

Przesłanki wyboru operatora wyznaczonego zgodnie z prawem pocztowym

Spis treści

- I. Wprowadzenie
- II. Ustawowe uwarunkowania wyboru
 1. Przesłanka zachowania ciągłości świadczenia usług powszechnych
 2. Przesłanka zapewnienia wymaganych wskaźników czasu przebiegu przesyłek pocztowych oraz dostępności usług powszechnych
 3. Przesłanka kosztu świadczenia usług powszechnych przedstawionego przez operatora pocztowego
 4. Przesłanka zapewnienia rentowności świadczenia usług powszechnych
 5. Przesłanka wypełniania zadań operatora wyznaczonego, w tym wykonywanych na rzecz obronności, bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa i porządku publicznego
 6. Przesłanka zdolności ekonomicznej i technicznej operatora pocztowego do świadczenia usług powszechnych.
- III. Podsumowanie

Streszczenie

Przyjęta w dniu 1 stycznia 2013 r. ustawa – Prawo pocztowe wprowadziła nieznaną dotąd na rynku usług pocztowych instytucję wyboru operatora wyznaczonego. Niniejszy artykuł poświęcony jest problematyce przesłanek wyboru operatora wyznaczonego stanowiących istotny element procedury zmierzającej do wydania decyzji administracyjnej w sprawie wyznaczenia operatora pocztowego obowiązującego do świadczenia usług powszechnych. Celem artykułu jest zarysowanie sposobu rozumienia pojęć ujętych w art. 71 ust. 3 prawa pocztowego jako przesłanki wyboru operatora wyznaczonego w korelacji z przepisami nakładającymi szereg obowiązków na operatora pocztowego świadczącego usługi zaliczone do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, jakimi są pocztowe usługi powszechne.

Słowa kluczowe: usługa powszechna; przesłanki wyboru; przesłanka zachowania ciągłości; przesłanka zapewnienia wymaganych wskaźników; przesłanka dostępności; przesłanka kosztu; przesłanka zapewnienia rentowności; przesłanka wypełniania zadań operatora wyznaczonego; przesłanka zdolności ekonomicznej i technicznej.

JEL: K 230, K 400, L500

* Konsultant w Departamencie Rynku Pocztowego Urzędu Komunikacji Elektronicznej, e-mail: m.slawinska@uke.gov.pl.

I. Wprowadzenie

Powszechna usługa pocztowa jest w prawodawstwie Unii Europejskiej (dalej: UE) przedmiotem regulacji prawnych oraz aktów niemających charakteru normatywnego. Pierwszym aktem prawnym, stanowiącym źródło prawa UE, poświęconym rynkowi usług pocztowych była dyrektywa pocztowa 97/67/WE z 1997 r.¹, zmieniona następnie przez kolejne dyrektywy z 2002² i 2008 r.³.

Dyrektywy pocztowe wraz z Zieloną Księgą o rozwoju jednolitego rynku usług pocztowych z 11 czerwca 1992 r., wyznaczyły główne kierunki budowy i rozwoju jednolitego wewnętrznego rynku usług pocztowych. W aktach tych polityka pocztowa została uznana za jedną z polityk jednolitego rynku wewnętrznego. W ten sposób usługi pocztowe oparto na podwójnej podstawie prawnej. Z jednej strony, zaliczono je do usług, których swoboda świadczenia stanowi jedną z podstawowych zasad prawa wspólnotowego, a obecnie unijnego. Z drugiej zaś – rynek usług pocztowych stał się przedmiotem odrębnych i bezpośrednich regulacji w systemie prawa UE.

Zgodnie z motywem (23) Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/6/WE z dnia 20 lutego 2008 r. zmieniającej dyrektywę 97/67/WE w odniesieniu do pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty (dalej: III dyrektywa pocztowa) preferowane jest świadczenie usługi powszechnej przez wyznaczenie operatorów świadczących usługę powszechną. Jednocześnie wyraźnie wskazano, że państwa członkowskie mogą wymagać, aby usługi powszechne były świadczone na całym terytorium kraju, a ponadto, że większa konkurencja i szerszy wybór oznaczają, że państwa członkowskie powinny dysponować większą elastycznością w zakresie ustalania najbardziej efektywnego i odpowiedniego mechanizmu gwarantującego dostępność usługi powszechnej przy jednoczesnym poszanowaniu zasad obiektywności, przejrzystości, niedyskryminacji, proporcjonalności oraz minimalizacji zakłóceń na rynku, ponieważ – jak dalej wskazano – jest to niezbędne do zapewnienia swobodnego świadczenia usług pocztowych na rynku wewnętrznym. Zgodnie z zapisami wskazanego motywu państwom członkowskim umożliwiono również zastosowanie jednego ze wskazanych w III dyrektywie pocztowej rozwiązań lub ich kombinację, tj.: 1) zapewnienie usługi powszechnej przez siły rynku; 2) wyznaczenie jednego lub kilku przedsiębiorstw świadczących różne elementy usługi powszechnej lub świadczących tę usługę na różnych częściach terytorium; 3) ogłaszanie zamówień publicznych na usługi. Ponadto w sytuacji, gdy państwo członkowskie zdecyduje się na wyznaczenie jednego lub kilku przedsiębiorstw w celu świadczenia usługi powszechnej lub różnych składników takiej usługi, powinno zagwarantować, że wymogi dotyczące jakości takiej usługi zostaną nałożone w sposób przejrzysty i proporcjonalny na operatorów świadczących usługę powszechną.

Jednocześnie art. 4 III dyrektywy pocztowej stanowi, że każde państwo członkowskie winno zapewniać, że świadczenie usługi powszechnej jest zagwarantowane. W myśl zapisów dyrektywy państwa członkowskie mogą wyznaczyć jedno lub więcej przedsiębiorstw jako operatorów świadczących usługę powszechną, tak by zapewnione było świadczenie usługi na całym terytorium kraju. Jednocześnie państwa członkowskie mogą wyznaczać różne przedsiębiorstwa do świadczenia

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.

² Dyrektywa 2002/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 10.06.2002 r. zmieniająca dyrektywę 97/67/WE w zakresie dalszego otwarcia na konkurencję wspólnotowych usług pocztowych.

³ 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.

różnych elementów usługi powszechnej lub do świadczenia tej usługi w różnych częściach terytorium kraju. W takiej sytuacji winny, zgodnie z prawem wspólnotowym, ustalić przypisane im prawa i obowiązki oraz podać je do wiadomości publicznej. Co istotne, obowiązkiem państwa członkowskiego jest podjęcie środków w celu zapewnienia, że warunki powierzania świadczenia usługi powszechnej oparte są na zasadach przejrzystości, niedyskryminacji i proporcjonalności, gwarantując tym samym ciągłość świadczenia powszechnej usługi pocztowej przy uwzględnieniu istotnej roli, jaką odgrywa ona dla spójności społecznej i terytorialnej.

W konsekwencji wytycznych przyjętych w III dyrektywie pocztowej, polski ustawodawca implementował do polskiego porządku prawnego przepisy⁴ regulujące świadczenie usług pocztowych, w szczególności usług powszechnych oraz sposób zagwarantowania społeczeństwu dostępu do usług powszechnych poprzez przyjęcie, że wyznaczenie operatora pocztowego do świadczenia usług powszechnych następuje w drodze decyzji Prezesa UKE spośród operatorów wyłonionych w konkursie uprzednio ogłaszającym przez Prezesa UKE.

Regulacje prawne, określając przedmiot usług powszechnych, jak również sposób świadczenia usług powszechnych, kreują obowiązki, które powinien wypełniać operator wyznaczony. Zatem operatorem świadczącym usługi powszechne powinien zostać podmiot dający gwarancję wypełnienia wszelkich obowiązków określonych w przepisach prawa. Biorąc to pod uwagę, warunki przystąpienia do konkursu (określone w przepisie art. 71 ust. 2 prawa pocztowego) oraz przesłanki wyboru operatora wyznaczonego (określone w przepisie art. 71 ust. 3 prawa pocztowego) musiały zostać określone w taki sposób, aby zapewniony był wybór operatora zobowiązanego do świadczenia usług powszechnych, który gwarantuje świadczenie tych usług zgodnie z obowiązkami określonymi w przepisach, wśród szeregu których – oprócz obowiązku świadczenia usług powszechnych w sposób określony w art. 46 ust. 2 prawa pocztowego (jednolitość, dostępność do placówek pocztowych i nadawczych skrzynek pocztowych, przystępność cenowa, częstotliwość doręczania, umożliwienie uzyskania dokumentu potwierdzającego nadanie przesyłki) wymienić można m.in. obowiązek zapewnienia osobom niepełnosprawnym dostępu do usług powszechnych (art. 62 prawa pocztowego) czy też obowiązek współdziałania z wojskową pocztą polową (art. 85 prawa pocztowego).

Kwestii ustanowienia operatora wyznaczonego, ustawodawca poświęcił odrębny rozdział prawa pocztowego. Zgodnie z art. 71 ust. 1 prawa pocztowego, operator wyznaczony jest wybierany na okres 10 lat przez Prezesa UKE, w drodze decyzji, spośród operatorów pocztowych wyłonionych w drodze konkursu ogłaszanego przez Prezesa UKE. Do konkursu może przystąpić operator pocztowy prowadzący działalność pocztową na podstawie wpisu do rejestru, który posiada zdolność ekonomiczną i techniczną obejmującą co najmniej: 1) sieć placówek pocztowych; 2) sieć centrów rozdzielczych; 3) środki transportu; 4) organizację przedsiębiorstwa; 5) płynność finansową – umożliwiającą realizację zadań operatora wyznaczonego. Wskazać należy, że spełnienie przez operatora pocztowego powyższych warunków przystąpienia do Konkursu ma stanowić gwarancję wypełnienia obowiązków wynikających ze świadczenia usług powszechnych.

⁴ Ustawa z dn. 23.11. 2012 r. – Prawo pocztowe (t.j. Dz.U. 2017, poz. 1481).

Z kolei przesłanki⁵, jakimi kieruje się Prezes UKE przy wyborze operatora wyznaczonego, ustawodawca określił w art. 71 ust. 3 prawa pocztowego. Zgodnie z wymienionym przepisem, Prezes UKE dokonuje więc wyboru operatora wyznaczonego w oparciu o wskazane przez Ustawodawcę przesłanki, które obejmują zarówno sferę świadczenia usług powszechnych sensu stricto (ciągłość ich świadczenia, dostępność czy czas przebiegu przesyłek), ale również ekonomiczne i operacyjne aspekty prowadzenia działalności pocztowej w skali umożliwiającej prawidłowe świadczenie usług powszechnych na rzecz społeczeństwa (koszt, rentowność czy zdolność ekonomiczna i techniczna ich świadczenia), a także zadania operatora wyznaczonego, w tym wykonywane na rzecz obronności, bezpieczeństwa lub bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Prezes UKE, podejmując zatem decyzję o wyborze operatora wyznaczonego, obowiązany jest uwzględnić spełnienie powyżej wymienionych przesłanek przez operatora pocztowego oraz zobligowany jest ocenić czy operator pocztowy spełnia przesłanki określone w 71 ust. 3 prawa pocztowego, których zaistnienie warunkuje możliwość wyboru tego podmiotu jako operatora wyznaczonego.

II. Ustawowe uwarunkowania wyboru

Przed przystąpieniem do omawiania ustawowych uwarunkowań wyboru, tj. poszczególnych przesłanek wyboru operatora wyznaczonego, należy jednakże wspomnieć, że postępowanie administracyjne w sprawie wyboru operatora wyznaczonego toczące się przed Prezesem UKE poprzedzone jest opracowaniem dokumentacji i ogłoszeniem konkursu na operatora pocztowego wyznaczonego do świadczenia usług powszechnych na określony w konkursie okres, a także pracami komisji konkursowej. W kontekście tematu niniejszego artykułu, należy zwrócić uwagę na istotność opracowania zawartości merytorycznej dokumentacji konkursowej i przyjętych w niej kryteriów oceny. Podkreślić bowiem należy, że jest to dokument, którego zawartość znacząco wpływa nie tylko na prace Komisji konkursowej, lecz także na dalsze postępowanie w sprawie wyboru. Przy czym wskazać należy, że dokumentacja konkursowa powinna być opracowana w oparciu o kryteria określone w rozporządzeniu Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 25 listopada 2013 r. w sprawie konkursu na operatora pocztowego wyznaczonego do świadczenia usług powszechnych⁶. Kryteria te bowiem jako analogiczne z przesłankami wyboru operatora wyznaczonego są następnie przedmiotem rozważań na etapie wydawania decyzji administracyjnej o wyborze operatora wyznaczonego.

1. Przesłanka zachowania ciągłości świadczenia usług powszechnych

Stosownie do przepisu art. 71 ust. 3 pkt 1 prawa pocztowego, Prezes UKE dokonuje wyboru operatora wyznaczonego, mając na uwadze zachowanie ciągłości świadczenia usług powszechnych. Zauważyć należy, że obowiązujące przepisy nie określają co należy rozumieć przez pojęcie zachowania ciągłości świadczenia usług powszechnych. Dlatego też wyjaśniając znaczenie tej przesłanki, należy odwołać się do regulacji określających istotę świadczenia usług powszechnych,

⁵ 1) zachowanie ciągłości świadczenia usług powszechnych; 2) zapewnienie wymaganych wskaźników czasu przebiegu przesyłek pocztowych oraz dostępności usług powszechnych; 3) koszt świadczenia usług powszechnych przedstawiony przez operatora pocztowego; 4) zapewnienie rentowności świadczenia usług powszechnych; 5) zadania operatora wyznaczonego, w tym wykonywane na rzecz obronności, bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa i porządku publicznego; 6) zdolność ekonomiczną i techniczną operatora pocztowego do świadczenia usług powszechnych.

⁶ Dz.U. 2013, poz. 1466.

a także do językowego znaczenia użytych przez ustawodawcę sformułowań. W pierwszej kolejności należy wyjaśnić sposób rozumienia słowa „ciągłość”. Zgodnie z definicją słownikową (www.sjp.pl), przez „ciągłość” rozumie się „określenie oznaczające brak przerw, stałość, trwanie cały czas lub regularną powtarzalność; ustawiczność”. W konsekwencji stwierdzić należy, że we wskazanym zakresie ocenie Prezesa UKE podlega zdolność operatora pocztowego do zachowania nieprzerwalności świadczenia usług powszechnych. Reasumując, istota przesłanki zachowania ciągłości świadczenia usług powszechnych zasadza się na nieprzerwanym przyjmowaniu, sortowaniu, przemieszczaniu i doręczaniu (o określonych w ww. przepisie wadze i wymiarach): przesyłek listowych, przesyłek dla ociemniałych oraz paczek pocztowych, a także na sortowaniu, przemieszczaniu i doręczaniu nadesłanych z zagranicy paczek pocztowych. Jednocześnie należy podkreślić, że proces ten powinien odbywać się w sposób jednolity w porównywalnych warunkach, przy zapewnieniu na terytorium całego kraju rozmieszczenia placówek pocztowych operatora oraz nadawczych skrzynek pocztowych odpowiedniego do zapotrzebowania na danym terenie, a także z zachowaniem wskaźników czasu przebiegu przesyłek pocztowych, po przystępnych cenach i 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, jak również w sposób umożliwiający uzyskanie przez nadawcę dokumentu potwierdzającego odbiór przesyłki rejestrowanej. Nie powinno zatem ulegać wątpliwości, iż jedynie posiadanie odpowiednich zasobów ludzkich, materialnych oraz odpowiednia organizacja przedsiębiorstwa, w tym przygotowanie na kontynuowanie działalności w sytuacjach nietypowych gwarantuje nieprzerwalność świadczenia usług powszechnych na terytorium całego kraju z zachowaniem odpowiednich warunków ich świadczenia. Dlatego też spełnienie powyższych warunków możliwe jest jedynie przez operatora pocztowego, który posiada odpowiednią liczbę placówek własnych w sieci placówek pocztowych, odpowiednią liczbę doręczycieli, zdolność do działania w trybie awaryjnym oraz rezerwy (wydajność) w centrach rozdzielczych umożliwiające opracowanie dodatkowych wolumenów przesyłek pocztowych w przypadkach zwiększonego ruchu pocztowego.

Jak wskazano wyżej, wymogiem gwarantującym zachowanie ciągłości świadczenia usług powszechnych jest liczba placówek własnych w sieci placówek pocztowych. Wskazać bowiem należy, że liczba placówek własnych w sieci placówek pocztowych operatora pocztowego ma bezpośredni wpływ na zachowanie ciągłości świadczenia usług powszechnych, co wynika z istoty świadczenia usług powszechnych. Wziąwszy bowiem pod uwagę obowiązujące przepisy, operator wyznaczony winien zorganizować proces świadczenia usług powszechnych, w sposób zapewniający nieprzerwane przyjmowanie, sortowanie, przemieszczanie i doręczanie przesyłek pocztowych. Jednocześnie proces ten, jak wskazano powyżej, winien odbywać się w sposób jednolity w porównywalnych warunkach na terytorium całego kraju. Zatem jedynie posiadanie przez operatora pocztowego placówek wchodzących w skład jego przedsiębiorstwa, daje gwarancję zapewnienia wymogów określonych w przepisach. Powyższe jest konsekwencją możliwości sprawowania nad takimi placówkami bezpośredniego nadzoru i bezpośredniego kierowania ich pracą, co minimalizuje możliwość powstania zagrożeń dla procesu świadczenia usług wynikających z działań lub zaniechań osób trzecich, nad którymi operator pocztowy nie ma kontroli. Ponadto, dla spełnienia tej przesłanki istotna jest również odpowiednia liczba posiadanych placówek własnych i ich

roz rozmieszczenie. Tylko bowiem właściwa liczba placówek i ich odpowiednie rozmieszczenie na obszarze całego kraju pozwalają zapewnić odpowiednią dostępność świadczonych usług i ich realne świadczenie z zachowaniem wymaganej jakości.

Kolejnym istotnym wymogiem gwarantującym zachowanie ciągłości świadczenia usług powszechnych jest liczba doręczycieli. Należy zauważyć, że w prawie pocztowym nie zawarto definicji pojęcia „doręczyciel”. Wskazać jednak należy, że zgodnie z definicją słownikową (www.sjp.pl) pojęcie „doręczyciel” oznacza „tego, kto coś dostarcza; dostawcę; oddawcę”. Mając powyższe na uwadze, wskazać należy, że pojęcie „doręczyciel” nie jest pojęciem tożsamym z pojęciem „listonosz”. Pojęcie „doręczyciel” jest pojęciem szerszym i obejmuje m.in. pojęcie „listonosz”, „kurier”. Wskazać należy, że doręczyciele operatora pocztowego wykonują czynności związane ze świadczeniem usług pocztowych na etapach: przyjmowania i doręczania przesyłek pocztowych. Jednocześnie, należy podkreślić, że w myśl obowiązujących przepisów czynności te wykonywane są co najmniej w każdy dzień roboczy i nie mniej niż przez 5 dni w tygodniu z wyłączeniem dni ustawowo wolnych od pracy. Wobec powyższego odpowiednia liczba doręczycieli stanowi gwarancję prawidłowego świadczenia usług powszechnych, w tym w szczególności zapewnia ciągłość świadczenia tych usług. Przyjąć należy, że odpowiednia liczba doręczycieli to taka liczba, która umożliwi świadczenie przez doręczycieli danej placówki pocztowej usług przyjmowania i doręczania przesyłek pocztowych z zachowaniem prawidłowości świadczenia usług, wobec czego posiadane przez operatora pocztowego zasoby (liczba) doręczycieli powinny być określone z uwzględnieniem liczby ludności objętej zakresem działalności danej placówki pocztowej lub wielkości obszaru, na którym dana placówka pocztowa świadczy usługi.

Na zachowanie ciągłości świadczenia usług powszechnych ma wpływ zdolność operatora pocztowego do działania w trybie awaryjnym. Przy czym przez zdolność działania w trybie awaryjnym należy rozumieć możliwość (techniczną, organizacyjną) operatora pocztowego do zachowania ciągłości świadczenia usług powszechnych w przypadku wystąpienia awarii. Z kolei, przez pojęcie „awarii” w kontekście prowadzenia działalności pocztowej należy rozumieć każde niespodziewane (nieplanowane), nagłe zdarzenie (wydarzenie), które powoduje lub może (jest w stanie) spowodować jakiegokolwiek zakłócenie w procesie świadczenia usług pocztowych. Jednocześnie, przez zdolność do działania w trybie awaryjnym rozumie się również podjęcie działań mających na celu ograniczenie czy likwidację skutków zaistniałej awarii. Wystąpienie awarii może mieć związek z zaistnieniem sytuacji kryzysowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym⁷. Zgodnie z przepisem art. 3 pkt 1 ww. ustawy, przez pojęcie „sytuacji kryzysowej” należy rozumieć sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków. Powyżej przytoczona definicja potwierdza, że zaistnienie sytuacji kryzysowej może skutkować powstaniem awarii w ramach działalności pocztowej operatora pocztowego. Odnosząc powyższe do sposobu rozumienia omawianego wymogu, wyjaśnić należy, że operator pocztowy powinien uwzględnić przy organizacji przedsiębiorstwa zaistnienie czynników, które mogą mieć wpływ na zakłócenie procesu prowadzenia działalności pocztowej, w tym na zapewnienie ciągłości świadczenia usług. Wskazać należy, że zdolność operatora pocztowego do działania w sytuacjach

⁷ T.j. Dz.U. 2013, poz. 1166.

awaryjnych oznacza jego zdolność do uruchomienia, w przypadku wystąpienia sytuacji wpływających na ciągłość świadczenia usług pocztowych, odpowiednich procedur zabezpieczających nieprzerwane świadczenie usług powszechnych lub umożliwiających niezwłoczne odtworzenie zdolności przedsiębiorstwa do ich świadczenia.

Następnym wymogiem wpływającym na zachowanie ciągłości świadczenia usług powszechnych jest posiadanie przez operatora pocztowego rezerw (wydajności) centrów rozdzielczych. Posiadanie rezerw (wydajności) centrów rozdzielczych jest gwarancją zachowania ciągłości świadczenia usług powszechnych, gdyż umożliwia niezakłócone świadczenie usług pocztowych w sytuacji wzrostu zapotrzebowania na usługi powszechne. Przy czym przez rezerwy (wydajności) centrów rozdzielczych należy rozumieć możliwość opracowania dodatkowych wolumenów przesyłek pocztowych w przypadkach zwiększonego ruchu pocztowego (przesyłek listowych i paczek pocztowych)⁸. Posiadanie bowiem przez operatora pocztowego możliwości opracowania przesyłek pocztowych wyłącznie w wielkości minimum wolumenów nie dawałoby gwarancji zachowania ciągłości świadczenia usług powszechnych w przypadku konieczności opracowania dodatkowych wolumenów przesyłek pocztowych, w tym również przesyłek pocztowych nie zaliczających się do usług powszechnych (usługi wchodzące w zakres usług powszechnych, usługi kurierskie, pozostałe usługi pocztowe). Taką gwarancję daje natomiast posiadanie przez operatora pocztowego rezerw, które w sytuacji wzrostu zapotrzebowania na usługi pocztowe umożliwią opracowanie dodatkowych wolumenów przesyłek pocztowych. Oznacza w konsekwencji, że w sytuacji wzrostu zapotrzebowania na usługi pocztowe wybrany operator pocztowy będzie w stanie zapewnić ciągłość świadczenia usług powszechnych. Posiadanie rezerw (wydajności) centrów rozdzielczych jest zatem gwarancją zachowania ciągłości świadczenia usług powszechnych, gdyż umożliwia niezakłócone świadczenie usług pocztowych w sytuacji okresowego wzrostu zapotrzebowania na usługi powszechne.

2. Przesłanka zapewnienia wymaganych wskaźników czasu przebiegu przesyłek pocztowych oraz dostępności usług powszechnych

Przesłanka zapewnienia wymaganych wskaźników czasu przebiegu przesyłek pocztowych oraz dostępności usług powszechnych (art. 71 ust. 3 pkt 2 prawa pocztowego) jest kolejną przesłanką podlegającą ocenie w ramach postępowania w sprawie wyboru operatora wyznaczonego. Przy czym w ramach ww. przesłanki wyodrębnione są dwa, niezależne od siebie wymogi, które powinien spełnić operator pocztowy, czyli: 1) zapewnienie wymaganych wskaźników czasu przebiegu przesyłek pocztowych oraz 2) zapewnienie dostępności usług powszechnych.

Podkreślić należy, że przepisy prawa pocztowego określają obowiązki operatora wyznaczonego w zakresie sposobu świadczenia usług powszechnych, do których zalicza się, zgodnie z art. 46 ust. 2 pkt 3) prawa pocztowego, obowiązek zachowania wskaźników czasu przebiegu przesyłek pocztowych. Obowiązki związane ze świadczeniem usług powszechnych, w tym w zakresie czasu przebiegu przesyłek pocztowych, przez operatora wyznaczonego zostały również określone w przepisach rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z 29 kwietnia 2013 r. w sprawie

⁸ Zgodnie z *Dokumentacją konkursową na operatora wyznaczonego do świadczenia usług powszechnych na lata 2016–2025* (Ogłoszenie z 20.12.2014 r., <https://archiwum.uke.gov.pl/ogloszenie-konkursu-na-operatora-pocztowego-wyznaczonego-do-swiadczenia-uslug-powszechnych-15221>, dostęp 09.12.2017 r.) minimum w zakresie wydajności centrów rozdzielczych zostało ustalone przez Prezesa UKE w liczbie 820 674 854 rocznie dla przesyłek listowych oraz 17 811 647 rocznie dla paczek pocztowych (tj. na poziomie wolumenów usług powszechnych świadczonych w 2013 r.).

warunków wykonywania usług powszechnych przez operatora wyznaczonego⁹ (dalej: rozporządzenie w sprawie usług powszechnych). Zgodnie z § 3 ust. 1–3 rozporządzenia w sprawie usług powszechnych, przesyłki pocztowe doręczają się z zachowaniem wskaźników czasu przebiegu przesyłek pocztowych w obrocie krajowym. Natomiast wskaźniki czasu przebiegu przesyłek pocztowych w obrocie krajowym ustawodawca określił w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie usług powszechnych. Jak jednak wynika z powyższego, zgodnie z przepisami, obowiązki w zakresie zachowania wskaźników czasu przebiegu przesyłek zostały nałożone jedynie na operatora wyznaczonego, a zatem na etapie opracowywania dokumentacji konkursowej należało przyjąć warunki konkursowe, które mogły być możliwe do spełnienia przez każdego operatora pocztowego prowadzącego działalność pocztową na podstawie wpisu do rejestru, który posiada zdolność ekonomiczną i techniczną umożliwiającą realizację zadań operatora wyznaczonego. Dlatego też należało przyjąć założenie, że w celu zapewnienia niedyskryminującego dla operatorów pocztowych dostępu do konkursu, ocena spełnienia przesłanki zapewnienia wymaganych wskaźników czasu przebiegu przesyłek pocztowych będzie dokonywana na podstawie:

- 1) wyników własnego badania czasu przebiegu przesyłek listowych niebędących przesyłkami listowymi najszybszej kategorii w obrocie krajowym – wskaźnik D+3;
- 2) wyników własnego badania czasu przebiegu paczek pocztowych niebędących paczkami pocztowymi najszybszej kategorii w obrocie krajowym – wskaźnik D+3¹⁰.

Ponadto przyjęto, że w celu zapewnienia prawidłowości oceny omawianej przesłanki koniecznym jest przedłożenie przez uczestnika konkursu informacji o metodologii przeprowadzonego badania, wraz z informacją: 1) czy badanie prowadzone było z użyciem posiadanego przez operatora pocztowego systemu śledzenia przesyłek; 2) na jakiej próbie było przeprowadzone; 3) czy badanie było audytowane przez niezależną od operatora pocztowego jednostkę badawczą. Wskazać bowiem należy, że tak przyjęte założenia do kryterium zapewnienia wymaganych wskaźników czasu przebiegu przesyłek pocztowych, umożliwiają podjęcie oceny prawidłowości spełnienia przesłanki wyboru operatora pocztowego w postępowaniu w sprawie wyboru na operatora wyznaczonego.

Kolejnym wymogiem w zakresie spełnienia przesłanki określonej w przepisie art. 71 ust. 3 pkt 2 prawa pocztowego jest zapewnienie dostępności usług powszechnych. Należy zauważyć, że przepisy nie definiują sposobu rozumienia „dostępności usług powszechnych”. Odwołać się więc należy do definicji usług powszechnych, zawartej w przepisie art. 45 ust. 1 prawa pocztowego. Przez pojęcie „usług powszechnych” rozumie się świadczone w obrocie krajowymi i zagranicznym usługi pocztowe obejmujące przyjmowanie, sortowanie, przemieszczanie i doręczanie przesyłek listowych i paczek pocztowych o określonej wadze i wymiarach oraz przesyłek dla ociemniałych, jak również sortowanie, przemieszczanie i doręczanie nadesłanych z zagranicy paczek pocztowych o określonej wadze i wymiarach. Ponadto, należy odwołać się do rozporządzenia w sprawie usług powszechnych, które określa warunki wykonywania usług powszechnych obejmujące m.in.: sposób rozmieszczenia placówek pocztowych na terenie kraju (§ 24 ust. 1–3 i 5 rozporządzenia w sprawie usług powszechnych), godziny i dni otwarcia placówek pocztowych

⁹ Dz.U. 2013, poz. 545.

¹⁰ Zgodnie z *Dokumentacją konkursową na operatora wyznaczonego do świadczenia usług powszechnych na lata 2016–2025* założenie obejmowało zobowiązanie uczestnika konkursu do przedstawienia wyników własnych badań przeprowadzonych w 2014 r. dla obu kategorii przesyłek pocztowych.

(§ 25 rozporządzenia w zakresie usług powszechnych), liczbę nadawczych skrzynek pocztowych umieszczonych w sposób i w miejscu umożliwiającym korzystanie z nich osobie niepełnosprawnej, poruszającej się za pomocą wózka inwalidzkiego (§ 26 rozporządzenia w zakresie usług powszechnych). Zatem przez pojęcie „dostępności usług powszechnych” należy rozumieć potencjalną możliwość zawarcia i zrealizowania usługi powszechnej na terytorium kraju w obrębie każdej gminy w każdym dniu roboczym, przy uwzględnieniu potrzeby dostosowania warunków do potrzeb osób niepełnosprawnych w wymaganych przypadkach. Odnosząc powyższe do omawianej przesłanki dostępności usług powszechnych, należy wskazać, że oceny jej spełnienia przez operatora pocztowego można dokonać przy uwzględnieniu następujących elementów: sposobu rozmieszczenia placówek pocztowych na terytorium kraju, możliwości zawarcia w każdej placówce pocztowej umowy o świadczenie usług pocztowych, zapewnienia w każdej placówce pocztowej dostępu do usług pocztowych osobom niepełnosprawnym, a także zapewnienia dni i godzin otwarcia placówek pocztowych oraz ich oznakowania w sposób widoczny jednoznacznie wskazujący i identyfikujący placówkę pocztową, jak również wyodrębnionego i oznakowanego (w sposób widoczny jednoznacznie wskazujący i identyfikujący operatora pocztowego) stanowiska obsługi klientów w zakresie usług pocztowych w placówce pocztowej, w której prowadzona jest działalność inna niż pocztowa.

Podkreślić należy, że ww. elementy zapewniają gwarancję dostępności usług pocztowych, albowiem spełnienie ich przez operatora pocztowego umożliwia zawarcie i zrealizowanie usługi powszechnej na terytorium kraju w obrębie każdej gminy w każdym dniu roboczym, przy uwzględnieniu, że z usług powszechnych będą korzystały osoby niepełnosprawne. Odnoszą się one bowiem do poszczególnych etapów związanych z procesem świadczenia usług powszechnych, tj. do sposobu organizacji pracy operatora pocztowego, sposobu rozmieszczenia placówek pocztowych, wymogów technicznych w zakresie dostosowania placówek pocztowych (na zewnątrz i w środku pomieszczeń) do świadczenia usług powszechnych (w tym udogodnień dla osób niepełnosprawnych), wymogu umożliwienia zawarcia każdej z usług powszechnych w każdej z placówek. Jednocześnie dodać należy, że świadczenie usług powszechnych powinno zapewniać bezpieczeństwo obrotu pocztowego w zakresie funkcjonowania placówek pocztowych poprzez stworzenie warunków organizacyjno-technicznych w placówkach operatora pocztowego zapewniających ciągłość świadczenia usług powszechnym na ustalonych wymaganiach przepisów poziomie, przy jednoczesnym zminimalizowaniu niebezpieczeństwa wystąpienia zakłócenia w poprawności realizowanych usług powszechnych. Przy czym bezpieczeństwo obrotu pocztowego będzie zapewnione szczególnie wówczas, gdy operator pocztowy w ramach prowadzonej działalności pocztowej zagwarantuje zachowanie ciągłości i terminowości świadczenia usług pocztowych, tajemnicy pocztowej, oferowania usług pocztowych przy spełnieniu określonych wymagań, jak również na wprowadzeniu i wdrożeniu przejrzystych, wewnętrznych procedur kontrolnych oraz dbałości personalnej polegającej na właściwym doborze pracowników dających rękojmię należytego świadczenia usług pocztowych.

3. Przesłanka kosztu świadczenia usług powszechnych przedstawionego przez operatora pocztowego

Stosownie do art. 71 ust. 1 pkt 3 prawa pocztowego, Prezes UKE dokonuje wyboru operatora wyznaczonego, mając na uwadze koszt świadczenia usług powszechnych przedstawiony przez operatora pocztowego. Odnosząc się do przesłanki dotyczącej kosztu świadczenia usług powszechnych przedstawionego przez operatora pocztowego, należy zwrócić uwagę, że kwestia ta nie została zdefiniowana w ustawie – Prawo pocztowe. Należy przyjąć, że „koszty świadczenia usług powszechnych są to monetarnie wyrażone zużycie dóbr oraz środki finansowe zaangażowane przez operatora pocztowego w świadczenie usług powszechnych” (Sobańska, 2003). Przesłanka kosztu świadczenia usług powszechnych opiera się zatem na skalkulowanym planowanym koszcie świadczenia usług powszechnych, który winien uwzględniać katalog usług powszechnych, obowiązki operatora wyznaczonego w zakresie świadczenia usług powszechnych, a także wymagania w zakresie wykonywania usług powszechnych określone w art. 46 prawa pocztowego oraz w rozporządzeniu w sprawie usług powszechnych. Ponadto skalkulowany planowany koszt świadczenia usług powszechnych powinien uwzględniać korekty z tytułu nieefektywności rozumianej jako nieefektywne wykorzystanie zasobów i struktury tych zasobów w zakresie realizacji obowiązku świadczenia usług powszechnych i bez uwzględnienia kosztu zaangażowanego kapitału.

Podkreślić należy, że przesłanka kosztu świadczenia usług powszechnych przedstawionego przez operatora pocztowego powinna być oceniona z perspektywy uzyskania przez operatora wyznaczonego dodatniej wartości wyniku netto z usług powszechnych, co przedkładać się będzie na dodatnią wartość rentowności z tych usług. Uzyskanie natomiast dodatniej rentowności ze świadczenia usług powszechnych gwarantuje niezakłóconą realizację zadań operatora wyznaczonego, bez konieczności ich finansowania ze źródeł zewnętrznych.

4. Przesłanka zapewnienia rentowności świadczenia usług powszechnych

Stosownie do art. 71 ust. 1 pkt 4 prawa pocztowego, Prezes UKE dokonuje wyboru operatora wyznaczonego, mając na uwadze zapewnienie rentowności świadczenia usług powszechnych. Odnosząc się do kryterium zapewnienia rentowności świadczenia usług powszechnych, należy wyjaśnić pojęcie „rentowności”. Wskazać należy, że rentowność może być rozumiana jako „miara dochodowości przedsiębiorstwa (efektywności biznesu), rozumiana jako relacja wyniku finansowego do określonych wielkości ekonomicznych” (Korenik i Korenik, 2004). Rentowność oznacza więc stopień opłacalności podejmowanych czynności gospodarczych, przeprowadzanych operacji finansowych oraz inwestowania. W najbardziej ogólnym i uproszczonym ujęciu można stwierdzić, że dane przedsiębiorstwo jest rentowne, gdy uzyskuje dochody z prowadzonej działalności wyższe niż ponoszone na nią nakłady. Rentowność może przybierać wartość dodatnią – wówczas przedsiębiorstwo jest przedsięwzięciem dochodowym – lub ujemną, kiedy przedsiębiorstwo przynosi stratę. Natomiast wskaźnik rentowności (*profitability ratios*), nazywany wskaźnikiem zyskowności, wyznacza z reguły stosunek zysku wypracowanego przez daną jednostkę gospodarczą do nakładów finansowych poniesionych na jej działalność, który wyrażony jest zawsze w procentach.

Przesłanka zapewnienia rentowności świadczenia usług powszechnych opiera się zatem na zestawieniu danych o przewidywanych przychodach oraz wynikach netto ze świadczenia usług

powszechnych¹¹. Spełnienie warunku dodatniej rentowności wskazuje bowiem na możliwość realizacji przez podmiot zadań operatora wyznaczonego bez zakłóceń, a także bez konieczności ubiegania się przez tego operatora o dopłatę do kosztu netto świadczenia usług powszechnych. Podkreślić bowiem należy, że zgodnie z art. 109 prawa pocztowego finansowanie kosztu netto jest uruchamiane w przypadku, gdy świadczenie usług powszechnych przyniosło stratę rozumianą jako ujemny wynik na sprzedaży tych usług.

5. Przesłanka wypełniania zadań operatora wyznaczonego, w tym wykonywanych na rzecz obronności, bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa i porządku publicznego

Dokonując oceny spełnienia przesłanki wypełniania zadań operatora wyznaczonego, w tym wykonywanych na rzecz obronności, bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa i porządku publicznego, należy wziąć pod uwagę zdolność zarówno operatora pocztowego do realizacji zadań operatora wyznaczonego wynikających z obowiązku świadczenia usług powszechnych, jak i do wypełniania zadań operatora wyznaczonego wykonywanych na rzecz obronności, bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Oceniając wypełnianie zadań operatora wyznaczonego związanych ze świadczeniem usług powszechnych, należy wziąć pod uwagę obowiązek określony w art. 46 ust. 2 prawa pocztowego. Stosownie do wymienionego przepisu operator wyznaczony winien świadczyć usługi powszechne w sposób jednolity i w porównywalnych warunkach dla całego społeczeństwa (w tym zapewnić przystępność cenową i czas przebiegu przesyłek pocztowych), a także zapewnić społeczeństwu dostępność do usług powszechnych poprzez odpowiednie rozmieszczenie placówek pocztowych i nadawczych skrzynek pocztowych na terytorium całego kraju. Ponadto operator wyznaczony w ramach wykonywanych zadań obowiązany jest do zapewnienia odpowiedniego opróżniania nadawczych skrzynek pocztowych oraz doręczania przesyłek pocztowych, w tym umożliwiającego uzyskanie dokumentu potwierdzającego odbiór przesyłki rejestrowanej. Podkreślić należy, że wymogi te stanowią element organizacji procesu świadczenia usług powszechnych, w tym związanego z organizacją sieci placówek pocztowych oraz organizacją służby doręczeń.

Z kolei, wypełnianie zadań operatora wyznaczonego wykonywanych na rzecz obronności, bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa i porządku publicznego powinno podlegać odrębnej ocenie w ramach omawianej przesłanki. Zauważyć należy, że zgodnie z obowiązującymi przepisami każdy operator pocztowy, w tym w szczególności operator wyznaczony, obowiązany jest do wykonywania obowiązków i zadań na rzecz obronności, bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa i porządku publicznego. W tym miejscu podkreślić zatem należy, że na operatora wyznaczonego może zostać wybrany wyłącznie operator pocztowy, który zapewnia realizację zadań operatora wyznaczonego wykonywanych na rzecz obronności, bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa i porządku publicznego. Ocena spełnienia omawianej przesłanki winna zostać oceniana w odniesieniu do poszczególnych zadań i obowiązków tym zakresie wnikających z obowiązujących przepisów prawa. Oceniając spełnienie ww. przesłanki, należy brać pod uwagę techniczne i organizacyjne możliwości operatora pocztowego umożliwiające wykonywanie zadań

¹¹ W celu porównywalności wyników w *Dokumentacji konkursowej na operatora wyznaczonego do świadczenia usług powszechnych na lata 2016–2025* przyjęto, iż określone przez operatora pocztowego przychody oraz wyniki netto ze świadczenia usług powszechnych (obliczone jako różnica między przychodami ze sprzedaży a kosztami świadczenia usług powszechnych) powinny zostać zaprezentowane odrębnie dla każdego roku w latach 2016–2018, przy założeniu jednakowego poziomu wolumenów usług.

(wynikających ze szczególnych przepisów prawa) przez organy państwowe, a także spełnienie obowiązku współpracy z wojskową pocztą polową.

Dlatego też wskazać należy, że stosownie do art. 82 ust. 1 prawa pocztowego, operator pocztowy, poczynszy od dnia rozpoczęcia działalności pocztowej, jest obowiązany do nieodpłatnego zapewnienia, w ramach wykonywanej przez siebie działalności pocztowej, technicznych i organizacyjnych możliwości wykonywania przez policję, Straż Graniczną, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Służbę Kontrwywiadu Wojskowego, Żandarmerię Wojskową, Centralne Biuro Antykorupcyjne i wywiad skarbowy oraz prokuraturę i sądy, ich zadań określonych odrębnymi przepisami, wymagających: 1) uzyskania danych o operatorze pocztowym, świadczonych usługach pocztowych oraz informacji umożliwiających identyfikację korzystających z tych usług; 2) udostępniania przesyłek pocztowych w celu kontroli treści korespondencji lub zawartości przesyłek; 3) udostępniania zatrzymanej przez operatora przesyłki pocztowej w przypadku podejrzenia, że stanowi przedmiot przestępstwa do oględzin przez uprawnione podmioty; 4) dopuszczenia do dalszego przewozu przesyłki pocztowej zawierającej przedmioty przestępstwa w stanie nienaruszonym lub po ich usunięciu albo zastąpieniu w całości lub w części. Ponadto operator pocztowy (w tym operator wyznaczony), na podstawie art. 83 ust. 1 prawa pocztowego jest obowiązany posiadać aktualne i uzgodnione plany działania w sytuacjach kryzysowych, stanach nadzwyczajnych oraz w przypadkach bezpośrednich zagrożeń dla jego zasobów wykorzystywanych do świadczenia usług pocztowych lub utrzymania ciągłości świadczonych usług pocztowych, uwzględniające obszar wykonywanej działalności pocztowej. Jednocześnie operator wyznaczony, na podstawie art. 85 ust. 1 prawa pocztowego, jest obowiązany posiadać aktualny i uzgodniony plan współdziałania z wojskową pocztą polową w sytuacji wprowadzenia stanu wojennego lub stanu wyjątkowego¹².

Wziąwszy powyższe pod uwagę, ocena w zakresie spełnienia omawianej przesłanki winna nastąpić przy uwzględnieniu, że operator pocztowy w ramach organizacji swojego przedsiębiorstwa zapewnia nieodpłatnie techniczne i organizacyjne możliwości wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych (niejawnie nadzorowanych) przez uprawnione organy ochrony prawnej. Ponadto, przy ocenie spełnienia omawianej przesłanki, należy uwzględnić czy operator pocztowy posiada aktualne i uzgodnione plany działania w sytuacjach kryzysowych, stanach nadzwyczajnych oraz w przypadkach bezpośrednich zagrożeń dla jego zasobów wykorzystywanych do świadczenia usług pocztowych lub utrzymania ciągłości świadczonych usług pocztowych, uwzględniające obszar wykonywanej działalności pocztowej oraz posiada aktualny i uzgodniony plan współdziałania z wojskową pocztą polową w sytuacji wprowadzenia stanu wojennego lub stanu wyjątkowego. Podsumowując, ustalenia w zakresie przesłanki powinny wskazywać, że operator pocztowy zapewnia uprawnionym podmiotom realizację ich zadań wynikających z przepisów ustrojowych i procesowych, ponieważ wybór operatora pocztowego posiadającego zasoby umożliwiające realizację wskazanym podmiotom ich zadań wpływa na spełnienie przesłanki w zakresie bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego.

¹² Zawartość, tryb sporządzania i aktualizacji planu współdziałania operatora wyznaczonego z wojskową pocztą polową w sytuacji wprowadzenia stanu wojennego lub stanu wyjątkowego zostały określone w przepisach rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z 25.11.2013 r. w sprawie planu współdziałania operatora wyznaczonego z wojskową pocztą polową (Dz.U. 2013, poz. 1406).

6. Przesłanka zdolności ekonomicznej i technicznej operatora pocztowego do świadczenia usług powszechnych

Prezes UKE dokonuje wyboru operatora wyznaczonego, mając na uwadze zdolność ekonomiczną i techniczną operatora pocztowego do świadczenia usług powszechnych (art. 71 ust. 1 pkt 6 prawa pocztowego). Wskazać zatem należy, że na operatora wyznaczonego może zostać wybrany operator pocztowy, który posiada zdolność ekonomiczną i techniczną do świadczenia usług powszechnych. Przez zdolność ekonomiczną i techniczną operatora pocztowego do świadczenia usług powszechnych należy rozumieć realną możliwość świadczenia usług powszechnych przez operatora pocztowego zgodnie z wymaganymi przepisami prawa parametrami, która jest potwierdzona będącym w jego dyspozycji zasobem techniczno-organizacyjnym w postaci zaplecza transportowego, dotychczasowym doświadczeniem w opracowaniu wolumenów przesyłek oraz sytuacją ekonomiczną wyrażoną wskaźnikami rentowności (aktywów, kapitału własnego oraz sprzedaży). Ponadto, przez zdolność należy również rozumieć nie tylko sytuację świadczenia usług powszechnych w przeciętnym wymiarze wolumenów, lecz także zdolność do świadczenia usług powszechnych w sytuacji zwiększenia wolumenów przesyłek. Mając powyższe na uwadze, zauważyć należy, że wymóg w postaci posiadania zasobów transportowych odnosić się będzie nie tylko do dysponowania zapleczem środków transportu wykorzystywanym przy obsłudze przeciętnego wolumenu przesyłek pocztowych, ale przede wszystkim do dysponowania rezerwami, a więc zdolnością obsługi przesyłek pocztowych w sytuacji zwiększenia ich wolumenów przy zachowaniu parametrów świadczenia usług powszechnych. Do wymogów decydujących o zapewnieniu zdolności ekonomicznej i technicznej operatora pocztowego wyznaczonego do świadczenia usług powszechnych zaliczyć należy: dysponowanie rezerwami środków transportu umożliwiającymi przewóz dodatkowych wolumenów przesyłek pocztowych¹³, realizowane umowy o świadczenie usług pocztowych w zakresie przesyłek pocztowych, tym roczne wolumeny przesyłek pocztowych¹⁴ oraz wskaźniki rentowności aktywów, kapitału własnego oraz sprzedaży¹⁵.

Jednocześnie należy podkreślić, że przez pojęcie „zdolności technicznej” operatora pocztowego do świadczenia usług pocztowych w zakresie przesyłek pocztowych, można rozumieć zdolność (możliwość) do posługiwania się wiedzą, metodami, technikami przez operatora pocztowego przy świadczeniu usług pocztowych. Zdolność techniczna operatora pocztowego do świadczenia usług pocztowych w zakresie przesyłek pocztowych oznacza zarówno umiejętność operatora pocztowego do posługiwania się wiedzą, metodami czy technikami przy świadczeniu usług pocztowych, jak i posiadanie przez niego odpowiednich zasobów technicznych, organizacyjnych czy personalnych. W konsekwencji ocena spełnienia przez operatora pocztowego tego kryterium może być dokonana przy uwzględnieniu, że operator pocztowy: 1) posiada sieć

¹³ Zgodnie z *Dokumentacją konkursową na operatora wyznaczonego do świadczenia usług powszechnych na lata 2016–2025*, minimum w zakresie dysponowania rezerwami środków transportu zostało ustalone przez Prezesa UKE w liczbie 820 674 854 rocznie dla przesyłek listowych oraz 17 811 647 rocznie dla paczek pocztowych (tj. na poziomie wolumenów usług powszechnych świadczonych w 2013 r.).

¹⁴ Dla informacji o realizowanych umowach o świadczenie usług pocztowych w zakresie przesyłek pocztowych, w tym o rocznych wolumenach przesyłek pocztowych w dokumentacji konkursowej powinny być przyjęte założenia co do zakresu informacji, jak i okresu za który powinny być przedłożone.

¹⁵ Dla porównywalności wyników dla wskaźników ekonomicznych powinien zostać wskazany okres, za który powinny być przedłożone dane dotyczące rentowności aktywów, kapitału własnego oraz sprzedaży.

placówek pocztowych spełniających wymagania określone w przepisach prawa¹⁶; 2) posiada sieć centrów rozdzielczych posiadających rezerwę (wydajność)¹⁷; 3) posiada środki transportu umożliwiające obsługę zawartych umów o świadczenie usług pocztowych; 4) posiada organizację przedsiębiorstwa (w tym procedury) w zakresie świadczenia usług pocztowych na terenie kraju i zagranicy; 5) zapewnia zachowanie ciągłości usług powszechnych; 6) zapewnia wymagane wskaźniki czasu przebiegu przesyłek pocztowych; 7) zapewnia dostępność usług powszechnych.

Jednocześnie dodać należy, że wymóg dysponowania rezerwami środków transportu umożliwiających przewóz dodatkowych wolumenów przesyłek pocztowych w przypadkach zwiększonego ruchu pocztowego, analogicznie jak w przypadku wymogu dotyczącego wydajności w centrach rozdzielczych, jest gwarancją zachowania ciągłości świadczenia usług powszechnych. Posiadanie przez operatora pocztowego możliwości przewozu przesyłek pocztowych wyłącznie do ww. wolumenów nie dawałoby gwarancji zapewnienia zdolności ekonomicznej i technicznej operatora pocztowego do świadczenia usług powszechnych w przypadku konieczności przewozu dodatkowych wolumenów przesyłek pocztowych. Taką gwarancję daje posiadanie przez operatora pocztowego rezerw środków transportu, które mogą zostać uruchomione w sytuacji wzrostu zapotrzebowania na usługi pocztowe, a tym samym konieczności transportu dodatkowych wolumenów przesyłek pocztowych.

„Rentowność aktywów” definiowana jest jako stosunek zysku netto operatora pocztowego do jego aktywów ogółem. Omawiany wskaźnik dostarcza informacji, jaki zysk został wypracowany na bazie majątku operatora pocztowego, a także wskazuje na efektywność zarządzania majątkiem przez operatora pocztowego. Oznacza to, że wysoka wartość wskaźnika (wartość dodatnia) wskazuje, że operator pocztowy efektywnie zarządza aktywami w celu generowania zysku. Z kolei, „rentowność kapitału” rozumiana jest jako stosunek zysku netto operatora pocztowego do jego kapitałów własnych. Wskaźnik rentowności kapitału obrazuje zysk, który został wypracowany na bazie kapitałów własnych operatora pocztowego, jak również mierzy rentowność kapitału wniesionego do spółki przez akcjonariuszy. W konsekwencji, im wyższy poziom wskaźnika, tym lepsza jest efektywność zarządzania kapitałem własnym przez operatora pocztowego. Natomiast „rentowność sprzedaży” to stosunek zysku netto operatora pocztowego do jego przychodów ze sprzedaży. Rentowność sprzedaży obrazuje jaki zysk przypada na każdą złotówkę pozyskaną ze sprzedaży (rozumianej jako działalność pocztowa). Wysoka wartość wskaźnika oznacza, że operator pocztowy uzyskuje wysoką marżę na sprzedaży. Zauważyć należy, że dodatnie wskaźniki rentowności aktywów, kapitału oraz sprzedaży potwierdzają zdolność ekonomiczną operatora pocztowego do świadczenia usług powszechnych, wielkość ich dodatniej wartości obrazuje większą lub mniejszą zdolność ekonomiczną operatora pocztowego. Biorąc powyższe pod uwagę, spełnienie wymogów w zakresie wskaźników rentowności aktywów, kapitału własnego oraz sprzedaży potwierdza posiadanie zdolności ekonomicznej do świadczenia usług powszechnych.

¹⁶ Kryterium sieci placówek pocztowych omówiona została w części dotyczącej przesłanki zachowania ciągłości świadczenia usług powszechnych oraz dostępności usług powszechnych niniejszego opracowania.

¹⁷ Kryterium rezerwa (wydajność) centrów omówiona została w części dotyczącej przesłanki zachowania ciągłości świadczenia usług powszechnych niniejszego opracowania.

III. Podsumowanie

Jak wspomniano na wstępie, prawo pocztowe z 2012 r. wprowadziło nieznaną dotąd na rynku usług pocztowych instytucję ustanawiania operatora wyznaczonego. Zawarte w ustawie przepisy są konsekwencją przyjętego przez ustawodawcę, na gruncie wytycznych UE zawartych w III dyrektywie pocztowej, sposobu zagwarantowania społeczeństwu dostępu do usług powszechnych w obrocie krajowym i zagranicznym poprzez wyznaczenie operatora pocztowego do realizacji zadań operatora wyznaczonego w ramach nałożonego obowiązku.

Zasadą zatem ustanowioną w prawie pocztowym jest wybór operatora wyznaczonego przez Prezesa UKE, w drodze decyzji, spośród operatorów pocztowych wyłonionych w konkursie ogłoszonym przez Prezesa UKE. Dla zapewnienia jednakże ciągłości świadczenia usług powszechnych, w przepisach prawa pocztowego przyjęto, że w pierwszych 3 latach obowiązywania ustawy, operatorem wyznaczonym będzie z jej mocy Poczta Polska S.A., tj. dotychczasowy operator publiczny. Taki zabieg pozwolił również na bezkolizyjne zapewnienie dokonania wyboru operatora wyznaczonego według nowych zasad.

Jednocześnie ustawodawca uznał za niezbędne, że operator wyznaczony będzie wyłaniany na okres 10 lat. Wskazany okres ma bowiem gwarantować operatorowi zwrot poniesionych nakładów związanych z osiągnięciem pozycji rynkowej umożliwiającej podjęcie obowiązków operatora wyznaczonego. Przyjęto bowiem, że do konkursu będzie mógł przystąpić każdy operator pocztowy działający na podstawie wpisu do rejestru, który posiada odpowiednią sieć placówek pocztowych, sieć centrów rozdzielczych, środki transportu oraz organizację przedsiębiorstwa (uwzględniając np. umowy o współpracy z innymi operatorami), a także płynność finansową, umożliwiającą realizację zadań operatora wyznaczonego, tj. świadczenie usług powszechnych zgodnie z wymaganiami ustawy oraz aktów wykonawczych określających zakres tego obowiązku, a także decyzji Prezesa UKE dotyczących tego obowiązku.

Wreszcie w ustawie określono przesłanki, jakie Prezes UKE powinien wziąć pod uwagę, dokonując wyboru operatora wyznaczonego, uwzględniając ich znaczenie dla wypełnienia przez tego operatora obowiązków świadczenia usługi powszechnej, w tym także z zakresu zadań na rzecz obronności bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego. Ponadto w ustawie wskazano także na aspekt ekonomiczny powierzanego zadania (koszt czy zapewnienie rentowności świadczenia usług powszechnych). Istotne jest bowiem, aby usługa powszechna świadczona była po jak najniższych uzasadnionych w danych warunkach rynkowych kosztach, co pozwoli zachować jej przystępność cenową.

Podsumowując powyższe rozważania wskazać należy, iż podczas wyboru operatora wyznaczonego Prezes UKE obowiązany jest uwzględnić wszystkie kryteria, o których mowa w art. 71 ust. 3 prawa pocztowego. Jednocześnie dokonując wyboru operatora wyznaczonego, Prezes UKE winien brać pod uwagę dokonane ustalenia odnośnie do operatora pocztowego wyłonionego w drodze konkursu. Podkreślić bowiem należy, że przepisy prawa pocztowego ustanawiają zakres usług powszechnych oraz sposób świadczenia usług powszechnych oraz kreują obowiązki, które powinien wypełniać operator wyznaczony. Kluczowe jest bowiem, by operatorem świadczącym usługi powszechne został wybrany przez Prezesa UKE podmiot dający gwarancję wypełnienia wszelkich obowiązków określonych w przepisach prawa. Biorąc to pod uwagę, zarówno warunki

przystąpienia do konkursu, jak i przesłanki wyboru operatora wyznaczonego musiały zostać określone w taki sposób, aby zapewniony był wybór operatora zobowiązanego do świadczenia usług powszechnych, który gwarantuje świadczenie tych usług zgodnie z obowiązkami określonymi w przepisach.

Bibliografia

Korenik, D. i Korenik, S. (2004). *Podstawy finansów*. Warszawa: WN PWN.

Sobańska, I. (red.). (2003). *Rachunek kosztów i rachunkowość zarządcza. Najnowsze tendencje, procedury i ich zastosowanie w przedsiębiorstwach*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.

www.sjp.pl (4.12.2017).