze decyzji, w wysokości do 3% przychodu ukaranego podmiotu, osiągniętego w poprzednim roku kalendarzowym. Z art. 210 ust. 2 ustawy - Prawo telekomunikacyjne zaś wynika, że ustalając wysokość kary pieniężnej Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej powinien uwzględnić zakres naruszenia, dotychczasową działalność podmiotu oraz jego możliwości finansowe.

W ocenie Sądu Okręgowego organ regulacyjny uwzględnił powyższe dyrektywy wymiaru kary. Wziął pod uwagę, że dane przekazywane przez przedsiębiorców na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy - Prawo telekomunikacyjne pozwalają oceniać aktualny stan rynku telekomunikacyjnego, który Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej może regulować w ramach swoich kompetencji, realizując cele ustawy - Prawo telekomunikacyjne. Dane te zapewniają ciągłość zasadniczych informacji o rynku i przedsiębiorcach telekomunikacyjnych. Ich nieprzekazanie przez przedsiębiorcę powoduje powstanie mylnego obrazu stanu rynku, co ma znaczenie przy jego analizie, również pod kątem, czy

występuje na nim skuteczna konkurencja. Organ regulacyjny uwzględnił również okoliczność, że powód nie był dotychczas karany przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Wziął pod uwagę także fakt, że przychody powoda ogółem za rok 2011 wyniosły 981.962,18 zł.

Mając na względzie powyższe okoliczności, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej nałożył na powoda karę pieniężną w wysokości 3.000 zł. Sąd Okręgowy ocenił tę karę jako niską, mając na uwadze przychody osiągnięte przez powoda. Wskazał, że kara pieniężna ma pełnić funkcję prewencji szczególnej i ogólnej, a więc być zarówno realną, odczuwalną dolegliwością dla ukaranego podmiotu, jako reakcja na naruszenie przepisów, ale także wyraźnym ostrzeżeniem na przyszłość. Jej zmniejszenie pozostawałoby w sprzeczności z celami prewencyjnymi sankcji za niestosowanie się do obowiązujących przepisów, jak również celami represyjno-wychowawczymi, zmierzającymi do wymuszenia na ukaranym przestrzegania reguł prawnych w przyszłości.

Według Sądu pierwszej instancji podniesione przez powoda w odwołaniu zarzuty naruszenia przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego nie mogą odnieść skutku, albowiem do kognicji Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów nie należy kontrola prawidłowości postępowania prowadzonego przed organem regulacyjnym. Postępowanie sądowe jest postępowaniem pierwszo-instancyjnym, w którym strona może przedstawić wszystkie okoliczności faktyczne i dowody na potwierdzenie zasadności swojego stanowiska. Tak więc ewentualne uchybienia w toku postępowania administracyjnego nie mają znaczenia dla rozpoznania sprawy przed sądem.

Od wyroku Sądu Okręgowego apelację wniósł powód Przedsiębiorstwo (...) spółka jawna z siedzibą w K..

Apelacją z dnia 17 czerwca 2014 r. powód zaskarżył wyrok w całości, wnosząc o jego zmianę poprzez uwzględnienie odwołania i uchylenie zaskarżonej decyzji. Powód zarzucił wyrokowi Sądu Okręgowego naruszenie art. 2, art. 31 i art. 84 Konstytucji RP poprzez ich niezastosowanie i w konsekwencji uznanie, że można nałożyć na przedsiębiorcę karę administracyjną za czyn, którego karalność nie wynika w sposób wyraźny z treści ustawy.

Pozwany Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej wnosił o oddalenie apelacji i zasądzenie kosztów procesu.

Sąd Apelacyjny zważył:

Apelacja powoda nie zasługuje na uwzględnienie.

Sąd Okręgowy dokonał prawidłowych ustaleń faktycznych i Sąd Apelacyjny przyjmuje je za własne. Także ocena prawna Sądu pierwszej instancji jest prawidłowa.

Dokonując wykładni art. 209 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawo telekomunikacyjne w brzmieniu obowiązującym w okresie od 17 lipca 2010 r. do 21 stycznia 2013 r., należy wziąć pod uwagę intencje, które przyświecały ustawodawcy uchwalającemu ustawę z dnia 7 maja 2010 r. o wpieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. Nr 106, poz. 675 ze zm.), albowiem na mocy art. 71 pkt 10 lit. a) tej ustawy weszło w życie powyższe brzmienie analizowanego przepisu.

Z uzasadnienia projektu powołanej ustawy wynika, że zmiana brzmienia art. 209 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawo telekomunikacyjne miała na celu wprowadzenie możliwości nałożenia kary pieniężnej również za niewypełnienie lub nienależyte wypełnienie obowiązku udzielania informacji lub dostarczania dokumentów przewidzianych ustawą szerokopasmową. Zmiana brzmienia art. 209 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawo telekomunikacyjne nie miała zatem na celu wykluczenia możliwości nałożenia kary pieniężnej za delikt administracyjny polegający na niewypełnieniu obowiązku udzielenia informacji lub dostarczania dokumentów przewidzianych ustawą - Prawo telekomunikacyjne. Wskazuje na to wprost wyrażony w uzasadnieniu projektu tej ustawy cel nowelizacji art. 209 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawo telekomunikacyjne.

W ocenie ustawodawcy na mocy art. 209 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawo telekomunikacyjne w brzmieniu obowiązującym od 17 lipca 2010 r., karze pieniężnej powinno podlegać nie tylko nienależyte wypełnienie obowiązku udzielania informacji lub dostarczania dokumentów przewidzianych ustawą z dnia 7 maja 2010 r., lecz również niewypełnienie

obowiązku udzielania informacji lub dostarczania dokumentów przewidzianych w tej ustawie (druk sejmowy nr 2546). Słusznie zatem twierdzi pozwany, iż nie można zgodzić się z poglądem, że ustawodawca nowelizując z dniem 17 lipca 2010 r. przepis art. 209 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawo telekomunikacyjne, wykluczył karalność zachowania polegającego na nieudzieleniu informacji lub niedostarczeniu dokumentów przewidzianych w ustawie - Prawo telekomunikacyjne.

Wprawdzie wykładnia językowa przepisu art. 209 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawo telekomunikacyjne w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania zaskarżonej decyzji: „Kto: (...) 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.” nie wskazuje bezpośrednio na penalizację zachowania polegającego na całkowitym nieudzieleniu informacji lub niedostarczeniu dokumentów przewidzianych w ustawie - Prawo telekomunikacyjne lub w ustawie o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych. Jednakże poprzestanie na takiej wykładni prowadzi do wniosków, które nie dają się pogodzić z racjonalnością ustawodawcy.

Nie sposób bowiem założyć, że racjonalny ustawodawca, penalizując w art. 209 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawo telekomunikacyjne zachowanie przedsiębiorcy polegające na udzielaniu niepełnych lub nieprawdziwych informacji lub dostarczaniu dokumentów zawierających takie informacje, jednocześnie z zakresu tej penalizacji wyłączył przypadek, gdy przedsiębiorca w ogóle nie przekazuje wymaganych prawem informacji bądź dokumentów. Oznaczałoby to bowiem, że przedsiębiorca telekomunikacyjny, który zaniechał wypełnienia obowiązku, o którym mowa w art. 7 ust. 2 ustawy - Prawo telekomunikacyjne, byłby w lepszej sytuacji prawnej niż przedsiębiorca telekomunikacyjny, który wprawdzie przekazał organowi regulacyjnemu przedmiotowe dane, ale uczynił to w sposób niepełny. Nie można zatem zgodzić się z poglądem, że według racjonalnego ustawodawcy uchybienie obowiązkowi określone w art. 7 ust. 2 ustawy - Prawo telekomunikacyjne w mniejszym zakresie byłoby karalne, podczas gdy uchybienie omawianemu obowiązkowi w większym zakresie nie podlegałoby karze pieniężnej. Z wnioskowania argumentum a minori ad maius wynika, że komu nie wolno czynić mniej, temu nie wolno tym bardziej czynić więcej. W odniesieniu do analizowanego przepisu należało przyjąć, że nieudzielenie informacji lub niedostarczenie dokumentów, w myśl powyższej reguły, jest tym bardziej zagrożone karą pieniężną na podstawie art. 209 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawo telekomunikacyjne, skoro karą taką zagrożone jest zachowanie polegające na udzielaniu niepełnych lub nieprawdziwych informacji lub dostarczaniu dokumentów zawierających takie informacje.

Trafność powyższej wykładni art. 209 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawo telekomunikacyjne znajduje potwierdzenie w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 czerwca 2012 r. (sygn. akt II GSK 851/11), w którym stwierdzono: „Mając skarżącą, że brzmienie przepisu art. 209 ust. 1 pkt. 1 prawa telekomunikacyjnego uległo zmianie. Od dnia 17 lipca 2010 r. na podstawie art. 71 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. Nr 106, poz. 675) przepis art. 209 ust. 1 pkt. 1 prawa telekomunikacyjnego stanowi, że „kto: 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”. Do dnia 16 lipca 2010 r. przepis ten stanowił, że „kto nie wypełnia obowiązku udzielania informacji lub dostarczania dokumentów przewidzianych ustawą podlega karze pieniężnej”. (...) Ponadto dokonując logicznej wykładni omawianego przepisu i biorąc pod uwagę, że udzielenie informacji określonej w pkt 1 w sposób nieprawdziwy lub niepełny (pkt 3 ust. 2 art. 209 prawa telekomunikacyjnego), czy nieterminowy lub niewyczerpujący (...) uzasadnia nałożenie kary, to nie sposób przyjąć by racjonalny ustawodawca, dokonując zmiany brzmienia omawianego przepisu, wyłączył z zagrożenia sankcją nieprzekazanie w ogóle żądanych informacji. Za szerokim rozumieniem uchybień w zakresie przekazywanych informacji, o których mowa w art. 209 ust. 1 pkt. 1 prawa telekomunikacyjnego w stanie prawnym obowiązującym od dnia 17 lipca 2010 r. przemawia też uzasadnienie rządowego projektu ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (druk sejmowy nr 2546), w którym podniesiono, że przewidywana zmiana w ustawie prawo telekomunikacyjne, wprowadza możliwość nałożenia kary za niewypełnienie lub nienależyte wypełnienie obowiązków udzielania informacji lub dostarczania dokumentów przewidzianych ustawą.”

Naczelnny Sąd Administracyjny wyraźnie więc wskazał, że nowelizacja art. 209 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawo telekomunikacyjne, dokonana na mocy ustawy z dnia 7 maja 2010 r., miała na celu wprowadzenie możliwości nałożenia kary pieniężnej za niewypełnienie lub nienależyte wypełnienie obowiązku udzielania informacji lub

dostarczenia dokumentów przewidzianych przez tą ustawę, a nie przez ustawę - Prawo telekomunikacyjne. W konsekwencji trafności argumentacji Naczelnego Sądu Administracyjnego nie podważa okoliczność, że „(...) 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”, gdyż w tamtym czasie odnosił się on tylko i wyłącznie do informacji i dokumentów przewidzianych przez ustawę - Prawo telekomunikacyjne.

Zgodzić się należy z poglądem, że odpowiedzialność ponoszona przez podmioty, do których przepis art. 209 ustawy - Prawo telekomunikacyjne znajdzie zastosowanie, jest odpowiedzialnością obiektywną, tzn. niezależną od tego, czy można im przypisać winę. Nie można jednak podzielić poglądu powoda, że wykładnia art. 209 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawo telekomunikacyjne w brzmieniu obowiązującym w okresie od 17 lipca 2010 r. do 20 stycznia 2013 r., zgodnie z którą na jego mocy zagrożone karą pieniężną jest również niewypełnienie obowiązku udzielenia informacji lub dostarczenia dokumentów przewidzianych w ustawie - Prawo telekomunikacyjne lub ustawie z dnia 7 maja 2010 r., jest niedopuszczalna z uwagi wyrażoną w art. 42 Konstytucji RP i art. 1 k.k. zasadę nullum crimen sine lege.

W orzecnictwie wskazuje się, że kary pieniężne nakładane przez organy regulacji rynku nie mają charakteru sankcji karnych, jednakże w zakresie, w jakim dochodzi do wymierzenia przedsiębiorcy takiej kary, zasady sądowej weryfikacji prawidłowości orzeczenia organu regulacyjnego powinny odpowiadać wymaganiam analogicznym do obowiązujących sąd orzekający w sprawie karnej (por. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 5 stycznia 2011 r., sygn. akt III SK 32/10, ZNSA 2011/3/121-125, a także m.in. uzasadnienia wyroków Sądu Najwyższego z dnia 14 kwietnia 2010 r., sygn. akt III SK 1/2010, z dnia 1 czerwca 2010 r., sygn. akt III SK 5/2010, z dnia 21 września 2010 r., sygn. akt III SK 8/2010, z dnia 4 listopada 2010 r. sygn. akt III SK 21/2010).

W judykaturze wskazuje się, że kara administracyjna nie stanowi odpłaty za popełniony czyn, lecz ma charakter środka przymusu służącego zapewnieniu realizacji wykonawczo-zarządzających zadań administracji agregowanych przez pojęcie interesu publicznego (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 31 marca 2008 r., sygn. akt SK 75/06, OTK-A 2008, nr 2, poz. 30). Sankcje administracyjne służą prewencji zniechęcając do naruszenia obowiązków oraz skłaniając ukaranego do zapobieżenia powtórnemu naruszeniu obowiązków w przyszłości (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 października 2009 r., sygn. akt Kp 4/09, OTK-A 2009, nr 9, poz. 134). Co prawda w orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego niekiedy prezentowany był pogląd, że cechą, która wskazuje na inny niż administracyjny charakter sankcji, jest jej represyjność (por. m.in. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 grudnia 1998, sygn. akt K 41/97, OTK 1998, nr 7, poz. 117), jednakże orzecnictwo w tym zakresie jest niekonsekwentne, albowiem w licznych orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny nie uznał za sankcje karne sankcji o charakterze prewencyjno-represyjnym (por. orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 23/99, OTK 2000, nr 3, poz. 89; z dnia 4 lipca 2002 r., sygn. akt P 12/01, OTK-A 2002, nr 4, poz. 50; z dnia 15 stycznia 2007 r., sygn. akt P 19/06, OTK-A 2007, nr 1, poz. 2; z dnia 24 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 52/04, OTK-A 2006, nr 1, poz. 6.; z dnia 14 czerwca 2004 r., sygn. akt SK 21/03, OTK-A 2004, nr 6, poz. 56; z dnia 7 lipca 2009 r., sygn. akt K 13/08, OTK-A 2009, nr 7, poz. 105). Przyjmuje się więc, że o charakterze sankcji rozstrzyga wola ustawodawcy (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 lipca 2009 r., sygn. akt K13/08, OTK-A 2009, nr 7, poz. 105), o ile zapewnione zostały odpowiednie gwarancje proceduralne (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 14 października 2009 r., sygn. akt Kp 4/09, OTK-A 2009, nr 9, poz. 134).

Podkreślenia wymaga fakt, że uczynienie zadość „wymaganiom analogicznym do tych, jakie obowiązują sąd orzekający w sprawie karnej” nie oznacza ani konieczności, ani możliwości recypowania do spraw z zakresu regulacji telekomunikacji instytucji prawa karnego materialnego. Odwołanie do standardów wynikających z Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.) służy bowiem jedynie zapewnieniu odpowiednich gwarancji proceduralnych, a nie zrównaniu standardu administracyjnego z karnym w zakresie przesłanek odpowiedzialności. Dla zapewnienia zgodności z Konwencją nie jest więc konieczne, aby konkretne sprawy zaklasyfikowane zostały do prawa karnego, istotne jest jedynie, aby w postępowaniu w sprawie nałożenia kary pieniężnej spełnione zostały standardy wynikające z art. 6

Konwencji (por. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 5 stycznia 2011 r., sygn. akt III SK 32/10, ZNSA 2011/3/121-125).

Spełnienie wymogów wynikających z Konwencji w tym wypadku sprowadza się do respektowania przez sąd rozpoznający odwołanie od decyzji zasady, iż to organ regulacyjny powinien wykazać, że zachodzi stan faktyczny uzasadniający ukaranie przedsiębiorcy telekomunikacyjnego. Przedsiębiorca zaś ma pozycję podmiotu broniącego się przed ukaraniem, co nie ulega zmianie także po przeniesieniu sprawy na drogę postępowania sądowego. Okoliczność, że inicjatorem postępowania sądowego jest ukarany przedsiębiorca i z tego względu w procesie ma on pozycję strony powodowej, zaś organ regulacyjny występuje w charakterze strony pozwanej, nie może przesłaniać istoty poddanego ocenie sądu stosunku prawnego o charakterze publicznym, w którym chodzi z jednej strony o kompetencję do ukarania, a z drugiej - o prawo do obrony. Sąd bierze więc pod uwagę prawo przedsiębiorcy do obrony analogicznie do sądu karnego, przed którym oskarżyciel, aby uzyskać sądowe potwierdzenie oskarżenia, musi zwłaszcza wykazać bezzasadność wyjaśnień oskarżonego (por. uzasadnienie wyroku Sądu Najwyższego z dnia 21 października 2010 r., sygn. akt III SK 7/10, OSNP 2012/3-4/53).

Odwołanie do standardu konwencyjnego służy wyłącznie zapewnieniu odpowiednich gwarancji proceduralnych, a nie zrównaniu standardu administracyjnego z karnym w zakresie przesłanek odpowiedzialności. Dla zapewnienia zgodności z Konwencją nie jest konieczne, aby konkretne sprawy zostały zaklasyfikowane do prawa karnego. Okoliczność, że kary pieniężne nakładane przez organ regulacyjny nie mają charakteru sankcji karnych sprawia, iż nie ma podstaw do interpretowania art. 209 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawo telekomunikacyjne w kontekście art. 42 Konstytucji RP oraz art. 1 k.k. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego poświęconym wykładni art. 42 Konstytucji RP wyrażany jest pogląd, że zasady sformułowane w tym przepisie znajdują zastosowanie tylko w przypadku odpowiedzialności mającej charakter sankcji karnej (por. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 4 lipca 2002 r., sygn. akt P 12/01, z dnia 24 stycznia 2006 r., sygn. akt SK 52/04, z dnia 15 stycznia 2007 r., sygn. akt P 19/06).

Kary pieniężne przewidziane w ustawie - Prawo telekomunikacyjne nie mają charakteru sankcji karnej, gdyż ich funkcja nie ogranicza się do represji za naruszenie nakazów bądź zakazów ustawowych, ale równie istotna jest ich funkcja prewencyjna i dyscyplinująca, motywująca adresatów norm sankcjonowanych do ich respektowania. Brak jest zatem podstaw do odwoływania się przy ich stosowaniu do art. 42 Konstytucji RP.

Nie ma także racji powód twierdząc w apelacji, że brak możliwości nałożenia na niego kary pieniężnej wynika z art. 2, art. 31 i art. 84 Konstytucji RP. Przepisy te przewidują, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Wolność człowieka podlega ochronie prawnej. Każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych. Nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie.

Wskazać należy, że organy administracji mają obowiązek działać na podstawie obowiązujących przepisów prawa. Jednakże przyjmując wykładnię uwzględniającą wolę racjonalnego ustawodawcy, nie można zarzucić Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej, aby zaskarżona decyzja została wydana bez podstawy prawnej. Dlatego nie można uznać, że w przedmiotowej sprawie została naruszona wyrażona w art. 2 Konstytucji RP zasada demokratycznego państwa prawnego. Ponieważ kara pieniężna nie jest ciężarem, ani świadczeniem publicznym, nie ma do niej zastosowania art. 84 Konstytucji RP. Powód nie wyjaśnił zaś w apelacji, na czym miałyby polegać naruszenie przez organ regulacyjny jego konstytucyjnych wolności i praw. Brak jest więc podstaw do przyjęcia, że naruszono art. 31 Konstytucji RP.

Podstawą orzeczenia Sądu Apelacyjnego był art. 385 k.p.c. O kosztach procesu orzeczono na zasadzie art. 98 § 1 i 3 k.p.c. w związku z art. 108 § 1 k.p.c.