

Studia PRAWNICZE

----- Zeszyt 3 (191) 2012 —
Warszawa 2012

Tomasz Szanciło ■

STOSOWANIE WZORCA OPERATORA PUBLICZNEGO DO OPERATORA NIEPUBLICZNEGO A OCHRONA INTERESÓW KONSUMENTÓW

Ochrona interesów konsumentów jest jednym z zadań stawianych przed organami państwa, gdyż decyduje o zachowaniu uczciwości i bezpieczeństwie obrotu gospodarczego. Ustawodawca przewidział szereg instrumentów prawnych dla skutecznej realizacji tego celu. Specyficzne unormowania zostały zawarte w ustawie z 12.06.2003 r. - Prawo pocztowe¹, gdyż znaczna ich część odnosi się do jednej kategorii operatorów świadczących usługi pocztowe, a mianowicie operatorów publicznych. Dotyczy to w szczególności zasad odpowiedzialności i możliwości dochodzenia roszczeń w przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania umowy usługi pocztowej. W związku z tym powstaje kwestia, czy zasady odpowiedzialności operatora publicznego należy odnosić do operatora niepublicznego, a jeżeli tak, to na jakich zasadach, co ma istotne znaczenie z punktu widzenia ochrony praw i interesów konsumentów, gdyż wpływa na ich sytuację prawną.

Zasada wolności gospodarczej

Pierwszą i naczelną prawną zasadą prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce jest zasada wolności gospodarczej, zwana również zasadą swobody

¹ Tj. Dz. U. z 2008 r., Nr 189, poz. 1159 ze zm., dalej: PrPoczt.

działalności gospodarczej. Jest to zasada o znaczeniu konstytucyjnym, gdyż w art. 20 Konstytucji wskazano, że społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto w Konstytucji znajduje się szereg postanowień chroniących tę zasadę, w tym w szczególności w art. 22, który jednoznacznie stanowi, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Podnosi się w doktrynie, że zasada wolności gospodarczej nie jest tylko i wyłącznie zasadą ustrojową, ale należy ją traktować jako publiczne prawo podmiotowe, szczególnie mając na uwadze także treść art. 31,65 oraz 77-81 Konstytucji, które statuują w szerokim zakresie ochronę prawną podmiotów podejmujących samodzielną działalność gospodarczą².

Znalazło to odzwierciedlenie w art. 6 ust. 1 ustawy z 2.07.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej³, zgodnie z którym podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa. Istotne jest również unormowanie zawarte w ust. 2 tego artykułu, gdzie zawarto jedną z gwarancji ochrony zasady wolności gospodarczej, albowiem wyraźnie zakazano organowi administracji publicznej możliwości żądania lub uzależnienia swojej decyzji w sprawie podjęcia, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej przez zainteresowaną osobę od spełnienia przez nią dodatkowych warunków, w szczególności przedłożenia dokumentów lub ujawnienia danych, nieprzewidzianych przepisami prawa. Jest to przejaw liberalizmu gospodarczego, kojarzonego z nazwiskiem A. Smitha, który posłużył się pojęciem „niewidzialnej ręki rynku”. Jego teoria oparta była na przekonaniu o „cnotach systemu naturalnej wolności, które rynek ucieleśniał”. W takim układzie odniesienia państwo powinno zachować się neutralnie, winno być „stróżem nocnym”, zaś wolność gospodarcza podlegać miała samoregulacji (owa „niewidzialna ręka rynku”)⁴. Idea ta opiera się na założeniu, że rynek sam potrafi wykształcić takie mechanizmy, które spowodują rozwój gospodarczy, bez konieczności ingerencji ze strony państwa.

² Por. A. Bierć, *Sytuacja prawna przedsiębiorcy. Zagadnienia wybrane*, S. Prawn. 1998, nr 3, s. 7.

³ Tj. Dz. U. z 2010 r., Nr 220, poz. 1447 ze zm., dalej: s.d.g.

⁴ Por. M. Zdyb, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz do ustawy z dnia 19 listopada 1999 r.*, Kraków 2000, s. 71.

Problem wolności gospodarczej ujmuje się z perspektywy różnego rodzaju swobód związanych z działalnością gospodarczą, z których najważniejsze to⁵:

- swoboda podejmowania działalności gospodarczej;
- swoboda prowadzenia działalności gospodarczej;
- swoboda w wyborze formy organizacyjnoprawnej, w której działalność gospodarcza może być prowadzona;
- swoboda w konkutowaniu z innymi przedsiębiorcami;
- swoboda w zakresie zbywania własnych towarów i usług oraz kształtowania cen;
- swoboda w zakresie decydowania o sposobie zaangażowania kapitału;
- swoboda w zakresie zatrudniania;
- swoboda w zakresie decydowania o sposobie prowadzenia działalności gospodarczej, zmiany jej profilu, czasie trwania itd.

Swobody te mogą mieć (i mają) ograniczenia, co wynika z samego brzmienia art. 22 Konstytucji. Jednak te ograniczenia nie mogą być dowolne, muszą spełniać warunki ustawowe, ale przede wszystkim być takie same dla każdego podmiotu.

Wolność gospodarcza ujmowana jest w doktrynie zarówno od strony negatywnej, jak i pozytywnej. Według tego pierwszego poglądu, swoboda działalności gospodarczej stanowi tzw. publiczne prawo podmiotowe o charakterze negatywnym, któremu odpowiada ogólny obowiązek państwa nienaruszania swobody działania przedsiębiorców tego prawa w sferze działalności gospodarczej⁶. System prawny danego państwa nie tyle „kreuje” wolność gospodarczą lub przyznaje ją przedsiębiorcom, ile zakreśla granice tej wolności, wskazując na ograniczenia i wyłączenia oraz sposoby korzystania z niej, a także na jej prawne gwarancje przestrzegania przez organy państwa i przedsiębiorców⁷.

Według drugiego poglądu wolność gospodarcza oznacza domniemanie swobody podejmowania działalności przez podmioty, o ile (i dopóki) co innego nie wynika z przepisów ustawowych⁸. Ponadto można powiedzieć, że jest to prawo jednostki do swobodnego prowadzenia każdej prywatnej działalności gospodarczej i do swobodnego wyboru zawodu bez ingerencji ze strony państwa, ale nie wynika stąd ochrona przed naruszeniami ze strony osób trzecich, np.

⁵ Ibidem, s. 90-91.

⁶ Por. A. Walaszek-Pyziół, *Swoboda działalności gospodarczej*, Kraków 1994, s. 12, M. Waligórski, *Nowe prawo działalności gospodarczej*, Poznań 2001, s. 47, L. Karski, *Ograniczenie wolności gospodarczej a rozwój energetyki odnawialnej*, PUG 2004, nr 2, s. 3.

⁷ Por. C. Kosikowski, *Zakres wolności gospodarczej*, PUG 1995, nr 9, s. 2.

⁸ Por. S. Biernat, *Podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej - wolność gospodarcza de lege lata i de ferenda*, PPH 1994, nr 9, s. 10.

konkurentów, oraz możliwość interpretacji prawa i prawo do świadczeń ze strony państwa⁹.

Zasadnym jest jednak mówić o tej zasadzie w sensie pozytywnym, gdyż wszelkie ograniczenia od niej stanowią jedynie wyjątki. Jest to uprawnienie przedsiębiorcy do podejmowania, prowadzenia i zakończenia działalności gospodarczej, a tylko w pewnym ściśle określonych sytuacjach uprawnienie to doznaje ograniczeń. W konsekwencji, brak wyraźnej woli ustawodawcy co do ustanowienia ograniczenia, wyrażonej *expressis verbis* w przepisach prawa, a konkretnie w ustawie, daje swobodę przedsiębiorcom w prowadzeniu działalności gospodarczej. Żaden organ administracji państwowej nie może z własnej inicjatywy ograniczać w jakikolwiek sposób tej zasady, gdy nie ma odpowiedniego umocowania w ustawie. Innymi słowy, ograniczeń wolności gospodarczej nie można domniemywać - muszą być wyraźnie ustanowione i to w drodze ustawy¹⁰. W razie braku takich przepisów szczególnych przyjąć należy domniemanie na rzecz wolności gospodarczej, co jest wynikiem zastosowania wykładni *in favorem libertatis*.

Jak wskazano, ograniczenie wolności gospodarczej nie może być dowolne, nie wystarczy, aby ustawodawca uznał wprowadzenie w drodze ustawy ograniczenia za konieczne, ale ograniczenie te musi być merytorycznie uzasadnione. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny, u podstaw ograniczenia muszą leżeć racjonalne względy, aby w konflikcie z zasadą swobodnej działalności gospodarczej rachunek aksjologiczny przeważał na korzyść ograniczenia¹¹. Chodzi tu o tzw. zasadę proporcjonalności¹², której wyrazem jest przesłanka „ważnego interesu publicznego” w art. 22 Konstytucji. Słusznie więc wskazuje się, że interes publiczny jest swoistym kompromisem między tym, co istotne z punktu widzenia istnienia państwa, a sferą interesów prywatnych. Niemniej wartości pierwszego rodzaju w sposób pośredni służą realizacji interesów indywidualnych, mając w gruncie rzeczy względem tych ostatnich charakter instrumentalny. /Ważność”, o której mowa w art. 22 Konstytucji, winna być merytorycznie uzasadniona, tak aby w konflikcie z zasadą swobody gospodarowania warunek aksjologiczny przeważał na korzyść ograniczenia. Z pewnością jest to drogowskaz dla wszelkich poczynań w dziedzinie ochrony konsumenta¹³.

⁹ Tenże, *Wolność handlu i przemysłu i prawne aspekty oddziaływania państwa na gospodarkę w Szwajcarii*, PUG 1996, nr 2, s. 24.

¹⁰ Por. uchwałę SN z 10.01.1990 r., III CZP 97/89, OSNC 1990, nr 6, poz. 74.

¹¹ Orzeczenie TI< z 20.08.1992 r., K 4/92, OTK 1992, cz. II, poz. 22.

¹² Por. szerzej K. Klecha, *Wolność działalności gospodarczej w Konstytucji RP*, Warszawa 2009, s. 218 i nast.

¹³ E. Wieczorek, *Niektóre aspekty ochrony konsumentów w świetle ustawy o działalności gospodarczej*, GSP 2000, nr 2, s. 630-631.

Zasada równości przedsiębiorców

W art. 6 s.c.Lg. została jednocześnie zawarta kolejna zasada, której analiza jest niezbędna z punktu widzenia niniejszego opracowania, a mianowicie zasada równości przedsiębiorców, która jest ściśle związana z zasadą wolności gospodarczej. Jest to również zasada wyrażona w Konstytucji, a konkretnie w art. 32, który stanowi, że wszyscy są równi wobec prawa, zapewniając jednocześnie prawo do równego traktowania przez władze publiczne, a także określając bezwzględny zakaz dyskryminowania kogokolwiek w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.

Równość w powyższym rozumieniu nie oznacza, że wszystkim należy się zawsze to samo, ani nawet, że wszystkim należy się „jednakowo”. Zasada równości wymaga natomiast, że w podobnych sytuacjach powinny być stosowane podobne lub identyczne rozwiązania, ale wcale z niej nie wynika, aby w sytuacjach odmiennych nie można było (albo nawet nie należało) stosować rozwiązań odmiennych¹⁴. Zasada równości wobec prawa oznacza jedynie, że podmioty identyczne z punktu widzenia danego kryterium (np. przepisu prawa) należy traktować równo. Obowiązujące normy prawne powinny być stosowane do wszystkich jednakowo i w sposób bezstronny, tzn. niezależnie od indywidualnych cech nieistotnych z punktu widzenia danej normy, a także normy te nie powinny zawierać postanowień dyskryminujących pewne grupy obywateli lub przyznających przywileje innym grupom¹⁵.

Najpełniej zasada ta została wyrażona w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z 9.03.1988 r.¹⁶ Zdaniem Trybunału, idea równości jest na ogół rozpatrywana łącznie z ideą sprawiedliwości społecznej, jeżeli się w niej nie kumuluje. Pojęcie sprawiedliwości jako zasadniczo nadrzędne służy do oceny zasadności społecznych zróżnicowań. Jeżeli w podziale dóbr i w związanym z tym podziale ludzi występują niesprawiedliwe różnice, wówczas różnice te uważane są za nierówności. Występuje wiele możliwych znaczeń pojęcia sprawiedliwości, nieraz przeciwstawnych (np. każdemu to samo, każdemu według jego pracy, każdemu według jego potrzeb), w tym m.in. sprawiedliwości rozdzielczej (dystrybucyjnej). Jej założeniem jest idea jednakowego traktowania wszystkich ludzi w obrębie określonej klasy (kategorii). Równe traktowanie nie oznacza otrzymania równych udziałów rozdzielanych dóbr, lecz stosowania takiej samej miary wobec

¹⁴ Por. S. Frankowski, R. Goldman, E. Łętowska, *Sąd Najwyższy USA. Prawa i wolności obywatelskie*, Warszawa 1996, s. 95, J. Falski, *Ewolucja wykładni zasady równości w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, PiP 2000, nr 1, s. 49.

¹⁵ W. Sadurski, *Równość wobec prawa*, PiP 1978, nr 8-9, s. 53-54.

¹⁶ U 7/87, OTK 1988, poz. 1.

wszystkich zainteresowanych otrzymaniem rozdzielanych dóbr, a więc ocenianie ich sytuacji według tych samych kryteriów oraz poświęcanie równej wagi ich potrzebom i interesom - tak więc „równych należy traktować równo” a „podobnych należy traktować podobnie”. W przypadku tej drugiej formuły przy normowaniu zasad rozdziału dóbr i przyznawaniu prawa do nabycia tych dóbr powinno się uwzględniać, w jakim stopniu (natężeniu) występują u poszczególnych osób (kategorii osób) pewne cechy brane pod uwagę w procesie rozdziału danych dóbr. Wymieniona zasada zakłada zatem istnienie proporcji między istotnymi cechami poszczególnych osób (kategorii) a należnym im traktowaniem (zasada relewantności). Tak więc wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo, czyli według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących.

Na płaszczyźnie gospodarczej zasada ta ma kilka znaczeń¹⁷. Po pierwsze, oznacza ona równouprawnienie mężczyzn i kobiet, czyli równe traktowanie wobec prawa bez względu na płeć. Po drugie, dotyczy równych szans w fazie rozpoczęcia działalności gospodarczej, włączenia się w jej prowadzenie, a także jej rozwijania, czyli równości szans dostępu do środków produkcji, kapitału i siły roboczej. Oznacza więc m.in. zakaz uchwalania w aktach prawnych rangi niższej niż ustawa postanowień lub klauzul o charakterze dyskryminacyjnym w zakresie dostępu do rzeczowych, kapitałowych lub osobowych czynników działalności gospodarczej. Formuła równych szans powinna być także skonfrontowana z tymi, które ustanawiają preferencje dla jednych podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, a ograniczenia lub ponadprzeciętne wymagania dla drugich¹⁸. Po trzecie, zasada ta obejmuje takie same reguły prowadzenia działalności gospodarczej. Po czwarte zaś, oznacza ona równość wszystkich sektorów gospodarki oraz form własności, albowiem zostały wyeliminowane przepisy preferujące własność społeczną.

Reasumując, zasada równości przedsiębiorców nie oznacza braku możliwości traktowania ich w sposób odmienny, jednak to różne traktowanie przez prawo musi być uzasadnione ich odmienną sytuacją. Założeniem jest, że jeżeli przedsiębiorcy w takim samym stopniu spełniają wymogi określone przepisami prawa, to organy państwa powinny je traktować w jednakowy sposób. Jeżeli ta zasada nie zostaje zachowana, może dojść do zaistnienia stanu przeciwnego zasadzie równości podmiotów, czyli monopolu, a więc sytuacji, w której jeden podmiot ma dominującą pozycję na rynku. Ideą wolności gospodarczej i równe

¹⁷ Por. R. Kaszubski, A. Koniewicz, *Zasady działalności gospodarczej w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Glosa 2000, nr 7, s. 7.

¹⁸ Por. wyrok SN z 26.06.1992 r., III ARN 31/92, OSNC 1994, nr 2, poz. 38.

go traktowania przedsiębiorców jest więc niedopuszczenie do sytuacji, w której jedne podmioty uzyskałyby nad drugimi przewagę wskutek niezachowania zasad, o których była mowa.

Operator publiczny a niepubliczny

Na tym tle pojawia się zagadnienie podziału operatorów na operatorów publicznych i operatorów niepublicznych, który wynika z przepisów PrPoczt, i ich statusu prawnego.

Usługi pocztowe są jedną z form prowadzenia działalności gospodarczej w rozumieniu art. 2 s.d.g., a są świadczone przez operatorów, czyli przedsiębiorców uprawnionych do wykonywania działalności pocztowej. Zakres tych usług jest szeroki, gdyż obejmuje zarobkowe wykonywanie w obrocie krajowym lub zagranicznym następujących czynności:

- przyjmowania, przemieszczania i doręczania przesyłek oraz druków nieopatrzonych adresem,
- prowadzenia punktów wymiany umożliwiających przyjęcie i wymianę korespondencji między podmiotami korzystającymi z obsługi tych punktów,
- realizowania przekazów pocztowych.

Z uwagi na uregulowania zawarte w PrPoczt można przyjąć, że operatorem niepublicznym jest każdy operator inny niż publiczny. Natomiast wyróżnikiem operatora publicznego są świadczone usługi, gdyż operator taki obowiązany jest do świadczenia tzw. powszechnych usług pocztowych. Zgodnie zaś z art. 3 pkt 25 PrPoczt, pod pojęciem powszechnych usług pocztowych rozumie się usługi polegające na:

- a) przyjmowaniu, przemieszczaniu i doręczaniu: przesyłek listowych do 2.000 g, w tym przesyłek poleconych i przesyłek z zadeklarowaną wartością, paczek pocztowych do 10.000 g, w tym z zadeklarowaną wartością i przesyłek dla ociemniałych,
 - b) doręczaniu nadesłanych z zagranicy paczek pocztowych do 20.000 g,
 - c) realizowaniu przekazów pocztowych,
- świadczone w obrocie krajowym i zagranicznym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w sposób jednolity w porównywalnych warunkach i po przystępnych cenach, z zachowaniem wymaganej prawem jakości oraz z zapewnieniem co najmniej jednego opróżniania nadawczej skrzynki pocztowej i doręczania przesyłek co najmniej w każdy dzień roboczy i nie mniej niż przez pięć dni w tygodniu.

Tak więc jedynie operator publiczny, którym jest Poczta Polska S.A. w Warszawie¹⁹, jest uprawniony do świadczenia powszechnych usług pocztowych, zaś pozostali operatorzy, będący operatorami niepublicznymi, są uprawnieni do świadczenia pozostałych usług pocztowych.

Wzorzec odpowiedzialności operatora publicznego

Odpowiedzialności za niewykonanie lub nienależyte wykonanie usług pocztowych poświęcony został rozdział 5 PrPoczt. Rozdzielone w nim zostały w sposób wyraźny pozycje operatora publicznego i operatora niepublicznego. Jak bowiem stanowi art. 57 ust. 1 tej ustawy, do odpowiedzialności operatorów za niewykonanie lub nienależyte wykonanie usługi pocztowej stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego, jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej. W konsekwencji zasadą jest, że odpowiedzialność operatorów pocztowych jest wyznaczona przepisami ustawy, zaś stosowanie przepisów Kodeksu cywilnego ma charakter posiłkowy (subsydiarny).

Jeden z niezwykle istotnych wyjątków zawarty został w art. 58 ust. 1 PrPoczt. Przepis ten reguluje kwestię odszkodowania z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania usługi pocztowej, z tym, że wyłącznie usługi powszechnej. Wysokość odszkodowania uzależniona jest w tym przypadku od rodzaju przesyłki, a jednocześnie wskazany został maksymalny limit kwotowy, jakiej może dochodzić osoba uprawniona. Odszkodowanie wynosi bowiem:

- 1) za utratę przesyłki poleconej - wartość żądana przez nadawcę, nie więcej niż pięćdziesięciokrotność opłaty pobranej przez operatora publicznego za traktowanie przesyłki jako przesyłki poleconej,
- 2) za utratę paczki pocztowej - wartość żądana przez nadawcę, nie więcej niż dziesięciokrotność opłaty pobranej za jej nadanie,
- 3) za utratę przesyłki z zadeklarowaną wartością - wartość żądana przez nadawcę, nie więcej niż zadeklarowana wartość przesyłki,
- 4) za ubytek zawartości lub uszkodzenie paczki pocztowej lub przesyłki poleconej - wartość żądana przez nadawcę lub zwykła wartość utraconych lub uszkodzonych rzeczy, nie więcej niż maksymalna wysokość odszkodowania z punktów 1 lub 2,
- 5) za ubytek zawartości przesyłki z zadeklarowaną wartością - zwykła wartość utraconych rzeczy, nie więcej niż zadeklarowana wartość przesyłki,

¹⁹ Por. ustawę z 5.09.2008 r. o komercjalizacji państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej „Poczta Polska” (Dz. U. Nr 180, poz. 1109).

- 6) za uszkodzenie zawartości przesyłki z zadeklarowaną wartością - zwykła wartość rzeczy, których uszkodzenie stwierdzono, nie więcej niż zadeklarowana wartość przesyłki.

W przepisach PrPoczt brak jest analogicznego unormowania odnośnie do wysokości odszkodowania za niewykonanie lub nienależyte wykonanie usługi pocztowej innej niż powszechna. W związku z tym powstaje pytanie, czy można zastosować w tym przypadku wykładnię *per analogiom legis*, a więc zastosować do odpowiedzialności operatora niepublicznego zasad odpowiedzialności przewidzianych dla operatora publicznego. Podstawą takiego stanowiska byłoby uznanie, że nie może być zróżnicowana sytuacja klientów operatora publicznego i klientów operatora niepublicznego. Trzeba bowiem zwrócić uwagę, że w zakresie ochrony praw klientów operatorów na rynku usług pocztowych, w tym w szczególności konsumentów, przepisy PrPoczt regulują działalność publicznych operatorów pocztowych, zaś operator niepubliczny - na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego - mógłby mieć możliwość samodzielnego uregulowania zakresu odpowiedzialności, a także określać procedurę reklamacyjną. Konsekwencją tego byłoby zróżnicowanie sytuacji prawnej i poziomu ochrony konsumentów korzystających z usług pocztowych świadczonych przez Poczta Polską i operatorów niepublicznych.

Odnosząc się do powyższego trzeba przede wszystkim zwrócić uwagę na systematykę PrPoczt, w której to ustawie w sposób wyraźny i jednoznaczny wyróżniono dwie kategorie operatorów, o czym była mowa powyżej. Przy interpretacji przepisów prawnych zawsze trzeba mieć na względzie racjonalność ustawodawcy, a więc skoro dana instytucja została w jakiś sposób wyróżniona w akcie prawnym, to racjonalny ustawodawca miał określony cel ku temu. Jak wynika z Uzasadnienia projektu ustawy PrPoczt²⁰, podstawowym celem tej ustawy było stworzenie warunków do rozwoju usług pocztowych, zwiększenie dostępności do pocztowych usług powszechnych i poprawa ich jakości. Osiągnięcie tak wyznaczonego celu miało być możliwe dzięki liberalizacji rynku pocztowego, przy jednoczesnym utrzymaniu wiodącej pozycji Poczty Polskiej na rynku usług powszechnych. Liberalizacji rynku sprzyjać miały m.in. nowe zasady uzyskiwania uprawnień operatorskich przez zniesienie dotychczasowego obowiązku uzyskania zezwolenia na świadczenie usług kurierskich oraz usług pocztowych o charakterze powszechnym w zakresie przesyłek listowych o masie powyżej 2.000 g, a także wprowadzenie jedynie obowiązku zgłoszenia do Prezesa Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty²¹, jako organu właściwego, działalności pocztowej,

²⁰ Publ. Lex, dalej: Uzasadnienie.

²¹ Aktualnie Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej

która nie wymagałaby zezwolenia. Rozwiązania ustawy miały zapewnić Poczcie Polskiej wiodącą pozycję na rynku usług powszechnych, a jednocześnie zapewnić warunki działania, zarówno prawne, jak i ekonomiczne, umożliwiające realizację nałożonych przez państwo zadań.

Z powyższego wynika wyraźnie, że ustawodawca, przez uchwalenie PrPoczt, miał na celu liberalizację rynku usług pocztowych. Podstawowym założeniem była bowiem swoboda w podejmowaniu i prowadzeniu działalności gospodarczej w dziedzinie poczty, jeżeli prowadzenie takiej działalności byłoby zgodne z przepisami. Nie można jednak pomijać kolejnego założenia, a więc jednoczesnego zapewnienia Poczcie Polskiej (wówczas będącej przedsiębiorstwem państwowym użyteczności publicznej) wiodącej pozycji na tym rynku, co w szczególności odnosi się do rynku usług powszechnych. Warunki dla świadczenia usług powszechnych są tak skonstruowane, że do chwili obecnej, aż do całkowitej liberalizacji w tym zakresie, jedynym podmiotem je spełniającym jest właśnie Poczta Polska. Z drugiej jednak strony to właśnie na ten podmiot nałożone zostały określone wymogi w celu spełnienia obowiązku świadczenia tego rodzaju usług, jak również zapewniono mu warunki działania, umożliwiające realizację nałożonych przez państwo zadań, w tym w zakresie świadczenia pocztowych usług powszechnych.

Nie można jednak nie wspomnieć, że liberalizacja usług pocztowych, jaka następuje w 2013 r., jest dokonywana w taki sposób, że tak naprawdę przez jeszcze długi okres czasu jedynie Poczta Polska będzie w stanie świadczyć usługi powszechne. W art. 46 i nast. PrPoczt ustanowiono bowiem obszar usług pocztowych zastrzeżonych dla operatora publicznego, w celu zapewnienia ekonomicznych warunków do wypełnienia obowiązków związanych ze świadczeniem usług powszechnych. Usługi te poddane zostały ścisłym rygorom regulacyjnym, m.in. w zakresie warunków ich świadczenia, wymaganej jakości, ustalania wysokości opłat oraz odpowiedzialności operatorów. W konsekwencji operator publiczny jest zobowiązany do utrzymywania odpowiedniej sieci pocztowej (m.in. placówek pocztowych, centrów rozdzielczych, środków transportu), obejmującej swym zasięgiem cały kraj, niezależnie od rentowności takiej działalności. Jest to jeden z najbardziej dotkliwych obowiązków operatora publicznego, stąd też umożliwiono mu uzyskanie ewentualnej dotacji, w przypadku, gdy świadczenie usług powszechnych przynosi stratę (art. 52a PrPoczt).

Zasadniczą część przepisów dotyczących świadczenia usług pocztowych wprowadza jednolite zasady i warunki ich świadczenia przez wszystkich operatorów, w tym operatora publicznego. Dotyczy to m.in. sposobu zawierania umów o świadczenie usług pocztowych i przypadków, kiedy operator może odmówić zawarcia takiej umowy, sposobów doręczeń przesyłek i zasad postępowania

z przesyłkami niedoręczalnymi, a także obowiązku operatora określenia w regulaminie podanym do publicznej wiadomości warunków wykonywania i korzystania z usług pocztowych. Przepisy te normują wzajemne stosunki klient - operator, określając prawa i obowiązki każdej ze stron umowy o świadczenie usługi pocztowej. Jednak w zakresie usług powszechnych, obowiązkowo świadczonych przez operatora publicznego, wprowadzono nieco odmiennie niż dla pozostałych usług pocztowych regulacje, co jest związane z ich podstawowym z punktu widzenia społecznego charakterem. Możliwość korzystania przez konsumentów z usług powszechnych została zapewniona przez nałożenie na operatora publicznego obowiązku świadczenia usług powszechnych każdemu konsumentowi, z zachowaniem wymaganej jakości i po przystępnych cenach, na obszarze całego kraju, w sposób ciągły.

Widać więc wyraźnie, że podział na operatorów świadczących usługi powszechne i pozostałych operatorów ma swój głęboki sens. Zatem trzeba zwrócić uwagę na punkt 4 Uzasadnienia, odnoszącego się do ochrony interesów podmiotów korzystających z usług pocztowych, a konkretnie jego litery b). Zgodnie z nim, utrzymana została obowiązująca zasada wyłączenia dochodzenia roszczeń z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania usługi powszechnej spod przepisów Kodeksu cywilnego na rzecz regulacji ustawy, w celu skrócenia i przyspieszenia procedur reklamacyjnych, co jest rozwiązaniem korzystnym dla klientów. Zachowali oni także prawo dochodzenia roszczeń na drodze sądowej, jednakże pod warunkiem wyczerpania drogi reklamacyjnej określonej w ustawie i rozporządzeniu. Rozwinięcie tego sformułowania zawarto w części Uzasadnienia odnoszącej się do odpowiedzialności za niewykonanie lub nienależyte wykonanie usług pocztowych. Jak w nim wskazano, PrPoczt określa zakres odpowiedzialności operatorów pocztowych za niewykonanie lub nienależyte wykonanie usługi pocztowej (art. 54) na podobnych zasadach jak we wcześniej obowiązującej ustawie z 23.11.1990 r. o łączności²², tj. w zależności od rodzaju świadczonej usługi: w obrocie krajowym dla usług powszechnych obowiązuje odpowiedzialność w zakresie określonym ustawą, a dla pozostałych usług pocztowych w zakresie określonym przepisami Kodeksu cywilnego.

Odrębne potraktowanie odpowiedzialności w zakresie świadczenia usług powszechnych, mających dla konsumenta podstawowe znaczenie, wprowadzono w celu zwiększenia ochrony interesów konsumenta. Temu służyło również przyjęte w PrPoczt znaczne uproszczenie procedury reklamacyjnej i związane z tym przyspieszenie procesu dochodzenia roszczeń. Za niewykonanie lub niewłaściwe wykonanie usługi powszechnej konsumentowi przysługuje odszkodowanie

²² Tj. Dz. U. z 1995 r., Nr 117, poz. 564 ze zm.

wanie, którego kwota jest ustalana w formie zryczałtowanej jako krotność opłaty za dany rodzaj usługi, jak również zwrot wartości rzeczy utraconych lub części tej wartości w przypadku uszkodzenia przesyłanych rzeczy, a także zwrot opłaty za niewykonaną usługę (art. 55-57). Ustawa określa również tryb dochodzenia odszkodowania, przy czym po wyczerpaniu postępowania reklamacyjnego konsumentowi przysługuje prawo do skorzystania z drogi sądowej (art. 59).

Tej woli ustawodawcy nie można pomijać przy wykładni przepisów ustawy, a oczywistą jego wolą było rozróżnienie operatorów publicznych i niepublicznych, a w konsekwencji - zróżnicowanie sytuacji klientów, w tym również w przypadku zaistnienia odpowiedzialności operatorów pocztowych za niewykonanie lub nienależyte wykonanie usługi pocztowej oraz kwestii związanych z postępowaniem reklamacyjnym. Wyrazem tego są właśnie m.in. postanowienia zawarte w art. 57-58 i 61 PrPoczt, zaś w wyniku skorzystania z delegacji zawartej w ust. 3 tego ostatniego przepisu - zapisy zawarte w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 13.10.2003 r. w sprawie reklamacji powszechnej usługi pocztowej w zakresie przesyłki rejestrowanej i przekazu pocztowego²³, a dodatkowo w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 9.01.2004 r. w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych²⁴. Ustawodawca w sposób świadomy zróżnicował sytuację klientów, w tym konsumentów, korzystających z usług operatora publicznego i korzystających z usług operatora niepublicznego. Powołane przepisy, jak i wiele innych PrPoczt, stosuje się jedynie do operatorów wykonujących powszechne usługi pocztowe i żaden przepis PrPoczt nie nakazuje stosować takich przepisów do operatorów pocztowych świadczących inne usługi pocztowe niż powszechne. Ustawa PrPoczt w żaden sposób również nie obliuguje przedsiębiorców do dostosowania swoich niepowszechnych usług pocztowych do wymogów przewidzianych dla powszechnych usług pocztowych, poza ściśle określonymi zagadnieniami.

Przy przyjęciu stanowiska, aby do sytuacji prawnej operatora publicznego i niepublicznego zastosować wykładnię *per analogiam legis*, powstaje zagadnienie związane z celowością podziału dokonanego przez ustawodawcę na usługi pocztowe o charakterze powszechnym i niepowszechnym, a w konsekwencji - na operatorów publicznych i niepublicznych. Taka wykładnia jest sprzeczna z założeniami PrPoczt, o jakich była mowa powyżej, w tym również liberalizacją rynku usług pocztowych. Pogląd taki również w sposób oczywisty ogranicza prowadzenie takiej działalności, gdyż nakłada na przedsiębiorców ograniczenia, jakich nie przewidział dla nich ustawodawca, podczas gdy - jak wskazano - ogra

²³ Dz. U. Nr 183, poz. 1795 ze zm.

²⁴ Dz. U. Nr 5, poz. 34.

niczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny (art. 22 Konstytucji). O ile więc interes konsumentów można uznać za ważny interes publiczny to już ograniczenie działalności gospodarczej przez nałożenie na operatora niepublicznego obowiązków, jakie nie są przewidziane w ustawie, godzi w powołane wyżej zasady. Co więcej, naruszałoby to zasady przewidziane w art. 31 ust. 3 Konstytucji, gdyż ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, jednak nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Jeżeli faktycznie interes konsumentów by tego wymagał, to ustawodawca albo nakazałby odpowiednie stosowanie do niepowszechnych usług pocztowych określonych przepisów dotyczących powszechnych usług pocztowych, albo ustanowiłby progi odszkodowania za niewykonanie lub nienależyte wykonanie niepowszechnych usług pocztowych i przewidziałby uproszczony tryb dochodzenia roszczeń, tak jak ma to miejsce w odniesieniu do operatorów publicznych, czego jednak nie uczynił.

Powyższego nie zmienia w żaden sposób okoliczność, że z TWE²⁵ wynika obowiązek dążenia do popierania interesów konsumentów i zapewnienia wysokiego poziomu ochrony konsumentów (aktualnie art. 169 Traktatu). Osiągnięcie tych celów nie może stać w sprzeczności z innymi celami określonymi w TWE. Postanowienia Traktatu i zasada efektywności nie uzasadnia w żaden sposób podejmowania przez państwo członkowskie działań, które naruszają również traktatową zasadę swobody przedsiębiorczości (art. 49 i nast. TWE). W szczególności nie stanowi podstawy takiego działania wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 26.10.2006 r.²⁶, w którym wskazano, że dyrektywę w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich należy rozumieć w ten sposób, że nakłada ona na sąd krajowy, przed którym toczy się postępowanie o uchylenie orzeczenia sądu polubownego, obowiązek zbadania ewentualnej nieważności zapisu na sąd polubowny i uchylenia tego orzeczenia, jeśli stwierdzi, że zapis ten zawiera nieuczciwy warunek umowy, nawet gdy konsument nie podniósł zarzutu nieważności tego zapisu w postępowaniu arbitrażowym, lecz uczynił to dopiero w skardze o uchylenie orzeczenia. Mamy tu bowiem do czynienia z sytuacją, w której rozszerzająca wykładnia przepisów prawa ma na celu zniwelowanie różnic w sytuacji samych konsumentów z uwagi na wybór

²⁵ Traktat z 25.03.1957 r. o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864 ze zm.).

²⁶ C-168/05, ECR2006, nr 10B, s. 10421.

przez nich operatora świadczącego usługi pocztowe, a nie pozycji konsumenta wobec przedsiębiorcy.

Nie należy zapominać, że trzeba mieć na uwadze wzór przeciętnego konsumenta, czyli osoby, która jest dostatecznie dobrze poinformowana, dostatecznie uważna i ostrożna, z tym, że wzorzec ten musi uwzględniać czynniki społeczne, kulturowe i językowe i nie może być definiowany w oderwaniu od ustalonych - odrębnie dla każdej sprawy - warunków obrotu i realiów życia gospodarczego²⁷. Natomiast art. 76 Konstytucji upoważnia organy państwa do ochrony m.in. konsumentów przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi w zakresie określonym ustawą, a nie do nakładania na przedsiębiorców obowiązków, które nie zostały przewidziane przepisami prawa i do dokonywania wykładni tych przepisów. Skoro ustawodawca sam zróżnicował sytuację konsumentów w zależności od tego, z usług jakiego operatora pocztowego chce skorzystać, to zastosowanie interpretacji rozszerzającej, aby niejako zapełnić „lukę prawną”, nie ma żadnego uzasadnienia, chociaż tak naprawdę nie można tu mówić o żadnej luce w prawie.

Wzorzec dobrych obyczajów a przepisy ustawy

Nie można uznać, aby operatorzy niepubliczni mieli stosować jako wzorzec dobrych obyczajów przepisy PrPoczt, gdyż ani nie wynika to z żadnego przepisu prawa, ani z woli ustawodawcy, ani również z sytuacji na rynku usług pocztowych, którą miał na uwadze ustawodawca. Pozycja Poczty Polskiej stawia ją w pozycji uprzywilejowanej w stosunku do pozostałych operatorów pocztowych, którzy próbują wejść i konkurować na rynku usług pocztowych. Operator ten ma zdecydowanie najbardziej rozbudowaną infrastrukturę i m.in. dlatego nałożone na niego zostały obowiązki świadczenia powszechnych usług pocztowych i powiązane z tym uprawnienia, jak możliwość uzyskania dotacji. Takie prawa nie przysługują pozostałym operatorom, ale również nie zostały na nich nałożone tożsame obowiązki. Zatem nałożenie na operatorów niepublicznych wymogów dotyczących operatorów publicznych, gdy nie ma to odzwierciedlenia w przepisach prawa, zmuszałoby tych pierwszych do spełnienia szeregu warunków, aby mogli świadczyć w ogóle usługi pocztowe, co - jak wskazano - narusza konstytucyjną zasadę wolności (swobody) prowadzenia działalności gospodarczej.

Poza tym, co jest niezwykle istotne, jeżeli przyjąć za zasadne nałożenie na operatorów niepublicznych obowiązków w zakresie wysokości odszkodowania

²⁷ Por. np. wyrok SN z 21.04.2011 r., III SK 45/10, niepubl.

i trybu reklamacji tożsamy jak w odniesieniu do operatora publicznego, to w konsekwencji również ze wszelkimi pozostałymi obowiązkami operatora publicznego należałoby obciążyć pozostałych operatorów, a jednocześnie należałoby przyjąć, że operatorowi niepublicznemu przysługują również uprawnienia, jak chociażby do wskazanej wcześniej dotacji, jeżeli jego działalność byłaby nierentowna. W przeciwnym bowiem razie mielibyśmy do czynienia z sytuacją, w której organ administracji byłby uprawniony do arbitralnego ustalania, jakie wymogi przewidziane w PrPoczt dla operatora publicznego należy stosować wobec operatora niepublicznego, a jakie nie. Innymi słowy, do kompetencji organu administracji, a konkretnie Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, należałoby dodać możliwość ustalenia, jak dalece możliwa jest interpretacja rozszerzająca przepisów PrPoczt, która ma na celu ochronę interesów konsumentów, mimo że sam ustawodawca w pewnym zakresie ochronę taką poddał zasadom ogólnym, a więc wynikającym z ogólnych przepisów prawa cywilnego, gdyż umowa o świadczenie usług pocztowych jest właśnie jedną z umów cywilnoprawnych. Niezależnie od tego, że takie działania naruszałoby zaufanie przedsiębiorców do organów państwowych i nie mają żadnego uzasadnienia w przepisach prawa, gdyż organ administracji nie jest uprawniony do interpretacji przepisów prawa, to naruszałoby zasadę wolności gospodarczej, a poza tym przedsiębiorca nie byłby w stanie tak naprawdę ocenić wymogów, jakie musiałby spełnić w prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej. Operatorzy niepubliczni nie byłiby w stanie w ogóle ocenić wymogów, jakie musieliby spełnić przy świadczeniu usług pocztowych, aby nie narazić się na zarzuty naruszenia prawa. W konsekwencji nie byłoby np. możliwe ocenienie ryzyka gospodarczego prowadzonej przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej, co w oczywisty sposób spowodowałoby ograniczenie konkurencji na rynku z uwagi na możliwe zaprzestanie prowadzenia działalności gospodarczej przez część operatorów, a to prowadziłoby do skutków zdecydowanie negatywnych dla konsumentów, czyli ograniczenia konkurencji i wzmocnienia monopolu operatora publicznego. Spowodowałoby to zaprzeczenie celom uchwalenia PrPoczt. Nie ulega bowiem wątpliwości, że większa oferta usług pocztowych jest pozytywnym czynnikiem z punktu widzenia konsumenta, który może wybrać ofertę najkorzystniejszą dla siebie. Służy temu m.in. porównanie warunków świadczenia usług, które w dużej mierze opisane są w regulaminach operatorów. Konsumenti mogą więc ocenić regulaminy. Nie można zapominać, że pod uwagę musi być wzięty wzorzec konsumenta uważnego i dobrze poinformowanego, który powinien z regulaminem się zapoznać przed skorzystaniem z usług operatora pocztowego. Przeciętny konsument musi być w stanie odróżnić, czy korzysta z usług operatora publicznego i, przykładowo, płaci wyższą cenę, ale zostaje objęty przepisami PrPoczt,

a dopiero następnie Kodeksu cywilnego, czy korzysta z usług operatora niepublicznego ze wszelkimi tego konsekwencjami, również w zakresie zasad dochodzenia roszczeń odszkodowawczych, o których będzie mowa poniżej. Nie można zapominać, że społeczna gospodarka rynkowa, oparta m.in. na wolności działalności gospodarczej, stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej, o czym stanowi art. 20 Konstytucji.

Dobre obyczaje a regulaminy

Powstaje więc kwestia ustalenia wzorca dobrych obyczajów postępowania operatorów niepublicznych, skoro w PrPoczt brak jest wytycznych w tym przedmiocie. W szczególności chodzi tu o ochronę praw konsumentów, jako że to ta grupa jest najbardziej narażona na wszelkiego rodzaju zagrożenia związane z obrotem gospodarczym.

Można przyjąć, że „dobre obyczaje” to reguły postępowania niesprzeczne z etyką, moralnością i aprobowanymi społecznie obyczajami. Za sprzeczne z dobrymi obyczajami można uznać także działania zmierzające do niedoinformowania, dezorientacji, wywołania błędnego przekonania konsumenta, wykorzystania jego niewiedzy lub naiwności, a więc działania potocznie określane jako nieuczciwe, nierzetelne, odbiegające od przyjętych standardów postępowania. Pojęcie „interesów konsumenta” należy rozumieć szeroko, nie tylko jako interes ekonomiczny, ale mogą tu wejść w grę także inne aspekty: zdrowia konsumenta (i jego bliskich), jego czasu zbędnie traconego, dezorganizacji toku życia, przykrości, zawodu itp. Naruszenie interesów konsumenta wynikające z niedozwolonego postanowienia musi być rażące, a więc szczególnie doniosłe. Rażące naruszenie interesów konsumenta można więc rozumieć jako nieusprawiedliwioną dysproporcję praw i obowiązków na jego niekorzyść w określonym stosunku obligacyjnym. Natomiast działanie wbrew dobrym obyczajom (w zakresie kształtowania treści stosunku obligacyjnego) oznacza tworzenie przez partnera konsumenta takich klauzul umownych, które godzą w równowagę kontraktową stron takiego stosunku. Tak w szczególności kwalifikowane są wszelkie postanowienia, które zmierzają do naruszenia równorzędności stron stosunku, nierównomiernie rozkładając uprawnienia i obowiązki między partnerami umowy. Właśnie brak równowagi kontraktowej jest najczęściej wskazywanym przejawem naruszenia dobrych obyczajów²⁸. Jednocześnie należy uwzględnić nie tylko interesy

²⁸ Por. wyrok SN z dnia 13.07.2005 r., I CK 832/04, Prawo Bankowe 2006, nr 3, s. 8.

o wymiarze ekonomicznym, ale inne, zasługujące na ochronę dobra konsumenta, jak jego czas, prywatność, poczucie godności osobistej czy satysfakcja z zawarcia umowy o określonej treści²⁹. Sprzeczne z dobrymi obyczajami są zatem, przykładowo, działania wykorzystujące niewiedzę, naiwność czy brak doświadczenia konsumenta, naruszające zasadę równorzędności stron umowy, zmierzające do dezinformacji, wywołujące błędne przekonanie konsumenta. Chodzi więc o działania określane jako nieuczciwe, nierzetelne i odbiegające na niekorzyść konsumenta od przyjętych standardów postępowania.

Wzorca dobrych obyczajów postępowania operatorów nie można ustalać w oparciu o regulaminy operatorów świadczących usługi pocztowe niepowszechnie. Takie regulaminy ukazują, co najwyżej, pewien schemat działania operatorów niepublicznych, przyjętą przez nich praktykę działania, co nie jest równoznaczne z wzorcem dobrych obyczajów. To, że dana kategoria przedsiębiorców świadczy usługi w oparciu o konkretne, przyjęte przez siebie zasady, nie oznacza, że zasady te nie naruszają dobrych obyczajów, a w szczególności, że zasady te nie naruszają przepisów prawa. To właśnie rolą Prezesa UOKiK jest ustalenie, czy z punktu widzenia ochrony konsumentów wzorce umów stosowane przez przedsiębiorców nie stanowią naruszenia zbiorowych interesów konsumentów. Innymi słowy, ten organ administracji bada przesłanki, o jakich mowa w art. 24 ustawy z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów³⁰. Okoliczność, że obyczaje wykształcają się w praktyce, np. w wyniku stosowania przez operatorów niepublicznych pewnych zasad w przyjętych przez nich regulaminach, nie oznacza, że są to dobre obyczaje, jeżeli, przykładowo, są one sprzeczne z przepisami prawa, przede wszystkim przepisami bezwzględnie obowiązującymi. Z drugiej jednak strony, wzorca dobrych obyczajów dla operatorów niepublicznych nie mogą stanowić postanowienia zawarte w art. 58 ust. 1 PrPoczt i przepisy rozporządzeń, gdyż odnoszą się one wyłącznie do operatora publicznego, zaś nie znajduje uzasadnienia narzucanie wymogów przewidzianych wyłącznie dla operatorów świadczących powszechnie usługi pocztowe pozostałym operatorom. Niezasadne byłoby więc zastosowanie w takiej sytuacji tzw. wzorca normatywnego, a więc uregulowań obowiązujących operatora publicznego. Przeciwnego stanowiska nie uzasadnia nawet zróżnicowanie w sytuacji prawnej konsumentów w zależności od tego, z usług jakiego operatora korzystają. Jak już wykazano, jest to świadomy zamysł ustawodawcy.

²⁹ Por. M. Bednarek w: E. Łętowska (red.), *System prawa prywatnego*, t. 5, Warszawa 2006, s. 663.

³⁰ Dz. U. Nr 50, poz. 331 ze zm., dalej: u.o.k.k.

Odpowiedzialność operatora niepublicznego

Skoro woli ustawodawcy nie można pomijać przy wykładni przepisów ustawy, a oczywistą jego wolą było rozróżnienie operatorów publicznych i niepublicznych, a w konsekwencji - zróżnicowanie sytuacji klientów, w tym również w przypadku zaistnienia odpowiedzialności operatorów pocztowych za niewykonanie lub nienależyte wykonanie usługi pocztowej oraz kwestii związanych z dochodzeniem roszczeń w stosunku do operatora, w tym postępowania reklamacyjnego, to wyrazem takiej woli są właśnie m.in. postanowienia zawarte w art. 57-58 i 61 PrPoczt oraz w rozporządzeniach. Ustawodawca w sposób świadomy zróżnicował sytuację konsumentów korzystających z usług operatora publicznego i konsumentów korzystających z usług operatora niepublicznego.

Zatem uznać należy, że w sposób świadomy zostało wprowadzone również zróżnicowanie w art. 57-58 PrPoczt. Oznacza to, że odpowiedzialność z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania usługi pocztowej przez operatora niepublicznego uregulowana jest przepisami art. 471 i nast. k.c. w zw. z art. 57 ust. 1 PrPoczt, a więc oparta jest na zasadzie winy. W przypadku odpowiedzialności kontraktowej z art. 471 k.c. wierzyciela nie obciąża obowiązek udowodnienia winy dłużnika o niewykonaniu bądź nienależytym wykonaniu zobowiązania, a tylko samego faktu niewykonania lub nienależytego wykonania. Konstrukcja odszkodowawczej odpowiedzialności kontraktowej oparta jest bowiem na zasadzie winy domniemanej. W konsekwencji to dłużnika obciąża ciężar udowodnienia, że niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania jest następstwem okoliczności, za które nie ponosi odpowiedzialności³¹. Szkodą w rozumieniu art. 471 w zw. z art. 361 § 2 k.c. jest różnica między stanem majątku poszkodowanego istniejącym przed zdarzeniem wywołującym szkodę i po nim³².

W związku z tym odpowiedzialność operatora niepublicznego wobec konsumentów uregulowana została przepisami Kodeksu cywilnego, a nie przepisami PrPoczt, i zasady te nie zmieniły się wraz z otwarciem rynku usług pocztowych. Nie można tu więc mówić o istnieniu luki prawnej, którą należy uzupełnić w drodze wykładni, gdyż zasady odpowiedzialności operatora niepublicznego zostały w sposób jasny i precyzyjny określone. Natomiast odpowiedzialność operatora publicznego została obostrzona, gdyż oparta została na zasadzie ryzyka, o czym świadczy ustalenie w art. 57 ust. 2 PrPoczt przesłanek egzoneracyjnych,

³¹ Por. np. wyrok SA w Katowicach z 9.07.2009 r., V ACa 245/09, niepubl., wyrok SN z 27.01.2004 r., I PK 222/03, niepubl., wyrok SN z 19.12.1997 r., II CKN 531/97, niepubl.

³² Por. np. wyrok SN z 11.12.2009 r., VCSK 180/09, niepubl., wyrok SA w Poznaniu z 6.03.2007 r., I ACa 47/07, niepubl.

uprawnających operatora publicznego do zwolnienia się z odpowiedzialności za niewykonanie lub nienależyte wykonanie powszechnej usługi pocztowej. Tymi okolicznościami są: siła wyższa, wyłącznie naruszenie przez nadawcę lub adresata przepisów ustawy albo regulaminu świadczenia powszechnych usług pocztowych oraz wyłącznie szczególnie podatność przesyłanej rzeczy na uszkodzenia wynikającej z jej wad lub naturalnych właściwości. Jedynie w sytuacji, gdy niewykonanie lub nienależyte wykonanie powszechnej usługi pocztowej jest następstwem czynu niedozwolonego, operator publiczny odpowiada na zasadach ogólnych, a więc nie jedynie w zakresie określonym przepisami PrPrzew.

Oznacza to, że nie jest zasadne zastosowanie do operatora świadczącego usługi pocztowe niepubliczne tych samych zasad, jakie stosuje się do operatora świadczącego usługi pocztowe publiczne. Całkowicie inne są bowiem zasady odpowiedzialności operatora publicznego i niepublicznego. Warto również podkreślić, że przepisy PrPoczt przewidują także chociażby szereg rozwiązań mających na celu ułatwienie osobom niepełnosprawnym dostępu do usług powszechnych (art. 56), przy czym rozwiązania te dotyczą wyłącznie operatora publicznego, na którego nałożono obowiązek świadczenia usług powszechnych na terenie całego kraju każdemu bez żadnej dyskryminacji. Taki obowiązek został wprowadzony w art. 53 pierwotnego tekstu ustawy i pozostał niezmieniony.

Zatem w ustawie w sposób świadomy dokonano podziału praw i obowiązków wśród operatorów i jedynie w odniesieniu do odpowiedzialności w zakresie świadczenia usług powszechnych, mających dla konsumenta podstawowe znaczenie, wprowadzono uregulowania w celu zwiększenia ochrony interesów konsumenta, a więc znaczne uproszczenie procedury reklamacyjnej, przyspieszenie procesu dochodzenia roszczeń i ustalenie odszkodowania w formie zryczałtowanej jako krotność opłaty za dany rodzaj usługi, zwrot wartości rzeczy utraconych lub części tej wartości w przypadku uszkodzenia przesyłanych rzeczy oraz zwrot opłaty za niewykonaną usługę. Natomiast w odniesieniu do klientów operatorów niepublicznych ustawodawca postawił ich w takiej samej sytuacji, jak pozostałych konsumentów, a więc mogą oni dochodzić swoich roszczeń w oparciu o przepisy Kodeksu cywilnego. Przepis art. 58 PrPoczt stosuje się jedynie do operatorów pocztowych wykonujących powszechnie usługi pocztowe i żaden przepis tej ustawy nie nakazuje stosować go do operatorów pocztowych świadczących inne usługi pocztowe niż powszechne. Wręcz przeciwnie, wyraźną wolą ustawodawcy taka możliwość została wprost wyłączona.

Niezasadne jest wprowadzenie przez operatora niepublicznego w stosowanym przez niego regulaminie ograniczenia kwotowego jego odpowiedzialności w przypadku utraty przesyłki listowej czy paczki. Skoro do jego odpowiedzialności mają zastosowanie przepisy Kodeksu cywilnego, to w pełnym zakresie, a więc

również przepisy regulujące prawo konsumenckie, w szczególności art. 385¹ i nast. k.c. Zgodnie z § 1 tego artykułu, postanowienia umowy zawieranej z konsumentem nieuzgodnione indywidualnie nie wiążą go, jeżeli kształtują jego prawa i obowiązki w sposób sprzeczny z dobrymi obyczajami, rażąco naruszając jego interesy (niedozwolone postanowienia umowne). Obie wskazane w tym przepisie formuły prawne służą ocenie tego, czy standardowe klauzule umowne zawarte we wzorcu umownym przekraczają, mówiąc najogólniej, zakreślone przez ustawodawcę granice rzetelności kontraktowej twórcy wzorca w zakresie kształtowania praw i obowiązków stron konsumenckiego stosunku obligacyjnego. Wspomniana wcześniej rzetelność kontraktowa może być, oczywiście, analizowana w ramach określonego (stypizowanego) stosunku obligacyjnego z konsumentem.

Jednocześnie ustawodawca przesądził, które z postanowień mogą być uznane, w razie wątpliwości, za klauzule niedozwolone, tworząc w art. 385³ k.c. katalog tzw. szarych klauzul stosowanych w obrocie z konsumentem. Jedną z takich klauzul jest klauzula, która wyłącza lub istotnie ogranicza odpowiedzialność względem konsumenta za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania (art. 385³ pkt 2 k.c.). Zatem jeżeli wbrew przepisom prawa, a więc art. 385³ pkt 2 k.c. w zw. z art. 57 ust. 1 PrPoczt, operator niepubliczny ograniczy swoją odpowiedzialność wobec konsumentów z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania usługi pocztowej, wskazując maksymalną granicę odpowiedzialności, to taki zapis spełniać będzie przesłanki uznania go za abuzywny. Takie ograniczenie zostało przewidziane ustawowo, jednak jedynie w przypadku operatora publicznego. Operator niepubliczny ograniczać swojej odpowiedzialności wobec konsumenta nie może. Takie ograniczenie w odniesieniu do operatora niepublicznego nie tylko stanowi tzw. klauzulę abuzywną, ale także w sposób oczywisty spełnia przesłanki praktyki określonej w art. 24 u.o.k.k., gdyż jest bezprawnym działaniem przedsiębiorcy naruszającym zbiorowe interesy konsumentów. Dla zastosowania tego przepisu wystarczy ustalenie, że wzorzec, jakim posługuje się przedsiębiorca, zawiera niedozwolone postanowienia. Praktyka określona w tym przepisie nie odnosi się do konkretnych umów zawartych z klientami. Nie jest więc istotna liczba konsumentów, których interesy zostały naruszone ani czy którykolwiek z nich odniósł szkodę. Wystarczające jest potencjalne zagrożenie naruszenia interesów konsumentów. Chodzi tutaj o działanie przedsiębiorcy adresowane do nieograniczonego kręgu konsumentów, jak i określonych grup. Interesem, który podlega ochronie, jest interes prawny konsumenta, rozumiany jako określone potrzeby konsumenta zasługujące w ocenie ustawodawcy na szczególną ochronę. Bezprawną praktyką przedsiębiorcy jest działanie, jak również zaniechanie, czyli niepodjęcie żadnych dzia

łań pomimo istnienia prawnego obowiązku działania. Ponadto bezprawnymi działaniami są nie tylko te działania, które są sprzeczne z prawem, ale również z dobrymi obyczajami oraz zasadami współżycia społecznego, które jako normy postępowania obowiązujące w obrocie gospodarczym winny być przestrzegane tak jak przepisy prawa³³.

W przypadku stosowania przez operatora niepublicznego postanowienia dotyczącego ustalenia górnej granicy odszkodowania, dochodzi do naruszenia obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji. Z uwagi na zasady kodeksowe, jakie operator usług niepublicznych ma stosować wobec konsumentów, wprowadzenie przez takiego operatora ograniczeń jest niedozwolone, a jednocześnie oznacza udzielenie konsumentowi informacji, która nie ma uzasadnienia w przepisach prawa i w pewnych przypadkach może uniemożliwić mu dochodzenie roszczeń.

Podsumowanie

Z powyższego można wysnuć generalny wniosek, że o sytuacji prawnej konsumenta decyduje to, z usług którego z operatorów skorzysta. Inne są bowiem zasady odpowiedzialności za zaistniałą szkodę operatora publicznego i niepublicznego. Zasady te są autonomiczne, regulowane odmiennymi przepisami prawa, które normują te kwestie w sposób całościowy. Nie ma więc podstaw do tworzenia wzorca odpowiedzialności operatora niepublicznego w oparciu o wzorzec odpowiedzialności operatora publicznego, np. stosując wykładnię *per analogiam legis*.

To samo odnosi się do sposobu dochodzenia roszczeń. W przypadku operatora publicznego zostało wydane powołane wcześniej rozporządzenie, które określa okoliczności, w których powszechną usługę pocztową w zakresie przesyłki rejestrowanej i przekazu pocztowego uważa się za niewykonaną, szczegółowe warunki, jakim powinna odpowiadać reklamacja za niewykonanie lub nienależyte wykonanie powszechnej usługi pocztowej w zakresie przesyłki rejestrowanej i przekazu pocztowego oraz szczegółowy tryb postępowania reklamacyjnego w odniesieniu do powszechnej usługi pocztowej w zakresie przesyłki rejestrowanej i przekazu pocztowego (§ 1). Ten akt prawny ma zastosowanie wyłącznie do powszechnej usługi pocztowej, ze wszystkimi tego konsekwencjami. Zatem, o ile stosownie do treści § 6 ust. 1 rozporządzenia, reklamację z tytułu niewykonania

³³ Por. wyrok S.A. w Warszawie 2010-09-24, VI ACa 117/10, niepubl., wyrok SOKiK z 25.03.2010 r., XVII Ama 43/09, Dz. Urz.UOKiK 2010, nr 3, poz. 19, por. wyrok SOKiK z 22.07.2009 r., XVII Ama 26/09, Dz. Urz.UOKiK 2009, nr 4, poz. 32.

usługi można zgłosić po upływie 14 dni od dnia nadania przesyłki rejestrowanej lub przekazu pocztowego, nie później jednak niż w terminie 12 miesięcy od dnia ich nadania, to nie odnosi się to do usług świadczonych przez operatorów niepublicznych. Tylko w odniesieniu do odszkodowań dochodzonych w stosunku do operatorów publicznych przewidziany jest obligatoryjny tryb reklamacyjny. Operator niepubliczny powinien tryb reklamacyjny wprowadzić, co wynika z art. 24 ust. 1 PrPoczt, jednak nie można tu mówić o żadnej luce prawnej w odniesieniu do braku zasad postępowania reklamacyjnego dla operatora niepublicznego, o czym świadczy chociażby art. 62 ust. 1 PrPoczt. Ten przepis nie ma zastosowania do dochodzenia roszczeń w stosunku do operatora niepublicznego.

Innymi słowy ustawodawca przewidział dwie drogi dochodzenia roszczeń, w zależności od tego, z usług jakiego operatora konsument korzysta:

- jeżeli z usług operatora publicznego, to najpierw niezbędne jest wniesienie reklamacji, a dopiero potem można występować z roszczeniem do sądu,
- jeżeli z usług operatora niepublicznego, to konsument może razu wystąpić do sądu z roszczeniem odszkodowawczym.

Jedynie w stosunku do konsumentów korzystających z usług operatora publicznego zastosowanie ma tryb reklamacyjny, zaś w odniesieniu do pozostałych konsumentów - mają oni otwartą drogę do wystąpienia do sądu z roszczeniem odszkodowawczym. Uprawnienie operatora niepublicznego do wydania regulaminu, w którym określa on m.in. sposób postępowania w przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania usługi pocztowej i szczegółowe zasady składania i rozpatrywania reklamacji (art. 24 ust. 1 PrPoczt), nie zmienia ustawowych zasad dochodzenia roszczeń. Operator publiczny może bowiem przyznać swoim klientom uproszczony, przedsądowy tryb dochodzenia roszczeń, jednak nie może ograniczyć lub zmienić zasad swojej odpowiedzialności ani ograniczyć prawa konsumenta do sądu. Jak wskazano, nie znajduje uzasadnienia zastosowanie do operatora niepublicznego zasad obowiązujących operatora publicznego. To właśnie w celu zwiększenia ochrony interesów konsumentów korzystających z usług operatora publicznego wprowadzono (w założeniu ustawodawcy) uproszczenie procedury reklamacyjnej i przyspieszenie procesu dochodzenia roszczeń. Natomiast regulaminy stosowane przez operatorów niepublicznych są w zasadzie dobrowolne, z tym, że nie mogą naruszać zasad prawa konsumenckiego. Natomiast otwarte pozostaje pytanie, czy faktycznie uzasadnienie znajdują ograniczenia kwotowe zawarte w art. 58-59 PrPoczt, odnoszące się do usługi powszechnej. Oparcie odpowiedzialności operatora publicznego za niewykonanie lub nienależyte wykonanie powszechnej usługi pocztowej na zasadzie ryzyka oraz uproszczenie procedury dochodzenia roszczeń z tego tytułu

nie uzasadniają tego, gdyż wyłączają de facto pełną odpowiedzialność operatora publicznego za szkody De lege ferenda postulować więc należy zmianę w tym zakresie, chociażby przez dodanie postanowienia, że wypłata lub odmowa wypłaty odszkodowania przez operatora publicznego nie wyłącza uprawnienia klienta do dochodzenia przed sądem odszkodowania w pełnej wysokości. Poczcie Polskiej, jako operatorowi publicznemu, przysługują dodatkowe uprawnienia, które nie przysługują innym operatorom, a górny limit kwotowy odszkodowania stanowi kolejne, co nie ma uzasadnienia

THE USE OF STANDARD PUBLIC OPERATOR TO THE NON-PUBLIC OPERATOR TO PROTECT THE INTERESTS OF THE CONSUMERS

The legal status of the public operator, which is the Polish Post, as well as non-public operators, and the ability to conduct business activities by them should be considered in the context of the principles of the economic freedom and equality entrepreneurs, as expressed in the Constitution. It would suggest that all of these subjects should be treated by the legislator in the same way. However, provisions of the law postal allow conclude that the legal status of the public operator and non-public operators is different, because additional obligations were imposed on the public operator, but it also uses a number of privileges that are not available to other operators. This concerns in particular the principles of accountability and redress in the event of non-performance or improper performance of a contract of postal service.

Therefore, the question arises, how this affects the protection of consumers' interests, which is one of the tasks facing the state bodies, as determined by maintaining the integrity and security of business trading, while protecting the weaker party in legal relations, which undoubtedly is the consumer. This issue is important for the investigation of consumer claims for damages for harm caused by the operator in carrying out a contract of postal service. In particular, it is important to determine whether the rules on liability provided for the public operator must apply to the non-public operator, and if so, whether directly or into other way. It is necessary to take into account here, that led legislator in recognition of the public postal operator and the common postal service. On

the one hand, the Polish legislator was obliged to liberalize the postal market, on the other hand, the solutions accepted by him were supposed to provide the Polish Post leadership on the market of common services, which in practice leads to monopoly.

Therefore, the legal position of the consumer determines from services of which will use operators. Liability rules of the public operator and non-public operator are different for the existing damage and manners of pursuing claims. These principles are autonomous, regulated with different provisions of the law which are standardizing these issues in the different and comprehensive way.