

# WYROK

## W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 14 listopada 2023 r.

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

Przewodniczący –	<b>Sędzia Sądu Okręgowego Ewa Malinowska</b>
Protokolant –	Sekretarz sądowy Joanna Nande

po rozpoznaniu 14 listopada 2023 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z odwołania (...) **sp. z o.o. z siedzibą w T.**

przeciwko **Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej**

**o nałożenie kary pieniężnej**

na skutek odwołania (...) sp. z o.o. z siedzibą w T. od decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej z 6 czerwca 2022 r. Nr (...)

oddala odwołanie;

zasądza od (...) sp. z o.o. z siedzibą w T. na rzecz Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej kwotę 720 (siedemset dwadzieścia) złotych, z odsetkami w wysokości odsetek ustawowych za opóźnienie w spełnieniu świadczenia pieniężnego, od dnia uprawomocnienia się niniejszego wyroku do dnia zapłaty, tytułem zwrotu kosztów procesu.

nieuiszczoną opłatę przejmuje na rachunek Skarbu Państwa.

SSO Ewa Malinowska

*XVII AmT 52/22*

## UZASADNIENIE

Decyzją z 6 czerwca 2022 r. Nr (...) Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej na podstawie art. 210 ust. 1, 2 i 3 oraz art. 209 ust. 1<sup>(1)</sup> pkt 1 w związku z art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. z 2021 r. poz. 576, z późn. zm., zwanej dalej „Pt”), oraz na podstawie art. 104 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735 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 (...) SPÓŁKĘ Z OGRANICZONĄ ODPOWIEDZIALNOŚCIĄ z siedzibą w T. (zwaną dalej „Stroną”), w związku z niewywiązaniem się z obowiązku udzielania informacji lub dostarczania dokumentów przewidzianego w art. 7 ust. 1 Pt za rok sprawozdawczy 2020 nałożył na (...) SPÓŁKĘ Z OGRANICZONĄ ODPOWIEDZIALNOŚCIĄ karę pieniężną, płatną do budżetu państwa, za niewypełnienie obowiązku udzielania informacji lub dostarczania dokumentów przewidzianych Pt, tj.

obowiązku przedłożenia Prezesowi UKE danych, o których mowa w art. 7 ust. 1 Pt, za rok sprawozdawczy 2020 w wysokości 2 500 PLN.

(decyzja k. 6-11)

Powód (...) sp. z o.o. w T. wniosła odwołanie od tej decyzji w całości. Zaskarżonej decyzji zarzucił naruszenie przepisów prawa materialnego i procesowego, w tym:

art. 209 ust. 1<sup>1</sup> pkt 1 Pt

art. 210 ust. 3 Pt

art.7 w zw. z art. 8 i 77 § 1 k.p.a.

Zarzucając powyższe wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji i zasądzenie kosztów procesu według norm przepisanych.

Pozwany Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej w odpowiedzi na odwołanie wniósł o jego oddalenie i zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego.

(odpowiedź na odwołanie k. 52-56)

#### **Sąd Okręgowy ustalił następujący stan faktyczny:**

Powód (...) spółka z ograniczoną odpowiedzialnością w T. w roku 2020 był przedsiębiorcą telekomunikacyjnym wpisanym do rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych prowadzonego przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej pod numerem (...). (bezsporne)

Zawiadomieniem z dnia 7 marca 2022 r., znak: (...) , Prezes UKE poinformował powoda o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie nałożenia kary pieniężnej, w związku z niewywiązaniem się z obowiązku, o którym mowa w art. 7 ust. 1 Pt za rok sprawozdawczy 2020. Prezes UKE wezwał Stronę do przekazania, w terminie 30 dni od daty otrzymania zawiadomienia, danych dotyczących wielkości przychodu osiągniętego w 2021 r. niezbędnych do określenia podstawy wymiaru kary. Jednocześnie Prezes UKE poinformował Stronę o możliwości ostatecznego wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji co do zebranych dowodów i materiałów w terminie 30 dni od daty otrzymania tego pisma oraz zgodnie z art. 73 k.p.a. w związku z art. 10 k.p.a. o możliwości przeglądania akt sprawy oraz sporządzania z nich notatek i odpisów w każdym stadium postępowania. (zawiadomienie k. 1-2 akt adm.)

Pismem z dnia 28 kwietnia 2022 r. powód poinformował Prezesa UKE, że (...) sp. z o.o. spółka komandytowo - akcyjnej uległa przekształceniu w trybie art. 551 i następne ustawy z dnia 15 września 2000 r. kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1526, z późn. zm.) w (...) sp. z o.o. Ponadto Strona oświadczyła, że w latach 2020 - 2021 (...) sp. z o.o. spółka komandytowa - akcyjna oraz (...) sp. z o.o. nie prowadziła działalności telekomunikacyjnej oraz nie świadczyła usług telekomunikacyjnych. Powód był podmiotem formalnie wpisanym do rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych, w związku z czym podjął starania wypełnienia stosownego formularza, ale okazało się to niemożliwe, bez wypełnienia go danymi. Strona wniosła o umorzenie postępowania lub odstąpienie od nałożenia kary. Strona, w załączeniu do swojego pisma, przesłała wstępny bilans sporządzony na dzień 31.12.2021 r. i rachunek zysków i strat (wariant porównawczy) - wstępny, sporządzony za na dzień 31.12.2021 r. (pismo z załącznikami k. 5-10 akt adm.)

Powyższy stan faktyczny Sąd ustalił na podstawie wskazanych powyżej dokumentów, które nie były kwestionowane przez żadną ze stron niniejszego postępowania. Był on bezsporny.

#### **Sąd Okręgowy zważył, co następuje:**

W ocenie Sądu odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 Pt przedsiębiorca telekomunikacyjny był 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.

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<sup>1</sup> pkt 1 PT. Zgodnie z tym przepisem kto nie wypełnia obowiązku udzielania informacji lub dostarczania dokumentów przewidzianych ustawą lub ustawą o wruist lub udziela informacji niepełnych lub nieprawdziwych lub dostarcza dokumenty zawierające informacje niepełne lub nieprawdziwe, może podlegać karze pieniężnej. Jednym z obowiązków udzielania informacji lub dostarczania dokumentów przewidzianych ustawą jest obowiązek sprawozdawczy przewidziany art. 7 ust. 1 Pt. Przez niewypełnienie obowiązku przekazania danych, o którym mowa w art. 7 ust. 1 Pt, należy rozumieć także przekazanie wymaganych w art. 7 ust. 1 Pt informacji z uchybieniem terminu, o którym mowa w tym przepisie. Należy podkreślić, że Strona nie przedłożyła przedmiotowych danych nawet po wszczęciu niniejszego postępowania administracyjnego w sprawie nałożenia kary pieniężnej.

Powód był wpisany do rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych w roku 2020, a zatem ciążył na nim przedmiotowy obowiązek niezależnie od tego, jaki był jego zakres działania i jaki byłby zakres przekazywanych danych. Powód działa jako profesjonalista, a odpowiedzialność za niewykonanie tego obowiązku ma charakter obiektywny, a zatem nie może zwolnić się od odpowiedzialności powołując się na problemy z wypełnieniem formularza, który bez problemu wypełniany jest także przez innych zobowiązanych przedsiębiorców, pozostających w podobnej sytuacji faktycznej jak powód.

Sąd nie podziela zarzutu powoda, że w postępowaniu administracyjnym nastąpiło istotne uchybienie formalne, które miało wpływ na treść rozstrzygnięcia, w postaci błędnego wszczęcia postępowania w stosunku do spółki (...) Sp. z o.o. spółki komandytowo-akcyjnej, zamiast (...) spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, co skutkowało tym, że postępowanie administracyjne w zakresie ustalenia przychodów podmiotu, na który została nałożona kara zostało przeprowadzone bez jego udziału.

W myśl art. 209 ust. 1a Pt kara, o której mowa w ust. 1 i 1<sup>(1)</sup>, 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. Oznacza to, że dopuszczalne jest nałożenie kary pieniężnej w przypadku, w którym doszło do zaprzestania naruszania prawa lub naprawienia wyrządzonej szkody, a ocena pozostawiona jest w tym zakresie Prezesowi UKE i uzależniona jest od tego, czy za nałożeniem kary przemawiają czas trwania, zakres lub skutki naruszenia. W niniejszej sprawie brak było podstaw do zastosowania tego przepisu bowiem obowiązek nie został przez powoda zrealizowany również po wszczęciu postępowania administracyjnego. A zatem w niniejszej sprawie nie zostały spełnione przesłanki zastosowania art. 209 ust. 1a Pt.

Zgodnie z art. 189f § 1 k.p.a., zgodnie z którym organ administracji publicznej ma obowiązek odstąpić od nałożenia kary, w sytuacji gdy: 1) naruszenie prawa ma znikomą wagę i jednocześnie strona zaprzestała naruszania prawa; 2) za to samo zachowanie prawomocną decyzją na stronę została uprzednio nałożona administracyjna kara pieniężna przez inny uprawniony organ administracji publicznej lub gdy strona została prawomocnie ukarana za wykroczenie lub wykroczenie skarbowe, lub prawomocnie skazana za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe i uprzednia kara spełnia cele, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna.

W ocenie Sądu przepisy te nie znajdują zastosowania, ponieważ instytucja odstąpienia od wymierzenia kary uregulowania jest w przepisach szczególnych, czyli w art. 209 ust. 1a Pt. Nawet gdyby jednak przyjąć, że przepisy te mają zastosowanie to zgodzić należy się z Prezesem UKE, że pomimo przedłożenia wymaganych danych, a tym samym spełnienia przesłanki zaprzestania naruszania prawa waga naruszenia jakiego dopuścił się powód wiąże się z dalekosiędnymi skutkami zarówno dla realizacji obowiązków ustawowych Prezesa UKE jak i dla samego rynku telekomunikacyjnego, nie można zatem uznać, że waga naruszenia jest znikoma co jest jednoznaczne z wykluczeniem możliwości spełnienia przesłanki określonej w art. 189f § 1 pkt 1 k.p.a.

Jeśli natomiast chodzi o przesłanki określone w art. 189f § 1 pkt 2 k.p.a. należy wskazać, że w niniejszej sprawie nie mogły mieć zastosowania. Po pierwsze dlatego, że Prezes UKE jest jedynym organem administracji uprawnionym do nakładania kar pieniężnych za przekazanie niepełnych danych, o których mowa w art. 7 ust. 1 Pt i związku z tym nie mogła wystąpić sytuacja uprzedniego nałożenia za to samo zachowanie prawomocną decyzją administracyjną kary pieniężnej przez inny uprawniony organ administracji. Po drugie naruszenie będące przedmiotem postępowania nie wypełnia znamion wykroczenia, przestępstwa ani też przestępstwa skarbowego. Oznacza to, że nie mogła wystąpić sytuacja, w której strona zostałaby prawomocnie ukarana za wykroczenie lub wykroczenie skarbowe, lub prawomocnie skazana za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe i uprzednia kara spełniłaby cele, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna. Sąd uznał zatem, że zaszyły przesłanki do wymierzenia powodowi kary pieniężnej za naruszenie art. 7 ust. 1 Pt.

Zasady nakładania kar pieniężnych określone są w art. 210 Pt, który w art. Art. 210 [Wysokość kary pieniężnej]

210 ust. 1 stanowi, że Art. 210 [Wysokość kary pieniężnej] ust. 1

kary pieniężne, o których mowa w art. 209 ust. 1 i 1<sup>1</sup>, nakłada Prezes UKE, w drodze decyzji, w wysokości do 3% przychodu ukaranego podmiotu, osiągniętego w poprzednim roku kalendarzowym. Decyzji o nałożeniu kary pieniężnej nie nadaje się rygoru natychmiastowej wykonalności.

Zgodnie zaś z art. 210 ust. 1a w przypadku gdy podmiot w roku kalendarzowym poprzedzającym rok nałożenia kary pieniężnej nie osiągnął przychodu lub osiągnął przychód w wysokości nieprzekraczającej 500 000 zł, Prezes UKE, nakładając karę pieniężną, uwzględnia średni przychód osiągnięty przez podmiot w trzech kolejnych latach kalendarzowych poprzedzających rok nałożenia kary pieniężnej.

Zgodnie z art. 210 ust. 1b w przypadku gdy podmiot nie osiągnął przychodu w okresie, o którym mowa w ust. 1a, lub gdy przychód podmiotu w tym okresie nie przekracza 500 000 zł, Prezes UKE może nałożyć na podmiot karę pieniężną w wysokości nieprzekraczającej 15 000 zł.

W myśl art. 210 ust. 1c w przypadku gdy przed wydaniem decyzji o nałożeniu kary pieniężnej podmiot nie dysponuje danymi finansowymi niezbędnymi do ustalenia przychodu za rok kalendarzowy poprzedzający rok nałożenia kary pieniężnej, Prezes UKE, nakładając karę pieniężną, uwzględnia:

- 1) przychód osiągnięty przez podmiot w roku kalendarzowym poprzedzającym ten rok;
- 2) w przypadku, o którym mowa w ust. 1a - średni przychód osiągnięty przez podmiot w trzech kolejnych latach kalendarzowych poprzedzających ten rok; przepis ust. 1b stosuje się odpowiednio.

Zgodnie natomiast z art. 210 ust. 2 Pt nakładając karę Prezes UKE uwzględnia zakres naruszenia, dotychczasową działalność podmiotu oraz jego możliwości finansowe.

Odnosząc się do przesłanki zakresu naruszenia wskazać należy, że konsekwencje niewywiązania się z obowiązku sprawozdawczego są daleko idące. 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. W szczególności mogło prowadzić do zniekształcenia wyników analizy rynku mających zasadnicze znaczenie dla podejmowania przez Prezesa UKE decyzji regulacyjnych, w drodze których m. in. nakładane są obowiązki regulacyjne na przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Dlatego zasadnie przyjęto, że przemawiało to za nałożeniem kary pieniężnej na powoda.

Czas trwania naruszenia wpłynął na nieprzekazanie danych w takim terminie, w którym mogłyby one zostać uwzględnione w raporcie o stanie rynku telekomunikacyjnego, przemawiała za uznaniem, iż również zakres naruszenia był na tyle znaczny, że powinien skutkować nałożeniem kary pieniężnej na Stronę.

Przy określeniu wysokości kary pieniężnej Prezes UKE wziął pod uwagę fakt, że Strona nie była dotychczas karana przez Prezesa UKE, co przemawiało za złagodzeniem wymiaru kary pieniężnej.

W związku z nieprzekazaniem przez Stronę danych o wielkości przychodu oraz przy braku innych informacji o przychodach Strony, Prezes UKE na podstawie art. 210 ust. 3 Pt, prawidłowo ustalił w sposób szacunkowy podstawę wymiaru kary pieniężnej w wysokości równej kwocie 500 000 PLN, stanowiącej minimalną wartość przychodów ustalaną w sposób szacunkowy zgodnie z art. 210 ust. 3 pkt 2 Pt.

Maksymalna kara, jaką Prezes UKE mógłby nałożyć na Stronę, zgodnie z art. 210 ust. 1 Pt wynosiła 15 000 PLN, co stanowi 3% podstawy wymiaru kary.

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, w tym wypadku Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, 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. Niezależnie od tego Sąd nie podziela zarzutu powoda, że w postępowaniu administracyjnym nastąpiło istotne uchybienie formalne, które miało wpływ na treść rozstrzygnięcia, w postaci błędnego wszczęcia postępowania w stosunku do spółki (...) Sp. z o.o. spółki komandytowo-akcyjnej, zamiast (...) spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, co skutkowało tym, że postępowanie administracyjne w zakresie ustalenia przychodów podmiotu, na który została nałożona kara zostało przeprowadzone bez jego udziału. Sąd podziela w całości argumenty pozwanego podniesione w piśmie z 23 października 2023 r. Decyzja

została wydana w stosunku do prawidłowo określonego podmiotu, a w trakcie postępowania powód przedstawił dane dotyczące jego sytuacji finansowej, co pozwany uwzględnił w swojej decyzji. Ponadto powód miał możliwość dowodzenia w odniesieniu do tej kwestii przed SOKiK, nie wykazując w tym zakresie inicjatywy dowodowej.

Biorąc pod uwagę wyżej wskazane okoliczności, a w szczególności fakt niewykonania przez Stronę w toku postępowania obowiązku dostarczenia danych za rok 2020 wymaganych zgodnie z art. 7 ust. 1 Pt, Prezes UKE ustalił wysokość kary na kwotę 2500 PLN, która mieści się w określonych ustawą granicach 3% przychodu Strony. Sąd podziela stanowisko, że kara w tej wysokości jest adekwatna do naruszenia stwierdzonego w niniejszym postępowaniu oraz uwzględniają dyrektywy wymiaru kary pieniężnej, określone w art. 210 ust. 2 Pt.

Mając powyższe na względzie, na podstawie art. 479<sup>64</sup> § 1 k.p.c., Sąd orzekł jak w punkcie 1 sentencji wyroku.

O kosztach postępowania rozstrzygnięto, zgodnie z wyrażoną w art. 98 § 1 k.p.c., zasadą odpowiedzialności za wynik procesu przyjmując, że powód - jako przegrywający sprawę – zobowiązany jest do zwrotu pozwanemu Prezesowi UKE i zainteresowanemu kosztów procesu, na które złożyło się wynagrodzenie pełnomocnika procesowego w wysokości 720 zł, ustalone w oparciu o § 14 ust. 2 pkt 3 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych.

SSO Ewa Malinowska