

Naruszenie obowiązku sprawozdawczego na skutek błędu pracownika; prewencyjna i wychowawcza funkcja kary

Glosa do wyroku Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z 25 lipca 2019 r., XVII AmT 34/18 (Legalis nr 2244168)

Spis treści

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

Streszczenie

Wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów dotyczy odpowiedzialności karnoadministracyjnej z tytułu zaniechania realizacji obowiązku sprawozdawczego względem Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej. W komentarzu odniesiono się do zagadnienia statusu wspólnika spółki cywilnej jako podmiotu podlegającego karze pieniężnej, kwestii obiektywnego charakteru odpowiedzialności karnoadministracyjnej w prawie telekomunikacyjnym, jak również problemu wpływu błędu pracownika na odpowiedzialność przedsiębiorcy telekomunikacyjnego z tytułu deliktu administracyjnego.

Słowa kluczowe: kara pieniężna; telekomunikacja; błąd.

JEL: K23

I. Teza

Z uwagi na obiektywny charakter odpowiedzialności na gruncie przepisów prawa telekomunikacyjnego możliwość nałożenia kary pieniężnej na podstawie art. 209 ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 2004 – Prawo telekomunikacyjne nie jest zależna od winy przedsiębiorcy. W tym kontekście podnoszenie w toku postępowania administracyjnego, że do niewykonania w sposób prawidłowy obowiązku sprawozdawczego doszło na skutek błędu pracownika, nie może być uznane za okoliczność łagodzącą, mającą wpływ na obniżenie wysokości nałożonej decyzją kary pieniężnej. Ze względu na profesjonalny charakter prowadzonej przez powoda, jako przedsiębiorcy telekomunikacyjnego, działalności gospodarczej okoliczności wynikające ze sposobu zorganizowania przedsiębiorstwa nie mogą wpływać na ocenę wykonania przez powoda obowiązków ustawowych, jakim jest obowiązek sprawozdawczy, o którym mowa w art. 7 ustawy – Prawo telekomunikacyjne.

II. Stan faktyczny

Komentowane orzeczenie dotyczy zaniechania realizacji przez powódkę będącą przedsiębiorcą telekomunikacyjnym obowiązku sprawozdawczego względem Prezesa Urzędu Komunikacji

Elektronicznej (dalej: UKE). W myśl postanowień art. 7 ust. 1 i 3 ustawy z 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne¹ (dalej: pt), przedsiębiorca telekomunikacyjny jest obowiązany do przedkładania Prezesowi UKE, w terminie do dnia 31 marca, danych za poprzedni rok kalendarzowy dotyczących rodzaju i zakresu wykonywanej działalności telekomunikacyjnej oraz wielkości sprzedaży usług telekomunikacyjnych. Wzory formularzy służących do przekazywania Prezesowi UKE powyższych danych wraz z objaśnieniami co do sposobu ich wypełniania, jak również sposób i elektroniczny format przekazywania danych określa w drodze rozporządzenia minister właściwy do spraw informatyzacji, kierując się koniecznością zapewnienia Prezesowi UKE informacji niezbędnych do właściwego realizowania jego obowiązków oraz potrzebą usprawnienia i ujednoczenia procesu przekazywania danych². Do 12 grudnia 2018 r. obowiązek sprawozdawczy względem przedsiębiorców telekomunikacyjnych prowadzących działalność gospodarczą w mniejszym rozmiarze wynikał z przepisu art. 7 ust. 2 pt, uchylonego na podstawie art. 1 pkt 1 lit. b) ustawy z 10 maja 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo telekomunikacyjne oraz niektórych innych ustaw³ (dalej: zpt z 2018 r.). W myśl jego postanowień

Przedsiębiorca telekomunikacyjny, którego roczne przychody z tytułu wykonywania działalności telekomunikacyjnej w poprzednim roku obrotowym były równe lub mniejsze od kwoty 4 milionów złotych, jest obowiązany do przedkładania Prezesowi UKE, w terminie do dnia 31 marca, danych dotyczących rodzaju i zakresu wykonywanej działalności telekomunikacyjnej oraz wielkości sprzedaży usług telekomunikacyjnych.

Zgodnie z postanowieniami art. 209 ust. 1 pkt 1 pt, uchylonego 12 grudnia 2018 r. na podstawie art. 1 pkt 31 lit. a) tiret 1 zpt z 2018 r. – niewypełnianie obowiązku udzielania informacji lub dostarczania dokumentów przewidzianych ustawą – Prawo telekomunikacyjne podlegało karze pieniężnej w wysokości do 3% przychodu ukaranego podmiotu, osiągniętego w poprzednim roku kalendarzowym (art. 210 ust. 1 pt).

Powódka A.O. oraz wspólnik spółki D.O. zawarli umowę spółki cywilnej 1 kwietnia 2003 r. w celu wspólnego prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i sprzedaży oprogramowania, usług teleinformatycznych w tym dostępu do Internetu, zgodnie zaś z treścią umowy spółki cywilnej, każdy ze wspólników uprawniony jest do samodzielnego prowadzenia spraw oraz reprezentowania spółki. W piśmie z 12 czerwca 2014 r., powódka złożyła formularze sprawozdawcze zawierające dane, o których mowa w art. 7 ust. 2 pt, dotyczące lat 2012 i 2013. Zawiadomieniem z 4 kwietnia 2017 r. Prezes UKE poinformował przedsiębiorcę o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie nałożenia kary pieniężnej w związku z niewywiązaniem się z obowiązku, o którym mowa w art. 7 pt za lata 2012, 2013, 2014 i 2015. Przedsiębiorcę wezwano również do przekazania, w terminie 30 dni od daty otrzymania zawiadomienia, danych dotyczących wielkości przychodu osiągniętego w 2016 roku. Dnia 2 maja 2017 r. wspólnik spółki D.O. w imieniu swoim oraz A.O. wyjaśnił, że brak terminowego wypełnienia obowiązków informacyjnych z art. 7 pt wynikał z błędu pracownika i wniósł o odstąpienie od ukarania bądź wymierzenie możliwie najmniejszej kary. Do pisma dołączone zostały zaległe formularze

¹ T.j. DzU 2019, poz. 2460, ze zm.

² Zob. rozporządzenie Ministra Cyfryzacji z 7.12.2018 r. w sprawie przekazywania danych dotyczących działalności telekomunikacyjnej (DzU 2018, poz. 2315).

³ DzU 2018, poz. 1118, ze zm.

sprawozdawcze zawierające dane, o których mowa w art. 7 pt za lata 2013–2015 oraz za rok 2016. Prezes UKE, decyzją z 20 października 2017 r., na podstawie art. 201 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 209 ust. 1 w zw. z art. 7 pt, w związku z niewywiązaniem się z obowiązku udzielania informacji lub dostarczania dokumentów, o których mowa w art. 7 ust. 2 pt za rok sprawozdawczy 2012, 2013, 2014, 2015 nałożył na A.O. karę pieniężną w łącznej wysokości 1200 zł, w tym: za 2012 r. w wysokości 300 zł, za 2013 r. w wysokości 300 zł, za 2014 r. w wysokości 300 zł, za 2015 r. w wysokości 300 zł. A.O. w złożonym odwołaniu wniosła o uchylenie decyzji Prezesa UKE w całości, wskazując, że Prezes UKE równoległe do zaskarżonej decyzji wydał decyzję dotyczącą drugiego wspólnika spółki cywilnej. Oświadczyła również, że jako osoba fizyczna nie prowadzi indywidualnej działalności gospodarczej, a w szczególności telekomunikacyjnej, samo zaś niedopełnienie obowiązku składania sprawozdań dotyczy jedynie przedsiębiorcy telekomunikacyjnego działającego pod nazwą (...) s.c. A.O., D.O. Oznajmiła ponadto, że spółka została dwukrotnie upomniana za brak raportów – po raz pierwszy w 2014 r. za lata 2012 i 2013. Raporty zostały wówczas złożone, a Prezes UKE odstąpił od wymierzenia kary. Wyjaśniła jednocześnie, że osoby odpowiedzialne w spółce za składanie sprawozdań na skutek pomyłki składały je do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, a nie do UKE, dlatego też w 2017 r. Prezes UKE ponownie zwrócił spółce uwagę na zaniechanie składania wymaganych sprawozdań. Powódka podniosła, że w zaskarżonej decyzji oraz w decyzji skierowanej do D.O., kary pieniężne nakładane za poszczególne lata nie pokrywają się ze stanem faktycznym lub zostały naliczone podwójnie. W decyzji wymierzono bowiem kary za lata 2013, 2014 i 2015, chociaż sprawozdanie za rok 2013 zostało złożone w 2014 r. W zaskarżonej decyzji nałożono kary pieniężne za lata 2012–2015, w sytuacji gdy raporty za lata 2012 i 2013 zostały złożone w roku 2014. Natomiast kary za brak raportów w 2014 i 2015 zostały już wymierzone w decyzji.

Prezes UKE w odpowiedzi na odwołanie wniosł o jego oddalenie i zasądzenie od powoda na swoją rzecz kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych, wskazując, że powódka jest wpisana do Ewidencji Działalności Gospodarczej jako (...) s.c. A. O., a nie jak twierdzi powódka w odwołaniu (...) s.c. A. O., D. O. Ponadto, zgodnie z informacją wskazaną w rejestrze, przeważającą działalnością gospodarczą prowadzoną przez przedsiębiorcę jest działalność w zakresie telekomunikacji przewodowej, wykonywana w formie spółki cywilnej. Odnosząc się do twierdzenia, że kara pieniężna powinna być w przedmiotowym przypadku nałożona na spółkę cywilną, Prezes UKE zauważył w szczególności, iż wynikający z art. 7 pt obowiązek sprawozdawczy nałożony jest na każdego przedsiębiorcę telekomunikacyjnego, a jego zakres może ulec zmianie zależnie od kwoty rocznego przychodu. Zaznaczył ponadto, że naruszenie tego obowiązku polega w szczególności na przekazaniu danych z uchybieniem terminu ustawowego i podlega karze na podstawie art. 209 ust. 1 pkt 1 pt. Zwrócił również uwagę, że powódka jest przedsiębiorcą telekomunikacyjnym w rozumieniu art. 2 pkt 27 pt, wpisanym do rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnym i ciążył na niej ww. obowiązek, którego nie spełniła, przekazując dane z naruszeniem wymaganego ustawą terminu, przedkładając wymagane zgodnie z art. 7 ust. 2 pt sprawozdania: za rok 2012 – w dniu 12 czerwca 2014 r., za lata 2013–2015 – w dniu 2 maja 2017 roku. Zdaniem Prezesa UKE, wobec niewypełnienia przez przedsiębiorcę obowiązku udzielenia informacji bądź dostarczenia dokumentów, o którym mowa w art. 209 ust. 1 pkt 1 pt, w stanie faktycznym sprawy wystąpiły obiektywne przesłanki uzasadniające nałożenie kary pieniężnej.

SOKiK po rozpoznaniu 25 lipca 2019 r. w Warszawie na rozprawie sprawy z odwołania A.O. przeciwko Prezesowi UKE o nałożenie kary pieniężnej na skutek odwołania powoda od decyzji Prezesa UKE z 20 października 2017 r. oddalił odwołanie i zasądził od A.O. na rzecz Prezesa UKE kwotę 720 zł tytułem kosztów zastępstwa procesowego.

III. Komentarz

Analizując stanowisko zaprezentowane przez SOKiK w wyroku z 25 lipca 2019 r. (XVII AmT 34/18), wypada odnieść się do kilku zagadnień związanych z treścią przedmiotowego orzeczenia, a mianowicie – statusu wspólnika spółki cywilnej prowadzącego działalność gospodarczą w dziedzinie telekomunikacji jako podmiotu podlegającego karze pieniężnej, obiektywnego charakteru odpowiedzialności karnoadministracyjnej przedsiębiorcy telekomunikacyjnego na gruncie ustawy – Prawo telekomunikacyjne, a także kwestii wpływu błędu pracownika zatrudnionego przez przedsiębiorcę telekomunikacyjnego na odpowiedzialność z tytułu deliktu administracyjnego.

Powódka, na którą Prezes UKE nałożył karę pieniężną w związku z naruszeniem wskazanym w przepisie art. 209 ust. 1 pt, prowadziła działalność gospodarczą jako wspólnik spółki cywilnej. Osoby fizyczne będące wspólnikami spółki cywilnej stanowią szczególną kategorię podmiotów odpowiedzialności karnoadministracyjnej. Zgodnie z art. 860 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny⁴ (dalej: k.c.), spółka cywilna stanowi bowiem rodzaj stosunku prawnego o charakterze obligacyjnym, który jest oparty na umowie zobowiązującej wspólników do osiągnięcia wspólnego celu gospodarczego przez działanie w oznaczony sposób, w szczególności w postaci wniesienia wkładów. Spółka cywilna ma, co do zasady, stały skład osobowy, a jej wspólnikami mogą być osoby tak fizyczne, jak i prawne. Od spółek osobowych odróżnia ją natomiast to, że podstawą ekonomiczną prowadzonej w jej ramach działalności nie jest kapitał, ale również osobiste świadczenie usług na rzecz spółki przez wspólników, przy czym warto pamiętać, że zgodnie z art. 26 ustawy z 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych⁵ (dalej: ksh) może zostać przekształcona w spółkę jawną. To wspólnicy spółki cywilnej są uprawnieni i zobowiązani zarazem do prowadzenia jej spraw i reprezentacji (art. 865 § 1 i 866 k.c.). Oni też posiadają status przedsiębiorcy (art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców⁶ (dalej: pp)) w zakresie prowadzonej przez nich działalności gospodarczej. Umowa spółki cywilnej, w odróżnieniu od spółki handlowej, nie ma charakteru umowy kreacyjnej, powołującej do istnienia nowy podmiot prawa, ale umowy zobowiązującej, ewentualnie zobowiązująco-rozporządzającej (Osajda i in., 2020, komentarz do art. 860, pkt D.28). Obowiązek informacyjny określony w art. 7 ust. 2 pt spoczywa w konsekwencji na każdym ze wspólników spółki cywilnej, a w związku z powyższym jego niewypełnienie stanowi podstawę do wymierzenia kary pieniężnej w stosunku do każdego ze wspólników⁷.

Nadmienić należy, że jakkolwiek nie ma podstaw prawnych do traktowania spółki cywilnej jako odrębnej jednostki organizacyjnej podlegającej odpowiedzialności karnoadministracyjnej, to spółka cywilna bywa niekiedy wprost wymieniana jako adresat normy lub też krąg adresatów normy prawnej obejmuje osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające

⁴ T.j. DzU 2020, poz. 1145, ze zm.

⁵ T.j. DzU 2019, poz. 505, ze zm.

⁶ T.j. DzU 2019, poz. 1292 ze zm.

⁷ Wyr. SOKiK z 9.05.2017 r., XVII AmT 2/17 (Legalis nr 1751855).

osobowości prawnej, bez dookreślenia, że mowa jest w tym ostatnim przypadku jedynie o jednostkach organizacyjnych wyposażonych w zdolność prawną. W tym ostatnim przypadku interpretacja ma charakter zawężający na płaszczyźnie prywatnoprawnej, rozszerzający z publicznoprawnego punktu widzenia. Problemy interpretacyjne potęguje zwłaszcza fakt niejednorodnego określenia statusu publicznoprawnego spółki cywilnej na gruncie różnych aktów normatywnych rangi ustawowej. Wspomnieć trzeba i kilku chociażby przypadkach. Ustawa z 19 marca 2004 r. – Prawo celne⁸ w przepisie art. 73c stanowi chociażby, że „Na potrzeby stosowania przepisów prawa celnego za osobę uznaje się również spółkę cywilną”. W myśl postanowień art. 279 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁹ spółka cywilna może być natomiast „usługodawcą” prowadzącym audyt wewnętrzny, o którym mowa w art. 275 pkt 2 tej ustawy. Ustawa z 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym¹⁰ w przepisie art. 46 stanowi, że „Firmą audytorską jest jednostka, w której badania sprawozdań finansowych przeprowadzają biegli rewidenci, wpisana na listę, (...), i prowadząca działalność w jednej z następujących form: (...) spółki cywilnej (...)”. Niekiedy zatem adresatem normy może stać się właśnie spółka cywilna rozumiana jako jednostka organizacyjna, co prowadzi do konfliktu z regulacjami odwołującymi się do pojęcia „przedsiębiorcy” znanego kodeksowi cywilnemu i prawu przedsiębiorców (Lic, 2013, Rozdział VII, § 5, pkt I), a nawet prowadzi do mylnego wyobrażenia niektórych przedsiębiorców będących wspólnikami spółki cywilnej, że nie stanowi ona jedynie kategorii stosunku zobowiązaniowego, ale właśnie jakąś formę organizacji stanowiącą podmiot uprawnień bądź obowiązków, a nawet podmiot podlegający karze pieniężnej.

Przejdźmy teraz do materii obiektywnego charakteru odpowiedzialności karnoadministracyjnej skutkującej możliwością nałożenia kary pieniężnej, znanej w szczególności ustawie – Prawo telekomunikacyjne. Tego rodzaju odpowiedzialność polega na możliwości postawienia określonemu podmiotowi zarzutu działania bądź zaniechania działania w sposób prowadzący do naruszenia obiektywnych norm prawnych, bez konieczności oceny wpływu okoliczności popełnienia deliktu administracyjnego na sam fakt zasadności poniesienia przez ten podmiot odpowiedzialności karnoadministracyjnej bądź też na wymiar kary pieniężnej na niego nakładanej (Staniszewska, 2017, s. 212). Dla zaistnienia naruszenia, za które nałożono karę pieniężną na powódkę, wystarczającym był fakt odnotowania przez Prezesa UKE zaniechania złożenia sprawozdania bądź złożenia go po terminie. Dla potwierdzenia możliwości nałożenia kary pieniężnej nie było zatem konieczne badanie takich elementów, jak chociażby wina podmiotu podlegającego karze pieniężnej.

Warto jednak odnotować, że w na podstawie art. 1 pkt 31 lit. b) ustawy z 10 maja 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo telekomunikacyjne oraz niektórych innych ustaw¹¹ dodano w ustawie – Prawo telekomunikacyjne art. 209 ust. 1¹ pt. W myśl jego postanowień Prezesowi UKE przyznano prawo do fakultatywnego nakładania kary pieniężnej za niewypełnianie obowiązku udzielania informacji lub dostarczenia dokumentów przewidzianych ustawą – Prawo telekomunikacyjne lub ustawą z 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych¹², a także udzielanie informacji niepełnych lub nieprawdziwych bądź dostarczanie dokumentów zawierających

⁸ T.j. DzU 2019, poz. 1169, ze zm.

⁹ T.j. DzU 2019, poz. 869, ze zm.

¹⁰ T.j. DzU 2019, poz. 1421, ze zm.

¹¹ DzU 2018, poz. 1118.

¹² T.j. DzU 2019, poz. 2410 ze zm.

informacje niepełne lub nieprawdziwe, jeśli przemawia za tym charakter i zakres naruszenia. Niemniej jednak, w przypadku stanowiącym podstawę dla wydanego wyroku SOKiK obowiązek sprawozdawczy przedsiębiorcy telekomunikacyjnego względem regulatora rynku telekomunikacyjnego nie był ponadto należycie realizowany przez okres kilku lat, a naruszenie nie miało natury incydentalnej, stąd też wnosić należy, że zarówno charakter, jak i zakres naruszenia potwierdzają zasadność nałożenia kary pieniężnej.

Kolejną kwestią poruszoną w przywołanej na wstępie tezie, którą wypada poddać przynajmniej powierzchownej analizie, jest błąd jako okoliczność mająca wpływ na możliwość poddania karze pieniężnej podmiotu sprawczego deliktu administracyjnego. Wśród argumentacji, którą posłużyła się powódka w sprawie zakończonej wydaniem komentowanego orzeczenia, znalazła się bowiem również okoliczność zaistnienia naruszenia obowiązującego w chwili nałożenia kary przepisu art. 209 ust. 1 pkt 1 pt na skutek błędu pracownika przedsiębiorcy odpowiedzialnego za składanie sprawozdań wymaganych przepisami art. 7 pt. Należy zatem w przedmiotowym przypadku poruszyć kilka problemów, dotyczących w szczególności pojęcia „błąd”, jego postrzegania w prawie karnym i cywilnym, a w konsekwencji jego znaczenia dla odpowiedzialności karnoadministracyjnej.

Na gruncie nauki prawa karnego błąd to rozbieżność pomiędzy rzeczywistością a wyobrażeniem o tej rzeczywistości, a zatem mylne wyobrażenie o rzeczywistości, które może mieć postać urojenia nieistniejącej okoliczności bądź postać wyobrażenia okoliczności nieistniejącej (Grześkowiak i in., 2012, s. 228). Błąd stanowi okoliczność wpływającą na wyłączenie odpowiedzialności karnej, uregulowaną w przepisach art. 28–30 ustawy z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny¹³ (dalej: k.k.). W myśl postanowień art. 28 § 1 k.k., „Nie popełnia umyślnie czynu zabronionego, kto pozostaje w błędzie co do okoliczności stanowiącej jego znamień”. Zgodnie natomiast z postanowieniami art. 30 k.k., „Nie popełnia przestępstwa, kto dopuszcza się czynu zabronionego w usprawiedliwionej nieświadomości jego bezprawności (...)”. Przypomnieć również trzeba o regulacji znanej obowiązującej kodyfikacji karnoskarbowej. Zgodnie z postanowieniami art. 10 § 4 ustawy z 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy¹⁴, przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego nie popełnia ten, „kto dopuszcza się czynu zabronionego w usprawiedliwionej nieświadomości jego karalności”. Błąd co do karalności czynu (analogicznie jak błąd co do bezprawności) to błąd co do prawa. Sprawca nie uświadamia sobie wtedy, że jego czyn podlega karze, może natomiast uświadamiać sobie, iż jego zachowanie jest sprzeczne z przepisami prawa. Innymi słowy – wie, że narusza prawo, ale nie wie, że naruszenie to skutkuje odpowiedzialnością prawną poddaną rygorowi prawa karnego skarbowego. W przypadku odpowiedzialności karnoskarbowej nie jest natomiast możliwe powoływanie się na nieświadomość bezprawności czynu wówczas, gdy na sprawcy ciąży obowiązek zaznajomienia się z określonymi przepisami w związku z jego aktywnością zawodową polegającą chociażby na prowadzeniu działalności gospodarczej (Bojarski i in., 2014, s. 36).

W doktrynie prawa cywilnego błąd traktowany jest podobnie jak w nauce prawa karnego – jako mylne wyobrażenie człowieka o rzeczywistości bądź też brak jakiegokolwiek wyobrażenia o tej rzeczywistości, co stanowi szczególny przypadek mylnego wyobrażenia (Olejniczak i in., 2019, s. 504), aczkolwiek pociąga za sobą odmienne implikacje. W prawie cywilnym podnosi

¹³ T.j. DzU 2019, poz. 1950, ze zm.

¹⁴ T.j. DzU 2020, poz. 19, ze zm.

się chociażby, w świetle regulacji art. 1019 § 1 w zw. z art. 84 § 2 k.c., że dla możliwości powołania się na błąd przez określoną osobę konieczne jest, aby dochowała ona należytej staranności przy prowadzeniu swych spraw. Wobec tego błąd usprawiedliwiony co do okoliczności sprawy to taki błąd, który nie stanowi następstwa braku zachowania staranności w określonej sytuacji (Załucki i in., 2019, komentarz do art. 1019, pkt I.2).

W przypadku stanu faktycznego stanowiącego podstawę komentowanego orzeczenia SOKiK, błąd towarzyszący naruszeniu przepisu art. 209 ust. 1 pt, polegać mógłby w szczególności na braku świadomości istnienia obowiązku sprawozdawczego spoczywającego na przedsiębiorcy telekomunikacyjnym na podstawie art. 7 pt bądź mylnym wyobrażeniu co do szczegółowej treści powinności wynikającej z tego przepisu prawa. To ostatnie dotyczyć mogłoby w szczególności kwestii: zakresu treści sprawozdania podlegającego przekazaniu; należytej identyfikacji organu administracji rządowej, któremu sprawozdanie powinno zostać przedłożone; terminu złożenia sprawozdania. Z oświadczenia powódki złożonego w toku postępowania wywieść można, że przywołany przez powódkę błąd polegał właśnie na mylnym wyobrażeniu, że organem, któremu należy stosowne sprawozdanie przedkładać jest Prezes UOKiK, a nie Prezes UKE. Gdyby zastosować zatem reguły prawnokarne dla oceny zaistnienia naruszenia podlegającego karze pieniężnej na podstawie art. 209 ust. 1 pt na skutek błędu, należałoby – jak się wydaje – potraktować przedmiotowe naruszenie jako nieumyślne z uwagi na działanie w błędzie co do znamienia deliktu administracyjnego. Wobec obiektywnego charakteru odpowiedzialności znanej ustawie – Prawo telekomunikacyjne, o czym była już mowa powyżej, jak również braku przesłanek do zastosowania instytucji prawa karnego materialnego i wykładni właściwej dla prawa karnego do administracyjnych kar pieniężnych¹⁵, kwestia zawinienia (umyślności lub nieumyślności) nie ma w przedmiotowej sytuacji jednakże znaczenia prawnego. Posiłkując się jednak cywilnoprawnym pojęciem „błędu usprawiedliwionego”, sam błąd uznać należałoby za nieusprawiedliwiony jako wynikający z braku należytej staranności w działaniu podmiotu podlegającego karze pieniężnej. W przypadku prowadzenia działalności gospodarczej lub wykonywania działalności zawodowej od dłuższego czasu w tym samym obszarze gospodarki, a z takim stanem faktycznym mamy do czynienia na gruncie analizowanego orzeczenia, można bowiem wymagać od przedsiębiorcy obowiązku dochowania należytej staranności w realizacji obowiązków publicznoprawnych towarzyszących prowadzeniu działalności gospodarczej. Przejawiać się zaś ona powinna w szczególności świadomością treści zwłaszcza tych obowiązków, które w sposób ścisły związane są z określoną kategorią aktywności zawodowej lub gospodarczej, a przy tym nie stanowią *novum* regulacyjnego. O należytej staranności świadczyć powinien również sposób sprawowania nadzoru nad wykonywaniem pracy przez działającą w imieniu przedsiębiorcy pracownika, odpowiedzialnego za faktyczną realizację tychże obowiązków.

Jak zatem błąd powinien być postrzegany w prawie administracyjnym w sytuacji oceny okoliczności nałożenia kary pieniężnej, skoro kwestia ta nie została uregulowana przez ustawodawcę? W pewnej mierze nie można odmówić w tym miejscu racji stanowisku zajętemu przez M. Wincenciaka, który opowiada się za wprowadzeniem instytucji błędu co do prawa z uwagi na fakt indyferencji moralnej norm prawa administracyjnego (w odróżnieniu do norm prawnokarnych), która sprawia, iż podmiot podlegający sankcji administracyjnej nie może posługiwać się moralnością

¹⁵ Wyr. SOKiK z 9.05.2017 r., XVII AmT 2/17 (Legalis nr 1751855).

dla oceny powinności wynikających z prawa administracyjnego (Wincenciak, 2011, s. 605–606). Inaczej ujmując, delikt administracyjny bywa często naruszeniem prawa poddanym sankcji administracyjnej z uwagi na określone przemiany społeczno-gospodarcze związane chociażby z rozwojem technologicznym, czy też funkcjonowaniem gospodarki wolnorynkowej, i koniecznością sprawowania przez państwo nadzoru nad podmiotami prowadzącymi działalność w określonym sektorze gospodarki. Stanowi zatem działanie lub zaniechanie działania godzące w przyjęty i umocowany w prawie administracyjnym model zarządzania pewnymi obszarami państwa jako tzw. *mala prohibita*, a nie zachowanie stanowiące tzw. *mala per se*, a poddane represji, zwykle karnej, ze względu na powszechnie akceptowaną i uwarunkowaną kulturowo jego pejoratywną ocenę.

Niemniej jednak trudno odszukać wśród przepisów powszechnie obowiązującego prawa regulacji poświęconych instytucji wyłączającej wprost możliwość poniesienia odpowiedzialności karnoadministracyjnej z powodu błędu co do prawa. Na podstawie przepisu art. 1 pkt 41 ustawy z 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw¹⁶ w ustawie z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁷ (dalej: k.p.a.) dodano dział IV pt. „Administracyjne kary pieniężne”, wprowadzając w ten sposób szereg istotnych zmian na grunt regulacji dotyczących odpowiedzialności karnoadministracyjnej. Jakkolwiek powyższa nowelizacja dotknęła materii okoliczności wyłączenia odpowiedzialności, to nie uregulowano w niej problemu błędu w przypadku deliktu zagrożonego karą pieniężną. Nadmienić trzeba, że art. 189e k.p.a. wskazuje jedynie, że strona nie podlega ukaraniu wówczas, „gdy do naruszenia prawa doszło wskutek działania siły wyższej”. Na marginesie niniejszych rozważań przypomnieć należy natomiast, że na podstawie art. 61 pkt 1 ustawy z 31 lipca 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia obciążeń regulacyjnych¹⁸, która weszła w życie 1 stycznia 2020 r., w ustawie – Prawo przedsiębiorców dodano przepis art. 21a pp, którym wprowadzono swoistą instytucję tzw. prawa do popełnienia błędu. W myśl postanowień tego przepisu

Jeżeli przedsiębiorca wpisany do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej narusza przepisy prawa związane z wykonywaną działalnością gospodarczą w okresie 12 miesięcy od dnia podjęcia działalności gospodarczej po raz pierwszy albo ponownie po upływie co najmniej 36 miesięcy od dnia jej ostatniego zawieszenia lub zakończenia, a właściwy organ wszczyna w związku z tym naruszeniem postępowanie: (...) 2) w sprawie nakładania lub wymierzania administracyjnej kary pieniężnej – przed (...) wymierzeniem mu administracyjnej kary pieniężnej organ ten wzywa, w drodze postanowienia, przedsiębiorcę do usunięcia stwierdzonych naruszeń przepisów prawa oraz skutków tych naruszeń, jeżeli skutki takie wystąpiły, w wyznaczonym przez siebie terminie.

Jeżeli zaś przedsiębiorca ten usunie stwierdzone naruszenia przepisów prawa, jak również skutki powstałych naruszeń, o ile takowe wystąpiły, w wyznaczonym przez wspomniany powyżej organ terminie, organ, w drodze decyzji, odstępuje od nałożenia na niego lub wymierzenia mu administracyjnej kary pieniężnej i przestaje na pouczeniu (art. 21a ust. 3 pp). Można zatem wnioskować, że ustawodawca wprowadził w ten sposób na grunt obowiązującego prawa instytucję

¹⁶ DzU 2017, poz. 935.

¹⁷ T.j. DzU 2020, poz. 256 ze zm.

¹⁸ DzU 2019, poz. 1495. ze zm.

odstąpienia od nałożenia kary administracyjnej w sytuacji działania przez początkującego przedsiębiorcę w błędzie wynikającym ze stosunkowo krótkiego okresu doświadczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej, jak gdyby z powodu braku praktyki umożliwiającej nabranie kompetencji pozwalających na zachowanie należytej staranności w prowadzeniu działalności gospodarczej, a nawet świadomości istnienia określonych przepisów regulujących ten rodzaj działalności.

Bibliografia

- Bojarski, M. (red.). (2014). *Szczególne dziedziny prawa karnego. Prawo karne wojskowe, skarbowe i zakodexowe. System Prawa Karnego, Tom 11*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Grzeškowiak, A. i Wiak, K. (red.). (2012). *Kodeks karny. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Lic, J. (2013). *Spółka cywilna. Problematyka podmiotowości prawnej*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Olejniczak, A. i Radwański, Z. (red.). (2019). *Prawo cywilne – część ogólna. System prawa prywatnego, Tom 2*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Osajda, K. (red.). (2017). *Tom III B. Kodeks cywilny. Komentarz. Zobowiązania. Część szczegółowa. Ustawa o terminach zapłaty*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Staniszewska, L. (2017). *Administracyjne kary pieniężne. Studium z zakresu prawa administracyjnego materialnego i procesowego*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM.
- Wincenciak, M. (2011). Przesłanki wyłączające wymierzenie sankcji administracyjnej. W: R. Lewicka, M. Lewicki, M. Stahl (red.), *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
- Załucki, M. (2019). *Kodeks cywilny. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.

Mariusz Czyżak

doktor nauk prawnych

Wyższa Szkoła Kadr Menedżerskich

<https://orcid.org/0000-0003-0869-3713>