

WYROK
z dnia 25 stycznia 2011 r.
Sygn. akt P 8/08*

W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Sławomira Wronkowska-Jaśkiewicz – przewodniczący
Zbigniew Cieślak – sprawozdawca
Wojciech Hermeliński
Marek Kotlinowski
Teresa Liszcz,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem Sejmu oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 25 stycznia 2011 r., pytania prawnego Sądu Okręgowego w Tarnowie:

czy art. 57 ust. 3 w związku z art. 59 ustawy z dnia 12 czerwca 2003 r. – Prawo pocztowe (Dz. U. Nr 130, poz. 1188, ze zm.), wprowadzający ograniczenie odpowiedzialności operatora publicznego za niewykonanie lub nienależyte wykonanie powszechnej usługi pocztowej, niebędące równocześnie czynem niedozwolonym, jedynie do zakresu określonego tą ustawą, jest zgodny z art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

o r z e k a:

Art. 57 ust. 3 w związku z art. 59 ustawy z dnia 12 czerwca 2003 r. – Prawo pocztowe (Dz. U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1159, z 2009 r. Nr 18, poz. 97 i Nr 168, poz. 1323 oraz z 2010 r. Nr 47, poz. 278 i Nr 182, poz. 1228) jest zgodny z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie jest niezgodny z art. 45 ust. 1 i art. 64 ust. 3 Konstytucji.

UZASADNIENIE

I

1. Postanowieniem z 21 stycznia 2008 r., sygn. akt I Ca 323/07, Sąd Okręgowy w Tarnowie, Wydział I Cywilny, zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym, czy art. 57 ust. 3 w związku z art. 59 ustawy z dnia 12 czerwca 2003 r. – Prawo pocztowe (Dz. U. Nr 130, poz. 1188, ze zm.; dalej: prawo pocztowe), wprowadzający ograniczenie odpowiedzialności operatora publicznego za niewykonanie lub nienależyte wykonanie powszechnej usługi pocztowej, niebędące równocześnie czynem niedozwolonym, jedynie do zakresu określonego tą ustawą, jest zgodny z art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji.

Pytanie zostało zadane na podstawie następującego stanu faktycznego: Jolanta Z. w pozwie skierowanym przeciwko PPUP Poczta Polska domagała się zapłaty kwoty 2160 zł

* Sentencja została ogłoszona dnia 8 lutego 2011 r. w Dz. U. Nr 27, poz. 142.

wraz z ustawowymi odsetkami, tytułem odszkodowania za niewykonanie usługi przekazu pocztowego w terminie. Przesłana przez powódkę drogą pocztową do Ambasady Kanadyjskiej w Warszawie kwota 95 zł nie dotarła bowiem do adresata na czas, co z kolei opóźniło wyrobienie paszportu dla jej syna i zrodziło konieczność przesunięcia daty jego wylotu do Kanady. Zmiana terminu wyjazdu wiązała się z obowiązkiem uiszczenia na rzecz przewoźnika dodatkowej kwoty 2160 zł. W wyniku postępowania reklamacyjnego, prowadzonego zgodnie z przepisami prawa pocztowego, powódka otrzymała najwyższe dopuszczalne odszkodowanie w wysokości 28,25 zł, a ponadto na podstawie art. 60 prawa pocztowego zwrócono jej opłatę od nadania przekazu w kwocie 5,65 zł. W ocenie Sądu Rejonowego rozstrzygającego sprawę w pierwszej instancji, niewykonanie przez Poczta Polską usługi zleconej przez powódkę i zgubienie przekazu pocztowego stanowi przejaw zaniechania mającego cechy zachowania bezprawnego i zawinionego. W związku z tym, w jej ocenie, istnieją podstawy do przyjęcia w niniejszej sprawie odpowiedzialności do pełnej wysokości szkody, w warunkach reżimu deliktowego.

Sąd Okręgowy w Tarnowie, Wydział I Cywilny, rozpoznający sprawę w wyniku odwołania PPUP Poczta Polska, zauważył, że kodeksowa zasada pełnego odszkodowania (art. 361 § 2 kodeksu cywilnego) doznaje na gruncie prawa pocztowego istotnego ograniczenia, w szczególności w odniesieniu do prawa do dochodzenia roszczenia w stosunku do operatora publicznego z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania powszechnej usługi pocztowej, polegającego w szczególności na wadliwej realizacji przekazu pocztowego. Zgodnie z art. 58 i art. 59 prawa pocztowego możliwość uzyskania pełnego odszkodowania wchodzi w grę tylko wówczas, gdy zamawiający usługę zdecyduje się na wybór reżimu deliktowego dochodzenia swojego roszczenia. Przepisy te, w ocenie sądu pytającego, znacząco różnicują sytuację podmiotów poszkodowanych przez operatora publicznego w następstwie niewykonania lub nienależytego wykonania usługi w stosunku do stanu wynikającego z uregulowań ogólnych prawa cywilnego i jest wyraźnie zróżnicowana na niekorzyść usługobiorców.

Zdaniem sądu pytającego, kwestionowany przepis prawa pocztowego narusza art. 32 ust. 1 Konstytucji, gdyż prowadzi do zróżnicowania sytuacji prawnej osób korzystających z usług pocztowych w zależności od tego, kto jest usługodawcą. W sytuacji bowiem gdy przyjmującym zlecenie jest operator inny niż publiczny, zgodnie z art. 57 ust. 1 prawa pocztowego, odpowiedzialność odszkodowawcza za niewykonanie lub nienależyte wykonanie usługi umożliwi pełną kompensację powstałej szkody usługobiorcy, na zasadach określonych w art. 361 § 1 i art. 363 kodeksu cywilnego. W ocenie sądu stanowi to uprzywilejowanie pozycji operatora publicznego, które nie wydaje się ani relewantne, ani też proporcjonalne w stosunku do celów ustawy.

Odnosząc się do zarzutu niezgodności z art. 45 ust. 1 Konstytucji, pytający sąd przyjął, że ustanowienie ustawowego limitu odszkodowania za niewykonanie lub nienależyte wykonanie powszechnej usługi pocztowej prowadzi w istocie do pozbawienia poszkodowanego możliwości uruchomienia takiej procedury, która realnie gwarantowałaby pełną merytoryczną ochronę sądową roszczenia odszkodowawczego.

Pytający sąd odniósł się również do naruszenia art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji, wskazując, że ograniczenie wysokości odszkodowania w wypadku niewywiązania się ze zobowiązania jedynie przez operatora publicznego prowadzi do naruszenia zasady równej ochrony praw majątkowych, albowiem stawia w gorszym położeniu poszkodowanych kierujących roszczenie pod adresem tego właśnie podmiotu. Dochodzi tym samym do swoistego uprzywilejowania operatora publicznego kosztem drugiej strony umowy o usługę. W zakresie, w jakim zaistniała szkoda, nie będzie mogła być naprawiona, usługodawca będzie doznawał nieuzasadnionej ochrony swojego majątku. Pytający sąd wyraził przekonanie, że analizowane przepisy prawa pocztowego na tyle dalece ograniczają wysokość

odszkodowania, że nadają mu jedynie walor symboliczny, co stanowi przejaw niedopuszczalnego z punktu widzenia art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji naruszenia istoty prawa własności.

2. W piśmie z 10 grudnia 2008 r. stanowisko w imieniu zajął Marszałek Sejmu. Wniósł o stwierdzenie, że art. 57 ust. 3 w związku z art. 59 prawa pocztowego jest zgodny z art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji. W uzasadnieniu wskazał, rozważając pozycję operatora publicznego na rynku usług pocztowych w kontekście zasady równości, że na Poczcie Polską zostało nałożonych wiele dodatkowych obowiązków, co uzasadnia odmienne traktowanie w zakresie odpowiedzialności za niewykonanie lub nienależyte wykonanie powszechnej usługi pocztowej. Kwestionowany przepis nie narusza również prawa do sądu, ani w sensie formalnym, ani i materialnym, czego chociażby dowodzi fakt, że pytający sąd mógł w niniejszej sprawie zadać pytanie prawne. Samo ograniczenie wielkości roszczenia nie stanowi wszakże przeszkody w wytoczeniu powództwa przeciwko operatorowi publicznemu.

W zakresie dotyczącym art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji, Marszałek Sejmu wskazał, że roszczenie odszkodowawcze z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania powszechnej usługi pocztowej jest prawem majątkowym. Przyjął jednak, że zakres ochrony innych praw majątkowych w Konstytucji jest odmienny niż ochrony prawa własności. Dochodzenie odszkodowania za szkodę powstałą w wyniku niewykonania lub nienależytego wykonania powszechnej usługi pocztowej jest możliwe. Jego ograniczenie wynika natomiast z przyjętej w ustawie konstrukcji prawnej pozycji operatora publicznego. Marszałek Sejmu przyjął, że art. 57 ust. 3 w związku z art. 59 prawa pocztowego jest zgodny z art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji, gdyż ograniczenia, jakie wprowadza w zakresie odpowiedzialności operatora publicznego uwzględniają szczególny charakter stosunku prawnego między operatorem publicznym, a usługobiorcą. Na kształt regulacji z art. 59 prawa pocztowego miały bowiem bezpośredni wpływ szczególne okoliczności, tj. obowiązek świadczenia powszechnych usług pocztowych przy zachowaniu wskazanych w ustawie standardów i związane z tym zwiększone ryzyko wykonywania działalności gospodarczej.

3. W piśmie z 13 kwietnia 2010 r. stanowisko zajął Prokurator Generalny. Wniósł o stwierdzenie, że art. 57 ust. 3 w związku z art. 59 prawa pocztowego jest zgodny z art. 64 ust. 2 oraz nie jest niezgodny z art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 64 ust. 3 Konstytucji.

W uzasadnieniu Prokurator Generalny przyjął, odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 32 Konstytucji, że byłyby on uzasadniony, gdyby zaskarżone przepisy niejednakowo traktowały sytuacje takie same. Tymczasem obie porównywane grupy osób znajdują się w odmiennej sytuacji, co uzasadnia ich traktowanie w sposób odmienny. Prokurator wskazał, że osoby korzystające z usług pocztowych realizowanych przez operatora innego niż publiczny w ogóle nie mogą realizować przekazów pocztowych u innego niż publiczny operatora i w ich wypadku w ogóle nie powstaje problem wysokości odszkodowania z tego tytułu. W związku z tym art. 32 Konstytucji należy uznać za nieadekwatny wzorzec kontroli kwestionowanych przepisów prawa pocztowego.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, w okolicznościach sprawy zainicjowanej prawnym pytaniem, brak jest argumentów, które uzasadniałyby tezę o niezgodności art. 57 ust. 3 w związku z art. 59 prawa pocztowego z art. 45 ust. 1 Konstytucji. Nie zgodził się on przy tym z sądem pytającym w zakresie wykładni art. 45 ust. 1 Konstytucji, która prowadzi do możliwości skutecznego postawienia zarzutu naruszenia wskazanego przepisu ustawy zasadniczej każdej regulacji materialnoprawnej, która przesądza o możliwości wydania przez sąd orzeczenia o treści niezgodnej z wyobrażeniem zainteresowanej, skarżącej strony.

W zakresie dotyczącym zarzutu naruszenia przez kwestionowaną regulację art. 64 ust.

2 oraz art. 32 ust. 1 Konstytucji, Prokurator Generalny zauważył, że w zakresie usług przekazu pocztowego, zastrzeżonej do wyłącznego świadczenia przez operatora publicznego, ustawodawca zwykły, w ramach przysługującej mu swobody regulacyjnej, przyjął unormowania prawne uznane przez niego za optymalne dla danego stosunku prawnego. Jak wskazał Prokurator Generalny w swym piśmie, Konstytucja nie formułuje zasady pełnego odszkodowania jako gwarancji konstytucyjnej. Z Konstytucji nie wynika też prawo do określonej wysokości odszkodowania, gdyż stanowi o tym ustawodawca w ramach przysługującej mu swobody. Przy kształtowaniu prawa do odszkodowania za niewykonanie lub nienależyte wykonanie powszechnej usługi pocztowej ustawodawca ma wprawdzie obowiązek zachowania zasady, o której mowa w art. 64 ust. 2 Konstytucji, jednak – zdaniem Prokuratora Generalnego – regulacja prawna zawarta w kwestionowanych przepisach nie daje podstaw do uznania, że wspomniana zasada została naruszona. Kwestionowana regulacja dotyczy wszystkich podmiotów, korzystających z pocztowych usług zastrzeżonych, niezależnie od ich statusu prawnego (osoba fizyczna czy osoba prawna). Osoby te poddawane są jednakowemu reżimowi prawnemu. Z tych względów kwestionowane przepisy są zgodne z art. 64 ust. 2 Konstytucji.

Prokurator Generalny przyjął ponadto, że ustawodawca ustanowił obszar usług pocztowych, zastrzeżonych dla operatora publicznego, w celu zapewnienia ekonomicznych warunków wypełnienia obowiązków związanych ze świadczeniem usług powszechnych. Usługi te ustawodawca poddał ścisłym rygorom regulacyjnym, m.in. w zakresie warunków ich świadczenia, wymaganej jakości, ustalania wysokości opłat oraz odpowiedzialności (art. 46-59 prawa pocztowego). W konsekwencji operator publiczny jest zobowiązany do utrzymywania odpowiedniej sieci pocztowej, obejmującej swym zasięgiem cały kraj, niezależnie od jej rentowności. W celu zwiększenia ochrony interesów konsumenta odrębnie też potraktowano odpowiedzialność w zakresie świadczenia usług powszechnych, mających dla konsumenta podstawowe znaczenie. Temu celowi służy również znaczne uproszczenie procedury reklamacyjnej i związane z tym przyspieszenie procesu dochodzenia roszczeń. Za niewykonanie lub niewłaściwe wykonanie usługi powszechnej konsumentowi przyznano odszkodowanie, którego kwotę ustalono w formie zryczałtowanej jako krotność opłaty za dany rodzaj usługi, jak również zwrot wartości rzeczy utraconych lub części tej wartości w razie uszkodzenia przesyłanych rzeczy, a także zwrot opłaty za niewykonaną usługę.

Prokurator Generalny wskazał również, że art. 64 ust. 3 Konstytucji jest nieadekwatnym wzorcem kontroli, gdyż dotyczy on jedynie własności. Gwarancje art. 64 ust. 3 Konstytucji nie odnoszą się do innych praw majątkowych.

II

Na rozprawę stawili się: poseł, przedstawiciel Sejmu, oraz w imieniu Prokuratora Generalnego Prokurator Prokuratury Krajowej. Nie stawił się przedstawiciel sądu zadającego pytanie prawne. Ze względu na jego nieobecność treść i motywy pytania prawnego przedstawił na rozprawie sędzia sprawozdawca. Uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte na piśmie.

III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Na wstępie Trybunał Konstytucyjny odniósł się do struktury rynku usług pocztowych w Polsce, regulowanej przede wszystkim przepisami ustawy z dnia 12 czerwca 2003 r. – Prawo pocztowe (Dz. U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1159, ze zm.; dalej: prawo

pocztowe). Zgodnie z przyjętą konstrukcją rynku pocztowego, usługę pocztową stanowi, wykonywane w obrocie krajowym lub zagranicznym, zarobkowe:

1) przyjmowanie, przemieszczanie i doręczanie przesyłek oraz druków nieopatrzonych adresem, zwanych dalej „drukami bezadresowymi”;

2) prowadzenie punktów wymiany umożliwiających przyjęcie i wymianę korespondencji między podmiotami korzystającymi z obsługi tych punktów;

3) realizowanie przekazów pocztowych (art. 2 ust. 1 prawa pocztowego).

Jak wskazuje się w literaturze, przyjęty zakres usług pocztowych stanowi *novum* w stosunku do poprzednio obowiązujących przepisów, eksponujące nowe formy przekazu informacji łączące formę fizyczną przekazu (klasyczna forma pisemna lub nośniki informacji np. dyskietka) z przesłaniem jej drogą elektroniczną. Do usług pocztowych zaliczono w prawie pocztowym także realizowanie przekazów pocztowych, co nie jest już żadną – na tle poprzednio obowiązujących w Polsce przepisów – nowością, a co jednak wyróżnia definiowaną w naszym prawie powszechną usługę pocztową na tle definicji unijnych (zob. R. Sowiński [w:] *Rynek usług pocztowych*, red. R. Czapiewski, K. Flaga-Gieruszyńska, Warszawa 2008, s. 127).

Zgodnie z przyjętą strukturą podmiotową rynku usług pocztowych w Polsce, operatorem jest przedsiębiorca uprawniony do wykonywania działalności pocztowej. Natomiast operatorem publicznym jest operator obowiązany do świadczenia powszechnych usług pocztowych. Przy czym dla przyjęcia, iż dany podmiot jest operatorem publicznym, konieczne jest nie tylko ustalenie, iż świadczy on powszechne usługi pocztowe, ale także to, że ma wynikający z przepisów prawa obowiązek świadczenia tego rodzaju usług (zob. wyrok WSA z 5 marca 2009 r., sygn. akt I SA/Gd 369/08, Lex nr 505757) Prawo pocztowe definiuje ponadto pojęcie powszechnych usług pocztowych, które odnosi się do usług polegających na: przyjmowaniu, przemieszczaniu i doręczaniu przesyłek listowych do 2000 g, w tym przesyłek poleconych i przesyłek z zadeklarowaną wartością, paczek pocztowych do 10000 g, w tym z zadeklarowaną wartością, przesyłek dla ociemniałych; doręczaniu nadesłanych z zagranicy paczek pocztowych do 20000 g; realizowaniu przekazów pocztowych, o ile usługi te są 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 5 dni w tygodniu (art. 3 pkt 25 prawa pocztowego).

Poza usługami o charakterze powszechnym, zastrzeżonym dla monopolu, inne usługi pocztowe nie mogą być przedmiotem praw wyłącznych, a w związku z tym mogą być wykonywane przez pozostałych operatorów. Zgodnie jednak z art. 6 ust. 1 prawa pocztowego wykonywanie działalności pocztowej w zakresie przyjmowania, przemieszczania i doręczania w obrocie krajowym i zagranicznym przesyłek dla ociemniałych oraz przesyłek z korespondencją do 2000 g (z wyłączeniem przesyłek, o których mowa w art. 47 ust. 1 pkt 1 lit. a i pkt 2 prawa pocztowego, z zastrzeżeniem art. 47 ust. 2 i 4 prawa pocztowego oraz przesyłek przyjmowanych, przemieszczanych i doręczanych w sposób inny niż określony dla powszechnych usług pocztowych) wymaga zezwolenia na wykonywanie działalności pocztowej, jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej. Zezwolenia wydaje się na czas oznaczony, nie krótszy niż 5 lat i nie dłuższy niż 25 lat. Jednocześnie art. 6 ust. 2 prawa pocztowego stanowi, że wykonywanie działalności pocztowej niewymagającej zezwolenia jest działalnością regulowaną w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447, ze zm.) i podlega wpisowi do rejestru operatorów pocztowych, na podstawie pisemnego wniosku.

W niniejszej sprawie pytający sąd sformułował wątpliwości co do konstytucyjności art. 57 ust. 3 w związku z art. 59 prawa pocztowego, w zakresie dotyczącym przekazu

pocztowego, który stanowi jedną z usług pocztowych. Zgodnie z art. 3 pkt 15 prawa pocztowego przekaz pocztowy to polecenie doręczenia adresatowi określonej kwoty pieniężnej przez operatora publicznego. W literaturze zauważa się związek działalności pocztowej z działalnością polegającą na świadczeniu usług finansowych i bankowych (parabankowych). Pierwsze czeki bankowe, które pojawiły się w Niderlandach na przełomie XVI i XVII w., nazywano „listami gotówkowymi” (zob. R. Sowiński [w:] *op. cit.*, s. 127). Realizowanie przekazu pocztowego regulowane jest przepisami prawa pocztowego oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 9 stycznia 2004 r. w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych (Dz. U. Nr 5, poz. 34, ze zm.), który określa wymagania w zakresie przyjmowania i doręczania przekazów pocztowych.

Jak stanowi art. 3 pkt 15 prawa pocztowego, przekaz pocztowy to polecenie doręczenia adresatowi określonej kwoty pieniężnej przez operatora publicznego. Dotyczy to więc jedynie operatora obowiązującego do świadczenia powszechnych usług pocztowych. Zgodnie z art. 46 ust. 2 prawa pocztowego, zadania operatora publicznego zostały powierzone Poczcie Polskiej S.A. Jest ona w związku z tym zobowiązana do świadczenia powszechnych usług pocztowych w sposób ciągły, umożliwiający: traktowanie przesyłki listowej jako przesyłki poleconej; traktowanie przesyłki jako przesyłki z zadeklarowaną wartością; uzyskanie potwierdzenia odbioru przesyłki rejestrowanej lub kwoty pieniężnej określonej w przekazie pocztowym; przyjęcie, przemieszczenie i doręczenie przesyłek lub kwot pieniężnych nadanych na *poste restante*. Na Poczcie Polską nałożono więc dwa istotne obowiązki: świadczenia wybranych usług wszystkim klientom oraz obowiązku taryfowego. Pierwszy z nich wymaga m.in. „utrzymania urządzeń pocztowych w dobrym stanie technicznym oraz rozwijania i modernizowania posiadanego potencjału produkcyjnego. Wymóg ten oznacza również konieczność ponoszenia nakładów zapewniających możliwość świadczenia usług na całym obszarze, w tym także na obszarach, gdzie ich świadczenie nie jest dla poczty rentowne” (R. Czapiewski [w:] *Rynek...*, s. 75). I tak, art. 46 ust. 1 prawa pocztowego zobowiązuje operatora publicznego do świadczenia powszechnych usług pocztowych w sposób ciągły, umożliwiający: 1) traktowanie przesyłki listowej jako przesyłki poleconej; 2) traktowanie przesyłki jako przesyłki z zadeklarowaną wartością; 3) uzyskanie potwierdzenia odbioru przesyłki rejestrowanej lub kwoty pieniężnej określonej w przekazie pocztowym; 4) przyjęcie, przemieszczenie i doręczenie przesyłek lub kwot pieniężnych nadanych na *poste restante*. Obowiązek taryfowy dotyczy przede wszystkim obowiązku zapewnienia w obrocie krajowym „jednolitych stawek jednostkowych za dany rodzaj usługi, bez względu na punkt nadania przesyłki i odległość przestrzenną między miejscem jej nadania i odbioru” (R. Czapiewski, *op. cit.*, s. 75). W związku z tym, zgodnie z art. 50 ust. 2 prawa pocztowego stanowi, że zasady ustalania opłat za świadczenie powszechnych usług pocztowych powinny być jednolite na terytorium całego kraju oraz przejrzyste i niedyskryminujące. Ponadto ze szczególnego statusu operatora publicznego wynika, że (z zastrzeżeniem art. 22 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 prawa pocztowego) nie może on odmówić zawarcia umowy o świadczenie powszechnych usług pocztowych. Co więcej, art. 48a ust. 1 prawa pocztowego wprowadza ustawowe terminy, w jakich powinna zostać doręczona przesyłka listowa przyjęta do przemieszczenia i doręczenia w ramach powszechnej usługi pocztowej. W wypadku doręczenia przesyłki listowej w terminie późniejszym, adresatowi lub nadawcy przysługuje prawo do wniesienia skargi z tytułu opóźnionego doręczenia przesyłki listowej. Ze względu na szczególne zadania, jakie zostały powierzone operatorowi publicznemu, otrzymuje on z budżetu państwa dotację przedmiotową do świadczonych usług pocztowych związanych z przyjmowaniem, przemieszczaniem i doręczaniem przesyłek podlegających ustawowemu zwolnieniu z opłat pocztowych na zasadach określonych w odrębnych przepisach (art. 33 ust. 1 prawa pocztowego). Operatorowi publicznemu przysługuje również

wyłączność (monopol) na wykonywanie określonych usług, nazywanych „usługami zastrzeżonymi”. Zgodnie z art. 47 ust. 1 prawa pocztowego mogą one polegać na:

„1) przyjmowaniu, przemieszczaniu i doręczaniu w obrocie krajowym:

a) przesyłek z korespondencją,

b) przesyłek reklamowych,

c) przesyłek innych niż wymienione w lit. a i b, nadanych w sposób uniemożliwiający sprawdzenie zawartości o masie nieprzekraczającej granicy wagowej, o której mowa w ust. 4;

2) przyjmowaniu, przemieszczaniu i doręczaniu w obrocie zagranicznym przesyłek o masie nieprzekraczającej granicy wagowej, o której mowa w ust. 4;

3) przyjmowaniu i doręczaniu w obrocie krajowym i zagranicznym przesyłek z korespondencją, o ile w procesie przyjmowania lub doręczania stają się one przesyłkami o masie nieprzekraczającej granicy wagowej, o której mowa w ust. 4.

4) (uchylony)”.

Zgodnie z art. 47 ust. 4 prawa pocztowego granica wagowa usług zastrzeżonych wynosi 50 g.

Należy zauważyć, że art. 47 ust. 1 pkt 4 prawa pocztowego został uchylony przez art. 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 18 marca 2004 r. o zmianie ustawy – Prawo pocztowe (Dz. U. Nr 69, poz. 627; dalej: ustawa zmieniająca z 18 marca 2004 r.), zmieniającej prawo pocztowe z dniem uzyskania przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej. Stanowił on, że do usług zastrzeżonych należy również usługa polegająca na realizowaniu przekazów pocztowych w obrocie krajowym i zagranicznym. Problem uchylecia art. 47 ust. 1 pkt 4 prawa pocztowego wymaga w tym miejscu szerszego omówienia.

Większość zmian, jakie zostały wprowadzane w prawie pocztowym w ciągu ostatnich lat jest m.in. wynikiem tendencji do liberalizacji rynku usług pocztowych w Europie. Wyrazem polityki demonopolizacji rynku usług pocztowych są przyjmowane kolejno akty prawa wspólnotowego w tym zakresie, poczynając od 1992 r., kiedy Komisja przedstawiła Zieloną księgę o rozwoju jednolitego rynku usług pocztowych, a także komunikat w sprawie wytycznych dla rozwoju usług pocztowych Wspólnoty z 1993 r. (zob. K. Kruszyński, *Ewolucja prawa wspólnotowego w zakresie regulacji rynku pocztowego*, „Prawo i Podatki w Unii Europejskiej” nr 5/2007, s. 47 i n.). Wraz z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej pojawiła się potrzeba dostosowania polskich przepisów z tego zakresu do *aquis communautaire*, w tym przede wszystkim dyrektywy 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 15 grudnia 1997 r. w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług (Dz. Urz. UE L 15 z 21.1.1998, s. 14; dalej: dyrektywa 97/67/WE), zmienionej w 2002 r. mocą dyrektywy 2002/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 10 czerwca 2002 r. zmieniającej dyrektywę 97/67/WE w zakresie dalszego otwarcia na konkurencję wspólnotowych usług pocztowych (Dz. Urz. UE L 176 z 15.7.2002, s. 21; dalej: dyrektywa 2002/39/WE). Ostatni etap reformy sektora pocztowego w Unii Europejskiej, w zakresie znoszenia praw wyłącznych (monopoli prawnych), a tym samym dążenia Komisji do pełnej liberalizacji świadczenia usług pocztowych w Unii Europejskiej, został wdrożony na podstawie przyjętej 20 lutego 2008 r. przez Parlament Europejski i Radę dyrektywy 2008/6/WE zmieniającej dyrektywę 97/67/WE w odniesieniu do pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty (Dz. U. UE L 52 z 27.2.2008, s. 3).

Znaczenie dla niniejszej sprawy ma powołana zmiana dokonana na mocy ustawy zmieniającej z 18 marca 2004 r., odwołującej się do dyrektywy 2002/39/WE zmieniającej dyrektywę 97/67/WE. Zgodnie z tą nowelizacją w art. 47 ust. 1 uchylono pkt 4, usuwając przekaz pocztowy z obszaru usług zastrzeżonych. W uzasadnieniu do projektu ustawy uargumentowano tę zmianę ogólnym stwierdzeniem, że kwestia przekazów pocztowych nie została objęta postanowieniami powołanej dyrektywy. Niniejsza zmiana weszła w życie z

dniem przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, jednak przy niezmienionej definicji przekazu pocztowego (art. 3 pkt 15 w związku z art. 3 pkt 12 w związku z art. 3 pkt 25 prawa pocztowego) oraz konstrukcji pozostałych przepisów prawa pocztowego przekaz pocztowy nadal należy do powszechnych usług pocztowych, świadczonych wyłącznie przez Poczta Polską. Art. 3 pkt 25 prawa pocztowego stanowi, że realizowanie przekazów stanowi powszechną usługę pocztową, a art. 3 pkt 15 prawa pocztowego dookreśla, że przekaz pocztowy to polecenie doręczenia adresatowi określonej kwoty przez operatora publicznego. Natomiast zgodnie z art. 46 ust. 2 prawa pocztowego obowiązek wykonywania zadań operatora publicznego określonych w ustawie powierzono Poczcie Polskiej S.A. Z tego względu art. 6 prawa pocztowego nie przewiduje możliwości uzyskania zezwolenia na wykonywanie działalności pocztowej w odniesieniu do przekazów pocztowych. Uchylenie art. 47 ust. 1 pkt 4 prawa pocztowego można jedynie rozpatrywać z punktu widzenia naruszenia podstawowych wytycznych wpływających z zasad prawidłowej legislacji, gdyż doprowadziło do niespójności poszczególnych jednostek redakcyjnych niniejszej ustawy. Reasumując, usunięcie „przekazu pocztowego” z wyliczenia w art. 47 ust. 1 prawa pocztowego nie doprowadziło do wyłączenia tej usługi z obszaru powszechnych usług pocztowych zastrzeżonych dla Poczty Polskiej S.A., gdyż pozostałe przepisy prawa pocztowego faktycznie zaliczają go do tej kategorii usług.

Trudno zgodzić się z twierdzeniem, że pominięcie kwestii przekazu pocztowego w dyrektywie 2002/39/WE, zmieniającej dyrektywę 97/67/WE, stanowi wyraz polityki demonopolizacji rynku usług pocztowych w Unii Europejskiej, co uzasadniałoby uchylenie art. 47 ust. 1 pkt 4 prawa pocztowego od 1 maja 2004 r. W literaturze przyjmuje się, że powołane przepisy Unii Europejskiej wyznaczyły jedynie minimalny zakres usług powszechnych, a niezaliczenie przekazu pocztowego do tej kategorii, sprawiło, że prawo pocztowe zawierało regulacje prawne nawet korzystniejsze dla konsumentów, gdyż wszelkie usługi powszechne są z natury swojej nastawione na ochronę konsumentów (zob. J. Gospodarek, *Ochrona konsumenta usług finansowych świadczonych przez Poczta Polską*, [w:] *Ochrona konsumenta usług finansowych. Wybrane zagadnienia prawne*, red. B. Gnela, Warszawa 2007, s. 67). Usunięcie przekazu pocztowego z katalogu „usług zastrzeżonych” nie znajduje uzasadnienia w prawie Unii Europejskiej, wbrew temu co wskazano w uzasadnieniu do ustawy zmieniającej z 18 marca 2004 r., gdyż ani dyrektywa 97/67/WE, ani zmieniająca ją dyrektywa 2002/39/WE nie ustala żadnych standardów terminowości doręczeń przekazów pocztowych, skutkiem czego brak było obowiązku wprowadzania do prawa polskiego regulacji w tym zakresie (zob. J. Gospodarek, *op. cit.*, s. 69).

2. Kwestionowany w niniejszej sprawie art. 57 ust. 3 prawa pocztowego brzmi: „Operator publiczny odpowiada za niewykonanie lub nienależyte wykonanie powszechnej usługi pocztowej jedynie w zakresie określonym ustawą, chyba że niewykonanie lub nienależyte wykonanie powszechnej usługi pocztowej jest następstwem czynu niedozwolonego”. Przyjęta formuła ograniczonej odpowiedzialności operatora publicznego została ukształtowana pod rządami nieobowiązującej ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o łączności (Dz. U. Nr 8, poz. 48 ze zm.; dalej: ustawa o łączności). Jednak już w przepisach rozporządzenia Ministra Pocht i Telegrafów z dnia 29 sierpnia 1919 r. w przedmiocie odpowiedzialności Zarządu pocztowego za krajowe przesyłki pocztowe i telegramy (Dz. U. z 1919 r. Nr 78, poz. 441), wydanego na podstawie art. 26 ustawy z dnia 27 maja 1919 r. o państwowej wyłączności poczty, telegrafu i telefonu (Dz. Pr. P. Nr 44, poz. 310), Zarząd pocztowy odpowiadał jedynie w zakresie przewidzianym w art. 1 ust. I. Natomiast art. 1 ust. II tego rozporządzenia stanowił, że „W innych wypadkach, jak tych, które wymieniono pod I. 1. do 5. nie przyjmuje Zarząd pocztowy na siebie żadnej odpowiedzialności materialnej, a w szczególności nie odpowiada za pieniądze, włożone do przesyłek pocztowych, a

niedeklarowane, nie odpowiada również ani za utracony zysk, ani za szkody, wynikłe z opóźnienia wysyłki, transportu, wydania lub doręczenia przesyłek pocztowych”.

Zgodnie z reżimem odszkodowawczym wynikającym z przepisów prawa pocztowego, rodzaj i zakres odpowiedzialności operatorów pocztowych są przede wszystkim zależne od rodzaju świadczonej usługi. Można w związku z tym wyodrębnić: 1) odpowiedzialność w zakresie określonym ustawą – w obrocie krajowym dla usług powszechnych, przewidując w tej mierze odszkodowanie pocztowe, oraz 2) odpowiedzialność na zasadach ogólnych kodeksu cywilnego – dla pozostałych usług pocztowych (zob. *Rynek...*, s. 303). Zakwalifikowanie do kategorii powszechnej usługi pocztowej (zob. art. 3 pkt 25 prawa pocztowego) decyduje w istocie o wyborze reżimu odszkodowawczego.

Art. 57 ust. 1 prawa pocztowego wprowadza generalną zasadę, że do odpowiedzialności operatorów za niewykonanie lub nienależyte wykonanie usługi pocztowej stosuje się przepisy kodeksu cywilnego, jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej. Art. 57 ust. 2 prawa pocztowego przewiduje jednak, że operator publiczny odpowiada za niewykonanie lub nienależyte wykonanie powszechnej usługi pocztowej, chyba że niewykonanie lub nienależyte wykonanie nastąpiło wskutek siły wyższej, wyłącznie z powodu naruszenia przez nadawcę lub adresata przepisów ustawy albo regulaminu świadczenia powszechnych usług pocztowych, wyłącznie z powodu szczególnej podatności przesyłanej rzeczy na uszkodzenia wynikające z jej wad lub naturalnych właściwości. W tym zakresie przepisy prawa pocztowego tworzą specjalny reżim odpowiedzialności odszkodowawczej, będący wyjątkiem od zasad ogólnych ustanowionych w przepisach kodeksu cywilnego. W związku z tym operator publiczny odpowiada za niewykonanie lub nienależyte wykonanie powszechnej usługi pocztowej jedynie w zakresie określonym ustawą, chyba że niewykonanie lub nienależyte wykonanie powszechnej usługi pocztowej jest następstwem czynu niedozwolonego. Sąd Najwyższy dostrzegł, że już pod rządami ustawy o łączności, odpowiedzialność odszkodowawcza przedsiębiorstwa pocztowego o ograniczonym charakterze przekształca się w odpowiedzialność na zasadach ogólnych kodeksu cywilnego w wypadku, gdy podstawą tej odpowiedzialności był czyn niedozwolony (zob. wyrok z 10 września 1965 r., sygn. akt II CR 345/65, OSNC nr 3/1966, poz. 50).

3. W niniejszej sprawie pytający sąd ma wątpliwość co do art. 57 ust. 3 prawa pocztowego, a tym samym możliwości ograniczenia odpowiedzialności operatora publicznego za wyrządzoną szkodę, w wypadku realizacji przekazu pocztowego, jako powszechnej usługi pocztowej. W pierwszej kolejności Trybunał Konstytucyjny rozważył zasadność zarzutów odnoszących się do art. 45 ust. 1 Konstytucji. Wynikające z niniejszego wzorca prawo do sądu jest traktowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, jako obejmujące: 1) prawo dostępu do sądu; 2) prawo do właściwej procedury przed sądem; 3) prawo do wiążącego rozstrzygnięcia sprawy oraz 4) prawo do odpowiednio ukształtowanego (pod względem podmiotowym) sądu (zob. np. wyrok TK z 26 lutego 2008 r., sygn. SK 89/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 7). Jak przyjął Trybunał w sprawie o sygn. SK 31/08, konstytucyjne prawo do sądu ma aspekt pozytywny – zawiera dyrektywy zobowiązujące ustawodawcę do należytego ukształtowania systemu wymiaru sprawiedliwości w wymiarze instytucjonalnym i proceduralnym oraz zapewnienia jego efektywnego funkcjonowania. Negatywny aspekt prawa do sądu wyraża się w zakazie zamykania lub nadmiernego ograniczania dostępu do wymiaru sprawiedliwości (art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji) – (wyrok TK z 2 czerwca 2009 r., sygn. SK 31/08, OTK ZU nr 6/A/2009, poz. 83).

Wskazane w uzasadnieniu pytania prawnego wątpliwości sądu dotyczą pierwszego z wymienionych elementów (przejawów) prawa do sądu, a więc dostępu do sądu, które zakłada prawo uruchomienia procedury przed sądem, który rozpozna daną sprawę. W szczególności

sąd przyjął, że ustanowienie ustawowego limitu odszkodowania za niewykonanie lub nienależyte wykonanie powszechnej usługi pocztowej prowadzi w istocie do pozbawienia poszkodowanego możliwości uruchomienia takiej procedury, która realnie gwarantowałaby pełną merytoryczną ochronę sądową roszczenia odszkodowawczego. Trybunał Konstytucyjny nie podzielił argumentacji sądu pytającego. Zgodnie z art. 57 ust. 3 prawa pocztowego operator publiczny odpowiada za niewykonanie lub nienależyte wykonanie powszechnej usługi pocztowej jedynie w zakresie określonym ustawą, chyba że niewykonanie lub nienależyte wykonanie powszechnej usługi pocztowej jest następstwem czynu niedozwolonego. Natomiast w myśl art. 59 prawa pocztowego w wypadku niezrealizowania przekazu pocztowego przysługuje odszkodowanie w wysokości pięciokrotnej opłaty pobranej za jego nadanie. Ponadto zwrotowi podlega kwota pieniężna określona w przekazie pocztowym. Uzyskanie niniejszego odszkodowania wymaga wszczęcia postępowania reklamacyjnego.

Zgodnie z § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 13 października 2003 r. w sprawie reklamacji powszechnej usługi pocztowej w zakresie przesyłki rejestrowanej i przekazu pocztowego (Dz. U. Nr 183, poz. 1795, ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie reklamacji) reklamację z tytułu niewykonania 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. W razie odmowy uwzględnienia reklamacji w całości lub w części przez jednostkę pierwszej instancji, reklamujący może wnieść odwołanie do jednostki odwoławczej wskazanej w odpowiedzi na reklamację, w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia (§ 10 ust. 1 rozporządzenia w sprawie reklamacji). O wyniku rozpatrzenia tego odwołania informuje się osobę, która wszczęła postępowanie reklamacyjne, a także poucza o wyczerpaniu drogi postępowania reklamacyjnego i prawie dochodzenia roszczeń określonych w ustawie w postępowaniu sądowym oraz mediacyjnym przed Prezesem Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty lub przed stałym polubownym sądem konsumenckim przy Prezesie Urzędu Regulacji Telekomunikacji i Poczty, w sprawach, o których mowa w art. 62a prawa pocztowego (§ 11 ust. 2 rozporządzenia w sprawie reklamacji). Również art. 62 ust. 1 prawa pocztowego wprost przyjmuje, że prawo dochodzenia w postępowaniu sądowym, w postępowaniu, o którym mowa w art. 62a, lub w postępowaniu przed stałym konsumenckim sądem polubownym roszczeń określonych w ustawie, wynikających ze stosunków z operatorem świadczącym powszechne usługi pocztowe w zakresie świadczenia powszechnych usług pocztowych, przysługuje nadawcy albo adresatowi po wyczerpaniu drogi postępowania reklamacyjnego.

Nadawca przekazu pocztowego może domagać się więc odszkodowania w zakresie i na zasadach przewidzianych w ustawie, a więc w postępowaniu reklamacyjnym, a następnie, również w postępowaniu sądowym. Całkowicie bezzasadny jest więc zarzut pytającego sądu, że mamy w tym wypadku do czynienia z naruszeniem art. 45 ust. 1 Konstytucji, poprzez ograniczenie możliwości dostępu do sądu. Co więcej, gdyby kwestionowane przepisy nie czyniły zadość wymaganiom wynikającym z prawa do sądu w zarzucanym zakresie, a więc nie obejmowały prawa uruchomienia procedury przed sądem, nie byłoby możliwe postawienie rozpatrywanego pytania prawnego w niniejszej sprawie. Z tych względów Trybunał Konstytucyjny przyjął, że kwestionowany przepis nie jest niezgodny z art. 45 ust. 1 Konstytucji.

4. Następnie Trybunał Konstytucyjny rozważył zasadność wątpliwości sądu pytającego w zakresie dotyczącym art. 64 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z zawartą w pytaniu prawnym argumentacją, ograniczenie wysokości odszkodowania sprawia, że kwestionowane przepisy nadają mu jedynie walor symboliczny, co stanowi przejaw niedopuszczalnego z punktu widzenia art. 64 ust. 3 Konstytucji naruszenia istoty prawa własności. Nie ulega

wątpliwości, że prawo do odszkodowania jako prawo majątkowe podlega konstytucyjnej ochronie (zob. np. wyrok TK z 21 października 2008 r., sygn. SK 51/04, OTK ZU nr 8/2008, poz. 140). Prawa majątkowe przyjmuje się traktować jako jeden z rodzajów praw podmiotowych (w cywilistycznym znaczeniu tego pojęcia) wydzielony według kryterium bezpośredniego uwarunkowania interesem ekonomicznym podmiotu uprawnionego (zob. A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1996, s. 128).

Zgodnie z powołanym wzorcem konstytucyjnym – art. 64 ust. 3 Konstytucji – „własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności”. Powołany przepis wskazuje więc ramy dopuszczalnych ograniczeń prawa własności. Wskazana podstawa kontroli odnosi się więc jedynie do prawa własności, pomijając inne prawa majątkowe (np. prawa majątkowe wynikające z zawartych umów cywilnoprawnych), o których mowa w art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji. W literaturze podkreśla się, że sposób sformułowania art. 64 ust. 3 Konstytucji „stanowi formę dodatkowego zaakcentowania prymarnej pozycji tego prawa w stosunku do pozostałych praw majątkowych, które zostały pominięte w art. 64 ust. 3 Konstytucji” (L. Garlicki, komentarz do art. 64, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 3, Warszawa 2003, s. 18). Trybunał podziela również pogląd, że „gwarancje z art. 64 ust. 3 nie odnoszą się do – innych niż własność – praw majątkowych, bo skoro zakres przedmiotowy przepisu ujęto węższej niż w dwu poprzednich ustępach art. 64, wyraża to świadomą decyzję ustawodawcy konstytucyjnego” (tamże, s. 21-22). W związku z powołanym przez pytający sąd art. 64 ust. 3 Konstytucji stanowi on w niniejszej sprawie nieadekwatny wzorzec kontroli, gdyż nie może być odniesiony do tzw. innych praw majątkowych.

Na marginesie Trybunał Konstytucyjny zauważył, że w literaturze przedmiotu trafnie podkreśla się, że „wbrew pozorom to w interesie konsumenta leży instytucja obowiązkowego postępowania reklamacyjnego, które jest bezpłatne, stosunkowo szybkie i mało sformalizowane, co jest szczególnie istotne przy dochodzeniu niewielkich kwot odszkodowań z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania pocztowych usług powszechnych. Odnosi się to w pełni do usługi realizacji przekazu pocztowego” (zob. J. Gospodarek, *op. cit.*, s. 69). Co więcej Trybunał przypomniał swój pogląd wyrażony we wcześniejszej sprawie, że „funkcje kompensacyjne są tradycyjnie realizowane przez różnorodne mechanizmy odpowiedzialności odszkodowawczej, dla której zasada pełnego odszkodowania pozostaje jedynie zasadą kierunkową, i z całą pewnością nie wyczerpuje wszystkich możliwości (wynikających z rozmaitych sytuacji i stanów faktycznych). (...) nawet na gruncie zasady pełnego odszkodowania nie można *a priori* wykluczyć dopuszczalności zróżnicowanych (także poprzez ustawodawstwo zwykłe) mechanizmów miarkowania odszkodowania ze względu na powszechnie uznawane i wręcz konieczne sposoby dyferencjacji kompensacji. Mogą być one związane z naturą powiązań kauzalnych i przyczynieniem poszkodowanego, zasadami słuszności, rodzajem szkody (szkoda majątkowa czy krzywda niemajątkowa), a nawet rodzajem chronionego interesu oraz realizacją zasady równego traktowania podmiotów znajdujących się w podobnej sytuacji prawnej. Ocena konstytucyjności rozwiązania kompensacyjnego przyjętego na poziomie ustawy zwykłej nie może więc się sprowadzać do prostego, mechanicznego ustalenia, czy w jego ramach dochodzi do urzeczywistnienia zasady pełnego odszkodowania” (wyrok z 23 września 2003 r., sygn. K 20/02, OTK ZU nr 7/A/2003, poz. 76). Konstytucja nie przewiduje więc zasady pełnego odszkodowania jako zasady konstytucyjnej (zob. np. wyrok z 2 czerwca 2003 r., sygn. SK 34/01, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 48). Przyjmuje się raczej, że prawo do odszkodowania, jako prawo majątkowe, podlega konstytucyjnej ochronie, a jego ograniczenia nie mogą zamykać drogi sądowej ani prowadzić do naruszenia zasady równej ochrony praw majątkowych (zob. wyroki z: 12 października 2004 r., sygn. P 22/03, OTK ZU nr 9/A/2004, poz. 90 i 5 września 2005 r., sygn. P 18/04,

OTK ZU nr 8/A/2005, poz. 88). W związku z tym możliwość istnienia ograniczonej odpowiedzialności operatora publicznego za wyrządzoną szkodę nie jest wyłączona (por. *Rynek...*, s. 307; J. Gospodarek, *Odpowiedzialność PETIT za zmianę treści telegramu*, „Technika i Eksploatacja Poczty” nr 4/1983, s. 2).

5. Na zakończenie Trybunał odniósł się do wątpliwości pytającego sądu co do zgodności kwestionowanego przepisu z art. 32 ust. 1 Konstytucji, polegających na tym, że obowiązująca regulacja prowadzi do zróżnicowania sytuacji prawnej osób korzystających z usług pocztowych w zależności od tego, kto jest usługodawcą. Zgodnie z rozumowaniem przyjętym przez pytający sąd, wspólną grupą relewantną są osoby korzystające z usługi, jaką jest przekaz pocztowy. Ich sytuacja prawna jest jednak różna, w zależności od tego, czy przekaz pocztowy realizuje operator publiczny, czy jeden z pozostałych operatorów. Tymczasem z zasady równości wynika konieczność jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii), zatem wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną winny być traktowane równo – według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących (zob. wyrok TK z 6 maja 2008 r., sygn. SK 49/04, OTK ZU nr 4/A/2008, poz. 55 i powołane tam orzecznictwo). W ocenie Trybunału Konstytucyjnego zarzut sądu należy uznać za nietrafny, gdyż w obecnym stanie prawnym przekaz pocztowy może być realizowany jedynie przez operatora publicznego, którym – zgodnie z art. 46 ust. 2 prawa pocztowego jest Poczta Polska S.A. Osoba chcąc skorzystać ze wskazanej usługi pocztowej nie ma więc możliwości wyboru innego usługodawcy, a tym samym brak jest grupy relewantnej. Nie może być więc mowy o uprzywilejowaniu pozycji operatora publicznego. Z tych względów Trybunał Konstytucyjny przyjął, że kwestionowany przepis jest zgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Z tych samych względów Trybunał Konstytucyjny nie zgodził się z zarzutem naruszenia zasady równej ochrony praw majątkowych (art. 64 ust. 2 Konstytucji).

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł jak w sentencji.

Zdanie odrębne
sędzi TK Teresy Liszcz
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 25 stycznia 2011 r., sygn. akt P 8/08

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.), zgłaszam zdanie odrębne do wskazanego wyżej wyroku, w zakresie, w jakim uznaje on zaskarżony art. 57 ust. 3 w związku z art. 59 ustawy z dnia 12 czerwca 2003 r. – Prawo pocztowe (Dz. U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1159, ze zm.; dalej: prawo pocztowe) za zgodny z art. 32 ust. 1 i art. 64 ust. 2 Konstytucji. Inaczej niż Trybunał Konstytucyjny uważam, że przepisy te są niezgodne z obydwoma wskazanymi wzorcami kontroli.

Z mocy art. 59 prawa pocztowego, w razie niezrealizowania przekazu pocztowego przysługuje odszkodowanie w wysokości pięciokrotnej opłaty pobranej za jego nadanie (oprócz zwrotu kwoty określonej w przekazie pocztowym oraz opłaty pobranej za przekaz). Art. 57 ust. 3 tejże ustawy stanowi, że „Operator publiczny odpowiada za niewykonanie lub nienależyte wykonanie powszechnej usługi pocztowej jedynie w zakresie określonym [niniejszą T.L.] ustawą, chyba że niewykonanie lub nienależyte wykonanie (...) usługi (...) jest następstwem czynu niedozwolonego”. Istotny sens normatywny tych dwóch przepisów jest taki, że ustanawiają one wyjątek od obowiązującej na gruncie kodeksu cywilnego zasady, że szkoda powstała w następstwie niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania powinna być naprawiona w pełnej wysokości (art. 471 w związku z art. 361 § 2 k.c.).

Zdaniem pytającego sądu, ograniczenie odpowiedzialności odszkodowawczej operatora publicznego, zwłaszcza tak radykalne, narusza prawo wszystkich podmiotów do równej ochrony praw majątkowych, do których należy prawo do odszkodowania (art. 64 ust. 2 Konstytucji). Jest ono również niezgodne z zasadą równego traktowania (art. 32 ust. 1 Konstytucji) przez uprzywilejowanie Poczty Polskiej, jako operatora publicznego, w stosunku do innych podmiotów świadczących zarobkowo usługi identyczne lub bardzo podobne do tych, które świadczy Poczta, w szczególności w zakresie przekazywania na odległość sum pieniężnych. Uprzywilejowanie to prowadzi do różnego traktowania konsumentów usług pocztowych w zakresie prawa do odszkodowania, w zależności od tego, czy korzystają oni z usług operatora publicznego, czy prywatnego.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że zaskarżone przepisy nie naruszają żadnej z tych równościowych zasad. Po pierwsze dlatego, że Poczta Polska ma wyłączność (monopol) na usługę przekazu pocztowego, a więc nie ma podmiotów podobnych, z którymi można by ją porównywać w zakresie obowiązku odszkodowawczego (a jej klientów – w zakresie prawa do odszkodowania) w razie niewykonania lub nienależytego wykonania usługi. Po drugie, jeśli chodzi o nierówną ochronę praw majątkowych Poczty Polskiej oraz jej klientów, Trybunał Konstytucyjny uznaje, że uprzywilejowanie Poczty Polskiej uzasadnione jest jej statusem operatora publicznego, który ma ustawowy obowiązek wykonywać powszechne usługi pocztowe w taki sposób, aby były one dostępne dla wszystkich i przystępne cenowo. To zaś sprawia, że znaczna część tych usług jest nierentowna i gdyby jeszcze obarczyć Poczta Polską obowiązkiem pełnego naprawiania szkód wyrządzonych nienależytym wykonaniem usług, nie udźwignęłaby ona tego ciężaru finansowego. Dodatkowym argumentem ma być to, że Konstytucja nie gwarantuje nikomu pełnego odszkodowania, a więc ustawodawca ma znaczną swobodę określania (i ograniczania) jego wysokości.

Nie zgadzam się z tą argumentacją. Zwracam uwagę, że Poczta Polska SA jest spółką akcyjną, której jedynym akcjonariuszem jest obecnie Skarb Państwa. Spółka ta, zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 5 września 2008 r. o komercjalizacji państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej „Poczta Polska” (Dz. U. Nr 180, poz. 1109), prowadzi działalność

gospodarczą polegającą na świadczeniu usług pocztowych, w tym usług o charakterze powszechnym, emisji i sprzedaży znaczków, kartek i kopert pocztowych, wykonywaniu innych usług – np. prenumeraty i kolportażu prasy, świadczeniu usług finansowych, w tym czynności bankowych, a także świadczeniu usług logistycznych, np. przewozu, konfekcjonowania i magazynowania przesyłek towarowych. Działalność gospodarczą, polegającą na świadczeniu usług pocztowych oraz emisji i sprzedaży znaczków, kart i kopert pocztowych, Poczta Polska wykonuje na warunkach określonych w prawie pocztowym oraz aktach wykonawczych – obecnie przede wszystkim w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 9 stycznia 2004 r. w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych (Dz. U. Nr 5, poz. 34, ze zm.). Poczta Polska może też – na zasadach ogólnych – wykonywać jakąkolwiek inną działalność gospodarczą, o ile nie ogranicza ona działalności wyżej określonej. W praktyce jest to np. handel towarami codziennego użytku.

Wszystkie czynności, w tym także powszechne usługi pocztowe, a wśród nich realizację przekazów pocztowych, Poczta Polska wykonuje odpłatnie – jak stanowi art. 2 ust. 1 prawa pocztowego – zarobkowo. Co do zasady, powinna być więc traktowana przez prawo jak każdy inny podmiot gospodarczy funkcjonujący na rynku usług, na którym obowiązuje wolna konkurencja.

W kierunku liberalizacji rynku usług pocztowych konsekwentnie zmierza tzw. dyrektywa pocztowa – dyrektywa 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 15 grudnia 1997 r. w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług (Dz. Urz. UE L 15 z 21.01.1998, s. 14 i n.), zmieniona dyrektywą 2002/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 czerwca 2002 r. zmieniającą dyrektywę 97/67/WE w zakresie dalszego otwarcia na konkurencję wspólnotowych usług pocztowych (Dz. Urz. UE L 176 z 5.07.2002, s. 21 i n.), oraz dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/6/WE z dnia 20 lutego 2008 r. zmieniającą dyrektywę 97/67/WE w odniesieniu do pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty (Dz. Urz. UE L 52 z 27.02.2008, s. 3 i n.). Obecnie, kilkanaście lat po wydaniu, dyrektywy pocztowej, daleko jeszcze do pełnej liberalizacji i zapewne nigdy nie będzie ona – i moim zdaniem nie powinna być – stuprocentowa, ze względu na szczególnie doniosły społecznie i gospodarczo charakter powszechnych usług pocztowych i konieczność zapewnienia dostępu do nich całej ludności, także najuboższej. Niemniej za konieczne uznaje się – w ramach liberalizacji rynku usług pocztowych – odejście od obowiązującego obecnie w większości państw europejskich modelu, w którym jeden narodowy operator, będący własnością państwa, świadczy usługi powszechne na zasadzie monopolu.

W każdym razie uważam za niedopuszczalne, aby taki operator, którym w naszym państwie jest Poczta Polska, działając na zasadzie monopolu korzystał – kosztem klientów – z tak daleko idącego uprzywilejowania w zakresie odpowiedzialności za nienależyte wykonanie usługi pocztowej, jakie powodują zaskarżone przepisy prawa pocztowego. Tym bardziej jeśli chodzi o realizację przekazów pieniężnych, która to usługa – według dyrektywy pocztowej – nie należy do powszechnych usług pocztowych i z powodzeniem mogłaby być wykonywana także przez inne podmioty gospodarcze. Zresztą już obecnie w pewnym zakresie usługi tego rodzaju, chociaż inaczej nazwanej – co prawda głównie w obrocie międzynarodowym – są wykonywane przez podmioty prywatne, np. Westerunion i Tesco. Na rynku przesyłek pocztowych konkurują z Poczta firmą In Post i Polska Grupa Poczta.

Brak konkurencji na wewnętrznym rynku przekazów pieniężnych nie oznacza jednak, moim zdaniem, że bezzasadny jest zarzut naruszenia przez zaskarżone przepisy zasady równości oraz równej ochrony praw majątkowych. Zarzut ten ma bowiem dwa aspekty: nierówne traktowanie podmiotów świadczących usługę przekazu, a przez to nierówne traktowanie usługobiorców w zakresie ochrony ich praw majątkowych, konkretnie prawa do odszkodowania (w tym aspekcie zarzut może być uznany za chybiony, w sytuacji braku

innych podmiotów świadczących usługi tego samego rodzaju, o które chodzi w zawisłej przed pytającym sądem sprawie), oraz nierówne traktowanie stron umowy o świadczenie usługi przekazu pieniężnego, tj. Poczty Polskiej oraz jej klienta – nadawcy przekazu. Gdyby Poczta poniosła szkodę wskutek nienależytego wykonania umowy przez klienta (co skądinąd w odniesieniu do przekazu trudno sobie wyobrazić), to miałyby wynikające z art. 471 w związku z art. 361 § 2 k.c. prawo do pełnego odszkodowania, obejmującego zarówno poniesioną rzeczywistą stratę jak i utracone spodziewane korzyści. Natomiast poszkodowany klient może otrzymać, zgodnie z zaskarżonymi przepisami prawa pocztowego, odszkodowanie zgoła symboliczne, niemające żadnego związku z poniesioną szkodą (w stanie faktycznym sprawy zawisłej przed pytającym sądem, wysokość otrzymanego przez klienta odszkodowania wyniosła 28,25 zł + zwrot kwoty 5,65 zł opłaty pocztowej od przekazu, przy niekwestionowanej wysokości szkody 2160 zł). Możliwość uzyskania pełnego odszkodowania na tej podstawie, że niewykonanie lub nienależyte wykonanie przekazu jest następstwem czynu niedozwolonego (art. 57 ust. 3 *in fine* prawa pocztowego), jest zgoła iluzoryczna.

W tym aspekcie fakt, że Poczta Polska jest monopolistą na rynku usług przekazu pieniężnego, nadaje zarzutowi nierówności dodatkowego ciężaru. Oznacza to bowiem, że klient jest „skazany” na korzystanie z jej usług, zwłaszcza w małej miejscowości, w której nie ma banku i wiele osób nie ma dostępu do internetu. Trzeba przy tym zauważyć, że klient Poczty nie ma też wyboru, w ramach jej usług, np. droższej usługi przekazu pocztowego z gwarancją realnego odszkodowania w razie jej niewykonania lub nienależytego wykonania. Argument, że Poczta jest przymuszona przez ustawodawcę do wykonywania pewnych usług, które – ze względu na zapewnienie ich dostępności dla wszystkich, także niezamożnych – są opłacane poniżej ich kosztów, a więc nierentowne, nie jest w pełni przekonujący. Po pierwsze dlatego, że Poczta wykonuje równocześnie inne usługi pocztowe, które są rentowne, a także może prowadzić (i w pewnym zakresie prowadzi), inną uboczną działalność gospodarczą, pod warunkiem, że nie ogranicza ona jej podstawowej działalności. Nie można też zapominać, że Poczta otrzymuje rekompensatę z tytułu świadczeń nierentownych powszechnych usług pocztowych w postaci dotacji przedmiotowej z budżetu państwa (art. 33 prawa pocztowego). Traci też na doniosłości argument, że Poczta Polska utrzymuje placówki i całą potrzebną infrastrukturę w małych miejscowościach, które już ze względu na ilość świadczonych usług są nierentowne. Jesteśmy bowiem świadkami postępującego procesu likwidacji tych małych placówek. W nieodległej przeszłości poczta była w każdej średniej wielkości wsi, a obecnie likwiduje się placówki pocztowe nawet w osadach i wsiach będących siedzibami gminy.

I wreszcie ostatnia kwestia. Jeżeli nawet, mimo przedstawionych wyżej argumentów przeciwko ograniczeniu odpowiedzialności odszkodowawczej Poczty, uznamy, że jakieś ograniczenie jest uzasadnione (wedle mojej wiedzy, występuje ono i w innych państwach europejskich), to na pewno nie jest dopuszczalne ograniczenie tak drastyczne, jak to przewidują zaskarżone przepisy art. 57 ust. 3 i art. 59 prawa pocztowego, które przewidują odszkodowanie niepozostające w żadnym związku z wysokością szkody wyrządzonej za niewykonanie lub nienależyte wykonanie usługi przekazu pocztowego, a prawo poszkodowanego klienta Poczty do naprawienia szkody czyni zgoła iluzorycznym. Trzeba dodać, że dzieje się to w czasie, gdy w doktrynie głosi się zasadę, że „wszelkie usługi powszechne są z natury swej nastawione na ochronę konsumentów” (por. J. Gospodarek, *Ochrona konsumentów usług finansowych świadczonych przez Poczte Polską*, [w:] *Ochrona konsumenta usług finansowych. Wybrane zagadnienia prawne*, red. B. Gnela, Warszawa 2007, s. 67).

Z tych względów uznałam za konieczne zgłoszenie zdania odrębnego.