

DECYZJA

z dnia 30 grudnia 2008

w sprawie uznania za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów działania państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej „Poczta Polska” z siedzibą w Warszawie (Nr RWA-62/2008)

- I. Na podstawie art. 26 ust. 1 w zw. z art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331 ze zm.) oraz stosownie do art. 33 ust. 6 tej ustawy i §7 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2007 r. w sprawie określenia właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Dz. U. Nr 134, poz. 939), po przeprowadzeniu postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i konsumentów, uznaje się za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów działania podejmowane przez państwowe przedsiębiorstwo użyteczności publicznej „Poczta Polska” z siedzibą w Warszawie, 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, poz. 34 ze zm.) - co narusza 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, poz. 1807 ze zm.) oraz godzi w zbiorowe interesy konsumentów, a tym samym stanowi naruszenie art. 24 ust. 2 w zw. z art. 24 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów i nakazuje zaniechanie jej stosowania.
- II. Na podstawie art. 106 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz stosownie do art. 33 ust. 6 tej ustawy i §7 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie określenia właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w imieniu Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów: nakłada się na państwowe przedsiębiorstwo użyteczności publicznej „Poczta Polska” z siedzibą w Warszawie karę pieniężną w wysokości 6.660.000 zł (słownie: sześć milionów sześćset sześćdziesiąt tysięcy złotych), płatną do budżetu państwa, z tytułu naruszenia zakazu, o którym jest mowa w art. 24 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, w zakresie opisanym w punkcie I sentencji niniejszej decyzji.

UZASADNIENIE

W dniu 15 maja 2008 r. w witrynie internetowej Urzędu Komunikacji Elektronicznej opublikowany został „Raport 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 2007 r. W raporcie tym przedstawiono wyniki badania przeprowadzonego na zlecenie Prezesa UKE, którego przedmiotem była jakość powszechnych usług pocztowych świadczonych w 2007 r. przez publicznego operatora pocztowego, tj. przez państwowe przedsiębiorstwo użyteczności publicznej „Poczta Polska” z siedzibą w Warszawie (dalej również: Poczta Polska, Poczta), badana pod kątem zachowania minimalnych wskaźników terminowości doręczeń przesyłek w obrocie krajowym określonych w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych.

W oparciu o informacje zawarte w „Raporcie...” Prezes UOKiK ustalił, iż w przypadku niemal wszystkich rodzajów przesyłek realne wskaźniki terminowości doręczeń w obrocie krajowym uzyskane przez Poczta Polską w 2007 r. nie osiągnęły minimalnych wartości określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych.

W związku ze stwierdzonymi w „Raporcie...” uchybieniami Prezes UOKiK uznał za celowe zapoznanie się z ustaleniami na temat jakości usług pocztowych świadczonych przez Poczta Polska, dokonanych przez Prezesa UKE w latach poprzednich. Po zapoznaniu się z dostępnymi w witrynie internetowej Urzędu Komunikacji Elektronicznej „Raportami 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 2005 i 2006 r., Prezes UOKiK stwierdził, że poczynając od 2005 r. w kolejnych latach realne wskaźniki terminowości doręczeń przesyłek listowych w obrocie krajowym ulegały stopniowemu wyraźnemu pogorszeniu. O ile bowiem w 2005 r. cele w zakresie terminowości doręczeń zostały osiągnięte, w kolejnych latach obowiązek zachowywania minimalnych standardów terminowości nie był przez Poczta Polska realizowany.

Mając na względzie informacje zawarte w ww. raportach sporządzonych na zlecenie Prezesa UKE Prezes UOKiK uznał, iż uzasadniają one podejrzenie podejmowania przez Poczta Polska bezprawnych działań naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Wobec powyższego Prezes UOKiK - Delegatura w Warszawie działając na podstawie art. 49 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów wydał w dniu 9 lipca 2008 r. postanowienie w przedmiocie wszczęcia postępowania w związku z podejrzeniem stosowania przez państwowe przedsiębiorstwo użyteczności publicznej „Poczta Polska” z siedzibą w Warszawie 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 w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych, co może naruszać obowiązek prowadzenia działalności gospodarczej z poszanowaniem dobrych obyczajów oraz słusznym interesom konsumentów, o którym mowa w art. 17 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej i w związku z tym może stanowić naruszenie art. 24 ust. 2 w zw. z art. 24 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. [...]

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów ustalił, co następuje.

Państwowe przedsiębiorstwo użyteczności publicznej „Poczta Polska” w Warszawie zostało utworzone w dniu 1 stycznia 1992 r. w ramach wykonania zarządzenia Ministra Łączności z dnia 4 grudnia 1991 r., poprzez przekształcenie zorganizowanej części mienia państwowej jednostki organizacyjnej działającej pod nazwą Polska Poczta, Telefon i Telegraf w przedsiębiorstwo państwowe. Na podstawie zarządzenia Ministra Łączności Nr 16 z dnia 28 listopada 1991 r. w sprawie podziału państwowej jednostki organizacyjnej Polska Poczta, Telegraf i Telefon, dotychczasowa działalność tego podmiotu w dziedzinie poczty została przejęta przez państwowe przedsiębiorstwo użyteczności publicznej „Poczta Polska”.

Aktualnie Poczta Polska funkcjonuje na podstawie ustawy z dnia 30 lipca 1997 r. o państwowym przedsiębiorstwie użyteczności publicznej „Poczta Polska” (Dz. U. Nr 106, poz. 675 ze zm.). Poczta Polska działa jako przedsiębiorstwo państwowe w rozumieniu ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1600 ze zm.), zatem na mocy art. 1 tej ustawy jest samodzielnym, samorządnym i samofinansującym się przedsiębiorcą posiadającym osobowość prawną. Również przepis art. 2 ust. 1 ustawy o państwowym przedsiębiorstwie użyteczności publicznej „Poczta Polska” przyznaje Poczcie Polskiej osobowość prawną, zaś zgodnie z art. 13 ust. 1 ww. ustawy podmiot ten występuje w obrocie we własnym imieniu i na własny rachunek. Nadzór nad Poczta oraz funkcję organu założycielskiego wykonuje Minister Łączności (art. 33 ust. 1 ww. ustawy). Przedmiot działalności Poczty Polskiej określony został w art. 9 ust. 1 ustawy o państwowym przedsiębiorstwie użyteczności publicznej „Poczta Polska” i obejmuje: świadczenie usług pocztowych, emisję, wprowadzanie i wycofywanie z obiegu znaczków pocztowych, kartek pocztowych oraz kopert z nadrukowanym znakiem opłaty pocztowej, wykonywanie innych usług związanych z wykorzystaniem służby pocztowej, w szczególności w zakresie obsługi organów władzy publicznej, kolportażu prasy i wydawnictw, filatelistyki, świadczenie usług finansowych i wykonywanie czynności z nimi związanych, pośrednictwo w wykonywaniu usług finansowych, w tym czynności bankowych, świadczenie usług logistycznych, a w szczególności przewóz przesyłek towarowych oraz ich konfekcjonowanie i magazynowanie. Poza powyższym, Poczta Polska może wykonywać inną działalność gospodarczą, jeżeli nie ogranicza ona działalności określonej powyżej (art. 9 ust. 4 ww. ustawy).

Na mocy art. 46 ust. 2 ustawy - Prawo pocztowe Poczta Polska ma status pocztowego operatora publicznego, co oznacza, że jest ustawowo zobowiązana do świadczenia tzw. powszechnych usług pocztowych. Zgodnie z art. 3 pkt 23 ustawy - Prawo pocztowe, przez powszechne usługi pocztowe należy rozumieć usługi polegające na: przyjmowaniu, przemieszczaniu i doręczaniu: przesyłek listowych do 2 000 g, w tym przesyłek poleconych i przesyłek z zadeklarowaną wartością, paczek pocztowych do 10 000 g, w tym z zadeklarowaną wartością, a także przesyłek dla ociemniałych; doręczaniu nadesłanych z zagranicy paczek pocztowych do 20 000 g; realizowaniu przekazów pocztowych (art. 3 pkt 23 ustawy - Prawo pocztowe).

W myśl art. 46 ust. 1 ustawy - Prawo pocztowe operator publiczny obowiązany jest do świadczenia powszechnych usług pocztowych w sposób ciągły, umożliwiający: traktowanie przesyłki listowej jako przesyłki poleconej; traktowanie przesyłki jako przesyłki z zadeklarowaną wartością; uzyskanie potwierdzenia odbioru przesyłki rejestrowanej lub kwoty pieniężnej określonej w przekazie pocztowym; przyjęcie, przemieszczenie i doręczenie przesyłek lub kwot pieniężnych nadanych na poste restante.

Zgodnie z art. 48 ustawy Prawo pocztowe Poczta Polska jako operator publiczny nie może odmówić zawarcia umowy o świadczenie powszechnych usług pocztowych, z wyjątkiem przypadków określonych w art. 22 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy - Prawo pocztowe - dotyczących sytuacji, w których nie są spełnione wymagania dotyczące świadczenia usług pocztowych albo gdy zawartość lub opakowanie przesyłki naraża osoby trzecie lub operatora na szkodę.

Szczegółowe obowiązki publicznego operatora pocztowego w zakresie sposobu świadczenia usług, wymagań w zakresie przyjmowania i doręczania przesyłek i przekazów pocztowych, oraz minimalnych wymagań w zakresie jakości usług określone zostały w drodze rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych, wydanego na podstawie upoważnienia zawartego w art. 46 ust. 3 ustawy - Prawo pocztowe. Rozporządzenie to określa m.in. wskaźniki terminowości doręczeń przesyłek w obrocie krajowym. [...]

Funkcjonujące w krajowym obrocie prawym 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. Normy jakości dla przesyłek w obrocie zagranicznym w ramach Wspólnoty określone zostały przez Parlament Europejski i Radę w załączniku do dyrektywy. [...]

Realizując wynikający z przepisów art. 16 i 17 dyrektywy 97/67/WE obowiązek ustalenia norm jakości powszechnych usług pocztowych w obrocie krajowym polski ustawodawca w art. 46 ust. 3 ustawy - Prawo pocztowe upoważnił ministra właściwego do spraw łączności do określenia, w drodze rozporządzenia, warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych przez operatora publicznego, dotyczących m.in. minimalnych wymagań w zakresie jakości powszechnych usług pocztowych, w tym 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.

Minimalne wymagania dotyczące jakości usług świadczonych przez publicznego operatora pocztowego określone zostały w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych. I tak, przepis §43 ust. 1 ww. rozporządzenia stanowi, iż przesyłki powinny być doręczane z zachowaniem wskaźników terminowości doręczeń. Termin doręczenia określany jest jako D+n, gdzie:

- 1) „D” oznacza dzień zawarcia umowy o świadczenie usługi polegającej na przyjęciu, przemieszczeniu i doręczeniu przesyłki, co w przypadku przesyłek rejestrowanych jest to ten sam dzień albo dzień następny, jeżeli umowa została zawarta po godzinie, podanej przez operatora do publicznej wiadomości, po której traktuje on umowę jako zawartą w dniu następnym, a w przypadku przesyłek, niebędących przesyłkami rejestrowanymi jest to ten sam dzień albo dzień następny, jeżeli wrzucenie przesyłki listowej do nadawczej skrzynki pocztowej nastąpiło po podanym na niej czasie ostatniego wyjmowania przesyłek z tej skrzynki;
- 2) „n” oznacza liczbę dni, które upłynęły od dnia nadania do dnia doręczenia przesyłki (§43 ust. 2 rozporządzenia). [...]

Do przeprowadzania corocznego monitoringu jakości usług pocztowego operatora publicznego zobowiązany jest regulator rynku usług pocztowych, którym jest Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Obowiązek powyższy wynika z art. 55 ust. 1 ustawy - Prawo pocztowe, który stanowi, iż „Prezes UKE prowadzi badania jakości powszechnych usług pocztowych, uzyskanej przez operatora świadczącego powszechne usługi pocztowe w poprzednim roku, co najmniej w zakresie wskaźnika terminowości doręczeń przesyłek”. Dodatkowo, w myśl ust. 2 powyższego przepisu Prezes UKE zobowiązany jest do opublikowania w Biuletynie UKE, w terminie do dnia 31 maja, rocznego raportu zawierającego m.in. wyniki badań, o których mowa powyżej. Jak ustalił Prezes UOKiK, do chwili obecnej badanie jakości usług Poczty Polskiej jako operatora publicznego w zakresie wskaźnika terminowości doręczeń przesyłek przeprowadzono na zlecenie Prezesa UKE trzykrotnie - w latach 2005, 2006 i 2007. Wyniki badań zostały przedstawione w raportach, z których każdy został zatytułowany: „Raport 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”. Informacje na temat sporządzonych raportów były publikowane w biuletynach UKE oraz zostały zamieszczone na stronach internetowych tego Urzędu. [...]

Badania jakości powszechnych usług pocztowych, o których mowa powyżej, zostały przeprowadzone przez przedsiębiorców specjalizujących się w badaniach rynkowych, niezależnych od operatora i organu regulacyjnego, wyłonionych w przetargach nieograniczonych. Dodatkowo, Prezes UKE każdorazowo zlecał niezależnej instytucji badawczej przeprowadzenie audytu w zakresie przygotowania i prowadzenia danego badania terminowości doręczeń przesyłek. Jak wynika z „Raportów...”, zdaniem ich autorów wszystkie trzy badania zostały przeprowadzone zgodnie ze stosownymi normami PN-EN 13850 i PN-EN 14508.

Analiza dostępnych na stronach UKE „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” wykazała, że nie jest możliwe dokonanie pełnej analizy porównawczej realnych wskaźników terminowości, osiągniętych Poczcią Polską kolejno w latach 2005, 2006 i 2007. Jest to spowodowane tym, że badania jakości powszechnych usług pocztowych w latach 2005 r. i 2006 r. zostały przeprowadzone wyłącznie w zakresie przesyłek listowych, w dodatku tylko priorytetowych z terminem D+1 i ekonomicznych z terminem D+3. Badania te nie uwzględniały pozostałych przesyłek listowych priorytetowych i ekonomicznych oraz paczek pocztowych w ogólności - choć rozporządzenie w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych ustala minimalne wskaźniki terminowości również dla nich. Dodatkowo, badanie jakości powszechnych usług pocztowych w 2006 r. objęło zaledwie jeden miesiąc (od dnia 20 listopada 2006 r. do dnia 29 grudnia 2006 r.), w dodatku w okresie przed świętami Bożego Narodzenia, w trakcie strajku pracowników ekspedycji i służb doręczeń Poczty Polskiej, trudno je zatem uznać za miarodajne.

Niemniej, w oparciu o zawarte w ww. „Raportach...” dane można dokonać przynajmniej częściowego porównania ogólnopolskich wskaźników terminowości, osiągniętych przez Poczcią Polską w kolejnych badanych latach. [...]

W odróżnieniu od badań jakości powszechnych usług pocztowych przeprowadzonych w latach poprzednich badanie zrealizowane w 2007 r. miało charakter ciągły. Badanie to dotyczyło nie tylko przesyłek listowych priorytetowych z terminem D+1 i ekonomicznych z terminem D+3, lecz również pozostałych kategorii przesyłek, dla których ustawodawca określił w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych minimalne wskaźniki terminowości.

Na podstawie informacji zawartych w „Raporcie z badania 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 2007 r Prezes UOKiK ustalił, że wskaźniki terminowości uzyskane przez Poczcią Polską w ww. roku kształtowały się w sposób następujący. [...] W przypadku niemal wszystkich kategorii przesyłek realne wskaźniki terminowości doręczeń w obrocie krajowym uzyskane przez Poczcią Polską 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.

W toku postępowania Poczta Polska ustosunkowała się do badań jakości usług pocztowych przeprowadzonych na zlecenie Prezesa UKE, zarzucając im nierzetelność. W uzasadnieniu tego zarzutu przedsiębiorca powołał się na art. 16 dyrektywy 97/67/WE, zgodnie z którym monitoring norm jakości osiągniętych przez publicznego operatora pocztowego powinien być przeprowadzony co najmniej raz do roku, w sposób niezależny i zgodnie z normami, którymi - jak wskazała Poczta - w zakresie przesyłek zwykłych są normy: PN-EN 13850 dla przesyłek priorytetowych oraz PN-EN 145508 dla przesyłek ekonomicznych. W ocenie Poczty Polskiej, badanie jakości usług przeprowadzone przez Prezesa UKE, których wyniki zostały opublikowane w „Raporcie 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 2007 r., zostały przeprowadzone z naruszeniem ww. norm. Poczta zarzuciła ww. badaniu m.in. zbyt niską liczebność próbek oraz stosowanie metodologii niezgodnych z normami.

Kwestionując możliwość wykorzystania opublikowanych przez Prezesa UKE raportów z badań jakości powszechnych usług pocztowych dla oceny terminowości doręczeń przesyłek pocztowych w obrocie krajowym Poczta Polska powołała się na wyniki własnych badań w zakresie jakości jej usług. Zdaniem Poczty, uzyskane przez nią wyniki znacząco odbiegają od wyników badań przeprowadzonych na zlecenie Prezesa UKE, w ich świetle bowiem wskaźniki terminowości określone przez ustawodawcę zostały zachowane. [...] W ocenie Poczty Polskiej, dane jednoznacznie wskazują, iż dotychczasowe badania jakości usług publicznego operatora pocztowego przeprowadzone na zlecenie Prezesa UKE nie mogą stanowić podstawy obiektywnej oceny jakości pracy Poczty Polskiej.

Ustosunkowując się do zarzutów postawionych w postanowieniu o wszczęciu postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów Poczta Polska pismem z dnia 22 lipca 2008 r. poddała w wątpliwość istnienie po stronie Prezesa UOKiK kompetencji do oceny jej działań pod kątem ich zgodności z przepisami ustawy - Prawo pocztowe oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych. Poczta wyraziła przekonanie, iż kwestia realizacji wskaźników terminowości doręczeń w ramach powszechnych usług pocztowych nie leży w zakresie norm kompetencyjnych zawartych w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów, zaś przepisy prawne określające przedmiotowe wskaźniki nie przewidują żadnych sankcji administracyjnych ani finansowych, które byłyby nakładane w trybie ww. ustawy. Poczta zwróciła uwagę, że zasady wykonywania powszechnych usług pocztowych określa kompleksowo ustawa - Prawo pocztowe oraz wydane do niej przepisy wykonawcze, w tym rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych. Przepisy te w zakresie minimalnych wymagań, co do jakości usług, w tym m.in. wskaźnika terminowości doręczeń przesyłek pocztowych, stanowią implementację do polskiego systemu prawnego dyrektywy 95/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług. Jak podniosła Poczta, powyższe akty prawne nie przewidują jakichkolwiek sankcji administracyjnych, karnych ani cywilnoprawnych z tytułu naruszenia wskaźnika terminowości, jak również nie upoważniają klientów do występowania z roszczeniami cywilnoprawnymi z tego tytułu. Jedynym instrumentem prawnym przewidzianym w dyrektywie 95/67/WE jest możliwość podjęcia przez krajowe organy regulacyjne działań naprawczych. Tymczasem, zdaniem Poczty Polskiej, gdyby jakiegokolwiek organy mogły stosować względem niej sankcje finansowe za nieosiągnięcie celu w zakresie wskaźników terminowości, musiałyby zostać one przewidziane w dyrektywie 95/67/WE, a następnie implementowane do ustawodawstwa krajowego.

Przedstawiając pismem z dnia 10 września 2008 r. końcowe stanowisko w sprawie Poczta Polska podkreśliła, iż geneza wskaźników terminowości doręczeń przyjętych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych wywodzi się z postanowień dyrektywy 95/67/WE, która w załączniku nr 1 określa te wskaźniki jako cel do osiągnięcia w obrocie zagranicznym (między poszczególnymi krajami członkowskimi), i to jedynie dla przesyłek listowych zwykłych priorytetowych: D+3 dla 85% przesyłek i D+5 dla 97% przesyłek. Jednocześnie dyrektywa 95/67/WE zobowiązuje państwa członkowskie do określenia takich norm jakości w obrocie krajowym, aby zapewnić ich zgodność z obrotem zagranicznym. W związku z powyższym, w poszczególnych państwach Unii Europejskiej przyjęto różne sposoby wyznaczania celów oraz ich parametry [...]

Poczta Polska podkreśliła, iż wskaźnik terminowości doręczania przesyłek został zarówno w prawie wspólnotowym, jak i w ustawodawstwie poszczególnych państw członkowskich, w tym w prawie polskim, określony wyłącznie jako cel, do którego osiągnięcia operator publiczny powinien zmierzać. Jak podniosła Poczta, taki sposób określenia wskaźnika zakłada z góry określoną niesprawność, co oznacza, że część klientów może otrzymać przesyłki poza ustalonym limitem terminu czasowego, np. w Polsce 18% klientów oczekujących na przesyłki listowe priorytetowe w standardzie D+1 może - zgodnie z prawem - nie otrzymać ich w określonym terminie. Strona postępowania zwróciła ponadto uwagę, że w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych nie została określona data osiągnięcia celu w zakresie minimalnych wskaźników terminowości doręczeń, zaś dyrektywa 95/67/WE ani ustawodawstwo polskie nie przewidują sankcji za jego nieosiągnięcie.

Odnosząc się bezpośrednio do zarzutu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów strona wyraziła przekonanie, iż nie zachodzi żadna z przesłanek stwierdzenia naruszenia zakazu stosowania takich praktyk, którymi w świetle art. 24 ust. 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów są: działania przedsiębiorcy, bezprawność tego działania, naruszenie interesów prawnych konsumentów i zbiorowy charakter tychże interesów. Poczta Polska podkreśliła, iż podejmowane przez nią działania nie stanowią żadnej z przykładowych praktyk wskazanych w tym przepisie, w szczególności nie można ich uznać za czyny nieuczciwej konkurencji. Strona postępowania zwróciła uwagę, iż działa na rynku usług regulowanych, na zasadach nie w pełni konkurencyjnych, zaś przepisy prawne nakładają na Poczcie jako na publicznego operatora pocztowego znacznie większe ciężary i ograniczenia niż na innych operatorów, działających na zasadach rynkowych. Skoro, więc - jak podkreśliła strona - w zakresie powszechnych usług pocztowych nie istnieje pomiędzy operatorem publicznym a pozostałymi operatorami wspólna płaszczyzna konkurencyjna, nie sposób postawić Poczcie Polskiej zarzutu naruszenia zasad uczciwej konkurencji.

Poczta Polska wyraziła również przekonanie, iż w celu uznania jej działań za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów Prezes UOKiK winien wykazać nie tyle sam fakt nieosiągnięcia wskaźników terminowości doręczeń przesyłek pocztowych, lecz okoliczność, że zjawisko to wystąpiło wskutek bezprawnych działań przedsiębiorcy. Poczta poddała przy tym w wątpliwość możliwość wywiedzenia bezprawności jej działań z naruszenia art. 17 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, kwestionując możliwość stosowania zakazu określonego w art. 24 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów do działań przedsiębiorców, które są sprzeczne wyłącznie z dobrymi obyczajami.

Odnosząc się do kwestii naruszenia zbiorowego interesu konsumentów Poczta Polska powołała się ogólnie na „piśmiennictwo prawnicze i orzecznictwo sądowe”, zgodnie z którym działanie przedsiębiorcy może być uznane za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów jedynie wtedy, gdy godzi w interesy prawne konsumentów, nie zaś ich interesy faktyczne. Tymczasem, jak podniosła Poczta, przepisy określające wskaźniki terminowości doręczeń przesyłek w obrocie krajowym stanowią wytyczną, co do regulacji rynku usług pocztowych i nie rodzą po stronie klienta żadnych uprawnień. Tym samym, w ocenie Poczty, w niniejszej sprawie nie można mówić o naruszeniu interesów prawnych konsumentów.

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zważył, co następuje.

Na wstępie Prezes UOKiK rozważył podniesiony przez państwowe przedsiębiorstwo użyteczności publicznej „Poczta Polska” zarzut o braku właściwości Prezesa UOKiK w niniejszej sprawie. Zarzut ten strona wywiodła z faktu braku w prawie regulującym działalność pocztową - zarówno krajowym (ustawa - Prawo pocztowe i wydane do niej akty wykonawcze), jak i wspólnotowym (dyrektywa 95/67/WE) - norm prawnych, które wprost przyznawałyby Prezesowi UOKiK uprawnienia do nakładania na publicznego operatora pocztowego sankcji z tytułu nieosiągnięcia wymaganych wskaźników terminowości doręczeń przesyłek pocztowych w obrocie krajowym.

W ocenie Prezesa UOKiK, zarzut powyższy bez wątpienia należy uznać za bezzasadny. Należy zauważyć, że - zgodnie z utrwalonym w orzecznictwie poglądem - pomiędzy przepisami prawnymi określającymi zasady działalności w sektorach regulowanych, takimi jak ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. - Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. Nr 171, poz. 1800 ze zm.) czy ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (Dz. U. z 2006 r. Nr 89, poz. 625 ze 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 Prezesa UOKiK jest natomiast 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.

Wprowadzie powyższe rozważania, zawarte m.in. w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 19 października 2006 r. (Sygn. akt III SK 15/06) dotyczącym relacji pomiędzy kompetencjami Prezesa UOKiK oraz Prezesa UKE jako regulatora rynku usług telekomunikacyjnych, zostały sformułowane w odniesieniu do spraw dotyczących ochrony konkurencji, niemniej - w ocenie Prezesa UOKiK - w całości znajduje zastosowanie również w sprawach z zakresu ochrony konsumentów. Podobnie jak w sprawach praktyk ograniczających konkurencję, również ochrona interesów konsumentów podejmowana w trybie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów dotyczących praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów dokonywana jest przez Prezesa UOKiK ex post, a zatem w odniesieniu do naruszeń, które już zaistniały, stwarzając zagrożenie dla nieprofesjonalnych uczestników rynku. Uprawnienia organów będących regulatorami sektorowymi w zakresie ochrony konsumentów mają natomiast charakter uprzedni, nadto zaś jedynie marginalny. Należy mieć bowiem na uwadze, iż 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. Dla przykładu można wskazać kwestię regulaminów świadczenia usług telekomunikacyjnych stosowanych przez przedsiębiorców, na których nałożono określone obowiązki regulacyjne, które na mocy art. 48 ust. 1 ustawy - Prawo telekomunikacyjne podlegają wstępnej kontroli Prezesa UKE, zaś na zasadach ogólnych przewidzianych w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów - kontroli ex post dokonywanej przez Prezesa UOKiK.

Odnosząc powyższe rozważania do okoliczności niniejszej sprawy należy zauważyć, że przepisy ustawy - 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 ww. ustawy wyłącznie możliwość podjęcia działań kontrolnych, a w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości - również naprawczych. Kompetencje Prezesa UKE należą zatem do katalogu typowych instrumentów regulacyjnych. Wobec powyższego, brak jest podstaw do uznania, iż w przypadku powszechnych usług pocztowych wyłączeniu ulegają kompetencje Prezesa UOKiK do podejmowania działań wynikających z ustawy z ochronie konkurencji i konsumentów, przewidzianych dla ochrony konsumentów przed praktykami, które godzą w ich zbiorowe interesy.

Prezes UOKiK ma możliwość oceny działań przedsiębiorców w trybie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów wprowadzających mechanizmy ochrony tzw. zbiorowych interesów konsumentów. Materiałnoprawną podstawę do analizy działań przedsiębiorcy z punktu widzenia zakazu stosowania zakazanych praktyk stanowi art. 24 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Przez praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów rozumie się godzące w nie bezprawne działanie przedsiębiorcy, w tym m.in. nieuczciwe praktyki rynkowe (art. 24 ust. 2 ustawy). Nie jest zbiorowym interesem konsumentów suma indywidualnych interesów konsumentów (art. 24 ust. 3 ustawy). Zbiorowe interesy konsumentów podlegają zatem ochronie przed wymierzonymi w nie naruszeniami, polegającymi na sprzecznych z prawem działaniach przedsiębiorców.

Konsumentem w rozumieniu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów jest osoba fizyczna dokonująca czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową (art. 221 Kc w zw. z art. 4 pkt 12 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów).

Jak wynika z powyższego, 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: kwestionowane działanie jest działaniem przedsiębiorcy, działanie to jest bezprawne, działanie to godzi w zbiorowy interes konsumentów.

Postępowanie w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, podobnie jak każde inne postępowanie administracyjne, toczy się z udziałem osób mających przmiot strony. Zgodnie z art. 101 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, stroną postępowania w sprawie stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów jest każdy, wobec kogo zostało wszczęte postępowanie. W przedmiotowej sprawie stroną, wobec której zostało wszczęte postępowanie w związku z podejrzeniem stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, jest państwowe przedsiębiorstwo użyteczności publicznej „Poczta Polska” z siedzibą w Warszawie.

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów zawiera legalną definicję przedsiębiorcy. Zgodnie z art. 4 pkt 1 tej ustawy w związku z art. 86 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 173, poz. 1808), pod pojęciem tym należy rozumieć przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz: a) osobę fizyczną, osobę prawną, a także jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną, organizującą lub świadczącą usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej; b) osobę fizyczną wykonującą zawód we własnym imieniu i na własny rachunek lub prowadzącą działalność w ramach wykonywania takiego zawodu; c) osobę fizyczną, która posiada kontrolę nad co najmniej jednym przedsiębiorcą, choćby nie prowadziła działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, jeżeli podejmuje dalsze działania podlegające kontroli koncentracji; d) związek przedsiębiorców (...). Natomiast w myśl art. 4 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, przedsiębiorcą w jej rozumieniu jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną - wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą. Właściwą dla przedsiębiorcy działalnością gospodarczą jest zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły (art. 2 ww. ustawy).

W świetle przytoczonej powyżej definicji „przedsiębiorcy” nie ulega wątpliwości, że Poczta Polska podlega rygorom określonym w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów, w związku z czym jej działania podlegają ocenie Prezesa UOKiK w kontekście naruszenia zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Przepis art. 2 ust. 1 ustawy o państwowym przedsiębiorstwie użyteczności publicznej „Poczta Polska” przyznaje bowiem Poczcie Polskiej zdolność prawną, zaś stosownie do art. 13 ust. 1 ww. ustawy podmiot ten występuje w obrocie we własnym imieniu i na własny rachunek. Poczta Polska jest zatem niewątpliwie przedsiębiorcą w rozumieniu przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, w związku z czym jest uznawana za przedsiębiorcę również na gruncie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Drugą z przesłanek koniecznych dla stwierdzenia naruszenia art. 24 ust. 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów jest bezprawność działań podejmowanych przez przedsiębiorcę. Same przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów nie regulują konstrukcji bezprawności działań przedsiębiorcy. Zwrócił na to uwagę Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w wyroku z dnia 23 czerwca 2006 r. (Sygn. akt XVII Ama 32/05), wskazując, iż art. 23a ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie

konkurencji i konsumentów - którego odpowiednikiem w ustawie z dnia 16 lutego 2007 r. jest art. 24 ust. 2 - nie ma samodzielnego znaczenia prawnego, lecz powinien być interpretowany oraz stosowany w określonym kontekście normatywnym. W związku z tym, w celu konkretyzacji przesłanki bezprawności należy sięgnąć do przepisów innych ustaw, gdyż dopiero na ich podstawie możliwe jest dokonanie oceny działań przedsiębiorcy w aspekcie ich zgodności z prawem.

Bezprawność, do której odwołał się ustawodawca definiując pojęcie praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, należy zatem rozumieć jako sprzeczność z prawem. Jako sprzeczne z prawem kwalifikuje się zachowania sprzeczne z nakazem zawartym w ustawie, rozporządzeniu wydanym na podstawie i dla wykonania ustawy, a także w umowie międzynarodowej oraz akcie prawa wspólnotowego, mających bezpośrednie zastosowanie w stosunkach wewnętrznych. Sprzeczne z prawem są nadto: czyny zabronione i zagrożone sankcją karną, czyny zabronione pod sankcjami dyscyplinarnymi, czyny zakazane przepisami administracyjnymi lub przepisami prawa gospodarczego publicznego, czyny zabronione przepisami o charakterze cywilnoprawnym, zawartymi w aktach normatywnych z zakresu prawa cywilnego i administracyjnego. Przedsiębiorca dopuszcza się zatem działań sprzecznych z prawem wówczas, gdy podejmuje działania niezgodne z przepisami, jak i wtedy, gdy nie dopełnia ciążącego na nim prawnego obowiązku. Dla stwierdzenia bezprawności działania przedsiębiorcy bez znaczenia pozostaje strona podmiotowa czynu, a zatem wina sprawcy (w znaczeniu subiektywnym, oznaczającym wadliwość procesu decyzyjnego sprawcy) i stopień tej winy (umyślność bądź nieumyślność), a także świadomość istnienia naruszonych norm prawnych.

W niniejszej sprawie wszczynając przeciwko państwowemu przedsiębiorstwu użyteczności publicznej „Poczta Polska” postępowanie w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów Prezes UOKiK stanął na stanowisku, iż bezprawność działań tego przedsiębiorcy należy wywieść z niedopełnienia ciążących na nim obowiązków w zakresie zachowania wskaźników terminowości doręczeń przesyłek w obrocie krajowym, wynikających z §43 ust. 1 i załącznika nr 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych, co mogło naruszyć obowiązek prowadzenia działalności gospodarczej z poszanowaniem dobrych obyczajów oraz słuszych interesów konsumentów, o którym mowa w art. 17 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

W ocenie Prezesa UOKiK, analiza materiału dowodowego zebranego w toku postępowania w pełni potwierdziła zasadność zarzutów postawionych w postanowieniu o wszczęciu przeciwko Poczcie Polskiej postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Znajdujące się w aktach materiały, w postaci przygotowanych na zlecenie Prezesa UKE „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, a także zestawień danych przekazanych organowi przez stronę postępowania, wskazują wyraźnie, iż jakość powszechnych usług pocztowych świadczonych przez państwowe przedsiębiorstwo użyteczności publicznej „Polska Poczta” w 2007 r. w zakresie terminowości doręczeń przesyłek w obrocie krajowym nie osiągnęła minimalnych standardów określonych przez ustawodawcę.

Jak zostało szerzej przedstawione w części ustalającej decyzji, stosownie do §43 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych przesyłki powinny być przez Poczta Polska doręczane z zachowaniem wskaźników terminowości doręczeń, które zostały określone w załączniku nr 2 do ww. rozporządzenia oddzielnie dla każdej z kategorii przesyłek (przesyłki listowe priorytetowe i ekonomiczne, paczki pocztowe priorytetowe i ekonomiczne, w podziale na terminy doręczeń). Jak wynika jednak z ustaleń zawartych w „Raporcie z badania 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 2007 r. w przypadku niemal wszystkich rodzajów przesyłek realne wskaźniki terminowości doręczeń w obrocie krajowym uzyskane przez Poczta Polską w 2007 r. nie osiągnęły minimalnych wartości określonych w rozporządzeniu w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych. Wymagane przez prawo standardy jakości usług zostały zachowane jedynie w przypadku przesyłek listowych priorytetowych z terminem doręczenia D+3 i D+5.

Analiza wyników osiągniętych przez publicznego operatora pocztowego w zakresie jakości usług w 2007 r., przeprowadzona w kontekście wyników uzyskanych w 2005 i 2006 r., prowadzi do wniosku, iż terminowość doręczeń przesyłek pocztowych uległa wyraźnemu pogorszeniu. O ile bowiem w 2005 r. cele w zakresie terminowości doręczeń zostały osiągnięte, w kolejnych latach obowiązek zachowywania minimalnych standardów terminowości nie był przez Poczta Polską realizowany. Nie można przy tym przyjąć, iż w 2007 r. miała miejsce poprawa wskaźników w stosunku do roku poprzedniego, co uzasadniałoby pogląd o jedynie przejściowym pogorszeniu wskaźników terminowości. Należy bowiem zauważyć, że badanie z 2006 r. dotyczyło bardzo krótkiego okresu, a dodatkowo zostało przeprowadzone w okresie przedświątecznym, charakteryzującym się nasileniem ruchu pocztowego. Można, zatem domniemywać, że w przypadku przeprowadzenia badania ciągłego, obejmującego znaczną część 2006 r., wyniki byłyby lepsze niż w badanym okresie, choć nie wydaje się prawdopodobne, aby przekroczyły minimalne wartości określone w rozporządzeniu.

Ustosunkowując się do zarzutów Poczty Polskiej odnoszących się do nierzetelności i niewiarygodności badań jakości powszechnych usług pocztowych przeprowadzonych na zlecenie Prezesa UKE należy zauważyć, że wnioski dotyczące pogorszenia wskaźników terminowości doręczeń wynikające z lektury „Raportu...” znajdują pełne potwierdzenie w danych przekazanych przez stronę postępowania. Wbrew twierdzeniom strony, wyniki uzyskane w toku badań prowadzonych na jej zlecenie nie różnią się znacząco od rezultatów uzyskanych przez Prezesa UKE. Również badania Poczty Polskiej, których wyniki przedstawiono zostały w tabeli nr 6 na s. 10 niniejszej decyzji, wskazują, iż w 2007 r. jakość usług pocztowych nie osiągnęła minimalnych wartości określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych. W świetle tych badań, określone w załączniku nr 2 do rozporządzenia wskaźniki terminowości zostały zachowane jedynie w przypadku przesyłek listowych priorytetowych ze wszystkimi terminami doręczeń. W przypadku pozostałych przesyłek, a zatem przesyłek ekonomicznych ze wszystkimi terminami doręczeń oraz paczek pocztowych priorytetowych i ekonomicznych ze wszystkimi terminami doręczeń, osiągnięte wyniki były niższe od przewidzianych przez ustawodawcę. Z wyjątkiem zatem przesyłek listowych z terminem priorytetowych D+1 wyniki badania terminowości doręczeń uzyskane przez Poczta Polską były takie same, jak w przypadku badania przeprowadzonego na zlecenie Prezesa UKE. Co więcej, wyniki badań przeprowadzonych przez Poczta Polską potwierdzają również, że realne wskaźniki terminowości uległy w 2007 r. znaczącemu pogorszeniu w stosunku do lat poprzednich - w tym również w stosunku do 2006 r. (co potwierdza przedstawioną powyżej ocenę Prezesa UOKiK co do wyników badania jakości usług pocztowych przeprowadzonego przez Prezesa UKE w tym roku).

Ponieważ wyniki badań jakości usług powszechnych przedstawione przez Poczta Polską nie różnią się istotnie od ustaleń zawartych w opublikowanym przez Prezesa UKE „Raportach 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”, Prezes UOKiK uznał, iż stan faktyczny ustalony w niniejszej sprawie nie ma charakteru spornego i w istocie został przez stronę przyznany. Nie było zatem potrzeby rozstrzygnięcia o zastrzeżeniach Poczty Polskiej co do rzetelności i prawidłowości metodologicznej badań jakości powszechnych usług pocztowych przeprowadzonych na zlecenie Prezesa UKE.

Tym samym za wykazane należy uznać, iż Poczta Polska nie dopełniła ciężących na niej obowiązków w zakresie zachowania wskaźników terminowości doręczeń przesyłek w obrocie krajowym, wynikających z §43 ust. 1 i załącznika nr 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych.

W tym miejscu należy odnieść się do zarzutu kilkakrotnie podnoszonego przez Poczta Polską w toku postępowania, zgodnie z którym dyrektywa 95/67/WE oraz przepisy prawne stanowiące jej implementację 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.

W związku z powyższym należy wskazać, iż dyrektywa 95/67/WE określa wprost jedynie wskaźniki terminowości w obrocie zagranicznym, pozostawiając organom krajowym określenie wskaźników w obrocie krajowym. Dyrektywa nie narzuca państwu członkowskim 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. Ponadto należy zwrócić uwagę, iż w art. 16 dyrektywy 95/67/WE mowa jest o „normach jakości usług dla przesyłek w obrocie krajowym”, odnoszących się do „czasu przebiegu przesyłek”, zaś dyrektywa nakłada na państwa członkowskie obowiązek regularnego weryfikowania zgodności usług pocztowych z powyższymi normami. W ocenie Prezesa UOKiK, treść przywołanych postanowień dyrektywy w żadnej mierze nie uzasadnia poglądu prezentowanego przez Poczta Polską, iż normy wprowadzane przez państwa członkowskie mają stanowić jedynie niezobowiązujące wskazówki dla powszechnych operatorów pocztowych, niewiążące się z żadną określoną treścią normatywną. Podobnie, również przepis §43 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych stanowi, iż przesyłki powinny być doręczane - obecnie - z zachowaniem wskaźników terminowości doręczeń, nie zaś, że operator powinien dążyć do osiągnięcia ww. wskaźników nie zaś w bliżej nieokreślonej przyszłości.

Wobec powyższego, w ocenie Prezesa UOKiK, przedstawione powyżej stanowisko strony postępowania nie zasługuje na uwzględnienie.

W ocenie Prezesa UOKiK, nie dopełniając obowiązków nałożonych na publicznego operatora pocztowego w drodze rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych Poczta Polska naruszyła obowiązek prowadzenia działalności gospodarczej z poszanowaniem dobrych obyczajów oraz słuszych interesów konsumentów, wynikający z art. 17 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Przepis art. 17 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej stanowi tzw. klauzulę generalną, odsyłającą do systemu ocen i norm pozaprawnych, w tym przypadku - do dobrych obyczajów. Klauzule generalne to normy prawne celowo niedoprecyzowane przez ustawodawcę, nieodokreślone w zakresie wszystkich elementów składających się na hipotezę, czy dyspozycję normy prawnej, która ocenę konkretnego stanu faktycznego powierza podmiotowi przestrzegającemu prawo lub organowi stosującemu prawo (Por. m.in.: A. Wolter, Prawo cywilne. Zarys części ogólnej, wyd. VIII, Warszawa 1986, s. 83.). Jak wskazuje orzecznictwo, „istotą i funkcją klauzul generalnych w prawie cywilnym jest możliwość uwzględnienia w ocenie różnego rodzaju okoliczności faktycznych, które nie mogą - w oderwaniu od konkretnego stanu faktycznego - być według jakiegoś schematu mającego walor bezwzględny oceniane raz na zawsze i w sposób jednakowy” (Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 29 marca 1979 r. - Sygn. akt III CRN 59/79). Specyfika klauzul generalnych powoduje, iż przepis art. 17 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej może, jak się przyjmuje, stanowić samodzielną przesłankę bezprawności przy ocenie działań przedsiębiorcy w kontekście zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów (Por. m.in. decyzja Prezesa UOKiK z dnia 25 lipca 2005 r., Nr DDK-20/2005, gdzie stanowisko to zostało następnie zaaprobowane wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 28 marca 2008 r. (Sygn. akt VI ACa 1098/07), a także decyzje Prezesa UOKiK: z dnia 31 grudnia 2007 r. Nr RWR-52/2007, z dnia 16 czerwca 2008 r. Nr DDK -7/2008 i z dnia 31 lipca 2008 r. Nr DDK-10/2008). W sposób analogiczny stosuje się inne tego typu przepisy: art. 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.), art. 3851 Kc, zawierający samodzielną przesłankę przesądzającą o uznaniu postanowienia wzorca umowy za niedozwolone, czy też art. 5 Kc, odwołujący się do społeczno-gospodarczego przeznaczeniem prawa oraz do zasad współżycia społecznego.

Pojęcie dobrych obyczajów nie jest legalnie zdefiniowane, ale, podobnie jak zasady współżycia społecznego, stało się przedmiotem wielu orzeczeń sądowych i opracowań piśmiennictwa prawniczego (Por. np.: wyrok Sądu Apelacyjnego we Wrocławiu z dnia 13 listopada 1991 r. - Sygn. akt I ACr 411/91; J. Szawja [pod red.]: Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz, Warszawa 2000, s. 122-133 oraz R. Stefanicki, Dobre obyczaje w prawie polskim, Przegląd Prawa Handlowego, 2002/5.). Wskazuje się w nich, że dobre obyczaje to uczciwe zasady postępowania i ustalone zwyczaje w ujęciu etyczno-moralnym, na których treść składają się elementy etyczne i socjologiczne kształtowane przez oceny moralne i społeczne stanowiące uzupełnienie porządku prawnego. W zakresie określenia istoty poszanowania dobrych obyczajów orzecznictwo odwołuje się m.in. do istoty dobrego obyczaju jako szeroko rozumianego szacunku dla drugiego człowieka (Por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 10 marca 2005 r. - sygn. akt VI ACa 774/2004). Sprzeczne z dobrymi obyczajami są zatem m.in. działania wykorzystujące niewiedzę czy brak doświadczenia konsumenta, działania zmierzające do dezinformacji i wywołania błędnego przekonania konsumenta, a także naruszenie równorzędności stron umowy. Chodzi, więc o działania potocznie określane jako nieuczciwe, nierzetelne, odbiegające in minus od standardów postępowania.

Poza odesłaniem do dobrych obyczajów, art. 17 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej odwołuje się również do przesłanki słuszych interesów konsumentów. Interesy te można rozpatrywać zarówno w wymiarze ekonomicznym (majątkowym), jak i pozaekonomicznym.

Zebrany w niniejszej sprawie materiał dowodowy potwierdził zarzut niespektowania przez Poczta Polską narzuconych przez ustawodawcę zasad świadczenia powszechnych usług pocztowych, poprzez niezachowywanie określonych w przepisach prawnych minimalnych standardów ich jakości. W ocenie Prezesa UOKiK, uzasadnione jest uznanie takich działań za sprzeczne z dobrymi obyczajami, z pewnością nie można bowiem takich praktyk uznać za uczciwe. 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. Poczta Polska powinna zatem 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, zakwestionowane przez Prezesa UOKiK działania Poczty Polskiej nie tylko pozostają w sprzeczności z wymogiem poszanowania dobrych obyczajów przez profesjonalistę działającego w obrocie konsumenckim, lecz naruszają również słusze interesy konsumentów - zarówno w wymiarze ekonomicznym (konsekwencje finansowe związane z niedoręczeniem przesyłek pocztowych w terminie), jak i pozaekonomicznym (straty niemajątkowe w postaci straty czasu związanej z wydłużonym okresem oczekiwania na doręczenie przesyłki, niewygodny organizacyjny, niepewności co terminu realizacji usługi oraz poczucia nierzetelnego potraktowania przez przedsiębiorcę). Tymczasem 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.

Mając powyższe na uwadze, Prezes UOKiK wykazał, iż w wyniku działań Poczty Polskiej polegających na niedopełnieniu ciężących na tym przedsiębiorcy obowiązków w zakresie jakości powszechnych usług pocztowych, poprzez niezachowanie minimalnych wskaźników terminowości doręczeń przesyłek w obrocie krajowym, wynikających z §43 ust. 1 i załącznika nr 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych, naruszony został obowiązek prowadzenia działalności gospodarczej z poszanowaniem dobrych obyczajów oraz słusznym interesów konsumentów, wynikający z art. 17 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

Skoro bezprawność działań Poczty Polskiej wywieńczona została przez Prezesa UOKiK z naruszenia art. 17 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, w sposób oczywisty na uwzględnienie nie zasługuje argumentacja podniesiona przez stronę w toku postępowania, zgodnie z którą z uwagi na specyficzną sytuację prawną publicznego operatora pocztowego nie można zarzucić mu naruszenia zasad uczciwej konkurencji ani uznać podejmowanych przez niego działań za czyny nieuczciwej konkurencji w rozumieniu przepisów ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Przedstawiając tego typu argumenty Poczta Polska polemizuje, bowiem z zarzutem, który w ogóle nie został jej postawiony i nigdy nawet nie był rozważany przez Prezesa UOKiK.

W ocenie Prezesa UOKiK, nie sposób również podzielić stanowiska strony, zgodnie z którym niedopuszczalne ma być wywodzenie bezprawności jej działań z naruszenia samego tylko art. 17 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, w oparciu wyłącznie o ich sprzeczność z dobrymi obyczajami. Jak bowiem zostało wskazane powyżej, w orzecznictwie przyjmuje się powszechnie, iż przepis powyższy może samodzielnie stanowić przesłankę bezprawności działań przedsiębiorcy, jako jedną z przesłanek warunkujących uznanie praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów. Podkreślenia wymaga również, iż - jak wykazał Prezes UOKiK - w niniejszej sprawie naruszenie obowiązku prowadzenia działalności z poszanowaniem dobrych obyczajów i słusznym interesów konsumentów wynikało z niewywiązywania się przez Poczta Polską przy świadczeniu powszechnych usług pocztowych z nałożonych na nią przez ustawodawcę obowiązków w zakresie minimalnych standardów jakości usług.

Wobec powyższego należy stwierdzić, że udowodniono zaistnienie drugiej przesłanki niezbędnej dla uznania praktyki stosowanej przez Poczta Polską za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów, wykazano bowiem bezprawność działań, o których mowa w punkcie I sentencji niniejszej decyzji.

Dla stwierdzenia przez Prezesa UOKiK stosowania praktyki określonej w art. 24 ust. 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów niezbędne jest wykazanie, że kwestionowane działania przedsiębiorcy godzą w zbiorowy interes konsumentów.

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów nie objaśnia znaczenia pojęć „godzenia w interesy konsumentów” oraz „zbiorowego interesu konsumentów”, wskazując jedynie w art. 24 ust. 3, iż nie jest zbiorowym interesem konsumentów suma indywidualnych interesów konsumentów. Nie ulega jednak wątpliwości, że działanie przedsiębiorcy godzi w interesy konsumentów wtedy, gdy wywołuje negatywne skutki w sferze ich praw i obowiązków. Natomiast przez interes zbiorowy należy rozumieć interes dotyczący konsumentów jako określonej zbiorowości. Stąd konkluzja, iż naruszenie zbiorowego interesu konsumentów ma miejsce wówczas, gdy negatywnymi skutkami działań przedsiębiorcy dotknięty jest szerszy krąg uczestników rynku, mających status konsumentów. Naruszenie zbiorowego interesu konsumentów oznacza, zatem narażenie na uszczerbek interesów znacznej grupy lub wszystkich konsumentów, poprzez stosowaną przez przedsiębiorcę praktykę, obejmującą tak działania, jak i zaniechania. Ponadto, godzenie w zbiorowe interesy konsumentów może polegać zarówno na dokonaniu ich naruszenia, jak i na jedynie stworzeniu dla nich zagrożenia. Naruszenie zbiorowego interesu konsumentów powiązane jest z naruszeniem interesów gospodarczych konsumentów. Zgodnie z orzecznictwem (Por. m.in. decyzje Prezesa UOKiK: z dnia 31 grudnia 2007 r. Nr RWR-52/2007 i z dnia 31 lipca 2008 r. Nr DDK-10/2008) oraz literaturą przedmiotu - a wbrew stanowisku zaprezentowanemu przez stronę w toku postępowania, która powołała się na bliżej niesprecyzowane piśmiennictwo prawnicze i orzecznictwo sądowe - pod tym pojęciem należy rozumieć zarówno naruszenie interesów stricte ekonomicznych (o wymiarze majątkowym), jak i interesów o wymiarze pozaekonomicznym. Według poglądów doktryny „należy tu też uwzględnić niewygodę organizacyjną, mitręgę, stratę czasu, nierzetelność traktowania, wprowadzenie w błąd, a także naruszenie prywatności” (E. Łętowska, Prawo umów konsumenckich, wyd. II, Warszawa 2002 r.). W interesy konsumentów o charakterze pozaekonomicznym godzi także naruszenie prawa do uczestniczenia w przejrzystych i niezakłóconych przez przedsiębiorcę warunkach rynkowych, zapewniających konsumentom dokonywanie transakcji handlowych z przedsiębiorcami na jasno określonych zasadach, przy całkowitym zrozumieniu rzeczywistego sensu ekonomicznego i prawnego warunków dokonywanych czynności.

W tym miejscu należy zauważyć, iż interesu konsumentów nie należy - jak czyni strona postępowania - utożsamiać wyłącznie z interesem prawnym, ochronie przed skierowanymi w nie naruszeniami podlegają, bowiem także interesy faktyczne. Przyjęta przez ustawodawcę konstrukcja praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów pod ocenę w świetle obowiązujących przepisów prawnych poddaje działanie przedsiębiorcy, nie zaś interes konsumentów, w który działanie to godzi. W definicji praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów mowa jest, bowiem - co warto podkreślić - o „bezprawnym działaniu przedsiębiorcy” oraz o „interesie konsumentów”, nie zaś o „interesie prawnym”. Stąd wniosek, iż dla stwierdzenia naruszenia zakazu określonego w art. 24 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów nie jest wymagane, aby interes konsumentów, w który godzi kwestionowane działanie przedsiębiorcy, wynikał bezpośrednio z określonej normy prawnej, na podstawie, której konsument mógłby domagać się konkretyzacji jego uprawnień lub obowiązków - co stanowi, w uproszczeniu, definicję interesu prawnego. W znacznej, bowiem liczbie spraw dotyczących praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów nie zachodzi prosta zależność polegająca na tym, iż naruszenie przez przedsiębiorcę obowiązku wynikającego z określonego przepisu prawnego skutkować będzie niemożnością realizacji przez konsumentów uprawnień stanowiących korelat naruszonego obowiązku. Przykładem są choćby wskazywane powyżej przypadki naruszeń interesów konsumentów, zwłaszcza tych o charakterze pozaekonomicznym, jak strata czasu, nierzetelne traktowanie czy niewygodna organizacyjna.

Dla stwierdzenia naruszenia zbiorowego interesu konsumentów istotne jest, żeby działanie przedsiębiorcy było skierowane nie do konkretnej osoby, lecz do adresata, którego nie sposób z góry indywidualnie oznaczyć. Działanie o takim charakterze jest w stanie wywołać niekorzystne następstwa nie tylko w odniesieniu do konkretnych konsumentów, lecz wobec każdego z członków zbiorowości. Niemniej, jak podnosi się w literaturze przedmiotu, w pojęciu praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów mieści się także działanie przedsiębiorcy skierowane wprawdzie do oznaczonych (zindywidualizowanych), ale za to dostatecznie licznych konsumentów, o ile przy tym konsumentów tych łączy jakaś wspólna cecha rodzajowa. Wówczas poszkodowana zostaje pewna grupa konsumentów, nie będąca jedynie - z punktu widzenia przedsiębiorcy stosującego daną praktykę - zbiorowością przypadkowych jednostek, lecz stanowiącą określoną i odrębną kategorię konsumentów, reprezentującą w znacznym stopniu wspólne interesy (M. Szydło, Publicznoprawna ochrona zbiorowych interesów konsumentów, Monitor Prawniczy 2004/17/791). Należy, zatem przyjąć, że zbiorowy interes konsumentów nie musi w każdym przypadku odnosić się do nieograniczonej liczby konsumentów, których nie da się zindywidualizować, bowiem brak indywidualizacji nie sprzeciwia się możliwości wyodrębnienia kategorii bądź zbioru konsumentów o pewnych cechach.

O tym, czy naruszony został interes zbiorowy, nie zawsze także przesądza kryterium ilościowe, ponieważ niekiedy jeden ujawniony przypadek naruszenia prawa konsumenta może być przejawem stosowanej praktyki naruszającej interes zbiorowy. W wyroku z dnia 12 września 2003 r. (Sygn. akt I KKN 504/01) Sąd Najwyższy stwierdził, iż „nie jest zasadne uznawanie, że postępowanie z tytułu naruszenia ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów można wszcząć tylko wtedy, gdy zagrożone są interesy wielu odbiorców, a nie jest to możliwe w sytuacji, gdy pokrzywdzonym jest tylko jeden konsument. Wydawane orzeczenie ma, bowiem wymiar znacznie szerszy, pełni także funkcję prewencyjną, służy bowiem ochronie także nieograniczonej liczbie potencjalnych konsumentów”. W związku z tym stwierdzić należy, iż zaistnienie przesłanki naruszenia zbiorowego interesu konsumenta nie jest bezpośrednio uzależnione od liczby konsumentów, których interesy zostały rzeczywiście naruszone wskutek działań przedsiębiorcy. Istotne jest to, że przedmiotowe działanie może zagrozić, przynajmniej potencjalnie, interesom szerokiego kręgu nieprofesjonalnych uczestników rynku.

W świetle przedstawionych powyżej okoliczności nie ulega wątpliwości, iż w niniejszej sprawie mamy do czynienia z naruszeniem zarówno interesów ekonomicznych, jak i pozaeconomicznych konsumentów. 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 praktyką mogli odnieść 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.

W ocenie Prezesa UOKiK, nie budzi również wątpliwości, iż interesy konsumentów, w które - jak zostało wykazane powyżej - godzi praktyka stosowana przez Poczta Polską - mają charakter zbiorowy. W wyniku kwestionowanych działań dochodzi bowiem do naruszenia praw potencjalnie nieograniczonej liczby konsumentów. Prezes UOKiK podejmując rozstrzygnięcie zawarte w niniejszej decyzji nie opierał się przy tym na indywidualnych przypadkach przedstawianych przez konsumentów, a wziął pod uwagę zbiorcze wyniki jakości powszechnych usług pocztowych świadczonych przez Poczta Polską, odnoszące się do ogółu klientów tego przedsiębiorcy, a zatem do potencjalnie nieograniczonej liczby konsumentów. Negatywne efekty działań Poczty Polskiej, polegających na niewykonaniu nałożonych przez ustawodawcę obowiązków w zakresie terminowości doręczeń przesyłek pocztowych, może odczuć potencjalnie każdy konsument korzystający z jej usług. Niezgodne z prawem zachowania przedsiębiorcy są podejmowane w stosunku do potencjalnie nieoznaczonego z góry i bardzo licznych kręgu podmiotów, których sytuacja jest identyczna i wspólna dla całej grupy kontrahentów przedsiębiorcy, będących nieprofesjonalnymi uczestnikami obrotu.

Reasumując, w sprawie spełniona została również trzecia przesłanka warunkująca uznanie praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów, w postaci godzenia działaniami Poczty Polskiej opisanymi w punkcie I sentencji niniejszej decyzji w zbiorowy interes konsumentów, przesądza o tym, iż działania te mają charakter praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, o której mowa w art. 24 ust. 2 w zw. z art. 24 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Mając powyższe na względzie należało orzec, jak w punkcie I sentencji.

Stosownie do art. 106 ust. 1 pkt 4 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, Prezes UOKiK może nałożyć na przedsiębiorcę, w drodze decyzji, karę pieniężną w wysokości nie większej niż 10% przychodu osiągniętego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary, jeżeli przedsiębiorca ten, choćby nieumyślnie, dopuścił się stosowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów w rozumieniu art. 24 ustawy. Kara ta ma charakter fakultatywny, co oznacza, że o celowości jej nałożenia Prezes UOKiK rozstrzyga każdorazowo biorąc pod uwagę okoliczności naruszenia przepisów ustawy.

Nakładając karę pieniężną określoną w art. 106 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy Prezes UOKiK bierze pod uwagę konieczność spełnienia przesłanek podmiotowych, tj. stwierdzenia, że naruszenie zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów dokonane zostało co najmniej nieumyślnie. Konieczność uwzględniania przesłanki winy przy nakładaniu kar pieniężnych określonych w art. 106 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów wynika bezpośrednio nie tylko z treści tego przepisu, ale również pozostaje w zgodzie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego (Orzeczenie z dnia 1 marca 1994 r. - Sygn. akt U 7/93).

W niniejszej sprawie za udowodnione należy uznać, iż doszło do naruszenia przez państwowe przedsiębiorstwo użyteczności publicznej „Poczta Polska” określonego w art. 24 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów w sposób określony w punkcie I sentencji niniejszej decyzji. Zarazem, w ocenie Prezesa UOKiK, materiał dowodowy stanowiący podstawę ustaleń i rozważań w niniejszej sprawie uzasadnia przypisanie stronie postępowania umyślnego naruszenia przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Zgodnie z art. 83 Konstytucji RP, każdy ma obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Obowiązek znajomości i przestrzegania norm prawa ciąży tym bardziej na profesjonalnych uczestnikach obrotu rynkowego, takich jak państwowe przedsiębiorstwo użyteczności publicznej „Poczta Polska”. Podmioty profesjonalnie działające na rynku powinny mieć możliwość przewidzenia, że podejmowane przez nie działania zostaną uznane przez Prezesa UOKiK za niezgodne z ustawą o ochronie konkurencji i konsumentów, nie mogą, zatem skutecznie dowodzić braku świadomości naruszenia zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

W ocenie Prezesa UOKiK, opisane w sentencji niniejszej decyzji działania Poczty powinny być się temu przedsiębiorcy kojarzyć z nieuchronnością naruszenia art. 24 ust. 2 w zw. z art. 24 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Zawodowy (profesjonalny) charakter świadczenia usług wymaga prowadzenia działalności w sposób zapewniający poszanowanie dobrych obyczajów oraz słusznym interesów konsumentów, co wiąże się z respektowaniem obowiązujących przepisów prawa. Strona postępowania powinna liczyć się z tym, że nie wypełniając nałożonych przez ustawodawcę obowiązków w zakresie terminowości doręczeń przesyłek pocztowych w obrocie krajowym naraża się na negatywną reakcję ze strony organu powołanego do ochrony konsumentów. 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. Z wyjaśnień strony składanych w toku postępowania w sposób wyraźny wynika, iż określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych minimalne wskaźniki terminowości strona traktuje jedynie jako pozbawioną znaczenia prawnego wytyczną, do której wobec braku sankcji ze strony regulatora rynku nie musi się stosować. Tym samym, w ocenie Prezesa UOKiK, okoliczności niniejszej sprawy jednoznacznie wskazują na konieczność uznania, iż działania Poczty Polskiej, o których mowa w punkcie I sentencji niniejszej decyzji, miały charakter umyślny, jako takie były zatem zawinione.

Charakter i stopień naruszenia interesu publicznoprawnego, do jakiego doszło w wyniku naruszenia przez Poczta Polską zakazu określonego w art. 24 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, a także uciążliwość stosowanych przez przedsiębiorcę praktyk dla dotkniętych nimi konsumentów, uzasadniają nałożenie kary pieniężnej na tego przedsiębiorcę.

Przepis art. 106 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów przewiduje możliwość nałożenia na przedsiębiorcę kary pieniężnej w wysokości nie większej niż 10% przychodu, osiągniętego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary. Ustawa nie przesądza bezwzględnie wysokości kary nakładanej przez Prezesa UOKiK, który decyduje o tym w każdym konkretnym przypadku, kierując się założeniem, że sankcja musi spełniać zarówno funkcję represyjną (nakładana jest za naruszenie ustawowych zakazów), jak i prewencyjną (ma zapobiegać podobnym naruszeniom w przyszłości i zniechęcać do naruszania prawa), zaś zagrożenie nią, czyli potencjalna możliwość nałożenia kary przez Prezesa UOKiK, nadaje jej charakter dyscyplinujący (wyrok SN z dnia 7 kwietnia 2004 r. - Sygn. akt III SK 31/04). Ustawa nie zawiera zamkniętego katalogu przesłanek, od których uzależniona jest wysokość kar nakładanych na przedsiębiorców. W art. 111 ustawy jedynie przykładowo wskazano, że Prezes UOKiK winien wziąć pod uwagę okres, stopień okoliczności naruszenia przepisów ustawy, a także uprzednie naruszenie przepisów ustawy. Jest jednak oczywiste, że na wysokość kary powinien wpływać również stopień naruszenia interesu publicznoprawnego. W orzecznictwie wskazuje się również takie przesłanki warunkujące wysokość kary, jak: potencjał ekonomiczny przedsiębiorcy, dopuszczalny poziom kary wynikający z przepisów ustawy oraz cele, jakie kara ma osiągnąć (wyrok SN z dnia 27 czerwca 2000r. - Sygn. akt I CKN 793/98).

W niniejszej sprawie ustalając wysokość nałożonej na Poczta Polską kary pieniężnej Prezes UOKiK wziął pod uwagę ogólnopolski zasięg praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów stosowanej przez przedsiębiorcę, jak również okoliczność, że Poczta Polska była już kilkakrotnie adresatem decyzji Prezesa UOKiK dotyczących działań wymierzonych w interesy konsumentów (m.in. decyzje Prezesa UOKiK: z dnia 29 marca 2001 r. Nr RKT-09/2001 i z dnia 14 lipca 2003 r. Nr RKT-25/2003. Por. także: decyzje z dnia 16 grudnia 2005 r. Nr RKT-66/2005 i RKT-67/2005, nakładające na Poczta Polską kary pieniężne z tytułu niewykonania ww. decyzji). Biorąc pod uwagę wskazane powyżej okoliczności, jak również możliwości finansowe Poczty Polskiej, Prezes UOKiK uznał, że wadze udowodnionych przedsiębiorcy naruszeń ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów odpowiada kara w wysokości 6.660.000 zł.

W ocenie Prezesa UOKiK, kara pieniężna w powyższej wysokości w pełni odpowiada stopniowi zawinienia przedsiębiorcy. Nakładając karę w ustalonej wyżej wysokości, Prezes UOKiK wyszedł z założenia, iż powinna ona mieć charakter zarówno represyjny, jak i prewencyjny, podkreślając naganność ocenianego zachowania przedsiębiorcy i przyczyniając się do podjęcia przez Poczta Polską działań mających na celu zaniechanie naruszania przepisów mających na celu ochronę konsumentów. Poza wymiarem indywidualnym, w ocenie Prezesa UOKiK, orzeczona kara będzie mieć również wymiar ogólny, spełniając funkcję odstrasżającą i wychowawczą w stosunku do innych uczestników rynku. [...]

W ocenie Prezesa UOKiK, w świetle powyższych okoliczności zarówno nałożenie przedmiotowej kary, jak i jej wysokość, są w pełni uzasadnione. Mając powyższe na względzie należało orzec, jak w punkcie II sentencji. [...]