



Sygn. akt III SK 35/11

**WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Dnia 9 maja 2012 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Kazimierz Jaśkowski (przewodniczący)

SSN Jerzy Kwaśniewski

SSN Maciej Pacuda (sprawozdawca)

w sprawie z powództwa P. Spółki Akcyjnej (obecnie P. Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością)

przeciwko Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej

o nałożenie kary pieniężnej,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń

Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 9 maja 2012 r.,

skargi kasacyjnej strony pozwanej od wyroku Sądu Apelacyjnego

z dnia 28 kwietnia 2011 r.,

**uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę Sądowi
Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania i orzeczenia o
kosztach postępowania kasacyjnego.**

UZASADNIENIE

Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (Prezes Urzędu) decyzją z dnia 15 września 2008 r. wymierzył P. S.A. (powód) na podstawie art. 210 ust. 1 i art. 209 ust. 1 pkt 9 w związku z art. 206 ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. nr 171, poz. 1800 ze zm., dalej jako Prawo telekomunikacyjne) karę pieniężną w wysokości 50.000 zł za wykorzystywanie częstotliwości radiowych bez posiadanych do tego uprawnień w postaci wymaganych na podstawie art. 143 Prawa telekomunikacyjnego pozwoleń radiowych.

Powód zaskarżył decyzję Prezesa Urzędu odwołaniem w całości. Zaskarżonej decyzji zarzucił naruszenie: 1) art. 209 ust. 1 pkt 9 i art. 210 ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego poprzez zastosowanie, podczas gdy zarzucone powodowi zachowanie nie jest objęte dyspozycją art. 209 ust. 1 pkt 9 Prawa telekomunikacyjnego; 2) art. 7 i 77 § 1 k.p.a. poprzez niezbadanie wszystkich okoliczności stanu faktycznego i poczynienie w tym zakresie błędnych ustaleń; 3) art. 107 § 1 i 3 k.p.a. poprzez niedostateczne uzasadnienie w zaskarżonej decyzji podstawy faktycznej i prawnej rozstrzygnięcia.

Sąd Okręgowy wyrokiem z dnia 5 maja 2010 r. oddalił odwołanie powoda. Wyrok Sądu Okręgowego oparto na następujących ustaleniach faktycznych oraz ich ocenie prawnej. W dniach 28-30 kwietnia 2008 r. Prezes Urzędu przeprowadził kontrolę. Miała ona na celu sprawdzenie zgodności wykorzystywanych przez powoda kanałów z posiadaniem pozwoleniem radiowym. W toku kontroli stwierdzono używanie przez powoda urządzeń radiowych bez wymaganych pozwoleń. W dniu 27 czerwca 2008 r. Prezes Urzędu zawiadomił powoda o wszczęciu postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej, w związku z wykorzystywaniem częstotliwości bez posiadania do tego uprawnień w postaci pozwoleń radiowych, o których mowa w art. 143 Prawa telekomunikacyjnego.

Oddalając odwołanie, Sąd Okręgowy uznał za bezzasadny zarzut naruszenia art. 209 ust. 1 pkt 9 i 210 Prawa telekomunikacyjnego. Zgodnie z art. 143 Prawa telekomunikacyjnego używanie urządzenia radiowego wymaga posiadania pozwolenia radiowego, przy czym zakres obowiązku uzyskiwania pozwoleń radiowych został ograniczony w art. 144 Prawa telekomunikacyjnego. Sąd Okręgowy podkreślił, że w dacie przeprowadzonej kontroli powód posiadał

wyłącznie rezerwacje częstotliwości. Uprawnienie wynikające z pozwolenia radiowego obejmuje zaś prawo do korzystania z urządzenia radiowego w celu komunikowania się za pomocą emisji lub odbioru fal radiowych. Uprawnienie to polega na wykorzystywaniu częstotliwości na warunkach określonych w pozwoleniu radiowym. Z samej rezerwacji częstotliwości wynika wyłącznie prawo do dysponowania daną częstotliwością. Natomiast prawo do wykorzystywania częstotliwości za pomocą konkretnego urządzenia radiowego musi zostać skonkretyzowane w pozwoleniu radiowym. Fakt nieposiadania przez powoda ważnego pozwolenia radiowego powodował, że powód nie posiadał uprawnień do wykorzystywania przyznanych mu częstotliwości. Tym samym powód dopuścił się czynu, który w myśl art. 209 ust. 1 pkt 9 Prawa telekomunikacyjnego podlega karze.

Powód zaskarżył wyrok Sądu Okręgowego apelacją w całości. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił naruszenie: 1) art. 209 ust. 1 pkt 9 oraz 114 Prawa telekomunikacyjnego poprzez przyjęcie, że uprawnienie do wykorzystywania częstotliwości nie wynika z rezerwacji częstotliwości; 2) art. 143 ust. 1 i art. 145 ust. 4 Prawa telekomunikacyjnego poprzez przyjęcie, że pozwolenie radiowe stanowi uprawnienie do wykorzystywania częstotliwości; 3) art. 209 ust. 1 pkt 9 Prawa telekomunikacyjnego w związku z art. 7 i 42 Konstytucji RP poprzez rozszerzenie przesłanek uprawniających Prezesa Urzędu do nałożenia kary pieniężnej oraz 4) art. 479⁶⁴ § 1 w związku z art. 479⁶⁰ k.p.c. w związku z art. 210 ust. 2 Prawa telekomunikacyjnego. W piśmie procesowym z dnia 11 kwietnia 2011 r. powód rozszerzył zarzuty apelacji o naruszenie art. 209 ust. 1 pkt 9 w związku z art. 199 i art. 201 ust. 1 i 3 pkt 3 Prawa telekomunikacyjnego.

Sąd Apelacyjny wyrokiem z dnia 28 kwietnia 2011 r. zmienił zaskarżony wyrok Sądu Okręgowego w ten sposób, że uchylił decyzję Prezesa Urzędu oraz zasądził od Prezesa Urzędu na rzecz powoda kwotę 460 zł tytułem zwrotu kosztów procesu. Uzasadniając wydane orzeczenie, Sąd Apelacyjny wskazał, że brak pozwoleń radiowych został stwierdzony przez Prezesa Urzędu w ramach postępowania kontrolnego prowadzonego wobec powoda. Przed nałożeniem kary Prezes Urzędu nie wydał zaś powodowi zaleceń pokontrolnych. Z ustalonych w sprawie okoliczności faktycznych wynika bowiem, że w dniach 28-30 kwietnia 2008 r. Prezes Urzędu przeprowadził postępowanie kontrolne, a w dniu 27 czerwca 2008

r. zawiadomił powoda o wszczęciu postępowania administracyjnego. Z kolei w dniu 15 września 2008 r. na podstawie ustaleń dokonanych w postępowaniu kontrolnym wydał decyzję, w której nałożył na powoda karę pieniężną. Prezes Urzędu nie zakończył więc postępowania kontrolnego w sposób przewidziany w art. 201 ust. 1 i 3 pkt 3 Prawa telekomunikacyjnego. Sąd Apelacyjny podzielił jednocześnie zapatrywania Sądu pierwszej instancji, w świetle których art. 210 ust. 1 w związku z art. 209 ust. 1 pkt 9 Prawa telekomunikacyjnego stanowi samodzielną podstawę do nałożenia kary pieniężnej bez konieczności uprzedniego prowadzenia postępowania kontrolnego w trybie określonym w art. 199 i n. Prawa telekomunikacyjnego. Jednakże w niniejszej sprawie Prezes Urzędu wobec tego samego przedsiębiorcy i tego samego zdarzenia wszczął postępowanie kontrolne, lecz nie zakończył go w sposób przewidziany w art. 201 ust. 1 Prawa telekomunikacyjnego.

Prezes Urzędu zaskarżył wyrok Sądu Apelacyjnego skargą kasacyjną w całości i wniósł o jego uchylenie oraz przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania. Zaskarżonemu wyrokowi zarzucił naruszenie: 1) art. 210 ust. 1 w związku z art. 209 ust. 1 pkt 9 Prawa telekomunikacyjnego poprzez niezastosowanie i uznanie, że w sytuacji w której przeprowadzono postępowanie kontrolne niedozwolone jest wszczęcie odrębnego postępowania w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego za naruszenie obowiązków wynikających z art. 143 Prawa telekomunikacyjnego polegających na wykorzystywaniu częstotliwości bez posiadania do tego uprawnień; 2) art. 201 ust. 1 i ust. 3 Prawa telekomunikacyjnego poprzez niewłaściwe zastosowanie i uznanie, że w sytuacji w której przeprowadzono postępowanie kontrolne niedozwolone jest wszczęcie odrębnego postępowania w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego za naruszenie obowiązków wynikających z art. 143 Prawa telekomunikacyjnego; 3) art. 10 ust. 2 i 3 dyrektywy 2002/20 poprzez błędną wykładnię i uznanie, że przepisy te wyłączają możliwość nałożenia kary pieniężnej w przypadku gdy przedsiębiorca telekomunikacyjny nie został wezwany do usunięcia naruszenia obowiązków uregulowanych w dyrektywie o zezwoleniach lub usunął je w wyznaczonym do tego terminie.

Powód wniósł o oddalenie skargi kasacyjnej Prezesa Urzędu i zasądzenie kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego.

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

Skarga kasacyjna Prezesa Urzędu jest uzasadniona.

Zaskarżony wyrok Sądu Apelacyjnego opiera się na założeniu, zgodnie z którym przeprowadzenie postępowania kontrolnego, w toku którego Prezes Urzędu poweźmie informację o naruszeniu przez przedsiębiorcę telekomunikacyjnego obowiązków przewidzianych w Prawie telekomunikacyjnym, czyni zawsze niedopuszczalnym wydanie przez Prezesa Urzędu decyzji nakładającej karę pieniężną bez wyczerpania dalszego toku postępowania przewidzianego w art. 201 Prawa telekomunikacyjnego. Zasadniczym motywem uchylenia wyroku Sądu Okręgowego było bowiem „nałożenie na powoda kary pieniężnej z tytułu wykorzystywania częstotliwości bez posiadania uprawnień w postaci pozwoleń radiowych w sytuacji, gdy brak pozwoleń radiowych został stwierdzony przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej w ramach postępowania kontrolnego prowadzonego wobec powoda, przy czym, przed nałożeniem kary organ nie wystosował wobec powoda zaleceń pokontrolnych, ani decyzji nakazującej usunięcia stwierdzonych naruszeń” (uzasadnienie, s. 7).

W dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego dotyczącym kar pieniężnych nakładanych przez Prezesa Urzędu za naruszenie przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych obowiązków wynikających z przepisów Prawa telekomunikacyjnego przyjęto, że nałożenie kary pieniężnej na podstawie art. 209 Prawa telekomunikacyjnego może nastąpić w samoistnym postępowaniu przeprowadzonym w tym przedmiocie, bez konieczności uprzedniego przeprowadzenia postępowania kontrolnego, o którym mowa w art. 199 i n. Prawa telekomunikacyjnego (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 16 marca 2009 r., III SK 35/08, OSNP z 2010 r., Nr 17-18, poz. 223; z 7 dnia lipca 2011 r., III SK 52/10; z dnia 6 października 2011 r., III SK 9/11; oraz z dnia 14 lutego 2012 r., III SK 24/11). Przeprowadzenie postępowania kontrolnego nie jest zatem koniecznym warunkiem dla wydania przez Prezesa Urzędu decyzji stwierdzającej naruszenie

przez przedsiębiorcę telekomunikacyjnego art. 209 ust. 1 pkt 1-31 Prawa telekomunikacyjnego i nakładającej na niego karę pieniężną z tytułu stwierdzonego naruszenia.

Jednocześnie ukształtowała się już linia orzecznicza Sądu Najwyższego, zgodnie z którą korzystanie przez Prezesa Urzędu z uprawnienia do nakładania na przedsiębiorców kar pieniężnych w wyniku przeprowadzenia samoistnego postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej podlega pewnemu ograniczeniu. Przyjęto mianowicie, że jeżeli Prezes Urzędu przeprowadził postępowanie kontrolne, które wykazało – w zakresie przedmiotu kontroli - fakt naruszenia przez przedsiębiorcę telekomunikacyjnego przepisów Prawa telekomunikacyjnego, powinien on najpierw podjąć czynności przewidziane dla tego trybu postępowania w art. 201 Prawa telekomunikacyjnego (por. wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 21 września 2010 r., III SK 8/10; z dnia 7 lipca 2011 r., III SK 52/10 oraz z dnia 6 października 2011 r., III SK 9/11). Bez wyczerpania trybu postępowania kontrolnego (wydanie zaleceń pokontrolnych, wyznaczenie terminu na zastosowanie się do nich, bezskuteczny upływ terminu) nie aktualizuje się bowiem kompetencja do ukarania przedsiębiorcy telekomunikacyjnego przez Prezesa Urzędu, skoro przepisy Prawa telekomunikacyjnego określają wprost sekwencję czynności podejmowanych przez Prezesa Urzędu. Wszczęcie postępowania kontrolnego, w toku którego ustalone zostaną nieprawidłowości w działaniu kontrolowanego przedsiębiorcy telekomunikacyjnego (w zakresie przedmiotu kontroli) powoduje, że kompetencja Prezesa Urzędu do ukarania przedsiębiorcy telekomunikacyjnego w wyniku samoistnego postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej zostaje wyłączona. Zgodnie bowiem ze stanowiskiem Sądu Najwyższego wyrażonym w wyroku z dnia 21 września 2010 r., III SK 8/10, w świetle wiążących Rzeczpospolitą Polską standardów prawa Unii Europejskiej oraz prawa międzynarodowego niedopuszczalne jest nałożenie przez Prezesa Urzędu kary pieniężnej w wyniku samoistnego postępowania w tym przedmiocie, jeżeli Prezes Urzędu karze przedsiębiorcę telekomunikacyjnego za naruszenia sankcjonowanych karą obowiązków przewidzianych w przepisach Prawa telekomunikacyjnego, których respektowania dotyczyło postępowanie kontrolne z art. 199 i n. Prawa telekomunikacyjnego. Jak wyjaśniono zaś w uzasadnieniu

wyroku Sądu Najwyższego z dnia 14 lutego 2012 r., III SK 24/11, Prezes Urzędu nie może nałożyć kary pieniężnej w wyniku samoistnego postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej, jeżeli przedmiot przeprowadzonego przez Prezesa Urzędu postępowania kontrolnego z art. 199 i n. Prawa telekomunikacyjnego oraz przedmiot samoistnego postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej są tożsame. Powyższe ograniczenie nie stoi natomiast na przeszkodzie nałożeniu kary pieniężnej na przedsiębiorcę telekomunikacyjnego za naruszenia sankcjonowanych przez art. 209 Prawa telekomunikacyjnego obowiązków wynikających z przepisów Prawa telekomunikacyjnego, których weryfikacja nie była przedmiotem postępowania kontrolnego, ale o których Prezes Urzędu powziął wiadomość przeprowadzając postępowanie kontrolne. Z powyższego wynika, że nie każde postępowanie kontrolne przeprowadzone przez Prezesa Urzędu będzie wyłączało możliwość nałożenia kary pieniężnej w rezultacie przeprowadzenia samoistnego postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej. Przepis art. 209 ust. 1 pkt 1-31 Prawa telekomunikacyjnego sankcjonuje karą pieniężną sam fakt niewykonania ciężących na przedsiębiorcach telekomunikacyjnych obowiązków. Wezwanie przedsiębiorcy do zaprzestania dalszego naruszania ustawowych obowiązków albo zaniechanie ich naruszenia przed wszczęciem odpowiedniego postępowania przez Prezesa Urzędu nie zwalnia przedsiębiorcy telekomunikacyjnego z odpowiedzialności za niedochowanie wymogu przestrzegania sprecyzowanych w ustawie wymogów prowadzonej działalności (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 lutego 2012 r., III SK 24/11, dotychczas niepublikowany).

Zaskarżony wyrok Sądu Apelacyjnego opiera się natomiast na wskazanym na wstępie założeniu, zgodnie z którym samo przeprowadzenie postępowania kontrolnego niweczy kompetencję Prezesa Urzędu do przeprowadzenia samoistnego postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej za wszelkie naruszenia obowiązków wynikających z Prawa telekomunikacyjnego, które zostały przez Prezesa Urzędu wykryte w toku takiego postępowania. Założenie to jest wadliwe w świetle przedstawionego powyżej stanowiska Sądu Najwyższego. W ujawnionych w uzasadnieniu skarżonego wyroku brak takich ustaleń faktycznych, które uzasadniałyby konkluzję o naruszeniu przez Sąd Okręgowy art. 210 ust. 1 w związku z art. 209 ust. 1 pkt 9 Prawa telekomunikacyjnego. Z wyroku Sądu

Apelacyjnego nie wynika, aby powód został ukarany za zachowanie, którego dotyczyło postępowanie kontrolne (wykorzystywanie częstotliwości radiowych w sposób niezgodny z posiadanymi uprawnieniami). W tej sytuacji zarzuty naruszenia art. 210 ust. 1 w związku z art. 209 ust. 9 Prawa telekomunikacyjnego przez niezastosowanie tych przepisów oraz art. 201 ust. 1 i 3 Prawa telekomunikacyjnego poprzez niewłaściwe zastosowanie należy uznać za uzasadnione.

Zarzut naruszenia art. 10 ust. 2 i 3 dyrektywy 2002/20 w pierwotnym brzmieniu jest uzasadniony, ale z innych powodów, niż wskazane w skardze kasacyjnej Prezesa Urzędu. Skarga zarzuca wyrokowi Sądu Apelacyjnego naruszenie tych przepisów poprzez błędną wykładnię polegającą na przyjęciu, że przepisy te wyłączają możliwość nałożenia kary pieniężnej w przypadku, gdy przedsiębiorca telekomunikacyjny nie został wezwany do usunięcia naruszenia obowiązków uregulowanych w dyrektywie 2002/20 lub usunął je w wyznaczonym do tego terminie. Treść tego przepisu nie budzi tymczasem - w zakresie objętym podstawami skargi kasacyjnej Prezesa Urzędu - wątpliwości interpretacyjnych Sądu Najwyższego. Przepis art. 10 ust. 3 dyrektywy 2002/20 w oryginalnym brzmieniu („Jeżeli dane przedsiębiorstwo nie usunie naruszeń w terminie określonym w ustępie 2, właściwe organy władzy państwowej podejmą odpowiednie i proporcjonalne środki zmierzające do zapewnienia zgodności ze stanem prawnym. W tym celu Państwa Członkowskie będą mogły upoważnić właściwe organy władzy państwowej do nakładania kar finansowych, jeżeli będzie zachodziła taka potrzeba. O środkach oraz motywach ich zastosowania należy powiadomić dane przedsiębiorstwo w terminie jednego tygodnia od daty podjęcia decyzji o ich zastosowaniu oraz należy wyznaczyć rozsądny termin, w którym przedsiębiorstwo będzie musiało się do nich dostosować”) przewidywał, że krajowy organ regulacyjny może nakładać kary pieniężne tylko na tych przedsiębiorców telekomunikacyjnych, którzy nie usunęli naruszeń stwierdzonych przez krajowy organ regulacyjny w terminie wyznaczonym do tego przez ten organ. W tym zakresie Sąd Apelacyjny nie dokonał błędnej wykładni powołanych przepisów dyrektywy. Wadliwość interpretacyjna i subsumcyjna zaskarżonego orzeczenia w odniesieniu do art. 10 ust. 2 i 3 dyrektywy 2002/20 polega na tym, że powołane przepisy dyrektywy 2002/20 w pierwotnym brzmieniu wyznaczały standard

postępowania krajowych organów regulacyjnych w odniesieniu tylko do naruszeń określonych obowiązków ciążących na przedsiębiorcach telekomunikacyjnych. Jak wyjaśniono w wyroku Sądu Najwyższego z 14 lutego 2012 r., III SK 24/11, przepis art. 10 ust. 3 dyrektywy 2002/20 w pierwotnym brzmieniu – stosownie do dyspozycji art. 10 ust. 1 dyrektywy 2002/20 – dotyczy trybu procedowania przy nakładaniu kar pieniężnych za nieprzestrzeganie „wymogów związanych z ogólnym zezwoleniem lub prawami użytkownika oraz szczególnych obowiązków, o których mowa w art. 6 ust. 2” dyrektywy 2002/20. Wymogi te wymieniono w załączniku do przedmiotowej dyrektywy. W zakresie wymogów, które państwa członkowskie mogą połączyć z „prawami użytkownika częstotliwości radiowych”, to jest z pozwoleniem radiowym, załącznik wymienia: 1) obowiązek świadczenia usługi lub korzystania z rodzaju technologii, dla których przyznane zostało prawo użytkownika danej częstotliwości; wymogi dotyczące zasięgu i jakości; 2) sprawne i efektywne wykorzystywanie częstotliwości; 3) techniczne i operacyjne wymogi niezbędne dla uniknięcia szkodliwych zakłóceń oraz ograniczenia wystawienia ogółu ludności na działanie pola elektromagnetycznego; 4) maksymalny czas trwania; 5) przekazanie praw na wnioski uprawnionego; 6) opłaty za użytkownika; 7) wszelkie zobowiązania, jakie przedsiębiorstwo, któremu przydzielono prawo użytkownika, przyjęło na siebie podczas procedury selekcji konkurencyjnej lub porównawczej; 8) obowiązki wynikające z odpowiednich umów międzynarodowych; 9) obowiązki właściwe dla doświadczalnego użytkownika częstotliwości radiowych. Zawarte w powyższym katalogu obowiązki i sytuacje dotyczą warunków towarzyszących pozwoleniu radiowemu, bądź zasad jego udzielania. Nie obejmują natomiast obowiązku uzyskania pozwolenia radiowego, które jest źródłem uprawnienia do używania przez przedsiębiorcę urządzenia radiowego. W konsekwencji, w okolicznościach niniejszej sprawy, przepis art. 10 ust. 3 dyrektywy 2002/20 nie mógł stanowić przeszkody dla przeprowadzenia samoistnego postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej.

Mając powyższe argumenty na względzie oraz opierając się na treści art. 398¹⁵ § 1 k.p.c., a w odniesieniu do kosztów postępowania kasacyjnego na podstawie art. 108 § 2 k.p.c. w związku z art. 398²¹ k.p.c., Sąd Najwyższy orzekł, jak w sentencji wyroku.