

Warszawa, dnia 11 lutego 2003 r.

Opinia prawna
do sprawozdania podkomisji nadzwyczajnej o rządowym projekcie ustawy o
usługach pocztowych (druk nr 743).

Zakres opinii wyznacza zlecenie Pana Posła.

Na gruncie przepisów ustawy z dnia 23 listopada 1990 r. o łączności (t.j. Dz. U. Nr 117 z 1995 r. poz. 564 z późn. zm.) istnieje pojęcie „usług kurierskich”. Są one pewnym rodzajem działalności gospodarczej w dziedzinie poczty, a mowa o nich w art. 3 ust. 2 ustawy.

W projekcie rządowym ustawy o usługach pocztowych zrezygnowano z pojęcia „usług kurierskich”. Projektodawca posługuje się szerokim pojęciem „usługi pocztowej”. Zamiar ten został podtrzymany w sprawozdaniu Podkomisji Nadzwyczajnej. Jeżeli ustawa zostanie uchwalona w kształcie zaproponowanym w sprawozdaniu to pojęcie „usług kurierskich” przestanie istnieć w języku prawnym. Wydaje się nie budzić wątpliwości, że prawodawca ma prawo do zmiany pojęć używanych w ustawie. Przedmiotem wątpliwości jest, czy regulacja wprowadzona przepisami nowej ustawy nie naruszy praw nabytych przedsiębiorców wykonujących obecnie „usługi kurierskie” ?

Na gruncie przepisów ustawy obecnie obowiązującej wykonywanie usług kurierskich wymaga zezwolenia - tak stanowi art. 3 ust. 2. W przepisach projektu, jak już wyżej wspomniałem, nie używa się pojęcia „usług kurierskich”. Dotychczasowe „usługi kurierskie” stają się jedną z form wykonywania „usług pocztowych”, o których mowa w art. 2 projektu i są działalnością pocztową w rozumieniu art. 6 ust. 1 projektu, a więc także wymagają zezwolenia.

Przedsiębiorca, który będzie chciał rozpocząć wykonywanie „usług kurierskich” po uchwaleniu nowej ustawy, będzie musiał, zgodnie z art. 6 ust. 1, uzyskać zezwolenie. W tym celu będzie zobowiązany złożyć wniosek odpowiadający rygorom określonym w art. 9 ustawy. Jego sytuacja będzie różnić się niewiele od sytuacji przedsiębiorcy zamierzającego podjąć działalność na gruncie przepisów obowią-

zujących obecnie. Niewielką ale istotną różnicę wywołaną redakcją art. 9 ust. 1 pkt 4) omówię dalej.

Inna będzie sytuacja przedsiębiorcy wykonującego „usługi kurierskie” w dniu wejścia nowej ustawy w życie. Jego status reguluje art. 75 zamieszczony w rozdziale 9 zatytułowanym „Przepisy przejściowe i końcowe”.

Zgodnie z ust. 1 w/w artykułu dotychczasowe zezwolenie na wykonywanie „usług kurierskich” wygasa z mocy prawa z dniem wejścia ustawy w życie. Przedsiębiorca nie będzie jednak zobowiązany do zaprzestania działalności, albowiem zgodnie z ust. 2 może ją prowadzić dalej przez co najmniej miesiąc. Jeżeli w ciągu miesiąca zgłosi swą działalność Prezesowi URTiP, to może prowadzić ją dalej przez co najmniej kolejne 3 miesiące. Taka konstrukcja przepisów art. 75 budzi cały szereg zastrzeżeń.

I. Powstanie sytuacja, co prawda tylko przejściowo, że różni przedsiębiorcy będą wykonywać taką samą działalność na różnej podstawie prawnej;

- 1) przedsiębiorca A złoży nowy wniosek i po upływie 7 dni uzyska zezwolenie i wpis do rejestru operatorów pocztowych - będzie więc działał na podstawie zezwolenia,
- 2) przedsiębiorca B nie zrobi nic i będzie działał bez zezwolenia, na co pozwala mu ustęp 1,
- 3) przedsiębiorca C dokona, zgodnie z ust. 2, zgłoszenia i będzie działał na podstawie tego zgłoszenia.

Należy podkreślić, że wszyscy wyżej wymienieni przedsiębiorcy będą prowadzić działalność wymagającą zezwolenia zarówno na gruncie starej jak i nowej ustawy.

Taki stan trudno uznać za ład prawny. Powstaje wątpliwość czy projektowany art. 75 spełnia wymóg przyzwoitej legislacji, a tym samym, czy nie narusza art. 2 Konstytucji RP. Moim zdaniem narusza.

II. Projektodawca mógł sformułować omawiany przepis przejściowy dużo prościej i w sposób o wiele bardziej jednoznaczny. Art. 75 mógłby mieć np. treść następującą; zezwolenia na wykonywanie działalności gospodarczej w dziedzinie poczty, wydane na podstawie ustawy, o której mowa w art. 82, pozostają w mocy. Należy w tym miejscu podkreślić, że zezwolenia wydane zostały na czas określony,

nie dłuższy niż 10 lat. Przepis byłby krótki, precyzyjny i nie pozostawiałby wątpliwości co do ochrony praw nabytych. Przepis taki byłby tym bardziej uzasadniony, że projektodawca, jak wynika z uzasadnienia do projektu rządowego, nie zamierza dokonywać zmian rewolucyjnych ale jedynie stopniowych. Skoro jednak projektodawca, a w tym przypadku projektodawcą jest Komisja Nadzwyczajna, zdecydował się na inną redakcję omawianych przepisów, to należy zakładać, że ma inny zamiar, chce osiągnąć inny rezultat. Ten zamiar projektodawcy jest niejasny, nieomal zaszyfrowany poprzez zawiłą redakcję ustępu 3. Zgodnie z ust. 3 przedsiębiorcy będą mogli, po dokonaniu zgłoszenia, wykonywać działalność w dotychczasowym zakresie aż do czasu uzyskania wpisu do rejestru operatorów pocztowych, ale nie dłużej niż 4 miesiące od dnia wejścia ustawy w życie. A więc przedsiębiorcy albo zostaną wpisani do rejestru albo będą musieli zaprzestać dotychczasowej działalności. Należy więc ustalić, jakie warunki musi spełnić przedsiębiorca wykonujący „usługi kurierskie”, aby zostać wpisanym do rejestru. Zgodnie z art. 9 projektu przedsiębiorca musi złożyć pisemny wniosek i następnie uzyskać zezwolenie. W tym przypadku wniosek będzie zastąpiony przez zgłoszenie, o którym mowa w art. 75 ust. 2. Zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 4) wniosek musi określać obszar działania, a obszar działania nie może być mniejszy niż obszar województwa. Jeżeli więc przedsiębiorca zgłosi działalność i w tym zgłoszeniu określi jako swój obszar działania miasto Warszawę, bo tak jest napisane w dotychczasowym zezwoleniu, to Prezes URTiP nie będzie mógł wpisać go do rejestru, ale będzie zmuszony zażądać zmiany dotychczasowego zakresu działania, a ściślej obszaru działania. Taki jest, według mnie, sens ust. 3 art. 75. Nie mogę jednak wykluczyć, że Prezes URTiP zrozumie ten przepis inaczej. Taka konstrukcja przepisów art. 75 sprawia, że przedsiębiorcy świadczący „usługi kurierskie” będą mieli 4 miesiące na dostosowanie swej działalności do nowych wymagań. Jest oczywiste, że wielu z nich nie będzie mogło tego zrobić, bo zupełnie czym innym jest dostarczanie przesyłek kurierskich na terenie Warszawy przy pomocy rowerów i motocykli, a czym innym jest dostarczanie ich na terenie województwa mazowieckiego, gdzie odległości wynoszą ponad 150 km. W istocie przepis wymusza zaprzestanie działalności przez wielu przedsiębiorców świadczących „usługi kurierskie” nie później niż w 4 miesiące od wejścia ustawy w życie. Tym samym narusza ich prawa wynikające z zezwoleń wydanych na podstawie przepisów obecnie obowiązującej ustawy. Przepis art. 75 ust.

3 projektu w związku z przepisem art. 9 ust. 1 pkt 4) projektu narusza zatem konstytucyjną zasadę ochrony praw nabytych, tj. art. 2 Konstytucji.

III. Ust. 2 art. 75 nakazuje przedsiębiorcom posiadającym zezwolenia i zamierzających kontynuować działalność dokonać zgłoszenia. Zgłoszenie zawiera szereg informacji o przedsiębiorcy i prowadzonej przez niego działalności, a wszystkie te informacje Prezes URTiP otrzymał już wcześniej przed wydaniem zezwolenia. Po co więc nakładać na przedsiębiorców nowy obowiązek? Nowy obowiązek, nowy nakaz jest ograniczeniem wolności działalności gospodarczej w rozumieniu art. 22 Konstytucji. Ograniczenie takie jest dopuszczalne tylko ze względu na ważny interes publiczny. Nie rozumiem jaki ważny interes publiczny uniemożliwia Prezesowi URTiP sięgnięcie po informacje, które ma w swoim biurze? Przepis ust. 2 art. 75 narusza, według mnie, art. 22 Konstytucji.

IV. Jak już napisałem wyżej rzeczywiste znaczenie ustępu 3 musiałem rozszyfrować i nie ma pewności, że zrobiłem to właściwie. Z konstytucyjnej zasady państwa prawa, wyrażonej w art. 2 Konstytucji, wyprowadza się wymóg przyzwoitej legislacji, wymóg dostatecznej określoności przepisów prawa. Problem ten podniósł Trybunał Konstytucyjny w niedawnym orzeczeniu dotyczącym abolicji podatkowej. Za Trybunałem Konstytucyjnym stwierdzę, że przy redagowaniu art. 75 projektu doszło do przekroczenia dopuszczalnego poziomu niejasności i dwuznaczności. Zachodzi więc niezgodność art. 75 projektu z art. 2 Konstytucji.

P. S. W art. 8 projektu rządowego określono wymagania, jakie powinien spełniać wniosek o wydanie zezwolenia na wykonywanie działalności pocztowej. Ust. 1 pkt 4) zobowiązywał przedsiębiorcę do określenia obszaru, na którym zamierzał wykonywać działalność pocztową. Nie było wymogu, aby obszar działania był równy co najmniej jednemu województwu. Wymóg taki pojawił się w toku prac Komisji i został zapisany w art. 9 ust. 1 pkt 4). Wymóg ten stanowi kolejne ograniczenie wolności działalności gospodarczej i dlatego, z mocy art. 22 Konstytucji, jest dopuszczalny tylko ze względu na ważny interes publiczny. Nie znam racji przemawiających za dodaniem tego wymogu i dlatego nie mogę ich ocenić. Przypuszczam jednak, że, w przypadku zaskarżenia art. 9 ust. 1 pkt 4) do Trybunału Konstytucyjnego, będzie trudność z powołaniem się na ważny interes publiczny. Skarżący podniesie bo-

wiem, że ani ustawodawca uchwalający ustawę obowiązującą obecnie ani rząd opracowujący projekt nowej ustawy nie dostrzegali ważnego interesu publicznego, który miałby być tym wymogiem chroniony.

Sporządził: Piotr Krawczyk