MINISTERSTWO INFRASTRUKTURY
PODSEKRETARZ STANU

Maciej Jankowski

Warszawa, dnia 7 maja 2010 r.

LP-Imk-020-7-25(6)/10

Forum Przewoźników Ekspresowych
ul. Bonifraterska 17
00-203 Warszawa

W odpowiedzi na pismo z dnia 22 marca 2010 r. dotyczące odpowiedzi Forum Przewoźników Ekspresowych na pismo prezentujące stanowisko Ministerstwa Infrastruktury do uwag zgłoszonych do *projektu Założeń do projektu ustawy Prawo pocztowe*, przedstawiam poniżej co następuje.

Na wstępie pragnę serdecznie podziękować za zaangażowanie i dogłębną analizę *projektu Założeń*. Jednocześnie pragnę powtórzyć zapis wskazany w *projekcie Założeń*, iż uchwalenie ustawy, której projekt został poprzedzony w przedmiotowym *projekcie Założeń*, jest niezbędne do wdrożenia przepisów *dyrektywy 2008/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 lutego 2008 r. zmieniającej dyrektywę 97/67/WE w odniesieniu do pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty (Dz. Urz. UE L 52 z 27.02.2008, str. 3), sprostowanie do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/6/WE z dnia 20 lutego 2008 r. zmieniającej dyrektywę 97/67/WE w odniesieniu do pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty (Dz. Urz. L 39 z 10.2.2009, str. 50)*. Podkreślenia wymaga fakt, iż zakres projektowanej regulacji określony został w dyrektywie, zastosowane rozwiązania zostały zaproponowane po całościowej analizie i szerokim zakresie konsultacji.

Odnosząc się do ogólnej **uwagi dotyczącej zbliżenia stanowisk oraz dostatecznego wyjaśnienia zgłoszonych wątpliwości**, uprzejmie wskazuję, iż z uwagi na procedurę opracowywania aktów prawnych, kolejnym etapem jest przedłożenie projektu

Ministerstwo Infrastruktury, ul. T. Chałubińskiego 4/6, 00-928 Warszawa
tel. +48 22 630 11 50, fax +48 22 630 11 52
e-mail: info@mi.gov.pl, www.mi.gov.pl

Założeń do projektu ustawy Prawo pocztowe pod obrady Rady Ministrów, które zostało przewidziane na II kwartał 2010 r. zgodnie z „Programem prac Rządu na I półrocze 2010 r.".

Jednocześnie wierzę, iż poniżej przekazane informacje przyczynią się do lepszego zrozumienia zasadności projektowanej regulacji.

Odnosząc się do uwagi dotyczącej **definicji usługi pocztowej** i propozycji FPE, aby uzupełnić ją o sformułowanie „we własnym imieniu i na własny rachunek" wyjaśnienia wymaga, iż przesłaniem dyrektywy 2008/6/WE jest promowanie przedsiębiorczości poprzez umożliwienie rozwoju przedsiębiorcom świadczącym każdy z poszczególnych etapów, tj. przyjmowanie, sortowanie, przemieszczanie i doręczanie przesyłek pocztowych (z wyłączenie przemieszczania przesyłek pocztowych, jeśli nie jest wykonywane łącznie przynajmniej z jedną spośród następujących czynności: przyjmowanie, sortowanie lub doręczanie przesyłek pocztowych). Odbierane przez FPE jako obciążenie przedsiębiorców, którzy będą świadczyli poszczególne etapy łącznie lub rozdzielnie, w rzeczywistości jest umożliwieniem rozwoju małych przedsiębiorców, jako operatorów pocztowych i umożliwieniem im zaistnienia na w pełni zliberalizowanym rynku usług pocztowych. Należy dodać, że każdy z tych przedsiębiorców będzie czerpał zyski ze swojej działalności i nie jest istotne z iloma przedsiębiorcami będzie współpracował np. doręczał przesyłki kilku operatorów. Nie ma uzasadnienia dla wyłączenia takiego przedsiębiorcy z przepisów ustawy. Dotyczy to zarówno rejestracji, jako operatora pocztowego, jak i innych obowiązków w tym ewentualnego udziału w finansowaniu usług powszechnych.

Przedkładam wyjaśnienia do uwagi sformułowanej jako **brak odrębnej usługi pocztowej w przypadku przemieszczania dokumentów dotyczących rzeczy stanowiących przesyłki pocztowej**, iż dokumenty przemieszczane są razem z rzeczą w ramach jednej przesyłki pocztowej lub są przesyłane odrębnie i stanowią również przesyłkę. W obu przypadkach mamy do czynienia z usługą pocztową, wykonywaną na podstawie jednej umowy. Art. 2 *projektu Założeń* określa co nie jest usługą pocztową, natomiast według proponowanego zapisu przemieszczanie rzeczy wraz z dokumentami ich dotyczącymi następowałoby na podstawie ustawy Prawo pocztowe byłoby więc usługą pocztową.

Odnośnie uwag zgłoszonych do projektowanej w *Założeniach* **definicji usługi kurierskiej**, wyjaśniam, iż *projekt Założeń* wyłącza „przewóz rzeczy innych niż korespondencja, wykonywany na podstawie odrębnych przepisów", co pozwoli na wyraźniejsze rozgraniczenie przewozu i doręczania przesyłek pod rządami obu ustaw.

(Zwracamy uwagę, iż klient przy wyborze danej usługi, będzie kierował się różnymi kryteriami, ale z całą pewnością kryterium wyboru nie będzie stanowiła ustawa, a jedynie konsekwencje z niej wynikające), że klient dokonując wyboru będzie się kierował rodzajem usługi, tj. sposobem jej świadczenia (usługa przewozowa lub usługa pocztowa). Odnosząc się do argumentu, iż „brak jest potrzeby regulowania rynku, na którym występuje pełna konkurencja" wskazuję, iż regulacja ma na celu usunięcie wątpliwości interpretacyjnych, stworzenie definicji usługi kurierskiej wynika z potrzeby uporządkowania rynku, jak za regulacją przemawiają inne aspekty tj. wyłączenie operatorów pocztowych świadczących usługi w zakresie tego rodzaju przesyłek z obowiązku współuczestniczenia w finansowaniu kosztu netto usługi powszechnej.

Postulat **usunięcia z listy załączników do wniosku o wpis do rejestru przedsiębiorców pocztowych regulaminu oraz cennika** nie tyle został uwzględniony z uwagi na to, iż oba te dokumenty przedstawiają działalność danego operatora i pozwalają odpowiednio je sklasyfikować, jako kurierskie bądź wchodzące w zakres usługi powszechnej, co ma istotne znaczenie z punktu widzenia finansowania obowiązku świadczenia usługi powszechnej.

W istocie obowiązki informacyjne określone w art. 6 dyrektywy 2008/6/WE odnoszą się do obowiązku operatora świadczącego usługę powszechną, a uprawnionymi do otrzymywania informacji są zarówno użytkownicy, jak i inni operatorzy świadczący usługi pocztowe. Podobnie reguły interpretacyjne dotyczące obowiązków informacyjnych operatora świadczącego usługę powszechną, wyrażone w pkt 24 preambuły dyrektywy 2008/6/WE, wskazują na szczególne znaczenie tego obowiązku właśnie w odniesieniu do usługi powszechnej.

Natomiast zgodnie z *projektem Założeń* podmiot, który będzie wnioskował o wpis do rejestru operatorów pocztowych powinien dołączyć do wniosku regulamin oraz cennik świadczonych usług pocztowych. Należy tu rozważyć, czy rzeczywiście objęcie takimi samymi obowiązkami regulacyjnymi podmiotów o różnej specyfice działania nie jest regulacją nadmierną. Jednakże w świetle przyjętego rozwiązania stanowi również trudność wyodrębnienie z grupy operatorów pocztowych, tych którzy świadczą np. usługi przesyłek kurierskich. Jednolita regulacja wpisu do rejestru nie zakłada bowiem, iż podmiot występujący z wnioskiem musi określić zakres swej działalności w znaczeniu przedmiotowym. Natomiast informacja o dokładnym zakresie przedmiotowym działalności byłaby odzwierciedlona we wspomnianych dokumentach tj. regulaminie i cenniku. Należy

także wskazać na funkcję rozwiązania zaproponowanego w *projekcie Założeń*: „Cennik obok regulaminu będzie bowiem pozwalał na zaklasyfikowanie przez Prezesa UKE usługi jako kurierskiej bądź wchodzącej w zakres usługi powszechnej, co ma istotne znaczenie z punktu widzenia finansowania obowiązku świadczenia usługi powszechnej".

Jednocześnie należy wskazać, iż posiadanie przez operatorów pocztowych regulaminów oraz cenników pełni ważną funkcję informowania konsumentów o szczegółach oferowanych usług oraz niejednokrotnie pozwala na interpretację zakresu umowy zawartej między konsumentem a operatorem pocztowym. Powyższa kwestia dotyczy z pewnością także operatorów świadczących usługi przesyłki kurierskiej, w zakresie w jakim zawierają oni umowy z konsumentami. Natomiast jak się wydaje regulamin oraz cennik powinny przedstawiać przede wszystkim ogólne zasady świadczenia usług i zakreślać ramy dla ustalania szczegółowych zasad świadczenia usług, zwłaszcza w odniesieniu do sytuacji, gdy umowa o ich świadczenie będzie przedmiotem negocjacji między operatorem i użytkownikiem. Zakres tych negocjacji powinien być także sprecyzowany w cenniku gdyż nie można dopuścić do sytuacji gdy negocjacje te dotyczyć będą sposobu świadczenia usługi tj. kryteriów, wg których (zgodnie z definicją) usługi pocztowe podlegają kwalifikowaniu jako usługa kurierska bądź wchodząca w zakres usługi powszechnej. Taka swoboda mogłaby stanowić zachętę do obchodzenia prawa w szczególności, że dotyczy to obowiązku ponoszenia ciężaru finansowania usług powszechnych.

W odniesieniu do kwestii odpowiedzialności operatora pocztowego poruszonej w pkt 5, przedstawiamy co następuje.

Należy podkreślić, iż projektodawca regulując zakres odpowiedzialności operatorów pocztowych powinien brać pod uwagę przede wszystkim wyrażoną w systemie prawa zasadę pełnej kompensacji szkody. Należy także podkreślić, iż odstąpienie od tej zasady powinno znaleźć uzasadnienie w innym, równoważnym przedmiocie ochrony.

W odniesieniu do powszechnych usług pocztowych ograniczenie zakresu odpowiedzialności za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy określonej w kodeksie cywilnym (odpowiedzialności kontraktowej) wynika ze szczególnego charakteru tych usług. Po pierwsze usługi te mają charakter użyteczności publicznej, poddane są szczególnym rygorom, co do sposobu świadczenia oraz dostępności, oraz przystępności cenowej ponadto są w związku z tym traktowane jako świadczone masowo. Odpowiedzialność w zakresie tych usług jest oparta na zasadzie ryzyka, co stanowi znaczące ułatwienie dla użytkowników tych usług w dochodzeniu odszkodowania i zmniejsza

obowiązki związane z udowadnianiem roszczenia odszkodowawczego i wysokości poniesionej szkody.

Uprzejmie informuję także, iż odpowiedzialność odszkodowawcza jest istotnym elementem uzgodnień międzyresortowych, a na opracowanie kształtu tej regulacji wpływ mają także uwagi przedstawione przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Mając powyższe na uwadze należy wskazać, iż zgodnie z obecnym, jak i projektowanym stanem prawnym odpowiedzialność operatorów pocztowych prowadzących działalność na podstawie ustawy Prawo pocztowe powinna być oparta o ogólne zasady odpowiedzialności (deliktowej oraz kontraktowej) przewidziane w kodeksie cywilnym. Regulacja ta ma znaczący wpływ na zabezpieczenia praw konsumentów do odszkodowania za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy.

Ponadto zakres odpowiedzialności odszkodowawczej z umów spedycji i składu wynikający z powołanych w piśmie przepisów kodeksu cywilnego oraz odpowiedzialność oparta na zasadach określonych w ustawie Prawo przewozowe odnosi się w dużo większym zakresie do kryterium wysokości rzeczywiście poniesionej szkody, niż do odszkodowania określonego ryczałtem. W tym kontekście niecelowe wydaje się także przywoływanie przepisów regulujących inne niż pocztowa rodzaje działalności.

W odniesieniu do uwagi **w pkt 6, dotyczącej zmiany art. 35 ust. 1a ustawy Prawo przewozowe**, uprzejmie wyjaśniam, iż wzięto pod uwagę zaproponowane przez Forum brzmienie tego przepisu poprzez jego następującą redakcję:

- w ustawie z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe (Dz. U. z 2000 r. Nr 50, poz. 601, z późn. zm.) w art. 35 po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. Przesyłki towarowej nie stanowi przesyłka pocztowa będąca przedmiotem usługi pocztowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia .... Prawo pocztowe (Dz. U. ....)."

Ponadto w odniesieniu do kwestii rozgraniczenia przesyłek będących przedmiotem bądź usługi pocztowej bądź usługi towarowej należy wskazać, iż w celu zidentyfikowania rodzaju usługi, poza kryterium wagowym oraz określeniem wymiarów, należy wziąć pod uwagę także inne podstawowe kryterium. Przesyłka pocztowa czy przewozowa jest przedmiotem usługi, ale jej nie definiuje. Istotne jest bowiem określenie w zakresie jakiej działalności wykonywanej przez podmiot świadczona jest usługa związana z przesyłką. Mianowicie jeżeli przesyłka został przedłożona do przyjęcia lub przyjęta przez operatora pocztowego w celu przemieszczenia i doręczenia adresatowi, to zgodnie z definicją zawartą w *projekcie Założeń* stanowi przesyłkę pocztową. Ponadto *projekt Założeń* konsekwentnie definiuje rodzaje przesyłek, określając, jak w przypadku paczki pocztowej

oraz przesyłki listowej, ich wymiary oraz zakres wagowy. W związku z powyższym te przesyłki, które nie są wymienione w ustawie Prawo pocztowe nie będą podlegały jej regulacji.

W odniesieniu do ostatniej z poruszonych kwestii **dotyczącej kary za stosowanie cen innych niż w cenniku**, przedstawiamy co następuje.

Wydaje się, iż funkcją przepisu przewidującego karę pieniężną za stosowanie cen innych niż w cenniku, w przypadku operatorów innych niż operator wyznaczony, jest ochrona prawa konsumenta do rzetelnego poinformowania przez przedsiębiorcę o zakresie świadczonych przez niego usług oraz o ich cenie, a także wskazanie na związanie przedsiębiorcy jego informacją stanowiącą, w świetle przepisów kodeksu cywilnego, zaproszenie do zawarcia umowy. Jednocześnie korzystna dla klienta możliwość dodatkowego negocjowania cen oraz określenie ich w pisemnej umowie lub ramowych zasadach świadczenia usług nie stoi w sprzeczności z ochroną praw konsumentów. Zatem należy wziąć pod uwagę możliwość szczególnego uregulowania obowiązków przedsiębiorców świadczących usługi kurierskie w zakresie przedstawiania swojej oferty handlowej, w formie przewidującej negocjowanie warunków świadczenia usług w odniesieniu do różnych kategorii klientów. Ponadto wydaje się, iż wielu przedsiębiorców świadczących usługi kurierskie posiada wewnętrzne regulaminy i zasady, na których opiera możliwy poziom negocjacji przy ustalaniu opłat za dane usługi lub usługi na rzecz danych klientów. Konieczne zatem by było, aby te elementy wpływające na cenę oferowanych usług były przedstawione klientom w formie informacji handlowej, stanowiącej ogólne zasady zawieranych umów (por. odpowiedź do uwagi w pkt 4).

W powyższym kontekście należy wskazać, iż sankcja administracyjna w postaci kary pieniężnej jest mechanizmem umożliwiającym Prezesowi UKE kontrolę nad sposobem świadczenia przez operatorów pocztowych usług pocztowych, także w zakresie zgodności zawieranych umów z ramami określonymi w regulaminie oraz w cenniku.

Mając na uwadze przedstawione rozważania, omawianą tematykę można również odnieść do regulacji kodeksu cywilnego. Wprawdzie jak stanowi art. 71 k.c. ogłoszenia, reklamy, cenniki i inne informacje, skierowane do ogółu lub do poszczególnych osób, poczytuje się w razie wątpliwości nie za ofertę, lecz za zaproszenie do zawarcia umowy. Samo oświadczenie stanowiące zaproszenie do zawarcia umowy jest czynnością wszczynającą procedurę, której celem jest dojście umowy do skutku. Jednak zaproszenie nie jest ukierunkowane na wywołanie skutków prawnych, a więc nie ma charakteru oświadczenia woli. Z kolei przepisy ustaw szczególnych mogą przypisywać ogłoszeniom, reklamom,

cennikom i innym informacjom, o których mowa w art. 71 k.c., dalsze znaczenie prawne, niezależnie od tego, czy stanowią ofertę, czy zaproszenie do zawarcia umowy .

Odpowiadając na zgłoszone uwagi wyrażam nadzieję, iż przedstawione stanowisko pozwoli na wyjaśnienie wszelkich wątpliwości interpretacyjnych dotyczących *projektu Założeń do projektu ustawy Prawo pocztowe*.

WO INFRASTRUKTURY
tament Poczty
ałubińskiego 4/6
8 WARSZAWA

INFRASTRUKTURY
ul. Chałubińskiego 4/6
00-928 Warszawa

10.05.10

0,50

ZP-1mk-020-7-25(6)/10

Grynhoff, Woźny, Maliński
Spółka Komandytowa

12. 05. 2010

~~KANCELARIA PRAWNA~~

Forum Przewoźników
Ekspresowych
Ul. Bonifraterska 17
00-203 Warszawa