

## K Odstępstwo od obowiązku świadczenia usług powszechnych w prawie pocztowym

### A R Spis treści

- I. Usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym w prawie europejskim
- II. Usługa powszechna w prawie europejskim
- III. Usługa powszechna w prawie pocztowym
- IV. Warunki świadczenia usług powszechnych
- V. Przesłanki ustanowienia odstępstwa od świadczenia usług powszechnych
- VI. Wniosek operatora wyznaczonego o ustanowieniu odstępstwa
- VII. Decyzja Prezesa UKE w sprawie ustanowienia odstępstwa
- VIII. Podsumowanie – propozycje zmian

### Streszczenie

Instytucje unijne jednoznacznie uznają usługi pocztowe jako świadczone w ogólnym interesie gospodarczym (*service of general economic interest* – SGEI), czyli są to usługi szczególnie ważne dla obywateli ze względu na interes publiczny. Dyrektywy UE stwierdzają, iż usługi pocztowe są ważnymi dla społeczeństw instrumentami komunikacji i odgrywają istotną rolę w zapewnianiu spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej. Istotną część usług pocztowych – wyodrębnioną z perspektywy enumeratywnego katalogu usług, jak też warunków, jakie muszą spełniać – stanowią usługi powszechne. W przypadkach wyszczególnionych w ustawie – Prawo pocztowe dopuszczalne jest wprowadzenie odstępstwa od obowiązku świadczenia usług powszechnych. Artykuł ma na celu dokonanie analizy przesłanek i trybu podejmowania decyzji przez Prezesa UKE w sprawie ustanowienia odstępstwa od obowiązku świadczenia usług powszechnych.

**Słowa kluczowe:** usługi powszechne; obowiązki operatora wyznaczonego; odstępstwo od obowiązku świadczenia usług powszechnych.

**JEL:** K23

---

\* Doktorant na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II; e-mail: gp74@op.pl.

## I. Usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym w prawie europejskim

Usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym<sup>1</sup> stanowią podstawę europejskiego modelu społecznego, są wyrazem wspólnych wartości Unii Europejskiej i przyczyniają się do wzrostu jakości życia, wspierania spójności społecznej i terytorialnej (art. 36 Karty praw podstawowych<sup>2</sup>), a także likwidowania wykluczenia społecznego. Pojęcie to stanowi oryginalną koncepcję prawa wspólnotowego, wzorowaną na koncepcji służby publicznej występującej w większości państw Wspólnoty (ang. *public service*, franc. *service public*, wł. *servizio pubblico*) (Kosiński, 2005, s. 139). Analiza koncepcji usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym i jej roli w *acquis communautaire* napotyka problemy związane z brakiem definicji i stosowaniem nieprecyzyjnej terminologii w prawie UE i dokumentach sporządzanych przez instytucje Unii (używane są określenia: *services of general economic interest*, *services of general interest*, *non-economic services of general interest*, *public services*, *universal services*) (Strzyczkowski, 2005, s. 108–109; Kociubiński, 2012; Kosiński, 2005, s. 140; Kociubiński, 2013, s. 120; Ząbkowicz, 2016, s. 105–106; Grzejdziak, 2015, s. 196–197). Pojęcie „usług w ogólnym interesie gospodarczym (*services of general economic interest*)” często przyrównuje się do: usług powszechnych, usług użyteczności publicznej, a także usług publicznych. Uznanie usługi za należącą do tej kategorii należy do władzy dyskrecjonalnej poszczególnych państw członkowskich (Postuła i A. Werner, 2006; Kosiński, 2005, s. 140; Kociubiński, 2012a, s. 188; Werner, 2016, s. 15). Potwierdza to także Komunikat Komisji w sprawie usług użyteczności publicznej<sup>3</sup>, w którym czytamy, iż zdefiniowanie roli usług użyteczności publicznej i sposobu ich realizacji przy zachowaniu pełnej przejrzystości stanowi przede wszystkim obowiązek władz publicznych odpowiedniego szczebla, lokalnego, regionalnego i krajowego. Wspólnota zapewni przy stosowaniu zasad Traktatu<sup>4</sup> oraz za pomocą dostępnych jej instrumentów, by wykonywanie tych usług pod względem jakości i cen jak najlepiej spełniało potrzeby ich użytkowników i ogółu obywateli. Instytucje unijne jednoznacznie uznają usługi pocztowe jako świadczone w ogólnym interesie gospodarczym. Dyrektywy UE stwierdzają, że usługi pocztowe są ważnymi dla społeczeństw instrumentami komunikacji i odgrywają istotną rolę w zapewnianiu spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej (Fundowicz i Peterlik, 2014, s. 10).

## II. Usługa powszechna w prawie europejskim

W dyrektywach pocztowych<sup>5</sup> nie ma odwołania do pojęcia „usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym”, występuje natomiast pojęcie usługi powszechnej. Pojęcie „usługi powszechne” (*universal services*) definiowane jest jako prawo każdego konsumenta do zaopatrzenia w wysokiej jakości określone dobro publiczne po rozsądnej cenie (*a right for every European*

<sup>1</sup> Art. 14 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. 2004 Nr 90, poz. 864/2 z późn. zm.).

<sup>2</sup> Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE. C. 2007 Nr 303, s. 1 z późn. zm.).

<sup>3</sup> Komunikat Komisji *Usługi użyteczności publicznej w Europie* (Dz. U. UE. C. 2001 Nr 17, s. 4).

<sup>4</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. 2004 Nr 90, poz. 864/2 z późn. zm.).

<sup>5</sup> Dyrektywa 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług (Dz. Urz. UE. L. z 1998 r., Nr 15, s.14); Dyrektywa 2002/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 czerwca 2002 r. zmieniająca dyrektywę 97/67/WE w zakresie dalszego otwarcia na konkurencję wspólnotowych usług pocztowych (Dz. Urz. UE. L. z 2002 r., Nr 176, s. 21); 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 (Dz. Urz. UE. L. z 2008 r., Nr 52, s. 3 z późn. zm.).

*consumer to [...] supply of high quality at a reasonable price*) (Kosiński, 2005, s. 140). W dyskusji zapoczątkowanej przyjęciem Zielonej Księgi na temat usług użyteczności publicznej<sup>6</sup>, przedstawiano szereg poglądów dotyczących roli, jaką ma odgrywać Unia Europejska w wyznaczaniu celów usług publicznych w zakresie usług użyteczności publicznej, jak również organizacji, finansowania i oceny świadczenia tych usług. Wnioski z debaty zawarte zostały w Białej Księdze nt. usług użyteczności publicznej<sup>7</sup>. Jedną ze zdefiniowanych podstawowych zasad jest zapewnienie spójności oraz powszechnego dostępu. Dostęp wszystkich obywateli i przedsiębiorstw do wysokiej jakości, przystępnych cenowo usług publicznych na obszarze państw członkowskich stanowi zasadniczy element propagowania społecznej i terytorialnej spójności Unii Europejskiej, w tym zmniejszenia utrudnień spowodowanych niewystarczającą dostępnością usług w najbardziej odległych regionach. Usługa powszechna stanowi kluczową koncepcję opracowaną przez Wspólnotę, aby zapewnić efektywną dostępność podstawowych usług. Usługa powszechna jest definiowana z uwzględnieniem zasad równości, powszechności, ciągłości i przystosowania (*adaptability*) (Krakala-Zielińska, 2009, s. 131–132). Ustala ona prawo każdej osoby do dostępu do pewnych usług określonych jako podstawowe i nakłada na dostawców usług obowiązek świadczenia określonych usług na ustalonych warunkach, włączając w to zakres działalności na całym terytorium oraz przystępność cen.

Dyrektywa 97/67/WE w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług<sup>8</sup> wskazywała na konieczność zagwarantowania na szczeblu Wspólnoty pocztowych usług powszechnych obejmujących minimalny zakres usług o określonej jakości, które powinny być świadczone we wszystkich państwach członkowskich po przystępnej cenie z korzyścią dla wszystkich użytkowników, niezależnie od ich geograficznego umiejscowienia we Wspólnocie. Celem usług powszechnych jest oferowanie wszystkim użytkownikom łatwego dostępu do sieci pocztowej, przede wszystkim poprzez udostępnienie wystarczającej liczby punktów dostępu i poprzez zapewnienie zadawalających warunków dotyczących częstotliwości wybierania i doręczania przesyłek. Świadczenie usług powszechnych musi spełniać podstawową potrzebę zapewnienia ciągłości działań, przy jednoczesnym zachowaniu możliwości adaptacji do potrzeb użytkowników oraz zagwarantowania im uczciwego i niedyskryminującego traktowania. Użytkownicy usług powszechnych winni być odpowiednio informowani o zakresie oferowanych usług, warunkach ich świadczenia i korzystania z nich, jakości świadczonych usług oraz taryfach (Buko, 2012a, s. 547–548; 2012, s. 21–22; Laszczyk i Podlasin, 2016, s. 88; Jurkowska i Skoczny, 2010, s. 201–203; Babis, 2008, s. 46–47).

Definicja legalna usług powszechnych w prawie unijnym znajduje się w regulacjach rynku telekomunikacyjnego – „usługa powszechna” oznacza minimalny zestaw usług, określonych w dyrektywie 2002/22/WE (dalej: dyrektywa o usłudze powszechnej)<sup>9</sup>, o oznaczonej jakości, dostępnych dla wszystkich użytkowników, niezależnie od ich usytuowania geograficznego, oraz o przystęp-

<sup>6</sup> Zielona Księga nt. usług użyteczności publicznej, Bruksela 21 maja 2003 COM(2003) 270, CELEX\_52003DC0270\_EN.

<sup>7</sup> Biała Księga nt. usług użyteczności publicznej. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, Bruksela 12 maja 2004, COM (2004) 374 final, CELEX\_52004DC0374\_PL, s. 25.

<sup>8</sup> Dyrektywa 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług (Dz. Urz. UE. L. z 1998 r. Nr 15, s. 14 z późn. zm.).

<sup>9</sup> Dyrektywa 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników (dyrektywa o usłudze powszechnej) (Dz. U. UE. L. z 2002 r. Nr 108, s. 51 z późn. zm.).

nych, jak na warunki panujące w danym państwie, cenach<sup>10</sup>. Podstawowe cechy powszechnej usługi telekomunikacyjnej są następujące:

- usługa powszechna w telekomunikacji jest pewnym pojęciem prawnym, określającym specyficzne stosunki w trójkącie państwo – operator – konsument;
- konkretna zawartość pojęcia usługi powszechnej zależy od poziomu rozwoju telekomunikacji w danym kraju, potrzeb gospodarki i administracji oraz aspiracji cywilizacyjnych społeczeństwa;
- merytoryczna zawartość pojęcia usługi powszechnej zależy od organów państwowych;
- ustalenia organów państwowych w kwestii usługi powszechnej są wiążące dla podmiotów na rynku telekomunikacyjnym;
- świadczenie usługi powszechnej jest związane z obligatoryjnością spełnienia ustalonych przez państwo wymagań jakościowych;
- usługa powszechna zawiera w sobie pierwiastki społeczne i socjalne, co nakłada określone obowiązki wobec państwa i obywateli na zobligowanych operatorów publicznych (Kamiński, 2003, s. 6; 2007, s. 6–7).

Zapewnienie usługi powszechnej (to znaczy zapewnienie wszystkim użytkownikom końcowym określonego minimalnego zestawu usług po przystępnej cenie) może pociągać za sobą dostarczenie pewnych usług niektórym odbiorcom po cenach odbiegających od tych, które wynikają z normalnych warunków rynkowych.

Obowiązek zapewnienia możliwości korzystania z usługi powszechnej wynika także z dyrektywy 2009/72/WE dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej<sup>11</sup>. Państwa członkowskie zapewniają wszystkim odbiorcom będącym gospodarstwami domowymi, a także, jeżeli państwa członkowskie uznają to za stosowne, małym przedsiębiorstwom (mianowicie przedsiębiorstwom zatrudniającym mniej niż 50 osób i mającym obrót roczny lub sumę bilansową nieprzekraczającą 10 mln EUR) możliwość korzystania z usługi powszechnej, to znaczy prawo do dostaw energii elektrycznej o określonej jakości, na ich terytorium, po uzasadnionych, łatwo i wyraźnie porównywalnych, przejrzystych i niedyskryminujących cenach<sup>12</sup>. Usługa powszechna składa się z kilku elementów, które dopiero łącznie spełnione realizują jej cel. Konieczne są więc zarówno zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw po uzasadnionych cenach, jak i dostęp do obiektywnych i przejrzystych danych na temat zużycia (związanych z nimi cen i kosztów usług) oraz prawo do odpowiedniej informacji o własnym zużyciu energii (przedpłaty powinny odzwierciedlać prawdopodobne zużycie energii elektrycznej, a różne systemy płatności powinny być niedyskryminacyjne) (Pawłowska i Radziński, 2016, s. 10).

Zobowiązanie państw członkowskich do zapewnienia usług powszechnych stanowi realizację jednego ze wspólnotowych priorytetów, mianowicie zapewnienie spójności społecznej i terytorialnej Unii Europejskiej (Ząbkowicz i Ząbkowicz, 2013, s. 217–218). Porównując usługę powszechną w regulacjach dotyczących rynku usług pocztowych, telekomunikacyjnych i rynku energii elektrycznej można wskazać wspólne i niezbędne elementy:

<sup>10</sup> Art. 2 pkt j) Dyrektywy 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa) (Dz. Urz. UE. L. z 2002 r. Nr 108, s. 33 z późn.

<sup>11</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE (Dz. Urz. UE. L. z 2009 r. Nr 211, s. 55 z późn. zm.).

<sup>12</sup> Art. 3 ust. 3 Dyrektywy 2009/72/WE dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej.

- oferowanie identycznej usługi w porównywalnych warunkach;
- jej dostępność bez żadnej formy dyskryminacji;
- nieprzerwaną możliwość korzystania z niej przez beneficjentów (poza przypadkami siły wyższej);
- stałe doskonalenie świadczenia uwzględniające zmiany w środowisku technologicznym, ekonomicznym i społecznym oraz w potrzebach użytkowników (Ząbkowicz, 2003, s. 33).

### III. Usługa powszechna w prawie pocztowym

Ustawa – Prawo pocztowe (Stolarczyk, 2014)<sup>13</sup> dokonuje w zakresie swojej regulacji wdrożenia dyrektywy 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług<sup>14</sup>. Implementacja postanowień dyrektywy w ustawie – Prawo pocztowe obejmuje m.in. definicję pojęcia „usługi powszechne” oraz zasady ich świadczenia.

Obowiązek świadczenia usług powszechnych na terytorium całego kraju to jeden z podstawowych obowiązków realizowanych przez operatora wyznaczonego (szerzej: Pawul, 2016, s. 79–86). Usługi powszechne to z jednej strony zakres przedmiotowy, inaczej katalog usług stanowiących usługi powszechne<sup>15</sup>, z drugiej zaś – sposób ich świadczenia (Sowiński, 2008, s. 286–290). Przedmiotem analizy niniejszego opracowania będzie ten drugi aspekt.

Usługi powszechne operator wyznaczony powinien świadczyć:

- 1) w sposób jednolity w porównywalnych warunkach;
- 2) w sposób zapewniający rozmieszczenie swoich placówek na terytorium całego kraju zgodnie z przepisami<sup>16</sup>, natomiast nadawczych skrzynek pocztowych adekwatnie do zapotrzebowania na danym terenie;
- 3) z zachowaniem wskaźników czasu przebiegu przesyłek pocztowych;
- 4) po przystępnych cenach;
- 5) z częstotliwością zapewniającą co najmniej jedno opróżnianie nadawczej skrzynki pocztowej i doręczanie przesyłek pocztowych, co najmniej w każdy dzień roboczy i nie mniej niż przez 5 dni w tygodniu z wyłączeniem dni ustawowo wolnych od pracy;
- 6) w sposób umożliwiający uzyskanie przez nadawcę dokumentu potwierdzającego odbiór przesyłki rejestrowanej<sup>17</sup>.

Analizując powyższe warunki, można przyjąć, iż cechą usług powszechnych jest ogólna dostępność na zasadach równości (Snażyk, 2015, s. 66). Obowiązkiem państwa jest zagwarantowanie ich świadczenia. Obowiązek ten realizowany jest na kilku płaszczyznach – jakościowej,

<sup>13</sup> Ustawa z dn. 23.11.2012 r. – Prawo pocztowe. (t.j. Dz.U. 2017, poz. 1481).

<sup>14</sup> Dz. Urz. UE. L. z 1998 r. Nr 15, str. 14 z późn. zm.

<sup>15</sup> Zgodnie z art. 45 ustawy – Prawo pocztowe do usług powszechnych zalicza się usługi pocztowe świadczone w obrocie krajowym i zagranicznym obejmujące:

1) przyjmowanie, sortowanie, przemieszczanie i doręczanie:

a) przesyłek listowych, w tym poleconych i z zadeklarowaną wartością, o wadze do 2000 g i określonych wymiarach,  
b) przesyłek dla ociemniałych,  
c) paczek pocztowych, w tym z zadeklarowaną wartością, o masie do 10 000 g i określonych wymiarach,

2) sortowanie, przemieszczanie i doręczanie nadesłanych z zagranicy paczek pocztowych o masie do 20 000 g i określonych wymiarach.

<sup>16</sup> Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 29 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków wykonywania usług powszechnych przez operatora wyznaczonego (Dz.U. poz. 545).

<sup>17</sup> Art. 46 ust. 2 ustawy – Prawo pocztowe.

terytorialnej, czasowej i cenowej (Por. Snażyk, 2015, s. 66–95; Buko, 2008, s. 443–448; 2009, s. 59–80).

Gwarancją jakości jest jednolity sposób świadczenia usług powszechnych, porównywalne warunki ich świadczenia oraz przestrzeganie wskazanych terminów przebiegu przesyłek. Warunki świadczenia usług powszechnych oraz ogólne warunki dostępu do tych usług określone są w regulaminie świadczenia usług powszechnych. Zgodność postanowień regulaminu z przepisami prawa, jak również braku naruszenia prawa podmiotów korzystających z usług powszechnych, zapewnia Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej (dalej: Prezes UKE). Do jego kompetencji należy bowiem prawo wniesienia sprzeciwu wobec postanowień przedłożonego przez operatora wyznaczonego projektu regulaminu świadczenia usług powszechnych. Regulamin świadczenia usług powszechnych albo jego zmiany w części objętej sprzeciwem Prezesa UKE nie wchodzi w życie<sup>18</sup>. Do obowiązków Prezesa UKE należy także publikacja rocznego raportu zawierającego wyniki badań czasu przebiegu przesyłek pocztowych. Prezes UKE zapewnia bowiem przeprowadzenie badania czasu przebiegu przesyłek pocztowych uzyskanego w danym roku w zakresie usług powszechnych w obrocie krajowym przez operatora wyznaczonego oraz zapewnia weryfikację prawidłowości realizacji badania, a także jego wyników<sup>19</sup>. Stosowanie przez operatora świadczącego usługi powszechne wymagań dotyczących czasu przebiegu przesyłek pocztowych podlega kontroli Prezesa UKE, także w oparciu o wyniki badań. Brak realizacji wymagań w zakresie czasu przebiegu przesyłek może skutkować nałożeniem kary<sup>20</sup>.

Dostępność terytorialna określona została poprzez wskazanie sposobu rozmieszczenia placówek pocztowych operatora wyznaczonego oraz nadawczych skrzynek pocztowych. Operator powinien zapewnić co najmniej jedną stałą placówkę w każdej gminie<sup>21</sup>. Na terenie gmin miejskich i gmin miejsko-wiejskich jedna stała placówka powinna przypadać na 6000 mieszkańców, natomiast w gminach wiejskich – na 85 km<sup>2</sup> powierzchni. Wskaźniki te liczone są dla średniej w skali kraju. Prócz wskaźników ilościowych dla rozmieszczenia placówek, ważny jest też aspekt biznesowy – lokalizacja placówek pocztowych operatora wyznaczonego powinna uwzględniać zapotrzebowanie na usługi, jakie występuje na danym obszarze. Podobnie jest z rozmieszczeniem nadawczych skrzynek pocztowych, których liczba powinna być dostosowana do potrzeb lokalnej społeczności<sup>22</sup>.

Sposób świadczenia usług powszechnych powinien zapewnić co najmniej jedno opróżnianie nadawczej skrzynki pocztowej w każdy dzień roboczy, przy czym nie rzadziej niż 5 dni w tygodniu z wyłączeniem dni ustawowo wolnych od pracy. Z taką samą częstotliwością należy zapewnić doręczanie przesyłek pocztowych. Warto wskazać, iż wymóg w zakresie zapewnienia ciągłości świadczenia usług powszechnych nie obejmuje placówek pocztowych. Nie ma bowiem wymogu w zakresie częstotliwości ich otwarcia, jak też minimalnego czasu otwarcia dla klienta.

<sup>18</sup> Art. 49 ustawy – Prawo pocztowe.

<sup>19</sup> Art. 52 ustawy – Prawo pocztowe.

<sup>20</sup> Art. 122 i art. 126 ustawy – Prawo pocztowe.

<sup>21</sup> Jest to zmiana w stosunku do stanu prawnego obowiązującego przed wejściem w życie Rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 29 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków wykonywania usług powszechnych przez operatora wyznaczonego – poprzednio gmina wiejska licząca poniżej 5000 mieszkańców, po spełnieniu określonych warunków, mogła być objęta obszarem działania stałej placówki operatora znajdującej się na terenie sąsiedniej gminy. Dopuszczalne było także uruchomienie w takiej gminie placówki ruchomej.

<sup>22</sup> § 24 i § 25 Rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 29 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków wykonywania usług powszechnych przez operatora wyznaczonego.

Operator wyznaczony jest obowiązany ustalać opłaty za usługi powszechne w sposób przejrzysty i niedyskryminujący oraz odzwierciedlający koszty świadczenia tych usług. Prezes UKE ma uprawnienie do zobowiązania operatora do stosowania jednolitych opłat za usługi powszechne na terytorium całego kraju, jeżeli jest to konieczne dla zapewnienia świadczenia usług powszechnych, w szczególności ich przystępności cenowej. Cennik usług powszechnych wymaga uprzedniego przedłożenia projektu do Prezesa UKE przez operatora wyznaczonego. W przypadku wniesienia sprzeciwu przez Prezesa – cennik w części lub całości nie wchodzi w życie. Wzmocnieniem transparentności ustalania cennika usług powszechnych jest obowiązek jego niezwłocznego opublikowania na stronie BIP oraz udostępnienie w każdej placówce pocztowej<sup>23</sup>.

#### IV. Warunki świadczenia usług powszechnych

Warunki wykonywania usług powszechnych zostały określone w rozporządzeniu Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie warunków wykonywania usług powszechnych przez operatora wyznaczonego (dalej: rozporządzenie). Rozporządzenie określa wskaźniki czasu przebiegu przesyłek pocztowych w obrocie krajowym, wymagania w zakresie przyjmowania i doręczania przesyłek pocztowych, sposób rozmieszczenia placówek pocztowych operatora wyznaczonego, minimalny procentowy udział nadawczych skrzynek pocztowych operatora wyznaczonego których sposób i miejsce umieszczania umożliwia korzystanie z nich osobie niepełnosprawnej poruszającej się za pomocą wózka inwalidzkiego oraz sposób świadczenia usług powszechnych.

Warunki wykonywania usług powszechnych powinny uwzględniać:

- 1) ochronę interesów podmiotów korzystających z usług powszechnych (w tym w zakresie czasu przebiegu przesyłek pocztowych),
- 2) przejrzystość wymagań w zakresie przyjmowania i doręczania przesyłek pocztowych,
- 3) dostępność nadawczych skrzynek pocztowych operatora wyznaczonego dla osób niepełnosprawnych poruszających się za pomocą wózka inwalidzkiego,
- 4) dostępność placówek pocztowych operatora wyznaczonego oraz
- 5) jednolity sposób świadczenia usług powszechnych,
- 6) rzeczywiste zapotrzebowanie na usługi powszechne,
- 7) wpływ warunków wykonywania tych usług na koszt usług powszechnych<sup>24</sup>.

#### V. Przesłanki ustanowienia odstępowania od świadczenia usług powszechnych

Ustawa – Prawo pocztowe przewiduje możliwość ustanowienia dla operatora wyznaczonego odstępowania od obowiązku świadczenia usług powszechnych na danym terenie (Papiernik-Wojdera i Matuszewska-Pierzynka, 2011, s. 37). Przyczyn uzasadniających wprowadzenie tej instytucji możemy upatrywać w uzasadnieniu do projektu ustawy – Prawo pocztowe, gdzie wskazano iż „nowy zliberalizowany rynek pocztowy wymaga uelastycznia regulacji związanych z usługą powszechną w celu lepszego dostosowania do zmieniającej się sytuacji rynkowej, szczególnie po

<sup>23</sup> Art. 53 oraz art. 57–59 ustawy – Prawo pocztowe.

<sup>24</sup> Art. 47 ustawy – Prawo pocztowe.

stronie popytu”<sup>25</sup>. Możliwość odstępstw w realizacji usługi powszechnej przewiduje także dyrektywa: „Jeżeli wymagają tego wyjątkowe okoliczności związane z infrastrukturą lub warunkami geograficznymi, krajowe organy regulacyjne mogą wprowadzić odstępstwa od stosowania norm jakości określonych w załączniku II”<sup>26</sup>. Każde państwo członkowskie zobowiązane jest do podejmowania działań, które z jednej strony zapewnią by świadczenie usług powszechnych nie było przerywane ani wstrzymywane, poza przypadkami siły wyższej, z drugiej zaś – powinno ulegać zmianom w odpowiedzi na potrzeby użytkowników<sup>27</sup>.

Zgodnie z ustawą – Prawo pocztowe decyzję w sprawie ustanowienia odstępstwa od obowiązku świadczenia usług powszechnych podejmuje Prezes UKE<sup>28</sup>. Decyzja ta podejmowana jest na wniosek operatora wyznaczonego. Wniosek ten może zostać złożony wraz z informacją o sytuacji finansowej operatora wyznaczonego.

Informację o sytuacji finansowej operator składa w terminie 7 miesięcy od zakończenia roku obrotowego<sup>29</sup>. Przedstawiając sytuację finansową wynikającą z rentowności usług powszechnych w poprzednim roku obrotowym, w tym o rentowności placówek pocztowych w podziale na obszary miejskie i wiejskie, operator wyznaczony winien uwzględnić także inne czynniki determinujące warunki świadczenia usług powszechnych na danym terenie, w tym trudne warunki geograficzne, jeżeli w sposób istotny wpływają na utrudnienie komunikacji pocztowej z siedliskami ludzkimi.

Operator wyznaczony zobowiązany jest także przedstawiać informację o prognozowanej wysokości kosztu netto i straty w następnym roku na usługach powszechnych, przedstawiając wstępne obliczenie wysokości tej prognozy wraz z uzasadnieniem<sup>30</sup>. Informacja ta powinna być przekazywana ministrowi właściwemu ds. łączności<sup>31</sup> i Prezesowi UKE każdego roku w terminie do 1 marca. W przypadku, gdy wg prognozy może wystąpić strata na świadczeniu usług powszechnych, operator wyznaczony ma 30 dni na przedstawienie Prezesowi UKE planu działań naprawczych w celu uniknięcia jej wystąpienia.

## VI. Wniosek operatora wyznaczonego o ustanowieniu odstępstwa

Wniosek operatora wyznaczonego o ustanowieniu odstępstwa może dotyczyć następujących okoliczności:

- 1) odstępstwa od obowiązku świadczenia usług powszechnych na określonym obszarze z częstotliwością zapewniającą co najmniej jedno opróżnianie nadawczej skrzynki pocztowej i doręczanie przesyłek pocztowych, co najmniej w każdy dzień roboczy i nie mniej niż przez 5 dni w tygodniu z wyłączeniem dni ustawowo wolnych od pracy;
- 2) odstępstwa od obowiązku świadczenia usług powszechnych na określonym obszarze z zachowaniem wskaźników czasu przebiegu przesyłek pocztowych wskazanych w załączniku nr 1 do rozporządzenia:

<sup>25</sup> Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy prawo pocztowe, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=801>, s. 39.

<sup>26</sup> Art. 18 ust. 2 dyrektywy.

<sup>27</sup> Art. 5 dyrektywy.

<sup>28</sup> Art. 51 ustawy – Prawo pocztowe.

<sup>29</sup> Art. 50 ustawy – Prawo pocztowe.

<sup>30</sup> Art. 110 ustawy – Prawo pocztowe.

<sup>31</sup> Obecnie ministrem właściwym ds. łączności jest Minister Infrastruktury i Budownictwa.



Wskaźniki czasu przebiegu przesyłek pocztowych w obrocie krajowym

Rodzaj przesyłek	Czas przebiegu przesyłek pocztowych	Wskaźnik czasu przebiegu przesyłek pocztowych*
Przesyłki listowe najszybszej kategorii	D + 1	82%
	D + 2	90%
	D + 3	94%
Przesyłki listowe niebędące przesyłkami listowymi najszybszej kategorii	D + 3	85%
	D + 5	97%
Paczki pocztowe najszybszej kategorii	D + 1	80%
Paczki pocztowe niebędące paczkami pocztowymi najszybszej kategorii	D + 3	90%

\* Udział liczby przesyłek pocztowych doręczonych w określonym terminie liczonym od dnia nadania do dnia doręczenia (liczba przesyłek pocztowych doręczonych w określonym terminie i w terminach go poprzedzających) do ogólnej liczby nadanych przesyłek pocztowych, wyrażony w procentach. W odniesieniu do przesyłek rejestrowanych za dzień doręczenia uważa się także pozostawienie w skrzynce oddawczej adresata zawiadomienia o próbie doręczenia, jeżeli w chwili doręczenia takiej przesyłki stwierdzono nieobecność adresata lub innych osób uprawnionych do odbioru przesyłki.

- 3) odstępowania od obowiązku świadczenia usług powszechnych na określonym obszarze z zachowaniem sposobu rozmieszczenia placówek pocztowych zgodnie z przepisami rozporządzenia, tj. zapewnienia aby:
- jedna stała placówka pocztowa operatora wyznaczonego, licząc średnio w skali kraju, przypadała na 6000 mieszkańców na terenie gmin miejskich i gmin miejsko-wiejskich;
  - jedna placówka pocztowa operatora wyznaczonego, licząc średnio w skali kraju, przypadała na 85 km<sup>2</sup> powierzchni w gminach wiejskich;
  - w każdej gminie powinna być uruchomiona co najmniej jedna stała placówka pocztowa operatora wyznaczonego.

## VII. Decyzja Prezesa UKE w sprawie ustanowienia odstępowania

Prezes UKE przy podejmowaniu decyzji w sprawie ustanowienia odstępowania od obowiązku świadczenia usług pocztowych bierze pod uwagę czynniki determinujące warunki świadczenia usług powszechnych na danym obszarze, w szczególności: aktualny popyt na usługi powszechne; uwarunkowania geograficzne, które w sposób istotny wpływają na utrudnienie komunikacji pocztowej z siedliskami ludzkimi; gęstość zaludnienia na obszarze oraz rentowność usług powszechnych. Wniosek operatora powinien zatem uwzględniać te zagadnienia w uzasadnieniu, wskazując na związek przyczynowy pomiędzy wystąpieniem tych czynników a świadczeniem usług powszechnych.

Prezes UKE podejmuje decyzję w sprawie odstępowania w terminie 60 dni od otrzymania informacji o sytuacji finansowej operatora wyznaczonego. Podstawą do podjęcia decyzji są informacje o sytuacji finansowej, informacja o prognozowanej wysokości kosztu netto i straty w następnym roku na usługach powszechnych, plan działań naprawczych w celu uniknięcia wystąpienia straty oraz wnioski operatora wyznaczonego w sprawie odstępowania. Decyzja Prezesa UKE w sprawie odstępowania dotyczy określonego obszaru i odnosi się do jednej z trzech wskazanych okoliczności (częstotliwości, wskaźników czasu przebiegu przesyłek, sposobu rozmieszczenia placówek).

Informację o ustanowionym odstępie Prezes UKE zobowiązany jest przekazać do Komisji Europejskiej.

Istotnym dokumentem mającym wpływ na podjęcie decyzji przez Prezesa UKE w sprawie odstępowania powinno być badanie społeczne zapotrzebowania na usługi powszechne<sup>32</sup>. Badanie obejmuje w szczególności środowisko technologiczne, ekonomiczne i społeczne oraz związane z tym potrzeby korzystających z usług powszechnych, jak również sposób wypełniania przez operatora wyznaczonego obowiązku zapewnienia dostępności i jakości usług powszechnych.

Przepisy ustawy – Prawo pocztowe nie wskazują okresu, na jaki podjęta może być decyzja w sprawie odstępowania od obowiązku świadczenia usług powszechnych. Mając na uwadze fakt, iż operator wyznaczony może złożyć wniosek wraz z coroczną informacją o sytuacji finansowej, przyjęć należy, że decyzja o odstępie wydawana jest na okres do 12 miesięcy. Decyzja Prezesa UKE w sprawie ustanowienia odstępowania ogłaszana jest w Dzienniku Urzędowym Urzędu Komunikacji Elektronicznej<sup>33</sup>.

## VIII. Podsumowanie – propozycje zmian

Usługi pocztowe pomimo rosnącej konkurencji ze strony nowoczesnych form łączności elektronicznej stanowią nadal istotne i niezbędne narzędzie wymiany informacji i towarów, zapewniając społeczeństwu ważne korzyści o charakterze społecznym i gospodarczym<sup>34</sup>. Usługi powszechne mają na celu zapewnienie użytkownikom jednolitego i porównywalnego dostępu do placówek pocztowych, z zachowaniem określonych wskaźników przebiegu przesyłek i częstotliwości wybierania i doręczania przesyłek. Można przyjąć, iż usługi powszechne stanowią formę realizacji konstytucyjnej wolności komunikowania się (art. 49 Konstytucji RP), jak również stanowią wsparcie dla komunikacji społecznej osób niepełnosprawnych (art. 69 Konstytucji RP). Jednakże mając na względzie aspekt ekonomiczny i rentowność usług powszechnych, jak też popyt na usługi oraz geograficzne uwarunkowania ich świadczenia w prawie pocztowym przewidziana została możliwość czasowego odstąpienia od obowiązku świadczenia usług powszechnych. Analizując cechy usługi powszechnej wskazano, iż jej świadczenie musi spełnić podstawową potrzebę zapewnienia ciągłości działań. Powinna jednak być zachowana możliwość jej adaptacji do potrzeb użytkowników. Ważne jest, aby w procesie podejmowania decyzji o odstąpieniu od obowiązku świadczenia usług powszechnych w rzetelny sposób dokonać oceny przesłanek złożenia wniosku.

Instytucję „odstępowania” można potraktować jako rodzaj wsparcia na określonym obszarze dla operatora wyznaczonego, który jest podmiotem zobowiązanym do świadczenia usług powszechnych. Decyzja Prezesa UKE w sprawie odstępowania pozwala bowiem na ograniczenie kosztów działalności związanych ze świadczeniem usług powszechnych, których jedną z cech jest przystępna i jednolita cena. Należy podkreślić, iż ustalenie odstępowania nie oznacza zawieszenia świadczenia usług powszechnych na danym obszarze, a jedynie częściowe ograniczenie w sposobie ich świadczenia.

<sup>32</sup> Art. 192a ustawy z dn. 16.07.2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (t.j. Dz.U. 2016, poz. 1489 z późn. zm.). Pierwsze badanie przeprowadzone zostało w 2016 r. Raport z badania zapotrzebowania na usługi pocztowe dostępny na stronie UKE – [http://uke.gov.pl/files/?id\\_plik=28269](http://uke.gov.pl/files/?id_plik=28269).

<sup>33</sup> Art. 191 ustawy – Prawo telekomunikacyjne w por. z art. 12 ustawy z dn. 20.07.2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. (t.j. Dz.U. 2017, poz. 1523).

<sup>34</sup> Raport Prezesa UKE o stanie rynku pocztowego 2016, [http://uke.gov.pl/files/?id\\_plik=27853](http://uke.gov.pl/files/?id_plik=27853), s. 4.

W przepisach ustawy – Prawo pocztowe w zakresie regulacji „odstępstwa” pominięty został użytkownik (konsument). Przepisy dyrektywy podkreślają konieczność przekazywania odpowiedniej informacji użytkownikom usług powszechnych, zwłaszcza w zakresie warunków ich świadczenia i korzystania z nich. Publikacja decyzji Prezesa UKE w sprawie ustanowienia odstępstwa w Dzienniku Urzędowym UKE nie spełnia tego warunku. Wydaje się zasadnym, aby rozważyć wprowadzenie instytucji *konsultacji z użytkownikami* (konsumentami). Takie rozwiązanie zostało przewidziane w ustawie – Prawo telekomunikacyjne (art. 81a). Innym sposobem włączenia konsumenta w proces decyzyjny związany z ustawieniem „odstępstwa” byłaby możliwość zaskarżenia decyzji Prezesa UKE w sprawie ustanowienia odstępstwa.

## Bibliografia

- Babis, H. (2008). Monopole jako geneza przekształceń i wdrażania polityki konkurencji na rynku pocztowym. W: R. Czaplewski, K. Flaga-Gieruszyńska (red.), *Rynek usług pocztowych*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Buko, J. (2008). Rola byłego monopolisty prawnego na rynku usług pocztowych. W: R. Czaplewski, K. Flaga-Gieruszyńska (red.), *Rynek usług pocztowych*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Buko, J. (2009). *Powszechne usługi pocztowe w Polsce. Stan obecny i koncepcja zmian*. Szczecin: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego.
- Buko, J. (2012). Powszechne usługi pocztowe w regulacjach unijnych. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, 746, *Ekonomiczne problemy usług*, 101, s. 15–25.
- Buko, J. (2012a). Zasadność przewidywanych zmian w krajowych uregulowaniach odnośnie do zakresu i dostępności pocztowych usług powszechnych. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, 703, *Ekonomiczne problemy usług*, 88, s. 543–552.
- Fundowicz, J. i Peterlik, M. (2014). *Transformacja polskiego rynku pocztowego*. Warszawa: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.
- Grzejdziak, Ł. (2015). *Regulacja finansowania usług publicznych w Europie*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Jurkowska, A. i Skoczny, T. (red.). (2010). *Polityki Unii Europejskiej: Polityki sektorów infrastrukturalnych*. Warszawa: Instytut Wydawniczy EuroPrawo.
- Kamiński, F. (2003). Powszechna usługa telekomunikacyjna w Unii Europejskiej i Polsce. *Telekomunikacja i Techniki Informacyjne*, 1/2, s. 3–20.
- Kamiński, F. (2007). Problematyka usługi powszechnej w sektorze komunikacji elektronicznej Unii Europejskiej w perspektywie długoterminowej. *Telekomunikacja i Techniki Informacyjne*, 1/2, s. 3–36.
- Kociubiński, J. (2012). Art. 14. W: A. Wróbel, N. Półtorak, D. Miąsik (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom I (art. 1–89)*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska. Pozyskano z: <https://sip.lex.pl/#/komentarz/587327088/124528> (1.08.2017).
- Kociubiński, J. (2012a). Stosowanie Pakietu Altmark (I i II) wobec pomocy udzielanej przedsiębiorstwom świadczącym usługi w ogólnym interesie gospodarczym. *Folia Iuridica Wratislaviensis*, 1(1), s. 179–201.
- Kociubiński, J. (2013). Prawo dostępu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym jako prawo podstawowe? Rozważania na tle reorientacji priorytetów europejskiego modelu gospodarczego. W: A. Bator, M. Jabłoński, M. Maciejewski, K. Wójtowicz (red.), *Współczesne koncepcje ochrony wolności i praw podstawowych*. Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. Seria e-Monografie Nr 42. Wrocław: Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa.

- Kosiński, E. (2005). Usługi w ogólnym interesie gospodarczym a reguły ochrony konkurencji w Unii Europejskiej. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 67(4), s. 133–147.
- Krakąła-Zielińska, M. (2009). *Prawo pocztowe Unii Europejskiej*. Toruń: TNOiK „Dom Organizatora”.
- Laszczyk, A. i Podlasiński, W. (2016). Efekt motyla a zakres powszechnych usług pocztowych – doświadczenia państw członkowskich Unii Europejskiej. W: T. Skoczny (red.), *Przemiany w polskim sektorze pocztowym*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe WZ UW.
- Papiernik-Wojdera, M. i Matuszewska-Pierzynka, A. (2011). Rynek usług pocztowych w Polsce u progu jego pełnej liberalizacji. *Acta Universitatis Lodzianae, Folia Oeconomica*, 256, s. 25–56.
- Pawłowska, A. i Radziński, M. (2016). Wybrane aspekty świadczenia usługi powszechnej na rynku energii elektrycznej. *Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki*, 1, s. 10–18.
- Pawul, G. (2016). Szczególne obowiązki operatora wyznaczonego. W: T. Skoczny (red.), *Przemiany w polskim sektorze pocztowym*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe WZ UW.
- Postuła, I. i Werner, A. (2006). Pojęcie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. W: I. Postuła, A. Werner, *Pomoc publiczna*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis. Pozyskano z: <https://sip.lex.pl/#/monografia/369157837/43> (1.08.2017).
- Snażyk, Z. (2015). *Świadczenie pocztowej usługi powszechnej w warunkach liberalizacji rynku*. Warszawa: C.H. Beck.
- Sowiński, R. (2008). Podstawy prawne świadczenia usług na polskim rynku pocztowym. W: R. Czaplewski, K. Flaga-Gieruszyńska (red.), *Rynek usług pocztowych*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Stolarczyk, A. (2014). Przegląd zmian w polskim Prawie pocztowym: pakiet regulacyjny 2012/2013r. *Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, 2(3), s. 73–86.
- Strzyczkowski, K. (2005). *Prawo gospodarcze publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.
- Werner, A. (2016). Przeznaczenie pomocy państwa w sektorze usług pocztowych. W: T. Skoczny (red.), *Przemiany w polskim sektorze pocztowym*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe WZ UW.
- Ząbkowicz, A. i Ząbkowicz J. (2013). Kontrolowana liberalizacja versus niechęć do konkurencji na przykładzie rynku usług użyteczności publicznej w Unii Europejskiej. *Ekonomia*, 4(25), s. 210–227.
- Ząbkowicz, J. (2003). Granice uprawnień Komisji Europejskiej – na przykładzie sterowania sferą usług użyteczności publicznej. *Oeconomia Copernicana*, 3, s. 23–48,
- Ząbkowicz, J. (2016). Usługi użyteczności publicznej jako instrument inwestowania w długoterminowe zdolności rozwojowe i globalną konkurencyjność Unii Europejskiej. *Ekonomia XXI*, 2(10), s.103–120.