

Prof. dr hab. Aleksander Panasiuk  
Uniwersytet Szczeciński  
Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług  
Katedra Polityki Gospodarczej Łączności

**Ekspertyza nr 213**

## **Opinia na temat rządowego projektu ustawy Prawo pocztowe (Druk sejmowy nr 1722)**

### **1. Wprowadzenie**

Przedstawiony do zaopiniowania projekt ustawy - prawo pocztowe zamyka wieloletnie przygotowania do zmian regulacji funkcjonowania rynku usług pocztowych w Polsce w aspekcie dostosowawczym polskiego prawodawstwa do reguł prawnych obowiązujących w tym sektorze rynku w krajach Unii Europejskiej. Już w 1993 roku uczestniczyłem w pracach prowadzonych pod patronatem Instytutu Łączności, a realizowanych na zlecenie Ministerstwa Łączności, na temat "Problemy funkcjonowania łączności w świetle prawa wybranych państw i Wspólnoty Europejskiej dla potrzeb nowelizacji ustawy o łączności - analiza w dziedzinie poczty". Zmiany ustawy o łączności dokonane w 1995 roku oddaliły nieco w czasie przygotowania do pełnego wykorzystania treści wyżej wspomnianego opracowania, ale jednocześnie były krokiem ku liberalizacji rynku usług pocztowych w Polsce, zgodnie z tendencjami zmian w regulowaniu tego rynku w krajach Unii Europejskiej. W 1996 roku wspólnie z Panem prof. dr hab. Romanem Czaplewskim (Uniwersytet Szczeciński) recenzowaliśmy założenia do projektu ustawy - prawo pocztowe przygotowane przez zespół autorów pod auspicjami Instytutu Łączności. Jak dotąd prace nad nowym prawem pocztowym miały charakter projektów i z dużym zadowoleniem należy odnotować fakt, że projekt ustawy został przyjęty przez Rząd i skierowany do Sejmu RP.

Należy podkreślić, iż oceniany projekt jest dokumentem niezmiernie istotnym, z punktu widzenia dostosowania polskiego prawa do prawa unijnego, a jednocześnie stanowi krok naprzód w liberalizacji rynku usług pocztowych w Polsce.

### **Uwagi ogólne**

Projekt ustawy sankcjonuje odrębność przepisów ustawowych regulujących działalność pocztową w stosunku do dotychczasowej (historycznie ukształtowanej) formy regulowania całości funkcjonowania rynku usług łączności (poczta, telekomunikacja i radiokomunikacja). Działalność pocztowa w aspekcie prawa uzyska właściwą pozycję, nie zdominowaną zapisami dotyczącymi prawa telekomunikacyjnego. Odrębność ustawodawstwa jest cechą właściwą dla regulacji w krajach Unii Europejskiej.

Podstawowym celem ustawy, wynikającym z jej treści, jest "stworzenie warunków dla rozwoju usług pocztowych, zwiększenia dostępności do usług powszechnych, ochrony interesów użytkowników usług pocztowych, z uwzględnieniem interesu państwa w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego". Tak sformułowany w art. 1 ust. 2 cel podkreśla rolę działalności pocztowej w gospodarce rynkowej (skierowany jest bowiem na konsumentów usług pocztowych) oraz w zabezpieczeniu interesów państwa i jego organów.

Komplementarnym celem ustawy, aczkolwiek najbardziej istotnym z punktu widzenia praktycznego, będzie natomiast dostosowanie zasad funkcjonowania polskiego rynku usług pocztowych do reguł ustawodawstwa krajów Unii Europejskiej, wynikających zwłaszcza z treści Dyrektywy 97/67/EC Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 1997 roku w sprawie wspólnych reguł rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty i po-

prawy ich jakości. W tym miejscu stwierdzić należy, że prezentowany projekt spełnia wymogi niniejszej dyrektywy, a jednocześnie stanowi podstawę do dostosowania polskiego prawa pocztowego do unijnego, biorąc dodatkowo pod uwagę konieczność przygotowania odpowiednich aktów wykonawczych.

Po zapoznaniu się z treścią projektu, zawierającego 83 artykuły, wydaje się, że jest to tekst nieco obszerny. Biorąc pod uwagę jego treść merytoryczną można znaleźć treści, które niekoniecznie musiały być regulowane w formie ustawowej, wystarczyłaby forma rozporządzenia (tzw. przepisy ordynacyjne). Aczkolwiek dla spójności regulacji zwłaszcza w aspekcie merytorycznym, zakres regulacji jest właściwy.

### **Uwagi szczegółowe**

Dokonując szczegółowej analizy treści projektu ustawy uwagę należy zwrócić na następujące kwestie:

1. art. 2 - właściwie zdefiniowano zakres usług pocztowych,
2. art. 3 - bogate zestawienie terminów używanych w projekcie ustawy, warto byłoby rozszerzyć o cztery następujące pojęcia:
  - publiczny operator pocztowy - jako przedsiębiorstwo państwowe (lub z udziałem państwa) działające na całym terytorium kraju, mające obowiązek świadczenia usług pocztowych o charakterze powszechnym (nazwy tej użyto w art. 5 i dalszych),
  - przesyłka kurierska - jako przesyłka pocztowa świadczona z zachowaniem określonych parametrów jakościowych (zwłaszcza szybkości),
  - druk bezadresowy - jako przesyłka nie opatrzona adresem i nadawano masowo,
  - przesyłki kategoryzowane - jako przesyłki o różnym (zdywersyfikowanym) poziomie parametrów jakościowych, związanych zwłaszcza z czasem ich przebiegu,
3. art. 7 - konstrukcja przepisów regulujących zasady dostępu do rynku usług pocztowych, liberalizuje dotychczasowe zasady; zlikwidowane będą koncesje, w miejsce zezwoleń; liberalizacja jest dodatkowo zaakcentowana brakiem opłat administracyjnych za udzielenie zezwolenia,
4. art. 12 - tzw. obszar zastrzeżony dla działalności pocztowego operatora publicznego określono zgodnie z regułami obowiązującymi w krajach Unii Europejskiej; forma redakcyjna tego artykułu jest zbyt skomplikowana i może budzić wątpliwości; ust. 2 wskazuje na możliwość dalszej liberalizacji rynku, chociaż w stosunkowo odległym horyzoncie czasowym (art. 83 pkt 3),
5. art. 21, art. 37, art. 38 - regulacja stanowienia opłat za usługi pocztowe generalnie sankcjonuje dotychczasowe zasady, tzn. projekt pozostawia decyzję o cenach operatorom świadczącym usługi pocztowe, a w przypadku usług o charakterze powszechnym daje możliwość ochrony interesów konsumentów usług przez instrumenty cenowe stosowane przez regulatorów rynku, określając jednocześnie zasady stosowania cen (zgodności z prawem, równości, jawności i należytego opublikowania),
6. art. 21 ust. 1 - wskazuje na możliwość kategoryzacji przesyłek pocztowych, tzn. stosowania opłat uzależnionych o czasu ich przebiegu,
7. art. 24 - określa możliwość wprowadzenia dotacji przedmiotowych za przesyłki podlegające ustawowemu zwolnieniu z opłat pocztowych,
8. art. 26 - liberalizuje zasady instalacji i eksploatacji oddawczych skrzynek pocztowych,
9. art. 30 ust. 3 pkt 1 - pojawił się błąd w redakcji tekstu - wyraz "się",
10. art. 35 - zdefiniowano usługi pocztowe o charakterze powszechnym, zarówno poprzez ich zakres jak i cechy; jest to istotny postęp w stosunku do dotychczasowych wyłącznie enumeratywnych uregulowań,
11. art. 35 ust. 3 pkt 2 - należyście usankcjonowano problematykę jakości świadczenia (terminowość przebiegu przesyłek) oraz jakości obsługi klientów (dostępność usług pocztowych)

wych), poprzez konieczność określenia przez właściwego regulatora wymagań (norm) jakościowych świadczenia powszechnych usług pocztowych,

12. art. 37 ust. 2 - niezrozumiałą jest zapis dotyczący "niektórych" usług powszechnych, na które może być ustalona cena maksymalna,

13. art. 39 - na operatora publicznego nałożony zostanie obowiązek prowadzenia kalkulacji kosztów odrębnie dla każdej usługi pocztowej, będzie wówczas możliwa znajomość kosztów jednostkowych, będących podstawą do ustalania poziomu cen (art. 37) oraz uruchamiania dotacji przedmiotowych; odroczenie wejścia w życie tego zapisu o 30 miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy (art. 83 pkt 2) wydaje się realne do zrealizowania tego w praktyce przez Pocztę Polską,

14. art. 44 - nakłada się obowiązek na operatora publicznego publikowania raportu o działalności w poprzednim roku kalendarzowym, zwłaszcza informacji o charakterze jakościowym,

15. art. 45 - zapisy projektu tworzą podstawy do ułatwienia korzystania z usług pocztowych osobom niepełnosprawnym,

16. rozdz. 6 - zgodnie z koncepcją odrębności regulowania rynku usług pocztowych i telekomunikacyjnych projektuje się powołanie nowego urzędu regulacyjnego - Prezesa Urzędu Regulacji Rynku Poczтового,

17. art. 60 - przy Prezesie URRP będzie działać Rada Usług Pocztowych jako ciało opiniodawco - doradczę; proponuję aby w przepisach ustawy wyartykułować funkcję Rady - związaną z ochroną praw konsumentów usług pocztowych

Wymienione powyżej regulacje cząstkowe w przedstawionym projekcie należy ocenić generalnie pozytywnie, aczkolwiek niektóre z wyżej wymienionych zapisów należy uzupełnić lub zweryfikować treść w celu ich kompletności i lepszego zrozumienia. Uregulowania do których nie ma bezpośrednich odniesień w treści Opinii, należy potraktować jako ich akceptację.

### **Podsumowanie**

Przedstawiane uwagi powinny być wzięte pod uwagę w trakcie redakcji projektu tekstu ustawy, aczkolwiek nie deprecjonują całości regulacji zawartych w tym projekcie. Do podstawowych zalet niniejszego projektu zaliczyć należy:

- dostosowanie uregulowań do wymagań Dyrektywy 97/67/EC Parlamentu Europejskiego,
- liberalizowanie zasad dostępu i działalności w sektorze pocztowym i stworzenie podstaw do dalszej liberalizacji,
- wyodrębnienie regulacji w zakresie rynku usług pocztowych z dotychczasowych dotyczących całej łączności,
- znaczący postęp w regulacji usług pocztowych o charakterze powszechnym (wskazanie na ich rodzaje i cechy),
- utworzenie organu - Prezesa Urzędu Regulacji Rynku Poczтового oraz Rady Usług Pocztowych.

Do kwestii, które wymagałyby dodatkowego rozważenia należałoby zaliczyć:

- uzupełnienie w art. 3 pojęć używanych w ustawie i w praktyce gospodarczej na rynku usług pocztowych,
- uproszczenie sformułowania obszaru zastrzeżonego.

Dodatkowo chciałbym zwrócić uwagę jeszcze na dwa terminy. Po pierwsze konieczność użycia w ustawie terminu - usługa kurierska, gdyż jest to ten obszar rynku usług pocztowych, który się dynamicznie rozwija i ustawa nie powinna go omijać. Po drugie podkreślenia w ustawie problemu kategoryzacji usług pocztowych (przesyłek listowych i paczkowych). Przesyłki kategoryzowane w najbliższych latach powinny stanowić o rozwoju rynku usług pocz-

towych w Polsce, biorąc zwłaszcza pod uwagę możliwość jakościowego zaspokojenia potrzeb konsumentów oraz kształtowania przychodów pocztowego operatora publicznego.

Analiza tekstów Dyrektywy 97/67/EC i projektu ustawy - prawo pocztowe nie zawsze wskazuje na pełną literalność zapisów, wynika to zwłaszcza z faktu, że tekst Dyrektywy nie jest zawsze w pełni jednoznaczny (zwłaszcza w przypadku definicji) oraz z użycia języka polskiego do formułowania tekstu polskiej ustawy. W związku z powyższym nie należy także odchodzić od właściwych w polskim prawie sformułowań oraz tradycyjnych (nie naruszających postanowień Dyrektywy) regulacji funkcjonowania rynku usług pocztowych w Polsce.

Czynione przez Poczta Polską próby dotyczące odraczania niektórych zapisów projektu ustawy, wpłyną przede wszystkim na opóźnienie dostosowania polskiego prawa do unijnego, a także opóźnią oczekiwaną dalszą liberalizację rynku usług pocztowych w Polsce, nie poprawi to także obecnej sytuacji konsumentów usług pocztowych.

Jednocześnie chciałbym zaznaczyć, iż oczekuję szybkiego procesu legislacyjnego, bowiem polski rynek usług pocztowych w praktyce jego funkcjonowania nie odbiega dalece od warunków na rynkach krajów Unii Europejskiej. Projektowana ustawa usankcjonuje często stan obecny oraz tworzy szanse na integrację rynku polskiego z unijnym.

*Szczecin, 13 marca 2000 r.*