

Usługi pocztowe w warunkach pełnej liberalizacji sektora (od redaktor prowadzącej)

Z dniem 1 stycznia 2013 roku rynek usług pocztowych w Polsce został poddany pełnej liberalizacji. Oznacza to zakończenie wieloletniego monopolu, jaki Poczta Polska (obecnie: Poczta Polska S.A.) miała w zakresie doręczania wybranych przesyłek pocztowych. Rozwiązania prawne, jakie wprowadziło nowe Prawo pocztowe zmieniają warunki funkcjonowania nie tylko prywatnych operatorów pocztowych, lecz także Poczty Polskiej, która jest operatorem wyznaczonym do świadczenia usług powszechnych na terytorium Polski. Zmiany te stały się bezpośrednim asumptem do przygotowania pierwszego zeszytu pocztowego *internetowego Kwartalnika Antymonopolowego i Regulacyjnego* (iKAR).

W warunkach pełnej liberalizacji jednym z podstawowych zadań państwa stało się zapewnienie świadczenia podstawowych usług pocztowych objętych pojęciem usług powszechnych. Jest to wymóg, który wynika z dyrektyw pocztowych Unii Europejskiej. Wraz z nałożeniem na Poczta Polską obowiązku świadczenia tych usług w określonych przepisami ramach, ustalono także mechanizm ich dofinansowania. Warunkiem uruchomienia finansowania usług powszechnych jest wystąpienie kosztu netto. Tematyka ta jest przedmiotem analizy Artura Salberta, który wskazuje na wątpliwości odnośnie do zgodności modelu finansowania usług powszechnych przyjętego w Prawie pocztowym z prawem unijnym. Autor zwraca uwagę na dyskusyjne założenia modelu finansowania (wskaźnik udziału operatora wyznaczonego w finansowaniu kosztu netto, automatyczne finansowanie kosztu netto do poziomu straty, brak obowiązku badania przesłanki nieuzasadnionego obciążenia finansowego).

Koszt netto jest także przedmiotem analizy w opracowaniu Macieja Rozbieckiego oraz Wojciecha Rosiaka. Autorzy wskazują z kolei na wątpliwości dotyczące celu kalkulacji kosztu netto, jakie budzi art. 9 rozporządzenia wykonawczego odnośnie do kalkulacji tego kosztu. Autorzy argumentują, że w konsekwencji przyjętych w Polsce przepisów największy udział w finansowaniu kosztu netto, a więc finansowaniu obciążenia spoczywającego na operatorze wyznaczonym, ma sam operator wyznaczony, ponieważ osiąga on największe przychody z usług powszechnych oraz usług wchodzących w zakres usług powszechnych. W konsekwencji Autorzy proponują własną definicję kosztu netto – jako różnicę pomiędzy kosztami, których można by uniknąć i przychodami, które zostałyby utracone, gdyby obowiązek świadczenia usług powszechnych został zniesiony.

Działalność operatora wyznaczonego z punktu widzenia jego siły rynkowej jest przedmiotem artykułu Piotra Kulczyckiego. Autor analizuje problematykę kosztów, jakie Komisja sprawdza w procesie oceny czy dominujące przedsiębiorstwo nie stosuje cen drapieżnych, tzw. LRAIC – długookresowy średni koszt przyrostowy poszczególnych produktów lub grup produktów. Wskazuje na powiązanie między obliczaniem LRAIC a stosowaniem rachunku kosztów działań (ABC) oraz na praktyczne stosowanie tego powiązania w Canada Post. Podkreśla też, że przy zastosowaniu rachunku kosztów działań można w rzeczywistości uzyskać informacje o kosztach potrzebnych do obliczenia długookresowego średniego kosztu przyrostowego dla poszczególnych

produktów. Autor analizuje również polskie przepisy dotyczące rozliczania kosztów operatora wyznaczonego. Po pierwsze, podkreśla, że cele stawiane przed rachunkiem kosztów określonym w rozporządzeniu wykonawczym do Prawa pocztowego są w pełni zbieżne z celami rachunku kosztów działań. Po drugie, wskazuje, że wprowadzone przez Prawo pocztowe polskie przepisy dotyczące rozliczania kosztów operatora wyznaczonego umożliwiają mu kalkulację LRAIC dla usług pocztowych i tym samym ułatwiają zachowanie zgodności jego działań z przepisami ochrony konkurencji.

Dwa kolejne artykuły odnoszą się do problematyki z zakresu działalności pocztowej. Anna Górczyńska dokonuje analizy prawa zamówień publicznych z punktu widzenia organizacji postępowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego na usługi pocztowe. Wskazuje na rozwiązania, które mają szczególne znaczenie w procedurze wyboru najkorzystniejszej oferty. Szczególnie odnosi się do opisu przedmiotu zamówienia, w tym do art. 17 Prawa pocztowego, który był m.in. przedmiotem oceny Krajowej Izby Odwoławczej. Uznanie wymogu, aby potwierdzenie nadania korespondencji dokonywane przez placówkę wybranego operatora pocztowego posiadało moc dokumentu urzędowego zostało uznane za przejaw naruszenia zasady uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców.

Rozstrzygnięcie postępowania przetargowego na realizację usług pocztowych dla sądów i prokuratur jest także punktem wyjścia dla rozważań Rafała Szczęsnego. Autor analizuje zagadnienie swobody wykonywania działalności pocztowej i swobodę wyboru operatora pocztowego. W dalszej kolejności problematykę doręczania przesyłek w świetle Prawa pocztowego oraz przepisów proceduralnych, formułując szereg postulatów *de lege ferenda* w kwestii konieczności ujednoczenia zasad dotyczących zarówno nadawania, jak i doręczania tzw. przesyłek urzędowych.

W drugiej części zeszytu znajdują się opracowania dotyczące wybranych aspektów świadczenia usług pocztowych. Zaczyna je opracowanie Anny Stolarczyk, która dokonuje przeglądu nowego Prawa pocztowego wraz z przedstawieniem pakietu rozporządzeń wykonawczych do ustawy. Następnie prezentowane jest opracowanie Katarzyny Frączak obejmujące swoim zakresem przegląd decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w kwestii ochrony zbiorowych interesów konsumentów w działalności pocztowej (lata 2007–2013).

Ważnym elementem niniejszego zeszytu są omówienia i glosy orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, jakie zostały wydane w odniesieniu do sektora pocztowego. Opracowania dotyczą zarówno kwestii z zakresu prawa antymonopolowego (glosa Krzysztofa Krzystka) i pomocy publicznej (glosa Mateusza Izbickiego), jak też wykładni postanowień pocztowych dyrektyw unijnych (glosa Anety Fijałkowskiej-Kozerskiej, Macieja Kozerskiego, omówienie Wiolety Baranowskiej-Zajac).

W zeszycie pocztowym iKAR nie mogło zabraknąć sprawozdań z ważnych wydarzeń odbywających się w sektorze pocztowym oraz przeglądu bibliografii prawa pocztowego w Polsce. Rozpoczyna je szczegółowe omówienie ostatniego Kongresu Światowego Związku Pocztowego (Doha 2012) z przedstawieniem kluczowych decyzji Kongresu (Piotr Łukomski). Następnie publikowane są dwa sprawozdania z krajowych spotkań przedstawicieli środowiska pocztowego – Debaty pocztowej (Urząd Komunikacji Elektronicznej 2012) oraz Konferencji Adventure Consulting (Warszawa 2013).

Liczymy, że podobne zeszyty pocztowe będą publikowane także w następnych latach. Chcemy stanowić forum dyskusyjne dla wyzwań, jakie stoją przed sektorem pocztowym w kolejnych latach funkcjonowania w warunkach wprowadzonej konkurencji. Zapraszamy więc autorów do przygotowywania opracowań do zeszytu na rok 2015.

Życzymy owocnej lektury.

Dr Monika Zielińska

Katedra Europejskiego Prawa Gospodarczego

Wydział Prawa i Administracji

Uniwersytet Łódzki

Łódź, 14 marca 2014 r.