



MIĘDZY OBOWIĄZKIEM
A KORZYŚCIĄ BIZNESOWĄ
- UDOSTĘPNIANIE
INFRASTRUKTURY POCZTOWEJ (SIECI
POCZTOWEJ)
PRZEZ OPERATORA WYZNACZONEGO

Przegląd rozwiązań europejskich

Warszawa, październik 2015 r.

SPIS TREŚCI

| | |
|---|----|
| WSTĘP | 3 |
| KLUCZOWE WNIOSKI | 5 |
| I. Udostępnianie infrastruktury w świetle prawa wspólnotowego i krajowego | 7 |
| Nieprzekładalność rozwiązań infrastrukturalnych z rynku telekomunikacyjnego na rynek pocztowy | 11 |
| II. Sytuacja na rynku polskim w obszarze współdzielenia infrastruktury | 13 |
| Infrastruktura pocztowa w Polsce | 13 |
| Udostępnianie infrastruktury - zawarte umowy | 13 |
| Cenniki dostępu operatorów pocztowych do sieci pocztowej Poczty Polskiej S.A. | 15 |
| Stanowiska głównych uczestników rynku pocztowego wobec rozszerzenia zakresu udostępniania infrastruktury..... | 17 |
| III. Przegląd rozwiązań w zakresie udostępniania infrastruktury pocztowej w krajach Unii Europejskiej | 19 |
| Case study - rozwiązania w zakresie udostępniania infrastruktury w Wielkiej Brytanii i w Niemczech | 22 |
| IV. Rekomendacje Instytutu Poczтового w zakresie udostępniania infrastruktury pocztowej i nowelizacji Prawa pocztowego..... | 25 |

WSTĘP

Szanowni Państwo,

Rozstrzygnięcie konkursu na operatora wyznaczonego świadczącego pocztowe usługi powszechne w latach 2016 -2025, otwiera kolejny etap w rozwoju rynku pocztowego w Polsce, a jednocześnie stanowi dobry moment na refleksję nad kierunkami rozwoju i sposobami regulacji tego rynku. W kolejnym, czwartym już raporcie Instytutu Poczтового, chcielibyśmy zająć się tematem udostępniania szeroko pojętej infrastruktury operatora wyznaczonego oraz tak zwanym handlem hurtowym na rynku pocztowym. Pojęcie to wymagałoby w warunkach polskich jasnego zdefiniowania, aby mogło być tak samo rozumiane przez wszystkich uczestników rynku. Na rynku europejskim „handlem hurtowym” określa się różne obszary działalności, zarówno dostęp do sieci, infrastruktury operatora wyznaczonego, jak i obsługę przez niego nadawców masowych oraz integratorów przesyłek, w roli których występują również operatorzy pocztowi. Jesteśmy zdania, że wprowadzanie zmian w tym obszarze wymaga kompleksowego spojrzenia na funkcjonowanie rynku pocztowego, zdefiniowania handlu hurtowego oraz infrastruktury pocztowej udostępnianej innym operatorom pocztowym poza obowiązkiem wynikającym z artykułu 11a III Dyrektywy pocztowej oraz artykułu 66 Prawa pocztowego. Dlatego w części końcowej raportu oprócz rozwiązań dotyczących infrastruktury prezentujemy nasze rekomendacje dotyczące także innych elementów rynku.

W całej Europie widać spadek wolumenów listów i poszukiwanie sposobów doręczeń paczek w alternatywny do usługi „door to door” sposób. Z danych uzyskanych od poszczególnych operatorów pocztowych (Belgia, Dania, Hiszpania, Holandia, Szwecja, Włochy) wynika, że w latach 2006 – 2012 spadki wolumenów przesyłek listowych wynosiły odpowiednio 10%, 55%, 25%, 25%, 15%, 10%. Konsekwencją tego jest stopniowy wzrost kosztów, konieczność optymalizacji wykorzystywania infrastruktury technicznej i zasobów ludzkich, budowa sieci punktów doręczeń przez operatorów świadczących usługi kurierskie.

Analizując poszczególne rynki możemy wyodrębnić trzy modele współpracy między operatorami pocztowymi.

1. Współpraca operatora wyznaczonego z operatorami alternatywnymi, którzy całkowicie zrezygnowali z własnej infrastruktury;
2. Korzystanie z infrastruktury operatora wyznaczonego przez operatorów alternatywnych w różnym zakresie;
3. Różne sieci infrastruktury w całym łańcuchu technologicznym konkurujące między sobą.

Zastanawiając się nad zmianami w prawie pocztowym, szczególnie w kontekście tak zwanego dostępu do sieci pocztowej, należy obok powyższych faktów nie zapominać, co jest istotą usług powszechnych. Należy również zwrócić uwagę na poważne problemy w rozróżnieniu dostępu do infrastruktury przez operatorów pocztowych, a wynikające z działalności integratorów pocztowych. Obserwując sytuację na rynku pocztowym Unii Europejskiej można zauważyć zjawisko występowania tych samych podmiotów gospodarczych raz jako operatorzy pocztowi, w innej sytuacji jako integratorzy oferujący usługę mailingową. Sytuacja taka znalazła swoje odzwierciedlenie w wyroku Trybunału w Strasburgu z dnia 11 lutego 2015 roku, w postępowaniu jakie Poczta Belgijska (bpost) wytoczyła belgijskiemu regulatorowi rynku. Sprawa wydaje się na tyle ciekawa, że Instytut Poczty przedstawi ją w następnym raporcie. W regulacjach europejskich wyodrębniono pocztowe usługi powszechne, ponieważ uznano, że należą one do kategorii usług, które świadczone są w interesie społecznym. Dostęp do nich nie jest przywilejem lub tym bardziej efektem działania „niewidzialnej ręki rynku” a prawem obywatelskim.

Z poważaniem

Przemysław Sypniewski

Prezes Instytutu Poczty

KLUCZOWE WNIOSKI

- Instytut Poczty krytycznie spogląda na bezrefleksyjne przyrównywanie rynku pocztowego do rynku telekomunikacyjnego, energetycznego czy kolejowego, a tym bardziej na propozycje przenoszenia na rynek pocztowy rozwiązań regulacyjnych z innych rynków infrastrukturalnych. Należy sprzeciwić się tezie, że pełna liberalizacja rynku pocztowego jest równoznaczna z udostępnianiem całej infrastruktury pocztowej operatora wyznaczonego operatorom alternatywnym. Infrastruktura pocztowa w przeciwieństwie do infrastruktury innych rynków opiera się przede wszystkim na pracy rąk ludzkich, a nie urządzeń technicznych.
- Różnice między rynkiem pocztowym i telekomunikacyjnym dotyczą charakteru usług świadczonych na obu tych rynkach, podstawowych celów ich regulacji w świetle prawa Unii Europejskiej, specyfiki infrastruktury pocztowej i telekomunikacyjnej oraz istoty dostępu podmiotów trzecich do infrastruktury kluczowej (TPA). Ponadto na rynku telekomunikacyjnym nie występuje konieczność powoływania operatora wyznaczonego, a na rynku pocztowym usługa powszechna jest kluczową instytucją funkcjonowania tego rynku, zapewniającą obywatelowi bezpieczny i tani dostęp do usług pocztowych w każdym miejscu kraju, który nie zostałby zapewniony na podobnych warunkach w oparciu o same mechanizmy wolnego rynku.
- Polska należy do grupy państw w Europie, które udostępniają elementy infrastruktury pocztowej wymienione w artykule 11a III Dyrektywy pocztowej. Na mocy postanowień tego artykułu, operatorzy wyznaczeni we wszystkich państwach UE mają obowiązek udostępniania innym operatorom wybranych elementów własnej infrastruktury pocztowej: systemu kodów pocztowych, adresowej bazy danych służącej przekserowaniu przesyłek, skrzynek pocztowych, skrzynek oddawczych. Natomiast jeśli chodzi o pozostałe elementy infrastruktury operatora wyznaczonego to artykuł 11 III Dyrektywy pocztowej wskazuje jedynie, że państwa członkowskie przyjmą takie środki harmonizacyjne jakie są konieczne do zapewnienia wszystkim użytkownikom i operatorom świadczącym usługi pocztowe, dostępu do sieci pocztowej na warunkach które są przejrzyste i niedyskryminacyjne. Natomiast punkt 34 preambuły III Dyrektywy pocztowej wskazuje na obowiązek zapewnienia interoperacyjności sieci pocztowej w przypadku istnienia kilku operatorów świadczących usługę powszechną i posiadających regionalne sieci usług pocztowych. W Polsce na razie jest tylko jeden operator wyznaczony. Ostateczny zakres udostępniania infrastruktury pocztowej w poszczególnych państwach UE znacznie się różni i jest uzależniony od sposobu organizacji danego rynku pocztowego, w tym kwestii świadczenia i finansowania usługi powszechnej. W niniejszym raporcie prezentujemy bliżej rozwiązania w zakresie udostępniania infrastruktury pocztowej z rynku niemieckiego i brytyjskiego.
- Instytut Poczty z dostępnych modeli udostępniania infrastruktury pocztowej (wymienionych we wstępie) rekomenduje rozwiązanie, które zapewniałoby wykorzystywanie przez operatorów niepublicznych infrastruktury operatora wyznaczonego w różnym zakresie. Elementy sieci pocztowej, których udostępnianie nie jest obowiązkiem wynikającym z przepisów Prawa pocztowego winny być udostępniane na zasadach komercyjnych.

Kluczowe wydaje się tutaj nie tyle przyjęcie nowych regulacji prawnych, ale ustalenie możliwości zakresu współpracy między operatorami oraz właściwych cen, które zapewnią rentowność usługi i pozwolą uniknąć sporów.

- Ważnym elementem pocztowych usług powszechnych jest dostarczanie przesyłek administracji publicznej i samorządowej. Doświadczenia z ostatnich lat, pokazują, że w sytuacjach, gdy o wyniku przetargu decyduje cena oferty, operator wyznaczony znajduje się w trudnym położeniu. Jego cennik usług powszechnych jest znany, a obciążenia wynikające z konieczności utrzymywania stałej formy zatrudnienia powodują, że koszty stałe są większe niż u operatorów alternatywnych. Projektując zmiany w polskim prawie pocztowym, należy również uwzględnić te fakty. W związku z tym Instytut Pocztowy rekomenduje przyjęcie rozwiązań stosowanych w innych państwach UE by przesyłki administracji dostarczane były przez operatora wyznaczonego.
- W odróżnieniu od większości krajów UE, w Polsce nie ma żadnych barier wejścia na rynek usług pocztowych. Po ostatnich, kontrowersyjnych doświadczeniach związanych z realizacją obsługi pocztowej dla instytucji publicznych przez operatorów alternatywnych, można jednak postawić pytanie, czy UKE nie powinien uzyskać narzędzia pozwalającego mu weryfikować deklarowaną przez firmy zdolność do świadczenia usług pocztowych i ich geograficznego zakresu i możliwości. Na tej podstawie UKE mógłby wydawać zezwolenie na prowadzenie działalności pocztowej, w zakresie usług wchodzących w zakres usług powszechnych lub co najmniej na przesyłki z korespondencją. Zezwolenia takie są częstą praktyką w krajach Unii Europejskiej. Powiązane jest to na dodatek z koniecznością wnoszenia odpowiedniego wkładu do funduszu kompensacyjnego, dzięki czemu dość łatwo finansowany jest ewentualny koszt netto usług powszechnych.
- Potwierdzenie nadania przesyłki rejestrowanej lub przekazu pocztowego wydane przez placówkę pocztową operatora wyznaczonego to gwarancja, że potwierdzenie to ma moc dokumentu urzędowego. Jednak w momencie rozszerzenia kompetencji Urzędu Komunikacji Elektronicznej o możliwość weryfikowania zdolności do świadczenia usług pocztowych i wydawania na nie zezwolenia można by rozszerzyć to prawo na wszystkich operatorów, którzy otrzymaliby takie zezwolenie wystawione przez UKE, na świadczenie usług wchodzących w zakres usług powszechnych.
- 23 lipca 2014 r. wyszło rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 910/2014 w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania oraz elektronicznego doręczania. Nowe rozwiązania oraz skuteczne narzędzia w zakresie upowszechnienia e - usług mogą spowodować znaczne ograniczenie, a nawet likwidację tradycyjnej formy doręczania korespondencji listowej. Stanowi to wyzwanie związane z elektronicznymi usługami administracji publicznej i należy się zastanowić czy regulacje pocztowe nie powinny tego uwzględniać wprowadzając zapisy o usługach zaufania czy zarządzaniu tożsamością, podpisem i pieczęcią elektroniczną.

I. Udostępnianie infrastruktury w świetle prawa wspólnotowego i krajowego

Pierwotne źródło obowiązku udostępniania wybranych elementów infrastruktury pocztowej przez operatora wyznaczonego znajduje się w artykule 11a III Dyrektywie pocztowej - 2008/6/WE, ustanawiającej wewnętrzny rynek usług pocztowych w Unii Europejskiej. Natomiast punkt 34. Preambuły wzywa państwa członkowskie do oceny jakie środki regulacyjne powinny być podjęte na konkretnym rynku pocztowym, w sytuacji gdy jest kilku operatorów wyznaczonych w celu zapewnienia konkurencyjności i jakości usług pocztowych, jednak pozostawia duży zakres swobody w wyborze rozwiązań, a jak wynika to z artykułu 11 III Dyrektywy pocztowej warunki te powinny być przejrzyste i niedyskryminacyjne. Jednocześnie należy zauważyć, że uwaga odnosząca się do zapewnienia interoperacyjności sieci różnych operatorów pocztowych nie ma zastosowania w przypadku Polski, ponieważ w naszym kraju tylko jeden podmiot pełni funkcję operatora wyznaczonego.

W środowisku, w którym kilka przedsiębiorstw pocztowych świadczy usługi mieszczące się w zakresie usługi powszechnej, właściwe jest wymaganie od wszystkich państw członkowskich oceny, czy niektóre elementy infrastruktury pocztowej lub niektóre usługi zasadniczo świadczone przez operatorów świadczących usługę powszechną powinny zostać udostępnione innym operatorom świadczącym podobne usługi w celu promowania rzeczywistej konkurencji lub ochrony wszystkich użytkowników przez zagwarantowanie ogólnej jakości usług pocztowych. W przypadku istnienia kilku operatorów posiadających regionalne sieci usług pocztowych, i świadczących usługę powszechną, państwa członkowskie powinny również ocenić i, w razie potrzeby, zapewnić ich interoperacyjność, aby zapobiec utrudnieniom w szybkim przemieszczaniu przesyłek pocztowych. Ponieważ sytuacja prawna i rynkowa takich elementów lub usług w państwach członkowskich jest zróżnicowana wśród państw członkowskich, właściwe jest wymaganie od państw członkowskich jedynie podjęcia przemyślanej decyzji dotyczącej zapotrzebowania, zakresu i wyboru instrumentu regulacyjnego, w tym, w razie potrzeby, współdzielenia kosztów. Przepis ten powinien pozostawać bez uszczerbku dla prawa państw członkowskich do przyjmowania środków zapewniających dostęp do sieci pocztowej na warunkach przejrzystości i niedyskryminacji.

Artykuł 11 Dyrektywy podkreśla dwie zasady na jakich powinien mieć miejsce dostęp do infrastruktury pocztowej - mianowicie przejrzystość i niedyskryminację. Podczas nowelizacji w 2008 r. dodano w tym miejscu artykuł 11a, który wylicza elementy infrastruktury pocztowej do których państwa powinny zapewnić dostęp w celu ochrony interesu konsumentów i promocji konkurencji.

„Artykuł 11

Parlament Europejski i Rada, stanowiąc na podstawie wniosku Komisji oraz na podstawie art. 47 ust. 2, art. 55 i art. 95 Traktatu, przyjmują takie środki harmonizacyjne, jakie są konieczne do zapewnienia użytkownikom i operatorowi(-om) świadczącemu(-ym) usługi pocztowe dostępu do sieci pocztowej na warunkach, które są przejrzyste i niedyskryminujące.”;

„Artykuł 11allekroć niezbędna jest ochrona interesu użytkowników lub promocja rzeczywistej konkurencji, a także w świetle warunków krajowych i ustawodawstwa krajowego, państwa członkowskie zapewniają przejrzyste, niedyskryminujące warunki dostępu w odniesieniu do

elementów infrastruktury pocztowej lub usług świadczonych w ramach usługi powszechnej, takich jak system kodów pocztowych, adresowa baza danych, skrytki pocztowe, skrzynki oddawcze, informacja o zmianie adresu, usługa przekierowania i usługa zwrotu do nadawcy. Przepis ten pozostaje bez uszczerbku dla prawa państw członkowskich do przyjmowania środków zapewniających dostęp do publicznej sieci pocztowej na przejrzystych, proporcjonalnych i niedyskryminujących warunkach.”;

W Polsce przepisy III Dyrektywy pocztowej wdraża ustawa Prawo pocztowe z dnia 23 listopada 2012 r. Rozdział 5 ustawy określa zakres obowiązkowego dostępu do elementów infrastruktury pocztowej który zapewnia prawidłowe funkcjonowanie rynku pocztowego. Operator wyznaczony ma obowiązek udostępniać innym operatorom świadczącym usługi wchodzące w zakres usług powszechnych na zasadach określonych w regulaminie dostępu do elementów infrastruktury i po cenach ustalonych w cenniku za ten dostęp: skrytki pocztowe, własne skrzynki oddawcze, system kodów pocztowych i bazy informacji o zmianie adresu w celu przekierowania przesyłek pocztowych.

Rozdział 5

Dostęp do elementów infrastruktury pocztowej

Art. 66. 1. Operator wyznaczony posiadający:

- 1) skrytki pocztowe,
- 2) własne oddawcze skrzynki pocztowe,
- 3) system kodów pocztowych identyfikujących obszary doręczeń,
- 4) bazy informacji o zmianie adresu w celu przekierowania przesyłek pocztowych

– zwane dalej „elementami infrastruktury pocztowej”, jest obowiązany zapewnić dostęp do tych elementów operatorom pocztowym świadczącym usługi wchodzące w zakres usług powszechnych.

2. Operator wyznaczony jest obowiązany zapewnić operatorom, którzy nie świadczą usług wchodzących w zakres usług powszechnych dostęp do elementów infrastruktury pocztowej, o których mowa w ust. 1 pkt 3 i 4.

3. Operator wyznaczony jest obowiązany zapewnić dostęp do elementów infrastruktury pocztowej w zakresie określonym w umowie o dostęp do elementów infrastruktury pocztowej, zwanej dalej „umową o dostęp”.

4. Umowa o dostęp jest zawierana w formie pisemnej pod rygorem nieważności.

Art. 67. 1. Operator wyznaczony określa warunki i wysokość opłat za dostęp do elementów infrastruktury pocztowej odpowiednio w regulaminie dostępu do elementów infrastruktury pocztowej i cenniku dostępu do elementów infrastruktury pocztowej.

2. Warunki i wysokość opłat, o których mowa w ust. 1, określa się w sposób przejrzysty i niedyskryminujący, przy czym wysokość opłat powinna uwzględniać koszty zapewnienia dostępu do elementów infrastruktury pocztowej.

3. Operator wyznaczony przedkłada Prezesowi UKE projekty regulaminu dostępu do elementów infrastruktury pocztowej oraz cennika dostępu do elementów infrastruktury pocztowej lub projekty ich zmian wraz z uzasadnieniem, zawierającym w szczególności określenie poszczególnych składników kosztów tego dostępu, w terminie co najmniej 60 dni przed planowanym terminem wprowadzenia w życie regulaminu lub cennika lub ich zmian.

4. Prezes UKE może w drodze decyzji, w terminie do 30 dni od dnia przedłożenia projektów regulaminu dostępu do elementów infrastruktury pocztowej lub cennika dostępu do elementów infrastruktury pocztowej lub projektów ich zmian, wnieść sprzeciw w stosunku do całości albo części przedłożonego projektu, jeżeli są sprzeczne z przepisami ustawy. Regulamin dostępu do elementów infrastruktury pocztowej oraz cennik dostępu do elementów infrastruktury pocztowej lub projekty ich zmian w zakresie objętym sprzeciwem Prezesa UKE nie wchodzi w życie.

5. Prezes UKE może w decyzji, o której mowa w ust. 4, nałożyć na operatora wyznaczonego obowiązek przedłożenia poprawionych projektów regulaminu dostępu do elementów infrastruktury pocztowej lub cennika dostępu do elementów infrastruktury pocztowej lub projektów ich zmian w części objętej sprzeciwem.

6. Prezes UKE może żądać od operatora wyznaczonego dodatkowych dokumentów lub udzielenia dodatkowych informacji w zakresie związanym z projektami regulaminu dostępu do elementów infrastruktury pocztowej lub cennika dostępu do elementów infrastruktury lub projektów ich zmian. Do tego czasu termin, o którym mowa w ust. 4, ulega zawieszeniu.

7. Regulamin dostępu do elementów infrastruktury pocztowej oraz cennik dostępu do elementów infrastruktury pocztowej lub ich zmiany podlegają publikacji na stronie podmiotowej BIP.

Art. 68. 1. W przypadku braku zatwierdzonych w trybie art. 67 ust. 4–6 regulaminu dostępu do elementów infrastruktury pocztowej lub cennika dostępu do elementów infrastruktury pocztowej albo niezawarcia umowy o dostęp, Prezes UKE, na pisemny wniosek operatora pocztowego zainteresowanego zawarciem umowy o dostęp, może nałożyć, w drodze decyzji, na operatora wyznaczonego obowiązek podjęcia negocjacji w celu zawarcia takiej umowy. Prezes UKE określa w decyzji termin zakończenia negocjacji nie dłuższy niż 60 dni od dnia złożenia wniosku.

2. W przypadku niepodjęcia negocjacji w sprawie zawarcia umowy o dostęp, odmowy zawarcia lub niezawarcia tej umowy w terminie, o którym mowa w ust. 1, operator pocztowy zainteresowany zawarciem umowy o dostęp może zwrócić się do Prezesa UKE z wnioskiem o wydanie decyzji w sprawie dostępu.

3. Wniosek, o którym mowa w ust. 2, zawiera:

1) projekt umowy o dostęp;

2) wskazanie tych części projektu umowy o dostęp, co do których strony negocjacji nie doszły do porozumienia;

3) stanowiska stron negocjacji w spornych kwestiach.

4. Strony negocjacji są obowiązane do przedłożenia Prezesowi UKE, na jego wezwanie, w terminie nie dłuższym niż 14 dni od dnia doręczenia wezwania, dodatkowych wyjaśnień oraz dokumentów niezbędnych do rozpatrzenia wniosku o wydanie decyzji w sprawie dostępu.

Art. 69. 1. Prezes UKE podejmuje decyzję w sprawie dostępu, biorąc pod uwagę:

1) charakter zaistniałych kwestii spornych oraz praktyczną możliwość ich rozwiązania;

2) zapewnienie:

a) utrzymania ciągłości świadczenia usług powszechnych,

b) niedyskryminacyjnych warunków dostępu,

c) rozwoju konkurencyjnego rynku usług pocztowych.

2. Decyzja w sprawie dostępu zastępuje umowę o dostęp w zakresie objętym decyzją.

3. W przypadku zawarcia umowy o dostęp decyzja w sprawie dostępu wygasa w zakresie objętym umową.

4. W sprawach roszczeń majątkowych z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązków wynikających z decyzji w sprawie dostępu właściwa jest droga postępowania sądowego.

Art. 70. 1. Operator wyznaczony posiadający bazę informacji o zmianie adresu w celu przekierowania przesyłek pocztowych, któremu podmiot korzystający z usług pocztowych zgłosił informację o zmianie adresu w celu przekierowania przesyłek pocztowych, jest obowiązany przekazać tę informację operatorom pocztowym, z którymi zawarł umowę o dostęp w zakresie, o którym mowa w art. 66 ust. 1 pkt 4, jeżeli podmiot dokonujący zgłoszenia wyraził zgodę na przekazanie informacji o zmianie adresu pozostałym operatorom pocztowym.

2. Za przyjęcie zgłoszenia, o którym mowa w ust. 1, operator wyznaczony może pobrać opłatę.

Nieprzekładalność rozwiązań infrastrukturalnych z rynku telekomunikacyjnego na rynek pocztowy

Przyjmuje się, że obok rynku telekomunikacyjnego (który w prawie Unii Europejskiej określa się obecnie rynkiem łączności elektronicznej), energetycznego, czy kolejowego rynek pocztowy zalicza się do tzw. rynków infrastrukturalnych. Pomimo braku powiązania technologicznego, świadczenie usług telekomunikacyjnych w ich początkowym okresie powiązane było instytucjonalnie z usługami pocztowymi. Zapewne dlatego regulację rynku telekomunikacyjnego oraz rynku pocztowego w Polsce powierzono jednemu organowi - Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej. Czy w związku z tym doświadczenia liberalizacji rynku telekomunikacyjnego - obecnie w pełni konkurencyjnego - mogą służyć za wzór dla rynku pocztowego?

Różnice między rynkiem pocztowym i telekomunikacyjnym są na tyle duże, że ich dokładna analiza wymagałaby odrębnego opracowania. Dotyczą one charakteru oraz sposobu świadczenia usług na obu tych rynkach, podstawowych celów ich regulacji w świetle prawa Unii Europejskiej (dyrektyw liberalizacyjnych), specyfiki infrastruktury pocztowej i telekomunikacyjnej oraz istoty dostępu podmiotów trzecich do infrastruktury kluczowej (TPA). Ponadto na rynku telekomunikacyjnym nie występuje konieczność powoływania operatora wyznaczonego, a na rynku pocztowym usługą powszechną jest kluczową instytucją funkcjonowania tego rynku, zapewniającą obywatelowi bezpieczny i tani dostęp do usług pocztowych w każdym miejscu kraju, który nie zostałby zapewniony na podobnych warunkach w oparciu o same mechanizmy wolnego rynku.

O ile w sektorze telekomunikacyjnym poprzez infrastrukturę można rozumieć zespół różnych urządzeń technicznych, w tym też np. instalacji kablowych czy światłowodowych, które mogą zostać udostępnione, jeżeli przepisy prawa na to zezwalają, o tyle w przypadku sektora pocztowego nie można mówić o udostępnieniu sieci pocztowej, bo ta oparta jest na zasobach ludzkich, których nie udostępnia się wprost tak jak zasobów technicznych. Możliwa jest jedynie współpraca operatorska w zakresie zlecenia danemu operatorowi pocztowemu dalszego wykonywania usługi pocztowej, przyjętej przez innego operatora. Kwestia ta jest uregulowana w polskim Prawie pocztowym, w art.35 stwarzającym taką możliwość.

Liberalizacja sektora telekomunikacyjnego, czy kolejowego może być natomiast cenną lekcją, dzięki której istnieje szansa niepopętnienia tych samych błędów w tworzeniu rozwiązań dla innych rynków infrastrukturalnych. Nie zawsze rozdzielanie funkcjonującej przez dziesiątki czy setki lat organizacji przynosi pożądane skutki, np. sposób podziału i prywatyzacji PKP jest uważany przez wielu ekspertów za nieoptymalny. Natomiast współdzielenie infrastruktury na rynku telekomunikacyjnym doprowadziło do zaniechania inwestycji przez prywatne firmy i zmusiło do nich państwo, co ostatecznie przeniósł ich koszty na obywateli.

Instytut Poczty krytycznie spogląda na bezrefleksyjne przyrównywanie rynku pocztowego do rynku telekomunikacyjnego, energetycznego czy kolejowego, a tym bardziej na propozycje przenoszenia na rynek pocztowy rozwiązań regulacyjnych z innych rynków infrastrukturalnych. Należy sprzeciwić się tezie, że pełna liberalizacja rynku pocztowego jest równoznaczna z udostępnianiem całej infrastruktury pocztowej operatora wyznaczonego operatorom alternatywnym. Natomiast nie sposób nie zgodzić się z diagnozą UKE, wyrażoną w ostatnim raporcie o stanie rynku pocztowego: „rozległa sieć pocztowa mogłaby być dla operatora wyznaczonego dodatkowym istotnym źródłem przychodów w chwili udostępnienia jej innym operatorom, pod warunkiem prawidłowego skalkulowania kosztów i ustalenia opłat za dostęp na odpowiednim

poziomie.” Należy również podkreślić, że współpraca operatora wyznaczonego z innymi operatorami oparta na sieci pocztowej możliwa jest jedynie wówczas jeżeli to nie zagrażałoby prawidłowej realizacji usługi powszechnej oraz istniałyby rezerwy techniczno – organizacyjne w tym zakresie. Dla obywatela najważniejsze jest, aby usługa powszechna była realizowana na tym samym i nie obniżającym się poziomie jakościowym i dostępowym.

II. Sytuacja na rynku polskim w obszarze współdzielenia infrastruktury

Infrastruktura pocztowa w Polsce

Infrastruktura pocztowa operatora wyznaczonego

Z publikacji Urzędu Komunikacji elektronicznej „Raport o stanie rynku pocztowego za rok 2014” wynika, że na koniec 2014 roku Poczta Polska posiadała 141 480 skrzytek pocztowych oraz 115 821 własnych oddawczych skrzynek pocztowych. Operator wyznaczony dysponował też systemem kodów pocztowych identyfikujących obszary doręczeń oraz bazą informacji o zmianie adresu w celu przekierowania przesyłek pocztowych. Poczta Polska ma obowiązek zapewnić dostęp do powyższych elementów infrastruktury pocztowej innym operatorom pocztowym świadczącym usługi wchodzące w zakres usług powszechnych.¹

Oprócz wymienionych elementów, w skład sieci pocztowej wchodzi infrastruktura logistyczna (sortownie, flota samochodów, maszyny do sortowania), skrzynki nadawcze, placówki pocztowe, tzw. „ostatnia mila” czyli listonosze i systemy IT. Z raportu rocznego za ubiegły rok wynika, że Poczta posiada 29 914 skrzynek nadawczych, 7 527 placówek i zatrudnia 25 tys. listonoszy. W zeszłym roku dokonano znacznych inwestycji w rozwój infrastruktury pocztowej. Zakupiono 8 maszyn do sortowania przesyłek listowych, wzięto w leasing 459 samochodów, wymieniono kilka tysięcy komputerów, zrewitalizowano 152 placówki pocztowe. Inwestycje w rozwój infrastruktury pochłonęły w 2014 r. 230,6 mln zł. Wszystkie te elementy mogą być udostępniane na podstawie dobrowolnych umów, zawieranych w oparciu o warunki rynkowej opłacalności i możliwości techniczno – organizacyjne operatora wyznaczonego. Nie powinno się jej udostępniać gdyby spowodować to miało zagrożenie realizacji podstawowego zadania operatora wyznaczonego jakim jest zapewnienie usługi powszechnej.

Infrastruktura pocztowa operatorów alternatywnych

Jak wynika z raportu UKE na koniec 2014 r. żaden z alternatywnych operatorów pocztowych, nie posiadał własnych nadawczych skrzynek pocztowych. Łącznie prowadzili oni 22 408 placówek pocztowych, ale te same placówki pocztowe były wykazywane w sprawozdaniach wielu operatorów pocztowych, stąd faktyczna ich liczba była o ok. połowę mniejsza. Największy operator niepubliczny InPost na swojej stronie podaje, że posiada 1 200 Punktów Obsługi Klienta i około 8 000 Punktów Awizacyjnych.² Niestety brakuje w tym przypadku informacji ile jest w tej liczbie punktów wyłącznie oddawczych.

Udostępnianie infrastruktury - zawarte umowy

Cenniki opłat i regulaminy udostępnienia wymaganych elementów infrastruktury Poczty Polskiej zostały zatwierdzone przez Urząd Komunikacji Elektronicznej i wraz z wnioskami o dostęp znajdują się na stronie internetowej operatora. Udostępnianie wymienionych w ustawie Prawo pocztowe

¹ UKE, „Raport o stanie rynku pocztowego za rok 2014”, s. 23 - 24.

² <https://inpost.pl/pl/o-firmie/inpost>

elementów infrastruktury może się odbyć pod warunkiem złożenia przez zainteresowanego operatora pocztowego odpowiedniego wniosku i zawarcia umowy. Dotychczas podpisano siedem umów tego rodzaju.

1) Skrytki pocztowe to zainstalowane w placówce pocztowej skrzynki, zamykane przez adresata na klucz, służące adresatowi do bezpośredniego odbioru nierejestrowanych przesyłek listowych, przesyłek dla ociemniałych, zawiadomień o nadejściu przesyłek pocztowych lub przesyłek rejestrowanych doręczanych zgodnie z art. 37 ust. 4 Prawa pocztowego.

W 2014 r. Poczta Polska zawarła trzy umowy o udostępnienie skrytek pocztowych - z InPost Sp. z o.o., Polską Grupą Poczтовую S.A. i Speedmail Sp. z o.o.

2) Własne oddawcze skrzynki pocztowe, nazywane też skrzynkami przydrożnymi, to skrzynki oddawcze będące własnością Poczty Polskiej zainstalowane na obszarach wiejskich lub o rozproszonej zabudowie. Umowa przewiduje przekazanie doręczycielom operatora prywatnego kluczyków do korzystania ze skrzynek w zamian za opłacanie abonamentu za dostęp.

Umowę o dostęp do tego elementu infrastruktury Poczta Polska i InPost SA podpisały 24 kwietnia 2015 r.

3) System kodów pocztowych identyfikujących obszary doręczeń to inaczej Oficjalny Spis Pocztowych Numerów Adresowych (PNA).

W 2014 r. Poczta Polska zawarła umowy na udostępnienie systemu kodów pocztowych z trzema operatorami: UPS Sp. z o.o., TNT Express Worldwide Poland Sp. z o.o., Dystrybucja Polska Sp. z o.o.

4) Baza informacji o zmianie adresu w celu przekierowania przesyłek pocztowych to plik zawierający informację o złożonych aktualnych żądaniach przekierowywania przesyłek pocztowych, obejmujący: 1) imię i nazwisko lub nazwę adresata, 2) dotychczasowy adres doręczania przesyłek pocztowych, 3) nowy adres, na który przekierowywane mają być przesyłki pocztowe, 4) okres na który zostało złożone żądanie przekierowywania przesyłek pocztowych.

Dotychczas nie zawarto żadnej umowy z operatorem pocztowym na udostępnienie powyższego elementu infrastruktury, ponieważ żaden z operatorów o to się nie ubiegał (nie był zainteresowany).

Cenniki dostępu operatorów pocztowych do sieci pocztowej Poczty Polskiej S.A.

Ceny w PLN

CENNIK DOSTĘPU DO SKRYTEK POCZTOWYCH POCZTY POLSKIEJ S.A.

| Opłata za umieszczenie w skrytce pocztowej jednej przesyłki lub jednego zawiadomienia | | |
|---|----------------|-------------|
| Cena netto* | Podatek VAT ** | Cena brutto |
| 0,54 | 0,12 | 0,66 |

* zmiana stawki podatku VAT nie wpływa na zmianę ceny netto

** aktualna stawka podatku VAT wynosi 23%

CENNIK DOSTĘPU DO ODDAWCZYCH SKRZYNEK POCZTOWYCH POCZTY POLSKIEJ S.A.

| Opłata za dostęp do jednego zestawu oddawczych skrzynek pocztowych za okres 1 miesiąca | | | Opłata za dostęp do jednego zestawu oddawczych skrzynek pocztowych za okres 3 miesięcy | | |
|--|---------------|-------------|--|---------------|-------------|
| cena netto* | podatek VAT** | cena brutto | cena netto* | podatek VAT** | cena brutto |
| 1,54 | 0,35 | 1,89 | 4,55 | 1,05 | 5,60 |

| Opłata za dostęp do jednego zestawu oddawczych skrzynek pocztowych za okres 6 miesięcy | | | Opłata za dostęp do jednego zestawu oddawczych skrzynek pocztowych za okres 12 miesięcy | | |
|--|---------------|-------------|---|---------------|-------------|
| cena netto* | podatek VAT** | cena brutto | cena netto* | podatek VAT** | cena brutto |
| 9,08 | 2,09 | 11,17 | 18,12 | 4,17 | 22,29 |

* zmiana stawki podatku VAT nie wpływa na zmianę ceny netto

** aktualna stawka podatku VAT wynosi 23%

CENNIK DOSTĘPU OPERATORÓW POCZTOWYCH DO SYSTEMU KODÓW POCZTOWYCH IDENTYFIKUJĄCYCH OBSZARY DORĘCZEŃ

| Opłata jednorazowa za dysk optyczny na dany kwartał | | | | | | Opłata abonamentowa roczna za 4 dyski optyczne | | | | | |
|---|---------------|-------------|---------------------------------------|---------------|-------------|--|---------------|-------------|--|---------------|-------------|
| Cena netto * | Podatek VAT** | Cena brutto | Opłata za przesłanie dysku optycznego | | | Cena netto* | Podatek VAT** | Cena brutto | Opłata za przesłanie dysków optycznych | | |
| | | | Cena netto* | Podatek VAT** | Cena brutto | | | | Cena netto* | Podatek VAT** | Cena brutto |
| 37,70 | 8,67 | 46,37 | 3,11 | nd | 3,11 | 146,80 | 33,76 | 180,56 | 12,44*** | nd | 12,44*** |

* zmiana stawki podatku VAT nie wpływa na zmianę ceny netto

** aktualna stawka podatku VAT wynosi 23%

*** dysk optyczny na dany rok kalendarzowy – 4 przesyłki w ciągu roku

CENNIK DOSTĘPU OPERATORÓW POCZTOWYCH DO INFORMACJI O ZMIANIE ADRESU W CELU PRZEKIEROWANIA PRZESYŁEK POCZTOWYCH

| Opłata za 1 informację o zmianie adresu adresata | | | Opłata za nagranie płyty CD z danymi | | | Opłata za każdorazowe przesyłanie płyty CD z danymi | | |
|--|---------------|-------------|--------------------------------------|---------------|-------------|---|---------------|-------------|
| cena netto* | podatek VAT** | cena brutto | cena netto* | podatek VAT** | cena brutto | cena netto* | podatek VAT** | cena brutto |
| 2,06 | 0,47 | 2,53 | 1,97 | 0,45 | 2,42 | 3,11 | nd | 3,11 |

* zmiana stawki podatku VAT nie wpływa na zmianę ceny netto

** aktualna stawka podatku VAT wynosi 23%

Stanowiska głównych uczestników rynku pocztowego wobec rozszerzenia zakresu udostępniania infrastruktury

Poczta Polska

Poczta Polska uznaje, że istnieje możliwość współpracy komercyjnej między operatorami pocztowymi w zakresie udostępniania elementów sieci pocztowej, które nie są obowiązkowe i nie wynikają z przepisów Prawa pocztowego. Chodzi o możliwość korzystania przez innych operatorów pocztowych np. z centrów sortujących Poczty i doręczeń na etapie tzw. ostatniej mili. Operator wyznaczony przyznaje, że od kilku miesięcy prowadzi negocjacje z zainteresowanymi podmiotami, a równocześnie pracuje nad ofertą w zakresie udostępniania ww. elementów sieci oraz planuje wyodrębnić z Działu sprzedaży specjalną jednostkę ds. handlu hurtowego.

Poczta Polska jednocześnie podkreśla, że charakter priorytetowy będzie miało świadczenie przez nią pocztowej usługi powszechnej, a innym operatorom będzie mogła udostępnić niewykorzystane rezerwy technologiczne. Kluczową rolę przy decyzji o udostępnianiu własnej sieci będzie miał dla Poczty rachunek poniesionych kosztów i uzyskanych korzyści. Firma chce szukać rozwiązań sprzyjających uzyskaniu efektu synergii obu stron, natomiast uniknąć sytuacji, w której firmy konkurujące z nią w przetargach będą wykorzystywały dostęp do jej infrastruktury, aby zmaksymalizować swoją szansę na wygraną i stać się w ten sposób operatorem wiodącym, spychając Poczta Polską do roli podwykonawcy.

Operatorzy alternatywni

Przedmiotem zarzutów operatorów alternatywnych jest brak zapisanego w ustawie obowiązku udostępniania sieci operatora wyznaczonego innym operatorom. Zdaniem np. InPostu czy Ogólnopolskiego Związku Pracodawców Niepublicznych Operatorów Poczty błędne regulacje są barierą w pełnej liberalizacji i konkurencyjności rynku pocztowego. Podmioty te argumentują, że infrastruktura pocztowa nie jest własnością Poczty Polskiej, ale została zbudowana za pieniądze państwowe, więc należy do wszystkich obywateli. Wykazują również straty jakie z obecnego stanu rzeczy płyną dla wszystkich uczestników rynku pocztowego - zarówno firm jak i konsumentów.

Rafał Brzoska, prezes firmy Integer.pl komentując ustawę Prawo pocztowe z 2012 r. powiedział: „Niestety Poczta Polska uniemożliwia niezależnym operatorom pocztowym odpłatny dostęp do oddawczych i nadawczych skrzynek pocztowych, skrytek pocztowych, sortowni oraz listonoszy. Działanie to nie tylko zmniejsza dostępność usług pocztowych dla obywateli, ogranicza wolną konkurencję i tym samym zrównoważony rozwój sektora pocztowego, ale sprawia również, że operator wyznaczony świadomie rezygnuje z dodatkowych wpływów, płynących z komercyjnej współpracy z innymi podmiotami działającymi na rynku pocztowym.”³³

Urząd Komunikacji Elektronicznej

Urząd Komunikacji Elektronicznej na bieżąco analizuje sytuację na rynku pocztowym pod kątem potrzeby nowelizacji ustawy Prawo pocztowe. Wśród rozważanych rozwiązań jest powrót do administracyjnego sterowania dostępem do infrastruktury pocztowej, w obszarze

³³ R. Brzoska, Deregulacja rynku pocztowego a dostęp niezależnych operatorów do infrastruktury pocztowej, Integer.pl, 04.06.2013, <https://integer.pl/pl/aktualnosci/deregulacja-ryнку-pocztowego-a-dostep-niezaleznych-operatorow-do-infrastruktury-pocztowej554>.

nieuregulowanym w ustawie. UKE, ocenia, że pełna liberalizacja dostępu do infrastruktury nie przyniosła zakładanych efektów, ponieważ nie podpisano jeszcze żadnych umów o dostęp do sieci operatora wyznaczonego dotyczących udostępnienia sortowni i świadczenia usługi doręczenia na odcinku ostatniej mili.⁴ W „Raporcie o stanie rynku pocztowego za 2014 r.” napisano: „Rozległa sieć pocztowa mogłaby być dla operatora wyznaczonego dodatkowym istotnym źródłem przychodów w chwili udostępnienia jej innym operatorom, pod warunkiem prawidłowego skalkulowania kosztów i ustalenia opłat za dostęp na odpowiednim poziomie.”⁵

⁴ L. Kretowicz, Krzywicki: jesteśmy gotowi na nowelizację Prawa pocztowego, Pb.pl, 02.07.2015, <http://www.pb.pl/4205605,71196,krzywicki-jestesmy-gotowi-na-nowelizacje-prawa-pocztowego?utm_source=tag_&utm_medium=rss>

⁵ UKE, *Raport o stanie rynku pocztowego za rok 2013*, Warszawa, maj 2014 r, s. 21.

III. Przegląd rozwiązań w zakresie udostępniania infrastruktury pocztowej w krajach Unii Europejskiej

Pocztowi operatorzy wyznaczeni we wszystkich państwach Unii Europejskiej na mocy postanowień Dyrektywy 2008/6/WE, mają prawny obowiązek udostępniania innym operatorom wybranych elementów własnej infrastruktury pocztowej, co wynika z artykułu 11a. W pozostałym zakresie II Dyrektywa pocztowa nie wprowadza jednak szczegółowych przepisów harmonizacyjnych, ale pozostawia do decyzji państw członkowskich uregulowanie tego dostępu w zależności od potrzeb krajowego rynku pocztowego. Regulacje te są różne ponieważ Prawa pocztowe przyjmowane w poszczególnych krajach mają charakter całościowy. Oznacza to że dostęp do infrastruktury pocztowej musi być rozpatrywany wspólnie między innymi z takimi zapisami jak kwestia świadczenia i finansowania usługi powszechnej.

W raporcie „Main Developments in the Postal Sector (2010-2013)”, który przygotował niemiecki instytut badawczy WIK Consult na zlecenie Komisji Europejskiej dokonano szczegółowej analizy udostępniania infrastruktury pocztowej przez operatora wyznaczonego w poszczególnych krajach.

| Zakres udostępniania infrastruktury pocztowej w państwach UE | | |
|--|---|--|
| Wysoki (7 państw) | Średni (10 państw) | Niski (11 państw) |
| Czechy, Dania, Francja, Litwa, Luksemburg, Niemcy, Słowenia | Austria, Cypr, Estonia, Grecja, Malta, Polska , Portugalia, Węgry, Wielka Brytania, Włochy | Belgia, Bułgaria, Chorwacja, Finlandia, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Łotwa, Rumunia, Słowacja, Szwecja |

Tabela 1. Zakres udostępniania infrastruktury pocztowej w państwach UE. Źródło: Opracowanie własne, na podstawie raportu WIK Consult „Main Developments in the Postal Sector (2010-2013)”, Bad Honnef, 2013.

Żadne z państw europejskich nie zdecydowało się na zapewnienie pełnego dostępu do wszystkich elementów sieci operatora wyznaczonego. Wybrane kraje (Belgia, Estonia, Niemcy, Łotwa, Litwa, Malta, Portugalia, Słowenia, Wielka Brytania, Węgry) zapewniają dostęp do ostatniego etapu świadczenia usługi, tj. etapu doręczenia tzw. downstream access, co oznacza nałożenie na operatora wyznaczonego obowiązku doręczenia przesyłek przekazywanych mu przez innych operatorów świadczących usługi powszechne lub wchodzące w zakres usług powszechnych.⁶

Regulacje prawne dotyczące udostępniania elementów infrastruktury pocztowej można podzielić na trzy główne typy:

- **Udzielanie dostępu do sieci pocztowej** (w rozumieniu prawa krajowego) **oraz elementów infrastruktury**. Rozwiązanie to przyjęto m.in. w: Hiszpanii, Irlandii, na Litwie, w Niemczech, w Portugalii, na Słowenii, w Szwecji.

⁶ Małgorzata Olszewska, *Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji na interpelację nr 10263 w sprawie dostępu do infrastruktury pocztowej dla niepublicznych operatorów pocztowych po wejściu w życie nowej ustawy Prawo pocztowe*, 28.11.2012.

- **Otwarty katalog infrastruktury pocztowej** (ze wskazaniem wyłącznie przykładowego wyliczenia). Przykładem zastosowania takich regulacji są Belgia i Estonia.
- **Udostępnienie enumeratywne określonych elementów infrastruktury pocztowej.** Ten typ regulacji wdrożono m.in. w Austrii, we Francji i w Polsce.

**Porównanie szczegółowych regulacji w zakresie udostępniania infrastruktury pocztowej
w państwach Unii Europejskiej**

| Dostęp do: | Kodów pocztowych | Skrytek pocztowych | Skrzynek oddawczych | Bazy adresów | Zmian w bazie adresów | Zwrotów |
|--------------|------------------|--------------------|---------------------|--------------|-----------------------|-----------|
| Kraj | | | | | | |
| Austria | + | BD | + | BD | + | |
| Belgia | + | | + | | | |
| Bułgaria | + | | + | | | |
| Chorwacja | | BD | BD | BD | BD | BD |
| Cypr | + | + | + | + | + | |
| Czechy | + | + | ND | + | + | + |
| Dania | + | + | + | + | + | + |
| Estonia | + | + | | | | + |
| Finlandia | + | | | | | |
| Francja | + | + | + | + | + | + |
| Grecja | | | | + | + | + |
| Hiszpania | | | + | | | |
| Holandia | | + | ND | | | |
| Irlandia | ND | BD | + | BD | BD | BD |
| Litwa | + | + | + | + | + | + |
| Luksemburg | + | + | + | + | + | + |
| Łotwa | | + | | | | |
| Malta | + | + | | | | + |
| Niemcy | + | + | + | + | + | + |
| Polska | + | + | + | | | |
| Portugalia | | | + | | | |
| Rumunia | | | | | | |
| Słowacja | | | + | | | |
| Słowenia | + | + | ND | + | + | + |
| Szwecja | + | + | ND | ND | ND | |
| Węgry | + | | + | | | |
| Wielka Bryt. | + | | | + | | |
| Włochy | | + | + | | | |
| % | 78 | 59 | 65 | 64 | 47 | 43 |

Tabela 2. Wykaz elementów infrastruktury pocztowej dla których istnieje obowiązek udostępniania w poszczególnych państwach UE. Źródło: Opracowanie własne, na podstawie analizy danych pochodzących od europejskich operatorów wyznaczonych oraz z raportu WIK Consult „Main Developments in the Postal Sector (2010-2013)”, Bad Honnef, 2013.

Zasadniczym, preferowanym we wszystkich krajach, modelem ustalania cen i warunków dostępu do infrastruktury pocztowej jest umowa cywilnoprawna między zainteresowanymi podmiotami. W przypadku braku dobrowolnie zawartej umowy we wszystkich państwach członkowskich istnieje

możliwość odwołania się do krajowego organu regulacyjnego w celu wydania decyzji administracyjnej zastępującej umowę cywilnoprawną.

W Niemczech i Wielkiej Brytanii regulator zatwierdza zawartą umowę. W Austrii, Estonii, Francji, Hiszpanii i Portugalii należy jedynie poinformować organ regulujący o fakcie zawartej umowy. Takiego obowiązku nie ma m.in. w Belgii, na Litwie, w Irlandii, na Słowenii i w Szwecji.

Ustalanie cen odbywa się według trzech głównych schematów:

- Okresowe ustalanie cenników i warunków dostępu do wybranych elementów infrastruktury/sieci pocztowej dla wszystkich zainteresowanych podmiotów. Powyższe rozwiązanie przyjęły Francja, Niemcy, Słowenia i Wielka Brytania.
- Ustalenie cen z zainteresowanym operatorem pocztowym na warunkach rynkowych przy uwzględnieniu kosztów poniesionych z założeniem rozsądnego zysku dla strony udostępniającej. Przykładem tego podejścia są Belgia i Estonia.
- Określenie cen przy uwzględnieniu realiów rynkowych i przy zachowaniu zasad niedyskryminacji oraz proporcjonalności.

Case study - rozwiązania w zakresie udostępniania infrastruktury w Wielkiej Brytanii i w Niemczech

Wielka Brytania

Rynek w Wielkiej Brytanii został w pełni zliberalizowany w 2006 r. Jednak pierwszą umowę o udostępnienie infrastruktury Royal Mail podpisał z UK Mail dwa lata wcześniej. Obecnie z sieci operatora wyznaczonego korzysta 26 licencjonowanych firm pocztowych, w większości integratorów pocztowych/maillingowych jako nadawców a ich działalność koncentruje się wokół gromadzenia, sortowania i dostarczania przesyłek do centrów dystrybucyjnych Royal Mail. Operatorzy alternatywni bardzo chętnie korzystają z sieci operatora wyznaczonego, zwł. jeśli chodzi o tzw. odcinek ostatniej mili (downstream). Dzieje się tak m.in. dlatego, że Urząd ds. Komunikacji (Ofcom), a przed 2011 r. rządowa Komisja ds. Usług Pocztowych, restrykcyjnie podchodzi do wysokości marży za tę usługę i wymaga utrzymania minimalnej różnicy między cenami detalicznymi i hurtowymi. To doprowadziło do poważnego zachwiania rentowności sieci pocztowej, na utrzymanie której musiano wyłożyć znaczne środki publiczne. Dzięki temu dofinansowaniu dostęp do sieci operatora wyznaczonego jest tak tani, że Royal Mail nie ma praktycznie konkurencji na etapie dostarczania przesyłek do odbiorców i odpowiada za doręczenie ok. 99,5% listów finalnym adresatom, z czego 44% pochodzi z handlu hurtowego. W 2012 r. firma Whistl (dawne TNT Post UK) zaczęła testować samodzielne dostarczanie korespondencji od nadawcy do odbiorcy w zachodniej części Londynu, ale ostatecznie się z tego wycofała.⁷

W Wielkiej Brytanii operator wyznaczony Royal Mail, zarządzający siecią logistyczną i Post Office, podmiot zarządzający placówkami pocztowymi to dwie oddzielne firmy. Na mocy ustawy Postal Services Act z 2011 r. należąca w 100% do państwa spółka Post Office stała się z dniem 1 kwietnia 2012 r. całkowicie niezależna od spółki Royal Mail, w której państwo ma jeszcze 30% udziałów, ale wkrótce zamierza je sprzedać. Oba podmioty podpisały natomiast porozumienie o współpracy na okres 10 lat, na mocy którego firma Post Office wydaje znaczki oraz przyjmuje listy i paczki w imieniu Royal Mail. Spółka Post Office regularnie przynosi straty i musi być subsydiowana z budżetu państwa dotacjami. Przykładowo w 2010 r. rząd zdecydował o przyznaniu spółce do 2015 r. 1,34 mld. funtów na modernizację infrastruktury. Wcześniej, w 2007 r. rząd przyznał przedsiębiorstwom z grupy Royal Mail 1,7 mld funtów dotacji na inwestycje w rozwój sieci. Z funduszy skorzystały trzy spółki - Royal Mail - zajmująca się dystrybucją listów, Parcelforce - dostarczająca paczki i Post Office, zarządzająca detalicznymi placówkami pocztowymi.⁸

Niemcy

Formalnie liberalizacja pocztowego rynku niemieckiego trwała od roku 1998 do końca 2007. W praktyce Prawo pocztowe jest na bieżąco aktualizowane. Najczęściej spowodowane jest to rozstrzygnięciem kolejnych sporów pomiędzy operatorami niepublicznymi a Deutsche Post lub operatorami niepublicznymi a rządem niemieckim. Rynek pocztowy w Niemczech reguluje ustawa z 22 grudnia 1997 roku. Na podstawie tej ustawy organ regulujący Die Bundesnetzagentur für

⁷ The European Regulators Group for Postal Services, Report on edn-to-edn competition and access in European postal markets, http://ec.europa.eu/internal_market/ergp/docs/documentation/2014/ergp-13-38rev1-report-on-end-2-end-competition-clean-adopted_en.pdf, s. 9 - 10.

⁸ L. Mackie, M. Glasman, This cynical Royal Mail and Post Office divorce will bring only misery, The Guardian, 30.03.2012.

Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (BNA) wydaje licencję pocztową dla przedsiębiorstwa chcącego prowadzić działalność pocztową.

Konkurencja Deutsche Post zabiera firmie rocznie około 12% wolumenu przesyłek. Niemcy to rynek w pełni uwolniony, ale usługa powszechna świadczona przez Deutsche Post wykracza poza standardy określone dyrektywami pocztowymi. Oznacza to, że usługa powszechna w Niemczech świadczona jest nie 5 razy w tygodniu ale 6 razy. Sytuacja taka wymusza podnoszenie standardu usług i powoduje że realna konkurencja z Deutsche Post jest bardzo trudna.

System przemieszczania przesyłek stworzony przez Deutsche Post, zorganizowany jest w następujący sposób. Przesyłka umieszczona przez nadawców w skrzynce pocztowej lub urzędzie pocztowym jest przyjmowana, a następnie przekazywana do najbliższego w stosunku do nadawcy centrum pocztowego, w którym przesyłka jest wstępnie sortowana według docelowych regionów i formatu, a następnie przekazywana do placówki najbliższej odbiorcy, w której podlega szczegółowemu sortowaniu i doręczeniu odbiorcy. Decyzją BNA z 15.09.2000 r. Deutsche Post została zobowiązana do przyznania taryf specjalnych klientom komercyjnym, którzy sami wykonują niektóre czynności przygotowawcze, to znaczy dostarczają minimalne gwarantowane ilości przesyłek wstępnie posortowanych według docelowego regionu, formatu bezpośrednio do wyjściowych centrów pocztowych. Obecnie konkurencja Deutsche Post posiada dostęp do infrastruktury Deutsche Post na podstawie niemieckiej ustawy Prawo pocztowe. Dostęp ten nie oznacza współpracy międzyoperatorskiej w zakresie korzystania z sieci pocztowej Deutsche Post, a jedynie z miejsca nadania przesyłek pocztowych, przez nadawców masowych oraz integratorów pocztowych, którzy mogą być również operatorami pocztowymi. Zostało to usankcjonowane de facto wyrokiem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (wyrok ETS z 6 marca 2008 roku w sprawach połączonych od C - 287/06 do C - 292/06). Z infrastruktury Deutsche Post korzystają zwykle konkurenci, którzy nie posiadają własnej sieci w niektórych regionach kraju oraz wyspecjalizowani konsolidatorzy. W Polsce tego typu rozwiązanie jest również stosowane poprzez taryfy specjalne, których zasady określone zostały w regulaminie zatwierdzonym przez prezesa UKE. Czynnikiem kształtującym atrakcyjność Deutsche Post jako pośrednika w obrocie korespondencji jest wysoki wskaźnik urbanizacji, w efekcie którego niecałe 20% populacji zamieszkuje 2/3 obszaru kraju, co czyni kosztownym rozwój sieci na całym terenie Niemiec. Obowiązek zapewnienia dostępu wskazanego w ustawie pocztowej regulowany jest przez Regulatora tak samo jak ceny owej usługi oraz rabaty uzależnione od wolumenu. Ocenia się, że około 13% ogólnego wolumenu listów trafiających do sieci Deutsche Post pochodzi od innych operatorów, jako integratorów przesyłek działających w imieniu nadawców oraz przyjętych przez siebie. Preferowanym modelem ustalenia warunków dostępu do infrastruktury jest umowa cywilnoprawna pomiędzy zainteresowanym podmiotami. Regulator zatwierdza zawartą umowę. Dopiero w przypadku braku możliwości porozumienia istnieje możliwość odwołania się do regulatora w celu wydania decyzji administracyjnej.

Europejski Trybunał Sprawiedliwości w swoim wyroku z dnia 6 marca 2008 roku przesądził, że operatorzy niepubliczni jako konsolidatorzy przesyłek pocztowych mają prawo do korzystania z taryf specjalnych, jak również do korzystania z infrastruktury operatora publicznego określonej jako: dostępne skrzynki oraz punkty pocztowe służące do odbioru przesyłek nadawanych przez klientów indywidualnych oraz z regionalnych centrów pocztowych, do których mogą trafić przesyłki wstępnie posortowane przez pocztowych operatorów niepublicznych jako integratorów przesyłek. Dopiero pod wpływem tego wyroku Deutsche Post i rząd niemiecki zgodziły się na udostępnianie

infrastruktury pocztowej. Wyrok ETS z 6 marca 2008 roku poprzedził przyjęcie III Dyrektywy pocztowej. Dyrektywa ta potwierdziła w swojej treści orzeczenie ETS, przyznając operatorom niepublicznym jako integratorom przesyłek prawo do korzystania z centrów sortujących jako miejsc nadawania zebranych przez siebie od nadawców przesyłek pocztowych i korzystania w ten sposób z taryf specjalnych. Nie jest to jednak obszar współpracy tożsamy z udostępnianiem sieci pocztowej przez operatora wyznaczonego innym operatorom w rozumieniu art. 11 oraz pkt 34 III Dyrektywy pocztowej.

IV. Rekomendacje Instytutu Poczтового w zakresie udostępniania infrastruktury pocztowej i nowelizacji Prawa pocztowego

1. W odróżnieniu od większości krajów UE, w Polsce nie ma żadnych barier wejścia na rynek usług pocztowych. Przykładowo w Finlandii, Francji, Niemczech, Szwecji obowiązują licencje. We Włoszech i Hiszpanii wymagane jest uzyskanie zezwoleń ogólnych oraz dokonanie wpłaty na fundusz kompensacyjny. Natomiast w Polsce, aby prowadzić działalność operatora pocztowego wystarczy wpis do rejestru, którego Urząd Komunikacji Elektronicznej (UKE) nie może odmówić. Po ostatnich, kontrowersyjnych doświadczeniach związanych z realizacją obsługi pocztowej dla instytucji publicznych przez operatorów niepublicznych, można jednak postawić pytanie, czy UKE nie powinien uzyskać narzędzia pozwalającego mu weryfikować deklarowaną przez firmy zdolność do świadczenia usług pocztowych i geograficzny zakres możliwości działania. Na tej podstawie UKE mogłoby wydawać zezwolenie na prowadzenie działalności pocztowej przynajmniej na świadczenie usług wchodzących w zakres usług powszechnych (zamiennych).
2. Istotą pocztowej usługi powszechnej jest zapewnienie wszystkim obywatelom możliwości korzystania z takiej samej usługi pocztowej na terenie całego kraju, w przystępnej cenie i na odpowiednich warunkach bezpieczeństwa obrotu przesyłki. Obywatel musi mieć pewność, że dowód nadania przesyłki rejestrowanej, będzie traktowany jako dokument urzędowy potwierdzający zarówno fakt jej nadania jak i datę nadania. Taka gwarancja w naszej ocenie stanowi istotny element poczucia bezpieczeństwa obywatela. Jednak w momencie rozszerzenia kompetencji Urzędu Komunikacji Elektronicznej o możliwość weryfikowania zdolności do świadczenia usług pocztowych i wydawania na nie zezwolenia można by rozszerzyć prawo do mocy dokumentu urzędowego na wszystkich operatorów, którzy otrzymali by takie zezwolenie wystawione przez UKE, a którzy świadczą usługi wchodzące w zakres usług powszechnych.
3. 23 lipca 2014 r. zostało uchwalone Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 910/2014 w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania. Większość przepisów zaufania będzie stosowana w krajowym porządku prawnym od 1 lipca 2016 roku. Uznawalność środków identyfikacji wydanych w państwach członkowskich należy wdrożyć nie później niż w okresie 12 miesięcy po opublikowaniu przez Komisję Europejską wykazu notyfikowanych środków identyfikacji. Wykaz notyfikowanych systemów identyfikacji elektronicznej Komisja Europejska publikuje w ciągu roku od rozpoczęcia stosowania niektórych aktów wykonawczych dotyczących tych systemów. Rozporządzenie to ma duże znaczenie dla rynku usług pocztowych, wprowadza bowiem nową, przynajmniej na poziomie wspólnotowym, usługę doręczenia elektronicznego. Jest to usługa umożliwiająca przesłanie drogą elektroniczną danych i zapewniająca dowody, w tym dowód wysłania lub odbioru danych oraz chroniąca przesyłane dane. Dane przesłane za pomocą przekazu elektronicznego będą dopuszczone jako dowód w postępowaniu sądowym. Nowe rozwiązania oraz skuteczne narzędzia w zakresie upowszechnienia e - usług mogą spowodować znaczne ograniczenia, a nawet likwidację tradycyjnej formy doręczania korespondencji listowej. Stanowi to wyzwanie związane z elektronicznymi usługami administracji publicznej i należy się zastanowić czy regulacje pocztowe nie powinny tego uwzględnić wprowadzając zapisy o usługach zaufania czy zarządzaniu tożsamością, podpisem i pieczęcią elektroniczną.

4. Definicja elementów infrastruktury pocztowej, jak też sieci pocztowej oraz zasady ich udostępniania w sposób precyzyjny zostały określone w ustawie Prawo pocztowe. Poziom dostępu do infrastruktury pocztowej dla innych operatorów w Polsce odpowiada rozwiązaniom z III Dyrektywy pocztowej. Poza obowiązkiem dostępu w niektórych krajach jest on większy, w niektórych mniejszy. Każdy z krajów członkowskich reguluje swój rynek pocztowy w zakresie opisanym przez Dyrektywy pocztowe. Warto jednak pamiętać, że regulacje te są różne, ponieważ prawa pocztowe przyjmowane w poszczególnych krajach mają charakter całościowy. Oznacza to, że dostęp do infrastruktury pocztowej musi być rozpatrywany wspólnie między innymi z takimi zapisami jak kwestia usługi powszechnej, kosztu netto, sposobu finansowania usługi powszechnej. Dostęp do infrastruktury powinien również uwzględniać optymalną konfigurację na konkretnych rynkach. Niektóre firmy zajmujące się działalnością pocztową mają na przykład własne sortownie, a nie mają doręczycieli, inne dysponują doręczycielami, a nie mają sortowni. W związku z tym ich zainteresowanie może być różne i należy to uwzględniać. Instytut Pocztowy z kilku dostępnych modeli rekomenduje rozwiązanie, które zapewniłoby wykorzystywanie przez operatorów niepublicznych infrastruktury operatora wyznaczonego w różnym zakresie. Zakres tej współpracy powinien wynikać jednak ze szczegółowej analizy posiadanych przez Poczta Polską zasobów techniczno – organizacyjnych, by nie doszło do zaburzenia w realizacji obowiązku świadczenia usługi powszechnej. Elementy sieci pocztowej, których udostępnianie nie jest obowiązkiem wynikającym z przepisów Prawa pocztowego winny być udostępniane na zasadach komercyjnych. Kluczowe wydaje się tutaj nie tyle przyjęcie nowych regulacji prawnych, ale ustalenie właściwych zasad oraz cen, które zapewnią rentowność usługi i pozwolą uniknąć sporów. Instytut Pocztowy uważa, że propozycja współpracy międzyoperatorskiej może obejmować zarówno dostęp do sortowni jak i tzw. ostatniej mili. Efektem wdrożenia takiego rozwiązania powinno być zapewnienie ubytków listowych w infrastrukturze operatora wyznaczonego wynikających ze zmian cywilizacyjnych oraz pojawienie się wyspecjalizowanych operatorów pocztowych działających jedynie w wybranych fragmentach łańcucha logistycznego. Powinno to jednak być poprzedzone szczegółową analizą rynku uwzględniającą tzw. migrację przesyłek.
5. Ważnym elementem pocztowych usług powszechnych jest dostarczanie przesyłek administracji publicznej i samorządowej. Doświadczenia z ostatnich lat, pokazują, że w sytuacjach, gdy o wyniku przetargu decyduje cena oferty, operator wyznaczony znajduje się w trudnym położeniu. Jego cennik jest znany, a obciążenia wynikające z konieczności utrzymywania stałej formy zatrudnienia powodują, że koszty stałe są większe niż operatorów niepublicznych. Projektując zmiany w polskim Prawie pocztowym, należy również uwzględnić te fakty. W związku z tym Instytut Pocztowy rekomenduje wprowadzenie rozwiązania wzorowanego na innych krajach europejskich, zgodnie z którymi przesyłki administracji dostarczane są przez operatora wyznaczonego. Takie rozwiązanie dopuszcza artykuł 8.1. Dyrektywy pocztowej.