

## Przedmowa

Rozwój usług pocztowych, ich dostępność i jakość wpływa bezpośrednio na efektywność gospodarki oraz poprawę spójności między regionami, a także na rozwój kulturalny, społeczny i ekonomiczny. Współzależność rynku pocztowego z wymianą handlową ma szczególne znaczenie przy tworzeniu rynku wewnętrznego Unii Europejskiej. W aktach prawa unijnego zaznacza się społeczną i gospodarczą wagę usług pocztowych oraz potrzebę utrzymania wysokiej jakości usługi powszechnej. Pocztowe usługi powszechne są zaliczane do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, których znaczenie zostało podkreślone w Traktacie z Lizbony<sup>1</sup>.

Podstawową instytucją prawa pocztowego jest usługa powszechna. Pojęcie pocztowej usługi powszechnej zostało objęte prawną regulacją w aktach prawnych o różnych zakresach obowiązywania. Niezbędne staje się zatem zdefiniowanie pocztowej usługi powszechnej; wyznaczenie jej istotnych elementów oraz sposobu konkretyzacji wymogów z nią związanych, które najlepiej odpowiadałyby realiom społecznym. Problem ten ma nie tylko znaczenie teoretyczne, lecz także praktyczne. Precyzyjne zdefiniowanie pocztowej usługi powszechnej oraz obowiązków z nią związanych daje lepszą gwarancję zapewnienia jej świadczenia, a jednocześnie wyznacza granice ścisłej i proporcjonalnej regulacji państwa. Tym samym zostaje wzmocniony wolnorynkowy charakter rynku pozostałych usług pocztowych.

Za podjęciem badań w zakresie pocztowej usługi powszechnej przemawiają także znaczne przeobrażenia rynku usług pocztowych, które nastąpiły w ciągu ostatnich 20 lat w Unii Europejskiej<sup>2</sup>. Ich źródłem są w pierwszej kolejności zmiany prawne (regulacja oraz stopniowa demonopolizacja). Równoległe zachodzą zmiany faktyczne (rozwój technologiczny, przejęcie znacznej części rynku przez przedsiębiorców prywatnych). Proces stopniowej liberalizacji rynku pocztowego został przeprowadzony za pomocą trzech dyrektyw

---

<sup>1</sup> Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie 13.12.2007 r. (Dz.Ur. C 306 z 26.10.2012 r., s. 1).

<sup>2</sup> Stopniowa liberalizacja rynku usług pocztowych w Unii Europejskiej została zainicjowana wydaniem Zielonej Księgi o rozwoju jednolitego rynku usług pocztowych z 11.6.1992 r., Komunikat Komisji, KOM (91) 476 final.

pocztowych<sup>3</sup>. Od dnia 1.1.2013 r. w Polsce został zniesiony obszar zastrzeżonych usług pocztowych<sup>4</sup>.

Liberalizacja rynku pocztowego została przeprowadzona przy jednoczesnym zachowaniu usług powszechnych, których świadczenie mają gwarantować państwa członkowskie. W pracy analizie poddano przepisy zawierające elementy definiujące pocztową usługę powszechną. Przedmiotem przeprowadzonych badań były cechy charakteryzujące usługę powszechną i sposób jej świadczenia, a więc: dostępność terytorialna i cenowa, ciągłość świadczenia oraz jakość wraz z procedurami reklamacyjnymi, a także koszty i jej finansowanie. Ponadto przedmiotem przeprowadzonych badań były: sposób nakładania obowiązku świadczenia pocztowych usług powszechnych na operatorów pocztowych, instrumenty egzekwowania należytego wykonania tego obowiązku oraz dopuszczalna pomoc państwa w tym zakresie.

Pierwszym celem niniejszego opracowania jest sformułowanie istotnych elementów definicji pocztowych usług powszechnych, przy uwzględnieniu wielości źródeł prawa normujących to pojęcie. Drugim celem pracy jest wskazanie dopuszczalnych sposobów gwarantowania świadczenia usługi powszechnej, które nie naruszałyby zasad wolnego rynku.

Demonopolizacja rynku pocztowego została w Polsce przeprowadzona w sposób przewidziany w dyrektywach pocztowych<sup>5</sup>. Jednakże w prawie unijnym nie został określony jednolity model świadczenia pocztowych usług powszechnych, który byłby, jako jedyny, dopuszczalny w warunkach wolnego rynku. Dyrektywy pocztowe wyznaczają minimalne wymogi związane z pocztową usługą powszechną, które powinny być przez państwa zagwarantowane w sposób zgodny z traktatowymi regułami konkurencji. Przyjęcie konkretnych rozwiązań w tym zakresie pozostawiono w kompetencji państw członkowskich.

W pracy zostały zaproponowane rozwiązania modelowe. Zbadano możliwość zastosowania ich na rynku polskim, przy uwzględnieniu jego struktury

---

<sup>3</sup> 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 15 z 21.1.1998 r., s. 14–21); 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. WE L 176 z 5.7.2002 r., s. 21–25) oraz dyrektywa 2008/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 20.2.2008 r. zmieniająca dyrektywę 97/67/WE w odniesieniu do pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty (Dz.Urz. UE L 52 z 27.2.2008 r., s. 3–20).

<sup>4</sup> Ustawa z 23.11.2012 r. – Prawo pocztowe (Dz.U. z 2012 r. poz. 1529 ze zm.).

<sup>5</sup> Dyrektywa 97/67/WE, dyrektywa 2002/39/WE oraz dyrektywa 2008/6/WE.

oraz w zgodności z polskim systemem prawnym. Uwzględnione zostały polskie uwarunkowania ustrojowe, a także obowiązujące regulacje w dziedzinie wolności gospodarczej, ochrony konkurencji i pomocy publicznej. Zasadnicza zmiana polskiego prawa pocztowego, mająca na celu wdrożenie Trzeciej Dyrektywy Pocztowej, nastąpiła 1.1.2013 r., wraz z wejściem w życie nowej ustawy – Prawo pocztowe.

Problematyka prawna pocztowa nie została jeszcze dostatecznie rozwinięta w piśmiennictwie. Spostrzeżenie to wydaje się dość ewidentne, jeśli porównamy stan literatury prawniczej dotyczącej poczty z literaturą dotyczącą innych sektorów infrastrukturalnych: przykładowo telekomunikacją lub energetyką. Ponadto, biorąc pod uwagę znaczenie społeczne poczty i jej wpływ na rozwój gospodarczy, należy stwierdzić, że publikacji poświęconych poczcie jest zbyt mało. Być może powodem wskazanego wyżej braku jest duża zmienność samego prawa pocztowego, wynikająca z rozłożonej w czasie, stopniowej liberalizacji rynku.

Szczególnie zaniedbana w piśmiennictwie o tematyce dotyczącej prawa pocztowego, jest problematyka pocztowej usługi powszechnej. Jest ona poruszana w pracach poświęconych w całości rynkowi usług pocztowych, jak chociażby w monografii pod redakcją *R. Czaplewskiego* i *K. Flagi-Gieruszyńskiej* pt. *Rynek usług pocztowych*<sup>6</sup> lub w opracowaniu *M. Krakaty-Zielińskiej* pt. *Prawo pocztowe Unii Europejskiej*<sup>7</sup>. Niemniej, ze względu na obszerność tych prac i wielość poruszanych w nich zagadnień, kwestia pocztowej usługi powszechnej zostaje jedynie zasygnalizowana. Dodatkowym utrudnieniem jest, jak już wspomniałam, zmieniający się stan prawny.

Podstawową metodą badawczą wykorzystaną w niniejszej pracy była metoda dogmatycznoprawna. Posiłkowo wykorzystano także metodę porównawczą, w odniesieniu do zakresu pocztowej usługi powszechnej oraz sposobów zagwarantowania jej świadczenia we Francji i w Niemczech. Za wyborem tych państw przemawiały następujące argumenty: Po pierwsze, oba państwa są członkami Unii Europejskiej, której regulacje mają podstawowe znaczenie dla kształtowania rynku pocztowego również w Polsce. Po drugie, zarówno w Niemczech, jak i we Francji pełne otwarcie rynku usług pocztowych nastąpiło już w 2011 r. Po trzecie, system prawny niemiecki i francuski należą do kultury prawnej kontynentalnej i przez to są zbliżone do systemu prawnego polskiego. Po czwarte, na niemieckim rynku pocztowym miały

---

<sup>6</sup> Zob. *R. Czaplewski, K. Flaga-Gieruszyńska* (red.), *Rynek usług pocztowych*, Warszawa 2008.

<sup>7</sup> *M. Krakata-Zielińska*, *Prawo pocztowe Unii Europejskiej*, Toruń 2009.

miejsce pewne próby liberalizacji już w połowie XIX w.<sup>8</sup>. Niemcy są uważane za lidera grupy państw członkowskich w liberalizacji rynku pocztowego. Za wyborem rynku francuskiego przemawia natomiast bardzo silna pozycja dotychczasowego monopolisty na rynku pocztowym i związany z tym opór przed liberalizacją.

Niniejsza książka została opracowana na podstawie rozprawy doktorskiej obronionej w Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie. Autorka pragnie szczególnie podziękować promotorowi pracy prof. ALK dr. hab. *Waldemarowi Hoffowi*, którego cenne uwagi zostały wykorzystane przy opracowaniu niniejszej publikacji. Autorka uwzględniła także uwagi krytyczne obu recenzentów – prof. zw. dr. hab. *Stanisława Wrzoska* oraz prof. ALK dr. hab. *Andrzeja Kabata*, za które pragnie również podziękować.

Warszawa, październik 2015 r.

Zofia Snażyk

---

<sup>8</sup> A. *Mielcarek*, *Poczta i telekomunikacja w prowincji pomorskiej na tle rozwoju łączności w Prusach i Niemczech w latach 1815–1914*, Szczecin 2004, s. 22–24.