

*Marzena Papiernik-Wojdera*<sup>\*</sup>  
*Agnieszka Matuszewska-Pierzynka*<sup>\*\*</sup>

## **RYNEK USŁUG POCZTOWYCH W POLSCE U PROGU JEGO PEŁNEJ LIBERALIZACJI**

### **1. WSTĘP**

Na rynku usług pocztowych w Polsce od kilku lat wprowadzana jest stopniowa liberalizacja. Przejawia się ona redukcją obszaru usług zastrzeżonych dla operatora publicznego oraz wzrostem liczby operatorów pocztowych. Efekty tych zmian mają jednak ograniczony charakter i dotychczas nie wpłynęły w radykalny sposób na transformację polskiego rynku usług pocztowych. Rynek ten przez szereg lat nie podlegał głębszym zmianom, gdyż organy regulacyjne chroniły pozycję Poczty Polskiej jako operatora narodowego, zapewniając mu pozycję monopolisty w tzw. obszarze usług zastrzeżonych.

Przepisy określające zasady funkcjonowania polskiego rynku pocztowego niebawem ulegną jednak zmianie – od 01 stycznia 2013 r. rynek ten zostanie w pełni zliberalizowany i otwarty na konkurencję. Wynika to z unijnych postanowień tzw. trzeciej dyrektywy pocztowej. Zapisy tej dyrektywy implikują konieczność włączenia do polskiego porządku prawnego szeregu zapisów wprowadzających zmiany w zakresie:

- obowiązujących definicji,
- zasad podejmowania działalności pocztowej,
- przepisów ustanawiających tzw. operatora wyznaczonego,
- regulacji dotyczących zapewnienia dostępu do usług powszechnych oraz sposobu ich finansowania,
- zasad rachunkowości regulacyjnej, kalkulacji kosztów, ustalania kosztu netto,
- warunków dostępu do sieci pocztowej i elementów infrastruktury pocztowej,

---

<sup>\*</sup> Dr, starszy wykładowca w Katedrze Analizy i Strategii Przedsiębiorstwa UŁ

<sup>\*\*</sup> Mgr, asystent w Katedrze Analizy i Strategii Przedsiębiorstwa UŁ

- zasad ponoszenia odpowiedzialności przez operatora pocztowego oraz reguł postępowania reklamacyjnego,
- zadań i uprawnień organu regulacyjnego.

Zasady organizacji wolnego rynku usług pocztowych w Polsce zostaną określone przepisami nowej ustawy *Prawo pocztowe*. Założenia do projektu powyższej ustawy zostały przyjęte przez Radę Ministrów w październiku 2010 r. Obecnie trwają prace nad zasadniczym projektem ustawy.

W obliczu zmian, jakie nastąpią w obszarze rynku usług pocztowych, przed polskim operatorem narodowym, tj. Poczta Polska SA, stoją szczególnie ważne zadania. W okresie pierwszych trzech lat od momentu wejścia w życie przepisów znowelizowanej ustawy *Prawo pocztowe*, będzie ona operatorem wyznaczonym, czyli zobligowanym do świadczenia usług powszechnych na w pełni zliberalizowanym rynku usług pocztowych. Należy zaznaczyć, iż usługi te będą realizowane w oparciu o nowe zasady organizacyjne i finansowe. Biorąc pod uwagę aktualną, trudną sytuację ekonomiczno-finansową operatora publicznego oraz konieczność przeprowadzenia przez niego szeroko zakrojonych zmian restrykturyzacyjnych, realizacja tego zadania nabiera szczególnego znaczenia.

Zasadniczym celem artykułu jest rozpoznanie sytuacji na rynku usług pocztowych w Polsce w kontekście jego pełnej liberalizacji i otwarcia na konkurencję.

Cele cząstkowe artykułu to:

- prezentacja rynku usług pocztowych w Polsce,
- ukazanie perspektyw zmian tego rynku w obliczu implementacji unijnych dyrektyw pocztowych,
- omówienie sytuacji oraz zamierzeń Poczty Polskiej SA w kontekście pełnej liberalizacji rynku usług pocztowych.

## 2. CHARAKTERYSTYKA RYNKU USŁUG POCZTOWYCH W POLSCE

Rynek usług pocztowych w Polsce jest rynkiem regulowanym, stanowiącym część jednolitego rynku wewnętrznego Unii Europejskiej. Przestrzeganiem przepisów regulacji zajmuje się Urząd Komunikacji Elektronicznej (UKE), zaś aktem prawnym określającym zasady wykonywania działalności gospodarczej polegającej na świadczeniu usług pocztowych w Polsce jest *Prawo pocztowe*<sup>1</sup>.

Zgodnie z art. 2 *Prawa pocztowego* usługę pocztową stanowi wykonywane w obrocie krajowym lub zagranicznym, zarobkowe przyjmowanie, przemieszczanie i doręczanie przesyłek oraz druków nieopatrzonych adresem (tzw. „druków bezadresowych”). Do usług pocztowych zaliczane jest także prowadzenie

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 12 czerwca 2003 r. *Prawo Pocztowe*, DzU 2008, nr 189, poz. 1159 z późn. zm.

punktów umożliwiających przyjęcie i wymianę korespondencji między podmiotami korzystającymi z obsługi tych punktów oraz realizowanie przekazów pocztowych<sup>2</sup>.

Zgodnie z aktualnie obowiązującymi przepisami przedsiębiorstwa funkcjonujące na rynku usług pocztowych prowadzą działalność w czterech jego obszarach<sup>3</sup>:

- a) zastrzeżonym dla operatora publicznego,
- b) wymagającym uzyskania zezwolenia,
- c) wymagającym wpisu do rejestru operatorów pocztowych,
- d) w pełni wolnym.

Sfera rynku zastrzeżonego dla operatora publicznego obejmuje wykonywanie usług pocztowych polegających na:

- przyjmowaniu, przemieszczaniu i doręczaniu w obrocie krajowym przesyłek z korespondencją, przesyłek reklamowych i innych przesyłek nadanych w sposób uniemożliwiający sprawdzenie zawartości o masie nieprzekraczającej granicy wagowej 50g,
- przyjmowaniu, przemieszczaniu i doręczaniu w obrocie zagranicznym przesyłek o masie nieprzekraczającej granicy wagowej 50 g,
- przyjmowaniu i doręczaniu w obrocie krajowym i zagranicznym przesyłek z korespondencją, o ile w procesie przyjmowania lub doręczania stają się one przesyłkami o masie nieprzekraczającej granicy wagowej 50 g.

Celem ustanowienia obszaru zastrzeżonego dla operatora publicznego jest stworzenie możliwości pozyskania przez niego środków na finansowanie obowiązków świadczenia tzw. powszechnych usług pocztowych.

Przepisy określające rynek usług zastrzeżonych nie zamykają w pełni tego rynku dla operatorów niepublicznych, bowiem mogą oni świadczyć usługi w kategorii wagowej zastrzeżonej dla operatora publicznego, jednak po wyższej cenie. Cena ta jest określana jako krotność opłaty za przyjęcie, przemieszczenie

---

<sup>2</sup> Zgodnie z art. 2 *Ustawy z dnia 12 czerwca 2003 r. Prawo Pocztove...* usługi pocztowej nie stanowi:

- 1) przemieszczanie i doręczanie własnych przesyłek, jeżeli jest wykonywane bez udziału osób trzecich;
- 2) przemieszczanie i doręczanie dokumentów dotyczących towarów przemieszczanych wraz z nimi;
- 3) przewóz rzeczy innych niż korespondencja, wykonywany na podstawie odrębnych przepisów;
- 4) wzajemna nieodpłatna wymiana korespondencji, dokonywana wyłącznie przez wymieniające się podmioty;
- 5) przyjmowanie, przemieszczanie i doręczanie przesyłek przez pocztę specjalną ministra właściwego do spraw wewnętrznych;
- 6) przyjmowanie, przemieszczanie i doręczanie przesyłek przez pocztę Ministra Obrony Narodowej – wojskową pocztę polową.

<sup>3</sup> Por. *Raport Prezesa UKE o stanie rynku usług pocztowych w Polsce w 2009 roku*, Urząd Komunikacji Elektronicznej, Warszawa, maj 2010, s. 9–10.

i doręczenie przesyłki listowej stanowiącej przesyłkę najniższego przedziału wagowego najszybszej kategorii określonej w cenniku powszechnych usług pocztowych<sup>4</sup>.

Działalność na rynku usług pocztowych wymagającym uzyskania zezwolenia obejmuje przyjmowanie, przemieszczanie i doręczanie w obrocie krajowym i zagranicznym:

- przesyłek dla ociemniałych,
- przesyłek z korespondencją do 2 000 g z wyłączeniem:
  - przesyłek o których mowa w art. 47 ust. 1 pkt 1 lit. a i pkt 2,
  - z zastrzeżeniem art. 47 ust. 2 i 4 ustawy *Prawo pocztowe*,
- przesyłek przyjmowanych, przemieszczanych i doręczanych w sposób inny niż określony dla powszechnych usług pocztowych.

Prowadzenie działalności gospodarczej na rynku wymagającym wpisu do rejestru operatorów pocztowych odnosi się do wykonywania działalności pocztowej, która nie jest objęta obowiązkiem uzyskania zezwolenia, zaś rynek całkowicie wolny dotyczy działalności pocztowej polegającej na przyjmowaniu, przemieszczaniu i doręczaniu druków bezadresowych.

Na rynku usług pocztowych w Polsce od kilku lat wprowadzana jest stopniowa liberalizacja. Przejawia się ona redukcją obszaru usług zastrzeżonych dla operatora publicznego oraz wzrostem liczby niepublicznych operatorów pocztowych.

Liczba niepublicznych operatorów pocztowych w Polsce wzrosła w ciągu ostatniej dekady dziesięciokrotnie. W roku 2000 było zarejestrowanych 21 operatorów niepublicznych, zaś na koniec roku 2009 liczba ta wzrosła do 209 operatorów, przy czym<sup>5</sup>:

- trzech operatorów niepublicznych posiadało zezwolenia,
- 205 operatorów niepublicznych funkcjonowało na podstawie wpisu do rejestru operatorów pocztowych,
- jeden operator niepubliczny posiadał zarówno zezwolenie, jak i wpis do rejestru operatorów pocztowych.

Dane dotyczące niepublicznych operatorów pocztowych wskazują, iż po okresie dynamicznych zmian struktura tego rynku w ostatnich latach stabilizowała się. Liczba niepublicznych operatorów pocztowych w latach 2004–2006 wzrastała rocznie średnio o 40%, zaś w latach 2007–2009 wzrost ten kształtował się na poziomie 10% rocznie. Sytuacja ta była efektem przesunięcia terminu pełnej liberalizacji rynku pocztowego w Polsce na koniec 2012 r. (pierwotnie rozważany był koniec roku 2010) oraz światowego kryzysu gospodarczego.

Wzrostowi liczby operatorów niepublicznych towarzyszyło stopniowe redukowanie obszaru zastrzeżonego dla operatora publicznego. Obszar ten jest regulowany ustawowo i obejmuje przesyłki listowe, dla których określone są

<sup>4</sup> Art. 47 Ustawy z dnia 12 czerwca 2003 r. *Prawo Pocztowe*...

<sup>5</sup> *Raport Prezesa UKE o stanie rynku usług pocztowych w Polsce w 2009 roku...*, s. 14 i 18.

graniczne kryteria wagowe oraz cenowe. W ciągu ostatnich lat kryteria te były kilkakrotnie redukowane.

Od dnia wejścia w życie ustawy *Prawo pocztowe*, tj. 24 sierpnia 2003 r. do 30 kwietnia 2004 r., granica wagowa usług zastrzeżonych wynosiła 500 gramów, zaś kryterium cenowe stanowiło 5-krotność opłaty za przyjęcie, przemieszczenie i doręczenie przesyłki listowej stanowiącej przesyłkę najniższego przedziału wagowego najszybszej kategorii określonej w cenniku powszechnych usług pocztowych.

Z dniem wejścia Polski do Unii Europejskiej kryteria te uległy zmianie. Od 01 maja 2004 r. do 31 grudnia 2005 r. limit wagowy wynosił 350 gramów, zaś cenowy stanowił 3-krotność opłaty za przyjęcie, przemieszczenie i doręczenie przesyłki listowej stanowiącej przesyłkę najniższego przedziału wagowego najszybszej kategorii określonej w cenniku powszechnych usług pocztowych.

Tabela 1

Kryteria usług zastrzeżonych w okresie od wejścia w życie przepisów ustawy *Prawo pocztowe* do pełnej liberalizacji rynku usług pocztowych w Polsce

Granica wagowa usług zastrzeżonych	Kryterium cenowe
<b>I etap</b>	
od dnia wejścia w życie ustawy <i>Prawo pocztowe</i> , tj. 24.08.2003 r. do 30.04.2004 r.	
<b>500 g</b>	<b>5-krotność opłaty</b>
<b>II etap</b>	
od 01.05.2004 r. do 31.12.2005 r.	
<b>350 g</b>	<b>3-krotność opłaty</b>
<b>III etap</b>	
od 01.01.2006 r. do pełnej liberalizacji rynku usług pocztowych (według założeń przyjętych 05 października 2010 r. przez Radę Ministrów do 31.12.2012 r.)	
<b>50 g</b>	<b>2,5-krotność opłaty</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: art. 47 i 94 *Ustawy z dnia 12 czerwca 2003 r. Prawo Pocztowe*, DzU 2003, nr 130, poz. 1188 oraz art. 47 *Ustawy z dnia 12 czerwca 2003 r. Prawo Pocztowe*, DzU 2008, nr 189, poz. 1159 z póź. zm.; *Założenia do projektu ustawy Prawo pocztowe*, przedłożone przez ministra infrastruktury, [http://www.premier.gov.pl/rzad/decyzje\\_rzadu/id:5438/](http://www.premier.gov.pl/rzad/decyzje_rzadu/id:5438/) (05.10.2010).

Od 01 stycznia 2006 r. do pełnej liberalizacji rynku usług pocztowych, która – według *Założeń do projektu ustawy Prawo pocztowe* przyjętej przez rząd<sup>6</sup> – będzie miała miejsce 01 stycznia 2013 r., limity te wynoszą 50 gramów oraz 2,5-

<sup>6</sup> [http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/461681,niezalezni\\_operatorzy\\_rzad\\_nie\\_chce\\_liberalizacji\\_ryнку\\_usług\\_pocztowych.html](http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/461681,niezalezni_operatorzy_rzad_nie_chce_liberalizacji_ryнку_usług_pocztowych.html) (2010-10-27).

-krotność opłaty za przyjęcie, przemieszczenie i doręczenie przesyłki listowej stanowiącej przesyłkę najniższego przedziału wagowego najszybszej kategorii określonej w cenniku powszechnych usług pocztowych.

W efekcie obowiązujących rozwiązań legislacyjnych w 2009 r. udział Poczty Polskiej SA w ogólnym wolumenie najlżejszych przesyłek listowych wynosił 99,96%, zaś w przychodach ze sprzedaży tego typu usług pocztowych kształtował się na poziomie 99,94%<sup>7</sup>. Biorąc pod uwagę fakt, iż zarówno wielkość, jak i wartość obrotów na tym rynku w ciągu ostatnich lat utrzymywała się na relatywnie stałym poziomie, należy podkreślić, iż jest to stosunkowo stabilny i atrakcyjny obszar rynku usług pocztowych, a Poczta Polska zajmuje na nim pozycję monopolisty.

Ważnym aspektem pełnej liberalizacji rynku usług pocztowych jest wielkość rynku zastrzeżonego, czyli sfery zarezerwowanej dla operatora publicznego. Analizy dowodzą, iż obszar zastrzeżony stanowi obecnie około 3/4 rynku usług pocztowych w Polsce (z wyłączeniem druków bezadresowych) i jest źródłem połowy przychodów generowanych na tym rynku<sup>8</sup>. Z szacunków wynika, iż wartość całego „uwolnionego” rynku usług pocztowych w Polsce będzie wynosić około 7 mld zł<sup>9</sup>. Oznacza to, iż rynek ten stanowi atrakcyjny segment biznesowy, na którym – biorąc pod uwagę obowiązek implementacji unijnych rozwiązań legislacyjnych – od 2013 r. można się spodziewać znacznych zmian. Doświadczenia krajów europejskich, które podjęły decyzję o likwidacji obszaru zastrzeżonego, wskazują na wyraźny spadek udziałów operatorów narodowych w rynku przesyłek listowych, które dla większości operatorów – w tym również dla Poczty Polskiej – są zasadniczym źródłem przychodów i zysków<sup>10</sup>.

Ze sprawozdań złożonych Prezesowi UKE przez operatorów pocztowych wynika, że na koniec 2009 r. zarejestrowanych było 210 operatorów pocztowych, tj. jeden operator publiczny (Poczta Polska SA) oraz 209 operatorów niepublicznych. Spośród wszystkich zarejestrowanych operatorów niepublicznych działalność prowadziło 125 operatorów, tj. 60% operatorów wpisanych do rejestru<sup>11</sup>.

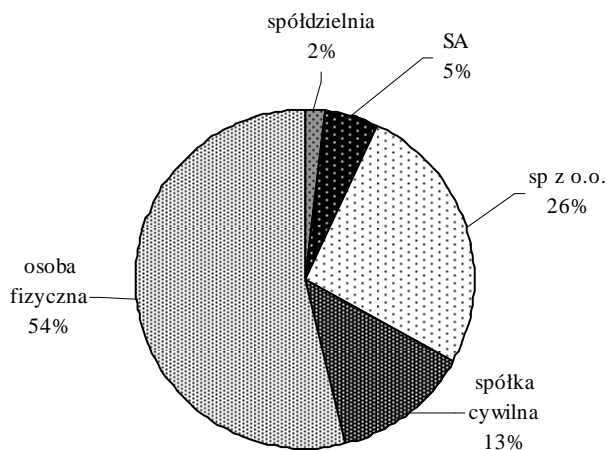
<sup>7</sup> *Raport Prezesa UKE o stanie rynku usług pocztowych w Polsce w 2009 roku...*, s. 53.

<sup>8</sup> [http://www.uke.gov.pl/uke/index.jsp?place=Lead24&news\\_cat\\_id=247&news\\_id=5380&layout=8&page=text](http://www.uke.gov.pl/uke/index.jsp?place=Lead24&news_cat_id=247&news_id=5380&layout=8&page=text) (18.05.2010).

<sup>9</sup> <http://www.egospodarka.pl/29829,Uslugi-pocztowe-uwolnienie-ryнку-w-2013,1,39,1.html>.

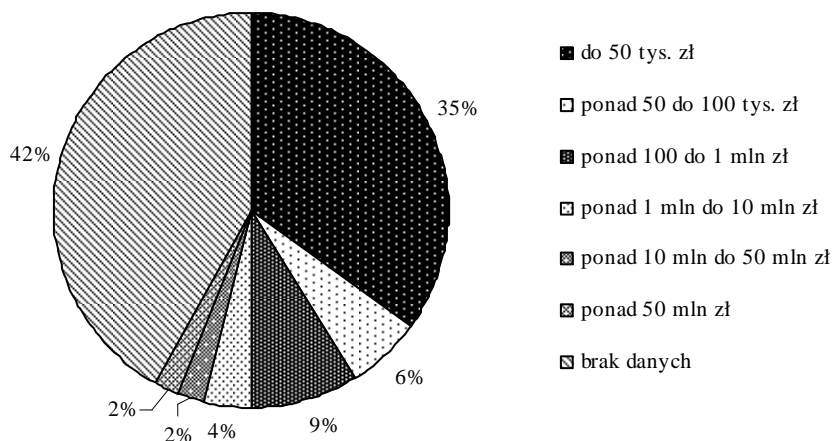
<sup>10</sup> Z uwagi na omijanie obszaru zastrzeżonego przez operatorów niepublicznych docierających (np. blaszkami) przesyłki o wadze poniżej 50 gramów, już obecnie możemy w Polsce zaobserwować „przedsmak” przyszłej sytuacji w tym obszarze rynku usług pocztowych.

<sup>11</sup> *Raport Prezesa UKE o stanie rynku usług pocztowych w Polsce w 2009 roku...*, s. 14.



Rys. 1. Struktura niepublicznych operatorów pocztowych w Polsce ze względu na prawno-organizacyjną formę działalności (stan na 31.12.2009 r.)

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Raportu Prezesa UKE o stanie rynku usług pocztowych w Polsce w 2009 roku*, Urząd Komunikacji Elektronicznej, Warszawa, maj 2010, s. 20.



Rys. 2. Struktura niepublicznych operatorów pocztowych w Polsce ze względu na wielkość kapitału (stan na 31.12.2009 r.)

Źródło: jak do rys. 1, s. 21.

Działalność pocztowych operatorów niepublicznych była prowadzona w różnorodnych formach prawno-organizacyjnych. Najczęściej miała ona charakter działalności gospodarczej prowadzonej przez osobę fizyczną (68 operatorów) oraz w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (33 operatorów).

W formie spółki cywilnej działało 16 operatorów, w formie spółki akcyjnej 6 operatorów, zaś w formie spółdzielni 2 operatorów<sup>12</sup>.

Niepubliczni operatorzy pocztowi charakteryzowali się także znacznym zróżnicowaniem pod względem wartości zaangażowanego kapitału. Najliczniejszą grupę podmiotów (44) stanowiły jednostki, których kapitał nie przekraczał 50 tys. zł. Kapitałem wyższym niż 500 tys. zł dysponowało 11 podmiotów.

Operatorzy niepubliczni – w przeciwieństwie do Poczty Polskiej SA, która ma obowiązek świadczenia usług w obrocie krajowym i zagranicznym – mogą świadczyć usługi na terenie kraju, zagranicy, kraju i zagranicy lub lokalnie (na obszarze regionu, województwa, powiatu, gminy, miejscowości). Z informacji zawartych w sprawozdaniach przedłożonych Prezesowi UKE wynika, że w 2009 r.<sup>13</sup>:

- lokalnie działało 61 operatorów niepublicznych,
- działalność w wymiarze krajowym prowadziło 31 operatorów niepublicznych,
- działalność w wymiarze krajowym i zagranicznym realizowało 23 operatorów niepublicznych,
- wyłącznie w obrocie zagranicznym funkcjonowało 10 operatorów niepublicznych.

Tabela 2

Wielkość zatrudnienia u operatorów niepublicznych (stan na 31.12.2009 r.)

Liczba zatrudnionych	Liczba operatorów	Struktura (%)
Działalność jednoosobowa	23	18,4
Od 2 do 9 osób	42	33,6
Od 10 do 49 osób	29	23,2
Od 50 do 249 osób	12	9,6
Powyżej 250 osób	15	12,0
Brak danych	4	3,2
Razem	125	100,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Raportu Prezesa UKE o stanie rynku usług pocztowych w Polsce w 2009 roku*, Urząd Komunikacji Elektronicznej, Warszawa, maj 2010, s. 38.

Łączny poziom zatrudnienia u operatorów niepublicznych był ponad trzykrotnie niższy, niż w Poczcie Polskiej SA. Na koniec 2009 r. operator publiczny

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 20.

<sup>13</sup> *Ibidem*, s. 21.



zatrudniał prawie 99 tys. osób<sup>14</sup>, zaś operatorzy niepubliczni – niecałe 29 tys. osób. Wielkość zatrudnienia w przedsiębiorstwach funkcjonujących na rynku usług pocztowych była zróżnicowana, co ilustrują dane zamieszczone w tab. 2. W 2009 r. na rynku usług pocztowych działało 15 dużych przedsiębiorstw, które zatrudniały więcej niż 250 pracowników, jednak w zdecydowanej większości podmiotów poziom zatrudnienia nie przekraczał 50 osób. Operatorzy działający jednoosobowo oraz mikroprzedsiębiorstwa o poziomie zatrudnienia poniżej 10 osób stanowili łącznie ponad połowę operatorów niepublicznych działających na rynku usług pocztowych w 2009 r.

We wszystkich obszarach działalności pocztowej (przesyłkach z korespondencją, przesyłkach reklamowych, paczkach, drukach bezadresowych) aktywni byli tylko dwaj operatorzy należący do Grupy Kapitałowej Integer.pl, tj. InPost Sp. z o.o. oraz Integer.pl SA. Podmioty te – jako jedyne – aspirują do zajęcia pozycji, jaką ma obecnie Poczta Polska SA<sup>15</sup>. Należy jednak wskazać istotną różnicę między tymi podmiotami a publicznym operatorem pocztowym – operatorzy z Grupy Integer.pl koncentrują się na świadczeniu usług w dużych ośrodkach miejskich oraz pomiędzy nimi, zaś operator publiczny realizuje usługi również na obszarach wiejskich.

Tabela 3

Liczba i struktura placówek operatorów pocztowych w Polsce (stan na 31.12.2009 r.)

Wyszczególnienie	Obszary miejskie		Obszary wiejskie	
	liczba placówek	struktura (%)	liczba placówek	struktura (%)
Poczta Polska SA	3 842	62,4	4 536	98,2
Operatorzy niepubliczni	2 314	37,6	84	1,8
Razem:	6 156	100,0	4 620	100,0

Źródło: jak do tab. 2, s. 48.

W 2009 r. na terenie całego kraju działało prawie 10,8 tys. placówek operatorów pocztowych. Większość placówek, tj. ponad 6 tys., zlokalizowana była na terenach miejskich, przy czym ponad 62% z nich było placówkami Poczty Polskiej SA, zaś niecałe 38% stanowiły placówki operatorów niepublicznych. Dane zamieszczone w tab. 3 wskazują, iż na obszarach wiejskich dominującym operatorem był operator publiczny, do którego należało ponad 98% placówek. Operatorzy niepubliczni mieli zlokalizowane na obszarach wiejskich tylko 84 placów-

<sup>14</sup> <http://praca.money.pl/wiadomosci/artukul/beda;kolejne;zwolnienia;w;poczcie;polskiej,115,0,607091.html>.

<sup>15</sup> *Raport Prezesa UKE o stanie rynku usług pocztowych w Polsce w 2009 roku...*, s. 22.

ki, natomiast operator publiczny – ponad 4,5 tys. placówek<sup>16</sup>. Dane te dowodzą, iż operatorzy niepubliczni koncentrują swą działalność przede wszystkim na obszarach miejskich, tworząc wyższy popyt na usługi pocztowe oraz generujących relatywnie niższe koszty ich świadczenia. Rynek usług pocztowych w Polsce przez szereg lat nie podlegał głębszym zmianom, bowiem organy regulujące tę sferę rynku chroniły pozycję Poczty Polskiej jako publicznego operatora, zobowiązanego do świadczenia powszechnych usług pocztowych. Procesy integracji Polski z Unią Europejską oraz konieczność implementacji postanowień unijnych dyrektyw wymuszają jednak wprowadzenie szeregu znaczących zmian w tym obszarze.

### 3. PERSPEKTYWY ZMIAN RYNKU USŁUG POCZTOWYCH W POLSCE

Głównym zamierzeniem regulacji rynku usług pocztowych na obszarze Unii Europejskiej jest liberalizacja tego rynku, przy jednoczesnym dążeniu do zapewnienia wysokiej jakości usług pocztowych – łącznie z zagwarantowaniem świadczenia powszechnych usług pocztowych po przystępnych cenach i na warunkach gwarantujących ciągłość ich realizacji<sup>17</sup>.

Proces liberalizacji rynku usług pocztowych w Unii Europejskiej został inicjowany w 1997 r. i stanowił implementację założeń wizji Jednolitego Rynku UE. Aktami prawnymi regulującymi zasady funkcjonowania rynku pocztowego w UE są trzy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady, tj.:

1) *Dyrektywa 97/67/WE z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie wspólnych regulacji rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług* (tzw. pierwsza dyrektywa pocztowa)<sup>18</sup>;

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 48.

<sup>17</sup> Zgodnie z art. 3, ust. 25 *Ustawy z dnia 12 czerwca 2003 r. Prawo Pocztowne...* powszechne usługi pocztowe to usługi polegające na:

- a) przyjmowaniu, przemieszczaniu i doręczaniu:
  - przesyłek listowych do 2 000 g, w tym przesyłek poleconych i przesyłek z zadeklarowaną wartością,
  - paczek pocztowych do 10 000 g, w tym z zadeklarowaną wartością,
  - przesyłek dla ociemniałych,
- b) doręczaniu nadesłanych z zagranicy paczek pocztowych do 20 000 g,
- c) realizowaniu przekazów pocztowych

świadczone w obrocie krajowym i zagranicznym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w sposób jednolity w porównywalnych warunkach i po przystępnych cenach, z zachowaniem wymaganej prawem jakości oraz z zapewnieniem co najmniej jednego opróżnienia nadawczej skrzynki pocztowej i doręczania przesyłek co najmniej w każdy dzień roboczy i nie mniej niż przez 5 dni w tygodniu.

<sup>18</sup> *Dziennik Urzędowy L 015*, 21/01/1998 P. 0014 – 0025.

2) Dyrektywa 2002/39/WE z dnia 10 czerwca 2002 r. zmieniająca Dyrektywę 97/67/WE w zakresie dalszego otwarcia na konkurencję wspólnotowych usług powszechnych (tzw. druga dyrektywa pocztowa)<sup>19</sup>;

3) Dyrektywa 2008/6/WE z dnia 20 lutego 2008 r. zmieniająca Dyrektywę 97/67/WE w odniesieniu do pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty (tzw. trzecia dyrektywa pocztowa)<sup>20</sup>.

Trzecia dyrektywa pocztowa ma na celu finalizację procesu liberalizacji rynku usług pocztowych. Odnosi się ona do wszystkich usług pocztowych, wprowadzając jednocześnie regulacje gwarantujące społeczeństwu utrzymanie ciągłego dostępu do usług powszechnych na konkurencyjnym rynku<sup>21</sup>. Według zapisów powyższej dyrektywy państwa członkowskie winny wprowadzić w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne, konieczne dla wykonania jej postanowień, najpóźniej do 31 grudnia 2010 r. Jednocześnie określona została grupa państw, które - aby przedłużyć okres utrzymania usług zastrzeżonych dla operatora(-ów) świadczącego(-ych) usługę powszechną – mogą przesunąć termin wdrożenia trzeciej dyrektywy do 31 grudnia 2012 r. W grupie tych państw znalazła się również Polska<sup>22</sup>.

Wdrożenie postanowień trzeciej dyrektywy pocztowej wymaga wprowadzenia w obszarze rynku usług pocztowych w Polsce szeregu zmian dotyczących<sup>23</sup>:

- likwidacji obszaru zastrzeżonego w ramach usług powszechnych,
- wdrożenia efektywnego mechanizmu zapewniającego dostępność usług powszechnych,
- opracowania optymalnej metody finansowania kosztu netto świadczenia usług powszechnych,
- zapewnienia równego dostępu operatorom pocztowym do sieci pocztowej oraz elementów infrastruktury pocztowej,
- zapewnienia interoperacyjności w przypadku świadczenia usługi pocztowej przez kilku operatorów (na przykład w sytuacji, gdy jeden operator przyjmuje przesyłki, następny operator sortuje je i przemieszcza, kolejny operator zajmuje się ich doręczaniem),
- wzmocnienia ochrony konsumentów przez wprowadzenie prostych i jasnych reguł reklamacji,
- wzmocnienia i rozszerzenia uprawnień organu regulacyjnego.

Realizacja powyższych zamierzeń, wynikających z postanowień trzeciej dyrektywy pocztowej, wymaga wprowadzenia zmian w prawie krajowym,

<sup>19</sup> Dziennik Urzędowy L 176, 05/07/2002 P. 0021 – 0025.

<sup>20</sup> Dziennik Urzędowy L 052, 27/02/2008 P. 0003 – 0020.

<sup>21</sup> <http://www.mi.gov.pl/2-482b0234ec3c3-1793207.htm> (28.11.2010 r.).

<sup>22</sup> Poza Polską w grupie tej znajdują się: Republika Czeska, Grecja, Cypr, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Węgry, Malta, Rumunia, Słowacja.

<sup>23</sup> Założenia do projektu ustawy Prawo pocztowe, przedłożone przez ministra infrastruktury, [http://www.premier.gov.pl/rzad/decyzje\\_rzadu/id:5438/](http://www.premier.gov.pl/rzad/decyzje_rzadu/id:5438/) (05.10.2010).

w związku z czym trwają prace nad przygotowaniem nowego *Prawa pocztowego*. W październiku 2010 r. Rada Ministrów przyjęła, przedłożone przez Ministra Infrastruktury, *Założenia do projektu ustawy Prawo pocztowe*<sup>24</sup>. Obecnie trwają prace nad właściwym projektem ustawy *Prawo Pocztowe*, który według harmonogramu powinien być przyjęty przez Radę Ministrów w drugim kwartale 2011 r.<sup>25</sup>

Według założeń do projektu powyższej ustawy nasz kraj skorzystał z możliwości opóźnienia wdrożenia trzeciej dyrektywy pocztowej, w związku z czym likwidacja obszaru usług zastrzeżonych dla operatora publicznego, tj. Poczty Polskiej SA, nastąpi 01 stycznia 2013 r. Od tego dnia usługi powszechne będą świadczone przez tzw. wyznaczonego operatora pocztowego. Operator ten będzie wyłaniany przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej na drodze konkursu co 10 lat. Do konkursu będzie mógł przystąpić każdy operator pocztowy prowadzący działalność na podstawie wpisu do rejestru operatorów pocztowych.

W założeniach do projektu ustawy podkreśla się, iż pozostałe opcje dopuszczone trzecią dyrektywą pocztową, tj. „pozostawienie usługi powszechnej siłom rynkowym bądź wprowadzenie procedury przetargowej dla zamawiania tych usług u operatorów pocztowych”<sup>26</sup>, mogłyby być rozważane wyłącznie w warunkach rozbudowanej konkurencji w obszarze usług powszechnych. Z uwagi na słaby rozwój tego segmentu rynku w Polsce powyższe rozwiązania nie są brane pod uwagę. Z tego samego powodu w założeniach nie jest uwzględniona opcja wyznaczenia – dla świadczenia usług powszechnych – kilku operatorów pocztowych w różnych częściach kraju, bądź dla różnych rodzajów usług z katalogu usług powszechnych.

W założeniach do projektu ustawy proponowane jest zawężenie katalogu usług powszechnych, tj. wyłączenie z niego usług świadczonych dla nadawców masowych, przekazów pocztowych, przyjmowanie, przemieszczanie i doręczenie przesyłek reklamowych, określenie dla paczek nie tylko kryteriów wagowych, ale i maksymalnych wymiarów i inne<sup>27</sup>.

Wyznaczony operator pocztowy będzie zobligowany do zapewnienia na terenie całego kraju odpowiedniej gęstości placówek oraz pocztowych skrzynek nadawczych. W zakresie jego obowiązków będzie zapewnienie co najmniej jednego opróżniania nadawczej skrzynki pocztowej oraz doręczanie przesyłek co najmniej w każdy dzień roboczy i nie mniej niż pięć razy w tygodniu. Jest to minimalna częstotliwość jaką – według pierwszej dyrektywy pocztowej – po-

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> *Pierwszy rok spółki akcyjnej* – rozmowa z Maciejem Jankowskim, podsekretarzem stanu w Ministerstwie Infrastruktury, „Poczta Polska”, nr 24(765), 04 października 2010 r.

<sup>26</sup> *Zob. Założenia do projektu ustawy Prawo pocztowe...*, s. 24–25;

[http://bip.mi.gov.pl/pl/bip/projekty\\_aktow\\_prawnych/projekty\\_ustaw/ustawy\\_poczta/proj\\_us\\_t\\_prawo\\_pocztowe/px\\_zalozenia\\_na\\_krm\\_wersja\\_z\\_30\\_lipca\\_2010\\_wersja\\_ii\\_bez\\_budzetu.pdf](http://bip.mi.gov.pl/pl/bip/projekty_aktow_prawnych/projekty_ustaw/ustawy_poczta/proj_us_t_prawo_pocztowe/px_zalozenia_na_krm_wersja_z_30_lipca_2010_wersja_ii_bez_budzetu.pdf).

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 25–26.

winno gwarantować państwo. W *Założeniach do projektu ustawy Prawo pocztowe* proponuje się jednocześnie wprowadzenie możliwości odstępstwa od tej reguły. Odstępstwo to byłoby ustanawiane w drodze decyzji podejmowanej przez Prezesa UKE na podstawie przedstawianej corocznie przez operatora wyznaczonego analizy popytu na usługi powszechne na terenie obsługiwanych przez poszczególne jego placówki, a także gdy jest to uzasadnione sytuacją finansową operatora wynikającą z rentowności usług powszechnych. Proponuje się aby warunkiem wystąpienia o odstępstwo były następujące okoliczności<sup>28</sup>:

- a) niska gęstość zaludnienia,
- b) trudne warunki geograficzne, jeżeli w istotny sposób wpływają one na utrudnienie komunikacji pocztowej z siedliskami ludzkimi,
- c) niski popyt na dany rodzaj usług,
- d) sytuacja finansowa operatora wynikająca z rentowności usług powszechnych.

Możliwość wprowadzenia tych odstępstw rodzi pytanie o realną dostępność oraz jakość usług powszechnych świadczonych w warunkach pełnej liberalizacji rynku pocztowego w Polsce.

W *Założeniach do projektu ustawy Prawo pocztowe* zaznacza się jednocześnie, iż usługi powszechne winny być realizowane po przystępnej cenie (odzwierciedlającej koszty i warunki rynkowe świadczenia usług, w tym rozsądną marżę) i z określoną jakością (szczegóły tego aspektu działalności operatora wyznaczonego zostaną w przyszłości sprecyzowane w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw łączności w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych). W założeniach projektu przyjmuje się ponadto, iż zmiany cen usług powszechnych będą wymagały akceptacji Prezesa UKE w zakresie nieprzekraczania wskaźnika wzrostu opłat na poziomie określonym uprzednio przez UKE dla kolejnych trzech lat. Operator wyznaczony będzie także zobowiązany do prowadzenia tzw. rachunkowości regulacyjnej oraz odpowiedniej kalkulacji kosztów, co ma umożliwić ustalenie jednostkowych kosztów usług powszechnych oraz przeprowadzenie kalkulacji tzw. kosztu netto świadczenia usług powszechnych<sup>29</sup>.

Celem zapewnienia gwarantowanej przez państwo ciągłości świadczenia usług powszechnych, wprowadzony będzie specyficzny mechanizm ich finansowania. Ze względu na stopniowy rozwój konkurencji w obszarze usług, które wchodzi w zakres usług powszechnych oraz obecną strukturę rynku usług pocztowych, w *Założeniach do projektu ustawy Prawo pocztowe* rekomenduje się

<sup>28</sup> *Ibidem*, s. 27.

<sup>29</sup> Koszt netto obliczany będzie jako różnica pomiędzy kosztami świadczenia powszechnych usług pocztowych, których operator wyznaczony nie poniósłby, gdyby nie miał obowiązku ich świadczenia, a przychodami i korzyściami pośrednimi, jakich nie osiągnąłby, gdyby nie miał tego obowiązku. *Ibidem*, s. 40.

wprowadzenie finansowania obowiązku świadczenia usług powszechnych z dwóch źródeł, tj.:

- zyskiem z innych rodzajów działalności gospodarczej operatora wyznaczonego,
- z funduszu kompensacyjnego tworzonego *ex post*, tj. po ustaleniu potrzeby uruchomienia takiej kompensaty, z wpłat operatorów objętych obowiązkiem dopłat w wysokości określonej przez Prezesa UKE.

Rozważa się przy tym, aby obowiązkiem współfinansowania kosztów netto objęci byli operatorzy pocztowi świadczący usługi wchodzące w zakres usług powszechnych, których przychody w skali roku przekroczą 1 mln zł<sup>30</sup>.

W opinii prywatnych operatorów pocztowych zasady obliczania, tworzenia funduszu kompensacyjnego oraz ustalania kosztu usługi powszechnej nie zostały jasno określone, co rodzi obawy o możliwości sprostania w przyszłości finansowym obciążeniu z powyższego tytułu przez operatorów pocztowych objętych obowiązkiem dopłat<sup>31</sup>.

Kolejne ważne regulacje, przewidziane w nowym *Prawie pocztowym*, dotyczą dostępu do sieci pocztowej oraz elementów infrastruktury pocztowej, co wiąże się z zapewnieniem interoperacyjności działań operatorów pocztowych.

Pierwsze z powyższych zagadnień odnosi się do obowiązku zapewnienia przez operatora wyznaczonego dostępu do sieci pocztowej pozostałym operatorom pocztowym świadczącym usługi, które wchodzą w zakres usług powszechnych<sup>32</sup>. Druga z powyższych kwestii wiąże się z określeniem warunków dostępu do elementów infrastruktury pocztowej. Spośród elementów infrastruktury pocztowej, wymienionych w trzeciej dyrektywie pocztowej, w warunkach polskich uznano za zasadne uregulować następujące zagadnienia<sup>33</sup>:

- dostęp do kodów pocztowych (proponuje się zobowiązać Poczta Polska SA, jako właściciela tego systemu, do odpłatnego udostępniania spisu kodów pocztowych operatorom pocztowym na warunkach umownych),

<sup>30</sup> Zob. *ibidem*, s. 38–39.

<sup>31</sup> [http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/456338,poczta\\_polska\\_straci\\_monopol.html](http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/456338,poczta_polska_straci_monopol.html)  
06.10.10.

<sup>32</sup> Według definicji proponowanej w *Założeniach do projektu Prawo pocztowe...* sieć pocztową tworzy system organizacji oraz wszelkiego rodzaju zasoby stosowane przez operatora wyznaczonego, służące do:

- przyjmowania przesyłek pocztowych objętych obowiązkiem świadczenia usług powszechnych z urzędzeń, w których przesyłki pocztowe mogą być nadawane, w szczególności z pocztowych skrzynek nadawczych,
- segregowania i grupowania przesyłek według ich adresu w celu przemieszczenia z miejsca ich nadania do placówki pocztowej właściwej dla doręczenia na danym terenie,
- doręczania pod adresy wskazane na przesyłkach pocztowych.

<sup>33</sup> *Założenia do projektu ustawy Prawo pocztowe...*;

[http://bip.mi.gov.pl/pl/bip/projekty\\_aktow\\_prawnych/projekty\\_ustaw/ustawy\\_poczta/proj\\_ust\\_prawo\\_pocztowe/px\\_zalozenia\\_na\\_krm\\_wersja\\_z\\_30\\_lipca\\_2010\\_wersja\\_ii\\_bez\\_budzetu.pdf](http://bip.mi.gov.pl/pl/bip/projekty_aktow_prawnych/projekty_ustaw/ustawy_poczta/proj_ust_prawo_pocztowe/px_zalozenia_na_krm_wersja_z_30_lipca_2010_wersja_ii_bez_budzetu.pdf).

- dostęp do informacji o zmianie adresu w celu przekierowania przesyłek pocztowych,
- dostęp do skrzytek pocztowych,
- dostęp do pocztowych skrzynek nadawczych i oddawczych,
- postępowanie z przesyłkami pocztowymi lub przekazami pocztowymi, których nie można doręczyć (tzw. „przesyłki niedoręczalne”),
- zwroty przesyłek doręczanych za pośrednictwem pocztowych skrzynek oddawczych.

Zapewnienie interoperacyjności działań operatorów pocztowych wymaga ponadto uregulowania rozwiązań w zakresie oznaczania oraz znormalizowania strony adresowej przesyłek.

Według *Założeń do projektu ustawy Prawo pocztowe* warunki dostępu oraz opłaty za dostęp do sieci pocztowej, jak również elementów infrastruktury pocztowej, będą określone w dwustronnych umowach pomiędzy operatorami pocztowymi. W przypadku sporów w zakresie dostępu do elementów infrastruktury pocztowej obowiązywałaby procedura negocjacji z możliwością wydania decyzji przez Prezesa UKE.

Kolejną istotną zmianą proponowaną w nowej ustawie *Prawo pocztowe*, jest definicja usługi pocztowej<sup>34</sup>. Według obecnie obowiązujących regulacji usługą pocztową stanowi wykonywane w obrocie krajowym lub zagranicznym, zarobkowe przyjmowanie, przemieszczanie i doręczanie przesyłek oraz druków bezadresowych<sup>35</sup>. Zgodnie z nową koncepcją za usługę pocztową będzie uznawany każdy dotychczasowy jej etap, czyli przyjmowanie, sortowanie, przemieszczanie, doręczanie przesyłek (w tym kurierskich) oraz druków bezadresowych. Każdy przedsiębiorca, który będzie wykonywał te działania – lub którekolwiek z nich – będzie świadczył usługę pocztową, a tym samym będzie operatorem pocztowym<sup>36</sup>. W skład usług pocztowych wejdzie ponadto przesyłanie przesyłek drogą elektroniczną, jeśli na etapie przyjmowania, przemieszczania lub doręcza-

<sup>34</sup> Oprócz zmiany definicji usługi pocztowej w *Założeniach do projektu ustawy Prawo pocztowe...* znalazły się propozycje zmian definicji operatora pocztowego, operatora wyznaczonego, agenta pocztowego, przesyłki pocztowej, paczki pocztowej, przesyłki listowej, przesyłki reklamowej, przekazu pocztowego, a także nowe definicje określające: druk bezadresowy, sieć pocztową, infrastrukturę pocztową, nadawcę masowego, usługi wchodzące w zakres usługi powszechnej, przesyłkę kurierską, przemieszczenie.

Zob. *Założenia do projektu ustawy Prawo pocztowe...*, s. 18–22;  
[http://bip.mi.gov.pl/pl/bip/projekty\\_aktow\\_prawnych/projekty\\_ustaw/ustawy\\_poczta/proj\\_ust\\_prawo\\_pocztowe/px\\_zalozenia\\_na\\_krm\\_wersja\\_z\\_30\\_lipca\\_2010\\_wersja\\_ii\\_bez\\_budzetu.pdf](http://bip.mi.gov.pl/pl/bip/projekty_aktow_prawnych/projekty_ustaw/ustawy_poczta/proj_ust_prawo_pocztowe/px_zalozenia_na_krm_wersja_z_30_lipca_2010_wersja_ii_bez_budzetu.pdf).

<sup>35</sup> Zgodnie z art. 2 ustawy *Prawo pocztowe* do usług pocztowych zaliczane jest ponadto prowadzenie punktów umożliwiających przyjęcie i wymianę korespondencji między podmiotami korzystającymi z obsługi tych punktów oraz realizowanie przekazów pocztowych. *Ustawa z dnia 12 czerwca 2003 r. Prawo Pocztowe...*

<sup>36</sup> Z usługi wyłączony ma być etap transportu, z wyjątkiem sytuacji gdy transport jest wykonywany przez przedsiębiorcę w połączeniu z przynajmniej jedną z ww. usług. Zob. *Założenia do projektu ustawy Prawo pocztowe...*

nia przekazu informacyjnego przyjmą one fizyczną formę przesyłki listowej. Do usług pocztowych zaliczane będzie także prowadzenie punktów umożliwiających przyjęcie i wymianę korespondencji między podmiotami korzystającymi z obsługi tych punktów oraz realizowanie przekazów pocztowych.

Rezultatem wprowadzenia nowej definicji usługi pocztowej będą prawdopodobnie zmiany w strukturze podmiotowej rynku pocztowego. Przewidywany jest wzrost liczby operatorów pocztowych, bowiem operatorem będzie mógł zostać także przedsiębiorca, który samodzielnie nie posiada zasobów koniecznych dla realizacji pełnego spektrum działań składających się – według obecnie obowiązujących uregulowań legislacyjnych – na usługę pocztową. Oznacza to, iż kompleksowe usługi będą mogły być świadczone przez grupę współpracujących ze sobą operatorów. W opinii Ministerstwa Infrastruktury rozwiązanie takie „ułatwi podejmowanie działalności pocztowej małym firmom, a dzięki proponowanym regulacjom w zakresie dostępu do sieci pocztowej i elementów infrastruktury pocztowej możliwe będzie stopniowe rozwijanie działalności w pełnym zakresie, tj. od momentu przyjęcia przesyłki do jej doręczenia”<sup>37</sup>.

Według *Założeń do projektu ustawy Prawo pocztowe* dla wykonywania działalności pocztowej nie będzie potrzebne zezwolenie, działalność ta ma być podejmowana na podstawie wpisu do rejestru operatorów pocztowych. Z obowiązku wpisu będą zwolnieni przedsiębiorcy świadczący usługi w zakresie druków bezadresowych oraz agenci pocztowi.

W *Założeniach do projektu ustawy Prawo pocztowe* zamieszczone zostały także bardziej korzystne dla klientów propozycje rozwiązań w zakresie:

- rozszerzenia odpowiedzialności operatora wyznaczonego za niewykonanie lub nienależyte wykonanie usługi z jego winy lub z powodu rażącego niedbalstwa (obecnie odpowiedzialność ta ponoszona jest wyłącznie z powodu czynu niedozwolonego),
- odpowiedzialności za nieterminowe doręczenie przesyłek oraz nieprawidłowe/niekompletne wypełnianie druku „potwierdzenie odbioru” przesyłek doręczanych w tzw. trybie szczególnym (np. pism sądowych),
- stosowania jednolitych procedur reklamacyjnych przez wszystkich operatorów pocztowych.

Klienci operatorów pocztowych będą mogli skorzystać ze stosunkowo prostych i mniej kosztownych procedur reklamacyjnych – łącznie z odszkodowaniem za nieterminowe dostarczenie przesyłki. Aktualnie jedynie w stosunku do Poczty Polskiej SA przepisy regulują reguły reklamacji, poza tym reklamacja może dotyczyć wyłącznie przesyłki rejestrowanej bądź przekazu pocztowego. Klient, który nadał list zwykły może co najwyżej złożyć skargę. Według nowych przepisów zostaną ujednocnione procedury reklamacji wszystkich operatorów

<sup>37</sup> <http://www.pocztowokurierski.pl/uslugi-pocztowe/art,43,problem-odpowiedzialnosciministerstwa-infrastruktury-oraz-forum-przewoznikow-ekspresowych-dyskusji-cz-2.html> (15.11.2010).



i usług pocztowych, podczas gdy obecnie operatorzy niepubliczni – opierając się na przepisach kodeksu cywilnego – sami określają procedury rozpatrywania reklamacji, zasady odpowiedzialności, sposób postępowania w przypadku niewykonania lub niewłaściwego wykonania usług pocztowych itp.

Według *Założeń do projektu ustawy Prawo pocztowe* reklamację będzie można zgłaszać w dowolnej placówce pocztowej, w formie pisemnej, ustnej do protokołu lub w innej formie, która jednoznacznie ujawni wolę reklamującego (np. elektronicznie). Za datę wniesienia reklamacji uznany zostanie dzień zgłoszenia. Postępowanie reklamacyjne będzie dwuinstancyjne, przy czym w każdej instancji będzie trwać nie dłużej niż 30 dni. Nieudzielenie przez operatora odpowiedzi na reklamację w tym terminie (w pierwszej lub drugiej instancji) oznaczać będzie uznanie reklamacji. Jeżeli operator pocztowy odmówi uznania reklamacji lub nie zapłaci dochodzonej należności w terminie 30 dni od daty uznania reklamacji, wówczas klient będzie mógł skierować sprawę na drogę sądową, do postępowania mediacyjnego przed prezesem UKE albo przed stałym konsumentki sąd polubowny działający przy prezesie UKE<sup>38</sup>.

Celem zapewnienia sprawnego funkcjonowania zliberalizowanego rynku pocztowego rozszerzone zostaną uprawnienia Prezesa UKE o możliwość kształtowania cen za usługi oraz wpływania na warunki świadczenia usług pocztowych, m. in. w zakresie ustanowienia dla danego obszaru kraju odstępstw od ogólnie obowiązujących wskaźników częstotliwości doręczeń, wskaźników jakości, wnioskowania do ministra właściwego ds. łączności o zmianę rozporządzenia w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych w części dotyczącej parametrów określających gęstość sieci placówek pocztowych. Na Prezesa UKE nałożone zostaną też dodatkowe obowiązki dotyczące między innymi przeprowadzania konkursu na operatora wyznaczonego, weryfikacji wysokości kosztu netto, ustalania listy operatorów objętych obowiązkiem współfinansowania kosztów netto, określania wysokości poszczególnych wpłat i inne<sup>39</sup>.

Zgodnie z *Załozeniami do projektu ustawy Prawo pocztowe* pierwszym operatorem wyznaczonym, tj. zobligowanym do świadczenia usług powszechnych, na okres trzech lat od momentu wejścia w życie ustawy (tj. od 01 stycznia 2013 r. do 31 grudnia 2015 r.) będzie Poczta Polska SA. Po tym okresie operator obowiązany do świadczenia usług powszechnych wyznaczany będzie przez Prezesa UKE co 10 lat na podstawie wyników konkursu.

<sup>38</sup> [http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/456338,poczta\\_polska\\_straci\\_monopol.html](http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/456338,poczta_polska_straci_monopol.html)  
06.10.10.

<sup>39</sup> *Założenia do projektu ustawy Prawo pocztowe...*, s. 52–56;  
[http://bip.mi.gov.pl/pl/bip/projekty\\_aktow\\_prawnych/projekty\\_ustaw/ustawy\\_poczta/proj\\_ust\\_prawo\\_pocztowe/px\\_zalozenia\\_na\\_krm\\_wersja\\_z\\_30\\_lipca\\_2010\\_wersja\\_ii\\_bez\\_budzetu.pdf](http://bip.mi.gov.pl/pl/bip/projekty_aktow_prawnych/projekty_ustaw/ustawy_poczta/proj_ust_prawo_pocztowe/px_zalozenia_na_krm_wersja_z_30_lipca_2010_wersja_ii_bez_budzetu.pdf).

#### 4. STAN I POTENCJAŁ POCZTY POLSKIEJ SA

Poczta Polska SA jest jednoosobową spółką Skarbu Państwa. Jako samodzielne przedsiębiorstwo funkcjonuje ona od 01 stycznia 1992 r., tj. od podziału przedsiębiorstwa Poczta Polska Telegraf i Telefon na Poczta Polska oraz Telekomunikację Polską. 01 września 2009 r. narodowy operator pocztowy został skomercjalizowany. Decyzja ta miała na celu stworzenie Poczty Polskiej – porównywalnych do innych operatorów pocztowych – warunków działania w oparciu o przepisy Kodeksu spółek handlowych oraz jej przygotowanie do funkcjonowania na zliberalizowanym rynku usług pocztowych. W 2012 r. rozważane jest wprowadzenie Poczty Polskiej SA na Giełdę Papierów Wartościowych w Warszawie<sup>40</sup>. Celem zapewnienia właściwego nadzoru nad świadczeniem powszechnych usług pocztowych przewiduje się, iż znaczącym udziałowcem w spółce pozostanie Skarb Państwa.

Działalność publicznego operatora pocztowego ma w gospodarce szczególne znaczenie. W większości krajów jego funkcjonowanie postrzegane jest w kategoriach służby o charakterze użyteczności publicznej<sup>41</sup>, a istotne miejsce w hierarchii celów zajmuje świadczenie usług powszechnych. W rynkowym modelu gospodarki istnieje jednak konieczność spełnienia przez podmioty gospodarcze kryteriów komercyjnych i osiągania określonych celów finansowych. Sprostanie powyższym wymogom tworzy szczególne warunki funkcjonowania publicznych operatorów pocztowych.

Poczta Polska SA jest największym operatorem działającym na rynku usług pocztowych w Polsce. W 2009 r. podmiot ten zrealizował prawie 2,3 mld usług pocztowych, przy czym zdecydowaną większość usług (85%) stanowiły powszechne usługi pocztowe, generujące ponad 90% jego przychodów<sup>42</sup>.

W związku z rozpowszechnieniem się usług internetowych, rozwojem telefonii komórkowej oraz prężnie rozwijającą się konkurencją ze strony operatorów niepublicznych, od lat obserwowany jest systematyczny spadek wolumenu podstawowych usług świadczonych przez Poczta Polska. W 2009 r. w porównaniu do roku 2005 liczba przesyłek listowych zwykłych przekazanych przez operatora publicznego zmniejszyła się o ponad 18%, liczba przekazów pocztowych uległa redukcji o prawie 19%, zaś liczba nadanych paczek pocztowych była niższa o ponad 25%. Systematyczny wzrost wolumenu usług świadczonych przez narodowego operatora pocztowego obserwowany był tylko w odniesieniu do przesyłek listowych poleconych. W roku 2009 liczba tych przesyłek była

<sup>40</sup> *W poszukiwaniu kompromisu* – wywiad z Maciejem Jankowskim podsekretarzem stanu w Ministerstwie Infrastruktury, „Poczta Polska” 2011, nr 1, s. 7–8.

<sup>41</sup> Zob. A. Pański, *Usługi pocztowe. Rynek i marketing*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003, s.17–21.

<sup>42</sup> *Raport Prezesa UKE o stanie rynku usług pocztowych w Polsce w 2009 roku...*, s. 23.

większa o 21% w porównaniu z rokiem 2005. W 2009 r. udział operatora publicznego w segmencie przesyłek listowych wynosił 94%, zaś na rynku paczek ukształtował się na poziomie niecałych 44%<sup>43</sup>. W segmencie paczek działają prężni konkurenci, którzy obecnie obsługują już ponad połowę tego rynku, stanowiącego dla nich zasadnicze źródło przychodów<sup>44</sup>.

Analiza rezultatów działalności publicznego operatora wskazuje, że w ciągu ostatnich lat jego sytuacja rynkowa i finansowa stawała się coraz bardziej trudna i złożona. Narastająca konkurencja na rynku usług pocztowych, spadek wolumenu świadczonych usług, z jednoczesną utratą części rynku (szczególnie w segmencie paczek) spowodowały, iż z roku na rok Poczta Polska generowała coraz niższe przychody ze sprzedaży i zyski, a od 2008 r. zaczęła przynosić straty. W obliczu transformacji zachodzących w otoczeniu narodowego operatora pocztowego sytuacja ta tworzy szczególnie niekorzystne warunki dla dalszych perspektyw jego działalności.

Tabela 4

Wybrane dane finansowe Poczty Polskiej za lata 2007–2009 (mln zł)

Wyszczególnienie	Lata		
	2007	2008	2009
Aktywa ogółem	5 354,2	4 691,7	4 171,9
w tym:			
– aktywa trwałe	2 583,6	2 649,7	2 543,8
– aktywa obrotowe	2 770,6	2 042,0	1 628,1
Fundusz własny	1 646,7	1 430,4	1 219,0
Zobowiązania i rezerwy na zobowiązania	3 707,5	3 261,3	2 952,9
w tym:			
– zobowiązania i rezerwy krótkoterminowe	2 829,5	2 295,2	1 959,1
Przychody ze sprzedaży	6 518,3	6 755,4	4 503,2
Wynik finansowy na sprzedaży	+ 124,3	– 291,3	– 197,0
Wynik finansowy netto	+ 61,4	– 215,3	– 210,4
Przepływy pieniężne netto ogółem:	+ 818,0	– 810,5	– 314,9
tym:			
– na działalności operacyjnej	+1 293,4	– 605,0	– 164,0
– na działalności inwestycyjnej	– 434,0	– 178,7	– 137,3
– na działalności finansowej	– 41,4	– 26,8	– 13,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych operatora publicznego za lata 2007–2009.

<sup>43</sup> Łączność – wyniki działalności w 2009 r., Wyniki badań GUS, s. 2–3; [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL\\_tl\\_laczność\\_wyniki\\_działalności\\_2009\\_notatka.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_tl_laczność_wyniki_działalności_2009_notatka.pdf) (25.09.2010).

<sup>44</sup> W 2009 r. w obrocie krajowym rynek paczek wygenerował 58% przychodów operatorów niepublicznych, zaś w obrocie zagranicznym – prawie 72% przychodów tych operatorów. Zob. *Raport Prezesa UKE o stanie rynku usług pocztowych w Polsce w 2009 roku...*, s. 3–4.

Majątek Poczty Polskiej w ciągu ostatnich lat zmniejszał się o kilkanaście procent rocznie, przy równoczesnym spadku udziału funduszy własnych w finansowaniu tego majątku. Zważywszy, iż fundusz własny pokrywał mniej niż 1/3 majątku przedsiębiorstwa, a prawie połowa tego majątku finansowana była krótkoterminowym kapitałem obcym, sytuacja ta wskazuje na poważne zagrożenie bezpieczeństwa finansowego publicznego operatora pocztowego. Potwierdza to także poziom wskaźnika trwałości struktury finansowej – w przypadku Poczty Polskiej był on o 1/3 niższy niż średnio w sektorze Poczta i Telekomunikacja<sup>45</sup>. W latach 2007–08 wskaźnik sektorowy wynosił 0,66 i 0,64, zaś w Poczcie Polskiej kształtował się na poziomie 0,44 i 0,48.

Tabela 5

Wskaźniki struktury i dynamiki wybranych pozycji bilansu Poczty Polskiej za lata 2007–2009 (w %)

Wyszczególnienie	Wskaźniki struktury			Wskaźniki dynamiki	
	2007	2008	2009	2008/07	2009/08
Aktywa trwałe	48,3	56,5	61,0	102,6	96,0
Aktywa obrotowe	51,7	43,5	39,0	73,7	79,7
Aktywa ogółem	100,0	100,0	100,0	87,6	88,9
Fundusz własny	30,8	30,5	29,2	86,8	85,2
Zobowiązania i rezerwy na zobowiązania ogółem	69,2	69,5	70,8	87,9	90,5
w tym: zobowiązania i rezerwy krótkoterminowe	52,8	48,9	47,0	81,1	85,3
Pasywa ogółem	100,0	100,0	100,0	87,6	88,9

Źródło: jak do tab. 4.

Wskaźnik bieżącej płynności finansowej Poczty Polskiej również kształtował się na bardzo niskim poziomie. W 2007 r. wynosił on 0,93, w roku 2008 zmniejszył się do poziomu 0,85, a w roku 2009 wyniósł 0,79. W sektorze Poczta i Telekomunikacja w 2007 r. wskaźnik ten wynosił 1,88, zaś w roku 2008 wzrósł do 2,34. Dane te wskazują, iż relacja krótkoterminowych aktywów do krótkoterminowych zobowiązań w Poczcie Polskiej była ponad dwukrotnie niższa, niż w sektorze.

<sup>45</sup> Zob. T. Dudycz, W. Skoczylas, *Sektorowe wskaźniki finansowe za rok 2007*, „Rachunkowość” 2009, nr 6 oraz T. Dudycz, W. Skoczylas, *Sektorowe wskaźniki finansowe za rok 2008*, „Rachunkowość” 2010, nr 6.

Informacje zamieszczone w rachunku przepływów pieniężnych także dowodzą trudnej sytuacji finansowej Poczty Polskiej. W latach 2008–2009 przedsiębiorstwo to generowało ujemne przepływy pieniężne na wszystkich rodzajach działalności, tj. operacyjnej, inwestycyjnej i finansowej. Nadwyżka łącznych wydatków nad wpływami w tym okresie wyniosła ponad 1,1 mld zł.

Narodowy operator pocztowy od kilku lat notował pogorszenie wyników w obszarze przychodów ze sprzedaży i rentowności. O ile w roku 2008 w porównaniu z rokiem 2007 jego przychody ze sprzedaży wzrosły o 3,6%, to w kolejnym roku zanotował on znaczny spadek sprzedaży, tj. o ponad 33%. Zmiana ta znalazła wyraźne odzwierciedlenie w wynikach finansowych. W 2007 r. przedsiębiorstwo wypracowało ponad 124 mln zł zysku na sprzedaży, zysk netto wyniósł wówczas 61 mln zł. W następnych dwóch latach spółka poniosła znaczne straty zarówno na sprzedaży, jak i na poziomie wyniku finansowego netto. W 2008 r. strata netto wyniosła ponad 215 mln zł, a w 2009 r. ponad 210 mln zł. Rentowność netto sprzedaży Poczty Polskiej w 2007 r. wyniosła tylko 0,9%, podczas gdy w sektorze Poczta i Telekomunikacja wskaźnik ten ukształtował się na poziomie 6,8%. W kolejnym roku rentowność netto sprzedaży zmniejszyła się w sektorze do 6,1%, zaś w Poczcie Polskiej wyniosła –3,2%. W roku 2009 wskaźnik rentowności netto sprzedaży operatora publicznego spadł do –4,7%.

Wyniki finansowe Poczty Polskiej (m. in. dynamika przychodów, wielkość przychodów w przeliczeniu na jednego pracownika, rentowność) należą do najniższych w gronie europejskich operatorów pocztowych<sup>46</sup> i dowodzą bardzo niskiej efektywności jej działania.

Po przeprowadzeniu komercjalizacji uwaga zarządu Poczty Polskiej skupiła się głównie na działaniach mających na celu zapobiec utracie płynności finansowej oraz doprowadzić do zmniejszenia kosztów. Działania te objęły przede wszystkim redukcję kosztów zatrudnienia, stanowiących 70% kosztów spółki<sup>47</sup> oraz kosztów funkcjonowania nierentownych placówek pocztowych<sup>48</sup>. W efekcie restrukturyzacji, od września 2009 r. do września 2010 r., zatrudnienie w grupie pracowników kadry zarządzającej i administracji zmniejszyło się o ponad 3,3 tys. etatów, a wśród pracowników realizujących usługi o ponad 770 etatów. Pod koniec września 2010 r. łączne zatrudnienie w spółce wynosiło 92,4

<sup>46</sup> J. Piechociński, *Liberalizacja rynku usług pocztowych*, „Eurologistics”, listopad–grudzień 2010, nr 6(61), s. 35.

<sup>47</sup> [http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/461693,nie\\_bedzie\\_prywatyzacji\\_poczty\\_polskiej.html](http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/461693,nie_bedzie_prywatyzacji_poczty_polskiej.html) (27.10.2010).

<sup>48</sup> M. Michałski, M. Tomczak, *Pierwszy rok spółki akcyjnej* – wywiad z Maciejem Jankowskim podsekretarzem stanu w Ministerstwie Infrastruktury, „Poczta Polska” 2010, nr 24, s. 8–9.

tys. etatów<sup>49</sup>. W 2011 r. planowane jest dalsze zmniejszenie zatrudnienia o 4,8 tys. etatów<sup>50</sup>.

Atutem Poczty Polskiej SA, jakim nie dysponuje żaden z konkurentów, jest ogólnopolska sieć placówek pocztowych, umożliwiająca dotarcie do wszystkich klientów na terenie całego kraju. Na koniec 2009 r. operator ten dysponował ponad trzykrotnie większą liczbą placówek w porównaniu z operatorami niepublicznymi. Rozległa sieć pocztowa wymaga jednak ponoszenia znacznych kosztów na jej utrzymanie. Według danych na koniec 2009 r. Poczta Polska posiadała prawie 48 tys. szt. eksploatowanych skrzynek nadawczych, przy czym prawie 2/3 z nich służyło obsłudze terenów wiejskich<sup>51</sup>. Usługi pocztowe świadczone były w ponad 8,3 tys. placówek, z czego około tysiąca placówek przynosiło straty. Analizy wskazują, że 80% zysku Poczty Polskiej generują placówki zlokalizowane w 15 największych miastach kraju, zaś ponad 90% placówek zlokalizowanych na terenach wiejskich poza siedzibami gmin przynosi straty<sup>52</sup>. Powyższe wyniki skłaniają publicznego operatora pocztowego do reorganizacji sieci pocztowej, likwidacji nierentownych placówek oraz ich przekształcania w agencje. Szacuje się, iż koszty funkcjonowania agencji stanowią około 1/3 kosztów działalności urzędu pocztowego<sup>53</sup>.

Powyższe zamierzenia są rozpatrywane również w kontekście spełnienia warunków dostępności do placówek pocztowych. Zarówno w miastach, jak i na obszarach wiejskich tzw. wskaźnik dostępności jest obecnie przekroczony. Na wsi jedna placówka pocztowa powinna przypadać na 85 km kw., a przypada na 65 km kw., w miastach zaś jedna placówka powinna przypadać na 7 000 mieszkańców, a przypada na 6 100 mieszkańców<sup>54</sup>. Sytuacja ta tworzy możliwości redukcji liczby placówek pocztowych, aczkolwiek w dużych aglomeracjach miejskich narodowy operator pocztowy zamierza zwiększyć liczbę placówek, tworząc w tym celu agencje pocztowe. W 2011 r. Poczta Polska SA planuje otworzyć około 1,5 tys. agencji, w tym kilkaset z nich ma być objętych projektem APENT (Agencje Pocztove Nowego Typu). Jest to, zainicjowany w styczniu 2011 r., pilotażowy program tworzenia placówek o relatywnie niskich kosztach funkcjonowania, mających jednocześnie budować pozytywny wizerunek

<sup>49</sup> [http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/461693.nie\\_będzie\\_prywatyzacji\\_poczty\\_polskiej.html](http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/461693.nie_będzie_prywatyzacji_poczty_polskiej.html) 27.10.10.

<sup>50</sup> *Start projektu APENT*, „Poczta Polska” 2011, nr 2, s. 9.

<sup>51</sup> *Ibidem*, s. 28–29.

<sup>52</sup> <http://www.prawo.egospodarka.pl/47774,Rynek-pocztowy-a-interesy-konsumentow,1,84,1.html> (25.12.2009) oraz J. Piechockiński, *op. cit.*, s. 35.

<sup>53</sup> M. Tomczak, *Internauci pytają, Zarząd odpowiada*, „Poczta Polska” 2010, nr 25, s. 9.

<sup>54</sup> Zob. art. 1, ust 2, pkt. 2 i 3 *Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 20 października 2009 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych*, DzU 2009, nr 177, poz. 1377 oraz *Poczta ma być tam, gdzie są klienci*, „Poczta Polska” 2010, nr 27, s. 6.

Poczty Polskiej. Pierwszą firmą, która weszła w kooperację z Poczta Polska SA w tym obszarze jest Totalizator Sportowy<sup>55</sup>.

Poczta Polska dysponuje wprawdzie rozległą siecią pocztową, tworzącą możliwość dotarcia do klientów na obszarze całego kraju, jednak istotne zastrzeżenia budzi jakość świadczonych usług, a szczególnie terminowość doręczeń. Analizy przeprowadzone przez UKE wskazują, iż w latach 2007–2010 paczki pocztowe priorytetowe o terminie doręczenia D+1<sup>56</sup>, były dostarczane zgodnie z normą tylko w 56–58%, podczas gdy cel w zakresie terminowości doręczeń wynosi 80%<sup>57</sup>. Wymogi w zakresie terminowości zostały spełnione w przypadku ekonomicznych paczek pocztowych, dla których termin doręczenia wynosi D+3. Przepisy określają, iż liczba przesyłek doręczonych w tym terminie powinna wynosić co najmniej 90%, a badania przeprowadzone w okresie od kwietnia 2009 do kwietnia 2010 dowodzą, iż w Poczcie Polskiej odsetek ten wyniósł prawie 98%<sup>58</sup>.

Tabela 6

Jakość powszechnych usług pocztowych w zakresie terminowości doręczeń przesyłek listowych w 2009 r. (w %)

Rodzaj przesyłki listowej	Standard jakości określony przepisami prawa	Wynik osiągnięty przez Poczta Polska
Priorytetowa typu D+1	82,0	52,7
Priorytetowa typu D+2	90,0	83,9
Ekonomiczna typu D+3	85,0	69,9
Ekonomiczna typu D+5	97,0	93,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Raportu z badań jakości powszechnych usług pocztowych w zakresie wskaźnika terminowości doręczeń przesyłek oraz w zakresie informacji o ilości i rodzajach zgłoszonych reklamacji oraz sposobie ich rozpatrzenia*, UKE, maj 2010, s. 4–5.

<sup>55</sup> Zob. „Poczta Polska” 2011, nr 2, s. 9–13.

<sup>56</sup> D oznacza dzień zawarcia umowy o świadczenie usługi polegającej na przyjęciu, przemieszczeniu i doręczeniu przesyłki, n oznacza liczbę dni, które upłynęły od dnia nadania do dnia doręczenia przesyłki (do terminów nie wlicza się sobót oraz dni ustawowo wolnych od pracy).

<sup>57</sup> Warunki wykonywania powszechnych usług pocztowych określone zostały w *Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 9 stycznia 2004 r.*, DzU 2004, nr 5, poz. 34 z późn. zm. W załączniku nr 2 do powyższego rozporządzenia ustalone zostały cele w zakresie terminowości doręczeń przesyłek listowych i paczek pocztowych w obrocie krajowym (standardy jakości). Cele te są opisane jako udział liczby przesyłek doręczonych w określonym terminie liczony od dnia nadania do dnia doręczenia (liczba przesyłek doręczonych w określonym terminie i w terminach go poprzedzających) do ogólnej liczby nadanych przesyłek wyrażony w procentach.

<sup>58</sup> *Wyniki badania terminowości doręczenia przez Poczta Polska paczek pocztowych priorytetowych i ekonomicznych w obrocie krajowym*; [http://www.uke.gov.pl/uke/index.jsp?place=Lead24&news\\_cat\\_id=247&news\\_id=5640&layout=8&page=text](http://www.uke.gov.pl/uke/index.jsp?place=Lead24&news_cat_id=247&news_id=5640&layout=8&page=text).

O relatywnie niskiej jakości usług realizowanych przez Poczta Polska świadczą także wyniki badania jakości powszechnych usług pocztowych w zakresie terminowości doręczeń przesyłek listowych. UKE ustalił, iż w 2009 r. w obrocie krajowym operator publiczny zrealizował cel w zakresie terminowości doręczeń wyłącznie w przypadku przesyłek listowych priorytetowych typu D+3. Standard jakości dla tych przesyłek jest określony na poziomie 94% i dokładnie taką wartość osiągnęła Poczta Polska. Operator ten nie zrealizował jednak celów w zakresie terminowości doręczeń pozostałych przesyłek listowych, co ilustrują dane zamieszczone w tab. 6.

Nieterminowość doręczania przesyłek była wskazywana jako jedna z głównych przyczyn składania przez klientów reklamacji i skarg na działalność Poczty Polskiej oraz rezygnacji z jej usług na rzecz innych operatorów pocztowych<sup>59</sup>.

Niepokojącym zjawiskiem jest także odsetek reklamacji uznawanych przez operatora publicznego za nieuzasadnione. W 2009 r., spośród 222 tys. reklamacji uznanych za wniesione, prawie 78% zostało potraktowane przez Poczta Polska jako nieuzasadnione, przy czym odsetek ten od szeregu lat wzrasta<sup>60</sup>. Dla porównania należy wskazać, iż odsetek reklamacji uznanych u operatorów niepublicznych wyniósł w tym czasie ponad 64%. W raporcie UKE podkreśla się jednocześnie, iż „zbyt niskie, jak na obecne warunki społeczno-ekonomiczne kraju, kwoty odszkodowań oraz bardzo duży odsetek reklamacji uznawanych jako nieuzasadnione nie skłaniają operatora publicznego do eliminowania negatywnych zjawisk w procesie świadczenia usług pocztowych oraz podnoszenia jakości świadczonych usług i wzmocnienia procesów związanych z obsługą klienta”<sup>61</sup>. W warunkach pełnej liberalizacji rynku usług pocztowych podejście Poczty Polskiej w powyższym zakresie musi ulec diametralnej zmianie. Brak dbałości o potrzeby klienta będzie bowiem skutkować dalszą utratą rynku i narastającymi problemami finansowymi narodowego operatora pocztowego.

Działalność Poczty Polskiej w latach 2006–2008 została negatywnie oceniona również przez Najwyższą Izbę Kontroli<sup>62</sup>. W raporcie podkreślono, iż poczta nie zapewniała bezpieczeństwa obrotu pocztowego, wzrosła liczba zaginięć, uszkodzeń, ubytków przesyłek i sprzeniewierzenia wartości pieniężnych, przy czym wykrywalność sprawców powyższych czynów była niska. W raporcie NIK podniesiono także kwestię opóźnień w realizacji strategicznych inwestycji,

<sup>59</sup> *Informacja o wynikach kontroli działalności państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej „Poczta Polska”, z uwzględnieniem przepływów finansowych i jakości świadczonych usług*, Wrocław, listopad 2009, s. 4; <http://www.nik.gov.pl/plik/id,63,vp,63.pdf>.

<sup>60</sup> Zob. *Raport Prezesa UKE o stanie rynku usług pocztowych w Polsce w 2009 roku...*, s. 51 oraz *Raport z badań jakości powszechnych usług pocztowych w zakresie wskaźnika terminowości doręczeń przesyłek oraz w zakresie informacji o ilości i rodzajach zgłoszonych reklamacji oraz sposobie ich rozpatrzenia*, UKE, maj 2010, s. 8; [http://www.uke.gov.pl/uke/index.jsp?place=Lead24&news\\_cat\\_id=247&news\\_id=5398&layout=8&page=text](http://www.uke.gov.pl/uke/index.jsp?place=Lead24&news_cat_id=247&news_id=5398&layout=8&page=text).

<sup>61</sup> Zob. *Raport z badań jakości powszechnych usług pocztowych...*, s. 14.

<sup>62</sup> *Informacja o wynikach kontroli działalności...*, s. 3.



niezbędnych dla utrzymania zdolności konkurencyjnej Poczty Polskiej, zastrzeżenia dotyczyły również braku zapewnienia wymaganej powszechnej dostępności usług pocztowych, niedotrzymywania parametrów jakościowych świadczonych usług oraz pogarszającej się sytuacji ekonomiczno-finansowej operatora publicznego.

Coraz gorsze wyniki notowane przez Poczta Polską zmusiły zarząd do podjęcia prób aktywnej walki o klientów i odbudowania jej pozycji na rynku usług pocztowych.

Z myślą o stworzeniu i usystematyzowaniu oferty transportowej Poczty Polskiej – a w przyszłości logistycznej – dla klientów zewnętrznych, pod koniec 2009 r. została wprowadzona usługa o nazwie Przesyłka Paletowa. Jest ona wykonywana w oparciu o infrastrukturę pocztową oraz flotę pojazdów i sieć połączeń na terenie całego kraju. Usługa ta polega na przewozie towarów o wadze od 100 kg do 1000 kg na pojedynczych europaletach, bądź w postaci „wielopaletowych ładunków całopojazdowych”.

W celu pozyskania nowych klientów, jak również odzyskania klientów utraconych na rzecz konkurencyjnych firm, na początku 2010 r. Poczta Polska uruchomiła nowe usługi, tj. Przesyłkę Aglomeracja oraz E-Przesyłkę. Działania te podjęto z zamiarem odwrócenia niekorzystnej tendencji w segmencie przesyłek listowych oraz zwiększenia udziału Poczty Polskiej w rynku KEP (Kurier, Ekspres, Paczka).

Przesyłka Aglomeracja jest usługą polegającą na przyjmowaniu, przemieszczaniu i doręczaniu przesyłek w obszarach miejskich, tj. miastach powiatowych oraz miastach powyżej 20 tys. mieszkańców. Maksymalna masa przesyłki wynosi 0,5 kg. Jest ona skierowana przede wszystkim do klientów biznesowych, którzy zaczęli przenosić swoje zlecenia do prywatnych operatorów pocztowych, takich jak: InPost, PAF Operator Pocztowy czy PGP<sup>63</sup>.

Chcąc odwrócić niekorzystną tendencję na rynku paczek Poczta Polska zaofiarowała usługę E-Przesyłka, dedykowaną głównie klientom sklepów internetowych<sup>64</sup>. Usługa ta polega na przyjęciu, przemieszczeniu oraz doręczeniu przesyłki, ale wyłącznie przez jej wydanie w wyznaczonej placówce pocztowej, wskazanej przez nadawcę po wcześniejszym powiadomieniu adresata o możliwości i miejscu jej odbioru e-mailem albo przez SMS. Usługa może mieć charakter *przesyłki standard* lub *przesyłki pobranie*, czyli z pobraniem należnej kwoty i jej przekazaniem na adres albo rachunek bankowy wskazany przez nadawcę. Maksymalna masa E-Przesyłki wynosi 30 kg.

Biorąc pod uwagę zmiany w obszarze *e-commerce*, wprowadzenie do oferty Poczty Polskiej tego typu usługi wydaje się być w pełni zasadne. Analizy wska-

<sup>63</sup> [http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/455034,poczta\\_ostro\\_walczy\\_o\\_klientow\\_z\\_biznes\\_u.html](http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/455034,poczta_ostro_walczy_o_klientow_z_biznes_u.html) 30.09.10.

<sup>64</sup> A. Stabryła, *Świąteczna gorączka przesyłek*; <http://www.rp.pl/artykul/575532.html> (08.12.2010).

zują, iż w latach 2008–2010 – pomimo skutków kryzysu gospodarczego – roczne tempo wzrostu rynku *e-commerce* w Polsce wynosiło około 20%. Jego wartość w 2009 r. szacowana była na 13,4 mld zł<sup>65</sup>, a w 2010 r. na około 16 mld zł<sup>66</sup>. Obecnie sytuacja na rynku *e-commerce* jest relatywnie stabilna, a analizy dowodzą, iż internauci planują dokonywać coraz więcej zakupów „w sieci”<sup>67</sup>. *E-commerce* stanowi zatem ważny obszar rynku, który może mieć znaczący wpływ na przyszłe kierunki i rezultaty działań publicznego operatora pocztowego. Wykorzystanie potencjału tego rynku nabiera szczególnego znaczenia w obliczu spadku wolumenu tradycyjnych usług pocztowych<sup>68</sup>.

Efektom działań zainicjowanych w Poczcie Polskiej w latach 2009–10 jest poprawa wyników finansowych publicznego operatora pocztowego. Wstępne dane wskazują, iż w ciągu 11 miesięcy 2010 r. Poczta Polska SA wypracowała około 112 mln zł zysku brutto, podczas gdy rok wcześniej notowała stratę brutto w wysokości 164 mln zł<sup>69</sup>.

#### 5. ZASADNICZE ZAŁOŻENIA STRATEGICZNE POCZTY POLSKIEJ SA NA LATA 2010–2015

Jedną z głównych przyczyn problemów finansowych Poczty Polskiej SA jest brak spójnej, konsekwentnie realizowanej strategii, wyznaczającej zasadnicze, długofalowe kierunki działania narodowego operatora pocztowego. Pomimo, iż od lat trwały prace nad kolejnymi koncepcjami strategii Poczty Polskiej, to żadna z nich nie została w pełni przyjęta i wdrożona. Kwestia ta była podnoszona między innymi w raporcie NIK z 2009 r. W dokumencie tym wskazano, iż *Strategia Rozwoju Poczty Polskiej na lata 2006–2009* nie odnosiła się do szeregu ważnych zagadnień bieżącej i perspektywicznej działalności publicznego operatora pocztowego, niewystarczający był nadzór kierownictwa nad jej wdra-

<sup>65</sup> <http://www.internetstandard.pl/konferencje/ecommerce2010/>.

<sup>66</sup> Konferencja *Rynek Usług Pocztowych*; <http://www.pocztowokurierski.pl/uslugi-pocztowe/art,52,aby-patrzec-smialo-w-przyszlosc-konferencja-rynek-uslug-pocztowych-cz-2-.html> (06.10.2010).

<sup>67</sup> <http://www.ecommerce.edu.pl/inne/raporty/caa-prawda-o-e-commerce-i-polskich-internautach-w-raporcie-gemius-sa.html>.

<sup>68</sup> Szacuje się, że średnioroczne spadki w segmencie przesyłek listowych mogą wynieść w najbliższych latach około 10%, co w przypadku Poczty Polskiej SA może oznaczać spadek przychodów o 300–400 mln zł rocznie. Zmiany te są w głównej mierze efektem rozwoju komunikacji elektronicznej. Szacuje się na przykład, iż tylko upowszechnienie faktur elektronicznych może przynieść Poczcie Polskiej SA straty w wysokości 200 mln zł; Zob. [http://biznes.gazetaprawna.pl/komentarze/454446,rozynski\\_zwolnienia\\_pracownikow\\_to\\_za\\_malo\\_by\\_zreformowac\\_firme.htm](http://biznes.gazetaprawna.pl/komentarze/454446,rozynski_zwolnienia_pracownikow_to_za_malo_by_zreformowac_firme.htm) oraz *Poczta ma być tam, gdzie są klienci*, op. cit., s. 6.

<sup>69</sup> [http://www.poczta-polska.pl/aktualnosci/poczta\\_polska\\_po\\_11\\_miesiacach\\_2010\\_r\\_112\\_mln\\_zl\\_zysku\\_brutto\\_14338.html](http://www.poczta-polska.pl/aktualnosci/poczta_polska_po_11_miesiacach_2010_r_112_mln_zl_zysku_brutto_14338.html).

zaniem, a ponad 1/3 wyszczególnionych w *Strategii* inicjatyw w ogóle nie została podjęta<sup>70</sup>.

W listopadzie 2008 r. Poczta Polska zleciła przygotowanie kolejnego dokumentu obejmującego strategiczne założenia działalności do roku 2015. Wstępnie przyjęto, iż strategia obejmie lata 2009–2015, jednak prace nad nią trwały do drugiej połowy 2010 r. Z tego powodu część przedsięwzięć wstępnie zaplanowanych na 2009 r. zostanie zainicjowana najwcześniej w roku 2011<sup>71</sup>. Sytuacja ta powoduje dalsze opóźnienia w reorganizacji działalności narodowego operatora pocztowego, niezbędnej dla poprawy jego wyników finansowych oraz stworzenia warunków dla skutecznego i efektywnego funkcjonowania na zliberalizowanym rynku usług pocztowych.

W lipcu 2010 r. Rada Nadzorcza spółki pozytywnie zaopiniowała *Strategię Poczty Polskiej na lata 2010–2015*. W strategii tej wykorzystano rezultaty pierwszego etapu współpracy z firmą A. T. Kearney, jednak w ostatecznym kształcie dokument został przygotowany przez pracowników Poczty Polskiej.

Priorytetowym celem strategii jest finansowa stabilizacja narodowego operatora pocztowego. Realizacja strategii „w scenariuszu negatywnym” ma za zadanie zapobiec utracie płynności finansowej spółki, zaś „w scenariuszu pozytywnym” przewiduje stworzenie warunków dla generowania wyników finansowych pozwalających w następnych latach na realizację działań rozwojowych<sup>72</sup>. Pierwszy etap strategii narodowego operatora pocztowego ma charakter programu restrukturyzacyjnego i określony został mianem „restrukturyzacji dla rozwoju”, aczkolwiek w rzeczywistości jest to raczej „restrukturyzacja dla ratowania firmy”<sup>73</sup>. Symulacje finansowe dowodzą, że funkcjonowanie Poczty Polskiej SA na dotychczasowych zasadach (tj. bez restrukturyzacji) spowoduje, iż w 2012 r. spółka nie będzie w stanie wypłacić wynagrodzeń pracownikom<sup>74</sup>. Wdrożenie przyjętych w strategii rozwiązań restrukturyzacyjnych tworzy szansę na przywrócenie publicznemu operatorowi pocztowemu równowagi finansowej przed końcem roku 2012, czyli momentem pełnej liberalizacji rynku pocztowego w Polsce<sup>75</sup>.

<sup>70</sup> Biorąc pod uwagę koszt opracowania *Strategii Rozwoju Poczty Polskiej na lata 2006–2009*, który wyniósł 2,6 mln zł, wydatkowanie środków na sporządzenie i realizację tego dokumentu – w ocenie NIK – zostało uznane za działanie nieefektywne. Zob. *Informacja o wynikach kontroli działalności...*, s. 4.

<sup>71</sup> M. Michalski, M. Tomczak, *op. cit.*, s. 8–9.

<sup>72</sup> [http://www.pb.pl/a/2010/09/23/8\\_tys\\_osob\\_odejdzie\\_z\\_Poczty\\_Polskiej](http://www.pb.pl/a/2010/09/23/8_tys_osob_odejdzie_z_Poczty_Polskiej).

<sup>73</sup> Zob. A. M. Sujka, *Restrukturyzacja dla ratowania firmy* – wywiad z Tomaszem Malczewskim, członkiem Zarządu Poczty Polskiej SA, „Poczta Polska” 2010, nr 4, s. 6–9.

<sup>74</sup> *Poczta ma być tam, gdzie są klienci*, *op. cit.*, s. 6–7.

<sup>75</sup> J. Piechociński, *op. cit.*, s. 35.

W ramach strategii Poczty Polskiej SA zdefiniowanych zostało pięć kierunków działań opartych na następujących wartościach<sup>76</sup>:

a) nowoczesności – przejawiającej się w reorganizacji zarządzania, wdrożeniu koncepcji zarządzania zoptymalizowanymi procesami, generowaniu nowych pomysłów oraz świadczeniu usług opartych na nowych technologiach,

b) efektywności – implikującej potrzebę optymalizacji zasobów i struktury organizacyjnej Poczty Polskiej,

c) nastawieniu na klienta – budowaniu relacji z klientem oraz kreowaniu pozytywnego wizerunku Poczty Polskiej,

d) odpowiedzialności – determinacji zarządu w realizacji strategii, przypisaniu i egzekwowaniu odpowiedzialności za efekty prac na każdym poziomie organizacji,

e) zaangażowaniu wszystkich pracowników w realizację zamierzeń narodowego operatora pocztowego.

Z bieżących zadań – obok redukcji i kontroli kosztów – za najważniejsze działania uznane zostały: obrona dotychczasowej pozycji na rynku, poszukiwanie nowych źródeł przychodów oraz poprawa jakości świadczonych usług – w tym terminowości doręczania przesyłek. Przyjęto jednocześnie założenie, iż w efekcie realizacji strategii Poczta Polska SA utrzyma pozycję lidera na rynku przesyłek listowych, zwiększy przychody z usług finansowych, wzrośnie jej udział w rynku KEP oraz szerzej wejdzie na rynek usług logistycznych<sup>77</sup>.

*Strategia Poczty Polskiej na lata 2010–2015* składa się z szeregu inicjatyw strategicznych, które zostały pogrupowane wokół następujących obszarów<sup>78</sup>:

- zasoby i organizacja,
- sieć placówek,
- usługi pocztowe,
- usługi finansowe,
- infrastruktura,
- logistyka,
- IT.

Każda inicjatywa strategiczna jest traktowana jako odrębny projekt. Za realizację poszczególnych projektów będą odpowiadać kierownicy Projektów Strategicznych, powołani w poszczególnych jednostkach organizacyjnych Poczty Polskiej. Do każdego z obszarów przypisany będzie koordynator – pracownik Działu Projektów Strategicznych w nowo utworzonym Biurze Strategii i Projektów Strategicznych<sup>79</sup>. Zadaniem koordynatorów będzie monitorowanie realizacji

<sup>76</sup> A. M. Sujka, *Wdrażanie strategii czas rozpocząć* – wywiad z Rafałem Kochanowskim, dyrektorem Biura Strategii i Projektów Strategicznych, „Poczta Polska” 2010, nr 25, s. 13.

<sup>77</sup> *Poczta ma być tam, gdzie są klienci*, *op. cit.*, s. 6–7.

<sup>78</sup> *Warsztat strategiczny*, „Poczta Polska” 2010, nr 27, s. 16–17.

<sup>79</sup> Głównym zadaniem BPS – poza planowaniem strategicznym – jest koordynowanie, monitorowanie oraz wspieranie organizacji w procesie wdrożenia strategii. Zob. M. Sujka, *Wdrażanie...*, *op. cit.*, s. 12–13.

projektów w poszczególnych obszarach. Strukturę organizacyjną powołaną dla wdrożenia strategii uzupełni Zespół Wsparcia Wdrożenia Strategii złożony z zewnętrznych konsultantów<sup>80</sup>. Za organizację wdrożenia całokształtu strategii odpowiada Komitet Sterujący składający się z członków zarządu Poczty Polskiej SA<sup>81</sup>.

W ramach inicjatyw strategicznych wyodrębnione zostały działania: restrukturyzacyjne, rozwojowe oraz „do uzupełnienia”<sup>82</sup>. Do inicjatyw restrukturyzacyjnych zaliczono między innymi: optymalizację liczby placówek pocztowych i struktury sieci, sprzedaż nieruchomości, integrację funkcji administracyjnych, optymalizację procesów sortowania listów rejestrowanych itd. Za inicjatywy rozwojowe uznane zostały: rozwój usług „przesyłka paletowa”, odbudowa pozycji na rynku marketingu bezpośredniego, działania prawne w zakresie ochrony rynku zastrzeżonego, stworzenie jednolitego programu zarządzania projektami i inne. Wśród inicjatyw „do uzupełnienia” wymieniona została między innymi: reorganizacja oferty usług pocztowych, dywersyfikacja oferty produktowej, zmiany organizacyjne w Centrum Logistyki, wprowadzenie systemu zarządzania kompetencjami.

Według założeń strategii wdrożenie inicjatyw zaplanowanych na lata 2010–2015 winno wygenerować łączny przyrost EBITDA o ponad 1,7 mld zł<sup>83</sup>. Na kwotę tę składają się przyrosty skumulowanej EBITDA z wdrożenia inicjatyw:

- restrukturyzacyjnych (1 689 mln zł) oraz
- rozwojowych (48 mln zł).

Pod uwagę brane są także inicjatywy „do uzupełnienia”, czyli ewentualnej realizacji po weryfikacji szczegółowych założeń strategii. Przepuszczalna kwota przyrostu EBITDA w związku z ich wdrożeniem wynosi około 780 mln zł<sup>84</sup>.

Powyższe szacunki dowodzą, iż zasadnicze działania Poczty Polskiej SA, przewidziane do realizacji w okresie najbliższych pięciu lat będą się koncentrować głównie na reorganizacji (restrukturyzacji) mającej doprowadzić do finansowej stabilizacji spółki (przede wszystkim zabezpieczenia płynności finansowej), zaś w stosunkowo niewielkim rozmiarze będą one miały charakter rozwojowy. Największy przyrost EBITDA ma przynieść realizacja strategicznych inicjatyw określonych jako optymalizacja liczby placówek pocztowych i struktury sieci oraz optymalizacja procesów sortowania listów rejestrowanych – łącznie ponad 600 mln zł.

Należy przy tym pamiętać, iż w latach 2010–2015 strategia zakłada redukcję zatrudnienia o 8 tys. osób, tj. około 9%. Plany te budzą niepokój pracowni-

<sup>80</sup> *Warsztat strategiczny, op. cit.*, s. 16–17.

<sup>81</sup> D. Sobiecki, M. Tomczak, *Za nami tylko ściana* – rozmowa z A. Polakowskim, prezesem zarządu Poczty Polskiej, „Poczta Polska” 2010, nr 20, s. 8.

<sup>82</sup> *Poczta ma być tam, gdzie są klienci, op. cit.*, s. 6–7.

<sup>83</sup> D. Sobiecki, M. Tomczak, *op. cit.*, s. 8.

<sup>84</sup> *Ibidem*, s. 9.

ków i opór ze strony związków zawodowych, a równocześnie rodzi się pytanie, czy w praktyce redukcja ta nie będzie znacznie większa? Wątpliwości nasuwają zamierzenia i doświadczenia innych europejskich operatorów pocztowych. Znacznie mniejsza poczta austriacka planuje w tym okresie zwolnić ponad 1/3 pracowników<sup>85</sup>. Po uwolnieniu rynku usług pocztowych w Szwecji narodowy operator pocztowy tego kraju zredukował zatrudnienie o 30%<sup>86</sup>.

Z drugiej strony należy uwzględnić fakt, iż 2/3 pracowników Poczty Polskiej SA to osoby bezpośrednio zajmujące się wykonywaniem usług pocztowych, tj. obsługą klientów, opracowywaniem przesyłek, ich transportem, doręczaniem<sup>87</sup>. Pojawia się wobec tego pytanie, czy znaczna redukcja zatrudnienia nie będzie skutkować dalszym pogorszeniem jakości i dostępności<sup>88</sup> usług świadczonych przez publicznego operatora pocztowego (szczególnie na obszarach wiejskich), spadkiem jego obrotów i dalszymi problemami finansowymi? Pytanie to pozostaje otwarte także przy uwzględnieniu zamierzeń Poczty Polskiej SA w obszarze reorganizacji sieci placówek. Przy spadku wolumenu tradycyjnych przesyłek pocztowych o 10–12 % rocznie, publiczny operator pocztowy zamierza utrzymać „szkieletową sieć” urzędów pocztowych, których liczbę ustalono na 1,5–2,0 tys.<sup>89</sup> Będą ją tworzyć urzędy przyjmujące przesyłki od masowych klientów, urzędy w miastach o kluczowym dla spółki charakterze (m. in. rozliczające agencje) oraz urzędy, w których znajdować się będzie scentralizowana służba doręczeń. Pozostałe placówki pocztowe mają funkcjonować jako agencje.

## 6. ZAKOŃCZENIE

Specyficzną cechą rynku usług pocztowych jest konieczność świadczenia usług powszechnych. W Polsce zadanie to realizowane jest przez narodowego operatora pocztowego, tj. Poczta Polska SA. Rekompensatą za świadczenie usług powszechnych jest prawna ochrona monopolistycznej pozycji tego operatora na rynku usług zastrzeżonych.

Funkcjonowanie krajowych monopolii jest sprzeczne z wizją Jednolitego Rynku UE, w związku z czym Komisja Europejska od kilkunastu lat podejmuje działania mające na celu likwidację tych monopolii i pełne otwarcie rynku pocztowego na konkurencję, przy równoczesnym dążeniu do utrzymania wysokiej

<sup>85</sup> [http://biznes.gazetaprawna.pl/komentarze/454446.rozynski\\_zwolnienia\\_pracownikow\\_to\\_za\\_malo\\_by\\_zreformowac\\_firme.htm](http://biznes.gazetaprawna.pl/komentarze/454446.rozynski_zwolnienia_pracownikow_to_za_malo_by_zreformowac_firme.htm).

<sup>86</sup> *Pod presją czasu*, „Poczta Polska”, 2 listopada 2009, nr 44(733), s. 10.

<sup>87</sup> *Raport Prezesa UKE o stanie rynku usług pocztowych w Polsce w 2009 roku...*, s. 28–29.

<sup>88</sup> Badania wykazały, że szwedzkie społeczeństwo wykazuje najniższą – wśród wszystkich europejskich krajów – satysfakcję z usług pocztowych. *Pod presją czasu...*, *op. cit.*, s. 10.

<sup>89</sup> *Poczta ma być tam, gdzie są klienci*, *op. cit.*, s. 6.

jakości usług pocztowych oraz zapewnienia ciągłości świadczenia usług powszechnych po przystępnych cenach. Pogodzenie powyższych zamierzeń, tj. równoczesne promowanie konkurencji, zapewnienie wysokiej jakości usług pocztowych oraz dostępności usług powszechnych, stanowi jedno z najtrudniejszych zadań Komisji Europejskiej oraz krajowych ustawodawców. Od kształtu przyjętych regulacji zależeć będzie sposób funkcjonowania tej sfery unijnego rynku.

Zmiany zachodzące w otoczeniu prawnym i rynkowym rodzą także poważne problemy dla operatorów pocztowych obsługujących rynek usług zastrzeżonych. Likwidacja tego segmentu rynku, stanowiącego zasadnicze źródło finansowania usług powszechnych, przy równoczesnej utracie części rynku na rzecz konkurentów oraz zmniejszaniu się popytu na tradycyjne usługi pocztowe, tworzą poważne zagrożenie dla rentowności usług powszechnych. Usługi te mają nie tylko wymiar ekonomiczny, ale i społeczny, wobec czego zapewnienie ciągłości ich świadczenia implikuje potrzebę opracowania rozwiązań zapewniających ich opłacalność.

Do zasadniczych wyzwań i problemów stojących obecnie przed pocztowymi operatorami publicznymi w UE zalicza się:

- pełną liberalizację rynku usług pocztowych,
- obowiązek świadczenia usługi powszechnej,
- kryzys gospodarczy,
- spadający wolumen przesyłek,
- wzrost popularności i dostępności alternatywnych form komunikacji (telefonii komórkowej, łączności internetowej).

W przypadku Poczty Polskiej SA problemy te potęguje jej trudna sytuacja ekonomiczno-finansowa oraz konieczność przeprowadzenia głębokich zmian restrukturyzacyjnych i prorozwojowych. Poczta Polska SA musi bowiem przygotować się do konfrontacji nie tylko z krajowymi operatorami niepublicznymi, ale również z konkurencją zewnętrzną.

Odraczanie momentu pełnej liberalizacji rynku usług pocztowych w Polsce hamowało rozwój konkurencji na tym rynku i nie sprzyjało reorientacji działań narodowego operatora pocztowego na potrzeby klientów. Brak presji ze strony konkurentów powodował, iż oferta rynkowa Poczty Polskiej przez lata nie podlegała znaczącym zmianom, jej dywersyfikowaniu i unowocześnianiu nie sprzyjały także zaniedbania inwestycyjne w sferze techniki i technologii świadczenia usług. Zainteresowanie operatorów niepublicznych skupiało się przy tym tylko na pewnych obszarach rynku (głównie dużych miast), co również miało wpływ na stagnację Poczty Polskiej. W rezultacie tych zaniedbań publiczny operator pocztowy nie jest obecnie przygotowany do konkurowania na zliberalizowanym rynku pocztowym. Sytuację komplikują protesty pracowników przeciwko planowanym zwolnieniom grupowym i likwidacji części urzędów pocztowych.

Celem zapewnienia Poczcie Polskiej SA dodatkowego czasu na rozwiązanie najważniejszych problemów i dostosowanie się do nowej sytuacji rynkowej, podjęta została decyzja o przesunięciu daty pełnej liberalizacji polskiego rynku pocztowego na początek 2013 r. Biorąc pod uwagę sytuację operatorów narodowych w krajach europejskich, które w pełni zliberalizowały rynek usług pocztowych, oraz strukturę polskiego rynku usług pocztowych należy przypuszczać, że po 2015 r. Poczta Polska SA nadal będzie pełnił funkcję operatora świadczącego usługi powszechne. Będzie ona jednak działała w odmiennych uwarunkowaniach rynkowych. Prawdopodobnie zmniejszy się jej udział w rynku usług pocztowych, a wielkość tego spadku w znacznej mierze będzie zależać od skuteczności działań restrukturyzacyjnych, umiejętności dostosowania się do potrzeb klientów i zaoferowania im atrakcyjnych produktów. Zasadniczego znaczenia nabiera zatem trafne zdefiniowanie przyszłości sektora pocztowego oraz określenie kierunków rozwoju usług, które będą generowały główne strumienie przychodów operatora publicznego.

*Marzena Papiernik-Wojdera  
Agnieszka Matuszewska-Pierzynka*

#### **POSTAL SERVICES MARKET IN POLAND BEFORE THE FULL LIBERALISATION**

Postal services market in Poland has been liberalising for several years. It manifests itself through reduction of reserved area (market which is reserved for the public postal operator) and through increasing of the number of private postal operators. But these changes didn't have a major impact on the transformation of the Polish postal market. This market is regulated by a government appointed body and position of public postal operator – Poczta Polska SA – is protected by law.

According to the European Directive opening up the postal market to the competition, by 1 January 2011 Poland must implement new *Postal Law*. New law will change, among other things, organizational and financial conditions of business activity of Poczta Polska SA. Taking into consideration the fact that the current financial standing of the Polish public postal operator is difficult, it should be underlined that Poczta Polska SA will be forced to take radical restructuring action.

The main purpose of this article is to recognize the situation in the postal services market in Poland in the context of its full liberalisation and opening to the competition.

The partial goals of this article are as follows:

- to give an overview of the postal services market in Poland,
- to show prospects of changes of this market in the face of EU Directives implementation,
- to present the situation and purpose of Poczta Polska SA in the context of full liberalisation of the postal services market.

**Key words:** the postal services market in Poland, the Polish public postal operator, full liberalisation of the postal services market.