

	Data	Numer	Autor
	29 lipca 2015	6/2015	Kamila Bodo
<h2>BARIERY DLA OTWARCIA RYNKU POCZTOWEGO W POLSCE</h2>			

Prawne przeszkody stojące przed liberalizacją rynku pocztowego w Polsce

Synteza:

- Przyjęte przez Sejm rozwiązania prawne zawarte w ustawie Prawo pocztowe skutkują wieloma problemami po stronie prywatnych przedsiębiorców i ograniczają konkurencję. Zamiast przyczynić się do równości szans wszystkich operatorów działających na rynku pocztowym zabezpieczyły one silną pozycję Poczty Polskiej.
- Ustawodawca powinien stworzyć takie warunki prawne dla wszystkich podmiotów, aby możliwe było powstanie jak największej konkurencji na rynku pocztowym. Bez promowania czy też zabezpieczania uprzywilejowanej pozycji kogokolwiek.
- Pojawiają się przypadki przetargów organizowanych przez instytucje państwowe, realizowanych w ramach zamówień publicznych, w których na skutek specyfikacji istotnych warunków zamówienia dochodzi do praktycznego ograniczenia konkurencji i procesów rynkowych. Kryteria i warunki przetargu powinny być obiektywnie uzasadnione, a nie napisane w sposób promujący dominujący na rynku podmiot.
- Jednym z podstawowych założeń liberalizacji rynku pocztowego, zapoczątkowanego przez dyrektywę UE, było uregulowanie kwestii dostępu prywatnych przedsiębiorców pocztowych do infrastruktury operatorów publicznych. Prawo unijne kładzie nacisk na rozwój konkurencji na rynku pocztowym, czego filarem jest brak nieuzasadnionych ograniczeń świadczenia określonych usług przez dominujących operatorów.
- Funkcjonowanie jednorodnej sieci pocztowej jest korzystne przede wszystkim z punktu widzenia konsumenta oraz przedsiębiorcy, czy szerzej, wszystkich użytkowników usług pocztowych. W sytuacji jej dublowania klient narażony jest np. na potrzebę odbierania doręczanej przez różnych operatorów pocztowych przesyłek w placówkach pocztowych każdego z nich oraz na ponoszenie wyższych kosztów usług pocztowych.
- Operator wyznaczony, będąc w posiadaniu rozbudowanej sieci pocztowej, powinien uczynić z niej swój atut i czerpać ekonomiczne korzyści z udostępniania jej innym podmiotom na komercyjnych zasadach.

Wstęp

Historia polskich regulacji rynku pocztowego to przede wszystkim historia monopolu prawnego Poczty Polskiej S.A. (dalej jako: „Poczta Polska”). Wraz z wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej pojawiała się potrzeba wprowadzenia zmian w krajowym ustawodawstwie wynikająca z przepisów prawa unijnego (dyrektywy: 97/67/EC, 2002/39/EC, 2008/6/EC)¹, które zakładały pełne otwarcie rynków pocztowych państw członkowskich na konkurencję (m.in. zniesienie obszaru zastrzeżonego dla operatora pocztowego świadczącego usługę powszechną). W międzyczasie zmieniona została forma prawna Poczty Polskiej, która stała się spółką akcyjną z jedynym akcjonariuszem w postaci Skarbu Państwa. Nadzór właścicielski nad tym podmiotem pełni Minister Administracji i Cyfryzacji, dalej również jako: „MAiC”, który jednocześnie jest projektodawcą ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe² (dalej jako: „Prawo pocztowe”, „PrPoczt”) oraz autorem rozporządzeń wykonawczych regulujących zasady funkcjonowania rynku usług pocztowych w Polsce, równoległe sprawującym także nadzór nad Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Warto nadmienić, iż połączenie tych funkcji w jednym organie, stoi w sprzeczności z art. 22 ust. 1 Dyrektywy 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w brzmieniu ustanowionym Dyrektywą 2008/6/WE³. Tymczasem sam proces uwolnienia polskiego rynku pocztowego miał zostać zakończony wraz z uchwaleniem Prawa pocztowego, a jego finalne zwieńczenie stanowić wybór operatora wyznaczonego do świadczenia powszechnych usług pocztowych na 10-letnią kadencję, w warunkach realnej konkurencji.

Niemniej jednak, obowiązujące ponad dwa lata przepisy nie zdały w pełni egzaminu i jak zgodnie twierdzą prywatni przedsiębiorcy wykazują wiele wad, hamujących dynamiczny rozwój rynku pocztowego⁴. **Przyjęte przez Sejm w listopadzie 2012 r. rozwiązania skutkują wieloma problemami po stronie prywatnych przedsiębiorców i ograniczają konkurencję.** W wielu obszarach tego rynku ostateczny skutek polskich przepisów jest całkowicie odmienny od zamierzonego przez dyrektywę UE. Obecny stan ograniczający możliwości rozwoju prywatnych operatorów pocztowych nie jest pożądanym również z innego względu. 30 grudnia 2014 r. Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (dalej również jako: „Prezes UKE”) ogłosił konkurs na operatora wyznaczonego do świadczenia usług powszechnych na lata 2016-2025⁵, który przez 10 lat będzie jako jedyny operator pocztowy upoważniony do świadczenia powszechnej usługi pocztowej (w okresie przejściowym od 1 stycznia

¹ Historia zmian polskich przepisów regulujących rynek pocztowy na tle norm unijnych była przedmiotem jednej z analiz Fundacji Forum Obywatelskiego Rozwoju. – <https://www.for.org.pl/pl/a/3126.Analiza-82014-Rynek-uslug-pocztowych-w-Polce-i-w-Niemczech-konkurencja-sluzy-konsumentom>, s. 3 – 9. Ponadto, dokument ten opisuje kontrowersje związane z przetargiem na przesyłki sądowe i prokuratorskie realizowanym w 2012 r. przez Centrum Zakupów dla Sądownictwa Państwową Jednostkę Budżetową; *Ibidem*, s. 10 – 12 oraz problemy występujące w obszarze zamówień publicznych na usługi pocztowe; zob. również <http://wei.org.pl/files/manager/file-4e845d09a38342c281ec64c9a2648b01.pdf>, s. 21 - 26.

² Ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe (Dz.U. 2012 poz. 1529).

³ Art. 22 ust 1 Dyrektywy 97/67 WE Parlamentu Europejskiego i Rady w brzmieniu ustanowionym Dyrektywą 2008/6/WE: „Każde państwo członkowskie wyznacza dla sektora pocztowego jeden lub więcej organów regulacyjnych, które będą odrębne prawnie i niezależne funkcjonalnie od operatorów pocztowych. Państwa członkowskie zachowujące własność lub kontrolę nad operatorami świadczącymi usługi pocztowe zapewniają rzeczywisty strukturalny rozdział funkcjonalnie od operatorów pocztowych. Państwa członkowskie zachowujące własność lub kontrolę nad operatorami świadczącymi usługi pocztowe zapewniają rzeczywisty strukturalny rozdział funkcji regulacyjnych od działań związanych z własnością lub kontrolą”.

⁴ Zob. m.in. <http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/746136.prawo-pocztowe-wolny-rynek-uslug-pocztowych-czy-to-w-ogole-mozliwe.html>.

⁵ Art. 3 pkt. 13 PrPoczt definiuje operatora wyznaczonego jako operatora obowiązującego do świadczenia usług powszechnych.

2013 r. do 31 grudnia 2015 r. uprawnienia te posiada na mocy powierzenia ustawowego Poczta Polska)⁶. 20 maja 2015 r. Prezes UKE ogłosił wyniki konkursu wskazujące na Poczcie Polską, a 30 czerwca 2015 r. wydał, po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, decyzję o wyborze tego podmiotu na funkcję operatora wyznaczonego. Istnieją jednak wątpliwości dotyczące tak kryteriów, jak i zasad przeprowadzenia tego konkursu oraz co do faktycznego spełniania przez którykolwiek podmiot wymogów zdefiniowanych przez Prezesa UKE⁷. Pomijając w tym miejscu jednak szersze dywagacje dotyczące samego konkursu warto zaznaczyć, że **ustawodawca winien stworzyć takie warunki prawne dla wszystkich podmiotów funkcjonujących na rynku, aby w tym stosunkowo krótkim czasie od wejścia w życie PrPoczt, możliwe było powstanie jak największej konkurencji na rynku pocztowym, a konkurs, którego celem jest wyłonienie operatora wyznaczonego, mógł zostać przeprowadzony na zasadach przejrzystości, niedyskryminacji i proporcjonalności w pełni konkurencyjnych warunkach**. Niniejsza analiza ma na celu zasygnalizowanie oraz przedstawienie głównych problemów związanych z przepisami dotyczącymi rynku pocztowego.

Doręczenia i nadania – pomieszanie z poplątaniem

Sporo kontrowersji zarówno wśród komentatorów, jak i uczestników rynku pocztowego wzbudzają zagadnienia nadania⁸ i doręczenia⁹. Główną przyczyną jest kwestia wagi oraz odmienne skutki dla toczących się postępowań prawnych. Rozbieżność procedur w różnych gałęziach prawa w ramach polskiego systemu prawnego nie jest tutaj bez znaczenia. Ich skomplikowanie oraz niekonsekwencja powodują niepotrzebne zamieszanie wśród obywateli. W minionym czasie jednym z bardziej jaskrawych przykładów polaryzacji poglądów był wygrany w 2012 r. przez Polską Grupę Poczтовую S.A. przetarg na doręczenie korespondencji sądowej oraz prokuratorskiej w latach 2013-2014. Powszechnym wśród krytyków zmian argumentem było wskazywanie na zagrożenie dla stabilności wymiaru sprawiedliwości. Takie konsekwencje miały m.in. wynikać z tego, iż potwierdzenie nadania przesyłki w placówce pocztowej prywatnego operatora pocztowego, który wygrał przetarg nie posiadało mocy dokumentu urzędowego¹⁰, co stanowiło pierwotne kryterium przetargu (zostało ono zaskarżone jako naruszenie zasad konkurencji – stanowisko to zostało podzielone przez Krajową Izbę Odwoławczą, która zobligowała zamawiającego do zmiany warunków postępowania w tym zakresie, co tym bardziej zasadne, że w całym procesie kluczowe znaczenie dla zamawiającego miał etap doręczenia przesyłki, a w tym obszarze przepisy zrównują w prawach wszystkich operatorów pocztowych). **Osoby prezentujące taki pogląd zdają się nie pamiętać, iż obowiązujące już kilka lat wcześniej przepisy procedury karnej i cywilnej zezwalały na doręczanie**

⁶ <http://www.uke.gov.pl/ogloszenie-konkursu-na-operatora-pocztowego-wyznaczonego-do-swiadczenia-uslug-powszechnych-15221>

⁷ Zob. m.in. <http://www.uke.gov.pl/konkurs-na-operatora-wyznaczonego-stanowiska-15014>; <http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/871127,poczta-polska-kontra-pgp-konkurs-pozostanie-nierozstrzygniety.html>

⁸ Art. 3 pkt. 8 PrPoczt definiuje nadanie jako polecenie doręczenia przesyłki pocztowej lub kwoty pieniężnej określonej w przekazie pocztowym oraz przekazania druku bezadresowego zgodnie z umową o świadczenie usługi pocztowej.

⁹ Art. 3 pkt. 4 PrPoczt definiuje doręczenie jako wydanie przesyłki pocztowej lub wypłacenie kwoty pieniężnej określonej w przekazie pocztowym adresatowi, a w przypadkach określonych prawem także innej osobie, lub przekazanie druku bezadresowego zgodnie z umową o świadczenie usług pocztowej.

¹⁰ Art. 17 PrPoczt stwierdza, iż potwierdzenie nadania przesyłki rejestrowanej lub kwoty przekazu pocztowego ma moc dokumentu urzędowego tylko gdy jest ona nadana w placówce operatora wyznaczonego.

korespondencji przez inne podmioty niż Poczta Polska¹¹. W tym kontekście przepisy głównych polskich procedur, z jakimi mają do czynienia na co dzień Polacy, są jednoznaczne:

- ✦ art. 131. § 1 Kodeksu postępowania cywilnego (dalej: „KPC”) wprowadza zasadę, iż sąd dokonuje doręczeń przez operatora pocztowego (nie musi to być operator wyznaczony) oraz przez osoby zatrudnione w sądzie, komornika lub sądową służbę doręczeniową (potwierdzenia nadania w tym przypadku również nie posiadają mocy dokumentu urzędowego);
- ✦ art. 131. § 1 Kodeksu postępowania karnego (dalej również: „KPK”) zezwala na doręczenie wezwań, zawiadomień oraz innych pism, od których bieżą terminy przez operatora pocztowego (nie musi to być operator wyznaczony). Ponadto dopuszcza doręczenie przez pracownika organu wysyłającego, a w razie niezbędnej zwłoki również przez Policję;
- ✦ art. 39. Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej: „KPA”) upoważnia organ administracji publicznej do doręczenia pism przez operatora pocztowego, swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby;
- ✦ art. 144. Ordynacji podatkowej (dalej: „OrdPod”) wprowadza zasadę, iż pisma organu podatkowego doręczane są przez operatora pocztowego, pracowników tej instytucji lub osoby uprawnione na podstawie odrębnych przepisów;
- ✦ Art. 65. § 1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: „PPSA”) zezwala na doręczania przez sąd korespondencji poprzez te same podmioty co KPA.

W każdym z wyżej wymienionych przypadków dopuszczony do przetargu może być prywatny operator pocztowy. Taka forma regulacji jest pożądana, gdyż umożliwia ona swobodną konkurencję. **Problemy pojawiają się jednak już w przypadku konkretnych przetargów organizowanych przez szeroko rozumiane instytucje państwa, realizowanych w ramach zamówień publicznych, w szczególności zauważalne są one poprzez specyfikacje istotnych warunków zamówienia (dalej: „SIWZ”).** Wówczas możemy mieć do czynienia z praktycznymi ograniczeniami, zaburzającymi funkcjonowanie procesów rynkowych.

Ponieważ wcześniej zasygnalizowana została kwestia potwierdzenia nadania z mocą dokumentu urzędowego, należy podkreślić, iż dla samego doręczenia (które jest najbardziej istotne dla jednostek sektora finansów publicznych) ten warunek ma marginalne znaczenie. Wynika to przede wszystkim z tego, iż finalny etap procesu dostarczania korespondencji niesie fundamentalne skutki dla postępowań prawnych (m.in. bieg terminów czy powstanie zobowiązań podatkowych). W tym obszarze obowiązujące przepisy prawa wiążą wszystkich operatorów w takim samym zakresie, tzn. doręczenie przesyłki nadanej przez np. organ administracji publicznej przez operatora pocztowego ma taki sam skutek prawny jak jej doręczenie przez operatora wyznaczonego. Same procedury jednak wprowadzają skomplikowanie i wydłużenie postępowania umożliwiając różne formy doręczenia, i tak np. procedura karna dzieli doręczenie na bezpośrednie i pośrednie (art. 132 § 1 i § 1 KPK). W tym kontekście szczególnie ta druga jest interesująca, gdyż dopuszcza możliwość skutecznego dostarczenia korespondencji w razie chwilowej nieobecności adresata w jego mieszkaniu, m.in. dorosłemu domownikowi, jeżeli podejmie się on oddania pisma adresatowi. Nie spełnienie tego obowiązku nie wiąże się z żadną formą odpowiedzialności, a pojawia się wówczas możliwość przywrócenia terminu.

¹¹ <http://prawo.rp.pl/artukul/1090204.html>.

Dokonując analizy nadawania korespondencji należy zasygnalizować rozbieżność przepisów w sytuacji, gdy nadawanie nie dotyczy pism wysyłanych przez organ państwa. Wówczas mamy do czynienia z całkowicie niezrozumiałą niekonsekwencją ustawodawcy. Na przykład KPC w art. 165 § 2 przewiduje, iż pismo uważa się za wniesione do sądu, jeżeli dokonano tej czynności w placówce operatora wyznaczonego lub w placówce operatora świadczącego pocztowe usługi powszechne w innym państwie Unii Europejskiej. Podobne regulacje przewidują przepisy KPA, OrdPod lub PPSA, aczkolwiek w tym przypadku wyłączona jest możliwość skutecznego skorzystania z usług operatorów zagranicznych uprawnionych do świadczenia usług powszechnych. Tymczasem całkowicie odmiennie uregulowane są przepisy KPK, gdzie zgodnie z art. 124 ustawy, termin jest zachowany m.in., jeżeli przed jego upływem pismo zostało nadane w placówce podmiotu zajmującego się doręczaniem korespondencji na terenie Unii Europejskiej. Powyższe oznacza, iż „z punktu widzenia skuteczności nadania pisma dla zachowania terminu wszyscy operatorzy pocztowi traktowani są tak samo; skuteczne jest więc już nie tylko nadanie pisma w placówce operatora wyznaczonego, czyli operatora obowiązującego do świadczenia usług pocztowych powszechnych”¹². Wyżej wskazane przykłady pokazują, iż próżno doszukiwać się jakiegokolwiek planowanego działania po stronie ustawodawcy. Niemniej jednak taki stan prawny niesie za sobą, często negatywne, skutki po stronie obywateli.

Niewątpliwie potęguje on niezrozumienie obecnych procedur skutkując często błędnymi decyzjami. Przyczyna jest prosta, różne sytuacje prawne przewidują możliwość korzystania z odmiennych operatorów pocztowych. Nie jest to stan w żaden sposób pożądany. Ewentualne błędy mogą prowadzić do ukształtowania w sposób niezamierzony, trudnej sytuacji procesowej obywateli (np. niedochowanie terminu). Inną kontrowersyjną konsekwencją jest niezrozumiałe promowanie podmiotów zagranicznych przez polskiego ustawodawcę. Obecnie, zgodnie z przepisami KPC, pismo wniesione do polskiego operatora wyznaczonego lub operatora wyznaczonego jednego z krajów członkowskich UE uważa się za wniesione do sądu.

W odróżnieniu od uregulowań KPK brak jest takiego skutku tej czynności, gdy skorzystamy z usług innych operatorów pocztowych. Zamiast stworzyć równe warunki dla wszystkich podmiotów, umożliwiając swobodną konkurencję, obecna sytuacja w ramach przepisów KPC w pewnym sensie promuje zagranicznych operatorów wyznaczonych¹³. Warto też zaznaczyć, że np. w KPC przyjmuje się, iż oddanie pisma procesowego w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego, jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu. Warunkiem nie jest więc tu nadanie przesyłki rejestrowanej z potwierdzeniem nadania (o mocy urzędowej), lecz nadanie przesyłki niekoniecznie rejestrowanej) w placówce operatora wyznaczonego. Uzyskane przez nadawcę potwierdzenie w postaci dokumentu nadania przesyłki stanowi zaś dodatkowy atut w np. postępowaniu odwoławczym, ponieważ stronie łatwiej jest dowiedzieć, iż nadała określoną przesyłkę z zachowaniem terminu przewidzianego przepisami prawa, aczkolwiek nie przesądza to o jej rzeczywistej zawartości, czy np. został w tej formie dostarczony wymagany przez sąd dokument. Dokument potwierdza bowiem tylko fakt nadania przez określoną osobę przesyłki o określonym numerze nadawczym w danym miejscu i czasie, do określonej instytucji.

¹² S. Steinborn, [w:] L.K. Paprzycki (red), Komentarz aktualizowany do art. 1 – 424 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. 97.89.555), art. 124.

¹³ <http://prawo.rp.pl/artukul/1095441.html>.

Powszechne usługi pocztowe

Nowe PrPoczt zawiera definicję legalną operatora wyznaczonego (zastąpiono w ten sposób operatora publicznego) wskazując, iż jest to operator pocztowy zobowiązany do świadczenia usług powszechnych. **Czym w takim razie jest usługa powszechna? Ustawodawca nie daje jednoznacznej odpowiedzi.** Wydaje się, iż znaczenia tego terminu należy szukać w kilku przepisach. Kluczowy będzie art. 45 ust. 1 wskazujący, co zaliczamy do usług powszechnych oraz ust. 2 ww. art. stwierdzający, iż powyższe przepisy nie mają zastosowania do usług pocztowych świadczonych dla nadawców masowych¹⁴. Ponadto Minister Administracji i Cyfryzacji wydał rozporządzenie w sprawie warunków wykonywania usług powszechnych¹⁵, a operator wyznaczony tj. Poczta Polska na podstawie art. 49 PrPoczt regulamin świadczenia usług powszechnych w obrocie krajowym i zagranicznym¹⁶. Dopiero dokonując analizy wszystkich wskazanych aktów prawnych możemy próbować ją zdefiniować. Niemniej jednak w PrPoczt pojawia się również inna kategoria, określona przez ustawodawcę jako „usługi wchodzące w zakres usług powszechnych” - art. 3 pkt 30 definiuje je jako:

- ✧ **usługi pocztowe obejmujące przesyłki listowe i paczki pocztowe, o wadze i wymiarach określonych dla usług powszechnych, oraz przesyłki dla ociemniałych, nieświadczone przez operatora wyznaczonego w ramach obowiązku świadczenia usług powszechnych; do usług wchodzących w zakres usług powszechnych nie zalicza się usług pocztowych polegających na przyjmowaniu, sortowaniu, przemieszczaniu i doręczaniu przesyłek kurierskich.**

Powyższa definicja określa niepowszechne usługi pocztowe, które nie są terminem tożsamym ze świadczonymi przez operatora wyznaczonego powszechnymi usługami pocztowymi. Usługi tego rodzaju świadczą chociażby operatorzy pocztowi, którzy nie mają statusu operatora wyznaczonego, a są one dostatecznie wymienne z usługą powszechną, tj. realizowane na zbliżonych zasadach do usług powszechnych. Dlaczego to wszystko istotne? **Otóż w praktyce pojawiały się przetargi w ramach zamówień, które za swój przedmiot miały wprost „powszechne usługi pocztowe”, które z mocy prawa świadczyć może jeden podmiot na rynku – operator wyznaczony.** Poza tym stawiano m.in. wymóg w SIWZ realizacji usług na zasadach obowiązujących dla powszechnych usług pocztowych, a w szczególności na spełnieniu warunków z ww. rozporządzenia MAiC przywołując je wprost w treści SIWZ. Co więcej, zamawiający bardzo często oczekują, iż usługi pocztowe w obrocie zagranicznym będą świadczone wg standardów i z zachowaniem przepisów międzynarodowego prawa pocztowego pod auspicjami Światowego Związku Pocztowego, które są wiążące jedynie dla operatorów wyznaczonych do świadczenia usług powszechnych. Zamawiający nie tyle więc oczekiwali od wykonawców, aby realizowali usługę na warunkach zbliżonych dla powszechnych usług pocztowych, tj. „usługę wchodzącą w zakres usług powszechnych”, lecz chcieli by spełniali wymogi oraz stosowali przepisy prawa, które wiążą jedynie operatora wyznaczonego.

¹⁴ Definicje nadawcy masowego znajdziemy w art. 3 pkt 11 PrPoczt - nadawca masowy – nadawcę nadającego przesyłki pocztowe na podstawie umowy o świadczenie usługi pocztowej za- wartęj w formie pisemnej, od chwili przekroczenia liczby 100 000 sztuk przesyłek danego rodzaju w danym roku kalendarzowym, z wyłączeniem podmiotów zaliczonych do sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.), przedsiębiorstw użyteczności publicznej, do których stosuje się przepisy ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 112, poz. 981, z późn. zm.), oraz państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej – „Zakładu Unieszkodliwiania Odpadów Promieniotwórczych”.

¹⁵ <http://www.lex.pl/czytaj/-/artykul/sa-nowe-przepisy-ws-powszechnych-uslug-pocztowych>.

¹⁶ <http://www.poczta-polska.pl/hermes/uploads/2013/07/regulamin-swiadczenia-uslug-powszechnych-28-czerwca-2013.pdf>.

W tym kontekście należy podkreślić, iż kryteria i warunki przetargu powinny być obiektywnie uzasadnione, a nie napisane w sposób promujący dominujący na rynku podmiot. W innym przypadku, dochodzić będzie do rzeczywistego ograniczenia konkurencji, czego instytucje publiczne powinny unikać. Taki stan na rozwijającym się rynku jest więcej niż niepożądany. Dlatego m.in. ważne jest precyzyjne określenie przepisów PrPoczt oraz innych regulacji w zakresie doręczania, aby w przyszłości uniknąć tworzenia uwarunkowań umożliwiających potencjalne formułowanie SIWZ w sposób skutkujący ograniczeniami konkurencyjności.

Problematyka dostępu do infrastruktury pocztowej

Kolejnym z głównych problemów na jaki uskarżają się prywatni operatorzy pocztowi jest dostęp do infrastruktury pocztowej. Podobnie jak w przypadku powszechnej usługi pocztowej, również w tym przypadku, mamy do czynienia z błędnymi regulacjami na poziomie krajowym, które w rzeczywistości prowadzą do ograniczenia konkurencyjności całego rynku pocztowego.

Zgodnie z treścią PrPoczt, sieć pocztowa oznacza system organizacji świadczenia usług pocztowych i wszelkiego rodzaju zasoby stosowane przez operatora wyznaczonego, w szczególności w celu:

- ✦ przyjmowania przesyłek pocztowych objętych obowiązkiem świadczenia usług powszechnych z urzędzeń, w których przesyłki pocztowe mogą być nadawane, w szczególności z nadawczych skrzynek pocztowych;
- ✦ segregowania i grupowania przesyłek pocztowych objętych obowiązkiem świadczenia usług powszechnych według ich adresu w celu przemieszczenia z miejsca ich nadania do placówki pocztowej właściwej dla ich doręczenia;
- ✦ doręczania przesyłek pocztowych objętych obowiązkiem świadczenia usług powszechnych pod adresy wskazane na tych przesyłkach¹⁷.

Definicję infrastruktury, pozwalającą na wskazanie jej najważniejszych elementów, można wyprowadzić z rozdziału 5 PrPoczt. W art. 66 obejmuje ona skrytki pocztowe, oddawcze skrytki pocztowe, system kodów identyfikujących obszary doręczeń oraz bazy informacji o zmianie adresu w celu przekierowania przesyłek. Ponadto do powyższych należy dodać centra sortujące, spełniające funkcje rozdzielcze, ekspedycyjne, wymiany transgran. Opinia publiczna ma prawo oceniać pracę, wynagrodzenie i przywileje reprezentujących trzecią władzę sędziów, tak jak pracodawcy oceniają swoich pracowników. Róbmy to w imię dbania o jakość wydawania publicznych pieniędzy, a więc pieniędzy pochodzących z naszych podatków. icznej, a także przetwarzania danych, hurtowego dostępu i centrów doręczeń. Poza tym podstawową rolę odgrywa również sieć stałych i ruchomych punktów oraz obiektów detalicznego dostępu, która spełnia funkcję przyjmowania (zbierania, odbioru, gromadzenia) przesyłek pocztowych. Do innych ważnych części zaliczyć można regularną sieć przewozową i rozległą sieć teleinformatyczną czy bazy transportowe. Dopiero całość wyżej wskazanych elementów możemy uznać za kompleksową infrastrukturę pocztową.

¹⁷ Art. 3 – PrPoczt.

Jednym z podstawowych założeń liberalizacji usług rynku pocztowego, zapoczątkowanego przez dyrektywę 97/67/WE¹⁸, było uregulowanie kwestii dostępu prywatnych przedsiębiorców pocztowych do infrastruktury operatorów publicznych. Warto podkreślić, iż sam Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: „Traktat”) zakłada konieczność zapobiegania porozumieniom godzącym w wolną konkurencję oraz innych niewłaściwych praktyk monopolistycznych. Na pierwsze zagrożenie wskazuje bezpośrednio art. 101 Traktatu, stanowiąc, iż „niezgodne z rynkiem wewnętrznym i zakazane są wszelkie porozumienia między przedsiębiorstwami, wszelkie decyzje związków przedsiębiorstw i wszelkie praktyki uzgodnione, które mogą wpływać na handel między Państwami Członkowskimi i których celem lub skutkiem jest zapobieżenie, ograniczenie lub zakłócenie konkurencji wewnątrz rynku wewnętrznego”¹⁹. Drugi problem, ujęty w art. 102 Traktatu, dotyczy zakazu nadużywania dominującej pozycji. W obwieszczeniu Komisji Europejskiej (98/C 39/02)²⁰, regulującym kwestię stosowania przepisów o konkurencji w odniesieniu do sektora pocztowego, podkreślono niedopuszczalność ograniczania wykonywania usługi pocztowej z uszczerbkiem dla jej konsumentów czy świadczenia usługi znacząco nieefektywnej i nie wykorzystującej postępu technicznego.

Jak zostało wykazane, **prawo unijne kładzie nacisk na prawidłowy rozwój konkurencji na rynku pocztowym, czego niewątpliwym elementem jest brak nieuzasadnionych ograniczeń świadczenia określonych usług przez dominujących operatorów.** W szczególności powyższe sprowadza się do konieczności zapewnienia dostępu innym usługodawcom nie tylko do samego rynku (poprzez brak nieuzasadnionych regulacji monopolistycznych), ale i do infrastruktury przedsiębiorstwa dominującego (czyli faktyczne umożliwienie realizacji zasady konkurencji na rynku). W obwieszczeniu wskazano przykłady naruszania zakazu, o którym mowa w art. 102 Traktatu: „odmowa zawierania transakcji jako sposób eliminowania konkurencji przez firmę, która jest jedynym lub dominującym źródłem dostarczania produktu, lub która kontroluje dostęp do niezbędnej technologii lub infrastruktury; nadmiernie wysokie ceny, selektywne obniżanie cen; umowy handlowe o charakterze wykluczającym; dyskryminacja jako część szerszego schematu monopolizującego postępowania mającego na celu wykluczenie konkurencji; oraz wykluczające programy upustów”²¹. W związku z powyższym, istotne jest zagwarantowanie przez ustawodawstwo Państw Członkowskich możliwości korzystania z elementów infrastruktury zbudowanej za czasów rzeczywistego monopolu krajowego/narodowego operatora pocztowego. Umocnieniem tej tezy może być wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 6 marca 2008 r. rozstrzygający kwestię przyznania pośrednikom w świadczeniu usług pocztowych w Niemczech, dostępu oraz warunków dostępu do usług częściowych Deutsche Post (będącą operatorem pocztowych usług powszechnych w Niemczech) w jej sieci pocztowej. Przyjęto wówczas stanowisko, iż „przedsiębiorstwom zbierającym w ramach działalności zawodowej i w ich własnym imieniu przesyłki pocztowe od większej liczby nadawców odmówiono możliwości korzystania z taryf specjalnych, które krajowy operator pocztowych usług powszechnych przyznaje, w zakresie przysługującej mu wyłącznej

¹⁸ Dyrektywa 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty i poprawy jakości.

¹⁹ Art. 101 - Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Dz.U.2004.90.864/2.

²⁰ Obwieszczenie Komisji w sprawie stosowania przepisów o konkurencji do sektora pocztowego oraz w sprawie oceny niektórych środków podejmowanych przez państwo dotyczących usług pocztowych (98/C 39/02).

²¹ Obwieszczenie Komisji w sprawie stosowania przepisów o konkurencji do sektora pocztowego oraz w sprawie oceny niektórych środków podejmowanych przez państwo dotyczących usług pocztowych (98/C 39/02).

koncesji, klientom komercyjnym w odniesieniu do nadania w centrach pocztowych minimalnych ilości wstępnie posortowanych przesyłek”²². Wyrok miał znaczenie precedensowe, stając się wzorcem dla orzeczeń sądów krajowych państw członkowskich. Potwierdzają to podobne sprawy dotyczące innych publicznych operatorów pocztowych, m.in. w decyzja *Belgisch Instituut voor postdiensten en telecommunicatie* z dnia 20 lipca 2011 r. w sprawie taryf stosowanych przez belgijskiego operatora publicznego, który stosował odmienne warunki dostępu do sieci pocztowej dla różnych operatorów komercyjnych, w szczególności poprzez różnicowanie stawek taryf i wysokości ich stawek²³. Pomijając jednak powyższe warto zaznaczyć, że **funkcjonowanie jednorodnej sieci pocztowej jest korzystne przede wszystkim z punktu widzenia konsumenta oraz przedsiębiorcy czy szerzej wszystkich użytkowników usług pocztowych, którzy w sytuacji jej dublowania jest narażony na konsekwencje w postaci chociażby potrzeby odbierania doręczanej przez różnych operatorów pocztowych przesyłek w placówkach pocztowych każdego z nich**. Trudno wyobrazić sobie np. funkcjonowania alternatywnych linii torów kolejowych, a w praktyce funkcjonowania rynku pocztowego każdy z operatorów posiada i rozwija dziś np. własną sieć punktów awizacyjnych, co jest, z oczywistych względów, sytuacją dyskomfortową dla odbiorcy przesyłek.

W jakiej formie odbywać miałyby się dostęp do infrastruktury?

Wewnętrzne organy ochrony konkurencji oraz Komisja Europejska zakładały możliwość realizacji przepisów o konkurencji na rynkach krajowych poprzez zastosowanie jednej z dwóch obowiązujących w prawie konkurencji UE doktryn: doktryny dostępu do urządzeń kluczowych, czyli tzw. *Essential Facilities Doctrine* albo doktryny *Third Party Access Doctrine*. Pierwsza z nich stanowi, iż podmioty będące w posiadaniu kluczowych urządzeń (głównie dotyczy to infrastruktury, ale również praw własności intelektualnej czy niektórych informacji rynkowych), tzn. takich których dublowanie nie jest ekonomicznie racjonalne, a są one niezbędne do funkcjonowania na rynku, mogą zostać zobowiązane do udostępnienia ich innym podmiotom. Doktryna *Third Party Access*, rozszerza ten zakres, zakładając dostęp do całej infrastruktury na określonych warunkach. Ustawodawca określił dwa modele dostępu stron trzecich – negocjowalny, w którym to strony umowy mają swobodę w zakresie płatności oraz ustalania szczegółowych warunków wykonywania przesyłu oraz model oparty na administracyjnym regulowaniu świadczenia usług. **Doktryna ta została zastosowana w procesie liberalizacji sektora energetycznego²⁴ i nie ma przeciwwskazań do wykorzystania jej w sektorze pocztowym jako instrument minimalizujący nadużywanie dominującej pozycji w rozumieniu art. 102 Traktatu.**

²² Glosa do wyroku ETS z dnia 6 marca 2008 r. w sprawach połączonych od C-287/06 do C-292/06 *Deutsche Post AG, Magdeburger Dienstleistungs und Verwaltungs GmbH (MDG), Marketing Service Magdeburg GmbH, Vedat Deniz* przeciwko *Republique Fédérale de Niemiec*.

²³ Decyzja BIPT z 20.07.2011 r. w sprawie formalnych taryf bpost w roku 2010 *Besluit van de raad van het BIPT van 20 Juli 2011 met betrekking tot de conventionele tarieven van bpost voor jaar 2010*, wersja opublikowana 19.08.2011 r. nr 3565 oraz Report on “access” to the postal network and elements of postal infrastructure.

²⁴ A. Kotłowski, *Third-party Access Rights in the Energy Sector: A Competition Law Perspective*, „Utilities Law Review” 2007.

Tabela 1. Obligatoryjny lub nieobligatoryjny dostęp do infrastruktury pocztowej w państwach Unii Europejskiej.

	Obligatoryjny dostęp na etapie doręczeń		Brak obligatoryjnego dostępu	
	TAK	NIE	TAK	NIE
Prawo pocztowe zawiera prawne zobowiązania gwarantujące dostęp do infrastruktury pocztowej	Bułgaria, Chorwacja, Estonia, Finlandia, Niemcy, Węgry, Litwa, Luksemburg, Macedonia, Malta, Holandia, Norwegia, Portugalia, Słowenia, Hiszpania, Wielka Brytania			Austria, Belgia, Czechy, Francja, Grecja, Łotwa, Polska, Słowacja, Szwecja, Szwajcaria, Rumunia
Dostęp do określonych elementów infrastruktury	Bułgaria, Chorwacja, Niemcy, Węgry, Litwa, Luksemburg, Macedonia, Malta, Norwegia, Portugalia, Słowenia, Hiszpania, Wielka Brytania		Austria, Belgia, Czechy, Francja, Grecja, Łotwa, Szwajcaria, Rumunia, (brak odpowiedzi od 3 państw)	
Weryfikacja taryf specjalnych pod względem standardów cen	Przez operatora: Litwa; Przez regulatora: Macedonia; Przez operatora i regulatora: Niemcy, Słowenia	Chorwacja, Węgry, Norwegia, Hiszpania, Wielka Brytania	Przez operatora: Francja, Łotwa; Przez operatora i regulatora: Austria, Grecja, Rumunia	Belgia, Czechy, Szwajcaria
Czy beneficjent traktuje inaczej operatorów pocztowych różnicując zniżki albo warunki dostępu	Węgry, Słowenia	Chorwacja, Estonia, Niemcy, Irlandia, Litwa, Norwegia, Wielka Brytania	Francja, Szwajcaria	Belgia, Grecja, Rumunia

Źródło: ERGP Report on “access” to the postal network and elements of postal infrastructure.

Dyrektywa 2008/6/WE²⁵ pozostawia państwom członkowskim swobodę w zakresie wyboru sposobu ustalenia dostępu do infrastruktury pocztowej. Powyższa tabela ukazuje, w których państwach dostęp do elementów infrastruktury jest obligatoryjny, a w których dostęp jest możliwy, ale nie ma prawnego obowiązku jego wykonywania. Ustawodawca m.in. w Belgii, Estonii, Niemczech, Portugalii, Wielkiej Brytanii czy na Litwie, Łotwie, Malcie, zapewnił operatorom pocztowym dostęp na etapie doręczeń (*downstream access*). Do tzw. ostatniej mili co oznacza, że przesyłki nadawane w ich sieciach, muszą być doręczone przez operatora świadczącego usługi powszechne, który pobiera z tego tytułu stosowne prowizje. Ponadto w wielu państwach (m. in. Niemcy, Litwa, Malta, Wielka Brytania) uzyskano prawo do korzystania z centrów sortowniczo-rozdzielczych operatora

²⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/6/WE z dnia 20 lutego 2008 r. zmieniająca dyrektywę 97/67/WE w odniesieniu do pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty.

wyznaczonego. Mniejsze zainteresowanie ostatnim modelem wynika ze stosowania różnych modeli biznesowych niewymagających tego typu inwestycji, bądź tworzenia własnych centrów²⁶.

Rysunek 1. Elementy infrastruktury.



W Polsce zrezygnowano z zastosowania doktryny *Third Party Access*, na rzecz *Essential Facilities Doctrine*, tj. ograniczono się wyłącznie do zapewnienia dostępu do wybranych części infrastruktury operatora wyznaczonego. **Polski legislator zdecydował, że do elementów infrastruktury, które operator wyznaczony musi udostępniać należą skrytki pocztowe, własne oddawcze skrzynki pocztowe, system kodów pocztowych identyfikujących obszary doręczeń, bazy informacji o zmianie adresu w celu przekierowania przesyłek pocztowych.** Ustanowił przy tym obowiązek zapewnienia dostępu do powyższego katalogu w całości jedynie operatorom pocztowym świadczącym usługi wchodzące w zakres usług powszechnych. Pozostali zostali ograniczeni do możliwości skorzystania z systemu kodów oraz bazy informacji o zmianie adresu.

Warunki dostępu powinny być przejrzyste, publikowane we właściwy sposób i oferowane na zasadzie niedyskryminującej, zarówno pod względem zasad korzystania, jak i należnych opłat. Operator wyznaczony określa warunki i wysokość opłat za dostęp do elementów infrastruktury pocztowej odpowiednio w regulaminie oraz cenniku dostępu do elementów infrastruktury, zatwierdzanych przez Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej²⁷. W związku z tym powstaje konieczność zapewnienia możliwości wyboru spośród określonych punktów dostępu do publicznej sieci pocztowej oraz uzyskania go w rozsądnym okresie na warunkach cenowych uwzględniających faktyczne wymagania usługi infrastruktury pocztowej. Z założenia, ustawodawca, jak i regulator (UKE) poprzez wskazane uregulowania mają wspierać rozwój wolnej konkurencji rynkowej, m.in. poprzez uwolnienie infrastruktury, przy jednoczesnym zagwarantowaniu wysokiej jakości usług i zabezpieczeniu klientów.

W praktyce jednak sytuacja prezentują się zgoła odmiennie. **Uregulowania prawne, które miały przyczynić się do równości szans wszystkich operatorów działających na rynku pocztowym, okazały się niedostateczne i jedynie zabezpieczyły silną pozycję Poczty Polskiej, która z dniem 1 stycznia 2013 r. uzyskała tymczasowo status operatora wyznaczonego.** Przede wszystkim istotnym brakiem w zakresie otwarcia się rynku usług pocztowych na konkurencję, jest wąski katalog elementów infrastruktury udostępnianych przez operatora wyznaczonego niezależnym operatorom. Szczególną blokadę stanowi brak dostępu do tzw. ostatniej mili, umożliwiającej wykonanie końcowej usługi pocztowej. Warto zwrócić uwagę, iż obecne przepisy nie zapewniają odpowiednich warunków

²⁶ Odstępstwa od Założeń do projektu ustawy Prawo Pocztove przyjętych przez Radę Ministrów w dniu 5 października 2010 r., Warszawa 2012.

²⁷ Art. 67 PrPoczt.

do konkurencyjnego prowadzenia działalności. W przypadku uzyskania dostępu do np. oddawczych skrzynek pocztowych, gdy placówka nadawcza operatora pocztowego znajduje się w miejscowości A, a skrzynki operatora wyznaczonego w miejscowości Z, może pojawić się problem braku obsługi miejscowości B – Z z powodu nieistniejącej pozytywnej kalkulacji ekonomicznej. Uzasadnienie polskiego legislatora, wskazujące na funkcjonowanie różnych modeli biznesowych, niewymagających dostępu do infrastruktury, poniekąd uderza w samego operatora wyznaczonego. Pomimo przyznania możliwości zawierania umów o współpracę pomiędzy prywatnymi przedsiębiorcami pocztowymi, a operatorem świadczącym usługi powszechne, zwane „umowami o dostęp”, wciąż mamy do czynienia z impasem z dostępem do sieci operatora wyznaczonego w szerszym zakresie²⁸, aczkolwiek Poczta Polska zapowiada zmianę strategii w tym obszarze²⁹. Należy również zaznaczyć, iż samo konstruowanie regulaminów i cenników do elementów infrastruktury przez Poczta Polską, akceptowanych następnie przez Prezesa UKE zakończyło się dopiero w listopadzie 2013 r., czyli po prawie roku od wejścia w życie ustawy Prawo pocztowe, gwarantującej dostęp do elementów infrastruktury operatora wyznaczonego od dnia 1 stycznia 2013 r. Ponadto sam proces porozumiewania się z Poczta Polską w zakresie szerszego dostępu jest niezwykle przewlekły z powodu narastających wymogów formalnych i odraczania podejmowania decyzji przez operatora wyznaczonego. Ta zwłoka nie ma uzasadnienia, ponieważ twierdząc, iż podjęcie pozytywnej decyzji o współpracy z operatorami pocztowymi wymaga analizy możliwości logistycznych Poczta Polska jednocześnie komunikuje na rynku fakt odtwarzania umów o świadczenie usług pocztowych dla klientów, którzy nadają w jej sieci porównywalne wolumeny, do tych które chcieliby dostarczać za jej pośrednictwem prywatni operatorzy pocztowi. W świetle Unijnego prawa konkurencji oraz orzecznictwa europejskich trybunałów jest to sytuacja niedopuszczalna, ponieważ oznacza dyskryminację jednych podmiotów wobec drugih.

Jeden z operatorów prywatnych – InPost – złożył propozycję współpracy na komercyjnych zasadach (dostępu do tzw. ostatniej mili) już w listopadzie 2012 r., jednak nie zostało osiągnięte porozumienie. W dniu 3 kwietnia 2014 r. został wystosowany przez Konfederację Lewiatan i Ogólnopolski Związek Pracodawców Niepublicznych Operatorów Pocztowych wspólny list do Polskich Przedsiębiorców oraz Parlamentarzystów, w którym wskazując na potrzebę oraz korzyści wynikające z dostępu do połączonej infrastruktury pocztowej, a także alternatywnej sieci placówek zbudowanej przez operatorów prywatnych, podkreślono wielomiesięczny brak podjęcia konstruktywnego dyskursu³⁰. Słusznie zaznaczono, iż infrastruktura należąca do Poczty Polskiej stanowi państwową sieć pocztową budowaną przez dziesięciolecia za pieniądze podatników i z tego samego chociażby faktu, powinna służyć wszystkim. Za możliwością szerszego korzystania z sieci Poczty Polskiej optuje także Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, przewidując rewizję niektórych przepisów regulujących kwestię dostępu do infrastruktury pocztowej.

Niezależni operatorzy w przypadku dalszego uniemożliwiania korzystania z publicznej infrastruktury pocztowej, wynikającego już nie tylko z niewłaściwego ustawodawstwa, ale także z oporu ze strony Poczty Polskiej, rozwiną w szerszym niż do tej pory zakresie nową sieć pocztową. Ekonomiczna nieracjonalność takiego podejścia ostatecznie zostanie wymierzona w klienta, który

²⁸ <http://rynek-pocztowy.pl/wiadomosci/poczta/1232-beda-rozmawiac>.

²⁹ <http://www.pb.pl/4064089,22812,poczta-polska-gotowa-do-udostepnienia-skrzynek-kolejnym-operatorom-po-inpost>

³⁰ <http://www.zgorzelski-consulting.pl/index.php/626-warszawa-10-04-2014-wystapienie-szefow-konfederacji-lewiatan-i-zwiazku-pocztowego>

niewątpliwie poniesie koszty tej operacji, w tym koszty społeczne będąc zmuszonym do odbierania awizowanej korespondencji w placówkach różnych operatorów pocztowych. Efekty działań anty-konkurencyjnych można już dostrzec. Operatorzy alternatywni podjęli współpracę z sieciami detalicznymi czy kioskami, gdyż proces negocjacyjny z tymi podmiotami nie tylko przebiega szybciej niż z Poczta Polska, ale przede wszystkim wyróżnia się większą opłacalnością. Raporty o stanie rynku pocztowego, publikowane przez Urząd Komunikacji Elektronicznej wskazują, iż długotrwałe niedopuszczanie do prawidłowego korzystania z elementów infrastruktury publicznej nie jest korzystne dla operatora wyznaczonego. Prezes UKE zauważa, iż „rozległa sieć pocztowa mogłaby być dla operatora wyznaczonego dodatkowym istotnym źródłem przychodów w chwili udostępnienia jej innym operatorom, pod warunkiem prawidłowego skalkulowania kosztów i ustalenia opłat za dostęp na odpowiednim poziomie. Jednak w sytuacji, gdy Poczta Polska nie umożliwiała innym operatorom pocztowym dostępu do swojej sieci i w związku z tym nie czerpała z tego korzyści, utrzymanie sieci w całości obciążało koszty przedsiębiorstwa i zmuszało do działań reorganizacyjnych, np. przekształcania nierentownych placówek pocztowych w agencje”³¹. Wśród danych wskazanych w raporcie, warto zwrócić uwagę na liczbę placówek Poczty Polskiej, która w 2013 r. istotnie zmniejszyła się, bowiem aż o 575 w stosunku do roku ubiegłego i nie była tak niska od wielu lat. W 2014 r. liczba placówek spadła do 7 540. W rezultacie od 2012 r. sieć punktów Poczty Polskiej uległa redukcji aż o 919 placówek. Z kolei operatorzy alternatywni potroili liczbę posiadanych przez nich placówek pocztowych. **Operator wyznaczony będąc w posiadaniu rozbudowanej sieci pocztowej, powinien uczynić z niej swój atut i czerpać ekonomiczne korzyści z udostępniania jej na komercyjnych zasadach. Szacuje się, że przychody z tego źródła mogą wynosić co najmniej kilkadziesiąt milionów złotych w skali roku.** W przeciwnej sytuacji, czyli tej która obecnie ma miejsce na rynku pocztowym, dojdzie najprawdopodobniej do likwidacji placówek na większą skalę bądź też ograniczenia ich funkcjonalności poprzez przekształcenie jednostek świadczących usługi w szerszym zakresie w mniejsze placówki z ograniczoną ofertą usługową do np. jedynie możliwości odbierania awizowanej korespondencji, a w konsekwencji do ograniczonego dostępu do oferowanych usług pocztowych. W szczególności dotkliwie odczują to mieszkańcy obszarów wiejskich, gdzie odnotowano w 2013 r. największy spadek w tym zakresie. W roku 2014 r. kontynuowano proces likwidacji placówek pocztowych na wsi, co w konsekwencji oznacza zmniejszenie ich względem wyniku z 2012 r. o prawie 40%. Pogłębi się również spadek zatrudnienia w Poczcie Polskiej. Skutki tych działań ostatecznie przyczynią się do wzrostu cen usług powszechnych, na czym ucierpią wszyscy klienci. Ponadto istnieje prawdopodobieństwo, iż Poczta Polska będzie zmuszona w szerszym zakresie ubiegać się o dofinansowanie ze środków publicznych, za co zapłaci podatnik. Już bowiem w latach 2012 –2013 usługa powszechna okazała się nierentowną na poziomie odpowiednio ponad 46 mln i ponad 95 mln zł, a strona polska wystąpiła do Komisji Europejskiej o notyfikację pomocy publicznej w zakresie świadczenia powszechnych usług pocztowych w wysokości 367 mln zł³².

Podsumowanie

Podsumowując, wszystkie z zaprezentowanych problemów, z jakimi zmagać się muszą prywatni operatorzy pocztowi, skutkują wolniejszym rozwojem rynku w Polsce. Powyższy stan jest szczególnie niepożądany również z innego względu. W maju 2015 r. rozstrzygnięto konkurs na operatora wyznaczonego, a w czerwcu tego samego roku Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej

³¹ Raport o stanie rynku pocztowego za rok 2013, Warszawa, maj 2014 r.

³² <http://www.ekonomia.rp.pl/arttykul/706254,1203845-Polska-stara-sie-o-367-mln-zl-pomocy-dla-Poczty.html>

wydał w tym zakresie decyzję, który operator uprawniony będzie do świadczenia powszechnej usługi pocztowej w latach 2016 – 2025. Z konkursem wiązano nadzieje na pogłębienie procesu liberalizacji rynku pocztowego. Zwycięzcą została Poczta Polska, gdyż jako jedyna, w ocenie Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, spełniała wymagania określone w rozporządzeniu Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie konkursu na operatora pocztowego wyznaczonego do świadczenia usług powszechnych³³. Wobec licznych kontrowersji wokół przetargu, jego wynik jest kwestionowany przez m. in. InPost oraz Ogólnopolski Związek Pracodawców Niepublicznych Operatorów Poczty³⁴. Wygrana umocniła pozycję Poczty Polskiej jako podmiotu dominującego na rynku, a w konsekwencji zapewne doprowadzi do zawieszenia na dekadę procesu faktycznej demonopolizacji. **W związku z tym, państwo winno wcześniej stworzyć jednakowe dla wszystkich warunki, ażeby w okresie przejściowym w ramach uczciwej i efektywnej rynkowej konkurencji, prywatni operatorzy pocztowi mogli się skutecznie rozwijać. Bez promowania czy też zabezpieczania uprzywilejowanej pozycji kogokolwiek.** Dopiero wówczas wszystkie z zainteresowanych podmiotów mogłyby przygotować w pełni atrakcyjną ofertę, a wynik konkursu byłby w najwyższym stopniu pochodną uczciwej rywalizacji rynkowej. Pozytywne skutki takiego stanu rzeczy odczuli by wszyscy Polacy, na co dzień korzystający z usług operatorów pocztowych, jak i sam budżet państwa, który zyskałby znaczące oszczędności, jako pochodną funkcjonowania rynku w warunkach rzeczywistej konkurencji. Oszczędności dla budżetu państwa generowane byłyby m.in. przez wyższe przychody osiągnięte przez spółkę skarbu państwa, niższe koszty jej funkcjonowania, z zamówień publicznych realizowanych w trybie realnej konkurencji oraz braku dotacji do nierentownej usługi powszechnej. Warto zaznaczyć, iż Poczta Polska w okresie przejściowego pełnienia funkcji operatora wyznaczonego zwiększyła ceny usługi powszechnej. Jednocześnie operator zanotował stratę na poziomie ponad 95 mln złotych z tytułu roku świadczenia powszechnych usług pocztowych w pierwszym roku – 2013 – po objęciu funkcji operatora wyznaczonego na mocy powierzenia ustawowego na lata 2013 – 2015. Taka sytuacja nie daje pewności zachowania przez 10 lat właściwej rentowności i stabilności usługi powszechnej. **W konsekwencji oznacza to, że Poczta Polska będzie ubiegać się w kolejnych latach o dopłaty z tzw. funduszu kompensacyjnego, który zasilany jest przez operatorów pocztowych świadczących usługi wchodzące w zakres usług pocztowych, a gdy to okaże się niewystarczające – przez budżet państwa, czyli ostatecznie społeczeństwo będzie ponosić ciężar niewłaściwych regulacji.**

³³ Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 25 listopada 2013 r. w sprawie konkursu na operatora pocztowego wyznaczonego do świadczenia usług powszechnych (Dz.U. 2013 nr 0 poz. 1466)

³⁴ Zob. np.: <http://www4.rp.pl/artykul/1210218-InPost-chce-uniewaznienia-przetargu-na-operatora-wyznaczonego.html>;



Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa.

Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

Wspieraj nas!

Pomóż nam chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym.

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wyczerpanego i skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, poprzyj nasze działania swoim darem pieniężnym. Twój dar umożliwia nam działalność oraz potwierdza słuszność i skuteczność naszego wysiłku. Każda darowizna jest dla nas ważna. Potrzebujemy zwłaszcza regularnego wsparcia. Zachęcamy do dokonywania nawet niewielkich, lecz regularnych wpłat.

Już dziś pomóż nam chronić wolność - obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.

Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629

KONTAKT DO AUTORA



Kamila Bodo

Współpracownik FOR, koordynator klubu FOR w Trójmieście

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR

ul. Ignacego Krasickiego 9A · 02-628 Warszawa · tel. +48 22 628 85 11, +48 726 621 240

e-mail: info@for.org.pl · www.for.org.pl

[f/FundacjaFOR](https://www.facebook.com/FundacjaFOR) · [@FundacjaFOR](https://twitter.com/FundacjaFOR)