

# WYROK

## W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 4 lutego 2020 r.

Sąd Okręgowy w Warszawie, XVII Wydział Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów  
w składzie:

Przewodniczący –	<i>Sędzia Sądu Okręgowego Ewa Malinowska</i>
Protokolant –	sekretarz sądowy Joanna Nande

po rozpoznaniu 4 lutego 2020 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z odwołania **P. K. (1)**

przeciwko **Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej**

**o nałożenie kary pieniężnej**

na skutek odwołania P. K. (1) od decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej z 24 sierpnia 2017 r. Nr (...)(...)

1. oddała odwołanie;

2. zasądza od P. K. (1) na rzecz Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej kwotę 720 (siedemset dwadzieścia) złotych z tytułu zwrotu kosztów zastępstwa procesowego.

SSO Ewa Malinowska

*XVII AmT 47/18*

## UZASADNIENIE

Decyzją z dnia 24 sierpnia 2017 r. wydaną w sprawie (...) (...) Prezes Urzędu Regulacji Energetyki na podstawie art. 210 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 209 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 7 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (t.j.: Dz. U. z 2016 r., poz. 1489 z późn. zm., zwanej dalej „Pt”) oraz na podstawie art. 104 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j.: Dz. U. z 2016 r., poz. 23 z późn. zm., zwanej dalej „k.p.a.”) w związku z art. 206 ust. 1 Pt, po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w sprawie nałożenia kary pieniężnej na Pana P. K. (1), prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą: P. K. (2) (...) (...) z siedzibą ul. (...), (...) (...) P. (zwanego dalej „Stroną”), w związku z niewywiązaniem się w terminie z obowiązku udzielania informacji lub dostarczania dokumentów, przewidzianego w art. 7 Pt, za rok sprawozdawczy 2015 nałożył na P. K. (1) karę pieniężną w wysokości 14.300,00 PLN (słownie: czternaście tysięcy trzysta złotych zero groszy), płatną do budżetu Państwa, za niewypełnienie w terminie obowiązku udzielania informacji lub dostarczania dokumentów przewidzianych Pt, tj. obowiązku przedłożenia w terminie Prezesowi UKE danych, o których mowa w art. 7 ust. lpkt. 2 Pt, za 2015 r.

(decyzja k. 6-9)

Powód P. K. (1) wniósł odwołanie od tej decyzji zaskarżając ją w całości. Zaskarżonej decyzji zarzucił:

1. Naruszenie przepisów postępowania w postaci art. 7 kpa, i art. 77 kpa
2. Naruszenie art. 107 § 1 i 3 kpa
3. Naruszenie prawa materialnego w postaci art. 209 ust. 1 PT
4. Naruszenie prawa materialnego w postaci art. 210 ust. 2 PT

Poprzez:

-nałożenie na powoda rażąco wygórowanej kary,

- ustalenie wysokości kary pieniężnej na poziomie rażąco wygórowanym bez uwzględnienia naruszenia przepisów prawa telekomunikacyjnego

-przyjęcie, że dotychczasowa działalność powoda oraz fakt jego wcześniejszego ukarania stanowi podstawę do zaostrzenia wymiaru kary.

Zarzucając powyższe wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji, ewentualnie o jej zmianę.

(odwołanie k. 12-22)

**Sąd Okręgowy ustalił następujący stan faktyczny:**

Powód P. K. (1) prowadzący działalność pod firmą (...) jest przedsiębiorcą telekomunikacyjnym wpisanym do rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych pod nr (...).

(wydruk z rejestru k. 26)

Zawiadomieniem z dnia 26 maja 2017 r., Prezes UKE poinformował powoda o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie nałożenia na kary pieniężnej w związku z niewywiązaniem się w terminie z obowiązku, o którym mowa w art. 7 PT, za rok obrotowy 2015. W tymże piśmie. Prezes UKE wezwał Stronę do przekazania, w terminie 30 dni od daty otrzymania zawiadomienia, danych dotyczących wielkości przychodu osiągniętego w 2016 r.

(zawiadomienie k. 2 akt adm.)

Powód po wszczęciu postępowania administracyjnego złożył sprawozdanie finansowe za rok 2016, zaś dane za 2015 r. przekazane zostały drogą elektroniczną i pocztą w dniu 23 czerwca 2016 r. Powód w swoim piśmie z 11 lipca 2017 r. przyznał, że wymagane dane nie zostały przekazane w terminie i że uchybienie nie było celowe.

(okoliczności niekwestionowane, pismo k. 38)

Powód został wcześniej ukarany decyzją z dnia 24 października 2016 r., znak

(...)(...), (...), karą pieniężną za niewykonanie obowiązku, określonego w art.7 ust. 1 Pt, za rok 2010.

(decyzja k. 4-7 akt adm.)

W roku 2016 przedsiębiorca osiągnął przychód w wysokości (...) zł

(pismo k. 18 akt adm.)

Powyższy stan faktyczny ustalony został w oparciu o wyżej wskazane dowody, które nie były kwestionowane przez żadną ze stron niniejszego postępowania.

**Sąd Okręgowy zważył, co następuje:**

Odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie. Powód nie kwestionował przekazania Prezesowi UKE wymaganych danych po terminie, jego zarzuty odnosiły się kwestii nałożonej kary.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 PT, w brzmieniu obowiązującym na datę wydania zaskarżonej decyzji przedsiębiorca telekomunikacyjny, którego roczne przychody z tytułu wykonywania działalności telekomunikacyjnej w poprzednim roku obrotowym przekroczyły kwotę (...) złotych, jest obowiązany do przedkładania Prezesowi UKE:

- 1) rocznego sprawozdania finansowego w terminie do dnia 30 czerwca;
- 2) danych dotyczących rodzaju i zakresu wykonywanej działalności telekomunikacyjnej oraz wielkości sprzedaży usług telekomunikacyjnych w terminie do dnia 31 marca.

Natomiast w świetle ust. 2 wskazanego przepisu, przedsiębiorca telekomunikacyjny, którego roczne przychody z tytułu wykonywania działalności telekomunikacyjnej w poprzednim roku obrotowym były równe lub mniejsze od kwoty (...) 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. Wyżej wskazany obowiązek sprawozdawczy wynikający z art. 7 Pt obowiązuje każdego przedsiębiorcę telekomunikacyjnego, przy czym jedynie zakres tego obowiązku zmienia się w zależności od kwoty rocznego przychodu za poprzedni rok sprawozdawczy w stosunku do roku, w którym dany obowiązek się aktualizuje. Ponadto zarówno art. 7 ust. 1, jak i art. 7 ust. 2 Pt przewidują obowiązek przedłożenia Prezesowi UKE danych dotyczących rodzaju i zakresu wykonywanej działalności telekomunikacyjnej oraz wielkości sprzedaży usług telekomunikacyjnych w tym samym terminie, tj. do dnia 31 marca.

Przewidziany w przywołanym przepisie obowiązek informacyjny ma charakter stały i winien być realizowany przez przedsiębiorcę telekomunikacyjnego bez odrębnego wezwania. Obowiązek ten wynika bezpośrednio z przepisów prawa i nie wymaga konkretyzacji przez administrację telekomunikacyjną w formie decyzji administracyjnych, wobec czego przedsiębiorca samodzielnie ustala, jakim obowiązkom informacyjnym podlega (S. Piątek, Prawo Telekomunikacyjne. Komentarz, Warszawa 2013 r., System Informacji Prawnej Legalis). Niedopełnienie przez przedsiębiorcę wskazanego obowiązku powoduje natomiast narażenie się na sankcję administracyjną, przewidzianą w art. 209 ust. 1 pkt 1 PT. Stosownie do tego przepisu, karze pieniężnej podlega ten, kto nie wypełnia obowiązku udzielania informacji lub dostarczania dokumentów przewidzianych ustawą lub ustawą z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych lub udziela informacji niepełnych lub nieprawdziwych lub dostarcza dokumenty zawierające informacje niepełne lub nieprawdziwe.

Zgodnie zaś z art. 210 ust. 1 PT w brzmieniu obowiązującym na datę wydania zaskarżonej decyzji, karę pieniężną, o której mowa w art. 209 ust. 1, nakłada Prezes UKE, w drodze decyzji, w wysokości do 3% przychodu ukaranego podmiotu, osiągniętego w poprzednim roku kalendarzowym. Natomiast według ust. 3, podmiot jest obowiązany do dostarczenia Prezesowi UKE, na każde jego żądanie, w terminie 30 dni od dnia otrzymania żądania, danych niezbędnych do określenia podstawy wymiaru kary pieniężnej. W przypadku niedostarczenia danych, lub gdy dostarczone dane uniemożliwiają ustalenie podstawy wymiaru kary, Prezes UKE może ustalić podstawę wymiaru kary pieniężnej w sposób szacunkowy, nie mniejszą jednak niż:

1. wysokość wynagrodzenia, o której mowa w art. 196 ust. 5 - w przypadku kary, o której mowa w art. 209 ust. 2;
2. kwota 500 tysięcy złotych - w pozostałych przypadkach.

Odnosząc powyższe do okoliczności niniejszej sprawy Sąd Okręgowy stwierdza, że nie budzi wątpliwości, iż w roku 2015 przedsiębiorca P. K. (1) prowadził działalność telekomunikacyjną, na co wskazuje wpis do Rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Poza sporem jest, że powód nie wypełnił obowiązku udzielania informacji lub dostarczania dokumentów przewidzianych w Pt tj. obowiązku przedłożenia Prezesowi UKE danych, o których mowa w art. 7 ust 2. Pt. za rok 2015. Podkreślić przy tym należy, że na powódzie ciążył obowiązek, o którym mowa w art. 7 ust. 1 Pt, bowiem, jak wynika z formularza sprawozdawczego Foo za rok 2015, jego przychody z tytułu wykonywania działalności telekomunikacyjnej w 2015 r., przekroczyły kwotę (...) złotych.

Z okoliczności faktycznych niniejszej sprawy wynika zatem, że powód nie przedłożył we właściwym terminie danych wymaganych w art. 7 ust. 1 pkt. 2 Pt za rok sprawozdawczy 2015. Powód przedłożyła dane wymagane zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt.2 Pt, za rok 2015, dopiero w dniu 24 czerwca 2016 r., łącznie z rocznym sprawozdaniem finansowym. Z powyższego wynika, że przekazanie danych, o których mowa w art. 7 ust. 1 Pt pkt 2, przez Stronę nastąpiło z naruszeniem terminu określonego w tym przepisie.

Powyższe okoliczności wskazują zatem, iż w niniejszej sprawie spełnione zostały przesłanki nałożenia na powoda kary pieniężnej, o której mowa w art. 209 ust. 1 pkt 1 PT. Odpowiedzialność przewidziana w przywołanym przepisie ma charakter obiektywny, tzn. jest ona niezależna od możliwości przypisania podmiotowi winy, czy też od stopnia jego winy w danym przypadku. Należy także wskazać, że od przedsiębiorcy telekomunikacyjnego wymaga się, aby przy wykonywaniu swej działalności dokładał staranności, jaka winna cechować profesjonalnego uczestnika rynku. Wymóg zachowania przez tego rodzaju podmiot należytej staranności uzasadnia zwiększone oczekiwania co do umiejętności, wiedzy, rzetelności, zapobiegliwości, zdolności przewidywania, jak również znajomości obowiązujących przepisów prawa oraz konsekwencji wynikających z niego dla wykonywanej działalności gospodarczej. Ocena przedmiotowej staranności jest surowsza od staranności ogólnie wymaganej, gdyż stopień wymaganej staranności ulega w tym przypadku podwyższeniu z uwagi na to, że w istotę działalności gospodarczej wkomponowane jest wymaganie posiadania niezbędnej wiedzy specjalistycznej, obejmującej nie tylko czysto formalne kwalifikacje, lecz także doświadczenie wynikające z praktyki zawodowej i ustalone zwyczajowo standardy wymagań. Powodowy przedsiębiorca zobligowany jest zatem do wypełniania obowiązków, wynikających z obowiązujących przepisów prawa, w tym obowiązku informacyjnego przewidzianego w art. 7 PT. Jako profesjonalista powinien on być też świadomym następstw, jakie wiążą się z uchybieniem tym obowiązkom.

Zdaniem Sądu, dla istnienia analizowanego obowiązku informacyjnego, konsekwencji jego niewypełnienia oraz wysokości nakładanej kary pieniężnej, bez znaczenia pozostaje kwestia faktycznego rozmiaru, zakresu wykonywanej działalności telekomunikacyjnej, czy też braku ewentualnego negatywnego wpływu niedopełnienia obowiązku na środowisko, konkurencję, czy rozwój technologiczny. Dane objęte przedmiotowym obowiązkiem mają zapewnić Prezesowi UKE, jako regulatorowi rynku telekomunikacyjnego, stały dostęp do informacji istotnych dla tego rynku. Brak tych informacji uniemożliwia z kolei Prezesowi Urzędu realizację jego kompetencji, w tym dokonanie oceny aktualnego stanu rynku, jego tendencji rozwojowych oraz potencjalnych zagrożeń, uniemożliwia też realizację celów regulacyjnych, w szczególności w zakresie stwarzania warunków dla wspierania konkurencji na rynku oraz zapewnienia użytkownikom korzyści w postaci różnorodności, ceny i jakości usług telekomunikacyjnych.

Zgodnie z przepisem art. 209 ust. 1a, dodanym w roku 2012, a rozszerzonym o ust. 1<sup>1</sup> w roku 2018, kara pieniężna może zostać nałożona także w przypadku, gdy podmiot zaprzestał naruszania prawa lub naprawił wyrządzoną szkodę. Zmiana wynikająca z dodania ust. 1a polega na wyraźnym dopuszczeniu możliwości odstąpienia przez Prezesa UKE od nałożenia kary z tytułu naruszeń przeszłych oraz w przypadku naprawienia wyrządzonej szkody, jeżeli przemawiają za tym czas trwania, zakres i skutki naruszenia. (S. Piątek, Prawo telekomunikacyjne. Komentarz. Wyd. 4, Warszawa 2019)

W niniejszej sprawie brak jest w ocenie Sądu podstaw do zastosowania instytucji odstąpienia od wymierzenia kary na podstawie art. 209 ust. 1a PT. Powód przedłożył wymagane dane i sprawozdanie po upływie materialnoprawnego terminu przewidzianego w art. 7 ust. 2 PT (dopiero w dniu 24 czerwca 2016 r.). Nie można zatem przyjąć, że powód

zaprzestał naruszenia prawa. Nie stanowiło to także naprawienia wyrządzonej szkody, bo uzyskanie tych informacji po terminie przez Prezesa UKE godziło w prawidłowe realizowanie jego kompetencji, o czym napisano powyżej. Ze względu na zakres naruszenia, czas jego trwania i jego skutki brak jest podstaw do zastosowania tej instytucji w stosunku do powoda. Zarzuty powoda odnoszące się do tej kwestii są niezasadne tym bardziej, że instytucja odstąpienia od wymierzenia kary ma charakter uznaniowy. Pozwany poddał analizie zakres i skutki naruszenia jakiego dopuścił się powód i analiza ta prowadziła do wniosku, że nie doszło do spełnienia przesłanek dających podstawę do odstąpienia od wymierzenia kary.

Sąd Okręgowy w pełni podziela ocenę Pozwanego, co do zasadności orzeczenia kary pieniężnej, jak i jej wysokości. Organ wyraźnie wskazał, że przy wymierzaniu kary zostały wzięte pod uwagę wszystkie istotne okoliczności takie jak zakres naruszenia, dotychczasowa działalność podmiotu oraz jego możliwości finansowe. Prezes UKE prawidłowo ocenił zakres naruszenia dotyczący negatywnego wpływu na obowiązek Prezesa UKE przeprowadzenia analizy i oceny funkcjonowania rynków usług telekomunikacyjnych (art. 192 ust 1 pkt 4 PT) ogłaszania raportu o stanie rynku telekomunikacyjnego za rok ubiegły (art. 192 ust 3 PT) oraz umożliwienia Prezesowi UKE wydawania decyzji administracyjnych w zakresie jego ustawowych kompetencji.

Prezes UKE oceniając zakres naruszenia prawidłowo uwzględnił jako okoliczność łagodzącą to, że ostatecznie dane te zostały przekazane w dniu 24 czerwca 2016 r., co wpłynęło na zmniejszenie wymiaru kary.

Oceniając dotychczasową działalność strony Prezes URE prawidłowo uwzględnił fakt uprzedniego ukarania powoda za niewykonanie obowiązku z art. 7 PT prawomocną decyzją z 24 października 2016 r. za okoliczność obciążającą wpływającą na zaostrzenie wymiaru kary pieniężnej.

Oceniając możliwości finansowe strony Prezes UKE uwzględnił wskazaną przez powoda kwotę przychodu za rok 2016 w wysokości (...) PLN jako podstawę wymiaru kary. Ponadto Prezes UKE uwzględnił również informację, zgodnie z danymi wykazanymi w formularzu sprawozdawczym F00 za rok 2016, iż przychody Strony uzyskane w 2016 r. z tytułu prowadzenia działalności telekomunikacyjnej wyniosły: (...) PLN. Maksymalna kara, jaką Prezes UKE mógłby nałożyć na Stronę, zgodnie z art. 210 ust. 1 Pt wynosi: (...) PLN co stanowi 3 % podstawy wymiaru kary.

Biorąc pod uwagę wyżej wskazane okoliczności, a w szczególności fakt wykonania przez powoda obowiązku dostarczenia danych za rok 2015, wymaganych zgodnie z art. 7 ust. 1 Pt, Prezes UKE prawidłowo ustalił wysokość kary na kwotę 14.300,00 PLN, która mieści się w określonych ustawą granicach 3% przychodu.

W ocenie Sądu Okręgowego, należy uznać, że wymierzona kara mieści się w ustawowych granicach i nie jest nadmiernie wygórowana. Jest ona adekwatna do stwierdzonego naruszenia, dotychczasowej działalności powoda oraz jego możliwości finansowych.

Odnośnie do zarzutów naruszenia przepisów postępowania administracyjnego Sąd Okręgowy podziela utrwalone w judykaturze stanowisko, iż zasadniczo tego typu zarzuty są nieskuteczne przed Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów, ponieważ Sąd ten nie może ograniczyć sprawy wynikającej z odwołania od decyzji Prezesa Urzędu tylko do funkcji sprawdzającej prawidłowość postępowania administracyjnego, które poprzedza postępowania sądowe. Celem postępowania nie jest przeprowadzenie kontroli postępowania administracyjnego, ale merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy, której przedmiotem jest spór między stronami powstający dopiero po wydaniu decyzji przez Prezesa Urzędu. Postępowanie sądowe przed Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest postępowaniem kontradyktoryjnym, w którym uwzględnia się materiał dowodowy zebrany w postępowaniu administracyjnym, co nie pozbawia jednak stron możliwości zgłoszenia nowych twierdzeń faktycznych i nowych dowodów, według zasad obowiązujących w postępowaniu odrębnym w sprawach gospodarczych. Sąd antymonopolowy jest sądem cywilnym i prowadzi sprawę cywilną, wszczętą w wyniku wniesienia odwołania od decyzji Prezesa Urzędu, według reguł kontradyktoryjnego postępowania cywilnego, a nie sądem legalności decyzji administracyjnej, jak to czynią sądy administracyjne w postępowaniu sądowno-administracyjnym. Tylko takie odczytanie relacji pomiędzy postępowaniem administracyjnym i postępowaniem sądowym może uzasadniać dokonany przez racjonalnego ustawodawcę wybór między drogą postępowania cywilnego i drogą postępowania sądowno-administracyjnego dla wyjaśnienia istoty sprawy

(por. np.: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 maja 1991 r., sygn. akt III CRN 120/91; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 października 1998 r., sygn. akt I CKN 265/98; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 sierpnia 1999 r., sygn. akt I CKN 351/99; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 stycznia 2001 r., sygn. akt I CKN 1036/98; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 września 2005 r., sygn. akt III SZP 2/05). Sąd Okręgowy uznaje, że nawet gdyby przyjąć, że w postępowaniu administracyjnym doszło do uchybień proceduralnych, to zarzuty w tym zakresie nie mogą być skuteczne, o ile uchybienia te mogą być sanowane w toku postępowania sądowego mającego na celu merytoryczne rozstrzygnięcie sporu, bowiem tutejszy Sąd zobowiązany jest do wszechstronnego zbadania wszystkich istotnych okoliczności sprawy, przy uwzględnieniu zasad rozkładu ciężaru dowodu i obowiązku stron w postępowaniu dowodowym.

Odnosząc to do powyższej sprawy i konkretnych zarzutów wskazać należy, że stanowią one jedynie polemikę z ustaleniami dokonanyymi w postępowaniu administracyjnym i nie wskazano na żadne dodatkowe okoliczności, ani nie przedstawiono dodatkowych dowodów, które mogłyby doprowadzić do odmiennych ustaleń i odmiennej ocenę zgromadzonego materiału dowodowego.

Mając powyższe na uwadze, w oparciu o art. 479<sup>64</sup> § 1 k.p.c., Sąd oddalił odwołanie, wobec braku podstaw do jego uwzględnienia.

O kosztach postępowania rozstrzygnięto zgodnie z wyrażoną w art. 98 § 1 k.p.c. zasadą odpowiedzialności za wynik procesu przyjmując, że na koszty należne Prezesowi UKE złożyło się wynagrodzenie pełnomocnika procesowego w wysokości 720 zł, ustalone na podstawie § 14 ust. 2 pkt 3 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 1804).

SSO Ewa Malinowska