

Sygn. akt *XVII AmT 220/19*

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 sierpnia 2021 r.

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

Przewodniczący –	<i>Sędzia SO Anna Maria Kowalik</i>
Protokolant –	Stażysta Magdalena Ratajczyk

po rozpoznaniu 11 sierpnia 2021 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa *J. Z.*

przeciwko *Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej*

o nałożenie kary pieniężnej

na skutek odwołania powoda od decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej z 11 października 2018 r. Nr ORZ. (...)(...)

1. zmienia zaskarżoną Decyzję w pkt 1, 2, 3 i 4 w ten sposób, że odstępuje od wymierzenia kary;
2. znosi wzajemnie między stronami koszty procesu, w tym koszty zastępstwa procesowego.

Sędzia SO Anna Maria Kowalik

Sygn. akt *XVII AmT 220/19*

UZASADNIENIE

Decyzją z 11 października 2018 r. Nr ORZ. (...) (...) wydaną na podstawie art. 210 ust. 1 i 2 oraz art. 209 ust. 1 pkt 1 ustawy z 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1907 ze zm.) (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 ze zm.) (dalej: ustawa o wruist) oraz na podstawie art. 104 § 1 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1257) (dalej k.p.a.) w związku z art. 206 ust. 1 PT, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (dalej Prezes UKE) nałożył na *J. Z. prowadzącego działalność gospodarczą jako wspólnik spółki cywilnej (...) S.C. J. Z., M. M. w W.* (dalej powód) 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 2 000,00 PLN (słownie: dwa tysiące złotych),

2. według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. w wysokości 2 000,00 PLN (słownie: dwa tysiące złotych),
3. według stanu na dzień 31 grudnia 2016 r. w wysokości 2 000,00 PLN (słownie: dwa tysiące złotych),
4. według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r. w wysokości 2 000,00 PLN (słownie: dwa tysiące złotych).

Odwołanie od powyższej Decyzji złożył powód. Zarzucając Decyzji naruszenie art. 61 § 1 k.p.a. w związku z art. 29 ust. 1 ustawy o wruist, art. 8 § 1 k.p.a. i art. 189 f § 1 k.p.a. oraz nie kwestionując przypisywanego mu zaniechania powód wniósł o zmianę Decyzji w związku z tym, że jak podał naruszenie przez niego prawa było aktem znikomej wagi w rozumieniu art. 189 f § 1 k.p.a. Powód zauważył, że bezpośrednio po wytyku Prezesa UKE wykonał wszystkie ciężące na nim obowiązki oraz zadeklarował, że będzie je wykonywał w kolejnych latach. Podniósł, że gdyby Prezes UKE działał prawidłowo i zwrócił mu uwagę na zaniechanie jakiego się dopuścił już po pierwszym roku, to nie dopuściłby się naruszenia w kolejnych latach, a że organ zareagował dopiero po czterech latach zaniechań ze strony powoda, toteż w jego ocenie świadczy to, że rzeczone naruszenia mają znikomą wagę, a znaczenie przesyłanych informacji ma znikome znaczenie dla realizacji obowiązku nałożonego przez ustawodawcę na Prezesa Urzędu w art. 29 ust. 1 ustawy o wruist.

Pozwany w odpowiedzi na odwołanie wniósł o oddalenie odwołania w całości oraz zasądzenie od powoda na rzecz pozwanego kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych, a z ostrożności procesowej o przeprowadzenie dowodów z dokumentów znajdujących się w aktach administracyjnych sprawy na okoliczności przebiegu postępowania administracyjnego, ustalonego przez Prezesa UKE stanu faktycznego sprawy oraz treści zaskarżonej Decyzji- w szczególności na okoliczność, iż Prezes UKE zasadnie nałożył na powoda karę pieniężną w prawidłowej wysokości.

Sąd Okręgowy- Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów ustalił następujący stan faktyczny:

J. Z. prowadzący działalność gospodarczą jako wspólnik spółki cywilnej (...) S.C. J. Z., M. M. jest wpisany do rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych prowadzonego przez Prezesa UKE pod numerem (...) (dowód: wpis do (...)).

Powód wypełnił terminowo obowiązek z art. 29 ust. 2 ustawy o wruist za rok 2013, przekazując Prezesowi UKE 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 (okoliczność niesporna).

Powód nie przekazał Prezesowi UKE do Systemu Informacji o Infrastrukturze Szerokopasmowej (SIIS) w ustawowym terminie, przewidzianych w art. 29 ust. 2 ustawy o wruist, 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, za lata 2014, 2015, 2016 i 2017 (okoliczności niesporne).

Zawiadomieniem z 26 lipca 2018 r. (k. 1- 6 akt adm.), doręczonym 8 sierpnia 2018 r., Prezes UKE poinformował powoda o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie nałożenia na niego 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. W tymże piśmie Prezes UKE wezwał powoda do przekazania danych dotyczących wielkości przychodu osiągniętego w 2017 r. niezbędnych do określenia podstawy wymiaru kary w terminie 30 dni od daty otrzymania zawiadomienia. Jednocześnie Prezes UKE poinformował powoda o możliwości zapoznania się z zebrany materiał dowodowy oraz o możliwości wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji co do zebranych dowodów i materiałów w terminie 30 dni od daty otrzymania zawiadomienia, a także o możliwości przeglądania akt sprawy oraz sporządzania z nich notatek i odpisów w każdym stadium postępowania. Prezes UKE powiadomił również powoda o faktach znanych organowi z urzędu.

W dniu 13 sierpnia 2018 r. strona przekazała niezłożone dotychczas dane wymienione w art. 29 ust. 2 ustawy o wruist za rok 2014, 2015, 2016 i 2017 (okoliczność niesporna).

W piśmie z 24 sierpnia 2018 r. (k. 8- 11 akt adm.) M. M. w imieniu spółki cywilnej (...) S.C. J. Z., M. M. przyznał, że w ramach prowadzonej przez spółkę działalności nie został wykonany obowiązek informacyjny z art. 29 ust. 2 ustawy o wruist za lata 2014, 2015, 2016 i 2017, ale wszystkie zaległe informacje zostały przez spółkę złożone z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego niezwłocznie po otrzymaniu zawiadomienia o wszczęciu postępowania. Wskazał on, że spółka złożyła ostatni raz wymaganą prawem informację w 2013 r., powiadamiając, że infrastruktura teleinformatyczna w spółce jest zerowa. W dalszej kolejności podniósł, że doszło do zmiany podstawowego obszaru działalności spółki na niezwiązany z telekomunikacją, stąd zakończono współpracę z osobami, które były odpowiedzialne za wypełnianie zadań z zakresu telekomunikacji. W następnych latach nie dołożono zaś właściwej staranności odnośnie przesyłania odpowiednich informacji. Oprócz tego, przedstawiając żądane dokumenty finansowe wniósł o odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej, a w przypadku uznania, że kara ta powinna być nałożona o wymierzenie jej w najniższej możliwej wysokości, z uwzględnieniem znikomej szkodliwości niedopełnionego obowiązku .

W dniu 11 października 2018 r. Prezes UKE wydał zaskarżoną Decyzję.

W 2017 r. (...) S.C. J. Z., M. M. osiągnęła przychód całkowity w wysokości (...) zł, zaś przychód z tytułu świadczenia usług telekomunikacyjnych w ramach spółki wyniósł w 2017 r. (...) zł (k. 8 akt adm.). Przychód ogólny powoda wyniósł natomiast w 2017 r. (...) zł, a przychód z działalności telekomunikacyjnej- (...) zł (okoliczności niesporne).

Powyżej opisany stan faktyczny został ustalony przez Sąd Okręgowy w oparciu o ww. dowody, których wiarygodność i moc dowodowa nie budziły zastrzeżeń oraz niekwestionowane twierdzenia stron.

Sąd Okręgowy zważył, co następuje:

Odwołanie zasługiwało na uwzględnienie, albowiem pomimo niewypełnienia przez powoda obowiązku udzielenia informacji, o którym mowa w art. 29 ust. 2 ustawy o wruist, za lata 2014, 2015, 2016 i 2017, a tym samym dopuszczenia się przez powoda czynów zagrożonych administracyjną karą pieniężną przewidzianą w ustawie Prawo telekomunikacyjne, istniały podstawy do odstąpienia od nałożenia kar.

W sprawie niesporna była okoliczność niewywiązania się przez powoda jako przedsiębiorcy telekomunikacyjnego, za cztery kolejne lata, z obowiązku określonego w art. 29 ust. 2 ustawy o wruist, ściśle związanego i wynikającego z treści art. 29 ust. 1 ustawy o wruist.

Zgodnie z 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 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 oraz 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. Natomiast zgodnie z art. 29 ust. 2 ustawy o wruist, w celu wykonania powyższego obowiązku państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne, podmioty wykonujące zadania z zakresu użyteczności publicznej oraz przedsiębiorcy telekomunikacyjni przekazują aktualne, zgodne ze stanem faktycznym, kompletne oraz adekwatne do potrzeb wykonania powyższego obowiązku informacyjnego, 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.

Przy czym co istotne, stosownie do zawartej w art. 29 ust. 7 ustawy o wruist delegacji ustawowej Minister Administracji i Cyfryzacji wydał rozporządzenie z dnia 24 lutego 2014 r. w sprawie inwentaryzacji infrastruktury i usług telekomunikacyjnych (Dz. U. z 2014, poz. 276, zwane dalej „Rozporządzeniem”), w którym w myśl regulacji ustawowej określili:

- rodzaj infrastruktury oraz informacje o świadczonych usługach telefonicznych, usługach transmisji danych zapewniających szerokopasmowy dostęp do Internetu oraz usługach rozprowadzania programów radiowych i telewizyjnych, podlegających inwentaryzacji i skalę map, na których dokonuje się inwentaryzacji,
- elektroniczny format przekazywania danych,
- szczegółowy zakres i sposób prezentowania informacji w inwentaryzacji,
- wzory formularzy służących do przekazywania Prezesowi UKE informacji, wraz z objaśnieniami co do sposobu ich wypełniania.

Jednocześnie jak wynika z przedmiotowego Rozporządzenia oznaczone informacje przekazuje się Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej drogą elektroniczną przy użyciu dokumentów elektronicznych za pomocą interfejsu internetowego SIIS, czyli Systemu Informacyjnego o Infrastrukturze Szerokopasmowej służącego do gromadzenia, przetwarzania, prezentowania i udostępniania informacji o infrastrukturze komunikacyjnej i publicznych sieciach telekomunikacyjnych zapewniających lub umożliwiających zapewnienie szerokopasmowego dostępu do Internetu oraz budynkach umożliwiających kolokację, 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.

Powyższe oznacza, iż przekazanie danych wymienionych w art. 29 ust. 2 ustawy o wruist ma nastąpić w formie elektronicznej do systemu SIIS i ciąży na każdym przedsiębiorcy telekomunikacyjnym w terminie do dnia 31 marca za rok poprzedni, według stanu na 31 grudnia.

Przewidziany w przywołanym przepisie obowiązek 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.

Niedopełnienie przez przedsiębiorcę wskazanego obowiązku w ustawowo określonym terminie powoduje natomiast narażenie się na sankcję administracyjną przewidzianą w art. 209 ust. 1 pkt 1 PT. W myśl 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.

Odnosząc powyższe do okoliczności niniejszej sprawy Sąd stwierdził, że nie budzi wątpliwości, iż w latach 2014- 2017 r. powód, wykonując działalność telekomunikacyjną jako przedsiębiorca telekomunikacyjny wpisany do rejestru tych przedsiębiorców pod numerem (...), nie wypełnił w ustawowo określonym terminie obowiązku przedłożenia aktualnych, zgodnych ze stanem faktycznym, kompletnych oraz adekwatnych do potrzeb wykonania obowiązku, o którym mowa w art. 29 ust. 1 ustawy o wruist, informacji 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. Fakt ten, odnotowany przez organ regulacyjny, został przyznany przez powoda, który wskazywał jedynie na przyczyny niezłożenia stosownych informacji za lata 2014-2017.

Wprawdzie powyższe naruszenie skutkuje podleganiem przez przedsiębiorcę karze w oparciu o art. 209 ust. 1 pkt 1 PT z uwagi na obiektywny charakter odpowiedzialności przewidzianej w przywołanym przepisie, jednak obligatoryjność tej kary została złagodzona rozwiązaniem unormowanym w art. 209 ust. 1a PT.

Rozważając nałożenie na powoda kary w kontekście warunków z art. 209 ust. 1a PT należało uwzględnić, że jak stanowi powołany przepis, kara, o której mowa w ust. 1, może zostać nałożona także w przypadku, gdy podmiot zaprzestał naruszania prawa lub naprawił wyrządzoną szkodę, jeżeli Prezes UKE uzna, że przemawiają za tym czas trwania, zakres lub skutki naruszenia. Z przepisu tego wynika, iż mimo popełnienia deliktu administracyjnego sprawca nie może zostać ukarany na podstawie art. 209 ust. 1 PT, jeśli zaprzestał naruszania prawa lub naprawił wyrządzoną szkodę, chyba że Prezes UKE uzna, że za ukaraniem przemawiają czas trwania, zakres lub skutki naruszenia. Zatem decyzja odnośnie nałożenia kary pozostawiona jest uznaniu organu, który może ją nałożyć lub nie w przypadku gdy podmiot zaprzestał naruszania prawa lub naprawił wyrządzoną szkodę w zależności od tego czy czas trwania, zakres lub skutki naruszenia będą przemawiały za ukaraniem.

Jak wskazuje się w doktrynie „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”. [Komentarz do art. 209 PT w: Prawo telekomunikacyjne. Komentarz, prof. dr hab. Stanisław Piątek, wyd. 4, 2019, Legalis]. Oznacza to, że z uwagi na ustanowione w art. 209 ust. 1a PT uprawnienie Prezesa UKE do odstąpienia od wymierzenia kary, dedykowane w przypadku popełnienia deliktu z art. 209 ust. 1 PT, nie ma w tym względzie zastosowania wskazywany zarówno przez powoda jak i pozwanego art. 189f § 1 k.p.a. dotyczący odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego.

Sąd nie podzielił opinii pozwanego co do zasadności orzeczenia wobec powoda kar pieniężnych.

Przede wszystkim podkreślenia wymaga, że powód zaprzestał naruszenia, składając zaległe informacje potrzebne do wypełnienia obowiązku z art. 29 ust. 2 ustawy o wruist zaraz po otrzymaniu zawiadomienia o wszczęciu postępowania w niniejszej sprawie, co potwierdził sam pozwany. Sąd uznał zatem, że już tylko przypomnienie powodowi o obowiązku, czy też o niedopełnieniu obowiązku było wystarczające i doprowadziło do jego realizacji przez powoda. Wprawdzie zaległe informacje dotyczyły okresu 4 lat, ponieważ powód nie złożył 4 sprawozdań 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, jednak zdaniem Sądu kluczowym w tym względzie jest fakt, że sprawozdania powoda były tzw. „zerowe”. Jak wskazano bowiem w toku postępowania administracyjnego, co następnie powód powtórzył w trakcie rozprawy głównej nie posiada żadnej własnej infrastruktury. W konsekwencji, w ocenie Sądu, brak informacji w tym zakresie od powoda nie doprowadził do zniekształcenia zbieranych przez organ informacji w przedmiocie pokrycia Polski infrastrukturą. Organ nie uwzględnił bowiem żadnych danych w związku z brakiem sprawozdań, podczas gdyby je miał również nie zmieniłoby to odnotowanego przez organ stanu pokrycia kraju tą infrastrukturą. Sąd zważył, że wyłącznie w przeciwnym wypadku, gdyby powód faktycznie rzeczoną infrastrukturę posiadał i informacji o niej nie przekazał organowi, mogłoby dojść do zaburzenia obrazu zebranych na potrzeby inwentaryzacji danych, w oparciu o które podejmowane są decyzje inwestycyjne i dotyczące finansowania, a w konsekwencji do niewłaściwego wydatkowania środków, rozdysponowania dotacji na budowę infrastruktury szerokopasmowej tam gdzie warunków ekonomicznych nie ma. Wprawdzie powód świadczył usługi telekomunikacyjne, ale jak już wcześniej wspomniano ostatecznie przekazane do UKE sprawozdania i tak były „zerowe” i przede wszystkim nie doprowadziły do zafałszowania obrazu infrastruktury, a więc nie mogły wpłynąć na kierunki jej dofinansowania.

W tej sytuacji, z uwagi na znaczący brak negatywnych skutków naruszenia powoda, szkodliwość niezłożenia nawet przez 4 lata z rzędu sprawozdań „zerowych” była znikoma. Jednocześnie wobec szybkiej reakcji powoda na

zawiadomienie o wszczęciu postępowania poprzez złożenie zaległych sprawozdań oraz wobec deklaracji odnośnie dalszego składania sprawozdań, Sąd zdecydował, że nie ma potrzeby jego karania.

Ponadto Sąd musi zauważyć odnośnie podnoszonej przez powoda kwestii późnego wszczęcia postępowania w sprawie nałożenia kar pieniężnych, albowiem według powoda organ powinien wszcząć postępowanie już po pierwszym zaniechaniu złożenia sprawozdania za 2014 r., że przepisy Prawa telekomunikacyjnego nie wyznaczają terminu w jakim należy wszcząć z urzędu postępowanie administracyjne w sprawie nałożenia kary pieniężnej z art. 209 ust. 1 PT. Podobnie terminu tego nie reguluje podnoszony przez powoda art. 61 § 1 k.p.a. Ustawa Prawo telekomunikacyjne, ale także ustawa o wruist nie określają również terminów przedawnienia prawa do ukarania. Taki termin określa jedynie art. 189g § 1 k.p.a., który stanowi, że administracyjna kara pieniężna nie może zostać nałożona, jeżeli upłynęło pięć lat od dnia naruszenia prawa albo wystąpienia skutków naruszenia prawa. Tego terminu jednak pozwany nie przekroczył.

Mając powyższe na uwadze Sąd zmienił zaskarżoną Decyzję w pkt 1, 2, 3, 4 na podstawie art. 479⁶⁴ § 2 k.p.c. w ten sposób, że odstąpił od wymierzenia kar pieniężnych powodowi.

O kosztach postępowania Sąd rozstrzygnął w oparciu o art. 100 k.p.c. wobec częściowego uwzględnienia żądań powoda, znosząc wzajemnie między stronami koszty procesu.

Sędzia SO Anna Maria Kowalik