

*Rynek usług pocztowych w Polsce
i w Niemczech – konkurencja służy
konsumentom*

Kamila Bodo
Dawid Gawinkowski

Rynek usług pocztowych w Polsce i w Niemczech – konkurencja służy konsumentom

Synteza

- złe prawo i nadmierne regulacje są kosztowne przede wszystkim dla ostatecznych odbiorców usług pocztowych tj. konsumentów;
- zaburzając lub całkowicie uniemożliwiając funkcjonowanie prywatnej konkurencji niszczy się potencjalne szanse na stworzenie nowych innowacyjnych produktów i usług pocztowych;
- ustawodawca winien dążyć do sytuacji, w której unika potencjalnych konfliktów interesów oraz sporów kompetencyjnych, gwarantując w ten sposób transparentność oraz bezstronność funkcjonowania państwa. W przypadku polskiego rynku pocztowego wątpliwości może wzbudzać fakt, iż zarówno nadzór nad regulatorem rynku i reprezentowanie jedyne go udziałowca Poczty Polskiej S.A. jakim jest Skarb Państwa pozostaje w gestii ministra właściwego ds. łączności tj. Ministra Administracji i Cyfryzacji
- otwarcie rynku na konkurencję ze strony prywatnych operatorów pocztowych zmusza dotychczasowego monopolistę do wzmożonej aktywności, prowadząc do polepszenia jakości usług oraz obniżenia dotychczasowych cen;
- burza medialna związana z problemami przy doręczaniu przesyłek sądowych po zmianie operatora, jak i krytyka z niej płynąca, skierowana jest w złym kierunku. Odpowiedzialność za sprawne przeprowadzenie przetargu oraz wyznaczenie transparentnych kryteriów spoczywa na państwie. Nie można winić prywatnego podmiotu za spełnienie określonych przepisami kryteriów oraz przygotowanie tańszej oferty.

1. Wstęp

Rynek pocztowy przez wiele lat traktowany był jako newralgiczny element każdego państwa. Głębokie zmiany technologiczne postawiły operatorów narodowych przed wyzwaniem dostosowania swoich usług do społeczeństwa informatycznego, wykorzystania nowych możliwości biznesowych oraz zwrócenia uwagi na rodzącą się i dynamicznie rozwijającą się pośrednią oraz bezpośrednią konkurencję (np. wiadomości elektroniczne). Wraz z poszerzaniem się gamy usług pocztowych wzrastała wartość całego rynku, co powodowało dodatkowe zainteresowanie ze strony państwa jako potencjalnego ważnego elementu dochodów budżetowych. Obecnie zasadniczy wpływ na rekonstrukcję działalności pocztowej w Polsce, ma przeprowadzany stopniowo na przestrzeni ostatnich lat, powolny proces otwierania się na konkurencję ze strony prywatnych operatorów. Dokonuje się on przez konieczność harmonizacji krajowego prawa pocztowego z unijnymi wymogami, ukierunkowanymi na wzmocnienie konkurencyjności rynku prowadząc do wzrostu elastyczności, jak i innowacyjności w obsłudze pocztowej. **Warto w ramach wstępu zwrócić uwagę na to, iż łączny obrót rynku pocztowego wynosi 90 mld euro co stanowi 1% PKB Unii Europejskiej¹ z czego dwie trzecie generowane są przez klasyczne, listowe usługi pocztowe, a reszta przez paczki oraz usługi ekspresowe.**

2. Rynek pocztowy w porządku prawnym Unii Europejskiej

Do roku 1997 rynek pocztowy w ramach ustawodawstwa Unii Europejskiej (wtedy Wspólnota Europejska) pozostawał poza jej obszarem zainteresowań. Wraz z rozwojem Wspólnoty Europejskiej oraz społeczeństwa technologicznego pojawiły się nowe wyzwania, w tym potrzeba demonopolizacji krajowych rynków pocztowych, co zaowocowało aktywnością UE w tym zakresie. Pierwsze regulacje rynku to dyrektywa ramowa 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 15.12.1997 r. w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług, która została następnie zmieniona dyrektywą 2002/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 10.06.2002 r. w zakresie dalszego otwarcia na konkurencję wspólnotowych usług pocztowych, a ostateczny kształt został określony poprzez dyrektywę 2008/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20.02.2008 r. Rynek pocztowy kwalifikowany jest przez instytucje Unii Europejskiej jako usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym (SGEI – service of general economic interest)², przez co należy rozumieć aktywność ekonomiczną, którą władze publiczne identyfikują jako szczególnie ważną dla obywateli ze względu na interes publiczny. Powyższemu towarzyszy konstatacja, iż nie byłyby one w pełni świadczone, gdyby nie interwencja państwa. Wynika to z przeświadczenia instytucji publicznych, iż jedynie

¹http://ec.europa.eu/internal_market/post/index_en.htm

²Art. 14 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz art 106 ust. 2 TFUE jak i protokół nr 26 do TFUE zawierają określenie „usługi świadczone w interesie ogólnym”. Brak jest jednak definicji legalnej powyższego terminu. Szerzej na ten temat zob.

http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/new_guide_eu_rules_procurement_pl.pdf s. 26-27 oraz http://ec.europa.eu/internal_market/post/index_en.htm

we współpracy z państwem możliwe jest zachowanie jakości usług, bezpieczeństwa uwzględniającego wysoką jakość świadczonych usług, konkurencję, odpowiedzialność oraz przystępność cen.

Niemniej jednak należy się zastanowić czy przy szybko zmieniającej się rzeczywistości oraz przy uwzględnieniu postępu technicznego, niezbędne jest funkcjonowanie dużego przedsiębiorstwa pocztowego, którego właścicielem jest Skarb Państwa. Usługi pocztowe wskutek zmian w nawykach oraz postępującej cyfryzacji tracą na znaczeniu, a ich pierwotny charakter ulega drastycznym zmianom. Często pojawiający się argument o potencjalnej utracie prywatności, również nie zdaje próby czasu. Dzisiaj do przesyłania danych oraz wiadomości powszechnie wykorzystywane są prywatne serwisy udostępniające serwery poczty elektronicznej, czy też usługi świadczone przez prywatnych operatorów pocztowych.

Stopniowo wprowadzone dyrektywami unijnymi otwarcie rynku usług pocztowych na konkurencję pozwoliło na wejście na ten rynek prywatnego sektora przy udziale państwa jako regulatora w niezbędnym zakresie.

Pierwsza z powyższych dyrektyw – 97/67/EC przede wszystkim:

- 1) **definiowała powszechną usługę pocztową**, jako usługę, której świadczenie powinno być zagwarantowane przez każde z państw członkowskich na jego terytorium,
- 2) **ustaliła prawo do ustanowienia usług zastrzeżonych, które miały być zarezerwowane dla operatorów publicznych** (kryteria określające zakres usług: zawartość przesyłek, waga oraz cena) w każdym z państw członkowskich wraz z dalszymi wskazaniem przyszłej stopniowej i kontrolowanej liberalizacji mającej doprowadzić do pełnego otwarcia rynku na konkurencję,
- 3) definiowała zasady ustanawiania taryf mających zastosowanie do powszechnej usługi,
- 4) zarządziła o kwestiach jakości standardów usług dla krajowych oraz wewnątrz unijnych usług przekraczających granicę danego państwa i przewidywała, iż państwa członkowskie dokonają podobnych rozwiązań na poziomie krajowym,
- 5) **zobowiązała do ustanowienia niezależnych od operatorów pocztowych krajowych organów regulacyjnych** (w Polsce powyższym zajmuje się Urząd Komunikacji Elektronicznej, co powiązane jest z kontrowersjami, które opisane są w dalszej części tekstu).

Druga z dyrektyw – 2002/39/EC zmieniła poprzednią, wyznaczając dalsze kroki dążące do szerszego otwarcia rynków poprzez określenie, iż państwa członkowskie mogą jedynie wyłączyć z zakresu konkurencji przesyłki o wadze:

- 1) poniżej 100 gramów i kosztujące mniej niż trzykrotność podstawowej taryfy od 1 stycznia 2003 r. (około 9 % wartości całego rynku),
- 2) poniżej 50 gramów i kosztujące mniej niż dwu i pół krotność podstawowej taryfy od dnia 1 stycznia 2006 r. (około 7% wartości całego rynku),
- 3) ponadto, wszelka poczta między graniczna została otwarta na konkurencję od 1 stycznia 2003 r.,
- 4) określiła 1 styczeń 2009 r. jako proponowaną datę do pełnej realizacji założeń wspólnego rynku dla usług pocztowych.

Trzecia z dyrektyw – 2008/6/EC określiła, iż:

- 1) państwa członkowskie powinny najpóźniej do końca roku 2010 wyeliminować wszelkie dotychczasowe ograniczenia w zarezerwowanych limitach (o których mowa powyżej) i zapewnić harmonizację zasad funkcjonowania rynku usług pocztowych we wszystkich krajach członkowskich zgodnie z ideą wolnego rynku, równocześnie wprowadziła możliwość przesunięcia powyższego terminu dla nowych członków UE (z czego skorzystała między innymi Polska),
- 2) pozostawiła państwom możliwość wyboru sposobu (określonego w dyrektywie tj. poprzez procedurę zamówienia publicznego, poprzez subsydia bezpośrednie lub poprzez ustanowienie funduszu kompensacyjnego³) finansowania usług powszechnych realizowanych w interesie publicznym w sytuacji, gdyby wystąpiła strata na tego rodzaju usługach.

Proces liberalizacji rynku usług pocztowych początkowo dotyczył wyłącznie przesyłek pocztowych powyżej masy 350 g. Wraz z kolejnymi dyrektywami zmniejszała się waga przesyłek dopuszczanych do obsługi przez prywatne podmioty pocztowe na rynku. Ponadto Parlament Europejski ustalił termin pełnego otwarcia rynku pocztowego na 1 stycznia 2011 r., jednocześnie wprowadzając regulacje przejściowe dla jedenastu państw członkowskich Unii Europejskiej (Republika Czeska, Grecja, Cypr, Litwa, Łotwa, Luksemburg, Węgry, Malta, Polska, Rumunia, Słowacja), dzięki czemu – po złożeniu stosownych wniosków do Komisji Europejskiej wraz z uzasadnieniem – uzyskały one dodatkowe 2 lata na dostosowanie krajowego porządku prawnego oraz dokończenie procesu restrukturyzacji państwowych operatorów. Prawodawstwo unijne nakłada na państwa członkowskie obowiązek nadzoru, żeby użytkownicy dysponowali „prawem

³Subsydia jak i fundusz kompensacyjny mogą być wykorzystane tylko w przypadku wskazania, iż usługa powszechna jest dla operatora nieuzasadnionym ciężarem. Ponadto, w przypadku ustanowienia funduszu wymagana jest konkurencja na rynku, gdyż środki miałyby pochodzić ze składek uiszczanych przez operatorów.

do usługi powszechnej odpowiadającej ofercie usług pocztowych o określonej jakości, świadczonej stale w każdym miejscu na terytorium państwa, po przystępnych cenach i dla wszystkich użytkowników”⁴.

Dyrektywy pocztowe wyraźnie podkreślają, iż usługi pocztowe jako instrumenty komunikacji odgrywają istotną rolę w zapewnianiu spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej. Akcentuje znaczenie tego sektora formując stwierdzenie: *pełne otwarcie rynku pomoże zwiększyć ogólne rozmiary rynków pocztowych; przyczyni się ono dodatkowo do utrzymania trwałości i jakości zatrudnienia przez operatorów świadczących usługę powszechną, a także ułatwi tworzenie nowych miejsc pracy przez innych operatorów, nowych uczestników rynku oraz podmioty prowadzące powiązaną działalność gospodarczą*⁵. Ponadto modyfikacja dotychczasowych regulacji w kierunku większej konkurencji między operatorami ma przyczynić się do wykorzystywania innowacyjnych metod komunikacji w celu dostosowania jakości usług coraz większym wymaganiom konsumentów jak i przedsiębiorców.

Wprowadzenie planu liberalizacji rynku usług pocztowych oparte było na przeświadczeniu o niedoskonałości państwa podkreślając większą efektywność podmiotów niepublicznych. Samoregulacja omawianego obszaru miała zniwelować skutki funkcjonowania na rynkach europejskich monopolu operatora państwowego i poprzez rekonstrukcję regulacji pozwolić na swobodny rozwój konkurencji przedsiębiorców prywatnych. W związku z faktem, iż proces liberalizacji w ramach prawa europejskiej przyjął formę dyrektyw, kraje członkowskie posiadały samodzielność w zakresie formy i sposobu ich wdrażania do porządku wewnętrznego, jednakże według założeń przyjętych przez Wspólnotę Europejską. W gestii krajowego ustawodawcy pozostawała decyzja co do ostatecznego kształtu oraz tempa wprowadzania zmian w działalności rynku usług pocztowych. Zwrócić uwagę należy na fakt, iż dyrektywy określają wyraźnie zakres niedozwolonych rozwiązań takich jak chociażby ustanowienie praw wyłącznych, natomiast dopuszczalne są jak najbardziej rozwiązania bardziej liberalne.

3. Regulacje dotyczące rynku pocztowego w Polsce

Po przemianach ustrojowych zapoczątkowanych pod koniec lat osiemdziesiątych ubiegłego stulecia, rynek pocztowy nadal pozostawał zdominowany przez państwowego monopolistę – Poczta Polska. Forma prawna operatora została zmieniona dopiero ustawą z dnia 5 września 2008 r. Od tego momentu przekształcona została w spółkę państwową z jedynym akcjonariuszem w postaci Skarbu Państwa. Obecnie podstawowym aktem prawnym regulującym rynek pocztowy jest ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe (Dz.U. 2012, poz. 1529, dalej jako:

⁴http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/single_market_services/l24166_pl.htm

⁵ DYREKTYWA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY 2008/6/WE z dnia 20 lutego 2008 r. zmieniająca dyrektywę 97/67/WE w odniesieniu do pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty.

„PrPoczt”)⁶. Według szacunków w latach 2006 – 2012 obszar zastrzeżony stanowił ponad 70% całego rynku usług pocztowych, generując 50% przychodów⁷.

W celu pełnego zrozumienia zaistniałej obecnie sytuacji należy zwrócić uwagę na wcześniej funkcjonujące w Polsce rozwiązania. W porządku prawnym, przed niedawnymi zmianami, działalność na rynku pocztowym mogła być świadczona na kilka różnych sposobów: jako monopol państwowy, jako wolne usługi pocztowe, jako działalność wymagająca zezwolenia oraz jako działalność regulowana. Obecnie zgodnie z art. 6 ust. PrPoczt ma ona charakter działalności regulowanej, podlegającej wpisowi do rejestru operatorów pocztowych. Fundamentalną zmianą wprowadzoną przez nową ustawę jest zastąpienie operatora publicznego (wcześniej określona art. 46 ust. 2 ust. PrPoczt) operatorem wyznaczonym tj. *operator pocztowy obowiązany do świadczenia usług powszechnych*⁸. Od wejścia w życie nowej ustawy „PrPoczt” (1 stycznia 2013 r.) operatorem wyznaczonym jest przez trzy letni okres przejściowy Poczta Polska⁹. Na 12 miesięcy przed upływem powyższego terminu, ażeby zachować płynność obsługi UKE rozpisze konkurs na 10 letni kontrakt. W związku z tym rodzi się pytanie o bezstronność i transparentność przyszłych działań. Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej, którego działalność obsługuje Urząd Komunikacji Elektronicznej, pozostaje pod nadzorem ministra właściwego ds. łączności¹⁰. Powyższy zakres obowiązków wchodzi obecnie w skład zadań Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji. Tymczasem Skarb Państwa, który jest jedynym akcjonariuszem Poczty Polskiej S.A., jest również reprezentowany przez ministra właściwego ds. łączności. Opisana sytuacja uzasadnia duże obawy o konflikt interesów. To samo ministerstwo, które nadzoruje regulatora rynku pocztowego jest równocześnie reprezentantem Skarbu Państwa jako akcjonariusza Poczty Polskiej S.A. Takie uregulowania prawne prowadzą do realizowania ze sobą sprzecznych interesów: z jednej strony mamy troskę o dotychczasowego monopolistę – Poczta Polska, z drugiej strony dążenie do uwolnienia rynku pocztowego. Ponadto rodzić się może wiele niepokojących pytań związanych z przyszłym konkursem na operatora wyznaczonego. Należałoby jak najszybciej powyższe wątpliwości zlikwidować, poprzez chociażby zmianę ministra nadzorującego Prezesa UKE bądź przeniesienie funkcji nadzoru właścicielskiego nad Poczta Polska z Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji do Ministerstwa Skarbu Państwa.

⁶<http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20120001529>

⁷ *Raport o stanie rynku pocztowego za rok 2012*, http://www.uke.gov.pl/files/?id_plik=13127, s. 49.

⁸ Brak jest definicji legalnej usługi powszechnej. Np. art. 3. ust.1 p. 30 PrPoczt określa usługi wchodzące w zakres usług powszechnych tj. „*usługi pocztowe obejmujące przesyłki listowe i paczki pocztowe, o wadze i wymiarach określonych dla usług powszechnych, oraz przesyłki dla ociemniałych, nieświadczony przez operatora wyznaczonego w ramach obowiązku świadczenia usług powszechnych; do usług wchodzących w zakres usług powszechnych nie zalicza się usług pocztowych polegających na przyjmowaniu, sortowaniu, przemieszczaniu i doręczaniu przesyłek kurierskich*”. Niemniej jednak, ażeby uzyskać pełniejszy obraz zakresu przedmiotowej usługi należy również odnieść się do treści art. 45 ust. 1, 2 w zw. z art 3 pkt 11 PrPoczt.

⁹ Art. 178 ust. 1 PrPoczt brzmi następująco: *Poczta Polska S.A. Pełni obowiązki operatora wyznaczonego w okresie 3 lat od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.*

¹⁰ Art. 16 ust. 1 - 2 Ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. 1997 nr 141, poz. 943).

Samo świadczenie usług pocztowych odbywa się na podstawie umów między nadawcami a operatorami pocztowymi lub umów o współpracę zawieranych między operatorami pocztowymi¹¹. Podstawowym celem transformacji działalności pocztowej zgodnie z założeniami unijnymi jest podporządkowanie tych usług potrzebom konsumentów poprzez dopuszczenie prywatnej konkurencji.

W związku z ograniczeniami jakie funkcjonowały na rynku pocztowym prywatni operatorzy uczestnicząc w obrocie gospodarczym zmuszeni byli do ponoszenia niepotrzebnych kosztów. Przykładem może być praktyka dociążania przesyłek listowych o niższej wadze niż 50 gramów (w celu uniknięcia dodatkowych opłat), poprzez załączanie do faktur/rachunków np. ulotek, notesów, regulaminów lub nawet blaszek¹². Bez względu na to, ich usługi cieszyły się zainteresowaniem na rynku. Świadczy o tym między innymi chociażby fakt, iż w roku 2007 zarejestrowanych było 164 operatorów pocztowych, a na jedną placówkę przypadało średnio 3726 konsumentów. Tymczasem 4 lata później w roku 2011 owa proporcja uległa zasadniczej zmianie. Zarejestrowanych było już 247 operatorów, a na jedną placówkę przypadało już średnio 2997 konsumentów¹³. Powyższe jednoznacznie udowadnia, iż wraz z postępującymi ułatwieniami i ze zwiększonym dostępem do rynku dla podmiotów prywatnych, rośnie ich zaangażowanie w przedmiotową działalność, prowadząc do zwiększenia dostępności usług dla konsumentów. Jakość usług pocztowych oraz liczba reklamacji jest również wymowna. „W 2012 roku klienci zareklamowali ponad 293 tys. usług pocztowych, z czego prawie 197 tys. to usługi Poczty Polskiej. Biorąc pod uwagę stosunek liczby reklamacji do wolumenu zrealizowanych usług (łącznie z drukami bezadresowymi, jednak bez uwzględnienia: przesyłek listowych nieregistrowanych oraz przesyłek reklamowych, ponieważ jako usługi nieregistrowane nie podlegają one reklamacjom), można stwierdzić, że w 2012 roku w Poczcie Polskiej zostało zareklamowanych ok. 0,02% usług, a u operatorów niepublicznych odsetek ten wyniósł ok. 0,003% ogółu usług (z uwzględnieniem druków bezadresowych, które mają znaczący udział w całym wolumenie usług).”¹⁴ Interesująca jest również proporcja uzasadnionych reklamacji. W roku 2012 wśród operatorów niepublicznych odrzucono 43,1% reklamacji, tymczasem Poczta Polska nie zaakceptowała aż 77,5% reklamacji¹⁵.

Zmienia się także struktura zatrudnienia w sektorze pocztowym. W roku 2006 w Poczcie Polskiej zatrudnionych było 101 146 osób, a w roku 2012 jest to 91 373 osób. Natomiast zatrudnienie u operatorów niepublicznych w roku 2006 wynosiło 17 964 osób, by w roku 2012 wynieść już 32 544 osób. Ogólny poziom zatrudnienia w sektorze pocztowym ze 119 110 osób w roku 2006 wzrósł do 123 917 osób w roku

¹¹Art. 14 ust. 1 - 2 w zw. z art 2 ust. 1 oraz art 33 PrPoczt.

¹²http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/34501,listy_z_blaszka_beda_funkcjonowac_do_2013_roku.html

¹³Strategia regulacyjna do roku 2015, http://www.uke.gov.pl/files/?id_plik=10971, s. 41.

¹⁴Raport o stanie rynku pocztowego za rok 2012, http://www.uke.gov.pl/files/?id_plik=13127, s. 46.

¹⁵*Ibidem*, s. 47.

2012¹⁶. W związku z powyższą informacją można stwierdzić, iż popularne argumenty obrońców monopolu i regulacji, jakoby liberalizacja prowadziła do utraty miejsc pracy, nie znajdują potwierdzenia.

Ponadto otwierający się rynek pocztowy zwiększa presję na dotychczasowych podmiotach, stymulując je do podejmowania dodatkowych działań oraz reform zmierzających do poprawienia terminowości swoich świadczeń. Pokazuje to poniższa tabela.

Tabela 1. Wyniki terminowości doręczania przez Poczta Polska S.A. listów i paczek w 2013 roku.

PRZESYŁKI LISTOWE	TERMIN DORĘCZEŃ (D+n)*	CEL W ZAKRESIE TERMINOWOŚCI DORĘCZEŃ	WYNIKI BADAŃ			
			2010	2011	2012	2013
Priorytetowe	D+1	82%	53,4%	63,4%	68,5%	66,7%
	D+2	90%	82,6%	89,4%	92,5%	90,8%
	D+3	94%	93,2%	95,7%	97,8%	96,7%
Ekonomiczne	D+3	85%	67,7%	78,2%	82,8%	85,4%
	D+5	97%	90,6%	95,9%	98,1%	98,4%
PACZKI POCZTOWE	TERMIN DORĘCZEŃ (D+n)*	CEL W ZAKRESIE TERMINOWOŚCI DORĘCZEŃ	WYNIKI BADAŃ			
			2010	2011	2012	2013
Priorytetowe	D+1	80%	63,5%	70,6%	79,5%	76,8%
Ekonomiczne	D+3	90%	94,3%	96,2%	98,3%	97,8%

* "D" oznacza dzień zawarcia umowy o świadczenie usługi polegającej na przyjęciu, przemieszczeniu i doręczeniu przesyłki, "n" oznacza liczbę dni, które upłynęły od dnia nadania do dnia doręczenia przesyłki (przy czym do terminów nie wlicza się dni ustawowo wolnych od pracy oraz sobót).

** Udział liczby przesyłek doręczonych w określonym terminie liczony od dnia nadania do dnia doręczenia (liczba przesyłek doręczonych w określonym terminie i w terminach go poprzedzających) do ogólnej liczby nadanych przesyłek wyrażony w procentach.

Źródło: <http://www.uke.gov.pl/terminowosc-listow-i-paczek-w-2012-roku-12375>

¹⁶ibidem, s. 44.

4. Kontrowersje związane z przetargiem na korespondencję sądową

Wraz z rozpoczęciem roku 2014 zmienił się operator dostarczający przesyłki sądowe i prokuratorskie. Poczta Polska przegrała rywalizację o zamówienie z Polską Grupą Poczтовую S.A. W związku z charakterem przesyłek pojawiły się liczne wątpliwości dotyczące potrzeby takiej zmiany. Jak to często bywa w takich sytuacjach, krytyka skierowana jest przede wszystkim przeciwko wolnemu rynkowi i jego rzekomym niedoskonałościom uniemożliwiającym świadczenie kompleksowych usług pocztowych¹⁷.

Przede wszystkim należy podkreślić, iż winy za zaistniałą sytuację nie ponosi wolny rynek, ani liberalizacja rynku pocztowego. Główną odpowiedzialność za stopniową i konsekwentną realizację założeń przewidzianych w dyrektywach ponosi państwo (ustawodawca) oraz urzędnicy wykonujący w jego imieniu zadania. Przygotowując przetarg, którego wartość szacuje się na kwotę 600-700 mln zł, oraz uwzględniając fakt, iż ewentualne zawirowania w terminowym dostarczaniu przesyłek mogą mieć zasadniczy wpływ na całą gospodarkę Polski, winni wykazać się precyzją oraz kompleksowym podejściem do zagadnienia. Tymczasem zakładając, że rynek będzie funkcjonował tak jak dotychczas, tzn. przetarg wygra poprzedni operator, którym była Poczta Polska, ustanowiony został krótki 4 miesięczny termin od rozpisania przetargu do jego realizacji. Zgodnie z harmonogramem, przetarg ogłoszono 31 sierpnia 2013 roku, możliwość składania ofert ostatecznie dopuszczono w dniu 5 listopada 2013 roku. Natomiast umowy pomiędzy wygranym, czyli Polską Grupą Poczтовую S.A., a Skarbem Państwa została podpisana dopiero 18 grudnia 2013 roku, przy czym warto zaznaczyć, że przewidywała ona rozpoczęcie świadczenia usług wraz z rozpoczęciem nowego roku. W ostatecznym rozrachunku, Polska Grupa Poczтовая S.A. kilka dni roboczych na zrealizowanie tak ogromnej operacji logistycznej.

Brak kompleksowego podejścia do zagadnienia przez urzędników państwowych doprowadził do obecnej szkodliwej sytuacji, w której z przyczyn niezależnych od zwycięzcy przetargu doszło do zaburzeń na rynku. Słusznie zauważa Paweł Dobrowolski wskazując, iż *„gdy prywatna firma zaskarżyła warunki przetargu a Krajowa Izba Odwoławcza po części uwzględniła jej argumenty i uniemożliwiła ustalenie przetargu. W rezultacie nowa firma dystrybucję korespondencji sądów i prokuratur przejmowała w pięć tygodni – tygodni, na które przypadają święta i nowy rok!¹⁸ Przejmowanie tak dużej i skomplikowanej logistycznie operacji w kilka tygodni musiało się skończyć licznymi niedociągnięciami. Całą winę za ten stan ponoszą urzędnicy zatrudnieni przez państwo¹⁹”*. Wygrywając przetarg²⁰ Polska Grupa Poczтовая jako nowy konkurent zmusiła dotychczasowego monopolistę do

¹⁷http://wyborcza.pl/1,75968,15341415,Polecony__poniedzialek_2016_r_.html

¹⁸21 listopada 2013 roku zostaje wybrany nowy operator pocztowy, a 18 grudnia 2013 roku zostaje podpisana umowa, przewidująca realizowanie usługi już od 1 stycznia 2014 roku.

¹⁹http://dobrowol.org/blog/2014/01/akowski_kamie_bo_tak_naprawd_p.html

²⁰http://wyborcza.biz/biznes/1,100896,14900567,Cios_w_Poczcie_Polska__Przesylki_dla_sadow_i_prokuratur.html

radykałnych zmian wizerunkowych, jakościowych oraz logistycznych²¹. Warto podkreślić, iż warunki zlecenia zostały surowo określone, chociażby wymagane było posiadanie placówki stałej w każdej gminie²².

Ponadto, należy zwrócić uwagę na fakt, iż pomimo tego, że Poczta Polska jako operator wyznaczony korzystając ze zwolnienia od podatku VAT na „powszechne usługi pocztowe świadczone przez operatora obowiązującego do świadczenia takich usług, oraz dostawę towarów ściśle z tymi usługami związaną”, przewidzianego w art. 43 ust 1 pkt 17 Ustawy o Podatku od Towarów i Usług, nie przygotowała korzystniejszej oferty niż nieposiadająca takiego przywileju Polska Grupa Poczтовая S.A. Różnica w cenie wynosiła 83 mln zł. mając na względzie powyższe możemy dopiero sobie wyobrazić skalę potencjalnych oszczędności w zakresie zarządzania przedsiębiorstwem.

Prywatny operator pocztowy dążąc do polepszania usług pocztowych stara się szybko wprowadzać nowatorskie rozwiązania niwelujące skutki krótkiego czasu na przygotowanie infrastruktury. Przykładem takich działań „*jest też propozycja wdrożenie portalu dostępnego wyłącznie dla przedstawicieli zawodów prawniczych. Miałby służyć do informowania każdego adwokata indywidualnie o nadaniu do niego korespondencji przez sąd lub prokuraturę. Zdaniem pomysłodawców po zalogowaniu się w tym systemie każdy adwokat bezpiecznie i z wyprzedzeniem dowiadywałby się, jakiej przesyłki należy się spodziewać, kiedy i gdzie będzie ona awizowana.*”²³, czy chociażby dalsze prace nad elektronicznym potwierdzeniem odbioru²⁴, realizowanym przez Ministerstwo Sprawiedliwości we współpracy z Polską Grupą Poczтовую S.A. Stopniowo usprawniana jest infrastruktura obsługująca tę działalność. Ponadto poprawie uległa skuteczność doręczeń. „*Łącznie w okresie od 1 stycznia do 28 lutego PGP SA obsłużyła na rzecz sądów i prokuratur 9 mln nadanych przesyłek rejestrowanych. Skuteczność doręczeń bezpośrednio, osobiście doręczonych adresatowi (bez awizacji) wyniosła 77,45%. Natomiast przesyłki podjęte (doręczone osobiście i odebrane w punkcie) to 94%. Opracowywane plany nowych rozwiązań pozytywnie rokują na przyszłość. Zaburzeń w terminowości i początkowego zamieszania można było w dużym stopniu uniknąć przygotowując stosowne regulacje dotyczące przetargu z dużym wyprzedzeniem i w sposób, który nie faworyzowałby państwowego operatora (o czym świadczy chociażby częściowo uwzględnione przez KIO odwołanie złożone 10 września 2013 r.). W tym przypadku należy podkreślić fakt, iż terminowość Poczty Polskiej również nie była doskonała, o czym świadczy chociażby sprawozdanie UKE za rok 2010: „Narodowy operator nie wywiązuje się z terminów doręczania przesyłek, jakie nakłada na niego rozporządzenie ministra infrastruktury w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych. Tylko co druga przesyłka priorytetowa trafiała do adresatów dzień po nadaniu, a według przepisów*

²¹<http://tvn24bis.pl/informacje,187/listy-z-sadu-do-odbioru-w-kiosku-poczta-polska-skarzy-decyzje,386130.html>

²²<http://www.czdsigb.gov.pl/attachments/article/71/og%2582oszenie%20o%20zam%25B3wieniu.pdf> s. 9.

²³<http://prawo.rp.pl/artukul/757793,1084551-Adwokatura-pomoze-PGP-usprawnic-doreczanie-przesylek.html>

²⁴http://wyborcza.pl/1,91446,15571490,Bialystok__Dzieki_tabletom_szybsze_doreczanie_zawiadomien.html

powinno to być 82 proc. Podobnie było w przypadku listów ekonomicznych. Zamiast 85 proc. przesyłek, które powinny dotrzeć do adresata trzy dni po nadaniu, było to tylko 67,7 proc²⁵". Media i eksperci komentujący problemy związane z przesyłkami dostarczonymi przez Polską Grupę Poczтовую S.A. zdają się ten fakt ignorować idealizując działania Poczty Polskiej w przeszłości.

5. Rynek usług pocztowych w Niemczech – studium przypadku

Jednym z założeń Unii Europejskiej jest swoboda prowadzenia działalności gospodarczej i przepływu usług. Niewątpliwie powinno się to wiązać z niedopuszczaniem tworzenia przez państwa członkowskie praktyk monopolistycznych oraz dążeniem do utrzymywania konkurencji na rynku. Powyższe idee przez lata nie znalazły odzwierciedlenia na obszarze usług pocztowych. Stopniowa ewolucja na omawianym rynku z punktu widzenia prawa Unii Europejskiej dobiega końca, aczkolwiek w wielu krajach w tym w Polsce proces ten jest cały czas niedokończony. Obecnie bardzo otwartym rynkiem mogą pochwalić się m.in. Niemcy.

Proces liberalizacji niemieckiego segmentu usług pocztowych rozpoczął się w 1998 r. zmniejszeniem obszaru zastrzeżonego dla monopolisty – Deutsche Post AG – do 200 gramów. W dniu 12 listopada 2003 r. Federalny Trybunał Konstytucyjny uznał zniesienie monopolu w omawianym zakresie za zgodne z konstytucją. Na przestrzeni lat waga przesyłek wyłączonych dla prywatnych operatorów ulegała zmniejszeniu. Do 2005 r. należało wprowadzić granicę do 100 gramów, a do 2007 r. – 50 gramów. W konsekwencji przez lata zwiększała się liczba prywatnych operatorów oferujących innowacyjne produkty, co wyraźnie przedstawiał stopniowy spadek udziału Deutsche Post AG w rynku (w 1998r. 99,1%²⁶, w 2008r. 91,6%²⁷, obecnie – 86,6%²⁸). Kolejne ustawodawstwa przewidywały otwarcie rynku, ale proces ten ostatecznie zakończył się w 2008 r. Istotą rolę odegrało objęcie przez Niemcy prezydencji Rady Unii Europejskiej i postawienie na priorytetowym miejscu kwestii otwarcia na konkurencję segmentu pocztowego.

Przez okres posiadania pozycji monopolisty przez Deutsche Post AG, operatorzy pozostający poza przyznaną jej tzw. wyłączną licencją (niem. *Exklusivlizenzen*) byli uprawnieni do wykonywania ograniczonej kategorii usług, w zależności od przyznanej im licencji.

²⁵<http://www.ekonomia.rp.pl/artykul/649805.html?print=tak&p=0>

²⁶ *Zehnte Marktuntersuchung für den Bereich der lizenzpflichtigen Postdienstleistungen, Bundesnetzagentur 2007*

²⁷ *Zwölfte Marktuntersuchung für den Bereich der lizenzpflichtigen Postdienstleistungen, Bundesnetzagentur 2009*

²⁸http://www.dpdhl.com/de/investoren/der_konzern/unternehmensbereiche/brief/marktanteile.html

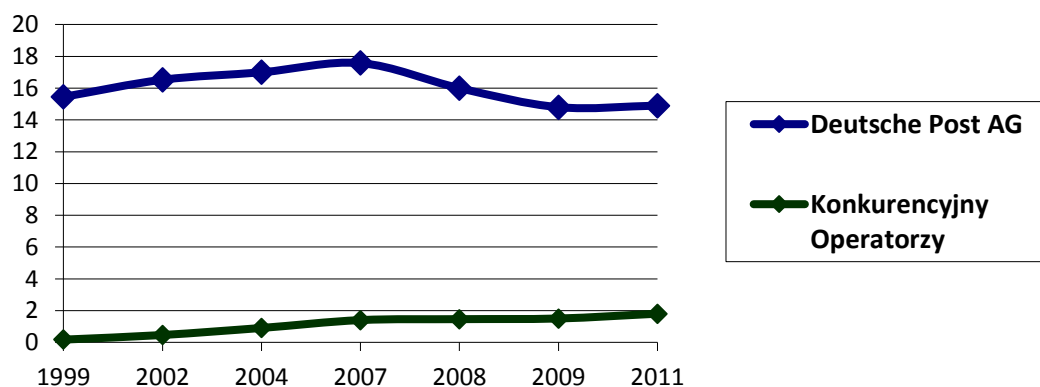
Tabela 2. Licencje utworzone w oparciu o § 51 pkt. 1 Ustawy o prawie niemieckim

A-Lizenz	Wysyłka listów o wadze powyżej 50g albo o cenie powyżej 2,5-krotności standardowego listu
B-Lizenz	Wysyłka listów tej samej zawartości powyżej 50g i ilości dostarczanych sztuk powyżej 50
C-Lizenz	Usługa wymiany dokumentów
D-Lizenz	Wysokiej wartości usługi
E-/F-Lizenzen	Dostawa do punktów przyjęć Deutsche Post i odbiór w skrytkach pocztowych na zlecenie nadawcy, względnie adresata
G-Lizenz	Przesyłka za granicę
H-Lizenz	Przesyłka z zagranicy

Źródło: *Zehnte Marktuntersuchung für den Bereich der lizenzpflichtigen Postdienstleistungen*, 2007r.

Liberalizacja w zakresie usług pocztowych rozpoczęła nowy etap w długoletniej historii monopolu pocztowego. Pozwoliła wejść na rynek nowym usługodawcom regionalnym, a z czasem także zagranicznym. Od 2008 r. można zaobserwować spadek liczby przesłanych listów przez Deutsche Post AG, a przy tym jednoczesny wzrost po stronie dotychczasowych prywatnych operatorów.

Wykres 1. Liczba przesłanych listów (w mln)



Źródło: *Zehnte Marktuntersuchung für den Bereich der lizenzpflichtigen Postdienstleistungen*, Bundesnetzagentur Lizenzpflichtige Briefdienstleistungen, Marktdaten 2008 – 2011.

Zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/6/WE z dnia 20 lutego 2008 r., operatorzy prowadzą działalność tak, by zapewniona została przystępność cen oraz przejrzystość rachunków, a także zagwarantowana dobra jakość usług, mając na względzie przede wszystkim dobro użytkowników. Rosnąca konkurencja pomiędzy podmiotami działającymi w tym segmencie doprowadziła do poszerzenia katalogu usług przy jednoczesnej poprawie jakości dotychczas oferowanych. Konkurenci Deutsche Post AG poprzez zniesienie dotychczasowych ograniczeń zyskali możliwość objęcia swoją działalnością nowych obszarów – wcześniej przypisywano im obsługę głównie regionalną – co ma swoje odzwierciedlenie w zwiększeniu dostępności do sieci usługodawcy. Przeciwnicy liberalizacji (podobnie jak w Polsce) zarzucali, iż alternatywni operatorzy skoncentrują się jedynie na lukratywnych regionach.

Jednak okazuje się, że niemieccy operatorzy nie ograniczyli się wyłącznie do tzw. strategii *cream skimming*. Szukając nowych rynków zbytu, na których mogliby uzyskać stabilną pozycję, rozwijają swoją działalność także na lokalizacjach słabszych ekonomicznie lub obszarach wiejskich. Likwidacja monopolu wzmogła presję operatorów pocztowych na zdobycie jak największej liczby klientów. W konsekwencji dążą oni do wprowadzania innowacji, które zaspokajałyby potrzeby konsumentów poprzez wykorzystanie potencjału ludzkiego i technicznego. Powyższe przekłada się na coraz większy wachlarz ofert, pomiędzy którymi zainteresowani mogą swobodnie wybierać zgodnie z własnym zapotrzebowaniem.

Poza gwarancją jakości i dostępności, istotnym czynnikiem przy wyborze jest cena. Dyrektywy unijne stanowią, iż cena ma być przystępna, przejrzysta i niedyskryminująca. Najlepszym kryterium dla oceny przystępności jest porównanie przeciętnych kosztów utrzymania z cenami przesyłek listowych. Wskaźnik ten ukazuje, iż na tle innych europejskich krajów Niemcy uzyskują korzystny wynik. W 2011 r. jedynie Irlandia, Luksemburg, Czechy, Estonia, Słowenia, Malta, Cypr niższy od Niemczech poziom cen przesyłek listowych w porównaniu z kosztami życia²⁹. Operatorzy konkurencyjni dla Deutsche Post AG szczególnie wyróżniają się w segmencie licencji D, tzw. wysokiej wartości usług. Cechą charakterystyczną jest utrzymywanie odpowiedniej jakości przy cenach niższych niż te, które dawny monopolista ustanowił dla standardowych przesyłek³⁰. Ponadto prawie wszyscy oferują niższe ceny dla przesyłek listowych do 100 g. Mechanizmy funkcjonowania konkurencji doprowadziły do ukształtowania się przystępnych cen oferowanych przez operatorów alternatywnych w stosunku do Deutsche Post AG. Należy jednak pamiętać, iż wciąż Deutsche Post AG ma przeważający udział w rynku.

Deutsche Post AG przez dłuższy czas, dążąc do utrzymania pozycji monopolisty, uniemożliwiał wykorzystanie swojej rozbudowanej infrastruktury albo utrudniał współpracę z innymi podmiotami na zasadach wolnej konkurencji poprzez stosowanie zróżnicowanych taryf. Sytuacja uległa zmianie po wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 6 marca 2008 r. oraz Dyrektywie 2008/6/WE. Jednym z podstawowych założeń reformy liberalizującej usługi pocztowe na terenie Unii Europejskiej jest uregulowanie dostępu przedsiębiorców prywatnych do infrastruktury operatorów publicznych. Odmowa dostępu do sieci punktów odbioru, sortowania oraz doręczania przesyłek pocztowych uznana została za naruszenie postanowień Dyrektywy 97/67/WE oraz art. 102 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W związku z powyższym operatorzy prywatni uzyskali dostęp do łańcucha pocztowego przy zastosowaniu taryf nieprowadzących do zakłóceń na rynku w ramach wolnej konkurencji. W Polsce praktyki stosowane niegdyś przez Deutsche

²⁹ Wstęp do usług powszechnych *Lizenzpflichtige Briefdienstleistungen, Marktdaten 2008 – 2011*, Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, April 2013

³⁰ Gutachten zur Aufhebung des Briefmonopols der Deutsche Post AG zum 1. Januar 2008 des Centrums für Europäische Politik

Post AG są, jak twierdzą eksperci powielane przez Zarząd Poczty Polskiej, który wciąż utrudnia współpracę z operatorami prywatnymi., tym samym uderzając w podstawy pełnej liberalizacji polskich usług pocztowych³¹.

Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty, wskazują potrzebę zagwarantowania usługi powszechnej, zapewniającej wszystkim użytkownikom „łatwy dostęp do sieci pocztowej, przede wszystkim poprzez udostępnienie wystarczającej liczby punktów dostępu i poprzez zapewnienie zadawalających warunków dotyczących częstotliwości wybierania i doręczenia przesyłek”³². W tym zakresie pozostawiono państwom możliwość wyboru jednego z rozwiązań (lub ich kombinację) tzn.: zapewnienia usługi powszechnej przez siły rynku, poprzez wyznaczenie jednego lub kilku przedsiębiorstw świadczących różne elementy usługi powszechnej lub świadczących tę usługę na różnych częściach terytorium oraz ogłaszanie zamówień publicznych na usługi. Preferowany jest model ustanowienia za pomocą różnych metod (np. przetargi, konsultacje) operatora wyznaczonego. Na tym tle znacząco wyróżniły się Niemcy, bowiem nie został ustanowiony podmiot odpowiedzialny za świadczenie usługi powszechnej. Zdecydowano, iż rynek własnymi siłami zapewni dostęp do usług powszechnych. Obecne wyniki wskazują na powodzenie tej decyzji. Proces liberalizacji usług pocztowych dokonywał się na gruncie racjonalnych zmian legislacyjnych, dostosowania się do zmian technologicznych, wdrażania skutecznych instrumentów uniemożliwiających nadużywanie pozycji dominującej, a jednocześnie zwiększających konkurencyjność.

³¹ http://wyborcza.biz/Gieldy/1,132329,15568906,Prawo_pocztowe_do_poprawki__liberalizacja_ryнку_i.html

³² DYREKTYWA 97/67/WE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY z dnia 15 grudnia 1997 r., p. 12.

Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

Wspieraj nas!

Pomóż nam chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym.

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wytężonego i skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, poprzyj nasze działania swoim darem pieniężnym. Twój dar umożliwia nam działalność oraz potwierdza słuszność i skuteczność naszego wysiłku.

Każda darowizna jest dla nas ważna. Potrzebujemy zwłaszcza regularnego wsparcia. Zachęcamy do dokonywania nawet niewielkich, lecz regularnych wpłat.

Już dziś pomóż nam chronić wolność - obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.

Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju - FOR
Al. J. Ch. Szucha 2/4 lok. 20
00-582 Warszawa

Kontakt

tel. +48 22 628 85 11, +48 691 232 994
e-mail: info@for.org.pl
www.for.org.pl

Kontakt do autorów analizy:

Kamila Bodo
kamila.bodo@gmail.com
Dawid Gawinkowski
dawidgawinkowski@wp.pl

Dołącz do nas: [facebook.com/FundacjaFOR](https://www.facebook.com/FundacjaFOR)

Załącz Klub FOR: <http://www.for.org.pl/pl/kluby-FOR>