

Warszawa, 2 października 2024 r.

BEOS-WP-1770/24

Pan Poseł
Rafał Bochenek
Przewodniczący Komisji
do Spraw Petycji

Opinia prawna
dotycząca petycji nr BKSP-155-X-215/24 w sprawie
zmiany art. 88 ust. 1 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe

I. Treść i cel petycji

Przedmiotem petycji nr BKSP-155-X-215/24 jest żądanie zmiany art. 88 ust. 1 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe¹ (dalej jako „Prawo pocztowe”). Przepis ten reguluje kwestię odszkodowań z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania usługi pocztowej zaliczanej do usługi powszechnej w rozumieniu art. 45 ust. 1 Prawa pocztowego. Przykładowo, w aktualnym stanie prawnym wedle art. 88 ust. 1 pkt 1 Prawa pocztowego „z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania usługi powszechnej przysługuje odszkodowanie: za utratę przesyłki poleconej – w wysokości żądanej przez nadawcę, nie wyższej jednak niż pięćdziesięciokrotność opłaty pobranej przez operatora wyznaczonego za traktowanie przesyłki pocztowej jako przesyłki poleconej”.

W petycji proponuje się, aby w art. 88 ust. 1 Prawa pocztowego zawierającym pkt 1-6 dodać kolejny punkt, pkt 7, o następującej treści: „za nie podjęcie obsługi klienta w placówce pocztowej, po pobraniu biletu z automatu i upływie okresu 44 minut oczekiwania w kolejce, należy się odszkodowanie, bez wezwania, w wysokości wartości 7 znaczków pocztowych za list zwykły na terenie Polski”.

¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1640, ze zm.

Jak wynika z uzasadnienia petycji, celem zaproponowanego rozwiązania prawnego jest zapewnienie szybkiej i profesjonalnej obsługi w zakresie pocztowej usługi powszechnej przez tzw. operatora wyznaczonego.

II. Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?

Petycja dotyczy zmiany ustawy przez Sejm. Zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji RP władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. Natomiast stosownie do art. 118 ust. 1 Konstytucji RP inicjatywa ustawodawcza przysługuje m.in. posłom. Artykuł 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu, w związku z art. 112 Konstytucji RP, precyzuje, że poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub grupę co najmniej 15 posłów podpisujących projekt.

Uwzględniając powyższe należy uznać, że przedłożona petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

III. Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach)

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach².

IV. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją

W petycji poruszono ważną społecznie kwestię dążenia do wysokiego standardu świadczenia powszechnych usług pocztowych przez operatora wyznaczonego. Zasadniczo rozwiązania, w tym rozwiązania prawne, które są w stanie doprowadzić do osiągnięcia tego celu, zasługują na aprobatę.

W aktualnym stanie prawnym istnieją regulacje, które mają na celu zapewnienie odpowiedniego poziomu świadczenia usług pocztowych wchodzących w zakres usług powszechnych. Jednocześnie należy zwrócić uwagę na przepis art. 46 ust. 2 pkt 1 Prawa pocztowego, zgodnie z którym operator wyznaczony jest obowiązany do świadczenia usług powszechnych na terytorium całego kraju „w sposób jednolity w porównywalnych warunkach”. W art. 47 Prawa pocztowego

² Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 870.

ustawodawca zawarł delegację dla ministra właściwego do spraw łączności do określenia, w drodze rozporządzenia, warunków wykonywania usług powszechnych obejmujące m.in.: wskaźniki czasu przebiegu przesyłek pocztowych w obrocie krajowym; wymagania w zakresie przyjmowania i doręczania przesyłek pocztowych (w tym warunki przyjmowania przesyłek, terminy odbioru przesyłek z placówki pocztowej operatora wyznaczonego); sposób rozmieszczenia placówek pocztowych operatora wyznaczonego; sposób świadczenia usług powszechnych. Zgodnie z art. 47 Prawa pocztowego minister właściwy do spraw łączności określa te warunki wykonywania usług powszechnych, biorąc pod uwagę (m.in.) ochronę interesów podmiotów korzystających z usług powszechnych, w tym w zakresie czasu przebiegu przesyłek pocztowych, dostępność placówek pocztowych operatora wyznaczonego oraz jednolity sposób świadczenia usług powszechnych, rzeczywiste zapotrzebowanie na usługi powszechne i wpływ warunków wykonywania tych usług na koszt usług powszechnych.

Wskazana powyżej delegacja do wydania rozporządzenia została zrealizowana poprzez rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 29 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków wykonywania usług powszechnych przez operatora wyznaczonego³ (dalej jako „rozporządzenie”). W § 24 rozporządzenia określono warunki lokalizacji placówek pocztowych operatora wyznaczonego. Stosownie do § 24 ust. 1 rozporządzenia „jedna stała placówka pocztowa operatora wyznaczonego, licząc średnio w skali kraju, przypada na 6000 mieszkańców na terenie gmin miejskich i gmin miejsko-wiejskich”. Jednocześnie „jedna placówka pocztowa operatora wyznaczonego, licząc średnio w skali kraju, przypada na 85 km² powierzchni w gminach wiejskich” (§ 24 ust. 2 rozporządzenia). Dodatkowo w rozporządzeniu wskazano, że „w każdej gminie powinna być uruchomiona co najmniej jedna stała placówka pocztowa operatora wyznaczonego” (§ 24 ust. 3 rozporządzenia). Zastrzeżono przy tym, że „wskaźniki, o których mowa w ust. 1-3, nie obejmują nadawczych skrzynek pocztowych” (§ 24 ust. 4 rozporządzenia). Z kolei w § 24 ust. 5 rozporządzenia ustanowiono warunek, zgodnie z którym „lokalizacja placówek pocztowych operatora wyznaczonego, o których mowa w ust. 1-3, uwzględnia występujące na danym obszarze zapotrzebowanie na usługi”. Wskazane powyżej

³ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1026.

wymagania mają na celu zapewnienie odpowiedniego minimalnego poziomu usług pocztowych świadczonych przez operatora wyznaczonego.

W art. 88 ust. 1-4 Prawa pocztowego ustawodawca uregulował wysokość odszkodowań z tytułu utraty, ubytku zawartości lub uszkodzenia przesyłki pocztowej bądź wykonania usługi z naruszeniem gwarantowanego terminu jej realizacji. Są to sytuacje, na których (ewentualne) zaistnienie operator wyznaczony ma bezpośredni wpływ. To sposób organizacji działalności operatora decyduje o tym, czy dana okoliczność (np. niedotrzymanie terminu doręczenie przesyłki listowej rejestrowanej najszybszej kategorii) będzie miała miejsce (z wyjątkiem zaistnienia „nadzwyczajnych okoliczności”, niezależnych od operatora).

Inaczej sytuacja przedstawia się z rozwiązaniem zaproponowanym w petycji. Czas obsługi klienta placówki pocztowej – nawet „w zwyczajnych warunkach” (a tym bardziej przy zaistnieniu „nadzwyczajnych okoliczności”) nie w pełni zależy od sposobu organizacji działalności operatora. Powszechnie wiadomo, że bywają w ciągu roku kalendarzowego dni, w które placówki pocztowe „przeżywają obłęzenie” – np. dni przed końcem terminu złożenia urzędów skarbowym przez podatników zeznań o wysokości osiągniętego dochodu (poniesionej straty) w roku podatkowym. Nawet najsprawniej zorganizowana działalność operatora pocztowego (przy założeniu racjonalności) nie mogłaby podolać takim sytuacjom do tego stopnia, aby nie tworzyły się „kolejki przed okienkami pocztowymi”. Reasumując – czas oczekiwania „w kolejce” zależy od zachowań klientów placówki pocztowej (np. klient wysyła kilkadziesiąt listów w korespondencji biznesowej; klient długo podejmuje decyzję konsumencką co do zakupu produktów z tzw. oferty dodatkowej w placówce pocztowej – książek, kalendarzy itp.), na które operator pocztowy nie ma wpływu. Z tego względu wprowadzenie wymogu zawartego w petycji, co do czasu obsługi klienta placówki pocztowej, mogłoby być wymogiem niemożliwym do spełnienia przy racjonalnym gospodarowaniu zasobami kadrowymi i finansowymi przez operatora pocztowego.

Ponadto rozwiązanie zaproponowane w petycji mogłoby stać się źródłem nadużyć – grupa umówionych osób mogłaby intencjonalnie przedłużać czas zamawiania „przy okienku” usług pocztowych, aby uzyskać odszkodowanie za przekroczenie ustalonego czasu obsługi klienta.

Gdyby ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie do porządku prawnego rozwiązania przedstawionego w przedłożonej petycji, to zaproponowana

treść przepisu wymagałaby korekty i modyfikacji, ponieważ zawiera szereg mankamentów legislacyjno-językowych.

V. Wnioski

W oparciu o przedstawioną powyżej analizę i zamieszczoną w niej argumentację rekomenduje się Wysokiej Komisji nieuwzględnienie postulatu zawartego w petycji.

Autor:
Paweł Kościelny
ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:
Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Piotr Chybalski

Deskryptory bazy REX: poczta, usługi, odszkodowanie, czas, petycja.
Weryfikacja: A. Tomaszewska