

Warszawa, 22 sierpnia 2002 r.

Opinia prawna
dotycząca rządowego projektu ustawy o usługach pocztowych
(druk nr 743)

Rządowy projekt ustawy o usługach pocztowych został skierowany do Sejmu przez Radę Ministrów wraz z deklaracją, że jest to projekt dostosowujący polskie prawo do prawa Unii Europejskiej. Do projektu załączone zostało tłumaczenie odpowiedniego aktu prawa wspólnotowego, a mianowicie 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. Do projektu załączono ponadto:

1. opinię Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej
2. projekty podstawowego aktu wykonawczego, czyli Rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków świadczenia pocztowych usług powszechnych, a także projekty 4 innych rozporządzeń.

Dodatkowo Rada Ministrów zadeklarowała, że projekt ustawy dotyczy pakietu „Przed wszystkim przedsiębiorczość” oraz, że stanowi realizację Strategii gospodarczej „Przedsiębiorczość – Rozwój – Praca”.

Konieczność wydania nowej regulacji, zastępującej dotychczas obowiązującą ustawę z dnia 23 listopada 1990 r. o łączności (t.j. Dz. U. z 1995 r., nr 117, poz. 564, ze zm.) wynika z dwóch przesłanek. Po pierwsze jest to upowszechnianie się na świecie tendencji liberalizacyjnych w zakresie świadczenia usług pocztowych i po drugie konieczność dostosowania prawa polskiego do prawa unijnego (cyt. powyżej dyrektywa unijna). W tych okolicznościach zakres projektowanej ustawy nie budzi zastrzeżeń.

Kierunki proponowanych regulacji nie są w sprzeczności z obowiązującym systemem prawa polskiego.

Projektowane rozwiązania nawiązują w znacznej części do regulacji przede wszystkim Kodeksu cywilnego (zwłaszcza w tych częściach, w których dotyczą świadczenia usług) stanowiąc jednocześnie regulację *lex specialis* w stosunku do rozwiązań kodeksowych. Jest to widoczne zwłaszcza w Rozdziale 5 projektu ustawy dotyczącym odpowiedzialności za niewykonanie lub nienależyte wykonanie usług pocztowych. Projekt wprowadza w tym zakresie ograniczenie odpowiedzialności operatorów odsyłając jednocześnie w przypadkach nieuregulowanych w ustawie do art. 471 – 497 Kodeksu cywilnego (dział II i II tytułu VII księgi trzeciej k.c – dotyczący skutków niewykonania zobowiązań oraz wykonania i skutków niewykonania zobowiązań z umów wzajemnych). Zaproponowane rozwiązania nie są sprzeczne z uregulowaniami kodeksowymi i stanowią rozwinięcie już obowiązujących zasad.

Projekt nie wykazuje sprzeczności z zasadą niedziałania prawa wstecz.

Przepis zawierający postanowienia w zakresie wygaśnięcia dotychczasowych zezwoleń na wykonywanie działalności gospodarczej w dziedzinie poczty (art. 73 projektu) obejmuje również postanowienia przejściowe (głównie ust. 3).

Projekt przewiduje *vacatio legis* do dnia 1 stycznia 2003 r. Ze względu na termin rozpatrywania projektu rozważenia wymagałoby ewentualne przesunięcie tego terminu.

Projekt przewiduje wprowadzenie zmian w stosunku do stanu prawnego wprowadzonego w ustawie o łączności z 1990 r. Podstawowe zmiany dotyczą:

1. zakresu przedmiotowego ustawy – inna definicja usług pocztowych;
2. zasad podejmowania działalności gospodarczej dotyczących usług pocztowych – liberalizacja świadczenia usług pocztowych przez operatorów innych niż Poczta Polska przy zachowaniu monopolu Poczty Polskiej w odniesieniu do przesyłek o masie do 350 g oraz realizowanie przekazów pocztowych w obrocie krajowym;
3. zasad świadczenia powszechnych usług pocztowych;
4. zasad kształtowania opłat za usługi pocztowe;
5. wprowadzenia instytucji tajemnicy pocztowej;

Ustawa w rozdziale 1 zawiera określenie jej zakresu przedmiotowego, definicje użytych w niej pojęć oraz odesłanie do międzynarodowych przepisów pocztowych w zakresie świadczenia usług w obrocie międzynarodowym.

W rozdziale 2 ustawy określono zasady, na jakich może odbywać się świadczenie usług z zakresu działalności pocztowej. W rozdziale tym określono warunki podejmowania tej działalności na podstawie:

- a) zezwolenia
- b) zgłoszenia

oraz określono zasady udzielania zezwolenia i zgłoszenia sprzeciwu wobec zgłoszenia. Pewną wątpliwość wzbudza sformułowanie art. 9 ust. 3 projektu, w którym użyto określenia „lub Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego” – bardziej precyzyjne byłoby użycie spójnika „oraz” ewentualnie „albo”. Ponadto należy podać adres publikacyjny ustawy o ochronie informacji niejawnych (por: art. 25 ust. 2 pkt. 4, art. 32 ust 1 projektu) . W art. 15 ust. 1 pkt. 2 użyto nazwy Szef Urzędu Ochrony Państwa – chodzi zapewne o Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

Sformułowanie tego przepisu powoduje, że sam fakt zgłoszenia wniosku przez organy wymienione w pkt. 2 powoduje obowiązek zgłoszenia sprzeciwu przez Prezesa URTiP nie pozostawiając mu żadnej swobody w wydaniu takiej decyzji.

W rozdziale 3 projektu określono zasady ogólne świadczenia usług pocztowych, przyjmując że świadczenie tych usług odbywa się na podstawie umowy o świadczenie usług pocztowych (art. 20 ust. 1 projektu).

W art. 22 projektu wprowadzono zasady rządzące ew. odstąpieniem przez nadawcę od wykonania usługi pocztowej. Wydaje się, że w przypadku przesyłek wrzucanych do skrzynek pocztowych (np. kart pocztowych) odstąpienie przez nadawcę od umowy jest uprawnieniem niewykonalnym. W jaki bowiem sposób operator pocztowy (Poczta Polska w takim przypadku) ma odnaleźć taką przesyłkę a następnie co należałoby z taką przesyłką zrobić? Przepis ten wydaje się być jedynie przepisem papierowym bez możliwości jego praktycznego wykonania.

W art. 23 ust. 2 wskazano, że regulamin, o którym mowa w ust. 1 stanowi nieodpłatny załącznik do umowy „gdy wynika to z właściwości zawieranej umowy” – przepis nieprecyzyjny co to znaczy wynika z właściwości umowy – kto to określa i na jakiej podstawie?

Art. 25 ust 2 pkt. 5 jest sformułowany niejasno i zawile. Czy wynika z tego, że jeżeli adresat przesyłki przebywa w sklepie można w jego pomieszczeniu, na ręce kierownika sklepu doręczyć przesyłkę dla tego adresata? Wszak jest on osobą fizyczną, przebywa w sklepie (jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej), nie jest członkiem organu założycielskiego i nie jest pracownikiem tej jednostki.

W art. 26 ust 1 projektu wprowadza się zasadę, zgodnie z którą operator za czynności związane ze zwrotem przesyłki może żądać uiszczenia opłaty. Czy oznacza to dowolność dla operatora, tzn. za zwrot jednej przesyłki zażąda on uiszczenia opłaty a za zwrot innych nie?

W art. 36 i 37 projektu wprowadzono zasady dotyczące tajemnicy pocztowej, nie wprowadzając żadnych przepisów dotyczących ujawniania wiadomości stanowiących tajemnicę pocztową. Czy oznacza to, że tajemnica pocztowa jest tajemnicą absolutną?

Art. 40 projektu ustawy powinien znaleźć się w ustawie o stanie wyjątkowym. Czy nie należałoby przewidzieć odpowiednich postanowień dla stanu klęski żywiołowej i stanu wojennego?

W rozdziale 4 projektu wprowadza się zasady dotyczące świadczenia powszechnych usług pocztowych powierzając jednocześnie Poczcie Polskiej obowiązek świadczenia usług operatora publicznego określonych w ustawie (art. 43. ust 3 projektu). Warunki wykonywania usług powszechnych określi minister właściwy ds. łączności w zakresie spraw określonych w art. 43 ust 4 projektu.

Rozdział 5 projektu poświęcony jest odpowiedzialności za niewykonanie lub nienależyte wykonanie usług pocztowych. Podstawową zasadą wyrażoną w art. 54 projektu jest odrębne niż w Kodeksie cywilnym uregulowanie tego zagadnienia. Przepisy k.c. stosuje się w przypadku gdy przepisy ustawy nie stanowią inaczej. Rozwiązania zaproponowane w projekcie ustawy stanowią rozwinięcie już obowiązujących przepisów ustawy o łączności (rozdział 4 tej ustawy). Odrębne od kodeksowego uregulowanie odpowiedzialności za niewykonanie lub nienależyte wykonanie usług pocztowych zmierza z jednej strony do uproszczenia tego postępowania z drugiej zaś do ustawowego ograniczenia odpowiedzialności operatora publicznego (art. 55 projektu). Jako zasadę wprowadzono tryb postępowania reklamacyjnego, a dopiero z chwilą jego wyczerpania przysługuje prawo wniesienia powództwa do sądu. Wprowadzenie odrębnych od powszechnie obowiązujących uregulowań w tym zakresie jest realizacją artykułu 19 przywołanej na początku dyrektywy 97/67/WE.

Rozdział 6 projektu poświęcony jest kontroli działalności pocztowej, którą, zgodnie z postanowieniem art. 60 ust. 1 projektu, ma wykonywać Prezes Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty. Przepisy tego rozdziału zawierają uprawnienia dla pracowników URTiP w zakresie przeprowadzania kontroli. Jako zasadę wprowadza

się stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu przez Prezesem URTiP. Od decyzji Prezesa przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Antymonopolowego. W rozdziale 8 projektu przewidziano odpowiednią zmianę Kodeksu postępowania cywilnego w zakresie zażaleń na postanowienia Prezesa (art. 68 pkt. 5 projektu). Zapewniona jest zatem kontrola sądowa nad decyzjami i postanowieniami Prezesa URTiP.

W rozdziale 7 projektu wprowadzono nowe rozwiązania, które w dotychczasowej ustawie o łączności nie istniały a mianowicie kary pieniężne dla podmiotów, które naruszają postanowienia ustawy (art. 64 projektu) oraz kierowników podmiotów naruszających określone przepisy ustawy. Kary te byłyby nakładane przez Prezesa URTiP a od takiej decyzji, zgodnie z art. 65 ust 2 przysługiwałoby odwołanie do Sądu Antymonopolowego.

Rozdział 7 projektu zawiera zmiany w dotychczas obowiązujących przepisach w tym zwłaszcza w zakresie doręczeń pism sądowych i urzędowych oraz w ustawie o państwowym przedsiębiorstwie użyteczności publicznej „Poczta Polska”.

Rozdział 9 i 10 projektu zawiera przepisy przejściowe i końcowe, przewidując wejście w życie ustawy z dniem 1 stycznia 2003 r. (patrz uwaga wyżej) oraz 4 wyjątki od tej zasady.

Oceniając projekt należy stwierdzić, że spełnia on wymogi zasad techniki prawodawczej. Konstrukcja ustawy jest spójna i logiczna. Niektóre z jej przepisów wymagają dopracowania. Delegacje do wydania rozporządzeń zawierają wytyczne, zgodnie z art. 92 Konstytucji RP. Projekt ustawy może być przedmiotem dalszych prac legislacyjnych.

Opracował: Andrzej Kurkiewicz

Akceptował: Wicedyrektor Biura Studiów i Ekspertyz

Jacek Głowacki

Deskryptory bazy REX: projekt ustawy, poczta, Unia Europejska