

# WYROK

## W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 5 października 2011 r.

Sąd Apelacyjny w Warszawie VI Wydział Cywilny w składzie:

Przewodniczący Sędzia SA– Małgorzata Manowska

Sędzia SA – Ewa Klimowicz – Przygódzka (spr.)

Sędzia SA– Marek Podogrodzki

Protokolant– sekr. sąd. Edyta Kaczmarek

po rozpoznaniu w dniu 5 października 2011 r. w Warszawie

na rozprawie

sprawy z powództwa Poczty Polskiej S.A. w W.

przeciwko Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

o naruszenie zbiorowych interesów konsumentów i nałożenie kary pieniężnej

na skutek apelacji powoda

od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

z dnia 17 listopada 2010 r.

sygn. akt XVII AmA 68/09

I. zmienia w całości zaskarżony wyrok:

- w punkcie pierwszym w ten sposób, że zmienia w całości zaskarżoną decyzję Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 30 grudnia 2008 r. nr RWA- (...) i stwierdza, że Państwowe Przedsiębiorstwo Użyteczności Publicznej „Poczta Polska” w W. nie dopuściło się praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, polegającej na niedopełnieniu obowiązków w zakresie zachowania wskaźników terminowości doręczeń przesyłek w obrocie krajowym, wynikających z § 43 ust. 1 i załącznika nr 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 9 stycznia 2004 r. w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych (Dz. U. Nr 5, póź. 34 ze zm.) - co naruszało zdaniem organu administracyjnego obowiązek prowadzenia działalności gospodarczej z poszanowaniem dobrych obyczajów oraz słuszych interesów konsumentów, o którym mowa w art. 17 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 173, póź. 1807 ze zm.) oraz godziło w zbiorowe interesy konsumentów, a tym samym stanowiło naruszenie art. 24 ust. 2 w zw. z art. 24 ust. 1 ustawy z 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów;

- w punkcie drugim w ten sposób, że zasądza od Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów na rzecz Poczty Polskiej S.A. w W. kwotę 1360 zł (jeden tysiąc trzysta sześćdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania;

II zasądza od Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów na rzecz Poczty Polskiej S.A. w W. kwotę 1270 zł (jeden tysiąc dwieście siedemdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego.

Sygn. akt VI ACa 354/11

# UZASADNIENIE

Apelacja wniesiona w niniejszej sprawie dotyczyła wyroku Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej SOKiK) z dnia 17 XI 2010 r., w którym oddalone zostało odwołanie Poczty Polskiej S.A. w W., wniesione od decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej Prezesa UOKiK) z dnia 30 XII 2008 r., uznającej za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów działania podejmowane przez Państwowe Przedsiębiorstwo Użyteczności Publicznej „Poczta Polska” w W., polegające na niedopełnieniu obowiązków w zakresie zachowania wskaźników terminowości doręczeń przesyłek w obrocie krajowym, wynikających z § 43 ust. 1 i załącznika nr 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 9 stycznia 2004 r. w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych (Dz. U. Nr 5, póź. 34 z późn. zm.) - co naruszało zdaniem organu antymonopolowego obowiązki prowadzenia działalności gospodarczej z poszanowaniem dobrych obyczajów oraz słuszych interesów konsumentów, o którym mowa w art. 17 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 173, póź. 1807 z późn. zm.) oraz godziło w zbiorowe interesy konsumentów, a tym samym stanowiło naruszenie art. 24 ust. 2 w zw. z art. 24 ust. 1 ustawy z 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów. W zaskarżonej decyzji Prezes UOKiK nakazał powódce zaniechania stosowania tej praktyki oraz nałożył na jeszcze wówczas Państwowe Przedsiębiorstwo Użyteczności Publicznej „Poczta Polska” w W. karę pieniężną w wysokości 6 660 000 zł.

Jeżeli chodzi o ustalenia faktyczne jakie legły u podstaw rozstrzygnięcia zawartego w zaskarżonym wyroku, to w tym zakresie SOKiK uznał za własne ustalenia zawarte w decyzji, Prezesa UOKiK, które w jego ocenie były prawidłowe i znajdowały potwierdzenie w materiale dowodowym sprawy.

Ustalenia organu administracyjnego były zaś następujące:

„Poczta Polska” jest państwowym przedsiębiorstwem użyteczności publicznej, posiadającym osobowość prawną. Przedmiot jej działalności został określony w art. 9 ust 1 ustawy o państwowym przedsiębiorstwie użyteczności publicznej „Poczta Polska” (Dz.U. 1997. 106.675 ze zm.) i obejmuje między innymi świadczenie usług pocztowych, w tym przyjmowanie, przemieszczanie i doręczanie przesyłek listowych i paczek pocztowych. Na podstawie art. 46 ust 2 ustawy prawo pocztowe powódka posiada status pocztowego operatora publicznego, co oznacza, że jest ustawowo zobowiązana do świadczenia tzw. powszechnych usług pocztowych.

Szczegółowe obowiązki publicznego operatora pocztowego w zakresie m.in. minimalnych wymagań odnośnie jakości usług krajowych określone zostały w drodze rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 9 stycznia 2004 r. w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych (Dz. U. Nr 5, poz. 34), wdanego na podstawie upoważnienia zawartego w art. 46 ust. 3 ustawy - prawo pocztowe. Zgodnie z załącznikiem nr 2 do tego rozporządzenia, są one następujące:

Rodzaj przesyłek	Termin doręczenia	Cel w zakresie terminowości doręczeń*
Przesyłki listowe najszybszej kategorii	D+1	82%
D+2	90%	
D+3	94%	

Przesyłki listowe niebędące przesyłkami listowymi najszybszej kategorii	D+3	85%
D+5	97%	
Paczki pocztowe najszybszej kategorii	D+1	80%
Paczki pocztowe niebędące paczkami pocztowymi najszybszej kategorii	D+3	90%

gdzie ogólnie rzecz ujmując „D” oznacza dzień zawarcia umowy o świadczenie usługi polegającej na przyjęciu, przemieszczeniu i doręczeniu przesyłki (§43 ust. 2 rozporządzenia). Powyższe wymagania dotyczące minimalnych wskaźników terminowości doręczeń przesyłek pocztowych w obrocie krajowym, wywodzą się z postanowień dyrektywy 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług (Dz. U. L 15 z 21 stycznia 1998 r., s. 14). Przepis art. 16 dyrektywy nakłada na państwa członkowskie obowiązek ustalenia i opublikowania, w celu zagwarantowania dobrej jakości usług pocztowych, norm jakości usług dotyczących usług powszechnych, odnoszących się w szczególności do czasu przebiegu przesyłek oraz regularności i niezawodności usług. Zgodnie z art. 17 dyrektywy 97/67/WE, państwa członkowskie określają normy jakości dla przesyłek w obrocie krajowym, zapewniając ich zgodność z normami określonymi dla usług w obrocie zagranicznym w ramach Wspólnoty, które przedstawiają się w sposób następujący :

Limit czasowy	Cel
D+3	85% przesyłek
D+5	97% przesyłek

Zgodnie z art. 55 ust 1 prawa pocztowego Prezes UKE jako regulator rynku usług pocztowych jest zobowiązany do przeprowadzania corocznego monitoringu jakości usług pocztowego operatora publicznego, co najmniej w zakresie wskaźnika terminowości doręczeń przesyłek. Do dnia 31 maja publikuje w swoim biuletynie roczny raport na powyższy temat.

Do czasu wydania zaskarżonej decyzji na zlecenie Prezes UKE , wyłonione w przetargach nieograniczonych przedsiębiorstwa specjalizujące się w badaniach rynkowych , jak twierdzą, przy zachowaniu wszelkich obowiązujących w tym zakresie norm , przeprowadziły badania jakości usług Poczty Polskiej jako operatora publicznego, w zakresie wskaźnika terminowości doręczeń przesyłek w roku 2005, 2006 i 2007. Wyniki tychże badań zostały przedstawione w raportach opublikowanych w biuletynach UKE oraz zamieszczonych na stronach internetowych tego urzędu.

W oparciu o wyniki badań przedstawionych w powyższych raportach Prezes UOKiK dokonał częściowego porównania ogólnopolskich wskaźników terminowości, osiągniętych przez powódkę, które przedstawiały się następująco:

min-width: ocm;

Ogólnopolskie wskaźniki terminowości w okresie 11.07-16.12.05	Ogólnopolskie wskaźniki terminowości w okresie 20.11-29.12.06	Ogólnopolskie wskaźniki terminowości w 2007 r.	(...) wskaźniki terminowości w 2007 r.	Cel w zakresie terminowości doręczeń
Przesyłki listowe priorytetowe D+1	93,33%	68,22%	77,21%	82%

Przesyłki listowe	91,89%	60,37%	80,57%	85%
ekonomiczne D+3				

Odnośnie badania zrealizowanego w roku 2007 Prezes UOKiK ustalił, że miało ono charakter ciągły, dotyczyło wszystkich kategorii przesyłek określonych w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 9 I 2004 r. . Jego wyniki przedstawiały się następująco:

Rodzaj przesyłek	Termin doręczenia	Ogólnopolskie wskaźniki terminowości w 2007 r.	Cel w zakresie terminowości doręczeń
Przesyłki listowe najszybszej kategorii (priorytetowe)	D+1	77,21%	82%
	D+2	95,57%	90%
	D+3	98,49%	94%
Przesyłki listowe niebędące	D+3	80,57%	85%

przesyłkami listowymi najszybszej kategorii (ekonomiczne)			
D+5	96,70%	97%	
Paczki pocztowe najszybszej kategorii (priorytetowe)	D+1	57,8%	80%
Paczki pocztowe niebędące paczkami pocztowymi najszybszej kategorii (ekonomiczne)	D+3	84,3%	90%

Oznacza to, iż niemal we wszystkich kategoriach przesyłek realne wskaźniki terminowości doręczeń w obrocie krajowym uzyskane przez Poczta Polska w 2007 r. nie osiągnęły minimalnych wartości określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych. Wymagane przez prawo standardy zostały zachowane jedynie w przypadku przesyłek listowych priorytetowych z terminem doręczenia D+3 i D+5.

Mając powyższe na uwadze Prezes UOKiK uznał, że Poczta Polska nie dotrzymuje jakości świadczonych usług w zakresie terminowości doręczeń, gdyż nie dopełnia obowiązku zachowania wskaźników terminowości doręczeń przesyłek pocztowych w obrocie krajowym, wynikających z § 43 ust 1 oraz załączniku nr 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych. Takie zaś zachowanie w ocenie organu administracyjnego świadczy o naruszeniu wynikającego z art. 17 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. 2004.173.1807) obowiązku prowadzenia działalności gospodarczej z poszanowaniem dobrych obyczajów oraz słuszych interesów konsumentów, i tym samym stanowi praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów o jakiej mowa w art. 24 ust. 2 w zw. z art. 24 ust 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. 2004.5.34).

Uzasadniając zastosowanie w niniejszej sprawie powyższych przepisów prawnych, Prezes UOKiK podnosił, że dla uznania działania przedsiębiorcy za niezgodne z zawartym w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów zakazem stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów niezbędne jest wykazanie, iż spełnione zostały kumulatywnie trzy następujące przesłanki:

- 1) kwestionowane działanie jest działaniem przedsiębiorcy;
- 2) działanie to jest bezprawne;
- 3) działanie to godzi w zbiorowy interes konsumentów

W świetle postanowień art. 4 pkt 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w zw. z art. 86 ustawy przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. 2004.173.1808) oraz art. 4 ust 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, organ regulacyjny nie miał wątpliwości co do tego, że przedsiębiorstwo państwowe użyteczności publicznej Poczta Polska jest przedsiębiorcą.

Bezprawność działania przedsiębiorcy została przez Prezesa UOKiK zdefiniowana jako działanie sprzeczne z prawem jak i polegające na niedopełnieniu ciążących na przedsiębiorcy obowiązków prawnych. Zaznaczone zostało przy tym, że dla stwierdzenia tej bezprawności bez znaczenia pozostaje strona podmiotowa czynu, a zatem wina sprawcy, a także świadomość istnienia naruszonych norm prawnych. Tym samym bezprawność działania Poczty Polskiej organ administracyjny wywodził z niedopełnienia ciążących na niej obowiązków w zakresie zachowania wskaźników terminowości dostarczania przesyłek w obrocie krajowym, wynikających z § 43 ust 1 i zał. Nr 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych, co w jego ocenie naruszało obowiązek prowadzenia działalności gospodarczej z poszanowaniem dobrych obyczajów oraz słuszych interesów konsumentów, o których mowa w art. 17 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

Prezes UOKiK podnosił także, iż z opublikowanych przez Prezesa UKE raportów wynika nie tylko, że „Polska Poczta” w 2007 r. w zakresie terminowości doręczeń przesyłek w obrocie krajowym nie osiągnęła minimalnych standardów określonych przez ustawodawcę, ale także, że jakość świadczonych przez nią usług w tym zakresie, w porównaniu z wynikami roku 2005 i 2006, uległa pogorszeniu.

Ustosunkowując się do zarzutów Poczty Polskiej dotyczących wadliwości przeprowadzonych na zlecenie Prezesa UKE badań terminowości świadczonych przez nią usług, z uwagi na małe próbki reprezentatywne, przyjęcie złej metodologii, niedochowanie obowiązującym w tym zakresie normom badawczym, Prezes UOKiK podnosił, iż wnioski dotyczące pogorszenia wskaźników terminowości doręczeń wynikające z lektury „Raportu...” znajdują również potwierdzenie w danych przekazanych mu przez samą powódkę. Stwierdził, że dane te nie różnią się znacząco od rezultatów uzyskanych przez Prezesa UKE., wskazują, iż w 2007 r. jakość usług pocztowych nie osiągnęła minimalnych wartości określonych w w/w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury, za wyjątkiem wskaźnika terminowości doręczania przesyłek listowych priorytetowych ze wszystkimi terminami doręczeń. Dane przedstawione przez Poczta Polska potwierdzają także pogarszającą się jakość świadczonych przez nią usług w porównaniu z rokiem 2006. Tym samym Prezes UOKiK stanął na stanowisku, że ustalony przez niego stan faktyczny sprawy nie miał charakteru spornego i w istocie został przez stronę przyznany, a zatem nie było potrzeby rozstrzygnięcia o zastrzeżeniach Poczty Polskiej co do rzetelności i prawidłowości metodologicznej badań jakości powszechnych usług pocztowych przeprowadzonych na zlecenie Prezesa UKE.

Organ administracyjny nie podzielił także zarzutu Poczty Polskiej, iż przepisy dyrektywy 95/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady .....oraz przepisy prawne, będące wyrazem jej implementacji do krajowego porządku prawnego, określają wskaźniki terminowości doręczeń przesyłek w obrocie krajowym jedynie jako cel, do którego powszechny operator pocztowy powinien zmierzać, bez wskazywania terminu realizacji tego celu oraz bez wprowadzania sankcji z tytułu jego nieosiągnięcia w danym roku. Podnosił, iż dyrektywa 95/67/WE określa jedynie wskaźniki terminowości w obrocie zagranicznym, pozostawiając organom krajowym określenie wskaźników w obrocie krajowym., nie narzucając jednocześnie państwu członkowskiemu określonych instrumentów prawnych, dopuszczalnych dla osiągnięcia celu, jakim jest zapewnienie zgodności norm obowiązujących w obrocie krajowym ze standardami przewidzianymi dla obrotu w ramach Unii Europejskiej. W szczególności zdaniem Prezesa UOKiK w świetle postanowień art. 16 dyrektywy gdzie mowa jest o obowiązku państw członkowskich regularnego weryfikowania zgodności usług pocztowych z powyższymi normami w obrocie zagranicznym, nie można przyjąć, że normy wprowadzane do porządku prawnego krajowego mają stanowić jedynie niezobowiązujące wskazówki dla powszechnych operatorów pocztowych, niewiążące się z żadną określoną treścią normatywną. Zwracał uwagę, iż z § 43 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych wynika wprost powinność doręczania przesyłki z zachowaniem wskaźników terminowości doręczeń, nie zaś powinność operatora dążenia do osiągnięcia ww. wskaźników w bliżej nieokreślonej przyszłości.

Za sprzeczne z dobrymi obyczajami gdyż nie uczciwe, organ administracyjny uznał zachowanie powódki polegające na nierespektowaniu narzuconych przez ustawodawcę zasad świadczenia powszechnych usług pocztowych, poprzez niezachowywanie określonych w przepisach prawnych minimalnych standardów ich jakości. Podnosił, iż konsument zawierając z publicznym operatorem pocztowym umowę o usługę pocztową ma prawo oczekiwać, że nadana przez

niego przesyłka pocztowa zostanie doręczona odbiorcy w określonym terminie - z uwzględnieniem dopuszczalnego prawem marginesu opóźnień. Wyraził stanowisko, że Poczta Polska powinna w taki sposób zorganizować swoją działalność, aby możliwe było świadczenie usług w sposób zgodny z przepisami prawa i przy zachowaniu określonych prawnie standardów jakości usług.

Powyższe zachowanie Poczty Polskiej zdaniem organu antymonopolowego narusza także słusne interesy konsumentów - zarówno w wymiarze ekonomicznym jak i pozaekonomicznym (straty niemajątkowe w postaci straty czasu związanej z wydłużonym okresem oczekiwania na doręczenie przesyłki, niewygody organizacyjnej, niepewności co do terminu realizacji usługi oraz poczucia nierzetelnego potraktowania przez przedsiębiorcę). Poczta Polska ignorując ciężący na niej z mocy przepisów prawnych obowiązek zachowywania minimalnych standardów jakości powszechnych usług pocztowych w zakresie terminowości doręczeń przesyłek pocztowych doprowadziła do sytuacji, w której jakość usług nie tylko nie ulega oczekiwanej przez ustawodawcę ciągłej poprawie, lecz systematycznie się pogarsza.

Reasumując Prezes UOKiK przyjął, iż bezprawność działania powódki wynika z naruszenia przez nią wynikającego z art. 17 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej obowiązku prowadzenia działalności gospodarczej z poszanowaniem dobrych obyczajów oraz słusznym interesów konsumentów.

Odnosząc ostatniej wskazywanej przesłanki z art. 24 ust. 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, za jakie zostało uznane działanie przedsiębiorcy godzące w zbiorowy interes konsumentów, to organ administracyjny podnosił, iż w wyniku nierespektowania przez Poczta Polską narzuconych jej przez ustawodawcę zasad świadczenia powszechnych usług pocztowych, poprzez niezachowywanie określonych prawnie minimalnych standardów ich jakości, konsumenci dotknięci tą praktyką mogli ponieść wymierne konsekwencje finansowe, a także odczuć skutki niematerialne, takie jak strata czasu, niewygoda organizacyjna, niepewność co do realnego terminu realizacji usługi, poczucie nierzetelnego potraktowania przez przedsiębiorcę. Ponieważ w wyniku kwestionowanych działań dochodzi do naruszenia praw potencjalnie nieograniczonej liczby konsumentów, przemawia to zdaniem Prezesa UOKiK za przyjęciem zbiorowego charakteru naruszeń. Negatywne efekty działań Poczty Polskiej, polegających na niewykonywaniu nałożonych przez ustawodawcę obowiązków w zakresie terminowości doręczeń przesyłek pocztowych, może odczuć potencjalnie każdy konsument korzystający z jej usług.

Uznając tym samym, że Poczta Polska naruszyła zakaz stosowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, Prezes UOKiK nakazał zaniechania stosowania tej praktyki i na podstawie art. 106 ust 1 pkt 4 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów nałożył na powódkę karę pieniężną. Za wymierzeniem tej ostatniej sankcji zdaniem organu administracyjnego przemawiał przede wszystkim fakt, iż do naruszenia zakazu z art. 24 ust 1 w/w ustawy doszło ze strony powódki w sposób umyślny. Podnosił, iż Poczta Polska jako profesjonalny uczestnik obrotu rynkowego, powinna znać i przestrzegać obowiązujące przepisy prawne, mieć świadomość, iż jej zachowanie zmierza do naruszenia art. 24 ust. 2 w zw. z art. 24 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Zdaniem Prezesa UOKiK Poczta Polska miała pełną świadomość ciężących na niej obowiązków zachowania określonych standardów świadczenia usług pocztowych, z uwagi zaś na fakt prowadzenia szczegółowych corocznych badań jakości usług musiała też zdawać sobie sprawę z tego, że w związku ze stałym pogarszaniem się ich wyników istnieje znaczne prawdopodobieństwo niezrealizowania wskaźników terminowości w 2007 r. Tymczasem powódka niezasadnie twierdziła, że określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych minimalne wskaźniki terminowości są jedynie pozbawioną znaczenia prawnego wytyczną, do której wobec braku sankcji ze strony regulatora rynku nie musi się stosować.

Za istnieniem podstaw do nałożenia na Poczta Polska kary pieniężnej przemawiał także w ocenie organu antymonopolowego, charakter i stopień naruszenia interesu publicznoprawnego, do jakiego doszło w wyniku działań sprzecznych z art. 24 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, a także uciążliwość stosowanych przez przedsiębiorcę praktyk dla dotkniętych nimi konsumentów

Jeżeli chodzi natomiast o wysokość kary pieniężnej, która zgodnie z art. 106 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów może sięgać do wysokości równej 10% przychodu, osiągniętego przez przedsiębiorcę, w roku

rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenie kary, to Prezes UOKiK kierując się założeniem, że sankcja ta musi spełniać zarówno swoją funkcję represyjną jak i prewencyjną jak i mając na uwadze:

- ogólnopolski zasięg praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów stosowanej przez powódkę,
- okoliczność, że Poczta Polska była już kilkakrotnie adresatem decyzji Prezesa UOKiK dotyczących działań wymierzonych w interesy konsumentów,
- możliwości finansowe powódki,

ustalił tę karę na kwotę 6 660 000 zł, stanowiącą 0,1% przychodu powódki i 1% kary maksymalnej.

Ustosunkowując się do zarzutu Poczty Polskiej dotyczącego braku kompetencji Prezesa UOKiK do rozpoznawania niniejszej sprawy z uwagi na to, że w prawie regulującym działalność pocztową - zarówno krajowym jak i wspólnotowym, nie ma norm prawnych, które wprost przyznawałyby temu organowi regulacyjnemu uprawnienia do nakładania na publicznego operatora pocztowego sankcji z tytułu nieosiągnięcia wymaganych wskaźników terminowości doręczeń przesyłek pocztowych w obrocie krajowym Prezes UOKiK podnosił, że pomiędzy przepisami prawnymi określającymi zasady działalności w sektorach regulowanych, takimi jak ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. - Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. Nr 171, późn. 1800 z późn. zm.) czy ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (tekst jedn.: Dz. U. z 2006 r. Nr 89, późn. 625 z późn. zm.) a ustawą o ochroną konkurencji i konsumentów, nie zachodzi relacja odpowiadająca klasycznej regule *lex specialis derogat legi generali*. Organy regulacyjne podejmują działania *ex ante*, w celu osiągnięcia określonych efektów w przyszłości. Zadaniem natomiast Prezesa UOKiK jest dokonywana *ex post* ocena zachowań przedsiębiorców, które już miały miejsce i wywarły lub mogły wywrzeć negatywny wpływ na funkcjonowanie rynku. Kompetencje Prezesa UOKiK ulegają wyłączeniu jedynie w zakresie obejmującym powtórne badanie kwestii, które zostały już rozstrzygnięte w decyzjach organów regulacyjnych.

Podniesione ponadto zostało, że do zadań regulacji sektorowej nie należy - co do zasady - bezpośrednia ochrona interesów konsumentów, będących końcowymi użytkownikami usług czy towarów oferowanych na danym rynku, lecz ich ochrona pośrednia, wyznaczana poprzez podstawowy cel regulacji, którym jest doprowadzenie do powstania na regulowanych rynkach stanu skutecznej konkurencji. W celu bezpośredniej realizacji ochrony interesów konsumentów powołany został natomiast Prezes UOKiK. Takie ukształtowanie zadań i celów Prezesa UOKiK oraz organów regulacyjnych powoduje, iż ich kompetencje w zakresie ochrony konsumentów nie wyłączają się, lecz uzupełniają nawzajem. Ustawa prawo pocztowe nie przyznają Prezesowi UKE, będącemu regulatorem rynku pocztowego, możliwości korzystania z instrumentów prawnych, które byłyby uruchamiane bezpośrednio w celu ochrony interesów konsumentów, naruszanych w wyniku działań operatorów pocztowych. W zakresie jakości usług publicznego operatora pocztowego ustawodawca przewidział dla regulatora w art. 63 ust. 2 lit. c w/w ustawy wyłącznie możliwość podjęcia działań kontrolnych, a w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości - również naprawczych. Kompetencje Prezesa UKE należą zatem do katalogu typowych instrumentów regulacyjnych.

Tak jak już zostało to podniesione, przedstawione powyżej ustalenia faktyczne Prezesa UOKiK zawarte w zaskarżonej decyzji, SOKiK uznał za własne. Nie uwzględnił wniosków dowodowych strony powodowej zgłoszonych w odwołaniu i w piśmie procesowym z dnia 25 VIII 2010 r.:

- o zobowiązanie Prezesa UKE do przedstawienia dokumentacji dotyczącej sporządzania „Raportów z badań jakości powszechnych usług pocztowych w zakresie wskaźnika terminowości doręczeń przesyłek oraz w zakresie informacji o ilości i rodzajach zgłoszonych reklamacji oraz sposobie ich rozpatrzenia” za lata 2005, 2006 i 2007, w szczególności dotyczących metodyki przeprowadzania badań dla celów sporządzania raportów, sposobu doboru prób - co do ich jakości i wielkości - na potrzeby sporządzania raportów, metodyki opracowywania ww. raportów;
- o zobowiązanie Prezesa UKE do przedstawienia dokumentacji przetargowej na udzielenie zamówienia publicznego na sporządzenie w/w raportów,



- o przeprowadzenie dowodu z dokumentu w postaci „Informacji o wynikach kontroli działalności państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej „Poczta Polska” z uwzględnieniem przepływów finansowych i jakości świadczonych usług” sporządzonego przez Najwyższą Izbę Kontroli w listopadzie 2009r..

Sąd Okręgowy uznał, że wymienione wnioski dowodowe zgłoszone zostały nieprawidłowo, albowiem nie powołano konkretnych okoliczności, na które miałyby zostać one przeprowadzone, a ponadto ich przeprowadzenie było niecelowe z uwagi na fakt, że kwestia nie spełnienie przez Poczta Polską wymagań w zakresie terminowości doręczeń przesyłek była w sprawie okolicznością niesporną.

Dowód z Informacji NIK o wynikach kontroli działalności państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej „Poczta Polska” uznany został za sprekludowany. SOKiK podnosił, iż dokument ten został sporządzony w listopadzie 2009r., powódka natomiast przedstawiła go w postępowaniu sądowym przy piśmie procesowym z 25 VIII 2010r. nie przedkładając dowodu na okoliczność daty zapoznania się z jego treścią, a wobec tego nie udowodniła, że zaistniały przesłanki do jego uwzględnienia w myśl art. 479<sup>(12)</sup> § 1 k.p.c..

Ustosunkowując się do podniesionego w odwołaniu zarzutu obraży art. 25 i 24 ustawy antymonopolowej w zw.z § 43 ust 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych poprzez orzeczenie w sprawie należącej do właściwości Prezesa UKE, sąd I instancji wyjaśniał, iż zgodnie z postanowieniami ustawy prawo pocztowe Prezes UKE jako regulator rynku pocztowego, zobowiązany jest do badania jakości powszechnych usług pocztowych i ta kompetencja Prezesa UKE jest skorelowana z celem ustawy prawo telekomunikacyjne jakim jest wspieranie równoprawnej i efektywnej (skutecznej) konkurencji między innymi przez podejmowanie przez Prezesa UKE czynności kontrolujących i regulujących rynek telekomunikacyjny, w odróżnieniu od Prezesa UOKiK, którego zakres i cel działania jest odmienny, bowiem Prezes UOKiK podejmuje interwencje w przypadku koniecznej ochrony konkurencji i w interesie publicznym, wydając decyzje zakazujące przedsiębiorcom określonych zachowań z możliwością nałożenia kary pieniężnej. „Prezes UKE stwierdza w czasie czynności kontrolujących działalność Poczty Polskiej w zakresie jakości świadczonych usług pocztowych tj. terminowości doręczeń przesyłek, zakazane praktyki na rynku usług pocztowych, natomiast Prezes UOKiK podejmuje już konkretne działania zmierzające do ochrony konkurencji na tym rynku i zgodnie z jego obowiązkami i celami określonymi w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów (art. 1, art. 24, art. 26, art. 106 ust. 1 pkt 4), tj. przez wydanie decyzji o stwierdzeniu praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów i nałożeniu kary pieniężnej.”

Odnośnie zarzutu odwołania dotyczącego oparcia przez organ administracyjny swoich ustaleń faktycznych na niemiarodajnych badaniach przeprowadzonych na zlecenie Prezesa UKE, SOKiK podnosił, że badania w latach 2005, 2006, 2007 przeprowadzone zostały przez niezależne instytucje badawcze zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie normami, ich wyniki zawarte zostały w raportach opublikowanych na stronie internetowej Prezesa UKE, z którymi powódka zapoznawała się, a mimo to przez okres 3 lat ich nie kwestionowała. Dopiero, gdy Prezes UOKiK zawiadomił ją o zakończeniu postępowania dowodowego w sprawie wszczętej przeciwko niej w związku z podejrzeniem stosowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, polegającej na niedopełnieniu obowiązków w zakresie zachowania wskaźników terminowości doręczeń przesyłek w obrocie krajowym, powódka wówczas podniosła zarzuty dotyczące metodologii badań terminowości doręczania przesyłek pocztowych, odmiennych wyników badań jakości wskaźników terminowości doręczania przesyłek, przeprowadzonych we własnym zakresie jak i zarzut co do charakteru prawnego wskaźników jakości terminowości doręczeń przesyłek. Poza tym Sąd Okręgowy zwracał uwagę, że powódka sama przyznała, iż

ma poważne problemy związane z osiągnięciem bądź utrzymaniem celu w zakresie wskaźników jakości.

Mając powyższe na uwadze SOKiK kwestię niezachowania przez powódkę wskaźników terminowości doręczeń przesyłek pocztowych w obrocie krajowym w latach 2005, 2006 i 2007 uznał za bezsporną.

Oceniając zachowanie powódki z punktu widzenia przepisów art. 24 ust 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów tj. jako praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów, SOKiK podnosił, że odbiorcami

powszechnych usług pocztowych realizowanych przez Poczta Polską jest nieograniczona liczba konsumentów, czyli dobrem chronionym w stosunku do którego działania powódki są skierowane, są interesy nieograniczonej liczby konsumentów, przy czym potencjalnie praktyką powódki może być dotknięty każdy konsument w analogicznych okolicznościach. Tym samym przyjął, że ma miejsce naruszenie zbiorowych interesów konsumentów. Interesy te zaś zostały przez powódkę naruszone działaniem polegającym na niedotrzymywaniu wskaźników terminowości doręczania przesyłek. Podnosił, że naruszenie przez Poczta Polską interesów konsumentów zostało nie tylko dostrzeżone, ale podjęte zostały działania przez organy państwowe zmierzające do zabezpieczenia tych interesów. Za takie działania SOKiK uznał regulacje prawne określające warunki wykonywania przez Poczta Polską powszechnych usług pocztowych w zakresie jakości powszechnych usług pocztowych przez określenie wskaźników terminowości doręczeń przesyłek. Powódka nie respektowała jednak tychże regulacji przyjmując w sposób całkowicie dowolny, iż wyznaczają one jedynie cele działania, a nie obligują ją do konkretnego zachowania. Przez 3 lata od wprowadzenia wskaźników terminowości nie podjęła działań zmierzających do poprawienia w tym zakresie jakości świadczonych przez siebie usług. W takiej zaś sytuacji zdaniem SOKiK Prezes UOKiK był wręcz zobligowany do podjęcia działań określonych w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów. Powyższe zachowanie powódki uznane zostało za naruszające obowiązujące przepisy, niezgodne z zasadami współżycia społecznego, z dobrymi obyczajami i słusznymi interesami konsumentów.

Skutkami tychże działań dotknięty został szeroki krąg uczestników rynku powszechnych usług pocztowych. Działania powyższe zdaniem sądu I instancji wywołały niekorzystne zjawiska na tym rynku, a zatem Prezes UOKiK był uprawniony do podjęcia interwencji przez wszczęcie postępowania o naruszenie zbiorowych interesów konsumentów i wydania zaskarżonej decyzji, z którą SOKiK całkowicie się zgodził.

Zasadność nałożenia na Poczta Polską kary pieniężnej wynikała zdaniem sądu I instancji z tej okoliczności, iż powódka w sposób dowolny, niczym nie uzasadniony interpretowała obowiązujące przepisy prawne, nakładające na nią obowiązki w zakresie poprawy jakości wskaźników terminowości doręczeń przesyłek pocztowych, wyłącznie jako cel, do którego operator publiczny powinien zmierzać. O wadliwości powyższej interpretacji zdaniem SOKiK świadczy to, iż faktem powszechnie znanym jest, że podejmowanie działań przez przedsiębiorcę świadczącego usługi pocztowe w zakresie poprawy jakości świadczonych usług w zakresie terminowości dostarczania przesyłek pocztowych stanowić powinien cel działania każdego przedsiębiorcy. Natomiast wydanie przepisów określających minimalne wskaźniki terminowości doręczania przesyłek oznacza dla operatora publicznego obowiązki w zakresie podejmowania działań w celu osiągnięcia minimalnych wskaźników terminowości doręczania przesyłek. Ponieważ powódka tych obowiązków nie realizowała konieczne stało się przymuszenie jej do tych obowiązków poprzez nałożenie sankcji w postaci kary pieniężnej.

Odnośnie kwestii wysokości nałożonej na Poczta Polską kary, sąd I instancji podzielił i w tym zakresie przedstawił przez Prezesa UOKiK stanowisko. Uznał, iż za zaostrzeniem kary przemawiały następujące okoliczności:

- okres naruszenia, który w niniejszej sprawie był znaczny, gdyż minimalne wskaźniki terminowości doręczania przesyłek pocztowych zostały określone w rozporządzeniu z 9 I 2004r., a stan naruszenia nie ustał,
- poważny stopień naruszenia ustawy wyrażający się w ignorowaniu przez powódkę obowiązków prawnych,
- umyślne dopuszczanie się zakazanych praktyk,
- zakres naruszenia przepisów ustawy, obejmujący obszar całego kraju,
- znaczny stopień naruszenia interesu publicznego, albowiem działanie powódki dotyczyło szerokiego i nieograniczonego kręgu nadawców i odbiorców przesyłek,
- brak współpracy powódki w postępowaniu administracyjnym.

Apelację od powyższego wyroku wniosła strona powodowa, podnosząc w niej zarzuty naruszenia następujących przepisów prawnych:

- przepisów o właściwości Prezesa UOKiK do orzekania w niniejszej sprawie: art. 24, 25 i 26 ust. 1 ustawy o o.k. i k. w zw. art. 55 ust. 1 i art. 63 ust.1 **pkt 1 lic c ustawy prawo pocztowe i § 43 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych** przez niewłaściwe ich zastosowanie i orzeczenie w sprawie należącej do właściwości Prezesa UKE, w konsekwencji **naruszenie art. 479<sup>(31a)</sup> § 3 k.p.c.** poprzez nieuchylenie przez SOKiK zaskarżonej decyzji,

- **art. 217 § 2 k.p.c. w zw. z art. 227 k.p.c.** przez oddalenie wniosków dowodowych zgłoszonych przez stronę powodową w odwołaniu oraz piśmie procesowym z dnia 25 sierpnia 2010 r., mimo że zmierzały one do wyjaśnienia okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, co przywiodło SOKiK do błędnych wniosków, że Poczta Polska SA stosuje praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów ,

- **art. 479<sup>12</sup> § 1 k.p.c. w zw. z art. 232 k.p.c.**, mające istotny wpływ na przebieg postępowania, przez pominięcie dowodu z dokumentu „Informacja o wynikach kontroli działalności państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej „Poczta Polska” z uwzględnieniem przepływów finansowych i jakości świadczonych usług” z błędnym powołaniem się na zasady prekluzji dowodowej,

-art. 232 k.p.c. w zw. z art. 45 § 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, **przez pominięcie dowodu z w/w dokumentu**

i niedopuszczenie tego dowodu z urzędu, mimo że znajdował się w aktach sprawy i miał istotne znaczenie dla jej rozstrzygnięcia ,

-art. 233 § 1 k.p.c. w zw. z art. 6 k.c. w związku z art. 3 i 232 k.p.c. poprzez dokonanie ustaleń faktycznych z naruszeniem zasad logicznego rozumowania oraz doświadczenia życiowego i:

- nierozważenie charakteru wskaźników terminowości, uznając a priori, że mają one charakter bezwzględnie wiążący i podlegają egzekwowaniu, choć żaden przepis prawa krajowego ani wspólnotowego, nie daje takich uprawnień organom administracji publicznej,
- uznanie za udowodnione, że powódka naruszyła swoim zachowaniem zbiorowe interesy konsumentów w sytuacji, gdy przesłanka bezprawności praktyk nie została spełniona,
- nieuwzględnienie różnic w badaniach przeprowadzonych przez Prezesa UKE oraz przez Poczte Polską SA, pomimo że różnice te były istotne i były wskazywane przez powódkę w toku postępowania,

- **art. 224 § 1 k.p.c.** przez przedwczesne zamknięcie rozprawy w sytuacji, gdy nie zostały przeprowadzone dowody mające podstawowe znaczenia dla sprawy,

- **art. 24 ust. 1 ustawy antymonopolowej** w związku z **§ 43 ust. 1 Rozporządzenia** oraz **załącznika nr 2** do ww. rozporządzenia w związku z **art. 17 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej** , poprzez uznanie, że Poczta Polska SA stosuje praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów, polegającą na niedopełnieniu obowiązków na skutek niezachowania wskaźników terminowości doręczeń przesyłek w obrocie krajowym,

- **art. 106 ust. 1 pkt 4 ustawy antymonopolowej** poprzez nałożenie kary pieniężnej na Poczte Polską SA mimo braku podstaw do jej nałożenia,

- **art. 106 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 111 ustawy antymonopolowej** poprzez nałożenie na Poczte Polską SA kary pieniężnej z naruszeniem zasady proporcjonalności, w wysokości niewspółmiernej do stopnia zawinienia i bez uwzględnienia istotnych okoliczności sprawy.

Tym samym apelująca wносиła o **zmianę zaskarżonego wyroku w całości** poprzez **uchylenie** decyzji Prezesa UOKiK z dnia 30 XII 2008 r. **i umorzenie postępowania** z uwagi na brak właściwości Prezesa UOKiK w sprawie, ewentualnie o zmianę zaskarżonego wyroku w całości **poprzez** uznanie,  **iż Poczta Polska SA** nie stosuje praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, polegającej na niedopełnieniu obowiązków w zakresie zachowania wskaźników terminowości doręczeń przesyłek w obrocie krajowym, ewentualnie o uchylenie **zaskarżonego wyroku** w całości **i** przekazanie Sądowi Ochrony Konkurencji i Konsumentów sprawy do ponownego rozpoznania.

#### **Sąd Apelacyjny zważył co następuje:**

Apelacja powódki zasługuje na uwzględnienie wobec zasadności podniesionego w niej zarzutu naruszenia przepisów prawa materialnego tj. art. 24 ust 1 ( i 2) ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, art. 43§ 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 9 I 2004 r. o warunkach wykonywania powszechnych usług pocztowych , art. 17 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej , poprzez błędną wykładnię przepisu rozporządzenia, skutkującą wadliwym przyjęciem, iż zachowanie powódki było bezprawne, a tym samym wyczerpywało przesłanki praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów.

Przepis art. 24 ust 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów zarówno w brzmieniu obowiązującym do 31 XII 2007 jak i po tej dacie stanowi, że „Przez praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów rozumie się godzące w nie bezprawne działanie przedsiębiorcy ...”. Przesłanką zatem przypisania danemu przedsiębiorcy praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów musi być bezprawność jego zachowania , które może przyjąć postać zarówno działania jak i zaniechania. Przyjmuje się, że działanie jest bezprawne , jeżeli jest niezgodne z przepisami prawa, jak i również wówczas gdy narusza zasady współżycia społecznego oraz dobre obyczaje.

Istota rozstrzygnięcia organu antymonopolowego sprowadzała się do uznania, iż Poczta Polska dopuściła się czynu bezprawnego, naruszającego art. 17 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, gdyż na skutek niedopełnienia ciężących na niej obowiązków w zakresie jakości powszechnych usług pocztowych , poprzez niezachowanie minimalnych wskaźników terminowości doręczeń przesyłek w obrocie krajowym , wynikających z § 43 ust 1 w/w rozporządzenia Ministra Infrastruktury oraz załącznika nr 2 do niego , naruszony został obowiązek prowadzenia działalności gospodarczej z poszanowaniem dobrych obyczajów oraz słusznym interesów konsumentów ( str. 22 decyzji) .

Powyższe rozstrzygnięcie opierało się na ocenie, że rozporządzenie Ministra Infrastruktury nakładało na powódkę w latach 2005-2007 bezwzględny obowiązek zachowania minimalnych wskaźników terminowości doręczeń przesyłek w obrocie krajowym, zawartych w załączniku nr 2 do tego rozporządzenia, z czym nie można się zgodzić.

Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 9 I 2004 r. o warunkach wykonywania powszechnych usług pocztowych zostało wydane na podstawie delegacji ustawowej zawartej w art. 46 ust. 3 ustawy z dnia 12 VI 2003 r. prawo pocztowe ( Dz.U. 2008.189.1159). Przepis powyższy nakładał na Ministra właściwego do spraw łączności obowiązek określenia warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych przez operatora publicznego dotyczących:

1) minimalnych wymagań w zakresie jakości powszechnych usług pocztowych:

**a) wskaźnika terminowości doręczeń przesyłek w obrocie krajowym, wyrażonego jako procentowy udział przesyłek doręczonych w określonych terminach, liczonych od dnia nadania do dnia doręczenia, w ogólnej liczbie nadanych przesyłek,**

b) liczby i sposobu rozmieszczenia placówek operatora,

c) procentowego udziału nadawczych skrzynek pocztowych spełniających wymagania, o których mowa w art. 56 pkt 3;

---

**3) terminów, po upływie których wymagania określone w pkt 1 lit. a i c zostaną osiągnięte;**

Powyższe zadania zostały powtórzone w § 1 ust 3 i 4 rozporządzenia z dnia 9 I 2004 r. , aczkolwiek nie zostały w pełni przez Ministra Infrastruktury zrealizowane. W § 43 ust 1 rozporządzenia zostało bowiem stwierdzone, że „ Przesyłki powinny być doręczane z zachowaniem wskaźników terminowości doręczeń.” , które to wskaźniki w obrocie krajowym określa załącznik nr 2 do rozporządzenia ( ust 4 ).

Załącznik nr 2 przybrał zaś następującą postać:

**WSKAŹNIKI TERMINOWOŚCI DORĘCZEŃ PRZESYŁEK W OBROTCIE KRAJOWYM**

Rodzaj przesyłek	Termin doręczenia	<i>Cel w zakresie terminowości doręczeń*</i>
1	2	3
	D+1	82 %
Przesyłki listowe najszybszej kategorii	D+2	90 %
	D+3	94 %
Przesyłki listowe niebędące przesyłkami	D+3	85 %
listowymi najszybszej kategorii	D+5	97 %
Paczki pocztowe najszybszej kategorii	D+1	80 %
Paczki pocztowe niebędące paczkami pocztowymi najszybszej kategorii	D+3	90 %

Z powyższego wynika, że w rozporządzeniu z dnia 9 I 2004 r. , wbrew postanowieniom jego § 1 ust 4 , a przede wszystkim wbrew postanowieniom art. 46 ust 3 pkt 3 ustawy prawo telekomunikacyjne nie został określony termin po upływie którego wymagania, co do osiągnięcia wymienionych w załączniku nr 2 wskaźników terminowości doręczania przesyłek w obrocie krajowym zostaną osiągnięte. Kolumna 3 tabeli stanowiącej załącznik nr 2 mówi o „Celu w zakresie terminowości doręczeń”.

Zgodnie z § 48 rozporządzenia załącznik nr 2 do niego wszedł w życie z dniem 1 II 2004 r. , co nie jest jednak równoznaczne z przyjęciem, że w ten sposób określony został termin po upływie którego wymagania co do wskaźników terminowości doręczania przesyłek w obrocie krajowym mają zostać osiągnięte. Czym innym jest bowiem termin

wejścia w życie przepisów prawnych określających cele wyznaczone do osiągnięcia, a czym innym termin do którego cele te mają zostać zrealizowane.

Świadczy o tym chociażby treść załącznika nr 3 do w/w rozporządzenia realizującego w sposób pełny delegację ustawową przyznaną Ministrowi Infrastruktury w zakresie określenia wymagań, co do procentowego udziału nadawczych skrzynek pocztowych umieszczanych w sposób i w miejscu umożliwiającym korzystanie z nich osobie niepełnosprawnej, poruszającej się za pomocą wózka inwalidzkiego, w szczególności skrzynek instalowanych w placówkach operatora lub na nieruchomościach użytkowanych przez te placówki ( art. 46 ust 1 c i ust 3 prawa pocztowego oraz § 1 ust 3c i ust 4 rozporządzenia). W załączniku tym określone zostały terminy osiągnięcia stawianych w powyższym zakresie wymagań i jako jeden z tych terminów odrębnie wskazany został dzień wejścia w życie rozporządzenia.

Załącznik nr 3:

Udział wyrażony w procentach	Termin osiągnięcia
80 %	dzień wejścia w życie rozporządzenia
85 %	do dnia 31 grudnia 2004 r.
90 %	do dnia 31 grudnia 2005 r.
95 %	do dnia 31 grudnia 2006 r.

Co więcej w § 46 ust 1 rozporządzenia zostało powiedziane wprost: „ Procentowy udział nadawczych skrzynek pocztowych umieszczonych w sposób i w miejscu umożliwiającym korzystanie z nich osobie niepełnosprawnej, poruszającej się za pomocą wózka inwalidzkiego, w szczególności skrzynek instalowanych w placówkach operatora lub na nieruchomościach użytkowanych przez te placówki, w ogólnej liczbie nadawczych skrzynek pocztowych instalowanych w miejscowym obszarze pocztowym przez operatora oraz terminy jego osiągnięcia określa załącznik nr 3 do rozporządzenia.”

Powyższe oznacza, iż Minister Infrastruktury w swoim rozporządzeniu w sposób świadomy nie określił terminu, w jakim wskazania co do terminowości doręczenia przesyłek mają zostać przez operatora świadczącego powszechne usługi pocztowe osiągnięte, a tym samym wymienionych w załączniku nr 2 do tego rozporządzenia wskaźników nie można traktować jako bezwzględnie obowiązujące .

Powyższy wniosek znajduje potwierdzenie w treści ustawy prawo pocztowe, w której Prezesowi UKE jako regulatorowi usług pocztowych nie zostały przyznane żadne kompetencje w zakresie kontrolowania i egzekwowania od publicznego operatora usług pocztowych, obowiązków jak chce tego Prezes UOKiK, wynikających z załącznika nr 2 do rozporządzenia, czyli obowiązków związanych z uzyskaniem podanych tam wskaźników terminowości doręczeń przesyłek w obrocie krajowym.

Przepis art. 63 ust 1 w/w ustawy stanowi, że Prezes UKE jest uprawniony do kontroli **przestrzegania przepisów**, decyzji oraz postanowień z zakresu działalności pocztowej. W zakresie jakości świadczonych usług pocztowych kontrola ta jednak zgodnie z ust 2 pkt 1 lit. c w/w art. 63 może dotyczyć tylko minimalnych wymagań o jakich mowa w art. 46 ust 3 pkt 1 lit.b ( a nie litera a) ustawy tj. liczby i sposobu rozmieszczenia placówek operatora. Gdyby podzielić tok rozumowania Prezesa UOKiK i uznać, że załącznik nr 2 rozporządzenia w sprawie warunków

wykonywania powszechnych usług pocztowych już z chwilą jego wejścia w życie nałożył na operatora publicznego obowiązek realizowania wskaźników terminowości doręczeń w obrocie krajowym, to niezrozumiałym jest dlaczego realizację tego tak istotnego obowiązku całkowicie wyłączył spod kontroli organu regulacyjnego właściwego dla tej gałęzi działalności gospodarczej tj. Prezesa UKE.

Dodać w tym miejscu należy, iż taką kontrolą Prezesa UKE objęte zostały obowiązki dotyczące zapewnienia przez operatora publicznego osobom niepełnosprawnym dostępu do świadczonych powszechnych usług pocztowych, a zatem także wynikające z art. 56 pkt 3 ustawy, co do których wymagania oraz termin ich osiągnięcia określa załącznik nr 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury.

Potwierdza to wniosek, że wskaźniki terminowości doręczania przesyłek w obrocie krajowym nie miały w latach 2005-2007 charakteru normy bezwzględnie obowiązującej, której nie osiągnięcie wiązałoby się z naruszeniem przepisów prawnych. Gdyby w istocie tak było realizacja stawianych operatorowo publicznemu wymagań poddana zostałaby kontroli organu regulacyjnego, tak jak ustawa prawo pocztowe czyni to w przypadku wymagań jakościowych powszechnych usług pocztowych określonych w jej art. 46 ust 3 pkt 1 lit b i c ( art. 63 ust 2 pkt 1 lit c i d ).

Rozstrzygnięcie Prezesa UOKiK pomija także postanowienia § 48a ustawy prawo pocztowe, który został do niej wprowadzony z dniem uzyskania przez Rzeczypospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej, a który stanowi, że:

Ust 1. „ Operator publiczny obowiązany jest doręczać przesyłki listowe przyjęte do przemieszczenia i doręczenia w ramach powszechnej usługi pocztowej:

- 1)nie później niż w 4 dniu po dniu nadania - w przypadku przesyłki listowej najszybszej kategorii;
- 2)nie później niż w 6 dniu po dniu nadania - w przypadku przesyłki niebędącej przesyłką najszybszej kategorii. „

i w ustępie 2 daje adresatowi lub nadawcy, prawo wniesienia skargi z tytułu opóźnionego doręczenia przesyłki listowej.

Wskazane w ust 1 w/w artykułu terminy podważają twierdzenia zawarte w zaskarżonej decyzji, że przekroczenie określonych w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 9 I 2004 r. wskaźników terminowości doręczania przesyłek, przynajmniej w zakresie przesyłek listowych oznacza naruszenie bezwzględnie obowiązujących przepisów prawnych, dobrych obyczajów oraz słuszych, zbiorowych interesów konsumentów. Interesy konsumentów w tym zakresie zabezpieczone bowiem zostały nie postanowieniami rozporządzenia jak przyjmował także SOKiK, tylko w/w postanowieniami ustawy, których naruszenia organ antymonopolowy w ramach prowadzonego przeciwko Poczcie Polskiej postępowania administracyjnego nie wykazał. Nie można tym samym mówić o praktyce powódki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, czy tak jak przyjmował sąd I instancji o działalności legislacyjnej mającej na celu ochronę interesu konsumentów poprzez wprowadzenie wskaźników terminowości doręczania przesyłek pocztowych z uwagi na dotychczasowe zachowanie operatora publicznego ( tj, sprzed wejścia w życie rozporządzenia ), które nie zostało w żaden sposób zresztą ustalone w ramach niniejszego procesu. Zdaniem Sądu Apelacyjnego z art. 48a ustawy prawo pocztowe wynika jednak, szersza konkluzja, odnosząca się do wskaźniki terminowości doręczenia wszystkich przesyłek pocztowych w obrocie krajowym, określonych w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 9 I 2004 r., a mianowicie taka, iż przepisy tego rozporządzenia nie stwarzają jakichkolwiek uprawnień po stronie konsumentów, które mogłyby być przedmiotem ochrony, czy też interwencji organu regulacyjnego powołanego w tym celu. Przykładowo bowiem jeżeli Poczta Polska doręczy 94 % -tom adresatów przesyłki listowe najszybszej kategorii dopiero w 4 dniu, to będzie to oznaczało, iż jej zachowanie w stosunku do konsumenta było zgodne z prawem tj. zgodne z postanowieniami art. 48a ust 1 pkt 1 prawa pocztowego, aczkolwiek naruszające wskaźniki terminowości określone w załączniku rozporządzenia Ministra Infrastruktury. Powyższy przykład po raz kolejny wskazuje, iż wskaźnikom tym nie można nadać charakteru normy bezwzględnie obowiązującej. W tej zaś sytuacji nieosiągnięcie przez Poczta Polską w/w wskaźników terminowości

nie może być uznane za wykonywanie przez nią działalności gospodarczej bez poszanowania dobrych obyczajów oraz słuszych interesów konsumentów, czyli o naruszeniu art. 17 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

Reasumując stwierdzić należy, iż nie można zgodzić się z Prezesem UOKiK, że bezprawność działań Poczty Polskiej należy wywieść z niedopełnienia ciążących na niej obowiązków w zakresie zachowania wskaźników terminowości doręczania przesyłek w obrocie krajowym wynikających z § 43 ust 1 i załącznika nr 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych ( str. 18 decyzji ), ponieważ w latach 2005-2007 wskaźniki te nie miały charakteru bezwzględnie obowiązujących norm, a w szczególności nie rodziły po stronie konsumentów jakichkolwiek uprawnień co do terminowości spełnienia świadczenia w zakresie powszechnej usługi pocztowej polegającej na doręczaniu przesyłek pocztowych. W zakresie przesyłek listowych termin ten oraz skutki jego niezachowania określał art. 48 a ustawy prawo pocztowe, zaś organ regulacyjny nie wykazał w ramach niniejszego postępowania aby termin ten był przez powódkę przekraczany i to w taki sposób, który narusza dobre obyczaje oraz słuszny interes konsumentów.

Odnosząc się jeszcze do argumentacji Prezesa UOKiK dotyczącej kwestii mocy wiążącej wskaźników terminowości doręczania przesyłek pocztowych w obrocie krajowym, zawartej na str. 20 jego decyzji, to podnieść należy, iż w istocie postanowienia art. 16 i 17 dyrektywy 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 15 XII 1997 r. (Dz.U.U.E.L.98.15.14) nakładają na państwa członkowskie obowiązek ustalenia i opublikowania norm jakości usług dotyczących usług powszechnych jak i monitorowania osiągnięć operatora publicznego w tym zakresie. W obrocie krajowym pozostawiają jednak państwom członkowskim dużą swobodę w osiągnięciu wskazywanych w dyrektywie celów. Polski ustawodawca w art. 46 ust 3 pkt 3 prawa pocztowego zadecydował, że normy dotyczące terminowości doręczania przesyłek w obrocie krajowym zostaną określone przez Ministra Infrastruktury, który wskaże także termin po upływie którego zostaną one osiągnięte. Innymi słowy założył już wówczas, że moment ogłoszenia tychże norm nie musi pokrywać się z momentem ich obowiązywania. Minister Infrastruktury nigdy nie wskazał terminu po upływie którego wskaźniki terminowości doręczania przesyłek w obrocie krajowym mają zostać osiągnięte, nie sposób jest zatem przyjąć, iż w latach 2005-2007 powódkę wiązały w sposób bezwzględny wskaźniki zawarte w załączniku nr 2 do rozporządzenia z 9 I 2004 r.

Odnosząc się do argumentacji strony pozwanej, dotyczącej sposobu zredagowania § 43 ust 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury, wskazującego na powinność czyli obowiązek operatora publicznego doręczania przesyłek pocztowych z zachowaniem wskaźników terminowości doręczeń, to opierając się także na literalnej wykładni tego aktu prawnego podnieść należy, iż treść załącznika nr 2, w którym mowa jest o „celu w zakresie terminowości doręczeń” pozwala na wyciągnięcie wniosków przeciwnych, a mianowicie takich, iż powódka nie miała obowiązku bezwzględnego przestrzegania tych wskaźników, aczkolwiek powinna była do nich dążyć. Nieosiągnięcia wskaźników terminowości nie można przy tym było utożsamiać z brakiem dążeń Poczty Polskiej do podniesienia jakości świadczonych usług. Taki wniosek można byłoby wyciągnąć, dopiero po zbadaniu przyczyn zaistniałego stanu rzeczy, ustaleniu, że pomimo istniejących możliwości finansowych, organizacyjnych itp. powódka nie dochowała co najmniej należytej staranności przy wykonywaniu swojej działalności gospodarczej. Tylko wówczas także można ewentualnie byłoby mówić o moralnie, etycznie nagannej postawie pozwanej, naruszającej dobre obyczaje czy zasady współzycia społecznego. Takich ustaleń jednak zabrakło zarówno w decyzji organu administracyjnego jak i wyroku SOKiK.

Mając powyższe na uwadze Sąd Apelacyjny uznał, iż brak było podstaw do przyjęcia, iż przypisane powódce w zaskarżonej decyzji zachowanie było bezprawne, a tym samym stanowiło praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów, zakazaną postanowieniami art. 24 ust 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

W świetle powyższego za bezprzedmiotowe uznać należało zarzuty apelacyjne dotyczące naruszenia przez sąd I instancji przepisów prawa procesowego jak i art. 106 ust 1 pkt 4 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Ustosunkowania wymagał natomiast zarzut naruszenia przez Prezesa UOKiK przepisów określających właściwość Prezesa UKE do rozpoznania niniejszej sprawy. Zarzut ten zdaniem Sądu Apelacyjnego był niezasadny. Nie można zgodzić się z powódką, że wszczęcie postępowania w przedmiocie oceny terminowości doręczania przez nią przesyłek



należy do wyłącznej kompetencji Prezesa UKE. Mając na uwadze treść art. 63 w zw. z art. 65 ust 1 prawa pocztowego, stwierdzić należy, iż Prezesowi UKE nie zostały przyznane jakiegokolwiek uprawnienia kontrolne w zakresie terminowości świadczonych usług doręczania przesyłek pocztowych przez operatora publicznego, o czym zresztą była już mowa. W oparciu o art. 55 w/w ustawy Prezes UKE ma jedynie obowiązek prowadzenia badań jakości powszechnych usług pocztowych, uzyskanej przez operatora świadczącego powszechne usługi pocztowe w poprzednim roku, co najmniej w zakresie wskaźnika terminowości doręczeń przesyłek.

Nie na tym jednak istota poruszanego zagadnienia dotyczącego kompetencji obu organów polega. Określone zachowanie operatora publicznego świadczącego powszechne usługi pocztowe może wypełniać zarówno czyn zabroniony ustawą prawo pocztowe jak i wypełniać dyspozycję przepisu innych ustaw, w tym ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, wprowadzających zakaz praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów. W takiej zaś sytuacji organem właściwym do wszczęcia i prowadzenia postępowania mającego na celu ustalenie, czy dany przedsiębiorca jest podmiotem stosującym w swojej działalności gospodarczej tego rodzaju praktyki jest Prezes UOKiK, co wynika wprost z art. 26 ust 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, nawet wówczas gdy jak podnosi apelująca przepisy poszczególnych ustaw, określających zasady działalności w sektorach regulowanych, gwarantują skuteczność ochrony interesów konsumentów. Przepis art. 25 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów stanowi bowiem, że „ochrona zbiorowych interesów konsumentów przewidziana w ustawie nie wyłącza ochrony wynikającej z innych ustaw, w szczególności z przepisów o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym i przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.” Innymi słowy kompetencje Prezesa UOKiK oraz pozostałych regulatorów rynku w zakresie ochrony konsumentów nie wyłączają się, lecz nawzajem uzupełniają się.

Potwierdzeniem powyższego toku rozumowania jest wyrok Sądu Najwyższego z dnia 19 X 2006 r. III SK 15/06, na który powoływał się Prezes UOKiK w uzasadnieniu swojej decyzji ( str. 15). W orzeczeniu tym wyrażone zostało stanowisko, że brak jest podstaw do przyjęcia, aby wzajemna relacja między przepisami ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, a przepisami innych ustaw, odpowiadała klasycznej regule *lex specialis derogat legi generali*. W szczególności przepisy ustawy prawo pocztowe nie zakazują przedsiębiorcom praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, ani nie przyznają działającemu na danym rynku właściwemu organowi regulacyjnemu kompetencji do zakazywania tego rodzaju praktyk. Dlatego też w takiej sytuacji organem właściwym do orzekania w sprawie praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów jest Prezes UOKiK. Inna rzeczą natomiast jest, iż powodowe przedsiębiorstwo zdaniem Sądu Apelacyjnego w niniejszej sprawie takiej praktyki określonej w art. 24 ust 1 i 2 u. o k.i k. się nie dopuściło. Dlatego też w oparciu o art. 479<sup>(31 a)</sup> § 3 k.p.c. zaistniała konieczność zmiany wyroku SOKiK poprzez zmianę zaskarżonej decyzji Prezesa UOKiK i ustalenie, że powódka nie dopuściła się zarzucanej jej praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów.

O kosztach postępowania za obie instancje orzeczono na podstawie art. 98§ 1 k.p.c.