

Byla C-476/23**Prašymo priimti prejudicinį sprendimą pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 98 straipsnio 1 dalį santrauka****Gavimo data:**

2023 m. liepos 25 d.

Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas:

Varhoven administrativen sad (Aukščiausiasis administracinis teismas, Bulgarija)

Nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą priėmimo data:

2023 m. liepos 14 d.

Kasatorė:

„STAR POST“ EOOD

Kita kasacinio proceso šalis:

Komisija za regulrane na saobshteniyata (Ryšių reguliavimo komisija, Bulgarija)

Pagrindinės bylos dalykas

„STAR POST“ OOD skundas dėl *Administrativen sad Sofia-grad* (Sofijos miesto administracinis teismas) (toliau – ASSG) sprendimo atmesti dėl suinteresuotumo kreiptis į teismą nebuvimo šios bendrovės skundą dėl *Komisija za regulrane na saobshteniyata* (Ryšių reguliavimo komisija) (toliau – KRS) sprendimo pripažinti universaliųjų pašto paslaugų teikėjo (kitos bendrovės) universaliųjų pašto paslaugų teikimo grynųjų sąnaudų sumą ir pripažinti, kad šios sąnaudos yra neproporcinga finansinė našta, susijusi su universaliųjų paslaugų teikimu.

Prašymo priimti prejudicinį sprendimą dalykas ir teisinis pagrindas

Pagal SESV 267 straipsnį pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą dėl Direktyvos 97/67, iš dalies pakeistos Direktyva 2008/6, 22 straipsnio 3 dalies ir Pagrindinių teisių chartijos 47 straipsnio išaiškinimo

Prejudiciniai klausimai

1. Kaip turi būti aiškinama Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2008/6/EB, iš dalies keičiančios Direktyvą 97/67/EB, siekiant visiško Bendrijos pašto paslaugų vidaus rinkos suformavimo, 22 straipsnio 3 dalyje esanti frazė „pašto paslaugų teikėj[as] <...> dėl jį įtakojančio nacionalinės reguliavimo institucijos priimto sprendimo [pašto paslaugų teikėjas, kuriam daro įtaką nacionalinės reguliavimo institucijos priimtas sprendimas]“ ir ypač sąvoka „[daro įtaką]“? Ar sąvoka „[daro įtaką]“ turi būti aiškinama taip, kad reguliavimo institucijos sprendimas turi būti priimtas būtent dėl pašto paslaugų teikėjo? Ar pašto paslaugas teikiančiai bendrovei, kaip ji suprantama pagal Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2008/6/EB, iš dalies keičiančios Direktyvą 97/67/EB, siekiant visiško Bendrijos pašto paslaugų vidaus rinkos suformavimo, 22 straipsnio 3 dalį, „[daroma įtaka]“, jei vykdoma viešųjų pirkimų procedūras ši bendrovė konkuruoja su universaliųjų pašto paslaugų teikėju ir, skūsdama per šias procedūras priimtus sprendimus, nurodė argumentus dėl universaliųjų pašto paslaugų teikėjo kryžminio subsidijavimo, o teismas juos atmetė, remdamasis nacionalinės reguliavimo institucijos sprendimais, kuriais buvo pripažinta universaliosios pašto paslaugos teikėjo grynųjų sąnaudų, susijusių su universaliųjų pašto paslaugų teikimu, suma ir nustatyta, kad šios sąnaudos tam tikru mastu yra neproporcinga finansinė našta, tenkanti dėl universaliųjų pašto paslaugų teikimo?

2. Ar Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2008/6/EB, iš dalies keičiančios Direktyvos 97/67/EB, siekiant visiško Bendrijos pašto paslaugų vidaus rinkos suformavimo, 22 straipsnio 3 dalies ir Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 47 straipsnio neatitinka tokia situacija, kokia nagrinėjama pagrindinėje byloje, kai su universaliųjų pašto paslaugų teikėju konkuruojantis pašto paslaugų teikėjas negali nepriklausomoje institucijoje ginčyti nacionalinės reguliavimo institucijos sprendimo, kuriuo pripažįstama universaliųjų pašto paslaugų teikėjo grynųjų sąnaudų, susijusių su universaliųjų pašto paslaugų teikimu, suma ir nustatoma, kad šios sąnaudos tam tikru mastu yra neproporcinga finansinė našta, susijusi su universaliųjų pašto paslaugų teikimu?

Nurodytos Sąjungos teisės nuostatos

Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo (toliau – SESV): 106 straipsnis

Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija: 47 ir 51 straipsniai

1997 m. gruodžio 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 97/67/EB dėl Bendrijos pašto paslaugų vidaus rinkos plėtros bendrųjų taisyklių ir paslaugų kokybės gerinimo su pakeitimais, padarytais 2008 m. vasario 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/6/EB, iš dalies keičiančia Direktyvą 97/67/EB, siekiant visiško Bendrijos pašto paslaugų vidaus rinkos suformavimo: 1, 4, 14 ir 22 straipsniai

Nurodytos nacionalinės teisės nuostatos

Zakon za poshtenskite uslugi (Pašto paslaugų įstatymas) (toliau – ZPU): 15, 24, 29, 29a, 34, 36b ir 39 straipsniai

Zakon za izmenenie i dopalnenie na Zakona za poshtenskite uslugi (Pašto paslaugų įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymas) (DV Nr. 87, 2009, įsigaliojo 2009 m. lapkričio 3 d.): Papildoma nuostata, 110 punktas

Zakon za izmenenie i dopalnenie na Zakona za poshtenskite uslugi (Pašto paslaugų įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymas) (DV, Nr. 102, 2010 m., įsigaliojo 2010 m. gruodžio 30 d.): 70 punktas

Administrativnoprotsesualen kodeks (Administracinio proceso kodeksas) (toliau – APK): 60, 147, 159 ir 166 straipsniai

Metodika za izchislyavane na netite razhodi ot izvarshvane na universalnata poshtenska usluga i za opredelyane na kriterii za nalichie na nespravedлива finansova tezhest (Metodikata) (Universalųjų pašto paslaugų teikimo grynujų sąnaudų apskaičiavimo ir neproporcingos finansinės naštos buvimo kriterijų nustatymo metodika [Metodika]): 5 ir 14 straipsniai

Glaustas faktinių aplinkybių ir proceso pagrindinėje byloje aprašymas

- 1 Pagal ZPU 24 straipsnį, kuriuo į Bulgarijos teisę perkeltos Direktyvos 2008/6, iš dalies keičiančios Direktyvą 97/67, nuostatos, universaliasias pašto paslaugas teikia pašto operatorius, kuris įstatymu įpareigotas teikti šią paslaugą visoje šalies teritorijoje per savo sukurtą ir valdomą pašto tinklą. Bulgarijoje toks pašto operatorius yra „Balgarski poshti“ EAD (toliau – BP). Universalioji pašto paslauga yra bendrus interesus tenkinanti paslauga, teikiama reguliuojamomis kainomis, taip pat ZPU ir BP individualioje licencijoje nustatytais sąlygomis.
- 2 Pagal ZPU 29 straipsnį pašto operatorius (t. y. BP), privalantis teikti universaliasias pašto paslaugas, gauna iš valstybės biudžeto kompensaciją, jeigu dėl grynujų sąnaudų, kurių jis patiria dėl įpareigojimo teikti universaliasias pašto paslaugas, jam tenka neproporcinga finansinė našta. Neproporcingos finansinės naštos, tenkančios dėl universalųjų pašto paslaugų teikimo, dydį KRS nustato remdamasi pagal Metodiką apskaičiuotomis grynosiomis sąnaudomis. Šios metodikos 14 straipsnyje išdėstyti neproporcingos finansinės naštos buvimo ir jos dydžio kriterijai; visi jie turi būti tenkinami tuo pačiu metu: grynujų sąnaudų suma turi būti teigiamas skaičius; finansinis likutis, gautas atsiskaičius su kitomis pašto įstaigomis, neturi dengti grynujų sąnaudų sumos; grynosios sąnaudos neturi būti didesnės kaip 3 % bendrųjų universalųjų pašto paslaugų teikimo pajamų; iš įpareigoto operatoriaus finansinės ir ekonominės padėties analizės turi būti matyti, kad jam tenka „neproporcinga finansinė našta“, kaip tai suprantama pagal ZPU papildomas nuostatas.

- 3 2022 m. spalio 13 d. Sprendime Nr. 332 KRS, be kita ko, konstatavo, kad: 1) 2021 m. „Balgarski poshti“ EAD universaliųjų pašto paslaugų teikimo grynosios sąnaudos sudarė 28 456 000 Bulgarijos levų (BGN) ir 2) šios 28 456 000 BGN grynosios sąnaudos yra neproporcinga finansinė našta, tenkanti dėl universaliųjų pašto paslaugų teikimo. Prieš priimdama šį sprendimą KRS, remdamasi ZPU 29a straipsnio 4 dalimi, paskyrė dokumentų, susijusių su universaliųjų pašto paslaugų teikimo grynujų sąnaudų apskaičiavimu, auditą, kurį atliko jos pasirinktas įregistruotasis auditorius („KPMG Audit“ OOD); jis taip pat pateikė vertinimą, kad bendra universaliųjų pašto paslaugų teikimo 2021 m. grynujų sąnaudų suma yra neproporcinga našta. KRS neginčijo atliktos analizės ir pritarė „KPMG Audit“ OOD pateiktam vertinimui dėl neproporcingos naštos dydžio. Reguliavimo institucija pripažino, kad dėl pareigos teikti universaliąsias pašto paslaugas įpareigotajam ūkio subjektui teko finansinė našta, kurią patvirtino Metodikos 14 straipsnyje nurodytų rodiklių analizė. Be to, atsižvelgiant į prastą finansinę padėtį bendrovė negalėjo padengti patirtų finansinių išlaidų negaudama kompensacijos už jai tenkančią neproporcingai didelę finansinę našta.
- 4 Vis dėlto pagal ZPU 29a straipsnį KRS pati nesprendžia dėl kompensacijos dydžio, o savo sprendimą ir atitinkamus dokumentus pateikia ministro pirmininko pavaduotojui, kurį Ministrų tarybą įgaliojo vykdyti valstybės politiką pašto paslaugų srityje (t. y. už ekonominę politiką atsakingam ministro pirmininko pavaduotojui ir susisiekimo ir ryšių ministru). Vykdamas biudžeto procedūrą pastarasis turi pateikti finansų ministrui pasiūlymą dėl lėšų, skiriamų neproporcingai finansinei naštai kompensuoti, įtraukimo į kitų metų Bulgarijos Respublikos valstybės biudžeto įstatymo projektą.
- 5 „STAR POST“ OOD yra viena iš Bulgarijos bendrovių, turinčių licenciją teikti „universaliosioms pašto paslaugoms priskirtinas paslaugas“ pagal ZPU 39 straipsnį. Vis dėlto, atlikęs patikrinimą savo iniciatyva, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pažymi, kad 2022 m. rugpjūčio 18 d. KRS sprendimu Nr. 289 „STAR POST“ OOD individuali licencija, suteikianti teisę teikti šias paslaugas Bulgarijos Respublikos teritorijoje, buvo panaikinta; be to, šis teismas nenustatė, kad buvo leista laikinai vykdyti šį sprendimą. „STAR POST“ OOD apskundė šį sprendimą ir šiuo metu byla kasacine tvarka nagrinėjama *Varhoven administrativen sad* (VAS) (Aukščiausiasis administracinis teismas) (administracinė byla Nr. 3682/2023).
- 6 Dėl pagrindinėje byloje ginčijamo 2022 m. spalio 13 d. KRS sprendimo Nr. 332 „STAR POST“ OOD pateikė skundą ASSG. 2022 m. gruodžio 15 d. nutartimi Nr. 9872, priimta administracinėje byloje Nr. 10456/2022, šis teismas atmetė skundą ir remdamasis APK 159 straipsnio 4 dalimi (suinteresuotumo kreiptis į teismą nebuvimas) nutraukė bylos nagrinėjimą. Motyvuodamas tokį teisinį sprendimą pirmosios instancijos teismas konstatavo, kad ginčijamas aktas nebuvo skirtas „STAR POST“ OOD ir kad jis nesukūrė šiai įmonei tiesioginių ir aiškių teisių ir pareigų, taip pat neturėjo įtakos jos teisėms, laisvėms ar teisėtiems interesams (APK 147 straipsnis).

- 7 „STAR POST“ OOD apskundė ASSG sprendimą prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teisme.

Svarbiausi pagrindinės bylos šalių argumentai

- 8 Būdama viena iš Bulgarijos bendrovių, turinčių licenciją teikti „universaliosioms pašto paslaugoms priskirtinas paslaugas“ ir licenciją teikti neuniversalias pašto paslaugas, „STAR POST“ OOD abiejose rinkose (universalijų ir neuniversalijų pašto paslaugų) konkuravo su BP, kuri buvo įpareigota teikti universalias pašto paslaugas ir kurios bendra grynujų sąnaudų suma buvo nustatyta ginčijamu KRS sprendimu; atitinkamai tame sprendime buvo pripažinta, kad šios sąnaudos yra „neproporcinga finansinė našta“. Taigi remiantis tuo sprendimu BP turėjo gauti valstybės pagalbą (subsidiją). Didžiausia konkurencija tarp „STAR POST“ OOD ir BP vyko kaip tarp įvairių viešųjų pirkimų procedūrų dalyvių. Dėl BP tose procedūrose pasiūlytų neįprastai mažų kainų kilo pagrįstas įtarimas, kad subsidijos, kurias BP gaudavo už jai pavestų universalijų pašto paslaugų teikimą, buvo naudojamos neuniversalijų pašto paslaugų teikimo ir kitos veiklos sąnaudoms padengti ir kad dėl to buvo iškreipta konkurencija. Vykstant kitiems teismo procesams kasatorė jau teigė, kad BP neteisėtai naudojasi valstybės pagalba, tačiau teismo kolegijos nė karto nenagrinėjo šio teiginio atsižvelgdamos į tai, kad universalijų pašto paslaugų teikimo išlaidas KRS kasmet tvirtina pagal BP prašymu pradedamą administracinę procedūrą „dėl neproporcingos finansinės naštos, tenkančios dėl universalijų pašto paslaugų teikimo, kompensavimo“. Taigi iki šiol kasatorė neturėjo galimybės įrodyti savo teiginį dėl tariamai neteisėto kryžminio subsidijavimo. Būtent todėl ji sąmoningai ginčijo KRS sprendimą pripažintą bendrą 2021 m. BP grynujų sąnaudų teikiant universalias pašto paslaugas sumą, tačiau pirmosios instancijos teismas nepagrįstai nutraukė bylą, motyvuodamas tuo, kad kasatorė nesuinteresuota kreiptis į teismą. Vis dėlto, kasatorės nuomone, toks pirmosios instancijos teismo požiūris prieštarauja materialinei teisei (Direktyvos 97/67 tikslams ir nuostatomis). Ginčijamas KRS sprendimas yra vienas iš sprendimų, kuriuos nacionalinė reguliavimo institucija priėmė pagal Direktyvos 97/67 14 straipsnį, siejamą su jos 22 straipsnio 3 dalimi (kitas toks sprendimas yra sprendimas dėl „Balgarski poshti“ EAD sąnaudų paskirstymo sistemos įgyvendinimo rezultatų suderinimo). Todėl šį sprendimą galėjo apskūsti „[bet kuris]“ universalijų pašto paslaugų „naudotojas“ ir „[bet kuris] pašto paslaugų teikėjas[, kuriam jis daro įtaką]“, o „STAR POST“ OOD teisė apskūsti KRS sprendimą tiesiogiai ir aiškiai kilo iš Direktyvos 97/67 22 straipsnio 3 dalies: viena vertus, atsižvelgiant į tai, kad nacionalinės reguliavimo institucijos vykdyta BP kontrolė buvo neveiksminga, konkuruojančios įmonės galėjo ginčyti reguliavimo institucijos sprendimus, jeigu jie prieštarauja konkurencinės aplinkos užtikrinimo principui; kita vertus, kasatorė taip pat buvo universalijų pašto paslaugų naudotoja, todėl turėjo teisę pateikti skundą kaip naudotoja, o ne tik kaip pašto paslaugų teikėja, kuriai daro įtaką nacionalinės reguliavimo institucijos sprendimas. Būtent todėl nutraukus bylą buvo pažeista teisė kreiptis į teismą, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 97/67 22 straipsnį ir Chartijos 47 straipsnį.

- 9 Be to, kasatorė prašo prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo, kilus abejonių, pateikti Teisingumo Teismui tris prejudicinius klausimus dėl Direktyvos 97/67 22 straipsnio 3 dalyje vartojamų sąvokų („[kuriam daro įtaką]“ ir „naudotojas“) išaiškinimo.
- 10 Kita kasacinio proceso šalis teigia, kad kasacinis skundas ir prašymas pateikti prejudicinius klausimus yra nepagrįsti. Iš tikrųjų Direktyvos 97/67 22 straipsnio 3 dalyje garantuojama, kad asmenys, kuriems reguliavimo institucijos sprendimai daro įtaką, gali veiksmingai pasinaudoti teisių gynimo priemonėmis nepriklausomoje institucijoje. Nacionaliniu lygmeniu šis mechanizmas įgyvendinamas per APK numatytą skundo pateikimo procedūrą. Vis dėlto asmenų, turinčių teisę pateikti skundą, ratas nėra neribotas, o priklauso nuo to, ar ginčijamas sprendimas daro šiems asmenims įtaką. Kitos kasacinio proceso šalies teigimu, procesine prasme asmenimis, „[kuriems daroma įtaka]“ laikytini asmenys, kuriems valdžios institucijos valios išraiška sukelia materialinių pasekmių. Neigiama įtaka (padėties pablogėjimo prasme) yra teisinė akto pasekmė ir gali pasireikšti esamų subjektinių teisių sustabdymu ar apribojimu arba naujų teisių įpareigojimų nustatymu ar esamų įpareigojimų išplėtimu. Visais atvejais turi būti įrodytas subjektinės teisės arba teisės saugomo intereso buvimas. Kitos kasacinio proceso šalies teigimu, nagrinėjamu atveju panaikinus šį aktą „STAR POST“ OOD teisės sfera nepasikeistų. Be to, jei kasatorės teiginiams būtų pritarta, atsirastų itin didelis teisinis netikrumas.

Glaustas prašymo priimti prejudicinį sprendimą pagrindimas

- 11 Pagrindinėje byloje nesutariama dėl klausimo, ar kasatorė teisiškai suinteresuota skųsti KRS sprendimą dėl BP 2021 m. universaliųjų pašto paslaugų teikimo bendros grynujų sąnaudų sumos pripažinimo.
- 12 Grįsdama savo suinteresuotumą kreiptis į teismą kasatorė remiasi tuo, kad turi licenciją teikti universaliosios pašto paslaugoms priskirtinas paslaugas, ir teigia, kad konkuruojančios įmonės gali ginčyti reguliavimo institucijos sprendimus, jei dėl jų pažeidžiamas konkurencinės aplinkos užtikrinimo principas.
- 13 Ginčijamas KRS sprendimas yra vienas iš sprendimų, kuriuos nacionalinė reguliavimo institucija priima pagal Direktyvos 97/67 (iš dalies pakeistos Direktyva 2008/6) 14 straipsnį, siejamą su jos 22 straipsnio 2 dalimi. Pagal Direktyvos nuostatas reikalaujama užtikrinti konkurencijos taisyklių laikymąsi pašto sektoriuje. Be to, valstybių narių veiksmų laisvę riboja SESV ir jos nuostatų dėl konkurencijos ir laisvės teikti paslaugas taikymas. O Sąjungos teisės nuostatomis dėl valstybės pagalbos užtikrinama, kad universaliųjų paslaugų teikėjai neįgytų nepagrįsto pranašumo prieš savo konkurentus.
- 14 Atsakant į klausimą, ar kasatorė teisiškai suinteresuota skųsti KRS sprendimą, sąvoką „pašto paslaugų teikėjas[, kuriam daro įtaką nacionalinės reguliavimo institucijos priimtas sprendimas]“, kaip ji suprantama pagal Direktyvos 97/67 (iš dalies pakeistos Direktyva 2008/6) 22 straipsnio 3 dalį, reikia aiškinti atsižvelgiant

į pagrindinės bylos faktines aplinkybes (prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas teigia, kad Teisingumo Teismas nėra pateikęs tokio išaiškinimo).

- 15 Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, atsižvelgdamas į Sąjungos teisės viršenybės prieš nacionalinę teisę principą ir į pareigą vadovautis minėta direktyva, mano, kad turi pateikti Teisingumo Teismui du (pirmąjį ir trečiąjį) kasatorės klausimus.
- 16 Dėl antrojo kasatorės klausimo (ar ji gali apskusti KRS sprendimą, kaip universaliųjų pašto paslaugų „naudotoja“) prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas mano, kad šio klausimo Teisingumo Teismui teikti nereikia, nes abiejose teismo instancijose kasatorė teigė, kad vykdo veiklą tik kaip „universaliosioms pašto paslaugoms priskirtinų paslaugų“ teikėja, konkuruojanti su BP pašto paslaugų rinkoje, ir nenurodė jokių faktinių aplinkybių, patvirtinančių, kad ji yra universaliųjų pašto paslaugų naudotoja.

DARBINIS VERTINIMAS