

Sprawa C-476/23**Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z § 98 ust. 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem****Data wpływu:**

25 lipca 2023 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Varhoven administrativen sad (najwyższy sąd administracyjny, Bułgaria)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

14 lipca 2023 r.

Strona wnosząca środek odwoławczy:

„STAR POST” EOOD

Druga strona postępowania

Komisja za regulirane na saobshteniyata (komisja regulacyjna ds. komunikacji, Bułgaria)

Przedmiot postępowania głównego

Środek odwoławczy wniesiony przez „STAR POST” OOD od postanowienia Administrativen sad Sofia-grad (sądu administracyjnego miasta Sofii) (ASSG) odrzucającego ze względu na brak interesu prawnego skargę tej spółki na decyzję Komisja za regulirane na saobshteniyata (komisji regulacyjnej ds. komunikacji) (KRS) w sprawie uznania wartości kosztów netto świadczenia powszechnej usługi pocztowej przez operatora świadczącego powszechną usługę pocztową (inną spółkę) oraz stwierdzenia, że koszty te stanowią nieuzasadnione obciążenie finansowe z tytułu świadczenia usługi powszechnej.

Przedmiot i podstawa prawna wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE dotyczący wykładni art. 22 ust. 3 dyrektywy 97/67 zmienionej dyrektywą 2008/6 oraz art. 47 karty praw podstawowych

Pytania prejudycjalne

1. W jaki sposób należy interpretować wyrażenie „operato[r] świadcząc[y] usługi pocztowe, którego dotyczy decyzja krajowego organu regulacyjnego”, a w szczególności określenie „którego dotyczy” w rozumieniu art. 22 ust. 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/6/WE z dnia 20 lutego 2008 r. zmieniającej dyrektywę 97/67/WE w odniesieniu do pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty? Czy określenie „którego dotyczy” należy interpretować w ten sposób, że decyzja organu regulacyjnego musi zostać wydana konkretnie wobec operatora świadczącego usługi pocztowe? Czy spółka działająca jako operator świadczący usługi pocztowe jest operatorem, „którego dotyczy [decyzja]” w rozumieniu art. 22 ust. 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/6/WE z dnia 20 lutego 2008 r. zmieniającej dyrektywę 97/67/WE w odniesieniu do pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty, jeżeli spółka ta konkuruje z operatorem świadczącym powszechną usługę pocztową w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych i podważając decyzje podjęte w tych postępowaniach, podniosła argumenty dotyczące subsydiowania skrośnego operatora świadczącego powszechną usługę pocztową, które zostały oddalone przez sąd, ponieważ istniały decyzje krajowego organu regulacyjnego uznające wartość kosztów netto świadczenia powszechnej usługi pocztowej przez operatora świadczącego powszechną usługę pocztową i stwierdzające, że w określonym zakresie koszty te stanowią nieuzasadnione obciążenie finansowe z tytułu świadczenia powszechnej usługi pocztowej?

2. Czy art. 22 ust. 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/6/WE z dnia 20 lutego 2008 r. zmieniającej dyrektywę 97/67/WE w odniesieniu do pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej stoją na przeszkodzie sytuacji takiej jak będąca przedmiotem postępowania głównego, w której operator świadczący usługi pocztowe konkurujący z operatorem świadczącym powszechną usługę pocztową nie może zaskarżyć przed niezależną jednostką decyzji krajowego organu regulacyjnego uznającej wartość kosztów netto świadczenia powszechnej usługi pocztowej przez operatora świadczącego powszechną usługę pocztową i stwierdzającej, że w określonym zakresie koszty te stanowią nieuzasadnione obciążenie finansowe z tytułu świadczenia powszechnej usługi pocztowej?

Przepisy prawa Unii

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE): art. 106.

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej: art. 47 i 51

Dyrektywa 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 97/67/EG, zmieniona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/6/WE z dnia 20 lutego 2008 r. zmieniającą dyrektywę 97/67/WE w odniesieniu do pełnego urzeczywistnienia rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty: art. 1, 4, 14 i 22

Przepisy prawa krajowego

Zakon za poshtenskite usluzhi (ustawa o usługach pocztowych) (ZPU): art. 15, 24, 29, 29a, 34, 36b i 39

Zakon za izmenenie i dopalnenie na Zakona za poshtenskite usluzhi (ustawa zmieniająca i uzupełniająca ustawę o usługach pocztowych) (DV nr 87 z 2009 r., w mocy od dnia 3 listopada 2009 r.) – dodatkowy przepis, § 110

Zakon za izmenenie i dopalnenie na Zakona za poshtenskite usluzhi (ustawa zmieniająca i uzupełniająca ustawę o usługach pocztowych) (DV nr 102 z 2010 r., w mocy od dnia 30 grudnia 2010 r.): § 70

Administrativnoprotsesualen kodeks (kodeks postępowania administracyjnego) (APK): art. 60, 147, 159 i 166

Metodika za izchislyavane na netite razhodi ot izvarshvane na universalnata poshtenska usluga i za opredelyane na kriterii za nalichie na nespravedliva finansova tezhest (Metodikata) (metodyka obliczania kosztów netto świadczenia powszechnej usługi pocztowej oraz ustalania przesłanek istnienia nieproporcjonalnego obciążenia finansowego [metodyka]): art. 5 i 14

Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i przebiegu postępowania

- 1 Zgodnie z art. 24 ZPU, wdrażającym do prawa bułgarskiego przepisy dyrektywy 2008/6 zmieniającej dyrektywę 97/67, powszechną usługę pocztową świadczy operator pocztowy, który jest zobowiązany na mocy ustawy do świadczenia tej usługi na terenie całego kraju za pośrednictwem zorganizowanej i zarządzanej przez niego sieci pocztowej. W Bułgarii tym operatorem pocztowym jest „Balgarski poshti” EAD (BP). Powszechna usługa pocztowa jest usługą świadczoną w interesie ogólnym po cenach regulowanych i na warunkach określonych w ZPU oraz w indywidualnym zezwoleniu wydanym na rzecz BP.

- 2 Zgodnie z art. 29 ZPU operator pocztowy zobowiązany do świadczenia powszechnej usługi pocztowej (to znaczy BP) otrzymuje rekompensatę z budżetu państwa, jeżeli obowiązek świadczenia pocztowej usługi powszechnej pociąga za sobą koszty netto i stanowi dla niego nieuzasadnione obciążenie finansowe. Wysokość nieuzasadnionego obciążenia finansowego wynikającego ze świadczenia powszechnej usługi pocztowej jest ustalana przez KRS na podstawie kosztów netto obliczonych zgodnie z metodyką. Artykuł 14 tej metodyki określa kryteria ustalania istnienia i wysokości nieuzasadnionego obciążenia finansowego, które muszą być spełnione jednocześnie: wysokość kosztów netto musi być liczbą dodatnią; saldo rozliczeń finansowych z innymi administracjami pocztowymi nie może pokrywać kwoty kosztów netto; udział kosztów netto w całkowitych przychodach z powszechnej usługi pocztowej musi przekraczać 3 %; analiza sytuacji finansowej i ekonomicznej zobowiązanego operatora musi wskazywać, że istnieje „nieuzasadnione obciążenie finansowe” w rozumieniu przepisów dodatkowych ZPU.
- 3 W decyzji nr 332/13.10.2022 KRS stwierdziła w szczególności, że wysokość kosztów netto z tytułu świadczenia powszechnej usługi pocztowej przez „Balgarski poshti” EAD za 2021 r. wynosi łącznie 28 456 000 bułgarskich lewów (BGN) oraz że te koszty netto w wysokości 28 456 000 BGN stanowią nieuzasadnione obciążenie finansowe z tytułu świadczenia powszechnej usługi pocztowej. Przed wydaniem tej decyzji KRS dokonała na podstawie art. 29a ust. 4 ZPU oceny dokumentów związanych z kalkulacją kosztów netto z tytułu świadczenia powszechnej usługi pocztowej za pośrednictwem wyznaczonego przez nią licencjonowanego rewidenta („KPMG Audit” OOD), który ponadto ocenił, że łączna wysokość kosztów netto z tytułu świadczenia powszechnej usługi pocztowej za 2021 r. stanowi nieuzasadnione obciążenie. KRS nie miała zastrzeżeń do przeprowadzonej analizy i podtrzymała ocenę dotyczącą wysokości nieuzasadnionego obciążenia przedstawioną przez „KPMG Audit” OOD. Organ regulacyjny uznał, że w wyniku obowiązku świadczenia powszechnej usługi pocztowej powstało obciążenie finansowe dla zobowiązanego operatora, przy czym zostało ono wykazane za pomocą zbadanych wskaźników, o których mowa w art. 14 metodyki. Jednocześnie ze względu na złą sytuację finansową spółka nie mogła ponieść powstałych obciążeń finansowych bez otrzymania rekompensaty z tytułu nieuzasadnionego obciążenia finansowego.
- 4 Zgodnie z art. 29a ZPU KRS nie decyduje jednak o wysokości rekompensaty, lecz przedkłada swoją decyzję wraz z towarzyszącymi dokumentami wicepremierowi, któremu rada ministrów powierzyła realizację polityki państwa w dziedzinie usług pocztowych (to znaczy wicepremierowi ds. polityki gospodarczej oraz ministrowi ds. transportu i komunikacji). Ten ostatni w ramach procedury budżetowej musi złożyć do ministra finansów wnioski o uwzględnienie kwoty środków na zrekompensowanie nieuzasadnionego obciążenia finansowego w projekcie ustawy o budżecie państwowym Republiki Bułgarii na rok następny.
- 5 „STAR POST” OOD jest jednym z przedsiębiorstw w Bułgarii posiadających zezwolenie na świadczenie „usług wchodzących w zakres powszechnej usługi

pocztowej” na podstawie art. 39 ZPU. Jednak w ramach kontroli z urzędu sąd odsyłający stwierdza, że decyzją KRS nr 289/18.8.2022 zostało uchylone indywidualne zezwolenie „STAR POST” OOD na świadczenie takich usług na terytorium Republiki Bułgarii, przy czym sąd odsyłający nie stwierdza, że decyzja ta jest natychmiast wykonalna. Decyzja ta została zaskarżona przez „STAR POST” OOD i sprawa toczy się obecnie przed Varhoven administrativn sad (VAS) (najwyższym sądem administracyjnym) działającym jako instancja kasacyjna (sprawa administracyjna nr 3682/2023).

- 6 STAR POST OOD wniosła do ASSG skargę na zaskarżoną w postępowaniu głównym decyzją KRS nr 332/13.10.2022. Postanowieniem nr 9872/15.12.2022 w sprawie administracyjnej nr 10456/2022 sąd ten oddalił skargę i zakończył postępowanie w tej sprawie na podstawie art. 159 ust. 4 APK (brak interesu prawnego). W uzasadnieniu tego rozstrzygnięcia prawnego sąd pierwszej instancji stwierdził, że „STAR POST” OOD nie była adresatem zaskarżonego aktu prawnego i że akt ten ani nie ustanawia dla tego przedsiębiorstwa bezpośrednich praw i obowiązków, ani nie narusza jego praw, wolności lub uzasadnionych interesów (art. 147 APK).
- 7 „STAR POST” OOD wniosła środek odwoławczy od postanowienia ASSG do sądu odsyłającego.

Główne argumenty stron postępowania przed sądem krajowym

- 8 Jako jedno z przedsiębiorstw w Bułgarii posiadające zezwolenie na świadczenie „usług wchodzących w zakres powszechnej usługi pocztowej” oraz zezwolenie na świadczenie usług niewchodzących w zakres powszechnej usługi pocztowej „STAR POST” OOD konkurowała na obu rynkach (powszechne usługi pocztowe i usługi pocztowe niewchodzące w zakres powszechnej usługi pocztowej) z BP, której powierzono świadczenie powszechnej usługi pocztowej i której w zaskarżonej decyzji KRS przyznano całkowitą kwotę kosztów netto; dlatego też uznano [w zaskarżonej decyzji], że koszty te stanowią „nieuzasadnione obciążenie finansowe”. Na podstawie tej decyzji BP otrzymała zatem pomoc państwa (subwencję). Najsilniej odczuwalna dla „STAR POST” OOD była konkurencja z BP jako uczestniczki różnych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. Nadzwyczaj niskie ceny oferowane przez BP w tych postępowaniach wzbudziły uzasadnione podejrzenie, że subwencje otrzymane przez BP z tytułu wykonywania powierzonej jej powszechnej usługi pocztowej zostały wykorzystane na pokrycie kosztów usług pocztowych niewchodzących w zakres powszechnej usługi pocztowej i innej działalności i że doprowadziło to do zakłócenia konkurencji. W innych postępowaniach sądowych wnosząca środek odwoławczy podniosła już, że BP otrzymała niedozwoloną pomoc państwa, jednak zarzut ten nigdy nie został zbadany przez składy orzekające, co uzasadniano tym, że koszty powszechnej usługi pocztowej są zatwierdzane corocznie przez KRS w postępowaniu administracyjnym wszczynanym na wniosek BP „w celu zrekompensowania nieuzasadnionego obciążenia

finansowego z tytułu świadczenia powszechnej usługi pocztowej”. W związku z tym wnosząca środek odwoławczy nie miała dotychczas możliwości udowodnienia swojego twierdzenia dotyczącego podnoszonego niedozwolonego subsydiowania skrośnego. Dlatego też celowo zaskarżyła decyzję KRS uznającą wartość całkowitej kwoty kosztów netto z tytułu świadczenia przez BP powszechnej usługi pocztowej w 2021 r., jednak postępowanie zostało niesłusznie zakończone przez sąd pierwszej instancji z powołaniem się w uzasadnieniu na brak interesu prawnego po stronie wnoszącej środek odwoławczy. Zdaniem wnoszącej środek odwoławczy taki punkt widzenia sądu pierwszej instancji jest jednak sprzeczny z prawem materialnym (cele i przepisy dyrektywy 97/67). Zaskarżona decyzja KRS była jedną z decyzji podjętych przez krajowy organ regulacyjny na podstawie art. 14 w zw. z art. 22 ust. 3 dyrektywy 97/67 (inną taką decyzją jest decyzja w sprawie koordynacji wyników wdrożenia systemu podziału kosztów „Balgarski poshti” EAD). Stąd też decyzję tę może zaskarżyć „każdy użytkownik” powszechnej usługi pocztowej oraz „każdy operator świadczący usługi pocztowe, którego ona dotyczy”; prawo „STAR POST” OOD do zaskarżenia decyzji KRS wynika przy tym bezpośrednio i wyraźnie z art. 22 ust. 3 dyrektywy 97/67: Po pierwsze, biorąc pod uwagę nieskuteczną kontrolę sprawowaną przez krajowy organ regulacyjny nad BP, konkurujące przedsiębiorstwa mogą skarżyć decyzje organu regulacyjnego, jeżeli naruszają one zasadę zapewnienia konkurencyjnego środowiska, po drugie, wnosząca środek odwoławczy jest również użytkownikiem powszechnej usługi pocztowej i w tym charakterze – a nie tylko jako operator świadczący usługi pocztowe, którego dotyczy decyzja krajowego organu regulacyjnego – ma prawo do odwołania się. Zakończenie postępowania stanowiło zatem naruszenie prawa dostępu do sądu w rozumieniu art. 22 dyrektywy 97/67 oraz art. 47 karty.

- 9 Ponadto wnosząca środek odwoławczy zwraca się do sądu odsyłającego o wystąpienie w razie wątpliwości do Trybunału Sprawiedliwości z trzema pytaniami prejudycjalnymi dotyczącymi wykładni określeń („którego dotyczy” i „użytkownik”) użytych w art. 22 ust. 3 dyrektywy 97/67.
- 10 Druga strona postępowania podnosi, że środek odwoławczy i wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym są bezzasadne. Artykuł 22 ust. 3 dyrektywy 97/67 gwarantuje mianowicie podmiotom, których dotyczą decyzje organu regulacyjnego, prawo do skutecznego odwołania się do niezależnej jednostki. Na poziomie krajowym mechanizm ten został wdrożony poprzez procedurę skargową zgodnie z APK. Krąg uprawnionych do wniesienia skargi nie jest jednak nieograniczony, lecz zależy od tego, czy zaskarżona decyzja dotyczy danych osób. Zdaniem drugiej strony postępowania „osobami, których dotyczy decyzja” są pod względem proceduralnym te osoby, które ponoszą materialne skutki wyrażenia woli przez organ. Negatywny wpływ [w sensie uszczerbku] jest skutkiem prawnym aktu prawnego i może polegać na zawieszeniu lub ograniczeniu istniejących praw podmiotowych bądź na ustanowieniu nowych lub rozszerzeniu istniejących obowiązków prawnych. We wszystkich przypadkach należy wykazać istnienie prawa podmiotowego lub ustawowo chronionego interesu. W niniejszej sprawie zdaniem drugiej strony postępowania stwierdzenie

nieważności aktu prawnego nie doprowadziłoby do żadnej zmiany w sferze prawnej „STAR POST” OOD. Uwzględnienie argumentacji wnoszącej środek odwoławczy prowadziłoby ponadto do skrajnej niepewności prawa.

Zwięzłe przedstawienie uzasadnienia odesłania prejudycjalnego

- 11 Przedmiotem postępowania głównego jest kwestia, czy wnosząca środek odwoławczy ma interes prawny w zaskarżeniu decyzji KRS w sprawie uznania wartości całkowitej kwoty kosztów netto świadczenia powszechnej usługi pocztowej przez BP w 2021 r.
- 12 W celu uzasadnienia swojego interesu prawnego wnosząca środek odwoławczy powołuje się na to, że posiada zezwolenie na świadczenie usług wchodzących w zakres powszechnej usługi pocztowej, i podnosi, że konkurujący przedsiębiorcy mogą zaskarżyć decyzje organu regulacyjnego, w przypadku gdy [te decyzje] naruszają zasadę zapewnienia konkurencyjnego środowiska.
- 13 Sporna decyzja KRS jest jedną z decyzji wydanych przez krajowy organ regulacyjny na podstawie art. 14 w związku z art. 22 ust. 2 dyrektywy 97/67 (zmienionej dyrektywą 2008/6). Przepisy dyrektywy wymagają zapewnienia zgodności z regułami konkurencji w sektorze pocztowym. Swoboda działania państw członkowskich jest ograniczona także przez stosowanie TFUE i jego postanowień dotyczących konkurencji i swobodnego świadczenia usług. Ponadto przepisy prawa Unii dotyczące pomocy państwa zapewniają, że operatorzy świadczący usługę powszechną nie otrzymują niedozwolonych korzyści w stosunku do swoich konkurentów.
- 14 W celu udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy wnosząca środek odwoławczy ma interes prawny w zaskarżeniu decyzji KRS, należy dokonać wykładni wyrażenia „operato[r] świadcząc[y] usługi pocztowe, którego dotyczy decyzja krajowego organu regulacyjnego”, w rozumieniu art. 22 ust. 3 dyrektywy 97/67 (zmienionej dyrektywą 2008/6) w kontekście stanu faktycznego w postępowaniu głównym (według stwierżeń sądu odsyłającego Trybunał Sprawiedliwości jeszcze nie dokonał takiej wykładni).
- 15 W świetle powyższego, mając na uwadze zasadę pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej nad prawem krajowym oraz uwzględniając obowiązek przestrzegania wspomnianej dyrektywy, sąd odsyłający uważa, że musi przedstawić Trybunałowi Sprawiedliwości dwa z pytań postawionych przez wnoszącą środek odwoławczy (pierwsze i trzecie) do rozstrzygnięcia w trybie prejudycjalnym.
- 16 W odniesieniu do drugiego pytania stawianego przez wnoszącą środek odwoławczy (czy może odwołać się od decyzji KRS jako „użytkownik” powszechnej usługi pocztowej), sąd odsyłający uważa, że pytanie to nie powinno zostać przedłożone Trybunałowi Sprawiedliwości, ponieważ wnosząca środek odwoławczy podniosła w obu instancjach sądowych jedynie, że działa jako

operator „świadczący usługi pocztowe wchodzące w zakres powszechnej usługi pocztowej”, który konkuruje z BP na rynku usług pocztowych, i nie przedstawiła żadnych faktów dowodzących, że jest ona użytkownikiem powszechnej usługi pocztowej.

DOKUMENT ROBOCZY