

Raport

**dotyczący stanu debaty regulacyjnej
na temat użyteczności formuły pułapu cenowego
(price cap) jako narzędzia wykorzystywanego
do regulacji cen powszechnych usług pocztowych**

Instytut Poczty 2021

SPIS TREŚCI

1. Wprowadzenie
2. Podstawowe akty prawne
3. Zagadnienia ogólne
 - 3.1. Charakterystyka rynku pocztowego w Polsce
 - 3.2. Usługa powszechna
4. Ochrona konsumentów i mechanizm skuteczności kontroli cen powszechnych usług pocztowych (price cap)
 - 4.1. Ustanawianie operatora do świadczenia usług powszechnych
 - 4.2. Finansowanie usług powszechnych
 - 4.3. Finansowanie usług powszechnych w prawie krajowym
 - 4.4. Oddziaływanie na wysokość opłat za usługi powszechne
 - 4.5. Ustalenie maksymalnych poziomów opłat za usługi powszechne (price cap)
5. Ryzyka wykorzystywania mechanizmu price cap do regulacji cen powszechnych usług pocztowych w świetle aktualnych uwarunkowań ekonomicznych na polskim rynku pocztowym
 - 5.1. Analiza wad i zalet price cap
6. Analiza stosowanych parametrów formuł price cap w wybranych krajach w świetle ich zgodności z zasadami taryfowymi określonymi w art. 12 dyrektywy pocztowej
 - 6.1. Rodzaje systemów kontroli cen powszechnych usług pocztowych
 - 6.2. Belgia
 - 6.3. Portugalia
 - 6.4. Irlandia
 - 6.5. Włochy
 - 6.6. Szwecja
 - 6.7. Niemcy
 - 6.8. Francja
 - 6.9. Holandia
7. Doręczenia elektroniczne i jej wpływ na świadczenie pocztowych usług powszechnych
8. Podsumowanie i wnioski końcowe

Bibliografia

1. Wprowadzenie

Raport dotyczący stanu debaty regulacyjnej na temat użyteczności formuły pułapu cenowego (price cap) jako narzędzia wykorzystywanego do regulacji cen powszechnych usług pocztowych zawierającego:

- ⇒ przegląd przekrojowy stanu wdrożenia i faktycznego stosowania formuł price cap jako narzędzi do regulacji poziomu cen usług pocztowych w krajach UE w oparciu publicznie dostępne dane,
- ⇒ analizę zalet, wad i ryzyk wykorzystywania mechanizmu price cap jako narzędzia do regulacji cen powszechnych usług pocztowych w świetle aktualnych uwarunkowań ekonomicznych na polskim rynku pocztowym i jego przewidywanej dalszej ewolucji,
- ⇒ analizę stosowanych parametrów formuł price cap w krajach ze szczególnym uwzględnieniem Belgii, Portugalii i Irlandii w świetle spełniania przez formuły stosowane w tych państwach zasad taryfowych określonych w art. 12 III Dyrektywy pocztowej.

2. Podstawowe akty prawne raportu

- **FinPublU** ustawa z 27.8.2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.).
- **I DP** dyrektywa 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 (Dz. Urz. WE L Nr 15, s. 14).
- **II DP** dyrektywa 2002/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 10.6.2002 r. zmieniająca dyrektywę 97/67/WE w zakresie dalszego otwarcia na konkurencję wspólnotowych usług pocztowych (Dz. Urz. UE L Nr 176, s. 21).
- **Dyrektywa pocztowa** dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/6/WE z 20.2.2008 r. zmieniająca dyrektywę 97/67/WE w odniesieniu do pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty (Dz. Urz. UE L Nr 52, s. 3).
- **Konstytucja RP** Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- **PrPoczt** ustawa z 23.11.2012 r. – Prawo pocztowe (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1481 ze zm.).
- **PrPoczt03** ustawa z 12.6.2003 r. – Prawo pocztowe (tekst jedn. Dz.U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1159 ze zm.).
- **PrTelekom** ustawa z 16.7.2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1907 ze zm.).
- **Rozporządzenie 360/2012** rozporządzenie Komisji (UE) Nr 360/2012/UE z 25.4.2012 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis przyznawanej przedsiębiorstwom wykonującym usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym (Dz. Urz. UE L Nr 114, s. 8).
- **Rozporządzenie netto** rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z 30.4.2013 r. w sprawie kalkulacji kosztu netto obowiązku świadczenia usług powszechnych (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 978).
- **eIDAS** Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE, (Dz. Urz. UE OJ L 257, 28.8.2014, s. 73).

- **TFUE** Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z 26.10.2012 r. (Dz.U. UE C Nr 326, s. 47).

3. Zagadnienia ogólne

Polski rynek pocztowy to obszar gospodarki o ogromnych perspektywach wzrostu i zaostrzającej się konkurencji. Gra toczy się o wysoką stawkę, ponieważ segment usług paczkowo - kurierskich będzie rósł w najbliższych latach nawet o 25% rocznie za sprawą gwałtownego rozwoju e-commerce. Tempo zmian znacznie wzrosło w związku ze zmianami technologicznymi z epidemią COVID – 19. Warto w tym miejscu wspomnieć, że polski rynek pocztowy, tak jak cały rynek pocztowy Unii Europejskiej oparty jest o trzy Dyrektywy Pocztove¹. Ostatnia z nich pochodzi z 2008 roku. To przypomina sytuację, jakby rozwój rynku samochodowego wciąż związany był jedynie z silnikami spalinowymi.

Epidemia COVID – 19 nie tylko wpłynęła na rozwój usług e-commerce, które przekładają się na wzrost obrotu firm kurierskich działających w Polsce w przedziale od 25% do 50% wartości wolumenów, ale również przyspieszyła rozwój technologii cyfrowych mających wpływ na zmianę całej logistyki pocztowej. Mam tu na myśli, nie tylko gwałtownie spadające wolumeny przesyłek listowych, ale również ogromny potencjał wzrostu innego rodzaju usług i zmianę koncepcji logistyki pocztowej.

Polska jest ciągle bardzo atrakcyjnym obszarem do strategicznej ekspansji dla pocztowych operatorów wyznaczonych z największych państw Europy. W ostatnich latach mieliśmy do czynienia z serią przejęć polskich firm kurierskich przez podmioty zagraniczne. Duże koncerny, w całości lub w części należące do innych państw, takie jak DHL (Niemcy), DPD (Francja), czy GLS (Wielka Brytania) nie odebrały liberalizacji rynku pocztowego jedynie jako wezwania do zrobienia miejsca firmom prywatnym na rodzimych rynkach, ale potraktowały ją jako zaproszenie do ekspansji na rynki innych państw.

Poczta Polska, walcząc o swoją rynkową pozycję, musi zmagać się z silnymi finansowo europejskimi operatorami wyznaczonymi czy globalnymi integratorami amerykańskimi. Ci ostatni zaczynają wiązać się całym procesem logistycznym, od wytworzenia produktu, zmagazynowania go, ofertowania i dostarczenia do klienta.

¹ Dyrektywa 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 (Dz.U. L 15 z 21.1.1998, str. 14—25. Polskie wydanie specjalne: Rozdział 06 Tom 003 P. 71 – 82. Nowelizacje, teże dyrektywy: dyrektywa 2002/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10.06.2002 r. zmieniająca dyrektywę 97/67/WE w zakresie dalszego otwarcia na konkurencję wspólnotowych usług pocztowych (Dz.U. L 176 z 5.7.2002, str. 21–25. Polskie wydanie specjalne: Rozdział 06 Tom 004 P. 316 – 320) oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/6/WE z 20.02.2008 r. zmieniająca dyrektywę 97/67/WE w odniesieniu do pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty, (Dz.U. L 52 z 27.2.2008, str. 3–20).

3.1 Charakterystyka rynku pocztowego w Polsce

W rejestrze Operatorów Pocztowych opublikowanym na stronie internetowej Urzędu Komunikacji Elektroniczne jest kilkaset firm zajmujących się działalnością pocztową.

| Rynki pocztowe | | | Operatorzy pocztowi | | |
|--|-------------------|----------------------|---------------------|------|------|
| Usługi wchodzące w zakres usługi powszechnej | Usługi kurierskie | Inne usługi pocztowe | 2014 | 2015 | 2016 |
| | | | 48 | 47 | 35 |
| | | | 83 | 91 | 78 |
| | | | 10 | 12 | 11 |
| | | | 7 | 6 | 7 |
| | | | 12 | 8 | 7 |
| | | | 0 | 0 | 2 |
| | | | 6 | 7 | 10 |

Tabela 1. Operatorzy alternatywni na Polskim rynku pocztowym ze wskazaniem na zakres ich działalności w latach 2014-2016².

Duża liczba podmiotów deklarujących zainteresowanie rynkiem pocztowym oraz prowadzących na nim faktyczną działalność wynika z faktu, że jest to rynek w pełni zliberalizowany i nie istnieją na nim praktycznie żadne bariery wejścia, poza obowiązkiem wpisu do rejestru operatorów pocztowych prowadzonego przez Urząd Komunikacji Elektronicznej (dalej jako UKE).

Rynek pocztowy można uznać za względnie stabilny pod względem ilości występujących na nim aktywnych operatorów. To duża zasługa działającego w trudnych (jeśli chodzi o porównanie do innych państw UE) warunkach regulatora tego rynku jakim jest Prezes UKE. Obserwując rynek pocztowy w Europie od czasu liberalizacji mieliśmy do czynienia z licznymi decyzjami lokalnych regulatorów, które zachwiały pozycjami poczt narodowych pełniących obowiązki operatorów wyznaczonych. Tak było np. w Wielkiej Brytanii, gdzie decyzja o dostępie do infrastruktury pocztowej dla podmiotów zewnętrznych prawie doprowadziła do bankructwa Royal Mail, a w konsekwencji doszło do zmiany formuły funkcjonowania regulatora. Powściągliwa polityka polskiego Regulatora, tak w zakresie kontroli realizacji

² Źródło: Raport UKE na temat rynku pocztowego 2016.

usługi powszechnej oraz pilnowania równego dostępu do rynku poza usługami powszechnymi jak również odpowiedniej polityki cennikowej zaowocowała względna stabilnością. Jednak wyzwania rewolucji technologicznej, przemian społecznych oraz rozwoju nowych form logistyki stawiają szereg pytań. W jaki sposób utrzymać prawo obywateli do powszechności usług? Jak zapewnić stabilność finansową operatora powszechnej usługi pocztowej i jednocześnie zapobiec gwałtownemu wzrostowi cen. Czy i w jakim zakresie obywatelom i państwu polskiemu potrzebna jest powszechna usługa pocztowa?

Polska jest jednym z najbardziej liberalnych rynków pocztowym w UE. Nie tylko jako pierwsi wybraliśmy operatora wyznaczonego drogą konkursu, podczas gdy w pozostałych krajach tę funkcję przez kilka lub kilkanaście lat, pełnili, pełnią lub będą pełnić dotychczasowi operatorzy publiczni, ale też mamy jedne z najmniejszych bariery wejścia na rynek.

Rynek pocztowy w Polsce jest w pełni zliberalizowany, a niektóre regulacje mają charakter wybitnie pionierski. Jednak pełne uwolnienie rynku pocztowego z dniem 1 stycznia 2013 r. i jednoczesne funkcjonowanie na nim operatora wyznaczonego jest przyczyną wielu kontrowersji. Ciągle jeszcze można spotkać się z opiniami o zbyt powolnej lub niepełnej liberalizacji rynku pocztowego w naszym kraju. Opinie takie wypływają ze zbyt małej wiedzy na temat istoty hybrydowego rozwiązania wprowadzonego ustawodawstwem UE, mającego pogodzić przysłowiowy ogień z wodą - pełną wolność działalności gospodarczej z prawem wszystkich obywateli do korzystania z pocztowej usługi powszechnej.

Poczta Polska S.A. jest pocztowym operatorem wyznaczonym. W latach 2013-2015 pełniła tę funkcję na mocy PrPocz. W lipcu 2015 r. wygrała konkurs prowadzony przez UKE na dalsze pełnienie tej funkcji w latach 2016 - 2025. Był to pierwszy tego typu konkurs w Unii Europejskiej i odbył się zaledwie 3 trzy lata po pełnej liberalizacji rynku pocztowego w Polsce. W innych państwach okres na jaki administracyjnie wyznaczono należących do państwa operatorów pocztowych do świadczenia usługi powszechnej był w każdym przypadku dłuższy.

| | | | | | | | |
|----------|----------------|-----------|-----------------|-----------------|--------------|--------|---------------|
| FRANCJA | WŁOCHY | HISZPANIA | WIELKA BRYTANIA | SŁOWACJA | PORTUGALIA | BELGIA | POLSKA |
| La Poste | Poste Italiane | Correos | Royal Mail | Slovenska Posta | CTT Correios | Bpost | Poczta Polska |
| 15 lat | 15 lat | 15 lat | 15 lat | 10 lat | 10 lat | 8 lat | 3 lata |

Tabela 2. Okres na jaki wyznaczono należących do państwa operatorów pocztowych do świadczenia usługi powszechnej.

Pocztowy operator wyznaczony to podmiot, który ma obowiązek zapewnić wszystkim obywatelom, mimo pełnej liberalizacji rynku pocztowego, dostęp do usług pocztowych, świadczonych po przystępnych cenach, w każdym miejscu danego kraju na takich samych zasadach (o czym szerzej w dalszej części raportu).

Wśród najważniejszych obowiązków pocztowego operatora wyznaczonego jest stworzenie odpowiednio gęstej sieci placówek pocztowych i pocztowych skrzynek nadawczych, także na terenach o niskim współczynniku zaludnienia. Właśnie tam usługi pocztowe mają największe znaczenie dla zapewnienia mieszkańcom komunikacji, możliwości uczestniczenia w życiu gospodarczym i zatrudnienia. Zadaniem operatora jest świadczenie usług odpowiednio często, tzn. doręczanie i odbieranie przesyłek przynajmniej raz dziennie przez pięć dni w tygodniu. Spójności społecznej służą też przystępne ceny i jednolita taryfa operatora, obowiązująca na terenie całego kraju, niezależnie od położenia geograficznego danego klienta i kosztów jakie generuje on dla poczty. Dziś, po kilkunastu latach funkcjonowania takiego modelu świadczenia pocztowych usług powszechnych widzimy szereg problemów, które mają operatorzy pocztowi w poszczególnych krajach, chcąc z jednej strony spełnić obowiązki prawne, a z drugiej konkurując z coraz bardziej silnymi firmami logistycznymi. To co miało być pewnego rodzaju rekompensatą a nawet przewagą konkurencyjną w zamian za powszechność usług pocztowych, czyli infrastruktura obecna w całym kraju staje się dużym obciążeniem kosztowym. Regulatorzy w poszczególnych krajach UE obawiali się wykorzystywania przewagi monopolistycznej przez operatorów wyznaczonych i w związku z tym nadmiernego wzrostu cen. Dlatego też dopuszczono możliwość stosowania formuły price cap czyli pułapu cenowego. W świetle jednak zmian gospodarczych, przyspieszonych także epidemią coraz większym wyzwaniem staje się nie tyle praktyka monopolistyczna operatora wyznaczonego, co koszty jego funkcjonowania związane z koniecznością utrzymywania rozległej infrastruktury jak i również odpowiedniej ilości pracowników zatrudnionych na umowę o pracę.

3.2 Usługa powszechna

Usługa powszechna (Universal service) jest instytucją prawną rynku pocztowego oraz w szerszym kontekście również dla wszystkich rynków infrastrukturalnych (telekomunikacyjny, energetyczny). Usługi powszechne są świadczone w ogólnym interesie gospodarczym (services in general economic interest). Posiadają również podobne cechy, tj. komercyjny charakter oraz realizację konkretnej misji służby publicznej.

W doktrynie prawnej dominuje pogląd, że istotą usług powszechnych jest dostęp obywateli do usług w odpowiedniej jakości i po odpowiedniej cenie. Usługi powszechne mają bowiem charakter cywilizacyjny i są warunkiem szeroko pojętego postępu. Dostęp obywateli do nich jest więc niezbędnym składnikiem każdego rozwiniętego państwa. W związku z tym trafnie wskazuje się, że prawo UE w sposób szczególny wyróżnia usługę powszechną jako jeden z najważniejszych elementów regulacji.

Źródła normatywne występują na trzech poziomach: prawa międzynarodowego, prawa UE i prawa krajowego. Źródłem pocztowych usług powszechnych w prawie UE jest art. 36 Karty Praw Podstawowych UE oraz art. 14 TFUE. W prawie krajowym są to w szczególności art. 20 Konstytucji RP (określający ustrój gospodarczy RP), art. 32 Konstytucji RP (zakaz dyskryminacji) czy art. 69 Konstytucji RP (szczególnej pomocy osobom niepełnosprawnym).

W świetle prawa międzynarodowego, tj. art. 1.14 Światowej Konwencji Pocztovej³, wszyscy użytkownicy/klienci mają prawo korzystać z prawa do powszechnej usługi pocztowej, która odpowiada ofercie podstawowych usług pocztowych o określonej jakości, dostarczanych w sposób stały w każdym punkcie ich terytorium, po przystępnych cenach. Dla krajowych rozwiązań w zakresie kształtu usługi powszechnej najistotniejsze znaczenie ma prawo UE, w szczególności dyrektywy pocztowe. Regulacja ta zajmuje w dyrektywie pocztowej ważne, jeżeli nie najważniejsze, miejsce. Znajduje to odzwierciedlenie w unormowaniu świadczenia usług powszechnych. Zgodnie z art. 3 ust. 1 dyrektywy pocztowej pocztowa usługa powszechna

³ W Konwencji określono również, katalog usług powszechnych, na które składają się przesyłki listowe obejmujące: 1) przesyłki priorytetowe i niepriorytetowe do 2 kilogramów; 2) listy, kartki pocztowe, druki i pakietki do 2 kilogramów; 3) druki dla ociemniałych (cekogramy) do 7 kilogramów; 4) worki specjalne zawierające dzienniki, czasopisma, książki i podobne dokumenty drukowane, dla tego samego adresata i pod tym samym adresem, nazywane „workami M” do 30 kilogramów. Ratyfikowana Umowa Międzynarodowa Regulamin Generalny Światowego Związku Pocztowego wraz z załącznikiem – Regulaminem wewnętrznym Kongresów, Światowa Konwencja Pocztowa wraz z Protokołem końcowym, Porozumienie dotyczące pocztowych usług płatniczych, sporządzone w Dausze dnia 11.10.2012 r., Dz.U. z 2015 r., poz. 1522. Zgodnie z art. 40 ust. 1 Światowej Konwencji Pocztowej weszła ona w życie w stosunku do wszystkich stron, w tym do RP, dnia 1.01.2014 r. Oświadczenie Rządowe z 6.05.2015 r. Dz. U. z 2015 r., poz. 1523.

musi obejmować ciągle świadczenie usług pocztowych o określonej jakości we wszystkich punktach na swoich obszarach, po przystępnych cenach dla wszystkich użytkowników. Pokrywa się to z celami usług powszechnych określonymi w preambule do dyrektywy pocztowej, która mówi o oferowaniu wszystkim użytkownikom łatwego dostępu do sieci pocztowej, przede wszystkim poprzez udostępnienie wystarczającej liczby punktów dostępu i poprzez zapewnienie zadowalających warunków dotyczących częstotliwości wybierania i doręczania przesyłek (pkt 12 preambuły dyrektywy pocztowej).

W prawie krajowym w art. 45 PrPoczt określono katalog pocztowych usług powszechnych, na które składają się świadczone w obrocie krajowym i zagranicznym usługi obejmujące: 1) przyjmowanie, sortowanie, przemieszczanie i doręczanie przesyłek listowych, w tym poleconych i z zadeklarowaną wartością, o określonej wadze i wymiarze⁴; przesyłek dla ociemniałych; paczek pocztowych, w tym z zadeklarowaną wartością o określonej wadze⁵; 2) sortowanie, przemieszczanie i doręczanie nadesłanych z zagranicy paczek pocztowych o określonej wadze i wymiarze⁶. Jednocześnie, usługi pocztowe świadczone dla nadawców masowych nie zaliczono do usług powszechnych. Co niezwykle ważne powyższe usługi operator wyznaczony zobowiązany jest świadczyć w sposób jednolity w porównywalnych warunkach, przy zapewnieniu na terytorium całego kraju rozmieszczenia placówek pocztowych oraz nadawczych skrzynek pocztowych. Realizacja usługi powszechnej musi jednocześnie odbywać się z zachowaniem wskaźników czasu przebiegu przesyłek pocztowych, po przystępnych cenach, z częstotliwością zapewniającą co najmniej jedno opróżnianie nadawczej skrzynki pocztowej i doręczanie przesyłek pocztowych, co najmniej w każdy dzień roboczy i nie mniej niż przez 5 dni w tygodniu z wyłączeniem dni ustawowo wolnych od pracy oraz w sposób umożliwiający uzyskanie przez nadawcę dokumentu potwierdzającego odbiór przesyłki rejestrowanej (art. 46 PrPoczt).

Katalog pocztowych usług powszechnych oraz sposób ich świadczenia został określony przez ustawodawcę krajowego niezwykle drobiazgowo. Ma to istotne znaczenie dla wysokości kosztów świadczenia usługi powszechnej. Tak drobiazgowo wymagania nie pozostawiają,

⁴ Wadze do 2000 g i liczonych z tolerancją 2 mm wymiarach: maksymalnych - 900 mm, stanowiących sumę długości, szerokości i wysokości, przy czym największy wymiar nie może przekroczyć 600 mm, a w przypadku przesyłki listowej w formie rulonu - 1040 mm, stanowiących sumę długości i podwójnej średnicy, przy czym największy wymiar nie może przekroczyć 900 mm; minimalnych - 170 mm w przypadku przesyłki listowej w formie rulonu, stanowiących sumę długości i podwójnej średnicy, przy czym największy wymiar nie może być mniejszy niż 100 mm; minimalnych strony adresowej - 90 x 140 mm.

⁵ Wymiarze, o masie do 10 000 g i wymiarach, z których największy nie przekracza 1500 mm, a suma długości i największego obwodu mierzonego w innym kierunku niż długość nie przekracza 3000 mm.

⁶ Masie do 20 000 g i wymiarach jak w pkt. 5 przypisu czyli dla paczek.

bowiem operatorowi wyznaczonemu swobody w zakresie jej kształtowania i ewentualnego reagowania na zmiany rynkowe czy preferencje odbiorców usług.

4. Ochrona konsumentów i mechanizm skuteczności kontroli cen powszechnych usług pocztowych (price cap)

4.1 Ustanawianie operatora do świadczenia usług powszechnych

Instrumenty służące „ustanowieniu”⁷ operatora wyznaczonego do świadczenia usług powszechnych na tym rynku są następstwem implementacji do polskiego porządku prawnego postanowień dyrektywy pocztowej. Dyrektywa wymaga, aby mechanizm „wyznaczania” operatora pocztowego do świadczenia usługi powszechnej był oparty na zasadach przejrzystości, niedyskryminacji i proporcjonalności, gwarantując tym samym ciągłość świadczenia powszechnej usługi pocztowej (art. 5 ust. 2 dyrektywy pocztowej). Celem tak zaprojektowanego mechanizm jest przede wszystkim ochrona konsumentów, a nawet konsumentów rozumianych jako obywatele. Stąd pocztowa usługa powszechna jest również prawem konstytucyjnym. W prawie krajowym (PrPoczt) przewidziano trzy różne instrumenty służące „ustanowieniu” przez Prezesa UKE operatora wyznaczonego na rynku pocztowym. Podstawowym instrumentem Prezesa UKE w tym zakresie jest wybór jednego operatora wyznaczonego spośród operatorów pocztowych wyłonionych w drodze konkursu (art. 71 ust. 1 PrPoczt). Pozostałe dwa mogą zostać zastosowane w sytuacjach nierozstrzygnięcia konkursu lub niemożności dalszego świadczenia obowiązków przez operatora wyznaczonego. Charakterystyczne dla podstawowego trybu „ustanowienia” operatora wyznaczonego, jest jego dwuetapowość. W pierwszym etapie, określonym przez ustawodawcę jako „konkurs”. Specjalnie powołana do tego komisja konkursowa dokonuje oceny operatorów pocztowych, którzy przystąpili do konkursu. W drugim etapie Prezes UKE wybiera operatora wyznaczonego (w formie decyzji administracyjnej) spośród uczestników wyłonionych w konkursie. Wybór następuje m.in. wg następujących kryteriów:

- kosztów świadczenia usług powszechnych przedstawionych przez operatora pocztowego;

⁷ Warto wskazać, że omawiane tu zagadnienie jest unormowane w PrPoczt. w rozdz. 6 pt. Ustanowienie operatora wyznaczonego, stąd posługiwanie się przez autorów zbiorczym określeniem instrumentów Prezesa UKE jako „ustanowienie” operatora wyznaczonego. Z kolei, dyrektywa pocztowa mówi o „wyznaczeniu” przedsiębiorcy do świadczenia usług powszechnych.

- zapewnienia rentowności świadczenia usług powszechnych;
- zdolności ekonomicznej i technicznej operatora pocztowego do świadczenia usług powszechnych (art. 71 ust. 3 PrPoczt).

Należy również zwrócić uwagę na okres, na jaki wybierany jest operator wyznaczony – to 10 lat. W tym miejscu warto zaznaczyć, że dotychczasowa praktyka tak krajowa jak i zagraniczna wskazuje, że bardzo trudno pogodzić konkurencyjność operatora wyznaczonego pocztowej usługi powszechnej działającego na wolnym rynku z zapewnieniem przez niego rentowności świadczenia usługi powszechnej. Tym bardziej, że wymagany jest formalny zakaz subsydiowania skrośnego lub krzyżowego usług.

4.2 Finansowanie usług powszechnych

Świadczenie usług powszechnych ze swej istoty jest działalnością deficytową. Usługa powszechna powinna być wykonywana z uwzględnieniem rzeczywistych kosztów jej świadczenia, jednak niektóre przepisy wymuszają świadczenia nieodpłatne oraz świadczenia wprawdzie odpłatne, ale ze względu na istniejące ograniczenia taryfowe dokonywane ze stratą. W warunkach monopolu rynkowego nie stanowiło to problemu, ponieważ operatorzy dysponowali również możliwością świadczenia usług o wysokim poziomie dochodowości, z których zysk mógł być przeznaczony na pokrycie strat związanych z wykonywaniem usług powszechnych (subsydiowanie skrośne lub krzyżowe). W warunkach otwartego konkurencyjnego rynku sytuacja ta uległa zmianie i dlatego zaistniała potrzeba wprowadzenia mechanizmów finansowania usług powszechnych.⁸ W związku z tym, niezbędne są mechanizmy prawne regulujące kwestii finansowania deficytowych usług powszechnych. W dyrektywie pocztowej dopuszczono finansowanie usług powszechnych ze środków publicznych pośrednio lub bezpośrednio.

W dyrektywie pocztowej wymieniono cztery możliwe sposoby (mechanizmy) finansowania pocztowych usług powszechnych:

⇒ **Mechanizm rekompensat z funduszy publicznych**

⁸ Co istotne jeszcze do 2011 roku najczęściej występującym modelem kompensacyjnym w państwach członkowskich Unii Europejskiej było stosowanie obszaru zastrzeżonego. Rozwiązanie to polegało na przyznaniu operatorowi obowiązkanemu do świadczenia pocztowych usług powszechnych wyłączności na jej świadczenie. Ten mechanizm jest często określany jako metoda finansowania (subsydiowania) wewnętrznego.

W dyrektywie pocztowej, nie opisano go dokładnie, jednak pojęcie funduszy publicznych należy rozumieć możliwe szeroko. Biorąc pod uwagę, że określony w I DP mechanizm rekompensaty z funduszy publicznych wzoruje się na rozwiązaniach przyjętych w II DP, przyjęć należy, że powinien on być rozumiany podobnie. W II DP wyjaśniono, że finansowanie z funduszy publicznych obejmuje finansowanie z budżetu administracji centralnej, włącznie z innymi źródłami finansowania publicznego, takimi jak np. loterie państwowe. Można więc, przyjęć w pewnym uproszczeniu, że chodzi o bezpośrednie finansowanie z budżetu państwa.

⇒ **Mechanizm podziału kosztu netto obowiązku świadczenia usług powszechnych między operatorów świadczących usługi lub użytkowników**

Metoda ta polega na pokryciu ewentualnych dodatkowych kosztów, które wiążą się z obowiązkiem świadczenia usług powszechnych, częściowo przez operatora wyznaczonego wraz z innymi podmiotami. I DP w grupie podmiotów, które mogą zostać obowiązane do pokrycia kosztu netto, wymienia zarówno operatorów świadczących usługi, tj. operatorów pocztowych, jak i użytkowników. I DP definiuje użytkownika jako jakąkolwiek osobę fizyczną lub prawną korzystającą z usług pocztowych jako nadawca lub adresat. Takie rozwiązanie wydaje się wątpliwe. Jak już wskazano, istotą usługi powszechnej jest jej dostępność cenowa. Przenoszenie kosztów świadczenia usług powszechnej (nawet częściowo) na użytkowników przeczy temu podstawowemu założeniu. Wydaje się, że dopuszczalność podziału kosztu netto między użytkowników w istocie oznacza zastosowanie mechanizmu finansowania usługi powszechnej w formie subsydiowania skrośnego (krzyżowego), o którym mowa w motywie 26 dyrektywy pocztowej. W tym przypadku nie chodzi zatem o wnoszenie przez użytkowników wpłat do wyodrębnionego funduszu kompensacyjnego, lecz o finansowanie usługi powszechnej poprzez wnoszenie wyższych opłat za usługi pocztowe spoza katalogu usług powszechnych lub w zamian za usługi i towary oferowane przez przedsiębiorcę obowiązane do świadczenia usług powszechnych na rynkach innych niż rynki pocztowe. W ramach mechanizmu podziału kosztu netto państwa członkowskie mogą ustanowić fundusz kompensacyjny finansowany przez uczestników rynku. Powinien być on zarządzany przez jednostkę niezależną od beneficjenta lub beneficjentów. Państwa członkowskie mogą uzależnić udzielanie zezwoleń operatorom świadczącym usługi, które należą do zakresu usług powszechnych, od zobowiązania do wniesienia składki do funduszu. Przy ustanawianiu

funduszu kompensacyjnego oraz ustalaniu poziomu składek wnoszonych do funduszu państwa członkowskie muszą zapewnić poszanowanie zasad przejrzystości, niedyskryminacji i proporcjonalności. Wszystkie decyzje podejmowane w tym zakresie powinny być oparte na obiektywnych i weryfikowalnych kryteriach oraz podawane do publicznej wiadomości.

⇒ **Zamówienia publiczne, czyli mechanizm wykorzystujący procedurę zamówień publicznych.**

Art. 7 ust. 2 I DP stanowi, że państwa członkowskie mogą zapewniać świadczenie usług powszechnych przez zamówienie takich usług zgodnie z odnośnymi zasadami i przepisami w zakresie zamówień publicznych. Mogą one polegać na dialogu konkurencyjnym lub procedurach negocjacyjnych z publikacją lub bez publikacji ogłoszenia o zamówieniu. Potencjalnie, zastosowanie takiego mechanizmu finansowania usług powszechnych powoduje ryzyko zaproponowania przez operatora dużej kwoty rekompensaty lub ograniczonego zakresu i jakości usług, co może wypaczać istotę mechanizmu finansowania usług powszechnych. Mechanizm wykorzystujący procedurę zamówień publicznych ma zbliżony charakter do mechanizmu rekompensaty ze środków publicznych. W obu przypadkach finansowanie usług powszechnych następuje bowiem bezpośrednio lub pośrednio ze środków publicznych. Podstawowa różnica pomiędzy oboma mechanizmami dotyczy zakresu finansowania usług powszechnych. W mechanizmie wykorzystującym procedurę zamówień publicznych zakres finansowania determinują warunki określone przez zamawiającego oraz oferty złożone przez zainteresowanych operatorów pocztowych. Natomiast w przypadku rekompensaty ze środków publicznych finansowany może być wyłącznie koszt netto, którego weryfikacja musi spełniać określone wymagania.

⇒ **Mechanizm *pay-or-play***

Zgodnie z Art. 7 ust. 4 I DP, państwa członkowskie mogą uzależnić udzielanie zezwoleń operatorom świadczącym usługi, które należą do zakresu usług powszechnych, od zobowiązania do wniesienia składki do funduszu kompensacyjnego lub od spełnienia obowiązku świadczenia usługi powszechnej. Mechanizm *pay-or-play* bliżej precyzuje motyw 33 dyrektywy pocztowej, który wyjaśnia, że państwa członkowskie mogą pozwolić operatorom świadczącym usługi pocztowe na wybór między obowiązkiem świadczenia usług powszechnych a partycypacją w kosztach usług powszechnych

świadczonej przez innego operatora. W tym samym motywie wskazano, że państwa członkowskie nie są uprawnione do równoczesnego wymagania wnoszenia składki na rzecz mechanizmu współdzielenia (mechanizmu dzielenia kosztu netto między uczestników rynku) oraz świadczenia usług powszechnych, jeżeli oba te środki mają służyć temu samemu celowi. Punktem wyjścia dla ustanowienia mechanizmu *pay-or-play* jest fundusz kompensacyjny. W tym jednak przypadku wkłady do funduszu kompensacyjnego, którego celem jest finansowanie usług powszechnych na obszarach, gdzie koszt ich świadczenia jest wysoki (a cena jest uśredniona dla całego kraju), są wnoszone jedynie przez tych operatorów, którzy dostarczają usługi na obszarach, gdzie koszty ich świadczenia są niskie. Jeżeli natomiast operator podejmuje decyzję o świadczeniu usługi na obszarach, gdzie koszt jej świadczenia jest wysoki, zostaje on zwolniony z obowiązku wnoszenia wkładów do funduszu kompensacyjnego. Mechanizm *pay-or-play* może dodatkowo występować w dwóch wariantach. W pierwszym wariantcie, operator pocztowy jest zwolniony z udziału w obowiązku wnoszenia wkładów do funduszu kompensacyjnego, tylko jeżeli świadczy usługi na wszystkich obszarach, w których występują wysokie koszty świadczenia usług. Natomiast w drugim wariantcie mechanizmu *pay-or-play* operator pocztowy jest zwolniony z obowiązku wnoszenia wkładów do funduszu kompensacyjnego w zakresie, w jakim świadczy usługi na obszarach, gdzie występują wysokie koszty świadczenia usług. Oznacza to, że jeżeli operator pocztowy świadczy usługi tylko na niektórych takich obszarach, jego obowiązek wnoszenia wkładów do funduszu kompensacyjnego ulega odpowiedniej redukcji.

Oprócz wyżej wymienionych istnieją jeszcze inne metody finansowania usługi powszechnej. Dyrektywa pocztowa nie zawiera bowiem wyczerpującego katalogu metod (mechanizmów) finansowania usług powszechnych. Dopuszcza ona stosowanie jeszcze innych mechanizmów, pod warunkiem, że są one zgodne z TFUE. Zawsze jednak muszą one być zgodne z przepisami o pomocy państwa. Do takich mechanizmów zalicza mechanizm podwyższonych opłat dostępowych (*access charge uplift*). Może on polegać na podwyższeniu opłat za dostęp do infrastruktury, które konkurenci są obowiązani wносить na rzecz operatora wyznaczonego, tj. podmiotu dysponującego rozbudowaną infrastrukturą dostępową. Stosowanie tego mechanizmu wymaga, aby przepisy prawa nakładały na operatora wyznaczonego do świadczenia usług powszechnych obowiązek udostępnienia swojej infrastruktury pocztowej na rzecz innych operatorów pocztowych. Kolejnym potencjalnym

sposobem finansowania pocztowych usług powszechnych jest stosowanie zwolnień podatkowych dla operatora obowiązującego do ich świadczenia.

4.3 Finansowanie usług powszechnych w prawie krajowym

Obecnie polskie przepisy przewidują finansowanie usług powszechnych przy wykorzystaniu mechanizmu dzielenia kosztu netto między uczestników rynku oraz z budżetu państwa. W ramach finansowania usług powszechnych, Prezes UKE posiada kompetencje do ustalania w formie decyzji administracyjnej: sposobu wyliczenia kosztu netto⁹ (art. 107 PrPoczt), wysokości dopłaty dla operatora wyznaczonego (art. 112 PrPoczt) oraz udziału w dopłacie dla operatorów pocztowych obowiązujących do tego udziału (art. 113 PrPoczt)¹⁰. Ten katalog kompetencji nie przesądza jednak o zakresie wpływu tego organu na rynek usług powszechnych poprzez instrumenty finansowe. Kompetencje Prezesa UKE w omawianym zakresie są ściśle określone i w zasadzie polegają na badaniu formalno-prawnym zgodności sposobu wyliczenia kosztu netto przez operatora wyznaczonego z przepisami z zakresu rachunkowości. Tak ukształtowana kompetencja Prezesa UKE wynika głównie stąd, że w omawianym tu zakresie istotną rolę odgrywa minister właściwy do spraw łączności (działający w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych). Ministrowi łączności powierzono kompetencję do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowych zasad, m.in., kalkulacji kosztu netto, zakresu projektu opisu kalkulacji kosztu netto, określania korzyści wynikających z praw specjalnych lub wyłącznych przyznanych operatorowi wyznaczonemu oraz sposób ich liczenia (art. 120 PrPoczt)¹¹. Na podstawie dotychczasowych

⁹ Finansowaniu podlega koszt netto, który oznacza różnicę między uzasadnionym kosztem netto działalności operatora wyznaczonego objętego tym obowiązkiem a kosztem netto działalności tego samego operatora świadczącego usługi pocztowe, lecz nieobjętego obowiązkiem świadczenia usług powszechnych, pomniejszoną o korzyści pośrednie związane ze świadczeniem usług powszechnych oraz korzyści wynikające z praw specjalnych lub wyłącznych przyznanych operatorowi wyznaczonemu (art. 106 ust. 1 PrPoczt). Oznacza to, że finansowanie następuje, jeżeli świadczenie usług powszechnych przyniosło stratę (rozumianą jako ujemny wynik na sprzedaży tych usług). Koszt netto jest w pierwszym rzędzie finansowany z udziałów operatorów pocztowych objętych obowiązkiem udziału w dopłacie, a następnie z budżetu państwa, jeżeli suma udziałów w dopłacie operatorów pocztowych jest niewystarczająca dla sfinansowania kosztu netto (art. 108 ust. 1 PrPoczt).

¹⁰ Ustalenie wysokości udziału operatora pocztowego w dopłacie następuje na podstawie jednolitego wskaźnika procentowego stanowiącego stosunek należnej dopłaty do sumy przychodów operatorów obowiązujących do udziału w dopłacie z usług powszechnych lub usług wchodzących w zakres usług powszechnych, osiągniętych w roku obrotowym, za który jest ustalana dopłata. Wysokość udziału operatora pocztowego w dopłacie stanowi iloczyn jednolitego wskaźnika procentowego, o którym mowa w ust. 3, oraz kwoty przychodów tego operatora z usług powszechnych lub usług wchodzących w zakres usług powszechnych, osiągniętych w roku obrotowym, za który jest ustalana dopłata, w części przekraczającej milion złotych i nie może być wyższa niż 2% kwoty tych przychodów (art. 113 ust 3-4 PrPoczt).

¹¹ Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 30 kwietnia 2013 r. w sprawie kalkulacji kosztu netto świadczenia usług powszechnych (Dz. U z 2013 r., poz. 544).

doświadczeń, można stwierdzić, że mechanizm ten w Polsce nie działa prawidłowo. Ponieważ w przypadku sporów pomiędzy obligatariuszami funduszu kompensacyjnego potrzebna jest droga sądowa, która z uwagi na możliwą procedurę odwoławczą w instytucjach międzynarodowych jest bardzo długa, a Prezes UKE nie ma narzędzi do jej skrócenia lub nałożenia klauzuli natychmiastowej wpłaty. W innych krajach UE, gdzie funkcjonuje taki system, na fundusz kompensacyjny składają się uczestnicy rynku w formule ex ante, co gwarantuje od razu dostęp do gotówki w przypadku konieczności finansowania usługi powszechnej. W Polsce składki mają być wpłacane ex post, czyli jak pokazuje praktyka po wyczerpaniu całej drogi sądowej.

4.4 Oddziaływanie na wysokość opłat za usługi powszechne

Zgodnie z PrPoczt operator wyznaczony sam określa wysokość opłat na usługi powszechne. Jednakże, jego swoboda w ich kształtowaniu jest znacznie ograniczona. Wynika to z faktu, że państwo jest gwarantem świadczenia usług powszechnych po odpowiedniej cenie i w odpowiedniej jakości. Z tego też względu, musi ono posiadać stosowne instrumenty regulacyjne, aby zapewnić odpowiednie ceny dla usług powszechnych. Chodzi oto, aby opłaty odzwierciedlały ich realny koszt i jednocześnie stanowiły zachętę do ich efektywnego świadczenia. Z tych też powodów, określenie wysokości opłat za świadczenie usług powszechnych jest jednym z najważniejszych mechanizmów regulacji.

Kluczową rolę w kształtowaniu opłat posiadają minister właściwy ds. łączności i Prezes UKE. Minister określa w formie rozporządzenia metodologię (wzór) obliczania opłaty maksymalnej¹². Na podstawie tego rozporządzenia Prezes UKE ustala maksymalne roczne poziomy opłat – price cap¹³. Oznacza to, że wpływ na wysokość opłat (kształtowania polityki cenowej) operatora wyznaczonego powierzono ministrowi właściwemu do spraw łączności¹⁴ (art. 55 ust. 5 PrPoczt).

Do instrumentów prawnych Prezesa UKE kształtowania wysokości opłat operatora wyznaczonego świadczącego usługi powszechne można zaliczyć:

¹² Rozporządzeniem Ministra Administracji i Cyfryzacji z 6.05.2013 r. w sprawie metodologii ustalania maksymalnych rocznych poziomów opłat za usługi powszechne, (Dz. U. z 2013 r., poz. 543).

¹³ Poziomy opłat należy ustalać mając na uwadze koszty świadczenia usług powszechnych, zapewnienie przystępności cenowej tych usług oraz uwarunkowania rynkowe i ekonomiczne (art. 55 ust. 1 PrPoczt).

¹⁴ W zakresie tej kompetencji musi on współdziałać w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych.

- ustalanie na trzyletnie okresy maksymalnych poziomów opłat za usługi powszechne i zmianę ich wysokości przed zakończeniem okresu ich obowiązywania (art. 55 i 56 PrPoczt),
- zgodę na zmianę cennika usług powszechnych lub jego części skutkującą przekroczeniem maksymalnych rocznych poziomów opłat za usługi powszechne określonych w decyzji (art. 58 ust. 1 PrPoczt),
- sprzeciw względem projektu cennika usług powszechnych albo projektu zmian do obowiązującego cennika (art. 57 PrPoczt) oraz
- nałożenie obowiązku stosowania jednolitych opłat za usługi na terytorium całego kraju (art. 53 ust. 2 PrPoczt).

Wymienione kompetencje Prezesa UKE ograniczają się w zasadzie do realizacji przywołanego rozporządzenia ministra właściwego ds. łączności. Decyzja Prezesa UKE o ustaleniu maksymalnych poziomów opłat za usługi powszechne (price cap) uzależniona jest od metodologii (wzoru) obliczania opłaty maksymalnej. Również możliwość złożenia sprzeciwu do cennika usług powszechnych (albo projektu jego zmian) ogranicza się zasadniczo do niezgodności cennika z opłatami maksymalnymi.

4.5 Ustalenie maksymalnych poziomów opłat za usługi powszechne (price cap)

Określenie z języka angielskiego price cap odnosi się do uregulowanego w art. 55 PrPoczt instrumentu regulacyjnego Prezesa UKE do ustalania maksymalnych rocznych poziomów opłat za usługi powszechne. Prezes UKE ustala je w oparciu o wzór (matematyczny) określony w rozporządzeniu, do którego wydania art. 55 ust. 5 PrPoczt upoważnia ministra właściwego do spraw łączności działającego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych. Delegacja ta została zrealizowana w rozporządzeniu Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 maja 2013 r. w sprawie metodologii ustalania maksymalnych rocznych poziomów opłat za usługi powszechne (Dz. U z 2013 r., poz. 543). W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, że „takie rozwiązanie zapewni większą niż dotychczas elastyczność kształtowania opłat przez operatora wyznaczonego i da mu margines manewru cenowego w dopuszczonych decyzją Prezesa UKE granicach, co jest istotne dla skutecznego konkurowania na zliberalizowanym rynku pocztowym”.

$$P_{i,t} = P_{i,t_0} \times (1 + RPI_t) \times \left[1 - W_t \times \left(FL_i \times (1 - F) + FL \times F \times \frac{Q_{i,t_0}}{Q_{i,t}} \right) + F \times \frac{Q_{i,t_0} - Q_{i,t}}{Q_{i,t}} \right]$$

W oparciu o powyższy wzór można wyliczyć maksymalne roczne poziomy opłat za usługi powszechne. Prawidłowość obliczenia dokonanego w oparciu o ten wzór zależy od prawidłowości wprowadzonych do niego danych. Łącznie we wzorze występuje 8 zmiennych. Należy wskazać, że i , t oraz t_0 są to indeksy zmiennych. Poszczególne symbole oznaczają:

i - usługa powszechna,

t - kolejny rok okresu trzyletniego,

t_0 - rok bazowy,

$p_{i,t}$ - maksymalna opłata za usługę powszechną i w roku t ,

p_{i,t_0} - opłata za usługę powszechną i w roku bazowym t_0 ,

RPI_t - skumulowany prognozowany wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w gospodarce od roku bazowego t_0 do roku t ,

W_t - skumulowany prognozowany wskaźnik wzrostu wydajności pracy operatora wyznaczonego od roku bazowego t_0 do roku t ,

FL_i - udział kosztów wynagrodzeń wraz ze świadczeniami na rzecz pracowników w kosztach ogółem dla usługi powszechnej i ,

F - udział kosztów stałych w kosztach ogółem,

FL - udział kosztów wynagrodzeń wraz ze świadczeniami na rzecz pracowników w kosztach ogółem,

Q_{i,t_0} - liczba usług powszechnych i w roku bazowym t_0 ,

$Q_{i,t}$ - liczba usług powszechnych i w roku t .

Zgodnie z art. 55 ust. 2 w zw. z ust. 5 PrPoczt Prezes UKE ustala maksymalne roczne opłaty zgodnie z metodologią określoną w przywołanym rozporządzeniu. Metodologia określona w tym rozporządzeniu odgrywa pierwszoplanową rolę w ustalaniu przez Prezesa UKE maksymalnych rocznych poziomów opłat. Prezes UKE ustala maksymalne roczne poziomy opłat mając na uwadze (kryteria):

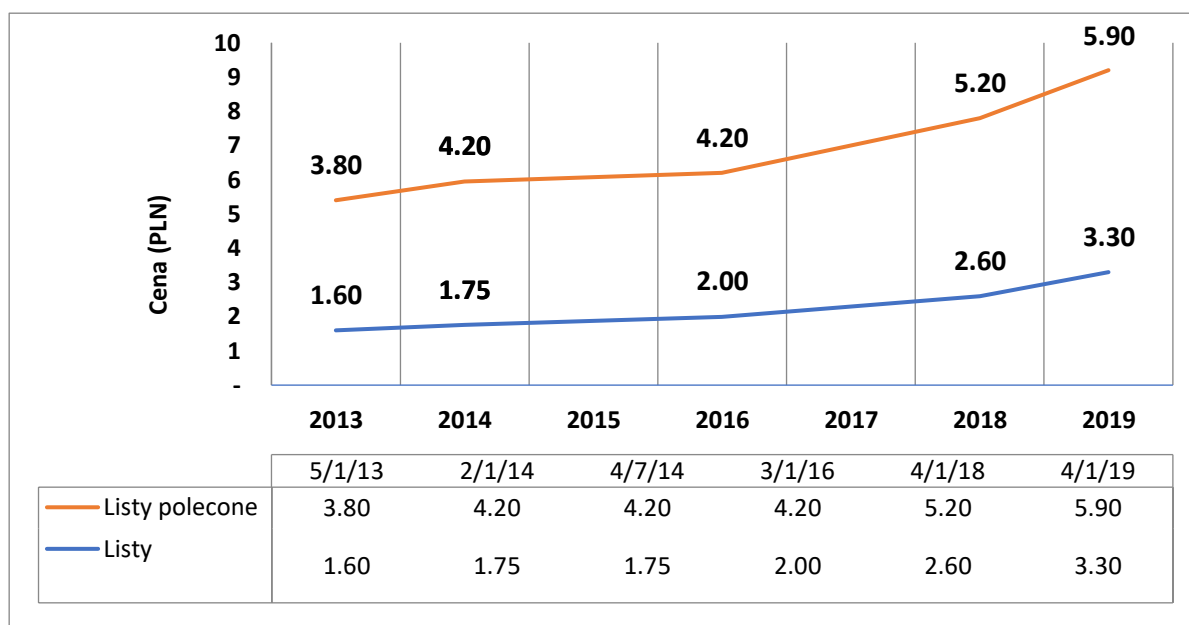
- koszty świadczenia usług powszechnych,
- zapewnienie przystępności cenowej tych usług oraz

- uwarunkowania rynkowe i ekonomiczne.

Przywołane kryteria wskazują, że poziom maksymalnych opłat winien być określony w oparciu o przesłanki ekonomiczne. Kryterium kosztu świadczenia usług powszechnych oznacza, że świadczenie usług powszechnych nie powinno być zasadniczo deficytowe. Jednocześnie, wysokość opłat winna realizować podstawowy cel świadczenia usług powszechnych, jakim jest ich przystępność cenowa dla odbiorców. Ostatnim kryterium brany przez Prezesa UKE pod uwagę są uwarunkowania rynkowe i ekonomiczne. Opłaty maksymalne nie mogą więc być kształtowane w oderwaniu od ogólnej sytuacji rynkowej, tj. stanu konkurencji, popytu na usługi, kosztów pośrednich itp. Maksymalny poziom opłat za usługi powszechne winny zatem opierać się na czynnikach ekonomicznych (obiektywnych). Stosownie do art. 55 ust. 1 PrPoczt Prezes UKE ustala maksymalne roczne poziomy opłat za usługi powszechne w formie decyzji administracyjnej na okres trzyletni. Jednakże, poziomy opłat ustala się odrębnie dla każdego roku danego okresu trzyletniego. Wydanie decyzji musi poprzedzać postępowanie administracyjne, które jednak w większości opiera się na dowodach przedłożonych przez samego operatora wyznaczonego.

Prezes UKE może na podstawie art. 56 PrPoczt zmienić swoją decyzję, jeżeli nastąpiły znaczne zmiany wartości danych przyjętych do wydania decyzji o ustaleniu maksymalnych rocznych poziomów opłat za usługi powszechne lub prognozowania wysokości kosztu netto i straty na usługach powszechnych (w związku z planem działań naprawczych operatora wyznaczonego).

5. Ryzyka wykorzystywania mechanizmu Pułapu cenowego (price cap) jako narzędzia do regulacji cen powszechnych usług pocztowych w świetle aktualnych uwarunkowań ekonomicznych na polskim rynku pocztowym i jego przewidywanej ewolucji



Wykres 1. Ceny listów poleconych i zwykłych listów Poczty Polskiej S.A. w latach 2013-2019

Zasady regulujące taryfy pocztowych usług powszechnych są określone w artykułach 12 PSD (Payment Service Directive) i obejmują zapewnienie ich przystępności cenowej, orientacji kosztowej, przejrzystości i niedyskryminacji. Od 2013 roku, kiedy weszła w życie PrPoczt, Poczta Polska S.A. sześciokrotnie zmieniała taryfy za usługę powszechną.

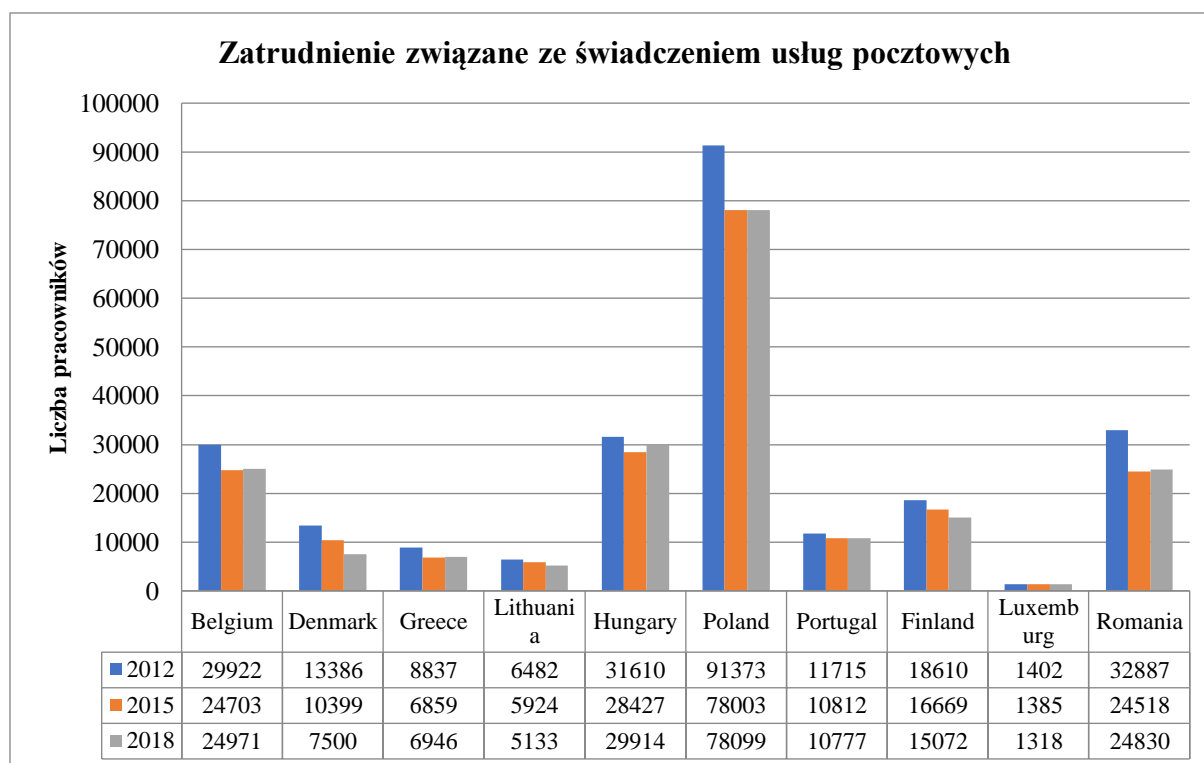
Z wykresu 3 wynika, że ceny listów poleconych krajowych wzrosły o 64% a zwykłych listów krajowych o 48%. Jednocześnie, Poczta Polska S.A. dostarczyła około 98% przesyłek listowych w kategorii usług powszechnych. W 2017 r. obroty operatora wyznaczonego w zakresie usług powszechnych wyniosły 564,7 mln PLN, a jej przychody wyniosły 2 778,7 mln PLN¹⁵.

¹⁵ Roczne wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych w Polsce zgodnie z danymi GUS wyniosły: 2013 0,9%; 2014 0%; 2015 -0,9%; 2016 -0,6%; 2017 2,0% i 2018 1,6%.

| Data | Wysokość | Minimalna stawka za 1h |
|---------------------|-----------------|-------------------------------|
| <i>1.01.2021 r.</i> | 2 800 zł | <i>18,30 zł</i> |
| 1.01.2020 r. | 2 600 zł | 17,00 zł |
| 1.01.2019 r. | 2 250 zł | 14,70 zł |
| 1.01.2018 r. | 2 100 zł | 13,70 zł |
| 1.01.2017 r. | 2 000 zł | 13,00 zł |
| 1.01.2016 r. | 1 850 zł | <i>Nie obowiązywała</i> |
| 1.01.2015 r. | 1 750 zł | <i>Nie obowiązywała</i> |
| 1.01.2014 r. | 1 680 zł | <i>Nie obowiązywała</i> |
| 1.01.2013 r. | 1 600 zł | <i>Nie obowiązywała</i> |
| 1.01.2012 r. | 1 500 zł | <i>Nie obowiązywała</i> |
| 1.01.2011 r. | 1 386 zł | <i>Nie obowiązywała</i> |
| 1.01.2010 r. | 1 317 zł | <i>Nie obowiązywała</i> |

Tabela 3. Minimalne miesięczne wynagrodzenie brutto w Polsce w latach 2010-2020

Jak wynika z powyższego zestawienia płaca minimalna w okresie ostatnich 10 lat w Polsce wzrosła ponad dwukrotnie, czyli znacznie więcej niż ceny listów. Warto zwrócić uwagę, że zatrudnienie w Poczcie Polskiej S.A. w 2018 r. spadło o ok. 13 tys. pracowników w porównaniu z 2012 r. (wykres 2) do 78099 pracowników. Oznacza to, że spadek zatrudnienia u operatora wyznaczonego w ciągu 6 lat wyniósł jedynie 14%. Cały czas jednak Poczta Polska S.A. pozostaje jednym z największych pracodawców w Polsce. Co więcej Poczta Polska zatrudnia pracowników głównie na umowy o pracę, odwrotnie niż operatorzy pocztowi świadczących usługi kurierskie jak np. DHL czy GLS, którzy opierają swoją działalność na umowach cywilnoprawnych z samozatrudnionymi doręczycielami. Pomijając kwestie finansowe ma to ogromne znaczenie społeczne, ponieważ w przeciwieństwie do zagranicznych podmiotów, państwowa spółka gwarantuje swoim pracownikom stabilność zatrudnienia i pełne świadczenia socjalne.



Wykres 2. Osoby zatrudnione przez operatorów wyznaczonych w wybranych krajach UE do świadczenia usług pocztowych na terytorium gospodarczym kraju odniesienia. Nie obejmuje to personelu pracującego wyłącznie w innych działalnościach (np. usługach finansowych).

Analizując mechanizm price cap jako narzędzie do regulacji cen pocztowych usług powszechnych trzeba naszym zdaniem wziąć pod uwagę powyższe dane. Jest to szczególnie ważne, jeśli się uwzględni zmiany, które zachodzą na rynku. We wszystkich krajach UE nastąpił już kilka lat wcześniej znaczny spadek wolumenów listowych, stanowiących główny składnik pocztowej usługi powszechnej. W Polsce spadek prognozowany przez Poczta Polska na rok 2020 miał wynieść 10%. Jednak już wiadomo, że w wyniku epidemii spadek ten będzie znacznie wyższy. Można przyjąć, że wyniesie ok. 18 %. W największym stopniu będzie dotyczył nie klientów detalicznych, lecz instytucjonalnych i biznesowych (dla tych pierwszych bowiem listy mają już od dawna marginalne znaczenie). Spadek ten spowodowany jest nie tyle samą epidemią, co gospodarczymi konsekwencjami przez nią wywołanymi. W istocie oznacza to, że nie ma mowy do powrotu do wolumenów z przed epidemii. Firm, które zrezygnowały z powszechnej usługi pocztowej już do niej nie wrócą. Przygotowały bowiem lub wykorzystały już istniejące cyfrowe rozwiązania do komunikacji i przyzwyczyły do nich klientów. Dotyczyć to będzie również tych wielkich podmiotów życia instytucjonalnego jakim są agendy rządowe. Takie instytucje jak ZUS czy Sądy Powszechne przyspiesza proces e-substytucji. To samo dotyczyć będzie banków, telekomów itp. Oznaczać to będzie dla Poczty Polskiej jako operatora

wyznaczonego powszechnej usługi pocztowej wymierny spadek przychodów w tych segmentach, które jednocześnie wymagają utrzymywania olbrzymiej infrastruktury i bardzo dużych zasobów ludzkich. Drastyczne ograniczenie kosztów w krótkiej perspektywie jest niemożliwe. Tym bardziej, że często decyzje te mają kontekst polityczny, ponieważ w większości krajów europejskich poczty są ciągle jednymi z największych pracodawców i pozostają pod całkowitą lub częściową kontrolą państwa.

Limity price cap wprowadzono w celu ograniczenia maksymalnego wzrostu cen detalicznych, czyli zapewnienia użytkownikom końcowym przystępności cenowej z jednej strony i zachęcaniu operatorów pocztowych do zwiększenia wydajności ich świadczenia z drugiej strony. Jednak w świetle zachodzących zmian rynkowych, regulatorzy a tak naprawdę administracja rządowa musi się zastanowić nie tylko jak regulować ceny, ale czy pocztowa usługa powszechna ma funkcjonować w takim zakresie jak dotychczas oraz co zrobić z dostępnością i infrastrukturą. Co więcej należy postawić pytanie - czy państwo polskie potrzebuje infrastruktury pocztowej, do czego jej potrzebuje i kto za to zapłaci?

5.1 Zalety i wady kontroli cen za pomocą systemu price cap

Zalety:

- pomaga zapobiegać zawyżaniu cen;
- pomaga lepiej reagować na zmiany rynkowe np. uwzględniając zmiany wolumenów przesyłek, czy wzrost wydajności;
- może stanowić zachętę dla operatora do zwiększenia efektywności pod warunkiem, że zastosowana formuła uwzględnia ten czynnik;
- umożliwia elastyczne ustalania indywidualnych cen pod warunkiem, że ograniczenie cenowe dotyczy określonego koszyka produktów.

Wady:

- może być zbyt restrykcyjny, jeżeli zastosowane parametry nie są odpowiednio zsynchronizowane z warunkami rynkowymi;
- trudno jest określić wartości poszczególnych wskaźników, które będą dokładnie odzwierciedlać szybko zmieniające się warunki rynkowe;
- może stanowić zachętę do obniżania jakości usług;
- może spowodować spadek cen poniżej poziomu „w pełni alokowanego kosztu”.

W obecnej, trudnej i szybko zmieniającej się sytuacji rynkowej (gwałtowny spadek wolumenów przesyłki listowych, problemy związane z epidemią COVID-19) wszystkie wady systemu price cap ulegają dodatkowemu wzmocnieniu, nakładając na operatora ograniczenia, których nie jest w stanie udźwignąć, co w konsekwencji prowadzi do pogorszenia jego sytuacji finansowej. Co więcej, system price cap może być niezgodny z wymogami dyrektywy pocztowej dotyczącymi orientacji na koszty. Dzieje się tak, gdy realny wzrost kosztów jest wyższy niż ich poziom przewidziany w zastosowanej formule określania limitu ceny.

Równie wątpliwe jest przyjmowanie sztywnych wskaźników dotyczących poprawy wydajności, które mogą okazać się nierealizowane np. z powodów politycznych (operatorzy w większości krajów Europejskich są pod całkowitą lub częściową kontrolą państwa).

W ostatnim czasie niektóre europejskie organy regulacyjne nie tylko nie stosują mechanizmów price cap, ale odchodzą od regulacji limitów cenowych, ograniczyły także zakres mechanizmów kontroli cen, głównie ze względu na potrzebę zapewnienia operatorom wyznaczonym usługi powszechnej, większej elastyczności cenowej w obliczu malejących wolumenów i spadających przychodów.

6. Przegląd przekrojowy stanu wdrożenia i faktycznego stosowania formuł price cap jako narzędzi do regulacji poziomu cen usług pocztowych w krajach UE w oparciu o publicznie dostępne dane

6.1 Rodzaje systemów kontroli cen powszechnych usług pocztowych

Dyrektywa pocztowa nie wymaga kontroli cen jako takiej, jednak w praktyce funkcjonuje ona w większości państw członkowskich UE. Możemy wyróżnić zasadnicze dwa typy regulacji cen:

- ⇒ **ex ante** (czyli oparty na ich predykcji);
- ⇒ **ex post** (czyli oparty na ocenie zasadności już wprowadzonych zmian).

W przypadku typu ex ante możemy mówić o trzech modelach regulacji cen:

- akceptacja proponowanych zmian cen przez regulatora rynku, który weryfikuje, czy zmiany są zgodne z obowiązującymi przepisami;
- price cap – regulator rynku posługuje się formułą matematyczną, która określa maksymalny możliwy poziom wzrostu cen. Formuła ta może uwzględniać takie

czynniki jak: inflacja, zmiana liczby wolumenów przesyłek, wskaźnik efektywności czy poziom kosztów;

- fallback provisions - operator wyznaczony informuje regulatora o zmianach cen jakie zamierza wprowadzić. Regulator nie wydaje formalnej zgody, ale może zbadać ceny ex post.

Jedną z głównych wad regulacji cen w oparciu o zasadę ex ante jest brak możliwości elastycznego dopasowywania cen do zmiany warunków rynkowych, przed złożeniem i rozpatrzeniem kolejnego wniosku o ich modyfikację. Z kolei wadą systemu ex post jest możliwość zakwestionowania wzrostu cen przez regulatora i konieczność ich obniżenia oraz zwrócenia różnicy klientom.

Doskonałym przykładem zmiany podejścia do systemu regulacji price cap jest rynek brytyjski, gdzie został on wprowadzony w 2003 r. pod hasłem ochrony interesów klientów tamtejszego operatora Royal Mail oraz zmuszenia firmy do zwiększenia efektywności. Objął on wszystkie przesyłki listowe krajowe, w tym przesyłki masowe. Tak ścisła regulacja w oderwaniu od realiów rynkowych nie przyniosła spodziewanych efektów, a sytuacja Royal Mail ze względu na spadające liczby wolumenów, których nie mogła sobie w wystarczającym stopniu skompensować wzrostem cen uległa pogorszeniu. Próba reformy przeprowadzona w 2006 r. polegająca na stworzeniu dwóch osobnych koszyków usług, których ceny miały podlegać regulacjom nie poprawiła znacząco sytuacji, podobnie jak kolejne zmiany dokonane w latach 2010 i 2011. W kolejnym roku zdecydowano się więc na ograniczenie zastosowania formuły price cap jedynie do produktów przeznaczonych dla konsumentów o niskich dochodach jak np. 2nd class mail. Podkreślając tym samym, że regulator powinien stać na straży interesu społecznego.

Typ kontroli cen cen ex ante jest najczęściej wykorzystywanym przez regulatorów w UE (26 krajów). Jednak model price cap został wprowadzony wyłącznie w 10 z nich.

Kraje, gdzie funkcjonuje price cap:

- Belgia,
- Estonia,
- Francja,
- Niemcy,

- Norwegia,
- Włochy,
- Niderlandy,
- Portugalia,
- Szwecja,
- Wielka Brytania.

6.2 Belgia

Poczta belgijska (bPost) pełni rolę operatora wyznaczonego realizującego usługę powszechną (Universal Service Obligation - USO) do 31 grudnia 2023 r. Pierwszy kontrakt na świadczenie usługi powszechnej przez bPost został zawarty do 31.12.2018 r, a następnie przedłużony na kolejne 5 lat.

W Belgii, podobnie jak większości państw UE nie odbył się konkurs na operatora wyznaczonego, a usługi te nieprzerwanie realizuje bPost. Teoretycznie inne firmy mogą również świadczyć usługi takie same jak te wchodzące w zakres usług powszechnych, ale w przypadku listów (rejestrowanych lub nie) wymaga to zgody regulatora, czyli Belgijskiego Instytutu Usług Pocztowych i Telekomunikacji (Institut belge des services postaux et des télécommunications - ibpt).

Usługa powszechna obejmuje:

- przesyłki pocztowe do 2 kg,
- paczki pocztowe do 10 kg,
- paczki pocztowe do 20 kg (przesyłane z innych państw członkowskich UE).

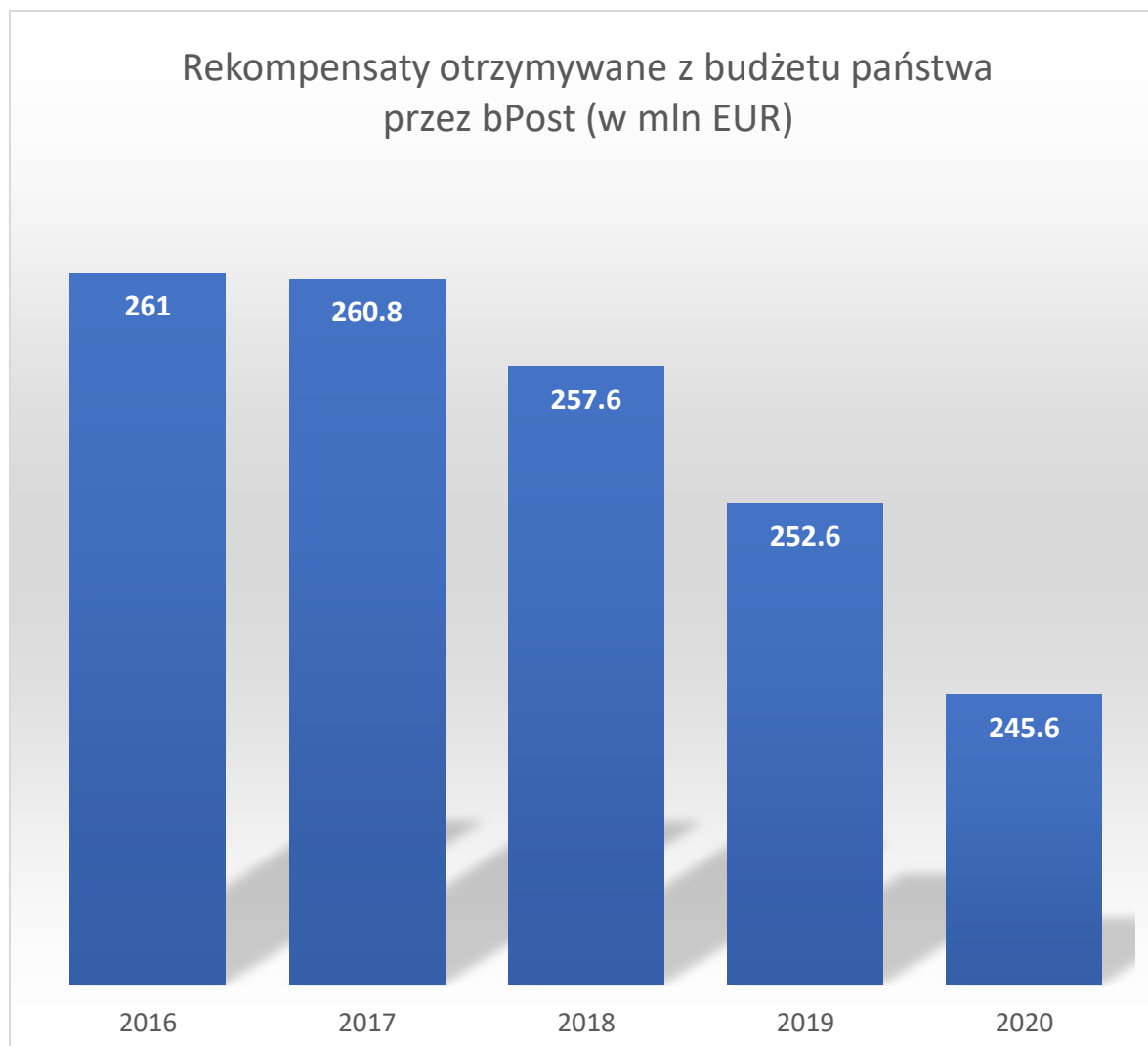
Regulator wyraźnie zaznacza, że przesyłki zawierające książki, katalogi czy prasę nie mogą być traktowane jako listy. Operator wyznaczony zobowiązany jest m.in. do:

- zapewnienia co najmniej 1 punktu świadczenia usług na 1 gminę,
- odbioru i dostarczania przesyłek przynajmniej 5 razy w tygodniu (oprócz niedziel i oficjalnych dni świątecznych).

bPost świadczy również usługi publiczne oraz tzw. usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym (Services of General Economic Interest), za które otrzymuje rekompensatę od państwa. Zaliczają się do nich:

- Koncesja na dystrybucję prasy (aktualna trwa od 1.01.2016 do 31.12.2022),
- Utrzymywanie rozległej sieci urzędów pocztowych i punktów pocztowych,
- Wypłata w domu emerytur i innych świadczeń socjalnych,
- Przyjmowanie w Urzędach Pocztowych wpłat gotówkowych na rachunek bieżący lub wpłat na rachunki bieżące,
- Dystrybucja druków wyborczych po obniżonej cenie,
- Doręczanie przesyłek listowych objętych systemem bezpłatnej poczty.

Wysokość rekompensat z tego tytułu prezentuje wykres 3.



Wykres 3. Rekompensaty otrzymane z budżetu państwa przez bPost (w mln EUR, bez uwzględnienia inflacji).

Ceny listów krajowych i paczek wchodzących w skład usługi powszechnej ustalane są na podstawie tzw. „koszyka małych użytkowników” przez który rozumie się usługi pocztowe z jakich korzystają najczęściej klienci indywidualni oraz małe i średnie firmy. Podlegają one formule ceny maksymalnej (price cap), która uwzględnia: inflację, spadek liczby przesyłek oraz wzrost wydajności operatora. Niewykorzystana część marży na wzrost cen jest naliczana przez 3 lata, każdego roku na bieżąco. W praktyce oznacza to, że aktualizacja cen (realnie ich wzrost) ma miejsce każdego roku od 1 stycznia.

Formuła obliczania price cap w uproszczeniu wygląda następująco:

$$\text{Price cap} = \text{inflacja} \times (\text{zmiana ilości przesyłek} - \text{współczynnik wydajności})$$

Współczynnik wydajności jest stały i określony przez prawo na poziomie 0,9%.

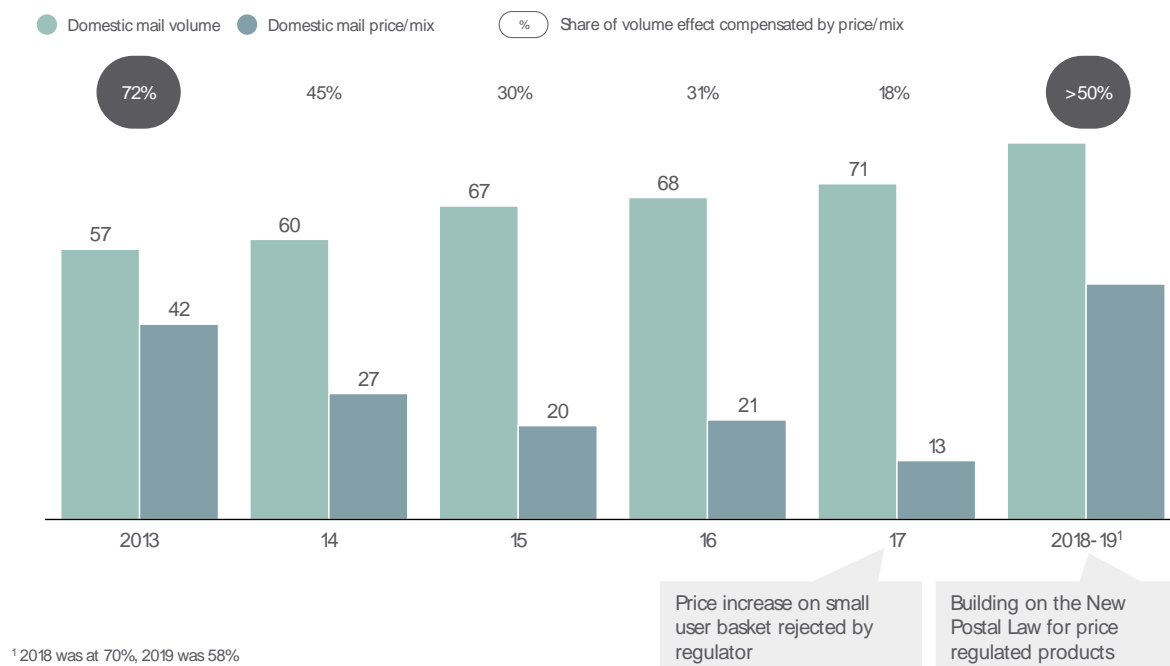
Przykładowe wyliczenie dla inflacji na poziomie 2% i spadku wolumenów -6%

$$\text{Price cap } 7,6\% = 102\% \times (106,4\% - 0,9\%)$$

Każdego roku bPost występuje do regulatora z wnioskiem o zmianę cen pod warunkiem, że musi on uwzględniać formułę price cap.

Zmiana mechanizmu price cap w nowym, obowiązującym od 2018 r. belgijskim Prawie pocztowym doprowadziła do efektywnego wzrostu cen przez bPost i w konsekwencji zwiększenia poziomu kompensacji spadku wolumenów przez wzrost cen z ok. 18% w 2017 do 70% w 2018 i 58% w 2019 r. (wykres 4).

Volume and price/mix impact on revenue €m



Wykres 4. bPost – wpływ zmian wolumenów i wzrostu cen na przychody w latach 2013-2019

Drastyczne zmiany w sposobie komunikacji, które dotyczą również bPost wskazują, że jedynie 2-3% osób w wieku 16-34 korzysta z komunikacji opartej na drukowanych materiałach. Z badań rządowych wynikało, że w 2017 r. przeciętne gospodarstwo domowe w Belgii wydawało na usługi pocztowe realizowane w ramach USO mniej niż 2 EUR miesięcznie. To oznacza, że konsumencka przesyłka listowa jest skazana na likwidację, i raczej prędzej niż później podzieli los telegramów. Niewiele lepiej sytuacja wygląda w przypadku tzw. przesyłek transakcyjnych (korespondencji pomiędzy firmami, instytucjami publicznymi oraz obywatelami) i reklamowych. Zarówno firmy jak i rządy poszukują oszczędności, a te dają im e-substytucja i przejście na komunikację elektroniczną.

To przekłada się na sytuację finansową bPost. W 2019 r. listy transakcyjne i reklamowe stanowiły już tylko 25% przychodów firmy, a tempo spadku ich liczby wyniosło prawie 8%. Proces ten uległ nasileniu w związku z epidemią COVID – 19 i obecnie wynosi ok. 9-11% W 2019 r. W konsekwencji firma zdecydowała się na odejście od jednolitej taryfy listowej D+1 na rzecz bardziej zróżnicowanej oferty. Od 1.01.2021 będą obowiązywać dwa rodzaje przesyłek listowych: standardowa z czasem doręczenia D+3 oraz priorytetowa D+1. Przeprowadzone przez bPost badania dowodzą, że 94% klientów indywidualnych i 92% przedsiębiorców godzi się na Formułę D+3 jeżeli jest ona związana ze zróżnicowaniem cen.

6. 3 Portugalia

Od momentu wejścia w życie Europejskiej Dyrektywy Pocztovej (2008 r.) Poczta portugalska (Correios de Portugal - CTT) ma zagwarantowany prawnie status operatora wyznaczonego (USO) do 31.12.2020 r. Tak długi okres gwarancji ze strony państwa pozwolił CTT łatwiej niż np. Poczcie Polskiej przygotować się do zmian jakie dotknęły cały sektor usług pocztowych.

Usługa powszechna w Portugalii obejmuje:

- przesyłki pocztowe do 2 kg,
- paczki pocztowe do 10 kg,
- paczki pocztowe do 20 kg (przesyłane z innych państw członkowskich UE),
- przesyłkę prasy.

Przesyłki masowe nie wchodzą w skład usługi powszechnej.

Portugalski regulator rynku (ANACOM) szacuje, że prawie 84% wszystkich przesyłek pocztowych (oprócz kurierskich) jest realizowanych w ramach usługi powszechnej. Z czego CTT obsługuje 92% tego ruchu. Usługa powszechna jest więc kluczowym źródłem jej przychodów.

CTT musi co roku powiadamiać ANACOM o cenach, które mają być stosowane do usług pocztowych w ramach świadczenia usługi powszechnej. W tym o wszelkich zmianach, co najmniej 30 (roboczych) dni przed datą ich wejścia w życie.

Ceny są regulowane przy pomocy formuły price cap, która na lata 2019-2020 w uproszczeniu wygląda następująco:

$$\text{Price cap} = \text{CPI} + \text{CPICF} - 1.33\% + \text{TCF}$$

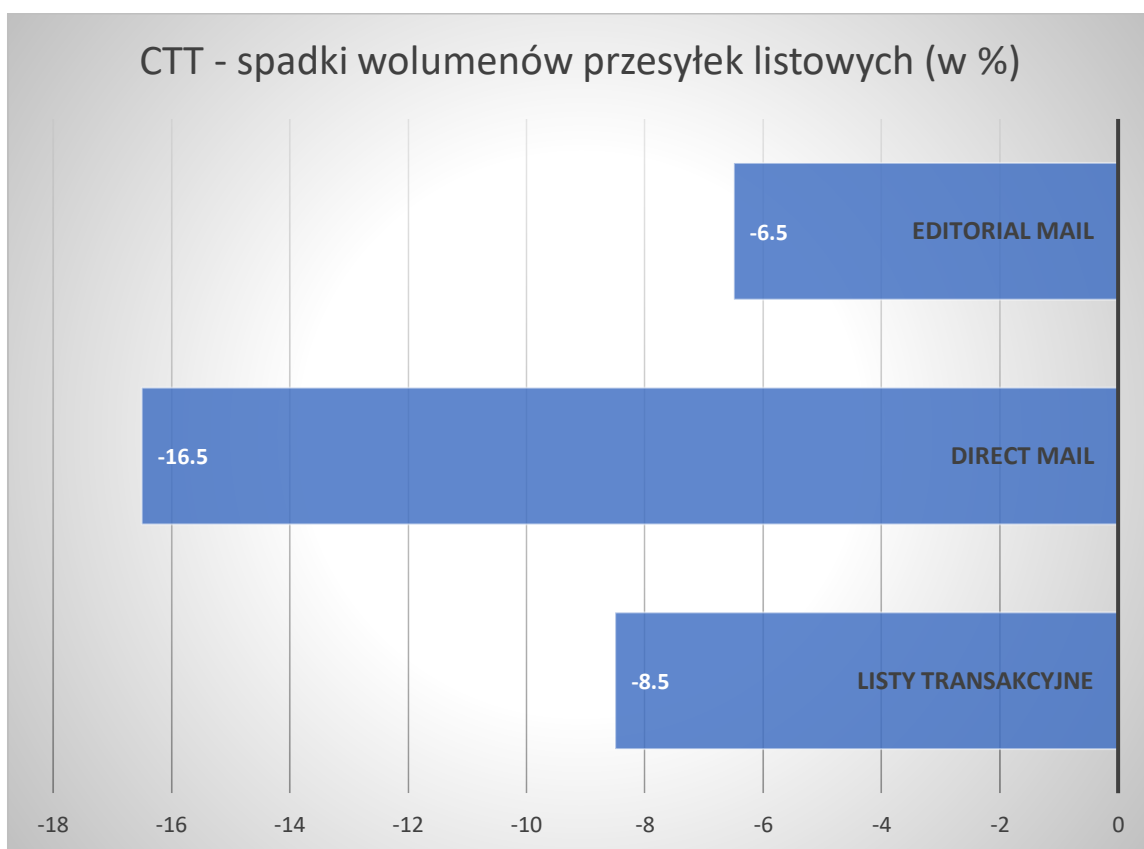
CPI - prognozowany poziom inflacji na dany rok

CPCIF - współczynnik korygujący CP. Odpowiada różnicy między wartością inflacji prognozowaną w Sprawozdaniu Budżetu Państwa na dany rok za rok poprzedni, a wartością

inflacji prognozowaną na rok poprzedni. Przy czym wartość CPICF podlega górnej granicy 2,5 punktu procentowego

Traffic Correction Factor - współczynnik korekcji liczby przesyłek. Pozwala uwzględnić w formule zmianę wolumenów.

Uwzględnienie zmiany wolumenów przesyłek jest bardzo istotne, ponieważ w przypadku listów ulegają one każdego roku znaczącym zmianom. CTT doświadczyła tego we wszystkich kategoriach tej usługi (wykres 5). Przełożyło się to na spadek przychodów z usług listowych o 2,1%.



Wykres 5. CTT – spadki wolumenów przesyłek listowych

Sytuację operatora wyznaczonego dodatkowo komplikuje brak decyzji dotyczącej przedłużenia umowy na USO przez regulatora. Tym bardziej, że CTT nie spełnił żadnego z 24 wskaźników jakości określonych przez ANACOM.

6.4 Irlandia

Poczta irlandzka (An Post) ma zagwarantowany status operatora wyznaczonego od 2011 do 2023 roku, czyli przez 12 lat.

Usługa powszechna w Irlandii obejmuje:

- przesyłki pocztowe o wadze do 2 kg,
- paczki pocztowe, których wagę ograniczono w 2019 r. do 10 kg.

System price cap wprowadzono w czerwcu 2014 r. i miał on funkcjonować do czerwca 2019 r. Dotyczył całej usługi powszechnej. Formuła price cap opierała się na predykcjach liczby wolumenów i kosztów opracowywanych przez operatora oraz wskaźnika efektywności, który zakładał jej poprawę na poziomie 2% rocznie.

Wprowadzenie price cap doprowadziło do redukcji straty operatora na usłudze powszechnej, nie sprawiło jednak, że stała się ona rentowna. Złożyło się na to szereg powodów, które równocześnie wskazują na słabości zastosowania price cap. Po pierwsze operator deklarował, że nie będzie wzrostu płac w okresie funkcjonowania systemu, czyli przez pięć lat. Jednak taki wzrost nastąpił, co oczywiście przełożyło się na wzrost kosztów.

Po drugie szacowana dynamika spadku wolumenów przesyłek listowych, była wyższa od estymowanej. Po trzecie wskaźnik wzrostu efektywności na poziomie 2% rocznie okazał się przeszacowany.

Ustawodawca irlandzki doszedł więc do wniosku, że system się nie sprawdza, a musiał znaleźć jakieś inne rozwiązanie w związku ze złą niską rentownością An Post i w konsekwencji jej trudną sytuacją finansową. Dlatego też, w marcu 2017 r. został usunięty zapis o kontroli cen przez regulatora przy pomocy systemu ex ante. **Od tego momentu An Post może ustalać ceny w usłudze powszechnej samodzielnie, bez konieczności uzyskania wcześniejszej zgody ze strony regulatora (ComReg).** Pozostawiono mu jedynie możliwość weryfikacji cen wg zasady ex post (czyli po ich wprowadzeniu). Ogranicza się ona do oceny czy nowe ceny są: przystępne, zorientowane na koszty, jednolite na terenie całego kraju, przejrzyste i niedyskryminujące.

Możliwość swobodnego ustalania cen usługi powszechnej przełożyła się na poprawę wyników An Post i w 2019 r. firma zanotowała na niej zysk na poziomie ok. 8 mln EUR przy stracie ponad 9 mln EUR w 2018 roku, i to pomimo spadku wolumenów listów (oprócz wysyłek masowych) aż o 9%.

6.5 Włochy

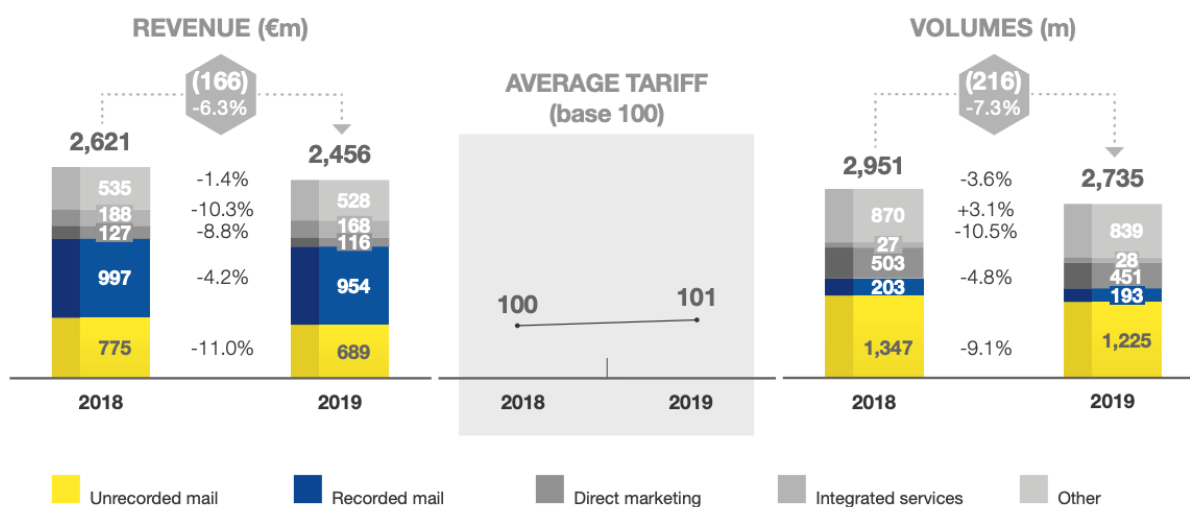
Poczta włoska (Poste Italiane) w bieżącym roku (2020) po raz kolejny uzyskała kontrakt na świadczenie usługi powszechnej. Tegoroczna umowa została zawarta na okres 4 lata i będzie obowiązywała do 2024 r., podobnie jak poprzednia umowa z 2015 r.

Formuła price cap stosowana przez włoskiego regulatora (AGCom) pierwotnie obejmowała wskaźniki inflacji (CPI) oraz efektywności (X). W 2015 r. została poszerzona o wskaźnik jakości świadczonych usług (Q).

$$\text{Dozwolony wzrost cen} \leq \text{CPI} - \text{X} + \text{Q}$$

Zaletą tego rozwiązania jest niewątpliwie promowanie jakości świadczenia usługi powszechnej. Przyniosło to spodziewane efekty, czego dowodem jest informacja podana przez Poste Italiane, w raporcie rocznym za 2019 r., o spełnieniu prawie wszystkich kryteriów jakościowych określonych przez AGCom.

Performance of Mail



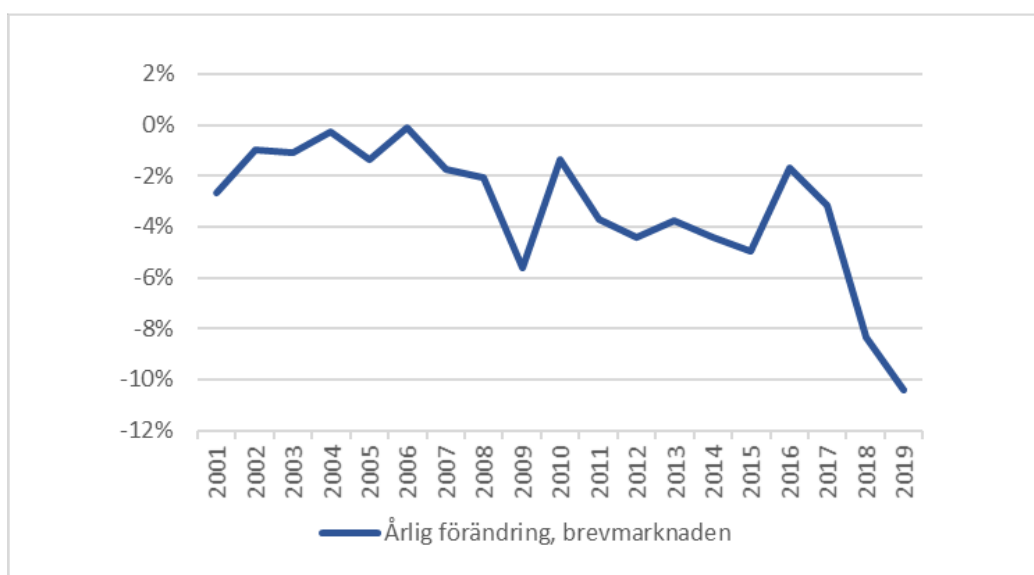
Wykres 6. Poste Italiane przychody i wolumeny na usługę listowej w latach 2018-19

Niestety brak w wyżej wymienionej formule odniesienia do wolumenów, co ma szczególne znaczenie w przypadku usługi listowej. Poste Italiane - podobnie jak inne poczty boryka się bowiem ze spadkiem liczby listów, co kosztowało firmę w 2019 r. utratę przychodów na poziomie 166 mln EUR. Nie był w stanie skompensować tego średni wzrost stawek o 1 punkt procentowy, tym bardziej, że spadki dotknęły wszystkie kategorie przesyłek listowych (wykres 7).

6.6 Szwecja

Post Nord to operator pocztowy, który pełni funkcję operatora wyznaczonego zarówno w Szwecji, Danii, Norwegii i Finlandii. Ostatnia umowa na świadczenie usługi powszechnej w Szwecji została zawarta z Post Nord 1 kwietnia 2020 r i obowiązuje do 31 marca 2022. To bardzo krótki okres w porównaniu z innymi krajami europejskimi. W praktyce jednak, zgodnie z raportem szwedzkiego regulatora rynku (Post- och telestyrelsen, abbreviated PTS), Post Nord jest jedyną firmą pocztową działającą w Szwecji, która jest w stanie świadczyć usługę listową na terenie całego kraju.

Zasada regulacji cen została określona w Rozporządzeniu o Usługach Poczтовых z 1 lipca 2010 r. Operator wyznaczony nie może w ciągu roku kalendarzowego podwyższyć cen za krajowe przewozy pojedynczych przesyłek pocztowych i które ważą nie więcej niż 500 gramów, o więcej niż wysokość indeksu cen konsumpcyjnych (inflacja) między lipcem roku bezpośrednio poprzedzającego a lipcem roku poprzedniego. Jednak w związku z tym cenę można zaokrąglić do najbliższych pięćdziesięciu öre, nawet jeśli oznacza to, że wzrost jest większy niż zmiana wskaźnika cen konsumpcyjnych. Zmiana, która nie została wprowadzona w danym roku, może zostać wprowadzona w jednym z trzech kolejnych lat. Całkowity zakres wzrostu cen będzie jednak zmniejszany w przypadku wzrostu przekraczającego zmianę wskaźnika cen konsumpcyjnych (inflacja), która nastąpiła w wyniku zaokrąglenia.



Wykres 7 Zmiana wolumenów listów w Szwecji w latach 2001 -2019 (w%)

Z punktu widzenia operatora wyznaczonego nie jest to dobre rozwiązanie. Problem jest bardzo poważny, szczególnie w świetle drastycznych spadków liczby wysyłanych listów. PTS szacuje, że od 2000 do końca 2019 r. liczba wysyłanych listów spadła o ponad 47%! A tempo spadku ciągle przyspiesza. Dla Post Nord to sytuacja bardzo trudna, ponieważ koszty dystrybucji listów są w zasadzie stałe. W związku z tym, koszt jednostkowy dla przesyłki listowej wzrósł znacząco, co nie mogło być w wystarczającym stopniu skompensowane wzrostem cen, ze względu na ograniczenia wynikające z przywołanych regulacji prawnych.

Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom operatora 1 sierpnia 2019 r. została wprowadzona poprawka do wspomnianego wyżej rozporządzenia, która oznacza, że oprócz inflacji w procesie regulacji cen, trzeba uwzględnić wzrost kosztów jednostkowych wynikających ze spadku wolumenu.

6.7 Niemcy

W latach 2016 - 2018 pocztę niemiecką (Deutsche Post) obowiązywała formuła

$$\text{Price cap} = \text{CPI} + 1,9\%$$

Oprócz wskaźnika inflacji, drugi element formuły wyliczony był na podstawie współczynnika efektywności oraz na prognozach zmian liczby przesyłek. Formuła dotyczyła przesyłek do 1 kg, co jest bardzo charakterystyczne dla rynku niemieckiego. Duża paleta wagowa rodzajów przesyłek pozwala elastyczniej niż w innych krajach kształtować cenniki. Warty rozważenia rozwiązaniem na rynek polski są przesyłki o wadze do 20 gramów, pozwoliłoby to Poczcie Polskiej zróżnicować ofertę cenową a nawet zaproponować dodatkowe usługi o charakterze powszechności.

6.8 Francja

W latach 2015-18 poczta francuska (La Poste) musiała stosować się do formuły

$$\text{Price cap} = \text{CPI} + 3,5\%$$

Ponadto zastosowanie price cap było ograniczone procentowo w poszczególnych latach do 50% w 2015 r., 70% w 2016 r., 90% w 2017 r. I 100% w 2018 r.

Decyzją z 6 listopada 2017 r. Francuski regulator (ARCEP) ustalił, że w latach 2019-2022 zmiana ceny usługi powszechnej ograniczona jest do 5% rocznie w ujęciu nominalnym. Biorąc

pod uwagę niepewność co do szacunków dotyczących rozwoju rynku i kosztów, po dwóch latach wdrażania tego reżimu cenowego operator wyznaczony może, w uzasadnionych przypadkach, zażądać całkowitej lub częściowej zmiany metodologii ustalania cen.

6.9 Holandia

Formuła price cap uwzględnia inflację, wpływ zmiany liczby przesyłek na średnie koszty i przychody. Dodatkowy limit cenowy jest stosowany, jeśli operator wyznaczony ma marżę kosztów powyżej 11,11%.

Price cap obowiązuje dla pojedynczych przesyłek krajowych z korespondencją (w tym przesyłek poleconych i z zadeklarowaną wartością) do 2 kg i paczek do 10 kg oraz międzynarodowych przesyłek korespondencyjnych do 2 kg i książek do 5 kg.

7. Doręczenia elektroniczne i jej wpływ na świadczenie pocztowych usług powszechnych

Projekt ustawy o doręczeniach elektronicznych ma realizować rozwiązania z eIDAS, które dało podstawy normatywne do cyfryzacji usług publicznych w UE. Podobnie jak w kilku innych krajach UE projekt ten zakłada powierzenie realizacji usług cyfrowych operatorowi wyznaczonemu na rynku pocztowym. W projekcie ustawy o doręczeniach elektronicznych (uchwalona na 18 pos. Sejmu RP 7.10.2020 r.)¹⁶, publiczne usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego oraz publiczne usługi hybrydowe nie zostały zaliczone jako element pocztowej usługi powszechnej. Pomimo tego zaproponowane rozwiązanie odpowiada świadczeniu pocztowej usługi powszechnej. Obie usługi, publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego oraz publicznej usługi hybrydowej, mają być świadczone wyłącznie przez operatora wyznaczonego. Projekt nakłada na obecnego operatora wyznaczonego – Poczta Polska S.A. publicznoprawny obowiązek świadczenia tych usług od momentu wejścia w życie projektowanej ustawy do końca wyznaczenia Poczty Polskiej S.A. do świadczenia pocztowej usługi powszechnej. W kolejnych konkursach na operatora wyznaczonego Prezes UKE będzie zobowiązany badać zarówno zdolność do świadczenia pocztowej usługi powszechnej jak i publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego oraz publicznej usługi hybrydowej. Brak zdolności do świadczenia jednego z tych elementów uniemożliwia wyznaczenie danego operatora pocztowego w konkursie. Świadczenie tych usług stanowi obowiązek prawny operatora wyznaczonego – podobnie jak pocztowej usługi powszechnej. W przypadku nie rozstrzygnięcia konkursu na operatora wyznaczonego Prezes UKE będzie zobowiązany, stosownie do art. 73 PrPoczt, przedłużyć obowiązki świadczenia dotychczasowemu operatorowi wyznaczonemu lub na podstawie art. 77 ust. 6 PrPoczt wskazać innego operatora pocztowego. Sposób określania opłaty z tytułu świadczenia przez operatora wyznaczonego publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego oraz publicznej usługi hybrydowej został określony podobnie do ustalania opłat za usługi powszechne, czyli przez Prezesa UKE w oparciu o metodologię określoną w rozporządzeniu wykonawczym przez ministra właściwego do spraw łączności oraz ministra właściwego do spraw informatyzacji w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych.

Kolejnym, ważnym elementem wspólnym pocztowej usługi powszechnej i usług określonych w projekcie ustawy o doręczeniach elektronicznych jest Prezes UKE. Organowi

¹⁶ Na dzień podpisania niniejszego projektu ustawa oczekiwała na podpis Prezydenta i publikację w dzienniku ustaw.

temu ma zostać powierzony nadzór nad prawidłową realizacją publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego oraz publicznej usługi hybrydowej. Zadanie to należy zaliczyć do zadań *stricte* regulacyjnych tego organu obok zadań, których istotą jest ograniczenie wolności działalności gospodarczej i działań kontrolnych i nadzorczych.

Zasadniczą różnicą pomiędzy pocztową usługę powszechną a usługami określonymi w projekcie ustawy o doręczeniach elektronicznych świadczone przez operatora wyznaczonego jest kwestia ich finansowania. W przypadku wystąpienia straty na usługach powszechnych (koszt netto) operator wyznaczony ma prawo żądać dopłaty do straty, którą osiągnął (art. 112 ust. 1 PrPoczt). Projekt ustawy o doręczeniach elektronicznych nie przewiduje takiego mechanizmu. Konsekwentnie, skoro nie zaliczył obowiązku świadczenia przez operatora wyznaczonego publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego oraz publicznej usługi hybrydowej do elementu usług powszechnych to nie wliczają się one do kosztu netto. Rozwiązanie takie poddać należy krytyce. Skoro opłaty z tytułu obowiązkowego świadczenia przez operatora wyznaczonego usług zawartych w projekcie ustawy o doręczeniach elektronicznych nie są wolne a ich pułapy określone są przez Prezesa UKE to może to prowadzić do faktycznego finansowania przez operatora wyznaczonego obowiązków publicznych.

Reasumując, projekt ustawy o doręczeniach elektronicznych jest właściwym krokiem w kierunku cyfryzacji usług publicznych w Polsce. Należy zaakceptować zaproponowany model świadczenia publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego oraz publicznej usługi hybrydowej przez operatora wyznaczonego. Wnioskiem *de lege ferenda* jest uzupełnienie projektu tej ustawy o włączenie tych usług jako elementu pocztowej usługi powszechnej. Właśnie w tej perspektywie trzeba widzieć nie tylko formułę pułapu cenowego (price cap) ale również przyszłość pocztowej usługi powszechnej. Dziś wyzwaniem staje się nie tyle kontrola cenników, co zapewnienie obywatelom takich samych praw na rynku cyfrowych usług o charakterze powszechnym jakie były na tradycyjnym rynku pocztowym oraz odpowiedni sposób ich finansowania, aby zapewnić przystępność cenową, ten jeden z warunków powszechności usług publicznych.

8. Podsumowanie i wnioski końcowe

Do niedawna wspólną cechą rynków określanych mianem infrastrukturalnych (energetyczny, kolejowy, telekomunikacyjny, pocztowy) było ich silne zmonopolizowanie. W Europie monopole te nierzadko miały specjalny – prawny charakter. Działalność na poszczególnych rynkach infrastrukturalnych najczęściej zarezerwowana była dla specjalnego przedsiębiorstwa publicznego (państwowego), które nie tylko posiadało wyłączność na prowadzenie danego rodzaju działalności, ale również zobowiązane było do realizacji zadań o charakterze publicznym. Zmiany, które nastąpiły w Polsce, polegające na zniesieniu monopoli i ustanawianiu zamiast nich ram do istnienia wolnej konkurencji (demonopolizacja) należy w głównej mierze przypisać prawu UE.

Nowe podejście UE polegające na otwarciu rynku pocztowego na wolną konkurencję zapoczątkowane zostało pod koniec lat 90. ubiegłego wieku. Proces ten niósł ze sobą możliwość wystąpienia, podobnie jak na innych tego typu rynkach np. rynku telekomunikacyjnym, niepożądanych skutków. Jednym z takich nich mogło być ograniczanie świadczenia usług pocztowych jedynie do tych, które są rentowne, tj. dają świadczącemu je operatorowi pocztowemu dodatni rachunek ekonomiczny (zysk). Drugim było zapewnienie odpowiednich cen tak aby usługa była przystępna. Stąd pomysły na mechanizm price cap. Podstawowe usługi pocztowe były rozumiane, jako możliwość nadawania i odbierania listów i paczek regularnie, po przystępnej cenie i to bez względu na miejsce zamieszkania użytkownika.

Ewentualne negatywne skutki procesu demonopolizacji miały zostać ograniczone poprzez ustanowienie w prawie UE instytucji pocztowej usługi powszechnej, której prawidłowa realizacja powierzona została specjalnym organom regulacyjnym. Od wprowadzenia pierwszej dyrektywy pocztowej minęło już ponad 20 lat. Obecnie prowadzone są prace legislacyjne nad zmianą obecnych ram regulacyjnych na rynku pocztowym (dyrektywy pocztowej). Spowodowane jest to w głównej mierze znacznym spadkiem popularności tradycyjnych listów, głównego elementu pocztowej usługi powszechnej. Innym z powodów jest cyfryzacja. Biorąc to wszystko pod uwagę należy wyciągnąć następujące wnioski:

- ⇒ formuła pułapu cenowego (price cap) przestała być użyteczna jako narzędzie do regulacji cen usług powszechnych;
- ⇒ zagrożenie, któremu formuła price cap miała ewentualnie przeciwdziałać, czyli nadmiernemu wzrostowi cen u operatora wyznaczonego nie jest już aktualne;
- ⇒ prawo Unii Europejskiej nie wymaga stosowania formuły price cap;

- ⇒ w tych państwach, gdzie stosowano price cap odchodzi się od niego;
- ⇒ głównym problemem staje się utrzymanie przez operatorów wyznaczonych rozbudowanej infrastruktury;
- ⇒ ponownie należy zdefiniować zakres usługi powszechnej oraz wielkość potrzebnej do jej realizacji infrastruktury, która zapewni również realizację interesów państwa;
- ⇒ należy rozważyć, czy pocztowa usługa powszechna traktowana jako obowiązek państwa wobec obywateli nie powinna być w całości finansowana z budżetu państwa;
- ⇒ warto zastanowić się na ile nowoczesne usługi cyfrowe i w jakim zakresie mogą stać się nową usługą powszechną.

Spadek wolumenu listów w poszczególnych krajach UE ma wiele czynników, jednakże jako główny wskazuje się postępujące procesy szeroko rozumianej cyfryzacji. W literaturze słusznie stawia się tezę, że „w czasach, w których coraz większa część komunikacji odbywa się drogą elektroniczną, nowoczesne państwo ma za zadanie dostosować się do tego trendu i - prowadząc równoległe lub nawet wyprzedzająco odpowiednie działania legislacyjne i technologiczne (infrastrukturalne) - zapewnić obywatelom sprawną, cyfrową obsługę”. Na tym tle rodzi się pytanie, czy w dobie szybkich zmian społecznych i technologicznych – pocztowa usługa powszechna wymaga zmian poprzez jej rozszerzenie lub zastąpienie przez usługi cyfrowe. Powodem dla tych rozważań uchwalenie ustawy o doręczeniach elektronicznych (uchwalona na 18 pos. Sejmu RP 7.10.2020 r.), która ma wprowadzić m.in. publiczną usługę rejestrowanego doręczenia elektronicznego oraz publiczną usługę hybrydową. W związku z tym, ważna jest odpowiedź na pytanie czy usługi wskazane w projekcie ustawy o doręczeniach elektronicznych realizowane przez operatora wyznaczonego można uznać za element pocztowej usługi powszechnej.

Punktem wyjścia dla niniejszych rozważań było założenie, że usługi powszechne „mają fundamentalne znaczenie dla funkcjonowania współczesnych społeczeństw, a co za tym idzie, również poszczególnych obywateli.” Również pocztowa usługa powszechna spełnia to założenie jako trwały i niezbędny element tego sektora. Trwałość usługi powszechnej nie oznacza jednak niezmienności form, w jakiej jest ona realizowana. Wręcz przeciwnie, aby spełniała swoją zasadniczą rolę, formy jej realizacji muszą podlegać niezbędnym przekształceniom i zmianom. Nieustający postęp technologiczny wymaga, aby dotychczasowe cele usługi powszechnej realizowane były w nowych formach, adekwatnych do współczesnych potrzeb ich

adresatów. Zmiana sposobu kontaktu organów publicznych z adresatami ich działań (osobami fizycznymi czy prawnymi) z formy pisemnej (papierowej) na formę elektroniczną (cyfrową) staje się faktem. Nastaje więc konieczność zapewnienia przez państwo bezpiecznej i zaufanej formy cyfrowego kontaktu obywateli z państwem (jego organami). Wyrazem woli takiej zmiany ze strony Polski było podpisanie 6.10.2017 r. w Tallinie deklaracji ministerialnej w sprawie administracji elektronicznej (*Tallinn Declaration on eGovernment*). W deklaracji tej określono, że usługi publiczne powinny mieć domyślnie postać cyfrową, równocześnie powinno się oferować alternatywne drogi.

Bibliografia

- 1) AGCOM, Relazione annuale 2019
- 2) ANACOM, Final Decision - Universal Postal Pricing Criteria for the 2018 - 2020 Period
- 3) An Post Annual Report 2019
- 4) Borowiec, L. (2017). Fundusz kompensacyjny jako metoda finansowania powszechnych usług pocztowych. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio H – Oeconomia*, VOL. LI, 5, <http://dx.doi.org/DOI:10.17951/h.2017.51.5.41>
- 5) bpost Investor presentation, Second Quarter 2020
- 6) bpost Annual report 2019
- 7) Communications Regulation (Postal Services) Act 2011 - Irlandia
- 8) ComReg, Repeal of price cap control for universal postal services, 21.03.2017
- 9) CTT Integrated Report 2019
- 10) Cremer, H., De Donder, P., Boldron, F., Joram, D. i Roy B. (2008). Social costs and benefits of the universal service obligation in the postal market. W: M.A. Crew, P.R. Kleindorfer (eds.), *Competition and Regulation in the Postal and Delivery Sector*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- 11) Chołodecki, M. (2020). Doręczenia elektroniczne, czyli o konieczności zmian pocztowej usługi powszechnej, W: P. Lissoń, M. Strzelbicki (red.) Państwo a gospodarka. Zasady – Instytucje – Procedury, Wydawnictwo Poznańskie.
- 12) Chołodecki, M. (2020). Fundusz kompensacyjny na rynku telekomunikacyjnym i pocztowym, *internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny* nr 3(8) z 2019 r, s. 31-42.
- 13) Chołodecki, M. (2020). The Compensation Fund on the Postal Market. The Polish case, [in:] *The Changing Postal Environment*, P. L. Parcu, T. J. Brennan, V. Glass (Eds.), Springer International Publishing, ISBN 978-3-030-34531-0, DOI 10.1007/978-3-030-34532-7.
- 14) Chołodecki, M. Piszcz, A. Skoczny, T. (2018). Prawo pocztowe. Komentarz. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- 15) Chołodecki, M. Popowska, B. (2018). Instrumenty prawne realizacji zadań regulacyjnych na rynku pocztowym. *internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, Nr 1(7), [http://dx.doi.org/ DOI:10.17951/h.2017.51.5.41](http://dx.doi.org/DOI:10.17951/h.2017.51.5.41)
- 16) ERGP report on tariff regulation in a context of declining volumes, November 2014

- 17) Future of the USO a Belgian Perspective, Sophie de Schrevel & Julien Crutzen, 17th WIK Postal Seminar, 6.12.2018
- 18) How to respond to declining volumes in postal price caps?, Christian M. Bender, Antonia Niederprüm and Alex Kalevi Dieke
- 19) Krzystek, K. (2018) Usługa powszechna w łączności elektronicznej W: M. Królikowska-Olczak (red.), *Sektory infrastrukturalne – problematyka prawna*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- 20) Lissoń, P. (2018). Usługa powszechna i operator wyznaczony – dwa (nie)zbędne filary prawa pocztowego. *internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, Nr 1(7), <http://dx.doi.org/10.7172/2299-5749.IKAR.1.7.2>
- 21) National postal policies in Europe on the eve of the Third Directive, James I. Campbell Jr., Alex Kalevi Dieke and Antonia Niederprüm, 2008
- 22) Piątek, S. (2003), *Prawo telekomunikacyjne Wspólnoty Europejskiej*. Warszawa, Wydawnictwo C.H. Beck.
- 23) Piątek, S. (2013), *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- 24) Postal Services Act 2010 - Wielka Brytania
- 25) Postal Services Ordinance 2010 - Wielka Brytania
- 26) Postal Quality and Price Regulation. Final report, Postal Regulatory Commission & Copenhagen Economics, 29.03.2017
- 27) Poste Italiane Annual Report 2019
- 28) postnord Annual and Sustainability Report 2019
- 29) Pricing behavior of postal operators, Copenhagen Economics, 21.12.2012
- 30) PTS Swedish Posta Market 2020
- 31) Skoczny, T. (2003). Stan i tendencje rozwoju prawa administracji regulacyjnej w Polsce. W: H. Bauer, P. M. Huber, Z. Niewiadomski (red.), *Ius Publicum Europaeum*. Warszawa: Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza.
- 32) Jurkowska A. (red.), Skoczny T. (red.) (2010). *Polityki Unii Europejskiej. Polityki Sektorów Infrastrukturalnych. Aspekty Prawne. Tom XXVIII*. Instytut Wydawniczy EuroPrawo. Wydanie 1. Warszawa.
- 33) Rozbiecki M., Rosiak W (2014). Koszt netto pocztowej usługi powszechnej i jego finansowanie. *internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*. Nr 2(3).
- 34) Salbert, A. (2018). W: M. Chołodecki, A. Piszcz, T. Skoczny (red.), *Prawo pocztowe. Komentarz*. Warszawa : Wydawnictwo C.H. Beck.

- 35) Snażyk, Z. (2015). *Świadczenie pocztowej usługi powszechnej w warunkach liberalizacji rynku*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- 36) Strzyczkowski, K. (2018). Prawo regulacji. Miejsce w systemie prawa. Od prawa państwa świadczącego do prawa państwa gwarancyjnego. W: M. Królikowska-Olczak (red.), *Sektory infrastrukturalne – problematyka prawna*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- 37) Szydło, M. (2006). Usługa powszechna w telekomunikacji jako instytucja prawa Wspólnoty Europejskiej. *Przeгляд Sądowy*, 16(5).