

Sygn. akt XVII AmT 73/19

## WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 26 listopada 2020 r.

Sąd Okręgowy w Warszawie - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów  
w składzie:

Przewodniczący: Sędzia SO Witold Rękosiewicz

Protokolant: stażysta Magdalena Żabińska

po rozpoznaniu w dniu 26 listopada 2020 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z odwołania Stowarzyszenia Telewizji (...) Z.

z siedzibą w Z.

przeciwko Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej

o nałożenie kary pieniężnej

na skutek odwołania powoda od decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej

z dnia 19 września 2018 r. nr (...)

1. Oddala odwołanie,

2. Zasądza od Stowarzyszenia Telewizji (...) Z.

z siedzibą w Z. na rzecz Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej

kwotę 720 zł (siedemset dwadzieścia) tytułem kosztów zastępstwa procesowego.

Sędzia SO Witold Rękosiewicz.

Sygn. akt XVII AmT 73/19

## UZASADNIENIE

**Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (Prezes UKE, pozwany) decyzją z dnia 19 września 2018 r. nr (...) na podstawie art. 206 ust. 1, 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 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 z późn. zm., dalej: ustawa o wruist) oraz na podstawie art. 104 § 1 i art. 268a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego oraz upoważnienia Prezesa UKE nr (...) z dnia 26 kwietnia 2018 r., po przeprowadzeniu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie nałożenia kary pieniężnej w związku z niewypełnieniem obowiązku udzielenia informacji, o którym mowa w art. 29 ust. 2 ustawy o wruist za lata 2014, 2015 oraz 2016 nałożył na Stowarzyszenie Telewizji (...) Z. z siedzibą w Z. (powód, Stowarzyszenie) za nieprzekazanie przez Stowarzyszenie**

**danych przewidzianych w art. 29 ust. 2 ustawy o wruist, tj. nieprzekazanie Prezesowi UKE informacji dotyczącej 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 kary pieniężne**

**- według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r. w wysokości 12 000 zł,**

**- według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. w wysokości 12 000 zł,**

**- według stanu na dzień 31 grudnia 2016 r. w wysokości 12 000 zł.**

**Stowarzyszenie Telewizji (...) Z. z siedzibą w Z. w złożonym odwołaniu zaskarżyło powyższą decyzję Prezesa UKE w całości. Powód zarzucił zaskarżonej decyzji naruszenie:**

1) przepisów postępowania, w sposób mogący mieć wpływ na treść rozstrzygnięcia - to jest:

a) art. 189f § 1 ust. 1 k.p.a. poprzez jego niezastosowanie pomimo, iż spełnione są przesłanki jego zastosowania i odstąpienia od wymierzenia kary wobec faktu, że skarżący przedstawiając wymagane prawem informacje za 2017 r. zaprzestał naruszania prawa, a waga naruszenia jest znikoma;

b) art. 7, 77 § 1 i 80 k.p.a. poprzez:

I. przekroczenie granic swobodnej oceny materiału dowodowego zebranego w sprawie i błędne ustalenie, iż brak przekazania przez skarżącego wymaganych informacji mógł prowadzić do zaburzenia w zakresie tworzenia przez Prezesa UKE warunków rozwoju i wykorzystania istniejącej infrastruktury telekomunikacyjnej w celu zapewnienia użytkownikom końcowym, w tym wykluczonym cyfrowo, usług telekomunikacyjnych, wpłynąć na planowanie rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej w skali całego kraju i uniemożliwić zlokalizowanie tzw. białych plam - w sytuacji, gdy sieć telekomunikacyjna skarżącego zlokalizowana jest w centralnej Polsce, w mieście, w obszarze wysoko zurbanizowanym, gdzie występuje wiele sieci telekomunikacyjnych należących do wielu przedsiębiorców, co powoduje, że nie istnieje żadne ryzyko wystąpienia w tym obszarze białych plam, a użytkownicy końcowi mają szeroki wybór usług telekomunikacyjnych, wobec czego nieujęcie w tworzonych przez Prezesa UKE warunkach rozwoju infrastruktury sieci skarżącego nie mogło mieć żadnego wpływu na prawidłowość tej inwentaryzacji i nie wywołało żadnej szkody;

II. przekroczenie granic swobodnego uznania administracyjnego przy wymierzaniu kary i wymierzenie kary w rażąco wygórowanej wysokości, z zaniechaniem jakiegokolwiek uzasadnienia przyczyn, dla których kara ta jest pięciokrotnie wyższa niż w sprawie analogicznej, objętej decyzją z dnia 31 lipca 2018 r. nr (...), mimo iż stan faktyczny i prawny tych spraw jest taki sam, a skarżący powoływał się na tą decyzję w toku postępowania;

c) art. 8 ust. 1 i 2 k.p.a. poprzez wymierzenie skarżącemu kary z naruszeniem zasady proporcjonalności i równego traktowania, co doprowadziło do nałożenia rażąco wygórowanej kary w sytuacji, gdy w decyzjach nakładających karę na inne podmioty, za naruszenie tych samych przepisów, w oparciu o taki sam stan faktyczny, za taki sam okres, nakładane były kary pięciokrotnie niższe;

2) prawa materialnego, to jest:

a) art. 210 ust. 2 ustawy Prawo telekomunikacyjne poprzez jego niewłaściwe zastosowanie i nieuwzględnienie w dostatecznym stopniu dyrektyw wymiaru kary - w szczególności zakresu naruszenia - to jest braku negatywnych skutków naruszenia i niewyrządzenia tym naruszeniem jakiegokolwiek szkody przez skarżącego, oraz dotychczasowej działalności skarżącego.

Na podstawie podniesionych zarzutów powód wniósł o:

- 1) zmianę decyzji i odstąpienie od wymierzenia kary, względnie istotne zmniejszenie jej wysokości;
- 2) zasądzenie od Prezesa UKE na rzecz skarżącego kosztów postępowania wywołanego odwołaniem.

Powód nie zgodził się z oceną Prezesa UKE, że brak jest podstaw do odstąpienia od wymierzenia kary. Potwierdził, że Stowarzyszenie nie przekazywało corocznie sprawozdań. Stwierdził, że realizując w 2018 r. obowiązek złożenia sprawozdania zawierającego informacje za 2017 r. zaprzestał naruszania prawa. Przekazał dane aktualne i zgodne ze stanem faktycznym, kompletne i adekwatne do potrzeb wykonania obowiązku, o którym mowa w art. 29 ust. 2 ustawy o wruist. Zdaniem powoda uzupełnienie przez niego informacji wymaganych przez art. 29 ust. 2 ustawy wstecz, za lata 2014 - 2016, dla realizacji obowiązków ustawowych jest całkowicie zbędne, gdyż dane historyczne nie będą miały żadnego znaczenia dla osiągnięcia celu stworzenia warunków rozwoju i wykorzystywania nowoczesnej infrastruktury. Powołał się na wyrażone w załączonej do odwołania decyzji z dnia 31 lipca 2018 r. nr (...) w sprawie innego przedsiębiorcy stanowisko Prezesa UKE. Ponadto zdaniem powoda, pozwany nie odniósł się do wagi naruszenia. W ocenie powoda waga naruszenia była znikoma. Przedstawioną w zaskarżonej decyzji argumentację Prezesa UKE, dotyczącą zakresu i skutków naruszenia powód uznał za abstrakcyjną, oderwaną od stanu faktycznego sprawy i stwierdził, iż nie może mieć ona znaczenia w sprawie. Wskazał, że infrastruktura Stowarzyszenia zlokalizowana jest w Z., w terenie intensywnie zurbanizowanym, gdzie działa wielu operatorów telekomunikacyjnych i zlokalizowanych jest wiele sieci telekomunikacyjnych. W opublikowanej na stronie Ministerstwa Cyfryzacji liście białych plam (...) w Polsce nie wskazano powiatu (...) jako miejsca, w którym zlokalizowane są punkty adresowe nie znajdujące się w zasięgu sieci dostępu do Internetu umożliwiającej świadczenie usług dostępowych o przepustowości co najmniej 30 Mb/s. Powód podniósł jednocześnie, że nie prowadzi działalności inwestycyjnej polegającej na aktywnej rozbudowie infrastruktury telekomunikacyjnej, a jedyne zmiany w zasięgu sieci mogą wynikać z podłączania do sieci pojedynczych punktów adresowych. Zarzucił, że pozwany nie uwzględnił tych okoliczności przy ocenie wagi i zakresu naruszenia. Stwierdził, że niewypełnienie przez Stowarzyszenie terminowo obowiązku wynikającego z art. 29 ust. 2 ustawy o wruist nie mogło realnie wpłynąć na tworzenie przez Prezesa UKE warunków rozwoju i wykorzystania istniejącej, nowoczesnej infrastruktury telekomunikacyjnej w celu zapewnienia użytkownikom końcowym usług telekomunikacyjnych, gdyż na obszarze, na którym sieć telekomunikacyjna skarżącego jest zlokalizowana jest dostępne szerokie spektrum infrastruktury telekomunikacyjnej wielu operatorów, a ilość konkurencyjnych usług dla użytkowników końcowych w pełni zaspokaja ich potrzeby. Niewypełnienie obowiązku przez skarżącego nie mogło także zakłócić realizacji zadań powierzonych Prezesa UKE w ramach (...) 2014-2020 i skutkować udzieleniem pomocy publicznej na budowę sieci przedsiębiorcom na obszarze zgłoszonym jako biała plama, ponieważ Z. nie jest uwzględniony w opublikowanej przez Ministerstwo Cyfryzacji liście tzw. białych plam. Na tej podstawie powód stwierdził, że fakt niewskazania przez Stowarzyszenie punktów adresowych świadczenia usług nie miało wpływu na pomoc przyznawaną publiczną.

Nałożoną decyzją karę powód uznał za rażąco wysoką i nieadekwatną do naruszenia. W ocenie powoda Prezes UKE błędnie zastosował określone w art. 210 § 2 Pt przesłanki wymiaru kary. Niesłusznie uznał zakres naruszenia za znaczący i niedostatecznie uwzględnił dotychczasową działalność skarżącego. Powołał się na przedstawione w odwołaniu okoliczności. Zdaniem powoda, wobec niewystąpienia negatywnych skutków naruszenia, braku ryzyka wystąpienia negatywnych skutków naruszenia i braku jakiegokolwiek szkody nie było podstaw do zastosowania tak dotkliwej kary.

Powód powołał się na decyzję z dnia 31 lipca 2018 r. nr (...), w której z tytułu analogicznego naruszenia nałożona została na przedsiębiorcę kilkukrotnie niższa kara pieniężna. Wskazał, że zgodnie z art. 8 ust. 1 i 2 k.p.a. organ administracji prowadzi postępowanie z uwzględnieniem zasad proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. Zarzucił, iż wydając zaskarżoną decyzję Prezes UKE naruszył wymienione zasady. Mimo podobnych okoliczności faktycznych i zakresu naruszenia oraz niższej podstawy wymiaru kary pozwany nałożył na powoda znacznie wyższą karę pieniężną za każdy rok naruszenia. W ocenie powoda takie działanie świadczy o dowolności wymiaru kary w oderwaniu od przesłanek jej ustalenia.

Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej w odpowiedzi wniósł o oddalenie odwołania w całości oraz zasądzenie od powoda na swoją rzecz kosztów zastępstwa procesowego. Ze względu na specyfikę kontrydiktoryjnego postępowania sądowego przed sądem ochrony konkurencji i konsumentów zarzuty powoda dotyczące naruszenia przepisów k.p.a. uznał pozwany za nieskuteczne i nie stanowiące podstawy do uchylecia zaskarżonej decyzji. W odniesieniu do zarzutu niezastosowania instytucji odstąpienia od wymierzenia kary na podstawie art. 189f § 1 pkt 1 k.p.a. pozwany stwierdził, iż w sprawie nie zostały spełnione łącznie określone w tym przepisie przesłanki, umożliwiające odstąpienie od wymierzenia kary. Stowarzyszenie nie przedłożyło przedmiotowych danych za lata 2014, 2015 i 2016 przed wszczęciem postępowania, ani w jego toku. Nie doszło więc do spełnienia przesłanki zaprzestania naruszania. Nie wystąpiła również przewidziana w art. 189f §1 pkt 2 k.p.a. Na powoda nie została uprzednio z tego samego tytułu nałożona przez inny organ kara pieniężna. Prezes UKE nie zgodził się z twierdzeniem powoda o nieuwzględnieniu zakresu naruszenia. Stwierdził, iż ustalając wysokość nałożonej kary pieniężnej miał na uwadze zakres naruszenia i dotychczasową działalność Stowarzyszenia. Zarzut powoda, dotyczący przekroczenia granic swobodnej oceny zebranego w sprawie materiału dowodowego pozwany uznał za nieuzasadniony. Wskazał, iż o przekroczeniu tego prawa można mówić, gdy organ administracji pozostawia poza swoimi rozważaniami argumenty podnoszone przez stronę i pomija istotne materiały dowodowe lub dokonuje ich oceny wbrew zasadom logiki lub doświadczenia życiowego. Zdaniem pozwanego tego typu naruszeń nie sposób dopatrzeć się w postępowaniu zakończonym zaskarżoną decyzją. Odnosząc się do zarzutu rażąco wygórowanej kary, pozwany wskazał, że zgodnie z powszechnie akceptowanym rozumieniem uznania administracyjnego, istnieje możliwość dokonania przez organ administracji publicznej w określonym stanie faktycznym wyboru spośród kilku możliwych rozstrzygnięć, przy czym każde z tych rozstrzygnięć jest zgodne z prawem, a granice rozstrzygania wyznacza przepis prawa. W przypadku administracyjnych kar pieniężnych, ustawa zwykle przewiduje maksymalną wysokość kary lub widełki, w ramach których kara może być wymierzana, zaś wybór wysokości kary przez organ w tych granicach, jest pozostawiony uznaniu organu (tzw. granice zewnętrzne uznania administracyjnego - w sprawie niniejszej granice te określa przepis art. 210 ust. 1 Pt). Oprócz ww. granic zewnętrznych uznania administracyjnego, w doktrynie i judykaturze przyjmuje się istnienie tzw. granic wewnętrznych uznania administracyjnego, którymi są wartości lub dyrektywy, które organ powinien wziąć pod uwagę przy ustalaniu wysokości kary, a które wynikają wprost z przepisów prawa - w sprawie niniejszej takie dyrektywy zawiera przepis art. 210 ust. 2 Pt. Pozwany stwierdził, że ocena dokonanego rozstrzygnięcia z granicami wewnętrznymi nie ma zero-jedynkowego charakteru, tak jak to ma miejsce w przypadku granic zewnętrznych. Prezes UKE wyjaśnił, w skarżonej decyzji, w oparciu o ustalony przez siebie stan faktyczny, w sposób szczegółowy i obszerny dokonał rozważenia dyrektyw wymiaru nakładanej kary pieniężnej, w rezultacie ustalając przedmiotową karę w dolnej wysokości granicy ustawowego zagrożenia (tj. w wymiarze 12 000 zł, przy maksymalnym zagrożeniu karą w wysokości 81 227,42 zł) i tym samym, nie naruszył ani granic zewnętrznych ani granic wewnętrznych uznania administracyjnego.

### ***Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów ustalił następujący stan faktyczny:***

Stowarzyszenie Telewizji (...) Z. jest przedsiębiorcą telekomunikacyjnym w rozumieniu art. 2 pkt 27 Pt wpisanym do rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych prowadzonego przez Prezesa UKE pod nr (...). Zgodnie z art. 29 ust. 2 ustawy o wruist na powódzie ciążył obowiązek przedłożenia Prezesowi UKE 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 według stanu na 31 grudnia danego roku, który należy wykonać do 31 marca następnego roku kalendarzowego. Powód nie wykonał wynikającego z art. 29 ust. 2 ustawy o wruist obowiązku za lata 2014, 2015 i 2016. (bezsporne)

***Zawiadomieniem z dnia 6 lipca 2018 r., znak: (...), Prezes UKE poinformował Stowarzyszenie o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie nałożenia kary pieniężnej w związku z niewypełnieniem obowiązku udzielenia informacji, o którym mowa w art. 29 ust. 2 ustawy o wruist za lata 2014, 2015 oraz 2016 i wezwał 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 powoda o możliwości ostatecznego wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji co do zebranych dowodów i materiałów, w terminie 14 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. (k.1 akt adm.)**

W piśmie z dnia 1 sierpnia 2018 r. pełnomocnik powoda przedstawił stanowisko w sprawie. Powód wskazał, że nie ma wiedzy dlaczego sprawozdania za lata 2014-2016 nie były przez Stowarzyszenie składane. Poinformował, że w czerwcu 2018 r. doszło do zmian zarządu Stowarzyszenia, a osoby, które były odpowiedzialne za składanie sprawozdań nie pełnią już w Stowarzyszeniu żadnych funkcji. Powód podkreślił, iż sprawozdanie za rok 2017 zostało złożone. Nie ma jednak możliwości zebrania i przedstawienia informacji o stanie sieci za lata 2014-2016 ze względu na brak możliwości uzyskania tych informacji od poprzednich władz Stowarzyszenia. W piśmie zaznaczono, że dotychczas Stowarzyszenie prawidłowo wykonywało wszystkie obowiązki i naruszenie jest pierwszą taką sytuacją. Powód wskazał, że od lat nie rozbudowuje swojej infrastruktury, więc nieprzedstawienie informacji nie spowodowało szkody, gdyż nie miało wpływu na prawidłowość czy aktualność sporządzanej przez Prezesa UKE inwentaryzacji infrastruktury i usług telekomunikacyjnych. Zdaniem powoda w sprawie zaistniały przesłanki do odstąpienia od wymierzenia kary. Z przedstawionej informacji wynika, że w 2017 r. przychód netto Stowarzyszenia z działalności wyniósł 2 (...) zł a z działalności telekomunikacyjnej(...) zł. W 2017 r. Stowarzyszenie odnotowało stratę w wysokości 130 593,96 zł (k.5-17 akt adm.)

W kolejnym piśmie z dnia 23 sierpnia 2018 r. Stowarzyszenie ponownie wniosło o odstąpienie od wymierzenia kary i wniosło o wymierzenie kary w „dolnej granicy zagrożenia”. W piśmie wskazano, że w decyzji z dnia 31 lipca 2018 r. znak (...) Prezes UKE nałożył na innego przedsiębiorcę z tytułu takiego samego naruszenia karę pieniężną w wysokości 2 500 zł za każdy rok. (k.18-19 akt adm.)

Postanowieniem z dnia 29 sierpnia 2018 r., znak: (...) Prezes UKE włączył do akt postępowania pisma pełnomocnika strony z dnia 1 sierpnia 2018 r. z załącznikami i pismo z dnia 23 sierpnia 2018 r. oraz poinformował stronę, zgodnie z art. 10 § 1 k.p.a., o możliwości zapoznania się z zebrany materiał dowodowy w sprawie, a także o możliwości ostatecznego wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji, co do zebranych dowodów i materiałów w terminie 7 dni od daty otrzymania tego pisma. (k.20 akt adm.) W zakreślonym terminie Stowarzyszenie nie skorzystało z przysługującego mu uprawnienia.

### **Na podstawie dokonanych ustaleń Sąd Okręgowy zważył, co następuje:**

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. W myśl 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 informacyjne, dane o posiadanej infrastrukturze telekomunikacyjnej, publicznych sieciach telekomunikacyjnych, budynkach umożliwiającym 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.

W odwołaniu powód nie kwestionował, iż nie wykonał ciążącego na nim obowiązku przekazania Prezesowi UKE w terminie ustawowym danych, o których mowa w art. 29 ust. 2 ustawy o wruist za rok 2014, 2015 i 2016.

Zgodnie z art. 209 ust. 1 pkt 1 Pt w brzmieniu obowiązującym na dzień wydania zaskarżonej decyzji, kto nie wypełnia obowiązku udzielania informacji lub dostarczania dokumentów przewidzianych ustawą Pt lub ustawą o wruist lub udziela informacji niepełnych lub nieprawdziwych lub dostarcza dokumenty zawierające informacje niepełne lub nieprawdziwe podlega karze pieniężnej. Wobec ustalenia, że Stowarzyszenie nie wykonało wynikającego z art. 29 ust. 2 ustawy o wruist obowiązku za lata 2014, 2015 i 2016 Prezes UKE na podstawie art. 209 ust.1 pkt 1 Pt zobowiązany był do nałożenia na powoda kary pieniężnej.

W odwołaniu powód zarzucił Prezesowi UKE błędne przyjęcie, że terminowe wykonanie w 2018 r. obowiązku nie spełnia przesłanki zaprzestania naruszania prawa oraz stwierdził, że pozwany nie uwzględnił w należyтым stopniu przedstawionych przez Stowarzyszenie okoliczności przy ocenie zakresu i wagi stwierdzonego naruszenia.

Wskazać należy, iż art. 29 ust. 1 ustawy o wruist nakłada na Prezesa UKE obowiązek sporządzenia dla terytorium Rzeczypospolitej Polskiej inwentaryzacji przedstawiającej wymienione w tym przepisie informacje, na bieżąco i nie rzadziej niż raz na rok. Fakt, że Stowarzyszenie nie złożyło wymienionych w art. 29 ustawy o wruist danych przez trzy kolejne lata spowodował zniekształcenie rzeczywistego obrazu rynku, który docierał w tym czasie do Prezesa UKE. Zaniechanie powoda pozbawiło Prezesa UKE możliwości prawidłowego wykonania obowiązku określonego w art. 29 ust. 1 ustawy o wruist za lata 2014 – 2016, bowiem spowodowało uzyskania niezgodnych z rzeczywistością wyników przeprowadzonej przez organ w oparciu o zebrane dane inwentaryzacji. Nieprzekazanie danych wpłynęło na wykonywanie przez Prezesa UKE jego obowiązków związanych z raportowaniem stanu infrastruktury telekomunikacyjnej oraz miało wpływ na realizację programów operacyjnych będących źródłem finansowania rozbudowy infrastruktury telekomunikacyjnej na terenie całego kraju, ponieważ Prezes UKE jest organem odpowiedzialnym za typowanie obszarów do udzielenia wsparcia na rozwój infrastruktury szerokopasmowej. W celu realizacji swoich ustawowych zadań Prezes UKE musi posiadać pełne i kompletne w skali kraju dane, o których mowa w art. 29 ust.2 ustawy o wruist. Zasadnicze znaczenie danych, których powód zaniechał przekazać dla prawidłowego wykonywania przez organ regulacyjny szerokiego zakresu powierzonych mu ww. zadań oraz możliwe, wysoce niepożądane skutki naruszeń (zniekształcenie wyników analizy rynku, możliwość udzielenia nieuzasadnionej pomocy publicznej) przesądziły o uznaniu, że zakres naruszenia i jego skutki były znaczne. Miało to negatywny wpływ na podejmowane przez Prezesa UKE kompleksowe decyzje, które dotyczą całego regulowanego przez organ rynku. Podkreślenia wymaga, że sporządzana przez Prezesa UKE inwentaryzacja obejmuje obszar całego kraju. Nie dotyczyła wyłącznie rynku lokalnego, na którym powód wykonuje swoją działalność telekomunikacyjną. Z tego względu nie zasługuje na uznanie przedstawiona w odwołaniu argumentacja dotycząca sytuacji istniejącej na lokalnym rynku działania powoda oraz braku inwestycji w rozwój własnej infrastruktury. Wynikający z art. 29 ust. 2 ustawy o wruist obowiązek dotyczy w równym stopniu wszystkich przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Podniesione w odwołaniu okoliczności dotyczące lokalnego rynku, na którym Stowarzyszenie wykonuje działalność gospodarczą oraz brak nowych inwestycji nie mogą usprawiedliwiać niewykonania przez powoda obowiązku ustawowego, od którego realizacji podmiot nie został zwolniony. Przekazywane przez wszystkich przedsiębiorców dane składają się na całkowity obraz krajowego rynku telekomunikacyjnego, dlatego tak istotne jest ich systematyczne i terminowe przedstawianie. Powoływanie się w odwołaniu na wskazane okoliczności świadczy o niezrozumieniu przez powoda celu, którego realizacji służy sporządzanie corocznej inwentaryzacji. Skoro dane podlegające corocznej inwentaryzacji mają wpływ na cały krajowy rynek telekomunikacyjny, twierdzenie powoda, iż waga i związany z tym zakres naruszenia polegającego na nieprzedstawieniu danych przez trzy kolejne lata była znikoma, należało uznać za nietrafne. Dla wykazania stopnia szkodliwości naruszenia powoda wystarczy wskazać powoływane przez pozwanego stanowisko doktryny dotyczące celów ustawy. Należy podkreślić, że przekazywanie Prezesowi UKE danych wymienionych w art. 29 ust. 2 ustawy i wruist ma przyczynić się do wspierania i rozwoju równoprawnej i skutecznej konkurencji w zakresie świadczenia usług telekomunikacyjnych i zapewnienia użytkownikom końcowym najwyższej jakości usług telekomunikacyjnych. Wobec tego twierdzenie powoda, że nieujęcie sieci skarżącego w tworzonych przez Prezesa UKE warunkach rozwoju infrastruktury nie mogło mieć żadnego wpływu na prawidłowość tej inwentaryzacji i nie wywołało

żadnej szkody należało uznać za bezzasadne. Przyjętą przez Prezesa UKE w zaskarżonej decyzji ocenę, że szkodliwość i zakres stwierdzonego naruszenia nie były znikome, należało uznać za prawidłową.

Ze względu na ustalenie, iż szkodliwość czynu i zakres negatywnych skutków naruszenia były znaczne, za niezasadne należało uznać twierdzenia powoda dotyczące przekroczenia granic swobodnej oceny zebranych dowodów co do skutków wywołanych przez naruszenie oraz przekroczenia granic swobodnego uznania przy wymierzaniu kary i wymierzenia kary rażąco wygórowanej. Duża szkodliwość i znaczny zakres naruszenia, wynikające z niewykonania przez powoda obowiązku ustawowego stanowiły okoliczności obciążające, które uzasadniały podniesienie wysokości nałożonej na Stowarzyszenie kary pieniężnej. Brak więc było podstaw do uwzględnienia zarzutu odwołania dotyczącego naruszenia art. 210 ust. 2 ustawy Prawo telekomunikacyjne poprzez jego niewłaściwe zastosowanie i nieuwzględnienie w dostatecznym stopniu dyrektyw wymiaru kary - w szczególności zakresu naruszenia - to jest braku negatywnych skutków naruszenia i niewyrządzenia tym naruszeniem jakiegokolwiek szkody przez skarżącego. Natomiast odnośnie zarzutu nieuwzględnienia przez pozwanego dotychczasowej działalności powoda wskazać należy, iż jak wynika z uzasadnienia zaskarżonej decyzji, okoliczność ta została uznana przez Prezesa UKE za mającą wpływ na złagodzenie wymiaru kary. W zw. z tym wymieniony zarzut nie był trafny.

Wobec stwierdzenia, iż waga naruszenia nie była znikoma, w sprawie nie było podstaw do zastosowania instytucji odstąpienia od nałożenia kary. Bez wpływu na powyższą ocenę był fakt, że w roku 2018 Stowarzyszenie prawidłowo wykonało ciążący na nim obowiązek i zaprzestało w ten sposób naruszania prawa. Ze względu na uzależnienie możliwości odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej od łącznego spełnienia wymienionych w art. 189f § 1 pkt 1 k.p.a. przesłanek, w sytuacji, gdy brak podstaw do uznania, że jedna z nich została zrealizowana, zarzut naruszenia ww. przepisu należało uznać za bezzasadny.

W odniesieniu do zarzutu naruszenia art. 8 ust. 1 i 2 k.p.a. poprzez wymierzenie Stowarzyszeniu kary z naruszeniem zasady proporcjonalności i równego traktowania wskazać należało, że okoliczności stanowiące podstawę do wydania decyzji powoływanej przez powoda w postępowaniu administracyjnym oraz w odwołaniu, dotyczącej nałożenia na inny podmiot kary pieniężnej, nie były przedmiotem oceny w niniejszym postępowaniu i nie mogą stanowić podstawy do uwzględnienia odwołania i zmiany zaskarżonej decyzji w sposób wskazany w odwołaniu przez powoda. Podkreślenia wymaga, że w odwołaniu powód nie wykazał innych okoliczności, które stanowiłyby podstawę do uwzględnienia zawartych w nim żądań zmiany zaskarżonej decyzji i odstąpienia od wymierzenia kary lub zmniejszenia jej wysokości.

Odnośnie podniesionych w odwołaniu zarzutów naruszenia przepisów postępowania administracyjnego wskazać należało, iż zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie Sądu Najwyższego stanowiskiem Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (SOKiK) jest sądem cywilnym i prowadzi sprawę cywilną, wszczętą w wyniku wniesienia odwołania od decyzji Prezesa Urzędu, według reguł kontrydiktoryjnego postępowania cywilnego. W prowadzonym postępowaniu odwoławczym SOKiK nie ogranicza się wyłącznie do badania legalności decyzji administracyjnej, jak to czynią sądy administracyjne w postępowaniu sądowo-administracyjnym. SOKiK zobowiązany jest do wszechstronnego zbadania wszystkich istotnych okoliczności sprawy, przy uwzględnieniu obowiązujących w postępowaniu cywilnym zasad rozkładu ciężaru dowodu i obowiązków stron w postępowaniu dowodowym. W świetle powyższego nawet gdyby przyjąć, iż w postępowaniu administracyjnym doszło do uchybień proceduralnych to, o ile nie stanowią one podstawy do stwierdzenia nieważności decyzji, nie mogą one prowadzić do uchylecia decyzji i nie mogą być przedmiotem postępowania sądowego mającego na celu merytoryczne rozstrzygnięcie sporu. (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 maja 1991 r. sygn. akt III CRN 120/91 OSNC 1992 nr 5, poz. 87; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 7 października 1998 r. sygn. akt I CKN 265/98 OSP 2000 nr 5 poz. 68; postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 11 sierpnia 1999 r. sygn. akt 351/99 OSNC 2000 nr 3 poz. 47; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 stycznia 2001 r. sygn. akt I CKN 1036/98 LEX nr 52708; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 20 września 2005 r., sygn. akt III SZP 2/05 OSNP 2006/19-20/312).

W ocenie Sądu Prezes UKE w sposób wszechstronny, wyczerpujący i wystarczający dla wydania rozstrzygnięcia przeanalizował zebrany materiał dowodowy, przedstawiając istotne dla rozstrzygnięcia sprawy fakty i wyjaśniając

przyczyny ich uwzględnienia bądź pominięcia. Z tych względów, w ocenie Sądu, przed wydaniem zaskarżonej decyzji nie doszło do naruszenia przepisów art.7 k.p.a., art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a.

Mając na uwadze przedstawione okoliczności Sąd Okręgowy, wobec braku podstaw do uwzględnienia, oddalił odwołanie jako bezzasadne – art. 479<sup>64</sup> § 1 k.p.c.

O kosztach zastępstwa procesowego orzeczono na zasadzie art. 98 k.p.c., stosownie do wyniku sporu, ustalając wysokość należnych pozwanemu kosztów zastępstwa procesowego w kwocie 720 zł, na podstawie § 14 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych w brzmieniu obowiązującym w dacie wniesienia odwołania.

Sędzia SO Witold Rękosiewicz.