

# Rozdział 1. Zagadnienia wprowadzające

Osiągnięcie pierwszego z zamierzonych celów pracy, którym jest sformułowanie niezbywalnych elementów definicji pocztowych usług powszechnych, wymaga określenia źródeł prawa odnoszących się do tego pojęcia, a także zbadania występujących między tymi źródłami zależności.

Wskazanie dopuszczalnych sposobów gwarantowania świadczenia pocztowych usług powszechnych, które nie naruszałyby zasad wolnego rynku, nakazuje określić rolę państwa w tym zakresie. Pewne znaczenie mogą mieć w tym wypadku badania historyczne. Ich celem jest odpowiedź na pytanie, w jakim stopniu państwo było zaangażowane w zapewnienie świadczenia pocztowych usług powszechnych. Czy pewnych rozwiązań modelowych nie można odnaleźć w historii. Konieczne jest także zbadanie przesłanek liberalizacji rynku pocztowego, które implikują określony sposób jej przeprowadzenia oraz wskazują pożądaną strukturę rynku.

## § 1. Problematyka źródeł prawa pocztowego i regulacji usługi powszechnej

### I. Regulacja pocztowej usługi powszechnej w prawie międzynarodowym

Zgodnie z dyrektywą pocztową<sup>1</sup> oraz prawem polskim, do pocztowych usług powszechnych zalicza się także usługi świadczone w obrocie zagranicznym. Regulacja tych usług wykracza poza zakres obowiązywania prawa polskiego, jak również prawa unijnego. Największą rolę w międzynarodowym prawie pocztowym odgrywa Światowy Związek Pocztowy.

---

<sup>1</sup> Dyrektywa 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 15.12.1997 r. w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług (Dz.Urz. WE L 15 z 21.1.1998 r., s. 14–25 ze zm.).

Próby uporządkowania międzynarodowego rynku usług pocztowych, rozpoczęte w 1863 r.<sup>2</sup>, zaowocowały w 1874 r. utworzeniem Ogólnego Związku Pocztowego [*l'Union générale des postes* (fr.), *General Postal Union* (ang.)]. Dnia 9.10.1874 r. został podpisany traktat berneński, tworzący Związek. Liczba państw członków Związku rosła w ciągu 3 lat tak szybko, że w 1878 r. zmieniono jego nazwę na Powszechny (Światowy) Związek Pocztowy (fr. *Union postale universelle*, ang. *Universal Postal Union*). Powołanie ŚZP wiązało się z utworzeniem jednolitego obszaru pocztowego dla wzajemnej wymiany przesyłek listowych, z zagwarantowaną wolnością tranzytu. Osiągnięcie tak daleko idącego porozumienia międzynarodowego, w podzielonym świecie, u schyłku XIX w., jest najlepszym dowodem na to, jak ogromne znaczenie miały, i mają nadal, usługi pocztowe dla komunikacji społecznej i wymiany handlowej. Obecnie ŚZP zrzesza 192 państwa członkowskie, jest wyspecjalizowaną agencją Organizacji Narodów Zjednoczonych i stanowi podstawowe forum współpracy uczestników rynku usług pocztowych.

Rzeczpospolita Polska przystąpiła do Światowego Związku Pocztowego dnia 1.5.1919 r.<sup>3</sup>. W naszym systemie prawnym obowiązują obecnie<sup>4</sup>: 1) Konstytucja Światowego Związku Pocztowego wraz z protokołem końcowym i oświadczeniami złożonymi podczas podpisywania aktów. Układ między ONZ a Światowym Związkiem Pocztowym. Układ Dodatkowy do Układu między ONZ a Światowym Związkiem Pocztowym<sup>5</sup>; 2) Protokoły, zmieniające Konstytucję ŚZP<sup>6</sup>; 3) Regulamin Generalny Światowego Związku

---

<sup>2</sup> W tym roku odbyła się w Paryżu konferencja zwołana przez amerykańskiego administratora poczty, generała *Montgomery Blaira*, która, poza wypracowaniem ogólnych zasad, nie doprowadziła do osiągnięcia bardziej konkretnego porozumienia.

<sup>3</sup> Ustawa z 22.9.1922 r. o ratyfikacji konwencji i umów z protokołami końcowymi Światowego Związku Pocztowego, podpisanych w Madrycie 30.11.1920 r. (Dz.U. Nr 85, poz. 760).

<sup>4</sup> Zgodnie z art. 9 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm. i ze sprost.) Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego. Przepis ten usankcjonował obowiązywanie umów międzynarodowych zawartych przez Rzeczpospolitą Polską przed wejściem w życie Konstytucji RP.

<sup>5</sup> Podpisane w Wiedniu 10.7.1964 r., ratyfikowane 4.4.1966 r. (Dz.U. z 1967 r. Nr 42, poz. 209 ze zm.).

<sup>6</sup> Protokół Dodatkowy do Konstytucji Światowego Związku Pocztowego z 14.11.1969 r., ratyfikowany 4.4.1974 r. (Dz.U. Nr 45, poz. 266); Drugi Protokół Dodatkowy do Konstytucji Światowego Związku Pocztowego z 5.7.1974 r., ratyfikowany 6.1.1977 r. (Dz.U. z 1978 r. Nr 12, poz. 51 i 53); Trzeci Protokół Dodatkowy do Konstytucji Światowego Związku Pocztowego z 27.7.1984 r., ratyfikowany 29.12.1987 r. (Dz.U. z 1996 r. Nr 36, poz. 154); Czwarty Protokół Dodatkowy do Konstytucji Światowego Związku Pocztowego z 14.12.1989 r., ratyfikowany 7.9.1994 r. (Dz.U. z 1996 r. Nr 36, poz. 156); Piąty Protokół Dodatkowy do Konstytucji Światowego Związku Pocztowego z 14.9.1994 r., ratyfikowany 10.6.1996 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 36, poz. 216); Szósty Protokół Dodatkowy do Konstytucji Światowego Związku Pocztowego z 15.9.1999 r., ratyfikowany 31.12.2001 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 131, poz. 1208);

Pocztowego wraz z załącznikiem – Regulaminem Wewnętrznym Kongresów, Światowa Konwencja Poczta, Porozumienie dotyczące pocztowych usług płatniczych<sup>7</sup>; 4) Regulamin dotyczący paczek pocztowych<sup>8</sup>; 5) Regulamin poczty listowej<sup>9</sup>; 6) Regulamin Porozumienia dotyczącego pocztowych usług płatniczych<sup>10</sup>. Na ratyfikację lub zatwierdzenie przez Radę Ministrów czekają: 1) Ósmy Protokół Dodatkowy do Konstytucji Światowego Związku Pocztowego, Pierwszy Protokół Dodatkowy do Regulaminu Generalnego Światowego Związku Pocztowego wraz z załącznikiem – Regulaminem Wewnętrznym Kongresów, Światowa Konwencja Poczta, Porozumienie dotyczące pocztowych usług płatniczych<sup>11</sup>; 2) Regulamin Porozumienia dotyczącego pocztowych usług płatniczych, Regulamin poczty listowej, Regulamin dotyczący paczek pocztowych<sup>12</sup>; 3) Regulamin Generalny. Regulamin wewnętrzny kongresu, Światowa Konwencja Poczta, Protokół końcowy, Porozumienie o pocztowych usługach płatniczych, Decyzje przyjęte podczas kongresu<sup>13</sup>.

Nie wszystkie z wymienionych wyżej aktów prawnych są ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi. Do nich należą Konstytucja Światowego Związku Pocztowego oraz Protokoły Dodatkowe, wprowadzające jej zmiany. Akty te wymagają ratyfikacji przez kraje członkowskie (art. 30 Konstytucji ŚZP). Ich obowiązywanie w naszym porządku prawnym nie ulega wątpliwości (art. 87 ust. 1 Konstytucji RP). Pozostałe akty Związku, w tym w szczególności Regulaminy i Porozumienia, nie wymagają ratyfikacji, ale jedynie zatwierdzenia przez kraje członkowskie. Należy zatem przyjąć, że nie są to umowy międzynarodowe, ale odrębne źródła prawa międzynarodowego. Spełniają bowiem dwa podstawowe warunki takiej klasyfikacji: 1) są prawnie wiążące; 2) tworzą nowe normy prawne<sup>14</sup>. Ponadto akty te nie mają tylko

---

Siódmy Protokół Dodatkowy do Konstytucji Światowego Związku Pocztowego z 5.10.2004 r., ratyfikowany 28.3.2007 r. (Dz.U. Nr 206, poz. 1494).

<sup>7</sup> Z 5.10.2004 r., ratyfikowane 28.3.2007 r. (Dz.U. z 2007 r. Nr 206, poz. 1494).

<sup>8</sup> Z 28.1.2005 r., wszedł w życie 1.1.2006 r., zatwierdzony przez RM 12.1.2007 r. (Dz.U. Nr 108, poz. 745).

<sup>9</sup> Z 28.1.2005 r., wszedł w życie 1.1.2006 r., zatwierdzony przez RM 12.1.2007 r. (Dz.U. Nr 108, poz. 745).

<sup>10</sup> Z 28.1.2005 r., wszedł w życie 1.1.2006 r., zatwierdzony przez RM 6.12.2006 r. (M.P. z 2007 r. Nr 70, poz. 760).

<sup>11</sup> Z 12.8.2008 r., weszły w życie 1.1.2010 r., brak informacji o ratyfikacji.

<sup>12</sup> Z 11.11.2008 r., weszły w życie 1.1.2010 r., brak informacji o zatwierdzeniu.

<sup>13</sup> Z 11.10.2012 r., weszły w życie 1.1.2014 r.

<sup>14</sup> W. Góralczyk, S. Sawicki, Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie, Warszawa 2013, s. 105 i n.; K. Skubiszewski, Uchwały prawotwórcze organizacji międzynarodowych, Poznań 1965; W. Morawiecki, Funkcje organizacji międzynarodowej, Warszawa 1971, rozdz. X i XI; *tenże*, Międzynarodowe

charakteru wewnętrznego. Są przeznaczone *pro foro externo*. Normą przesądającą o ich obowiązywaniu w krajowym porządku prawnym wydaje się być art. 91 ust. 3 Konstytucji RP. Należy więc przyjąć, że Regulamin poczty listowej oraz Regulamin dotyczący paczek stanowią źródła prawa powszechnie obowiązującego i mają pierwszeństwo przed ustawami. Zbędne jest zatem potwierdzanie mocy obowiązującej tych aktów oraz ich miejsca w hierarchii źródeł prawa (por. art. 4 PrPoczt).

Jednym z podstawowych aktów ŚZP, który ma ogromne znaczenie dla całego międzynarodowego sektora pocztowego jest Światowa Konwencja Poczta. Konwencja ustala katalog podstawowych definicji (w tym definicję powszechnej usługi pocztowej). Funkcja regulacyjna Związku jest wypełniana przede wszystkim w Regulaminach pocztowych. „Zawarto w nich szereg definicji, reguł postępowania, zasad traktowania przesyłek i podmiotów korzystających z usług operatorów pocztowych itd. Wszystkie one w istotny sposób wyznaczają parametry prawne rynku usług pocztowych, ze szczególnym uwzględnieniem usług powszechnych i miejsca operatora publicznego na rynku”<sup>15</sup>. Jakiegokolwiek działania regulacyjne na rynku krajowym muszą być zgodne ze standardami wyznaczanymi przez Związek. Dotyczy to także działalności wszystkich operatorów pocztowych.

## II. Regulacja pocztowej usługi powszechnej w prawie Unii Europejskiej

Powszechna usługa pocztowa jest w prawie UE przedmiotem regulacji prawnych oraz aktów niemających charakteru normatywnego. W pierwszej kolejności należy wskazać przepisy prawa pierwotnego, które mają zastosowanie do rynku usług pocztowych.

Stosowanie przepisów traktatowych na rynku usług pocztowych zostało niejednokrotnie potwierdzone w orzecznictwie<sup>16</sup>, a także w obwieszczeniach Komisji<sup>17</sup>. Będą miały zatem zastosowanie przepisy stanowiące reguły

---

organizacje gospodarcze, Warszawa 1987, t. 1; J. Menkes, A. Wasilkowski, Organizacje międzynarodowe. Prawo instytucjonalne, Warszawa 2006, s. 211.

<sup>15</sup> R. Sowiński, Aspekty prawnomiędzynarodowe usług pocztowych, [w:] R. Czaplowski, K. Flaga-Gieruszyńska (red.), Rynek usług pocztowych, Warszawa 2008, s. 154.

<sup>16</sup> Np. sprawy połączone C-48/90 i C-66/90, *Netherlands i Koninklijke PTT Nederland i PTT Post BV v. Komisja*, Zb.Orz. 1992, s. I-565; C-320/91, *Procureur du Roi Paul Corbeau*, Zb.Orz. 1993, s. I-2533.

<sup>17</sup> Np. w obwieszczeniu Komisji w sprawie stosowania reguł konkurencji do sektora pocztowego i w sprawie oceny pewnych środków publicznych odnoszących się do usług pocztowych (Dz.Urz. UE 1998 C 39/2, s. 2).

konkurencji (art. 101–109 TFUE<sup>18</sup>, dawne art. 81–89 TWE<sup>19</sup>), w tym w odniesieniu do pocztowej usługi powszechnej, szczególnie dotyczące praw wyłącznych i specjalnych (art. 106 TFUE, dawny art. 86 TWE) oraz pomocy publicznej (art. 107–109 TFUE, dawne art. 87–89 TWE). Na rynku usług pocztowych stosuje się także przepisy wprowadzające jednolity rynek wewnętrzny (szczególnie art. 26–27 TFUE, dawne art. 14–15 TWE), w tym przede wszystkim odnoszące się do swobodnego przepływu usług (art. 56–62 TFUE, dawny art. 49–55 TWE). Zastosowanie znajdzie także art. 14 TFUE (dawny art. 16 TWE), gdyż pocztowe usługi powszechne należy zaliczyć do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym<sup>20</sup>. Dla operatorów pocztowych szczególne znaczenie mają także przepisy dotyczące swobody przedsiębiorczości (art. 49 TFUE, dawny art. 43 TWE i nast.).

Pierwszym aktem prawnym, stanowiącym źródło prawa Wspólnoty Europejskiej (obecnie UE), poświęconym wprost rynkowi usług pocztowych była Pierwsza Dyrektywa Pocztaowa (w skrócie PDP). Wydanie tego aktu zostało poprzedzone szerokimi konsultacjami publicznymi, a także innymi aktami niemającymi charakteru normatywnego. Przede wszystkim należy wymienić tutaj Zieloną Księgę o rozwoju jednolitego rynku usług pocztowych z 11.6.1992 r., a także Rezolucję Parlamentu Europejskiego z 22.1.1993 r. w sprawie Zielonej Księgi o rozwoju jednolitego rynku usług pocztowych oraz Rezolucję Rady z 7.2.1994 r. w sprawie rozwoju usług pocztowych Wspólnoty (Dz.U. C 48 z 16.2.1994 r., s. 3). Dokumenty te 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. Tym samym 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 (art. 3 ust. 1 pkt c TWE, art. 26 TFUE). Z drugiej strony, rynek usług pocztowych stał się przedmiotem odrębnych i bezpośrednich regulacji w systemie prawa UE<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup>Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (tekst w wersji skonsolidowanej Dz.Urz. UE C 326 z 25.10.2012 r., s. 47).

<sup>19</sup>Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z 25.3.1957 r. (tekst w wersji skonsolidowanej Dz.Urz. UE C 321E z 29.12.2006 r., s. 39).

<sup>20</sup>Motyw 3 DDP, motyw 3, 4 i 8 TDP.

<sup>21</sup>E. Ciała-Wacinkiewicz, D. Wacinkiewicz, Usługi pocztowe i ich reglamentacja – analiza w świetle unormowań prawa Unii Europejskiej i prawa polskiego, [w:] R. Czaplowski, K. Flaga-Gieruszyńska (red.), Rynek, s. 185.

Kolejna dyrektywa pocztowa – dyrektywa 2002/39/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 10.6.2002 r. zmieniająca dyrektywę 97/67/WE w zakresie dalszego otwarcia na konkurencję wspólnotowych usług pocztowych (Dz.Urz. WE L 176 z 5.7.2002 r., s. 21) – tzw. Druga Dyrektywa Pocztaowa (w skrócie DDP) – miała na celu dalszą liberalizację wspólnotowego rynku usług pocztowych, jednakże przy utrzymaniu pewnego obszaru usług zastrzeżonych.

Ostatni etap liberalizacji rynku usług pocztowych w Unii Europejskiej wyznaczyła Dyrektywa 2008/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 20.2.2008 r. zmieniająca dyrektywę 97/67/WE w odniesieniu do pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty (Dz.Urz. UE L 52 z 27.2.2008 r., s. 3) – tzw. Trzecia Dyrektywa Pocztaowa. W TDP został zniesiony całkowicie obszar zastrzeżony, a jego dalsze stosowanie, a także stosowanie szczególnych praw zostały uznane za niekorzystny sposób finansowania usługi powszechnej.

Dyrektywy pocztowe nie stanowią jedyne źródła prawa wtórnego regulującego rynek pocztowy. Zgodnie z motywem 58 TDP: „niniejsza dyrektywa jest zgodna z innymi instrumentami wspólnotowymi dotyczącymi usług. W przypadku zaistnienia sprzeczności między przepisem niniejszej dyrektywy a przepisami innego instrumentu wspólnotowego, w szczególności dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 12.12.2006 r. w sprawie usług na rynku wewnętrznym<sup>22</sup>, przepis niniejszej dyrektywy będzie miał pierwszeństwo i będzie w pełni stosowany w odniesieniu do sektora pocztowego”. Należy zatem przyjąć zasadę, że dyrektywy pocztowe stanowią swego rodzaju *lex specialis* w stosunku do innych przepisów wtórnego prawa europejskiego.

Wykładnia prawa unijnego nie może być poprawnie przeprowadzona bez analizy orzecznictwa. Dyrektywy pocztowe były już kilkakrotnie interpretowane przez TSUE<sup>23</sup>. W większości orzeczenia te dotyczyły jednak po-

---

<sup>22</sup> Tzw. dyrektywa usługowa (Dz.Urz. UE L 376 z 27.12.2006 r., s. 36–68).

<sup>23</sup> Wyr. ETS z 18.12.2007 r., C-220/06, *Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia v. Administración General del Estado*, dotyczący powierzenia przez państwo świadczenia usług zastrzeżonych z pominięciem reguł udzielania zamówień publicznych, Zb.Orz. 2007, s. I-12175; wyr. ETS z 6.3.2008 r., sprawy od C-287/06 do C-292/06, *Deutsche Post AG, Magdeburger Dienstleistungs- und Verwaltungs GmbH (MDG), Marketing Service Magdeburg GmbH, Vedat Deniz v. Niemcy*, dotyczący stosowania taryf specjalnych (Dz.Urz. C 107 z 26.4.2008, s. 3–4); wyr. ETS z 23.4.2009 r., C-357/07, *The Queen*, na wniosek *TNT Post UK Ltd v. The Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs*, w którym zostało zinterpretowane pojęcie „publicznych służb pocztowych” w Szóstej dyrektywie VAT [Szósta dyrektywa Rady 77/388/EWG z 17.5.1977 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw Państw Członkowskich w odniesieniu do podatków obrotowych

przedniego stanu prawnego, w którym nie nastąpiło jeszcze zniesienie obszaru zastrzeżonego.

Oprócz samego orzecznictwa wykładni prawa unijnego dokonują także instytucje europejskie w swoich aktach, obwieszczeniach, komunikatach, zaleceniach itp. Tytułem przykładu można podać obwieszczenie Komisji z 6.2.1998 r. w sprawie stosowania reguł konkurencji do sektora pocztowego i w sprawie oceny pewnych środków publicznych odnoszących się do usług pocztowych lub zalecenie Komisji 98/257/WE z 30.3.1998 r. w sprawie zasad mających zastosowanie do organów odpowiedzialnych za pozasądowe rozstrzyganie sporów konsumenckich<sup>24</sup> oraz zalecenie Komisji 2001/310/WE z 4.4.2001 r. w sprawie zasad mających zastosowanie do organów pozasądowych zaangażowanych w polubowne rozstrzyganie sporów konsumenckich<sup>25</sup>.

### III. Regulacja pocztowej usługi powszechnej w prawie polskim

Pojęcie usług powszechnych nie jest znane Konstytucji RP. Sama konstytucja nie zawiera również przepisów odnoszących się bezpośrednio do prawa pocztowego. Niemniej zasady konstytucyjne znajdują pełne zastosowanie na rynku usług pocztowych. Oprócz przepisów dotyczących źródeł prawa (rozdz. 3), należy wymienić przepisy odnoszące się do ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej oraz prowadzenia działalności gospodarczej. Będą to zatem: art. 20, 22, 31 ust. 3 oraz art. 216 ust. 3 Konstytucji RP.

Doktryna społecznej gospodarki rynkowej, wpisana jako zasada ustrojowa w art. 20 Konstytucji RP, stanowi „syntezę gospodarki rynkowej oraz modelu państwa opiekuńczego. Według twórców tej doktryny, podstawą zdrowo funkcjonującej gospodarki jest mechanizm wolnorynkowy, który w najlepszy sposób zapewnia równowagę między popytem i podażą oraz między jakością towarów i usług a ich ceną. Wolny rynek nie jest jednak (...) wartością samoistną, a jedynie instrumentalną. Jeśli zatem mechanizm wolnorynkowy nie zapewnia pokoju społecznego, a każdemu możliwości

---

– wspólny system podatku od wartości dodanej: ujednolicona podstawa wymiaru podatku (Dz.Urz. L 145 z 13.6.1977 r., s. 1), Zb.Orz. 2009, s. I-03025]; wyr. TS UE z 13.10.2011 r., C-148/10, *DHL International NV*, dawniej *Express Line NV v. Belgisch Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie*, dotyczący procedury reklamacyjnej, w odniesieniu do niepowszechnych usług pocztowych (Dz.Urz. UE C 355 z 3.12.2011, s. 6).

<sup>24</sup>Dz.Urz. WE L 115 z 17.4.1998 r., s. 31.

<sup>25</sup>Dz.Urz. WE L 109 z 19.4.2001 r., s. 56.



osiągnięcia dobrobytu, podlega korekcie, która prowadzi do osiągnięcia celów społecznych (...)”<sup>26</sup>. Znaczenia normatywnego tej zasady należy poszukiwać w jej trzech podstawowych filarach: wolności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych. W odniesieniu do rynku usług pocztowych można interpretować tę zasadę, tworząc dwie podstawowe wytyczne adresowane do państwa. Po pierwsze, rynek usług pocztowych nie może być kształtowany jedynie przez siły rynkowe z urzeczywistnieniem pełnej konkurencji, jeżeli będzie prowadziło to do niezaspokojenia niektórych ważnych potrzeb społecznych (np. równego dostępu do usług pocztowych). Realizacja zasady solidarności społecznej polega bowiem m.in. na „wyrównywaniu szans” oraz redystrybucji środków publicznych<sup>27</sup>. Po drugie wartość wolnego rynku jako podstawowej płaszczyzny określania ceny, podaży, popytu, a przede wszystkim zaspokajania różnych potrzeb społecznych jest na tyle duża, że państwo powinno dążyć do jak najszerzego urzeczywistnienia gospodarki wolnorynkowej. Te dwie skrajne wytyczne tworzą jednak bardzo dużą przestrzeń dla różnych modeli zaangażowania państwa w gospodarkę, których wybór zależy w znacznym stopniu od istniejącej w danym momencie woli politycznej. Z tego względu niezmiernie trudno jest wykazać, że dana regulacja narusza konstytucyjną zasadę społecznej gospodarki rynkowej.

Jednym z filarów ustroju gospodarczego przyjętego w Konstytucji RP jest wolność gospodarcza, rozumiana jako zasada oraz prawo podmiotowe. Jej ograniczenia mogą polegać m.in. na określeniu pewnego poziomu jakości usług, regulowaniu cen, nakazaniu świadczenia pewnych usług w sposób ciągły i na terenie całego kraju. Dotychczas Trybunał Konstytucyjny tylko raz rozstrzygał o konstytucyjności prawa pocztowego. Miało to miejsce w wyroku z 25.1.2011 r. (P 8/08)<sup>28</sup>. Sprawa dotyczyła ograniczenia wysokości odszkodowania za nieterminową realizację przekazu pocztowego (art. 57

---

<sup>26</sup> A. Szafrński, Z. Snażyk, *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2011, s. 58; por. także A. Domańska, *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego*, Warszawa 2001, s. 99 i n.; A. Müller-Armack, *Wirtschaftslenkung Und Marktwirtschaft*, Hamburg 1948, s. 95; P. Sarnecki, *Idee przewodnie konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, PS 1997, Nr 5, s. 15; Z. Witkowski, *Prawo konstytucyjne*, Toruń 1998, s. 74–75; H. F. Zacher, *Soziale Marktwirtschaft*, [w:] *Zukunftprobleme der Sozialen Marktwirtschaft*, Köln 1981, s. 817.

<sup>27</sup> B. Banaszekiewicz, *Konstytucyjne prawo do własności*, [w:] M. Wyrzykowski (red.), *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, Warszawa 2001, s. 41–42; C. Banasiński, *Konstytucyjne podstawy porządku prawnego w gospodarce*, [w:] C. Banasiński, J. Oniszczyk (red.), *Konstytucja – Trybunał Konstytucyjny*. Zbiór studiów, Warszawa 1998, s. 27 i n.

<sup>28</sup> OTK-A 2011, Nr 1, poz. 2.



ust. 3 w zw. z art. 59 PrPoczt z 2003 r.<sup>29</sup>). Trybunał uznał kontrolowane przepisy za zgodne z art. 32 ust. 1, art. 45 ust. 1 i art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji RP. Brak orzecznictwa Trybunału (poza wskazanym przypadkiem), w odniesieniu do ograniczenia wolności gospodarczej na rynku usług pocztowych, może świadczyć, że ograniczenia te nie były odbierane jako niekonstytucyjne. Konflikt między zasadą wolności gospodarczej a koncepcją pocztowej usługi powszechnej zostanie omówiony w odrębnym rozdziale.

Świadczenie pocztowych usług powszechnych może także podlegać innym przepisom konstytucyjnym (por. art. 8 Konstytucji RP – zasada bezpośredniego stosowania konstytucji); np. art. 49 (ochrona tajemnicy komunikowania się) lub art. 76 Konstytucji RP (ochrona konsumentów przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi).

Wśród ustaw regulujących rynek usług pocztowych na pierwszym miejscu należy wskazać ustawę z 23.11.2012 r. – Prawo pocztowe<sup>30</sup>. Ustawa ta określa zasady wykonywania działalności gospodarczej polegającej na świadczeniu usług pocztowych w obrocie krajowym lub zagranicznym (art. 1 PrPoczt). Ponadto wyznacza ona zakres pocztowych usług powszechnych i obowiązki z nimi związane, reguluje sposób ich finansowania, a także procedurę wyznaczania operatora zobowiązanego do ich świadczenia. Przepisy PrPoczt należy stosować jako przepisy szczególne (*lex specialis*) dla rynku usług pocztowych. Inne ustawy, np. ustawa o swobodzie działalności gospodarczej<sup>31</sup> lub ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów<sup>32</sup>, znajdują zastosowanie tylko wtedy, gdy dana sytuacja nie została uregulowana w PrPoczt. Obowiązująca ustawa ma na celu wdrożenie przepisów TDP. Dalsza analiza wykazuje, że cel ten nie został w pełni osiągnięty.

Ze względu na funkcję regulatora rynku usług pocztowych – Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (dalej: UKE), na drugim miejscu należy wskazać przepisy określające właściwość, ustrój, zadania, formy działania i postępowanie przed tym organem. Większość z nich znajduje się w ustawie – Prawo telekomunikacyjne<sup>33</sup> (przede wszystkim w dziale X pt. Administracja łączności i postępowanie przed Prezesem UKE). Część przepisów

---

<sup>29</sup> Ustawa z 12.6.2003 r. – Prawo pocztowe (t.j. Dz.U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1159 ze zm.), uchylona 1.1.2013 r.

<sup>30</sup> Ustawa z 23.11.2012 r. – Prawo pocztowe (Dz.U. z 2012 r. poz. 1529).

<sup>31</sup> Ustawa z 2.7.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 584 ze zm.).

<sup>32</sup> Ustawa z 16.2.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 184 ze zm.).

<sup>33</sup> Ustawa z 16.7.2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 243 ze zm.).

odnoszących się do Prezesa UKE jako regulatora rynku pocztowego (dotyczących szczególnie zadań i właściwości) została umieszczona w ustawie – Prawo pocztowe (rozdział 11 PrPoczt – Kontrola działalności pocztowej). Taki zabieg legislacyjny nie jest do końca poprawny. Wydaje się zatem wskazane, aby zebrać łącznie, w jednym akcie prawnym, wszystkie przepisy dotyczące regulatora rynku pocztowego i telekomunikacyjnego. W szczególności przepisy ustrojowe i proceduralne<sup>34</sup>.

Operatorem wyznaczonym do świadczenia pocztowych usług powszechnych jest dotychczasowy monopolista: Poczta Polska S.A. Z tego względu, do podstawowych źródeł prawa rynku pocztowego należy zaliczyć także ustawę z 5.9.2008 r. o komercjalizacji państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej „Poczta Polska”<sup>35</sup>. W szczególności przedmiotem dalszej analizy będzie rozdział 3 KomPPU, w którym została uregulowana działalność spółki, oraz rozdział 4 KomPPU poświęcony gospodarowaniu mieniem spółki.

Obowiązki operatora wyznaczonego związane ze świadczeniem pocztowych usług powszechnych zostały szczegółowo określone w rozporządzeniach wykonawczych wydanych przez Ministra Administracji i Cyfryzacji (dalej: MAC): w rozporządzeniu z 29.4.2013 r. w sprawie warunków wykonywania usług powszechnych przez operatora wyznaczonego<sup>36</sup>; w rozporządzeniu z 30.4.2013 r. w sprawie kalkulacji kosztu netto obowiązku świadczenia usług powszechnych<sup>37</sup>; w rozporządzeniu z 6.5.2013 r. w sprawie metodologii ustalania maksymalnych rocznych poziomów opłat za usługi powszechne<sup>38</sup>; w rozporządzeniu z 6.5.2013 r. w sprawie prowadzenia przez operatora wyznaczonego do świadczenia usług powszechnych rachunkowości regulacyjnej i kalkulacji kosztów usług powszechnych<sup>39</sup> oraz w rozporządzeniu z 26.11.2013 r. w sprawie reklamacji usługi pocztowej<sup>40</sup>. W rozporządzeniu wykonawczym został także określony wymagany zakres informacji umieszczanych w ogłoszeniu o konkursie na operatora wyznaczonego, zakres wymaganej dokumentacji konkursowej oraz tryb postępowania konkursowego – rozporządzenie MAC z 25.11.2013 r. w sprawie konkursu na

---

<sup>34</sup> Taki zabieg legislacyjny został zastosowany w odniesieniu do Komisji Nadzoru Finansowego.

<sup>35</sup> Dz.U. Nr 180, poz. 1109 ze zm.

<sup>36</sup> Dz.U. poz. 545.

<sup>37</sup> Dz.U. poz. 544.

<sup>38</sup> Dz.U. poz. 543.

<sup>39</sup> Dz.U. poz. 542.

<sup>40</sup> Dz.U. poz. 1468.

operatora pocztowego wyznaczonego do świadczenia usług powszechnych<sup>41</sup>.

Przenoszenie regulacji prawnych do aktów podustawowych jest uzasadniane szczegółowością tychże przepisów, ich technicznym charakterem, a także podatnością regulowanej materii na częste zmiany (np. ze względu na zmieniającą się technologię). Te argumenty najprawdopodobniej zdecydowały o oddelegowywaniu do rozporządzeń wykonawczych określenia obowiązków związanych ze świadczeniem pocztowej usługi powszechnej. Taka praktyka musi być jednak rozważnie stosowana. Ograniczenie wolności i praw (a takim jest np. narzucenie określonego sposobu świadczenia usług powszechnych) nie może zachodzić na szczeblu podustawowym<sup>42</sup>. Stanowi to naruszenie art. 92 ust. 1 Konstytucji RP oraz zasady demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP). W dalszej części pracy zostaną wskazane przypadki nadużywania zakresu regulacyjnego rozporządzeń wykonawczych. Część materii przez nie regulowanej powinna znaleźć się w ustawie, gdyż stanowi ona o obowiązkach podmiotów prawa. Z kolei inna część, określająca prawa i obowiązki konkretnego podmiotu – operatora wyznaczonego, powinna zostać przeniesiona do jednostronnych aktów administracyjnych. Również za niepoprawne legislacyjnie należy uznać powtarzanie w przepisach rozporządzeń postanowień wynikających z aktów Światowego Związku Pocztowego, które i tak obowiązują w naszym porządku prawnym, o czym była mowa powyżej.

Ta krótka charakterystyka krajowych norm prawnych regulujących pocztową usługę powszechną oraz materię z nią związane powinna zostać uzupełniona wskazaniem głównych cech tychże regulacji. Pierwsze spostrzeżenie, dość oczywiste, to duża zmienność prawa pocztowego (nie tylko krajowego). W latach 1987–2012 podstawowe ustawy regulujące rynek usług pocztowych zmieniły się łącznie kilkanaście razy. Kolejna, bardzo duża zmiana nastąpiła pod koniec listopada 2012 r., a weszła w życie już od 1.1.2013 r. Swoją

---

<sup>41</sup> Dz.U. poz. 1466.

<sup>42</sup> W wyr. z 13.10.2010 r., KP 1/09, OTK-A 2010, Nr 8, poz. 74, TK uznał za naruszenie zasady określoności przekazanie do regulacji w rozporządzeniu zagadnienia, które ze względu na swoją funkcję powinno znaleźć się w ustawie; w wyr. z 6.3.2000 r., P 10/99, OTK 2000, Nr 2, poz. 56, TK stwierdził, że ustawa nie może upoważniać do normowania materii ustawowej w rozporządzeniu. Gdyby zawierała takie upoważnienie, należałoby je uznać za sprzeczne z Konstytucją RP. Im bliżej rozporządzenie ma być powiązane ze sferą normowania sytuacji prawnej jednostki (podmiotów podobnych), tym szersza musi być regulacja ustawowa i tym mniej miejsca pozostaje dla odesłań do aktów wykonawczych.

aktualność zachowuje nadal opinia P. Jeżowskiego, wyrażona już w 1999 r.<sup>43</sup>: „Poszczególne dziedziny [w sferze użyteczności publicznej – przyp. Z.S.] nie mają dostatecznie długiego *vacatio legis* na przygotowanie się do zmian prawa. (...) Można nawet odnieść wrażenie, że harmonogram zmian prawa gospodarczego dla sfery użyteczności publicznej jest bardziej kształtowany przez międzynarodowe zobowiązania Polski, niż przez rzeczywiste potrzeby przekształceń krajowych monopolii naturalnych”. Zjawisko to należy uznać za niekorzystne na rynku pocztowym. Rozwój konkurencji na danym rynku nie jest bowiem jedynie zależny od regulacji prawnych, ale także od zachowań samych uczestników rynku. Niepewność regulacyjna jest jednym z czynników osłabiających rozwój gospodarczy w danej dziedzinie.

Zjawisko rozproszenia krajowego prawa pocztowego materialnego podkreśla R. Sowiński: „w obszarze regulacji ustrojowych i procesowych prawo pocztowe ma postać stosunkowo dobrze skomprimowaną, natomiast w obszarze prawa materialnego postanowienia aktów regulacji pocztowych stanowią fragment szerszych unormowań, w których podmiotem praw i obowiązków są obywatele, konsumenci, przedsiębiorcy itd.”<sup>44</sup>. Istotnym zagadnieniem jest także rozdzielenie przepisów stanowiących zadania i kompetencje regulatora rynku, o czym była już mowa powyżej.

## § 2. Państwo na rynku usług pocztowych

Z przeprowadzonych badań historycznych<sup>45</sup> wynika, że znaczący udział państwa na rynku pocztowym jest nierozzerwalnie związany z powstaniem oraz rozwojem tego rynku. Badania wykazują także, że już około XVI w. usługi pocztowe miały charakter usług ogólnodostępnych, powszechnych.

---

<sup>43</sup> P. Jeżowski, Restrukturyzacja krajowych monopolii naturalnych w Polsce, *Gospodarka Narodowa* 1999, Nr 4, s. 43.

<sup>44</sup> R. Sowiński, *Charakterystyka*, s. 125.

<sup>45</sup> M. Bładh, The political economy and the natural monopoly of the postal service: the Swedish case, *The Journal of Interdisciplinary Economics* 2001, vol. 12, s. 232; S. Chmura, Początki naszej firmy, *Poczta Polska* 1999, Nr 43; T. Chronowski, Ocalić od zapomnienia: relacje z lat okupacji, *Nowy Sącz* 1928; E. Gross, *Organizacja Poczty Polskiej po II Wojnie Światowej*, Toruń 1998; R. Harris, *Regulacje prawne Unii Europejskiej dla telekomunikacji*, [w:] *Deregulacja monopolii naturalnych na przykładzie rynku telekomunikacyjnego*, Raporty Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych 1999, Nr 22; A. Mielcarek, *Poczta*; S. F. Ozimek, Tu narodziła się powstańcza poczta, *Poczta Polska* 1999, Nr 33; I. Rusinowa, 440 lat czy więcej, *Poczta Polska* 1998, Nr 42; *taż*, Za króla Stasia, *Poczta Polska* 1999, Nr 9; I. Zalewski, Spacerkiem przez wieki, *Poczta Polska* 1998, Nr 42; I. Zalewski, Szyfry i skrytki, *Poczta Polska* 1999, Nr 5.

Infrastruktura pocztowa (sieć pocztowa) była praktycznie nieprzerwanie przedmiotem własności państwowej. Odstępstwa od tej zasady pojawiały się w okresach wojen i dezorganizacji państwa lub na najniższych szczeblach organizacji pocztowej. Ciężar utrzymania poczty spoczywał na władcy, a później na administracji publicznej, ale z dochodów pochodzących z podatków i danin. Monopol państwa, i jego struktur, w świadczeniu usług pocztowych, zrodził się z istniejącego stanu faktycznego, a nie z regulacji publicznoprawnych. Prawne umocowanie monopolu pojawia się na początku XIX w. Już od XVI w. usługi pocztowe stają się ostatecznie usługami odpłatnymi.

Dwa główne powody, dla których państwo angażowało się w pocztę już na etapie jej powstawania, to: szczególna ranga przesyłu informacji i chęć kontrolowania go przez władzę oraz dochodowość rynku pocztowego<sup>46</sup>. Te dwa czynniki, z różnym natężeniem, w różnych okresach, doprowadziły do całkowitego przejścia poczty przez państwo. Według R. Czaplewskiego zaangażowanie państwa w usługi pocztowe polegało na: „a) przejmowaniu na własność państwa podstawowych jednostek gospodarczych poczty głównie ze względu na ich niezbędność dla rozwoju gospodarki, a niekiedy również niski stopień rentowności; b) tworzeniu przez państwo nowych jednostek pocztowych, niezbędnych z punktu widzenia struktury gospodarki; c) subsydiowaniu przez państwo segmentów rynku pocztowego niemogących osiągnąć dostatecznego poziomu rentowności, lecz niezbędnych ze względu na interes systemu ekonomicznego jako całości”<sup>47</sup>. Rynek usług pocztowych był często charakteryzowany jako tzw. monopol naturalny<sup>48</sup>.

Teoria monopolu naturalnego uzasadniała angażowanie się państwa bezpośrednio w świadczenie usług pocztowych, przez tworzenie jednostek użyteczności publicznej. Przynosiło to państwu pewne korzyści. Ponadto przypisywano pocztom zadania ogólnospołeczne i realizowanie celów socjalnych (nie zawsze racjonalnych ekonomicznie). Podkreślano, że podstawowym zadaniem poczty jest obsługa korespondencji prywatnej obywateli (osób fizycznych). Miało to pewne uzasadnienie liczbowe, jednakże z czasem zaczął wzrastać udział przesyłek listowych nadawanych przez podmioty go-

---

<sup>46</sup> Zdaniem A. Mielcarka, *Poczta i telekomunikacja*, s. 38, między XV a XVIII w. poczta była traktowana jako wyraz suwerenności tworzących się państw narodowych.

<sup>47</sup> R. Czaplewski, *Przesłanki kształtowania i przekształcania rynków usług pocztowych*, [w:] R. Czaplewski, K. Flaga-Gieruszyńska (red.), *Rynek*, s. 70.

<sup>48</sup> P. Jeżowski, *Regulacja taryf w sieciowych przedsiębiorstwach użyteczności publicznej*, RPEiS 1994, Nr 1.

spodarcze, które w swojej działalności wykorzystywały socjalny charakter poczty<sup>49</sup>.

Długotrwały monopol państwowy na rynku pocztowym spowodował brak konieczności wyodrębniania i definiowania pocztowych usług powszechnych. Pojęcie to pojawia się w regulacjach publicznoprawnych dopiero w XX w. Przeprowadzona analiza prowadzi do stwierdzenia, że w historii poczty polskiej (a także europejskiej) brak jest wzorców dla tak daleko jak obecnie posuniętej liberalizacji rynku. Trzeba zatem szukać rozwiązań nowych, dostosowanych do dzisiejszych potrzeb i tendencji.

W Unii Europejskiej (wcześniej EWG, a następnie WE) głównym argumentem za utrzymaniem monopolu świadczenia usług pocztowych (praw wyłącznych) było przeświadczenie o konieczności zapewnienia w ten sposób wszystkim użytkownikom pocztowej usługi powszechnej. Postulat ten sprowadzał się w rzeczywistości do zapewnienia finansowania świadczenia usługi powszechnej z dochodów z innych usług świadczonych przez operatora publicznego (tzw. wewnętrzne subsydiowanie poprzeczne). Po II wojnie światowej w Europie dominował model wewnętrznego subsydiowania poprzecznego usług w ramach przyznanych praw wyłącznych. Jak wskazuje *M. Krakala-Zielińska*, stosowany model finansowania usług powszechnych opierał się na przyjęciu jako niepodważalnych dwóch założeń. „Po pierwsze, uznano, że obowiązek świadczenia powszechnej usługi pocztowej stanowi obciążenie finansowe dla operatora, który został nim objęty. (...) Po drugie, przyjęto, że najbardziej racjonalne jest zapewnienie operatorowi obciążonemu [tym obowiązkiem], dochodów z tytułu przyznania mu praw wyłącznych do świadczenia określonych usług pocztowych”<sup>50</sup>.

Argumentację tę usankcjonował w swoim orzecznictwie Europejski Trybunał Sprawiedliwości. W orzeczeniu w sprawie C-320/91, *Paul Corbeau*<sup>51</sup>, Trybunał stwierdził, że art. 90 ust. 2 Traktatu (później art. 86 ust. 2 TWE, obecnie art. 106 ust. 2 TFUE) dopuszcza, aby państwa członkowskie przyznawały przedsiębiorstwom, którym powierzyły świadczenie usług w ogólnym interesie gospodarczym, prawa wyłączne, które mogą utrudniać stosowanie traktatowych reguł konkurencji, na tyle, na ile to ogra-

---

<sup>49</sup> W 2006 r. ponad 87,5% przesyłek pocztowych w UE pochodziło od przedsiębiorstw; zob. Badanie perspektywiczne dotyczące oceny wpływu, jaki na usługę powszechną wywrze pełne urzeczywistnienie wewnętrznego rynku pocztowego w 2009 r., KOM(2006) 596 wersja ostateczna, Bruksela, 18.10.2006 r., s. 3.

<sup>50</sup> *M. Krakala-Zielińska*, Prawo pocztowe Unii Europejskiej, Toruń 2009, s. 65.

<sup>51</sup> Wyr. ETS z 19.5.1993 r., Zb.Orz. 1993, s. I-2533; *R. Downing*, Letter from Liege, King's College Law Journal 1994–1995, vol. 5, s. 170–172.

niczenie konkurencji lub nawet jej wykluczenie jest konieczne, aby zapewnić wykonywanie szczególnych zadań powierzonych przedsiębiorstwom posiadającym prawa wyłączne – zasada proporcjonalności (pkt 14). Zdaniem Trybunału w każdym przypadku należy rozważyć, w jakim stopniu ograniczenie lub nawet wykluczenie konkurencji jest konieczne, aby umożliwić posiadaczowi prawa wyłącznego wykonywanie zadań w ogólnym interesie, w szczególności osiągnięcie korzyści w ekonomicznie akceptowalnych warunkach (pkt 16). Podobna argumentacja została podtrzymana w orzeczeniu *TNT Traco*<sup>52</sup> oraz w orzeczeniu *Internetal Mail Spain*<sup>53</sup>.

### § 3. Przesłanki liberalizacji rynku usług pocztowych w Unii Europejskiej

Pierwsze postulaty liberalizacji rynku pocztowego od połowy lat sześćdziesiątych były związane z tzw. ruchem deregulacyjnym, który poddał krytyce teorię monopolu naturalnego i praktykę regulacyjną przedsiębiorstw użyteczności publicznej. P. Jeżowski wskazuje 6 podstawowych przyczyn negatywnej oceny dotychczasowego *status quo*<sup>54</sup>: 1) przedsiębiorstwa użyteczności publicznej są źle zarządzane, cechują się przerostami zatrudnienia i innymi dysfunkcjami organizacyjnymi; 2) przedsiębiorstwa te nie minimalizują kosztów (pozwala im na to regulacja cen oraz dotacje); 3) występuje przewymiarowanie programów inwestycyjnych (ze względu na dostęp do kapitału inwestycyjnego na preferencyjnych warunkach); 4) znaczna część wypracowanego zysku jest wykorzystywana na cele bieżące kosztem celów rozwojowych; 5) w procesie regulacji ważniejszy staje się interes przedsiębiorstwa niż interes publiczny; 6) regulacja przedsiębiorstw użyteczności publicznej pociąga za sobą wysokie koszty<sup>55</sup>. Ponadto krytyce zostały poddane także nieefektywne systemy podejmowania decyzji gospodarczych, brak kalkulacji rzeczywistych kosztów i niechęć do racjonalizacji kosztów (brak motywacji), co przekłada się na wyższe ceny. Stosowanie przez operatorów publicznych cen wyższych niż ceny równowagi rynkowej pokazało

---

<sup>52</sup> Wyr. ETS z 17.5.2001 r., C-340/99, *TNT Traco Sp. A. v. Poste Italiane SpA et al.*, Zb.Orz. 2001, s. I-4109, pkt 61–62.

<sup>53</sup> Wyr. ETS z 15.11.2007 r., C-162/06, *Internetal Mail Spain SL v. Administración del Estado, Correos* (Dz.Urz. UE C 8 z 12.1.2008 r., s. 4, pkt 47 i n.).

<sup>54</sup> P. Jeżowski, *Restrukturyzacja*, s. 34.

<sup>55</sup> *Regulatory reform, privatisation and competition policy*, OECD 1991, Paris, s. 17–21.