

**Sprawozdanie z debaty pocztowej pn.  
*Liberalizacja rynku usług pocztowych – rozwiązania  
regulacyjne zawarte w nowej ustawie – Prawo pocztowe,*  
Warszawa, 18 grudnia 2012 r.**

W dniu 18 grudnia 2012 roku w hotelu Gromada w Warszawie odbyła się debata pn. *Liberalizacja rynku usług pocztowych – rozwiązania regulacyjne zawarte w nowej ustawie – Prawo pocztowe*. Debata, którą zorganizował Urząd Komunikacji Elektronicznej, miała na celu przedstawienie kluczowych rozwiązań nowej Prawa pocztowego, wchodzącego w życie 1 stycznia 2013 r. oraz udzielenie odpowiedzi na pytania dotyczące jej przyszłego stosowania. Ustawa jest aktem implementującym rozwiązania trzeciej dyrektywy pocztowej 2008/6/WE, która nakłada obowiązek całkowitej liberalizacji świadczenia usług pocztowych w Unii Europejskiej.

W ramach debaty jako pierwsza pani głos zabrała Małgorzata Olszewska – Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji. Prelegentka podkreśliła trudności w pracy nad ustawą, w szczególności w zakresie wyraźnego oddzielenia dwóch ról Ministerstwa. Po pierwsze, Ministerstwa jako legislatora, który ma się kierować wizją wolnego rynku pocztowego i prawem Unii Europejskiej. Po drugie, jako podmiotu sprawującego nadzór właścicielski nad Poczta Polska SA, gdzie trzeba brać pod uwagę zysk spółki, ale także jej rolę społeczną. Z uwagi na fakt, że dalsze wystąpienia obejmowały tematykę prawną, prelegentka skupiła się na przedstawieniu obecnej sytuacji oraz wizji dotyczącej Poczty Polskiej. W szczególności wskazała, że wizja opiera się na synergii logistyki (m.in. usługa pocztex), synergii placówek (jest to obciążenie finansowe dla Poczty, ale też duże możliwości sprzedażowe) oraz synergii ludzi (szkolenia). Wielokrotnie podkreślała, że obecnie należy stosować podejście biznesowe, Poczta ma bowiem ogromny potencjał, ale też stoją przed nią poważne wyzwania (m.in. wzrost rynku e-commerce). Na koniec ciekawego wystąpienia M. Olszewska poinformowała, że Polska została członkiem Rady Światowego Związku Pocztowego (UPU), co stwarza perspektywę współpracy z wieloma krajami.

Następnie wystąpiła Magdalena Gaj – Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, która przedstawiła strategię UKE dotyczącą poczty na najbliższe lata. Wskazała ona, że najważniejszym zadaniem UKE jest praktyczne wdrożenie nowego prawa pocztowego oraz przygotowanie uczestników do jego stosowania. Podkreśliła, że trzeba zdefiniować rolę UKE jako efektywnego regulatora tak, aby głównym beneficjentem liberalizacji były osoby fizyczne oraz klienci biznesowi. Opracowanie strategii rozpoczęto od analizy SWOT, która wykazała, że mocną stroną rynku jest już jego duża liberalizacja, ilość operatorów oraz duża sieć placówek, słabą zaś późna liberalizacja (Polska wraz z dziewięcioma innymi krajami członkowskimi Unii Europejskiej uzyskała pięcioletni okres przejściowy). Szanse obejmują zwiększenie dostępności usług oraz konwergencję usług pocztowych i elektronicznych, natomiast zagrożenia występują ze względu na zbytnie rozdrobnienie rynku, małą znajomość prawa pocztowego, substytucję usług pocztowych przez usługi elektroniczne oraz opóźnienia legislacyjne w stosunku do realiów rynku pocztowego. Wyzwania, jakie stoją przed UKE w odniesieniu do jego działania to dobór narzędzi regulacyjnych oraz

zwiększenie przejrzystości i efektywności działania UKE jako regulatora. Natomiast w odniesieniu do operatorów to również zwiększenie przejrzystości ich działania oraz poprawa jakości świadczonych usług, ponieważ mechanizm konkurencji nie zawsze do tego prowadzi (operatorzy bowiem głównie konkurują cenami). Pani Prezes podkreśliła, że misją UKE jest zapewnienie dostępności usług pocztowych oraz przejrzystości rozumianej jako efektywna komunikacja. Wskazała, że skuteczne otwarcie rynku będzie zależało od przygotowania uczestników do konkurencji, od opracowania mechanizmu kalkulacji kosztu netto, od skutecznej ochrony konsumentów oraz od dostępności usług pocztowych. W szczególności na UKE spoczął obowiązek wypracowania metodologii kalkulacji kosztu netto świadczenia usługi powszechnej. Regulator przyjął w tym zakresie rozwiązanie mieszane, tj. stworzenie funduszu kompensacyjnego oraz finansowanie z budżetu państwa. Kończąc interesujące wystąpienie, M. Gaj podkreśliła, że przykładem na przygotowywanie uczestników do zmian w zakresie funkcjonowania rynku pocztowego jest m.in. odbywająca się właśnie debata. Wyraziła też nadzieję, że tego typu spotkanie jest pierwszym z wielu, jakie w przyszłości będą się odbywać w ramach stosowania postulatu efektywnej komunikacji między wszystkimi uczestnikami rynku pocztowego.

W dalszej kolejności odbyły się wystąpienia przedstawicieli operatorów pocztowych. Jako pierwszy głos zabrał pan Janusz Wojtas – członek Zarządu Poczty Polskiej. W przemówieniu wskazał, że Poczta podlega takim samym zjawiskom, jak inne przedsiębiorstwa, tj. globalizacji, digitalizacji oraz rynkowi konsumenta. Zjawiska te mogą być zarówno zagrożeniem, jak i szansą. Wbrew powszechnemu stanowisku, Poczta Polska uznaje liberalizację z kilku powodów za korzyść dla siebie. Po pierwsze, będzie miała większą swobodę działania oraz większą motywację do podnoszenia wydajności i efektywności. Po drugie, nastąpi urealnienie spółki na rynku, tzn. chce ona wykazać, że potrafi działać na zasadach biznesowych, nie zaś, że jej wynik finansowy wynika tylko z przyznanych przywilejów. Prelegent podkreślił, że tzw. monopol (prawa wyłączne) obejmujący masowych nadawców, przekazy emerytalno-rentowe oraz moc urzędową stempla pocztowego będzie dotyczył nie Poczty Polskiej, lecz – zgodnie z nową ustawą – operatora wyznaczonego do świadczenia usługi powszechnej. Następnie prelegent omówił w zarysie strategię Poczty Polskiej związaną z pełnym otwarciem rynku pocztowego na konkurencję, która w pewnej części już jest wdrażana. Wskazał on m.in., że Poczta chce odzyskać pozycję konkurencyjną na rynku biznesowym, poszerzyć ofertę rynkową dla klientów, poprawić terminowość przesyłek, uprościć ofertę cenową, wprowadzić nowe usługi (np. druk profilowany, eco-list) czy stworzyć strefy samoobsługowe oraz ponad sześćset stref finansowych w swoich placówkach.

Jako kolejny uczestnik debaty wystąpił Robert Sulich z sektora usług ekspresowych (tzw. kurierskich). Podziękował on legislatorowi oraz Poczcie Polskiej za współpracę przy tworzeniu nowego prawa pocztowego. Jako plusy nowej ustawy wskazał, że w niewielkim stopniu reguluje ona sektor kurierski, na którym od wielu lat panują konkurencyjne warunki, a ponadto, korzystną zmianę definicji kuriera oraz usunięcie przepisów dotyczących obowiązku przedpłat na usługi i obowiązku rejestracji kurierów jako podwykonawców. Do minusów zaliczył wprowadzenie przepisów, które wydają się zacieśniać kontrolę nad rynkiem kurierskim, m.in. regulację uznającą za przesyłkę pocztową taką, która waży do 20 kg. Dla spółek kurierskich oznacza to zmianę zakresu odpowiedzialności i zawieranie dwóch rodzajów umów, w zależności czy przesyłka waży do wskazanej granicy, czy powyżej. Ponadto, niepokój sektora ekspresowego budzi niejasny podział

na przesyłki pocztowe oraz te, które wchodzą w zakres prawa przewozowego oraz brzmienie art. 88 ust. 4 pkt 2 prawa pocztowego, dotyczą odszkodowań w razie utraty, ubytku lub uszkodzenia przesyłki.

Jako ostatni z przedstawicieli operatorów głos zabrał Wiesław Klimaszewski z sektora operatorów niepublicznych, wskazując na niedociągnięcia w toku procesu legislacyjnego nad nową ustawą.

Dalsza część debaty dotyczyła nowych regulacji w prawie pocztowym oraz obowiązków operatorów pocztowych. Znamiennie w tym zakresie wystąpienia mieli pracownicy Departamentu Rynku Pocztowego Urzędu Komunikacji Elektronicznej – Magdalena Sławińska, Katarzyna Pietyra, Anna Słowicka oraz Tomasz Kuliński i Maciej Borychowski. W ramach nowych rozwiązań w szczególności podkreślali oni wprowadzenie nowej definicji usługi pocztowej, którą będzie także rozdzielne przyjmowanie, sortowanie, doręczanie przesyłek pocztowych oraz druków bezadresowych. Rozwiązanie to stanowi szansę rozwoju dla nowych operatorów na rynku pocztowym. Ponadto, wprowadzenie pojęcia „operatora wyznaczonego” do świadczenia powszechnej usługi pocztowej. W okresie przejściowym Poczta Polska będzie pierwszym operatorem wyznaczonym do świadczenia tej usługi (na okres 3 lat). Zwiększą się uprawnienie UKE do nakładania kar, m.in. za brak oddawczej skrzynki pocztowej czy za brak zgłoszenia Prezesowi UKE zawieszenia lub zakończenia wykonywania działalności pocztowej. Zmiany obejmą także podmioty korzystające z usług pocztowych, m.in. reklamujący będzie musiał udowodnić, że ubytki lub uszkodzenia przesyłki powstały w czasie świadczenia usługi pocztowej.

Ostatnia część debaty była poświęcona kosztowi netto obowiązku świadczenia usług powszechnych oraz obowiązku dopłaty do funduszu kompensacyjnego. W niezwykle ciekawym wystąpieniu Michał Majewski z firmy Ernst & Young Business Advisory przedstawił model kalkulacji kosztu netto w podziale na model bazowy (gdy został nałożony obowiązek świadczenia usługi powszechnej) oraz model alternatywny (w braku takiego obowiązku). Przy zastosowaniu takiego modelu trzeba uwzględnić koszty i przychody, tzn. różnica między modelem bazowym i alternatywnym prowadzi do określenia wartości kosztów unikniętych i przychodów utraconych. Należy również wziąć pod uwagę koszty pośrednie i specjalne. Prelegent przedstawiał model bazowy oraz alternatywny w oparciu o scenariusze z jedną zmienną, np. przy założeniu jednej jakości usług czy likwidacji nierentownych placówek. Dokładnie omówił też przykładowe korzyści pośrednie, jak znajomość operatora wyznaczonego, dodatkowe możliwości reklamy czy zwolnienie z podatku VAT. Prelegent, pokazując graficznie powyższe informacje, wielokrotnie podkreślał, że koszt netto zasadniczo różni się od straty w związku ze świadczeniem usługi powszechnej. Koszt netto to różnica między stratą na deficytowych elementach usługi powszechnej a korzyściami pośrednimi. W efekcie, aby nastąpiła wypłata muszą wystąpić dwie okoliczności – koszt netto oraz dodatkowo strata na usłudze powszechnej, rekompensata zaś następuje maksymalnie do wysokości straty w związku ze świadczeniem usługi powszechnej.

Ewa Marczak z Departamentu Rynku Pocztowego przedstawiła na koniec procedurę nadzoru nad kalkulacją kosztu netto. Podkreśliła, że kalkulacji dokonuje operator wyznaczony, który następnie przedstawia rachunki służące za podstawę kalkulacji. Powtórzyła, że koszt netto finansowany jest maksymalnie do wysokości straty na usłudze powszechnej. Stąd obowiązek prowadzenia odrębnej rachunkowości. W efekcie, koszt netto finansowany jest w pierwszej kolejności

z funduszu kompensacyjnego (czyli finansowanie kosztu z udziałów operatorów). Gdy to źródło okaże się niewystarczające, dalsze finansowanie następuje z budżetu państwa.

Na zakończenie spotkania odbyła się krótka dyskusja. Zainteresowanie uczestników koncentrowało się głównie wokół kwestii finansowania kosztu netto i pytania: czy świadczenie usługi powszechnej w istocie jest przywilejem, czy obciążeniem. W toku dyskusji ustalono, że jest to działalność opłacalna, jednak nie przynosząca ogromnych dochodów. Kończąc debatę, organizatorzy podziękowali uczestnikom za obecność i podzielenie się obawami oraz komentarzami. Wyrazili także nadzieję, że tego typu spotkania będą się w przyszłości odbywać częściej, owocując współpracą wielu podmiotów w warunkach pełnej konkurencji na rynku usług pocztowych.

**Dr Monika Zielińska**

adiunkt w Katedrze Europejskiego Prawa Gospodarczego UŁ  
m\_zielinska@poczta.onet.pl