

# Mariusz Czyżak

---

## Prawne uwarunkowania regulacji rynku usług pocztowych

---

Ekonomiczne Problemy Usług nr 67, 329-336

---

2011

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach  
dozwolonego użytku.

MARIUSZ CZYŻAK

Urząd Komunikacji Elektronicznej  
Wyższa Szkoła Kadr Menedżerskich w Koninie

## PRAWNE UWARUNKOWANIA REGULACJI RYNKU USŁUG POCZTOWYCH

### Wprowadzenie

Celem postępującej liberalizacji rynku usług pocztowych, nadzorowanej przez wyspecjalizowane państwowe organy regulacyjne, jest stworzenie w pełni konkurencyjnego środowiska gospodarczego w obszarze poczty. W jego ramach docelowo funkcjonować powinni przedsiębiorcy będący równoprawnymi uczestnikami obrotu gospodarczego i świadczący usługi o należytym poziomie jakości, zadowalającym konsumentów. Przyjęta przez państwo koncepcja regulacji rynku usług pocztowych w dobie ich liberalizacji, a jednocześnie wypierania w znaczącym stopniu tradycyjnych usług pocztowych przez środki komunikacji elektronicznej powinna się skupiać przede wszystkim na trzech elementach. Po pierwsze, na konieczności zapewnienia monitoringu wpływu liberalizacji na funkcjonowanie i stan rynku usług pocztowych (zarówno z punktu widzenia interesów klientów, jak i operatorów pocztowych). Po drugie, na potrzebie wypracowania modelu polityki regulacyjnej opartego na skutecznych narzędziach regulacyjnych zapewniających zrównoważony rozwój tego sektora gospodarki narodowej. Po trzecie, na niedozowności konsultacji działań regulacyjnych z szeroko rozumianym środowiskiem społeczno-gospodarczym<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> M. Czyżak: *Kierunki regulacji rynku usług pocztowych w świetle zaleceń do Policy Recommendations* – referat wygłoszony na konferencji „Dobre miejsca pracy w dobrych usługach” zorganizowanej przez Wydział Filozofii i Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa, 24.02.2009 r., sprawozdanie z konferencji, „Poczta Polska” 2009, nr 14, s. 10–11.

Przedmiotem dalszej części rozważań staną się, wynikające z ustawodawstwa krajowego i wspólnotowego, jak również projektowanych rozwiązań legislacyjnych, prawne uwarunkowania możliwości realizacji tych postulatów, ze szczególnym uwzględnieniem kompetencji pocztowego organu regulacyjnego w Polsce.

## 1. Monitoring wpływu liberalizacji na rynek usług pocztowych

Proces liberalizacji określonego sektora gospodarki narodowej, pociągający za sobą skądinąd każdorazowo szereg jedynie częściowo przewidywalnych konsekwencji o wymiarze ekonomicznym i społecznym, wymaga permanentnego monitoringu, którego celem jest m.in. diagnoza stanu przedmiotowej części gospodarki i stopnia zaspokojenia potrzeb społeczeństwa w następstwie obejmujących ją przeobrażeń, a w przypadku stwierdzenia tendencji niekorzystnych, zarówno dla przedsiębiorców, jak i obywateli (konsumentów) – podjęcie stosownych środków regulacyjnych.

Dotyczy to w szczególności sektora usług pocztowych. Charakteryzuje się on bowiem rozbieżnościami wpływającymi znacząco także na inne gałęzie działalności gospodarczej, które uzależnione są od usług pocztowych. W konsekwencji regiony, które cechuje np. niska jakość usług pocztowych, znajdują się w niekorzystnej sytuacji również w obszarze dystrybucji towarów (pkt 7 preambuły dyrektywy 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 1997 roku w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług<sup>2</sup>). Postępujący rozwój usług świadczonych drogą elektroniczną nie zawsze jest przecież w stanie je zastąpić. O ile można pokusić się bowiem o stwierdzenie, że wymiana informacji w sposób tradycyjny (np. przesyłki listowe) ustąpi w ogromnej części wymianie informacji prowadzonej z wykorzystaniem telekomunikacji, a transakcje dokonywane za pomocą elektronicznych instrumentów płatniczych wypierać będą coraz częściej pieniężny obrót gotówkowy, to usługi polegające na konieczności fizycznego dostarczenia dóbr określonego rodzaju klientowi, nawet jeśli powiązane są z usługami świadczonymi drogą elektroniczną, nie mogą obejść się bez udziału szeroko rozumianych usług pocztowych. Mowa tutaj chociażby o powiązaniu usług pocztowych z funkcjonowaniem rozwijającej się sieci sklepów internetowych.

Nie sposób nie przytoczyć w tym miejscu treści obwieszczenia (98/C 39/02) Komisji Europejskiej w sprawie stosowania reguł konkurencji do sektora pocztowego i w sprawie oceny pewnych środków publicznych odnoszących się do usług

---

<sup>2</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 15 z 21.01.1998, s. 14–25, ze zm.

pocztowych<sup>3</sup>, w którym przedstawiona została następująca diagnoza zagrożeń towarzyszących procesowi liberalizacji rynku usług pocztowych: *Prawdziwym wyzwaniem jest zapewnienie gładkiego wzajemnego oddziaływania pomiędzy wymaganiami jednolitego rynku w warunkach swobodnego przepływu, gospodarczej wydajności i dynamizmu, wolnej konkurencji oraz celów użyteczności publicznej. To wzajemne oddziaływanie musi przynosić korzyść indywidualnym obywatelom oraz społeczeństwu jako całości. Jest to trudne do wyważenia działanie, jako że cel stale się porusza: jednolity rynek stale się rozszerza, a usługi publiczne, dalekie od ustalenia, muszą dostosowywać się do nowych wymagań. Z jednej zatem strony regulacja rynku usług pocztowych prowadzona przez państwo uwzględniać ma realia gospodarki wolnorynkowej oraz przemiany technologiczne towarzyszące współczesnemu obrotowi gospodarczemu, z drugiej zaś ma zapewnić konsumentom możliwość korzystania z usług umożliwiających im zaspokojenie ich podstawowych potrzeb, np. poprzez dostęp do usług pocztowych.*

## 2. Model polityki regulacyjnej i skuteczność narzędzi regulacyjnych

Należy zgodzić się z poglądem, że polityka regulacyjna państwa powinna obejmować różne aspekty świadczenia usług o charakterze publicznym. Celem, który przyświeca publicznemu prawu regulacyjnemu, jest przecież zapewnienie wszystkim zainteresowanym konsumentom, powszechnego i na przystępnych warunkach, dostępu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, z tego powodu zarówno prawodawca unijny, jak i ustawodawca krajowy ingeruje w działalność przedsiębiorców świadczących tego rodzaju usługi, w tym stanowiące przedmiot niniejszych rozważań usługi pocztowe. Pozostawienie swobody kształtowania ich zakresu i jakości wyłącznie wspomnianym już regułom wolnorynkowym sprawiłoby, że osiągnięcie stanu, w którym usługi te byłyby geograficznie i ekonomicznie powszechnie dostępne dla ogółu społeczeństwa, byłoby bowiem znacznie utrudnione, jeśli w ogóle możliwe do realizacji. Co więcej, mogłoby prowadzić wręcz do wykluczenia pewnych grup społecznych w zakresie możliwości korzystania z niektórych usług, w tym m.in. pocztowych, których świadczenie stałoby się nieopłacalne np. ze względu na znaczną odległość określonych obszarów od centrów logistycznych operatorów pocztowych, konieczność utrzymywania stałej infrastruktury pocztowej na terenach mniej zaludnionych itp.

Nadmienić przy tym trzeba, że analiza współczesnego prawodawstwa, w szczególności systemu prawnego Wspólnoty Europejskiej, pozwala wyróżnić,

---

<sup>3</sup> Obwieszczenie (98/C 39/02) Komisji Europejskiej w sprawie stosowania reguł konkurencji do sektora pocztowego i w sprawie oceny pewnych środków publicznych odnoszących się do usług pocztowych, Dz.Urz. UE C 39 z 6.02.1998, s. 2–18, ze zm.

jako jedną z funkcji państwa względem gospodarki, funkcję regulacyjną, odnoszącą się przede wszystkim do sektorów infrastrukturalnych, w tym i poczty<sup>4</sup>. Obejmuje ona szerokie spektrum instrumentów, którymi posługuje się aparat państwowy, wywierając wpływ na procesy gospodarcze, w tym wszelkiego rodzaju działania podejmowane na podstawie przepisów powszechnie obowiązującego prawa przez pocztowy organ regulacyjny. Nie budzi wątpliwości, że powinien to być organ (analogicznie jak w przypadku innych infrastrukturalnych instytucji regulacyjnych) w pełni niezależny i wyposażony w szerokie spektrum, mających wyraźne umocowanie prawne, środków służących do realizacji założeń polityki regulacyjnej oraz do ich egzekwowania. Na szczególną uwagę zasługuje w tym zakresie potrzeba przyznania takiemu podmiotowi należytego stopnia niezależności ustrojowo-organizacyjnej, przede wszystkim względem operatorów pocztowych oraz innych podmiotów mogących wpływać, w imię partykularnych interesów, a nie interesu publicznego, na podejmowane przez niego rozstrzygnięcia. Powinien zostać wyposażony także w szerokie instrumentarium uprawnień o charakterze orzeczniczym (możliwość wydawania wiążących aktów administracyjnych w zakresie regulacji rynku pocztowego), kontrolnym (możliwość przeprowadzania kontroli jakości świadczonych usług pocztowych), wykonawczym (możliwość egzekucji obowiązków nałożonych na operatorów pocztowych) oraz karnoadministracyjnym (możliwość nakładania kar pieniężnych z tytułu naruszenia przepisów prawa w zakresie poczty). Pozwoliłyby mu one uzyskać rzeczywisty wpływ na poprawę jakości świadczonych usług pocztowych oraz skutecznie eliminować działania przedsiębiorców naruszających przepisy powszechnie obowiązującego prawa, określające zasady prowadzenia działalności pocztowej.

Czy Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej wyposażony jest w niezbędny zestaw środków służących do realizacji skutecznej polityki regulacyjnej w dziedzinie poczty? W celu uzyskania odpowiedzi na to pytanie, należy dokonać analizy obowiązującego prawodawstwa w tym zakresie, przede wszystkim zaś ustawy z dnia 12 czerwca 2003 roku – Prawo pocztowe<sup>5</sup>. Z pewnością Prezes UKE jest organem niezależnym organizacyjno-prawnie zarówno od uczestników rynku usług pocztowych, jak i innych instytucji państwowych. Świadczy o tym chociażby sposób powoływania piastuna tego organu przy wiodącej roli obydwu izb parlamentu. Niezbędnym elementem warunkującym niezależność, a zarazem sprawność funkcjonowania organu regulacyjnego jest jednakże jego samodzielność finansowa. Mowa tutaj zatem o wyposażeniu go w wystarczające profesjonalnie przygotowane zasoby ludzkie oraz środki finansowe, umożliwiające podejmowanie niezbędnych czynności zarówno w postaci konkretnych aktów administracyjnych, jak i czynno-

---

<sup>4</sup> Zob. M. Szydło: *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako nowy rodzaj funkcji państwa względem gospodarki*, „Studia Prawnicze” 2004, nr 3, s. 55–97.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, DzU 2003, nr 130, poz. 1188, ze zm.

ści analitycznych oraz materialno-technicznych, pozwalających na sprawne kształtowanie polityki regulacyjnej i wpływ na aktywność jego poszczególnych uczestników.

W tym miejscu należy podkreślić, że instrumentarium narzędzi regulacyjnych, w które wyposażony jest Prezes UKE, powinno ulec w znaczącym zakresie istotnym zmianom<sup>6</sup>. Z dniem 31 grudnia 2012 roku upływa bowiem termin, w którym Polska zobowiązana jest dokonać implementacji dyrektywy 2008/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 lutego 2008 roku zmieniającej dyrektywę 97/67/WE w odniesieniu do pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty Europejskiej<sup>7</sup> (dalej: dyrektywa 2008/6/WE). Co więcej, wnioski wypływające z dotychczasowego okresu obowiązywania obecnej ustawy Prawo pocztowe oraz opracowanego przez Prezesa UKE *Raportu Prezesa UKE o stanie rynku usług pocztowych w Polsce w 2009 roku*<sup>8</sup> wydają się wskazywać na potrzebę wprowadzenia dalszych usprawnień w tym obszarze. W związku z powyższym za konieczne należy uznać wzmocnienie tempa rozwoju tego rynku oraz zwiększenie poziomu ochrony praw konsumentów, czemu przede wszystkim powinny być podporządkowane działania regulacyjne. Stąd też, mając na względzie rozwiązania sugerowane przez dyrektywę 2008/6/WE, celowe byłoby poszerzenie katalogu ustawowych kompetencji Prezesa UKE m.in. o możliwość dokonywania skutecznej kontroli operatorów pocztowych oraz dodatkowe środki dyscyplinujące, jakie mógłby zastosować wobec operatorów pocztowych organ regulacyjny<sup>9</sup>.

### 3. Konsultacja działań regulacyjnych

Nie budzi wątpliwości zasadność postulatu zapewnienia możliwości wypowiedzenia się związków zawodowych i grup interesariuszy w sprawach polityki regulacyjnej w obszarze poczty. Standardy jawności działań organów administracji publicznej, wynikające chociażby z norm rangi konstytucyjnej i ustawowej, a zatem i pocztowego organu regulacyjnego, kreują prawo do uzyskiwania informacji o *zamierzeniach działań władzy ustawodawczej oraz wykonawczej i programach w zakresie realizacji zadań publicznych, sposobie ich realizacji, wykonywaniu*

---

<sup>6</sup> *Założenia do projektu ustawy Prawo pocztowe*, Ministerstwo Infrastruktury, Warszawa, Projekt z dnia 6 września 2010 r., s. 10.

<sup>7</sup> Dyrektywa 2008/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 lutego 2008 r. zmieniającej dyrektywę 97/67/WE w odniesieniu do pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty, Dz.Urz. UE L 52 z 27.02.2008, s. 3–20, ze zm.

<sup>8</sup> Raport Prezesa UKE o stanie rynku usług pocztowych w Polsce w 2009 roku, Urząd Komunikacji Elektronicznej, Warszawa, maj 2010, s. 54, <http://www.uke.gov.pl>

<sup>9</sup> Uzasadnienie do projektu ustawy Prawo pocztowe przygotowany w ramach projektu TF2006/018-180.01.08.06. – *Rezerwa elastyczna – Projekt: Propozycja nowego Prawa pocztowego*, Departament Rynku Pocztowego, Urząd Komunikacji Elektronicznej, s. 4.

*i skutkach realizacji tych zadań* (art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o dostępie do informacji publicznej<sup>10</sup>), a także spoczywający na organach władzy publicznej i wynikający z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku<sup>11</sup>; dalej: Konstytucja RP) obowiązek poddania konsultacji społecznej działań wywierających wpływ na prawa i obowiązki uczestników rynku usług pocztowych. Mowa tutaj zarówno o operatorach pocztowych i ich organizacjach, jak i konsumentach, a wreszcie i związkach zawodowych reprezentujących pracowników sektora usług pocztowych, którym ustawowo zagwarantowano prawo do opiniowania założeń i projektów aktów prawnych dotyczących realizowanych przez nie zadań, w szczególności rzutujących na status ekonomiczno-socjalny osób zatrudnionych w danym dziale gospodarki narodowej (art. 19 ustawy z dnia 23 maja 1991 roku o związkach zawodowych<sup>12</sup>).

W celu podkreślenia wagi tego zagadnienia w tym miejscu należy przytoczyć pogląd dotyczący wymogu przejrzystości systemu prawnego, wyrażony przez Trybunał Konstytucyjny, który stanowić powinien również wytyczną dla treści przepisów powszechnie obowiązującego prawa i organów władzy publicznej kreujących proces regulacji tego sektora gospodarki narodowej: *w demokratycznym państwie prawnym stanowienie i stosowanie prawa nie może być pułapką dla obywatela, zaś obywatel powinien mieć możliwość układania swoich spraw w zaufaniu, że nie naraża się na niekorzystne skutki prawne swoich decyzji i działań niemożliwe do przewidzenia w chwili podejmowania tych decyzji i działań* (orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 1996 r., K 25/95<sup>13</sup>). W konsekwencji zarówno obywatele będący konsumentami usług pocztowych, jak również prowadzący działalność gospodarczą w tym obszarze, a wreszcie świadczący pracę zarobkową na rzecz tych ostatnich powinni mieć możliwość zaznajomienia się z kierunkami zmian wprowadzanych na rynku usług pocztowych w drodze jego państwowej regulacji, a także wpływu na nie w taki sposób, aby nie stały się one dla nich totalnym zaskoczeniem, rzutującym na ich sytuację społeczno-ekonomiczną.

---

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, DzU 2001, nr 112, poz. 1198, ze zm.

<sup>11</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., DzU 1997, nr 78, poz. 483, ze zm.

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, tekst jednolity DzU 2001, nr 79, poz. 854, ze zm.

<sup>13</sup> Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 1996 r., K 25/95, LEX nr 28652.

## Podsumowanie

Bezdyskusyjne jest, że monopol w jakimkolwiek obszarze gospodarki narodowej, w tym również w przypadku rynku pocztowego, nie jest zjawiskiem korzystnym ani dla ogółu konsumentów, ani dla ogółu przedsiębiorców. W przypadku tych pierwszych, w naturalny sposób (z uwagi na brak konkurencji) obniża poziom zadowolenia społeczeństwa z jakości świadczonych usług, w przypadku tych drugich, ogranicza natomiast swobodę podejmowania przez nich działalności gospodarczej, zagwarantowaną przez Konstytucję RP, która w art. 20 stanowi, że podstawą ustroju gospodarczego kraju jest *społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych*. W efekcie powyższego, regulacja rynku usług pocztowych, nawet tego liberalizowanego, nie może być pozostawiona wyłącznie siłom wolnorynkowym, zaś organy władzy ustawodawczej oraz wykonawczej powinny dobierać i stosować narzędzia regulacyjne z należytą starannością, zwracając uwagę na rzeczywiste skutki podejmowanych działań, które – chociażby z uwagi na wymiar społeczny liberalizacji rynku usług pocztowych, związany chociażby ze strukturą zatrudnienia w tym sektorze gospodarki narodowej – mogą być brzemienne w skutki. Polityka regulatora rynku pocztowego powinna uwzględniać zatem realne zagrożenia związane z jego ewentualną „niekontrolowaną” liberalizacją, wyznaczniki zmian wskazane przez prawodawstwo unijne, jak również dyrektywy polityki regulacyjnej znajdujące swój fundament w normach rangi konstytucyjnej, w szczególności w zasadzie demokratycznego państwa prawnego, zasadzie jawności życia publicznego i służebnej roli państwa względem społeczeństwa.

## Literatura

1. Szydło M.: *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako nowy rodzaj funkcji państwa względem gospodarki*, „Studia Prawnicze” 2004, nr 3.
2. Czyżak M.: *Kierunki regulacji rynku usług pocztowych w świetle zaleceń do Politycy Recommendations* – referat wygłoszony na konferencji *Dobre miejsca pracy w dobrych usługach* zorganizowanej przez Wydział Filozofii i Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa, 24.02.2009 r., sprawozdanie z konferencji: *Liberalizacja potrzebuje wsparcia*, „Poczta Polska” 2009, nr 14.
3. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., DzU 1997, nr 78, poz. 483, ze zm.
4. 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 15 z 21.01.1998, ze zm.



5. Dyrektywa 2008/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 lutego 2008 zmieniająca dyrektywę 97/67/WE w odniesieniu do pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty, DzUrz UE L 52 z 27.02.2008, s. 3–20, ze zm.
6. Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, tekst jednolity DzU 2001, nr 79, poz. 854, ze zm.
7. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, DzU 2001, nr 112, poz. 1198, ze zm.
8. Ustawa z dnia 12 czerwca 2003 r. Prawo pocztowe, DzU 2003, nr 130, poz. 1188, ze zm.
9. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 1996 r., K 25/95, LEX nr 28652.
10. Obwieszczenie (98/C 39/02) Komisji Europejskiej w sprawie stosowania reguł konkurencji do sektora pocztowego i w sprawie oceny pewnych środków publicznych odnoszących się do usług pocztowych, DzUrz UE C 39 z 6.02.1998 r., ze zm.
11. Założenia do projektu ustawy Prawo pocztowe, Ministerstwo Infrastruktury, Warszawa, Projekt z dnia 6 września 2010 r.
12. Uzasadnienie do projektu ustawy Prawo pocztowe przygotowanego w ramach projektu TF2006/018-180.01.08.06. – *Rezerwa elastyczna - Projekt: Propozycja nowego Prawa pocztowego*, Departament Rynku Pocztowego, Urząd Komunikacji Elektronicznej.
13. Raport Prezesa UKE o stanie rynku usług pocztowych w Polsce w 2007 roku, Urząd Komunikacji Elektronicznej, Warszawa, maj 2008, <http://www.uke.gov.pl>

## LEGAL CONDITIONING OF POSTAL SERVICES MARKET REGULATION

### Summary

The article presents the legal aspects of national regulation of postal services market. It emphasizes, that liberalization of this sector ought to adjust the rules of free market economy and the needs of society in this area. From this point of view, three issues are the very important: permanent monitoring of transition of postal services market; consultations with the groups interested in that process - customers, postal workers and entrepreneurs; creation the effective postal regulatory body. What is more, the paper indicates the necessity of amendment to the law connected with the Postal Directive 2008, regulator's experience and development of this segment of the market in Poland.

*Translated by Mariusz Czyżak*