

Sygn. akt *XVII AmT 41/19*

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 28 lipca 2020 r.

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

Przewodniczący –	<i>SSO Małgorzata Perdion-Kalicka</i>
------------------	--

po rozpoznaniu 28 lipca 2020 r. w W.

na posiedzeniu niejawnym

sprawy z odwołania **K. S.**

przeciwko **Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej**

o nałożenie kary pieniężnej

na skutek odwołania od decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej z 7 grudnia 2018r. Nr (...)(...)

I. zmienia zaskarżoną decyzję w ten sposób, że:

1. obniża wysokość kary nałożonej w pkt 1.1 decyzji do kwoty 1.500 zł (tysiąc pięćset złotych);
2. obniża wysokość kary nałożonej w pkt 1.2 decyzji do kwoty 1.500 zł (tysiąc pięćset złotych);
3. obniża wysokość kary nałożonej w pkt 1.1 decyzji do kwoty 1.500 zł (tysiąc pięćset złotych);

II. w pozostałym zakresie oddala odwołanie;

III. znosi wzajemnie między stronami koszty postępowania.

SSO Małgorzata Perdion-Kalicka

Sygn. akt *XVII AmT 41/19*

UZASADNIENIE

Decyzją z 7 grudnia 2018 r., znak (...) (...) (...), Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, na podstawie art. 210 ust. 1 i 2 oraz art. 209 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (t.j.: Dz. U. z 2017 r., poz. 1907 z późn. zm., zwanej dalej „Pt”), w związku z art. 29 ust. 2 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (t.j.: Dz. U. z 2017 r., poz. 2062 z późn. zm., zwanej dalej „ustawą o wruist”) oraz na podstawie art. 104 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j.: Dz. U. z 2017 r., poz. 1257, 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 K. S. prowadzącego działalność gospodarczą pod nazwą K. S. (...) Przedsiębiorstwo Handlowo-Uslugowe (...) z siedzibą w L., w związku z niewywiązaniem się z obowiązku udzielania informacji o którym mowa w art. 29 ust. 2 ustawy o wruist za rok 2014, 2015 i 2016

nałożył na przedsiębiorcę kary pieniężne, płatne do budżetu państwa, za nieprzekazanie danych przewidzianych w art. 29 ust. 2 ustawy o wruist, tj. nieprzekazanie Prezesowi UKE informacji dotyczących posiadanej infrastruktury telekomunikacyjnej, publicznych sieci telekomunikacyjnych, budynków umożliwiających kolokację, świadczonych usług telefonicznych, usług transmisji danych zapewniających szerokopasmowy dostęp do Internetu i usług rozprowadzania programów radiowych i telewizyjnych:

1. według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r. w wysokości 2.250 zł,
2. według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. w wysokości 2.250 zł
3. według stanu na dzień 31 grudnia 2016r w wysokości 2.250 zł. (decyzja, k. 5-11)

Odwołanie od tej decyzji wniósł K. S., w którym domagał się uchylecia zaskarżonej decyzji w całości lub zmiany wysokości kar pieniężnych do kwot po 200 zł (dwieście złotych). Powód podnosił, że 31.03.2014 r. przekazał informację dotyczące inwentaryzacji infrastruktury za rok 2013, a w związku z tym, że w kolejnych latach stan infrastruktury nie uległ zmianie, uznał, że dane są aktualne i zaniechał dokonywania aktualizacji. Powód podniósł, że w latach 2014 – 2016 Urząd Komunikacji Elektronicznej nie reagował na brak zmiany stanu infrastruktury powoda, co też utwierdziło go w przekonaniu, że nie ma konieczności aktualizowania informacji, o których mowa w art. 29 ust. 2 u.w.r.u.i.s.t. Powód kwestionował także wysokość nałożonej kary pieniężnej jako niewspółmiernej w stosunku do zarzucanego niedopełnienia obowiązku, które nie wyrządziło żadnego negatywnego skutku prawnego, a także finansowego.

W odpowiedzi na odwołanie Prezes UKE wniósł o oddalenie odwołania w całości oraz zasądzenie od powoda na rzecz Pozwanego kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych (odwołanie, k. 42-47).

W odpowiedzi na odwołanie, pozwany Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej wniósł o oddalenie odwołania w całości, oddalenie wniosków dowodowych powoda, przeprowadzenie dowodów z dokumentów stanowiących akta administracyjne sprawy oraz zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.(odpowiedź na odwołanie,)

Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów ustalił i zważył, co następuje:

Powód – K. S. prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą K. S. (...) Przedsiębiorstwo Handlowo-Usługowe (...) z siedzibą w L. jest przedsiębiorcą figurującym w prowadzonym przez Prezesa UKE rejestrze przedsiębiorców telekomunikacyjnych pod numerem (...) (okoliczność bezsporna, Z dniem 6 listopada 2017r powód zaprzestał działalność telekomunikacyjnej, dokonując w tym dniu sprzedaży infrastruktury telekomunikacyjnej (pismo powoda z 13 lipca 2018r k. 14 akt adm).

Wnioskiem z 31 marca 2018r powód wystąpił do Prezesa URE o wykreślenie z rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych k. 16-17 akt adm).

Pismem z 18 czerwca 2018 r., znak: O.. (...)(...) Prezes UKE wszczął z urzędu postępowanie administracyjne w sprawie nałożenia na powoda kary pieniężnej w związku z niewypełnieniem obowiązku udzielenia informacji, o którym mowa w art. 29 ust. 2 ustawy o wruist za rok 2014, 2015, 2016 i 2017 Jednocześnie, Prezes UKE wezwał Przedsiębiorcę do przekazania danych dotyczących wielkości przychodu osiągniętego w 2017 r. niezbędnych do określenia podstawy wymiaru kary w terminie 30 dni od daty otrzymania zawiadomienia. Prezes UKE poinformował również o możliwości udziału strony w każdym stadium postępowania oraz o możliwości wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, a także zgodnie z art. 73 k.p.a. o możliwości przeglądania akt sprawy oraz sporządzania z nich notatek i odpisów w każdym stadium postępowania. (k . 1 akt adm.,

Przedsiębiorca w piśmie z 13 lipca 2018r poinformował, że w listopadzie 2017r zaprzestał działalności telekomunikacyjnej oraz, wniósł o umorzenie postępowania. Nie przekazał natomiast danych dotyczących wielkości

przychodu osiągniętego w 2017 r. (pismo k.14 akt adm). Po wydaniu decyzji powód przedstawił organowi informacje o dochodach, z której wynika, że w 2017r osiągnął przychód w wysokości (...) zł (PIT k. 42-49)

W toku postępowania administracyjnego organ ustalił, że powód wypełnił obowiązek informacyjny dotyczący roku 2017r (wydruk z systemu informatycznego k. 7-12)

Powyższy stan faktyczny został ustalony w oparciu o dowody z dokumentów zgromadzonych w postępowaniu administracyjnym i sądowym oraz fakty powszechnie znane, które nie były przez żadną ze stron niniejszego postępowania kwestionowane.

Odwołanie powoda zasługiwało na uwzględnienie jedynie w części, w jakiej żądał on obniżenia nałożonych kar pieniężnych, aczkolwiek nie w do takiego poziomu jakiego domagał się powód.

W myśl przepisu **art. 29 ust. 1 ustawy o wruist** Prezes UKE sporządza dla terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i na bieżąco, nie rzadziej niż raz na rok, weryfikuje i aktualizuje, w formie elektronicznej, inwentaryzację przedstawiającą:

- 1) informacje o usługach telefonicznych, usługach transmisji danych zapewniających szerokopasmowy dostęp do Internetu i usługach rozprowadzania programów radiowych i telewizyjnych, świadczonych w oparciu o infrastrukturę telekomunikacyjną i publiczne sieci telekomunikacyjne zapewniające szerokopasmowy dostęp do Internetu;
- 2) pokrycie istniejącą infrastrukturą telekomunikacyjną i publicznymi sieciami telekomunikacyjnymi zapewniającymi lub umożliwiającymi zapewnienie szerokopasmowego dostępu do Internetu, z odrębnym zaznaczeniem łączy światłowodowych i sieci bezprzewodowych, oraz budynkami umożliwiającymi kolokację.

Ustęp 2 powołanego przepisu art. 29 ustawy o wruist stanowi, że w celu wykonania obowiązku, o którym mowa w ust. 1:

- 1) państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne, z wyłączeniem podmiotów, o których mowa w art. 4 pkt 1, 2, 4, 5 i 8 Pt
- 2) podmioty wykonujące zadania z zakresu użyteczności publicznej,
- 3) przedsiębiorcy telekomunikacyjni,

- przekazują aktualne, zgodne ze stanem faktycznym, kompletne oraz adekwatne do potrzeb wykonania obowiązku, o którym mowa w art. 29 ust. 1 ustawy o wruist, informacje o posiadanej infrastrukturze telekomunikacyjnej, publicznych sieciach telekomunikacyjnych, budynkach umożliwiających kolokację, świadczonych usługach telefonicznych, usługach transmisji danych zapewniających szerokopasmowy dostęp do Internetu i usługach rozprowadzania programów radiowych i telewizyjnych oraz aktualizują je corocznie w terminie do dnia 31 marca, według stanu na dzień 31 grudnia poprzedniego roku (art. 29 ust. 2 ustawy o wruist).

Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 24 lutego 2014 r. w sprawie inwentaryzacji infrastruktury i usług telekomunikacyjnych (Dz. U. z 2014 r., poz. 276) szczegółowo reguluje sposób realizacji omawianego obowiązku sprawozdawczego.

Natomiast w art. 209 ust 1 pkt 1 prawa telekomunikacyjnego została przewidziana odpowiedzialność administracyjna za niewykonanie obowiązków informacyjnych wobec Prezesa UKE. W myśl tego przepisu kto nie wypełnia obowiązku udzielania informacji lub dostarczania dokumentów przewidzianych prawem telekomunikacyjnym lub ustawą o wruist lub udziela informacji niepełnych lub nieprawdziwych lub dostarcza dokumenty zawierające informacje niepełne lub nieprawdziwe, podlega karze pieniężnej.

O sposobie ustalenie wysokości kary administracyjnej traktuje z kolei przepis art. 210 w myśl którego, Prezes UKE nakłada karę, w drodze decyzji, w wysokości do 3% przychodu ukaranego podmiotu, osiągniętego w poprzednim

roku kalendarzowym. Ustalając wysokość kary pieniężnej, Prezes UKE uwzględnia zakres naruszenia, dotychczasową działalność podmiotu oraz jego możliwości finansowe.

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.

Powołane przepisy prawa dają wszelkie podstawy do nałożenia na powoda kary administracyjnej, o jakiej mowa w art. 209 ust 1 pkt 1 pt, zważywszy, że bezsporna była w niniejszej sprawie okoliczność, iż powód nie przedłożył Prezesowi UKE danych przewidzianych w art. 29 ust. 2 ustawy o wruist za rok 2014, 2015 i 2016.

Niewątpliwie jest także, że powód był w latach 2014-2016 przedsiębiorcą telekomunikacyjnym, a zatem ciążył na nim rzeczony obowiązek.

Bez znaczenia dla realizacji obowiązku na podstawie wskazanego przepisu ma okoliczność, na którą wskazywał powód, że faktycznie stan jego infrastruktury nie zmienił się na przestrzeni lat i pozostawał taki sam od roku 2013, w którym powód przedstawił informacje Prezesowi UKE.

Należy bowiem zwrócić uwagę, że powód jako przedsiębiorca telekomunikacyjny miał, stosownie do treści art. 29 ust 2 ustawy wruist, obowiązek corocznego raportowania organowi o stanie swojej infrastruktury, bez względu na to czy nastąpiła w niej jakakolwiek zmiana w stosunku do roku poprzedniego.

Dopiero trwale zaprzestanie działalności telekomunikacyjnej z jednoczesnym w wykreśleniu z rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych zwalniałoby powoda z obowiązku sprawozdawczego wynikającego z art. 29 ust 2 ustawy wruist.

Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że na powodzie w latach 2014-2016, jako na przedsiębiorcy telekomunikacyjnym ciążył obowiązek wynikający z art. 29 ustawy o wruist.

W konsekwencji istniały podstawy do nałożenia na przedsiębiorcę kary administracyjnej, o jakiej stanowi przepis art. 209 ust 1 pkt 1 pt.

Przytoczony przepis odnosi się bowiem do niewywiązywania się z obowiązków informacyjnych lub dostarczania dokumentów przewidzianych ustawą prawo telekomunikacyjne lub ustawą z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych. Jednym z obowiązków udzielania informacji lub dostarczania dokumentów przewidzianych ustawą jest obowiązek sprawozdawczy zawarty w art. 29 ust. 1 ustawy o wruist.

W treści odwołania powód kwestionował wysokość nałożonych kar pieniężnych. Zdaniem powoda, kary te były niewspółmierne w stosunku do zarzucanego niedopełnienia obowiązków, w tym nie uwzględniały stopnia szkodliwości, gdyż działanie powoda nie wyrządziło żadnego negatywnego skutku prawnego a także finansowego.

Powyższe twierdzenie należało jednak uznać za bezpodstawne, niemniej jednak okoliczność, że powód zaprzestał wykonywania działalności telekomunikacyjnej uzasadnia zdaniem Sądu obniżenie nałożonych kar pieniężnych do kwoty po 1.500 zł za każdy rok, w którym powód nie przedstawił organowi informacji, o jakiej mowa w art. 29 ust 2 ustawy wruist.

W pierwszej kolejności, konieczne jest jednak podkreślenie, że powód nie przedstawił Prezesowi UKE danych o wysokości przychodu osiągniętego w 2017 r., dlatego Prezes UKE dokonał oceny możliwości finansowych powoda w sposób szacunkowy, do którego zobowiązuje go treść przepisu art. 210 ust. 3 Pt. W myśl tego przepisu, 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 kwota 500 tysięcy złotych.

Oznacza, to, że maksymalna kara, która stanowić może 3 % przychodu przedsiębiorcy, mogła wynosić w sprawie niniejszej kwotę (...) zł (3 % szacunkowo ustalonej podstawy wymiaru kary). Na marginesie należy przy tym dodać, że także przedstawiona przez powoda, już po wydaniu decyzji informacja o przychodach wskazuje, że rzeczywisty przychód powoda jest jedynie nieznacznie niższy, bo wynosi ponad (...). zł, co oznacza, że maksymalna kara, gdyby ten przychód brać pod uwagę wyniosłaby (...) zł. Zatem kary nałożone na powoda przez organ, także nie przekraczają tak ustalonej kary maksymalnej

Prezes UKE nałożył na powoda trzy kary pieniężne w wysokości po 2.250 zł. Należy zauważyć, że żadna z nich nie przekracza 3% przychodu określonego w sposób wskazany w art. 210 ust. 2 pkt 2 Pt.

Ustalając wysokość kary Sąd uwzględnił wagę naruszeń ustawy o wruist, która nie jest znikoma. Z uwagi na niewypełnienie przez przedsiębiorcę przedmiotowego obowiązku, Prezes UKE nie był w posiadaniu informacji, które dają pełen obraz sytuacji na rynku telekomunikacyjnym. Regulacje zawarte w art. 29 wruist ustanawiają podstawę prawną do prowadzenia przez Prezesa UKE dla terytorium Rzeczypospolitej Polskiej inwentaryzacji przedstawiającej pokrycie istniejącą infrastrukturą telekomunikacyjną i publicznymi sieciami telekomunikacyjnymi, zapewniającymi lub umożliwiającymi zapewnienie szerokopasmowego dostępu do Internetu z odrębnym znaczeniem pokrycia łączami światłowodowymi oraz sieciami bezprzewodowymi. Inwentaryzacje przedstawiające aktualne pokrycie infrastrukturą szerokopasmową są podstawowym narzędziem zalecanym przez Komisję Europejską oraz stosowanym powszechnie w innych państwach Unii Europejskiej, jako punkt wyjścia do wszelkich interwencji publicznych w sektorze telekomunikacyjnym, w szczególności umożliwiającym zlokalizowanie tzw. obszarów białych, czarnych i szarych, a w konsekwencji przyczyniającym się do zapewnienia użytkownikom końcowym na terenie Rzeczypospolitej Polskiej usług telekomunikacyjnych na najwyższym poziomie. Z punktu widzenia organu regulacyjnego, jakim jest Prezes UKE, wykonywanie przez podmioty wpisane do rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych obowiązków informacyjnych o jakich mowa w art. 29 ustawą o wruist ma więc istotne znaczenie. Dlatego tak istotne jest, aby informacje i dokumenty, objęte ustawowym obowiązkiem ich złożenia, były dostarczane organowi regulacyjnemu w sposób kompletny i terminowy.

Po wtóre należy podkreślić, iż uchybienie obowiązkowi sprawozdawczemu nie miało charakteru incydentalnego, ponieważ powód aż trzykrotnie zignorował ustawowy obowiązek informacyjny.

Zdaniem Sądu, nakazywało to zastosowanie wobec przedsiębiorcy kary dostatecznie dotkliwej, w ramach realizacji represyjnej funkcji kar.

Zważywszy jednak, że kara ma wywierać także skutek prewencyjny, zaś w stosunku do powoda ten cel kary nie musi być już realizowany, gdyż z uwagi na zaprzestanie działalności telekomunikacyjnej, nie ma już konieczności, aby kara musiała odstręczać przedsiębiorcę na przyszłość od naruszania przepisów ustawy wruist. Powyższa okoliczność przemawiała za obniżeniem wymiaru kary pieniężnej do kwot po 1.500 zł.

Nie bez znaczenia dla wysokości wymierzonej kary był fakt, iż strona powodowa jest przedsiębiorcą. Zatem oczekiwania wobec posiadanej przez nią wiedzy, skrupulatności, umiejętności, znajomości prawa są znacznie zwiększone. Również w orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że jeśli chodzi o tzw. profesjonalistów, czyli jak w przypadku powoda – przedsiębiorcy prowadzącego działalność gospodarczą, spoczywa na nim obowiązek dołożenia należytej staranności w zakresie jej prowadzenia. Zatem fakt, że powód wbrew przepisom ustawy przyjął, że okoliczność niezmiennego stanu infrastruktury telekomunikacyjnej zwalnia go od obowiązku corocznego raportowania o tej infrastrukturze, nie może działać na jego korzyść przy ustalaniu wysokości kary

Powyższe okoliczności stanowiły podstawę do ustalenia wysokości kary na poziomie 1.500 zł za każdy rok, w którym powód nie przedstawił Prezesowi URE stosownych informacji o posiadanej infrastrukturze. Kara w tej wysokości

zdaniem Sądu uwzględnia możliwości finansowe powoda i nie stanowi nadmiernego obciążenia dla jego budżetu. Kary w tej wysokości są natomiast adekwatne do okoliczności popełnienia przez powoda deliktu administracyjnego, a także są proporcjonalne do stopnia szkodliwości czynu powoda.

Reasumując powyższe rozważania, Sąd uznał, że Prezes UKE dokonał co do zasady prawidłowej analizy stanu faktycznego sprawy, który uzasadniał nałożenie na powoda kar pieniężnych. Odnośnie wymiaru tych kar, to Sąd dokonał ich korekty uwzględniając fakt, że powód zaprzestał wykonywania działalności telekomunikacyjnej i nie jest konieczne, aby wysokość kary wpłynęła na powoda dyscyplinująco w przyszłości. Ustalenie kar w wysokości określonej w wyroku nastąpiło z uwzględnieniem wszystkich przesłanek, które należy wziąć pod uwagę zgodnie z treścią art. 210 ust. 2 Pt, w tym także mając na względzie, że kary pieniężne są instrumentem o charakterze prewencyjnym i dyscyplinującym, służącym wymuszaniu przestrzegania podstawowych obowiązków wynikających z przepisów ustawy, przy uwzględnieniu celów stawianych przez prawo telekomunikacyjne.

Kary w orzeczonej w wyroku wysokości są adekwatne do zakresu naruszenia przepisów ustawy, a jej wysokość ma zapewnić realizację funkcji wychowawczej, oddziałującej zniechęcająco względem innych przedsiębiorców.

Z powyższych względów Sąd na podstawie art. 479⁶⁴ k.p.c. zmienił zaskarżoną decyzję poprzez obniżenie wysokości nałożonych na powoda kar do kwot po 1.500 zł, natomiast w pozostałej części oddalił odwołanie nie znajdując podstaw do uwzględnienia żądania obniżenia kar do kwoty po 200 zł.

O kosztach postępowania postanowiono stosownie do treści art. 100 k.p.c., uznając, że skoro żądanie każdej ze stron nie zostało uwzględnione w całości, a jedynie w części, to zachodzą podstawy do wzajemnego zniesienia kosztów pomiędzy stronami.

SSO Małgorzata Perdion-Kalicka