

Warszawa, dnia 12 listopada 2024 r.

BEOS-WP-1771/24

Pan Poseł
Rafał Bochenek
Przewodniczący
Komisji do Spraw Petycji

Opinia prawna

dotycząca petycji nr BKSP-155-X-216/24 w sprawie zmiany ustawy Prawo pocztowe w celu zapewnienia dostępności do ogólnodostępnych ustępów publicznych

I. Treść i cel petycji

Petycja została wniesiona przez osobę prawną i zwrócono się w niej z żądaniem podjęcia działań w celu przyjęcia przepisu, aby zapewnić dostęp do toalet we wszystkich placówkach pocztowych. W petycji zaproponowano zmianę ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe (Dz.U. z 2023 r. poz. 1640 ze zm.) „polegającej na dodaniu art. 122.2 ust. 1) lit. h) o treści : art. 122. 2 ust. 1) lit. h) w zakresie zgodności z warunkami technicznymi, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, w szczególności w zakresie dostępności do ogólnodostępnych ustępów publicznych”.

Autorzy petycji wskazują, że „Placówka pocztowa jest miejscem urzędu, miejscem użyteczności publicznej, w którym Państwo, tutaj z racji kontroli i władztwa, zobowiązane jest zapewnić warunki godnego załatwienia ludzkich potrzeb fizjologicznych. Żądamy toalet na pocztach, choćby przenośnych, w bezpośredniej bliskości, tak aby były dostępne dla klientów.”.

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

Petycja będąca przedmiotem niniejszej opinii 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, stanowi, że poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub grupę co najmniej 15 posłów podpisujących projekt.

Uwzględniając powyższe należy uznać, że petycja ta 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 o petycjach (t.j. z Dz.U. z 2018 r., poz. 870), gdyż zawiera prawidłowe oznaczenie podmiotu wnoszącego petycję oraz wskazanie przedmiotu petycji.

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

W obecnym stanie prawnym nie jest przewidziany obowiązek zapewnienia dostępu do toalet w placówkach pocztowych. Oznacza to, że klient korzystający z usług pocztowych nie ma zagwarantowanej możliwości skorzystania z toalety w placówce pocztowej.

Regulacje dotyczące problematyki funkcjonowania Poczty Polskiej są zawarte w różnych aktach prawnych. Ustawa Prawo pocztowe określa zasady wykonywania działalności gospodarczej polegającej na świadczeniu usług pocztowych w obrocie krajowym lub zagranicznym, zwanej dalej „działalnością pocztową”. Placówką pocztową w rozumieniu ustawy będzie jednostka organizacyjna operatora pocztowego lub agenta pocztowego, w której można zawrzeć umowę o świadczenie usługi pocztowej lub która doręcza adresatom przesyłki pocztowe lub kwoty pieniężne określone w przekazach pocztowych, albo inne wyodrębnione i oznaczone przez operatora pocztowego miejsce, w którym można zawrzeć umowę o świadczenie usługi pocztowej lub odebrać przesyłkę pocztową lub kwotę pieniężną określoną w przekazie pocztowym (art. 3 pkt 15 ustawy). Zgodnie z art. 413 ust. 1 ustawy z dnia 12 lipca 2024 r. Prawo komunikacji elektronicznej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1221), Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (UKE) jest organem regulacyjnym w dziedzinie rynku usług komunikacji elektronicznej i pocztowych (art. 413 ust. 1). Zgodnie natomiast z art. 122 ust. 2 pkt 1 Prawa pocztowego, sprawuje on sprawuje kontrolę działalności pocztowej wykonywanej na podstawie ustawy:

- a) w zakresie świadczenia usług pocztowych,
- b) w zakresie stosowania przez operatora świadczącego usługi powszechne wymagań dotyczących czasu przebiegu przesyłek pocztowych, o których mowa w przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 47 pkt 1,
- c) w zakresie zapewnienia przez operatora świadczącego usługi powszechne osobom niepełnosprawnym dostępu do świadczonych usług powszechnych w ramach obowiązku, o którym mowa w art. 62,
- d) pod kątem zgodności z warunkami wymaganymi dla wykonywania działalności pocztowej,
- e) w zakresie ustalania cen dostępu do elementów infrastruktury pocztowej,
- f) w zakresie wywiązywania się operatorów świadczących usługi pocztowe z obowiązków, o których mowa w art. 21 ust. 4 i art. 49 ust. 2,
- g) wypełniania obowiązków na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego;

W treści petycji zaproponowano nową regulację w ustawie Prawo pocztowe przewidującą, że Prezes UKE ma sprawować kontrolę również w zakresie zgodności z warunkami technicznymi, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, w szczególności w zakresie dostępności do ogólnodostępnych ustępów publicznych.

Wydaje się, że wprowadzenie regulacji prawnej będącej przedmiotem żądania zawartego w petycji, a polegającej na nałożeniu na Prezesa UKE obowiązku sprawowanie kontroli w zakresie zgodności z warunkami technicznymi, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, w szczególności w zakresie dostępności do ogólnodostępnych ustępów publicznych, wykracza poza funkcję i zakres zadań przypisanych temu organowi administracji publicznej, która dotyczy działalności pocztowej polegającej na świadczeniu usług pocztowych. W petycji posłużono się ogólnym stwierdzeniem „budynki i ich usytuowanie, w szczególności w zakresie dostępności do ogólnodostępnych ustępów publicznych”, co jest pojęciem szerszym niż placówka pocztowa. Ponadto propozycja zawarta w petycji nie spowodowałaby postulowanej zmiany w obecnym stanie prawnym, w którym nie ma obowiązku zapewnienia dostępu do ustępów publicznych w placówkach pocztowych. W konsekwencji zaproponowany przepis budzi wątpliwości prawne. Nie realizuje on bowiem celu określonego w petycji, ponieważ nie nakłada on na Poczta Polską stworzenia ogólnodostępnych toalet lub toalet wyłącznie dla klientów, ewentualnie udostępniania istniejących toalet klientom w placówkach pocztowych lub zapewnienia

toalet przenośnych. Ponadto Prezes UKE nie jest podmiotem właściwym w zakresie badania zgodności z warunkami technicznymi, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

Należy wskazać, że Poczta Polska Spółka Akcyjna jest podmiotem prawa prywatnego, w przypadku której właścicielem wszystkich akcji jest Skarb Państwa Rzeczypospolitej Polskiej. Ze względu na to, że nie jest to jednostka sektora finansów publicznych, obowiązują ją przepisy i zasady dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej na zasadach rynkowych. Władze spółki dysponują samodzielnością i stosują przepisy prawa handlowego. Poczta Polska SA jako operator publiczny świadczący usługi pocztowe zobowiązana jest zapewnić powszechną dostępność usług oraz utrzymanie odpowiedniej liczby placówek pocztowych na terenie całego kraju. Jednak należy uwzględnić, że źródłem finansowania kosztów utrzymania sieci placówek są dochody ze sprzedaży usług. Placówki pocztowe znajdują się w budynkach, będących własnością Poczty Polskiej jak również w budynkach wynajmowanych. Ponadto usługi w zakresie działalności pocztowej świadczą również agenci pocztowi (agencje pocztowe). Są to punkty, w których klient może odebrać adresowany do niego list, przesyłkę, jak i je wysłać. Podstawę do współpracy tych podmiotów z Poczta Polską stanowi zawarta umowa agencyjna.

W związku z powyższym należy mieć na uwadze, że wprowadzenie przez ustawodawcę obowiązku zapewnienia dostępu do toalet w budynkach, w których realizowane są usługi pocztowe, dotyczyłoby nie tylko Poczty Polskiej, ale również innych podmiotów prywatnych – prowadzących agencje pocztowe. W stosunku do podmiotów prywatnych stanowiłoby to w pewnej mierze ograniczenie swobody prowadzenia działalności gospodarczej, które musi być uzasadnione „ważnym interesem publicznym”. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny, „w państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznie i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym. Oznacza to, że w każdym przypadku działający organ ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi i udowodnić, iż jest on na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywateli. Zarówno istnienie takiego interesu, jak i jego znaczenie, a także przesłanki powodujące konieczność przedłożenia w konkretnym wypadku interesu publicznego nad indywidualny podlegać muszą zawsze wnikliwej

kontroli instancyjnej i sądowe”¹. W związku z powyższym wprowadzenie postulowanej w petycji zmiany wymagałoby pogłębionej analizy w świetle spełniania wymogu istnienia w tym zakresie „ważnego interesu publicznego”. Z punktu widzenia dostępności do toalet takie oczekiwania mogłyby dotyczyć również innych miejsc, np. dworców kolejowych, autobusowych, restauracji, toalet przy plaży, a postulat zawarty w petycji ogranicza się jedynie do budynków, w których świadczone są usługi pocztowe².

Ponadto w odniesieniu do budynków, w których są świadczone usługi pocztowe, wejście w życie obowiązku przygotowania toalet dla klientów spowodowałoby konieczność ponoszenia kosztów, które obecnie nie są uwzględniane w kosztach tego przedsiębiorstwa. W obecnym stanie faktycznym zmiana ta objęłaby podmioty, które mają już zawarte umowy agencyjne (agenci pocztowi), określające wynagrodzenie nieuwzględniające takich kosztów. W związku z powyższym należałoby rozstrzygnąć, jaki podmiot ma obowiązek ponoszenia kosztów funkcjonowania toalety, np. kto pokrywałby koszty wynagrodzenia operatorów toalet, którzy wykonują tylko taką działalność i nie mogą jej rekompensować z innych dochodów.

Jeżeli ustawodawca chciałby przychylić się do żądania wyrażonego w petycji, to mógłby rozważyć wprowadzenie przepisu do ustawy Prawo pocztowe, który określałby zasady korzystania z infrastruktury Poczty Polskiej w zakresie dostępu do toalet przez jej klientów.

V. Podsumowanie

W petycji nr BKSP-155-X-216/24 sformułowano postulat podjęcia działań w celu przyjęcia przepisu, aby w placówkach Poczty Polskiej zapewniony był dostęp do toalety. Realizacja postulatu wskazanego w petycji budzi jednak wątpliwości, w szczególności ze względu na fakt, że Poczta Polska S.A. nie jest jednostką sektora finansów publicznych, a co za tym idzie, obowiązują ją przepisy i zasady dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej na zasadach rynkowych. Ponadto podmiotami świadczącymi usługi pocztowe są również firmy zewnętrzne – agenci pocztowi.

¹ Wyrok NSA z dnia 18 listopada 1993 r., III ARN 49/93, OSNCP 1994, nr 9, poz. 181.

² Zob. M. Szczepańska, Opinia dotycząca petycji nr BKSP-155-X-167/24 w sprawie podjęcia działań w celu przyjęcia przepisu, aby na wszystkich dworcach PKP dostęp do toalety był bezpłatny (BEOS-WP-1222/24) z 11 października 2024 r.

Realizacja postulatów zawartych w petycji spowodowałaby więc w pewnej mierze ograniczenie swobody prowadzenia działalności gospodarczej, które musi być uzasadnione „ważnym interesem publicznym”. Należy również wskazać, że realizacja postulatu spowodowałoby konieczność ponoszenia kosztów, które obecnie nie są uwzględniane w wynagrodzeniu agenta pocztowego. W obecnym stanie faktycznym zmiana ta objęłaby podmioty, które mają już zawarte umowy, określające wynagrodzenie nieuwzględniające takich kosztów.

W związku z powyższym wydaje się, że uwzględnienie żądania w postaci określonej w petycji nie byłoby celowe.

Autor:

dr hab. Magdalena Szczepańska
ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:
Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Piotr Chybalski

Deskryptory bazy REX: petycja, Poczta Polska
Weryfikacja: Krzysztof Niewęglowski