

Jacek Buko

Formalizacja powszechnych usług pocztowych w Unii Europejskiej

Ekonomiczne Problemy Usług nr 35, cz. 2, 319-332

2009

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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

JACEK BUKO

Uniwersytet Szczeciński

FORMALIZACJA POWSZECHNYCH USŁUG POCZTOWYCH W UNII EUROPEJSKIEJ

Istotą funkcjonowania Unii Europejskiej jest takie regulowanie procesów integracyjnych, aby w ich wyniku wzrastał udział cech wspólnych oraz zmniejszał się udział cech specyficznych (narodowych) we wszystkich krajowych systemach gospodarczych. Europejska integracja zmierza więc w kierunku konwergencji funkcjonujących w krajach członkowskich różnorodnych rozwiązań systemowych, w ramach jednolitego systemu społeczno-gospodarczego. Działania te kształtują swoisty wspólnotowy model społeczno-gospodarczy. Podstawowe cele integracyjne formułowane w ramach tego modelu ujmowane są następująco:

- zapewnienie konkurencyjności europejskiej gospodarki,
- budowanie i umacnianie spójności socjalnej oraz regionalnej.

Realizacja wymienionych celów przynajmniej częściowo związana jest z wypełnianiem potrzeb o charakterze powszechnym, których zaspokajanie jest ściśle powiązane z instytucjonalnym funkcjonowaniem państw członkowskich oraz służy społeczeństwu jako całości i dlatego leży w interesie ogólnospołecznym.

Z definicji Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich dotyczącej klasyfikacji działalności gospodarczej wynika, że wspólnotowe zasady konkurencji i rynku wewnętrznego (pomoc państwa, swoboda świadczenia usług, prawo do prowadzenia działalności gospodarczej, dyrektywa o zamówieniach

publicznych), a także prawo pochodne mają w coraz większym stopniu zastosowanie do usług powszechnych. Wszystkie usługi powszechne przyczyniają się do realizacji celów wspólnoty, szczególnie w zakresie podwyższania jakości życia oraz wzmocnienia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej¹.

Podstawowym instrumentem wykorzystywanym w Unii Europejskiej dla zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym są usługi oferowane w ramach użyteczności publicznej, których istotę zawarto już w Traktacie Rzymskim², wskazując, że usługi takie powinny opierać się na trzech zasadach:

- dostępności dla wszystkich chętnych usługi po umiarkowanej cenie i ściśle określonej jakości;
- ciągłości, oznaczającej nieprzerwane świadczenie usługi o określonej jakości;
- równości, oznaczającej dostępność usługi niezależnie od miejsca zamieszkania.

Jako ważny, stanowiący źródło wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy element wewnętrznego rynku³, usługi te objęte są również ramami strategii lizbońskiej⁴.

Według deklaracji unijnych decydentów⁵ dostęp do usług użyteczności publicznej (*services of general interest*) stanowi dla obywateli Unii zasadniczy element obywatelstwa europejskiego i jest niezbędny do tego, aby umożliwić

¹ Szerzej M. Mendza-Drozd, Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społeczny w sprawie "Usługi socjalne użyteczności publicznej w Unii Europejskiej", marzec 2007 tekst opinii upublicznionej w serwisie internetowym wiadomosci.ngo.pl.

² Traktat Rzymski (Traktat o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej – EWG i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej - EURATOMU) - podpisany w 1957 r. przez sześć państw: Belgię, Francję, Holandię, Niemcy, Luksemburg i Włochy. Tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Nicei. Cele EWG to m.in.: stworzenie wspólnego rynku i stopniowe zbliżenie polityki gospodarczej krajów członkowskich, stały i zrównoważony wzrost gospodarczy, przyspieszony wzrost stopy życiowej. Na podstawie J. Szwaia, W. Tabor, *Europejskie (wspólnotowe) prawo znaków towarowych, wynalazczość i ochrona własności intelektualnej*, Zeszyty Politechniki Świętokrzyskiej 19/1998, s. 37.

³ *Internal Market Strategy, Priorities 2003 – 2006*, Commission of the European Communities, COM(2003) 238 Final, Brussels 2003.

⁴ Zgodnie ze strategią lizbońską należy zapewnić pełną funkcjonalność rynku wewnętrznego, przy jednoczesnym zachowaniu europejskiego modelu społecznego, którego elementem jest świadczenie efektywnych i cechujących się wysoką jakością usług w ogólnym interesie gospodarczym. *Konkluzje Prezydencji*, Rada Europejska w Brukseli, 22/23 marca 2005 r. oraz *Wspólne działania na rzecz wzrostu i zatrudnienia: wspólnotowy program lizboński*, Komunikat Komisji COM(2005) 24 końcowy Bruksela, 2 lutego 2005 r.

⁵ *Wnioski Prezydencji Rady Europejskiej Szczyt Rady Europejskiej w Lizbonie*, marzec 2000, na podstawie serwisu internetowego europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/intro_en.html.

im pełne korzystanie z ich fundamentalnych praw. Z kolei dla przedsiębiorstw dostępność wysokiej jakości usług użyteczności publicznej stanowi nieodzowny warunek tworzenia konkurencyjnego otoczenia. W tym kontekście, w ramach regulacji rynków usług związanych z przedsiębiorstwami sieciowymi, Unia Europejska wskazuje konieczność utrzymania równowagi między ochroną wolnej konkurencji i ochroną praw konsumenta narażonego na wykluczenie z dostępu do usług świadczonych w ramach użyteczności publicznej⁶.

W krajach Unii Europejskiej obowiązek świadczenia usług na zasadach powszechności najczęściej wynika bezpośrednio z zapisu w ustawie lub też z zamieszczenia stosownego zapisu w licencji usługodawcy. Zwykle władza publiczna wskazuje podmiot o znaczącej sile rynkowej (dominujący), któremu narzucany jest obowiązek świadczenia usługi powszechnej i przyznawane prawo otrzymywania rekompensat. W większości krajów członkowskich obowiązek spoczywa na byłym pełnym monopoliście prawnym. Zakres jakościowy i sposób świadczenia usługi powszechnej rzutuje na wielkość kosztów ponoszonych przez podmiot, na którym spoczywa obowiązek świadczenia takiej usługi. W warunkach konkurencyjnych ciężar związany z ponoszeniem wynikających z tego tytułu kosztów nie może stanowić dla nowo powstającego podmiotu bariery wejścia na rynek, ani nie może być nadmiernym obciążeniem dla dostawcy usługi o znaczącej pozycji na rynku.

W myśl unijnych regulacji każde państwo członkowskie ma prawo określić taki rodzaj obowiązku świadczenia usługi powszechnej, jaki chce zapewnić. Zobowiązania te nie są uważane za antykonkurencyjne pod warunkiem, że dane państwo wprowadza je w sposób przejrzysty, niedyskryminacyjny oraz, że nie są one bardziej uciążliwe⁷, niż to jest konieczne, dla potrzeb stosowania danego rodzaju usługi powszechnej. Odpowiedzialność za właściwe świadczenie usługi powszechnej nie musi spoczywać na władzach centralnych, lecz może być delegowana na różne poziomy administracji rządowej lub samorządowej. Trzeba zaznaczyć, że pojęcie usług świadczonych w ramach użyteczności publicznej nie posiada precyzyjnej definicji zarówno na gruncie prawa unijnego, jak i prawa krajowego⁸. Analiza unijnej terminologii pozwala jedynie na wyodrębnienie

6 Communication of the Commission dated 26 June 1997 on the freedom of service provision, OJ L 298, 17.10.1989, point 227.

7 Przede wszystkim w zakresie wielkości kosztów ponoszonych przez ogół społeczeństwa.

8 Kwestia zdefiniowania usług świadczonych w ramach użyteczności publicznej była przedmiotem dyskusji na forum Parlamentu Europejskiego toczonej w związku z opublikowa-

w ramach użyteczności publicznej usług pozaekonomicznych i usług ekonomicznych⁹. Do tych pierwszych zaliczane są świadczenia należące do dóbr publicznych. Za ekonomiczne usługi użyteczności publicznej należy natomiast uznać usługi świadczone w tzw. ogólnym interesie gospodarczym. W tym sensie kategoria usługi użyteczności publicznej i usługi powszechnej wydają się być co do istoty tożsame.

W krajowej literaturze przedmiotowy problem definicyjny podejmowany był przez K. Bobińską, która stwierdza, że „Sektory, których usługi traktuje się jako „powszechne”, są to te sektory, które dostarczają usługi nie mające substytutu (w których występuje monopol naturalny)¹⁰, a które są wyznacznikiem istniejącego poziomu cywilizacyjnego. Natomiast z usługą użyteczności publicznej, zgodnie z podaną wyżej definicją mamy do czynienia wtedy, kiedy władza publiczna decyduje się umożliwić dostęp do usługi powszechnej usługobiorcy, który znajduje się w sytuacji, w której nie jest w stanie pokryć kosztów tej usługi.”¹¹ Według tej definicji to usługa powszechna jest pojęciem szerszym niż usługa użyteczności publicznej, a zasadniczym elementem różnicującym przedmiotowe kategorie usług jest kwestia zdolności usługobiorcy do pokrywania kosztów ich wytworzenia. W tym sensie pojęciu użyteczności publicznej nadano zindywidualizowany wymiar, gdyż zidentyfikowanie, który usługobiorca nie jest w stanie ponieść kosztów nabycia określonej usługi, wymagałoby podejścia właściwego dla działań o charakterze socjalnym.

Przedstawione definicje prezentują odmienne podejścia do istoty „powszechności” i „użyteczności publicznej” usług, będące wynikiem przyjęcia

niem Białej Księgi Komisji nt. usług użyteczności publicznej. Uznano, że precyzyjna definicja usług o ogólnym znaczeniu gospodarczym i usług użyteczności publicznej byłaby sprzeczna ze swobodą państw członkowskich do definiowania tych usług. Na podstawie *European Parliament resolution on the Commission White Paper on services of general interest 2006/2101(INI)*.

9 White Paper on services of general interest, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM (2004) 374 final, Brussels 12.5.2004; Directive 2002/20/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on the authorisation of electronic communications networks and services oraz Directive 97/67/EC of the European Parliament and of the Council of 15 December 1997 on common rules for the development of the internal market of Community postal services and the improvement of quality of service.

¹⁰ Należy wskazać, że w dziedzinach, w których identyfikowane jest zjawisko monopolu, państwo z reguły podejmuje działania ograniczające negatywne dla konsumentów skutki występowania takiej formy rynku, co oznacza, że również w odniesieniu do „czystych” usług powszechnych można wykazać dążenie do poprawy ich przystępności ekonomicznej.

¹¹ *Użyteczność publiczna...* op. cit., s. 176.

odrębnych przesłanek ich sformułowania, jak i, w ograniczonym zakresie, różnic semantycznych wynikających z interpretowania pojęć anglojęzycznych. Nie koncentrując się na różnicach, można natomiast wskazać cechę wspólną dla „powszechności” w obu podejściach, tj. dążenie kompetentnych organów władzy do zapewnienia przestrzennej dostępności produkowanych przez organizacje gospodarcze określonych usług, których immanentną cechą jest współtworzenie standardu cywilizacyjnego. Dla potrzeb rozważań niniejszego opracowania takie rozumienie powszechności usług jest wystarczające, przyjmując w domyśle, że intencją władzy publicznej jest, aby z określonych usług mogli skorzystać wszyscy zgłaszający zapotrzebowanie, co determinuje zarazem przystępne ekonomicznie ceny tych usług.

Poczta jest jednym z najbardziej regulowanych obszarów gospodarki w Unii Europejskiej ze względu na przypisywane jej znaczenie społeczno-gospodarcze. Pierwszym unijnym dokumentem podnoszącym problematykę powszechnych usług pocztowych była opublikowana w 1992 r. Zielona Księga na temat rozwoju wewnętrznego rynku usług pocztowych¹². W opracowaniu tym, reprezentującym stanowisko Komisji Europejskiej, wezwano do szerokich konsultacji na temat zmian, jakie powinny nastąpić na wspólnotowym rynku pocztowym, w kontekście zapewnienia zadowalającego dostępu do powszechnych usług pocztowych. Podstawową przesłanką podjęcia tej problematyki była zidentyfikowana w wielu unijnych krajach niska jakość oferowanych świadczeń i związana z tym konieczność zmiany w podejściu do kwestii nakładania zadań z zakresu powszechności, szczególnie w odniesieniu do problematyki jej finansowania.

Za kolejne ważne wydarzenie należy uznać opublikowanie w 1993 r.¹³ wytycznych Komisji Europejskiej dla rozwoju wspólnotowych usług pocztowych. W dokumencie tym, stanowiącym podsumowanie publicznych konsultacji zainicjowanych opublikowaniem Zielonej Księgi, wskazano, że wspólnotowy rynek usług pocztowych musi bazować na spójnej koncepcji usługi powszechnej. Postulowano, że kraje członkowskie powinny świadczyć powszechne usługi pocztowe o wysokiej jakości, dostępne dla wszystkich, po przystępnej

¹² Green Paper on Development of the Single Market for Postal Services, Commission of the European Communities, Brussels 1992.

¹³ *Guidelines for the Development of Community Postal Services*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Follow up to the Green Paper. COM (93) 247 final, Brussels 1993.

cenie, mając na względzie zarówno ruch krajowy, jak i międzynarodowy. Zaproponowano również konieczność sformułowania definicji usługi powszechnej, obejmującej minimalny zakres wymogów, który powinien obowiązywać w krajach unijnych. Zaznaczono zarazem, że każde państwo członkowskie będzie miało prawo adaptować do swoich potrzeb rozszerzoną wersję definicji, uwzględniającą skutki społeczne, warunki finansowe oraz różnice regionalne w poszczególnych państwach członkowskich. Akcentowano przy tym, że swoboda w tym zakresie nie może prowadzić do pogorszenia poziomu świadczenia powszechnych usług pocztowych w tych państwach członkowskich, w których jest on wyższy od proponowanego. Z kolei inne państwa powinny mieć odpowiedni czas do dopasowania się do proponowanych wymagań.

Wytyczne wskazywały również, że w celu zagwarantowania opłacalności finansowej sieci operatorów pocztowych, na których nałożono obowiązek świadczenia usługi powszechnej, państwa członkowskie powinny mieć możliwość wydzielenia zbioru usług zastrzeżonych wyłącznie dla dostawców tych usług. Podkreślono, że należy dokonać wiążącej oceny, w jakim zakresie można ograniczyć konkurencję na rynku pocztowym, albo nawet ją wykluczyć, by zagwarantować niezbędne finansowanie tej części działalności operatorów, która związana jest z dostarczaniem usług powszechnych. Wskazano, że zgodnie z zasadą proporcjonalności zakres usług zastrzeżonych powinien być dostatecznie szeroki, jednak nie może przekraczać tego, co jest niezbędnie konieczne do zapewnienia równowagi finansowej.

Zaproponowano ponadto, aby zakres usług zastrzeżonych stanowił podzbiór usług powszechnych, a do świadczenia usługi poza zakresem dopuszczeni byliby również operatorzy alternatywni. Lista usług zastrzeżonych powinna być jednolita dla całej Unii Europejskiej, przy czym każde państwo członkowskie może ograniczyć zakres usług zastrzeżonych, jeśli nie wpłynie to na poziom świadczenia usługi powszechnej.

W lutym 1994 r. Rada Unii Europejskiej podjęła uchwałę¹⁴ prezentującą jej stanowisko wobec zaleceń zawartych w Zielonej Księdze na temat rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych oraz związanych z nią wytycznych Komisji Europejskiej. Uchwała precyzowała, że w procesie regulacji wspólnotowego sektora pocztowego za konieczne należy uznać:

¹⁴ Council Resolution of 7 February 1994 on the development of Community postal services (COM/93/247).

- zdefiniowanie usługi powszechnej, która powinna być świadczona w każdym państwie członkowskim, dla wszystkich użytkowników, za rozsądną cenę, z zapewnieniem odpowiedniej jakości i w sposób niktogo niedyskryminujący;
- zapewnienie finansowej i ekonomicznej opłacalności świadczenia usługi powszechnej;
- zdefiniowanie obszaru zastrzeżonego dla dostawców usługi powszechnej z uwzględnieniem zasady proporcjonalności;
- stopniowe otwarcie rynku usług pocztowych na konkurencję z gwarantowanym świadczeniem usługi powszechnej;
- opracowanie standardów jakości dla usług wchodzących w zakres usługi powszechnej;
- niezależne monitorowanie jakości usług powszechnych oraz publikowanie wyników tych badań;
- ustalenie zasad taryfowych dla usługi powszechnej odpowiadających uzasadnionym kosztom i zapewnienie, że ewentualne niezbędne dotacje będą przejrzyste, co do celu, zakresu i rozmiaru oraz zgodne z unijnym prawem;
- wprowadzenie systemu opłat końcowych, opartego o realne koszty oraz wymagania jakościowe, mającego na uwadze uwarunkowania krajowe oraz gwarantującego właściwe zabezpieczenia operatorów świadczących usługę powszechną przed ewentualnymi nadużyciami;
- uwzględnienie potrzeb użytkowników usług pocztowych, pracowników sektora pocztowego, mając na uwadze udział sektora w ekonomicznym, kulturalnym i społecznym rozwoju Unii Europejskiej;
- uwzględnienie spójności Unii Europejskiej oraz szczególnych trudności, które mogą napotykać regiony peryferyjne.

Uchwała Rady wzywała, aby wymienione zalecenia znalazły swój wyraz w podejmującej problematykę pocztową dyrektywie unijnej.

Postulowana dyrektywa została przyjęta przez Parlament Europejski w 1997 r.¹⁵. Zgodnie z jej zapisami celem usług powszechnych jest oferowanie wszystkim użytkownikom łatwego dostępu do sieci pocztowej, przede wszystkim poprzez udostępnienie wystarczającej liczby punktów dostępu i poprzez zapewnienie zadowalających warunków dotyczących częstotliwości wybierania

¹⁵ Directive 97/67/EC, op. cit.

i doręczania przesyłek. W odniesieniu do ostatniego z wymienionych warunków jednoznacznie wskazano, że państwa członkowskie muszą zapewnić, by operatorzy świadczący usługi powszechne gwarantowali ich obsługę w każdy dzień roboczy i nie mniej niż pięć dni w tygodniu, poza okolicznościami lub warunkami geograficznymi uważanymi, przez krajowe organy regulacyjne za wyjątkowe. Obowiązkom tym przypisano zarazem przywilej, na mocy którego w zakresie koniecznym do finansowego utrzymywania usług powszechnych państwa członkowskie mogły zastrzegać dla operatorów świadczących te usługi wyłączność na obsługę tych przesyłek listowych, które ważą poniżej 350 gramów¹⁶. Podmioty konkurencyjne dopuszczone byłyby do świadczenia usług w obszarze zastrzeżonym jedynie w sytuacji ustalenia dla tych usług cen na poziomie pięciokrotności opłaty naliczanej przez operatora publicznego.

Kolejne, szczegółowe postanowienia dyrektywy narzucały, aby każde państwo członkowskie objęło usługą powszechną przynajmniej następujące świadczenia:

- przyjmowanie, sortowanie, przemieszczanie i doręczanie przesyłek pocztowych do dwóch kilogramów;
- przyjmowanie, sortowanie, przemieszczanie i doręczanie paczek pocztowych do dziesięciu kilogramów;
- doręczanie paczek pocztowych ważących do dwudziestu kilogramów, otrzymywanych od innego państwa członkowskiego;
- usługi obejmujące przesyłki polecone i przesyłki wartościowe.

Podkreślono zarazem, że użytkownicy usług powszechnych powinni być odpowiednio informowani o zakresie oferowanych usług, warunkach ich świadczenia i korzystania z nich, jakości świadczonych usług oraz o taryfach.

W celu zapewnienia prawidłowego zarządzania usługami powszechnymi i uniknięcia zniekształcenia konkurencji, narzucono wymóg aby taryfy stosowane do usług powszechnych były obiektywne, przejrzyste, niedyskryminujące i ustalone z uwzględnieniem kosztów ich świadczenia. W związku z tym, za niezbędne uznano prowadzenie odrębnych rachunków dla różnych usług zastrzeżonych i niezastrzeżonych w celu zapewnienia, by wzajemne subsydiowanie z obszaru zastrzeżonego do obszaru niezastrzeżonego nie wywierało nega-

¹⁶ Przesyłki listowe o masie powyżej 350 gramów stanowią mniej niż 2 proc. całego wolumenu przesyłek listowych. Na podstawie T. Dawitz, *Alternative Zustelldienste und Liberalisierung des Postwesens*, Carl Heymanns Verlag KG, Köln 1999, s. 41.

tywnego wpływu na konkurencyjne warunki w tym ostatnim¹⁷. Przyjmując za prawdopodobne, że obowiązki świadczenia usług powszechnych mogą stanowić nadmierne obciążenie finansowe dla operatora publicznego, w dyrektywie dopuszczono możliwość kompensowania ponoszonych przez niego kosztów z tego tytułu. Mechanizm ten bazuje na narzuceniu obowiązkowej, niedyskryminującej i proporcjonalnej składki na pozostałych usługodawców rynku usług pocztowych.

Dla potrzeb zapewnienia dobrej jakości powszechnych usług pocztowych, w dyrektywie zostały ustalone normy dotyczące czasu przebiegu przesyłek oraz regularności i niezawodności usług. W przypadku usług krajowych ustalanie tych norm pozostawiono w gestii poszczególnych państw członkowskich, natomiast w odniesieniu do obrotu zagranicznego w ramach Wspólnoty kompetencje w tym zakresie przypisano Parlamentowi Europejskiemu. W tym drugim przypadku, znalazło to swoje odzwierciedlenie w zawartych w dyrektywie limitach, określających, że 85 proc. przesyłek powinno być w ramach Unii doręczanych najpóźniej w trzy dni po nadaniu, a 97 proc. w ciągu dni pięciu. Odstępstwo od tych parametrów dopuszczono jedynie w przypadku wyjątkowych sytuacji związanych z infrastrukturą lub warunkami geograficznymi.

W 2002 r. opublikowano sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego na temat stosowania pierwszej dyrektywy pocztowej. W sprawozdaniu tym stwierdzono, że istotne elementy usługi powszechnej zostały wprowadzane do ustawodawstw krajowych po raz pierwszy i następuje etap ich harmonizacji z wymaganiami Wspólnoty. Podkreślono, że w większości państw członkowskich przekroczono minimalne wymagania dla usługi powszechnej¹⁸.

Również w 2002 r. przyjęto tzw. drugą dyrektywę pocztową¹⁹, w istocie aktualizującą zapisy dyrektywy 97/67/WE. Wśród odnoszących się do problematyki powszechnych usług pocztowych przesłanek tej nowelizacji wymienić

¹⁷ Należy domniemywać, że niestosowanie odrębnych rachunków kosztów jest dopuszczalne wyłącznie w sytuacji, gdy regulator jest przekonany, że żaden z dostawców usługi powszechnej nie otrzymuje pomocy państwa w żadnej formie oraz, że konkurencja na rynku jest w pełni skuteczna.

¹⁸ Przykładowo co najmniej dziesięć państw przyjęło maks. wagę 20 kg dla paczek. Na podstawie *Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the application of the Postal Directive (97/67/EC Directive COM(2002) 632 final*, Brussels 25.11.2002.

¹⁹ Directive 2002/39/EC of the European Parliament and of the Council of 10 June 2002 amending Directive 97/67/EC with regard to further opening to competition of Community postal services, Brussels, Official Journal of the European Communities, L 176, 5.07.2002.

należy dążyć do uregulowania zjawiska subsydiowania krzyżowego. W tej kwestii wskazano, że wzajemne subsydiowanie usług powszechnych poza sektorem zastrzeżonym z przychodów z usług świadczonych w tym sektorze jest zabronione, za wyjątkiem gdy ma to miejsce w rozmiarze, co do którego wykazano, że jest to całkowicie niezbędne do wywiązania się ze szczególnych zobowiązań powszechnych usług nałożonych w obszarach konkurencji. Dyrektywa wprowadziła także planowane zmiany dotyczące limitów wagowych i cenowych dla zastrzeżonych usług powszechnych, co zaprezentowano w tabeli 1.

Uzasadnieniem dla stopniowania redukcji obszaru zastrzeżonego była chęć ustabilizowania sytuacji operatora publicznego w okresie dostosowawczym do warunków pełnej liberalizacji.

Tabela 1

Limity wagowe i cenowe²⁰ dla objętych monopolem przesyłek listowych w Unii Europejskiej

Okres obowiązywania regulacji	Kryterium wagowe	Kryterium cenowe*
1 stycznia 1997	do 350 gramów	do 5-krotności opłaty
1 stycznia 2003	do 100 gramów	do 3-krotności opłaty
1 stycznia 2006	do 50 gramów	do 2,5 krotności opłaty

* maksymalne krotności opłaty przewidziane dla przesyłek z korespondencją obsługiwanych przez operatorów innych, niż posiadający prawa wyłączne publiczny operator pocztowy, w pierwszym przedziale wagowym najszybszej kategorii, tj. o masie do 20 gramów i deklarowanym przez operatora terminie doręczenia w następnym dniu po nadaniu przesyłki

Źródło: opracowanie własne na podstawie zapisów dyrektywy 2002/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 czerwca 2002 r. zmieniającej dyrektywę 97/67/WE w zakresie dalszego otwarcia usług pocztowych Wspólnoty na konkurencję.

Za kolejny ważny dokument unijny podnoszący problematykę powszechnych usług pocztowych należy uznać opublikowaną w styczniu 2006 r. Rezolucję Parlamentu Europejskiego w sprawie dotychczasowego stosowania dyrektywy o usługach pocztowych²¹. W dokumencie tym wezwano Komisję Europej-

²⁰ W przypadku usług pocztowych podlegających zwolnieniu z opłaty dla osób niewidomych i niedowidzących dopuszczono wyjątki w ograniczeniach wagowych i cenowych.

²¹ European Parliament resolution on the application of the Postal Directive (Directive 97/67/EC, as amended by Directive 2002/39/EC) 02.02.2006, P6_TA(2006)0040.

ską m. in. do podjęcia takich działań zabezpieczających, aby otwieranie rynku usług pocztowych na konkurencję nie pogarszało warunków dostępu do powszechnych usług pocztowych dla najbiedniejszych i najbardziej odseparowanych społeczności na terenie Unii Europejskiej. Zwrócono równocześnie uwagę, że z racji gruntownych przemian, jakim podlegają rynki usług pocztowych oraz zmieniających się sposobów komunikowania się, należy na nowo przeanalizować definicję usług powszechnych.

W oparciu o wyniki sprawozdawczości²² i badań perspektywicznych dotyczących wpływu, jaki na usługę powszechną wywrze pełne urzeczywistnienie wewnętrznego rynku pocztowego w 2009 r. oraz wymogi sformułowane w dyrektywie 2002/39/WE, w 2006 r. przygotowano i przedłożono projekt tzw. trzeciej dyrektywy pocztowej²³. Po przeprowadzeniu szerokich konsultacji z uczestnikami²⁴ europejskiego rynku usług pocztowych znowelizowana dyrektywa pocztowa została przyjęta przez Parlament Europejski w styczniu 2008 r.²⁵. Wśród jej zapisów podstawowe znaczenie należy przypisać kwestii zasad powoływania operatora do realizowania obowiązku w zakresie świadczenia usługi powszechnej. Obok obowiązującego wcześniej rozwiązania, polegającego na bezpośrednim wyznaczeniu takiego operatora przez władzę publiczną, dopuszczono możliwość wybierania go przez ogłoszenie przetargu w trybie ustawy o zamówieniach publicznych. Ponadto do świadczenia usług powszechnych może być wyłoniony jeden lub kilku operatorów, którzy nie muszą mieć obowiązku oferowania całego pakietu usług. Dyrektywa dopuszcza również podział usług z katalogu powszechnych między poszczególnych operatorów oraz podział terytorialny ze względu na obszary działań operatorów. Poprzednie dyrektywy przewidywały możliwość działania kilku operatorów, ale każdy z nich musiał świadczyć pełen zakres usług powszechnych na terytorium całego kraju.

²² The impact on universal service of the full market accomplishment of the postal internal market in 2009, PriceWaterhouseCoopers, 2006.

²³ *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 97/67/EC concerning the full accomplishment of the internal market of Community postal services*, COD/2006/0196.

²⁴ Public consultation on postal services, European Commission, November 2006.

²⁵ Directive 2008/6/EC of the European Parliament and of the Council of 20 February 2008 amending Directive 97/67/EC with regard to the full accomplishment of the internal market of Community postal services.

Istotną kwestią podjętą w dyrektywie jest określenie źródeł finansowania pocztowej usługi powszechnej. Należy jednakże podkreślić, że mimo przedstawienia kilku możliwości w tym zakresie, żadnej z nich nie zalecono jako optymalnej²⁶. Wśród dopuszczonych przez dyrektywę rozwiązań, tj. takich, na jakie zezwala prawo wspólnotowe, należy wymienić:

1. Powierzenie finansowania usługi powszechnej siłom rynku.
2. Pomoc państwa, opartą na zasileniach ze środków publicznych.
3. Finansowanie usługi powszechnej wpływami uzyskiwanymi z utrzymywania obszaru zastrzeżonego w okresie limitowanym przez dyrektywę.

W podstawowym zakresie dyrektywa wprowadza obowiązek pełnego otwarcia rynku usług pocztowych do dnia 1 stycznia 2011 r. z możliwością dalszego przesunięcia tej daty o dwa lata w tych państwach, które o to wystąpią.

4. Podjęcie decyzji o przeznaczeniu całości lub części zysków pochodzących z innych, komercyjnych rodzajów działalności operatora świadczącej usługę powszechną na finansowanie kosztów netto usługi powszechnej.
5. Fundusz kompensacyjny, sprowadzający się do współpokrywania kosztów netto usługi powszechnej przez:
 - innych operatorów świadczących zamiennie względem usługi powszechnej usługi pocztowe lub zakwalifikowane jako jej substytuty,
 - usługobiorców (poprzez nałożenie narzutu na rzecz funduszu kompensacyjnego na inne niż powszechne usługi pocztowe).
6. Mechanizm wyboru, uzależniający udzielanie zezwoleń na prowadzenie działalności pocztowej od zgody na świadczenie usług powszechnych lub od zobowiązania wniesienia składki finansowej do funduszu kompensacyjnego.

²⁶ Brak wskazania przez władze unijne optymalnej formuły zapewnienia finansowania pocztowej usługi powszechnej, a przez to przerzucenie odpowiedzialności i ryzyka za decyzje w tym zakresie na kraje członkowskie, może być objaśniane niedostecznym rozpoznaniem tej problematyki przez zespoły przygotowujące dyrektywę. Por. E. Van Heesvelde, D Appelmans, *The Third Postal Directive on Postal Services: Undeniable Challenges*, *Netzwerkwirtschaften & Recht (N&R)* 3/2008, s.105.

Dyrektywa nakazuje jednocześnie zmodyfikowanie wymogu rozdzielności księgowania kosztów w sposób wyraźnie odróżniający takie usługi, w odniesieniu do których otrzymywana jest rekompensata finansowa z tytułu kosztów netto usługi powszechnej, od usług, których przedmiotowa rekompensata nie dotyczy, a od których wnoszony jest wkład na rzecz funduszu kompensacyjnego.

Podsumowując zawarte w analizowanych dokumentach regulacje odnoszące się do usług powszechnych należy podkreślić, że:

- prawo Unii Europejskiej nie reguluje bezpośrednio dostępności powszechnych usług pocztowych – uprawnienie to pozostawione jest w gestii państw członkowskich;
- przesłanki wprowadzenia dyrektyw wskazują, że dopuszczalna jest regulacja dostępu do usług, wyrównująca szanse użytkowników na obszarach zmarginalizowanych geograficznie i gospodarczo, w tym zwłaszcza obszarach wiejskich;
- dopuszczona jest możliwość uzyskiwania wyrównania strat ponoszonych wskutek świadczenia usług powszechnych;
- możliwość subsydiowania skrótnego sugeruje, że Unia Europejska dopuszcza poprawę wyników operatora publicznego ponoszącego straty wskutek wprowadzenia norm zmuszających operatora do działań, które mogą nie mieć uzasadnienia ekonomicznego, ale mających uzasadnienie społeczne;
- w gestii państw członkowskich pozostawiono swobodę decyzji w zakresie stosowania jednolitych cen na terenie całego kraju.

THE FORMALIZATION OF UNIVERSAL POSTAL SERVICES IN THE EUROPEAN UNION

Summary

Universal postal services are very important and vital for the European economy and society in providing delivery services. The fact that postal services are important does not imply a need for regulation in terms of market supply. Universal service essentially means regulation of market supply in determining what services should be available even though not voluntarily provided by the market itself. The very question is

whether there is a market demand that is not effectively served in the absence of a universal service regulation. This is important since regulation of universal service involves distortions in competition. It can be assumed that the biggest part of the postal market that is today under universal service regulation and, what is more, under monopoly would be as well if not better served when left to the free play of market forces. The main markets are attractive to competition, bargaining power on the side of market demand is considerable and supported by alternative communication media substituting mail services.

Translated by Jacek Buko