

EWA GALEWSKA

ORCID: 0000-0002-8444-0972

Uniwersytet Wrocławski

Centrum Badań Problemów Prawnych i Ekonomicznych Komunikacji Elektronicznej

KSZTAŁTOWANIE ROLI POCZTY POLSKIEJ W PROJEKTOWANYM SYSTEMIE DORĘCZEŃ ELEKTRONICZNYCH — RACJONALNY USTAWODAWCA CZY KRAWIEC „SZYJĄCY NA MIARĘ”?

Abstrakt: Model przyjęty w ustawie o doręczeniach elektronicznych zakłada działanie operatora pocztowego zwanego operatorem wyznaczonym, który obok usług powszechnych świadczy publiczną usługę rejestrowanego doręczenia elektronicznego oraz publiczną usługę hybrydową. Obok owego operatora mają działać kwalifikowani dostawcy usług zaufania świadczący kwalifikowane usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego. Zgodnie z intencją projektodawcy przyjęty model ma służyć kreowaniu rynku konkurencyjnego. Przeczy temu jednak eksponowanie roli operatora wyznaczonego w przepisach ustawy o doręczeniach elektronicznych.

Słowa kluczowe: usługi pocztowe, operator wyznaczony, konkurencja, rynek wewnętrzny, doręczenia elektroniczne

WPROWADZENIE

Projekt ustawy o doręczeniach elektronicznych (dalej: ustawa)¹ wpisuje się w wieloletnią już strategię państwa w zakresie informatyzacji działalności podmiotów publicznych². Bez wątplenia proponowane w ustawie rozwiązania w zakresie elektronizacji doręczeń mogą przyczynić się do bardziej dynamicznego rozwoju usług elektronicznych świadczonych przez podmioty publiczne. Projekt

¹ Druk sejmowy nr 239.

² Na przykład Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR); Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa, projekt strategiczny SOR w obszarze E-państwo oraz dokument wykonawczy Strategia Sprawne Państwo 2020 realizowany poprzez Plan Działań Ministra Cyfryzacji będący załącznikiem do Programu Zintegrowanej Informatyzacji Państwa. Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa, MC, 2016, https://www.gov.pl/documents/31305/436699/program_zintegrowanej_informatyzacji_państwa_1.pdf/4dbc647e-a6f5-3c66-576a-b3006163bb5a (dostęp: 12.05.2020).

ustawy, jeżeli chodzi o jej cele i ogólne założenia, należy ocenić pozytywnie. Wiele zapisów budzi jednak wątpliwości. Najpoważniejsze dotyczą tego, że przewidziany w niej system doręczeń ma się opierać na istotnej roli Poczty Polskiej określonej przez projektodawcę jako Narodowy Operator Cyfrowy. W projekcie wyeksponowano pozycję Poczty Polskiej, czyniąc ją operatorem wyznaczonym do świadczenia usług powszechnych, publicznej usługi hybrydowej i publicznej usługi doręczenia elektronicznego. Brzmienie projektowanych przepisów prowadzi do wniosku, że Poczta Polska uzyska trwały status monopolisty w zakresie świadczenia usług, o których mowa w ustawie. Można żywić poważne wątpliwości, czy tak zaprojektowane zmiany są zgodne z prawem UE i czy w istocie doprowadzą do utworzenia efektywnego systemu doręczeń elektronicznych. W tym kontekście należy zastanowić się nad racjonalnością projektodawcy i tym, czy jego działania zmierzają do zaprojektowania efektywnie działającego systemu doręczeń elektronicznych, czy są skoncentrowane na umacnianiu pozycji Poczty Polskiej.

1. UWAGI OGÓLNE DOTYCZĄCE PROJEKTU USTAWY O ELEKTRONIZACJI DORĘCZEŃ

Projekt ustawy zakłada stworzenie jednego systemu doręczeń elektronicznych mającego zastosowanie w różnych postępowaniach. Przyjęte rozwiązania są wzorowane na przepisach rozporządzenia eIDAS³. Zgodnie z jego art. 3 pkt 36 usługa rejestrowanego doręczenia elektronicznego oznacza usługę umożliwiającą przesłanie danych między stronami trzecimi drogą elektroniczną zapewniającą dowody związane z posługiwaniem się przesyłanymi danymi, w tym dowód wysłania i otrzymania danych, oraz chroniącą przesyłane dane przed ryzykiem utraty, kradzieży, uszkodzenia lub jakiegokolwiek nieupoważnionej zmiany.

Stosownie do zapisów projektu ustawy wymiana korespondencji w postaci elektronicznej ma się odbywać za pośrednictwem udostępnionych skrzynek doręczeń będących środkami komunikacji elektronicznej, za pomocą których realizowana będzie publiczna usługa rejestrowanego doręczenia elektronicznego lub kwalifikowana usługa rejestrowanego doręczenia elektronicznego. W razie przyjęcia ustawy w proponowanym kształcie będą funkcjonowały następujące rodzaje skrzynek:

1. elektroniczna skrzynka podawcza — skrzynka doręczeń podmiotu publicznego udostępniana przez operatora wyznaczonego;

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 roku w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylającym dyrektywę 1999/93/WE Dz.Urz. UE L 257 z dnia 28 sierpnia 2014 roku (dalej: rozporządzenie eIDAS).

2. elektroniczna skrzynka doręczeń — skrzynka doręczeń podmiotu niepublicznego udostępniana przez operatora wyznaczonego;

3. kwalifikowana skrzynka doręczeń — skrzynka doręczeń podmiotu niepublicznego udostępniana przez kwalifikowanego dostawcę usług zaufania w ramach kwalifikowanej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego.

W ramach systemu doręczeń elektronicznych będą funkcjonowały:

1. publiczna usługa rejestrowanego doręczenia elektronicznego, i
2. kwalifikowana usługa rejestrowanego doręczenia elektronicznego,

przy czym obie będą musiały spełniać standard usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego, aby zapewnić interoperacyjność całego systemu. Pierwsza z nich będzie świadczona przez operatora wyznaczonego, a druga przez dostawcę usług zaufania.

W projekcie ustawy przewidziano obowiązek podmiotów publicznych posiadania elektronicznej skrzynki podawczej oraz korzystania z niej w celu doręczania korespondencji. Podmioty niepubliczne, z wyjątkiem podmiotów wpisanych do CEIDG oraz KRS, nie będą miały obowiązku korzystania z doręczeń elektronicznych i nie będą musiały posiadać skrzynek doręczeń. Będą mogły mieć jedną skrzynkę doręczeń wpisaną do bazy adresów elektronicznych oraz nieograniczoną liczbę kwalifikowanych skrzynek doręczeń. Stosownie do założeń projektu ustawy podmiot publiczny korespondencję do podmiotu niepublicznego powinien kierować przede wszystkim na adres skrzynki wpisany do bazy adresów elektronicznych. Jeżeli zaś adres skrzynki podmiotu niepublicznego nie został wpisany do bazy adresów elektronicznych, podmiot publiczny powinien doręczać nadawaną przez siebie korespondencję na adres skrzynki, z którego została nadana korespondencja przez podmiot niepubliczny. W wypadku niemożliwości ustalenia adresu skrzynki w sposób określony powyżej, podmiot publiczny powinien doręczać korespondencję przy użyciu publicznej usługi hybrydowej, czyli usługi pocztowej polegającej na przesyłaniu przesyłek pocztowych z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej, jeżeli na etapie przyjmowania, przemieszczania lub doręczania przekazu informacyjnego przyjmują one fizyczną formę przesyłki listowej zawężoną do tych przypadków, w których nadawcą lub odbiorcą korespondencji jest podmiot publiczny.

Do świadczenia usług, o których mowa w projektowanej ustawie, zobowiązano operatora wyznaczonego, czyli przynajmniej do 2025 roku — Poczta Polska. A zatem oprócz usług powszechnych⁴ będzie ona świadczyła publiczną usługę rejestrowanego doręczenia elektronicznego (art. 36 ust. 1 ustawy) oraz publiczną usługę hybrydową (art. 43 ust. 1 ustawy).

⁴ Świadczy je na podstawie decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej z dnia 6 września 2016 roku, nr DRP.WKP.710.1.2016.

2. POCZTA POLSKA JAKO OPERATOR WYZNACZONY

W projekcie ustawy wiodącą rolę na rynku doręczeń elektronicznych powierzono operatorowi wyznaczonemu, czyli stosownie do jej art. 2 pkt 5 podmiotowi, o którym mowa w art. 3 pkt 13 PP⁵. Ustawodawca odesłał tu zatem do pojęcia „operatora wyznaczonego” w znaczeniu używanym w przepisach PP, którym jest operator pocztowy zobowiązany do świadczenia usług powszechnych. Z proponowanych zmian wynika, że w przyszłości operator wyznaczony w rozumieniu przyjętym w ustawie zawsze będzie musiał być operatorem wyznaczonym w znaczeniu przepisów PP.

W projekcie wskazano, że operatorem wyznaczonym jest operator pocztowy, a zatem przedsiębiorca, który świadczy przynajmniej jedną z usług pocztowych wymienionych w art. 2 ust. 1 PP, czyli usług, które są świadczone w ogólnym interesie gospodarczym⁶. Spośród usług pocztowych szczególny charakter mają usługi powszechne, czyli usługi, do których państwo musi zapewnić dostęp wówczas, gdy nie mogą one być świadczone w normalnych warunkach rynkowych⁷. W PP nie zawarto definicji legalnej usług tego rodzaju, jedynie ich zakres, został wskazany w art. 45 PP przez wymienienie rodzajów usług pocztowych, do których świadczenia jest zobowiązany operator wyznaczony. Warto przy tym nadmienić, że zakres ten został znacznie zawężony w porównaniu z przepisami poprzednio obowiązującymi ze względu na liberalizację rynku usług pocztowych, czyli dążenie do sytuacji, w której jak największa liczba usług pocztowych jest świadczona w warunkach konkurencji przy użyciu mechanizmów rynkowych⁸.

Z projektu ustawy wynika, że zakres usług świadczonych przez operatora wyznaczonego został rozszerzony o nowy rodzaj usługi pocztowej, to jest usługę hybrydową oraz niebędącą usługą pocztową — publiczną usługę rejestrowanego doręczenia elektronicznego. Do świadczenia obu wymienionych tu usług ustawodawca zobowiązał operatora wyznaczonego w rozumieniu przepisów PP, czyli zobowiązanego do świadczenia usług powszechnych. Jest to zadziwiające chociażby z tego względu, że publiczna usługa rejestrowanego doręczenia elektronicznego nie jest uznawana za usługę pocztową i nie wchodzi w zakres definicji, o której mowa w art. 2 PP, tym bardziej nie stanowi ona usługi powszechnej.

Połączenie obowiązku świadczenia wszystkich wymienionych usług w rękach jednego operatora nie jest zasadne w kontekście przepisów regulujących warunki świadczenia oraz ustalania opłat za świadczenie usług powszechnych i usług,

⁵ Ustawa z dnia 23 listopada 2012 roku Prawo pocztowe, Dz.U. z 2018 r. Nr 2188 (dalej: PP).

⁶ M. Szydło, *Artykuł 106*, [w:] K. Kowalik-Bańczyk, M. Szware-Kuczer, A. Wróbel, *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2012.

⁷ Na temat pojęcia i znaczenia pocztowych usług powszechnych zob. P. Lissoń, *Usługa powszechna i operator wyznaczony — dwa (nie)zbędne filary prawa pocztowego*, „IKAR” 2018, nr 1, s. 4 n. Zob. też artykuł 45 w M. Gaj, T. Laprus-Bałuka, A. Zaborowska, *Prawo pocztowe. Komentarz*, Warszawa 2017.

⁸ Szerzej na ten temat artykuł 45 w M. Gaj, T. Laprus-Bałuka, A. Zaborowska, *op. cit.*

o których mowa w projekcie ustawy. Proponowane zmiany przepisów PP mogą w praktyce prowadzić do nieuprawnionego rozszerzenia zakresu usług powszechnych. Jest to zabieg niebezpieczny z punktu widzenia funkcjonowania konkurencji na rynku. Tymczasem w przepisach PP, których zmiany przewidziano ustawą, świadczenie usług powszechnych i publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego oraz publicznej usługi hybrydowej niejako połączono w procedurze wybierania operatora wyznaczonego. Oznacza to, że operator chcący świadczyć usługi powszechne w rozumieniu PP musi też mieć zdolność do świadczenia publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego i publicznej usługi hybrydowej. I odwrotnie — podmiot chcący świadczyć obie wymienione usługi musi też świadczyć usługi powszechne. Dość wyraźnie wynika to ze zmian, które ustawa wprowadza do art. 71, 73, 75, 77, 78, 79 PP w zakresie wyboru operatora wyznaczonego i wykonywania nałożonych na niego obowiązków. Ich brzmienie prowadzi do wniosku, że tylko Poczta Polska będzie mogła złożyć niepodlegającą odrzuceniu ofertę w konkursie na nowego operatora wyznaczonego.

Należy zwrócić uwagę, że oprócz ustanowienia wymogu łącznego świadczenia usługi powszechnej, usługi hybrydowej i usługi doręczenia elektronicznego projektodawca wprowadza też szereg niejasnych kryteriów wyboru operatora wyznaczonego. Na przykład w nowelizowanym art. 71 ust. 3 PP od przyszłego operatora wyznaczonego wymaga się zdolności do „efektywnego świadczenia” i „spełnienia warunków technicznych i organizacyjnych” do świadczenia publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego oraz publicznej usługi hybrydowej, a także „zdolności ekonomicznej i technicznej” do świadczenia usług powszechnych. Używanie przez projektodawcę tak niejasnych pojęć, które są otwarte na różne interpretacje, daje bardzo dużą swobodę w dokonywaniu oceny, który z podmiotów przystępujących do konkursu na operatora wyznaczonego je spełnia.

Brzmienie projektowanych przepisów ustawy budzi wątpliwości odnośnie do tego, czy w przyszłości do konkursu na operatora wyznaczonego będą mogły przystąpić inne podmioty niż Poczta Polska i jakie będą ich szanse na jego wygranie, innymi słowy — czy będą mogły sprostać wymaganiom, które określono w PP i ustawie. Umacniają się one po lekturze uzasadnienia ustawy, w którym wyjaśniono, że projektowane zmiany mają umożliwić operatorowi wyznaczonemu realizację nałożonych na niego obowiązków. Rozszerzenie warunków przystąpienia do konkursu na operatora wyznaczonego służy dopuszczeniu do konkursu tylko tych podmiotów, które rzeczywiście będą w stanie świadczyć publiczną usługę rejestrowanego doręczenia elektronicznego i publiczną usługę hybrydową.

Projektowane rozwiązania nie wydają się w pełni zgodne z prawem pocztowym UE⁹, które zakłada liberalizację rynków pocztowych oraz uniemożliwia

⁹ Dyrektywa 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 1997 roku w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług; Dz.U. L 15 z dnia 21 stycznia 1998 roku ze zmianami (dalej: dyrektywa pocztowa).

zastrzeżenie pewnego obszaru z góry dla działalności jednego operatora pocztowego, z wyjątkiem usług powszechnych. Państwa członkowskie muszą zapewnić swobodne świadczenie usług pocztowych na rynku wewnętrznym. Aby osiągnąć ten cel, powinny one utworzyć efektywny i odpowiedni mechanizm gwarantujący dostępność usług powszechnych przy jednoczesnym poszanowaniu zasad obiektywności, przejrzystości, niedyskryminacji, proporcjonalności oraz minimalizacji zakłóceń na rynku (pkt 23)¹⁰. Innymi słowy — obowiązkiem państwa członkowskiego jest wybór takich warunków/zasad powierzania świadczenia usługi powszechnej, które są przejrzyste, niedyskryminujące i proporcjonalne.

Projektowane przepisy ustawy zaś, wprowadzając dodatkowe wymogi w konkursie na operatora świadczącego usługi powszechne przez zobowiązanie do równoległego świadczenia także publicznej usługi hybrydowej i publicznej usługi doręczenia elektronicznego, znacznie ograniczają liczbę podmiotów, które spełnią warunki przystąpienia do takiego konkursu, i dyskryminują podmioty, które nie są w stanie świadczyć wszystkich tych usług. Stanowi to naruszenie kryterium proporcjonalności i niedyskryminacji, ale także przejrzystości ze względu na używanie w ustawie bardzo niejasnych określeń.

3. PRYZNANIE POCZCIE POLSKIEJ PRAWA WYŁĄCZNEGO

Poczta Polska będzie świadczyła publiczną usługę rejestrowanego doręczenia elektronicznego oraz publiczną usługę hybrydową w okresie przejściowym. Początkową datą tego okresu jest dzień wejścia w życie przepisów nakładających na nią obowiązek świadczenia tych usług, a końcową — 31 grudnia 2025 roku. Poczta Polska mocą ustawy otrzyma prawo wyłączne, czyli prawo udzielone przez państwo członkowskie na rzecz jednego przedsiębiorcy w drodze jakiegokolwiek instrumentu o charakterze legislacyjnym, regulacyjnym lub administracyjnym, które zastrzega na jego rzecz uprawnienie do świadczenia usług lub prowadzenia działalności w ramach określonego obszaru geograficznego¹¹. Zgodnie z orzecznictwem TSUE można uznać, że środek państwowy nadaje prawo wyłączne lub specjalne w rozumieniu art. 106 ust. 1 TFUE¹², gdy udziela ochrony ograniczonej liczbie przedsiębiorstw i może istotnie wpłynąć na zdolność innych przedsiębiorstw do prowadzenia danej działalności gospodarczej na tym samym obszarze

¹⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/6/WE z dnia 20 lutego 2008 roku zmieniająca dyrektywę 97/67/WE w odniesieniu do pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty Dz.U. L 52 z dnia 27 lutego 2008 roku.

¹¹ Na temat definicji praw wyłącznych M. Szydło, *op. cit.*

¹² Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U C 326 z dnia 26 października 2012 roku (dalej: TFUE).

w zasadniczo równorzędnych warunkach¹³. Konsekwencją przyznania prawa wyłącznego jest uzyskanie przez przedsiębiorcę uzyskanie przewagi konkurencyjnej na danym rynku i dlatego poddaje się je szczególnej kontroli ze strony UE.

Nie ulega wątpliwości, że w razie wejścia w życie ustawy w niezmiennym kształcie Poczta Polska — mocą jej przepisów — otrzyma prawo wyłączne. W konsekwencji będzie ona jedynym w Polsce przedsiębiorcą uprawnionym do świadczenia publicznej usługi hybrydowej i publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego. To zaś — bez wątpienia — wpłynie na zdolność innych przedsiębiorców do prowadzenia danej działalności gospodarczej na tym samym obszarze w zasadniczo równorzędnych warunkach, co w rezultacie wykluczy wymienione usługi z wolnej konkurencji na rynku wewnętrznym.

Istnienie praw wyłącznych należy oceniać przez pryzmat art. 106 ust. 1 TFUE¹⁴. Przepisy te uznają istnienie praw wyłącznych i nie zakazują państwom członkowskim wprowadzania i utrzymywania wobec posiadających je przedsiębiorców jakichkolwiek środków sprzecznych z normami traktatów. Dlatego też prawa wyłączne mogą być przyznawane, ale powinny być zgodne z przepisami traktatów unijnych¹⁵. Dokonując oceny prawa wyłącznego, które może być przeszkodą w transgranicznym przepływie towarów, osób, usług lub kapitału, stanowi zakazane ograniczenie w rozumieniu przepisów o swobodach rynku wewnętrznego i dla swojej legalizacji wymaga określonego usprawiedliwienia — czy to na podstawie derogacji traktatowych, czy też poprzez odwołanie się do orzeczniczej kategorii imperatywnych wymogów interesu publicznego¹⁶. Podkreśla się, że chodzi tu o wartości o charakterze pozagospodarczym¹⁷. Z orzecznictwa TSUE wynika, że istnienie takiego interesu można stwierdzić w przypadku na przykład moralności publicznej, porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, ochrony zdrowia i życia ludzi¹⁸, rzetelności obrotu handlowego czy ochrony konsumentów¹⁹. Co więcej, aby uzasadnić wprowadzenie regulacji ograniczającej swobody traktatowe, nie wystarczy wskazać, że służy ona interesowi ogólnemu. Należy ponadto udo-

¹³ Wyrok z dnia 12 grudnia 2013 roku, *SOA Nazionale Costruttori*, C-327/12, EU:C:2013:827, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo.

¹⁴ Art. 106 ust. 1 TFUE: „[p]aństwa członkowskie, w odniesieniu do przedsiębiorstw publicznych oraz przedsiębiorstw, którym przyznają prawa specjalne lub wyłączne, nie wprowadzają ani nie utrzymują żadnego środka sprzecznego z normami traktatów, w szczególności z normami przewidzianymi w artykułach 18 oraz 101–109”.

¹⁵ Wyroki z dnia 13 grudnia 2007 roku, *United Pan-Europe Communications Belgium i in.*, C-250/06, EU:C:2007:783, pkt 14, 15, 17 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 17 lipca 2008 roku, *ASM Brescia*, C-347/06, EU:C:2008:416, pkt 61).

¹⁶ M. Szydło, *op. cit.*

¹⁷ Por. T. Długosz, *Prawa wyłączne z art. 106 ust. 1 TFUE i równość szans podmiotów gospodarczych. Glosa do wyroku TS z dnia 17 lipca 2014 roku, C553/12P*, EPS 2015, nr 8.

¹⁸ Zob. wyrok TSUE z dnia 23 lutego 2016 roku w sprawie C-179/14, *Komisja/Węgry*, EU:C:2016:108 pkt 168 i przywołane tam orzecznictwo.

¹⁹ Wyrok z dnia 20 lutego 1979 roku *Rewe-Zentral AG przeciwko Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, 120/78, ECLI:EU:C:1979:42, pkt 8.

wodnić, że przyjęta regulacja jest właściwa do tego, by zapewnić realizację celu zamierzonego w interesie ogólnym i nie wykracza poza to, co niezbędne do jego osiągnięcia²⁰.

W uzasadnieniu ustawy projektodawca stara się obszernie uzasadnić przyznanie Poczcie Polskiej prawa wyłącznego, powołując się na interes ogólny. Jego argumenty dotyczą jednak wyłącznie sfery ekonomicznej, ponieważ wskazuje on na potrzebę uchronienia tego przedsiębiorstwa od utraty płynności finansowej i konieczności znaczącej redukcji liczby etatów oraz ograniczenia sieci placówek pocztowych. Wskazuje też na możliwą utratę przychodów Poczty Polskiej i w konsekwencji wzrost cen usług powszechnych, a także obciążenie budżetu państwa. Jedynie w odniesieniu do publicznej usługi hybrydowej projektodawca podkreśla konieczność przeciwdziałania negatywnym skutkom wykluczenia cyfrowego osób, które nie potrafią lub nie chcą korzystać ze środków komunikacji elektronicznej (w tym rejestrowanego doręczenia elektronicznego). Zapewnienie komunikacji dla tych osób wymaga od usługodawcy istotnych zdolności organizacyjnych, to jest odpowiedniej infrastruktury, jej szerokiego rozmieszczenia, a także odpowiedniej liczby pracowników (listonoszy). W opinii projektodawcy w chwili wejścia w życie ustawy, jedynym operatorem, który jest w stanie zapewnić komunikację papierową, jest Poczta Polska.

Argumenty przedstawione w uzasadnieniu ustawy nie usprawiedliwiają przyznania Poczcie Polskiej prawa wyłącznego. W odniesieniu do publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego projektodawca nie uzasadnił, że służyłoby to interesowi publicznemu. Z kolei odnośnie do publicznej usługi hybrydowej można uznać, że przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu może służyć interesowi publicznemu, ale projektodawca powinien tu wykazać, że interes ten nie może być skutecznie chroniony za pomocą środków, które w mniejszym stopniu ograniczałyby swobodę świadczenia usług i swobodę przedsiębiorczości. Takich informacji brakuje jednak w uzasadnieniu ustawy.

Ze względu na to, że w projekcie ustawy przewidziano przyznanie Poczcie Polskiej wyłączne prawo do świadczenia usługi hybrydowej uznanej za usługę pocztową²¹, kwestię tę należy oceniać w świetle przepisów dyrektywy pocztowej. Odmienne niż art. 106 ust. 1 TFUE²² zakazuje ona przyznawania praw wyłącznych na rzecz przedsiębiorcy w zakresie ustanawiania i świadczenia usług pocztowych

²⁰ C-179/14, pkt 166 i przywołane tam orzecznictwo.

²¹ Pojęcie „usług pocztowych” jest zdefiniowane w art. 2 pkt 1 dyrektywy pocztowej i oznacza usługi obejmujące przyjmowanie, sortowanie, przemieszczanie i doręczanie przesyłek pocztowych. Pojęcie „przesyłki pocztowej” jest z kolei zdefiniowane w art. 2 pkt 6 dyrektywy pocztowej i oznacza przesyłkę opatrzoną adresem w ostatecznej formie, w której ma być przewieziona przez operatora świadczącego usługi pocztowe, i — poza przesyłkami z korespondencją — obejmuje także na przykład książki, katalogi, gazety, czasopisma i paczki pocztowe zawierające towar mający wartość handlową lub niemający takiej wartości.

²² Wyrok z dnia 27 marca 2019 roku *Mariusz Pawlak przeciwko Prezesowi Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego*, C-545/17, ECLI:EU:C:2019:260.

(art. 7 ust. 1)²³. W świetle jej przepisów zastrzeżenie przez państwo członkowskie usługi pocztowej — niezależnie od tego, czy wchodzi ona w zakres usługi powszechnej, czy nie — na rzecz jednego lub wielu operatorów świadczących usługę powszechną stanowi zakazany sposób zapewnienia finansowania usługi powszechnej²⁴. Dyrektywa pocztowa zakazuje przyznawania praw wyłącznych z zastrzeżeniem odstępstwa przewidzianego w jej art. 8. Stosownie do jego brzmienia zakaz przyznawania praw wyłącznych nie narusza prawa państw członkowskich do organizowania umieszczania skrzynek pocztowych na publicznych drogach, emitowania znaczków pocztowych i świadczenia usługi przesyłek poleconych stosowanej w procedurach sądowych lub administracyjnych, zgodnie z ich ustawodawstwem krajowym. Dla celów niniejszego artykułu istotny jest fragment cytowanego przepisu dotyczący organizowania usługi przesyłek poleconych w ramach postępowania sądowego i administracyjnego. Ów wyjątek od ogólnego zakazu przyznawania praw wyłącznych prawodawca unijny uzasadnia tym, że

z powodów związanych z bezpieczeństwem i porządkiem publicznym w uzasadnionym interesie państw członkowskich może leżeć przyznanie wyznaczonemu przez nie podmiotowi lub wyznaczonym podmiotom prawa do wyznaczania podmiotu lub podmiotów odpowiedzialnych za świadczenie usługi przesyłki poleconej stosowanej w procedurach sądowych lub administracyjnych zgodnie ze swoim ustawodawstwem krajowym (pkt 20).

Państwo członkowskie może więc przyznać prawo wyłączne we wskazanym wyżej zakresie, ale aby mogło skorzystać z odstępstwa przewidzianego w art. 8 dyrektywy pocztowej, powinno uzasadnić występowanie interesu publicznego. Taką interpretację potwierdzają cele, jakim służy uregulowanie, w które wpisuje się omawiany art. 8. Jak wynika bowiem z motywów 25 i 56 dyrektywy 2008/6 WE, jej celem jest urzeczywistnienie rynku wewnętrznego usług pocztowych oraz zaprzestanie stosowania zastrzeżonego obszaru i szczególnych praw jako sposobów zapewnienia finansowania usługi powszechnej. Umożliwienie państwu członkowskiemu przyznania wyłącznego lub szczególnego prawa na zliberalizowanym rynku bez jakiegokolwiek obiektywnego uzasadnienia opartego na względach porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego byłoby sprzeczne z takimi celami²⁵. Zastosowanie art. 8 dyrektywy pocztowej do powierzenia Poczcie Polskiej wyłącznego prawa do świadczenia publicznej usługi hybrydowej nie wydaje się możliwe z dwóch zasadniczych powodów. Po pierwsze, projektodawca nie określa publicznej usługi hybrydowej jako sprowadzającej się do doręczania przesyłki poleconej zdefiniowanej w art. 3 pkt 22 PP, wręcz przeciwnie — definiując tę usługę, odsyła on do art. 2 ust. 1 pkt 3 PP, czyli do pojęcia usługi pocztowej, która polega na przesyłaniu przesyłek pocztowych z wykorzystaniem środków komu-

²³ Art. 7 ust. 1: „Państwa członkowskie nie udzielają ani nie utrzymują w mocy wyłącznych lub szczególnych praw w zakresie ustanawiania i świadczenia usług pocztowych”.

²⁴ C-545/17, pkt 49.

²⁵ C-545/17 oraz opinia rzecznika generalnego w tej sprawie.

nikacji elektronicznej, jeżeli na etapie przyjmowania, przemieszczania lub doręczenia przekazu informacyjnego przyjmują one fizyczną formę przesyłki listowej. Drugim powodem, który uniemożliwia zastosowanie tutaj wyłączenia z art. 8 dyrektywy pocztowej, jest niewykazanie przez projektodawcę interesu publicznego uzasadniającego uchylenie zakazu przyznania prawa wyłącznego.

W zakresie, w jakim Poczta Polska otrzymała wyłączne prawo do świadczenia publicznej usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego, projektowane przepisy ustawy nie odpowiadają też w pełni celom rozporządzenia eIDAS, w którym produkty i usługi zaufania dopuszczono do swobodnego obrotu na rynku wewnętrznym (art. 4 ust. 2). Niewątpliwie nie spełnia tego wymogu wyeksponowanie roli Poczty Polskiej przez umocnienie jej monopolu na rynku usług pocztowych oraz wykreowanie jej monopolu w zakresie usług rejestrowanego doręczenia elektronicznego, które stanowi usługę zaufania w świetle art. 3 pkt 16 rozporządzenia eIDAS.

PODSUMOWANIE

Model przyjęty w ustawie zakłada działanie operatora pocztowego zwanego operatorem wyznaczonym, który oprócz usług powszechnych świadczy publiczną usługę rejestrowanego doręczenia elektronicznego oraz publiczną usługę hybrydową. Poza tym operatorem zaś mają działać kwalifikowani dostawcy usług zaufania świadczący kwalifikowane usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego. Zgodnie z intencją projektodawcy przyjęty w ustawie model ma służyć kreowaniu rynku konkurencyjnego. Przeczy temu jednak eksponowanie w przepisach ustawy roli operatora wyznaczonego.

Projekt ustawy w obecnym kształcie prowadzi do niepokojących wniosków odnośnie do przyszłego statusu Poczty Polskiej oraz funkcjonowania rynku usług pocztowych i usług doręczeń elektronicznych. Projektowane przepisy przyznają Poczcie Polskiej prawa wyłączne, których istnienie może zostać zakwestionowane w świetle przepisów unijnych. Doprowadzą one do umocnienia monopolistycznej pozycji Poczty Polskiej i będą stanowiły kolejny krok w dalszym osłabianiu konkurencji na rynku. To zaś — jak w przypadku każdego monopolu — doprowadzi do podwyższenia cen usług oraz osłabienia ich jakości. Silna pozycja Poczty Polskiej zakłóci też tworzenie efektywnie funkcjonującego systemu doręczeń elektronicznych.

Mechanizmem, który, jak twierdzi projektodawca, ma „kreować rynek usług konkurencyjnych”, jest w ustawie kategoria kwalifikowanych dostawców usług zaufania, którzy mają świadczyć na rzecz podmiotów prywatnych kwalifikowane usługi rejestrowanego doręczenia elektronicznego i w ten sposób zapewniać im możliwość wymiany korespondencji z podmiotami publicznymi. Jednak ze względu na wzmocnienie pozycji Poczty Polskiej, przez przyznanie jej praw wyłącznych, tym dostawcom będzie niezwykle trudno z nią konkurować.

DEVELOPING A ROLE OF THE POLISH POSTAL SERVICE IN THE PROPOSED SYSTEM OF ELECTRONIC DELIVERIES — RATIONAL LEGISLATOR OR TAILOR-MADE ACT?

Summary

A model adopted in the Act on Electronic Deliveries is based on the activity of the postal operator that is called designated operator and that provides universal services as well as the public service of registered electronic delivery and public hybrid service. Qualified providers of trust services are to provide qualified services of registered electronic delivery acting next to a designated operator. The intention of the drafter is to adopt a model aimed at creating a competitive market. However, a prominent role of a designated operator in the Act on Electronic Deliveries contradicts this idea.

Keywords: postal services, designated operator, competition, internal market, electronic deliveries

BIBLIOGRAFIA

- Długosz T., *Prawa wyłączne z art. 106 ust. 1 TFUE i równość szans podmiotów gospodarczych. Glosa do wyroku TS z dnia 17 lipca 2014 roku, C553/12P*, EPS 2015, nr 8.
- Gaj M., Laprus-Bałuka T., Zaborowska A., *Prawo pocztowe. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Lissoń P., *Usługa powszechna i operator wyznaczony — dwa (nie)zbędne filary prawa pocztowego*, „IKAR” 2018, nr 1.
- Szydło M., *Artykuł 106*, [w:] K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarc-Kuczer, A. Wróbel, *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 2, Warszawa 2012.