

Jacek Buko

Zasadność przewidywanych zmian w krajowych uregulowaniach odnośnie do zakresu i dostępności pocztowych usług powszechnych

Ekonomiczne Problemy Usług nr 88, 543-552

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

**ZASADNOŚĆ PRZEWIDYWANYCH ZMIAN W KRAJOWYCH UREGULOWANIACH
ODNOŚNIE DO ZAKRESU I DOSTĘPNOŚCI
POCZTOWYCH USŁUG PowsZECHNYCH**

Wprowadzenie

Wymóg dostosowania polskich regulacji prawnych do tzw. trzeciej dyrektywy pocztowej¹ spowodował zredagowanie przez Ministerstwo Infrastruktury dokumentu zawierającego założenia do projektu ustawy Prawo pocztowe². W dokumencie tym odniesiono się (między innymi) do kluczowych kwestii zakresu i dostępności pocztowych usług powszechnych, w tym w kontekście ich finansowania. Obowiązująca dyrektywa pocztowa, opierając się na zasadzie minimalnej harmonizacji, zapewnia szereg możliwości dostosowania usługi powszechnej do specyficznych potrzeb poszczególnych krajów. Podstawową, wymaganą wobec władz publicznych krajów członkowskich Unii Europejskiej, wartością powszechnych usług pocztowych jest gwarantowanie społeczeństwu powszechnego dostępu do tych usług, na zasadach ciągłości świadczenia, w warunkach niedyskryminacji klientów ze względu na miejsce zamieszkania czy osiągnięte dochody.

Podjmując próbę analizy przesłanek, które dotychczas wpływały na decyzje polskich ustawodawców w zakresie kształtowania asortymentu dostarczanych przez pocztę usług powszechnych, można domniemywać, że ideą przewodnią w tym za-

¹ Dyrektywa 2008/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady 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 52 z 27.02.2008).

² *Założenia do projektu ustawy Prawo pocztowe*, Ministerstwo Infrastruktury, Projekt z dnia 30 lipca 2010 r. (wersja II bez budżetu).

kresie było zapewnienie powszechnego dostępu do przynajmniej jednej spośród każdego rodzaju usług, których przedmiotem przemieszczania są:

- informacja,
- dobra rzeczowe,
- wartości nominalne.

W praktyce przekładało się to na wyposażanie przesyłek listowych, paczek pocztowych oraz przekazów pocztowych w ustawową protekcję. Potrzeby klientów wciąż jednak ewoluują i zakres usług powszechnych powinien być do tych zmian dostosowywany. Zmiany te mogą i zasadniczo powinny wpisywać się w niezbędność racjonalizowania kosztów związanych ze świadczeniem usługi powszechnej. W istocie chodzi o określenie, jakie usługi podlegać będą zastosowaniu reguł konkurencji i wewnętrznego rynku, a jakie usługi, ze względu na ich znaczenie dla spójności społecznej, terytorialnej i gospodarczej, powinny zostać z nich zwolnione przez władze publiczne.

Przyjmując wolę polityczną krajowych i europejskich decydentów jako podstawową przesłankę zapewnienia powszechnej dostępności komunikacyjnych usług pocztowych, jak też rangę społeczną i gospodarczą tych usług oraz brak w najbliższej perspektywie realnej (pełnej) alternatywy rynkowej dla dotychczasowej oferty Poczty Polskiej – w tym zarówno ze strony bezpośredniej konkurencji, jak i usług substytucyjnych – zasadne wydaje się postulowanie utrzymania w ramach obowiązku usługi powszechnej zarówno przesyłek listowych, jak i paczek. W swej istocie usługi te jednak obejmują zróżnicowane świadczenia i to w ich ograniczaniu można upatrywać ewentualnego źródła oszczędności w odniesieniu do finansowania usługi powszechnej. W ramach przesyłek listowych można wyróżnić przesyłki z korespondencją oraz przesyłki reklamowe. O ile korespondencja prywatna generalnie wpisuje się w społeczną misję usługi powszechnej, to przesyłki reklamowe, jako mające charakter czysto komercyjny, powinny być raczej świadczone w warunkach wolnego rynku. Świadczenie to jest bowiem skierowane do klientów biznesowych, którzy są zainteresowani usługą jak najbardziej odpowiadającą ich indywidualnym potrzebom, związaną np. z profilem prowadzonej działalności gospodarczej³.

³ Można dodać, że podczas krajowego badania opinii klientów na temat usług pocztowych blisko 80 proc. respondentów wskazało, że obsługa przesyłek reklamowych nie powinna być świadczona jako usługa gwarantowana przez państwo. Podobne stanowisko potwierdziły również wyniki badania ankietowego dla nadawców masowych korzystających z usług Poczty Polskiej. Na podstawie *Badania opinii klientów o pożądanym modelu usługi pocztowej* oraz *Badania ankietowego dla nadawców masowych korzystających z usług Poczty Polskiej* wykonanych przez Centrum Badań Marketingowych INDICATOR na zlecenie Ministerstwa Transportu i Budownictwa. Wyniki tych badań zostały przedstawione podczas debaty na temat skutków pełnego otwarcia rynku usług pocztowych oraz docelowego modelu powszechnej usługi pocztowej, która odbyła się w Instytucie Łączności w marcu 2006 r.

W odniesieniu do przesyłek listowych i paczkowych ważną kwestią wydaje się rozważenie zasadności utrzymywania takiej oferty usług powszechnych dla klientów instytucjonalnych. W szerszym ujęciu na prawidłowość poglądu o wiązaniu przypisanych poczcie celów użyteczności publicznej jedynie z obsługą klientów indywidualnych może wskazywać fakt, iż w przeszłości ta właśnie grupa miała dominujący udział w generowaniu popytu na usługi pocztowe i to w stosunku do tej grupy przewidziano szczególne warunki zapewnienia dostępności wybranych usług. Wprowadzając takie uregulowania, z dużą dozą prawdopodobieństwa przyjęto, że ówczesny niewielki udział usług świadczonych na rzecz klientów instytucjonalnych zarówno nie wymaga, jak i nie uzasadnia wprowadzania kosztownej procedury wyodrębniania oraz odmiennego traktowania przesyłek według kryterium usługobiorcy indywidualnego i instytucjonalnego. Na przestrzeni lat w strukturze nadawców pocztowej usługi powszechnej zaczęli jednak dominować właśnie klienci instytucjonalni. Doprowadzenie do takiej sytuacji nie było zapewne celem twórców regulacji nakładających na pocztę publiczną obowiązek usług powszechnych. Przyjmując poprawność przyjętego toku myślenia, oznacza to przy nowych uwarunkowaniach zasadność rozważenia zmiany podejścia do zakresu świadczenia powszechnych usług listowych i paczkowych na rzecz społeczeństwa i gospodarki.

Trzecią usługą powszechną dostarczaną w Polsce przez pocztę publiczną jest przekaz pocztowy. Takie traktowanie tej usługi finansowej jest specyficznym uregulowaniem krajowym, stosowanym poza Polską również w kilku innych krajach unijnych⁴. Za podstawowe ekonomiczne uzasadnienie dla przypisania usłudze przekazu pocztowego charakteru powszechności należy uznać dotychczasowy brak dostatecznej aktywności instytucji finansowych na terenach zaniedbanych gospodarczo oraz słabo zurbanizowanych. Poczta publiczna jest w praktyce jedyną instytucją, która dzięki posiadanej sieci dystrybucyjnej jest w stanie dostarczać środki pieniężne w postaci gotówkowej wszystkim obywatelom do miejsca ich zamieszkania. Podstawowe znaczenie, jakie usługa ta posiada dla wielu osób otrzymujących za jej pośrednictwem świadczenia pieniężne, czyni z niej zasadniczo usługę ważniejszą dla społeczeństwa niż pozostałe usługi powszechne oferowane przez pocztę⁵. Oczywiście dostarczanie gotówki przez pracowników poczty jest kosztowne i niebezpieczne, zasadne jest więc postulowanie o jego jak najszybsze zastąpienie przez łatwo dostępną ofertę obrotu bezgotówkowego.

⁴ Poza Polską przekaz pocztowy stanowi usługę powszechną w Belgii, Czechach, Hiszpanii oraz na Słowacji.

⁵ Przypisywanie przekazom pocztowym najważniejszego społeczno-gospodarczego znaczenia wśród usług pocztowych potwierdzają badania realizowane na zlecenie Banku Światowego. Szerzej Ch. Kenny, *Questioning the Monopoly-Supported Postal USO in Developing Countries*, w: *The Postal Sector in Developing and Transition Countries*, Contributions to a Reform Agenda The World Bank Group, Global Information and Communication Technologies Department, Policy Division, Washington 2004, s. 37–39.

1. Zakres i dostępność pocztowych usług powszechnych w *Założeniach do projektu ustawy Prawo pocztowe*

W myśl przedstawionych przez Ministerstwo Infrastruktury *Założeń do projektu ustawy Prawo pocztowe*, proponowane jest, aby usługi powszechne stanowiły usługi realizowane przez operatora wyznaczonego w obrocie krajowym i zagranicznym, polegające na świadczeniu usług pocztowych w sposób jednolity i w porównywalnych warunkach, o określonej jakości, po przystępnych cenach, obejmując swoim zakresem⁶:

1. przyjmowanie, sortowanie, przemieszczanie i doręczanie:
 - nierejestrowanych przesyłek listowych o masie do 2 kg,
 - przesyłek listowych poleconych i z zadeklarowaną wartością o masie do 2 kg,
 - przesyłek dla ociemniałych,
2. przyjmowanie, sortowanie, przemieszczanie i doręczanie:
 - paczek pocztowych bez zadeklarowanej wartości o masie do 10 kg,
 - paczek pocztowych z zadeklarowaną wartością o masie do 10 kg,
 - doręczanie nadesłanych z zagranicy paczek pocztowych o masie do 20 kg.

Z katalogu usług powszechnych proponowane jest wyłączenie usług świadczonych dla nadawców masowych. W stosunku do obecnego stanu prawnego zawężenie przedmiotowego zakresu usług powszechnych, oprócz wyłączenia nadawców masowych, dotyczy także wyłączenia:

- przekazu pocztowego,
- zapewnienia uzyskania potwierdzenia odbioru przesyłki rejestrowanej i przekazu pocztowego,
- przyjęcia, przemieszczenia i doręczenia przesyłek lub kwot pieniężnych nadanych na poste restante,
- przyjęcia, przemieszczenia i doręczenia przesyłek reklamowych.

Przedstawiona przez Ministerstwo Infrastruktury przesłanka wyłączenia z zakresu usług powszechnych przekazu pocztowego nie ma charakteru merytorycznego, lecz nawiązuje do treści preambuły dyrektywy 2008/6/WE stanowiącej, że przekazy pocztowe nie mogą być przedmiotem finansowania wymagającym wkładu konkretnych przedsiębiorstw. Ze względu na dopuszczone w *Założeniach* współfinansowanie kosztu netto przez określonych operatorów alternatywnych usługę przekazu pocztowego sklasyfikowano jako nie będącą świadczeniem o charakterze powszechnym. Ze względu jednak na prawo określenia przez państwo członkowskie, iż pewne usługi są ważne z powodu ogólnego interesu gospodarczego⁷, włączono usługę przekazu pocztowego do katalogu usług operatora wyznaczo-

⁶ *Założenia do projektu ustawy Prawo pocztowe, op. cit.*, s. 26–27.

⁷ Art. 106 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE 2008 C 115).

nego, na którego nałożono obowiązki związane z powszechną dostępnością usług pocztowych. Wskazano również, że usługę przekazu pocztowego w obrocie krajowym świadczy się na zasadach opartych na rozwiązaniach przyjętych dla obrotu międzynarodowego w ratyfikowanych przez Polskę międzynarodowych przepisach pocztowych *Porozumienie dotyczące pocztowych usług płatniczych*⁸ – akt prawny Światowego Związku Pocztowego (UPU). Mając na uwadze, iż obowiązek realizacji zadań w zakresie międzynarodowego obrotu pocztowego wynikających z przynależności do UPU nałożony będzie na operatora wyznaczonego, także realizację usługi przekazu pocztowego w obrocie krajowym w *Założeniach* proponuje się powierzenie temu operatorowi.

W odniesieniu do dostępności do pocztowych usług powszechnych w *Założeniach* proponuje się, aby operator wyznaczony obowiązany był do ich świadczenia na terenie całego kraju, zapewniając odpowiednią gęstość swoich placówek oraz, odpowiednio do zapotrzebowania na danym terenie, rozmieszczenia pocztowych skrzynek nadawczych. Warunki w zakresie gęstości placówek będą określone (tak jak obecnie) w rozporządzeniu ministra właściwego ds. poczty. Planowane przepisy mają w założeniu ułatwić operatorowi wyznaczonemu wywiązywanie się z nałożonego na niego obowiązku poprzez elastyczne podejście do liczby wymaganych placówek, a także ich charakteru, wykorzystując odpowiednio placówki pocztowe stałe, ruchome i agencje pocztowe oraz zwiększając rolę listonoszy wiejskich w zakresie przyjmowania od nadawców przesyłek listowych nierejestrowanych i poleconych. Ministerstwo proponuje ponadto odejście od określania w sposób sztywny minimalnej liczby placówek, jakie powinny być uruchomione na terenie kraju przez operatora wyznaczonego, i ograniczyć się wyłącznie do wskaźników określających dostępność sieci, do których odwołuje się także obecne rozporządzenie, tj. liczby ludności obsługiwanych przez jedną placówkę w przypadku terenów miejskich i liczby km² powierzchni objętej rejonem obsługi jednej placówki w przypadku terenów wiejskich. W nowym rozporządzeniu poziom wyżej wymienionych wskaźników ma zostać dostosowany do sytuacji rynkowej w chwili wydania rozporządzenia oraz sytuacji finansowej operatora wynikającej z poziomu rentowności usług powszechnych.

Niezależnie od powyższego w *Założeniach* proponuje się zobowiązanie operatora wyznaczonego do corocznego przedstawiania Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej (UKE) analizy zapotrzebowania na usługi powszechne na terenie obsługiwanych przez poszczególne jego placówki z uwzględnieniem porównania warunków działania placówki do przeciętnych w kraju, w tym kosztów funkcjonowania placówek oraz informacji o sytuacji finansowej operatora wynikającej z rentowności usług powszechnych. Analiza ta może być przesłanką do przyznania przez

⁸ *Porozumienie dotyczące pocztowych usług płatniczych*, Światowy Związek Pocztowy, Berno 2008.

Prezesa UKE odstępstwa od częstotliwości doręczeń lub wskaźników jakościowych ze względu na tzw. „trudne warunki geograficzne”. W przypadku gdy Prezes UKE stwierdzi, iż zmiany popytu na usługi powszechne mają charakter długotrwały, a także gdy jest to niezbędne dla zachowania rentowności usług powszechnych (koszty funkcjonowania placówek), co uzasadniałoby zmianę ogólnokrajowych wskaźników dostępności sieci, będzie mógł wnioskować do ministra właściwego ds. poczty o dokonanie stosownej korekty w drodze nowelizacji ww. rozporządzenia.

Jednocześnie w *Założeniach* zakłada się również wprowadzenie możliwości odstępstwa od minimalnej, określonej dyrektywą⁹, liczby tygodniowych opróżnień nadawczej skrzynki pocztowej i doręczania przesyłek ze względu na wyjątkowe okoliczności lub warunki geograficzne w niektórych częściach kraju – zgodnie z taką możliwością określoną ust. 3 dyrektywy. Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej mógłby ustanowić takie odstępstwo dla operatora wyznaczonego na podstawie przedstawianej przez niego corocznie analizy popytu na usługi powszechne na terenie obsługiwanym przez poszczególne jego placówki, a także gdy jest to uzasadnione sytuacją finansową operatora wynikającą z rentowności usług powszechnych. Uprawnienie to nie będzie wykluczać możliwości samodzielnego złożenia przez operatora wyznaczonego wniosku w sprawie ustanowienia przedmiotowego odstępstwa do Prezesa UKE. Przyjmuje się, że przesłanką wystąpienia o takie odstępstwo mogą być następujące okoliczności:

- niska gęstość zaludnienia,
- trudne warunki geograficzne, jeżeli w sposób istotny wpływają na utrudnienie komunikacji pocztowej z siedliskami ludzkimi,
- niski popyt na dany rodzaj usług,
- sytuacja finansowa operatora wynikająca z rentowności usług powszechnych.

Odnosząc się do powyższych zapisów, za zasadne, choć nie w pełni merytorycznie uzasadnione, można przyjąć proponowane w *Założeniach* zawężenie asortymentu pocztowych usług powszechnych, podyktowane zamiarem redukcji obciążenia finansowego z tytułu realizacji tego obowiązku przez operatora wyznaczonego. Istotne zastrzeżenia wywołują natomiast proponowane rozwiązania dopuszczające ograniczanie dostępu do usług pocztowych na obszarach mało atrakcyjnych popytowo. Propozycje te rozmiągają się bowiem w wyraźny sposób z intencjami i zasadami określonymi w unijnych regulacjach pocztowych.

⁹ Zgodnie z art. 3 dyrektywy 97/67 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług państwo powinno gwarantować co najmniej jedno opróżnianie nadawczej skrzynki pocztowej i jedno doręczenie przesyłek co najmniej w każdy dzień roboczy i nie mniej niż 5 razy w tygodniu – z wyjątkiem wolnych dni świątecznych (Dz. Urz. WE L 15 z 21.01.1998 z późn. zm.).

Misja „promowania spójności społecznej i terytorialnej”, jaka traktatowo przypisana została usługom „świadczonym w ogólnym interesie gospodarczym”, a takimi są pocztowe usługi powszechne, jest misją niesienia oferty usługowej, nawet tam, gdzie zapotrzebowanie jest jeszcze stosunkowo niskie. Na linii „promowania spójności społecznej i terytorialnej” znajduje się m.in. oferowanie wszystkim użytkownikom łatwego dostępu do sieci pocztowej, przede wszystkim poprzez udostępnienie wystarczającej liczby punktów dostępu i poprzez zapewnienie zadowalających warunków dotyczących częstotliwości przyjmowania i doręczania przesyłek oraz przystępności cenowej, jako celów pocztowej usługi powszechnej. Powinno to skłaniać polityków do przyjęcia rozwiązań prawnych, które nie odrzucałyby odpowiedzialności państwa za infrastrukturalne kształtowanie dostępności do placówek pocztowych. Konsekwencją takiej polityki powinna być ustawowo zabezpieczona ewentualność wsparcia ze środków publicznych bardziej dogodnej dla gospodarstw domowych i drobnego biznesu obecności placówek pocztowych na terenach wiejskich¹⁰. Trzeba to też wiązać z jednoznacznym i stabilnym zdefiniowaniem wskaźników dostępności placówek pocztowych, traktowanych również jako miejsca komunikacji społecznej¹¹.

Należy domniemywać, że dyrektywa pocztowa przewiduje odstępstwa jedynie w sporadycznych przypadkach, czego uzasadnieniem może być m.in. warunkowanie ich wprowadzenia obowiązkiem powiadamiania Komisji Europejskiej. Stosowanie odstępstw jako standardowego narzędzia regulacji rynku pocztowych usług powszechnych wydaje się być działaniem tym bardziej niewłaściwym, że w wyniku niedostatków infrastruktury pocztowej na terenach wiejskich dochodzi do częściowego wykluczenia społecznego zamieszkującej tam ludności.

Podsumowanie

Działalność usługowa poczty publicznej od początku przyczyniała się do wzmacniania społecznej spójności, między innymi przez nieprzerwaną obecność na obszarach wiejskich i zaniedbanych gospodarczo obszarach miejskich. Liberalizacja rynku pocztowego, której efektem będzie szersze niż dotychczas przyjęcie przez operatora wyznaczonego zasad działania zgodnych z logiką biznesu, ukierunkowuje

¹⁰ Por. *Konsolidacja sektora pocztowego*, <http://sektorpocztowy.blogspot.com> (31.10.2011).

¹¹ W rządowym programie ePolska zawierającym plan działań na rzecz rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce na lata 2001–2006 wytyczono Poczcie Polskiej zadanie uruchamiania punktów dostępu do Internetu w miejscach publicznych. W tworzeniu obsługujących to zadanie Centrów Komunikacji Społecznej (CKS) Poczta Polska współpracowała z Ministerstwem Kultury i Stowarzyszeniem „Polski Związek Bibliotek”. Pierwszych 10 CSK uruchomiono w 2003 r., w kolejnych latach zwiększając ich liczbę do 41. Jednak już w 2006 r. dwie placówki zostały zlikwidowane. Na podstawie informacji uzyskanych za pośrednictwem serwisu internetowego: www.poczta-polska.pl.

jego działalność na optymalizację wyników finansowych, co prowadzi pośrednio do zaniechania bądź ograniczenia obsługi na obszarach nierentownych. Utrzymanie sieci pocztowej jest kosztowne, w związku z czym zdecydowana większość wiejskich urzędów pocztowych i kilka procent placówek miejskich przynosi dochód, który nie kompensuje wydatków niezbędnych dla utrzymania tych jednostek. W celu utrzymania swojej sieci Poczta Polska stosuje więc politykę częściowego finansowania placówek deficytowych z wpływów uzyskiwanych przez rentowne placówki miejskie. Pomimo takich działań liczba urzędów pocztowych na obszarach wiejskich została zredukowana w okresie ostatnich dziesięciu lat o około 25 proc. Ze względu na to, że utrzymywanie nierentownych placówek w tradycyjnej formie nie znajduje uzasadnienia ekonomicznego, Poczta Polska założyła przekształcenie 40 proc. urzędów pocztowych w agencje pocztowe, będące formą ograniczonego asortymentowo pośrednictwa w zakresie dystrybucji usług pocztowych, realizowaną zazwyczaj jako działalność dodatkowa podmiotów handlowych¹².

Ważnym kierunkiem oddziaływań państwa powinno więc stać się poszukiwanie form wsparcia dla sieci pocztowej. Trzeba podkreślić, że potrzeba dofinansowywania powszechnych usług pocztowych będzie tym bardziej prawdopodobna, o ile:

- krajowy operator publiczny będzie dalej wykorzystywał infrastrukturę o niskim poziomie nowoczesności i funkcjonował w ramach mało elastycznej struktury organizacyjnej, co nie sprzyja racjonalizowaniu kosztów;
- nie ulegnie zmianie wielkość popytu, która jest w Polsce kilkakrotnie niższa¹³ od średniej europejskiej.

Należy wskazać, że obok różnych form zasilania finansowego usługodawców świadczących powszechne usługi pocztowe zaangażowanie państwa może również przybrać formę dofinansowania odbiorcy końcowego. Dotychczas tym rozwiązaniem objęte były bezpłatne powszechne usługi pocztowe dla niepełnosprawnych, w tym przede wszystkim przesyłki dla ociemniałych, a działania te kwalifikowane były jako funkcja z zakresu pomocy społecznej. W przypadku zaistnienia kosztów netto usługi powszechnej na poziomie wywołującym skrajnie duże trudności w pokryciu ich za pomocą rozwiązań wspierających bezpośrednio usługodawcę, można rozważyć przeniesienie do sfery pomocy społecznej finansowania pieniędzy publicznymi imiennie¹⁴ tych odbiorców, których nie stać na kupowanie usług po

¹² Szacunek własny na podstawie udostępnionych przez Pocztę Polską oraz corocznych raportów Prezesa UKE o stanie rynku usług pocztowych w Polsce publikowanych na portalu: www.uke.gov.pl.

¹³ *Study on Appropriate Methodologies to Better Measure Consumer Preferences for Postal Services*, Final Report, RAND Europe, Cambridge 2011, s. 42.

¹⁴ W sytuacji dofinansowywania dostawcy usługi powszechnej skutki takiego oddziaływania adresowane są do ogółu podmiotów na danym terenie. Beneficjent końcowy pozostaje zawsze anonimowy, a władza publiczna słabo się orientuje, kto i w jakim miejscu korzysta z tej pomocy. Celem udzielania pomocy społecznej jest natomiast zagwarantowanie podstaw egzystencji –

cenach opartych na kosztach. Argument obciążania klientów kosztami uwzględniającymi ich zdolności płatnicze¹⁵ ma swoje uzasadnienie w oczekiwanej od usług powszechnych dostępności ekonomicznej.

Oddzielnym kierunkiem działań potencjalnie umożliwiającym redukcję kosztów netto usług powszechnych może być częściowe lub pełne odstąpienie od stosowania cen jednolitych, w tym zwłaszcza:

- objęcie takimi cenami jedynie wybranych usług bądź grup usługobiorców;
- uzależnienie cen od warunków geograficznych, w tym zwłaszcza odległości;
- objęcie takim cenami jedynie wybranych faz procesu produkcyjnego usług powszechnych.

Rozwiązania te można uznać za technicznie stosunkowo proste do wdrożenia, gdyż takie formy dyferencjacji cenowej są już stosowane w odniesieniu do niepowszechnych usług pocztowych. W ramach liberalizacji segmentu powszechnych usług pocztowych i możliwości powstawania subsegmentów usług częściowych zasady stosowania cen jednolitych mogą zostać zdefiniowane także oddzielnie dla poszczególnych faz pocztowego procesu produkcyjnego. Przykładowo wymóg jednostki taryfowej (albo alternatywnie maksymalnej ceny) mógłby być ograniczony w przyszłości tylko do fazy doręczania, ponieważ to tej fazy dotyczą najbardziej znaczące geograficzne różnice w kosztach.

Literatura

1. Dyrektywa 97/67 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. WE L 15 z 21.01.1998 z późn. zm).
2. Dyrektywa 2008/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady 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 52 z 27.02.2008).
3. Kenny Ch., *Questioning the Monopoly-Supported Postal USO in Developing Countries*, w: *The Postal Sector in Developing and Transition Countries*, Contributions to a Reform Agenda The World Bank Group, Global Information and Communication Technologies Department, Policy Division, Washington 2004.

z reguły na poziomie socjalnego minimum. Odbiorcą jest osoba indywidualna lub rodzina. Pomoc ta jest zawsze adresowana, więc beneficjent końcowy jest zawsze znany. Por. *Użyteczność publiczna w sektorach infrastruktury gospodarczej*, red. K. Bobińska, Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 2003, s. 167.

¹⁵ Na przykład według kryterium osiągnięcia, bądź nie, przez nabywcę usług dochodu na poziomie minimum socjalnego.

4. Porozumienie dotyczące pocztowych usług płatniczych, Światowy Związek Pocztowy, Berno 2008.
5. Raporty Prezesa UKE o stanie rynku usług pocztowych w Polsce (2005–2010), opublikowane na portalu: www.uke.gov.pl.
6. *Study on Appropriate Methodologies to Better Measure Consumer Preferences for Postal Services*. Final Report, RAND Europe, Cambridge 2011.
7. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE 2008 C 115).
8. *Użyteczność publiczna w sektorach infrastruktury gospodarczej*, red. K. Bobińska, Dom Wydawniczy Bellona, Warszawa 2003.
9. *Założenia do projektu ustawy Prawo pocztowe*, Ministerstwo Infrastruktury, Projekt z dnia 30 lipca 2010 r. (wersja II bez budżetu).
10. <http://sektorpocztowy.blogspot.com>.
11. www.poczta-polska.pl.

**THE LEGITIMACY OF EXPECTED CHANGES IN NATIONAL
REGULATIONS RELATED TO THE RANGE AND AVAILABILITY
OF A UNIVERSAL POSTAL SERVICE**

Summary

This article is an attempt to evaluate the currently proposed changes in Polish post law in the context of adjustments to the requirements of the new EU Postal Directive. Considerations have been concentrated on the problems of non-discriminatory access to an satisfactory range and accessibility of universal postal service. In the text were signaled also several additional opportunities to improve the evaluated proposals for changes to postal law.

Translated by Jacek Buko