

DOSTĘPNOŚĆ USŁUG POCZTOWYCH NA OBSZARACH WIEJSKICH W POLSCE NA TLE KRAJÓW UNII EUROPEJSKIEJ

Dostępność do usług pocztowych w aspekcie regulacji w Unii Europejskiej i w Polsce

Rynek usług pocztowych na obszarze UE regulowany jest przez dwie dyrektywy: dyrektywę 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług oraz dyrektywę 2002/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 czerwca 2002 r. zmieniającą dyrektywę 97/67/WE w zakresie dalszego otwarcia usług pocztowych Wspólnoty na konkurencję. Wśród przesłanek wydania dyrektywy 97/67/WE w zakresie zapewnienia dostępu do usług pocztowych wymienić należy:

- 1) rozbieżności obserwowane w sektorze pocztowym, które mają znaczący wpływ na rozwój sektorów działalności od nich uzależnionych oraz utrudniają postęp w kierunku wewnętrznej spójności Wspólnoty, ponieważ regiony pozbawione usług pocztowych o odpowiednio wysokiej jakości znajdują się w niekorzystnej sytuacji;
- 2) na szczeblu Wspólnoty przyjmuje się zestaw ogólnych zasad, natomiast wybór szczegółowych procedur zależy od państw członkowskich, które mają swobodę w wyborze systemu najlepiej pasującego do ich własnych warunków;
- 3) na szczeblu Wspólnoty zasadne jest zagwarantowanie pocztowych usług powszechnych, które powinny być świadczone we wszystkich państwach członkowskich po przystępnej cenie z korzyścią dla **wszystkich użytkowników, niezależnie od ich geograficznego umiejscowienia** we Wspólnocie;
- 4) celem usług powszechnych jest oferowanie wszystkim użytkownikom poprzez **udostępnienie wystarczającej liczby punktów dostępu** i poprzez zapewnienie zadowalających warunków dotyczących częstotliwości wybierania i doręczania przesyłek, świadczenie tych usług musi gwarantować użytkownikom uczciwe i **niedyskryminujące** traktowanie;
- 5) państwa członkowskie powinny posiadać możliwość przyznawania koncesji na podstawie zobowiązania do świadczenia usług powszechnych lub wnoszenia składek do funduszu kompensacyjnego, który ma na celu zrekomensowanie operatorowi świadczącemu powszechne usługi pocztowe krzywdzące obciążenia wynikające ze świadczenia tych usług;
- 6) jeśli okazałoby się to konieczne, zostaną podjęte działania w celu zapewnienia przejrzystości i niedyskryminującego charakteru warunków określających dostęp publicznej sieci pocztowej w państwach członkowskich;
- 7) należy podjąć wszelkie starania w celu poprawienia i podniesienia na wyższy poziom jakości usług świadczonych na szczeblu Wspólnoty; taka poprawa jakości wymaga od **państw członkowskich opracowania norm**, które powinny być osiągnięte na wymaganym bądź wyższym poziomie przez operatorów świadczących usługi powszechne, w zakresie świadczenia tych usług;

- 8) jakość oczekiwana przez użytkowników stanowi istotny aspekt świadczonych usług; normy oceny jakości usług i osiągnięte poziomy jakości muszą być w interesie użytkowników podawane do wiadomości publicznej.

Przepisy dyrektywy 97/67/WE określają następujące:

a) pojęcia:

- 1) „publiczna sieć pocztowa” jest to system organizacji i wszelkiego rodzaju zasoby stosowane przez operatora/operatorów świadczącego/świadczących usługi powszechne, w tym wykorzystywane do przyjmowania i doręczania przesyłek;
- 2) „punkt dostępu” są to urządzenia fizyczne, obejmujące skrzynki pocztowe udostępnione ludności na publicznych drogach lub w obiektach operatora świadczącego usługi powszechne, w których przesyłki mogą być nadawane przez klientów w publicznej sieci pocztowej;

b) zakresy działań:

– w obszarze powszechnych usług pocztowych, w tym zastrzeżonych:

- 1) państwa członkowskie zapewnią, by użytkownicy korzystali z prawa do usług powszechnych obejmujących ciągle świadczenie usług pocztowych o określonej jakości we wszystkich punktach na swoich obszarach, po przystępnych cenach dla wszystkich użytkowników;
- 2) w tym celu państwa członkowskie podejmą działania dla zapewnienia gęstości punktów kontaktowych i punktów dostępu, uwzględniając potrzeby użytkowników;
- 3) państwa członkowskie podejmą działania zapewniające, by operator/operatorzy świadczący usługi powszechne gwarantował/gwarantowali w każdy dzień roboczy i nie mniej niż pięć razy w tygodniu, poza okolicznościami lub warunkami geograficznymi uważanymi za wyjątkowe przez krajowe organy regulacyjne, jako minimum:
 - jedno przyjmowanie;
 - jedno doręczanie do domu lub siedziby każdej osoby fizycznej lub prawnej lub jedno doręczanie do odpowiednich instalacji;
- 4) państwa członkowskie zapewnią, by w celu zagwarantowania dobrej jakości usług pocztowych zostały ustalone i opublikowane normy jakości dotyczące usług powszechnych;

– w obszarze niezastrzeżonych powszechnych usług pocztowych:

- 1) przyznawanie zezwoleń na świadczenie usług może, jeśli będzie istniała taka konieczność narzucać wymagania dotyczące jakości, dostępności i świadczenia określonych usług;
- 2) w celu zapewnienia usług powszechnych, w przypadkach, gdy państwo członkowskie stwierdza, że obowiązki świadczenia usług powszechnych, zgodnie z przepisami dyrektywy, stanowią nadmierne obciążenie finansowe dla operatora świadczącego te usługi może ono ustanowić fundusz kompensacyjny zarządzany przez organ niezależny od beneficjenta lub beneficjentów;
- 3) Parlament Europejski i Rada, działając na podstawie wniosku Komisji oraz na podstawie art. 57. ust. 2, art. 66 i 100a Traktatu podejmą takie działania harmonizacyjne, jakie są konieczne do zapewnienia, by użytkownicy i operator/operatorzy usługi powszechne posiadali **dostęp** do publicznej sieci pocztowej na warunkach, które są **przejrzyste i niedyskryminujące**.

Wśród przesłanek wydania dyrektywy 2002/39/WE w zakresie zapewnienia dostępu do usług pocztowych na obszarach wiejskich wymienić należy najważniejsze:

- 1) Art. 16 Traktatu podkreśla miejsce zajmowane przez usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym we wspólnych wartościach Unii oraz ich rolę w promowaniu

społecznej i terytorialnej spójności; rolą państwa jest zadbać o to, by takie usługi działały w oparciu o zasady i warunki, które pozwolą im spełniać swoje funkcje”¹;

- 2) „wiejska sieć pocztowa między innymi w górach i regionach wyspiarskich odgrywa podstawową rolę w procesie integrowania działalności gospodarczej z gospodarką narodową/globalną i zachowywania spójności pod względem społecznym i pod względem zatrudnienia w wiejskich, górskich i wyspiarskich regionach. Ponadto wiejskie urzędy pocztowe w górskich i wyspiarskich regionach mogą zapewnić podstawową sieć infrastruktury umożliwiającej powszechny dostęp do nowych technologii w telekomunikacji”².

Konsekwencją tych zasad jest przyjęcie zmiany w zasadach ustalania cen i wykorzystywania zysków osiąganych ze świadczenia usług w obszarze zastrzeżonym. „Wzajemne subsydiowanie usług powszechnych poza sektorem zastrzeżonym z przychodów z usług w tym sektorze jest zabronione, za wyjątkiem, gdy ma to miejsce w rozmiarze, co do którego wykazano, że jest to całkowicie niezbędne do wywiązania się ze szczególnych zobowiązań powszechnych usług nałożonych w obszarach konkurencji. Z wyjątkiem państw członkowskich, gdzie nie ma zastrzeżonych usług, krajowe organy regulacyjne przyjmą w tym celu środki, o których powiadomią komisję.”³.

Wnioski:

- 1) prawo Unii Europejskiej nie reguluje bezpośrednio dostępności do usług pocztowych,
- 2) regulacja dostępności jest delegowana na władze państw członkowskich,
- 3) przesłanki wprowadzenia dyrektyw wskazują, że dopuszczalna jest regulacja dostępu do usług, wyrównująca szanse użytkowników na obszarach wiejskich,
- 4) Unia Europejska nie sugeruje konkretnych wielkości parametrów dostępności, w tym zwłaszcza odrębnej regulacji dostępu dla użytkowników usług na obszarach wiejskich, ale także nie zabrania takiej regulacji,
- 5) zalecana jest dostępność powszechnych usług pocztowych,
- 6) możliwość utworzenia funduszu kompensacyjnego i wyrównywania strat ponoszonych wskutek świadczenia usług powszechnych związana jest przede wszystkim z niskim dochodami z tych usług na obszarach wiejskich – można wnioskować, że Unia dopuszcza regulację dostępu właśnie na tych obszarach nawet powyżej stanu wynikającego z uwarunkowań rynkowych w danym kraju,
- 7) możliwość subsydiowania skrośnego sugeruje, że Unia dopuszcza poprawę wyników operatora publicznego ponoszącego straty wskutek wprowadzenia norm zmuszających operatora do działań, które nie mają uzasadnienia ekonomicznego, ale mających uzasadnienie społeczne.

W Polsce funkcjonowanie rynku pocztowego, a zwłaszcza dostęp do usług pocztowych, regulowane jest przede wszystkim:

- ustawą z dnia 12 czerwca 2003 roku – Prawo pocztowe;
- ustawą z dnia 30 lipca 1997 r. o państwowym przedsiębiorstwie użyteczności publicznej „Poczta Polska”;

¹ dyrektywa 2002/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 czerwca 2002 roku zmieniająca dyrektywę 97/67/WE w zakresie dalszego otwarcia usług pocztowych Wspólnoty na konkurencję, przesłanka nr 3 uzasadniająca wprowadzenia dyrektywy.

² dyrektywa 2002/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 czerwca 2002 roku zmieniająca dyrektywę 97/67/WE w zakresie dalszego otwarcia usług pocztowych Wspólnoty na konkurencję, przesłanka nr 3 uzasadniająca wprowadzenia dyrektywy.

³ dyrektywa 2002/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 czerwca 2002 roku zmieniająca dyrektywę 97/67/WE w zakresie dalszego otwarcia usług pocztowych Wspólnoty na konkurencję, art. 1. ust. 2.

- rozporządzeniem ministra infrastruktury z dnia 9 stycznia 2004 r. w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych.

Ustawa – Prawo pocztowe definiuje podstawowe pojęcia odnośnie działalności w dziedzinie poczty i podstawowe zasady świadczenia usług, z których najważniejsze to:

- 1) placówka operatora – jednostka organizacyjna operatora, agenta lub agenta pocztowego, w której nadawca może zawrzeć umowę o świadczenie usług pocztowych lub która doręcza adresatom przesyłki lub kwoty pieniężne określone w przekazach pocztowych, albo inne wyodrębnione przez operatora miejsce, w którym można zawrzeć umowę o świadczenie usług pocztowych lub odebrać przesyłkę lub kwotę pieniężną określoną w przekazie pocztowym;
- 2) operator publiczny ma prawo do umieszczania:
 - nadawczych skrzynek pocztowych na nieruchomościach zajmowanych i administrowanych przez jednostki zaliczone do sektora finansów publicznych;
 - nadawczych skrzynek pocztowych i automatów do pocztowej obsługi klientów na innych nieruchomościach na podstawie umowy z właścicielem, użytkownikiem wieczystym lub samoistnym posiadaczem nieruchomości,
- 3) operator publiczny ma prawo instalowania i użytkowania na terenach wiejskich lub obszarach o rozproszonej zabudowie własnych oddawczych skrzynek pocztowych, po uzgodnieniu z właściwym wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta), na warunkach uzgodnionych z właścicielem, użytkownikiem wieczystym lub posiadaczem samoistnym nieruchomości;
- 4) operator świadczący powszechne usługi pocztowe jest obowiązany do corocznego przedstawienia prezesowi URTiP wykazu placówek, w tym prowadzonych przez agentów lub agentów pocztowych;
- 5) operator nieświadczący powszechnych usług pocztowych jest obowiązany do corocznego przedstawienia prezesowi URTiP wykazu placówek operatora, w tym prowadzonych przez agentów;
- 6) prezes URTiP przekazuje m.in. informacje na temat sieci placówek operatorów ministrowi właściwemu do spraw łączności;
- 7) minister właściwy do spraw łączności określa w drodze rozporządzenia warunki wykonywania powszechnych usług pocztowych przez operatora publicznego, w tym m.in. liczby i sposobu rozmieszczenia placówek operatora oraz sposób świadczenie powszechnych usług pocztowych biorąc pod uwagę m.in. ochronę interesów podmiotów korzystających z tych usług.

Ustawa o państwowym przedsiębiorstwie użyteczności publicznej „Poczta Polska” stanowi, że:

- 1) jeżeli wymagają tego względy ciągłości i dostępności usług, Poczta Polska może świadczyć usługi pocztowe za pośrednictwem agentów pocztowych, działających zgodnie z przepisami kodeksu cywilnego;⁴
- 2) Poczta Polska otrzymuje z budżetu państwa dotacje do działalności polegającej na świadczeniu powszechnych usług pocztowych, jeżeli ich świadczenie przynosi stratę.⁵

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych reguluje następujące aspekty dostępności do usług (w szczególności na terenach wiejskich):

- 1) przekazy pocztowe przyjmowane są w placówce operatora, a na terenach wiejskich lub o rozproszonej zabudowie – również przez listonosza;

⁴ art. 9 ust. 3.

⁵ art. 17 pkt 1 ust. 1.

- 2) na terenie kraju powinno być uruchomione co najmniej 8.240 placówek operatora rozmieszczonych z uwzględnieniem występującego na danym obszarze zapotrzebowania na usługi;
- 3) jedna placówka operatora, licząc średnio w skali kraju, powinna przypadać:
 - na 7 tys. mieszkańców na terenie miast,
 - na każde 65 km² powierzchni na obszarach wiejskich;
- 4) w każdej gminie powinna być uruchomiona co najmniej jedna placówka operatora;
- 5) w przypadku gmin liczących poniżej 2,5 tys. ludności dopuszcza się objęcie tej gminy obszarem działania placówki operatora znajdującej się na terenie sąsiedniej gminy lub uruchomienie placówki ruchomej pod warunkiem, że:
 - lokalizacja taka zapewni sprawniejszą obsługę klientów zamieszkałych na terenie obsługiwanych przez tę placówkę,
 - lokalizację taką uzgodniono z właściwym wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta);
- 6) wskaźniki dostępności nie obejmują nadawczych skrzynek pocztowych.
- 7) placówki operatora powinny być czynne we wszystkie dni robocze, co najmniej 5 dni w tygodniu, a jeżeli w tygodniu przypada dzień ustawowo wolny od pracy, liczba ta może być odpowiednio niższa.

Wnioski:

- 1) polskie regulacje generalnie spełniają wymogi stawiane w dyrektywach Unii Europejskiej;
- 2) normy dostępności w zakresie nadawania, jak i doręczania przesyłek i przekazów pocztowych są zgodne z zaleceniami;
- 3) wielkości parametrów dostępności dotyczą wyłącznie Poczty Polskiej i są podane dla całego kraju;
- 4) bez względu na formę organizacyjną (placówka własna, agent, agent pocztowy) wszystkie punkty kontaktowe traktowane są w normach jednakowo, jeśli świadczą powszechne usługi pocztowe;
- 5) w Polsce nie przewidziano funduszu kompensacyjnego dla operatora świadczącego powszechne usługi pocztowe, ale finansowanie może odbywać się z budżetu państwa, jeśli świadczenie tych usług przynosi stratę, co w praktyce dotyczyć może zwłaszcza obszarów wiejskich, gdzie popyt na usługi jest znacznie niższy;
- 6) normy dostępu do powszechnych usług pocztowych w Polsce przewidują oddzielne regulacje dla obszarów wiejskich;
- 7) ustalenie dwóch kryteriów dostępu do pocztowych usług powszechnych (dla miast i terenów wiejskich) powinno zagwarantować stabilność dostępu do usług pocztowych;
- 8) możliwość doręczania przesyłek na terenach wiejskich poprzez zbiorcze skrzynki oddawcze w praktyce ogranicza możliwość skorzystania z usług zleczanych listonoszowi do przypadków doręczania przesyłek rejestrowanych (doręczanych bezpośrednio do adresata);
- 9) konieczność uzgadniania z organami władzy samorządowej obsługi obszaru gmin liczących poniżej 2,5 tys. ludności przez placówki w gminie sąsiedniej w praktyce powinno umożliwiać każdej gminie zachowanie należytego poziomu obsługi.

Dostępność do powszechnych usług pocztowych na obszarach wiejskich

Najbardziej znaną i powszechną formą działalności pocztowej na wsi były urzędy pocztowe. Coraz częściej w ich miejsce tworzone są inne, bardziej ekonomiczne formy, jak agencje „nowego typu” (umowa agencyjna) lub oddziały (okienko operacyjne zlokalizowane poza siedzibą macierzystego urzędu pocztowego).

Najsłabszym ogniwem w sieci urzędów pocztowych jest placówka wiejska. Wobec wyludnienia i starzenia się wsi nie ma zapotrzebowania na usługi w pełnym zakresie. Potrzeby tej społeczności ograniczają się do podstawowych usług. Mimo rozszerzenia zakresu działania tych placówek o dodatkowe funkcje jak działalność handlowa i usługi bankowe, w dalszym ciągu są one bardzo deficytowe. Dlatego przeobrażeniom strukturalnym sektora usług pocztowych powinny towarzyszyć niezbędne przemiany organizacyjne w sieci placówek usługowych. Dotyczy to zwłaszcza tych urzędów pocztowych, które legitymują się małym popytem na usługi pocztowe. Powinny być one przekształcane w placówki niższej rangi, np. agencje, punkty usługowe czynne w zmniejszonym wymiarze godzin (3–4 godziny dziennie). Obsługa społeczeństwa wiejskiego może w wielu przypadkach być prowadzona w innej formie niż urzędy pocztowe. Sieć ta byłaby uzupełniana tworzonymi placówkami o znacznie mniejszych kosztach w formie urzędów nadawczych, oddziałów, agencji i pośrednictw.

Na wsi model pocztowej sieci usługowej docelowo powinien zostać ukształtowany w taki sposób, by urzędy pocztowe o pełnym zakresie działania wraz ze służbą doręczeń zlokalizowane były w dużych miejscowościach, głównie będących siedzibami gmin. Uzupełnieniem tych urzędów pocztowych powinny być w miejscowościach poniżej siedziby gminy urzędy pocztowe nadawcze i oddziały, a przede wszystkim agencje.

Analizując wskaźnik czasu oczekiwania klienta na załatwienie usługi zauważono pewne powtarzające się prawidłowości, mianowicie w ściśle określonych dniach miesiąca wskaźnik ten przedstawia się bardzo niekorzystnie. Wiąże się to z niepełnym wykorzystaniem potencjału ludzkiego. Ze względu na znaczne zróżnicowanie dostępności do usług pocztowych w rejonach wiejskich i miejskich odrębnie mierzy się dostępność w aspekcie czasowym. W badaniach dostępności bierze się pod uwagę nie tylko czas na pokonanie drogi do najbliższej placówki pocztowej, ale także czas oczekiwania na obsługę w placówce i czas obsługi. Dostępność cenowa jest istotna w ocenie jakości usług pocztowych o charakterze powszechnym, bowiem ich ceny są regulowane bezpośrednio lub pośrednio przez instytucje państwowe.

Dofinansowanie sieci pocztowej na wsi występuje m.in. w Szwecji, Finlandii, Francji i w Wielkiej Brytanii.

Rozporządzenie ministra infrastruktury z dnia 9 stycznia 2004 r. w sprawie warunków wykonywania powszechnych usług pocztowych określa warunki dostępności usług pocztowych świadczonych przez operatora publicznego. Wartości parametrów osiągniętych przez Poczta Polską przedstawia poniższe zestawienie.

Kryterium dostępności wg rozporządzenia	Stopień spełnienia na dzień 31.12.2003 r.
Na terenie kraju powinno być uruchomione co najmniej 8.240 placówek operatora rozmieszczonych z uwzględnieniem występującego na danym obszarze zapotrzebowania na usługi.	Kryterium spełnione. Na koniec 2003 r. funkcjonowało 8.306 placówek pocztowych.
Jedna placówka operatora, licząc średnio w kraju, powinna przypadać na 7 tys. mieszkańców na terenie miast.	Kryterium spełnione. Średni wskaźnik dla miast wynosi 6,4 tys. mieszkańców na jedną placówkę.
Jedna placówka operatora, licząc średnio w kraju, powinna przypadać na 65 km ² powierzchni na obszarach wiejskich.	Kryterium spełnione. Średni wskaźnik dla obszarów wiejskich wynosi 62,9 km ² na 1 placówkę.
W każdej gminie powinna być uruchomiona co	Kryterium spełnione poza dwoma

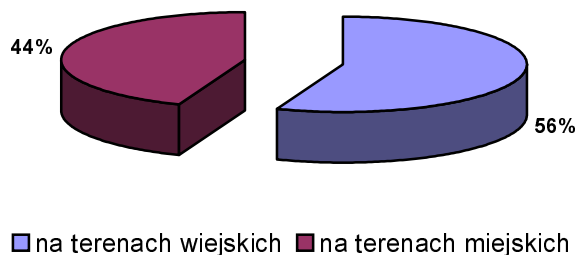
Kryterium dostępności wg rozporządzenia	Stopień spełnienia na dzień 31.12.2003 r.
najmniej jedna placówka operatora.	przypadkami: Gmina Nowosolna, powiat łódzki wschodni, woj. łódzkie (2.746 mieszkańców), Gmina Pawłosiów, powiat jarosławski, woj. podkarpackie (7.779 mieszkańców). Mieszkańcy tych gmin obsługiwani są przez urzędy pocztowe z Łodzi i Jarosławia.
W przypadku gmin liczących poniżej 2,5 tys. ludności dopuszcza się objęcie tej gminy obszarem działania placówki operatora znajdującej się na terenie sąsiedniej gminy lub uruchomienie placówki ruchomej, pod warunkiem, że: <ul style="list-style-type: none"> - lokalizacja taka zapewni sprawniejszą obsługę klientów zamieszkałych na terenie obsługiwanych przez tę placówkę; - lokalizację taką uzgodniono z właściwym wójtem (burmistrzem, prezydentem miasta). 	
Placówki operatora powinny być czynne we wszystkie dni robocze, co najmniej 5 dni w tygodniu, a jeżeli w tygodniu przypada dzień ustawowo wolny od pracy, liczba ta może być odpowiednio niższa.	Kryterium spełnione. Placówki są czynne we wszystkie dni robocze. W dniach ustawowo wolnych od pracy obsługę klientów pełnią placówki dyżurujące.

Placówki pocztowe

Według stanu na 31 grudnia 2003 r. Poczta Polska świadczyła swoje usługi w 8.306 placówkach pocztowych, z czego 2.316 placówek to placówki prowadzone przez agentów.

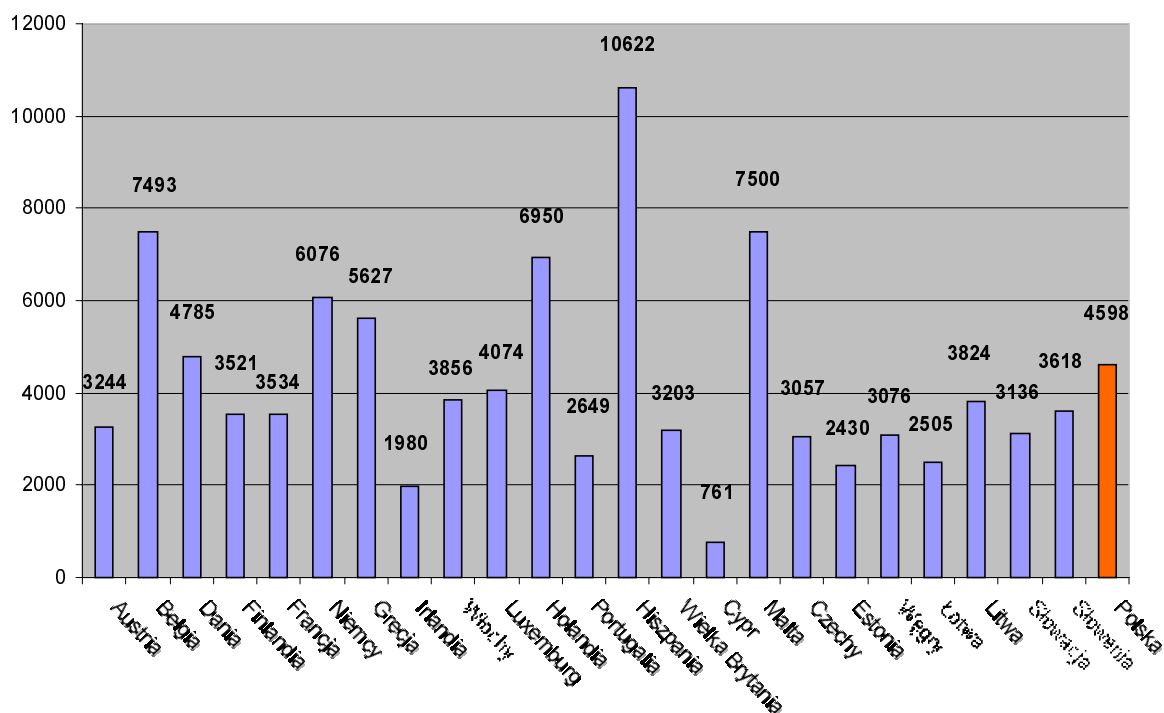
Spośród wszystkich placówek pocztowych 3.669 położonych jest na terenach miejskich (co stanowi 44%), natomiast 4.637 na terenach wiejskich (co stanowi 56%).

Położenie placówek pocztowych



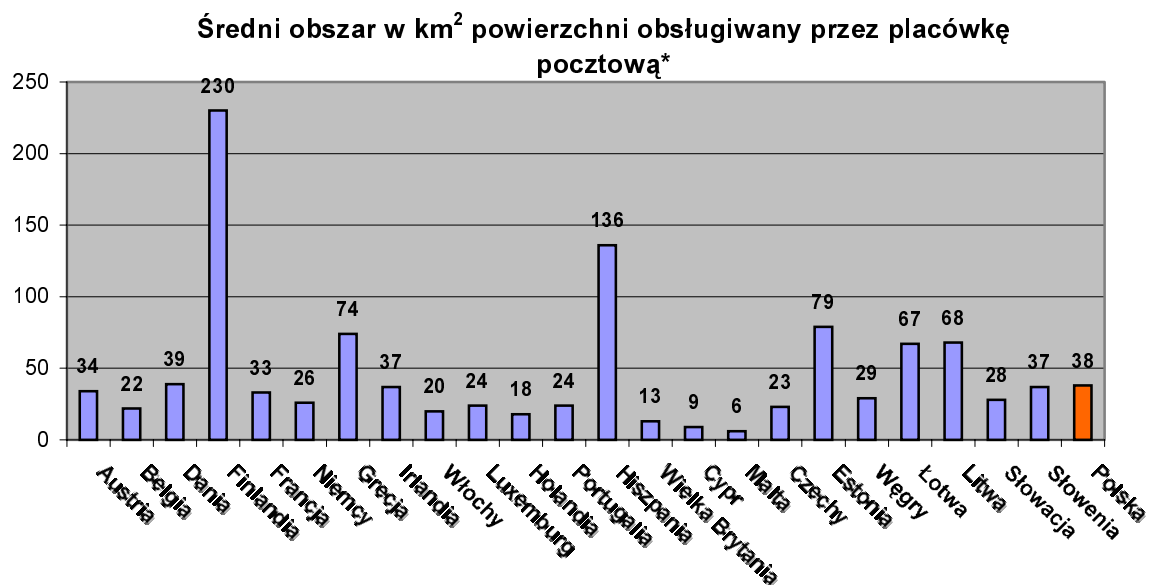
Na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jedna placówka pocztowa obsługuje średnio 37,6 km² i 4.598,5 mieszkańców. Zamieszczony poniżej wykres ilustruje wartości wskaźników określających dostępność placówek pocztowych w Polsce na tle innych krajów.

Średnia liczba mieszkańców obsługiwana przez placówkę pocztową*



*Źródło: Trends in Europe and North America – 2003 UN Economic Commission for Europe,
Uwaga: Dane charakteryzujące inne kraje są za rok 2000, wskaźniki dotyczące Polski są za rok 2003;
obliczenia własne na podstawie danych GUS i Poczty Polskiej.

Na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na jedną placówkę pocztową przypada średnio 4.598 mieszkańców. Wartość wskaźnika określającego ilość osób przypadających na jedną placówkę w porównaniu z innymi krajami europejskimi kształtuje się na średnim poziomie. W Polsce na jedną placówkę przypada ok. dwukrotnie mniej mieszkańców niż np. w Hiszpanii i jednocześnie ponad dwukrotnie więcej niż w Irlandii. Posługiwanie się wskaźnikiem liczby mieszkańców na jedną placówkę pocztową może być w niektórych przypadkach niewystarczającą informacją pozwalającą na ocenę dostępności terytorialnej usług pocztowych. W przypadku dużych skupisk ludności o znacznej gęstości zaludnienia niekiedy bardziej efektywne bywa uruchomienie i utrzymanie dużej placówki pocztowej z wieloma stanowiskami obsługi klienta niż paru mniejszych placówek świadczących usługi pocztowe.



*Źródło: *Trends in Europe and North America – 2003 UN Economic Commission for Europe*,
 Uwaga: Dane charakteryzujące inne kraje są za rok 2000, wskaźniki dotyczące Polski są za rok 2003;
 obliczenia własne na podstawie danych GUS i Poczty Polskiej.

Na terenie Rzeczypospolitej Polskiej jedna placówka pocztowa obsługuje przeciętnie terytorium o powierzchni 38 km². Podobnie jak w przypadku liczby mieszkańców przypadających na jedną placówkę pocztową, wartość tego wskaźnika można uznać za oscylującą w okolicach średniej europejskiej. Najmniejsze pokrycie siecią placówek pocztowych jest w Finlandii, co jest uwarunkowane małą gęstością zaludnienia w tym kraju. Najgęstsza sieć placówek pocztowych jest na Malcie. Należy jednak zauważyć, że kraj ten ma niewielkie terytorium i jest znaczącym ośrodkiem turystycznym, co wiąże się również ze zwiększonym zapotrzebowaniem na usługi pocztowe.

Z danych Poczty Polskiej wynika, iż od 2000 r. systematycznie spada liczba placówek pocztowych. Od 2000 do 2003 r. zmniejszono liczbę placówek na terenach wiejskich. W mieście po zmniejszeniu liczby placówek w 2001 r. ich liczba systematycznie rośnie.

Syntetyczne porównanie kształtowania liczby placówek pocztowych przez operatorów publicznych w Europie przedstawia poniższa tabela.

Liczba placówek w wybranych państwach europejskich w latach 1998–2003

Kraj	1998	1999	2000	2001	2002	2003
1	2	3	4	5	6	7
Austria				2.300	1.699	
Belgia	1.393	1393	1.391	1.352	1.342	1.328
Czechy	3.409	3.373	3.374	3.401	3.407	3.415
Estonia	605	604	578	555	554	553
Finlandia	1.601	1.555	1.489	1.410	1.410	1.410
Francja	17.018	17.080	17.065	17.125	17.048	16.965
Grecja	1.213	1.604	1.702	1.957	2.065	2.194

1	2	3	4	5	6	7
Węgry	3.232	3.237	3.240	3.245	3.254	3.085
Irlandia	1.911	1.913	1914	1.783	1.680	1.509
Włochy	13.987	13.980	13.831	13.860	13.847	13.748
Łotwa	310	314	380	413	432	419
Litwa	967	965	959	944	944	945
Luksemburg	106	106	108	108	108	108
Holandia	2.387	2.361	2.282	2.313	2.407	2.431
Malta	51	51	51	51	51	51
Polska	7.836	7.887	8.063	8.222	8.245	8.304
Portugalia	3.727	3.789	3.795	3.845	3.848	3.549
Słowacja	1.624	1.623	1.626	1.627	1.626	1.617
Słowenia	547	550	548	548	550	549
Hiszpania	10.515	10.386	10.183	10.158	10.101	10.021
Wielka Brytania	18.175	17.795	17.249	16.995	16.663	

* w przypadku Austrii i Wielkiej Brytanii dane dotyczą roku 2002

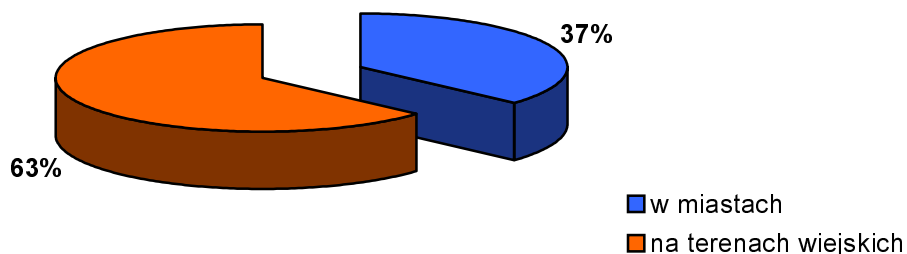
Źródło: Nera.

Największy przyrost placówek miał miejsce w Grecji i na Łotwie, a największy ubytek miał miejsce w Austrii, Irlandii i Wielkiej Brytanii. Generalnie można ocenić, że sieć placówek pocztowych jest ustabilizowana ze względu na liczbę placówek.

Nadawcze skrzynki pocztowe

Według stanu na dzień 31 grudnia 2003 r. na terenie kraju Poczta Polska miała zainstalowanych 56.906 nadawczych skrzynek pocztowych, w tym w miastach 20.812 sztuk (co stanowi 37 %), a na terenach wiejskich 36.094 sztuk (co stanowi 63%).

Nadawcze skrzynki pocztowe wg lokalizacji w 2003 roku



wg stanu ludności na dzień 30 czerwca 2003 roku , źródło: dane GUS

Przeciętnie na jedną nadawczą skrzynkę pocztową przypada 671 osób, przy czym wskaźnik ten jest zróżnicowany: na terenach wiejskich wynosi on 405 osób na jedną skrzynkę

pocztową, a w miastach 1.131 osób. Kształtowanie tak różnych wartości tego wskaźnika jest wynikiem niejednorodnej gęstości zaludnienia w Polsce.

W Polsce średnio na jedną nadawczą skrzynkę pocztową przypada 5,5 km² powierzchni kraju.

Zamieszczona poniżej tabela przedstawia liczbę skrzynek pocztowych w poszczególnych dyrekcjach okręgów Poczty z uwzględnieniem podziału na skrzynki zainstalowane na terenach wiejskich i w miastach.

DOP	Skrzynki w miastach	Skrzynki na wsi	Skrzynki razem
Gdańsk	2.499	3.770	6.269
Katowice	3.752	3.384	7.136
Kraków	2.269	4.565	6.834
Lublin	1.479	3.909	5.388
Łódź	1.420	2.265	3.685
Olsztyn	1.325	4.755	6.080
Poznań	2.409	4.313	6.722
Szczecin	1.210	2.250	3.460
Warszawa	2.527	3.292	5.819
Wrocław	1.922	3.591	5.513
RAZEM	20.812	36.094	56.906

wg stanu ludności na dzień 30 czerwca 2003 roku, źródło: dane GUS

Artykuł 3 pkt 25c ustawy – Prawo Pocztove określa, iż skrzynki nadawcze powinny być opróżniane co najmniej jeden raz dziennie w każdy dzień roboczy i nie mniej niż przez 5 dni w tygodniu.

Wszystkie zainstalowane przez Poczta Polska skrzynki nadawcze spełniają wymagania określone w rozporządzeniu ministra infrastruktury z dnia 24 września 2003 r. w sprawie nadawczych skrzynek pocztowych (Dz.U. Nr 177, poz. 1730).

Jak wynika z danych Poczty Polskiej od 2000 r. systematycznie maleje liczba skrzynek pocztowych. Na terenach wiejskich, po przejściowym wzroście liczby skrzynek w 2001 r., systematycznie spada ich ilość. Na podstawie prezentowanych danych nie można zauważyć stałej tendencji w ilości skrzynek pocztowych na terenie miast.

Zmniejszenie ilości skrzynek oddawczych może stanowić utrudnienie w dostępie do świadczenia usług powszechnych. Jest to jeden z istotnych elementów dostępności do tych usług.

Służba doręczeń

W zakresie służby doręczeń Poczta Polska ściśle podporządkowała doręczanie przesyłek pocztowych uregulowaniom ustawy – Prawo pocztowe, zarówno w zakresie częstotliwości określonej w art. 3 ust. 25, jak i szczegółowym zapisom odnośnie zasad doręczania podanym w art. 26.

Tworząc perspektywiczne plany rozwoju i strategii działania dla Poczty Polskiej uwzględniono planowane wejście Polski do Unii Europejskiej i dostosowano standardy

krajowe do wymogów unijnych. W zakresie częstotliwości doręczania Poczta Polska zapewnia dziennie przynajmniej jedno doręczenie przesyłek, co najmniej 5 dni w tygodniu w każdym rejonie. W miastach uruchomiono dodatkowo doręczanie przesyłek priorytetowych również w soboty.

Stan organizacyjny służby doręczeń (stan na 31 grudnia 2003 r.) przedstawia się następująco:

- 11.783 rejonu doręczeń zorganizowanych w miastach,
- 11.466 rejonów zorganizowanych na terenach wiejskich.

W 2003 r. Poczta Polska zatrudniała 26.918 listonoszy, z czego 14.899 listonoszy miejskich i 12.019 wiejskich. Na terenach miejskich przeciętnie jeden listonosz obsługiwał 1.580 mieszkańców, a na terenach wiejskich – 1.219 mieszkańców. Różnica wartości tego wskaźnika jest uwarunkowana różną gęstością zaludnienia terenów wiejskich i miejskich. Średnio jeden listonosz obsługuje ok. 11,6 km² powierzchni kraju.

W latach 2000–2002 liczba listonoszy utrzymywała się na zbliżonym poziomie, natomiast w 2003 r. zanotowano ośmioprocentowy wzrost zatrudnienia w służbie doręczeń. Analizując dane z ostatnich czterech lat można zauważyć systematyczny wzrost liczby listonoszy pracujących w miastach, przy równoczesnym spadku liczby listonoszy obsługujących konsumentów na terenach wiejskich.

Stan zatrudnienia wg stanu na dzień 31 grudnia w latach 2002–2003 w Poczcie Polskiej z wyszczególnieniem grupy eksploatacyjnej

Stan zatrudnienia	stan na 31.12.2002 r.		stan na 31.12.2003 r.	
	osoby	etaty	osoby	etaty
Poczta Polska ogółem	10.2036	97.917,712	100.760	95.755,475
Listonosze miejscy	14.287	13.973,55	14.899	14.303,665
Listonosze wiejscy	12.450	11.840,71	12.019	11.253,795

wg stanu ludności na dzień 30 czerwca 2003 r., źródło: dane GUS

W Polsce na terenach wiejskich praktycznie nie wykorzystuje się urządzeń automatycznych do sprzedaży znaczków i materiałów pocztowych, co w przeciwieństwie do Poczty Polskiej wykorzystują niektórzy operatorzy pocztowi w UE.

Dostęp do usług pocztowych nie mających charakteru powszechnego

Współczesne funkcje poczty nie ograniczają się tylko do oferowania podstawowego wachlarza usług pocztowych. Operatorzy publiczni realizują także wiele zadań sprzyjających rozwojowi społeczno-gospodarczemu krajów UE. Do najważniejszych obszarów działań należy zaliczyć: usługi ekspresowe, finansowe, usługi dostępu do Internetu, usługi na rzecz administracji.

W obszarze usług ekspresowych dostęp do nich na obszarach wiejskich jest realizowany przez wielu operatorów na rynku usług pocztowych poprzez sieć kurierów. Z uwagi na koszty świadczenia tych usług a w konsekwencji wysokie ceny są one mało popularne na terenach wiejskich, zwłaszcza wśród klientów indywidualnych.

Usługi finansowe świadczone są przez pocztę na rzecz banków, w tym zwłaszcza preferowanego przez pocztę Banku Poczтового. Działalność ta powinna być rozwijana zwłaszcza na obszarach, gdzie nie ma dostępu do jakiegokolwiek oddziału banku, w tym zwłaszcza banku spółdzielczego. Należy podkreślić, że wiele produktów bankowych

oferowanych przez pocztę ma charakter tradycyjny. Szczególnie odczuwalny jest brak możliwości dokonywania operacji poprzez bankomaty.

W zakresie dostępu do Internetu na wsi poczta pełni szczególną rolę w wielu krajach europejskich. Organizacja tzw. kiosków internetowych sprzyja upowszechnianiu tych usług wśród konsumentów zamieszkałych na wsi, którzy mają zdecydowanie bardziej konserwatywne podejście do nowych technologii. Poczta organizując własne stanowiska w placówkach umożliwia stosunkowo łatwy dostęp do zasobów informacyjnych bez ponoszenia większych nakładów. Dlatego także w Polsce szczególnie pożądane byłoby zorganizowanie dostępu do usług informatycznych w placówkach Poczty Polskiej, zwłaszcza tych, które nadal pozostają jej własnością.

Wśród usług na rzecz administracji, które realizowane są przez innych operatorów publicznych, w innych krajach należy wymienić na przykład:

- przyjmowanie wpłat podatkowych i innych zobowiązań publiczno-prawnych,
- przyjmowanie opłat lokalnych,
- regulacja abonamentu telewizyjnego,
- uiszczanie opłaty za prawo jazdy (znaczki do prawa jazdy),
- wydawanie formularzy, broszur, itp.,
- przekazywanie praw jazdy i dowodów rejestracyjnych,
- sprzedaż zezwoleń wędkarskich,
- przyjmowanie wniosków o wydanie kopii aktów urodzenia, małżeństwa, zgonu, przyjmowanie wniosków paszportowych, usługi na rzecz agencji zatrudnienia, itp.

Poziom rozwoju oraz dostępu do tego typu usług na wsi w Polsce należy ocenić jako niski lub bardzo niski, pomimo że najczęściej nie wynika on z winy operatora publicznego.

Większa dostępność do usług pocztowych jest uwarunkowana możliwością ich sfinansowania przez organy władzy zlecające realizację tych usług

Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autora.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2004

Wszelkie prawa zastrzeżone. Żadna część ani całość opracowania nie może być bez zgody wydawcy - Kancelarii Senatu – reprodukowana, użyta do innej publikacji oraz przechowywana w jakiegokolwiek bazie danych.