

Granice wolności operatora wyznaczonego w określaniu sposobu świadczenia pocztowych usług powszechnych

Spis treści

- I. Wprowadzenie
- II. Pojęcie „pocztowych usług powszechnych”
- III. Wpływ operatora wyznaczonego na określanie sposobu świadczenia pocztowych usług powszechnych
- IV. Formy prawne określania sposobu świadczenia pocztowych usług powszechnych
- V. Podsumowanie

Streszczenie

W artykule przedmiotem badań uczyniono zakres swobody operatora wyznaczonego w kształtowaniu sposobu świadczenia pocztowych usług powszechnych. Autor w pierwszej kolejności wskazał stałe elementy pocztowych usług powszechnych. Następnie przedstawiono zakres władzy dyskrecjonalnej państw członkowskich Unii Europejskiej w kształtowaniu sposobu świadczenia tychże usług, wyznaczony przez dyrektywy pocztowe. W dalszej części przedstawiono regulacje krajowe dotyczące parametrów zmiennych pocztowych usług powszechnych. Autor ocenił obowiązujący model kształtowania parametrów zmiennych pocztowych usług powszechnych jako niedostosowany do warunków rynkowych. Szczególnie krytycznie Autor odniósł się do minimalnego udziału operatora wyznaczonego w kształtowaniu sposobu świadczenia tychże usług. Zdaniem Autora właściwą formą prawną działania regulatora rynku są akty administracyjne, które powinny być stosowane w procedurze ustalania parametrów zmiennych pocztowych usług powszechnych przy udziale operatora wyznaczonego. Do wniosków *de lege ferenda* Autor zaliczył konieczność zmian definicyjnych w ustawie – Prawo pocztowe, w odniesieniu do placówki pocztowej oraz przesyłki rejestrowanej.

Słowa kluczowe: pocztowe usługi powszechne; regulator rynku; operator wyznaczony.

JEL: K23

* Adiunkt w Katedrze Prawa Administracyjnego, Publicznego Gospodarczego i Handlowego Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie.

I. Wprowadzenie

Podjmując temat granic wolności operatora wyznaczonego w określaniu sposobu świadczenia pocztowych usług powszechnych, trzeba poczynić kilka wstępnych założeń. Termin „wolność” został użyty tutaj w szerokim znaczeniu. Oczywistym wydaje się, że nie chodzi o wolność w znaczeniu podmiotowym. Teoretycznie takie rozumienie byłoby wprawdzie możliwe, nawet na gruncie obowiązującego obecnie w Polsce prawa pocztowego, gdyż przepisy ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (t.j. Dz.U. 2017, poz. 1481) (dalej: upp) przewidują możliwość powierzenia obowiązku świadczenia pocztowych usług powszechnych niepublicznemu operatorowi pocztowemu, ale stan faktyczny jest inny – operatorem wyznaczonym na lata 2016–2025 jest operator publiczny Poczta Polska S.A.

Poczta Polska, jako przedsiębiorca publiczny, nie korzysta z ochrony wolności gospodarczej przewidzianej w Konstytucji RP. W pewnym zakresie, do podmiotów publicznych prowadzących działalność gospodarczą, można odnieść treść art. 6 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.j. Dz.U. 2016, poz. 1829, ze zm.), proklamującego „dla każdego” wolność podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej (Kosikowski, 2011, komentarz do art. 6 pkt 6). Zdaniem doktryny „jeśli przedsiębiorstwa państwowe mają być w ogóle używane w charakterze narzędzi polityki gospodarczej rządu, muszą być najpierw postawione w tych samych, o ile możliwości warunkach, w jakich pracuje gospodarka prywatna” (Bernadzikiewicz, 1937, s. 14) (podobnie: Kosikowski, 2011, komentarz do art. 6, pkt 6; Guziński, 2004, s. 259). Niemniej regulację tę należy traktować jedynie instrumentalnie (Biernat i Wasilewski, 2008, s. 47–48).

W niniejszym artykule przedmiotem dociekań będzie zatem zakres swobody operatora wyznaczonego w kształtowaniu sposobu świadczenia pocztowych usług powszechnych. W pierwszej kolejności należy zbadać czy taka swoboda jest w ogóle pożądana w ramach pocztowych usług powszechnych. Twierdząca odpowiedź na to pytanie domaga się w dalszej kolejności wskazania instrumentów prawnych, które taką swobodę mogłyby zapewnić.

II. Pojęcie „pocztowych usług powszechnych”

Pojęcie „pocztowych usług powszechnych” zostało omówione m.in. w monografii pt.: „Świadczenie pocztowej usługi powszechnej w warunkach liberalizacji rynku” (Snażyk, 2015, s. 25–98). W tym miejscu wypada tylko przypomnieć niektóre z przedstawionych w niniejszej pracy tez, które będą podstawą dalszych rozważań.

Pojęcie to pojawia się w różnych aktach prawnych, pochodzących z odmiennych źródeł, ustanowionych w sposób odmienny i mających różną rangę obowiązywania. Należą do nich akty prawa międzynarodowego (o charakterze powszechnym¹), akty prawa unijnego oraz regulacje krajowe. Występuje ono m.in. we Wstępie do Konstytucji Światowego Związku Pocztowego² oraz w Światowej Konwencji Pocztowej³. Szczegółową regulację w tej dziedzinie podjęła Unia Europejska, przede wszystkim poprzez przyjęcie dyrektyw pocztowych: Dyrektywy 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie wspólnych zasad rozwoju

¹ Światowy Związek Pocztowy (*Universal Postal Union*) zrzesza 192 państwa członkowskie.

² Z dnia 10.07.1964 r. (Dz.U. 1967 Nr 42, poz. 209).

³ Z dnia 5.10.2004 r., ratyfikowana dnia 28.03.2007 r. (Dz.U. Nr 206, poz. 1494).

ryнку wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług⁴ (dalej: PDP lub dyrektywa ramowa); Dyrektywy 2002/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 czerwca 2002 r. zmieniającej dyrektywę 97/67/WE w zakresie dalszego otwarcia na konkurencję wspólnotowych usług pocztowych⁵ (dalej: DDP) oraz Dyrektywy 2008/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 lutego 2008 r. zmieniającej dyrektywę 97/67/WE w odniesieniu do pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty⁶ (dalej: TDP). Warto jednak zauważyć, że pocztowe usługi powszechne są w prawie unijnym zaliczane do szerszej kategorii usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, o których mowa w prawie traktatowym (przede wszystkim w art. 14 oraz art. 106 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁷; dalej: TFUE). Dyrektywy pocztowe nie tworzą definicji legalnej pocztowych usług powszechnych, ale wyznaczają ich minimalny zakres i parametry. Wreszcie pojęcie to zostało ujęte w przepisach prawa pocztowego – przede wszystkim w art. 45–46 upp.

Analiza wymienionych aktów prawnych prowadzi do następujących wniosków. Wskazanie niezbywalnych elementów pojęcia „pocztowych usług powszechnych” jest potrzebne i jednocześnie możliwe do osiągnięcia. Przyjęta definicja powinna przybrać na tyle ogólny kształt, aby była przydatna w zmiennych warunkach rynkowych oraz regulacyjnych. Definicję „pocztowych usług powszechnych” można sformułować jako prawo każdego do równego dostępu do podstawowych usług pocztowych. Uprawnieniu temu odpowiada obowiązek państwa, zagwarantowania świadczenia tychże usług oraz wyznaczania ich zakresu i parametrów, z uwzględnieniem potrzeb ogółu. Do elementów zmiennych w tym pojęciu należą: zakres usług oraz sposób ich świadczenia. Parametry te muszą być jednak określane na podstawie trzech niezbywalnych elementów definicji „pocztowej usługi powszechnej”, a mianowicie: ogólnej dostępności, równości w dostępie oraz podstawowego charakteru usług. Pocztowe usługi powszechne w Unii Europejskiej zaliczane są do kategorii usług w ogólnym interesie gospodarczym. Zmienne parametry tychże usług zostały częściowo określone na szczeblu unijnym. Dalsza konkretyzacja tych regulacji należy do państw członkowskich w ramach ich władzy dyskrecyjnej.

Niezbywalnym elementem pocztowych usług powszechnych jest ich podstawowy charakter. Kwalifikacja usług do kategorii usług powszechnych została dokonana w pewnym zakresie w dyrektywach pocztowych. Zakres ten ma charakter minimalny, co oznacza, że państwa członkowskie mogą go poszerzać. Muszą mieć jednak na uwadze, że włączenie innych usług pocztowych do kategorii usług powszechnych pociąga za sobą obowiązek objęcia tych dodatkowych usług szczególnym reżimem prawnym i stworzenia takich warunków ich świadczenia, jakie są wymagane dla pozostałych usług powszechnych. Zakres pocztowych usług powszechnych uregulowany w ustawie – Prawo pocztowe zasadniczo pokrywa się z zakresem wyznaczonym przez dyrektywy pocztowe. Warto jednak zwrócić uwagę na pewne odmienności w definicjach podstawowych usług. Użycie takiego samego sformułowania na oznaczenie konkretnej usługi pocztowej nie zawsze pociąga za sobą tożsamość treściową. W kontekście postawionych w niniejszym artykule pytań badawczych warto zwrócić przede wszystkim uwagę na definicję „przesyłki

⁴ Dz. Urz. WE L 15 z 21.01.1998 r., s. 14.

⁵ Dz. Urz. WE L 176 z 5.07.2002 r., s. 21.

⁶ Dz. Urz. WE L 52 z 27.02.2008 r., s. 3.

⁷ Wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012 r., s. 47.

polecanej” oraz „przesyłki z zadeklarowaną wartością” (przesyłka wartościowa w dyrektywach pocztowych).

Elementem definiującym przesyłkę poleconą w prawie unijnym jest „wydanie dowodu” jej nadania lub doręczenia, a w prawie polskim odpowiednikiem tego sformułowania jest przyjmowanie i doręczanie przesyłek „za pokwitowaniem”. Różnica ta, z pozoru niewielka, może mieć duże znaczenie w kontekście wymogów odnoszących się do sposobu świadczenia usług powszechnych, a w szczególności do liczby i gęstości tzw. punktów dostępu. Można zadać pytanie, czy zarówno na gruncie unijnych, jak i krajowych regulacji byłoby możliwe świadczenie usługi przesyłki poleconej (przesyłki rejestrowanej), za pomocą urządzeń fizycznych, bez kontaktu z pracownikiem operatora świadczącego usługi powszechne (np. przy wykorzystaniu tzw. samoobsługowych kiosków pocztowych⁸). Sformułowanie użyte w dyrektywie ramowej daje taką możliwość – dowód nadania albo doręczenia może stanowić wydruk komputerowy. Polskie sformułowanie „za pokwitowaniem” budzi natomiast pewne wątpliwości. Pokwitowanie oznacza „pisemne potwierdzenie odbioru czegoś”⁹. A pokwitować to „pisemnie poświadczyc coś”¹⁰. Ponadto polskie przepisy dotyczące placówek operatora wyznaczonego, są na tyle sztywno sformułowane, że nie dają pola dla takiej interpretacji, jak w prawie unijnym. Nie stwarzają tym samym, choćby potencjalnej możliwości nadawania i odbierania przesyłek poleconych (rejestrowanych) za pomocą urządzeń fizycznych. W prawie polskim przesyłka z zadeklarowaną wartością jest definiowana jako przesyłka rejestrowana, co rodzi takie same problemy interpretacyjne. Tymczasem unijna definicja przesyłek wartościowych („usługi ubezpieczenia przesyłki pocztowej do wartości zadeklarowanej przez nadawcę na wypadek zaginięcia, ubytku zawartości lub uszkodzenia”, art. 2 pkt 10 PDP) jest tak skonstruowana, że umożliwia ich nadawanie także za pomocą urządzeń fizycznych.

Rozbieżności definicyjne przekładają się na określenie wymogów dotyczących sposobu świadczenia pocztowych usług powszechnych. Elementem niezbywalnym usług powszechnych jest ich ogólna dostępność na zasadach równości. Konkretyzacja tego elementu następuje w kilku płaszczyznach: dostępności terytorialnej, czasowej oraz cenowej.

Unijne regulacje dotyczące dostępności terytorialnej pocztowych usług powszechnych nie są zbyt szczegółowe. Zgodnie z motywem 12 PDP celem usług powszechnych jest oferowanie wszystkim użytkownikom łatwego dostępu do sieci pocztowej, przede wszystkim poprzez udostępnienie wystarczającej liczby punktów dostępu. Z kolei w TDP podkreślono, że usługa powszechna gwarantuje z reguły jedno przyjmowanie i jedno doręczenie do domu lub siedziby każdej osoby fizycznej lub prawnej każdego dnia roboczego, nawet w oddalonych i słabo zaludnionych obszarach (motyw 21 TDP). Sformułowania te doprecyzowują nieznacznie przepisy: art. 3 ust. 1 i 2 PDP. Zgodnie z nimi, dostęp do usługi powszechnej powinien być umożliwiony wszystkim użytkownikom „we wszystkich punktach” na obszarze państwa członkowskiego, a „państwa członkowskie

⁸ Np. takich jak *AutoPost* – samoobsługowy kiosk pocztowy służący do nadawania przesyłek listowych rejestrowanych i zwykłych oraz małych paczek za określoną opłatą, zaprojektowany przez Centurion Technologies Sp. z o.o. Pobrano z: <http://www.centuriontech.pl/autopost/> (12.10.2017).

⁹ *Słownik Języka Polskiego*, Wydawnictwo PWN, <http://sjp.pwn.pl/szukaj/pokwitowanie>, data pobrania: 18.10.2017 r.

¹⁰ *Ibidem*; takie rozumienie sformułowania „za pokwitowaniem” potwierdza także orzecznictwo: wyr. WSA w Lublinie z 16.11.2010 r., III SA/Lu 222/2010; wyr. WSA w Warszawie z 6.10.2010 r., VII SA/Wa 19/2010; wyr. WSA w Warszawie z 6.10.2010 r., VII SA/Wa 20/2010; wyr. NSA z 6.10.2010 r., I OSK 1493/2010; wyr. WSA w Łodzi z 23.9.2010 r., II SA/Łd 278/2010; wyr. NSA – Ośrodek Zamiejscowy w Gdańsku z 27.11.1998 r., I SA/Gd 812/97. Wszystkie orzeczenia pochodzą z Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

IKAR podejmą działania w celu zapewnienia, by gęstość punktów kontaktowych i punktów dostępu uwzględniała potrzeby użytkowników”. Z tych przepisów można wywnioskować dwie wytyczne dla państw członkowskich: 1) muszą uwzględniać potrzeby użytkowników; 2) parametry zmienne usługi powszechnej muszą być tak określone, aby możliwa była ich realizacja, szczególnie z uwzględnieniem kosztów jej świadczenia. Warto jeszcze zwrócić uwagę, że w przepisach dyrektywy jest mowa o uwzględnianiu potrzeb użytkowników, a nie ich zaspakajaniu. Dostępność terytorialna usług powszechnych jest bezpośrednio związana z wymogiem dostępności czasowej (ciągłości świadczenia). Można nawet odnieść wrażenie, że z punktu widzenia regulacji unijnej, dużo większe znaczenie ma realne zapewnienie świadczenia usług powszechnych obejmujących jako minimum „jedno przyjmowanie i jedno doręczenie do domu lub siedziby każdej osoby fizycznej lub prawnej” (art. 3 ust. 3 akapit 2 PDP), „nie mniej niż pięć dni roboczych w tygodniu”, niż arbitralne określanie liczby punktów dostępu (lub punktów kontaktowych) albo liczby ludności przypadającej na jeden punkt dostępu (lub punkt kontaktowy).

RA Z całości kształtu krajowych regulacji wynika natomiast, że ustawodawca polski nie widzi innej możliwości zapewnienia ciągłego świadczenia pocztowych usług powszechnych, spełniających powyższe parametry, niż poprzez rozmieszczenie na terenie całego kraju placówek pocztowych. Placówka pocztowa została zdefiniowana na poziomie ustawowym (art. 3 pkt 15 upp) jako „jednostka organizacyjna operatora pocztowego lub agenta pocztowego, w której można zawrzeć umowę o świadczenie usługi pocztowej lub która doręcza adresatom przesyłki pocztowe lub kwoty pieniężne określone w przekazach pocztowych, albo inne wyodrębnione i oznaczone przez operatora pocztowego miejsce, w którym można zawrzeć umowę o świadczenie usługi pocztowej lub odebrać przesyłkę pocztową lub kwotę pieniężną określoną w przekazie pocztowym”. Sformułowanie „oznaczone przez operatora pocztowego miejsce, w którym można zawrzeć umowę” nie daje zbyt dużych możliwości interpretacyjnych. Wydaje się, iż przez to pojęcie nie można rozumieć odpowiednich instalacji, typu paczkomat lub samoobsługowy kiosk pocztowy. Tym bardziej, że pełne wykorzystanie tego typu urządzeń uniemożliwiają przepisy prawa pocztowego dotyczące sposobu nadawania i odbierania przesyłek rejestrowanych (szczególnie art. 3 pkt 23, art. 15 ust. 1 oraz art. 62 pkt 5 upp), o czym była mowa powyżej.

Zgodnie z art. 46 ust. 2 upp, operator wyznaczony powinien zapewnić na terenie całego kraju rozmieszczenie: placówek pocztowych zgodnie z rozporządzeniem ministra właściwego do spraw łączności oraz nadawczych skrzynek pocztowych odpowiednio do zapotrzebowania na danym terenie. Dodatkowo ustawodawca określa wymogi częstotliwości doręczeń (art. 46 ust. 2 pkt 5 upp), które należy traktować jako wytyczną w zakresie realizacji dostępności terytorialnej pocztowych usług powszechnych. Uwagę zwraca całkowite oddelegowanie ustalenia rozmieszczenia placówek pocztowych operatora wyznaczonego, do rozporządzenia wykonawczego. W przepisie upoważniającym (art. 47 upp) znajdują się dwie wytyczne odnoszące się bezpośrednio do określania rozmieszczenia placówek pocztowych. Są to: dostępność oraz wpływ warunków świadczenia usług powszechnych na ich koszt. Natomiast w przypadku nadawczych skrzynek pocztowych ustawodawca stwierdza, że powinny być one rozmieszczone odpowiednio do zapotrzebowania, a także dostępne dla osób niepełnosprawnych poruszających się za pomocą wózka inwalidzkiego, co również ma określić minister właściwy do spraw łączności.

W rozporządzeniu z dnia 29 kwietnia 2013 r.¹¹ Minister Administracji i Cyfryzacji przyjął rozwiązanie odmienne niż w poprzednim stanie prawnym (ustalenie dokładnej liczby placówek pocztowych). W § 24 ustanowiono obowiązek uruchomienia jednej stałej placówki operatora wyznaczonego, która, licząc średnio w skali kraju, przypadałaby na 6000 mieszkańców na terenie gmin miejskich i gmin miejsko-wiejskich. Ponadto jedna placówka pocztowa operatora wyznaczonego, licząc średnio w skali kraju, powinna przypadać na 85 km² powierzchni w gminach wiejskich. W każdej gminie powinna być uruchomiona co najmniej jedna stała placówka pocztowa operatora wyznaczonego. Zrezygnowano jednak z możliwości odstępstwa od tego wymogu, polegającego na objęciu gminy wiejskiej liczącej poniżej 5000 mieszkańców obszarem działania placówki operatora znajdującej się na terenie sąsiedniej gminy lub uruchomienie placówki ruchomej, pod pewnymi warunkami (§ 44 obowiązującego wcześniej rozporządzenia¹²).

W świetle możliwości technologicznych, takie rozwiązanie wydaje się anachroniczne. Głównym problemem związanym z dostępem terytorialnym do pocztowych usług powszechnych nie jest jednak sposób określenia rozmieszczenia placówek pocztowych operatora wyznaczonego, ale ograniczenia w sposobie nadawania przesyłek rejestrowanych (art. 3 pkt 23 upp). Definicja przyjęta w dyrektywie ramowej umożliwia nadawanie i doręczanie przesyłek poleconych (rejestrowanych) z możliwością uzyskania dowodu nadania lub doręczenia. Może mieć ono zatem postać wydruku komputerowego. Taką samą możliwość przewidują przepisy ŚZP. Przykładowo w art. 132 pkt 5.5. Regulaminu poczty listowej¹³. Polskie regulacje są zatem dużo bardziej restrykcyjne¹⁴.

Istotnym elementem pocztowych usług powszechnych jest dostępność cenowa. Można powiedzieć, że elementem definiującym usługi powszechne, jest to, że ich ceny powinny być przystępne. Zasada przystępności cenowej usług powszechnych została wyrażona w dyrektywie ramowej w motywie 11 oraz w samej definicji tychże usług – w art. 3 ust. 1. Regulacje te można sprowadzić do dwóch wytycznych: 1) cena usługi powszechnej powinna być przystępna i jednocześnie 2) w celu uniknięcia zniekształcenia konkurencji, taryfy stosowane do usług powszechnych powinny być obiektywne, przejrzyste, niedyskryminujące i ustalone z uwzględnieniem kosztów ich świadczenia (motyw 26 PDP). Szczegółowe regulacje dotyczące taryf usług powszechnych znalazły się w art. 12 PDP (rozdz. 5. Zasady taryfowe i przejrzystość rachunków). Prawodawca unijny odszedł w nich od historycznie ukształtowanej zasady jednolitości taryf, dopuszczając dużą elastyczność cenową. Można nawet przyjąć, że w świetle całokształtu regulacji unijnej coraz większy nacisk kładzie się na to, by cena odzwierciedlała koszty świadczenia pocztowych

¹¹ Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie warunków wykonywania usług powszechnych przez operatora wyznaczonego (Dz.U. 2013, poz. 545).

¹² Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 9.01.2004 r. w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych (Dz.U. Nr 5, poz. 34).

¹³ Z dnia 28.01.2005 r., który wszedł w życie dnia 1.01.2006 r., zatwierdzony przez Radę Ministrów dnia 12.01.2007 r. (Dz.U. Nr 108, poz. 745).

¹⁴ „Zakładając pozostawienie obowiązku kwitowania przyjęcia lub odebrania przesyłki rejestrowanej, w celu zwiększenia dostępności tych usług oraz zmniejszenia kosztów ich świadczenia, należałoby rozważyć umożliwienie nadawania i odbierania tego rodzaju przesyłek w miejscu zamieszkania (w siedzibie), w obecności listonosza. Prawo pocztowe, wprost wyklucza taką możliwość, nawet w przypadku osób niepełnosprawnych. Zgodnie z art. 62 pkt 5 PrPoczt możliwe jest przyjmowanie od osoby niepełnosprawnej w miejscu jej zamieszkania prawidłowo opłaconej przesyłki pocztowej, ale z wyjątkiem przesyłki rejestrowanej. Takie ograniczenie możliwości nadawania przesyłek w miejscu zamieszkania nie znajduje uzasadnienia. Stworzenie możliwości nadawania przesyłek pocztowych w miejscu zamieszkania, w odniesieniu do wszystkich użytkowników i wszystkich rodzajów przesyłek, wydaje się nieuchronne. A w kontekście obowiązku zagwarantowania ciągłego świadczenia ogólnodostępnej usługi powszechnej, wręcz niezbędne. Przejawem tej tendencji są także przepisy rozporządzenia w sprawie warunków wykonywania usług powszechnych przez operatora wyznaczonego. W § 15 rozporządzenia zostało dopuszczone, aby na obszarach wiejskich lub obszarach o rozproszonej zabudowie przesyłki polecane i nieregistrowane mogły być przyjmowane przez listonosza w celu ich nadania w placówce pocztowej operatora wyznaczonego. Zastanawia jednakże dlaczego nadanie tych przesyłek musi nastąpić dopiero w placówce operatora. Uczynienie z tego wyjątku zasady, która miałaby odzwierciedlenie w przepisach o randze ustawowej, wydaje się wysoce pożądane” (Snażyk, 2015, s. 70–71).

usług powszechnych, które z kolei wynikają z przyjętego modelu gwarantowania tychże usług¹⁵. Zgodnie z motywem 38 TDP ze względu zarówno na równowagę finansową usługi powszechnej, jak i na ograniczanie zakłóceń na rynku w całkowicie konkurencyjnym środowisku, ważne jest, aby od zasady, że ceny odzwierciedlają normalne warunki i koszty komercyjne, odstępowano jedynie w celu ochrony interesu publicznego.

Zgodnie z art. 46 ust. 2 pkt 4 upp obowiązkiem operatora wyznaczonego jest świadczenie usług powszechnych po przystępnych cenach. Procedura ustalania cen usług powszechnych zostanie omówiona w kolejnym punkcie, gdyż może ona mieć charakter wzorcowy. Zgodnie z art. 52 upp opłaty za świadczenie powszechnych usług pocztowych powinny być ustalane w sposób przejrzysty i niedyskryminujący oraz odzwierciedlający koszty ich świadczenia (ust. 1). Operator wyznaczony może ustalać niejednolite opłaty za usługi powszechne. Jeżeli jest to konieczne dla zapewnienia świadczenia usług powszechnych, w szczególności ich przystępności cenowej, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (dalej: UKE) może nałożyć na operatora, w drodze decyzji¹⁶, obowiązek stosowania jednolitych opłat za usługi powszechne na terytorium całego kraju. Regulacja ta odpowiada przepisom dyrektywy ramowej, które dopuszczają jednolite taryfy, jedynie w celu ochrony interesu publicznego. Regulacja krajowa przewiduje również możliwość stosowania przez operatora wyznaczonego taryf specjalnych.

III. Wpływ operatora wyznaczonego na określenie sposobu świadczenia pocztowych usług powszechnych

W dyrektywach pocztowych na pierwszy plan wysuwa się obowiązek zagwarantowania świadczenia pocztowych usług powszechnych na określonym poziomie. Sama kwestia wyboru sposobu gwarantowania tego obowiązku przez państwa członkowskie jest zagadnieniem wtórnym. Liczy się efekt końcowy, a nie sposób dochodzenia do niego. Państwa członkowskie mogą zatem zastosować jedno z kilku rozwiązań lub ich kombinację. Należą do nich: 1) zapewnienie usługi powszechnej przez siły rynku; 2) wyznaczenie jednego lub kilku przedsiębiorstw świadczących różne elementy usługi powszechnej lub świadczących tę usługę na różnych częściach terytorium oraz 3) ogłaszanie zamówień publicznych na usługi. Ponadto, zgodnie z zasadą prymatu systemu własności w państwach członkowskich UE (art. 345 TFUE), dyrektywa ramowa nie przesądza czy obowiązek świadczenia pocztowych usług powszechnych ma być nałożony na podmioty publiczne, czy prywatne.

Polski ustawodawca przyjął model wyznaczania jednego operatora pocztowego, na którego zostaje nałożony obowiązek świadczenia pocztowych usług powszechnych. Pierwszym operatorem wyznaczonym była z mocy ustawy Poczta Polska S.A. przez okres 3 lat (art. 178 ust. 1 upp). W 2015 r. został przeprowadzony wybór operatora wyznaczonego na okres 10 lat. Została nim Poczta Polska S.A. Wybór miał zostać przeprowadzony w formie konkursu. Analiza przepisów dotyczących procedury konkursowej (rozdz. 6 upp) prowadzi jednak do wniosku, iż ma ona charakter pozorny. Omówione w poprzednim punkcie wymogi dotyczące sposobu świadczenia

¹⁵ W piśmiennictwie występuje pogląd, że spełnienie pozostałych wymogów pocztowej usługi powszechnej nie jest tak problematyczne, jak wymóg dostępności cenowej (Nagy, 2013, s. 1734 i n.).

¹⁶ Wydając decyzję, Prezes UKE bierze pod uwagę zachowanie równowagi finansowej operatora wyznaczonego i rentowności usług powszechnych oraz wpływ zmian wysokości opłat za usługi powszechne na ostateczny poziom kosztu netto obowiązku świadczenia usług powszechnych i możliwości jego sfinansowania (art. 53 ust. 2 upp).

pocztowych usług powszechnych, skoncentrowane w znacznej mierze na sieci placówek pocztowych, uniemożliwiają prywatnym operatorom pocztowym rzeczywiste konkurowanie w przeprowadzanej procedurze. Procedura ta nie przewiduje żadnej możliwości proponowania przez konkurujących operatorów alternatywnych sposobów zagwarantowania świadczenia pocztowych usług powszechnych.

Zgodnie z art. 71 ust. 2 upp do konkursu może przystąpić operator pocztowy prowadzący działalność pocztową na podstawie wpisu do rejestru, który posiada zdolność ekonomiczną i techniczną obejmującą co najmniej: sieć placówek pocztowych, sieć centrów rozdzielczych, środki transportu, organizację przedsiębiorstwa, płynność finansową umożliwiające realizację zadań operatora wyznaczonego. Dodatkowo, nie zostało sprecyzowane czy operator biorący udział w konkursie ma sam dysponować takimi zasobami, czy wystarczająca będzie sieć umów o dostęp do publicznej sieci pocztowej. Wprawdzie w ust. 3 art. 71 upp, wśród przesłanek podejmowania decyzji przez Prezesa UKE, zostało wymienione „zapewnienie rentowności świadczenia usług powszechnych” (art. 71 ust. 3 pkt 4 upp), to jednak w kontekście sztywnych wymogów dotyczących sposobu ich świadczenia, osiągnięcie konkurencyjnej rentowności wydaje się iluzoryczne.

Ponadto, wątpliwości może budzić samodzielny wybór operatora wyznaczonego, dokonywany przez Prezesa UKE. Ustawodawca zrezygnował z czynnika kolegialnego, jakim mogłaby być komisja dokonująca wyboru. Wydaje się, iż takie rozwiązanie dawałoby większą gwarancję zapewnienia wymaganej przejrzystości, niedyskryminacji i proporcjonalności. Decyzja Prezesa UKE o wyborze operatora wyznaczonego ma charakter ostateczny. W ustawie nie został przewidziany tryb odwoławczy lub procedura ponownego rozpatrzenia sprawy przez ten sam organ. Biorąc pod uwagę, iż dotychczasowy monopolista na rynku pocztowym pozostaje spółką Skarbu Państwa, a minister właściwy do spraw łączności ma określać niektóre wymogi konkursowe (art. 72 ust. 3 upp), procedura wyboru operatora wyznaczonego staje się jeszcze bardziej niedostępna dla prywatnych operatorów pocztowych.

Wpływ operatora wyznaczonego na określanie sposobu świadczenia pocztowych usług powszechnych jest również niewielki już po dokonaniu jego wyboru i nałożeniu na niego obowiązku świadczenia tychże usług. Jedynym przykładem, realnej możliwości kształtowania, w pewnym zakresie, elementów zmiennych pocztowych usług powszechnych, jest sposób ustalania ich cen. Procedura przyjęta przez polskiego ustawodawcę bazuje na tzw. metodzie *price-cap*, polegającej na ustalaniu górnych pułapów cenowych przez regulatora rynku (Heitzler, 2009; Rammerstorger, 2009). Kompetencje Prezesa UKE w zakresie ustalania opłat za powszechne usługi pocztowe zostały ustanowione w art. 55–59 upp. Zgodnie z tymi przepisami, Prezes UKE wypełnia funkcję zabezpieczającą, poprzez ustalanie maksymalnych rocznych poziomów opłat oraz zatwierdzanie projektu cennika (i jego zmian) usług powszechnych. Przesłanki działania regulatora rynku zostały określone ustawowo. Są to: a) koszty świadczenia usług powszechnych; b) zapewnienie przystępności cenowej tych usług oraz c) uwarunkowania rynkowe i ekonomiczne. Opłaty maksymalne są ustalane na okres trzech lat, ale w tym okresie Prezes UKE może je zmienić w 3 sytuacjach: 1) w przypadku znacznych zmian wartości danych stosowanych przy ustaleniu maksymalnych rocznych poziomów opłat za usługi powszechne; 2) w związku z powzięciem informacji o prognozowanej wysokości kosztu netto i straty na usługach powszechnych; 3) w związku z otrzymaniem planu działań naprawczych podjętych w celu uniknięcia wystąpienia prognozowanej straty na

świadczeniu usług powszechnych (art. 111 upp). Formą działania Prezesa UKE są jednostronne akty administracyjne – decyzje administracyjne, których adresatem jest operator wyznaczony. Przepisy te zostały uzupełnione o nałożenie na operatora wyznaczonego obowiązków informacyjnych.

IV. Formy prawne określania sposobu świadczenia pocztowych usług powszechnych

Przedstawiona powyżej metoda zapewnienia przystępności cenowej usługi powszechnej mogłaby stanowić wzór dla określania innych wymogów związanych z pocztowymi usługami powszechnymi; szczególnie wymogu dostępności terytorialnej oraz ciągłości świadczenia tychże usług. Wydaje się, iż analogiczne kompetencje regulatora rynku byłyby bardziej dostosowane do jego funkcji regulacyjnej. Za wyborem formy właściwej regulacji przemawia to, iż pozwala ona „w ramach rozległej władzy dyskrecjonalnej, lecz metodologicznie ukierunkowanej, dostosowywać charakter władczej interwencji do bieżącej sytuacji na rynku” (Hoff, 2008, s. 90). Określanie szczegółowych wymogów związanych z pocztowymi usługami powszechnymi na poziomie ustawowym oraz w rozporządzeniach wykonawczych utrudnia operatorowi wyznaczonemu wypełnianie obowiązku świadczenia tychże usług. Przepisy te są sztywne, niedostosowane do warunków rynkowych, a do tego nie zachęcają operatora wyznaczonego do szukania tańszych i bardziej efektywnych metod świadczenia usług powszechnych. W wielu przypadkach wymogi ustanowione w ten sposób są nieproporcjonalne do zamierzonego celu.

Ustawy i rozporządzenia wykonawcze, jako źródła prawa powszechnie obowiązującego, podlegają jedynie kontroli Trybunału Konstytucyjnego (art. 188 Konstytucji RP), a w przypadku rozporządzeń także kontroli politycznej Rady Ministrów (art. 149 Konstytucji RP). Procedury te nie są adekwatne do regulacji rynku. Argumentem na rzecz kompetencji Prezesa UKE w tym zakresie jest możliwość wprowadzenia procedury odwoławczej oraz kontroli sądowej jego decyzji. Takiego trybu nie przewiduje obecnie ustawa – Prawo pocztowe. Jedyny wyjątek stanowi art. 129 ust. 2 upp, w którym dopuszczono możliwość wniesienia odwołania do Sądu Okręgowego w Warszawie – sądu ochrony konkurencji i konsumentów, od decyzji Prezesa UKE o wymierzeniu kary pieniężnej. Dla porównania ustawa – Prawo telekomunikacyjne¹⁷ zawiera cały katalog decyzji Prezesa UKE, od których przysługuje odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (art. 206 ust. 2)¹⁸.

Przyjęcie rozwiązań umożliwiających określanie parametrów zmiennych usług powszechnych przez regulatora rynku w drodze decyzji administracyjnej, zatwierdzającej propozycje przedstawione przez operatora wyznaczonego, odpowiada bardziej istocie usług o charakterze powszechnym. Nie jest ono jednak możliwe bez zmian pojęciowych, o których była mowa powyżej. W tym kontekście konieczne wydaje się także zrezygnowanie z ustawowego definiowania placówek pocztowych (lub przynajmniej zwiększenie elastyczności ustawowej definicji) oraz określania gęstości ich rozmieszczenia w rozporządzeniu wykonawczym. W ustawie wystarczyłoby określić minimalne funkcje, które powinny spełniać punkty dostępu oraz punkty kontaktowe w połączeniu z wymogami dotyczącymi częstotliwości świadczenia usług. Ustawodawca mógłby ustanowić podstawowe zasady dostępu do usług powszechnych, posługując się klauzulami generalnymi np.:

¹⁷ Ustawa z dnia 16.07.2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (t.j. Dz.U. 2017, poz. 1907).

¹⁸ Zdaniem W. Hoffa, jedną z podstawowych cech modelu organizacyjnego regulacji jest poddanie decyzji regulacyjnych kontroli sądu, (Hoff, 2008, s. 272).

„łatwy dostęp”, „bez zbędnych utrudnień”, „dostęp równy na terenie całego kraju”. Konkretyzacja tych wymogów należałaby do organu regulacyjnego, który w drodze indywidualnego aktu administracyjnego określałby obowiązki operatora świadczącego usługę powszechną na danym terenie. Regulator, wydając taki akt administracyjny, musiałby wziąć pod uwagę konieczność zagwarantowania świadczenia usługi powszechnej, a także jej rentowność oraz możliwości (organizacyjne i technologiczne) danego operatora. Usługi powszechne polegają bowiem nie na samym prowadzeniu placówek operatora, ale na przyjmowaniu, sortowaniu, przemieszczaniu i doręczaniu przesyłek i paczek, w tym poleconych i wartościowych (z zadeklarowaną wartością) z częstotliwością określoną w ustawie (nie mniej niż pięć dni roboczych w tygodniu, jedno przyjmowanie, jedno doręczenie do domu lub siedziby każdej osoby fizycznej lub prawnej).

Jednocześnie zapotrzebowanie odbiorców na usługę powszechną powinno podlegać stałemu monitoringowi, przeprowadzanemu np. raz w roku przez organ regulacyjny lub na jego zlecenie. Dyrektywa ramowa zobowiązuje państwa członkowskie do monitorowania świadczenia usług powszechnych pod kątem zgodności z obowiązkami z niej wynikającymi (art. 22 ust. 2 PDP). Informacje zbierane przez Prezesa UKE (m.in. na podstawie art. 10 ust. 1, art. 43, art. 50, art. 86 ust. 1 oraz art. 112 ust. 1 upp) nie służą jednak badaniu zapotrzebowania na usługi o charakterze powszechnym. Są one zbierane przede wszystkim w celu sprawdzenia zgodności działalności operatorów z przepisami prawa, a także monitorowania kosztów usługi powszechnej oraz obronności państwa. Z przedstawianego corocznie raportu Prezesa UKE o stanie rynku pocztowego (art. 43 ust. 6 upp), można jedynie wnioskować o wielkości zapotrzebowania na usługi świadczone przez operatora wyznaczonego.

Na zakończenie warto jeszcze zwrócić uwagę na przepisy dotyczące przekazów pocztowych. Można bowiem odnieść wrażenie, że to właśnie obowiązek świadczenia tych usług wymusza regulacje prawne dotyczące placówek operatora wyznaczonego. Polską specyfiką w zakresie pocztowych usług powszechnych było, w poprzednim stanie prawnym, zaliczanie do nich przekazu pocztowego, co wykraczało poza minimum ustanowione dyrektywą ramową. W obowiązującej ustawie – Prawo pocztowe zrezygnowano z takiej klasyfikacji przekazów pocztowych. Obowiązek przyjmowania przez operatora wyznaczonego przekazów pocztowych ze świadczeniami z ubezpieczeń społecznych, w tym emerytalnymi i rentowymi oraz świadczeniami z pomocy społecznej, a także przekazów pocztowych na tereny wiejskie nie wynika literalnie z zakwalifikowania tych usług do pocztowych usług powszechnych, ale z art. 15 ust. 2 upp.

W uzasadnieniu do projektu ustawy – Prawo pocztowe można przeczytać: „rozwiązanie to wprowadzono, mając na uwadze obowiązek państwa zapewnienia doręczenia ww. świadczeń wszystkim obywatelom, także tym nieposiadającym konta bankowego lub posiadającym je, ale pragnącym skorzystać z drogi pocztowej zapewniającej doręczenie pod wskazany adres, co jest istotne szczególnie w przypadku osób starszych i schorowanych. Operator wyznaczony jest najlepszym gwarantem ciągłości świadczenia tego zadania o charakterze publicznym. Ponadto, realizując obowiązek świadczenia usługi powszechnej o określonej dostępności na terenie całego kraju, jest jedynym jak dotąd operatorem pocztowym zapewniającym dostarczenie przekazu pocztowego do odległych i słabo zaludnionych terenów wiejskich, gdzie świadczenie usług pocztowych dla innych operatorów jest nieatrakcyjne ekonomicznie”¹⁹.

¹⁹ Uzasadnienie do projektu ustawy – Prawo pocztowe, Druk Sejmowy nr 801, s. 18–19.

V. Podsumowanie

Pocztowe usługi powszechne można zdefiniować jako prawo każdego do równego dostępu do podstawowych usług pocztowych. Uprawnieniu temu odpowiada obowiązek państwa zagwarantowania świadczenia tychże usług oraz wyznaczania ich zakresu i parametrów, z uwzględnieniem potrzeb ogółu. Stałymi elementami pocztowych usług powszechnych są: 1) ogólna dostępność; 2) równość w dostępie oraz 3) podstawowy charakter tych usług. Do elementów zmiennych należą: zakres usług oraz sposób ich świadczenia.

Swoboda operatora wyznaczonego w kształtowaniu sposobu świadczenia pocztowych usług powszechnych jest w obecnym stanie prawnym znikoma. Prawie wszystkie zmienne parametry usług powszechnych (z wyjątkiem ceny) zostały ustanowione w ustawie – Prawo pocztowe oraz w rozporządzeniach wykonawczych do tej ustawy. Operator pocztowy biorący udział w procedurze konkursowej, mającej na celu wybór operatora wyznaczonego, nie ma możliwości konkurencji alternatywnymi sposobami świadczenia pocztowych usług powszechnych.

Paradygmat postrzegania sieci placówek pocztowych jako jedynej formy zapewnienia świadczenia pocztowych usług powszechnych, nie może się obronić w świetle zachodzących zmian technologicznych. Jego zrewidowanie musi prowadzić do zmiany całokształtu polskich przepisów wyznaczających parametry zmienne pocztowych usług powszechnych. Regulacje prawne powinny zapewniać udział operatora wyznaczonego w proponowaniu nowych, efektywnych rozwiązań technologicznych. Wymaga to ponownego ukształtowania relacji prawnych pomiędzy głównymi regulatorami rynku pocztowego. Możliwość wpływania na kształtowanie parametrów zmiennych pocztowych usług powszechnych powinna zostać rozłożona pomiędzy prawodawcę unijnego i krajowego, ministra właściwego do spraw łączności, Prezesa UKE, operatora wyznaczonego oraz zapotrzebowanie odbiorców.

Rozwiązaniem modelowym w tym zakresie może być obowiązująca procedura ustalania górnych pułapów cenowych. Właściwą formą działania regulatora rynku jest akt administracyjny. Regulator rynku mógłby zatwierdzać w drodze jednostronnego władczego rozstrzygnięcia (decyzją administracyjną) propozycje dotyczące sposobu świadczenia pocztowych usług powszechnych, przedstawiane przez operatora wyznaczonego. Konieczne wydaje się także zrezygnowanie z ustawowego definiowania placówek pocztowych (lub przynajmniej zwiększenie elastyczności ustawowej definicji) oraz określania gęstości ich rozmieszczenia w rozporządzeniu wykonawczym. Regulator, wydając akt administracyjny musiałby wziąć pod uwagę konieczność zagwarantowania świadczenia usługi powszechnej, a także jej rentowność oraz możliwości (organizacyjne i technologiczne) danego operatora.

Bibliografia

- Bernadzikiewicz, T. (1937). *Mała reforma etatyzmu*. Warszawa: Towarzystwo Wydawnicze Młodych Prawników i Ekonomistów.
- Biernat, S. i Wasilewski, A. (1997). *Ustawa o działalności gospodarczej. Komentarz*. Kraków: Kantor Wydawniczy Zakamycze.
- Borkowski, A., Chełmoński, A., Guziński, M., Kiczka, K., Kieres, L. i Kocowski, T. (2004). *Administracyjne prawo gospodarcze*. Wrocław: Kolonia Limited.

- Guziński, M. (2004). W: A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski (red.), *Administracyjne prawo gospodarcze*. Wrocław: Kolonia Limited.
- Heitzler, S. (2009). Traditional Regulatory Approaches and The Postal Services Markets. *Competition and Regulation in Network Industries*, 10(1).
- Hoff, W. (2008). *Prawny model regulacji sektorowej*. Warszawa: Difin.
- Kosikowski, C. (2011). *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*. Warszawa: el/Lex.
- Nagy, I.C. (2013). Metamorphoses of Universal Service in the European Telecommunications and Energy Sector: A Trans-Sectoral Perspective. *German Law Journal*, 14(9).
- Rammerstorger, M. (2009). Risk Acceptance and Regulatory Risk. *Competition and Regulation in Network Industries*, 10(3).
- Snażyk, Z. (2015). *Świadczenie pocztowej usługi powszechnej w warunkach liberalizacji rynku*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Szafrański, A. (2008). *Przedsiębiorca publiczny wobec wolności gospodarczej*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.