

Wyrok z dnia 21 września 2010 r.

III SK 8/10

1. W przypadku wszczęcia postępowania kontrolnego na podstawie art. 199 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. - Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. Nr 171, poz. 1800 ze zm.), warunkiem nałożenia kary pieniężnej na podstawie art. 209 ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego jest wyczerpanie trybu unormowanego w art. 201 tego Prawa.

2. Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, jeżeli uzyskał informację o naruszeniu przez przedsiębiorcę telekomunikacyjnego obowiązków wynikających z Prawa telekomunikacyjnego w toku postępowania kontrolnego wszczętego na podstawie art. 199 i następnych tego Prawa, nie może nałożyć na przedsiębiorcę kary pieniężnej za uchybienia, których dotyczyło przedmiotowe postępowanie kontrolne, po przeprowadzeniu odrębnego postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej na podstawie art. 210 ust. 1 w związku z art. 209 ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego.

Przewodniczący SSN Halina Kiriło, Sędziowie SN: Romualda Spyt, Andrzej Wróbel (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 21 września 2010 r. sprawy z powództwa Telekomunikacji Polskiej SA w Warszawie przeciwko Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej o nałożenie kary pieniężnej, na skutek skargi kasacyjnej strony powodowej od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 30 września 2009 r. [...]

u c h y l i ł zaskarżony wyrok i przekazał sprawę Sądowi Apelacyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania oraz orzeczenia o kosztach postępowania kasacyjnego.

U z a s a d n i e n i e

Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej decyzją z dnia 3 lipca 2007 r. nałożył na Telekomunikację Polską SA (powódka) karę pieniężną w wysokości 2.000.000 zł za niewywiązywanie się z obowiązku zapewnienia użytkownikom końcowym swojej sieci bezpłatnych połączeń z numerami alarmowymi zgodnie z wymaganiami określonymi w art. 77 ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego. Kara pieniężna została nałożona na podstawie art. 206 ust. 1 oraz art. 210 ust. 1 i art. 209 ust. 1 pkt 18 w związku z art. 77 ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego.

Prezes Urzędu przeprowadził postępowanie kontrolne w dniach 25 kwietnia 2007 r. i 7-31 maja 2007 r. w celu zbadania przestrzegania przez powódkę obowiązków wynikających z art. 77 Prawa telekomunikacyjnego. Po przeprowadzeniu postępowania wszczęto z urzędu postępowanie w sprawie nałożenia na podstawie art. 210 ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego kary pieniężnej za czyn określony w art. 209 ust. 1 pkt 18 Prawa telekomunikacyjnego. W toku postępowania kontrolnego ustalono, że kontrolowany oddział powódki w B. nie posiadał żadnej procedury, z której wynikałby sposób postępowania w przypadku przewidywanych przerw w łączności telefonicznej celem zapewnienia użytkownikom końcowym niezbędnych połączeń z numerami alarmowymi podczas prowadzenia prac naprawczo-serwisowych. W opinii Prezesa Urzędu usunięcie stwierdzonych w czasie kontroli nieprawidłowości lub podjęcie działań mających na celu ich usunięcie nie wyłącza stosowania przepisów o nakładaniu kar pieniężnych.

Powódka zaskarżyła powyższą decyzję Prezesa Urzędu odwołaniem, wnosząc o jej uchylenie w całości lub zmianę poprzez uchylenie nałożonej kary pieniężnej. Zaskarżonej decyzji zarzuciła naruszenie art. 210 ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego w związku z art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a., z powodu wydania decyzji przez osobę nieuprawnioną; art. 201 ustawy, poprzez wydanie decyzji nakładającej karę pieniężną z pominięciem trybu przewidzianego w tym przepisie, gdyż żadne z dwóch postępowań kontrolnych nie zostało zakończone wydaniem zaleceń pokontrolnych, co uniemożliwia w opinii powódki nałożenie kary pieniężnej. Ponadto, kara nałożona przez Prezesa Urzędu ma charakter represyjny, podczas gdy Prawo telekomunikacyjne zezwala na nakładanie kar przymuszających. Wreszcie, brak podstaw do nałożenia kary pieniężnej, ponieważ Prezes Urzędu dokonał błędnych ustaleń faktycznych w zakresie braku obowiązywania u powódki instrukcji o sposobie postępowania przez jej pracowników w zakresie realizacji połączeń do służb alarmowych, bowiem

od 2005 r. u powódki obowiązuje odpowiednia instrukcja, która zdaniem powódki kompleksowo reguluje wszelkie kwestie związane z powstającymi zakłóceniami w funkcjonowaniu infrastruktury telekomunikacyjnej.

Sąd Okręgowy w Warszawie wyrokiem z dnia 27 listopada 2008 r. [...] oddalił odwołanie powódki. Rozważając zarzut naruszenia art. 201 Prawa telekomunikacyjnego przez wydanie decyzji nakładającej karę pieniężną z pominięciem trybu przewidzianego w tym przepisie, obejmującego przeprowadzenie kontroli, wydanie zaleceń pokontrolnych, wydanie decyzji nakazującej usunięcie stwierdzonych uchybień w wykonaniu zaleceń pokontrolnych wraz z ewentualnym nałożeniem kary pieniężnej, Sąd Okręgowy stwierdził, że zarzut ten nie ma uzasadnienia w przepisach ustawy. Zdaniem Sądu Okręgowego w przepisach Prawa telekomunikacyjnego nie ma norm uzależniających nałożenie kary pieniężnej od uprzedniego wyczerpania trybu, o którym mowa w art. 201 Prawa telekomunikacyjnego. W razie stwierdzenia naruszeń przewidzianych w ustawie Prezes Urzędu nakłada, zgodnie z art. 209 Prawa telekomunikacyjnego karę pieniężną, zaś nałożenie kary pieniężnej w przypadku niewykonania zaleceń pokontrolnych jest uprawnieniem organu, a nie obowiązkiem (art. 201 ust. 3 Prawa telekomunikacyjnego). Sąd Okręgowy podzielił w tym zakresie argumentację Sądu Apelacyjnego wyrażoną w wyroku z dnia 10 kwietnia 2008 r., VI ACa 929/07, zgodnie z którą przepisy art. 209 ust. 1 i art. 210 ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego dają samodzielną podstawę do nałożenia kary pieniężnej wobec jednoznacznego brzmienia art. 209 ust. 1 pkt 18 Prawa telekomunikacyjnego.

Powódka zaskarżyła powyższy wyrok Sądu Okręgowego apelacją w całości, zarzucając naruszenie art. 201 ust. 1-3 w związku z art. 209 ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego oraz art. 10 dyrektywy 2002/20 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej (Dz.Urz. UE z 2002 r., L 108, s. 21, dalej jako dyrektywa 2002/20); art. 201 ust. 1-3 Prawa telekomunikacyjnego; art. 210 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego oraz art. 233 k.p.c. oraz wniosła o zmianę zaskarżonego wyroku w całości poprzez uchylenie decyzji Prezesa Urzędu, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi pierwszej instancji.

Sąd Apelacyjny w Warszawie wyrokiem z dnia 30 września 2009 r. [...] oddalił apelację powódki. Według Sądu Apelacyjnego art. 209 ustawy wymienia przypadki, w których Prezes Urzędu obowiązany jest nałożyć na dany podmiot karę pieniężną,

natomiast art. 201 ust. 2 pkt 3 Prawa telekomunikacyjnego upoważnia Prezesa Urzędu do nałożenia kary pieniężnej przewidzianej w art. 209 Prawa telekomunikacyjnego. Tym samym wolą ustawodawcy było odróżnienie sytuacji, w których skutkiem niewypełnienia obowiązku wynikającego z Prawa telekomunikacyjnego może być, choć nie musi, konieczność nałożenia kary pieniężnej. W ocenie Sądu Apelacyjnego zastosowanie w niniejszym przypadku trybu postępowania z art. 201 Prawa telekomunikacyjnego byłoby pozbawione sensu, ponieważ niecelowe jest wydawanie zaleceń pokontrolnych w sprawie usunięcia uchybień i uzależnienia dalszych decyzji od postępowania kontrolowanego podmiotu, skoro fakt uchybienia obowiązkowi płynącemu z art. 77 Prawa telekomunikacyjnego wystąpił, ale nieprawidłowości zostały już usunięte przez dany podmiot, jeszcze przed kontrolą. Zdaniem Sądu Apelacyjnego nie można dopuścić takiej sytuacji, za czym opowiada się powódka, że usunięcie naruszenia przed wszczęciem postępowania kontrolnego albo w jego trakcie prowadziłyby do „puszczenia w niepamięć” uchybienia. Sprzeciwia się temu art. 209 Prawa telekomunikacyjnego, nakazujący nałożenie kary pieniężnej. Sąd Apelacyjny podzielił pogląd doktryny, zgodnie z którym „wszelkie działania Prezesa UKE nakierowane na usunięcie nieprawidłowości muszą być poprzedzone ustaleniami dokonanyymi w trybie kontroli”, ale uznał go za niemający zastosowania w niniejszej sprawie, ponieważ uchybienia zostały już usunięte, zatem działania Prezesa Urzędu nie były nakierowane na usunięcie nieprawidłowości, lecz na wyciągnięcie stosownych konsekwencji prawnych z faktu naruszenia przepisów ustawy.

Sąd Apelacyjny nie podzielił również uzasadnienia sformułowanych w apelacji zarzutów argumentami o naruszeniu zasady pewności prawa, ochrony zaufania obywatela do państwa, dostatecznej określoności przepisów oraz równości wobec prawa, uznając, że rzekome naruszenia wyżej wymienionych zasad są skutkiem błędnego przyjęcia, że Prawo telekomunikacyjne przewiduje dwa odrębne tryby nakładania tych samych kar pieniężnych na tę samą grupę podmiotów, podczas gdy ustawa przewiduje dwa tryby nakładania kar pieniężnych, mające zastosowanie w różnych przypadkach. Sąd Apelacyjny nie podzielił również zarzutu naruszenia art. 10 dyrektywy 2002/20 stwierdzając, że jego treść została prawidłowo wdrożona przez art. 201 Prawa telekomunikacyjnego, zaś art. 10 dyrektywy 2002/20 ma zastosowanie wtedy, gdy doszło do naruszenia przepisów wdrażających dyrektywę i naruszenie to nie zostało usunięte. Natomiast w niniejszej sprawie doszło do naruszenia, które

zostało usunięte, zatem tryb postępowania kontrolnego, do którego odnosi się art. 10 dyrektywy 2002/20, nie ma zastosowania. Zdaniem Sądu Apelacyjnego kara pieniężna nałożona na podstawie art. 209 ma charakter represyjny, ponieważ jest to sankcja za określone zaniedbanie.

Powódka zaskarżyła wyrok Sądu Apelacyjnego w całości skargą kasacyjną, wnosząc o jego uchylenie w całości oraz uchylenie poprzedzającego go wyroku Sądu Okręgowego i orzeczenie co do istoty poprzez uchylenie decyzji Prezesa Urzędu z 3 lipca 2007 r., ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Apelacyjnemu. Zaskarżonemu wyrokowi zarzuciła naruszenie art. 201 ust. 1 i ust. 3 Prawa telekomunikacyjnego, poprzez niezastosowanie i niewydanie zaleceń pokontrolnych, pomimo zastosowania w niniejszej sprawie trybu przewidzianego w art. 199 w związku z art. 200 Prawa telekomunikacyjnego; art. 209 ust. 1 pkt 18 w związku z art. 210 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego oraz art. 10 ust. 2 i 3 dyrektywy 2002/20, poprzez nałożenie na powódkę kary pieniężnej, pomimo braku wezwania do usunięcia stwierdzonych naruszeń oraz pomimo samodzielnego usunięcia ewentualnych naruszeń przez powódkę; art. 10 ust. 2 i 3 dyrektywy 2002/20, poprzez nałożenie na powódkę kary pieniężnej bez zapewnienia możliwości uprzedniego usunięcia naruszeń w terminie przewidzianym w dyrektywie oraz pomimo samodzielnego usunięcia zarzucanych naruszeń przez powódkę; art. 210 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego, poprzez nałożenie na powódkę rażąco wygórowanej kary, niewspółmiernej do zakresu naruszenia oraz nieznajdującej uzasadnienia w dotychczasowej działalności powódki.

Prezes Urzędu w odpowiedzi na skargę kasacyjną wniósł o jej oddalenie. Odnośnie do zarzutu naruszenia art. 201 ust. 1 oraz ust. 3 Prawa telekomunikacyjnego Prezes Urzędu podtrzymał swoje stanowisko co do odrębności postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej od postępowania kontrolnego prowadzonego na podstawie art. 199-201 Prawa telekomunikacyjnego. Zdaniem Prezesa Urzędu art. 209 ust. 1 w związku z art. 210 ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego stanowią samodzielną podstawę do nałożenia kary pieniężnej w przypadku stwierdzenia naruszenia obowiązków wynikających z przepisów ustawy lub odpowiedniej decyzji regulatora rynku. Przemawia za tym systematyka Prawa telekomunikacyjnego, w której przepisy uprawniające Prezesa Urzędu do nakładania kar pieniężnych zostały umieszczone w wyodrębnionym dziale ustawy, samodzielnie normującym kwestie dotyczące sankcji

finansowych z tytułu naruszeń przepisów Prawa telekomunikacyjnego. Prezes Urzędu podnosi również, że postępowanie w sprawie nałożenia kary pieniężnej z art. 209 i 210 Prawa telekomunikacyjnego poprzedzone jest „zwykłym” postępowaniem administracyjnym, podczas gdy nałożenie kary pieniężnej na podstawie art. 201 ust. 3 Prawa telekomunikacyjnego następuje poprzez postępowanie kontrolne i pokontrolne. Zdaniem Prezesa Urzędu przeciwko interpretacji przyjętej przez powódkę przemawia także wykładnia celowościowa, zgodnie z którą, aby zrealizować cele sankcji, organ regulacji musi mieć możliwość wymierzania ich od razu po stwierdzeniu naruszenia, o którym mowa w art. 209 ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego oraz w każdym czasie. Nie można zatem zaakceptować postulatu, by nałożenie kary zawsze było poprzedzone kontrolą i wydaniem zaleceń pokontrolnych. Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 209 ust. 1 pkt 18 w związku z art. 210 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego oraz art. 10 ust. 2 i 3 dyrektywy 2002/20, Prezes Urzędu twierdzi, że przepisy powołanej dyrektywy nie ograniczają możliwości określenia przez Państwo Członkowskie odrębnego trybu nakładania kar pieniężnych, zatem wprowadzone w art. 209 ust. 1 w związku z art. 210 Prawa telekomunikacyjnego rozwiązanie pozwalające Prezesowi Urzędu nakładać kary pieniężne bez uprzedniego wezwania do usunięcia stwierdzonego naruszenia, należy uznać za rozwiązanie, które pozwala osiągnąć cel dyrektywy.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna powódki ma uzasadnione podstawy. Na wstępie należy zaznaczyć, że istotą niniejszej sprawy jest spór między przedsiębiorcą telekomunikacyjnym a regulatorem rynku, dotyczący dopuszczalności nałożenia na przedsiębiorcę kary pieniężnej z tytułu niewykonania obowiązku przewidzianego w ustawie Prawo telekomunikacyjne. Jak stwierdzono w uzasadnieniu wyroków Sądu Najwyższego z 14 kwietnia 2010 r., III SK 1/10 oraz z 1 czerwca 2010 r., III SK 5/10, w sprawach z odwołania od decyzji nakładającej karę pieniężną na przedsiębiorcę obowiązuje wyższy standard ochrony praw przedsiębiorcy niż w przypadku spraw z odwołania od decyzji nakładających obowiązki regulacyjne, ze względu na konieczność zapewnienia skuteczności w polskim porządku prawnym przepisom Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, w zakresie w jakim Europej-

ski Trybunał Praw Człowieka przyjmuje, że gdy dochodzi do wymierzenia przedsiębiorcy kary pieniężnej, zasady sądowej weryfikacji prawidłowości orzeczenia organu regulacji w tym zakresie powinny odpowiadać wymogom analogicznym do tych, jakie obowiązują sąd orzekający w sprawie karnej (wyrok ETPC z 24 września 1997 r. w sprawie 18996/91 *Garyfallou ABBE przeciwko Grecji*, LEX nr 79585; decyzja ETPC z 23 marca 2000 r. w sprawie 36706/97 *Ioannis Haralambidis, Y. Haralambidis-Liberpa Ltd przeciwko Grecji*, LEX nr 520369). Zasady te wiążą zwłaszcza w tych postępowaniach, które - tak jak niniejsza sprawa - mają charakter sprawy unijnej z uwagi na stosowanie przez sądy przepisów prawa krajowego wdrażających dyrektywy Unii Europejskiej. Sądy krajowe, stosując przepisy prawa krajowego wykonujące prawo europejskiej, zobligowane są do respektowania zasady ogólnej prawa unijnego, jaką jest ochrona praw podstawowych (wyrok TSUE z 29 stycznia 2008 r., w sprawie C-275/06 *Promusicae*, pkt 62 i n.; wyrok TSUE z 18 marca 2010 r. w sprawie C-317/08 *Allasini*, pkt 61). Powyższe powoduje, że przepisy upoważniające organ regulacyjny do nakładania kar pieniężnych podlegają ścisłej wykładni, ograniczającej ryzyko nałożenia kary pieniężnej na przedsiębiorcę, a szczególne znaczenie ma respektowanie instytucjonalnych i proceduralnych gwarancji praw jednostki przewidzianych w przepisach Prawa telekomunikacyjnego i przepisach procesowych. Przedsiębiorca nie może bowiem ponosić negatywnych konsekwencji wadliwego unormowania zasad i trybu postępowania przed organem regulacji rynku, nawet gdy stwierdzone w tym zakresie mankamenty krajowej procedury prowadzą do obniżenia skuteczności funkcjonowania tego organu poprzez uniemożliwienie mu nakładania kar pieniężnych mających charakter represyjny, prewencyjny oraz dyscyplinujący. Do ustawodawcy należy bowiem odpowiednie, zgodne z prawem unijnym oraz standardem konwencyjnym, ukształtowanie zasad i trybu kontroli przez regulatora rynku wykonywania przez uczestników rynku obowiązków nałożonych z mocy prawa lub decyzji tego organu, zaś rolą sądu jest - przy rozstrzygnięciu sporu między przedsiębiorcą a organem regulacji - zapewnienie nie tylko skuteczności prawa unijnemu i krajowemu, ale także należytej ochrony prawom podstawowym jednostki (wyrok Sądu Najwyższego z 14 kwietnia 2010 r., III SK 1/10).

Niniejsza sprawa została wszczęta wniesieniem przez powódkę odwołania od decyzji Prezesa Urzędu z dnia 3 lipca 2007 r. Decyzja ta została wydana na podstawie przepisów art. 206 ust. 1 oraz art. 210 ust. 1 i art. 209 ust. 1 pkt 18 w związku z

art. 77 ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego, przy czym podstawę faktyczną tej decyzji stanowiły ustalenia poczynione w toku kontroli przeprowadzonej w okresie od 25 kwietnia 2007 r. do 15 maja 2007 r., w ramach postępowania kontrolnego wszczętego w dniu 25 kwietnia 2007 r. na podstawie art. 199 Prawa telekomunikacyjnego. Z powyższego wynika, że Prezes Urzędu najpierw wszczął postępowanie kontrolne na podstawie art. 199 ustawy celem zbadania przestrzegania przez powódkę obowiązków wynikających z art. 77 Prawa telekomunikacyjnego, a następnie wszczął w dniu 22 maja 2007 r. postępowanie w sprawie nałożenia kary pieniężnej za czyn opisany w art. 209 ust. 1 pkt 18 Prawa telekomunikacyjnego, to jest za naruszenie obowiązku, o którym mowa w art. 77 Prawa telekomunikacyjnego, włączając do tego postępowania materiał dowodowy zgromadzony w toku postępowania kontrolnego. W tych niespornych okolicznościach przedstawione przez powódkę zarzuty naruszenia art. 201 Prawa telekomunikacyjnego są bezprzedmiotowe, gdyż niniejsze postępowanie nie dotyczy decyzji wydanej w wyniku przeprowadzenia postępowania kontrolnego na podstawie art. 199 i 201 Prawa telekomunikacyjnego, lecz decyzji wydanej po przeprowadzeniu postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej. Sąd Najwyższy w obecnym składzie uznaje za prawidłowe w całości zapatrywania wyrażone w niniejszej sprawie przez Sądy pierwszej i drugiej instancji, a także Prezesa Urzędu, że przepisy art. 210 ust. 1 w związku z art. 209 ust. 1 pkt 18 Prawa telekomunikacyjnego stanowią samodzielną podstawę do nałożenia kary pieniężnej, bez konieczności uprzedniego przeprowadzenia postępowania kontrolnego z art. 199 Prawa telekomunikacyjnego.

Należy jednak rozważyć, czy Prezes Urzędu mógł wszcząć na podstawie art. 210 ust. 1 w związku z art. 209 ust. 1 pkt 18 Prawa telekomunikacyjnego postępowanie w sprawie nałożenia kary pieniężnej za naruszenie obowiązku, o którym mowa w art. 77 Prawa telekomunikacyjnego w sytuacji, gdy wcześniej wszczął - w odniesieniu do tego samego zdarzenia i tego samego przedsiębiorcy - postępowanie kontrolne na podstawie art. 199 Prawa telekomunikacyjnego. Należy w związku z tym zważyć, że wszczęcie postępowania kontrolnego na podstawie art. 199 Prawa telekomunikacyjnego powoduje, że dalszy tryb procedowania przez Prezesa Urzędu determinowany jest przez wymagania ustanowione w art. 201 Prawa telekomunikacyjnego. Przepis ten normuje kolejne etapy postępowania w przypadku stwierdzenia uchybień w wykonaniu obowiązków nałożonych na przedsiębiorcę na mocy ustawy lub na pod-

stawie decyzji. Stosownie do art. 201 ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego, w przypadku stwierdzenia, że przedsiębiorca nie wypełnia obowiązków wynikających z ustawy, Prezes Urzędu wydaje zalecenia pokontrolne. Przedsiębiorca zobowiązany jest usunąć stwierdzone nieprawidłowości lub przedstawić stosowne wyjaśnienia w terminie wyznaczonym w tym przepisie. Dopiero po jego bezskutecznym upływie Prezes Urzędu wydaje decyzję, o której mowa w art. 201 ust. 3 Prawa telekomunikacyjnego, w której stosownie do art. 201 ust. 3 lit. c ustawy może nałożyć karę pieniężną, gdy naruszenie ustawy wypełnia znamiona jednego z czynów opisanych w art. 209 ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego. Skoro art. 201 Prawa telekomunikacyjnego normuje sposób postępowania w przypadku stwierdzenia uchybień w działalności przedsiębiorcy telekomunikacyjnego, w zakresie w jakim Prezes Urzędu wykrył takie uchybienia w wyniku postępowania kontrolnego wszczętego na podstawie art. 199, niedozwolone jest wszczęcie odrębnego postępowania na podstawie art. 210 ust. 1 w związku z art. 209 ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego za naruszenie obowiązków wynikających z przepisów ustawy, których respektowania dotyczyło postępowanie kontrolne. Zdaniem Sądu Najwyższego w obecnym składzie za niezgodną z wiążącym Rzeczpospolitą Polską standardem wynikającym z Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności należy uznać praktykę wykorzystywania informacji uzyskanych w toku postępowania kontrolnego do nakładania kary pieniężnej na podstawie art. 209 ust. 1 w związku z art. 210 ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego, bez wyczerpania trybu postępowania kontrolnego oraz w odniesieniu do tych samych zachowań strony takiego postępowania, których przedmiotowe postępowanie kontrolne dotyczy.

Przeciwko dopuszczalności wydania przez Prezesa Urzędu w niniejszej sprawie decyzji o nałożeniu kary pieniężnej na podstawie art. 210 ust. 1 w związku z art. 209 ust. 1 pkt 18 ustawy przemawia także prawo unijne. Przepis art. 201 ustawy, jak trafnie podnosi powódka, implementuje art. 10 dyrektywy 2002/20 w pierwotnym brzmieniu. Przepis ten, w brzmieniu wiążącym w niniejszej sprawie, wyłączał możliwość nałożenia kary pieniężnej w przypadku, gdy przedsiębiorca zaprzestał naruszenia obowiązków uregulowanych w dyrektywie 2002/20, wykonując zalecenia pokontrolne krajowego organu regulacyjnego lub zaniechał takiego naruszenia przed wszczęciem postępowania kontrolnego. Zgodnie z art. 10 ust. 1 dyrektywy 2002/20 w

pierwotnym brzmieniu, państwa członkowskie zobowiązane były wprowadzić przepisy pozwalające krajowemu organowi regulacyjnemu żądać, aby przedsiębiorstwa telekomunikacyjne udostępniały mu informacje niezbędne do weryfikacji, czy respektują obowiązki objęte zakresem dyrektywy 2002/20 oraz dyrektywami wymienionymi w jej art. 6 ust. 2. Przepis art. 10 ust. 2 dyrektywy 2002/20 regulował zaś precyzyjnie zasady postępowania krajowego organu regulacyjnego w przypadku stwierdzenia, na podstawie informacji, o których mowa w art. 10 ust. 1 dyrektywy 2002/20, że przedsiębiorstwo telekomunikacyjne nie spełniło jednego z obowiązków, o których mowa w art. 10 ust. 1. Przepis art. 10 ust. 2 dyrektywy 2002/20 nie budzi w tej kwestii żadnych wątpliwości interpretacyjnych Sądu Najwyższego; krajowy organ regulacji miał obowiązek poinformować o stwierdzonym naruszeniu przedsiębiorcę, wysłuchać przedsiębiorcę lub wyznaczyć termin usunięcia naruszenia. Dopiero w przypadku niedochowania tego terminu, stosownie do art. 10 ust. 3 dyrektywy 2002/20, krajowy organ regulacyjny mógł nałożyć karę pieniężną. Takie ukształtowanie uprawnień krajowych organów regulacyjnych podyktowane jest złożonością materii, do której odnosi się dyrektywa 2002/20 oraz nowościami przewidzianymi w niej uregulowań w systemie prawa unijnego i systemach prawnych państw członkowskich. Prawodawca unijny wyszedł w tym przypadku z założenia, że nałożenie kary pieniężnej stanowi ostateczność i jest możliwe po uprzednim sprecyzowaniu przez krajowy organ regulacyjny, jak przedsiębiorstwo powinno zachowywać się na rynku objętym zakresem zastosowania dyrektywy 2002/20. Możliwość nakładania kar pieniężnych za każde naruszenie obowiązków wynikających z przepisów wdrażających dyrektywę 2002/20 i inne dyrektywy telekomunikacyjne, wymienione w art. 6 ust. 2 tej dyrektywy, wiązałyby się ze zbyt dużym ryzykiem dla przedsiębiorstw telekomunikacyjnych, stwarzając niepotrzebną barierę dla innowacji, inwestycji i konkurencji na rynku poddanym regulacji.

Przedstawiona powyżej wykładnia art. 10 ust. 2 dyrektywy 2002/20 znajduje potwierdzenie w brzmieniu art. 10 po zmianach wprowadzonych na podstawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/140 z dnia 25 listopada 2009 r. zmieniającej dyrektywę 2002/21/WE w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej, 2002/19/WE w sprawie dostępu do sieci i usług łączności elektronicznej oraz wzajemnych połączeń oraz 2002/20/WE w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej (Dz.Urz. UE z 2009 L337,

s. 37). Nowelizacja dyrektywy 2002/20 w tym zakresie usunęła wynikające z dotychczasowego brzmienia art. 10 przeszkody w zapewnieniu skutecznego nadzoru nad respektowaniem obowiązków wynikających z przepisów tej dyrektywy. W aktualnym brzmieniu art. 10 ust. 1 dyrektywy nakazuje państwom członkowskim ustanowić przepisy, które umożliwią krajowym organom regulacyjnym monitorowanie przestrzegania przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych obowiązków przewidzianych w dyrektywie, a nałożonych na podstawie krajowych przepisów wdrażających. W tym celu art. 10 ust. 1 dyrektywy 2002/20 nakazuje państwom członkowskim wprowadzić do krajowego systemu prawnego przepisy pozwalające krajowym organom regulacyjnym żądać od przedsiębiorców telekomunikacyjnych udostępniania informacji niezbędnych do weryfikacji, czy przedsiębiorstwa te wywiązują się z obowiązków przewidzianych w dyrektywie. W przypadku stwierdzenia naruszenia jednego z obowiązków, do których odnosi się dyrektywa 2002/20, przepis art. 10 ust. 2 nakazuje państwom członkowskim tak ukształtować postępowanie, aby krajowy organ regulacyjny poinformował przedsiębiorstwo o stwierdzonym naruszeniu oraz zapewnił mu możliwość ustosunkowania się do zarzutu naruszenia obowiązków objętych zakresem wyżej wymienionej dyrektywy. Przepis art. 10 ust. 2 w obecnym brzmieniu jest jasny i klarowny i nie wynika z niego, by krajowy organ regulacyjny zobowiązany był wyznaczyć przedsiębiorstwu termin usunięcia naruszeń. Przepis ten mówi jedynie o obowiązku wysłuchania przedsiębiorcy, przed podjęciem środków wymienionych w art. 10 ust. 3. Przepis ten nakazuje państwom członkowskim wyposażenie krajowego organu regulacyjnego w kompetencje pozwalające mu żądać zaprzestania naruszeń obowiązków objętych dyrektywą. Krajowy organ regulacyjny może przy tym nakazać natychmiastowe zaniechanie naruszenia albo wyznaczyć termin na jego usunięcie. Dodatkowo organ może podejmować inne „odpowiednie i proporcjonalne środki”, które mają służyć „zapewnieniu przestrzegania przepisów”. Jednym z takich środków, wymienionym wprost w art. 10 ust. 3 lit. a dyrektywy 2002/20, są „odstraszające sankcje finansowe, które mogą obejmować okresowe sankcje z mocą wsteczną”. Dopiero z przepisu art. 10 ust. 3 w obecnym brzmieniu wynika, że nie ma unijnego obowiązku zapewnienia przedsiębiorstwu telekomunikacyjnemu możliwości uprzedniego usunięcia naruszenia. Prawo UE nie zakazuje również możliwości ukarania przedsiębiorstwa za naruszenie przepisów, które w toku postępowania zostało usunięte. Przepis ten wyraźnie dopuszcza możliwość nakładania kar pieniężnych o cha-

rakterze odstrasającym za zachowania, które miały miejsce przed wszczęciem postępowania. Opisana powyżej zmiana art. 10 dyrektywy 2002/20 potwierdza dodatkowo słusność zarzutu naruszenia tego przepisu w poprzednim brzmieniu, podniesionego przez powódkę w niniejszym postępowaniu. W tych okoliczności rozważanie zarzutu naruszenia art. 210 ust. 2 ustawy, poprzez nałożenie na powódkę rażąco wygórowanej kary, jest zbędne.

Mając powyższe na względzie, Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji wyroku.

=====