

Jacek Buko

Powszechne usługi pocztowe w regulacjach unijnych

Ekonomiczne Problemy Usług nr 101, 15-26

2012

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

POWSZECHNE USŁUGI POCZTOWE W REGULACJACH UNIJNYCH

Wprowadzenie

Regulacji można przypisać dwa główne cele: poprawę efektywności rynku albo redystrybucję dochodu. Najczęściej przytaczaną w literaturze przedmiotu koncepcją efektywności rynku jest efektywność w sensie Pareto, sprowadzająca się do założenia, że nie można powiększyć czyjś dobrobytu bez pomniejszenia dobrobytu kogoś innego. Praktycznie każda regulacja przynosi zmianę tych warunków¹. Oznacza to, że regulacji towarzyszy redystrybucja dochodu nawet wówczas, kiedy nie jest ona celem takiej regulacji. W praktyce państwo oddziałuje na całą gospodarkę za pomocą określonych narzędzi polityki fiskalnej i monetarnej. W odniesieniu do wybranych sektorów funkcje państwa są bardziej rozbudowane, co można nazwać regulacją sektorową. Ma ona przede wszystkim chronić klientów indywidualnych przed skutkami braku konkurencji w tych obszarach, w których konkurencja ta nie występuje oraz prowadzić do jej rozwoju. Należy zaznaczyć, że regulowanie gospodarki nie jest tożsame z interwencjonizmem, który może mieć charakter doraźny, w przeciwieństwie do regulacji, która zasadniczo ma charakter systemowy i realizowana jest w dłuższym okresie.

¹ D. Carlton, J. Perloff, *Modern Industrial Organizations*, Addison Wesley Longman, Boston 1999, s. 652.

1. Zielona księga usług pocztowych i jej skutki regulacyjne

Działalność pocztowa 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 roku zielona księga na temat rozwoju wewnętrznego rynku usług pocztowych². 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 roku³ 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, aby kraje członkowskie świadczyły powszechne usługi pocztowe o wysokiej jakości, dostępne dla wszystkich, po przystępnej 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

² *Green Paper on Development of the Single Market for Postal Services*, Commission of the European Communities, Brussels 1992.

³ *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.

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 roku Rada Unii Europejskiej podjęła uchwałę⁴ 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:

- a) 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;
- b) zapewnienie finansowej i ekonomicznej opłacalności świadczenia usługi powszechnej;
- c) zdefiniowanie obszaru zastrzeżonego dla dostawców usługi powszechnej z uwzględnieniem zasady proporcjonalności;

⁴ Council Resolution of 7 February 1994 on the development of Community postal services (COM/93/247).

- d) stopniowe otwarcie rynku usług pocztowych na konkurencję z gwarantowanym świadczeniem usługi powszechnej;
- e) opracowanie standardów jakości dla usług wchodzących w zakres usługi powszechnej;
- f) niezależne monitorowanie jakości usług powszechnych oraz publikowanie wyników tych badań;
- g) 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;
- h) 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;
- i) uwzględnienie potrzeb użytkowników usług pocztowych, pracowników sektora pocztowego, mając na uwadze udział sektora w ekonomicznym, kulturalnym i społecznym rozwoju Unii Europejskiej;
- j) 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 roku⁵. 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 zapewnienie zadowalających warunków dotyczących częstotliwości wybierania 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 utrzymania usług powszechnych

⁵ 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.

państwa członkowskie mogły zastrzegać dla operatorów świadczących te usługi wyłączność na obsługę tych przesyłek listowych, które ważą poniżej 350 gramów⁶. 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:

- a) przyjmowanie, sortowanie, przemieszczanie i doręczanie przesyłek pocztowych do dwóch kilogramów;
- b) przyjmowanie, sortowanie, przemieszczanie i doręczanie paczek pocztowych do dziesięciu kilogramów;
- c) doręczanie paczek pocztowych ważących do dwudziestu kilogramów, otrzymywanych od innego państwa członkowskiego;
- d) 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 negatywnego wpływu na konkurencyjne warunki w tym ostatnim⁷. 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

⁶ Przesyłki listowe o masie powyżej 350 gramów stanowią mniej niż 2% całego wolumenu przesyłek listowych. Na podstawie: T. Dawitz, *Alternative Zustelldienste und Liberalisierung des Postwesens*, Carl Heymanns Verlag KG, Köln 1999, s. 41.

⁷ 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.

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% przesyłek powinno być w ramach Unii doręczanych najpóźniej w trzy dni po nadaniu, a 97% w ciągu dni pięciu. Odstępstwo od tych parametrów dopuszczono jedynie w przypadku wyjątkowych sytuacji związanych z infrastrukturą lub warunkami geograficznymi⁸.

2. Dyrektywy pocztowe

W 2002 roku 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 powszechnej⁹.

Również w 2002 roku przyjęto tzw. drugą dyrektywę pocztową¹⁰, w istocie aktualizującą zapisy dyrektywy 97/67/WE. Wśród odnoszących się do prob-

⁸ Czas przebiegu przesyłek w praktyce zależy od szeregu czynników, znajdujących się zarówno po stronie producenta usług, tj. sprawność transportu w fazach gromadzenia, przemieszczania i doręczania, sprawność czynności ekspedycyjno-rozdzielczych, organizacja pracy, technologia, zaangażowanie personelu, zdolność do obsługi określonej liczby przesyłek w urzędach, jak i częściowo po stronie klienta. O poziomie terminowości decydują także wahania sezonowe prowadzące do spiętrzenia się liczby przesyłek w pewnych okresach oraz warunki atmosferyczne, np. opady śniegu i mgły utrudniające komunikację lotniczą, jak i drogową.

⁹ Przykładowo co najmniej dziesięć państw przyjęło maksymalną wagę 20 kilogramów 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.*

¹⁰ 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.

lematyki powszechnych usług pocztowych przesłankę tej nowelizacji wymienić należy dążenie 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, z wyjątkiem sytuacji, 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 konkurencji¹¹. Dyrektywa wprowadziła także planowane zmiany dotyczące limitów wagowych i cenowych dla zastrzeżonych usług powszechnych, co zaprezentowano w tabeli 1.

Tabela 1

Limity wagowe i cenowe¹² 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 roku zmieniającej dyrektywę 97/67/WE w zakresie dalszego otwarcia usług pocztowych Wspólnoty na konkurencję.

Uzasadnieniem dla stopniowania redukcji obszaru zastrzeżonego była chęć ustabilizowania sytuacji operatora publicznego w okresie dostosowawczym do warunków pełnej liberalizacji¹³.

¹¹ W dotychczasowych rozwiązaniach państwo, jako właściciel, wymuszało na swoim przedsiębiorstwie realizację obowiązków świadczenia usługi powszechnej, zakładając, że operator, mając pozycję monopolistyczną, sfinansuje ich koszt, subsydiując jedne usługi innymi. Konieczność zmiany pojawiła się wraz z rozpoczęciem procesów liberalizacji. Zalecano, tam gdzie to tylko możliwe, stopniowe odejście od gwarantowania praw wyłącznych w zamian za zobowiązania do realizacji zadań z zakresu świadczenia usług powszechnych przez monopole sieciowe.

¹² W przypadku usług pocztowych podlegających zwolnieniu z opłaty dla osób niewidomych i niedowidzących dopuszczono wyjątki w ograniczeniach wagowych i cenowych.

¹³ Należy zaznaczyć, że niektóre, nieliczne państwa już wcześniej całkowicie odstąpiły od zapewniania swym operatorom pocztowym pozycji monopolistycznej – według stanu na koniec

Za kolejny ważny dokument unijny podnoszący problematykę powszechnych usług pocztowych należy uznać opublikowaną w styczniu 2006 roku Rezolucję Parlamentu Europejskiego w sprawie dotychczasowego stosowania dyrektywy o usługach pocztowych¹⁴. W dokumencie tym wezwano Komisję Europejską między innymi 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 Europejskiej¹⁵. 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.

Na podstawie wyników sprawozdawczości¹⁶ i badań perspektywicznych dotyczących wpływu, jaki na usługę powszechną wywrze pełne urzeczywistnienie wewnętrznego rynku pocztowego w 2009 roku oraz wymogi sformułowane w dyrektywie 2002/39/WE, w 2006 roku przygotowano i przedłożono projekt tzw. trzeciej dyrektywy pocztowej¹⁷. Po przeprowadzeniu szerokich konsultacji z uczestnikami¹⁸ europejskiego rynku usług pocztowych znowelizowana dyrektywa pocztowa została przyjęta przez Parlament Europejski

2007 roku w Unii Europejskiej takie rozwiązanie obowiązywało w Finlandii, Szwecji i Wielkiej Brytanii. Na podstawie: *Analiza dokumentów i aktów prawnych dotyczących rynku usług pocztowych na poziomie Wspólnoty oraz w Polsce w okresie 1997 r. – I p. 2007 r.*, Program Wieloletni – Rozwój Telekomunikacji i Poczty w dobie społeczeństwa informacyjnego SPIII.3, Opracowanie 1, Warszawa 2007.

¹⁴ 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.

¹⁵ W przyjętym 18 października 2006 roku sprawozdaniu Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego (*Prospective study on the impact on universal service of the full accomplishment of the postal internal market in 2009*, Report from the Commission to the Council and the European Parliament COM(2006) 596 final, Brussels 18.10.2006) stwierdzono, że w Europie osiągnięto zadowalający poziom rozwoju powszechnych usług pocztowych: usługa powszechna jest wysokiej jakości, ceny są przystępne, dostęp do usług jest łatwy, a wielu operatorów odnotowuje znaczące zyski. W sprawozdaniu zaznaczono jednak, że pogorszyć może się dostęp na obszarach peryferyjnych, co może wiązać się z potrzebą wprowadzenia środków pomocniczych, jeżeli operatorzy świadczący usługę powszechną i pozostali uczestnicy rynku nie przedstawią zadowalających alternatywnych rozwiązań.

¹⁶ *The impact on universal service of the full market accomplishment of the postal internal market in 2009*, PriceWaterhouseCoopers, 2006.

¹⁷ *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.

¹⁸ *Public consultation on postal services*, European Commission, November 2006.

w styczniu 2008 roku¹⁹. 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 wyznaczaniu 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.

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 optymalnej²⁰. 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 dyrektywę²¹; w podstawowym zakresie dyrektywa wprowadza obowiązek pełnego otwarcia rynku usług pocztowych do 1 stycznia 2011 roku z możliwością dalszego przesunięcia tej daty o dwa lata w tych państwach, które o to wystąpią²².

¹⁹ 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.

²⁰ 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 niedostatecznym rozpoznaniem tej problematyki przez zespoły przygotowujące dyrektywę. Por. E. Van Heesvelde, D. Appelmans, *The Third Postal Directive on Postal Services: Undeniable Challenges*, „Netzwirtschaften & Recht (N&R)” 2008, nr 3, s. 105.

²¹ Finansowanie usługi powszechnej wpływami uzyskiwanymi z obszaru zastrzeżonego stanowi typowe rozwiązanie, które wykorzystuje większość krajów europejskich.

²² Państwa członkowskie, które zniosły obszar zastrzeżony przed końcem 2012 roku, mogą odmówić operatorom pocztowym, którym utrzymano obszar zastrzeżony w innym państwie lub podmiotom przez nie kontrolowanym udzielenia zezwolenia na świadczenie usług powszechnych

4. Podjęcie decyzji o przeznaczeniu całości lub części zysków pochodzących z innych, komercyjnych rodzajów działalności operatora świadczącego usługę powszechną na finansowanie kosztów netto usługi powszechnej²³.

5. Fundusz kompensacyjny, sprowadzający się do współpokrywania kosztów netto usługi powszechnej przez:

- a) innych operatorów świadczących zamiennie względem usługi powszechnej usługi pocztowe lub zakwalifikowane jako jej substytuty²⁴;
- b) 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.

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.

Uwagi końcowe

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

- a) prawo Unii Europejskiej nie reguluje bezpośrednio dostępności powszechnych usług pocztowych – uprawnienie to pozostawione jest w gestii państw członkowskich;

w zniesionym obszarze zastrzeżonym. Zastosowanie reguły wzajemności ma sprzyjać wyrównaniu szans w prowadzeniu działalności na terenie UE i zachęcać państwa członkowskie do zniesienia swoich obszarów zastrzeżonych.

²³ Metodologicznie finansowanie usługi powszechnej powinno być oparte wyłącznie na pokrywaniu tych kosztów, których operator uniknąłby, gdyby nie był zobowiązany przez wymogi usługi powszechnej do dostarczania jej w obszarach nierentownych. Koszt netto świadczenia usługi powszechnej powinien być obliczany jako różnica pomiędzy kosztem netto działania z obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej a kosztem działania bez obowiązku świadczenia usługi powszechnej. Kalkulacja kosztów netto powinna oceniać korzyści, włączając korzyści niematerialne, jakie odnosi dostawca usługi powszechnej.

²⁴ W dyrektywie pocztowej kwestia definicji substytutów jest niesprecyzowana. W preambule do nowej dyrektywy pocztowej wskazano, że pod pojęciem substytutu mogłoby być rozumiane świadczenie usługi podobnej przynajmniej w jednym elemencie do usługi powszechnej. Nie wskazano zarazem, w gestii których organów, tj. krajowych czy unijnych, znajdzie się uprawnienie do ustalenia definicji substytucyjności.

- b) 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;
- c) dopuszczona jest możliwość uzyskiwania wyrównania strat ponoszonych wskutek świadczenia usług powszechnych;
- d) możliwość subsydiowania skróśnego 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;
- e) w gestii państw członkowskich pozostawiono swobodę decyzji w zakresie stosowania jednolitych cen na terenie całego kraju.

Literatura

- Analiza dokumentów i aktów prawnych dotyczących rynku usług pocztowych na poziomie Wspólnoty oraz w Polsce w okresie 1997 r. – I p. 2007 r., Program Wieloletni – Rozwój Telekomunikacji i Poczty w dobie społeczeństwa informacyjnego SPIII.3, Opracowanie 1, Warszawa 2007.*
- Carlton D., J. Perloff, *Modern Industrial Organizations*, Addison Wesley Longman, Boston 1999.
- Council Resolution of 7 February 1994 on the development of Community postal services (COM/93/247).
- Dawitz T., *Alternative Zustelldienste und Liberalisierung des Postwesens*, Carl Heymanns Verlag KG, Köln 1999.
- 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.
- 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.
- 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.

- 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.*
- Green Paper on Development of the Single Market for Postal Services, Commission of the European Communities, Brussels 1992.*
- 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.*
- 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.*
- Prospective study on the impact on universal service of the full accomplishment of the postal internal market in 2009, Report from the Commission to the Council and the European Parliament COM(2006) 596 final, Brussels 18.10.2006.*
- Public consultation on postal services, European Commission, November 2006.*
- 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.*
- The impact on universal service of the full market accomplishment of the postal internal market in 2009, PriceWaterhouseCoopers, 2006.*
- Van Heesvelde E., Appelmans D., *The Third Postal Directive on Postal Services: Undeniable Challenges*, „*Netzwirtschaften & Recht (N&R)*” 2008, nr 3.

UNIVERSAL POSTAL SERVICES IN THE EU REGULATIONS

Summary

This paper puts forward the thesis that the public regulation can be attributed to two main objectives: to improve market efficiency or redistribution of income. In practice, each brings a change of control of these conditions. This means that public regulation is accompanied by the redistribution of income, even when it is not the purpose of such regulation. Considering that the postal service is important to maintain public coherence, one important questions must be addressed: Why can basic necessities, which are more important than the postal service, be sold in a competitive market?

Translated by Jacek Buko