

Sygn. akt *XVII AmT 86/18*

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 marca 2020 r.

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

Przewodniczący –	Sędzia SO Anna Maria Kowalik
Protokolant –	st. sekr. sąd. Joanna Preizner

po rozpoznaniu 11 marca 2020 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa **A. C.**

przeciwko **Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej**

o nałożenie kary pieniężnej

na skutek odwołania A. C. od decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej z 18 grudnia 2017 r. Nr (...)

1. oddala odwołanie;
2. nie obciąża powódki kosztami zastępstwa procesowego.

Sędzia SO Anna Maria Kowalik

Sygn. akt *XVII AmT 86/18*

UZASADNIENIE

Decyzją z 18 grudnia 2017 r. Nr (...) wydaną na podstawie art. 210 ust. 1, ust. 2 i 3 oraz art. 209 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 7 ustawy z 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (tj. Dz. U. z 2017 r., poz. 1907) (dalej: PT) oraz na podstawie art. 104 § 1 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tj. 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 **A. C.** (dalej powódka) za niewypełnienie obowiązku udzielania informacji lub dostarczania dokumentów przewidzianych przez PT, tj. obowiązku przedłożenia Prezesowi UKE danych, o których mowa w art. 7 PT za rok sprawozdawczy 2013, 2014 i 2015 r., kary pieniężne płatne do budżetu Państwa w wysokości:

- a) 900,00 zł za 2013 rok,
- b) 1 800,00 zł za 2014 rok,
- c) 1 800,00 zł za 2015 rok.

Odwołanie od powyższej Decyzji złożyła powódka, wnosząc o uchylenie decyzji w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania ewentualnie o zmianę Decyzji poprzez obniżenie nałożonej kary oraz o zwolnienie od kosztów sądowych w całości.

W uzasadnieniu powódka podniosła, że prowadzona przez nią działalność gospodarcza była nierentowna a w dniu w którym mijał termin do złożenia sprawozdania za marzec 2016 roku firma była już w trakcie likwidacji, co ostatecznie nastąpiło w sierpniu 2016 roku. Przyznała, że dane za 2013 rok zostały złożone z opóźnieniem. Zdaniem powódki Prezes UKE nieprawidłowo, przy ustalaniu wysokości kar pieniężnych, odniósł się jedynie do wysokości przychodów a nie również dochodów, które świadczą o rzeczywistej sytuacji majątkowej, bowiem koszty prowadzenia działalności były bardzo wysokie. Dodała że od 31 sierpnia 2017 roku jest bezrobotna i nie posiada prawa do zasiłku.

W odpowiedzi na odwołanie Prezes UKE wniósł o oddalenie odwołania w całości i zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Zarządzeniem z 4 listopada 2019 roku Sąd wezwał powódkę do przedstawienia zaświadczenia o dochodach za lata 2013-2015 ewentualnie zeznania podatkowego za powyższe lata, w terminie 30 dni pod rygorem ich pominięcia w dalszym toku postępowania (k.40 akt sąd.).

W wykonaniu wezwania powódka przesłała PIT'y za 2014 i 2015 rok. Natomiast dokumentów za 2013 rok nie przedstawiła wyjaśniając, że zostały skasowane po 5 latach. W związku z tym złożyła oświadczenie jedynie oświadczenie, że dochód w 2013 roku wyniósł ok. (...) zł (pismo powódki k.45 akt sąd.)

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

A. C. była wpisana do rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych prowadzonego przez Prezesa UKE pod numerem (...) do 27 grudnia 2016 roku. Jednakże 30 października 2015 roku zawiesiła prowadzenie działalności gospodarczej, a 13 stycznia 2016 roku została wykreślona z rejestru CEiDG (okoliczność niesporna).

Powódka nie dopełniła w ustawowym terminie, przewidzianego w art. 7 ust. 2 PT, obowiązku przedłożenia Prezesowi UKE danych dotyczących rodzaju i zakresu wykonywanej działalności telekomunikacyjnej oraz wielkości sprzedaży usług telekomunikacyjnych, za 2013, 2014 i 2015 r. (okoliczności bezsporne).

Zawiadomieniem z 12 lipca 2017 r. Prezes UKE poinformował powódkę o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie nałożenia na nią kary pieniężnej w związku z niewywiązaniem się z obowiązku, o którym mowa w art. 7 Pt za rok sprawozdawczy 2013, 2014 i 2015. W tymże piśmie, Prezes UKE wezwał powódkę do przekazania, w terminie 30 dni od daty otrzymania zawiadomienia, danych dotyczących wielkości przychodu osiągniętego w 2016 r. niezbędnych do określenia podstawy wymiaru kary. Jednocześnie Prezes UKE poinformował przedsiębiorcę o możliwości ostatecznego wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów w terminie 30 dni od daty otrzymania tego pisma oraz o możliwości przeglądania akt sprawy oraz sporządzania z nich notatek i odpisów w każdym stadium postępowania (k.1-3 akt adm.). Wezwanie powódka odebrała 7 listopada 2017 roku (zwrotne potwierdzenie odbioru k.19), ale pozostawiła je bez odpowiedzi, w tym nie przekazała danych dotyczących wielkości przychodu osiągniętego w 2016 r. niezbędnych do określenia podstawy wymiaru kary (okoliczność niesporna).

Pismem z 16 sierpnia 2017 r. Prezes UKE działając w trybie art. 299c ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (t.j.: Dz. U. z 2017 r., poz. 201 ze późn. zm.) wystąpił z wnioskiem do właściwego miejscowo organu skarbowego z zapytaniem czy powódka składała deklaracje podatkowe za rok podatkowy 2013, 2014, 2015 i 2016.

W odpowiedzi Naczelnik Urzędu Skarbowego w P. poinformował, że powódka złożyła zeznania podatkowe PIT-36, PIT-4R oraz PIT-11 (jako płatnik) za kolejne lata: 2013, 2014, 2015, 2016 (pismo z 04/09/2017 r. k. 8 akt adm.). W 2014 roku powódka osiągnęła przychód w wysokości (...) zł i dochód – (...)zł (PIT/B k. 57 akt sąd.).

Z kolei 2015 roku powódka wykazała przychody z działalności gospodarczej w wysokości (...)zł, dochód – (...)zł (PIT/B k.46- akt sąd.) a z działalności telekomunikacyjnej za rok 2013 - (...) zł (okoliczność niesporna).

W dniu 18 grudnia 2017 roku Prezes UKE wydał zaskarżoną Decyzję (k. 21-24 akt adm.).

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 nie zasługiwało na uwzględnienie, albowiem zaskarżona Decyzja jest słuszna i ma oparcie w przepisach prawa.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 PT przedsiębiorca telekomunikacyjny, którego roczne przychody z tytułu wykonywania działalności telekomunikacyjnej w poprzednim roku obrotowym przekroczyły kwotę 4 milionów złotych, jest obowiązany do przedkładania Prezesowi UKE rocznego sprawozdania finansowego w terminie do dnia 30 czerwca, a także danych dotyczących rodzaju i zakresu wykonywanej działalności telekomunikacyjnej oraz wielkości sprzedaży usług telekomunikacyjnych w terminie do dnia 31 marca. Stosownie zaś do treści art. 7 ust. 2 PT przedsiębiorca telekomunikacyjny, którego roczne przychody z tytułu wykonywania działalności telekomunikacyjnej w poprzednim roku obrotowym były równe lub mniejsze od kwoty (...)milionów złotych, jest obowiązany do przedkładania Prezesowi UKE, w terminie do dnia 31 marca, wyłącznie danych dotyczących rodzaju i zakresu wykonywanej działalności telekomunikacyjnej oraz wielkości sprzedaży usług telekomunikacyjnych.

Oznacza to, iż obowiązek sprawozdawczy wynikający z art. 7 PT ciąży na każdym przedsiębiorcy telekomunikacyjnym, przy czym jedynie zakres tego obowiązku zmienia się w zależności od kwoty rocznego przychodu za poprzedni rok obrotowy w stosunku do roku, w którym dany obowiązek się aktualizuje. Natomiast zarówno art. 7 ust. 1, jak i art. 7 ust. 2 PT, niezależnie od przychodu przedsiębiorcy z tytułu wykonywania działalności telekomunikacyjnej w poprzednim roku obrotowym, 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 w ustawowo określonym terminie powoduje natomiast narażenie się na sankcję administracyjną przewidzianą w art. 209 ust. 1 pkt 1 PT. W myśl tego przepisu – w jego brzmieniu aktualnym na datę wydania zaskarżonej Decyzji – 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 2013, 2014 i 2015 r. powódka, wykonując działalność telekomunikacyjną jako przedsiębiorca telekomunikacyjny wpisany do rejestru tych przedsiębiorców pod numerem (...), nie wypełniła w ustawowo określonym terminie obowiązku przedłożenia danych dotyczących rodzaju i zakresu wykonywanej działalności telekomunikacyjnej oraz wielkości sprzedaży usług telekomunikacyjnych. Fakty te zostały przyznane w odwołaniu od Decyzji Prezesa.

Powyższe okoliczności wskazują zatem, że w niniejszej sprawie spełnione zostały przesłanki do nałożenia na powódkę kary pieniężnej, o której mowa w art. 209 ust. 1 pkt 1 PT. Należy przy tym zauważyć, że odpowiedzialność przewidziana

w przywołanym przepisie ma charakter obiektywny, tzn. jest ona niezależna od możliwości przypisania podmiotowi winy. Zarzucalność czynu związana jest bowiem z samym faktem popełnienia czynu o znamionach określonych we wskazanym przepisie prawa.

Wprowadzie obowiązek informacyjny za 2013 r. został zrealizowany przez powódkę w późniejszym terminie tj. 4 lutego 2015 roku, aczkolwiek Sąd stoi na stanowisku, iż w świetle przepisu art. 209 ust. 1a PT zasadne było nałożenie na powódkę - w związku ze stwierdzonym naruszeniem- kary pieniężnej przede wszystkim z uwagi na długi czas trwania naruszenia, jak i jego zakres.

Zgodnie bowiem z wymienionym przepisem art. 209 ust. 1a PT, 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. Jeśli chodzi o zakres naruszenia, podkreślenia wymaga, iż 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 nakładania, zmiany lub uchylania obowiązków regulacyjnych, stwarzania warunków dla wspierania konkurencji na rynku oraz zapewnienia użytkownikom korzyści w postaci różnorodności ceny i jakości usług telekomunikacyjnych. Z podanych względów obowiązek informacyjny musi być rygorystycznie przestrzegany przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Natomiast powódka opóźniła się ze złożeniem odpowiednich danych stanowiących podstawę dla analizy rynku za 2013 rok aż ponad 1 rok i 10 miesiące, co miało w praktyce przełożenie na długotrwały brak pełnej wiedzy organu w tym zakresie, wpływający negatywnie na wypełnienie obowiązków przez Prezesa UKE. Jednocześnie z oczywistych względów należy przyjąć, że powódka nie jest w stanie zniwelować podanych skutków naruszenia. W tej sytuacji, jak już wcześniej wspomniano, słuszne jest objęcie jej sankcją wobec długotrwałości tego typu naruszenia. Dodatkowo należy podkreślić, że sprawozdania za 2014 i 2015 rok nie zostały w ogóle złożone.

Rozważając nałożenie kary na powódkę w kontekście przesłanek z art. 209 ust. 1a PT Sąd zważył, że organ nie miał możliwości odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej. Z powyższego przepisu wynika, że kara 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. Zatem decyzja odnośnie nałożenia kary pozostawiona jest uznaniu organu, który może ją nałożyć lub nie. Jak wskazuje się w doktrynie przedstawionej wprowadzie na gruncie znowelizowanego Prawa telekomunikacyjnego, aczkolwiek mającej zastosowanie także na kanwie poprzedniego stanu prawnego: „W świetle postanowień tego ostatniego przepisu [art. 209 ust. 1a PT- dopisek własny], Prezes UKE może zatem nie nakładać kary pieniężnej za takie naruszenie, które już zaistniało, a szkodę nim wywołaną naprawiono, ale tylko wówczas, gdy organ ten uzna, że przemawiają za tym takie elementy charakteryzujące naruszenie, jak czas jego trwania, a także jego zakres lub skutki. Niemniej jednak podkreślić należy, iż fakt użycia przez ustawodawcę w przepisie art. 209 ust. 1a (...) sformułowania „może zostać nałożona także”, zaraz po wymienieniu katalogu naruszeń, o których mowa w art. 209 ust. 1 i 1⁽¹⁾ (...), pozwala wnioskować, że przepis ten nie odnosi się w pierwszym rzędzie do kwestii możliwości odstąpienia przez Prezesa UKE od nałożenia kary we wspomnianej powyżej sytuacji, ale doprecyzowuje fakt możliwości karania za naruszenia przeszłe i takie, gdzie szkodę nimi spowodowaną naprawiono.” [Fakultatywna odpowiedzialność karnoadministracyjna w świetle nowelizacji prawa telekomunikacyjnego z 10 maja 2018 r., M. C., IKAR 2019, Nr 3]. Przy czym w dalszej kolejności ustawodawca określił warunki nakładania kar pieniężnych w art. 210 ust. 1 PT, zgodnie z którym 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. W art. 210 ust. 2 PT określono zaś, iż ustalając wysokość kary pieniężnej, Prezes Urzędu uwzględnia zakres naruszenia, dotychczasową działalność podmiotu oraz jego możliwości finansowe.

Sąd w całości podzielił ocenę pozwanego co do zasadności orzeczenia wobec powódki kar pieniężnych, ale również odnośnie jej wysokości. Powódka nie przedstawiła przy tym okoliczności, które uzasadniałyby zmianę

zakwestionowanej Decyzji poprzez zmniejszenie wysokości nałożonej na nią kary. Ustalając wysokość kary pieniężnej za naruszenie obowiązków określonych w art. 7 ust. 2 PT, Prezes UKE prawidłowo uwzględnił wszystkie przesłanki wymienione w art. 210 ust. 2 PT.

Wbrew zarzutowi naruszenia art. 210 ust. 2 PT, organ słusznie wziął pod uwagę, iż dane przekazywane przez przedsiębiorców na podstawie art. 7 ust. 2 PT pozwalają oceniać aktualny stan rynku usług telekomunikacyjnych, na który Prezes UKE może reagować, realizując cele Prawa telekomunikacyjnego. Dane zawarte w składanych formularzach zapewniają bowiem ciągłość określonych zasadniczych informacji o rynku i przedsiębiorcach telekomunikacyjnych. Z kolei nieprzekazanie tych danych przez Przedsiębiorcę daje mylny obraz stanu rynku, co ma znaczenie w szczególności przy jego analizie, również pod kątem czy występuje na nim skuteczna konkurencja. Ponadto przedmiotowe informacje są niezbędne dla stworzenia przez Prezesa UKE zgodnego ze stanem faktycznym raportu o stanie rynku telekomunikacyjnego ogłaszanego przez niego stosownie do treści art. 192 ust. 3 PT w terminie do 30 czerwca za rok ubiegły. Tak więc zaniechanie przedsiębiorcy telekomunikacyjnego wpływa na poprawność zgromadzonych i ujawnionych danych, tym samym przekładając się na adekwatność wskazanego raportu podawanego do informacji publicznej przez organ regulacyjny w wykonaniu obowiązku ustawowego nałożonego na ten organ, co nie może być bagatelizowane.

Pozwany uwzględnił również okoliczność, iż powódka nie była dotychczas karana przez Prezesa UKE, co wpłynęło na złagodzenie wymiaru kary pieniężnej, a w przypadku sprawozdania za 2013 roku również fakt, że w rezultacie zostało złożone, choć z opóźnieniem.

Zgodnie z art. 210 ust. 1 PT, karę pieniężną, o której mowa w art. 209 ust. 1, Prezes UKE nakłada w wysokości do 3% przychodu ukaranego podmiotu, osiągniętego w poprzednim roku kalendarzowym. Jednakże jak już wcześniej wspomniano powódka nie przedstawił danych na temat swoich przychodów za 2016 r., co oznacza, że Prezes UKE był zobowiązany na podstawie art. 210 ust. 3 PT do szacunkowego ustalenia podstawy wymiaru kary pieniężnej. Stosownie bowiem do art. 210 ust. 3 Pt: (...) 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.

W związku z nieprzekazaniem przez powódkę danych o wielkości przychodu osiągniętego w 2016 r. oraz przy braku innych informacji o przychodach powódki, Prezes UKE na podstawie art. 210 ust. 3 PT 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 powódkę, zgodnie z art. 210 ust. 1 Pt wynosiła: 15 000 zł za każde stwierdzone niewywiązanie się z obowiązku, o którym mowa w art. 7 PT, co stanowi (...) % szacunkowo ustalonej podstawy wymiaru kary.

Sąd stanął na stanowisku, że stan faktyczny sprawy uzasadniał nałożenie kary pieniężnej oraz ustalenie jej wymiaru w wysokości określonej w zaskarżonej Decyzji, tj. w kwocie 900 zł za 2013 r., 1 800 zł za 2014 r. i 1 800,00 zł za 2015 r. Poszczególne kary należy uznać za nieduże w świetle przychodów przedsiębiorcy uzyskanych w latach 2014 i 2015, aczkolwiek proporcjonalną do naruszenia przepisów ustawy Prawo telekomunikacyjne. Wysokość kar pozostaje we właściwej proporcji do stwierdzonego naruszenia, dotychczasowej działalności powódki oraz jego możliwości finansowych. Kara ta powinna spełnić funkcję represyjną, prewencyjną i wychowawczą, wpływając na zdyscyplinowanie powódki oraz innych przedsiębiorców w należyтым wykonywaniu ich ustawowych obowiązków.

Mając powyższe na uwadze Sąd oddalił odwołanie na podstawie art. 479⁶⁴ § 1 k.p.c. wobec braku podstaw do jego uwzględnienia.

O kosztach procesu Sąd orzekł na podstawie art. 102 k.p.c. zgodnie z którym „W wypadkach szczególnie uzasadnionych sąd może zasądzić od strony przegrywającej tylko część kosztów albo nie obciążać jej w ogóle kosztami.”. W ocenie Sądu z taką właśnie sytuacją miał do czynienia w niniejszej sprawie, ponieważ z dokumentów przedstawionych przez powódkę wynika, że od 2 października 2017 roku jest osobą bezrobotną bez prawa do zasiłku (k.25), na utrzymaniu ma dwójkę dzieci (k.19-23), mąż nie pracuje, utrzymują się oboje ze świadczeń na rzecz dzieci. W tej sytuacji obciążenie powódki kosztami procesu byłoby sprzeczne z zasadami współżycia społecznego.

Na marginesie należy dodać, że powyższa sytuacja powódki, nie uzasadniała zmiany Decyzji i odstąpienia od wymierzenia kary pieniężnej z powodów opisanych we wcześniejszej części uzasadnienia, może natomiast mieć wpływ na ewentualne umorzenie postępowania egzekucyjnego wszczętego na podstawie zaskarżonej Decyzji.

Sędzia SO Anna Maria Kowalik

(...)

(...)