



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (dziesiąta izba)

z dnia 24 października 2024 r. *

Odesłanie prejudycjalne – Usługi pocztowe w Unii Europejskiej – Dyrektywa 97/67/WE – Artykuł 22 ust. 3 – Pojęcie „operatora świadczącego usługi pocztowe, którego dotyczy decyzja krajowego organu regulacyjnego” – Prawo do wniesienia skargi

W sprawie C-476/23

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Varhoven administrativen sad (najwyższy sąd administracyjny, Bułgaria) postanowieniem z dnia 14 lipca 2023 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 25 lipca 2023 r., w postępowaniu:

„STAR POST” EOOD

przeciwko

Komisja za regulirane na saobshteniata,

TRYBUNAŁ (dziesiąta izba),

w składzie: D. Gratsias (sprawozdawca), prezes izby, I. Jarukaitis, prezes czwartej izby i Z. Csehi, sędzia,

rzecznik generalny: M. Campos Sánchez-Bordona,

sekretarz: R. Stefanova-Kamisheva, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 28 maja 2024 r.,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- w imieniu „STAR POST” EOOD – K. Boncheva, M. Dokova-Kostadinova oraz M. Ekimdzhiev, advokati,
- w imieniu Komisja za regulirane na saobshteniata – T. Aleksandrova oraz I. Dimitrov,
- w imieniu rządu bułgarskiego – T. Mitova oraz R. Stoyanov, w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: bułgarski.

- w imieniu rządu czeskiego – L. Halajová, M. Smolek oraz J. Vlácil, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej – C. Georgieva oraz M. Mataija, w charakterze pełnomocników,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,
wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 22 ust. 3 dyrektywy 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 (Dz.U. 1998, L 15, s. 14), zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/6/WE z dnia 20 lutego 2008 r. (Dz.U. 2008, L 52, s. 3) (zwanej dalej „dyrektywą 97/67 w zmienionym brzmieniu”).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy „STAR POST” EOOD, spółką prawa bułgarskiego, a Komisja za regulirane na saobshteniata (komisją regulacyjną ds. komunikacji, Bułgaria, zwaną dalej „KRS”) w przedmiocie decyzji tej ostatniej, w której określono całkowitą kwotę kosztów netto świadczenia powszechnej usługi pocztowej przez spółkę Balgarski Poshti (zwaną dalej „BP”) i stwierdzono, że koszty te stanowią względem BP nieuzasadnione obciążenie finansowe.

Ramy prawne

Prawo Unii

Dyrektywa 97/67 w zmienionym brzmieniu

- 3 Zgodnie z motywem 39 dyrektywy 97/67 w zmienionym brzmieniu:
„W celu zapewnienia poprawnego funkcjonowania usług powszechnych oraz zapewnienia niezakłóconej konkurencji w obszarze niezastrzeżonym ważne jest oddzielenie funkcji organu regulacyjnego z jednej strony oraz operatora z drugiej; żaden operator pocztowy nie może być zarówno sędzią, jak i stroną zainteresowaną; to państwa członkowskie powinny opracować statut krajowego organu regulacyjnego lub organów regulacyjnych [(zwanym dalej »KOR-ami«)], które mogą zostać wybrane spośród władz publicznych lub podmiotów niezależnych wyznaczonych w tym celu”.
- 4 Artykuł 2 tej dyrektywy stanowi:
„Do celów niniejszej dyrektywy będą stosowane następujące definicje:
[...]

1a) »operator świadczący usługi pocztowe«: przedsiębiorstwo świadczące co najmniej jedną z wyżej wymienionych usług pocztowych;

[...]

13) »operator świadczący usługę powszechną«: publiczny lub prywatny operator świadczący usługi pocztowe, który świadczy powszechną usługę pocztową lub niektóre elementy tej usługi w państwie członkowskim, o tożsamości którego Komisja została powiadomiona zgodnie z art. 4;

14) »zezwozenia«: jakiekolwiek pozwolenia określające prawa i obowiązki charakterystyczne dla sektora pocztowego i zezwalające przedsiębiorstwom na świadczenie usług pocztowych oraz, w odpowiednich przypadkach, na budowę lub eksploatację ich sieci w celu świadczenia takich usług, w formie »zezwozenia ogólnego« lub »koncesji indywidualnej«, zgodnie z poniższymi definicjami:

[...]

– »koncesja indywidualna«: zezwolenie wydawane przez [KOR], które nadaje operatorowi świadczącemu usługi pocztowe konkretne prawa, lub które, w odpowiednich przypadkach, uzależnia działalność tego przedsiębiorstwa od konkretnych zobowiązań wykraczających poza zezwolenie ogólne i w przypadku którego operator świadczący usługi pocztowe nie jest uprawniony do przystąpienia do wykonywania praw do momentu otrzymania decyzji [KOR-u];

[...]

17) »użytkownik«: jakakolwiek osoba fizyczna lub prawna korzystająca z usług pocztowych jako nadawca lub adresat;

18) »[KOR]«: organ lub organy w każdym państwie członkowskim, którym państwo członkowskie powierza, między innymi, funkcję regulacyjną objętą zakresem niniejszej dyrektywy;

[...]”.

5 Zgodnie z art. 7 ust. 1, 3–5 wspomnianej dyrektywy:

„1. Państwa członkowskie nie udzielają ani nie utrzymują w mocy wyłącznych lub szczególnych praw w zakresie ustanawiania i świadczenia usług pocztowych. Państwa członkowskie mogą finansować świadczenie usług powszechnych zgodnie z jednym lub kilkoma sposobami określonymi w ust. 2, 3 i 4 lub z wszelkimi innymi sposobami zgodnymi z Traktatem.

[...]

3. Jeżeli państwo członkowskie ustali, że obowiązki świadczenia usługi powszechnej określone niniejszą dyrektywą pociągają za sobą koszt netto, obliczony z uwzględnieniem załącznika I, i stanowią nieuzasadnione obciążenie finansowe dla operatora(-ów) świadczącego(-ych) usługę powszechną, może wówczas wprowadzić:

a) mechanizm rekompensat dla takiego(-ch) przedsiębiorstwa (przedsiębiorstw) z funduszy publicznych; lub

b) mechanizm podziału kosztu netto obowiązku świadczenia usługi powszechnej między operatorów świadczących usługi lub użytkowników.

4. Jeżeli koszt netto zostaje podzielony zgodnie z ust. 3 lit. b), państwa członkowskie mogą ustanowić fundusz kompensacyjny, który może być finansowany z opłat wnoszonych przez operatorów świadczących usługi lub użytkowników i zarządzany jest w tym celu przez jednostkę niezależną od beneficjenta lub beneficjentów. [...]

5. Państwa członkowskie zapewniają poszanowanie zasad przejrzystości, niedyskryminacji i proporcjonalności przy ustanawianiu funduszu kompensacyjnego oraz ustalaniu poziomu składek, o których mowa w ust. 3 i 4. Decyzje podjęte zgodnie z ust. 3 i 4 oparte są na obiektywnych i weryfikowalnych kryteriach oraz są podawane do wiadomości publicznej”.

6 Artykuł 14 tej dyrektywy stanowi:

„1. Państwa członkowskie przyjmują środki niezbędne do zapewnienia zgodności rachunkowości operatorów świadczących usługę powszechną z przepisami niniejszego artykułu.

2. Operator(-rzy) świadczący usługę powszechną prowadzi(-dzą) odrębne rachunki w swoich wewnętrznych systemach rachunkowości, tak aby wyraźnie odróżnić każdą usługę i produkt, które wchodzi w zakres usługi powszechnej, od tych, które nie wchodzi w ten zakres. Ta rozdzielnosc księgowa wykorzystywana jest przy obliczaniu przez państwa członkowskie kosztów netto usługi powszechnej. Takie wewnętrzne systemy rachunkowości funkcjonują na podstawie konsekwentnie stosowanych i obiektywnie uzasadnionych zasad rachunku kosztów.

3. Bez uszczerbku dla ust. 4 w systemach rachunkowości, o których mowa w ust. 2, koszty alokowane są w następujący sposób:

- a) koszty, które można bezpośrednio przypisać do określonej usługi lub produktu, zostają tak przypisane;
- b) koszty wspólne, to znaczy koszty, których nie można bezpośrednio przypisać do określonej usługi lub produktu, są alokowane w następujący sposób:
 - (i) tam, gdzie będzie to możliwe, koszty ogólne będą rozdzielane na podstawie bezpośredniej analizy pochodzenia tych kosztów;
 - (ii) jeżeli bezpośrednia analiza nie jest możliwa, kategorie kosztów wspólnych są alokowane na podstawie pośredniego powiązania z inną kategorią kosztów lub grupą kategorii kosztów, dla których możliwe jest bezpośrednie przypisanie lub alokacja; pośrednie powiązanie opiera się na porównywalnych strukturach kosztów;
 - (iii) gdy nie można zastosować bezpośredniego ani pośredniego rozdzielania kosztów, dana kategoria kosztów zostanie rozdzielona na podstawie ogólnego współczynnika obliczonego jako stosunek wszystkich wydatków bezpośrednio lub pośrednio przypisanych lub rozdzielonych do każdej z usług zastrzeżonych z jednej strony i innych usług z drugiej strony;
 - (iv) koszty wspólne, które muszą być ponoszone w przypadku świadczenia zarówno usług powszechnych, jak i usług niemających takiego charakteru, należy odpowiednio alokować; te same czynniki kosztowe mają zastosowanie w odniesieniu zarówno do usług powszechnych, jak i usług niemających takiego charakteru.

4. Inne systemy rachunku kosztów mogą być zastosowane jedynie wówczas, gdy są zgodne z ust. 2 i zostały zatwierdzone przez [KOR-y]. Przed ich zastosowaniem należy powiadomić Komisję.

5. [KOR-y] zapewnią, by zgodność z jednym z systemów rachunku kosztów opisanych w ustępach 3 i 4 została zweryfikowana przez właściwy organ, który jest niezależny od organu świadczącego usługi powszechne. Państwa członkowskie zapewnią, by oświadczenie w sprawie zgodności było okresowo publikowane.

[...]

8. Jeżeli dane państwo członkowskie nie stosowało mechanizmu finansowania świadczenia usługi powszechnej, dozwolonego na podstawie art. 7, oraz jeżeli [KOR] jest przekonany, że żaden z wyznaczonych operatorów świadczących usługę powszechną w tym państwie członkowskim nie otrzymuje pomocy państwa w formie ukrytej ani żadnej innej oraz że konkurencja na rynku jest w pełni rzeczywista, [KOR] może podjąć decyzję o niestosowaniu wymogów niniejszego artykułu.

[...]”.

7 Artykuł 22 dyrektywy 97/67 w zmienionym brzmieniu przewiduje:

„1. Każde państwo członkowskie wyznaczy dla sektora pocztowego [KOR lub KOR-y], które będą odrębne prawnie i niezależne funkcjonalnie od operatorów pocztowych. Państwa członkowskie zachowujące własność lub kontrolę nad operatorami świadczącymi usługi pocztowe zapewniają rzeczywisty strukturalny rozdział funkcji regulacyjnych od działań związanych z własnością lub kontrolą.

[...]

2. Zadanie [KOR-ów] polega w szczególności na zapewnianiu zgodności z obowiązkami wynikającymi z niniejszej dyrektywy, zwłaszcza przez ustanowienie procedur monitorowania i procedur regulacyjnych zapewniających świadczenie usługi powszechnej. Można im także powierzyć odpowiedzialność za zapewnianie zgodności z regułami konkurencji w sektorze pocztowym.

[...]

3. Państwa członkowskie zapewniają istnienie na poziomie krajowym efektywnych mechanizmów dających każdemu użytkownikowi lub operatorowi świadczącemu usługi pocztowe, którego dotyczy decyzja [KOR-u], prawo do odwołania się od takiej decyzji do jednostki odwoławczej niezależnej od zaangażowanych stron. Do czasu rozpatrzenia odwołania decyzja [KOR-u] pozostanie w mocy, chyba że jednostka odwoławcza postanowi inaczej”.

- 8 Załącznik I do tej dyrektywy, zatytułowany „Wskazówki dotyczące obliczania ewentualnych kosztów netto usługi powszechnej”, zawiera część B, zatytułowaną „Obliczanie kosztów netto”, która przewiduje:

„[KOR-y] powinny rozważyć wszystkie sposoby zapewniania odpowiednich zachęt dla operatorów świadczących usługi pocztowe (wyznaczonych lub nie), tak aby obowiązki świadczenia usługi powszechnej były spełniane w sposób efektywny pod względem kosztów.

Koszt netto obowiązku świadczenia usługi powszechnej obejmuje wszelkie koszty związane ze świadczeniem powszechnej usługi pocztowej i niezbędne w celu zapewnienia tego świadczenia. Koszt netto obowiązków świadczenia usługi powszechnej należy obliczać jako różnicę między kosztem netto działalności wyznaczonego operatora świadczącego usługę powszechną, objętego obowiązkiem świadczenia tej usługi, a kosztem działalności tego samego operatora świadczącego usługi pocztowe, lecz nieobjętego obowiązkiem świadczenia usługi powszechnej.

Wyliczenie to uwzględnia wszystkie inne istotne elementy, w tym wszelkie korzyści niematerialne i korzyści rynkowe dla operatora świadczącego usługi pocztowe wyznaczonego do świadczenia usługi powszechnej, prawo do rozsądnego zysku i zachęty do zwiększania efektywności pod względem kosztów.

[...]

[...] Odpowiedzialność za sprawdzenie kosztów netto spoczywa na [Korze]. Operator(-rzy) świadczący usługę powszechną współpracuje(-ą) z [KOR-em], tak by umożliwić mu sprawdzenie kosztów netto”.

Dyrektywa 2008/6

- 9 Motywy 29, 41, 49 i 56 dyrektywy 2008/6 mają następujące brzmienie:

„(29) Zasady przejrzystości, niedyskryminacji i proporcjonalności zawarte obecnie w dyrektywie 97/67/WE powinny nadal mieć zastosowanie do wszelkich mechanizmów finansowania i wszelkie decyzje w tym obszarze powinny być oparte na przejrzystych, obiektywnych i weryfikowalnych kryteriach. W szczególności koszt netto świadczenia usługi powszechnej obliczany jest, pod nadzorem [KOR-u], jako różnica między kosztami netto ponoszonymi przez wyznaczonego operatora świadczącego usługę powszechną, objętego obowiązkiem świadczenia tej usługi, a kosztami, w przypadku gdy operator nie jest objęty tym obowiązkiem. Wyliczenie to uwzględnia wszystkie inne istotne elementy, w tym wszelkie korzyści rynkowe dla operatora świadczącego usługi pocztowe wyznaczonego do świadczenia usługi powszechnej, prawo do rozsądnego zysku i zachęty do zwiększania efektywności pod względem kosztów.

[...]

(41) Z uwagi na przejście do całkowicie konkurencyjnego rynku oraz w celu uniknięcia negatywnego wpływu subsydiowania skrośnego na konkurencję właściwe jest wymaganie od państw członkowskich, aby utrzymały wobec operatorów świadczących usługę powszechną obowiązek prowadzenia odrębnych i przejrzystych rachunków, z zastrzeżeniem niezbędnych modyfikacji.

Dzięki temu obowiązki [KOR-y], organy ds. konkurencji i Komisja powinny dysponować informacjami niezbędnymi do podejmowania decyzji dotyczących usługi powszechnej oraz do monitorowania sprawiedliwych warunków rynkowych do czasu zaistnienia rzeczywistej konkurencji. [...]

Dzięki prowadzeniu oddzielnych i przejrzystych rachunków państwa członkowskie i ich [KOR-y] powinny uzyskać szczegółowe informacje dotyczące rachunkowości wystarczające do tego, aby:

- przyjąć decyzje dotyczące usługi powszechnej,
- móc je wykorzystać podczas określania, czy nałożone obowiązki świadczenia usługi powszechnej pociągają za sobą koszty netto i stanowią nieuzasadnione obciążenie finansowe dla operatorów świadczących usługę powszechną,
- [...].

(49) Strona, której dotyczy decyzja [KOR-u], powinna mieć prawo odwołania się do jednostki niezależnej od tego organu. Tym organem może być sąd. Taka procedura odwoławcza pozostaje bez uszczerbku dla podziału kompetencji w krajowych systemach sądownictwa oraz dla praw osób prawnych i fizycznych wynikających z prawa krajowego. Do czasu zakończenia tych procedur zachodzi potrzeba zapewnienia tymczasowego obowiązywania decyzji [KOR-ów] w celu zagwarantowania bezpieczeństwa prawnego i rynkowego.

[...]

(56) Ponieważ cele niniejszej dyrektywy, a mianowicie utworzenie rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty, zagwarantowanie równego poziomu usług powszechnych wszystkim użytkownikom oraz ustanowienie zharmonizowanych zasad regulacji usług pocztowych, nie mogą w wystarczającym zakresie zostać osiągnięte przez państwa członkowskie i ponieważ cele te można, ze względu na rozmiary i skutki działania, lepiej osiągnąć na poziomie wspólnotowym, Wspólnota może podjąć działania zgodnie z zasadą pomocniczości, określoną w art. 5 Traktatu. [...].”

Prawo bułgarskie

10 Zgodnie z art. 147 Administrativnoprotsesualen kodeks (kodeksu postępowania administracyjnego):

„1. Obywatele i organizacje, których prawa, wolności lub uzasadnione interesy zostały naruszone lub zagrożone aktem administracyjnym lub w odniesieniu do których nakłada on obowiązki, mają prawo zakwestionować ten akt.

[...]”.

11 Artykuł 15 Zakon za poshtenskite usluzhi (ustawy o usługach pocztowych) stanowi:

„1. [KRS] reguluje świadczenie usług pocztowych zgodnie z niniejszą ustawą:

1) zapewniając warunki świadczenia powszechnych usług pocztowych na całym terytorium kraju;

[...]

11) opracowując metodę obliczania kosztów netto świadczenia powszechnych usług pocztowych oraz określając kryteria istnienia nieuzasadnionego obciążenia finansowego; ta metoda obliczania jest przyjmowana przez radę ministrów na wniosek [KRS];

[...].

2. Decyzje [KRS] wykonujące niniejszą ustawę są indywidualnymi, regulacyjnymi lub ogólnymi aktami administracyjnymi i mogą być przedmiotem skargi wniesionej zgodnie z kodeksem postępowania administracyjnego do właściwego sądu administracyjnego.

[...]”.

12 Artykuł 24 tej ustawy przewiduje:

„Powszechna usługa pocztowa jest świadczona przez operatora pocztowego, na który ustawa nałożyła obowiązek świadczenia tej usługi na całym terytorium kraju za pośrednictwem zorganizowanej i zarządzanej przez niego sieci pocztowej”.

13 Zgodnie z brzmieniem art. 29 wspomnianej ustawy:

„1. Operator pocztowy zobowiązany do świadczenia powszechnej usługi pocztowej otrzymuje rekompensatę z budżetu państwa, w przypadku gdy obowiązek świadczenia powszechnej usługi pocztowej pociąga za sobą koszty netto i stanowi nieuzasadnione obciążenie finansowe.

2. Wysokość nieuzasadnionego obciążenia finansowego związanego ze świadczeniem powszechnej usługi pocztowej jest określana przez [KRS] na podstawie kosztów netto obliczonych zgodnie z metodologią, o której mowa w art. 15 ust. 1 pkt 11.

[...]”.

14 Zgodnie z art. 29a ustawy o usługach pocztowych na wniosek operatora pocztowego zobowiązanego do świadczenia usługi powszechnej KRS decyduje o wysokości kosztów netto świadczenia powszechnej usługi pocztowej oraz o istnieniu i wysokości nieuzasadnionego obciążenia finansowego wynikającego ze świadczenia powszechnej usługi pocztowej. W postanowieniu odsyłającym wskazano, że jak wynika z art. 29a tej ustawy, KRS nie wypowiada się w przedmiocie wysokości rekompensaty, jaka miałaby zostać przyznana operatorowi świadczącemu usługę powszechną w przypadku stwierdzenia nieuzasadnionego obciążenia finansowego spoczywającego na tym ostatnim. KRS przedstawia swoją decyzję wraz z załączonymi dokumentami właściwemu wicepremierowi, który ze swej strony przedkłada ministrowi finansów propozycję włączenia do projektu ustawy o budżecie państwa na następny rok kwoty funduszy przeznaczonych na rekompensatę tego obciążenia finansowego.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

15 Wnosząca środek odwoławczy w postępowaniu głównym jest spółką bułgarską posiadającą koncesję na świadczenie usługi wchodzącej w zakres powszechnych usług pocztowych. Z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że decyzją nr 289 z dnia 18 sierpnia 2022 r. KRS cofnęła tę koncesję i zakazała wnoszącej środek odwoławczy

w postępowaniu głównym, na okres dwóch lat, ubiegania się o nową koncesję indywidualną na świadczenie takich usług, uzyskania takiej licencji i nabywania udziałów lub akcji w kapitale spółki handlowej mającej status upoważnionego operatora pocztowego w danej dziedzinie działalności.

- 16 Wnosząca środek odwoławczy w postępowaniu głównym wniosła odwołanie od tej decyzji, które zostało oddalone w pierwszej instancji. Zgodnie z informacjami przedstawionymi Trybunałowi przez wnoszącą środek odwoławczy w postępowaniu głównym i potwierdzonymi przez Republikę Bułgarii na rozprawie przed tym sądem oddalenie owego odwołania oraz wspomniane orzeczenie zostały ostatecznie uchylone wyrokiem Varhoven administrativen sad (najwyższego sądu administracyjnego, Bułgaria) z dnia 29 stycznia 2024 r.
- 17 BP, zasiedziały operator pocztowy w Bułgarii, jest od 2010 r. i przez okres piętnastu lat zobowiązany do świadczenia powszechnej usługi pocztowej.
- 18 W następstwie wniosku o rekompensatę w rozumieniu art. 29a ustawy o usługach pocztowych, złożonego przez tego operatora, KRS uznała w decyzji nr 332 z dnia 13 października 2022 r. (zwanej dalej „sporną decyzją”) po przeprowadzeniu postępowania w sprawie audytu, które powierzono niezależnemu audytorowi, że łączna kwota kosztów netto świadczenia powszechnej usługi pocztowej przez wspomnianego operatora za rok 2021 wynosiła 28 456 000 BGN (lewów bułgarskich, około 14 500 000 EUR) oraz że owe koszty netto stanowiły dla niej nieuzasadnione obciążenie finansowe.
- 19 Wnosząca środek odwoławczy w postępowaniu głównym wniosła skargę na sporną decyzję do Administrativen sad Sofia-grad (sądu administracyjnego w Sofii, Bułgaria), która to skarga została oddalona w drodze postanowienia ze względu na brak interesu prawnego, ponieważ wnosząca środek odwoławczy w postępowaniu głównym nie była adresatem tej decyzji, zatem decyzja ta nie powoduje powstania względem wnoszącej środek odwoławczy żadnych bezpośrednich i natychmiastowych praw ani obowiązków oraz nie narusza jej praw i uzasadnionych interesów.
- 20 Wnosząca środek odwoławczy w postępowaniu głównym zaskarżyła owo postanowienie do Varhoven administrativen sad (najwyższego sądu administracyjnego), który jest sądem odsyłającym, podnosząc, że konkuruje ona z BP zarówno na rynku usług wchodzących w zakres powszechnych usług pocztowych, jak i na rynku usług pocztowych niebędących usługami powszechnymi. Twierdzi ona, że uczestniczyła w wielu postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego i wskazuje, że rażąco niskie oferty przedstawione w tym zakresie przez BP wzbudziły u niej podejrzenie, iż BP wykorzystywała subwencje otrzymane od państwa z tytułu wykonywania obowiązku świadczenia powszechnej usługi pocztowej również w celu finansowania innych rodzajów działalności, co doprowadziło do zakłócenia konkurencji, które miało bezpośredni wpływ na jej działalność handlową prowadzoną na odnośnym rynku. Wniosła ona szereg skarg, na poparcie których podniosła, że BP skorzystała z pomocy państwa. Jej zarzuty nigdy nie zostały zbadane ze względu na to, że „koszty powszechnej usługi pocztowej były zatwierdzane corocznie przez KRS w postępowaniu administracyjnym wszczynanym na wniosek [BP] »w celu zrekompensowania nieuzasadnionego obciążenia finansowego z tytułu świadczenia powszechnej usługi pocztowej«”.
- 21 Przed sądem odsyłającym wnosząca środek odwoławczy w postępowaniu głównym podnosi w szczególności, że obliczenie kosztu netto świadczenia powszechnej usługi pocztowej nie stanowi zwykłej procedury księgowej, lecz powinno umożliwić organowi regulacyjnemu

dokonanie pełnej oceny odnośnego rynku. Decyzja w tym zakresie wchodzi w zakres decyzji, o których mowa w art. 14 dyrektywy 97/67 w zmienionym brzmieniu w związku z art. 22 tej dyrektywy, a zatem może być zaskarżona przez „każdego użytkownika” powszechnej usługi pocztowej oraz przez „każdego operatora świadczącego usługi pocztowe”, którego dotyczy owa decyzja.

- 22 Na poparcie skargi wnosząca środek odwoławczy w postępowaniu głównym powołuje się zarówno na swój status „operatora świadczącego usługi pocztowe”, jak i na status „użytkownika powszechnej usługi pocztowej” i twierdzi, że zaskarżone przed sądem odsyłającym postanowienie Administrativen sad Sofia-grad (sądu administracyjnego w Sofii) narusza art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”), art. 6 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., a także art. 22 dyrektywy 97/67 w zmienionym brzmieniu. Podnosi ona, że przedsiębiorstwa konkurujące z operatorem, któremu powierzono świadczenie usługi powszechnej, mogą zaskarżyć decyzje KOR-u, jeżeli naruszają one niezakłóconą konkurencję. W niniejszym przypadku KRS podjęła decyzję w sposób uproszczony i automatyczny, opierając się z jednej strony na sprawozdaniu sporządzonym przez BP, które nigdy nie zostało podane do publicznej wiadomości, a z drugiej strony na analizie niezależnego audytora, który nie przeprowadził jednak dogłębnej kontroli dotyczącej ksiąg rachunkowych BP i została ona upubliczniona jedynie w części.
- 23 Ze swej strony KRS przypomina, że mechanizm przewidziany w art. 22 dyrektywy 97/67 w zmienionym brzmieniu został wdrożony na poziomie krajowym w drodze procedury odwoławczej przewidzianej w kodeksie postępowania administracyjnego i że krąg osób uprawnionych do zaskarżenia wydawanych przez nią decyzji nie jest nieograniczony. Osobami, których „dotyczy [decyzja]” w rozumieniu tej dyrektywy, są osoby, które doświadczają „materialnych skutków” takich decyzji, polegających na wygaśnięciu lub ograniczeniu istniejących praw podmiotowych, powstaniu nowych obowiązków prawnych, rozszerzeniu istniejących obowiązków czy też niemożności wykonywania praw podmiotowych. Zdaniem KRS w niniejszym przypadku stwierdzenie nieważności spornej decyzji nie pociągnęłoby za sobą żadnej zmiany w sferze prawnej wnoszącej środek odwoławczy w postępowaniu głównym, a przyjęcie bronionej przez nią tezy prowadziłoby do skrajnej niepewności prawnej.
- 24 W świetle tych argumentów sąd odsyłający uważa, że aby odpowiedzieć na pytanie, czy wnosząca środek odwoławczy w postępowaniu głównym ma interes prawny w zaskarżeniu spornej decyzji, konieczne jest dokonanie wykładni pojęcia „operatora świadczącego usługi pocztowe, którego dotyczy decyzja [KOR-u]” w rozumieniu art. 22 ust. 3 dyrektywy 97/67 w zmienionym brzmieniu. Zdaniem sądu odsyłającego w ramach sporu w postępowaniu głównym nie ma potrzeby badania pojęcia „użytkownika” usług pocztowych w rozumieniu tego przepisu, ponieważ wnosząca środek odwoławczy w postępowaniu głównym zaprezentowała jedynie argumenty dotyczące jej działalności jako operatora „usługi wchodzącej w zakres powszechnej usługi pocztowej” konkurującego z BP na odnośnym rynku, nie przedstawiając żadnych okoliczności faktycznych pozwalających na wyciągnięcie wniosku o korzystaniu przez nią z powszechnej usługi pocztowej świadczonej przez BP. W związku z tym zdaniem sądu odsyłającego jakiegokolwiek pytanie prejudycjalne dotyczące statusu „użytkownika” usług pocztowych jest hipotetyczne.

25 W tych okolicznościach Varhoven administrativen sad (najwyższy sąd administracyjny) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) W jaki sposób należy interpretować sformułowanie »operato[r] świadcząc[y] usługi pocztowe, którego dotyczy decyzja [KOR-u]«, a w szczególności określenie »którego dotyczy [decyzja]« w rozumieniu art. 22 ust. 3 dyrektywy [97/67 w zmienionym brzmieniu]? Czy określenie »którego dotyczy [decyzja]« należy interpretować w ten sposób, że decyzja [KOR-u] 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 [97/67 w zmienionym brzmieniu], 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 skróśnego operatora świadczącego powszechną usługę pocztową, które zostały oddalone przez sąd, ponieważ istniały decyzje [KOR-u] 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 [97/67 w zmienionym brzmieniu] oraz art. 47 [Karty] 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 [KOR-u] 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?».

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie dopuszczalności

- 26 W uwagach na piśmie Republika Bułgarii kwestionuje dopuszczalność pierwszego pytania prejudycjalnego, twierdząc w szczególności, że zostało ono oparte na twierdzeniach faktycznych, na które powołała się wyłącznie wnosząca środek odwoławczy w postępowaniu głównym i które nie zostały przedstawione przed sądem odsyłającym. Pytanie to jest zatem hipotetyczne. Republika Bułgarii zastanawia się ponadto nad użytecznością odpowiedzi Trybunału na wspomniane pytanie w ramach sporu w postępowaniu głównym.
- 27 W tym względzie należy przypomnieć, że z utrwalonego orzecznictwa wynika, iż jeżeli pytania zadane w ramach wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożonego na podstawie art. 267 TFUE dotyczą wykładni prawa Unii, Trybunał jest co do zasady zobowiązany do wydania orzeczenia. W istocie pytania te, z którymi zwrócił się sąd krajowy w ramach stanu prawnego i faktycznego, za którego ustalenie jest on odpowiedzialny, przy czym prawidłowość tych ustaleń nie podlega ocenie przez Trybunał, korzystają z domniemania, iż mają one znaczenie dla sprawy. Odrzucenie przez Trybunał wniosku sądu krajowego jest możliwe tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia prawa Unii, o którą wnioskowano, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub przedmiotem sporu przed sądem krajowym, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy

Trybunał nie dysponuje elementami stanu faktycznego albo prawnego, które są konieczne do udzielenia użytecznej odpowiedzi na pytania, które zostały mu przedstawione (wyrok z dnia 6 czerwca 2024 r., INGSTEEL, C-547/22, EU:C:2024:478, pkt 25, 26 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 28 W niniejszej sprawie nie można zaprzeczyć, że pierwsze pytanie prejudycjalne dotyczy wykładni art. 22 ust. 3 dyrektywy 97/67 w zmienionym brzmieniu, ani że przepis ten, a w szczególności jego podmiotowy zakres stosowania, mają znaczenie dla rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym.
- 29 Oczywiście jest, że poprzez to pytanie sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy status „operatora świadczącego usługi pocztowe, którego dotyczy decyzja [KOR-u]” w rozumieniu art. 22 ust. 3 tej dyrektywy, na który powołuje się wnosząca środek odwoławczy w postępowaniu głównym, może zostać ustalony na podstawie okoliczności faktycznych związanych z postępowaniami administracyjnymi i sądowymi innymi niż postępowanie główne, które to okoliczności zdaniem Republiki Bułgarii nie zostały wykazane w niniejszej sprawie.
- 30 Tymczasem zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, o ile w zależności od okoliczności korzystne może być ustalenie stanu faktycznego sprawy w momencie jej skierowania do Trybunału, o tyle sądy krajowe mają szerokie uprawnienie wystąpienia do Trybunału, gdy uznają, że w zawisłej przed nimi sprawie pojawiły się pytania związane z wykładnią lub z oceną ważności przepisów prawa Unii wymagające rozstrzygnięcia z ich strony (zob. podobnie wyrok z dnia 4 czerwca 2015 r., Kernkraftwerke Lippe-Ems, C-5/14, EU:C:2015:354, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo). W szczególności sądy te mają swobodę skorzystania z tego uprawnienia w każdej chwili w trakcie postępowania, kiedy uznają to za stosowne (wyrok z dnia 14 listopada 2018 r., Memoria i Dall’Antonia, C-342/17, EU:C:2018:906, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 31 Nie można zatem orzec o niedopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym z tego tylko powodu, że został skierowany na przedwczesnym etapie postępowania głównego (wyrok z dnia 14 listopada 2018 r., Memoria i Dall’Antonia, C-342/17, EU:C:2018:906, pkt 34).
- 32 Wynika stąd, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest dopuszczalny.

Co do istoty

- 33 Na wstępie należy przypomnieć, że w ramach ustanowionej w art. 267 TFUE procedury współpracy między sądami krajowymi a Trybunałem do tego ostatniego należy udzielenie sądowi krajowemu użytecznej odpowiedzi, która umożliwi mu rozstrzygnięcie zawisłego przed nim sporu. Mając to na uwadze, Trybunał powinien w razie potrzeby przeformułować przedłożone mu pytania (wyrok z dnia 20 kwietnia 2023 r., DIGI Communications, C-329/21, EU:C:2023:303, pkt 23 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 34 Należy zatem uznać, że poprzez pytania prejudycjalne, które należy zbadać łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 22 ust. 3 dyrektywy 97/67 w zmienionym brzmieniu w związku z art. 47 Karty należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie przepisom krajowym, na mocy których operator świadczący usługi pocztowe konkurujący z operatorem świadczącym powszechną usługę pocztową nie może zaskarżyć przed niezależną jednostką decyzji KOR-u, której nie jest adresatem i w której jednostka ta dokonuje, na podstawie art. 7 ust. 3 tej

dyrektywy, obliczenia kwoty kosztów netto ponoszonych przez operatora świadczącego powszechną usługę pocztową i stwierdza, że koszty te stanowią nieuzasadnione obciążenie finansowe w rozumieniu tego ostatniego przepisu.

- 35 W celu udzielenia odpowiedzi na to pytanie należy dokonać wykładni pojęcia „operatora świadczącego usługi pocztowe, którego dotyczy decyzja [KOR-u]” zawartego w art. 22 ust. 3 dyrektywy 97/67 w zmienionym brzmieniu, który w braku jakiegokolwiek wyraźnego odesłania do prawa państw członkowskich należy uznać za autonomiczne pojęcie prawa Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 21 lutego 2008 r., *Tele2 Telecommunication*, C-426/05, EU:C:2008:103, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 36 W tym względzie należy zauważyć, podobnie jak uczyniły to Republika Bułgarii i Komisja, że art. 22 ust. 3 dyrektywy 97/67 w zmienionym brzmieniu jest sformułowany w sposób zasadniczo identyczny jak art. 4 ust. 1 zdanie pierwsze dyrektywy 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywy ramowej) (Dz.U. 2002, L 108, s. 33), przejęty obecnie w art. 31 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1972 z dnia 11 grudnia 2018 r. ustanawiającej Europejski kodeks łączności elektronicznej (Dz.U. 2018, L 321, s. 36).
- 37 Zgodnie z art. 4 ust. 1 zdanie pierwsze dyrektywy 2002/21 „państwa członkowskie zapewnią, by na szczeblu krajowym istniały skuteczne mechanizmy, które umożliwią użytkownikom oraz przedsiębiorstwom udostępniającym sieci lub usługi łączności elektronicznej, których dana decyzja wydana przez krajowy organ regulacyjny dotyczy, korzystanie z prawa odwołania się od takiej decyzji do organu odwoławczego niezależnego od stron zaangażowanych w spór”.
- 38 Tymczasem zgodnie z utrwalonym orzecznictwem art. 4 ust. 1 dyrektywy 2002/21 stanowi wyraz zagwarantowanej w art. 47 Karty zasady skutecznej ochrony sądowej, na mocy której sądy państw członkowskich mają obowiązek zapewnić ochronę sądową wynikających z prawa Unii uprawnień podmiotów prawnych (wyrok z dnia 20 kwietnia 2023 r., *DIGI Communications*, C-329/21, EU:C:2023:303, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 39 Wykładnia tego postanowienia powinna zatem uwzględniać znaczenie tego prawa podstawowego w postaci wynikającej z systemu Karty jako całości. W szczególności należy wziąć pod uwagę, że o ile art. 52 ust. 1 Karty dopuszcza ograniczenia w wykonywaniu praw w niej uznanych, o tyle postanowienie to wymaga jednak, by każde ograniczenie szanowało zasadniczą treść danego prawa podstawowego oraz by – z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności – było ono konieczne i rzeczywiście odpowiadało celom interesu ogólnego (zob. podobnie wyrok z dnia 20 kwietnia 2023 r., *DIGI Communications*, C-329/21, EU:C:2023:303, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 40 W tym kontekście Trybunał uznał, że w świetle obowiązków KOR-ów w dziedzinie wspierania konkurencji w sektorze łączności elektronicznej ścisła wykładnia art. 4 ust. 1 dyrektywy 2002/21, zgodnie z którą przepis ten nie przyznaje prawa odwołania się podmiotom innym niż adresaci decyzji owych organów, byłaby trudna do pogodzenia z ogólnymi celami i zasadami prawnymi, które wynikają w odniesieniu do tych organów z tej dyrektywy, a w szczególności z celem wspierania konkurencji (wyrok z dnia 20 kwietnia 2023 r., *DIGI Communications*, C-329/21, EU:C:2023:303, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 41 I tak zgodnie z utrwalonym orzecznictwem art. 4 ust. 1 dyrektywy 2002/21 dotyczy zarówno adresatów decyzji danego KOR-u, jak i przedsiębiorstw udostępniających sieci lub świadczących usługi łączności elektronicznej, które mogą konkurować z tymi odbiorcami, o ile KOR wyda decyzję w ramach postępowania zmierzającego do ochrony konkurencji, a decyzja ta może oddziaływać na pozycję rynkową tych przedsiębiorstw (zob. podobnie wyroki: z dnia 22 stycznia 2015 r., T-Mobile Austria, C-282/13, EU:C:2015:24, pkt 39; a także z dnia 20 kwietnia 2023 r., DIGI Communications, C-329/21, EU:C:2023:303, pkt 32, 36).
- 42 Tymczasem ścisła wykładnia art. 22 ust. 3 dyrektywy 97/67 w zmienionym brzmieniu byłaby trudna do pogodzenia z celami realizowanymi przez tę dyrektywę ze względów analogicznych do wskazanych w pkt 38–40 niniejszego wyroku.
- 43 Co się tyczy w tym względzie, po pierwsze, celów uregulowań Unii w tej dziedzinie, z motywu 56 dyrektywy 2008/6 wynika, że jej celami są utworzenie rynku wewnętrznego usług pocztowych Unii, zagwarantowanie równego poziomu usług powszechnych wszystkim użytkownikom oraz ustanowienie zharmonizowanych zasad regulacji tego sektora. Z motywu 41 tej dyrektywy wynika jednak, że cele te są realizowane „z uwagi na przejście do całkowicie konkurencyjnego rynku”.
- 44 W odniesieniu do, po drugie, zadań powierzonych KOR-om sektora pocztowego, z motywu 39 dyrektywy 97/67 ze zmianami wynika, że zagwarantowanie ich statusu niezależnego podmiotu ma na celu zapewnienie „niezakłóconej konkurencji”. Ponadto zgodnie z art. 22 ust. 2 tej dyrektywy organy te mogą być również odpowiedzialne za zapewnienie przestrzegania reguł konkurencji w sektorze pocztowym i, jak wynika z ust. 1 tego artykułu, te same organy są zobowiązane do konsultowania się i współpracy z krajowymi organami odpowiedzialnymi za stosowanie prawa konkurencji.
- 45 W tych okolicznościach nie ma żadnego powodu, aby interpretować w odmienny sposób dwa zasadniczo identycznie sformułowane przepisy prawa Unii, a mianowicie, z jednej strony, art. 22 ust. 3 dyrektywy 97/67 w zmienionym brzmieniu, a z drugiej strony, art. 4 ust. 1 dyrektywy 2002/21, zważywszy ponadto, iż te dwie dyrektywy regulują pokrewne dziedziny owego prawa, przyznają analogiczne uprawnienia KOR-om wyznaczonym dla każdej z nich i realizują podobne cele (zob. analogicznie wyrok z dnia 17 września 2002 r., Concordia Bus Finland, C-513/99, EU:C:2002:495, pkt 90, 91).
- 46 Należy zatem uznać, że art. 22 ust. 3 dyrektywy 97/67 w zmienionym brzmieniu dotyczy zarówno adresatów decyzji takiej jak sporna decyzja, jak i operatorów świadczących usługi pocztowe konkurujących z tymi odbiorcami, o ile decyzja ta została wydana w ramach procedury mającej na celu zapewnienie niezakłóconej konkurencji i może mieć wpływ na pozycję tych konkurujących operatorów na rynku.
- 47 Prawdą jest, że w motywie 49 dyrektywy 2008/6 wskazano, iż „strona, której dotyczy decyzja [KOR-u], powinna mieć prawo odwołania się do jednostki niezależnej od tego organu”. Jednakże motyw ten ogranicza się do przypomnienia o przysługującej każdej osobie, której dotyczy decyzja [KOR-u], możliwości wniesienia odwołania od tej decyzji. Tymczasem samo przypomnienie w tym motywie o takiej możliwości nie oznacza w żadnym razie, że takie odwołanie jest wykluczone w odniesieniu do innych podmiotów, takich jak przedsiębiorstwa konkurencyjne wobec adresata wspomnianej decyzji (zob. analogicznie wyrok z dnia 21 lutego 2008 r., Tele2 Telecommunication, C-426/05, EU:C:2008:103, pkt 45).

- 48 W tym kontekście w celu udzielenia sądowi odsyłającemu użytecznej odpowiedzi należy zbadać w świetle rozważań przedstawionych w pkt 46 niniejszego wyroku, czy decyzja KOR-u odpowiedzialnego za sektor pocztowy, taka jak sporna decyzja, a mianowicie decyzja, w której dokonano obliczenia kwoty kosztów netto ponoszonych przez operatora świadczącego powszechną usługę pocztową i stwierdzającą, że koszty te stanowią nieuzasadnione obciążenie finansowe, stanowi decyzję, z jednej strony, wydaną w ramach postępowania mającego na celu zapewnienie niezakłóconej konkurencji, a z drugiej strony, mogącą mieć wpływ na pozycję konkurenta tego operatora na rynku.
- 49 Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 7 ust. 3 dyrektywy 97/67 w zmienionym brzmieniu państwa członkowskie ustalają, czy obowiązki świadczenia usługi powszechnej określone w tej dyrektywie pociągają za sobą koszt netto, obliczony z uwzględnieniem załącznika I, i stanowią nieuzasadnione obciążenie finansowe dla operatora(-ów) świadczącego(-ych) usługę powszechną. Jak wynika z art. 7, 14 i 22 dyrektywy 97/67 w zmienionym brzmieniu, interpretowanych w świetle motywów 29 i 41 dyrektywy 2008/6, obliczenie kosztów netto świadczenia usługi powszechnej jest dokonywane pod nadzorem KOR-ów, które wykonują swoje zadania w sposób całkowicie niezależny zarówno od podmiotów rynkowych, jak i od organów państwowych (zob. podobnie wyrok z dnia 7 września 2023 r., Nexive Commerce i in., C-226/22, EU:C:2023:637, pkt 42). Ponadto w części B załącznika I do dyrektywy 97/67 w zmienionym brzmieniu uściślono, że odpowiedzialność za sprawdzenie kosztów netto spoczywa na Korze. Należy zatem uznać, że decyzje podejmowane przez KOR-y w ramach wykonywania uprawnień, które na nich ciążyą na mocy wspomnianych przepisów, wywołują wiążące skutki prawne, a okoliczność, iż decyzje te mogą w stosownym wypadku wpisywać się w ramy innych procedur regulowanych przez prawo krajowe w celu określenia kwoty rekompensaty, jaka ma zostać przyznana operatorom świadczącym usługę powszechną, jest w tym względzie bez znaczenia.
- 50 Uściśliwszy powyższe, co się tyczy w pierwszej kolejności kwestii, czy decyzja taka jak sporna decyzja została wydana w ramach procedury mającej na celu zapewnienie niezakłóconej konkurencji, z motywu 41 dyrektywy 2008/6 należy wywnioskować, że głównym celem art. 14 dyrektywy 97/67 w zmienionym brzmieniu, którego ust. 2 wymaga od operatora(-ów) świadczącego(-ych) usługę powszechną prowadzenia przejrzystych rachunków z rozróżnieniem między usługami i produktami wchodzącymi w zakres usługi powszechnej a usługami i produktami, które nie wchodzą w jej zakres, jest umożliwienie państwom członkowskim monitorowania sprawiedliwych warunków na rynku usług pocztowych, zarówno w odniesieniu do operatora(-ów) świadczącego(-ych) usługę powszechną, jak i wobec ich konkurentów. Wykładnia ta znajduje ponadto potwierdzenie w art. 14 ust. 8 tej ostatniej dyrektywy, zgodnie z którym wymogi przewidziane w tym artykule w zakresie rachunku kosztów mogą nie być stosowane przez KOR, jeżeli jest on przekonany, że żaden z operatorów świadczących usługę powszechną nie otrzymuje pomocy państwa w formie ukrytej ani żadnej innej oraz że konkurencja na rynku jest w pełni rzeczywista.
- 51 Tymczasem w zakresie, w jakim zgodnie z art. 14 ust. 2 dyrektywy 97/67 w zmienionym brzmieniu KOR wykonuje kompetencje ciążące na nim na mocy art. 7 ust. 3 tej dyrektywy, uwzględniając informacje dostarczone zgodnie z wymogami przewidzianymi w tym artykule, należy uznać, że decyzje podejmowane w ramach tego wykonywania kompetencji mają na celu ochronę konkurencji w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 41 niniejszego wyroku.

- 52 Co się tyczy w drugiej kolejności kwestii, czy decyzja taka jak sporna decyzja może mieć wpływ na pozycję konkurentów adresata takiej decyzji na rynku, należy uznać, że warunek ten jest spełniony, jeżeli decyzja danego KOR-u potencjalnie oddziałuje na prawa odnośnych konkurentów ze względu, po pierwsze, na jej treść, a po drugie, na działalność prowadzoną lub planowaną przez tych konkurentów (zob. analogicznie wyrok z dnia 20 kwietnia 2023 r., DIGI Communications, C-329/21, EU:C:2023:303, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 53 Tymczasem wskazany w pkt 50 niniejszego wyroku wymóg wydania decyzji takiej jak sporna decyzja w celu monitorowania sprawiedliwych warunków na odnośnym rynku opiera się na założeniu, że jeżeli warunki te nie są sprawiedliwe, treść tej decyzji może mieć wpływ na konkurencję między operatorami działającymi na tym rynku. Taka decyzja może zatem ze swej natury mieć wpływ na pozycję przedsiębiorstw konkurujących z adresatem tej decyzji w zakresie, w jakim przedsiębiorstwa te wykonują lub zamierzają prowadzić działalność taką jak ta, o której mowa w orzecznictwie przytoczonym w pkt 52 niniejszego wyroku, czego zbadanie należy do sądu krajowego.
- 54 Należy bowiem stwierdzić, podobnie jak uczyniła to Republika Bułgarii, że procedura mająca na celu określenie kosztów netto świadczenia powszechnej usługi pocztowej i stwierdzenie, że koszty te stanowią nieuzasadnione obciążenie dla operatora tej usługi, ma na celu przywrócenie równości między tym operatorem a innymi uczestnikami rynku niepodlegającymi obowiązowi świadczenia takich usług. Ze stwierdzenia tego wynika, że jeżeli decyzja podjęta w wyniku takiej procedury jest oparta na błędnych lub arbitralnych informacjach, pozycja tego usługodawcy na odnośnym rynku może zostać wzmocniona w sztuczny sposób, co nieuchronnie wpłynęłoby na pozycję jego konkurentów na tym rynku, i to niezależnie od mechanizmu rekompensaty kosztów netto wybranego przez dane państwo członkowskie na podstawie art. 7 dyrektywy 97/67 w zmienionym brzmieniu.
- 55 W świetle całości powyższych rozważań na zadane pytania trzeba odpowiedzieć, iż art. 22 ust. 3 dyrektywy 97/67 w zmienionym brzmieniu w związku z art. 47 Karty należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie przepisom krajowym, na mocy których operator świadczący usługi pocztowe konkurujący z operatorem świadczącym powszechną usługę pocztową nie może zaskarżyć przed niezależną jednostką decyzji KOR-u, której nie jest adresatem i w której jednostka ta dokonuje, na podstawie art. 7 ust. 3 tej dyrektywy, obliczenia kwoty kosztów netto ponoszonych przez operatora świadczącego powszechną usługę pocztową i stwierdza, że koszty te stanowią nieuzasadnione obciążenie finansowe w rozumieniu tego ostatniego przepisu.

W przedmiocie kosztów

- 56 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (dziesiąta izba) orzeka, co następuje:

Artykuł 22 ust. 3 dyrektywy 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, zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/6/WE z dnia 20 lutego 2008 r. w związku z art. 47 Karty praw podstawowych

Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie przepisom krajowym, na mocy których operator świadczący usługi pocztowe konkurujący z operatorem świadczącym powszechną usługę pocztową nie może zaskarżyć przed niezależną jednostką decyzji krajowego organu regulacyjnego, której nie jest adresatem i w której jednostka ta dokonuje, na podstawie art. 7 ust. 3 dyrektywy 97/67 w zmienionym brzmieniu, obliczenia kwoty kosztów netto ponoszonych przez operatora świadczącego powszechną usługę pocztową i stwierdza, że koszty te stanowią nieuzasadnione obciążenie finansowe w rozumieniu tego ostatniego przepisu.

Podpisy