

Usługa powszechna i operator wyznaczony – dwa (nie)zbędne filary prawa pocztowego

Spis treści

- I. Wstęp
- II. Pocztaowa usługa powszechna w wielopoziomowym systemie prawa
 1. Pocztaowa usługa powszechna w przepisach prawa międzynarodowego
 2. Pocztaowa usługa powszechna w przepisach prawa Unii Europejskiej
 3. Pocztaowa usługa powszechna w przepisach polskiego prawa pocztowego
- III. Czy potrzebny jest operator wyznaczony?
- IV. Konkluzje

Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest analiza przepisów prawnych odnoszących się do wskazanych w jego tytule dwóch instytucji prawa pocztowego: pocztowej usługi powszechnej oraz operatora wyznaczonego. Autor stawia pytanie o to, czy wobec zmieniających się warunków rynku pocztowego uprawnione jest obowiązywanie przepisów prawnych przewidujących obowiązek świadczenie pocztowych usług powszechnych oraz wyznaczanie w tym celu określonego operatora? Przedstawione w artykule ustalenia pozwalają uznać, że instytucja usługi powszechnej jest w dalszym ciągu istotnym i trwałym elementem prawa pocztowego i to w płaszczyźnie prawa zarówno krajowego, jak i unijnego oraz prawa międzynarodowego, pełniąc ważną społecznie i gospodarczo funkcję na współczesnym rynku pocztowym. Nieco inne wnioski płyną z analizy przepisów odnoszących się do instytucji operatora wyznaczonego. Po pierwsze, uregulowania polskiego prawa pocztowego w tym zakresie można uznać za zgodne z prawem unijnym, jak również z właściwymi przepisami prawa międzynarodowego, choć przepisy te pozwalają na zastosowanie także innych rozwiązań służących dostarczaniu powszechnych usług pocztowych niż instytucja operatora wyznaczonego. Po drugie, nie istnieją przekonujące argumenty pozwalające uznać, że w aktualnych warunkach, w jakich działa polski rynek pocztowy, możliwe jest zastosowanie rozwiązania określanego jako „realizowanie usługi powszechnej przez siły rynku”. Uzasadnione jest natomiast oczekiwanie od podmiotu pełniącego funkcję operatora wyznaczonego większego dopasowania wykonywanej działalności do zmian zachodzących obecnie na rynku pocztowym. W szczególności, w dobie dynamicznego rozwoju handlu elektronicznego, należałoby oczekiwać znacznie większej aktywności tego operatora (oraz bardziej atrakcyjnej oferty) w zakresie zaspokajania popytu na usługi przesyłania zamówionych przez Internet towarów.

* Doktor nauk prawnych; adiunkt w Katedrze Publicznego Prawa Gospodarczego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu; e-mail: piotr.lisson@amu.edu.pl.

Słowa kluczowe: prawo pocztowe; wielopoziomowy system prawa; usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym; usługa powszechna; przesyłki listowe; paczki pocztowe; operator pocztowy; operator wyznaczony.

JEL: K230, K400, L500

I. Wstęp

Pełna liberalizacja rynku pocztowego, będąca rezultatem implementacji tzw. trzeciej dyrektywy pocztowej¹ oznacza, że obecnie (a dokładnie od 1 stycznia 2013 r., tj. od chwili wejścia w życie przepisów ustawy z 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe²; dalej: upp lub prawo pocztowe) każdy operator pocztowy w Polsce może wykonywać dowolne, przewidziane prawem usługi pocztowe. Nie istnieje żaden obszar, który byłby z góry (z mocy prawa) zastrzeżony tylko dla jednego operatora, a tym samym niedostępny dla pozostałych operatorów pocztowych. Jednak działalność w jednym z obszarów, określonym przez ustawodawcę jako świadczenie usług powszechnych (ang. *Universal service*; niem. *Universaldienst*; fr. *Service universel*), ma wyjątkowy charakter, ponieważ mimo że o podjęcie działalności w tej dziedzinie może ubiegać się każdy operator pocztowy (spełniający określone ustawowo kryteria), to działalność ta powierzana jest – na określony czas – tylko jednemu operatorowi, od którego oczekuje się wykonywania usług powszechnych na szczególnych zasadach, w zamian za możliwość uzyskania dopłaty do kosztów świadczenia tych usług. Mówiąc najogólniej, świadczenie pocztowych usług powszechnych – uznawanych za niezbędne z punktu widzenia potrzeb społecznych – musi być realizowane w taki sposób, aby objęte tym pojęciem usługi były dostępne na terenie całego kraju, realizowane z określoną regularnością, a ich ceny były przystępne (szerzej na temat specyfiki pocztowych usług powszechnych zob. Sowiński, 2008a, s. 283 i nast.; Krakala-Zielińska, 2009, s. 131 i nast.; Jurkowska-Gomułka, 2014, s. 1447 i nast.; Snażyk, 2015, s. 66 i nast.) (bliżej na ten temat w punkcie 2 artykułu).

Usługi powszechne, do których należą scharakteryzowane szczegółowo w art. 45 ust. 1 upp przesyłki listowe oraz paczki pocztowe, stanowią znaczącą (ponad 30%) część rynku usług pocztowych w Polsce³. Obecnie jedynym podmiotem, który świadczy takie usługi w naszym kraju jest jednoosobowa spółka Skarbu Państwa – Poczta Polska S.A. (dalej: Poczta Polska). Prowadzenie działalności w zakresie świadczenia usług powszechnych zostało powierzone wymienionej spółce mocą decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (dalej: Prezes UKE) z dnia 30 czerwca 2015 r.⁴. Poczta Polska pełni zatem funkcję operatora wyznaczonego w rozumieniu art. 3 pkt 13 upp, którego obowiązki określa szczegółowo art. 46 upp. Zgodnie z decyzją Prezesa UKE, wymieniona spółka ma pełnić tę funkcję przez okres 10 lat, który rozpoczął się 1 stycznia 2016 r., a który zakończy się 31 grudnia 2025 roku. Nie oznacza to wcale, że z tą datą ma zakończyć się w Polsce świadczenie usług powszechnych, lecz jedynie, że z upływem ww. okresu konieczne

1 Dyrektywa 2008/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 lutego 2008 r. zmieniająca dyrektywę 97/67/WE w odniesieniu do pełnego urzędywistnienia rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty (Dz. Urz. UE L 52 z 27.02.2008 r., s. 3–20).

2 Tj. Dz.U. 2017, poz. 1481.

3 W 2016 r. udział usług powszechnych w usługach pocztowych ogółem stanowił 30,13% wolumenu tych usług, dostarczając 32,30% przychodów (zob. UKE, 2017, s. 23).

4 Sygn. DRP.WKP.710.2.2015.26,27.

będzie podjęcie przez Prezesa UKE decyzji co do powierzenia określonemu podmiotowi świadczenia usług powszechnych w kolejnym okresie. Tak przynajmniej można twierdzić w oparciu o obecnie obowiązujące przepisy prawne.

Jakkolwiek świadczenie usług powszechnych nie jest jedynym obszarem działalności Poczty Polskiej (o czym bliżej w punkcie 3 artykułu), to usługi powszechne są bez wątpienia kluczowym obszarem działalności wykonywanej przez tę spółkę, stanowiącym obecnie jej najważniejsze źródło przychodów i tym samym mającym największy wpływ na jej wynik finansowy (Poczta Polska, 2014, s. 70). Warto przy tym uściślić, że na działalność Poczty Polskiej w zakresie świadczenia usług powszechnych w ponad 98% składają się usługi w zakresie przesyłek listowych, a tylko w niespełna 2% – usługi w zakresie paczek pocztowych (jeśli chodzi o wolumen przeprowadzonych operacji) (UKE, 2017, s. 23). Biorąc pod uwagę wskazane wyżej fakty można uznać, że pozycja Poczty Polskiej na krajowym rynku pocztowym w istotnym zakresie oparta jest na posiadaniu przez tę spółkę prawa (a zarazem obowiązku) świadczenia pocztowych usług powszechnych. Jak niepewny jest to grunt świadczy fakt, że przesyłki listowe w ostatnich latach w niezwykle szybkim tempie tracą swoje znaczenie na rynku pocztowym. Dzieje się tak nie tylko w Polsce. Również w innych krajach na całym świecie już od co najmniej dekady odnotowywane są znaczące spadki wolumenu korespondencji tradycyjnej (średnio o kilka procent rocznie, co w zestawieniach kilkuletnich pozwala zauważać spadki nawet rzędu 40%) (zob. ERGP, 2014, s. 38; Poczta Polska, 2014, s. 23). W rezultacie dochodzi do znaczącego zmniejszenia przychodów osiąganych przez operatorów pocztowych w tym segmencie rynku.

Przyczyną tej sytuacji jest przede wszystkim „wypieranie” korespondencji tradycyjnej przez korespondencję elektroniczną oraz zastępowanie tradycyjnych faktur przesyłanych pocztą przez faktury elektroniczne. Jak można sądzić, spadek wolumenu korespondencji tradycyjnej pogłębi dodatkowo rozwój elektronicznych form kontaktowania się z administracją publiczną, a mogą się do tego przyczynić najnowsze – unijne⁵ oraz krajowe⁶ – przepisy pozwalające na stosowanie krajowych podpisów elektronicznych na terenie całej Unii Europejskiej i tym samym ułatwiające dalszą cyfryzację korespondencji. Należy jednak dodać, że malejącej liczbie przesyłek listowych towarzyszy – nie tylko w Polsce, lecz w zasadzie na wszystkich krajowych rynkach pocztowych – dynamiczny wzrost wolumenu paczek pocztowych (przesyłanych nie tylko za pomocą tradycyjnej poczty, ale bardzo często za pomocą usług kurierskich, świadczonych zwykle w warunkach silnej konkurencji), co jest niewątpliwie rezultatem rozwoju tzw. handlu elektronicznego (określanego często ang. terminem *e-commerce*), czyli handlu wykorzystującego urządzenia elektroniczne (z dostępem do Internetu) do zawierania transakcji handlowych.

Przedstawione okoliczności skłaniają do postawienia pytań, których waga zarówno z teoretycznego, jak i z praktycznego punktu widzenia zdaje się być niewątpliwa, a mianowicie: czy pocztowa usługa powszechna jest rzeczywiście niezbędnym elementem rynku pocztowego i czy niezbędna jest także instytucja operatora wyznaczonego do świadczenia tych usług? Innymi słowy, czy wobec zmieniających się warunków rynku pocztowego uprawnione jest obowiązywanie przepisów prawnych przewidujących obowiązek świadczenia pocztowych usług powszechnych

⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 910/2014 z 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym (Dz. Urz. UE L 257 z 28.07.2014 r., s. 73); dalej: rozporządzenie eIDAS.

⁶ Ustawa z dn. 5.09.2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej (Dz.U. 2016, poz. 1579).

oraz nakładanie obowiązku świadczenia takich usług na określonego operatora? Próbie odpowiedzi na te pytania poświęcony jest niniejszy artykuł.

II. Pocztaowa usługa powszechna w wielopoziomowym systemie prawa

Na wstępie tej części artykułu należy poczynić kilka uwag odnoszących się do aksjologicznych podstaw pocztowej usługi powszechnej. Zapewnienie powszechnego, tzn. rzeczywistego, równego i przystępnego cenowo dostępu do usług pocztowych pozwala niewątpliwie zaspokajać ważne potrzeby każdego człowieka, związane z jego funkcjonowaniem w społeczeństwie i państwie, tak w relacjach czysto prywatnych, jak i w relacjach oficjalnych, w wymiarze nie tylko krajowym, lecz także międzynarodowym; usługi pocztowe pozwalają bowiem uczestniczyć w wymianie informacji (mają charakter usług komunikacyjnych (zob. Panasiuk, 1999, s. 13), uczestniczyć w wymianie handlowej (dzięki możliwości nadawania i odbierania paczek pocztowych), jak również korzystać z dostępu do wiedzy oraz dóbr kultury (np. poprzez otrzymywanie zaprenumerowanych czasopism). Brak dostępu do usług pocztowych lub ograniczony dostęp, zwłaszcza przy braku innych możliwości uczestniczenia w ww. relacjach (zwłaszcza z powodu zamieszkiwania z dala od dużych ośrodków miejskich) może bez wątpienia powodować negatywne skutki, w tym niekiedy skutki określane mianem wykluczenia społecznego. Dostęp do usług pocztowych oraz ich jakość mają także znaczenie dla gospodarki, w tym jej konkurencyjności wobec gospodarek innych państw. Zapewnienie rzeczywistego dostępu do usług pocztowych wszystkim obywateli, jak również przedsiębiorców czy podmiotów instytucjonalnych, ma niewątpliwie także olbrzymie znaczenie dla sprawnego funkcjonowania państwa, warunkując zachowanie jego spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej. Dostarczanie powszechnych usług pocztowych realizuje zatem wartości, których urzeczywistnieniu służą fundamentalne zasady wyrażone w przepisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁷ (dalej: Konstytucja RP), jak w szczególności zasada sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP), zasada społecznej gospodarki rynkowej (art. 20 Konstytucji RP), zasada równości i niedyskryminacji w życiu społecznym i gospodarczym (art. 32 Konstytucji RP), zasada pomocy osobom niepełnosprawnym w komunikacji społecznej (art. 69 *in fine* Konstytucji RP) czy wolność korzystania z dóbr kultury (art. 73 *in fine* Konstytucji RP).

Nie bez powodu powszechne usługi pocztowe zostały uznane za usługi o szczególnym znaczeniu także dla Unii Europejskiej. W przepisach prawa unijnego, usługi te zaliczane są do szerszej kategorii usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, co potwierdzają wprost przepisy drugiej i trzeciej dyrektywy pocztowej (o których bliżej w pkt 2.2 artykułu), a także przepisy innych aktów prawa unijnego, jak m.in. tzw. dyrektywy usługowej (dyrektywa 2006/123/WE⁸)⁹. Wyjątkową rangę usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym podkreśla art. 14 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹⁰ (dalej: TFUE), uznając ich kluczowe znaczenie dla europejskiego modelu społecznego, eliminując wykluczenie społeczne, służąc wzrostowi jakości życia oraz spójności społecznej i terytorialnej Unii (zob. Kociubiński, 2012, s. 268). Warto podkreślić, że miejsce,

⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483, z późn. zm.).

⁸ Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym (Dz. Urz. UE L 367 z 27.12.2006 r., s. 36–68).

⁹ Zob. na ten temat w komentarzu do art. 45 prawa pocztowego w: Gaj, Laprus-Bałuka i Zaborowska, (2017, teza 2, s. 167).

¹⁰ Wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE z 2016 r., C 202/1.

jakie zajmuje art. 14 TFUE (dawny art. 16 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską¹¹) w systematyce traktatów dodatkowo akcentuje znaczenie dostępu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym jako jednej z naczelnych zasad prawa unijnego o charakterze konstytucyjnym, wyznaczając kierunek działań legislacyjnych zarówno na szczeblu Unii Europejskiej, jak i na szczeblu państw członkowskich (Zob. Dudzik, 2002, s. 347; 2002a, s. 300 i nast.). W rezultacie zapewnienie dostępu do usług w ogólnym interesie gospodarczym, a do powszechnych usług pocztowych w szczególności, staje się obowiązkiem państw członkowskich Unii Europejskiej, którego wykonywanie uprawnia do dokonywania w interesie publicznym interwencji w mechanizmy rynkowe, których działanie często nie realizuje interesów społecznych. Jak zauważają bowiem ekonomiści, korzyści i koszty prywatne różnią się od korzyści i kosztów społecznych. Istnieje zaś możliwość powiększenia dobrobytu społecznego przez odpowiednią interwencję państwa (zob. Borkowska, 2012, s. 213).

W dalszych rozważaniach uwaga zostanie skupiona na szczegółowych, materialnoprawnych uwarunkowaniach powszechnych usług pocztowych wynikających nie tylko z przepisów prawa krajowego (prawa polskiego) oraz prawa Unii Europejskiej, lecz także z przepisów prawa międzynarodowego. Warto zatem przypomnieć, że w świetle przepisów Konstytucji RP (w szczególności art. 87 ust. 1 oraz art. 91 ust. 3) i po spełnieniu warunków określonych w jej przepisach, akty prawne przynależne do każdego z wymienionych porządków normatywnych stanowią źródło powszechnie obowiązującego prawa na obszarze naszego państwa. Fakt „zakotwiczenia” pocztowej usługi powszechnej równocześnie w każdym z trzech wymienionych systemów prawa można odczytywać jako wyraz wyjątkowo solidnego zabezpieczenia, a zatem trwałości tej instytucji prawnej. Jednak każdy z trzech wymienionych systemów normatywnych w nieco innym zakresie i w nieco inny sposób reguluje omawianą instytucję, co skłania do przyjrzenia się – choćby skrótowo (z uwagi na ograniczone ramy artykułu) najważniejszym w przedmiotowym obszarze przepisom prawnym. Warto przy tym zwrócić uwagę zwłaszcza na to, jakie rodzaje usług kryją się pod pojęciem „usługi powszechnej”. Co niezmiernie ważne z uwagi na przedmiot niniejszego artykułu (a co zostanie wykazane poniżej), w każdym z trzech analizowanych porządków prawnych pojęciem tym objęte są nie tylko „ubywające” z rynku usługi listowe, lecz także – tak bardzo zyskujące obecnie na znaczeniu – usługi w zakresie paczek pocztowych.

1. Pocztowa usługa powszechna w przepisach prawa międzynarodowego

Dość ogólne, w dużym stopniu „ramowe” przepisy odnoszące się do omawianych zagadnień zawierają akty prawa międzynarodowego. Akty przynależne do tej dziedziny prawa i odnoszące się do usług pocztowych – przede wszystkim w aspekcie międzynarodowej współpracy państw oraz operatorów pocztowych – mają różną rangę i różny charakter prawny¹². Najważniejsze postanowienia w odniesieniu do powszechnej usługi pocztowej zawierają przepisy Światowej Konwencji Pocztowej (dalej: ŚKP lub Konwencja)¹³, ustanowionej przez Światowy Związek Pocztowy

¹¹ Dz. Urz. WE z 2002 r., C 325/1.

¹² Zakres i rodzaje aktów prawnych prawa międzynarodowego, w tym przede wszystkim aktów ustanowionych przez Światowy Związek Pocztowy, wymienia i charakteryzuje Z. Szażyk (2015, s. 6 i nast.).

¹³ Światowa Konwencja Pocztowa w brzmieniu z 12 sierpnia 2008 r. została opublikowana w Dzienniku Ustaw z 2014 r., poz. 1824. Najnowsza wersja tekstu Światowej Konwencji Pocztowej przyjęta podczas 26. Kongresu Światowego Związku Pocztowego w Stambule w 2016 r. (zawarta w dokumencie pt. *Decisions of the 2016 Istanbul Congress. Final texts of the Acts signed at Istanbul and of the Decisions other than those amending the Acts*, International Bureau of the Universal Postal Union, Berne 2017) nie została jeszcze opublikowana w Dzienniku Ustaw.

(dalej: ŚZP), którego Rzeczpospolita Polska jest członkiem¹⁴. W art. 1 ust. 1 pkt 1.13 Konwencji w brzmieniu z 2008 r. (art. 1 ust. 1 pkt 1.18 Konwencji w brzmieniu z 2016 r.) zawarto definicję powszechnej usługi pocztowej, która określa kluczowe cechy tej instytucji prawnej. Należy do nich „podstawowy” charakter usług wchodzących w jej skład, świadczenie tych usług w sposób „stały”, ich dostępność na całym terytorium kraju („w każdym punkcie terytorium kraju”) oraz „przystępna cena”. Konwencja nie precyzuje tych określeń, pozostawiając to państwom członkowskim.

Szczegółowe obowiązki związane z powszechną usługą pocztową określa art. 3 ŚKP¹⁵. I tak, kraje członkowskie ŚZP mają obowiązek zapewnić, aby wszyscy użytkownicy (klienci) mogli korzystać z prawa do powszechnej usługi pocztowej. W tym celu kraje członkowskie mają określić, w ramach swojego ustawodawstwa lub za pomocą innych przyjętych środków, szczegółowy zakres usług pocztowych wchodzących w skład usługi powszechnej, a także wymagania dotyczące ich jakości oraz przystępności cenowej, biorąc pod uwagę zarówno potrzeby ludności, jak i lokalne uwarunkowania (przy czym, kierując się definicją pojęcia „przesyłka pocztowa” zawartą w art. 1 ust. 1 pkt 1.5 Konwencji w brzmieniu z 2008 r.¹⁶, usługi te powinny obejmować w szczególności dostarczanie przesyłek listowych, paczek pocztowych oraz przekazów pocztowych). Kraje członkowskie mają ponadto zapewnić, by oferowane usługi pocztowe i standardy jakościowe były przestrzegane przez operatorów odpowiedzialnych za świadczenie powszechnej usługi pocztowej. Mają przy tym zapewnić, aby świadczenie powszechnej usługi pocztowej odbywało się w sposób „możliwy do wykonania”, gwarantując w ten sposób jej rzeczywiste realizowanie. Jakkolwiek przytoczone przepisy można uznać za dość ogólne, to należy docenić doniosłość regulacji prawnej w omawianym zakresie. ŚZP jest bowiem organizacją ogólnoświatową (zrzesza obecnie 192 państwa¹⁷), mającą status wyspecjalizowanej agencji ONZ, a zatem regulacja prawna zawarta w ŚKP i odnosząca się do usługi powszechnej, nakłada obowiązek zapewnienia bądź co bądź niezmiernie ważnych (nie tylko ze względów ekonomicznych, ale także społecznych czy wręcz cywilizacyjnych) usług w zasadzie w każdym państwie na świecie.

Należy jednak odnotować, że ŚZP dostrzega zachodzące obecnie – wspomniane w początkowej części artykułu – zmiany na rynku pocztowym, charakteryzujące się malejącym wolumenem korespondencji tradycyjnej oraz rosnącym wolumenem przesyłek związanych z handlem internetowym. Między innymi te właśnie kwestie stanowiły przedmiot obrad 26. Kongresu ŚZP, który odbył się na przełomie września i października 2016 r. w Stambule, jak również postanowień przyjętej – jako jeden z rezultatów tego kongresu – Stambulskiej Światowej Strategii Pocztowej¹⁸. Rozważanym sposobem reorganizacji działalności pocztowej, jako odpowiedzią na nowe zjawiska na rynku pocztowym, było rozdzielenie usług pocztowych na dwie odrębne grupy: przesyłanie dokumentów oraz przesyłanie rzeczy (towarów), co skutkowałoby uniemożliwieniem przesyłania rzeczy (towarów) w ramach przesyłek listowych (obecnie jest to dopuszczalne). Ostatecznie nie podjęto w tym zakresie żadnych wiążących ustaleń, choć dokonano pewnych zmian w przepisach ŚKP, wprowadzając m.in. definicje pojęć „przesyłka listowa” (*letter-post item*; art. 1 ust. 1

¹⁴ Na temat organizacji i podstaw prawnych działania Światowego Związku Pocztowego zob. R. Sowiński (2008, s. 150 i nast.).

¹⁵ Treść tego przepisu jest identyczna jeśli chodzi o brzmienie Światowej Konwencji Pocztowej z roku 2008 oraz z roku 2016.

¹⁶ Definicji tego szerokiego pojęcia nie zawiera już ŚKP w brzmieniu z 2016 r.

¹⁷ Szczegółowe informacje na temat ŚZP (*Universal Postal Union; UPU*), w tym wykaz państw członkowskich, dostępne są pod adresem: <http://www.upu.int/en.html> (dostęp: 1.10.2017).

¹⁸ *Istanbul World Postal Strategy 2017–2020*, Universal Postal Union, December 2016.

pkt 1.1), „dokumenty” (*documents*; art. 1 ust. 1 pkt 1.4) oraz „dobra”/„towary” (*goods*; art. 1 ust. 1 pkt 1.5). Co najważniejsze jednak, nie dokonano żadnych zmian w art. 3 ŚKP dotyczącym zasad wykonywania pocztowej usługi powszechnej, w żadnym również zakresie nie podważono samej idei zapewniania przez państwa członkowskie świadczenia takiej usługi¹⁹.

2. Pocztowa usługa powszechna w przepisach prawa Unii Europejskiej

Bardziej szczegółowo niż przepisy prawa międzynarodowego do problematyki pocztowej usług powszechnej odnoszą się przepisy unijne. Przy czym ani pojęcie „usług powszechnych”, ani pojęcia „poczty” czy „usług pocztowych” nie występują w przepisach prawa pierwotnego (w przepisach traktatów unijnych). Regulacje prawne dotyczące pocztowej usługi powszechnej zostały zawarte w trzech dyrektywach, wyznaczających poszczególne, następujące po sobie w kilkuletnich odstępach etapy liberalizacji sektora pocztowego w Unii Europejskiej²⁰. Chodzi o dyrektywy: 96/67/WE²¹ (tzw. pierwsza dyrektywa pocztowa), 2002/39/WE²² (tzw. druga dyrektywa pocztowa) oraz 2008/6/WE (tzw. trzecia dyrektywa pocztowa). Pocztowa usługa powszechna została scharakteryzowana przede wszystkim w art. 3 dyrektywy 96/67/WE. Zgodnie z ust. 4 tego artykułu, ma ona obejmować co najmniej następujące świadczenia: a) przyjmowanie, sortowanie, przemieszczanie i doręczanie przesyłek pocztowych o wadze do 2 kg (przy czym, zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 6 dyrektywy, określenie „przesyłka pocztowa” oznacza zarówno przesyłki z korespondencją, jak i przesyłki zawierające książki, katalogi, gazety, czasopisma, a także paczki pocztowe zawierające towar posiadający wartość handlową lub nieposiadający takiej wartości); b) przyjmowanie, sortowanie, przemieszczanie i doręczanie paczek pocztowych o wadze do 10 kg; c) usługi obejmujące przesyłki polecone i przesyłki wartościowe. Usługi powszechne zdefiniowane w ww. przepisie obejmują zarówno usługi w obrocie krajowym, jak i zagranicznym, przy czym w obrocie zagranicznym istnieje obowiązek doręczania paczek pocztowych o wadze do 20 kg otrzymywanych od innego państwa członkowskiego. Jak postanawia art. 3 ust. 2 dyrektywy 96/67/WE, ww. usługi powinny być realizowane w każdy dzień roboczy i nie mniej niż pięć dni w tygodniu (poza okolicznościami lub warunkami geograficznymi uznawanymi przez krajowe organy regulacyjne za wyjątkowe) oraz obejmować jako minimum przynajmniej jedno przyjmowanie oraz jedno doręczenie do domu lub siedziby każdej osoby fizycznej lub prawnej (lub, na podstawie warunków ustalonych przez krajowy organ regulacyjny, jedno doręczenie do odpowiednich instalacji). Scharakteryzowane usługi powinny być przy tym świadczone po przystępnych cenach dla wszystkich użytkowników i „we wszystkich punktach” na obszarze kraju członkowskiego. Państwa członkowskie mają w związku z tym zapewnić, by gęstość tych punktów uwzględniała potrzeby użytkowników.

Jak zatem widać, przepisy unijne charakteryzują pocztową usługę powszechną w sposób bardziej precyzyjny niż przytoczone wcześniej przepisy ŚKP, choć regulacja unijna jest jednocześnie na tyle „elastyczna”, że państwa członkowskie posiadają możliwość wyjścia poza minimalne wymogi wyznaczone przepisami wymienionych wcześniej dyrektyw i dostosowania poszczególnych

¹⁹ Ibidem, s. 20.

²⁰ Na temat etapów liberalizacji sektora pocztowego w Unii Europejskiej zob. A. Jurkowska i R. Illinicz (2010, s. 204 i nast.).

²¹ Dyrektywa 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług (Dz. Urz. WE L 15 z 21.01.1998 r., s. 71–82 z późn. zm.).

²² Dyrektywa 2002/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 czerwca 2002 r. zmieniająca dyrektywę 97/67/WE w zakresie dalszego otwarcia na konkurencję wspólnotowych usług pocztowych (Dz. Urz. WE L 176 z 5.07.2002 r., s. 316–320).

cech usługi powszechnej do lokalnych potrzeb. Bez wątpienia natomiast przepisy unijnego prawa pocztowego wymagają zagwarantowania, aby funkcjonowaniu konkurencyjnego rynku pocztowego towarzyszyła ochrona ciągłości usługi powszechnej. Usługa ta bowiem – jak podkreślono to m.in. w przepisach dyrektywy 2008/6/WE – jest ważnym instrumentem komunikacji i wymiany informacji, realizuje szczególnie istotne cele Unii Europejskiej, służąc osiągnięciu spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej. W doktrynie prawa podkreśla się, że pocztowa usługa powszechna jest kluczowym elementem europejskiego modelu społecznego (zob. Babis, 2008, s. 47). Bez wątpienia jednak, w świetle obowiązujących przepisów prawa unijnego, usługa ta jawi się jako rozwiązanie ważne i trwałe. Jedynie sposób świadczenia powszechnej usługi pocztowej może ulegać zmianom, w szczególności wynikającym z rozwoju środowiska technologicznego, ekonomicznego i społecznego oraz potrzeb użytkowników (art. 5 ust. 1 dyrektywy 96/67/WE). Zdefiniowana w prawie unijnym usługa powszechna obejmuje przy tym (co zostało już odnotowane wcześniej) nie tylko tracące obecnie na znaczeniu przesyłki listowe, ale także – tak ważne z względu na rozwój handlu elektronicznego – paczki pocztowe.

3. Poczta usługa powszechna w przepisach polskiego prawa pocztowego

Przepisy polskiego prawa pocztowego (przez pojęcie to rozumiem przede wszystkim przepisy ustawy – Prawo pocztowe oraz przepisy wykonawcze do tej ustawy) w zasadzie pokrywają się z postanowieniami art. 3 dyrektywy 96/67/WE²³. Zgodnie z art. 45 upp, do usług powszechnych zalicza się świadczone w obrocie krajowym i zagranicznym usługi pocztowe obejmujące: 1) przyjmowanie, sortowanie, przemieszczanie i doręczanie: a) przesyłek listowych, w tym poleconych i z zadeklarowaną wartością o wadze do 2 kg²⁴; b) przesyłek dla ociemniałych (co oznacza zdefiniowane w art. 3 pkt 18 upp przesyłki z korespondencją lub druki o masie do 7 kg); c) paczek pocztowych, w tym z zadeklarowaną wartością, o masie do 10 kg²⁵; 2) sortowanie, przemieszczanie i doręczanie nadesłanych z zagranicy paczek pocztowych o masie do 20 kg²⁶. Scharakteryzowane usługi, zgodnie z art. 46 ust. 2 upp, powinny być świadczone po przystępnych cenach, w sposób jednolity w porównywalnych warunkach, przy zapewnieniu na terytorium całego kraju takiego rozmieszczenia nadawczych skrzynek pocztowych, aby było ono odpowiednie do zapotrzebowania na danym terenie oraz rozmieszczenia placówek pocztowych zgodnie z wymogami określonymi w przepisach wykonawczych²⁷, z zachowaniem wskaźników czasu przebiegu przesyłek pocztowych w obrocie krajowym określonych w przepisach wykonawczych, z częstotliwością zapewniającą co najmniej jedno opróżnianie nadawczej skrzynki pocztowej i doręczanie przesyłek pocztowych co najmniej w każdy dzień roboczy i nie mniej niż przez 5 dni w tygodniu z wyłączeniem dni ustawowo wolnych od pracy oraz w sposób umożliwiający uzyskanie przez nadawcę dokumentu potwierdzającego odbiór przesyłki rejestrowanej. W art. 62 upp przewiduje ponadto szczególne wymagania organizacyjne związane ze świadczeniem usług powszechnym osobom niepełnosprawnym (tzn. osobom korzystającym z wózka inwalidzkiego oraz niewidomym lub ociemniałym).

²³ Analizę niewielkich różnic w tym zakresie zawiera opracowanie Z. Snażyk (2015, s. 52 i nast.).

²⁴ Z zachowaniem określonych w art. 45 ust. 1 pkt 1 lit. a) wymogów co do maksymalnej oraz minimalnej wielkości tych przesyłek.

²⁵ Z zachowaniem określonych w art. 45 ust. 1 pkt 1 lit. c) wymogów co do maksymalnej wielkości tych paczek.

²⁶ Z zachowaniem określonych w art. 45 ust. 1 pkt 1 lit. c) wymogów co do maksymalnej wielkości tych paczek.

²⁷ Zob. przepisy zawarte w rozdziale 4 rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 29 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków wykonywania usług powszechnych przez operatora wyznaczonego (Dz.U. 2013, poz. 545).

W odniesieniu do przepisów polskiego prawa pocztowego wypada także zauważyć, że zdefiniowane w nich pojęcie „usług powszechnych” – podobnie jak w przepisach prawa międzynarodowego i w przepisach unijnych – także obejmuje dwa ważne obszary usług pocztowych: z jednej strony przesyłki listowe, z drugiej zaś paczki pocztowe, co bez wątpienia przemawia za uznaniem usług powszechnych za potrzebną – z punktu widzenia aktualnych potrzeb użytkowników usług pocztowych – instytucję prawną.

III. Czy potrzebny jest operator wyznaczony?

Znacznie trudniej ocenić instytucję operatora wyznaczonego do wykonywania pocztowych usług powszechnych pod kątem jego „niezbędności” w prawie pocztowym (a ściślej „niezbędności” dla rynku pocztowego). Jeśli chodzi o prawo międzynarodowe, to należy zwrócić uwagę na przepisy ŚKP, które co prawda posługują się określeniem „operator wyznaczony” (*designated operator*), w tym definiują to pojęcie zarówno w brzmieniu tego aktu z 2008 r. (art. 1 ust. 1 pkt 1.8), jak i w brzmieniu tego aktu z 2016 r. ustalonym przez 26. Kongres ŚZP (art. 1 ust. 1 pkt 1.12), to jednak w świetle także dalszych przepisów ŚKP nie można mówić tu o podmiocie wyznaczonym do wykonywania pocztowych usług powszechnych, lecz o podmiocie lub podmiotach realizujących wyznaczone treścią tego aktu, szczegółowe zadania w zakresie międzynarodowej wymiany pocztowej („międzynarodowej służby pocztowej”, jak określają to przepisy ŚKP; *international postal service*). Natomiast w art. 3 ŚKP mowa jest dość ogólnie o operatorach „odpowiedzialnych za świadczenie pocztowej usługi powszechnej”, co w żaden sposób nie pozwala przyjąć, że wymagane jest wskazanie przez państwo należące do ŚZP jednego, ściśle wyznaczonego w tym zakresie operatora.

Na gruncie przepisów unijnego prawa pocztowego, instytucja operatora wyznaczonego do wykonywania pocztowych usług powszechnych ma charakter fakultatywny: o tym czy taka instytucja zostanie implementowana do krajowego porządku prawnego decydują samodzielnie państwa członkowskie. Zgodnie z przepisami tzw. trzeciej dyrektywy pocztowej (2008/6/WE), w celu zagwarantowania dostarczania pocztowych usług powszechnych państwa członkowskie mogą zastosować jedno z następujących rozwiązań lub ich kombinację: a) wyznaczenie jednego lub kilku przedsiębiorstw świadczących różne elementy usługi powszechnej lub świadczących tę usługę na różnych częściach terytorium; b) ogłaszanie zamówień publicznych na (poszczególne) usługi wchodzące w zakres usługi powszechnej, czy wreszcie c) realizowanie usługi powszechnej „przez siły rynku”. Jakkolwiek liberalizacja sektora pocztowego, obok zagwarantowania usługi powszechnej, jest jednym z najważniejszych celów, jakie realizować ma unijne prawo pocztowe, to oparcie wykonywania usługi powszechnej na „siłach rynku” zastosowano do tej pory tylko w jednym z 28 państw Unii Europejskiej (w Niemczech). Dlatego nie sposób uznać, że któryś z wymienionych wyżej sposobów zagwarantowania dostarczania pocztowych usług powszechnych jest bardziej lub mniej preferowany przez ustawodawcę unijnego. Trzeba mieć bowiem na uwadze, że stopień rozwoju poszczególnych rynków krajowych jest różny. Znaczenie ma nie tylko sama struktura rynku pocztowego, lecz także szersze uwarunkowania ekonomiczne (stopień rozwoju gospodarki), a także demograficzne, w tym gęstość zaludnienia, proporcje pomiędzy liczbą mieszkańców w dużych miastach czy aglomeracjach miejskich a liczbą mieszkańców w obszarach pozamiejskich (zwłaszcza peryferyjnych), co w oczywisty sposób rzutuje na długość

tras, na jakich transportowane są przesyłki pocztowe, a tym samym obniża lub podnosi koszty świadczenia usług powszechnych (i w rezultacie może czynić niemożliwym dostarczanie tych usług na zasadach czysto rynkowych, przy zachowaniu wymogów ich przystępności cenowej, dostępności na terenie całego kraju oraz realizowania z określoną regularnością). Można sądzić, że rynek niemiecki posiada wyjątkowe uwarunkowania, które pozwalają na realizowanie usługi powszechnej „przez siły rynku”.

Jednak w żadnym razie – co trzeba mocno podkreślić – istnienie wystarczających sił rynku nie zwalnia danego państwa z obowiązku gwarantowania na swoim obszarze pocztowej usługi powszechnej i w żadnym razie nie powoduje uchylecia krajowych przepisów określających wymogi co do usługi powszechnej. W przypadku realizowania usługi powszechnej „przez siły rynku”, na właściwych organach państwa ciąży obowiązek prowadzenie badań co do zaspokajania przez rynek potrzeb użytkowników tej usługi, a w przypadku gdyby z określonych powodów rynek w tym zakresie zawodził, powstaje obowiązek zastosowania odpowiednich instrumentów publiczno-prawnej interwencji. W niemieckim prawie pocztowym (ustawa pocztowa z 22 grudnia 1997 r.²⁸) interwencja ta polega na tym, że obowiązany do świadczenia pocztowej usługi powszechnej stają się wówczas operatorzy posiadający określoną wielkość obrotów i zarazem dominującą pozycję na danym rynku geograficznym. Obowiązek świadczenia usługi powszechnej na podmioty te nakłada niemiecki organ regulacyjny, czyli Federalna Agencja ds. Sieci (*Bundesnetzagentur*). Ten szczególny reżim prawny służący gwarantowaniu pocztowej usługi powszechnej, w którym kompetencje organu regulacyjnego mają charakter „rezerwowy” wobec mechanizmu rynkowego określany jest niekiedy mianem „regulacji rezerwowej” (*Reserveregulierung*)²⁹.

Polski ustawodawca wybrał rozwiązanie polegające na wyznaczeniu do świadczenia usług powszechnych jednego operatora dla całego terytorium kraju (art. 46 ust. 1 upp). Uznał bowiem, że stopień rozwoju polskiego rynku pocztowego nie pozwala na to, by świadczenie usług powszechnych mogło być zapewnione siłami rynku³⁰. Zgodnie z art. 71 ust. 1 upp, operator wyznaczony jest wybierany na okres 10 lat przez Prezesa UKE w drodze decyzji, spośród operatorów pocztowych wyłonionych w drodze konkursu ogłaszanego przez Prezesa UKE. Jak już wyjaśniono na wstępie artykułu, operatorem wyznaczonym jest obecnie Poczta Polska. Zapewne mogą być podnoszone wątpliwości co do zasadności przyjętego przez polskiego ustawodawcę rozwiązania i mogą mieć one różne powody. Jednym z powodów może być przekonanie, że pocztowe usługi powszechne nie są już lub w najbliższym czasie przestaną być potrzebne. Takie przekonanie może być oparte na obserwacji zmniejszającego się wolumenu tradycyjnej korespondencji listowej, co wynika ze wspomnianych już zjawisk polegających na zastępowaniu listów „papierowych” przez korespondencję elektroniczną.

Jednak w moim przekonaniu, opierając się na dziś dostępnych danych na temat rynku pocztowego, nie można w żaden sposób określić czy rzeczywiście (a jeśli tak, to kiedy) korespondencja elektroniczna w pełni zastąpi tradycyjne przesyłki listowe i czy nastąpi to we wszystkich obszarach posługiwania się tradycyjną korespondencją „papierową”, w tym w kontaktach z administracją

²⁸ Postgesetz vom 22. Dezember 1997 (BGBl. I S. 3294), das durch Artikel 169 des Gesetzes vom 29. März 2017 (BGBl. I S. 626) geändert worden ist.

²⁹ Zob. *Die Zukunft des Post-Universaldienstes – Kontinuität in Zeiten des Umbruchs der Postmärkte*, Wissenschaftlicher Arbeitskreis für Regulierungsfragen (WAR) bei der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, 23. Dezember 2014. Opracowanie dostępne na stronie internetowej Federalnej Agencji ds. Sieci: <https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Sachgebiete/Post/Verbraucher/Universaldienst/universaldienst-node.html> (1.10.2017).

³⁰ Zob. uzasadnienie do projektu z 8 października 2012 r. ustawy – Prawo pocztowe, Sejm VII kadencji, druk nr 801, s. 2.

publiczną. Warto zauważyć, że pomimo tak przytłaczającej popularności komputerów, Internetu i urządzeń mobilnych, nadal istnieje całkiem spora grupa osób, które można określić za pomocą słów „oflajner” (*offliner*) lub „nonlajner” (*nonliner*), tzn. osób, które z różnych względów nie chcą korzystać z elektronicznych form kontaktowania się. Przyczyną może być np. brak umiejętności obsługi urządzeń elektronicznych czy obawa co do bezpieczeństwa przechowywania korespondencji elektronicznej, co w przypadku korespondencji z organami państwa może być dość przekonującym powodem preferowania korespondencji tradycyjnej.

Wątpliwość co do niezbędności świadczenia usług powszechnych i tym samym co do zasadności wyznaczania operatora odpowiedzialnego za ten segment rynku mogą wynikać także z postrzegania usług powszechnych jako mało atrakcyjnych w stosunku do ofert innych operatorów pocztowych. Jako konkurencyjne mogą być uznawane nie tylko przesyłki kurierskie, zdefiniowane w art. 3 pkt 19 upp (charakteryzujące się dogodnym dla klienta dostarczaniem przesyłki pocztowej „od drzwi do drzwi”, czyli bezpośrednim odbieraniem jej od nadawcy i doręczaniem bezpośrednio do rąk adresata lub osoby uprawnionej do odbioru), ale także usługi świadczone w analogiczny sposób, jak usługi powszechne. Należy bowiem wyjaśnić, że każdy rodzaj usługi wchodzącej w zakres pojęcia „usługa powszechna” może być świadczony bez przeszkód także przez innych operatorów pocztowych obecnych na polskim rynku (art. 3 pkt 30 upp określa takie usługi jako „usługi wchodzące w zakres usług powszechnych”). Chcąc na tym tle formułować opinię co do „niezbędności” operatora wyznaczonego, należałoby jednak uwzględnić okoliczność, że dostęp do konkurencyjnych ofert usług pocztowych jest różny w różnych miejscach kraju.

Szeroki wybór usług pocztowych dostępny jest zwykle w dużych miastach, gdy tymczasem w mniejszych miejscowościach często jedyną możliwością dostępu do takich usług jest skorzystanie z oferty Poczty Polskiej. Na tym zresztą polega rola operatora wyznaczonego, że jego usługi muszą być dostępne „wszędzie” – co oznacza konieczność zapewnienia przez ten podmiot odpowiedniej „gęstości” placówek oraz nadawczych skrzynek pocztowych. Wymogi w tym zakresie określają szczegółowo przepisy rozporządzenia ministra właściwego ds. łączności, zgodnie z którym jedna stała placówka pocztowa operatora wyznaczonego musi przypadać na średnio 6 tys. mieszkańców, a niezależnie od tego wskaźnika, co najmniej jedna stała placówka pocztowa musi być dostępna w każdej gminie³¹. Niezależnie jednak od tych wymogów, od Poczty Polskiej należałoby, jak się wydaje, oczekiwać także dopasowania oferty do zmieniających się dziś potrzeb i uwarunkowań rynku. W sytuacji, gdy maleją przychody z wykonywania usług tradycyjnych, należałoby oczekiwać bardziej dynamicznych działań w tym segmencie, który obecnie mocno się rozwija i w którym umacnia się udział operatorów konkurencyjnych, czyli w segmencie paczek pocztowych. Poczta Polska tymczasem rozwija działalność na innych rynkach niż rynek usług pocztowych. Przykładowo, w ostatnim roku spółka ta zawarła szereg dużych kontraktów na świadczenie usług w zakresie ochrony osób i mienia (m.in. na ochronę lotniska w katowickich Pyrzowicach, ochronę banku PKO BP, Alior Banku oraz resortu cyfryzacji), a w dalszej perspektywie zamierza na tym rynku zdobyć pozycję krajowego lidera (!) (zob. Duszczyk, 2017). Już dziś pion ochrony Poczty Polskiej liczy 3,5 tys. pracowników, a w dalszej perspektywie spółka planuje go znacznie rozbudować. Dla porządku należy dodać, że Poczta Polska prowadzi w coraz szerszym zakresie działalność handlową, oferując w swoich placówkach m.in. prasę,

³¹ Zob. § 24 rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji wymienionego w przypisie 28.

książki, kalendarze, zabawki i artykuły biurowe. Posiada także liczne spółki zależne, świadczące wyspecjalizowane usługi „okołopocztowe” m.in. bankowe, ubezpieczeniowe, finansowe czy informatyczne³².

IV. Konkluzje

Przedstawione w artykule ustalenia prowadzą do wniosku, że instytucja usługi powszechnej jest w dalszym ciągu istotnym i trwałym elementem prawa pocztowego, i to w płaszczyźnie prawa zarówno krajowego, jak i unijnego oraz międzynarodowego, pełniąc ważną społecznie i gospodarczo funkcję na współczesnym rynku pocztowym. O trwałości, a nawet o dalszym rozwoju koncepcji usług powszechnych, którą należy pojmować w sposób szerszy niż odnoszący się tylko do rynku pocztowego, przekonują także unijne przepisy obowiązujące w dziedzinie telekomunikacji (dyrektywa 2002/22/WE)³³ oraz energetyki (dyrektywa 2009/72/WE)³⁴, a co jeszcze ważniejsze, także projekty najnowszych przepisów unijnych odnoszących się do wymienionych dziedzin. Projekt dyrektywy ustanawiającej Europejski Kodeks Łączności Elektronicznej w pełni potwierdza zasadność utrzymania w systemie prawnym instytucji usługi powszechnej na rynku komunikacji elektronicznej przy zachowaniu jej elastyczności na poziomie państw członkowskich w zakresie finansowania i przy zastosowaniu tej instytucji nie tylko do połączeń głosowych, ale także do usług świadczonych za pomocą sieci szerokopasmowych. Projekt przewiduje m.in. ustanowienie dla konsumentów specjalnych „taryf powszechnych”, a jednocześnie usunięcie „przestarzałych” obowiązków wchodzących w zakres usługi powszechnej, takich jak wymogi dotyczące zapewnienia automatów telefonicznych, papierowych książek telefonicznych, czy biura numerów telefonicznych³⁵. Ideę usługi powszechnej rozwija także projekt nowej dyrektywy dotyczącej rynku elektroenergetycznego³⁶, w którym dobrą ilustracją przypisywania przez ustawodawcę unijnego jeszcze większego niż do tej pory znaczenia usłudze powszechnej jest zamiar zastąpienia tytułu dotychczasowego art. 3 dyrektywy 2009/72/WE („Obowiązki użyteczności publicznej i ochrona odbiorcy”) krótko i wyraźnie sformułowanym tytułem „Usługa powszechna”. Instytucja usługi powszechnej w dziedzinie energetyki nie tylko ma zostać utrzymana, ale zakres rozwiązań prawnych służących zapewnieniu powszechnego dostępu do energii elektrycznej ma zostać rozszerzony, m.in. poprzez wyraźne uregulowanie obowiązków państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie przeciwdziałania zjawisku ubóstwa energetycznego (postanowienia w tym zakresie będzie zawierał nowy art. 29, który zostanie wprowadzony do przepisów dyrektywy 2009/72/WE).

Wracając do kwestii rynku pocztowego, przedstawione w artykule ustalenia pozwalają uznać, że uregulowania polskiego prawa pocztowego dotyczące instytucji operatora wyznaczonego do świadczenia pocztowych usług powszechnych są zgodne zarówno z prawem unijnym (w szczególności z przepisami dyrektywy 2008/6/WE), jak i z właściwymi przepisami prawa międzynarodowego

³² Dane na temat spółek wchodzących w skład grupy kapitałowej Poczta Polska dostępne są na stronie <http://www.poczta-polska.pl/o-firmie/> (1.10.2017).

³³ 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 dnia 24 kwietnia 2002 r., s. 51–77.

³⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE (Dz. Urz. UE L 211 z 14 sierpnia 2009 r., s. 55–93); w szczególności art. 3 ust. 3.

³⁵ Zob. Wniosek w sprawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej Europejski Kodeks Łączności Elektronicznej z dnia 12.10.2016 r., COM(2016) 590 final, w szczególności s. 12, 15, 20, 98–109; projekt nowej dyrektywy, art. 79–86 (rozdział zatytułowany „Obowiązki świadczenia usługi powszechnej”).

³⁶ Zob. Wniosek w sprawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej z dnia 23.02.2017 r., COM(2016) 864 final.

(z przepisami ŚKP). Nie istnieją jednak podstawy, aby uznać, że w aktualnych warunkach polskiego rynku pocztowego możliwe byłoby zastosowanie rozwiązania określanego jako „realizowanie usługi powszechnej przez siły rynku” (co wymagałoby wprowadzenia do polskiego prawa odpowiednich przepisów prawnych). Dlatego też, akceptując obecnie funkcjonujące rozwiązania polegające na powierzeniu wykonywania usług powszechnych operatorowi wyznaczonemu (Poczcie Polskiej), pozostaje jedynie wyrazić oczekiwanie co do unowocześnienia dotychczasowego sposobu wykonywania usługi powszechnej przez ten podmiot. Zastrzeżenia musi budzić zwłaszcza to, że tak ważna działalność w sferze paczek pocztowych stanowi obecnie znikomą, bo zaledwie ok. 2%, jeśli chodzi o wolumen przeprowadzonych operacji, część działalności tego podmiotu. W tym zakresie należałoby oczekiwać od Poczty Polskiej podjęcia działań, które spowodują dużo lepsze dopasowanie świadczonych usług do stopnia rozwoju handlu elektronicznego i związanych z nim potrzeb klientów.

Bibliografia

- Babis, H. (2008). Monopole jako geneza przekształceń i wdrażania polityki konkurencji na rynku pocztowym. W: R. Czaplewski, K. Flaga-Gieruszyńska (red.), *Rynek usług pocztowych* (s. 15–62). Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer business.
- Borkowska, B. (2012). Ekonomiczne i aksjologiczne aspekty państwowej regulacji rynków. W: B. Borkowska (red.), *Gospodarowanie. Ekonomia. Wartości* (s. 211–230). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Dudzik, S. (2002). *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw publicznych w prawie wspólnoty europejskiej*. Kraków: Zakamycze.
- Dudzik, S. (2002a). Usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym w prawie Wspólnoty Europejskiej. W: C. Mik (red.), *Prawo gospodarcze Wspólnoty Europejskiej na progu XXI wieku* (s. 289–313). Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa – Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności „Dom Organizatora”.
- Duszczek, M. (2017). Pocztownicy wygrają ochroniarzy. *Rzeczpospolita*, 23.03.2017 r. Pobrano z: <http://www.rp.pl/Biznes/303239821-Pocztownicy-wygraja-ochroniarzy.html#ap-1> (1.10.2017).
- ERGP. (2014). ERGP Report on Indicators on The Postal Market, (13)33 Rev. 1. The European Regulators Group for Postal Services, May.
- Gaj, M., Laprus-Bałuka, T. i Zaborowska, A. (2017). *Prawo pocztowe. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
- Jurkowska-Gomułka, A. (2014). Regulacja prokonkurencyjna w sektorze usług pocztowych. W: M. Kępiński (red.), *Prawo konkurencji. System Prawa Prywatnego* (t. 15, s. 1444–1453). Warszawa: C.H. Beck., Instytut Nauk Prawnych PAN.
- Jurkowska, A. i Illinicz, R. (2010). Polityka pocztowa Unii Europejskiej. W: A. Jurkowska, T. Skoczny (red.), *Polityki Unii Europejskiej: Polityki sektorów infrastrukturalnych. Aspekty prawne* (s. 201–214). Warszawa: Instytut Wydawniczy EuroPrawo.
- Kociubiński, J. (2012). Komentarz do art. 14. W: A. Wróbel, D. Miąsik, N. Półtorak (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (t. I, s. 265–280). Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer business.
- Krakala-Zielińska, M. (2009). *Prawo pocztowe Unii Europejskiej*. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa – Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności „Dom Organizatora”.
- Panasiuk, A. (1999). *Jakość jako instrument rynku usług pocztowych*. Szczecin: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego.

- Poczta Polska. (2014). Raport roczny 2014. Paczki motorem wzrostu. Warszawa: Poczta Polska, maj. Pozyskano z: <https://www.poczta-polska.pl/o-firmie/dane-finansowe/raport-roczny/> (01.10.2017).
- Snażyk, Z. (2015). *Świadczenie pocztowej usługi powszechnej w warunkach liberalizacji rynku*. Warszawa: C.H. Beck.
- Sowiński, R. (2008). Aspekty prawnomiędzynarodowe usług pocztowych. W: R. Czaplewski, K. Flaga-Gieruszyńska (red.), *Rynek usług pocztowych* (s. 148–178). Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer business.
- Sowiński, R. (2008a). Podstawy prawne świadczenia usług na polskim rynku pocztowym. W: R. Czaplewski, K. Flaga-Gieruszyńska (red.), *Rynek usług pocztowych* (s. 260–313). Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer business.
- UKE. (2017). Raport o stanie rynku pocztowego w 2016 roku. Warszawa: Urząd Komunikacji Elektronicznej.