

Artur Salbert*

Zgodność modelu finansowania usług powszechnych przyjętego w Prawie pocztowym z prawem Unii Europejskiej

Spis treści

- I. Wprowadzenie
- II. Modele finansowania usług powszechnych przewidziane w prawie unijnym
- III. Model finansowania usług powszechnych przyjęty w Prawie pocztowym
- IV. Ocena zgodności modelu przyjętego w Prawie pocztowym z prawem unijnym
 1. Ograniczenie finansowania kosztu netto do wysokości straty na usługach powszechnych
 2. Automatyczne finansowanie kosztu netto do poziomu straty na usługach powszechnych. Kwestia obowiązku badania przesłanki nieuzasadnionego obciążenia finansowego
 3. Finansowania usług powszechnych z budżetu państwa w okresie, w którym operator wyznaczony nie jest wybierany w drodze konkursu
- V. Podsumowanie

Streszczenie

W ustawodawstwie unijnym, a także polskim, które implementuje rozwiązania unijne, przyjęto, że pewien katalog usług pocztowych powinien być powszechnie dostępny. Takie usługi określa się mianem usługi powszechnej (prawo UE) lub usług powszechnych (polskie prawo). Świadczenie usług powszechnych może nie być dla operatorów pocztowych ekonomicznie uzasadnione i istniałoby ryzyko, że w warunkach wolnej konkurencji, takie usługi nie byłyby świadczone. Z tego powodu przepisy przewidują procedury nakładania obowiązku świadczenia usług powszechnych oraz określają warunki ich świadczenia, w tym ograniczenia dotyczące kształtowania cen. Aby zrekompensować operatorom koszty świadczenia usług powszechnych, w prawie unijnym określono zasady ich finansowania. Modele przewidziane w dyrektywach unijnych powinny zostać zaimplementowane przez państwa członkowskie.

1 stycznia 2013 r. weszło w życie nowe Prawo pocztowe, która wprowadziło odmienny sposób finansowania usług powszechnych. Dotychczas operatorowi świadczącemu takie usługi mogła zostać przyznana dotacja podmiotowa. Natomiast po zmianach koszty świadczenia usług powszechnych mają być finansowane przez operatorów pocztowych świadczących usługi wchodzące w zakres usług powszechnych, którzy osiągną poziom przychodów określony w przepisach oraz z budżetu państwa, jeżeli finansowanie przez operatorów pocztowych nie pozwoli na sfinansowanie kosztów w całości.

* Radca prawny z kancelarii Modzelewska i Paśnik Spółka Jawna., artur.salbert@modzelewskapasnik.pl.

Celem niniejszego artykułu jest dokonanie oceny zgodności modelu finansowania usług powszechnych przyjętego w Prawie pocztowym z prawem unijnym. Ta ocena zostanie dokonana w świetle przepisów sektorowych oraz dotyczących pomocy publicznej.

Słowa kluczowe: usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym; usługa powszechna; usługi powszechne; Prawo pocztowe; koszt netto; dopłata do usług powszechnych; strata na usługach powszechnych.

I. Wprowadzenie

Prawo unijne wskazuje na istnienie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym i prawne konsekwencje związane z ich zapewnianiem. W przepisach traktatowych nie zdefiniowano wprost tego rodzaju usług. Komisja Europejska wyjaśnia, że usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym to sektor działalności gospodarczej, oferujący usługi w ogólnym interesie publicznym, które nie byłyby świadczone na rynku (lub byłyby świadczone na innych warunkach, jeżeli chodzi o jakość, bezpieczeństwo, przystępność cenową, równe traktowanie czy powszechny dostęp) bez interwencji publicznej¹.

Zasadniczo państwa członkowskie mają dużą swobodę w zakresie uznawania usług za usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym², chyba że przepisy prawa unijnego wprost stanowią, że określona usługa ma taki charakter.

W prawie unijnym do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym zalicza się między innymi określony minimalny katalog usług pocztowych. Motyw 11 dyrektywy 97/67/WE w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Unii oraz poprawy jakości usług³ wyjaśnia, iż za istotne uznaje się zagwarantowanie na szczeblu Unii Europejskiej pocztowych usług powszechnych obejmujących minimalny zakres usług o określonej jakości, które powinny być świadczone we wszystkich państwach członkowskich po przystępnej cenie z korzyścią dla wszystkich użytkowników, niezależnie od ich geograficznego umiejscowienia w UE. W kolejnym motywie dyrektywy 97/67/WE wskazano, że celem usług powszechnych jest oferowanie wszystkim użytkownikom łatwego dostępu do sieci pocztowej, przede wszystkim poprzez udostępnienie wystarczającej liczby punktów dostępu i poprzez zapewnienie zadowalających warunków dotyczących częstotliwości wybierania i doręczania przesyłek.

W dyrektywie 97/67/WE przyjęto zatem, że pewne rodzaje usług pocztowych, określane mianem usługi powszechnej, powinny być dostępne dla wszystkich mieszkańców oraz podmiotów z UE. Ustawodawca europejski dostrzegł jednak, że ten wymóg mógłby nie zostać spełniony, jeżeli usługa powszechna miałaby być świadczona wyłącznie na warunkach rynkowych. Z tego powodu ustawodawca europejski zdefiniował sytuacje, w których przedsiębiorcy wyznaczeni do

¹ Dokument roboczy służb Komisji. Przewodnik dotyczący stosowania przepisów prawa Unii Europejskiej z zakresu pomocy państwa, zamówień publicznych i rynku wewnętrznego do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, w szczególności do usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym. Bruksela, 29.04.2013, SWD(2013) 53 final/2.

² Art. 14 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz Protokół 26 do Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej; S. Dudzik, *Pomoc Państwa dla Przedsiębiorstw Publicznych w Prawie Wspólnoty Europejskiej. Między Neutralnością a Zaangażowaniem*, wyd. II, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2002, s. 338–339; J. Paha, *The Economics of Competition (Law)*. Pobrano z: https://wiwi.uni-giessen.de/dl/down/open/goetz/b28fa177e4c264a-0be02605e5a0b1834fdf0ede476461d7ed8833d58f5fef5eafa32c0907f215bf174a3e44a6347b138/Paha_2013_The_Economics_of_Competition_Law_3.0.pdf, s. 317–318.

³ Dz. Urz. UE L 15 z 1998 r. z późn. zm., s. 14.

świadczenia usługi powszechnej mogą uzyskać rekompensatę kosztów powstałych w związku z wykonywaniem nałożonego na nich obowiązku.

Rekompensata dla operatora obowiązującego do świadczenia usługi powszechnej jest następstwem wprowadzenia ograniczeń w zakresie ustalania cen za usługę powszechną. Usługi objęte pojęciem usługi powszechnej powinny być bowiem dostępne po przystępnych cenach, a przystępna cena nie zawsze stanowi odpowiednik ceny rynkowej.

Rozwiązania przyjęte w aktualnym brzmieniu dyrektywy 97/67/WE, w tym dotyczące świadczenia usług powszechnych, implementowane zostały nową ustawą – Prawo pocztowe⁴. Wcześniejsza ustawa – Prawo pocztowe⁵ również przewidywała zasady świadczenia usług powszechnych⁶, przy czym różnice w zakresie nowych regulacji dotyczą przede wszystkim katalogu usług będących usługami powszechnymi oraz sposobu finansowania usług powszechnych.

W starej ustawie – Prawo pocztowe przewidywano przyznanie z budżetu państwa dotacji podmiotowej, jeżeli świadczenie usług powszechnych przynosiło stratę. Nowe Prawo pocztowe określa inny model finansowania usług powszechnych.

Nowy sposób finansowania usług powszechnych może jednak budzić wątpliwości co do zgodności z prawem unijnym. Z tego powodu, w dalszej części artykułu dokonana zostanie ocena zgodności modelu finansowania usług powszechnych przyjętego w Prawie pocztowym z unijnymi przepisami sektorowymi, tj. dyrektywą 97/67/WE oraz przepisami dotyczącymi pomocy publicznej. Ocena zgodności z przepisami unijnymi dotyczyć będzie ograniczenia finansowania kosztu netto do wysokości straty na usługach powszechnych, przyznania automatycznie finansowania kosztu netto do poziomu straty na usługach powszechnych oraz finansowania usług powszechnych z budżetu państwa w okresie, w którym operator wyznaczony nie jest wybierany w drodze konkursu.

II. Modele finansowania usług powszechnych przewidziane w prawie unijnym

W obecnym brzmieniu dyrektywy 97/67/WE, tj. z uwzględnieniem zmian wynikających z dyrektywy 2008/6/WE, przewidziano rekompensatę dla operatorów, na których nałożono obowiązek świadczenia usług powszechnych. Taka rekompensata powinna przysługiwać, jeżeli obowiązki świadczenia usługi powszechnej pociągają za sobą koszt netto i stanowią nieuzasadnione obciążenie finansowe dla operatorów.

Zgodnie z dyrektywą 97/67/WE koszt netto obowiązków świadczenia usługi powszechnej stanowi różnicę między kosztem netto działalności operatora zobowiązanego do świadczenia usługi powszechnej a kosztem działalności tego samego operatora świadczącego usługi pocztowe, lecz nieobjętego obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej. Oznacza to, że w celu ustalenia kosztu netto konieczne jest dokonanie obliczeń, które pozwolą porównać wyniki operatora z działalności pocztowej z pominięciem usługi powszechnej oraz działalności pocztowej uwzględniającej świadczenie tej usługi. Porównanie tych dwóch stanów – hipotetycznego i rzeczywistego – z uwzględnieniem zasad dokonywania obliczeń, które określa załącznik nr 1 do dyrektywy 97/67/WE, pozwala na określenie wysokości kosztu netto.

⁴ Ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz.U. poz. 1529) (dalej: Prawo pocztowe).

⁵ Ustawa z dnia 12 czerwca 2003 r. – Prawo pocztowe (Dz.U. 2008 Nr 189, poz. 1159 z późn. zm.).

⁶ W przeciwieństwie do przepisów unijnych, w których wykorzystywany jest termin „usługa powszechna”, polskie przepisy posługują się terminem „usługi powszechne”.

W dalszej kolejności powinno zostać zbadane czy zaistniały koszt netto stanowi nieuzasadnione obciążenie finansowe dla operatora wyznaczonego do świadczenia usługi powszechnej.

W dyrektywie 97/67/WE ustalono, że jeżeli w wyniku przeprowadzonej weryfikacji ustalone zostanie, że wystąpił koszt netto i stanowił on nieuzasadnione obciążenie finansowe dla operatora wyznaczonego, państwo członkowskie ma możliwość wyboru pomiędzy dwoma mechanizmami rekompensaty kosztu netto.

Pierwszy model obejmuje finansowanie kosztu z funduszy publicznych. Natomiast drugi model polega na wprowadzeniu mechanizmu finansowania kosztu netto przez operatorów pocztowych lub użytkowników. Oznacza to, że w pierwszym modelu finansowanie kosztu netto spoczywa na państwie. W drugim – państwo zostaje zwolnione z tego obowiązku, a koszty świadczenia usług powszechnych obciążają częściowo i proporcjonalnie konkurentów operatora wyznaczonego.

III. Model finansowania usług powszechnych przyjęty w Prawie pocztowym

W Prawie pocztowym przyjęto, że operator wyznaczony do świadczenia usług powszechnych jest obowiązany ustalać opłaty za usługi powszechne w sposób przejrzysty i niedyskryminujący oraz odzwierciedlający koszty świadczenia tych usług.

W związku z powyższym obowiązkiem, który może wiązać się ze świadczeniem usług na warunkach niekomercyjnych, Prawo pocztowe implementuje postanowienia dyrektywy 97/67/WE dotyczące finansowania usługi powszechnej.

Podobnie jak w dyrektywie 97/67/WE, podstawą uruchomienia mechanizmu finansowania usług powszechnych jest powstanie i obliczenie kosztu netto obowiązku świadczenia usług powszechnych. Stosownie do treści Prawa pocztowego koszt netto stanowi różnicę między uzasadnionym kosztem netto działalności operatora wyznaczonego objętego tym obowiązkiem a kosztem netto działalności tego samego operatora świadczącego usługi pocztowe, lecz nieobjętego obowiązkiem świadczenia usług powszechnych pomniejszoną o korzyści pośrednie związane ze świadczeniem usług powszechnych oraz korzyści wynikające z praw specjalnych lub wyłącznych przyznanych operatorowi wyznaczonemu. Zasady obliczania kosztu netto sprecyzowane zostały w rozporządzeniu⁷.

Prawo pocztowe określa procedurę opracowania i przedłożenia do zatwierdzenia Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej (dalej: Prezes UKE) projektu opisu kalkulacji kosztu netto. Ten dokument zatwierdzany w drodze decyzji administracyjnej, określa w oparciu o przepisy Prawa pocztowego oraz rozporządzenia szczegółowe zasady obliczenia kosztu netto uwzględniające konkretny stan faktyczny, tj. sposób i zakres świadczenia usług powszechnych operatora wyznaczonego.

Następnie, w terminie 7 miesięcy od zakończenia roku obrotowego operator wyznaczony uprawniony jest do złożenia wniosku o przyznanie dopłaty. Taki wniosek jest rozpatrywany w postępowaniu administracyjnym, w ramach którego Prezes UKE może przyznać dopłatę we wnioskowanej wysokości, w niższej wysokości lub odmówić jej przyznania w zależności od ustaleń dokonanych w przeprowadzanym postępowaniu.

⁷ Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 30 kwietnia 2013 r. w sprawie kalkulacji kosztu netto obowiązku świadczenia usług powszechnych (Dz.U. poz. 544).

W Prawie pocztowym ustalono mieszany sposób finansowania kosztu netto. Model ten stanowi połączenie obu sposobów przewidzianych w dyrektywie 97/67/WE. W pierwszej kolejności, koszt netto powinien być finansowany przez operatorów pocztowych świadczących usługi powszechne lub usługi wchodzące w zakres usług powszechnych, których przychód z tych usług w roku obrotowym, za który jest ustalana dopłata, przekroczył milion złotych.

Ustalenie wysokości udziału operatora pocztowego w dopłacie następuje na podstawie jednolitego wskaźnika procentowego stanowiącego odpowiednik jego procentowego udziału w przychodach uzyskanych na rynku usług powszechnych lub usług wchodzących w zakres usług powszechnych w roku obrotowym, za który dopłata jest ustalana.

Oznacza to, że finansowanie kosztu netto nie zostało przerzucone w całości na innych operatorów pocztowych. Operator pocztowy obowiązany do udziału w dopłacie finansuje koszt netto w proporcji odpowiadającej osiągnięty przez niego przychodom ze świadczenia usług wchodzących w zakres usług powszechnych do łącznych przychodów wszystkich operatorów pocztowych osiągniętych ze świadczenia tego rodzaju usług.

W konsekwencji, jeżeli udział operatora wyznaczonego w przychodach z usług powszechnych (lub usług wchodzących w zakres usług powszechnych) osiągniętych przez wszystkich operatorów (operatora wyznaczonego i pozostałych operatorów świadczących usługi wchodzące z usługi wchodzące w zakres usług powszechnych) będzie wynosić 60%, będzie on uprawniony do rekompensaty w części obejmującej 40% ustalonej dopłaty.

W praktyce oznacza to, że operator wyznaczony do świadczenia usług powszechnych samodzielnie finansuje swój udział w koszcie netto.

Prawo pocztowe przewiduje maksymalny pułap udziału operatorów w dopłacie na poziomie 2% kwoty przychodów uzyskanych z usług powszechnych lub usług wchodzących w zakres usług powszechnych.

Jeżeli okaże się, że suma udziałów w dopłacie nie jest wystarczająca dla sfinansowania kosztu netto w całości, w brakującej części powinien on zostać sfinansowany z budżetu państwa. W uzasadnieniu do Prawa pocztowego⁸ wyjaśniono, że kwota udziałów w dopłacie może okazać się niewystarczająca dla sfinansowania kosztu netto w szczególności, gdy wyznaczenie operatora do świadczenia usług powszechnych będzie odbywało się nie w wyniku konkursu, lecz w drodze decyzji administracyjnej nakładającej na operatora obowiązek świadczenia usług powszechnych.

IV. Ocena zgodności modelu przyjętego w Prawie pocztowym z prawem unijnym

1. Ograniczenie finansowania kosztu netto do wysokości straty na usługach powszechnych

Artykuł 109 Prawa pocztowego przewiduje, że finansowanie kosztu netto jest uruchamiane w przypadku, gdy świadczenie usług powszechnych przyniosło stratę, rozumianą jako ujemny wynik na sprzedaży tych usług. Ponadto ten sam przepis stanowi, iż koszt netto finansowany jest maksymalnie do wysokości straty na świadczeniu usług powszechnych.

Wprowadzenie ograniczenia finansowania kosztu netto do wysokości straty budzi wątpliwości co do zgodności z dyrektywą 97/67/WE.

⁸ Pobrano z: <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/93D8A8EAC71F3371C1257A980048476D/%24File/801-uzas.doc>.

Zgodnie z powołaną dyrektywą finansowanie kosztu netto stanowi rekompensatę za świadczenie usług na warunkach niekomercyjnych.

Już z samej istoty działalności gospodarczej wynika, że wymóg świadczenia usług na warunkach komercyjnych może nie być spełniony również w tych przypadkach, gdy świadczenie usług może przynosić zysk. Wpływ na decyzję inwestycyjną ma bowiem wielkość potencjalnego zysku. Przedsiębiorca, rozważając inwestycję (podjęcie danej działalności) poza samym faktem, że ma ona przynieść zysk, dokonuje oceny jej celowości w świetle porównania z poziomem zysków, które mógłby uzyskać z innych inwestycji, również tych relatywnie bezpiecznych, do których należą zyski z lokat bankowych lub obligacji. Rozsądny przedsiębiorca nie rozpoczyna działalności, która według jego oceny miałyby przynieść zysk niższy niż ten, który może uzyskać, nie podejmując ryzyka.

Powyższe znajduje odzwierciedlenie w treści załącznika nr 1 do dyrektywy 97/67/WE, który w części dotyczącej obliczania kosztu netto przewiduje, że przy jego obliczeniu między innymi uwzględnia się prawo do rozsądnego zysku.

Przepisy dyrektywy 97/67/WE koncentrują się jednak głównie na zasadach obliczenia kosztu netto. Natomiast w zakresie poziomu rekompensaty świadczenia usługi powszechnej są mniej precyzyjne.

Inne podejście w tym zakresie przyjęto w dyrektywie 2002/22/WE⁹ dotyczącej świadczenia usługi powszechnej na rynku telekomunikacyjnym. W motywie 18 dyrektywy 2002/22/WE wyjaśniono, że państwa członkowskie powinny ustanowić mechanizmy finansowania kosztów netto obowiązku świadczenia usługi powszechnej w przypadku, kiedy dowiedzie się, że ten obowiązek może być spełniony jedynie ze stratą lub po kosztach netto, które nie mieszczą się w normalnych standardach handlowych.

Porównanie rozwiązań z dyrektyw 97/67/WE i 2002/22/WE wydaje się uzasadnione, gdyż istota usługi powszechnej na rynku pocztowym i telekomunikacyjnym jest podobna, jak również model finansowania usługi powszechnej jest analogiczny.

W konsekwencji, ewentualne niewielkie różnice w brzmieniu dyrektyw 97/67/WE i 2002/22/WE w zakresie finansowania usług powszechnych nie powinny mieć istotnego wpływu na ich wykładnię.

Za takim stanowiskiem przemawia fakt, iż pojęcie kosztu netto jest znane i ustalenie jego zakresu, przynajmniej teoretycznie, nie budzi większych wątpliwości. Termin ten jest stosowany przy ocenie zgodności pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych. Przyjmuje się, że rekompensata powinna obejmować rozsądny zysk¹⁰. W swoim komunikacie w sprawie pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych¹¹ Komisja Europejska przedstawia zasady obliczania kosztu netto oraz wyjaśnia, że w ramach rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych zasadniczo rozsądny zysk stanowi stopa zwrotu z kapitału, której zażądałoby typowe przedsiębiorstwo rozważające, czy podjąć się wykonywania danej usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym w całym okresie powierzenia, przy uwzględnieniu poziomu ryzyka. Poziom ryzyka zależy od odnośnego

⁹ Dyrektywa 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników (dyrektywa o usłudze powszechnej) (Dz. Urz. UE L 108 z 2002 r. z późn. zm., s. 51).

¹⁰ J. Paha, *The Economics of Competition...*, s. 317–318.

¹¹ Komunikat Komisji Europejskiej. Zasady ramowe Unii Europejskiej dotyczące pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych (2011) (Dz. Urz. UE C 8 z 2012 r., s. 15).

sektora, rodzaju usługi i charakterystyki mechanizmu rekompensaty. W tym samym komunikacie Komisja Europejska zwraca uwagę, że dyrektywy 2002/22/WE oraz 97/67/WE zawierają bardziej szczegółowe wytyczne na temat stosowania metody nieponiesionych kosztów netto. Wydaje się, że takie odesłanie oznacza, że zdaniem Komisji Europejskiej dyrektywa 97/67/WE nie przewiduje zasadniczych odstępstw od ogólnej koncepcji finansowania kosztu netto, natomiast precyzuje ona zasady jego obliczania w odniesieniu do usług pocztowych.

Ponadto, jeżeli w dyrektywie 97/67/WE wprost stwierdza się, że koszt netto powinien być obliczany z uwzględnieniem prawa do rozsądnego zysku, to powstaje pytanie o uzasadnienie pokrywania kosztu netto wyłącznie do poziomu straty na usługach powszechnych. Wprowadzenie takiego rozwiązania wydaje się być sprzeczne z zasadami logiki.

Powyższe argumenty przemawiają za tym, że polska regulacja ograniczająca rekompensatę obowiązku świadczenia usługi powszechnej do poziomu straty może być niezgodna z dyrektywą 97/67/WE.

2. Automatyczne finansowanie kosztu netto do poziomu straty na usługach powszechnych. Kwestia obowiązku badania przesłanki nieuzasadnionego obciążenia finansowego

W dyrektywie 97/67/WE ustalono, że finansowanie świadczenia usługi powszechnej jest uruchamiane, jeżeli zostaną spełnione dwa warunki. Po pierwsze, obowiązek świadczenia usługi powszechnej musi powodować powstanie kosztu netto. Po drugie, powinno zostać ustalone, że taki obowiązek stanowi nieuzasadnione obciążenie finansowe dla operatora świadczącego usługę powszechną¹².

Podobnie jak w dyrektywie 97/67/WE, na podstawie Prawa pocztowego mechanizm rekompensaty związanej ze świadczeniem usług powszechnych jest wdrażany wówczas, gdy w ramach odpowiedniej procedury organ regulacyjny potwierdzi, że wystąpił koszt netto. Prawo pocztowe nie przyznaje natomiast żadnemu organowi administracji, w tym organowi regulacyjnemu – Prezesowi UKE – kompetencji do badania czy obowiązek świadczenia usług powszechnych stanowił nieuzasadnione obciążenie finansowe dla operatora wyznaczonego.

W polskich przepisach przyjęto rozwiązanie, zgodnie z którym, jeżeli we właściwym postępowaniu ustalone zostanie, że wystąpił koszt netto, to finansowanie jest automatycznie przyznawane do wysokości straty osiągniętej na świadczeniu usług powszechnych.

Wydaje się, że polski ustawodawca, wprowadzając takie rozwiązanie, utożsamiał stratę osiąganą na świadczeniu usług powszechnych z nieuzasadnionym obciążeniem finansowym dla operatora świadczącego usługę powszechną, do którego odwołuje się dyrektywa 97/67/WE.

W treści dyrektywy 97/67/WE nie wyjaśniono, co należy rozumieć przez sytuację, w której obowiązek świadczenia usługi powszechnej pociąga za sobą nieuzasadnione obciążenie finansowe dla operatora wyznaczonego. Stosowanie ogólnego, niezdefiniowanego pojęcia skutkuje powstaniem wątpliwości interpretacyjnych. W literaturze podkreśla się, że pozostaje kwestią dyskusyjną, kiedy koszt netto stanowi nieuzasadnione obciążenie¹³. Powyższe potwierdzają również wnioski przedstawione w raporcie przygotowanym dla Komisji Europejskiej przez Frontier Economics¹⁴.

¹² I. Van Beal, J.-F. Bellis, *Competition Law of the European Community*, wyd. V, Kluwer Law International, 2010, s. 1390.

¹³ A. Gautier, D. Paolini, *Universal Service Financing in Competitive Postal Markets: One Size Does Not Fit All. Review of Network Economics*, Berkeley Electronic Press, 2011.

¹⁴ „Study on the principles used to calculate the net costs of the postal USO” – raport ze stycznia 2013 r. przygotowany przez Frontier Economics dla Komisji Europejskiej. Pobrano z: http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/2012-net-costs-uso-postal_en.pdf.

W powołanym raporcie prezentuje się sześć możliwych koncepcji wyjaśnienia pojęcia nieuzasadnionego finansowego obciążenia, wskazując, że może ono odpowiadać:

- czystemu kosztowi netto świadczenia usługi powszechnej (*Absolute net cost of the USO*),
- czystemu poziomowi zysku uzyskiwanego przez operatora wyznaczonego (*Absolute level of the USP's profits*),
- czystemu kosztowi netto świadczenia usługi powszechnej w relacji do obrotu uzyskiwanego przez operatora wyznaczonego (*Absolute net cost of the USO relative to USP's turnover*),
- czystemu zyskowi uzyskiwanemu przez operatora wyznaczonego w relacji do zysków konkurentów (*Absolute USP's profit relative to competitors' profit*),
- względnej różnicy w poziomie zysków uzyskiwanych przez konkurentów (*Relative difference to competitors' profit levels*),
- łącznie wszystkim lub niektórym wcześniej wymienionych kryteriom.

Rozwiązanie przyjęte w Prawie pocztowym odpowiada pierwszej z wyżej wymienionych koncepcji pojęcia nieuzasadnionego obciążenia finansowego operatora wyznaczonego.

W powołanym już raporcie przygotowanym dla Komisji Europejskiej podnosi się, że dla wyjaśnienia w jakich sytuacjach koszt netto stanowi nieuzasadnione finansowe obciążenie celowe może być odwołanie się do doświadczeń finansowania usługi powszechnej na rynku telekomunikacyjnym.

Takie podejście jest słuszne, gdyż telekomunikacyjna dyrektywa 2002/22/WE również przewiduje, że świadczenie usług wchodzących w skład usługi powszechnej może odbiegać od warunków rynkowych¹⁵, a także wprowadza analogiczny model finansowania usługi powszechnej, tj. uruchomienie mechanizmu rekompensaty powinno nastąpić, jeżeli wystąpi koszt netto, a świadczenie usługi powszechnej stanowiło niesprawiedliwe obciążenie. Ponadto dyrektywa 2002/22/WE, podobnie jak dyrektywa 97/67/WE, przewiduje dwa modele finansowania usługi powszechnej, tj. mechanizm dzielenia kosztów przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych lub model finansowania kosztów usługi powszechnej przez państwo. Dyrektywa 2002/22/WE dopuszcza również stosowanie obu tych modeli łącznie¹⁶.

Wprawdzie w polskiej wersji językowej dyrektyw pocztowej i telekomunikacyjnej występują różnice (termin „nieuzasadnione finansowe obciążenie” został wykorzystany w dyrektywie 97/67/WE, natomiast sformułowanie „niesprawiedliwe obciążenie” zastosowano w dyrektywie 2002/22/WE), to w angielskiej wersji językowej w obu dyrektywach wykorzystywany jest termin *unfair burden*¹⁷, co wskazuje na podobieństwo rozwiązań przyjętych w obu dyrektywach.

Na gruncie dyrektywy telekomunikacyjnej 2002/22/WE również powstają wątpliwości, jak należy rozumieć kryterium *unfair burden*, od którego uzależnione jest przyznanie rekompensaty przedsiębiorcy zobowiązanemu do świadczenia usługi powszechnej. Pewne wskazówki w tym zakresie przedstawił Trybunał Sprawiedliwości UE (dalej: TSUE). Dotychczas TSUE wydał dwa wyroki w sprawach dotyczących finansowania usługi powszechnej na rynku telekomunikacyjnym, przy czym oba wyroki w istocie dotyczyły tego samego zagadnienia prawnego. W dwóch sprawach, pierwszej dotyczącej skargi na niezgodność przepisów belgijskich z dyrektywą 2002/22/WE oraz drugiej w przedmiocie pytania prejudycjalnego skierowanego przez sąd belgijski, TSUE analizował

¹⁵ S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz*, wyd. III, C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 605.

¹⁶ P. Nihoul, P. Rodford, *EU Electronic Communications Law. Competition and Regulation in the European Telecommunications Market*, wyd. I, Oxford University Press, Oxford 2004, s. 547–548.

¹⁷ W dyrektywie 97/67/WE wykorzystuje się pojęcie *unfair financial burden*, natomiast w dyrektywie 2002/22/WE – *unfair burden*.

czy zgodne z dyrektywą 2002/22/WE jest rozwiązanie, w ramach którego ustawodawca belgijski uznał, że wszelki koszt netto wynikający z obowiązku stosowania taryf socjalnych stanowi niesprawiedliwe obciążenie dla przedsiębiorstw je stosujących, a w konsekwencji wystąpienie kosztu netto daje bezwzględne prawo do rekompensaty.

W Belgii przyjęto zatem rozwiązanie, zgodnie z którym, jeżeli wystąpił koszt netto, przedsiębiorcy wyznaczonemu automatycznie przysługiwało prawo do dopłaty. W ustawodawstwie belgijskim nie wprowadzono natomiast dodatkowego wymogu zbadania przez organ regulacyjny czy ustalony koszt netto stanowi niesprawiedliwe obciążenie przedsiębiorcy wyznaczonego.

W obu postępowaniach TSUE uznał, że dyrektywa 2002/22/WE nie pozwala na przyznanie dopłaty tylko na podstawie stwierdzenia, że wystąpił koszt netto. TSUE wyjaśnił, iż organ regulacyjny obowiązany jest zweryfikować czy ustalony koszt stanowił niesprawiedliwe obciążenie przedsiębiorcy wyznaczonego i dopiero po dokonaniu takiej oceny, możliwe jest przyznanie rekompensaty.

W konsekwencji w postępowaniu, które wszczęte zostało na podstawie skargi skierowanej przeciwko Belgii, TSUE uznał, że Belgia uchybiła wymogom określonym w przepisach UE.

Jednocześnie TSUE podjął się próby wyjaśnienia pojęcia użytego w dyrektywie 2002/22/WE, podnosząc, że: „... **niesprawiedliwe obciążenie, którego istnienie winno zostać stwierdzone przez krajowy organ regulacyjny przed wypłatą jakiegokolwiek rekompensaty, jest obciążeniem, które w przypadku każdego przedsiębiorstwa świadczącego usługę powszechną ma nadmierny charakter w świetle jego zdolności do udźwignięcia tego obciążenia, zważywszy na wszystkie jego swoiste cechy, a w szczególności jakość jego urządzeń, jego sytuację gospodarczą i finansową, jak również jego udział w rynku**”¹⁸. Ponadto TSUE wyjaśnił, że: „Wprawdzie z uwagi na brak w tym względzie szczegółowych wskazówek w dyrektywie 2002/22 do krajowego organu regulacyjnego należy ustalenie w ogólny i obiektywny sposób kryteriów pozwalających określić progi, po przekroczeniu których obciążenie może zostać uznane za nadmierne, zważywszy na charakterystyczne cechy wskazane w poprzednim punkcie, jednak wspomniany **organ może stwierdzić**, celem zastosowania art. 13 tejże dyrektywy, **iż obciążenie wynikające ze świadczenia usługi powszechnej jest niesprawiedliwe, tylko pod warunkiem, że zbada dokładnie w świetle tych kryteriów sytuację każdego przedsiębiorstwa świadczącego ową usługę**”¹⁹.

Z przytoczonego orzecznictwa TSUE wynika, że na gruncie telekomunikacyjnej dyrektywy 2002/22/WE, przyznanie rekompensaty za świadczenie usługi powszechnej nie może nastąpić tylko na podstawie ustalenia, że przy jej świadczeniu wystąpił koszt netto. Drugim, równie ważnym kryterium jest ustalenie, że koszt netto stanowił niesprawiedliwe obciążenie. TSUE doszedł do wniosku, że wprowadzenie przepisów krajowych, które nie przywidują zastosowania drugiego kryterium narusza przepisy dyrektywy 2002/22/WE.

Wydaje się, że ze względu na podobieństwo regulacji dotyczącej finansowania usługi powszechnej przyjętych w pocztowej dyrektywie 97/67/WE oraz telekomunikacyjnej dyrektywie 2002/22/WE, wnioski przedstawione przez TSUE powinny zostać wykorzystane przy wykładni postanowień pocztowej dyrektywy 97/67/WE.

¹⁸ Wyr. w sprawie C-222/08, pkt 48; wyr. w sprawie C-389/08, pkt 42.

¹⁹ Wyr. w sprawie C-222/08, pkt 50; wyr. w sprawie C-389/08, pkt 43.

W świetle powyższego przyjęcie w krajowym porządku prawnym rozwiązania, zgodnie z którymi przyznanie rekompensaty jest zależne tylko od ustalenia wystąpienia kosztu netto, pomimo że finansowanie jest ograniczone do poziomu straty na usługach powszechnych, może zostać uznane za sprzeczne z dyrektywą 97/67/WE. Zgodność z prawem UE może zostać osiągnięta dopiero wówczas, gdy w toku postępowania w sprawie przyznania dopłaty organ regulacyjny będzie obowiązany zweryfikować czy koszt netto stanowi nieuzasadnione obciążenie finansowe operatora wyznaczonego.

3. Finansowania usług powszechnych z budżetu państwa w okresie, w którym operator wyznaczony nie jest wybierany w drodze konkursu

Jak już wyjaśniono, rozwiązanie przyjęte w ustawie – Prawo pocztowe polega zasadniczo na partycypowaniu w pokrywaniu kosztu netto świadczenia usług powszechnych przez wszystkich operatorów świadczących usługi wchodzące w zakres usług powszechnych, którzy z tytułu świadczenia takich usług uzyskali przychód przekraczający 1 milion złotych. Każdy z takich operatorów uczestniczy w dopłacie do poziomu 2% swojego przychodu z usług wchodzących w zakres usług powszechnych. Jeżeli zaistnieje potrzeba rekompensaty kosztu netto ponad ten poziom, jest ona przyznawana z budżetu państwa.

W związku z możliwością przekazania przedsiębiorcy wyznaczonemu środków publicznych zasadne jest dokonanie oceny przyjętego rozwiązania w świetle przepisów o pomocy publicznej.

Trybunał Sprawiedliwości UE w sprawie *Altmark*²⁰ wyjaśnił, że rekompensata z tytułu świadczenia usług publicznych, a do takich należy świadczenie usług pocztowych wchodzących w zakres usługi powszechnej, nie stanowi pomocy państwa, jeśli spełnione są równocześnie cztery warunki. Po pierwsze, przedsiębiorstwo będące beneficjentem musi wywiązywać się z zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych, a zobowiązania te muszą być jasno zdefiniowane. Po drugie, parametry, na podstawie których obliczana jest rekompensata, muszą zostać określone z wyprzedzeniem w obiektywny i przejrzysty sposób, tak aby nie powodowała ona powstania dodatkowej korzyści ekonomicznej, która mogłaby skutkować uprzywilejowaniem przedsiębiorstwa będącego beneficjentem względem przedsiębiorstw z nim konkurujących. Po trzecie, rekompensata nie może przekraczać kwoty niezbędnej do pokrycia całości lub części kosztów poniesionych w celu wykonania zobowiązań do świadczenia usług publicznych, przy uwzględnieniu związanych z nimi przychodów oraz rozsądnego zysku z tytułu wypełniania tych zobowiązań. Spełnienie tej przesłanki jest niezbędne w celu zagwarantowania, że przedsiębiorstwu będącemu beneficjentem nie zostanie przyznana żadna korzyść, która zakłóca lub może zakłócić konkurencję poprzez wzmocnienie pozycji konkurencyjnej tego przedsiębiorstwa. Po czwarte, jeżeli wybór przedsiębiorstwa, któremu ma zostać powierzone wykonywanie zobowiązań do świadczenia usług publicznych, nie został w danym przypadku dokonany w ramach procedury udzielania zamówień publicznych, pozwalającej na wyłonienie kandydata zdolnego do świadczenia tych usług po najniższym koszcie dla społeczności, poziom koniecznej rekompensaty powinien zostać ustalony na podstawie analizy kosztów, jakie przeciętne przedsiębiorstwo, prawidłowo zarządzane i wyposażone w środki transportu odpowiednio do tego, by móc uczynić zadość wymogom stawianym usługom publicznym,

²⁰ Wyr. w sprawie C-280/00 *Altmark Trans GmbH i Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH* (dalej: *Altmark*).

poniosłoby na wykonanie takich zobowiązań, przy uwzględnieniu związanych z nimi przychodów oraz rozsądnego zysku osiąganego przy wypełnianiu tych zobowiązań.

Dla dalszej analizy szczególnie istotny jest czwarty z wyżej wymienionych wymogów, gdyż w przepisach przejściowych ustawy – Prawo pocztowe ustalono, że Poczta Polska S.A. będzie pełnić obowiązki operatora wyznaczonego do świadczenia usługi powszechnej w okresie 3 lat od dnia wejścia w życie ustawy²¹. Oznacza to, że w początkowym okresie obowiązywania ustawy wybór operatora wyznaczonego nie będzie dokonywany w oparciu o procedury, które przynajmniej w swoim założeniu powinny gwarantować wybór najbardziej efektywnego operatora.

W dalszej części zostaną przedstawione ewentualne konsekwencje wprowadzonego rozwiązania w świetle przepisów o pomocy publicznej.

Ustawa – Prawo pocztowe dla finansowania usługi powszechnej wprowadza szczegółowe wymogi, które odnoszą się do sposobu obliczenia poziomu rekompensaty, a także przewiduje mechanizmy, które mają służyć efektywności kosztowej przy świadczeniu usługi powszechnej. Po pierwsze, ustawa – Prawo pocztowe oraz akt wykonawczy²² określają zasady obliczania kosztu netto. Po drugie, na operatora wyznaczonego nałożono obowiązek prowadzenia rachunkowości regulacyjnej i kalkulacji kosztów. Te obowiązki formalnie nie są powiązane z finansowaniem usługi powszechnej, jednakże w praktyce prawdopodobnie będą one oddziaływać na postępowania dotyczące przyznania dopłaty. Po trzecie, operator wyznaczony ma obowiązek wprowadzenia planu działań naprawczych w celu uniknięcia wystąpienia prognozowanej straty na świadczeniu usług powszechnych. Po czwarte ustawa – Prawo pocztowe określa procedurę, w ramach której rekompensata ma zostać przyznana.

W świetle powyższego, polskie przepisy wydają się spełniać wymogi określone w wyroku *Altmark*, również w okresie, gdy operator wyznaczony nie jest wybierany w konkursie.

Należy mieć jednak na uwadze, że ocenie zgodności z przepisami o pomocy publicznej poddawane są nie tylko przepisy stanowiące podstawę przyznania środków publicznych, lecz także wszystkie okoliczności związane z transferem środków publicznych. W konsekwencji, w świetle przepisów o pomocy publicznej, istotny będzie przede wszystkim skutek stosowania nowych regulacji²³.

W przypadku Polski, ponieważ bez konkursu operatorem wyznaczonym do świadczenia usług powszechnych została Poczta Polska S.A. – jednoosobowa spółka Skarbu Państwa – jeżeli miałyby dojść do przyznania rekompensaty ze środków publicznych, kwestia zasadności tej rekompensaty może być przedmiotem wnikliwej analizy pod kątem zgodności z przepisami o pomocy publicznej

Słabością polskiej regulacji jest brak sądowej kontroli meritum rozstrzygnięcia Prezesa UKE w przedmiocie przyznania rekompensaty. Decyzja administracyjna Prezesa UKE wydana na skutek wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy może zostać zaskarżona do sądu administracyjnego, którego kognicja ograniczona jest do badania legalności zaskarżonego aktu administracyjnego²⁴. Oznacza to, że sąd będzie uprawniony jedynie do badania zgodności rozstrzygnięcia z przepisami prawa materialnego i procesowego. Natomiast sąd nie będzie mógł weryfikować

²¹ Ustawa – Prawo pocztowe weszła w życie 1 stycznia 2013 r.

²² Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 30 kwietnia 2013 r. w sprawie kalkulacji kosztu netto obowiązku świadczenia usług powszechnych (Dz.U. poz. 544).

²³ P. Craig, G. de Burca, *EU Law. Text, Cases, and Materials*, wyd. III, Oxford University Press, Oxford 2011, s. 1166–1167.

²⁴ Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.), art. 1 § 2.

ustaleń Prezesa UKE (poza badaniem naruszenia przepisów o postępowaniu dowodowym) oraz dokonywać własnych ustaleń faktycznych. Wydaje się, że w pewnym zakresie ograniczoną rolę sądu równoważy obowiązek powołania niezależnego biegłego rewidenta na etapie postępowania administracyjnego prowadzonego przez Prezesa UKE. Jednakże rola biegłego rewidenta również została ograniczona. Biegły rewident jest powoływany jedynie do przeprowadzenia weryfikacji dokumentów przedłożonych przez operatora wyznaczonego wraz z wnioskiem o przyznanie dopłaty. W konsekwencji, aby zmniejszyć ewentualne wątpliwości co do zgodności przyznania rekompensaty z przepisami o pomocy publicznej, zasadne może być powołanie w postępowaniu w sprawie dopłaty również biegłych innych specjalności, celem weryfikacji wszystkich wymaganych kryteriów przyznania dopłaty, a nie jedynie dokumentacji przedstawionej przez operatora wyznaczonego.

Podkreślenia wymaga, że nawet jeżeli w danym przypadku przyznanie rekompensaty ze środków publicznych nie będzie spełniało kryteriów określonych w sprawie *Altmark*, a w rezultacie będzie stanowiło pomoc publiczną, to nie będzie to oznaczało, że automatycznie taka rekompensata będzie niezgodna z przepisami o pomocy publicznej. W takim przypadku przyznana pomoc publiczna powinna zostać poddana ocenie w świetle przepisów o pomocy publicznej zgodnie z odpowiednimi procedurami.

V. Podsumowanie

Polski ustawodawca, implementując dyrektywę 97/67/WE, wprowadził przepisy określające usługi, które stanowią usługi powszechne. Jednocześnie określił obowiązki związane ze świadczeniem usług powszechnych. Należą do nich między innymi ustalanie opłat za usługi powszechne w sposób przejrzysty i niedyskryminujący oraz odzwierciedlający koszty świadczenia tych usług. Dodatkowo, ze względu na wymóg świadczenia usług powszechnych po przystępnych cenach, nie jest wykluczone ustalenie cen na poziomie niepokrywającym kosztów ich świadczenia. W konsekwencji świadczenie usług powszechnych może odbywać się na warunkach, które nie są warunkami rynkowymi.

Obowiązek świadczenia usługi powszechnej wiąże się z prawem do uzyskania rekompensaty finansowej. Nowe prawo pocztowe wprowadza odmienny model finansowania usługi powszechnej. Dotychczas polskie przepisy przewidywały dotację podmiotową z budżety państwa na rzecz operatora świadczącego usługę powszechną. Po zmianach, operator wyznaczony może ubiegać o przyznanie dopłaty, która jest pokrywana przez operatorów świadczących usługi wchodzące w zakres usług powszechnych oraz z budżetu państwa, jeżeli udział operatorów w dopłacie nie pozwala pokryć dopłaty w całości.

Polskie regulacje w zakresie finansowania świadczenia usług powszechnych mogą budzić wątpliwości co do ich zgodności z przepisami prawa.

Po pierwsze, ustawa – Prawo pocztowe przewiduje, że koszt netto świadczenia usług powszechnych jest pokrywany wyłącznie do poziomu straty osiągniętej na ich świadczeniu. Takie rozwiązanie wydaje się sprzeczne z dyrektywą 97/67/WE, gdyż z jej brzmienia wynika, że rekompensata obejmuje koszt netto, który powinien uwzględniać również rozsądną stopę zwrotu, a w rezultacie rekompensata nie musi ograniczać się do poziomu straty.

Po drugie, w polskich przepisach, w przeciwieństwie do treści dyrektywy 97/67/WE, w ramach postępowania zmierzającego do oceny czy zasadne jest przyznanie rekompensaty pominięto

wymóg zbadania czy obowiązek świadczenia usług powszechnych nakłada na operatora wyznaczonego nieuzasadnione obciążenie finansowane. Ustawa – Prawo pocztowe zakłada, że jeżeli w toku właściwego postępowania ustalone zostanie, że wystąpił koszt netto świadczenia usługi powszechnej, automatycznie przyznawana jest rekompensata kosztu netto do wysokości straty poniesionej na świadczeniu usług powszechnych. Wydaje się, że stratę na świadczeniu usług powszechnych nie można jednoznacznie utożsamiać z nieuzasadnionym obciążeniem finansowym. Do takich wniosków prowadzi orzecznictwo TSUE dotyczące finansowania usługi powszechnej na rynku telekomunikacyjnym, gdzie wprowadzono analogiczny wymóg badania czy koszt netto stanowi niesprawiedliwe obciążenie operatora obowiązującego do świadczenia usługi powszechnej. Brak procedury, której celem byłoby zbadanie czy koszt netto stanowi nieuzasadnione obciążenie finansowe operatora wyznaczonego może prowadzić do wniosku, że polskie rozwiązanie jest niezgodne z prawem unijnym.

Po trzecie, na wyniki oceny zgodności polskich regulacji dotyczących finansowania usługi powszechnej z prawem unijnym może mieć wpływ fakt, że ustawa – Prawo pocztowe przewiduje, iż w okresie pierwszych trzech lat jej obowiązywania nie wybiera się operatora wyznaczonego do świadczenia usług powszechnych w drodze konkursu, tylko powierza się na ten okres obowiązek świadczenia usług powszechnych konkretnemu przedsiębiorcy pocztowemu. Takie rozwiązanie może budzić wątpliwości, jeżeli w okresie, w którym operator wyznaczony nie był wybierany w drodze konkursu, finansowanie usługi powszechnej będzie wymagać uruchomienia środków z budżetu państwa, tj. jeżeli przekroczony zostanie próg, do którego w finansowaniu usług powszechnych uczestniczą operatorzy pocztowi. W takim przypadku konieczne będzie zbadanie czy przyznanie środków publicznych nie stanowi pomocy publicznej w rozumieniu przepisów o pomocy publicznej. Wytyczne dotyczące ustalenia czy finansowanie ze środków publicznych usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym stanowi pomoc publiczną określone zostały w wyroku TSUE w sprawie *Altmark*. W powołanym wyroku uznano, że finansowanie tego rodzaju usług ze środków publicznych może stanowić pomoc publiczną, jeżeli powierzenie przedsiębiorcy ich świadczenia nie następuje w drodze zamówienia publicznego. Wydaje się, że w przypadku usługi powszechnej powierzenie jej świadczenia w drodze konkursu będzie równoważne z ich powierzeniem w drodze zamówienia publicznego. Zgodnie z wyrokiem w sprawie *Altmark*, jeżeli powierzenie świadczenia usług nie następuje w ramach procedury pozwalającej na wyłonienie kandydata zdolnego do świadczenia usług po najniższym koszcie dla społeczności, poziom koniecznej rekompensaty powinien zostać ustalony na podstawie analizy kosztów, jakie przeciętne przedsiębiorstwo, prawidłowo zarządzane i wyposażone w środki transportu odpowiednio do tego, by móc uczynić zadość wymogom stawianym usługom publicznym, poniosłoby na wykonanie takich zobowiązań, przy uwzględnieniu związanych z nimi przychodów oraz rozsądnego zysku osiąganego przy wypełnianiu tych zobowiązań. Wydaje się, że zasadniczo rozwiązania przyjęte w ustawie – Prawo pocztowe spełniają powyższe wymogi, gdyż określają zasady obliczania kosztu netto, nakładają na operatora wyznaczonego obowiązek prowadzenia rachunkowości regulacyjnej i kalkulacji kosztów oraz wprowadzenia planu działań naprawczych w celu uniknięcia wystąpienia prognozowanej straty na świadczeniu usług powszechnych, a także określają procedurę, w ramach której rekompensata ma zostać przyznana. Oznacza to, że ewentualna zaklasyfikowanie przyznanej rekompensaty jako pomocy publicznej mogłoby mieć miejsce, gdyby wymogi

przewidziane w ustawie – Prawo pocztowe, np. dotyczące sposobu obliczenia kosztu netto, nie zostały zachowane w toku postępowania w sprawie przyznania dopłaty do usług powszechnych. Nawet jednak ewentualne uznanie, że rekompensata stanowi pomoc publiczną, nie będzie automatycznie oznaczało, iż przyznana rekompensata narusza przepisy prawa. W takim przypadku konieczna będzie ocena czy przyznana pomoc nie stanowi niedozwolonej pomocy publicznej w rozumieniu przepisów o pomocy publicznej.