

Wyrok z dnia 25 kwietnia 2007 r.

III SK 2/07

W postępowaniu z odwołania od decyzji organu regulacyjnego nakładającej karę pieniężną za naruszenie przepisów ustawy z dnia 12 czerwca 2003 r. - Prawo pocztowe (Dz.U. Nr 130, poz. 1188 ze zm.), ocenie sądu nie podlega prawidłowość kwalifikacji prawnej zachowania ukaranego przedsiębiorcy, jeżeli dokonano jej we wcześniejszej decyzji, która nie została zaskarżona przez przedsiębiorcę w przewidzianym trybie.

Przewodniczący SSN Kazimierz Jaśkowski, Sędziowie SN: Jerzy Kwaśniewski, Andrzej Wróbel (sprawozdawca).

Sąd Najwyższy, po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 25 kwietnia 2007 r. sprawy z odwołania Dariusza S. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo Spedycyjno - Transportowe A. w K. przeciwko Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej o nałożenie kary pieniężnej, na skutek skargi kasacyjnej odwołującego się od wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 23 sierpnia 2006 r. [...]

1. o d d a l i ł skargę kasacyjną,
2. zasądził od Dariusza S. prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Przedsiębiorstwo Spedycyjno - Transportowe A. w K. na rzecz Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej kwotę 270 (dwieście siedemdziesiąt) zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

U z a s a d n i e

Prezes Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty (dalej jako Prezes URTiP) decyzją z dnia 3 marca 2004 r. [...] nałożył na Przedsiębiorstwo Spedycyjno-Transportowe A. w K. karę pieniężną w wysokości 22.622 zł na podstawie art. 67 ust. 1 pkt. 3 ustawy z dnia 12 czerwca 2003 r. - Prawo pocztowe (Dz.U. Nr 130, poz. 1188) wobec stwierdzenia naruszenia przez powoda art. 47 ust. 2 w związku z art. 94

ustawy. W odwołaniu od powyższej decyzji powód zarzucił naruszenie art. 2, 22 i 23 Konstytucji RP oraz art. 68 ust. 2 i 88 ustawy Prawo pocztowe i wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości.

Wyrokiem z dnia 3 października 2005 r. Sąd Okręgowy-Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Warszawie oddalił odwołanie.

Powód zaskarżył wyrok w całości zarzucając mu naruszenia przepisów prawa materialnego, to jest art. 67 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 46 ust. 1, 47 ust. 2 i 88 ust. 1 ustawy Prawo pocztowe, przez stosowanie rozszerzającej wykładni pojęcia usług kurierskich i uznanie ich za powszechne usługi pocztowe, sprzeczność ustaleń Sądu z zebrany materiałem dowodowym, przez przyjęcie, że powód świadczył powszechne usługi pocztowe w rozumieniu art. 47 ust. 2 ustawy Prawo pocztowe oraz naruszenie przepisów postępowania, to jest art. 316 § 1 k.p.c. i art. 328 § 2 k.p.c., przez brak odniesienia się do wysokości nałożonej kary w aspekcie stopnia szkodliwości społecznej czynu, stopnia zawinienia oraz dotychczasowej działalności powoda i ograniczenie się w uzasadnieniu do aspektu czysto finansowego i skutków niedostarczenia przez powoda danych, których żądał od niego pozwany Prezes URTiP. Powód wniósł o zmianę zaskarżonego wyroku i uchylenie decyzji Prezesa URTiP, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Okręgowemu do ponownego rozpoznania.

Wyrokiem z dnia 23 sierpnia 2006 r. Sąd Apelacyjny w Warszawie oddalił apelację powoda i zasądził na rzecz Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (utworzonego w miejsce Prezesa URTiP, dalej jako Prezes UKE) kwotę 390 zł tytułem zwrotu kosztów postępowania apelacyjnego. Sąd Apelacyjny uznał, że nie ma potrzeby rozważania zarzutów apelacji dotyczących kwalifikacji działalności powoda w świetle przepisów ustawy Prawo pocztowe, ponieważ kwestia ta była przedmiotem decyzji pozwanego z dnia 20 stycznia 1994 r. nakazującej powodowi zaniechania prowadzenia działalności pocztowej polegającej na przyjmowaniu, przemieszczaniu i doręczaniu w obrocie krajowym przesyłek z korespondencją o masie nieprzekraczającej 500 g, za opłatę pobraną za doręczenie jednej przesyłki niższą niż pięciokrotność opłaty za przyjęcie, przemieszczenie, doręczenie przesyłki listowej stanowiącej przesyłkę najniższego przedziału wagowego najszybszej kategorii określonej w cenniku powszechnych usług pocztowych operatora publicznego. Decyzji tej powód nie zaskarżył. Przedmiotem apelacji jest zaś wyrok wydany w sprawie z odwołania od

innej decyzji pozwanego - z dnia 3 marca 2004 r. o nałożeniu na powoda kary pieniężnej z tytułu naruszeń wskazanych w decyzji z 20 stycznia 2004 r.

Sąd Apelacyjny uznał również za nietrafny zarzut nieprawidłowego ustalenia podstawy wymiaru kary, ponieważ w wezwaniu do przedstawienia pozwanemu dokumentów niezbędnych do podjęcia decyzji o nałożeniu kary pieniężnej wyraźnie wskazano, iż powód zobowiązany jest przedstawić dane niezbędne do ustalenia wysokości przychodów ogółem osiągniętych za rok 2002. Ponadto, w wezwaniu zawarte zostało pouczenie, iż w przypadku niedoręczenia tych danych pozwany może ustalić podstawę wymiaru kary pieniężnej w sposób szacunkowy.

Sąd Apelacyjny uznał natomiast, iż pozwany słusznie podniósł, iż uzasadnienie decyzji co do wysokości wymierzonej kary było bardzo lakoniczne oraz że SOKiK nie odniósł się do zarzutu dotyczącego tej kwestii. Jednakże, ponieważ pozwany wskazał jako podstawę prawną decyzji art. 68 ust. 2 ustawy Prawo pocztowe, który wymienia okoliczności, jakie powinny być brane pod uwagę przy ustalaniu wysokości wymiaru kary, należało przyjąć, iż uwzględnił zawarte w tym przepisie kryteria. Ponadto powód w odwołaniu ograniczył się jedynie do zarzutu, iż uzasadnienie decyzji pozwanego w tej kwestii jest lakoniczne i nie próbował wykazać, które przesłanki art. 68 ust. 2 ustawy Prawo pocztowe nie zostały przez pozwanego uwzględnione.

W skardze kasacyjnej od powyższego wyroku powód podniósł zarzut naruszenia naruszenie prawa materialnego poprzez: 1) wadliwe zastosowanie art. 3 pkt 25 oraz art. 47 ust. 2 ustawy Prawo pocztowe, przez przyjęcie stanowiska, że usługi kurierskie świadczone przez powoda na podstawie koncesji nr 3/96 stanowią powszechne usługi pocztowe w rozumieniu ustawy, a konsekwencji tego uznanie, że powód wykonując usługi kurierskie naruszył art. 47 ust. 2 ustawy Prawo pocztowe; 2) naruszenie art. 2, 20 i 22 Konstytucji RP, poprzez naruszenie konstytucyjnej zasady ochrony praw nabytych oraz zasady ograniczenia wolności gospodarczej tylko ze względu na ważny interes społeczny, „albowiem uzyskana przez powoda w 1996 r. koncesja na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie usług kurierskich stała się na mocy art. 88 ust. 1 ustawy Prawo pocztowe zezwoleniem w rozumieniu tej ustawy, co w konsekwencji doprowadziło do faktycznej utraty przez powoda wszelkich uprawnień uzyskanych przy przyznaniu koncesji, powód został więc w sposób niedopuszczalny pozbawiony swoich słusznie nabytych, podlegających konstytucyjnej ochronie praw, a jednocześnie nie została uwzględniona zasada ograniczania wolności działalności gospodarczej tylko ze względu na ważny interes spo-

łeczny, ponieważ żaden ważny interes społeczny nie przemawiał za pozbawieniem powoda możliwości wykonywania działalności gospodarczej”; 3) naruszenie art. 68 ust. 2 ustawy Prawo pocztowe, poprzez niewłaściwe zastosowanie, poprzez nieuwzględnienie wskazanych w tym przepisie przesłanek przy ustalaniu wysokości nałożonej na powoda kary pieniężnej.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną pozwany Prezes UKE wniósł o jej oddalenie w całości oraz zasądzenie kosztów postępowania przed Sądem Najwyższym. Prezes UKE wskazał, iż z okoliczności stanu faktycznego wynikało, że powód prowadził działalność naruszając obszar zastrzeżony na podstawie art. 47 ustawy Prawo pocztowe na rzecz operatora publicznego. Ustaleń tych dokonano w decyzji z 20 stycznia 2004 r., która nie została zaskarżona przez powoda. Odnosząc się do zarzutu naruszenia norm konstytucyjnych Prezes UKE wskazał, iż jednym z warunków koncesji udzielonej powodowi było prowadzenie działalności gospodarczej zgodnie z prawem obowiązującym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Powód zatem miał obowiązek dostosować zakres i sposób prowadzenia działalności gospodarczej do obowiązujących przepisów. Prezes UKE uznał również za chybiony zarzut naruszenia przez Sąd Apelacyjny art. 68 ustawy Prawo telekomunikacyjne, ponieważ Sąd Apelacyjny nie stosuje tego przepisu, gdyż przyznaje on kompetencję Prezesowi UKE.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna okazała się niezasadniona. Sąd Apelacyjny prawidłowo przyjął, iż w sprawie z odwołania od decyzji Prezesa URTiP o nałożeniu kary pieniężnej nie ma potrzeby rozważania zarzutów dotyczących kwalifikacji działalności powoda w świetle przepisów ustawy Prawo pocztowe, w sytuacji, gdy kwestia ta była przedmiotem decyzji pozwanego z dnia 20 stycznia 1994 r. nakazującej powodowi zaniechania prowadzenia działalności pocztowej polegającej na przyjmowaniu, przemieszczaniu i doręczaniu w obrocie krajowym przesyłek z korespondencją o masie nieprzekraczającej 500 g, za opłatą pobraną za doręczenie jednej przesyłki niższą niż pięciokrotność opłaty za przyjęcie, przemieszczenie, doręczenie przesyłki listowej stanowiącej przesyłkę najniższego przedziału wagowego najszybszej kategorii określonej w cenniku powszechnych usług pocztowych operatora publicznego i w sytuacji, gdy powód przedmiotowej decyzji nie zaskarżył.

Niezależnie od powyższego zarzut naruszenia art. 3 pkt. 25 oraz art. 47 ust. 2 jest bezpodstawny. Przepis art. 3 pkt. 25 definiuje pojęcie powszechnych usług pocztowych, które obejmuje - zgodnie z lit. a tego przepisu - przyjmowanie, przemieszczanie i doręczanie przesyłek listowych do 2.000 g, w tym przesyłek poleconych i przesyłek z zadeklarowaną wartością. Przepis art. 6 w związku z art. 47 ustawy zastrzegają wyłączność na świadczenie takich usług na rzecz operatora publicznego, przy czym granica wagowa wynosi 500g (wynika to z art. 94 ustawy, zgodnie z którym „do dnia uzyskania przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej granica wagowa usług zastrzeżonych, o których mowa w art. 47 ust. 4, wynosi 500 g”). Jedynym kryterium brany pod uwagę, czy doszło do naruszenia monopolu przysługującego operatorowi publicznemu jest kryterium wagi przesyłki. Przepis art. 47 ust. 1 ustawy stanowi bowiem, że operatorowi publicznemu przysługuje wyłączność świadczenia usług pocztowych polegających na przyjmowaniu, przemieszczaniu i doręczaniu w obrocie krajowym przesyłek z korespondencją, poniżej określonej granicy wagowej. Sposób świadczenia usług tego rodzaju jest zatem nieistotny. W szczególności z punktu widzenia zakresu monopolu przysługującego operatorowi publicznemu nieistotne jest, czy przedsiębiorca zamierza przyjmować, przemieszczać i doręczać przesyłki pocztowe o wadze poniżej 500 g w sposób odpowiadający wymogom wynikającym z definicji powszechnej usługi pocztowej. W art. 47 nie ma bowiem mowy o ograniczeniu wyłączności operatora publicznego w zakresie przesyłek do 500 g tylko w przypadku usług o charakterze powszechnym. Jest to istotna zmiana w porównaniu do wcześniejszego stanu prawnego. W poprzednio obowiązującej ustawie o łączności, przepis art. 3 ust. 4 ustawy zastrzegają monopol Poczty Polskiej na „wykonywanie pocztowych usług o charakterze powszechnym w zakresie przyjmowania, przewozu i doręczania w obrocie krajowym i zagranicznym przesyłek listowych - z wyjątkiem druków bezadresowych i ankiet - o masie do 2.000 g, listów wartościowych o masie do 2.000 g”. Przepis ten można było zatem interpretować w ten sposób, że monopol poczty ogranicza się tylko do usług o charakterze powszechnym. Nie obejmował natomiast świadczenia przez firmy kurierskie usług polegających na przyjmowaniu, przewozie i doręczaniu przesyłek o masie do 2000 g, które wykonywane były na podstawie umów zawieranych indywidualnie przez firmę kurierską z nadawcą. Jednakże w świetle Prawa pocztowego taka interpretacja nie jest uprawniona. Co prawda, wykładnia systemowa może przemawiać za

przyjęciem argumentacji skarżącego, jednakże wykładnia gramatyczna i celowościowa prowadzą do odmiennego rezultatu.

Bezzasadny jest również zarzut naruszenia art. 2, 20 i 22 Konstytucji RP. Skarżący wskazał, iż wynikające z tych przepisów zasady, w tym zasada ochrony praw nabytych, nie mają bezwzględnego charakteru. Dotyczy to zwłaszcza warunków i dopuszczalności prowadzenia działalności gospodarczej. Akceptacja argumentacji skarżącego oznaczałaby, iż ustawodawca nie mógłby dokonywać żadnych zmian, bowiem każdorazowa zmiana wprowadzająca reglamentację działalności gospodarczej stanowiłaby ingerencję w prawa nabyte. Ponadto, z powołanego przez skarżącego orzecznictwa Trybunał Konstytucyjnego wynika, iż zasada ochrony praw nabytych nie znajduje zastosowania w sprawach, w których jednostka powinna liczyć się ze zmianami legislacyjnymi. W przypadku usług pocztowych zmiany zostały wymuszone procesem dostosowania prawa polskiego do prawa wspólnotowego i koniecznością zapewnienia ciągłości świadczenia usług powszechnych (co z kolei wymaga zapewnienia operatorowi publicznemu odpowiednich źródeł finansowania działalności).

Oceniając konstytucyjność regulacji należy również zwrócić na art. 47 ust. 2 Prawa pocztowego, z którego wynika, iż dopuszczalne jest świadczenie przez firmy kurierskie i inne mające odpowiednie zezwolenie „przyjmowanie, przemieszczanie i doręczanie przesyłek (...) o masie nieprzekraczającej granicy wagowej (500 g) (...) za pobraną przez operatora opłatą, nie niższą niż dwu i półkrotność opłaty za przyjęcie, przemieszczenie i doręczenie przesyłki listowej (...) określonej w cenniku powszechnych usług pocztowych operatora publicznego.” Tym samym ustawodawca dopuścił możliwość świadczenia usług w zakresie zastrzeżonym wyłącznie, lecz po wyższej cenie. Zarzut naruszenia art. 2, 20 i 22 Konstytucji jest zatem chybiony.

Zgodnie z art. 88 ust. 1 Prawa pocztowego, zezwolenia na wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie usług kurierskich wydane na podstawie ustawy o łączności stały się z mocy prawa zezwoleniami - w rozumieniu ustawy - na wykonywanie na obszarze i w okresie określonym zezwoleniem, działalności pocztowej w zakresie przyjmowania, przemieszczania i doręczania przesyłek z korespondencją, realizowanej według zasad określonych „niniejszą ustawą”. Od daty wejścia w życie Prawa pocztowego skarżący obowiązany był zatem prowadzić działalność gospodarczą zgodnie z zasadami wynikającymi z tego Prawa, a nie zasadami określonymi w udzielonej mu koncesji.

Skarżący zarzuca naruszenie art. 68 ust. 2 Prawa pocztowego, przez nieuwzględnienie wskazanych w tym przepisie kryteriów wymiaru kary. W decyzji Prezesa URTiP z 29 marca 2004 r. brak odwołania do art. 68 ust. 2, a nie jakiegokolwiek uzasadnienia wymiaru kary w takiej a nie innej wysokości. Prezes URTiP ograniczył się jedynie do wskazania w piśmie wzywającym skarżącego do przedstawienia danych niezbędnych do oszacowania wielkości przychodów z działalności pocztowej w 2002 r. oraz, że w przypadku nie dostarczenia takich danych podstawa wymiaru kary pieniężnej zostanie ustalona szacunkowo na poziomie nie mniejszym niż 250.000 Euro na podstawie art. 68 ust. 3 Prawa pocztowego. Następnie wymierzył karę w maksymalnej wysokości 2% od ustalonej podstawy. Sąd Najwyższy w pełni podziela stanowisko wyrażone wyraźnie przez Sąd pierwszej instancji, zgodnie z którym z uwagi na brak współpracy powoda z pozwanym Prezesem URTiP, pozwany zwolniony był z obowiązku szczegółowego wyjaśniania sposobu stosowania kryteriów wskazanych w art. 68 ust. 2 Prawa pocztowego.

Mając powyższe na względzie Sąd Najwyższy orzekł jak w sentencji.

=====